

Zwei Jahre Lieferkettengesetz Ein Erfahrungsbericht

Warum es ein starkes
Lieferkettengesetz
braucht und wie es
wirksam umgesetzt
werden kann.

ECCHR

Brot
für die Welt

misereor
GEMEINSAM GLOBAL GERECHT

1	Kurzfassung	3
2	Einleitung	7
3	Grundlagen und Ziel der Studie	8
4	Darstellung und vorläufige Bewertung unternehmensinterner Beschwerdeverfahren	9
4.1	Zugänglichkeit	11
4.2	Legitimität, Ausgewogenheit, Berechenbarkeit, Transparenz, Dialogorientierung	15
4.3	Rechtekompatibilität: Kaum effektive Abhilfe	20
4.4	Quelle kontinuierlichen Lernens: Keine konsequente Wirksamkeitsprüfung	27
4.5	Fazit zu unternehmensinternen Beschwerdeverfahren	27
5	Darstellung und vorläufige Bewertung der Prüf- und Kontrollpraxis des BAFA	29
5.1	BAFA-Beschwerdeverfahren: Tätigkeit der Behörde auf Antrag von Betroffenen	29
5.1.1	Zugänglichkeit	31
5.1.2	Legitimität, Ausgewogenheit, Berechenbarkeit und Transparenz	35
5.1.3	Rechtekompatibilität: Kaum effektive Abhilfe	40
5.1.4	Quelle kontinuierlichen Lernens	41
5.2	Risikobasierte Kontrolltätigkeit des BAFA von Amts wegen	42
5.2.1	Anlassbezogene Kontrollen	43
5.2.2	Allgemeine präventive Kontrollen	46
5.3	Sonstige Tätigkeiten des BAFA	48
5.3.1	Prüfung von Unternehmensberichten	48
5.3.2	Erstellung von Handreichungen	48
5.4	Fazit zur Prüf- und Kontrollpraxis des BAFA	49
6	Zusammenfassung und Ausblick	49



BANANENPLANTAGEN IN ECUADOR.
©OXFAM DEUTSCHLAND.



BANANENPLANTAGEN IN ECUADOR.
©OXFAM DEUTSCHLAND.

1 KURZFASSUNG

Das deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) ist gerade einmal zwei Jahre in Kraft, die EU-Lieferkettenrichtlinie (EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive, EU CSDDD) noch nicht einmal ein Jahr alt, da drohen sie schon wieder stark verwässert oder gar abgeschafft zu werden. So hat die neue Bundesregierung im Koalitionsvertrag angekündigt, die Berichtspflichten des LkSG abzuschaffen und Sanktionen auf „massive Menschenrechtsverletzungen“ zu begrenzen. Mit Blick auf die EU CSDDD will sie angeblich „überbordende Regulierungen“ verhindern.

Die vorliegende Studie zeigt: Das LkSG zeigt bereits erste positive Wirkungen, weist zugleich aber Defizite in der Umsetzung und im Gesetz selber auf. Statt einer Abschwächung bedarf es einer effektiveren Umsetzung im Sinne der Betroffenen und einer ambitionierten Novellierung des Gesetzes nach Maßgabe der EU CSDDD und ohne Rückschritte gegenüber dem bisherigen LkSG. Hierfür ist insbesondere auch der politische Wille der Bundesregierung notwendig.

Auf Basis unserer gesammelten Erfahrung mit verschiedenen konkreten Beschwerdefällen ergibt sich zwei Jahre nach Einführung des LkSG ein gemischtes Bild:

Nach einem erfreulichen Start zeigen sich Schwierigkeiten in der Umsetzung. Insbesondere die Perspektive der Betroffenen und Beschwerdeführenden wird derzeit weder von Unternehmen noch von der zuständigen Durchsetzungsbehörde (Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, kurz: BAFA) ausreichend beachtet. Erschwert wird dies durch die wenig hilfreichen Debatten auf politischer Ebene, die den Bestand des LkSG mit nicht haltbaren Argumenten in Frage stellen. So drohen die ersten spürbaren positiven Wirkungen des Gesetzes für Betroffene in den globalen Lieferketten deutscher Unternehmen wieder zunichte gemacht zu werden.

Der Schutz von Menschenrechten und Umwelt duldet jedoch keinen Aufschub. Statt Rückschritten braucht es jetzt klare Fortschritte. Die im Sommer 2024 in Kraft getretene EU CSDDD bietet eine echte Chance, die Defizite in der Umsetzungspraxis des LkSG zu beheben. Denn sie enthält, gerade auch mit Blick auf die in diesem Papier ausführlich dargestellten Defizite, zentrale Klarstellungen und Nachbesserungen. Sie darf daher keinesfalls – wie leider seitens der EU Kommission Ende Februar im Rahmen des sogenannten Omnibus I Pakets vorgeschlagen – weiter verwässert, sondern muss fristgerecht und ambitioniert in Deutschland umgesetzt werden – ohne vorherige Abschwächung des LkSG. Die Anwendungs- und Umsetzungserfahrungen mit dem LkSG sollten darüber hinaus auch in anderen Mitgliedstaaten im Rahmen der Umsetzung der EU CSDDD Berücksichtigung finden.

ERFAHRUNGEN MIT BESCHWERDEMECHANISMEN

Zusammenfassung unserer Erfahrungen mit der Nutzung unternehmensinterner Beschwerdemechanismen (nach § 8 LkSG) in dreizehn Fällen gemeinsam mit Betroffenen und verschiedenen Partnerorganisationen:

Mangelnde Zugänglichkeit

Die immer noch bestehende mangelnde Transparenz über Lieferbeziehungen ist ein Hindernis: Nur wenn Arbeiter*innen und andere Betroffene in den Lieferketten wissen, für welches Unternehmen sie produzieren, bzw. an wen das Endprodukt geht, können sie überhaupt den Beschwerdemechanismus nutzen. In bestimmten Fällen bestritten nach dem LkSG verpflichtete Unternehmen einfach ohne Erklärung die von Betroffenen recherchierten Lieferbeziehungen. So entsteht eine Patt-Situation, die Betroffene ohne effektiven Zugang zu einem Beschwerdekanaal zurücklässt.

Weitere erhebliche Zugangshürden bestehen in Sprachbarrieren, da die meisten von uns genutzten Mechanismen nicht in den lokalen Sprachen zugänglich waren. Weiterhin ist die Schriftform ein Problem, denn ein relevanter Teil der Arbeiter*innen, mit denen wir kooperieren, kann kaum lesen und schreiben. Viele der Betroffenen gaben außerdem an, im Fall der Einreichung einer Beschwerde mit Klarnamen zu befürchten, sofort entlassen zu werden und Schwierigkeiten zu bekommen, einen neuen Job in einer anderen Fabrik zu finden.

Erhebliche Defizite auch mit Blick auf Legitimität, Ausgewogenheit, Berechenbarkeit, Transparenz, Rechtekompatibilität und Dialogorientierung

Die meisten Unternehmen reagierten relativ schnell auf Beschwerden. Die Art und Weise, mit der sie dann mit den Beschwerdeführenden interagierten, ist aber sehr unterschiedlich. Zum Teil sind ernsthafte Verhandlungen über eine Verbesserung der Produktionsbedingungen zwischen Unternehmen und lokalen Gewerkschaften zustande gekommen. Überwiegend sind die Reaktionen der Unternehmen jedoch wenig transparent, unvollständig oder unverbindlich geblieben.

Die meisten Unternehmen haben die Beschwerden in einem für die Beschwerdeführenden nicht überschaubaren Prozess gehandhabt. Die Beschwerdeführenden wurden häufig lediglich über die Entscheidungen des Unternehmens in Bezug auf problematische Projekte informiert – ohne dass auf die vorgebrachten Bedenken eingegangen wurde.

In einem Fall, in dem ein konstruktiver Dialog aufgrund einer Beschwerde entstand, konnte tatsächlich eine Verbesserung der Situation von Arbeiter*innen erreicht werden.

In den allermeisten Fällen waren jedoch sowohl die Methoden der Risikoanalyse als auch die ergriffenen Maßnahmen, soweit für die Beschwerdeführenden anhand der erhaltenen Informationen erkennbar, oberflächlich und nicht geeignet, die Missstände effektiv zu beenden oder wenigstens nennenswert zu minimieren.

Empfehlungen für wirksame(re) unternehmensinterne Beschwerdemechanismen

Für eine verbesserte Wirksamkeit unternehmensinterner Beschwerdemechanismen ist eine konsequentere, an den Effektivitätskriterien für außergerichtliche Beschwerdemechanismen der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (VNLP) orientierte Auslegung und Durchsetzung des LkSG notwendig. Insbesondere muss das BAFA als zuständige Durchsetzungsbehörde neben der Existenz auch die Wirksamkeit der eingerichteten Mechanismen prüfen und im Fall von Verstößen konkrete Nachbesserungen verlangen und ggf. Sanktionen verhängen.

Im Interesse der Rechtssicherheit sind darüber hinaus folgende gesetzliche Klarstellungen sinnvoll:

- Unternehmen sollten potentiell Betroffene aktiv über eingerichtete Beschwerdeverfahren unterrichten müssen. Gewerkschaftlichen Vertreter*innen kommt dabei eine wichtige Mittler*innenrolle zu.
- Unternehmen sollten sich bei der Gestaltung von Beschwerdeverfahren aktiv um den Abbau einschlägiger faktischer Zugangshindernisse bemühen müssen, um den tatsächlichen Zugang aller Interessenträger*innen sicherzustellen; Hierfür sollten Unternehmen insbesondere ein Mindestmaß an Transparenz über ihre Lieferbeziehungen herstellen müssen.
- Beschwerdeführende sollten das Recht haben, von Unternehmen eine zeitnahe und angemessene Bearbeitung der Beschwerde zu verlangen.
- Unternehmen sollten verpflichtet werden, zu begründen, ob und weshalb sie eine Beschwerde als begründet oder unbegründet einstufen. Im Fall einer begründeten Beschwerde sollten sie verpflichtet sein, die Beschwerdeführenden über die ergriffenen und/oder geplanten Schritte und Maßnahmen zu informieren.
- Beschwerdeführende sollten das Recht haben, die der Beschwerde zugrundeliegenden Missstände auf geeigneter Ebene mit Unternehmensvertreter*innen zu besprechen; Hierzu gehört ausdrücklich auch die Erörterung möglicher Abhilfemaßnahmen.
- Beschwerdeführende sollten das Recht haben, von Unternehmen angemessene Folgemaßnahmen zu einer eingereichten Beschwerde zu fordern.

ERFAHRUNGEN MIT DER PRÜF- UND KONTROLLPRAXIS

Zusammenfassung unserer Erfahrungen mit der Prüf- und Kontrollpraxis des BAFA (§§ 14 ff. LkSG), insbesondere im Rahmen gemeinsam mit Betroffenen und Partnerorganisationen eingereicherter Beschwerden in acht Fällen:

Mangelnde Zugänglichkeit

Das BAFA-Beschwerdeverfahren ist den relevanten Personengruppen nur in begrenztem Maße bekannt. Als weitere erhebliche Zugangshürden kommen auch hier die mangelnde Transparenz über LkSG-pflichtige Unternehmen und ihre Lieferbeziehungen, bestehende Sprachbarrieren sowie die Sorge vor Repression hinzu.

Erhebliche Defizite bezüglich der allgemeinen Transparenz über die Prüftätigkeit sowie mit Blick auf die Information und Beteiligung von Betroffenen an konkreten Verfahren

- Das BAFA stellt keine öffentlich zugängliche Verfahrensordnung für das behördliche Beschwerdeverfahren nach § 14 ff. LkSG zur Verfügung. Auch die im Rahmen des jährlichen Rechenschaftsberichts zur Verfügung gestellten Informationen über Prüf- und Beschwerdeverfahren bleiben sehr allgemein und oberflächlich. Insgesamt ist daher weder für Betroffene, die Beschwerde beim BAFA einreichen wollen, noch für die allgemeine Öffentlichkeit vorhersehbar, wie die Beschwerde- und Prüfverfahren des BAFA ablaufen, was mögliche Schritte und Ergebnisse sind und ob und wann Betroffene und/oder die Öffentlichkeit mit Informationen über einzelne Verfahren rechnen können.
- Selbst nach Einreichung (und Annahme) einer Beschwerde durch das BAFA erhalten Beschwerdeführende bisher keine konkreten Informationen zum weiteren Ablauf, zu ihren etwaigen Informations- oder sonstigen Verfahrensrechten und Gestaltungsmöglichkeiten. Das BAFA verwehrt Beschwerdeführenden über lange Zeit selbst die grundlegenden Beteiligungsrechte aus dem allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz. Hierzu gehört insbesondere das Recht, auf Antrag in die Verfahrensakten Einsicht nehmen zu können (§ 29 Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG).

Kaum effektive Abhilfe

- Positiv ist anzumerken, dass das BAFA entsprechend des in § 19 Abs. 2 LkSG vorgeschriebenen risikobasierten Ansatzes konkreten Hinweisen auf bestehende Risiken prioritär nachgeht – unabhängig davon, wer diese Hinweise übermittelt.

- Es bleibt jedoch unklar, welchen Maßstab das BAFA an die Prüfung der Wirksamkeit und Angemessenheit von Sorgfaltsmaßnahmen anlegt. Die bisherige Praxis des BAFA, die Beschwerdeführenden aus den eigentlichen Prüfverfahren weitestgehend rauszuhalten, lässt jedenfalls befürchten, dass das BAFA-Beschwerdeverfahren den Anforderungen an ein rechte-kompatibles Verfahren bisher nicht gerecht wird. Es ist bislang nur ein Fall (Gräfenhausen) öffentlich bekannt, in dem das BAFA für eine echte, wirksame Abhilfe im Sinne einer Verbesserung für die Beschwerdeführenden gesorgt hätte. Das reicht nicht.
 - Das BAFA legt seiner Kontrolltätigkeit bisher einen sogenannten „kooperativen Ansatz“ zugrunde, der „auf Unterstützung und Kontrolle (von Unternehmen) gleichermaßen setzt“. Zwar ist ein gewisses Maß an behördlicher Zurückhaltung insbesondere in der ersten Zeit nach Inkrafttreten eines neuen Gesetzes nachvollziehbar. Für die langfristige Wirksamkeit des Gesetzes ist jedoch entscheidend, dass das BAFA seiner gesetzlichen Aufgabe gerecht wird, wirksame und angemessene Sorgfaltsmaßnahmen effektiv durchzusetzen und damit zu einem besseren Schutz von Menschenrechten und Umwelt in den Lieferketten deutscher Unternehmen beizutragen. Dafür müssen im Fall von Pflichtverletzungen auch tatsächlich Sanktionen drohen. Umso problematischer ist es, dass nach den Plänen der künftigen Bundesregierung Sanktionen nur noch im Fall von „massiven Menschenrechtsverletzungen“ verhängt werden sollen. Ohne Sanktionen im Falle von Pflichtverletzungen unterscheiden sich gesetzliche Sorgfaltspflichten kaum noch von freiwilligen Selbstverpflichtungen. Letztere haben sich als ungeeignet erwiesen, Menschenrechte und Umwelt in transnationalen Lieferketten wirksam zu schützen.
- Aktive(re) Bemühungen des BAFA und der Bundesregierung insgesamt um Bekanntmachung des Gesetzes und der Beschwerdemöglichkeiten bei Rechteinhaber*innen in Produktionsländern sowie die Veröffentlichung einer (regelmäßig zu aktualisierenden) Liste LkSG-pflichtiger Unternehmen.
 - Die Ausweitung der Möglichkeiten, anonyme Beschwerden ohne den Verlust grundlegender Informations- und Beteiligtenrechten einzureichen, etwa durch die Anerkennung einer anwaltlichen Zusicherung der Identität der Antragsteller*innen oder die Ausweitung kollektiver Antragsrechte (insb. für Gewerkschaften, indigene Gemeinschaften und Umweltverbände). Mindestens muss das BAFA eine bessere Regelung finden, um die Anonymität von Beschwerdeführenden gegenüber Dritten sicherzustellen, und Beschwerdeführende aktiv und verständlich über diese Möglichkeiten zum Schutz ihrer Identität informieren.
 - Eine aktive(re) Information und Beteiligung von Beschwerdeführenden. Beschwerdeführende sind Beteiligte des gesamten durch sie angestoßenen Prüfverfahrens, sodass ihnen mindestens die allgemeinen Beteiligtenrechte des Verwaltungsverfahrensrechts (wie etwa Einsichtnahme in die Verfahrensakten auf Antrag) zustehen. Über diese Verfahrensrechte müssen Beschwerdeführende informiert werden, etwa über die Veröffentlichung einer verständlich aufbereiteten Verfahrensordnung. Darüber hinaus sollte das BAFA Beschwerdeführende als zentrale Gesprächspartner*innen in die Entwicklung wirksamer Abhilfe- und Präventionsmaßnahmen einbeziehen und sie aktiv und kontinuierlich über wesentliche Verfahrensschritte und Ergebnisse informieren.
 - Mehr Unabhängigkeit und Konsequenz des BAFA in der Definition und Durchsetzung wirksamer Sorgfaltsmaßnahmen. Das BAFA sollte unter enger Einbeziehung der Betroffenen ambitionierte Standards für wirksame Maßnahmen entwickeln, die geeignet sind, tatsächliche Verbesserungen vor Ort zu erzielen und bereit sein, diese bei Bedarf auch konsequent gegenüber den Unternehmen durchzusetzen.
 - Insgesamt mehr Transparenz des BAFA über die eigene Prüf- und Kontrolltätigkeit. Um öffentliche Kontrolle sicherzustellen und Vertrauen in die Legitimität und Wirksamkeit der Verfahren zu schaffen, ist ein gewisses Maß an einzelfallbezogener Berichterstattung nötig, insbesondere über angeordnete Abhilfemaßnahmen. Für Betroffene, aber auch Unternehmen und die kritische Öffentlichkeit muss nachvollziehbar sein, ob sich in den bearbeiteten Verfahren konkret etwas verändert und verbessert hat.

Empfehlungen für eine wirksame(re) behördliche Durchsetzung

Erklärtes Ziel des LkSG ist es, die Situation von Rechteinhabenden in den Lieferketten transnationaler Unternehmen effektiv zu verbessern. Dieses Ziel kann das Gesetz nur erreichen, wenn die Interessen von Rechteinhabenden im Rahmen der Auslegung und Umsetzung der gesetzlichen Pflichten genauso im Mittelpunkt stehen wie bei der Gestaltung und Durchführung der Verfahren. Eine Nachbesserung der gesetzlichen Regelung und insbesondere der behördlichen Durchsetzungspraxis ist daher im Sinne der Zweckerreichung dringend geboten. Wir empfehlen insbesondere:

Insgesamt muss die inhaltliche Ausgestaltung und Durchsetzung der gesetzlichen Sorgfaltspflichten darauf ausgerichtet sein, die Lage von Betroffenen tatsächlich zu ändern. D. h. insbesondere:

- Rechteinhaber*innen sind bei jedem Schritt des unternehmerischen Sorgfaltsprozesses sinnvoll und wirksam einzubeziehen. Art. 13 EU CSDDD enthält hierfür notwendige Mindestanforderungen. Die effektive Einbeziehung betroffener Rechteinhaber*innen hat stets Priorität und kann insbesondere nicht durch die Nutzung von Multi Stakeholder Initiativen (MSI), Standards, Audits und Zertifizierungen ersetzt werden.
- Die Nutzung von MSIs, Standards, Audits und Zertifizierungen bedeutet nicht automatisch die Erfüllung von Sorgfaltspflichten und führt daher auch zu keinem zivilrechtlichen Haftungsausschluss des Unternehmens. Entscheidend sind die Wirksamkeit und Angemessenheit der Maßnahmen.
- Die Prüfung und ggfs. Änderung der eigenen Beschaffungspraktiken ist wesentlicher Bestandteil unternehmerischer Sorgfaltspflichten und spielt insbesondere zur Sicherung existenzsichernder Löhne eine zentrale Rolle.

2 EINLEITUNG

Das LkSG ist gerade einmal zwei Jahre in Kraft, die EU CSDDD¹ noch nicht einmal ein Jahr alt, da drohen sie schon wieder stark verwässert oder gar abgeschafft zu werden. Die EU-Kommission hat am 26. Februar 2025 einen Vorschlag für ein sogenanntes „Omnibus-Paket“² vorgelegt, das sich – entgegen der nach außen erklärten Absicht – nicht auf die Vereinfachung und Vereinheitlichung verschiedener Regulierungen des sogenannten European Green Deals beschränkt, sondern die Axt an zentrale Regelungen menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten und Rechtsschutzmöglichkeiten von Betroffenen legt.

In Deutschland hatte die Union unter Friedrich Merz bereits im letzten Jahr und zuletzt kurz vor der Bundestagswahl Anfang 2025 ihre Absicht erklärt, die Regulierungen sowohl in Deutschland als auch auf EU-Ebene vollständig abschaffen zu wollen. Zwar konnte sich die Union hiermit in den Koalitionsverhandlungen nach der Wahl nicht vollständig durchsetzen. Allerdings kündigten Union und SPD in ihrem am 9. April 2025 veröffentlichten Koalitionsvertrag an, das LkSG nicht nur durch ein Gesetz zur Umsetzung der EU CSDDD ersetzen zu wollen, sondern bereits vorher die Berichtspflichten für Unternehmen nach dem LkSG abzuschaffen und Sanktionen nach dem LkSG nur noch im Falle „massiver Menschenrechtsverletzungen“ zu verhängen.

Eine solche Aufweichung der gesetzlichen Regelungen wäre ein erheblicher Rückschritt und eine Gefahr für die Rechte von Millionen Menschen in den Lieferketten deutscher und europäischer Unternehmen. Dies gilt es zu verhindern. Bei den Lieferkettengesetzen handelt es sich um längst überfällige Schritte zum Schutz der Menschenrechte und der Umwelt in globalen Wertschöpfungsketten transnational agierender Unternehmen. Mit ihrer Einführung reagierten Deutschland und die anderen EU-Mitgliedstaaten auf die offensichtliche Tatsache, dass Unternehmen über Jahrzehnte hinweg nicht genug getan haben, um schwerste Menschenrechtsverletzungen und Umwelterstörungen zu vermeiden.³

Ob Arbeiter*innen, die unter menschenunwürdigen Bedingungen in Südostasien Kleidung für den europäischen Markt produzieren, die brasilianische Dorfgemeinschaft, deren Lebensgrundlage durch ein transnationales Bergbauprojekt zerstört wird, oder Bäuer*innen auf den Philippinen, die an Vergiftungen mit Pestiziden aus der Schweiz und Deutschland leiden: All diese Fälle machen deutlich, dass freiwillige Unternehmensinitiativen nicht ausreichen.

Die gesetzlichen Regelungen sind damit Ausdruck eines Paradigmenwechsels weg von unwirksamen freiwilligen Selbstverpflichtungen hin zu rechtlich verbindlichen Sorgfaltspflichten von Unternehmen.⁴ Die internationalen

Menschenrechtsabkommen nehmen zwar in erster Linie Staaten in die Pflicht. Spätestens seit der einstimmigen Verabschiedung der VNLP durch den Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (VN) im Jahr 2011 gibt es aber einen Konsens der internationalen Staatengemeinschaft, wonach neben Staaten auch Unternehmen in der Verantwortung stehen, die Menschenrechte zu respektieren. Diese Verantwortung zu verrechtlichen, entspricht wiederum der staatlichen menschenrechtlichen Schutzpflicht. Mit der Einführung der Lieferkettengesetze kommen Deutschland und die EU ihrer Pflicht nach, internationale Menschenrechtsverletzungen durch in ihrem Hoheitsgebiet ansässige Unternehmen möglichst zu verhindern und den Zugang zu Wiedergutmachung und Rechtsmitteln für Opfer solcher Menschenrechtsverletzungen sicherzustellen.⁵

Um auf dem Weg der Verrechtlichung dennoch einen möglichst einheitlichen Standard beizubehalten und ein sogenanntes *level playing field* für Unternehmen zu schaffen, orientieren sich sowohl LkSG als auch EU CSDDD ausdrücklich an den international anerkannten *soft law*-Standards der VN⁶ und der Organisation für Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for

1 In diesem Papier jeweils zitiert in ihrer am 24. Juli 2024 in Kraft getretenen Fassung, vgl. [RICHTLINIE \(EU\) 2024/1760 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES](#) vom 13. Juni 2024.

2 Vgl. Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Prüfungsrichtlinie, der Rechnungslegungsrichtlinie, der Richtlinie über die Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen und der Richtlinie über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Bereich der Nachhaltigkeit – Omnibus I – COM(2025)81, 26. Februar 2025.

3 Zu diesem Ergebnis kam eine in den Jahren 2018 bis 2020 im Rahmen des Monitorings der Umsetzung des Nationalen Aktionsplans für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Studie: Ernest & Young Wirtschaftsprüfungsgesellschaft et al., NAP-Monitoring, 2016–2020, www.csr-in-deutschland.de/DE/Wirtschaft-Menschenrechte/NAP/Ueber-den-NAP/Monitoring/monitoring.html.

4 Vgl. BT-Drs. 19/28649, S. 1 f.

5 Vgl. Deutscher Bundestag, [Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten](#), Drucksache 19/28649, 19. April 2021 (BT-Drs. 19/28649), S. 1 f. sowie Committee on Economic, Social and Cultural Rights, [General Comment No. 24 \(2017\) on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities](#), E/C.12/GC/24, 10. August 2017, Nr. 31 ff.

6 Insbesondere Vereinte Nationen, [Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte \(VNLP\)](#), 2. Aufl. Juni 2014.

Economic Co-operation and Development, OECD)⁷ und versuchen, diese in *hard law* zu übersetzen.⁸ Die internationalen Standards sind daher bei der Auslegung der gesetzlichen Regelungen grundsätzlich zu berücksichtigen.⁹ Gleichzeitig bilden sie einen wichtigen Maßstab für eine kritische Analyse und Bewertung der nationalen Regelungen in der Praxis.

3 GRUNDLAGEN UND ZIEL DER STUDIE

Ob Regulierungen wie das LkSG sich letztlich als Papier-tiger erweisen oder tatsächlich zu einem verbesserten Menschenrechtsschutz in globalen Produktionsprozessen beitragen, hängt wesentlich von der Zielgenauigkeit und internationalen Anschlussfähigkeit der Regelungen wie auch der konkreten Umsetzung in der Praxis ab. Dabei ist entscheidend, dass betroffene Rechteinhaber*innen, Gewerkschaften und Partnerorganisationen aus den Produktionsländern die Gesetze nutzen und ihre Umsetzung wesentlich mitgestalten (können).¹⁰

Deutsche zivilgesellschaftliche Organisationen wie das ECCHR, Brot für die Welt (BfdW) und Misereor unterstützen Betroffene und Partnerorganisationen daher seit Inkrafttreten des LkSG am 1. Januar 2023 durch Information, Beratung und bei der Einreichung konkreter Beschwerdefälle. Auf diese Weise versuchen sie, die Anliegen von Betroffenen in den Umsetzungsprozess des neuen Gesetzes einzubringen und diesen kritisch zu begleiten.

Das ECCHR hat gemeinsam mit deutschen und internationalen Partnerorganisationen auf Basis des LkSG bisher folgende Beschwerdefälle wegen emblematischer Menschenrechtsverletzungen in verschiedenen Hochrisikosektoren eingereicht bzw. unterstützt:

- BAFA-Beschwerde gegen Amazon und IKEA durch die lokale bangladeschische Gewerkschaft NGWF vertreten durch FEMNET wegen der **Verletzung von Arbeits- und Gewerkschaftsrechten in bangladeschischen Textil-Zulieferfabriken**, → FALL 5 S.37
- Hinweis an das BAFA wegen des Verdachts der **Zwangsarbeit in Zulieferbetrieben deutscher Automobilhersteller (VW, BMW und Mercedes Benz) in Xinjiang** in China, → FALL 6 S.44
- Unternehmensinterne Beschwerden der lokalen Gewerkschaften ASTAC und SITRAP vertreten durch Oxfam Deutschland gegen vier deutsche Supermärkte (Aldi, Lidl, Edeka und Rewe) sowie BAFA-Beschwerden gegen Edeka und Rewe wegen **Arbeitsrechtsverletzungen auf Bananen- und Ananasplantagen in Ecuador und Costa Rica**, → FALL 3 S.21
- zunächst unternehmensinterne und schließlich BAFA-Beschwerde indigener Gemeinden und einzelner Gemeindemitglieder in Guatemala gegen Edeka wegen **Menschenrechtsverletzungen in der Palmölzulieferkette**, → FALL 4 S.26
- weitere unternehmensinterne Beschwerden der lokalen pakistanischen Gewerkschaft NTUF gegen mehrere große Textilfirmen wegen der **Verletzung von Arbeits- und Gewerkschaftsrechten in ihren pakistanischen Zulieferbetrieben** → FALL 1 S.12
- und unternehmensinterne Beschwerde brasilianischer zivilgesellschaftlicher Organisationen zusammen mit Misereor gegen die Deutsche Bahn AG wegen einer möglichen Beteiligung an einem **Hafen- und Bahnprojekt im brasilianischen Bundesstaat Maranhão zulasten von Menschenrechten und Umwelt**. → FALL 2 S.17

Zusätzlich stehen das ECCHR, BfdW und Misereor in engem Austausch mit vielen weiteren, von den Geschäftspraktiken transnational agierender Unternehmen negativ betroffenen Menschen und ihren gewerkschaftlichen oder zivilgesellschaftlichen Unterstützer*innen weltweit.

Mithilfe einer Analyse und vorläufigen Bewertung der bisherigen Um- und Durchsetzungspraxis des LkSG soll diese Publikation einen Beitrag zur Versachlichung der Debatte leisten. Denn in den derzeitigen unsäglichen Debatten über sogenannte „Bürokratiemonster“ und angeblich unverhältnismäßige Belastungen für Unternehmen gerät zunehmend aus dem Blick, worum es eigentlich geht: die Einhaltung

7 Insbesondere [OECD, OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen zu verantwortungsvollem unternehmerischem Handeln](#), 4. September 2023, sowie sowie die vom Büro der UN-Hochkommissarin für Menschenrechte (OHCHR) sowie von der OECD veröffentlichten branchenübergreifenden und branchenspezifischen Leitfäden.

8 Vgl. für das LkSG: BT-Drs.. 19/28649, S.23 sowie für die EU CSDDD: Erwägungsgründe (EG) 5, 6, 37, 45, 53, 62.

9 Vgl. für das LkSG: Kämpf in Johann/Sangi, Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz Handkommentar (HK-LkSG), 1. Aufl. 2023, LkSG § 8 Rn. 3.

10 Zur grundlegenden Bedeutung der effektiven Einbeziehung von Rechteinhaber*innen und sonstigen Stakeholdern für die Wirksamkeit menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten siehe etwa Global Justice Clinic der Universität Erfurt, Deutsches Institut für Menschenrechte und Universität Luxemburg, [Strengthening Stakeholder Engagement in the EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive](#), Juni 2023.

grundlegender Rechte von Millionen von Menschen entlang globaler Lieferketten. Auf der Basis zweijähriger Erfahrung mit konkreten Beschwerdefällen geht diese Studie folgenden Fragen nach:

- Inwiefern entsprechen Text und bisherige Auslegung des LkSG durch Unternehmen und das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) den international anerkannten Standards für menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflichten?
- Inwieweit wird das LkSG in der bisherigen Anwendungspraxis seinem Anspruch und Versprechen gerecht, die Menschenrechtslage in transnationalen Wertschöpfungsketten zu verbessern? Werden insbesondere die Perspektiven und Anliegen von Rechteinhaber*innen angemessen berücksichtigt?
- Wo gibt es noch Nachbesserungsbedarf – sowohl am Gesetzestext selbst als auch mit Blick auf die bisherige Um- und Durchsetzung in der Praxis?

Diese Fragen sind gerade auch mit Blick auf die anstehende Umsetzung der EU CSDDD und trotz – oder gerade wegen – der jüngsten Angriffe und Diskussionen um die Abschaffung oder Abschwächung der gerade erst in Kraft getretenen Regulierungen von besonderer aktueller Relevanz. Der Text enthält deshalb jeweils am Ende eines Abschnitts hervorgehobene Ausführungen zu relevanten Regelungsinhalten der EU CSDDD und entsprechende Empfehlungen zur Umsetzung der Richtlinie unter Berücksichtigung der bisherigen Praxiserfahrungen in Deutschland.

4 DARSTELLUNG UND VORLÄUFIGE BEWERTUNG UNTERNEHMENS- INTERNER BESCHWERDEVERFAHREN

Seit Inkrafttreten des LkSG am 1.1.2023 müssen seinem persönlichen Anwendungsbereich unterfallende Unternehmen bestimmte menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflichten beachten, um im Gesetz näher definierte Menschenrechtsverletzungen und Umweltrisiken in ihren Lieferketten¹¹ zu vermeiden oder zu minimieren bzw. Verstöße zu beenden (§ 3 LkSG).

ÜBERSICHT Unternehmerische Sorgfaltspflichten nach dem LkSG

Das LkSG benennt acht, entlang der Lieferkette abgestufte, unternehmerische Sorgfaltspflichten:

1. Einrichtung eines angemessenen und wirksamen **Risikomanagements**, das die einzelnen Sorgfaltspflichten (siehe die nachfolgenden Stichpunkte) abbildet (§ 4 LkSG).
2. Ermittlung der menschenrechtlichen und umweltbezogenen Risiken im Rahmen einer sogenannten **Risikoanalyse**. Hierbei können auch bestimmte Risiken priorisiert werden (§§ 5 und 9 Abs. 3 LkSG). Die Risikoanalyse ist im eigenen Geschäftsbereich und für unmittelbare Zulieferer regelmäßig (neu) zu erstellen. Mittelbare Zulieferer sind nur dann ad hoc einzubeziehen, wenn entweder eine wesentliche Veränderung der Risikolage in der Lieferkette zu erwarten ist oder dem Unternehmen tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, die Menschenrechtsverletzungen oder Umweltverstöße bei mittelbaren Zulieferern möglich erscheinen lassen.
3. Abgabe einer **Grundsatzerklärung** durch die Unternehmensleitung, in der sie beschreibt, wie das Unternehmen die Sorgfaltspflichten umsetzt und welche Risiken es vorrangig adressiert.
4. Für den Fall der Feststellung von Risiken: Entwicklung und Umsetzung von **Präventionsmaßnahmen** im eigenen Geschäftsbereich und gegenüber unmittelbaren Zulieferern (§ 6 Abs. 1, 3, 4 LkSG). Geeignete Präventionsmaßnahmen sind auch bei mittelbaren Zulieferern ad hoc zu ergreifen, wenn dem Unternehmen tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, die dort Menschenrechtsverletzungen oder Umweltverstöße möglich erscheinen lassen (§ 9 Abs. 3 LkSG).
5. Bei festgestellten oder unmittelbar bevorstehenden Verstößen unverzügliche Ergreifung von **Abhilfemaßnahmen** im eigenen Geschäftsbereich und bei den unmittelbaren Zulieferern (§ 7 LkSG). Dasselbe gilt gegenüber mittelbaren Zulieferern in der tieferen

¹¹ Die Lieferkette im Sinne des LkSG umfasst alle Schritte im In- und Ausland, die für die Herstellung von Produkten oder die Erbringung von Dienstleistungen durch das Unternehmen erforderlich sind, beginnend mit der Gewinnung von Rohstoffen bis hin zur Lieferung an den Endkunden. Dazu gehören neben dem eigenen Geschäftsbereich auch die Handlungen der unmittelbaren und mittelbaren Zulieferer eines Unternehmens (vgl. § 2 Abs. 5 LkSG).

Lieferkette – sofern tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, die Menschenrechtsverletzungen oder Umweltverstöße bei diesen möglich erscheinen lassen (§ 9 Abs. 3 LkSG).

6. Einrichtung eines **Beschwerdeverfahrens** mit schriftlicher Verfahrensordnung, das auch für Betroffene von Verstößen bei mittelbaren Zulieferern zugänglich ist (§§ 8 und 9 Abs. 1 LkSG).
7. **Interne Dokumentation** der Maßnahmen zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten und Aufbewahrung für 7 Jahre (§ 10 Abs. 1 LkSG).
8. **Berichterstattung** über festgestellte Risiken und ergriffene Maßnahmen gegenüber der Öffentlichkeit und dem BAFA innerhalb von vier Monaten nach Ablauf eines Geschäftsjahres (§§ 10 Abs. 2, 12 LkSG)

Alle ergriffenen Maßnahmen müssen **wirksam und angemessen** sein.

Maßnahmen sind wirksam, wenn sie geeignet sind, Risiken und Verletzungen in der Lieferkette, die das Unternehmen verursacht oder zu denen es beigetragen hat, zu verhindern, zu beenden oder deren Ausmaß zu minimieren (§ 4 Abs. 2 LkSG). Die Wirksamkeit der Präventions- und Abhilfemaßnahmen sowie des Beschwerdeverfahrens muss regelmäßig evaluiert werden (§§ 6 Abs. 5, 7 Abs. 4, 8 Abs. 5 LkSG).

Welche Maßnahme angemessen ist, bestimmt sich nach Art und Umfang der Geschäftstätigkeit des Unternehmens, Einflussvermögen auf den unmittelbaren Verursacher des Risikos oder Verstoßes, Schwere, Wahrscheinlichkeit und Umkehrbarkeit der Verletzung sowie der Art des eigenen Verursachungsbeitrags (§ 3 Abs. 2 LkSG).

Bei der Gestaltung und Umsetzung aller Sorgfaltsmaßnahmen müssen Unternehmen die **Interessen der Betroffenen (Stakeholder) angemessen berücksichtigen** (§ 4 Abs. 4 LkSG). Dazu gehören die Beschäftigten im Unternehmen und in der Lieferkette, aber bei größeren Projekten auch Anwohner*innen, wenn diese z. B. durch Umweltverschmutzung betroffen sein können. Ein Dialog in Form von Konsultationen mit Stakeholdern ist im LkSG nicht ausdrücklich vorgeschrieben. Die Unternehmen müssen jedoch intern dokumentieren, wie sie deren Interessen berücksichtigt haben.

Eine der grundlegenden unternehmerischen Sorgfaltspflichten ist die Einrichtung eines Beschwerdeverfahrens.¹² Anders als andere Sorgfaltspflichten des LkSG gilt diese Pflicht von Anfang an ausdrücklich auch in Bezug auf mittelbare Zulieferer. Dies verdeutlicht bereits den hohen Stellenwert, den diese Pflicht im System der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten einnimmt.¹³ Zum einen sollen direkte Beschwerdekanaäle Unternehmen bei

der Ermittlung struktureller nachteiliger menschenrechtlicher Auswirkungen helfen und gleichzeitig die unabhängige Überprüfung der Wirksamkeit des bisherigen Risikomanagements des Unternehmens ermöglichen.¹⁴ Daneben haben die Beschwerdeverfahren insbesondere eine wichtige Rechtsschutzfunktion für negativ von Unternehmensaktivitäten betroffene Personen. Eine besonders hervorgehobene Rolle kommt ihnen im Zusammenhang transnationaler Wertschöpfungsketten zu. Denn in solchen transnationalen Konstellationen bestehen ganz erhebliche zusätzliche Zugangshindernisse zu formellen Rechtsschutzinstrumenten – wie etwa klassischen zivilrechtlichen Klagen,¹⁵ aber auch behördlichen Verfahren (siehe dazu die Ausführungen unter 5.1.1.).

Das LkSG stellt einige Kernanforderungen an die von verpflichteten Unternehmen einzurichtenden Beschwerdeverfahren (vgl. § 8 in Verbindung mit § 9 sowie §§ 3 und 4 LkSG). Die Anforderungen spiegeln die in VNLP Nr. 31 enthaltenen evidenzbasierten Wirksamkeitskriterien für außergerichtliche Beschwerdemechanismen wider.¹⁶ Um wirksam zu sein, müssen Beschwerdemechanismen demnach legitim, zugänglich, ausgewogen, berechenbar, transparent, rechtekompatibel, auf Austausch und Dialog aufgebaut sein sowie als Quelle kontinuierlichen Lernens verstanden und genutzt werden.¹⁷ Die Kriterien werden international fortlaufend weiterentwickelt und konkretisiert.¹⁸ Bereits im Jahr 2021 wurden sie darüber hinaus auch in einem Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Justiz (BMJ)¹⁹ im direkten Zusammenhang mit der Verabschiedung des LkSG präzisiert.

Die Effektivitätskriterien sind bei der Auslegung des LkSG maßgeblich zu berücksichtigen²⁰ und sollten von Unternehmen ihrer jährlichen und anlassbezogenen

¹² BAFA, *Rechenschaftsbericht 2023 nach dem Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz* (Rechenschaftsbericht 2023), Juli 2024, S. 15.

¹³ Kocher in Kaltenborn/Krajewski/Rühl/Saage-Maaß, *Lieferkettensorgfaltspflichtenrecht* (KKRS/Kocher LkSG), 1. Aufl. 2023, § 8 Rn. 2.

¹⁴ HK-LkSG/Kämpf LkSG § 8 Rn. 1 f.

¹⁵ Vgl. KKRS/Kocher LkSG § 8 Rn. 8 f.

¹⁶ HK-LkSG/Kämpf LkSG § 8 Rn. 34.

¹⁷ VNLP Nr. 31.

¹⁸ Siehe VN-Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR), *Accountability and Remedy Project III: Enhancing effectiveness of non-State-based grievance mechanisms in cases of business-related human rights abuse* (OHCHR ARP III).

¹⁹ Gläßer et al., *Außergerichtliche Beschwerdemechanismen entlang globaler Lieferketten* (Gläßer et al.), Juli 2021.

²⁰ Vgl. HK-LkSG/Kämpf LkSG § 8 Rn. 3f.; KKRS/Kocher LkSG § 8 Rn. 13; Lüneborg in Gehling/Ott, *Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz* (Gehling/Ott/Lüneborg LkSG), 1. Aufl. 2022, § 8 Rn. 1.

Wirksamkeitsüberprüfung der Beschwerdemechanismen nach § 8 Abs. 5 LkSG zugrunde gelegt werden.²¹ Sie bilden zusammen mit dem Text des LkSG daher einen geeigneten Maßstab für eine kritische Analyse und vorläufige Bewertung der bisherigen Unternehmenspraxis im Umgang mit konkreten LkSG-Beschwerden.

4.1 ZUGÄNGLICHKEIT

MANGELNDE TRANSPARENZ ÜBER LIEFERBEZIEHUNGEN UND WEITERE FAKTISCHE ZUGANGSHÜRDEN

Nach § 8 Abs. 4 S. 2, § 9 Abs. 1 LkSG müssen Beschwerdeverfahren für potentiell Beteiligte zugänglich und so eingerichtet sein, dass sie es ermöglichen, auf menschenrechtliche oder umweltbezogene Risiken und Pflichtverletzungen hinzuweisen, die durch das wirtschaftliche Handeln des Unternehmens selbst oder eines unmittelbaren oder mittelbaren Zulieferers entstanden sind. Das setzt zunächst voraus, dass der Mechanismus allen Stakeholdergruppen, für den er vorgesehen ist, auch tatsächlich bekannt ist.²² Unternehmen müssen daher Informationen zur Erreichbarkeit und Zuständigkeit des Mechanismus in einer Weise öffentlich zugänglich machen (§ 8 Abs. 4 S. 1 LkSG), die sicherstellt, dass alle potentiellen Beschwerdeführenden – inklusive beispielsweise Arbeiter*innen in der Fabrik eines mittelbaren Zulieferers – den Mechanismus auch tatsächlich nutzen können.²³ Gemäß § 8 Abs. 4 Satz 2 LkSG haben Unternehmen Beschwerdeführende darüber hinaus wirksam vor Benachteiligung oder Bestrafung aufgrund der Beschwerdeeinreichung zu schützen.

Unternehmenspraxis

In der Praxis sind unternehmensinterne Beschwerdeverfahren für viele potentielle Beteiligte, insbesondere in der tieferen Lieferkette, bisher oft nur schwer oder gar nicht zugänglich und tatsächlich nutzbar.

Ein grundsätzliches Problem für den Zugang zu Beschwerdemechanismen ist die **mangelnde Transparenz über die Lieferbeziehungen** vieler LkSG-pflichtiger Unternehmen. In der Folge können Betroffene von Menschenrechtsverletzungen oder Umweltschäden in Produktions- und Anbauländern oft gar nicht wissen, für welche transnationalen, möglicherweise LkSG-pflichtigen Unternehmen sie produzieren und demnach ob und wenn ja bei welchem Unternehmen ein Beschwerdemechanismus existiert, auf dessen Nutzung sie einen Anspruch haben.

Die negativen Auswirkungen dieses Problems auf die tatsächliche Zugänglichkeit von Beschwerdemechanismen zeigte sich exemplarisch etwa bei seitens des ECCHR gemeinsam mit FEMNET unterstützten Beschwerden von (anonymisierten) Textilarbeiter*innen sowie der pakistanischen Gewerkschaft National Trade Union Federation (NTUF) gegenüber mehreren großen europäischen Textilunternehmen:²⁴

In diesem Fall hatte eine Befragung von Arbeiter*innen im Jahr 2023 massive Verletzungen von Arbeitsrechten in verschiedenen Textilfabriken in Karatschi, Pakistan dokumentiert. Dabei bestanden für all diese Fabriken konkrete Anhaltspunkte dafür, dass (auch) verschiedene mutmaßlich LkSG-pflichtige Unternehmen zu ihren Abnehmern gehörten. Allerdings war keiner*keinem der befragten Arbeiter*innen ein Beschwerdemechanismus eines (LkSG-pflichtigen) transnationalen Unternehmens bekannt, bei dem sie sich über die Missstände hätten beschweren können. Eine Desktoprecherche ergab jedoch, dass alle betroffenen Unternehmen mehr oder weniger einfach online auffindbare Beschwerdekanäle eingerichtet hatten. Als wir über diese Kanäle Beschwerden wegen der dokumentierten Missstände einreichten, erhielten wir von einigen der betroffenen Unternehmen lediglich die Rückmeldung, dass sie keine Ware (mehr) von den durch uns konkret benannten Fabriken bezögen und daher nicht zum Handeln verpflichtet seien. Teilweise behaupteten die Unternehmen, dass eine Lieferbeziehung nie bestanden habe, teilweise sei sie bereits vor einiger Zeit beendet worden oder eine Lieferbeziehung bestünde nur zu anderen Produktionseinheiten des benannten Zulieferunternehmens. Im Ergebnis führte dies dazu, dass die von teilweise massiven Arbeitsrechtsverletzungen betroffenen Arbeiter*innen in manchen der Fabriken selbst mit Unterstützung durch NTUF sowie FEMNET und ECCHR als ihre internationalen Partnerorganisationen nicht in der Lage waren, herauszufinden, bei welchem Unternehmen sie sich wie über die Verletzungen effektiv beschweren können.

²¹ BAFA, Handreichung „Beschwerdeverfahren nach dem Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz“ (Handreichung zum Beschwerdeverfahren), Oktober 2022, S. 16 f.; HK-LkSG/Kämpf LkSG § 8 Rn. 61.

²² VNLP Nr. 31 (b); vgl. auch BAFA Handreichung zum Beschwerdeverfahren, S. 11.

²³ Vgl. KKRS/Kocher LkSG § 8 Rn. 120.

²⁴ Siehe zum Hintergrund dieses Falls das Fallbeispiel 1 auf Seite 12 f.

FALLBEISPIEL 1

Unternehmensinterne Beschwerden bei KiK und 6 weiteren großen Textilunternehmen wegen Nichtzahlung des örtlichen Mindestlohns und Missachtung weiterer Arbeitsrechte in pakistanischen Zulieferfabriken

Im September 2023 reichten die pakistanische Gewerkschaft NTUF, die Frauenrechtsorganisation FEMNET und das ECCHR unternehmensinterne Beschwerden bei sieben großen Textilunternehmen ein, darunter KiK.

Vorwürfe und Hintergrund

Im ersten Halbjahr 2023 führte NTUF in Zusammenarbeit mit FEMNET und ECCHR in Karatschi (Pakistan) eine Studie²⁵ durch, bei der über 350 Arbeiter*innen aus über 20 Textilfabriken von seitens der Gewerkschaft geschulten Arbeiter*innen abseits ihrer Arbeitsplätze befragt wurden. Die Untersuchung bestätigte schon vielfach dokumentierte strukturelle Arbeitsrechtsverstöße in pakistanischen Textilfabriken, die große europäische Marken beliefern: Fast kein*e Arbeiter*in erhielt einen existenzsichernden Lohn, mehr als zwei Drittel erhielten nicht einmal den gesetzlichen Mindestlohn (dessen signifikante Erhöhung die lokalen Gewerkschaften erkämpft hatten). Die meisten hatten keine schriftlichen Arbeitsverträge, waren über Dritte beschäftigt, leisteten Akkordarbeit und waren weder sozial- noch rentenversichert.

Forderungen gegenüber den Unternehmen

Die Beschwerdeführenden forderten die Unternehmen auf, ihren gesetzlichen Sorgfaltspflichten nachzukommen und dabei insbesondere:

- die ausstehenden Löhne seit dem 1. Januar 2023 zu berechnen und für eine Auszahlung zu sorgen,
- sicherzustellen, dass ihre Zulieferer das örtliche Arbeitsrecht einhalten und
- die eigenen Einkaufspraktiken kritisch zu überprüfen und so anzupassen, dass sie die Zahlung angemessener Löhne und die Einhaltung des sonstigen Arbeitsrechts durch ihre Zulieferer in der Zukunft ermöglichen.

Reaktion der Unternehmen

Alle Unternehmen haben die Beschwerden beantwortet, jedoch sind ihre Maßnahmen entweder verspätet, unvollständig oder unverbindlich geblieben. Es fehlte oft an konkreten Zeitplänen, umfassenden Informationen über die ergriffenen Maßnahmen und Ergebnissen der Korrekturpläne. Oft mussten die Beschwerdeführenden mehrmals nachhaken, um nach Monaten überhaupt eine

Zwischennachricht zum Stand des Verfahrens zu erhalten. Mehrere Unternehmen argumentierten, keine Verpflichtungen nach dem Lieferkettengesetz zu haben, da sie angeblich keine Hinweise auf Verstöße fanden oder keine Lieferbeziehung zu den benannten Fabriken (mehr) bestanden. Andere Unternehmen waren zwar bereit, mit den Beschwerdeführenden zu sprechen und die Vorwürfe zu untersuchen. Viele Unternehmen griffen dabei auf aber Audits oder Fragebögen zurück, deren Methodik und Aussagekraft fragwürdig blieben. Beispielsweise umfassten sie meist keine Gespräche mit Arbeiter*innen oder führten die Interviews in der Fabrik in Anwesenheit des Managements durch. Wenn die Audits die Vorwürfe dennoch teilweise bestätigten, teilten die Unternehmen lediglich mit, dass sie Maßnahmenpläne erstellt hätten, verweigerten dann jedoch detaillierte Informationen zu deren Inhalt, Umsetzung oder Erfolg.

Im Vergleich zu den anderen Unternehmen reagierte KiK zunächst erfreulich schnell und ermunterte seinen Zulieferer, eine Vereinbarung mit der Gewerkschaft NTUF über die Zahlung von Mindestlöhnen und die Einhaltung des örtlichen Arbeitsrechts zu unterschreiben. Die Vereinbarung konnte in mehreren Verhandlungsrunden noch weiter verbessert werden. In der finalen Vereinbarung verpflichtet sich der Zulieferer u. a., der Gewerkschaft Zugang zu den Arbeiter*innen zu gewähren. Nach Unterzeichnung der Vereinbarung wurde jedoch schnell deutlich, dass der Zulieferer nicht willens war, ernsthaft an einer Verbesserung der Situation für die Beschäftigten zu arbeiten. Die getroffene Vereinbarung allein konnte daran nichts ändern: Bereits kurz nach der Unterzeichnung der finalen Fassung im Februar 2024 versuchte der Zulieferer durch eine vorgetäuschte Wahl, eine vermeintliche Arbeiter*innenvertretung in der Fabrik zu installieren. Kurz darauf entließ er über 140 Arbeiter*innen unter Verstoß gegen arbeitsrechtliche Vorschriften, unter ihnen auch diejenigen, die sich über die vorgetäuschte Wahl beschwert hatten. Proteste seitens NTUF gegen dieses Vorgehen tat der Zulieferer als ungebührliche Einmischung ab. Wiederholte Versuche, KiK einzubeziehen, um ihren Zulieferer zur Einhaltung der Vereinbarung zu bewegen, scheiterten. Insbesondere weigerte sich KiK von Anfang an, selbst Teil der Vereinbarung zu werden, sich an den Kosten zu beteiligen und auch die Rolle seiner eigenen Einkaufspraktiken in den Blick zu nehmen. Und sobald es zu Schwierigkeiten vor Ort kam, setzte KiK trotz der wiederholt vorgebrachten

²⁵ Vgl. FEMNET/ECCHR: Keine Verträge, keine Rechte: Wie die Modeindustrie ihre Arbeiter*innen um Mindestlöhne betrügt, 2023.

Bedenken der Beschwerdeführenden erneut auf unzuverlässige Sozialaudits, statt gemeinsam mit der Gewerkschaft und seinem Zulieferer im Dialog nach Lösungen zu suchen. Trotz dieser Kritik präsentierte KiK sein Vorgehen öffentlich als Erfolgsmodell und stellte die Einigung als Beweis für die eigene Vorreiterrolle dar. In seinem LkSG-Bericht für 2023²⁶ geht KIK zwar kurz auf identifizierte Rechtsverstöße in seiner pakistanischen Lieferkette ein, die u.a. durch Gewerkschaftsabkommen abgestellt worden seien. Dass KiK erst durch eine Beschwerde auf die Verstöße aufmerksam gemacht wurde und dass die Verletzungen nach Aussagen der Beschwerdeführenden fort dauern, bleibt jedoch unerwähnt.

²⁶ KiK Textilien und Non-Food GmbH, Bericht zum LkSG (Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz), 14.05.2024.

Das Problem der mangelnden Kenntnis der Lieferbeziehungen und verfügbaren Beschwerdemechanismen dürfte für Beschäftigte in vielen anderen Branchen mindestens genauso groß, wenn nicht sogar noch größer sein. Denn die Textilindustrie gehört aufgrund des nach vielen schrecklichen Fabrikunglücken in den letzten Jahren immer weiter gestiegenen öffentlichen Drucks und zahlreicher zivilgesellschaftlicher Initiativen zu den vergleichsweise transparenteren Branchen. In vielen anderen Branchen sind die Lieferbeziehungen für die Öffentlichkeit und insbesondere für die Betroffenen noch um ein Vielfaches schwieriger bis gar nicht nachzuvollziehen.

Neben der mangelnden Kenntnis der Beschwerdemechanismen bestehen nach unseren Erfahrungen in der Praxis meist noch **weitere erhebliche Zugangshürden**. Dazu gehören insbesondere:

- **Sprachbarrieren:** Die meisten von uns oder unseren Partner*innen genutzten/untersuchten Mechanismen waren nicht in den lokalen Sprachen auffindbar/zugänglich.
- **Schriftform:** Ein relevanter Teil der befragten Arbeiter*innen in Karatschi gab an, kaum lesen und schreiben zu können, sodass für sie nur schriftlich bekannte bzw. nutzbare Beschwerdekanäle nicht selbständig nutzbar sind.
- **Furcht vor Repression und mangelndes Vertrauen:** Alle (!) im Rahmen der oben erwähnten Studie sowie in Einzelinterviews durch Juristinnen des ECCHR in Karatschi befragten Textilarbeiter*innen gaben an, im Fall der Einreichung einer Beschwerde mit Klarnamen damit zu rechnen, sofort entlassen zu werden und Schwierigkeiten zu bekommen, einen neuen Job in einer anderen Fabrik zu finden. Lokale Fabrikbesitzende und transnationale Unternehmen wurden von den Befragten dabei in der Regel als Einheit wahrgenommen, sodass kein Vertrauen darin bestand, dass transnationale Unternehmen ihre Identität nicht doch auch mit den lokalen Fabrikbesitzenden teilen würden. Das gleiche Bild zeigte sich auch in vielen in den letzten beiden Jahren geführten Einzelgesprächen des ECCHR mit Betroffenen in anderen Branchen und Regionen.

Vorläufige Bewertung und Empfehlungen für mehr Wirksamkeit

Die geschilderten weit verbreiteten Zugangshindernisse sind zum Teil struktureller Natur und werden sowohl in der Regierungsbegründung zum LkSG²⁷ als auch in der BAFA-Handreichung zum Beschwerdeverfahren nach dem LkSG ausdrücklich als solche benannt. Es ist Aufgabe und zentraler Teil der Sorgfaltspflicht von Unternehmen, bestehende

Zugangshürden zunächst zu identifizieren und im zweiten Schritt konkrete Maßnahmen zu ergreifen, um diese möglichst abzubauen. Die BAFA-Handreichung enthält hierzu nützliche Hinweise.²⁸

Hier besteht zwei Jahre nach Inkrafttreten des LkSG noch enormer Nachbesserungsbedarf.

In einem ersten Schritt müssen Unternehmen (größere) Transparenz über ihre Lieferketten schaffen.²⁹ Hier könnten Unternehmen risikobasiert vorgehen und zunächst sicherstellen, dass zumindest die Arbeiter*innen in Fabriken oder auf Plantagen in Hochrisikobranchen und/oder -regionen, die Produkte für die jeweiligen Unternehmen herstellen, wissen (können), für welche Unternehmen sie tätig sind. Dies erfordert eine proaktive Bekanntmachung in lokalen Betrieben und Gemeinden.³⁰ Ohne dieses Mindestmaß an Transparenz zumindest gegenüber den Beschäftigten in der eigenen Lieferkette sind auf dem Papier (bzw. online) eingerichtete Beschwerdekanäle ungeeignet, Hinweise auf Risiken und Verletzungen in den Lieferketten der betroffenen Unternehmen zu ermöglichen. Sie tragen somit auch nicht zur Erfüllung der gesetzlichen Pflichten bei.

Es wird außerdem entscheidend darauf ankommen, dass das BAFA nicht nur prüft, ob Unternehmen auf dem Papier (bzw. auf ihrer Website) einen theoretisch zugänglichen Beschwerdemechanismus eingerichtet haben, sondern ob und wie dieser auch tatsächlich für die relevanten Betroffenengruppen zugänglich (und auch im Übrigen wirksam) ist. Sollte dies nicht der Fall sein, muss das BAFA klare, überprüfbare Nachbesserungen verlangen. Die Einrichtung eines angemessenen, auch für Betroffene bei mittelbaren Zulieferern zugänglichen Beschwerdeverfahrens ist schließlich eine zentrale, bußgeldbewehrte Sorgfaltspflicht. Das BAFA sollte daher klarstellen, dass eine Verletzung dieser Pflicht nicht nur dann vorliegt, wenn gar kein Beschwerdemechanismus eingerichtet wird, sondern auch dann, wenn dieser noch nicht einmal den Minimalanforderungen an einen wirksamen und angemessenen, für Betroffene tatsächlich zugänglichen Mechanismus entspricht. Das gilt sowohl für Überprüfungen im Zuge konkreter Beschwerdeverfahren als auch im Rahmen allgemeiner, risikobasierter Kontrolltätigkeit.

²⁷ BT-Drs. 19/28649, S. 50.

²⁸ BAFA, Handreichung zum Beschwerdeverfahren, S. 12.

²⁹ So auch Gläßer et al., S. 11.

³⁰ Gläßer et al., S. 11 und 191.

Für eine Verbesserung der tatsächlichen Zugänglichkeit der Beschwerdemechanismen ist demzufolge eine konsequente(re), an den Effektivitätskriterien der VNLP orientierte Auslegung sowie Um- und Durchsetzung des LkSG durch verpflichtete Unternehmen und das BAFA notwendig.

Die dargestellten Praxiserfahrungen sollten darüber hinaus auch bei der Umsetzung der EU CSDDD in nationales Recht berücksichtigt werden. Die EU CSDDD (in ihrer im Sommer 2024 in Kraft getretenen Fassung) regelt in Art. 14 Abs. 3 ausdrücklich, dass Unternehmen die relevanten Gewerkschaften und sonstigen Vertreter*innen von Beschäftigten über eingerichtete Beschwerdeverfahren aktiv informieren müssen. Darüber hinaus stellt die EU CSDDD in Erwägungsgrund (EG) 59 klar, dass die einschlägigen Zugangshindernisse bei der Gestaltung von Beschwerdeverfahren gebührend zu berücksichtigen sind, um einen tatsächlichen Zugang aller Interessenträger*innen zu den Mechanismen sicherzustellen. Schließlich sieht EG 71 die Möglichkeit der EU-Kommission vor, Unternehmen durch die Einführung einer Beobachtungsstelle für die Transparenz von Aktivitätsketten bei der Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten zu unterstützen.

Vor diesem Hintergrund scheinen folgende gesetzliche Klarstellungen im Zuge der Umsetzung in nationales Recht sinnvoll:

- Unternehmen müssen potentiell Betroffene aktiv über eingerichtete Beschwerdeverfahren unterrichten; gewerkschaftlichen Vertreter*innen kommt hierfür eine wichtige Mittler*innenrolle zu.
- Unternehmen müssen sich bei der Gestaltung von Beschwerdeverfahren aktiv um den Abbau einschlägiger faktischer Zugangshindernisse bemühen, um den tatsächlichen Zugang aller Interessenträger*innen sicherzustellen.
- Unternehmen müssen ein Mindestmaß an Transparenz über Lieferbeziehungen herstellen, soweit dies zur Erfüllung vorgenannter Pflichten erforderlich ist.

4.2 LEGITIMITÄT, AUSGEWOGENHEIT, BERECHENBARKEIT, TRANSPARENZ, DIALOGORIENTIERUNG

KEINE AUSREICHENDE INFORMATION UND BETEILIGUNG DER BESCHWERDEFÜHRENDEN

Nach § 8 Abs. 2 LkSG müssen verpflichtete Unternehmen eine angemessene Verfahrensordnung in Textform und öffentlich zugänglich festlegen. Diese muss klare Aussagen über die verfügbaren Verfahrensarten und den zeitlichen Rahmen der jeweiligen Verfahrensstufen treffen³¹ sowie die möglichen Verfahrensergebnisse und Mittel zur Überwachung der Umsetzung festlegen.³²

Nach § 8 Abs. 3 LkSG müssen die mit der Durchführung der Verfahren betrauten Personen unparteiisch handeln können. Insbesondere müssen sie von dem Unternehmen unabhängig und an Weisungen nicht gebunden sowie zur Verschwiegenheit verpflichtet sein. Es sollte darüber hinaus sichergestellt werden, dass die Verfahren von menschenrechtlich geschultem Personal geführt werden, das Erfahrung im Umgang mit verletzlichen Personen und möglichen Traumata hat. Nur so kann das Vertrauen der Betroffenen, für die die Verfahren vorgesehen sind, sichergestellt werden.

Unternehmen müssen darüber hinaus nach § 8 Abs. 4 Satz 1 LkSG nicht nur Informationen zur Erreichbarkeit und Zuständigkeit, sondern auch zur Durchführung des Beschwerdeverfahrens in geeigneter Weise klar und verständlich öffentlich zugänglich machen. Auch das ist wichtig, um allgemeines Vertrauen in die Wirksamkeit des Mechanismus zu bilden, sodass potentielle Nutzer*innen den Mechanismus auch tatsächlich in Anspruch nehmen.³³ Das Verfahren muss insgesamt transparent sein.³⁴ Betroffene, die Beschwerden einreichen (wollen), müssen insbesondere durch Beratung, Weitergabe von Informationen und Fachwissen und sonstige ggf. notwendige Unterstützungsmaßnahmen in die Lage versetzt werden, an dem Beschwerdeverfahren auf eine faire, informierte und respektvolle Weise teilzunehmen. Der Eingang von Hinweisen ist der hinweisgebenden Person zu bestätigen und der Sachverhalt mit ihr zu erörtern (§ 8 Abs. 1 Satz 3 und § 4 LkSG). Dies ist als ernsthafte Auseinandersetzung mit den konkreten Angaben der hinweisgebenden Person zu

³¹ BT-Drs. 19/28649, S. 49.

³² HK-LkSG/Kämpf LkSG § 8 Rn. 35.

³³ Vgl. BT-Drs. 19/28649, S. 49f.; VNLP Nr. 31, Kommentar (e), S. 46; Vgl. KKRS/Kocher LkSG § 8 Rn. 120.

³⁴ BT-Drs. 19/28649, S. 49.

verstehen, die Gelegenheit haben muss, hierauf zu reagieren. Besonders in Fällen, in denen die hinweisgebende Person zugleich Betroffene*r der behaupteten Verletzung ist, sollte die Erörterung die Frage geeigneter Präventions- und Abhilfemaßnahmen umfassen. Denn Unternehmen haben bei der Gestaltung ihrer Beschwerdeverfahren die Zielgruppen der Verfahren einzubeziehen und Dialog als Mittel der Verfahrensführung einzusetzen.³⁵ Im LkSG kommt dies insbesondere in § 4 Abs. 4 LkSG zum Ausdruck, der die angemessene Berücksichtigung der Interessen von Betroffenen sowohl bei Errichtung als auch Umsetzung des gesamten Risikomanagementsystems des Unternehmens vorschreibt und damit auch für Beschwerdeverfahren nach § 8 LkSG gilt. Beschwerdeführende sind hierfür kontinuierlich und nachvollziehbar über den jeweiligen Stand, Verlauf und geplante bzw. erreichte Zwischenschritte oder Entscheidungen zu informieren.³⁶

Unternehmenspraxis

Diesen Anforderungen an Legitimität, Ausgewogenheit, Berechenbarkeit, Transparenz sowie einer auf Austausch und Dialog aufgebauten Ausgestaltung von Beschwerdemechanismen wird die Unternehmenspraxis nach unseren Erfahrungen in vielen Fällen bisher nicht gerecht.

Allerdings gilt es hier zu differenzieren. Denn zumindest einige der betreffenden Unternehmen waren (anders als noch vor Inkrafttreten des LkSG) bereit, sich mit Beschwerdeführenden zusammzusetzen und ernsthaft über konkrete Präventions- und Abhilfemaßnahmen zu verhandeln.³⁷ Hier zeigt das Gesetz bereits Wirkung und stärkt die Position der Betroffenen sowie ihrer gewerkschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Unterstützer*innen im Dialog mit Unternehmen.

³⁵ Vgl. BT-Drs. 19/28649, S.49.

³⁶ KKRS/Kocher LkSG § 8 Rn. 101 f.; vgl. auch BAFA Handreichung zum Beschwerdeverfahren, S.9 und OHCHR, APR III, [Access to remedy in cases of business-related human rights abuse: A practical guide for Non-State-Based grievance mechanisms](#), HR/PUB/22/4, 2024, S.37 f. Dies dürfte sich zusätzlich auch aus § 4 Abs.4 LkSG ergeben, wonach die Interessen von Betroffenen im Rahmen unternehmerischer Sorgfaltsmaßnahmen angemessen zu berücksichtigen sind. Dies zielt auf die Einbindung der relevanten Stakeholder in die Unternehmensprozesse durch (in der Regel) direkte Konsultationen ab, mit dem Ziel, dass die Unternehmen die Situation richtig einschätzen und geeignete Präventions- und Abhilfemaßnahmen wählen, vgl. BT-Drs. 19/28649, S.43 f.

³⁷ Siehe etwa die Fallbeispiele 1 und 3 der Beschwerde gegen KiK (und andere Textilunternehmen) wegen Arbeitsrechtsverletzungen in Pakistan sowie der Beschwerde gegen Aldi und Lidl wegen Arbeitsrechtsverletzungen in Costa Rica und Ecuador auf S.12 f. und 21 f.

FALLBEISPIEL 2

Beschwerde bei der Deutschen Bahn AG wegen möglicher Beteiligung an Hafen- und Bahnprojekt im brasilianischen Bundesstaat Maranhão zulasten der Menschenrechte und der Umwelt

Am 31. Mai 2024 reichten Justiça nos Trilhos, Misereor, FDCL, Kooperation Brasilien und Rettet den Regenwald gemeinsam mit zwölf weiteren brasilianischen Organisationen im Rahmen des LkSG-Beschwerdeverfahrens der Deutsche Bahn AG eine Beschwerde wegen möglicher Beteiligung an einem Hafen- und Bahnprojekt im brasilianischen Bundesstaat Maranhão ein.

Vorwürfe und Hintergrund

Am 3.2.2023 hatte die DB Engineering & Consulting GmbH (als Teil der DB E.C.O. Group) die Unterzeichnung eines Memorandum of Understanding (MoU) mit dem Unternehmen Grão Para Maranhão (GPM) bekannt gegeben. Darin hatte die DB E&C Consulting ihr Interesse an einer Beteiligung an der Projektentwicklung und dem Betrieb des Alcântara Port Terminal (APT) und der Eisenbahnstrecke EF-317 im Bundesstaat Maranhão in Brasilien als Shadow Operator bekundet. In ihrer Beschwerde wiesen die genannten NGOs auf schwerwiegende ökologische und menschenrechtliche Risiken insbesondere für traditionelle Gemeinschaften hin, weil das Hafengebiet und die Bahntrasse Umweltschutzgebiete und das legale Amazonasgebiet durchquerten. Die Insel Cajual, wo das Terminal gebaut werden soll, gehört überdies zum weltweit größten Mangrovenschutzgebiet, den Reentrâncias Maranhenses. Damit drohe die Zerstörung natürlicher Lebensgrundlagen und der Nahrungsmittelversorgung der Bevölkerung, die zu großen Teilen vom Fischfang und der kleinbäuerlichen Landwirtschaft lebt. Rund 150.000 Zugvögel von mehr als 15 Arten reproduzieren sich auf der Insel Cajual.

Des Weiteren wären nach den bisher bekannten Plänen insgesamt mehr als 20 Gemeinden, darunter indigene und afrobrasilianische Quilombola-Gemeinden, entlang der 520 Kilometer langen Bahntrasse wie auch im Gebiet des Hafens direkt oder indirekt betroffen. Mindestens zwei Quilombola-Gemeinden würden demnach direkt von der Bahntrasse durchschnitten, eine dritte Gemeinde grenze direkt an die Trasse an. Unter den indigenen Gemeinden befinden sich in freiwilliger Isolation lebende Völker. Mindestens sechs indigene Völker wären vom Bau der Bahnstrecke betroffen. Die Beschwerdeführenden wiesen auf den erhöhten Schutzstatus und das Recht auf freie, vorherige und informierte Zustimmung gemäß Konvention

Nr. 169 der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organisation, ILO) hin, die Brasilien und Deutschland ratifiziert haben. Für das in Planung befindliche Hafen- und Bahnprojekt hatten die erforderlichen Konsultationen nicht oder nur unzureichend stattgefunden.

Weitere Vorwürfe betrafen das hohe Gesundheitsrisiko durch schwermetallhaltige Stäube durch Transportwaggons, den möglichen Eintrag von Schwermetallen in die Nahrungskette der lokalen Bevölkerung und die Durchtrennung von Schulwegen sowie Weide- und Wanderrouten von Tieren.

Forderungen gegenüber dem Unternehmen

Die Hinweisgeber*innen forderten die Deutsche Bahn AG in der Beschwerde auf, entsprechend den Anforderungen des deutschen LkSG und der eigenen Grundsatzerklärung des Unternehmens eine eigenständige und umfassende anlassbezogene Risikoanalyse durchzuführen, um drohende Menschenrechtsverletzungen und die Zerstörung von sensiblen Ökosystemen zu analysieren und zu verhindern. Dabei müssten Betroffene und ihre Unterstützerorganisationen angemessen konsultiert werden. Nur auf einer solchen Grundlage dürften die Deutsche Bahn AG und ihr Tochterunternehmen über eine Beteiligung am Projekt entscheiden.

Reaktion des Unternehmens

Am 27. Juni 2024 reagierte der Vorstandsvorsitzende der Deutsche Bahn AG Richard Lutz in einem Schreiben an Misereor persönlich auf die Beschwerde. Er bekräftigte das Bekenntnis des Unternehmens zu Menschenrechten und Grundfreiheiten und kündigte eine ordnungsgemäße Bearbeitung der Hinweise im Rahmen des Beschwerdeverfahrens an. Bereits am 5. Juni 2024 hatte das Team LkSG-Beschwerdeverfahren den Eingang der Beschwerde bestätigt und einen Austausch über den Sachverhalt angeboten, der einen Monat später auch stattfand. Ein wichtiger Fortschritt: Hatten die Deutsche Bahn und die DB E.C.O Group einen direkten Austausch mit potentiell Betroffenen und zivilgesellschaftlichen Organisationen aus Brasilien im Mai 2024 noch abgelehnt, so wurden diese als offizielle Hinweisgeber*innen im Rahmen des LkSG-Beschwerdeverfahrens nun angehört.

Im September 2024 sagte die DB den Hinweisgeber*innen als Zwischenergebnis zu, die benannten Risiken ggf. auch mit Unterstützung Dritter zu untersuchen, sofern und bevor das Unternehmen über eine Angebotslegung entscheiden würde. Ein solches Angebot sei derzeit jedoch nicht in Arbeit. Im Januar 2025 teilte die Deutsche Bahn AG den Hinweisgeber*innen schließlich mit, dass sie mit

GPM nicht mehr im Austausch stehe. Das 2022 unterzeichnete MoU sei ausgelaufen und nicht verlängert worden. Unklar ist, ob und inwiefern die zivilgesellschaftliche Beschwerde bei dieser Entscheidung gegen eine Verlängerung des MoU eine Rolle gespielt hat. Viel spricht dafür, dass andere wirtschaftliche, finanzielle und administrative Faktoren dazu beigetragen haben, vor allem die bisher fehlende Finanzierung für das Projekt.

Dennoch bleibt die Unternehmenspraxis insgesamt noch weit hinter den gesetzlichen Anforderungen und Potentialen zurück. Zu viele Unternehmen bezogen die Betroffenen überhaupt nicht ein oder beschränkten die Beteiligung auf ein oberflächliches Gesprächsangebot ohne ausreichende Informationen, die ein Gespräch auf Augenhöhe überhaupt erst ermöglichen. In den wenigsten Fällen schlossen die Gespräche die Frage der zu ergreifenden Präventions- oder Abhilfemaßnahmen mit ein.

In vielen Fällen erhielten die Beschwerdeführenden neben einer ersten Eingangsbestätigung und ggf. einer kurzen Zwischenmeldung, dass das Verfahren noch andauert, nach einiger Zeit (zwischen 2 und 10 Monaten) lediglich das Ergebnis des Verfahrens mitgeteilt, ohne dass mit ihnen der Fall zu irgendeinem Zeitpunkt mündlich oder schriftlich erörtert worden wäre oder sie sonst weitere Informationen erhalten hätten. Die allermeisten Unternehmen schienen davon auszugehen, dass die rein schriftliche, abstrakte Information über den Fort- und Ausgang der Risikoanalyse bzw. etwaige getroffenen Maßnahmen genüge. Insgesamt wurden meist nur wenige, sehr allgemeine Informationen über das Verfahren und (mögliche) Ergebnisse mit den Beschwerdeführenden geteilt. Insbesondere die Methoden der durchgeführten Untersuchung bzw. Risikoanalyse, ihre konkreten Ergebnisse sowie etwaige ergriffene Präventions- oder Abhilfemaßnahmen wurden grundsätzlich nicht in einer für die Beschwerdeführenden nachvollziehbaren Weise erläutert. Die Informationen erschöpften sich vielmehr in der Regel in der Mitteilung, ob die Vorwürfe bestätigt werden konnten und ggf. dass Gegenmaßnahmen ergriffen wurden. Damit betrachteten die meisten Unternehmen den Fall als erledigt. Auch auf Nachfrage der Beschwerdeführenden (etwa nach detaillierten Informationen, den genauen Auditergebnissen oder -berichten oder dem genauen Inhalt aufgestellter Abhilfepläne) wurden ihnen in der Regel keine weiteren Informationen mitgeteilt. Eine Prüfung, Bewertung und Kommentierung der Angemessenheit und Wirksamkeit der durchgeführten Analyse sowie etwaiger ergriffener Abhilfe- und Präventionsmaßnahmen war daher in diesen Fällen für die Beschwerdeführenden unmöglich. Es war für sie oft nicht einmal nachvollziehbar, ob und welche Maßnahmen am Ende wirklich ergriffen wurden.³⁸

Vorläufige Bewertung und Empfehlungen für mehr Wirksamkeit

Der Vergleich der gesetzlichen Anforderungen an Legitimität, Ausgewogenheit, Berechenbarkeit und Transparenz von Verfahren mit der bisherigen Unternehmenspraxis im Umgang mit konkreten Beschwerdefällen zeigt erhebliche Umsetzungsdefizite. Die notwendigen Nachbesserungen

lassen sich zwar auch hier grundsätzlich bereits durch eine konsequente(re), an den Effektivitätskriterien der VNLP orientierte, Auslegung, Um- und Durchsetzung des bestehenden LkSG erreichen. Im Interesse der Rechtssicherheit und um eine entsprechende Praxis in der Zukunft sicherzustellen, sollten die gesetzlichen Anforderungen dennoch im Gesetzestext mit Blick auf Informations- und Beteiligungsrechte von Betroffenen in den unternehmensinternen Verfahren klarer formuliert werden.³⁹

Auch hier bietet die EU CSDDD eine gute Grundlage für entsprechende Nachbesserungen. Denn Art. 14 sowie EG 59 enthalten klare und detaillierte Anforderungen und nehmen dabei ausdrücklich Bezug auf die Effektivitätskriterien der VNLP. Demnach sind unter ausdrücklicher Bezugnahme der internationalen Standards folgende Punkte im zukünftigen CSDDD-Umsetzungsgesetz unmissverständlich klarzustellen:

- Beschwerdeführende haben das Recht, von Unternehmen eine zeitnahe und angemessene Bearbeitung der Beschwerde zu verlangen.
- Unternehmen sind verpflichtet, zu begründen, weshalb sie eine Beschwerde als begründet oder unbegründet einstufen.
- Unternehmen sind im Fall einer begründeten Beschwerde verpflichtet, die Beschwerdeführenden über die ergriffenen und/oder noch zu ergreifenden Schritte und Maßnahmen zu informieren.
- Beschwerdeführende haben das Recht, die der Beschwerde zugrundeliegenden Missstände auf geeigneter Ebene mit Unternehmensvertreter*innen zu besprechen; hierzu gehört ausdrücklich auch die Erörterung möglicher Abhilfemaßnahmen.
- Beschwerdeführende haben das Recht, von Unternehmen angemessene Folgemaßnahmen zu einer eingereichten Beschwerde zu fordern.

³⁸ Vgl. hierzu etwa das Fallbeispiel 1 zu Beschwerden gegen mehrere Textilunternehmen wegen Arbeitsrechtsverletzungen in Pakistan (S. 12 f), sowie den Umgang von Rewe und Edeka mit Beschwerden wegen Menschenrechtsverletzungen in Ecuador und/oder Guatemala (Fallbeispiele 3 und 4 auf S.21 f. und 26).

³⁹ So auch schon Gläßer et al., S.449.

4.3 RECHTEKOMPATIBILITÄT

KAUM EFFEKTIVE ABHILFE

Rechtekompatibilität im Sinne von VNLP Nr. 31 (f) bedeutet, dass die Ergebnisse von Beschwerdeverfahren und insbesondere etwaige ergriffene Abhilfemaßnahmen im Einklang mit international anerkannten Menschenrechten stehen. Bei der Verfahrensgestaltung ist daher zu beachten, dass das Beschwerdeverfahren für von Verletzungen Betroffene auch Funktionen der Rechtsdurchsetzung erfüllt.⁴⁰ Zwar regelt § 8 LkSG selbst nicht, welche Maßnahmen zum Abschluss von Verfahren ergriffen werden müssen. Jedoch lösen im Rahmen des Beschwerdeverfahrens erlangte Kenntnisse über Risiken oder Verletzungen die in §§ 5 ff. LkSG enthaltenen Pflichten zur ad-hoc Risikoanalyse und ggf. zum unverzüglichen Ergreifen geeigneter Präventions- und Abhilfemaßnahmen aus.⁴¹

Unternehmenspraxis

Auch mit Blick auf die Rechtsschutzfunktion der eingerichteten Beschwerdeverfahren bestehen in der Praxis nach unseren Erfahrungen noch erhebliche Defizite – obwohl in einigen wenigen Fällen bereits erste vor Ort spürbare Verbesserungen erzielt werden konnten.

So zeigten sich einige Unternehmen bereit, mit den Beschwerdeführenden über angemessene und wirksame Abhilfemaßnahmen konkret zu sprechen bzw. zu verhandeln. Teilweise dauern diese Verhandlungen noch an.⁴² Darüber hinaus gaben die Unternehmen in den meisten von uns begleiteten Fällen an, sich in irgendeiner Form um Abhilfe zu bemühen, sofern ihre Untersuchungen die Vorwürfe zumindest zum Teil bestätigten. In einigen wenigen Fällen kam es nach Einreichung der Beschwerden bereits zu spürbaren Verbesserungen für die Betroffenen vor Ort. So etwa im Fall der Beschwerden gegen Rewe wegen der Verletzung von Arbeits- und Gewerkschaftsrechten auf Bananenplantagen in Ecuador. In diesem Fall hatten betroffene Arbeiter*innen zusammen mit der örtlichen Gewerkschaft ASTAC zunächst bei Rewe selbst und schließlich auch beim BAFA Beschwerden eingereicht. In der Folge haben sich etwa die Löhne von Frauen bei dem in der Beschwerde konkret benannten Zulieferer mehr als verdoppelt, die Arbeiter*innen auf dem Feld werden besser vor Pestizidsprühungen geschützt. Weitere strukturelle Missstände dauern jedoch an.⁴³

⁴⁰ KKRS/Kocher LkSG § 8 Rn. 22.

⁴¹ KKRS/Kocher LkSG § 8 Rn. 116.

⁴² Das gilt z.B. für die im Sommer 2023 bei Lidl und Aldi eingereichten Beschwerden wegen Arbeitsrechtsverletzungen auf Plantagen in Ecuador und Costa Rica.

⁴³ Vgl. öffentliche Aussagen der Gewerkschaft ASTAC etwa hier www.zdf.de/play/shows/die-anstalt-104/die-anstalt-vom-11-maerz-2025-100 und hier www.nd-aktuell.de/artikel/1186061.experte-massives-antigewerkschaftliches-klima.html sowie das ausführliche Fallbeispiel 3 auf Seite 21 f.

FALLBEISPIEL 3

BAFA-Beschwerden der ecuadorianischen Gewerkschaft ASTAC sowie individueller Arbeiter*innen gegen Edeka und Rewe wegen Arbeits- und Gewerkschaftsrechtsverletzungen auf ecuadorianischen Zulieferplantagen

Am 2. November 2023 hat die ecuadorianische Gewerkschaft der Landarbeiter*innen und Bäuer*innen im Bananensektor ASTAC gemeinsam mit (zunächst anonymen) einzelnen Arbeiter*innen vertreten durch Oxfam und unterstützt durch ECCHR und Misereor Beschwerde gegen Edeka und Rewe beim BAFA eingereicht.

Vorwürfe und Hintergrund

Seit Jahren dokumentiert Oxfam zusammen mit ASTAC sowie der costa-ricanischen Gewerkschaft der Plantagenarbeiter*innen SITRAP Menschenrechtsverletzungen auf Plantagen in Ecuador und Costa Rica, die die großen deutschen Supermarktketten Aldi, Edeka, Lidl und Rewe mit Bananen und Ananas beliefern. Konkret geht es um Gesundheitsgefährdungen durch den Einsatz von Pestiziden, Verstöße gegen die Vereinigungsfreiheit, Diskriminierung und die Vorenthaltung eines angemessenen Lohns.

Im Sommer 2023 informierte Oxfam gemeinsam mit ASTAC und SITRAP die vier Supermarktketten erneut über in den Jahren 2022 und 2023 dokumentierte Menschenrechtsverletzungen. Die Supermarktketten wurden mit Blick auf die seit dem 1.1.2023 für sie geltenden gesetzlichen Sorgfaltspflichten aufgefordert, die ihnen übermittelten Hinweise auf Arbeits- und Menschenrechtsverstöße bei ihren Zulieferern zu untersuchen und unter angemessener Beteiligung und auf Augenhöhe mit den Betroffenen und ihren gewerkschaftlichen Vertreter*innen auf eine Beseitigung der dokumentierten Missstände hinzuwirken.

Aldi und Lidl haben sich den Vorwürfen gestellt und verhandeln seitdem mit den Gewerkschaften und ihren Zulieferern über geeignete langfristige Abhilfe- und Präventionsmaßnahmen. Auch Edeka und Rewe haben zwar auf die Beschwerden reagiert, veranlassten jedoch keine ausreichenden, wirksamen Schritte, um die Arbeiter*innen besser zu schützen und Menschenrechtsrisiken in der Bananenindustrie zu verhindern: Der Rewe-Zulieferbetrieb Otisgraf verlor zwar auf die Beschwerden der Gewerkschaft ASTAC hin im Juli 2023 endlich seine Zertifizierung durch das Rainforest-Alliance-Siegel und Rewe erstellte einen Maßnahmenplan für die Plantage. Hierbei bezog Rewe die Beschäftigten und ASTAC jedoch wieder nicht mit ein. Edeka wiederum wollte die Missstände nicht einmal

anerkennen – wobei die Gewerkschaft und die betroffenen Arbeiter*innen nicht in die Untersuchungen der Vorwürfe einbezogen wurden. Vielmehr setzte Edeka weiterhin allein auf Audits und Zertifizierungen – trotz der zahlreichen Hinweise und Berichte von Arbeiter*innen über erhebliche Manipulationen der Ergebnisse, etwa indem Beschäftigte unter Druck gesetzt oder gefälschte Resultate vorgelegt werden.

Forderungen gegenüber den Unternehmen und dem BAFA

Die Beschwerdeführenden fordern insbesondere die Einhaltung der örtlichen Regeln des Arbeitsschutzes: kein Ausbringen von Pestiziden aus der Luft während die Arbeiter*innen auf den Plantagen anwesend sind, die Einhaltung der Wiederbetretungsfristen nach Luftbepflüchtungen, geeignete Schutzkleidung, gleiche und diskriminierungsfreie Zahlung angemessener und existenzsichernder Löhne für die tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden und die Garantie der freien gewerkschaftlichen Betätigung der Arbeiter*innen und Gewerkschaften.

Nach Ansicht der Beschwerdeführenden entsprechen die Maßnahmen, die Edeka und Rewe ergriffen haben, nicht den Anforderungen des LkSG: Weder werden die Interessen der Beschäftigten und ihrer legitimen Interessenvertreter*innen angemessen berücksichtigt (§ 4 Abs. 4 LkSG) noch sind die ergriffenen Sorgfaltsmaßnahmen wirksam (§ 4 Abs. 2 LkSG) und angemessen (§ 3 Abs. 2 LkSG). Da sich die Supermarktketten weiterhin allein auf die seit Jahren als unzuverlässig kritisierten Audits und Zertifizierungen verlassen, bestehen erhebliche Zweifel, dass die bisher ergriffenen Maßnahmen geeignet sind, Missstände aufzudecken und zu tatsächlichen Verbesserungen vor Ort beizutragen. Für wirksame Betriebskontrollen und um weitere angemessene Abhilfe- und Präventionsmaßnahmen wirksam und angemessen durchzuführen, müssen die Supermärkte nach Auffassung der Beschwerdeführenden stattdessen insbesondere Gewerkschaften und weitere zentrale Stakeholder-Gruppen an der Entwicklung und Umsetzung der Maßnahmen auf Augenhöhe beteiligen. Darüber hinaus kommt der Überprüfung und ggf. Anpassung der eigenen Beschaffungsstrategien und Einkaufspraktiken der Supermärkte besondere Bedeutung für die Prävention zukünftiger Menschenrechtsverletzungen zu. Die Beschwerdeführenden fordern das BAFA daher auf, Edeka und Rewe dazu anzuhalten, ihre Einkaufspolitik zu Bananen anzupassen und ihren Zulieferern Bananenpreise zu zahlen, die mindestens die Produktionskosten abdecken und die Zahlung eines angemessenen Lohns sowie die Einhaltung der örtlichen Regeln des Arbeits(schutz)rechtes ermöglichen.

Reaktion der Unternehmen

Edeka teilte im November 2023 öffentlich mit, sie könnten die „Vorwürfe nicht nachvollziehen“. Nach einer Prüfung hätten sich die erhobenen Vorwürfe mit Bezug auf die Partnerfarmen, von denen das Unternehmen Bananen bezieht, nicht bestätigt. Vorwürfe, man sei nicht ausreichend gesprächsbereit, wies Edeka „deutlich zurück“.

Auch Rewe widersprach „den Aussagen von Oxfam“ öffentlich. Rewe habe gemeinsam mit den Lieferanten „bereits zahlreiche Maßnahmen ergriffen“ und stehe dazu auch mit Oxfam im Austausch.⁴⁴

Reaktion des BAFA und weitere Entwicklungen

Nach mehreren Gesprächen mit dem BAFA und der Übersendung ergänzender Unterlagen und Schriftsätze erhielten die Beschwerdeführenden Ende Januar 2024 zunächst einen Bescheid des BAFA, wonach den Anträgen auf behördliches Tätigwerden gemäß § 14 Abs. 1 Nr. 2 LkSG stattgegeben und das BAFA ergebnisoffen tätig werde. Damit seien die Antragsverfahren beendet. Daraufhin beantragten die Beschwerdeführenden Ende Februar 2024 mit Verweis auf ihre Stellung als gemäß § 13 Abs. 1 Nr. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) originär Beteiligte an dem auf ihre Anträge hin eingeleiteten Verwaltungsverfahren gegen die Unternehmen Akteneinsicht in die gesamten Verwaltungsvorgänge. Im Mai 2024 lehnte das BAFA die beantragte Einsicht in die Akten des (laut BAFA von dem Antragsverfahren zu trennenden) Prüfverfahrens gegen Rewe/Edeka ab. Gegen diese Entscheidung legten die Beschwerdeführenden Widerspruch ein und beanspruchten erneut Akteneinsicht in die gesamten Verfahrensakten. Im Oktober 2024 entschied das BAFA endlich, den Beschwerdeführenden die beantragte Akteneinsicht als Beteiligte gemäß § 29 VwVfG in die gesamten Verfahrensakten zu gewähren. Die Übersendung der Akten an die Beschwerdeführenden zur Einsichtnahme stand jedoch im April 2025 noch aus.

In der Zwischenzeit haben sich die Arbeitsbedingungen bei dem Rewe-Zulieferbetrieb Otisgraf nach Informationen der Beschwerdeführer*innen zum Teil wesentlich verbessert, insbesondere mit Blick auf die Zahlung angemessener Löhne. Gleichzeitig hat Rewe jedoch mitgeteilt, dass Otisgraf keine erneute Zertifizierung durch Rainforest-Alliance anstrebe, was Rewe wiederum zur Bedingung für deren weitere Zusammenarbeit mit dem Zulieferer macht. Es steht daher aus Sicht der Beschwerdeführer*innen zu befürchten, dass die erreichten Verbesserungen vor Ort nur vorübergehender

Natur sein könnten. Problematisch ist insbesondere, dass ASTAC bis zuletzt nicht in den Prozess eingebunden wurde. Die Arbeitsbedingungen bei dem Edeka-Zulieferer Megabanana haben sich nach Informationen der Beschwerdeführer*innen seit Beschwerdeeinreichung nicht wesentlich verbessert.

⁴⁴ Business & Human Rights Resource Centre, „Deutsches Lieferkettengesetz: NGOs werfen REWE & EDEKA in BAFA-Beschwerde vor, gegen Sorgfaltspflichten verstoßen zu haben“, 3. November 2023.

In den allermeisten Fällen waren sowohl die Methoden der Risikoanalyse als auch die ergriffenen Maßnahmen, soweit für die Beschwerdeführenden anhand der erhaltenen Informationen erkennbar, oberflächlich und nicht geeignet, die in aller Regel strukturellen Missstände in der Lieferkette effektiv zu beenden oder wenigstens nennenswert zu minimieren:

- In einigen Fällen versuchten die Unternehmen, die Vorwürfe mit bloßem Verweis auf Selbstauskünfte ihres Zulieferers zu entkräften.⁴⁵
- In der Mehrzahl der Fälle bedienten sich die Unternehmen klassischer Audits (durch eigenes Personal oder durch Dritte), von denen aber unklar ist, welcher Methodik sie folgten (ob sie etwa vorher angekündigt wurden, von qualifizierten Personen durchgeführt wurden u. s. w.) und die – soweit für die Beschwerdeführenden erkennbar – keine vertraulichen Interviews mit Arbeiter*innen oder sonstigen Stakeholdern abseits des Einflusses des Zulieferers enthielten.⁴⁶
- Soweit Unternehmen einzelne Vorwürfe bestätigten, teilten sie den Betroffenen in aller Regel lediglich mit, dass ein Korrekturplan aufgestellt und umgesetzt werde. Weder bezogen sie die Beschwerdeführenden in die Erstellung der Pläne ein noch informierten sie diese wenigstens über Art, Umfang oder Zeitplan der geplanten Maßnahmen. Meistens machten die Unternehmen dabei nicht einmal transparent, welche der erhobenen Vorwürfe bestätigt wurden und welche nicht.⁴⁷
- Keines der Unternehmen war bereit, die Auswirkungen seiner Preisgestaltung und Einkaufspraktiken auf die Entstehung oder Verhinderung struktureller Arbeitsrechtsverstöße bei ihren Zulieferern, wie etwa die Vorenthaltung angemessener Löhne oder exzessive Überstunden, kritisch zu hinterfragen. Eine Anpassung dieser Praktiken wurde in keinem Fall in Erwägung gezogen.⁴⁸ Dies galt selbst für einen Vorfall, bei dem es zu plötzlichen Entlassungen ohne Einhaltung der Bestimmungen des örtlichen Arbeitsrechts kam. Der Zulieferer hatte gegenüber den Beschwerdeführenden erklärt, dass diese Entlassungen in direktem Zusammenhang mit der Zurückweisung einer Lieferung aufgrund von Qualitätsmängeln durch das einkaufende Unternehmen standen.⁴⁹

Vorläufige Bewertung und Empfehlungen für mehr Wirksamkeit

Auch hier besteht trotz erster positiver Entwicklungen noch erheblicher Nachbesserungsbedarf.

Damit das Gesetz noch in mehr Fällen praktische Wirksamkeit vor Ort entfalten kann, muss das BAFA als Durchsetzungsbehörde auf Basis des Gesetzes gemeinsam

mit den betroffenen Stakeholdern in der Fallpraxis ambitionierte(re) und klare(re) Maßstäbe für angemessene und wirksame Sorgfaltsmaßnahmen entwickeln und diese dann auch effektiv gegenüber den Unternehmen durchsetzen. Dafür muss das BAFA den Unternehmen deutlich(er) aufzeigen, welche Maßnahmen im Einzelfall ungeeignet sind und daher dem Erfordernis der Wirksamkeit nicht genügen, sowie bereit sein, im Fall von Pflichtverstößen auch konsequente Sanktionen zu verhängen.

Mit Blick auf die dargestellten bisherigen Erfahrungen in der Praxis sind in diesem Zusammenhang folgende Aspekte von zentraler Bedeutung:

Klare(re) Anforderungen an effektive Stakeholderbeteiligung durch Unternehmen

Dieser zentrale Aspekt ist bisher im LkSG eindeutig unterbelichtet. Wie oben dargestellt, führt dies in der Praxis dazu, dass Sorgfaltsmaßnahmen oft an den Betroffenen vorbei entworfen und umgesetzt werden, die dann in der Praxis meist völlig ungeeignet sind, die Situation vor Ort tatsächlich zu verbessern.

⁴⁵ Siehe etwa Fallbeispiel 3 zu Beschwerden gegen Edeka wegen Arbeitsrechtsverletzungen auf Plantagen in Ecuador auf Seite 21 f.

⁴⁶ Siehe etwa die Fallbeispiele 3, 4 und 1 der Beschwerden gegen Rewe und Edeka wegen Arbeitsrechtsverletzungen auf Plantagen in Ecuador (S. 21 f.), gegen Edeka wegen Verletzungen von Landrechten in Guatemala (S. 26) sowie gegen mehrere Textilunternehmen wegen Arbeitsrechtsverletzungen in Pakistan (S. 12 f.).

⁴⁷ Siehe etwa die Fallbeispiele 3, 4 und 1 der Beschwerden gegen Rewe wegen Arbeitsrechtsverletzungen auf Plantagen in Ecuador (S. 21 f.), gegen Edeka wegen Verletzungen von Landrechten in Guatemala (S. 26) sowie gegen mehrere Textilunternehmen wegen Arbeitsrechtsverletzungen in Pakistan (S. 12 f.).

⁴⁸ Das gilt etwa für Rewe und Edeka genauso wie für KiK.

⁴⁹ Siehe das Fallbeispiel 1 der Beschwerde gegen KiK (und andere Textilunternehmen) wegen Arbeitsrechtsverletzungen in Pakistan (S. 12 f.).

Der im Sommer 2024 in Kraft getretene Text der EU CSDDD macht hier insbesondere in Art. 13 wichtige und klare Vorgaben, die keinesfalls – wie es der sogenannte „Omnibus-Vorschlag“ der EU-Kommission vom 26. Februar 2025⁵⁰ vorsieht – wieder aufgeweicht werden dürfen. Sie müssen vielmehr umfassend und ausdrücklich für alle Schritte des unternehmerischen Sorgfaltsprozesses in das LkSG übernommen werden.

Dabei ist besonders wichtig, dass die in der EU CSDDD enthaltene Rangfolge der Stakeholder (noch) eindeutig(er) im deutschen Umsetzungsgesetz geregelt wird: Die Einbeziehung unmittelbar betroffener Rechteinhaber*innen ist stets prioritär und kann insbesondere auch nicht pauschal durch die Nutzung von Multi-Stakeholder-Initiativen (MSI), Standards, Audits und Zertifizierungen ersetzt werden. Gleichzeitig sollte die Definition der relevanten Stakeholder keinesfalls, wie im „Omnibus-Vorschlag“ vorgesehen, auf direkt Betroffene beschränkt werden. Denn die (ergänzende) Konsultation etwa von Nichtregierungsorganisationen oder nationalen Menschenrechtsinstitutionen kann entscheidend für Unternehmen sein, um ihre Risiken richtig zu erfassen und breitere Kontextfaktoren zu verstehen. Neben der Konsultation direkt Betroffener ist dies für die Entwicklung wirksamer und angemessener Maßnahmen von entscheidender Bedeutung.⁵¹

Ebenfalls von zentraler Bedeutung ist die in Art. 13 Abs. 2 EU CSDDD enthaltene ausdrückliche Pflicht von Unternehmen, den konsultierten Interessenträger*innen sachdienliche und umfassende Informationen zur Verfügung zu stellen. Dies korrespondiert mit dem Recht der Betroffenen, von Unternehmen zu verlangen, ihnen bei Bedarf zusätzliche Informationen zur Verfügung zu stellen. Dieses Recht auf Information ist ein zentrales Erfordernis der Fairness und Grundvoraussetzung für wirksame und transparente Konsultationen. Es sollte daher unbedingt ausdrücklich in das LkSG übernommen werden.

Außerdem sollte die in Art. 13 Abs. 5 der EU CSDDD enthaltene Pflicht zur Beseitigung von Hindernissen für die Einbeziehung bestimmter Stakeholder im Wege der Richtlinienumsetzung in deutsches Recht noch detaillierter ausbuchstabiert werden. Hier sollte beispielsweise die Pflicht zur Berücksichtigung sprachlicher, kultureller, geschlechtsspezifischer und sonstiger Hürden ausdrücklich benannt werden.

Die in § 4 Abs. 4 LkSG enthaltene Formulierung, dass die Interessen direkt betroffener Stakeholder bei der Gestaltung der Sorgfaltsprozesse „angemessen zu berücksichtigen“ sind, sollte dennoch erhalten bleiben. Denn sie enthält die wichtige Klarstellung, dass die im Wege der Einbeziehung identifizierten Interessen der Betroffenen im Ergebnis auch in die tatsächlichen Maßnahmen und Prozesse einfließen müssen.

Darüber hinaus sollte das Verbot eines Verstoßes gegen

das Recht auf Free, Prior and Informed Consent (FPIC) ausdrücklich in den Verbotskatalog des LkSG (derzeit in § 2 Abs. 2 Nr. 1 bis 11 LkSG) aufgenommen werden. Dabei handelt es sich um ein zentrales Beteiligungsrecht insbesondere indigener Gemeinschaften, das auch in EG 33 der EU CSDDD gesondert hervorgehoben wird. Die ausdrückliche Einbeziehung in den materiellen Schutzbereich ist wichtig, um die effektive Einbeziehung aller relevanten Stakeholder in Ergänzung der verfahrensbezogenen Vorgaben auch materiell abzusichern.

Klarstellung der (limitierten) Rolle von MSIs, Standards, Audits, Zertifizierungen

Die Rolle von MSIs, Standards, Audits und Zertifizierungen bei der Erfüllung unternehmerischer Sorgfaltpflichten wird von Unternehmen regelmäßig überschätzt und führt in der Praxis oft zu einem praktisch wirkungslosen „tick-the-box“-Ansatz. Das BAFA weist in seiner im Dezember 2024 veröffentlichten Handreichung⁵² zwar ausdrücklich auf die strukturellen Limitationen dieser Instrumente hin. Gleichzeitig riskiert die Handreichung aufgrund ihrer meist weichen Formulierung eher als eine Empfehlung und nicht als verbindlicher Maßstab gelesen zu werden. Es steht daher zu befürchten, dass sie nicht ausreicht, um entsprechenden Fehlentwicklungen und Scheinlösungen in der Praxis effektiv entgegenzuwirken. Für die Effektivität von LkSG und EU CSDDD ist es daher zentral, die strukturellen Limitationen und die mit ihnen verbundene beschränkte Rolle dieser Instrumente gesetzlich klar zu regeln.

⁵⁰ Vgl. Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Prüfungsrichtlinie, der Rechnungslegungsrichtlinie, der Richtlinie über die Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen und der Richtlinie über die Sorgfaltpflichten von Unternehmen im Bereich der Nachhaltigkeit – Omnibus I – COM(2025)81, 26. Februar 2025.

⁵¹ Vgl. hierzu auch European Network of National Human Rights Institution, *Stellungnahme zum Omnibus I Vorschlag*, März 2025.

⁵² BAFA, *Handreichung zu Standards, Audits und Zertifizierungen als Instrumente im Sorgfaltsprozess*, Dezember 2024.

Insbesondere folgende Punkte sollten daher (etwa im Zuge der EU CSDDD-Umsetzung) gesetzlich klargestellt werden:

- Die effektive Einbeziehung betroffener Rechteinhaber*innen hat stets Priorität und kann insbesondere nicht durch die Nutzung von MSIs, Standards, Audits und Zertifizierungen ersetzt werden. Eine derartige Ersetzung wäre mit Art. 13 EU CSDDD unvereinbar.
- Die Nutzung von MSIs, Standards, Audits und Zertifizierungen hat keinen Einfluss auf die zivilrechtliche Haftbarkeit des Unternehmens und kann dieses nicht entlasten. Dies schreibt Art. 29 Abs. 4 EU CSDDD ausdrücklich vor.

Klarstellung der zentralen Rolle von Einkaufspraktiken

Zahlreiche Studien der Zivilgesellschaft sowie die Anforderungen im einschlägigen OECD-Leitfaden zur unternehmerischen Sorgfaltspflicht belegen, dass Einkaufspraktiken, u. a. in Form von Preisdruck auf Lieferanten, kurzen Lieferzeiten und der Nichtannahme von Waren, zu prekären Produktionsbedingungen, wie etwa Niedriglöhnen und Zwangsüberstunden, bei Zulieferern führen können.⁵³ Entsprechend betont auch die Gesetzesbegründung zum LkSG die „besondere Bedeutung“ von Beschaffungsstrategien und Einkaufspraktiken bei der Vermeidung und Minimierung menschenrechtlicher Risiken in der Lieferkette.⁵⁴ Folgerichtig benennt der aktuelle Text des LkSG in § 6 Abs. 3 Nr. 1 LkSG die Entwicklung und Implementierung geeigneter Beschaffungsstrategien und Einkaufspraktiken als eine der zentralen Präventionsmaßnahmen.

Die geschilderten Erfahrungen in konkreten Beschwerdefällen zeigen jedoch, dass dies bisher von Unternehmen praktisch nicht umgesetzt wird. Auch hier scheint daher nicht nur eine konsequente(re) Durchsetzung durch das BAFA, sondern auch eine gesetzliche Nachschärfung sinnvoll.

Die EU CSDDD ist mit Blick auf die besondere Bedeutung der Anpassung von Beschaffungspraktiken gegenüber dem aktuellen Text des LkSG spezifischer. In den EG 34, 46, 47 verknüpft die EU CSDDD die Sicherstellung der Zahlung von existenzsichernden Löhnen und Einkommen ausdrücklich mit erforderlichen Anpassungen der unternehmerischen Beschaffungspraxis, insbesondere im Hinblick auf Kleinlandwirte und Lebensmittel- und Agrarlieferketten. Diese konkreteren Vorgaben zur Anpassung der Beschaffungsstrategien zur Sicherung existenzsichernder Löhne und Einkommen sollten in das LkSG übernommen werden. Darüber hinaus sollte die Aufnahme eines expliziten Verbots der Zahlung von Preisen unter Produktionskosten erwogen werden.

⁵³ Vgl. HK-LkSG/Gehne/Humbert/Philippi LkSG § 6 Rn. 28 f. m.w.N.

⁵⁴ BT-Drs. 19/28649, S. 57; zur zentralen Bedeutung von Einkaufspraktiken im Rahmen der Implementierung effektiver Beschwerdeverfahren vgl. auch Gläßer et al., S. 103, 106 ff., 192 ff.

FALLBEISPIEL 4

Zunächst unternehmensinterne Beschwerde und schließlich BAFA-Beschwerde gegen Edeka wegen der Missachtung von Landrechten und ausbeuterischen Arbeitsbedingungen in seiner Palmöllieferkette aus Guatemala

Gemeinsam mit foodwatch und den betroffenen indigenen Gemeinden hat das ECCHR im Januar 2024 Beschwerde bei Edeka eingereicht. Die Supermarktkette wurde aufgefordert, ihrer Verantwortung für die Menschenrechte in der Palmöllieferkette nachzukommen. Da Edeka darauf nur unzureichend reagierte, legten die Betroffenen im Februar 2025 Beschwerde beim BAFA ein.

Vorwürfe und Hintergrund

Edeka verkaufte Produkte unter ihrer Eigenmarke „Gut & Günstig“, die in der Fabrik der Walter Rau Lebensmittel GmbH in Hilter hergestellt wurden, welche auch Palmöl u. a. aus guatemaltekischen Plantagen der Firma NaturAceites bezog. Die örtlichen Plantagen waren durch den sogenannten Runden Tisch für Nachhaltiges Palmöl (RSPO) zertifiziert. Recherchen belegten jedoch schwere Menschenrechtsverletzungen auf den örtlichen Palmölplantagen. Dazu zählen exzessive Arbeitszeiten, niedrige Löhne, das faktische Verbot gewerkschaftlicher Betätigung sowie Landraub und Umweltverschmutzungen durch Pestizide. Der RSPO steht bereits seit Jahren in der Kritik: Menschenrechtsorganisationen berichten immer wieder von Verstößen gegen Arbeits- und Menschenrechtsstandards durch RSPO-zertifizierte Unternehmen, unter anderem in Guatemala. Bereits im Jahr 2019 wurde Edeka darüber hinaus im Zuge von Recherchen der Christlichen Initiative Romero (CIR) über konkrete Menschenrechtsverletzungen der Firma NaturAceites informiert.

Forderungen gegenüber dem Unternehmen

Die Beschwerdeführenden forderten Edeka auf, zu überprüfen, ob das Palmöl aus Guatemala tatsächlich in seinen Produkten verarbeitet wird, und in Folge und im Austausch mit den Betroffenen auf die identifizierten Zulieferer zuzugehen, um darauf hinzuwirken, dass die Landrechte der indigenen Gemeinden und grundlegende Arbeitsrechte auf den Plantagen respektiert werden.

Reaktion des Unternehmens und weitere Entwicklungen

Nach Einreichung der Beschwerde bei Edeka überprüfte der RSPO im Sommer die Vorwürfe gegen NaturAceites und entzog mittlerweile die Zertifikate für dessen Ölmühlen auf Grund gravierender Menschenrechtsverstöße. Nach Angaben der Betroffenen hat sich vor Ort jedoch nichts geändert. Dass Edeka selbst irgendwelche Maßnahmen ergriffen hätte, ist nicht ersichtlich. Ein zunächst unterbreitetes Gesprächsangebot an die betroffenen Gemeinden zog Edeka kurzfristig wieder zurück. Zur Begründung verwies Edeka auf eine parallel von foodwatch auf Basis des gleichen Sachverhalts gegen Edeka eingereichte Klage wegen des Vorwurfs der Verbrauchertäuschung durch Verwendung des RSPO-Siegels. Im Februar 2025 haben die Betroffenen daher eine Beschwerde beim BAFA gegen Edeka eingereicht.

4.4 QUELLE KONTINUIERLICHEN LERNENS

KEINE KONSEQUENTE WIRKSAMKEITSPRÜFUNG

Nach § 8 Abs. 5 LkSG haben Unternehmen die Wirksamkeit ihrer Beschwerdemechanismen mindestens einmal jährlich sowieso anlassbezogen zu überprüfen. Die Erkenntnisse hieraus sollen nicht nur der Verbesserung des Beschwerdemechanismus selbst dienen, sondern im Sinne einer Quelle kontinuierlichen Lernens gemäß §§ 5 Abs. 5, 6 Abs. 5 und 7 Abs. 4 LkSG auch zur kritischen Überprüfung und Verbesserung des gesamten Risikomanagements und damit zur Verhinderung künftiger Menschenrechtsverletzungen beitragen.⁵⁵ Das LkSG sieht hierfür eine jährliche sowie anlassbezogene Überprüfung der Wirksamkeit der ergiffenen Sorgfaltsmaßnahmen vor.

Vorläufige Bewertung und Empfehlungen für mehr Wirksamkeit

Die geschilderten Erfahrungen mit konkreten Beschwerden lassen jedoch befürchten, dass dies noch nicht in ausreichendem Maße erfolgt.

Eine weitere Reduktion dieser Pflicht auf eine Prüfung nur in einem fünfjährigen Rythmus, wie es der aktuelle „Omni-bus-Vorschlag“ der EU Kommission vorsieht, wäre fatal. Der jährliche sowie anlassbezogene Überprüfungsturnus des LkSG muss vielmehr unbedingt beibehalten und seitens des BAFA konsequent kontrolliert werden.

4.5 FAZIT ZU UNTERNEHMENSINTERNEN BESCHWERDEVERFAHREN

Die bisherigen Erfahrungen mit direkten Beschwerden gegenüber Unternehmen zeigen insgesamt ein gemischtes Bild: Einerseits hatten die meisten Unternehmen Beschwerdemechanismen eingerichtet und alle Unternehmen haben auf eingereichte Beschwerden relativ zeitnah reagiert. In einigen Fällen haben die Beschwerden zu direkten Konsultationen und Gesprächen der Unternehmen mit den betroffenen Beschwerdeführer*innen geführt und zu ersten Verbesserungen der Arbeitsbedingungen vor Ort. Andererseits mündeten die Gespräche nur in wenigen Fällen in einen Austausch oder gar Verhandlungen über konkrete Präventions- oder Abhilfemaßnahmen. In noch weniger Fällen konnten erste Zwischenergebnisse erzielt werden. In keinem der Fälle wurden die gerügten Verletzungen vollständig beendet und Betroffene für erlittene Verletzungen entschädigt. Insgesamt zeigen die Erfahrungen einige wiederkehrende Probleme und Bereiche, in denen erheblicher Nachbesserungsbedarf besteht. Insbesondere fehlt es an einer ausreichenden Information und effektiven Einbeziehung von Rechteinhaber*innen. In vielen Fällen ließen sich die Umsetzungsdefizite bereits durch eine konsequente(re), an den Effektivitätskriterien der VNLP orientierte Auslegung und Durchsetzung des bestehenden LkSG erreichen. Im Interesse der Rechtssicherheit und konsequenteren Umsetzung sind dennoch gesetzliche Nachschärfungen ratsam. Hierfür bietet der im Sommer 2024 in Kraft getretene Text der EU CSDDD vielfach – insbesondere mit Blick auf eine effektivere Stakeholderbeteiligung – eine gute Grundlage.



FLUGZEUG ZUM VERSPRÜHEN VON PESTIZIDEN, ECUADOR.
©OXFAM DEUTSCHLAND.



BEHÄLTER MIT PESTIZIDEN, ECUADOR.
©OXFAM DEUTSCHLAND.

5 DARSTELLUNG UND VORLÄUFIGE BEWERTUNG DER PRÜF- UND KONTROLLPRAXIS DES BAFA

Die Einhaltung der durch das LkSG auferlegten Sorgfaltspflichten soll in erster Linie im Wege der behördlichen Kontrolle durch das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) überwacht und durchgesetzt werden. Dem BAFA fällt damit die Aufgabe zu, durch seine Kontrolltätigkeit Verletzungen menschenrechtlicher und umweltbezogener Pflichten möglichst im Vorfeld zu verhindern sowie bestehende Verletzungen zu beenden oder zumindest ihr Ausmaß zu minimieren. Dazu soll es Unternehmensberichte prüfen und sowohl von Amts wegen als auch auf Antrag Dritter tätig werden, um Verstöße festzustellen, zu beseitigen und zu verhindern.

Dabei besitzt das BAFA weitreichende Ermittlungsbefugnisse. Es kann Geschäftsräume betreten, Unterlagen einsehen, Personen vorladen und Unternehmen verpflichten, innerhalb von drei Monaten Abhilfemaßnahmen umzusetzen. Bei Nichtbefolgung kann es Zwangsgelder von bis zu 50.000 Euro verhängen, um Unternehmen zur Pflichterfüllung anzuhalten. Zudem kann das BAFA Ordnungswidrigkeitsverfahren einleiten und Geldbußen gegen Unternehmen und verantwortliche Personen verhängen. Bei schwerwiegenden Verstößen sind Bußgelder bis zu 8 Millionen Euro oder 2 Prozent des Jahresumsatzes möglich sowie ein Ausschluss von öffentlichen Aufträgen ab 175.000 Euro Bußgeld.

Schließlich gehört es zu den Aufgaben des BAFA, Informationen und Empfehlungen zur Gesetzeseinhaltung zu veröffentlichen sowie jährlich einen Rechenschaftsbericht über seine Kontrolltätigkeit zu erstellen.

Um seinen Aufgaben gerecht zu werden, muss das BAFA effektive Verfahren zur Durchsetzung des LkSG einrichten. Deren Wirksamkeit ist daran zu bemessen, wie gut sie den Zielen des Gesetzes gerecht werden: die Menschenrechtssituation entlang von Lieferketten zu verbessern und die Rechte der von Unternehmensaktivitäten betroffenen Personen zu stärken. Dafür müssen die eingerichteten Verfahren eine frühzeitige Erkennung von Risiken und Pflichtverstößen ermöglichen und Unternehmen zur wirksamen Umsetzung ihrer Pflichten und zur Vermeidung von Schäden anhalten.⁵⁶

Wichtige Schritte sind hierbei insbesondere:

- eine allgemeine, risikobasierte Kontrolltätigkeit auf Basis umfassender, unabhängiger Informationsgewinnung unter **Einbeziehung der Expertise von Betroffenen** und zivilgesellschaftlichen Organisationen,
- für Betroffene tatsächlich **zugängliche Beschwerdeverfahren**,

- die **Anordnung von konkreten Nachbesserungen** in Einzelfällen und die Verhängung von ausreichend hohen **Sanktionen bei Verstößen** und
- möglichst weitgehende **Transparenz** über die eigene Prüftätigkeit.⁵⁷

5.1 BAFA-BESCHWERDEVERFAHREN

TÄTIGKEIT DER BEHÖRDE AUF ANTRAG VON BETROFFENEN

Gemäß § 14 Abs. 1 Nr. 2 LkSG muss das BAFA tätig werden, wenn eine Person substantiiert geltend macht, dass sie selbst infolge einer Sorgfaltspflichtverletzung in einer gesetzlich geschützten Rechtsposition verletzt wurde oder eine solche Verletzung unmittelbar bevorsteht. In diesem Fall muss die Behörde ein Verwaltungsverfahren einleiten und die erforderlichen Anordnungen und Maßnahmen treffen, um Verstöße festzustellen, zu beseitigen und zu verhindern. Da Betroffene meist keinen Zugang zu relevanten Unternehmensinformationen haben, genügt es für einen substantiierten Antrag, wenn eine mögliche Rechtsverletzung nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann.⁵⁸ Das Verfahren folgt den allgemeinen Regeln des VwVfG, soweit das LkSG keine abweichenden Regelungen trifft. Antragsteller*innen sind demnach automatisch an den auf ihren Antrag eingeleiteten Verfahren zu beteiligen und haben unter anderem das Recht auf Anhörung (§ 28 VwVfG), Akteneinsicht (§ 29 VwVfG) sowie das Recht, das Verfahren durch eigene Anträge aktiv mitzugestalten.⁵⁹

Die Einführung eines besonderen Antragsrechts für Betroffene in § 14 Abs. 1 Nr. 2 LkSG bezweckt, Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen innerhalb der Lieferketten deutscher Unternehmen – gerade auch angesichts

⁵⁶ KKRS/Wahidi LkSG § 19 Rn. 3.

⁵⁷ Vgl. hierzu die bereits im März 2022 von einem Zusammenschluss zivilgesellschaftlicher Initiativen und Organisationen veröffentlichten [Anforderungen an die Behördliche Durchsetzung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes aus zivilgesellschaftlicher Sicht](#) unter Bezugnahme auf die Empfehlungen von Shift und dem Büro der UN-Hochkommissarin für Menschenrechte: [Enforcement of Mandatory Due Diligence: Key Design Considerations for Administrative Supervision](#), Oktober 2021.

⁵⁸ BT-Drs. 19/28649, S. 54.

⁵⁹ Vgl. Stelkens/Bonk/Sachs/Schmitz, VwVfG, 10. Aufl. 2022, § 13 Rn. 2, beck-online; Gerstner-Heck in Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 64. Ed. 1.7.2024, § 13 Rn. 1, beck-online.

des Verzichts auf die Einführung einer zivilrechtlichen Haftungsnorm, auf deren Basis Betroffene erlittene Schäden vor Zivilgerichten hätten geltend machen können – ein Instrument effektiven Rechtsschutzes zur Seite zu stellen.⁶⁰ Damit dient das behördliche Verfahren in besonderer Weise dem Zweck des LkSG als Ganzem, die Rechte der von Unternehmensaktivitäten betroffenen Menschen in den Lieferketten“ zu stärken.⁶¹ Umso wichtiger ist es, das Verfahren so auszugestalten, dass es Betroffenen von Rechtsverletzungen ermöglicht, wirksame Abhilfe zu erlangen.⁶²

Dieser Rechtsschutzweck für Betroffene muss daher bei der Auslegung der gesetzlichen Verfahrensvorschriften der §§ 14 Abs. 1 Nr. 2, 15 ff. LkSG i.V.m. VwVfG Beachtung finden.⁶³ In diesem Zusammenhang sind auch hier die in VNLP Nr. 31 enthaltenen und oben bereits im Einzelnen erläuterten Wirksamkeitskriterien für außergerichtliche Beschwerdemechanismen von besonderer Relevanz. Diese gelten (mit Ausnahme der Ausrichtung auf Dialog und Austausch) ausdrücklich für alle außergerichtlichen – d. h. auch behördliche – Beschwerdeverfahren.⁶⁴ Selbst unter Anerkennung gewisser praktischer Limitationen durch allgemeine verwaltungsverfahrensrechtliche Grundsätze, bilden die VNLP daher auch mit Blick auf das behördliche Beschwerdeverfahren eine wichtige Richtschnur für eine möglichst wirksame Verfahrensgestaltung. Demnach sollte auch das BAFA-Beschwerdeverfahren möglichst legitim, zugänglich, ausgewogen, berechenbar, transparent, rechtekompatibel und als eine Quelle kontinuierlichen Lernens ausgestaltet werden.

Das BAFA hat seit Inkrafttreten des LkSG am 1.1.2023 auf seiner Website ein Online-Beschwerdeformular eingerichtet, über das Betroffene Beschwerden einreichen können.⁶⁵ Im Jahr 2023 sind nach Angaben des BAFA insgesamt nur 30 Beschwerden gegen 40 Unternehmen beim BAFA eingegangen. Von diesen 40 Vorgängen betrafen nach Auskunft des BAFA allein 20 Vorgänge entweder Unternehmen, die nicht unter den persönlichen Anwendungsbereich des LkSG fielen, oder wiesen keinen Bezug zu einem vom sachlichen Anwendungsbereich des LkSG erfassten Rechtsgut auf, zwei weitere wurden fehlerhaft übermittelt und waren daher unbrauchbar. Eine Beschwerde wurde lediglich als Hinweis behandelt, da die antragstellende Person nicht selbst von der Rechtsgutsverletzung betroffen war.⁶⁶ Nur in sechs (von 30!) Fällen wurde aufgrund der Beschwerden im Jahr 2023 ein Verfahren eingeleitet und die betroffenen 14 Unternehmen vom BAFA angeschrieben.⁶⁷ In einem weiteren Fall betraf die Beschwerde einen bereits im Rahmen der risikobasierten Kontrolle von Amts wegen erfassten Vorgang und zwei Beschwerden wurden bis Ende des Jahres 2023 noch gar nicht bearbeitet.⁶⁸

Die gleiche Tendenz setzte sich auch 2024 fort, auch wenn erheblich mehr Beschwerden eingingen: Gemäß der in der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Gruppe DIE LINKE von September 2024 genannten Zahlen hatten 183 der bis dahin erfassten 224 Beschwerden keinen Bezug zum LkSG und/oder bezogen sich nicht auf LkSG-pflichtige Unternehmen; von den bis dahin eingegangenen 224 „Beschwerden“ wurden 106 lediglich als „Hinweise“ (und nicht als Anträge von Betroffenen nach § 14 Abs. 1 Nr. 2 LkSG) gewertet, bei 25 war diese Vorprüfung laut BAFA noch nicht abgeschlossen.⁶⁹

⁶⁰ Vgl. zur Bedeutung des effektiven Rechtsschutzes im Zusammenhang mit dem Antragsrecht die Gesetzesbegründung, BT-Drs. 19/28649, S. 54.

⁶¹ Vgl. BT-Drs. 19/28649, S. 2.

⁶² Behördliche Durchsetzung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes, Anforderungen aus zivilgesellschaftlicher Sicht, März 2022, S. 19.

⁶³ Dies kommt auch in der Gesetzesbegründung zum LkSG zum Ausdruck, indem dort klar gestellt wird, dass bei der Auslegung bzw. Anwendung des § 14 Abs. 1 Nr. 2 LkSG dessen Zweck, „effektiven Rechtsschutz“ zu gewähren, zu beachten ist, vgl. BT-Drs. 19/28649, S. 54.

⁶⁴ VNLP, Nr. 31, S. 40.

⁶⁵ Siehe BAFA-Beschwerdeformular: elan1.bafa.bund.de/beschwerdeverfahren-lksg/.

⁶⁶ BAFA, Rechenschaftsbericht 2023, S. 11 f.

⁶⁷ Allein bei zwei dieser sechs Fälle, die insgesamt mindestens vier Unternehmen betreffen, dürfte es sich um die seitens des ECCHR unterstützten Beschwerden der Gewerkschaft NGWF vertreten durch FEMNET gegen Amazon und Ikea wegen Verletzungen von Arbeits- und Gewerkschaftsrechten in Bangladesch (Fallbeispiel 5, S. 37 f.) sowie der Gewerkschaft ASTAC und individueller Arbeiter*innen vertreten durch OXFAM gegen Rewe und Edeka wegen Verletzungen von Arbeits- und Gewerkschaftsrechten in Ecuador (Fallbeispiel 3, S. 21 f.) handeln.

⁶⁸ BAFA, Rechenschaftsbericht 2023, S. 12.

⁶⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung: Aktueller Stand der Umsetzung des LkSG – August 2024, Drucksache 20/13245, 2. Oktober 2024 (BT-Drs. 20/13245), S. 2.

5.1.1 ZUGÄNLICHKEIT

MANGELNDE BEKANNTHEIT DES VERFAHRENS, KEINE TRANSPARENZ ÜBER LKSG- PFLICHTIGE UNTERNEHMEN, SORGE VOR REPRESSION UND SPRACHBARRIEREN

Um seinen gesetzlichen Zweck als wirksames Rechtsschutzinstrument erfüllen zu können und für von Rechtsverletzungen LkSG-pflichtiger Unternehmen (potentiell) betroffene Stakeholder zugänglich zu sein, muss das BAFA-Verfahren den relevanten Personengruppen zunächst **bekannt** sein.⁷⁰

Behördliche Praxis

Das ist bisher nur in begrenztem Maße der Fall. Dabei ist anzuerkennen, dass die Zugänglichmachung eines nationalen behördlichen Verfahrens für potentielle Nutzer*innen weltweit, die oftmals auch noch strukturell marginalisiert sind, eine erhebliche praktische Herausforderung darstellt. Sie erfordert erhebliche aktive Bemühungen und die Bereitschaft, gemeinsam mit potentiellen Nutzer*innen und relevanten Stakeholdern nach praktikablen, innovativen Lösungen auch abseits gewohnter behördlicher Verfahrensweisen zu suchen.

Leider sind jedoch aktive Bemühungen oder eine konkrete Strategie des BAFA (oder anderer Regierungsstellen), das Gesetz und insbesondere den Beschwerdekanaal bei potentiell Betroffenen, insbesondere im Ausland, bekannt zu machen, auch fast zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes nicht ersichtlich.⁷¹ Bisher bleibt es damit in erster Linie zivilgesellschaftlichen Organisationen überlassen, potentiell Betroffene über die Beschwerdemöglichkeiten beim BAFA zu informieren.⁷² Diese Aufgabe können sie angesichts begrenzter Ressourcen jedoch alleine nicht effektiv erfüllen. Gleichzeitig stand die bisherige Behördenleitung des BAFA auch den Bemühungen zivilgesellschaftlicher Organisationen kritisch gegenüber, das Beschwerdeverfahren über öffentliche Berichterstattung im Rahmen der Einreichung von Beschwerden bekannt zu machen.⁷³

Als weitere Zugangshürde kommt auch hier die **mangelnde Transparenz über LkSG-pflichtige Unternehmen und ihre Lieferbeziehungen** hinzu.

Nach den vom BAFA veröffentlichten Zahlen betrafen die Hälfte der im Jahr 2023⁷⁴ und über 80 Prozent der bis September 2024⁷⁵ eingereichten Beschwerden Unternehmen, die nicht unter den Anwendungsbereich des

LkSG fielen und/oder hatten aus anderen Gründen keinen Bezug zum LkSG. Insgesamt ist damit trotz der im Jahr 2024 erheblich gestiegenen Zahl eingereicherter Beschwerden, die Anzahl substantiiertes Beschwerden, die zur Einleitung eines Verfahrens führten, relativ gering. Dies gilt umso mehr gemessen an der großen Zahl immer wieder z.B. durch Presseberichte bekannt werdender Menschenrechtsverletzungen in den Lieferketten großer deutscher Unternehmen.

Dieser Umstand dürfte insbesondere auch damit zusammenhängen, dass öffentlich nicht bekannt ist, welche Unternehmen vom persönlichen Anwendungsbereich des LkSG grundsätzlich erfasst sind. Insbesondere veröffentlicht das BAFA keine z.B. jährlich aktualisierte Liste LkSG-pflichtiger Unternehmen. Gleichzeitig legen Unternehmen die für die Bewertung der Anwendbarkeit des LkSG relevante Zahl ihrer in Deutschland beschäftigten Mitarbeiter*innen in aller Regel nicht offen. Hinzu kommt die oben im Rahmen der Behandlung

⁷⁰ Vgl. zu den Anforderungen an zugängliche Verfahren bereits die Ausführungen im Rahmen der Untersuchung unternehmensinterner Mechanismen sowie die Kommentierung zu VNLP Nr.31 (b), S.39f.

⁷¹ Der Rechenschaftsbericht des BAFA für das Jahr 2023 erhält hierzu keine Informationen und auch in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage aus September 2024 bleibt die Bundesregierung auf Nachfrage hierzu extrem vage, vgl. BT-Drs. 20/13245, S.7.

⁷² Das ECCHR hat zu diesem Zweck z.B. gemeinsam mit Misereor und BfdW eine Handreichung zur Nutzung des Gesetzes für Betroffene in bisher fünf Sprachen veröffentlicht und über ihr Netz an internationalen Partnerorganisationen verteilt: ECCHR et al. Positionspapier – Das deutsche Lieferkettengesetz: Umsetzung von unten, 2023. Darüber hinaus versucht das ECCHR gemeinsam mit Misereor, BfdW und vielen anderen deutschen Partnerorganisationen das Gesetz und seine Beschwerdemöglichkeiten für Betroffene z.B. über Workshops und Einzelberatungen (online und vor Ort) in Produktions- und Anbauländern bekannt zu machen. Und auch die öffentliche Kommunikation über eingereichte Beschwerden dient u.a. dem Ziel, das Gesetz und die Beschwerdemöglichkeiten anderen Betroffenen bekannt zu machen.

⁷³ Vgl. etwa die öffentlichen Äußerungen von Thorsten Safarik über vermeintlich wenig hilfreiche „Kampagnen“ oder Beschwerden mancher NGO's: Table.Briefings, [Interview Bafa-Präsident: „Kein Unternehmen muss sich wegen des Gesetzes aus einer Region zurückziehen“](#), 19. Dezember 2023; Zeit Online, [Interview mit Thorsten Safarik: „Menschenrechte sind kein Papierkram“](#); 7. Februar 2024.

⁷⁴ 20 von 40 Vorgängen, siehe oben und BAFA, Rechenschaftsbericht 2023, S.11 f.

⁷⁵ 183 von 224 Beschwerden, siehe oben und BT-Drs. 20/13245, S.

unternehmensinterner Verfahren geschilderte weitverbreitete Intransparenz transnationaler Unternehmen auch über ihre globalen Lieferbeziehungen. Im Ergebnis ist für Betroffene daher oft gar nicht oder wenn nur mit Unterstützung Dritter zu ermitteln, ob (und wie) die Menschenrechtsverletzungen oder Umweltschäden, denen sie ausgesetzt sind, mit einem Unternehmen zusammenhängen, das unter das LkSG fällt.

Sprachbarrieren und die Gestaltung des bisherigen Beschwerdekanaals bilden weitere Zugangshindernisse.

Beschwerden können bisher nur über das Online-Formular auf der Website des BAFA eingereicht werden. Dieses ist bisher nur auf Deutsch, Englisch, Französisch und Spanisch verfügbar, die Eingangswebsite mit einigen zusätzlichen Informationen lediglich auf Deutsch und Englisch. Eine große Anzahl potentiell Betroffener dürfte der zur Verfügung stehenden Kolonialsprachen jedoch nicht mächtig sein. Offizielle Entscheidungen des BAFA werden darüber hinaus auf Deutsch erstellt und gegenüber den Beschwerdeführenden nur sinngemäß in wenigen Sätzen z. B. auf Englisch übersetzt. Das Online-Beschwerdeformular selbst wurde Ende des Jahres 2023 seitens des BAFA überarbeitet und dabei wurden zumindest einige Kritikpunkte der Zivilgesellschaft zur mangelnden Verständlichkeit und damit Zugänglichkeit berücksichtigt. Das Formular ist jedoch weiterhin nicht an allen Stellen aus sich heraus verständlich. Insgesamt ist es in erster Linie am Gesetzeswortlaut und nicht so sehr an den Realitäten vieler Verletzungssituationen orientiert und berücksichtigt kaum relevante Zugangshürden potentieller Nutzer*innen – etwa mangelnde Sprachkenntnisse oder Analphabetismus. Dies begrenzt den Kreis derjenigen, für die der Beschwerdekanaal (ohne Unterstützung Dritter) tatsächlich zugänglich und nutzbar ist, erheblich.

Eine der größten Zugangshürden auch für das BAFA-Verfahren bildet nach unserer Erfahrung und vielen Gesprächen mit Betroffenen und Partnerorganisationen weltweit schließlich die **Sorge vor Repression** im Falle einer Beschwerdeeinreichung.

Das gilt etwa für Arbeiter*innen auf Bananenplantagen in Ecuador genauso wie für Textilarbeiter*innen in Pakistan und Bangladesch. Die Arbeiter*innen äußerten in Gesprächen ggü. dem ECCHR und seinen Partnerorganisationen OXFAM und FEMNET fast flächendeckend die Befürchtung, ihren Job zu verlieren und möglicherweise weiteren Repressalien ausgesetzt zu sein, wenn ihre Beschwerde beim BAFA bekannt würde.⁷⁶

In noch gesteigertem Maße gilt dies natürlich in Kontexten besonders schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen,

wie etwa Sklaverei und Zwangsarbeit, zumal wenn sie – wie z. B. im Fall der Minderheit der Uigur*innen in China – in ein System staatlicher Verfolgung eingebettet sind. In solchen Kontexten ist die Einreichung von BAFA-Beschwerden durch namentlich benannte (oder selbst anonyme individuelle) Beschwerdeführende strukturell nahezu unmöglich.⁷⁷

Betroffene müssen Beschwerden über das Online-Formular zwar nicht zwingend persönlich einreichen, sondern können sich dabei von Dritten vertreten lassen. Doch auch in diesem Fall müssen in dem Online-Formular persönliche Angaben (Name, Adresse, Kontakt) über die vertretene, in ihren Rechten verletzte Person selbst gemacht werden. Spätestens nach Eingang und erster Prüfung der Beschwerde verlangt das BAFA darüber hinaus den Nachweis einer ordnungsgemäßen Bevollmächtigung unter Nennung der persönlichen Daten der betroffenen Person.

Wollen die Betroffenen keine persönlichen Angaben machen, erklärt ihnen das Online-Beschwerdeformular, dass anonym eingereichte Beschwerden nicht als „Beschwerde im Sinne des LkSG“, sondern lediglich als „Hinweis“ gewertet werden. Die Folge ist, dass die Betroffenen „keinen Anspruch auf Tätigwerden haben“. Das BAFA prüft in diesem Fall (genauso wie bei sonstigen von Dritten übermittelten Hinweisen) nach eigenem Ermessen, ob und wie es tätig wird. Die Hinweisgeber*innen bzw. anonymen Beschwerdeführenden erhalten keinerlei Rückmeldung zu den übermittelten Hinweisen.⁷⁸ Dies gilt auf explizite Nachfrage beim BAFA im Sommer 2023 auch dann, wenn sie beispielsweise eine anonymisierte E-Mail-Adresse zur Verfügung stellen. Es ist für Betroffene daher derzeit nicht möglich, gegenüber dem BAFA anonym zu bleiben und dennoch das BAFA (im Zweifel verwaltungsgerichtlich) zu einem Tätigwerden zu zwingen oder wenigstens über das weitere Verfahren informiert zu werden. Das BAFA verweist hier auf Rückfrage darauf, dass nur namentlich bekannte Antragstellende Beteiligte im deutschen Verwaltungsverfahren sein könnten und Auskünfte über den Stand des Verfahrens nach § 14 Abs. 1 Nr. 2 LkSG i.V.m. §§ 22 S. 2 Nr. 1, 29 Abs. 1, 13 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 VwVfG erhalten könnten.

⁷⁶ Siehe hierzu näher die Fallbeispiele 3, 5 und 1 der Beschwerden mit Bezug zu Ecuador (S. 21 f.), Bangladesch (S. 37 f.) und Pakistan (S. 12 f.).

⁷⁷ Siehe hierzu näher das Fallbeispiel 6 der Beschwerde gegen VW, BMW und Mercedes Benz wegen Anhaltspunkten für Zwangsarbeit von Uigur*innen in ihren Lieferketten aus China, insb. der Region Xinjiang (S. 44 f.)

⁷⁸ Siehe BAFA-Beschwerdeformular und Hinweis auf der BAFA-Website: www.bafa.de/DE/Lieferketten/Beschwerde_einreichen/beschwerde_einreichen_node.html.

Gleichzeitig erkennt das BAFA auf Basis des aktuellen Gesetzestextes bisher Gewerkschaften lediglich als Antragsteller in Bezug auf Verletzungen ihrer eigenen, kollektiven Gewerkschaftsrechte an. Die Verletzung individueller Arbeitsrechte können dagegen jeweils nur die von diesen Verletzungen selbst betroffenen einzelnen Arbeiter*innen geltend machen – obwohl diese Verletzungen meist struktureller Natur sind und nicht nur einzelne Arbeiter*innen betreffen. Dabei können sich die einzelnen Arbeiter*innen zwar von der Gewerkschaft vertreten lassen, müssen aber gegenüber dem BAFA dennoch Angaben über ihre Person machen. Andernfalls wertet das BAFA die Beschwerde der Gewerkschaft über Arbeitsrechtsverletzungen lediglich als „Hinweis“ eines Dritten, mit den oben beschriebenen Folgen (kein Anspruch auf Tätigwerden und keine Information über Verlauf und Ergebnis des Verfahrens).

Im Ergebnis bleibt Betroffenen bisher nichts anderes übrig, als ihre persönlichen Daten gegenüber dem BAFA offen zu legen, wenn sie wollen, dass ihre Beschwerde als solche behandelt wird und sie zumindest über den Ausgang des Verfahrens informiert werden. Gleichzeitig erhalten sie jedoch keine (ausreichenden) Informationen darüber, ob und wie ihre übermittelten Daten vor dem Zugriff Dritter – insbesondere dem betroffenen Unternehmen – geschützt werden. Die BAFA-Website enthält lediglich den zur Vertrauensbildung kaum ausreichenden Hinweis, dass die Beschwerde „selbstverständlich [...] vertraulich behandelt“ werde, verbunden mit dem Link zu einer Erklärung zur allgemeinen Datenverarbeitung auf Basis der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO). Auf der englischsprachigen Website findet sich noch die Ergänzung, dass die Beschwerde auch anonym eingereicht werden könne, falls Betroffene „dennoch Nachteile für sich befürchten“. An dieser Stelle fehlt dann aber der Hinweis, dass das BAFA dies dann gar nicht als „Beschwerde im Sinne des LkSG“, sondern lediglich als allgemeinen „Hinweis“ wertet und dies bedeutet, dass die Beschwerdeführenden ihre Verfahrensrechte verlieren.

In der Folge fehlt vielen Betroffenen bislang das nötige Vertrauen, dass ihre Identität durch das BAFA bei Bedarf geschützt wird und die Einreichung einer Beschwerde sie nicht der Gefahr der Repression aussetzt. Dies ist angesichts der vielfachen Repressionserfahrungen, der mangelnden Informationen sowie der Tatsache, dass es sich bei dem BAFA um eine den allermeisten Betroffenen vollkommen unbekannte Behörde eines weit entfernten Staates handelt, nur allzu verständlich.

Vorläufige Bewertung und Empfehlungen für mehr Wirksamkeit

Aufgrund der mangelnden Bekanntheit des Verfahrens und der geschilderten erheblichen weiteren Zugangshürden ist das BAFA-Beschwerdeverfahren für die überwiegende Zahl der potentiell Betroffenen, die den Beschwerdemechanismus nutzen können sollen, derzeit nicht oder jedenfalls nicht ohne Unterstützung durch deutsche zivilgesellschaftliche Partnerorganisationen nutzbar. Hier besteht demnach noch viel Verbesserungspotential.

Zunächst sollten das BAFA und die Bundesregierung insgesamt dringend aktiv werden, um den Beschwerdemechanismus insbesondere bei Rechteinhaber*innen in Produktions- und Anbauländern mit relevanten Lieferbeziehungen nach Deutschland bekannt zu machen. Beispielsweise wären öffentlichkeitswirksame Informationsveranstaltungen bzw. -kampagnen zunächst in ausgewählten Hochrisikoländern mit starken Lieferverbindungen nach Deutschland denkbar. In solche Bemühungen könnten etwa die GIZ und die deutschen Auslandsvertretungen einbezogen werden.

Der BAFA-Beschwerdemechanismus muss unter Berücksichtigung der bestehenden erheblichen strukturellen Hürden zugänglicher ausgestaltet werden. Insbesondere sollte er in mehr Sprachen und möglichst auch für Menschen, die nicht lesen und schreiben können, nutzbar sein. Dies sollte – beispielsweise mithilfe von KI gestützten Softwarelösungen – möglich sein.

Auch die EU CSDDD schreibt in Art. 26 vor, dass die Mitgliedstaaten leicht zugängliche Kanäle für die Einreichung begründeter Bedenken bereitstellen müssen. In EG 75 wird diese Anforderung weiter spezifiziert. Demnach sollen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass der Öffentlichkeit praktische Informationen darüber zur Verfügung gestellt werden, wie das Recht auf Einreichung begründeter Bedenken ausgeübt werden kann. Diese Anforderung hat verschiedene Dimensionen:

- Einerseits müssen die Mitgliedstaaten „die Öffentlichkeit“, d. h. zumindest alle Interessengruppen, für die der Mechanismus bestimmt ist, aktiv informieren.
- Darüber hinaus müssen die Staaten sicherstellen, dass die Betroffenen Hilfe bei der Überwindung praktischer Hindernisse beim Zugang zu dem Verfahren erhalten. Ein solches Hindernis ist das Fehlen von Kenntnissen über die Unternehmen, die in den Anwendungsbereich der EU CSDDD fallen, sowie über ihre Lieferketten. Für Unternehmen aus Drittländern erkennt die Richtlinie dieses Problem an und legt fest, dass das Europäische Netz der Aufsichtsbehörden eine Liste der

Unternehmen veröffentlichen wird, die unter die Sorgfaltspflichten fallen. Die Mitgliedstaaten sollten das Gleiche für den nationalen Bereich tun und entsprechende Listen veröffentlichen und aktualisieren. Am einfachsten wäre es, Unternehmen, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, zu verpflichten, proaktiv zu melden, dass sie die Schwellenwerte für Umsatz und Mitarbeiter*innenzahl überschreiten.

Besonders wichtig für eine bessere Zugänglichkeit ist außerdem die Ausweitung der Möglichkeiten für Betroffene, Beschwerden einzureichen, ohne ihre Identität preisgeben zu müssen:

- Hierfür sollte Betroffenen zum einen die Möglichkeit eingeräumt werden, Beschwerden ohne Verlust ihrer Verfahrensrechte anonym vorzubringen, wenn sie anwaltlich vertreten werden und der*die Anwalt*in dem BAFA die Existenz und Identität der Antragsteller*innen zusichert. Es ist bereits anerkannt, dass ein wirksamer Zugang zum Recht die Vertraulichkeit der persönlichen Adresse von Antragsteller*innen erfordern kann, wenn deren Offenlegung ein Risiko für ihre Sicherheit darstellen würde.⁷⁹ Es ist nicht ersichtlich, weshalb dies nicht auf den Namen von Antragsteller*innen ausgedehnt werden kann, wenn dies im Einzelfall als notwendig erachtet wird.
- Darüber hinaus sollten Gewerkschaften nicht nur die Verletzung ihrer kollektiven Gewerkschaftsrechte, sondern auch die Verletzung individueller Arbeitsrechte im Rahmen des behördlichen Beschwerdeverfahrens geltend machen können, um Einzelne effektiv vor Repression zu schützen und strukturelle Zugangshindernisse zu überwinden. Gleiches gilt für (insbesondere indigene) Gemeinden, die die Rechte der Gemeindemitglieder sowie des Kollektivs geltend machen können sollten.⁸⁰ Schließlich sollten Umweltverbände ausdrücklich als Interessenvertretungen der Umwelt und als berechtigte Beschwerdeführende für alle Umweltbelange anerkannt werden.

In jedem Fall sollte das Verfahren, mit dem die Identität der Antragsteller*innen bei Bedarf insbesondere gegenüber Dritten geschützt wird, für potentielle Beschwerdeführende verständlich erläutert werden. Die bisherigen Hinweise auf der BAFA-Website reichen genauso wenig aus wie ein allgemeiner Verweis auf die nach den allgemeinen Regeln des Verwaltungsverfahrensrechts (insbesondere §§ 29, 30 VwVfG) bestehenden Möglichkeiten zum Schutz personenbezogener Daten. Um das notwendige Vertrauen bei Betroffenen aufzubauen, müssen entsprechende Verfahrensgarantien transparent und vorhersehbar sein.

Nach Art. 26 Abs. 2 EU CSDDD müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Aufsichtsbehörde bei Bedarf die notwendigen Maßnahmen ergreift, um die Identität und die personenbezogenen Daten von Personen zu schützen, die begründete Bedenken äußern. Dabei benennt die Richtlinie in EG 65 das Risiko von Vergeltungsmaßnahmen ausdrücklich als besonders zu berücksichtigende Zugangshürde. Um diese Anforderungen wirksam umzusetzen, sollten die dargestellten Möglichkeiten zum Schutz der Identität der Antragsteller*innen ausdrücklich in die nationalen Umsetzungsgesetze aufgenommen werden.

Nach Art. 26 Abs. 1 EU CSDDD muss jede*r „begründete Bedenken“ bei der national zuständigen Aufsichtsbehörde einreichen können. Je nachdem, ob die Person, die die Bedenken anmeldet, nach nationalem Recht ein „berechtigtes Interesse“ an der Angelegenheit hat, sieht Art. 26 EU CSDDD mehr oder weniger weitgehende Verfahrensrechte der Person vor. Auch vor diesem Hintergrund scheint die aktuelle Beschränkung der Antragsbefugnis in § 14 Abs. 2 LkSG auf Personen, die in eigenen Rechten verletzt sind, zu restriktiv und überholungsbedürftig. Im deutschen Verwaltungsrecht wird der Begriff des „berechtigten Interesses“ in § 43 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) verwendet und erstreckt sich auf alle rechtlichen, wirtschaftlichen und immateriellen Interessen. Er hat eine deutlich andere Bedeutung als die Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO, die eine Verletzung eigener Rechte voraussetzt und daher nur rechtliche Interessen erfasst. Letztere Vorschrift dient derzeit als Anknüpfungspunkt für das LkSG. Im Rahmen der Umsetzung der EU CSDDD wird der Bezugspunkt des LkSG angepasst werden müssen, um auch wirtschaftliche und immaterielle Interessen einzubeziehen. In der Folge sollten insbesondere Gewerkschaften, (indigene) Gemeinden und Umweltverbände berechtigt sein, die soeben benannten Rechte als berechtigte (eigene) Interessen im Rahmen einer Beschwerde geltend zu machen.

⁷⁹ BVerwG Beschluss vom 14.02.2012, 9 B 79.11, Rn. 11.

⁸⁰ Das ist insbesondere in weit verbreiteten Fällen der Verletzung indigener, oft kollektiver Landrechte relevant, die aufgrund ihrer kollektiven Natur und der Sorge vor Repression von einzelnen betroffenen Gemeindemitgliedern oft nicht wirksam geltend gemacht werden können. Vgl. hierzu etwa das Fallbeispiel 4 der Beschwerde gegen Edeka wegen der Verletzung von Landrechten durch Palmölplantagen in Guatemala (S.26).

Schließlich sollte das BAFA verpflichtet werden, sein Unterstützungsangebot für Rechteinhaber*innen auszuweiten. Das BAFA ist im Rahmen des LkSG nach seinem gesetzlichen Zweck eine Kontroll- und Durchsetzungsbehörde. Als solche hat sie auf einen verbesserten Schutz von Menschenrechten und Umwelt in den Lieferketten deutscher Unternehmen hinzuwirken. Als Unterstützungsmaßnahmen zugunsten von Unternehmen sieht das Gesetz in § 20 LkSG lediglich die Veröffentlichung von Handreichungen durch das BAFA vor. Dennoch versteht das BAFA in seiner bisherigen Praxis die Unterstützung von Unternehmen als eine seiner Hauptaufgaben. Informationen und Unterstützungsangebote für Rechteinhaber*innen sind dagegen kaum vorhanden. Auch wenn Informationsangebote für Unternehmen zur Unterstützung bei der Einhaltung ihrer gesetzlichen Pflichten zweifellos sinnvoll sind, besteht in der Praxis des BAFA – nicht zuletzt mit Blick auf den Schutzzweck des Gesetzes – ein nicht nachvollziehbares Ungleichgewicht, das behoben werden sollte.

Dass nicht nur Unternehmen, sondern auch Stakeholder bei der praktischen Umsetzung und Nutzung des Gesetzes unterstützt werden sollten, macht auch die EU CSDDD wiederholt deutlich (siehe etwa Art. 19 Abs. 1, 20 Abs. 2, EG 67).

5.1.2 LEGITIMITÄT, AUSGEWOGENHEIT, BERECHENBARKEIT UND TRANSPARENZ

MANGELNDE INFORMATION UND BETEILIGUNG VON BETROFFENEN

Auch den Wirksamkeitskriterien der Legitimität, Ausgewogenheit, Berechenbarkeit und Transparenz entspricht das BAFA Beschwerdeverfahren nach unseren Erfahrungen mit konkreten Beschwerdefällen derzeit nur in sehr begrenztem Maße.

Behördliche Praxis

Zunächst bestehen erhebliche Mängel mit Blick auf allgemein zugängliche und für die Zielgruppen verständliche Informationen über den Ablauf, zeitlichen Rahmen und mögliche Ergebnisse des Verfahrens.

Das BAFA stellt bisher keine öffentlich zugängliche Verfahrensordnung für das behördliche Beschwerdeverfahren zur Verfügung. Die BAFA-Website enthält lediglich folgende Informationen (auf Deutsch und Englisch) zu Ablauf, zeitlichem Rahmen und möglichen Ergebnissen des Verfahrens:

- Beschwerden werden vertraulich behandelt.
- Beschwerdeführende Personen sollen angeben, ob sie von der geltend gemachten Verletzung selbst betroffen sind oder nicht. Sei dies der Fall, werde ihre Beschwerde als Antrag auf behördliches Tätigwerden gem. § 14 Abs. 1 Nr. 2 LkSG gewertet. Sei dies nicht der Fall, werde ihre Beschwerde als Hinweis behandelt, den die Behörde zum Anlass nehmen kann, um von Amts wegen nach § 14 Abs. 2 Nr. 1 LkSG tätig zu werden.⁸¹
- In der Beschwerde müsse der Sachverhalt der Verletzung nachvollziehbar und möglichst umfassend geschildert und eindeutig ein Unternehmen benannt werden, welches aus Sicht der Beschwerdeführenden die Verletzung verursacht hat. Bei ausländischen Unternehmen müsse dieses Unternehmen ein Zulieferer eines deutschen Unternehmens sein.
- Eingehende Beschwerden würden gründlich geprüft und die Hinweise ggf. zur Einleitung weiterer Maßnahmen verwendet; die Prüfung werde voraussichtlich etwas Zeit in Anspruch nehmen. Nach Abschluss der Prüfung erhielten die Beschwerdeführenden eine Rückmeldung (dies gelte jedoch nicht im Fall reiner „Hinweise“).

Das Online-Beschwerdeformular enthält darüber hinaus einige zusätzliche Ausfüllhilfen wie Infokästchen und einen digitalen Assistenten. Diese geben aber auch keine weiteren Auskünfte über konkrete mögliche Verfahrensschritte, deren ungefähren zeitlichen Rahmen oder mögliche Ergebnisse des Verfahrens. Auch in sonstigen Publikationen oder Äußerungen des BAFA (wie etwa dem Rechenschaftsbericht, den Antworten auf parlamentarische Anfragen oder konkrete Rückfragen von NGOs oder Betroffenen) finden sich keine weitergehenden Informationen zum Verfahren.

Insgesamt ist für Betroffene, die Beschwerden beim BAFA einreichen wollen, daher nicht vorhersehbar, wie das durch ihre Beschwerde angestoßene Verfahren abläuft, was mögliche Schritte und Ergebnisse sind und ob und wann sie ungefähr mit Informationen hierüber rechnen können. Das macht das Verfahren für Beschwerdeführende unberechenbar.

⁸¹ Erst aus der Online-Beschwerdemaske selbst ergibt sich, dass auch anonyme Beschwerden lediglich als „Hinweise“ gewertet werden und anonyme Beschwerdeführende daher keine Rückmeldung zu ihrer Beschwerde erhalten.

Und auch für die allgemeine Öffentlichkeit ist nicht nachvollziehbar, wie das BAFA-Beschwerdeverfahren abläuft. Dies macht es kaum möglich, dessen Wirksamkeit kritisch zu überprüfen und damit langfristig Vertrauen in das Verfahren und seine Nützlichkeit für Betroffene von Verletzungen aufzubauen. Dies ist jedoch notwendig dafür, dass das Verfahren in Zukunft von Betroffenen auch tatsächlich genutzt wird und damit seinen gesetzlichen Zweck erfüllen und sein Potential voll ausschöpfen kann: Betroffenen von Verletzungen Zugang zu effektivem Rechtsschutz zu gewähren und darüber hinaus dem BAFA wertvolle Informationen über die menschenrechtliche Situation vor Ort in den Lieferketten LkSG-pflichtiger Unternehmen sowie potentielle wirksame Präventions- und Abhilfemaßnahmen zu liefern – Informationen, auf die die Behörde gerade auch angesichts nur begrenzter eigener Ermittlungsmöglichkeiten vor Ort für eine effektive Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Kontrollaufgaben dringend angewiesen ist.

Erhebliche Defizite bestehen nach unseren bisherigen Erfahrungen auch mit Blick auf die **Information und Beteiligung von Betroffenen im Rahmen der von ihnen angestrebten Verfahren.**

Selbst nach Einreichung (und Annahme) einer Beschwerde durch das BAFA erhalten Beschwerdeführende bisher keine konkreten Informationen zum weiteren Ablauf, zu ihren etwaigen Informations- oder sonstigen Verfahrensrechten und Gestaltungsmöglichkeiten. Das BAFA verwehrte Beschwerdeführenden über lange Zeit selbst die grundlegenden Beteiligtenrechte aus dem Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz. Hierzu gehört insbesondere das Recht, auf Antrag in die Verfahrensakten Einsicht nehmen zu können (§ 29 VwVfG).

In den von uns begleiteten Verfahren erhielten die Beschwerdeführenden zunächst lediglich eine automatische Eingangsbestätigung und im Verlauf von einigen Wochen bis zu zwei Monaten die Einladung zu einem Online-Gespräch. Dieses Gespräch diente in erster Linie der Klärung etwaiger offener Fragen zum geschilderten Sachverhalt und der Feststellung der ordnungsgemäßen Bevollmächtigung der Vertreter*innen durch die Betroffenen. Eine Information der Beschwerdeführenden über die weiteren Verfahrensschritte und mögliche Ergebnisse des Verfahrens erfolgte auch hier nicht. Konkrete Rückfragen hierzu wurden nur extrem vage beantwortet. Nach ungefähr drei Monaten wurden die Beschwerdeführenden in einem kurzen Schreiben darüber informiert, dass ihr Antrag „substantiiert“ sei und das BAFA daher ergebnisoffen tätig werde. Damit sei „das Antragsverfahren beendet“. Im Folgenden wurden die Beschwerdeführenden nicht mehr

weiter in das Verfahren einbezogen und erhielten keine weiteren Informationen über den Fortgang des Verfahrens. Auch die Anträge der Beschwerdeführenden auf Akteneinsicht nach § 29 VwVfG lehnte das BAFA ab.

Wir haben dieses Vorgehen zusammen mit unseren Partnerorganisationen immer wieder kritisiert und im Namen der Beschwerdeführenden Widerspruch gegen ihren Ausschluss vom Verfahren und die Verweigerung der beantragten Akteneinsicht eingelegt. Daraufhin hat das BAFA die Beschwerdeführenden in den von uns begleiteten Verfahren gegen Edeka und Rewe wegen Arbeits- und Gewerkschaftsrechtsverletzungen auf ecuadorianischen Zulieferplantagen im Oktober 2024 (und damit ein Jahr nach Beschwerdeeinreichung) endlich als Verfahrensbeteiligte anerkannt und in Aussicht gestellt, ihnen gemäß § 29 VwVfG Einsicht in die Verfahrensakten zu gewähren.⁸²

⁸² Siehe hierzu u. a. ECCHR, Pressemitteilung „Lieferkettengesetz: BAFA beteiligt Betroffene endlich an Verfahren“, 23. Oktober 2024 sowie zu den weiteren Einzelheiten des Falles das Fallbeispiel 3 auf Seite S.21 f.

FALLBEISPIEL 5

BAFA-Beschwerden gegen Ikea Deutschland GmbH und Amazon Inc. wegen Anhaltspunkten für unzureichende Sorgfaltsmaßnahmen in Bezug auf die Missachtung von Gewerkschaftsrechten und unzureichenden Arbeitsschutz in Textilfabriken in Bangladesch

Am 24. April 2023 reichte FEMNET im Namen der bangladeschischen Textilgewerkschaft NGWF und unterstützt durch das ECCHR eine Beschwerde beim BAFA gegen Amazon und Ikea ein. Es handelte sich um die erste öffentlich bekannt gewordene Beschwerde nach dem am 1. Januar 2023 in Kraft getretenen LkSG.

Vorwürfe und Hintergrund

Die Unternehmen wurden von ECCHR, FEMNET und anderen NGOs und Gewerkschaften bereits vor Inkrafttreten des LkSG wiederholt über bestehende Gesundheits- und Sicherheitsrisiken und Einschränkungen der Gewerkschaftsfreiheit in Textilfabriken in Bangladesch und anderen Produktionsländern informiert und dazu aufgefordert, dem „Bangladesch Accord“ beizutreten. Dieses Abkommen wurde als Reaktion auf den verheerenden Einsturz der Textilfabrik Rana Plaza im Jahr 2013 mit über 1.100 Toten und weitere Fabrikunglücke geschlossen, um die Gebäudesicherheit und Brandschutz in der Textilindustrie zu verbessern. Denn es besteht weitgehende Einigkeit darüber, dass dieses Abkommen und dessen Nachfolger, der „International Accord“ (im Folgenden Accord), tatsächlich zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen insbesondere mit Blick auf Gebäude- und Brandschutz vor Ort beitragen und alle Stakeholder berücksichtigen.⁸³ Gleichzeitig haben die von den Unternehmen oft vorgebrachten vermeintlichen Alternativen wie Sozialaudits oder sonstige gängige MSI sich immer wieder als zur Verbesserung der Bedingungen vor Ort weitgehend ungeeignet erwiesen.⁸⁴

Die Beschwerdeführenden argumentieren, dass die Unternehmen daher zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des LkSG bereits substantiierte Kenntnis (im Sinne des § 9 Abs. 3 LkSG) über die benannten Risiken des mangelnden Arbeitsschutzes und von Einschränkungen der Gewerkschaftsfreiheit (im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 5 und Nr. 6 LkSG) in Zulieferfabriken in Bangladesch hatten und daher unverzüglich wirksame und angemessene Präventionsmaßnahmen hätten ergreifen müssen.

Im Rahmen einer im ersten Halbjahr 2023 durchgeführten Recherche stellte die bangladeschische Gewerkschaft NGWF erneut Sicherheitsmängel und Beeinträchtigungen gewerkschaftlicher Betätigung in Zulieferfabriken von

Amazon und IKEA in Bangladesch fest. Dies deutet darauf hin, dass die von den Unternehmen bis dahin ergriffenen Maßnahmen nicht ausreich(t)en, um den dokumentierten Risiken effektiv entgegenzuwirken.

Forderungen gegenüber den Unternehmen und dem BAFA

Die Beschwerdeführenden forderten die Unternehmen daher auf, unverzüglich angemessene und wirksame Präventions- und Abhilfemaßnahmen zur Sicherung des Arbeitsschutzes und zur Wahrung der Gewerkschaftsfreiheit in ihren bangladeschischen Zulieferfabriken zu ergreifen und dabei die Interessen der Arbeiter*innen und Gewerkschaften angemessen zu berücksichtigen. Amazon und Ikea sollten endlich den Accord unterzeichnen oder gegenüber dem BAFA zumindest darlegen, welche Maßnahmen sie stattdessen seit Inkrafttreten des LkSG ergreifen und weshalb diese in gleicher Weise geeignet sind, den dokumentierten Risiken entgegenzuwirken.

Reaktion der Unternehmen

- Ikea teilte auf Rückfrage der Beschwerdeführenden mit, dass im Rahmen einer Zusammenarbeit mit dem BAFA vor Ort Audits durchgeführt worden seien, die die Missstände nicht bestätigt hätten. Dennoch habe Ikea konkrete Maßnahmen unter Fristsetzung zur Verbesserung des Arbeitsschutzes definiert und implementiert. Ein Beitritt zum „Bangladesch Accord“ sei jedoch nicht vorgesehen, da das Unternehmen stattdessen weiterhin auf seinen eigenen Verhaltenskodex (IWAY) setze. Auch in seinem LkSG-Bericht für das Jahr 2023⁸⁵ geht Ikea lediglich auf mögliche Missachtungen der Koalitionsfreiheit und Ungleichbehandlungen ein, nicht aber auf Sicherheitsrisiken, und stellt insofern fest, dass im Rahmen der unangekündigten Vor-Ort-Kontrolle keine Verletzungen bestätigt werden konnten.

⁸³ Vgl. etwa Clean Clothes Campaign, The International Safety Accord; Worker Rights Consortium, International Safety Accord/Bangladesh; UNI Global Union, The international Accord: ten years of making work safer, 15. Mai 2023; James/Miles/Croucher, et al., Regulating factory safety in the Bangladeshi garment industry, Regulation & Governance 13 (2019), 431; Kabeer/Haq/Sulaiman, Multi-stakeholder initiatives in Bangladesh after Rana Plaza: Global norms and workers' perspectives, Working Paper Series No 19–193 (2019), London School of Economics and Political Science.

⁸⁴ Vgl. MSI Integrity, Not fit for purpose, 2020.

⁸⁵ IKEA Deutschland GmbH & Co. KG, Bericht zum LkSG ((Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz), 05.06.2024

Als Präventionsmaßnahmen nimmt Ikea auch hier ausschließlich auf seinen internen Verhaltenskodex Bezug.

- Amazon reagierte bislang weder öffentlich noch gegenüber den Beschwerdeführenden auf die Beschwerde und beschränkte sich auf eine allgemeine Stellungnahme, in der die Wahrung der Menschenrechte in der Produktion betont wurde.

Reaktion des BAFA und weitere Entwicklungen

Das BAFA hat die Beschwerden nach einem ersten Gespräch und der Nachreichung ergänzender Informationen zu Verstößen in konkreten Zulieferfabriken als Anträge i. S. d. § 14 Abs. 1 Nr. 2 LkSG gewertet und der Antragstellerin ca. drei Monate nach Einreichung der Beschwerde mitgeteilt, „ergebnisoffen tätig“ zu werden. Damit sei das Antragsverfahren beendet. Gegen diese Entscheidung könne innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Widerspruch beim BAFA eingereicht werden. Auch auf mehrmalige Nachfrage haben die Beschwerdeführenden keine weiteren Informationen über konkrete Verfahrensschritte, Inhalte oder Ergebnisse der eingeleiteten Prüfverfahren erhalten, da das BAFA diese entgegen der seitens der Beschwerdeführenden vorgebrachten Rechtsauffassung nicht als automatisch Beteiligte im Sinne des § 13 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG an den gegen die Unternehmen eingeleiteten Verfahren ansieht. Auch eine Hinzuziehung als Beteiligte nach § 13 Abs. 2 VwVfG lehnte das BAFA bisher ab, da es sich hierdurch derzeit keine „Erleichterung der Sachverhaltsaufklärung“ verspreche. Das BAFA behielt sich vor, die Beschwerdeführerin gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt zu den Verfahren hinzuziehen, wenn die „Stellungnahme [der Beschwerdeführerin] zu einem fortgeschrittenen Ermittlungsstand sinnvoll ist“. Das ist bis heute nicht erfolgt. Nachdem das BAFA die Beschwerdeführenden in einem anderen Verfahren (gegen Edeka und Rewe wegen Arbeitsrechtsverletzungen in Ecuador, siehe Fallbeispiel auf Seite...) im Oktober 2024 endlich doch als Verfahrensbeteiligte anerkannt und Akteneinsicht in Aussicht gestellt hatte, haben die Beschwerdeführenden auch in diesem Verfahren im November 2024 erneut Akteneinsicht beantragt. Hierzu hatten sie bis April 2025 noch keine Rückmeldung erhalten.

Die im Rahmen der Beschwerde dokumentierten Missstände in den Zulieferfabriken der Unternehmen bestehen nach Informationen der Beschwerdeführerin weiter unverändert fort.

Vorläufige Bewertung und Empfehlungen für mehr Wirksamkeit

Es ist sehr zu begrüßen, dass das BAFA inzwischen von seiner weder mit Sinn und Zweck des Beschwerdeverfahrens noch mit allgemeinen verwaltungsprozessualen Grundsätzen vereinbaren Behördenpraxis des kompletten Ausschlusses der Betroffenen von durch ihren Antrag angestoßenen Prüfverfahren Abstand genommen hat. Die Gewährung der Akteneinsicht in die Verfahrensakten auf Antrag der Beschwerdeführenden allein genügt jedoch nicht, um das BAFA-Beschwerdeverfahren tatsächlich legitim, ausgewogen und transparent zu gestalten und damit den sich aus den VNLP ergebenden Anforderungen an ein wirksames Beschwerdeverfahren gerecht zu werden.

Hierfür müssen die Beschwerdeführenden vielmehr aktiv und kontinuierlich über wesentliche Verfahrensschritte und Ergebnisse informiert werden. Ob und wie sie informiert werden, darf nicht davon abhängen, ob sie durch deutsche NGOs oder Anwält*innen unterstützt werden und daher in der Lage sind, wenigstens ihre grundlegendsten Informationsrechte aktiv einzufordern und im Zweifelsfall zu erstreiten. Ohne eine solche Unterstützung dürften die meisten Betroffenen jedoch nicht wissen, ob und wie sie etwa Akteneinsicht beantragen können. Als Mindestanforderung muss das BAFA Beschwerdeführende daher wenigstens über diese Möglichkeit informieren und auch sonst über ihr Recht, verfahrensgestaltende Anträge zu stellen. Entsprechende Informationen sind notwendig, um Betroffene im Sinne eines ausgewogenen Verfahrens erst in die Lage zu versetzen, an dem Beschwerdeverfahren auf eine faire, informierte und respektvolle Weise teilzunehmen. Schließlich müssen alle Beschwerdeführenden zumindest über die abschließende Entscheidung der Behörde und ihre Gründe in einer Weise informiert werden, die es ihnen ermöglicht, die Entscheidung gegebenenfalls verwaltungsgerichtlich überprüfen zu lassen.

Darüber hinaus sollte das BAFA Beschwerdeführende nicht nur als Informant*innen, sondern als zentrale Gesprächspartner*innen in die Entwicklung möglicher Abhilfe- und Präventionsmaßnahmen einbinden. Sie verfügen über wertvolle Expertise zur Lage vor Ort und dazu, welche Maßnahmen im Einzelfall wirksam sind. Gerade weil das BAFA in transnationalen Konstellationen vor Ort nur begrenzte eigene Ermittlungsmöglichkeiten hat, ist es auf unabhängig überprüfbare Informationen aus verschiedenen Quellen angewiesen. Neben Quellen wie z. B. Datenbanken, Behördenkooperationen, Nutzung der eigenen Konsulate und Botschaften in Drittländern ist es für Kontrollbehörden wie das BAFA daher von entscheidender Bedeutung, von den betroffenen Interessengruppen

Einblicke in die Bedingungen und Dynamiken vor Ort zu erhalten.⁸⁶ Zwar sind die Sorgfaltspflichten als Bemühenspflichten ausgestaltet⁸⁷, sie müssen aber wirksam sein. Dies setzt voraus, dass die Maßnahmen grundsätzlich geeignet sind, zu einem verbesserten Schutz von Menschenrechten und Umwelt beizutragen. Um unwirksame, reine „Tick-the-Box“-Ansätze als solche zu erkennen und zu vermeiden, benötigt das BAFA als Kontrollbehörde daher unabhängig überprüfbare Informationen darüber, ob und welche Missstände vor Ort tatsächlich vorlagen und ob diese nach Ergreifung von Maßnahmen noch andauern.

Die Frage der Einbeziehung in die Verfahren vor dem BAFA gehört zu den in Gesprächen und Workshops mit Betroffenen und zivilgesellschaftlichen Organisationen in Produktion- und Anbauländern am meisten thematisierten Fragen, von denen für sie der Nutzen und die Wirksamkeit des Gesetzes entscheidend abhängen. Ohne eine transparentere Verfahrensgestaltung und proaktive Einbindung der Beschwerdeführenden droht das Verfahren für Betroffene daher erheblich an Legitimität zu verlieren. In der Folge wäre zu befürchten, dass es zukünftig kaum (noch) Beschwerden gäbe und das Verfahren – und schließlich das Gesetz selbst – seinem Zweck und Potential für den internationalen Menschenrechtsschutz nicht gerecht würde. Dies gilt umso mehr, als der Aufwand für Betroffene, substantiierte Beschwerden einzureichen, selbst mit Unterstützung internationaler Gewerkschaften oder NGOs, nach wie vor groß ist und sie sich dadurch zum Teil einem erheblichen Risiko der weiteren Repression aussetzen.

Um das Vertrauen in die Legitimität und Wirksamkeit des Beschwerdemechanismus zu stärken, muss das BAFA daher nicht nur Personen, die bereits Beschwerden eingereicht haben, besser einbinden, sondern die Verfahrensgestaltung auch für andere potentielle Betroffene transparenter machen. Hierfür muss das BAFA zum einen eine einfach auffindbare und für die jeweilige Zielgruppe verständliche Verfahrensordnung veröffentlichen, die das Beschwerdeverfahren, einen ungefähren zeitlichen Rahmen für verschiedene Verfahrensschritte sowie mögliche zu erzielende Ergebnisse beschreibt. Darüber hinaus sollte das BAFA (etwa im Rahmen seines Rechenschaftsberichts)

⁸⁶ Vgl. Shift und Büro der UN-Hochkommissarin für Menschenrechte, [Enforcement of Mandatory Due Diligence: Key Design Considerations for Administrative Supervision](#), Oktober 2021, S. 20.

⁸⁷ Im Fall von Verletzungen im eigenen Geschäftsbereich handelt es sich sogar um eine Erfolgspflicht, vgl. § 7 Abs. 1 S. 3 und 4 LkSG.

der Öffentlichkeit auch Informationen über eingegangene Beschwerden, ihren Verlauf und ihr Ergebnis zugänglich machen. Diese müssen detailliert genug sein, dass sie potentiell Betroffene in die Lage versetzen, sich ein Bild von dem Ablauf und der Wirksamkeit des Verfahrens zu machen.

Auch die EU CSDDD enthält in Art. 26 detaillierte Anforderungen an Transparenz-, Informations- und Beteiligungspflichten im behördlichen Beschwerdeverfahren. Um diese Anforderungen wirksam in deutsches Recht umzusetzen, müsste die BAFA-Praxis entsprechend angepasst und gesetzlich insbesondere ausdrücklich klargestellt werden, dass

- zumindest Beschwerdeführende, die ein „berechtigtes Interesse“⁸⁸ an der Angelegenheit haben, nicht nur darüber informiert werden müssen, ob die Behörde ein Untersuchungsverfahren einleitet, sondern auch „welche Schritte und Maßnahmen“ sie zu ergreifen gedenkt, wobei die Entscheidungen jeweils zu begründen sind und die Beschwerdeführenden Zugang zu behördlichem und gerichtlichem Rechtsschutz gegen die Entscheidungen haben müssen,
- auch sonstige Hinweisgeber*innen, die begründete Bedenken geltend machen, ohne in eigenen Rechten verletzt zu sein oder sonst ein „berechtigtes Interesse“ an der Angelegenheit zu haben, zumindest über das Ergebnis des Prüfverfahrens und die Gründe hierfür zu informieren sind,
- es nur ein einheitliches Verfahren gibt, an dem die Beschwerdeführenden als Verfahrensbeteiligte im Sinne des Verwaltungsverfahrenrechts durchgehend beteiligt sind,
- die anonyme Beschwerdeeinreichung keine Einschränkung der Beteiligungsrechte zur Folge hat oder zumindest dass und wie das BAFA die Identität/Anonymität von Beschwerdeführenden gegenüber Dritten schützt.

Die EU CSDDD legt in Art. 26 Abs. 4 außerdem fest, dass die Aufsichtsbehörden über Beschwerden innerhalb eines angemessenen Zeitraums entscheiden müssen. Die Richtlinie legt nicht fest, welche Zeitspanne als angemessen gilt, gibt aber einen Hinweis in Art. 28. Dort ist festgelegt, dass die Aufsichtsbehörden auf ein Amtshilfeersuchen einer anderen Behörde innerhalb eines Monats oder, falls dies aufgrund der Umstände des Falles erforderlich ist, innerhalb von drei Monaten antworten müssen. Diese Fristen sollten in ähnlicher Weise auch für das Verfahren bei begründeten Bedenken gelten und im Wege der Anpassung des LkSG ausdrücklich festgelegt werden.

5.1.3 RECHTEKOMPATIBILITÄT

KAUM EFFEKTIVE ABHILFE

Das BAFA-Beschwerdeverfahren als zentrales Rechtsschutzzinstrument des LkSG müsste darüber hinaus konkrete Ergebnisse erzielen, die sich an den Interessen der Betroffenen sowie dem Ziel effektiver Abhilfe orientieren. Nur so kann langfristig Vertrauen in die Effektivität des Mechanismus geschaffen und seine Nutzung für die Zukunft sichergestellt werden.

Behördliche Praxis

Nach Auskunft des BAFA in seinem Rechenschaftsbericht für das Jahr 2023 konnte im ersten Jahr nur eins der Beschwerdeverfahren abgeschlossen werden, wobei „*das betroffene Unternehmen unverzüglich und in einem angemessenen Umfang geeignete Präventions- und Abhilfemaßnahmen zur Minimierung sowie Beendigung der potentiellen Verletzungen bei seinen unmittelbaren oder mittelbaren Zulieferern ergriffen*“ habe.⁸⁹ Da das BAFA keine weiteren Angaben über den Inhalt oder das Ergebnis des Verfahrens macht, lässt sich anhand dessen nicht beurteilen, ob die ergriffenen Maßnahmen die Interessen der Betroffenen berücksichtigen und das Verfahren aus Sicht der Beschwerdeführenden effektive Abhilfe geschaffen hat.

Über weitere abgeschlossene Verfahren im Verlauf des Jahres 2024 ist nichts bekannt, auch in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage im September 2024 macht die Bundesregierung trotz konkreter Nachfrage hierzu keine Angaben.⁹⁰ Die seitens des ECCHR unterstützten und in diesem Papier dargestellten Beschwerdeverfahren sind jedenfalls allesamt noch offen.

⁸⁸ Der Begriff ist nach deutscher Rechtsordnung weiter zu verstehen als die Betroffenheit in eigenen Rechten im Sinne des § 14 Abs. 1 Nr. 2 LkSG und schließt nicht nur rechtliche, sondern auch wirtschaftliche und ideelle Interessen mit ein (vgl. etwa § 43 VwGO). Er dürfte daher z. B. auch das Interesse einer Gewerkschaft an der Geltendmachung der Arbeitsrechte ihrer Mitglieder umfassen, siehe hierzu bereits oben im Rahmen der Empfehlungen zur Verbesserung der Zugänglichkeit.

⁸⁹ BAFA, Rechenschaftsbericht 2023, S. 12.

⁹⁰ Vgl. BT-Drs. 20/13245, S. 2.

Vorläufige Bewertung und Empfehlungen für mehr Wirksamkeit

Die bisherige Praxis des BAFA, die Beschwerdeführenden aus den eigentlichen Verfahren weitestgehend rauszuhalten, lässt befürchten, dass das BAFA-Beschwerdeverfahren den Anforderungen an ein Rechte-kompatibles Verfahren jedenfalls bisher nicht gerecht wird. Dies gilt umso mehr, als dass das LkSG keine ausdrückliche Grundlage für ein Recht auf Wiedergutmachung für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen als wesentlichem Bestandteil effektiver Abhilfe im Sinne der VNLP enthält. Gemäß § 24 Abs. 4 Satz 4 Nr. 7 LkSG hat das BAFA im Rahmen der Bemessung der Höhe von Geldbußen für Ordnungswidrigkeiten jedoch u. a. zu berücksichtigen, ob sich das betroffene Unternehmen um Wiedergutmachung bemüht hat. Im Sinne einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung des LkSG sollte das BAFA das berechnete Interesse der Betroffenen an Wiedergutmachung darüber hinaus im Rahmen seiner Ermessensentscheidung über Art und Umfang der von einem Unternehmen ggf. nach § 15 LkSG zu verlangenden Maßnahmen berücksichtigen.⁹¹

Der Text der im Sommer 2024 in Kraft getretenen EU CSDDD enthält diesbezüglich wichtige Klarstellungen, die im Wege der Umsetzung unbedingt ins LkSG übernommen werden sollten.

Zunächst stellt die EU CSDDD in Art. 25 Abs. 4 klar, dass es im Falle (entweder von Amts wegen oder im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens) festgestellter Rechtsverstöße nicht im Ermessen der Aufsichtsbehörde steht, ob sie die Ergreifung von Abhilfemaßnahmen anordnet. Lediglich bezüglich der Wahl der Abhilfemaßnahmen kann im Einzelfall Ermessen bestehen.

Darüber hinaus umfasst „Abhilfe“ im Sinne des Art. 12 EU CSDDD in Übereinstimmung mit der Definition der VNLP ausdrücklich nicht nur die Beendigung der Verletzung, sondern auch die Wiedergutmachung erlittener Schäden (vgl. Art. 3 Abs. 1 t) EU CSDDD). Dies muss im Zuge einer wirksamen Umsetzung auch im LkSG ausdrücklich klargestellt werden.

5.1.4. QUELLE KONTINUIERLICHEN LERNENS

INTRASPARENTE BERICHTERSTATTUNG

Um seinem gesetzlichen Zweck und den Wirksamkeitskriterien der VNLP bestmöglich gerecht zu werden, sollten Beschwerdeverfahren und damit auch das BAFA-Verfahren als lernendes System ausgestaltet sein, wie es in einem vom BMJ in Auftrag gegebenen ausführlichen Forschungsbericht⁹² beschrieben wird. Dieses zeichnet sich durch eine Nachverfolgung der Ergebnisse, etwa konkreter Abhilfemaßnahmen, eine transparente Berichterstattung über den Umgang mit Beschwerden sowie durch Feedback-Schleifen und Austausch mit Stakeholdern aus.⁹³

Behördliche Praxis

Das BAFA zeigte bisher auf Arbeitsebene durchaus Bereitschaft für Dialog und Austausch mit verschiedenen Stakeholdern, auch von zivilgesellschaftlicher Seite. Hierfür kam u. a. dem BAFA-Beirat eine wichtige Rolle zu. Kritik und Verbesserungsvorschläge seitens der Zivilgesellschaft auch mit Blick auf die Gestaltung des Beschwerdeverfahrens wurden aufgenommen und zumindest zum Teil auch umgesetzt.

Um tatsächlich zu Verbesserungen beizutragen, setzen kritische Feedback-Schleifen jedoch zunächst ein bestimmtes Maß an Transparenz des BAFA über den Umgang mit konkreten Beschwerden voraus. Diesem Zweck dient unter anderem auch § 21 Abs. 2 LkSG, der eine „Erläuterung von festgestellten Verstößen und angeordneten Abhilfemaßnahmen“ im Rahmen des jährlichen BAFA-Rechenschaftsberichts verlangt. In seinem Rechenschaftsbericht für das Jahr 2023 widmet das BAFA dem Beschwerdeverfahren insgesamt allerdings nur eine von 23 Seiten, dem Umgang mit konkreten Beschwerden sogar nur einen kurzen Absatz. Die Ausführungen erschöpfen sich dabei überwiegend in einer Wiedergabe des Gesetzestextes und allgemeinen Beschreibungen des Verfahrens.⁹⁴

⁹¹ Vgl. hierzu auch Shift und Büro der UN-Hochkommissarin für Menschenrechte: [Enforcement of Mandatory Due Diligence: Key Design Considerations for Administrative Supervision](#), Oktober 2021, S. 22 f.

⁹² Gläßer et al., S. 433 ff.

⁹³ [Behördliche Durchsetzung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes, Anforderungen aus zivilgesellschaftlicher Sicht](#), März 2022, S. 19.

⁹⁴ Vgl. BAFA, Rechenschaftsbericht 2023, S. 12.

Vorläufige Bewertung und Empfehlungen für mehr Wirksamkeit

Der Austausch mit verschiedenen Stakeholdern sollte durch die Etablierung weiterer regelmäßiger Austauschformate noch ausgebaut werden und insbesondere die (stärkere) Einbeziehung (potentieller) Nutzer*innen des BAFA-Beschwerdeverfahrens und weiterer zivilgesellschaftlicher Stakeholder aus Produktions- und Anbauländern sicherstellen.

In einem ersten Schritt ist jedoch in jedem Fall mehr Transparenz über den Umgang des BAFA mit Beschwerden erforderlich. Neben der kritischen Kontrolle durch Betroffene und die allgemeine Öffentlichkeit soll dies auch Unternehmen ermöglichen, sich „einen Eindruck über das Vorgehen des BAFA [zu] machen und Erkenntnisse für etwaig erforderliche Anpassungen der eigenen Organisation zu gewinnen“⁹⁵ und damit zur präventiven Wirkung des Gesetzes beitragen. Dies erfordert eine in gewissem Maße einzelfallbezogene Berichterstattung.⁹⁶ Dem werden die derzeitigen extrem kurz und allgemein gehaltenen Ausführungen des BAFA über seinen Umgang mit und bisherige Ergebnisse von Beschwerden nicht gerecht. Hier besteht daher erheblicher Nachbesserungsbedarf. Das BAFA sollte verpflichtet werden, in seinem Bericht mehr Details anzugeben, wie etwa eine detaillierte Übersicht über eingereichte Beschwerden und deren Verfahrensausgang. Um eine transparente Berichterstattung in der Zukunft sicherzustellen, sollte dieser notwendige Mindestinhalt des Rechenschaftsberichts im Gesetz ausdrücklich klargestellt werden. Darüber hinaus sollte das BAFA seinen Bericht in unterschiedlichen Sprachfassungen veröffentlichen. Andernfalls bleibt die Berichtstätigkeit des BAFA für betroffene Rechteinhaber*innen gänzlich unzugänglich.

Auch die EU CSDDD verpflichtet die Aufsichtsbehörden, einen jährlichen Bericht über ihre Tätigkeiten im Rahmen der Richtlinie zu veröffentlichen. Dabei enthält die Richtlinie wichtige Ergänzungen mit Blick auf eine einzelfallbezogene Berichterstattung, die in § 21 LkSG aufgenommen werden sollten:

- Der Bericht soll einen Überblick über die schwerwiegendsten festgestellten Verstöße enthalten (EG 75).
- Entscheidungen der Aufsichtsbehörden über Sanktionen müssen veröffentlicht werden und mindestens fünf Jahre lang zugänglich bleiben (Art. 27 Abs. 5).
- Wenn ein Unternehmen einer Anordnung zur Verhängung von Geldstrafen nicht nachgekommen ist, müssen die Behörden darüber hinaus auch den Namen des Unternehmens veröffentlichen (Art. 27 Abs. 3 lit. b)).

5.2 RISIKOBASIERTE KONTROLLTÄTIGKEIT DES BAFA VON AMTS WEGEN

Das BAFA wird nicht nur auf (substantiierten) Antrag von Betroffenen hin tätig, sondern auch aus eigenem Antrieb (von Amts wegen). Ob und wie es tätig wird, liegt dabei in seinem pflichtgemäßen Ermessen, soll jedoch einem sogenannten risikobasierten Prüfansatz folgen.

Gemäß des BAFA-Rechenschaftsberichts hat das BAFA im Jahr 2023 von Amts wegen 492 Prüfungen eröffnet, von denen 86 anlassbezogen, d.h. aufgrund externer (anonymer wie nicht anonymer) Hinweise durch Presseberichte, Studien oder sonstige Dritte erfolgten.⁹⁷ Bis September 2024 lag die Zahl laut der Antwort der Bundesregierung auf eine Parlamentarische Anfrage zum aktuellen Stand der Umsetzung des LkSG bei insgesamt 1231 eingeleiteten risikobasierten Kontrollen, 118 von ihnen anlassbezogen.⁹⁸

5.2.1 ANLASSBEZOGENE KONTROLLEN

Für seine bis dahin 86 anlassbezogenen Prüfungen benennt das BAFA in seinem Rechenschaftsbericht im Jahr 2023 lediglich drei (durch die mediale Berichterstattung weithin bekannte) Beispiele:

- Das ist erstens der Fall **Gräfenhausen**, in dem streikende Lkw-Fahrende ausstehende Löhne ihres Arbeitgebers einforderten – ein polnisches Transportunternehmen, zu dem auch LkSG-pflichtige Unternehmen Lieferbeziehungen unterhielten. Aus Presseberichten geht hervor, dass die ausstehenden Löhne schließlich (auch) von LkSG-pflichtigen Unternehmen gezahlt wurden. Das ist in jedem Fall ein Erfolg – denn im Ergebnis konnten die Betroffenen auch mit Hilfe des LkSG die LkSG-pflichtigen Unternehmen als Auftraggeber zur Übernahme von Verantwortung zwingen und so ihr Recht auf effektive Abhilfe durchsetzen.⁹⁹ Das BAFA gibt hier an,

⁹⁵ Rung und Wenzeln in Berg/Kramme Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, 1. Aufl. 2023, § 21 Rn. 6; Kaufmann und Böhm in Depping/Walden Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, 1. Aufl. 2022, § 21 Rn. 3.

⁹⁶ Krüger in Henn/Jahn, BeckOK Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, 1. Edition 2023, LkSG § 21 Rn. 8.

⁹⁷ BAFA, Rechenschaftsbericht 2023, S. 12.

⁹⁸ BT-Drs. 20/13245, S. 3.

Sachverhaltsermittlungen vor Ort und Dokumentenprüfungen durchgeführt und mit Blick auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben des LkSG ausgewertet zu haben.¹⁰⁰ Das Ergebnis dieser Auswertungen teilt das BAFA jedoch leider nicht mit. Deshalb bleibt leider auch unklar, auf welcher Basis die Zahlungen der Unternehmen an die Fahrer*innen erfolgten, ob das BAFA Verstöße festgestellt, Abhilfe- oder Präventionsmaßnahmen angeordnet oder gar Ordnungsgelder verhängt hat.

- Der zweite explizit erwähnte Fall betrifft ebenfalls die Vorenthaltung angemessener Löhne, diesmal durch **Gemüseproduzenten in Italien und Spanien** mit zahlreichen Lieferverbindungen zu LkSG-pflichtigen Unternehmen.¹⁰¹ Auch hier bleibt die Beschreibung des Inhalts und insbesondere der Ergebnisse der vorgenommenen Prüfungen durch das BAFA relativ vage: Die Unternehmen hätten durch Ermittlungen vor Ort und Audits die Vorwürfe geprüft. Einige Vorwürfe seien nicht ausreichend substantiiert worden, sodass keine Maßnahmen nötig waren. In anderen Fällen seien Missstände bei mittelbaren Zulieferern bestätigt worden, woraufhin ein Konzept für Abhilfemaßnahmen entwickelt wurde, deren Umsetzung das BAFA 2024 überprüfen wolle.¹⁰² Die Inhalte des Abhilfekonzepts bleiben hier genauso unklar wie die Kriterien bzw. Maßstäbe des BAFA für die Bewertung der Angemessenheit der ergriffenen Maßnahmen. Gleichzeitig suggerierte die mediale Berichterstattung zu den Fällen, dass für den gleichen Fall sehr unterschiedliche Bewertungen und Maßnahmen verschiedener betroffener Unternehmen gleichermaßen als ausreichend bzw. angemessen bewertet wurden.¹⁰³
- Der dritte explizit erwähnte Fall betrifft „Studien verschiedener NGOs über **Menschenrechtsverletzungen in der chinesischen Provinz Xinjiang**“¹⁰⁴, womit (zumindest auch) die im Juni 2023 durch das ECCHR eingereichten Beschwerden gegen VW, BMW und Mercedes Benz gemeint sein dürften. Ergebnisse dieser Prüfungen standen zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Rechenschaftsberichts laut BAFA noch aus und wurden für das Jahr 2024 erwartet. Weiteres hierzu ist auch dem ECCHR bis heute nicht bekannt, da das BAFA nicht selbst von den Verletzungen betroffenen Hinweisgeber*innen keine Informationen über den Verlauf oder etwaige Ergebnisse eines auf ihren Hinweis hin eingeleiteten Prüfverfahrens übermittelt.

Nach Kenntnis der Autor*innen betrifft eine weitere anlassbezogene Kontrolle im Jahr 2024 die Überprüfung von Vorwürfen gegen KiK, seinen gesetzlichen Sorgfaltspflichten im Zusammenhang mit Arbeits- und

Gewerkschaftsrechtsverletzungen in pakistanischen Zulieferfabriken nicht gerecht zu werden. Im Juli 2024 hatte die pakistanische Gewerkschaft NTUF gemeinsam mit FEMNET und ECCHR das Scheitern von auf Basis einer im Herbst 2023 über KiKs internen Beschwerdemechanismus eingereichten Beschwerde begonnenen Verhandlungen über mögliche wirksame Abhilfe- und Präventionsmaßnahmen öffentlich gemacht.¹⁰⁵ Wie durch einen Medienbericht im September 2024 bekannt wurde, hatte das BAFA dies zum Anlass genommen, die Vorwürfe von Amts wegen zu untersuchen und dem Unternehmen schließlich mit einem kurzen Schreiben zu bestätigen, dass „derzeit keine Anhaltspunkte für Sorgfaltspflichtverletzungen bestünden“. KiK wertete dies öffentlich als Bestätigung der Behörde, nichts falsch gemacht zu haben.¹⁰⁶ Die pakistanische Gewerkschaft sowie ihre Partnerorganisationen erfuhren von diesem Vorgang erst aus den Medien. Zu keinem Zeitpunkt waren sie von der Behörde im Rahmen ihrer Kontrolle kontaktiert und zu dem Sachverhalt befragt worden. Auch eine sonstige unabhängige Prüfung der Vorgänge vor Ort ist ihnen bis heute nicht bekannt geworden. Die den Vorwürfen ursprünglich zugrunde liegenden Verletzungen vor Ort bestehen nach ihren Kenntnissen jedenfalls unverändert fort.

⁹⁹ Vgl. zu dem Fall etwa Buckel, Sonja, Engelhardt, Anne, Kopp, Judith, Pichl, Maximilian, Scheper, Christian, A. Vestena, Carolina: „Powered by the Supply Chain“: Der Streik in Gräfenhausen und die Rechtskämpfe um das neue Lieferkettengesetz, VerfBlog, 2023/10/03.

¹⁰⁰ BAFA, Rechenschaftsbericht 2023, S. 16.

¹⁰¹ Zum Hintergrund siehe etwa Business & Human Rights Resource Centre, „Spanische Zulieferer deutscher Supermärkte beuten laut rbb Arbeitsmigrant*innen bei Tomaten-Ernte aus“, 23. Februar 2023.

¹⁰² BAFA, Rechenschaftsbericht 2023, S. 16 f.

¹⁰³ Vgl. Tagesschau, „Bilanz nach einem Jahr – Was das Lieferkettengesetz gebracht hat“, 21. Dezember 2023.

¹⁰⁴ BAFA, Rechenschaftsbericht 2023, S. 17.

¹⁰⁵ Vgl. ECCHR, Pressemitteilung „Vertane Chance: Keine Verbesserung der Arbeits- und Gewerkschaftsrechte bei KiK-Zulieferer in Pakistan in Sicht“, 20. Juni 2024. Zum Hintergrund des Falles siehe Fallbeispiel 1 auf Seite S. 12 f.

¹⁰⁶ Vgl. Table.Briefings, Pressemitteilung „Lieferketten: Wie das BAFA die Vorwürfe gegen KiK in Pakistan bewertet“, 18. September 2024.

FALLBEISPIEL 6

BAFA-Beschwerde gegen VW, BMW und Mercedes Benz wegen Anhaltspunkten für Zwangsarbeit in ihren Lieferketten aus China, insbesondere der Region Xinjiang

Am 21. Juni 2023 reichte das ECCHR, unterstützt durch den Weltkongress der Uiguren (WUC) und den Dachverband Kritischer Aktionärinnen und Aktionäre, eine Beschwerde beim BAFA ein. Ziel der Beschwerde ist es, die deutschen Automobilhersteller VW, BMW und Mercedes Benz dazu zu bringen, wirksame Maßnahmen gegen mögliche Zwangsarbeit in ihren Lieferketten zu ergreifen, um ihrer Sorgfaltspflicht nachzukommen.

Vorwürfe und Hintergrund

Ein Bericht der Sheffield Hallam-Universität und der Menschenrechtsorganisation NomoGaia wies im Dezember 2022 darauf hin, dass die gesamte Lieferkette der deutschen Autohersteller potentiell von uigurischer Zwangsarbeit betroffen ist. Laut diesem Bericht bestehen Verbindungen zu Zulieferern, die in Zwangsarbeitsprogramme in der uigurischen Region Xinjiang involviert sind. Auf dieser Grundlage wurde die Beschwerde im Rahmen des LkSG, das seit 1. Januar 2023 für VW, BMW und Mercedes Benz gilt, eingereicht.

Forderungen gegenüber den Unternehmen und dem BAFA

Die Beschwerde forderte VW, BMW und Mercedes Benz auf, dringend Maßnahmen zu ergreifen, um das Risiko von Zwangsarbeit in ihrer Produktion zu analysieren und alle Lieferkettenbeziehungen zu beenden, die sie mit Zulieferern in der uigurischen Region unterhalten, da die staatliche Überwachung und Repression in der Region verlässliche Fabrikinspektionen und Audits zur Kontrolle der Einhaltung von Menschenrechtsstandards laut übereinstimmenden Berichten unmöglich macht.

Die Beschwerdeführenden forderten das BAFA auf, umgehend und gezielt zu kontrollieren, ob und wie die Unternehmen ihren Sorgfaltspflichten unter diesen Umständen in angemessener Weise nachkommen (können). Sollte dies nicht gewährleistet sein, sehen die Beschwerdeführenden es als notwendig an, dass das BAFA die Unternehmen dazu verpflichtet, Geschäftsaktivitäten in der betroffenen Region bis zur Einführung glaubwürdiger Kontrollmechanismen auszusetzen. Die Beschwerdeführenden argumentieren, dass das BAFA in diesem Fall (von Amts wegen) tätig werden muss, auch wenn (aufgrund struktureller Zugangshindernisse) die Beschwerde nicht von Betroffenen selbst eingereicht wurde. Angesichts der Schwere der

in Rede stehenden Verletzungen und der Dichte der vorliegenden Informationen sei das Ermessen der Behörde hier eingeschränkt und mindestens hin zu einem Eingreifen intendiert.

Reaktion der Unternehmen

Volkswagen kündigte Ende Juni 2023 an, das VW-SAIC-Werk in Xinjiang auditieren zu lassen. Die Beschwerdeführenden kritisierten diese Maßnahme als ungeeignet und damit unangemessen, da Beschäftigte aufgrund der repressiven Überwachungs politik kaum frei mit den Auditor*innen sprechen können. VW veröffentlichte im Dezember 2023 eine Zusammenfassung des Audits, die keine Hinweise auf Zwangsarbeit ergab. Doch Berichte über eine Distanzierung der Auditor*innen von den Ergebnissen warfen zusätzliche Fragen zur Glaubwürdigkeit des Audits auf. Im Mai 2024 legte das Unternehmen einen LkSG-Bericht für 2023 vor¹⁰⁷, in dem es allgemein auf seine menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten nach dem LkSG eingeht, sich jedoch nicht zu der konkreten Beschwerde und den ihr zugrundeliegenden Vorwürfen äußert. Im November 2024 gab VW bekannt, sich (vorgeblich aus wirtschaftlichen Gründen) von ihrem Werk in Xinjiang trennen zu wollen.

Mercedes Benz erklärte, dass das Unternehmen die Vorwürfe ernst nehme, jedoch nicht direkt in der Region tätig sei. Mercedes Benz stehe in Kontakt mit seinen Zulieferern und würde bei bestätigten Vorwürfen entsprechende Maßnahmen zur Sicherstellung verantwortungsvoller Beschaffung ergreifen. In seinem im Dezember 2024 veröffentlichten LkSG-Bericht für 2023¹⁰⁸ gibt das Unternehmen an, in Reaktion auf den Forschungsbericht eine anlassbezogene Risikoanalyse durchgeführt zu haben. Dabei hätten sich keine Hinweise auf einen tatsächlichen Verstoß ergeben.

BMW kommentierte die Beschwerde öffentlich lediglich mit der allgemeinen Angabe, seine Lieferanten zur Einhaltung sozialer und ökologischer Standards zu verpflichten. Hierzu zähle auch die Verpflichtung, vorbeugende Maßnahmen zu ergreifen, wie es das Gesetz vorschreibe.

¹⁰⁷ Volkswagen AG, Bericht zum LkSG (Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz), 31.05.2024.

¹⁰⁸ Mercedes-Benz, Bericht zum LkSG (Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz), 13.12.2024

Reaktion des BAFA
und weitere Entwicklungen

Das BAFA stuft die Beschwerde mangels selbst von den geltend gemachten Rechtsverletzungen betroffenen Beschwerdeführenden nach einem ersten Gespräch als „Hinweis“ ein. Auch auf erneute Nachfrage beim BAFA erhielten die Beschwerdeführenden daher keine Informationen über Einleitung, Verlauf oder Ergebnis eines etwaigen Prüfverfahrens gegen die Unternehmen.

Im Frühjahr 2024 hat das ECCHR ein Positionspapier zu staatlich organisierter Zwangsarbeit und menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten im Rahmen des LkSG am Beispiel der Situation im Uigurischen Autonomen Gebiet Xinjiang in China veröffentlicht und dem BAFA mit der Bitte der Berücksichtigung in seiner Prüfpraxis übersandt. Ob dies erfolgt ist, ist den Beschwerdeführenden nicht bekannt.

In seinem im Oktober 2024 veröffentlichten Rechenschaftsbericht für das Jahr 2023 erwähnt das BAFA aufgrund von Presseberichten und Studien verschiedener NGOs im Zusammenhang mit Menschenrechtsverletzungen in der Provinz Xinjiang anlassbezogen Prüfungen verschiedener LkSG-pflichtiger Unternehmen eingeleitet zu haben, die noch nicht abgeschlossen seien und deren Ergebnisse für das Jahr 2024 erwartet würden.¹⁰⁹

Vorläufige Bewertung und Empfehlungen für mehr Wirksamkeit

Positiv ist anzumerken, dass das BAFA entsprechend des in § 19 Abs. 2 LkSG vorgeschriebenen risikobasierten Ansatzes vorzugehen und konkreten Hinweisen auf bestehende Risiken prioritär nachzugehen scheint – unabhängig davon, wer diese Hinweise übermittelt.

Nach eigenen Angaben in seinem Rechenschaftsbericht für das Jahr 2023 geht das BAFA dabei anhand eines Prüfhandbuchs sowie eines detaillierten, wissenschaftsbasierten Prüfrasters vor. Dieses gliedert sich in verschiedene Bewertungsmodulare und berücksichtigt den Erfüllungsgrad der jeweiligen Sorgfaltspflicht.¹¹⁰ Das BAFA gibt jedoch weder an, nach welchen Kriterien und unter Einbeziehung welcher Akteur*innen diese Prüfraster entwickelt wurden noch scheint eine Veröffentlichung des Prüfrasters selbst geplant zu sein. Dies ist mit Blick auf die öffentliche Nachvollziehbarkeit und Kontrolle der behördlichen Tätigkeit problematisch. Insbesondere dann, wenn das BAFA auch bei der Berichterstattung über einzelne Prüfverfahren extrem vage bleibt. Weder für Hinweisgeber*innen und die kritische Öffentlichkeit noch für Unternehmen ist auf diese Weise nachvollziehbar, welchen Maßstab das BAFA für die Bestimmung (un)wirksamer und (un)angemessener Sorgfaltsmaßnahmen anwendet. Gleichzeitig scheinen die oben beschriebenen Beispiele darauf hinzuweisen, dass das Kriterium der Wirksamkeit von Sorgfaltsmaßnahmen im Rahmen der bisherigen Prüfpraxis des BAFA bisher leider kaum eine Rolle spielt.

Bleibt es dabei, besteht die Gefahr, dass das BAFA mit seiner Prüfpraxis unzureichenden Minimalmaßnahmen seinen behördlichen „Segen“ erteilt und damit zur Verfestigung unzureichender Standards beiträgt. Um die Arbeits- und Lebensbedingungen von Menschen in globalen Lieferketten vor Ort tatsächlich zu verbessern, wird es jedoch entscheidend sein, dass das BAFA als Kontrollbehörde dazu beiträgt, Standards für wirksame Maßnahmen gerade auch für strukturelle Probleme zu entwickeln und durchzusetzen, die geeignet sind, tatsächliche Verbesserungen vor Ort zu erzielen. Dabei darf es sich nicht mit dem Rückgriff auf oberflächliche Maßnahmen und „Tick-the-Box“-Ansätze (wie z. B. die als weitestgehend unwirksam erwiesenen gängigen Sozialaudits und Zertifizierungen durch private Dritte) zufrieden geben, die die operative Entlastung von Unternehmen priorisieren und die Bedürfnisse von Arbeiter*innen und Gemeinden hinten anstellen.¹¹¹

Die EU CSDDD stellt in Art. 26 Abs. 5 Satz 1 klar, dass auch sonstige Hinweisgeber*innen, die begründete Bedenken geltend machen, ohne notwendigerweise selbst unmittelbar von Verletzungen betroffen zu sein oder ein „berechtigtes Interesse“ an der Angelegenheit zu haben, über das Ergebnis der Prüfung ihrer Bedenken und die Gründe hierfür zu informieren sind. Dies sollte im Wege der wirksamen Umsetzung in deutsches Recht ausdrücklich ins LkSG aufgenommen werden, um in Zukunft zumindest eine minimale Information von Hinweisgeber*innen sicherzustellen.

In diesem Zusammenhang ist ebenfalls zu beachten, dass die behördliche Durchsetzung insgesamt dem allgemeinen Erfordernis der Wirksamkeit gemäß Art. 4 Abs. 3 EUV unterliegt. Art. 13 EU CSDDD macht deutlich, dass die Entwicklung und Bewertung wirksamer Sorgfaltsmaßnahmen eine sinnvolle Einbeziehung der Interessengruppen erfordert. Dies kann es erforderlich machen, dass das BAFA Betroffene in Kontroll- oder Prüfverfahren einbezieht, auch wenn diese von Amts wegen eingeleitet wurden.

5.2.2 ALLGEMEINE PRÄVENTIVE KONTROLLEN

Im Rahmen seiner präventiv ausgerichteten, allgemeinen Kontrolltätigkeit hat das BAFA nach eigenen Angaben im Jahr 2023 lediglich die Festlegung der Zuständigkeit für die Überwachung des Risikomanagements sowie die Einrichtung eines angemessenen und wirksamen Beschwerdeverfahrens mittels 406 Auskunftsersuchen überprüft. 159 Prüfungen seien im Jahr 2023 abgeschlossen worden. Die Prüfungen seien „im Bedarfsfall“ durch die Übersendung von „Hinweisschreiben“ abgeschlossen worden, „die den Unternehmen aufzeigten, welche Verbesserungen und/oder Ergänzungen es bei ihrer Umsetzung der Sorgfaltspflichten noch bedarf“. Verbesserungsbedarf habe insbesondere mit Blick auf leichtere Zugänglichkeit (z. B. durch nicht nur elektronische, sondern auch persönliche oder telefonische Meldewege, bessere Auffindbarkeit auf der Website, Ausweitung des Sprachangebots) oder Verbesserungen der

¹¹⁰ BAFA, Rechenschaftsbericht 2023, S. 10.

¹¹¹ Zur Gefahr der kontraproduktiven Legitimierung „kosmetischer“ Compliance und der Wichtigkeit, in bestimmten Fällen rote Linien zu ziehen und nicht nur irgendein „Bemühen“, sondern auch einen gewissen „Erfolg“ von Unternehmen zu verlangen, vgl. Surya Deva, [Mandatory human rights due diligence laws in Europe: A mirage for rightsholders?](#), in: *Leiden Journal of International Law* (2023), 36, S. 389–414.

¹¹² Vgl. BAFA, Rechenschaftsbericht 2023, S. 15f.

Transparenz durch Ergänzungen der Verfahrensordnung bestanden.¹¹² Einige wenige Fälle seien zur Prüfung möglicher Ordnungswidrigkeitentatbestände an das zuständige Referat übergeben worden. In keinem der Fälle sei jedoch ein Bußgeldverfahren eingeleitet worden, da für das Jahr 2023 vorrangig eine Kontrolle im präventiven Verwaltungsv erfahren angestrebt und verwirklicht worden sei.¹¹³

Für das Jahr 2024 hat das BAFA in seinem Rechenschaftsbericht angekündigt, weitere Kontrollen der Benennung von Zuständigen und der Einrichtung eines Beschwerdeverfahrens durchzuführen sowie bei Unternehmen, die bereits seit 2023 unter das LkSG fallen, zusätzlich die Risikoanalyse zu kontrollieren.¹¹⁴ Abgesehen von der Anfang Oktober 2024 in der oben bereits zitierten Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Gruppe DIE LINKE benannten Zahl von bis dahin insgesamt 1.113 allgemeinen Kontrollen¹¹⁵ sind hierzu keine weiteren Details bekannt.

Vorläufige Bewertung und Empfehlungen für mehr Wirksamkeit

Diese sehr zurückhaltende und wohlwollende bisherige Prüfpraxis ist Ausdruck eines sogenannten „kooperativen Ansatzes“, den das BAFA seiner Kontrolltätigkeit zugrunde legt und der „auf Unterstützung und Kontrolle gleichermaßen setzt“.¹¹⁶ Zwar ist ein gewisses Maß an behördlicher Zurückhaltung insbesondere in der ersten Zeit nach Inkrafttreten eines neuen Gesetzes nachvollziehbar. Für die langfristige Wirksamkeit des Gesetzes ist jedoch entscheidend, dass das BAFA seiner gesetzlichen Aufgabe gerecht wird, wirksame und angemessene Sorgfaltsmaßnahmen effektiv durchzusetzen und damit zu einem besseren Schutz von Menschenrechten und Umwelt in den Lieferketten deutscher Unternehmen beizutragen. Dafür müssen im Fall von Pflichtverletzungen auch tatsächlich Sanktionen drohen. Umso problematischer ist es, dass nach den Plänen der künftigen Bundesregierung Sanktionen nur noch im Fall von „massiven Menschenrechtsverletzungen“ verhängt werden sollen. Ohne Sanktionen im Falle von Pflichtverletzungen unterscheiden sich gesetzliche Sorgfaltspflichten kaum noch von freiwilligen Selbstverpflichtungen. Letztere haben sich als ungeeignet erwiesen, Menschenrechte und Umwelt in transnationalen Lieferketten wirksam zu schützen.¹¹⁷

Um dem Gesetz zu (mehr) Wirksamkeit in der Praxis zu verhelfen, braucht es daher dringend eine Durchsetzungsbehörde, die bereit ist, entschlossen korrigierend gegen Gesetzesverstöße und eine fehlgeleitete Unternehmenspraxis vorzugehen. Hierfür muss das BAFA zukünftig das gesamte ihm zur Verfügung stehende Instrumentarium seiner Eingriffsbefugnisse nutzen. Darüber hinaus sollte

zukünftig klar(er) zwischen Kontroll- und Beratungstätigkeiten innerhalb der Behörde unterschieden werden, um das Vertrauen in eine effektive Durchsetzung der gesetzlichen Pflichten sicherzustellen.¹¹⁸

Gleichzeitig ist anzuerkennen, dass behördliche Kontrollverfahren selbst bei effektiverer und inklusiverer Gestaltung die Einführung einer klaren und prozessrechtlich effektiv abgesicherten zivilrechtlichen Haftung für erlittene Schäden nicht ersetzen können. Aufgrund der strukturellen Limitationen öffentlich-rechtlicher Durchsetzungstätigkeit gerade in transnationalen Konstellationen, der schieren Anzahl potentieller Rechtsverletzungen sowie der geschilderten erheblichen strukturellen Zugangshürden für Betroffene werden behördliche Verfahren allein den Zugang zu effektiver Abhilfe nicht gewährleisten können. Es ist daher dringend notwendig, ergänzend die effektive privatrechtliche Durchsetzung von Entschädigungsansprüchen durch Betroffene zu ermöglichen.

Vor diesem Hintergrund muss die in Art. 29 der EU CSDDD enthaltene zivilrechtliche Haftungsregelung inklusive ihrer prozessualen Absicherungen unbedingt erhalten und wirksam in nationales Recht umgesetzt werden.

¹¹³ BAFA, Rechenschaftsbericht 2023, S. 17.

¹¹⁴ BAFA, Rechenschaftsbericht 2023, S. 23.

¹¹⁵ Vgl. BT-Drs. 20/13245, S. 3.

¹¹⁶ BAFA, Rechenschaftsbericht 2023, S. 3.

¹¹⁷ Siehe hierzu etwa das Ergebnis einer im Rahmen des Monitorings der Umsetzung des Nationalen Aktionsplans für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Studie: Ernest & Young Wirtschaftsprüfungsgesellschaft et al., NAP-Monitoring, 2016–2020, www.csr-in-deutschland.de/DE/Wirtschaft-Menschenrechte/NAP/Ueber-den-NAP/Monitoring/monitoring.html.

¹¹⁸ Siehe zu dieser Anforderung an eine effektive behördliche Kontrolle auch bereits Shift und Büro der UN-Hochkommissarin für Menschenrechte: [Enforcement of Mandatory Due Diligence: Key Design Considerations for Administrative Supervision](#), Oktober 2021, S. 8ff.

5.3 SONSTIGE TÄTIGKEITEN DES BAFA

5.3.1 PRÜFUNG VON UNTERNEHMENSBERICHTEN

Entgegen § 13 Abs. 1 LkSG prüft das BAFA bisher nicht, ob Unternehmen einen jährlichen Bericht über festgestellte Risiken und ergriffene Sorgfaltsmaßnahmen veröffentlicht und beim BAFA eingereicht haben. Hierzu waren Unternehmen gemäß §§ 10, 12 LkSG erstmals Ende April 2024 (für das Geschäftsjahr 2023) verpflichtet. Gemäß einer erstmals im Dezember 2022 auf der Website des BAFA kommunizierten und zwischenzeitlich immer wieder verlängerten Stichtagsregelung, wird das BAFA das Nichtvorliegen von Berichten erstmals ab dem 1.1.2026 prüfen und eine bis dahin verspätete Berichtseinreichung nicht sanktionieren. Auf welcher rechtlichen Grundlage diese Stichtagsregelung erlassen wurde, ließ die damalige Bundesregierung auch auf konkrete Nachfrage zuletzt im Rahmen einer Parlamentarischen Anfrage im September 2024 unbeantwortet. Immerhin handelt es sich bei der Berichtspflicht um eine gemäß § 23 LkSG bußgeldbewährte Pflicht. Sie dient laut Gesetzesbegründung der Transparenz und bildet die notwendige informatorische Grundlage für die öffentlich-rechtliche Durchsetzung der Sorgfaltspflichten durch das BAFA.¹¹⁹ Sie sollte daher entgegen der Ankündigung von Union und SPD im Koalitionsvertrag erhalten bleiben.¹²⁰

5.3.2 ERSTELLUNG VON HANDREICHUNGEN

Das BAFA hat unter Einbeziehung des BAFA-Beirats seit Inkrafttreten des Gesetzes einige Handreichungen im Sinne des § 20 LkSG erstellt, die zum Teil wichtige Klarstellungen zur Pflichtenerfüllung durch Unternehmen enthalten. Die Beteiligung des BAFA-Beirats an der Erstellung der Handreichungen soll sicherstellen, dass die verschiedenen Erfahrungen und Perspektiven in den Umsetzungsprozess einfließen.¹²¹

Positiv hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang insbesondere die Handreichung über die Zusammenarbeit von Unternehmen in der Lieferkette,¹²² die unmissverständlich klarstellt, dass die Sorgfaltspflichten von den großen, direkt LkSG-pflichtigen Unternehmen nicht einfach an Zulieferer weitergereicht oder ausgelagert werden dürfen. Stattdessen müssen Unternehmen die Risiken partnerschaftlich angehen und ihre eigenen Geschäfts- und

Beschaffungspraktiken anpassen. Diese Klarstellung ist wichtig, da einzelne Unternehmen und Wirtschaftsverbände immer wieder darüber klagen, dass kleine und mittlere Unternehmen von Fragebögen zu ihren Sorgfaltspflichten überflutet würden. Die Handreichung macht klar, dass eine solche Praxis nicht dem Sinn des Gesetzes entspricht. Vielmehr geht es darum, zunächst die schwerwiegendsten Risiken effektiv anzugehen und nicht alle direkten Zulieferer nach dem Gießkannenprinzip zu analysieren. Die weiter andauernden Debatten über angebliche enorme bürokratische Lasten zeigen jedoch, dass Klarstellungen und Empfehlungen allein nicht genügen, um die Unternehmenspraxis tatsächlich zu beeinflussen. Um Steuerungswirkung zu entfalten, wird die Kontrollbehörde nicht umhin kommen, nicht nur die Sorgfaltspflichtwidrigkeit solcher fehlgeleiteter Handlungen (öffentlich) festzustellen, sondern im Einzelfall bei Bedarf die Ergreifung wirksamer Sorgfaltsmaßnahmen konkret anzuordnen sowie im Fall des Unterlassens auch Bußgelder zu verhängen.

Negativ hervorzuheben ist hingegen die Handreichung zur Kredit- und Versicherungswirtschaft.¹²³ Während das BAFA im Wege der Erstellung der übrigen Handreichungen eng mit allen im BAFA-Beirat vertretenen Stakeholdern kooperierte und Anregungen und Kritik weitestgehend berücksichtigte, war dies bei dieser Handreichung nicht der Fall. Vielmehr wurde mit dieser Handreichung entgegen der deutlichen Kritik seitens der Zivilgesellschaft in- und außerhalb des BAFA-Beirats eine Gesetzesauslegung festgeschrieben, die dem in der Gesetzesbegründung klar zum Ausdruck kommenden Willen des Gesetzgebers widerspricht und die Kerngeschäfte der Kredit- und Versicherungswirtschaft praktisch weitestgehend vom Anwendungsbereich des LkSG ausschließt.¹²⁴

¹¹⁹ BT-Drs. 19/28649, S. 51 f.

¹²⁰ In ihrem am 9. April 2024 veröffentlichten Koalitionsvertrag haben Union und SPD angekündigt, die Berichtspflichten vollständig abschaffen zu wollen.

¹²¹ Vgl. KKRS/Wahidi LkSG § 20 Rn. 39.

¹²² BAFA, [Handreichung Zusammenarbeit in der Lieferkette zwischen verpflichteten Unternehmen und ihren Zulieferern](#), August 2023.

¹²³ BAFA, [Handreichung Kredit- und Versicherungswirtschaft](#), August 2023.

¹²⁴ Vgl. Simanovski, [Gutachten zur BAFA-Handreichung zur Anwendung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes \(LkSG\) auf die Kredit- und Versicherungswirtschaft](#), August 2024.

5.4 FAZIT ZUR PRÜF- UND KONTROLLPRAXIS DES BAFA

Bei zusammenfassender Betrachtung der bisherigen Prüf- und Kontrollpraxis des BAFA zur Durchsetzung des LkSG zwei Jahre nach seinem Inkrafttreten ergibt sich ein gemischtes Bild: Einerseits hat das BAFA seine Kontrolltätigkeit nach §§ 14 ff. LkSG aufgenommen und eingereichte Beschwerden von Betroffenen sowie anlassbezogen von Amts wegen weitere Einzelfälle bearbeitet. Insbesondere der Fall Gräfenhausen (siehe oben unter 5.2.1.) zeigt, was bei entschlossenem Handeln des BAFA auf Basis des LkSG für Betroffene erreicht werden kann. Leider ist dieser Fall jedoch bisher die Ausnahme geblieben. Insgesamt zeigen sich gemessen an dem gesetzlichen Zweck sowie den internationalen Wirksamkeitskriterien der VNLP noch ganz erhebliche Defizite, insbesondere im Umgang mit konkreten Beschwerden. Diese beziehen sich insbesondere auf

- eine nur eingeschränkte tatsächliche **Zugänglichkeit** für Betroffene,
- einen erheblichen Mangel an **Einbeziehung bzw. Beteiligung und Information der Beschwerdeführenden** sowie
- Defizite mit Blick auf rechtekompatible Ergebnisse der Verfahren im Sinne **effektiver Abhilfe** und Rechtsschutzmöglichkeiten für Betroffene.

Diese Defizite ergeben sich zum Teil aus Regelungslücken, Unklarheiten oder Fehlinterpretationen des Gesetzes selbst und zum Teil aus einer regelungswidrigen Praxis. Auch die mangelnde Unabhängigkeit des BAFA als Kontroll- und Durchsetzungsbehörde dürfte eine Rolle spielen. Das BAFA unterliegt gemäß § 19 Abs. 1 LkSG der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK). D. h. das Ministerium kann dem BAFA sowohl in rechtlichen und strategischen Fragen als auch insbesondere bei der Ausübung seines gesetzlichen Ermessensspielraums Weisungen erteilen. Von diesem Recht hat das Ministerium nach unseren Kenntnissen bisher auch deutlichen Gebrauch gemacht, etwa mit Blick auf die faktische Aussetzung der Berichtspflichten, die Handreichung zur Kredit- und Versicherungswirtschaft, aber auch die (mangelnde) Beteiligung von Beschwerdeführenden an Prüfverfahren. Eine solche Weisungsgebundenheit der Durchsetzungsbehörde ist mit dem im Sommer 2024 in Kraft getretenen Text der EU CSDDD nicht vereinbar. Diese schreibt ausdrücklich die rechtliche und funktionale Unabhängigkeit der zuständigen Aufsichtsbehörden vor, die von niemandem Weisungen entgegennehmen dürfen.¹²⁵

Erklärtes Ziel des LkSG ist es, die Situation von Rechteinhaber*innen in den Lieferketten transnationaler Unternehmen effektiv zu verbessern. Dieses Ziel kann das Gesetz nur erreichen, wenn die Interessen von Rechteinhaber*innen im Rahmen der Auslegung und Umsetzung der gesetzlichen Pflichten genauso im Mittelpunkt stehen wie bei der Gestaltung und Durchführung der Verfahren. Eine Nachbesserung der gesetzlichen Regelungen und insbesondere der Umsetzungspraxis ist daher im Sinne der Zweckerreichung dringend geboten.

Umso wichtiger ist es, die im Sommer 2024 in Kraft getretene EU CSDDD zügig und wirksam in Deutschland sowie den anderen EU-Mitgliedstaaten umzusetzen. Keinesfalls darf sie – wie seitens der Kommission Ende Februar im Rahmen des sogenannten Omnibus I Pakets vorgeschlagen – inhaltlich weiter abgeschwächt werden. Denn die EU CSDDD enthält, gerade auch mit Blick auf die in diesem Papier ausführlich dargestellten Defizite, zentrale Klarstellungen und Nachbesserungen. Bei der Umsetzung der EU CSDDD in Deutschland sollte auf diese Regelungsbereiche daher ein besonderes Augenmerk gelegt und die festgestellten Unklarheiten und Unzulänglichkeiten angemessen adressiert werden. Die geschilderten Anwendungs- und Umsetzungserfahrungen mit dem LkSG sollten darüber hinaus auch in anderen EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der Umsetzung der EU CSDDD Berücksichtigung finden.

6 ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

Trotz weiter bestehender Lücken stellt das LkSG einen bedeutenden Meilenstein auf dem Weg hin zu mehr unternehmerischer Verantwortung für Menschenrechte und Umwelt dar. Zwei Jahre nach seinem Inkrafttreten zeigt es bereits erste spürbare Wirkungen: Betroffene in den Lieferketten deutscher Unternehmen nutzen das Gesetz, um ihren Rechten und Anliegen in den Unternehmenszentralen und der Öffentlichkeit in Deutschland endlich Gehör zu verschaffen. Gleichzeitig beginnen Unternehmen, menschenrechtliche und ökologische Risiken in ihren Lieferketten ernsthafter zu adressieren.

Dennoch bleibt der Handlungsbedarf groß. Viele Unternehmen setzen das Gesetz nur unzureichend um, oft aus Mangel an klaren Leitlinien oder mangels Motivation. Auch die Durchsetzung durch das BAFA bleibt bisher zögerlich

¹²⁵ Vgl. Art. 24 Abs. 9 EU CSDDD und der entsprechende EG 75.

und wenig transparent. Hinzu kommen strukturelle Schwächen des Gesetzes selbst, die seine Wirksamkeit begrenzen. Ein Teil dieser Defizite könnte durch die im Sommer 2024 in Kraft getretene EU CSDDD behoben werden. Sie sieht u. a. eine zivilrechtliche Haftung bei Menschenrechtsverstößen, stärkere Partizipationsrechte für Betroffene sowie klare Sorgfaltspflichten über die gesamte Lieferkette hinweg vor. Diese Fortschritte sind essentiell für einen effektiveren Schutz von Menschen und Umwelt in globalen Lieferketten.

Umso problematischer ist der Versuch der EU-Kommission, diese Errungenschaften im Rahmen des sogenannten „Omnibus“-Vorschlags massiv zu verwässern. Die vorgeschlagene Begrenzung der Pflichten auf direkte Zulieferer, der Verzicht auf eine europaweit einheitliche zivilrechtliche Haftung und der Ausschluss zivilgesellschaftlicher Akteur*innen aus dem zu konsultierenden Personenkreis würden die Wirksamkeit der EU CSDDD erheblich schmälern. Dies gilt es zu verhindern. Ebenso entschieden abzulehnen sind die Pläne der neuen Bundesregierung, das LkSG bis zur Umsetzung der EU CSDDD in Deutschland weiter abzuschwächen. Sie drohen die bereits erzielten Fortschritte zunichtezumachen und die Rechte und Anliegen der Betroffenen in den Lieferketten europäischer Unternehmen erneut ins Leere laufen zu lassen.

Statt Rückschritten braucht es nun klare Fortschritte: Die EU CSDDD darf nicht weiter verwässert, sondern muss fristgerecht und ambitioniert umgesetzt werden – ohne vorherige Abschwächung des LkSG. Dabei sollten die in den letzten zwei Jahren von Rechteinhaber*innen und ihren zivilgesellschaftlichen Unterstützer*innen gesammelten praktischen Erfahrungen und Empfehlungen umfassend berücksichtigt werden. Nur so kann der Weg zu nachhaltigen und menschenrechtskonformen Lieferketten glaubwürdig und wirksam weiter beschritten werden. Schließlich machen die Klimakrise und die sich immer weiter zuspitzende soziale Ungleichheit unmissverständlich deutlich: die menschenwürdige, faire und ökologisch nachhaltige Transformation globaler Produktionsprozesse geht uns alle an und duldet keinen weiteren Aufschub.



**VERSAMLUNG VON ARBEITER*INNEN, ECUADOR.
©OXFAM DEUTSCHLAND.**



**INTERVIEWS MIT ARBEITER*INNEN, ECUADOR.
©OXFAM DEUTSCHLAND.**

IMPRESSUM

HERAUSGEBER

ECCHR
European Center for Constitutional
and Human Rights e.V. (ECCHR)
Generalsekretär Wolfgang Kaleck (V.i.s.d.P.)
Zossener Str.55–58, Aufgang D
10961 Berlin
Deutschland
www.ecchr.eu

Brot für die Welt
Evangelischer Entwicklungsdienst
Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.

Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
Deutschland
www.brot-fuer-die-welt.de

Misereor
Bischöfliches Hilfswerk Misereor e.V.
Mozartstraße 9
52064 Aachen
Deutschland
www.misereor.de

TEXT

Annabell Brüggemann

MITARBEIT TEXT

Armin Paasch
Lisa Pitz
Maren Leifker
Miriam Saage-Maaß
Viktoria Schmidt

DANK DER AUTORIN

Chloé Bailey
Christian Schliemann-Radbruch
Gisela Burckhardt
Franziska Humbert
Sina Marx
Steffen Vogel
und Theresa Mockel
für die kritische Durchsicht und
Kommentierung insbesondere der Fallbeispiele

LEKTORAT

Philipp Jedamzik

ERSCHEINUNGSDATUM

Mai 2025

misereor

GEMEINSAM GLOBAL GERECHT

Brot
für die Welt

ECCHR

EUROPEAN CENTER
FOR CONSTITUTIONAL
AND HUMAN RIGHTS

