

# Auswirkungen des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz für die öffentliche Auftragsvergabe bei der Beschaffung von Textilien

Von Uwe Wötzel (ver.di-Bundesverwaltung)

Am 11. Juni 2021 hat der Deutsche Bundestag den Gesetzentwurf der Bundesregierung über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten ([19/28649](#)) in der vom Ausschuss für Arbeit und Soziales geänderten Fassung ([19/30505](#)) angenommen.

Auch wenn dieses Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz in wichtigen Punkten hinter unseren Forderungen zurückbleibt, so werden doch erstmals größere Unternehmen, die in Deutschland tätig sind, gesetzlich verpflichtet, ihrer Verantwortung für die Achtung von Menschenrechten und Umweltstandards für Menschen entlang aller Schritte der Lieferketten im In- und Ausland besser nachzukommen. Jetzt kommt es darauf an, durch gewerkschaftliches Engagement eine gute Anwendung in den Unternehmen einzufordern. Betriebsräte mit Wirtschaftsausschüssen erhalten mit Inkrafttreten des Gesetzes einen Unterrichts- und Beratungsanspruch Fragen der unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten gemäß dem Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz. Das Gesetz stärkt die Möglichkeiten für solidarisches Handeln mit Kolleg\*innen in den Lieferketten über Unternehmens-, Branchen- und Ländergrenzen.

Eine kritische Bewertung gibt die Initiative Lieferkettengesetz ([https://lieferkettengesetz.de/wp-content/uploads/2021/06/Initiative-Lieferkettengesetz\\_Analyse\\_Was-das-neue-Gesetz-liefert.pdf](https://lieferkettengesetz.de/wp-content/uploads/2021/06/Initiative-Lieferkettengesetz_Analyse_Was-das-neue-Gesetz-liefert.pdf)). Zur den Anforderungen der Geschlechtergerechtigkeit in den Lieferketten gibt es eine wichtige Publikation (<https://femnet.de/download/send/37-lieferketten/242-geschlechtergerechtigkeit-in-globalen-lieferketten-forderungen-an-politik-unternehmen.html>).

Unternehmen erhalten einen klaren, verhältnismäßigen und zumutbaren gesetzlichen Rahmen zur Erfüllung ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten.

Die für die Kontrolle und Durchsetzung der Einhaltung der Sorgfaltspflichten zuständigen Behörden werden benannt und mit Eingriffsbefugnissen ausgestattet.

Die Anforderungen an Unternehmen sind international anschlussfähig und orientieren sich am Sorgfaltsstandard der [VN-Leitprinzipien](#).

In Deutschland ansässige Unternehmen ab einer Größe von 3.000 Mitarbeiter\*innen werden dazu verpflichtet, ihrer menschenrechtlichen Verantwortung und Sorgfaltspflicht in ihren Lieferketten besser nachzukommen.

Zu den Sorgfaltspflichten der Unternehmen zählen:

- Einrichtung eines Risikomanagements und Durchführung einer Risikoanalyse,
- Verabschiedung einer Grundsatzerklärung der unternehmerischen Menschenrechtsstrategie,
- Verankerung von Präventionsmaßnahmen im eigenen Geschäftsbereich und gegenüber unmittelbaren Zulieferern
- Unverzügliche Ergreifung von Abhilfemaßnahmen bei festgestellten Rechtsverstößen.
- Einrichtung eines Beschwerdeverfahrens im Falle von Rechtsverstößen
- Dokumentations- und Berichtspflicht für die Erfüllung der Sorgfaltspflichten

Durch Einhaltung dieser Sorgfaltspflichten sollen die Rechte von betroffenen Menschen in diesen Lieferketten gestärkt werden.

Die Lieferkette umfasst den gesamten Weg eines Produktes von der Gewinnung der Rohstoffe über die Herstellung und Verarbeitung bis zur Lieferung des Produktes an die Endkunden. In der globalisierten Welt sind häufig mehrere Unternehmen und Lieferanten an der Produktion beteiligt. Deshalb ist es wichtig, dass die gesamte Lieferkette in den Blick genommen und auf Menschenrechte, einschließlich der Arbeitsbedingungen und des Umweltschutzes geachtet wird. Auch Geschäftsbeziehungen und Produktionsweisen der Zulieferer müssen in den Blick genommen werden. Dabei geht es um vorausschauendes Handeln, damit es nicht zu Menschenrechtsverletzungen bei der Herstellung ihrer Produkte kommt.

Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz benennt die internationalen Abkommen, die die Menschenrechte definieren und beruft sich auf sie. Dazu zählen u.a. das Verbot von Kinderarbeit, der Schutz vor Sklaverei und Zwangsarbeit, der Arbeitsschutz und damit zusammenhängende Gesundheitsgefahren, die Zahlung eines angemessenen Lohns, das Recht Gewerkschaften bzw. Mitarbeitervertretungen zu bilden sowie der Zugang zu Nahrung und Wasser.

Unternehmen müssen ein angemessenes Risikomanagement entlang der gesamten Lieferkette einführen und wirksam umsetzen – und zwar in allen maßgeblichen unternehmensinternen Geschäftsabläufen. Sie müssen insbesondere eine Risikoanalyse durchführen und Präventions- und Abhilfemaßnahmen ergreifen. Das heißt, dass sie zunächst die Teile ihrer Produktions- und Lieferkette identifizieren müssen, die besonders hohe menschenrechtliche und umweltbezogene Risiken bergen. Dazu zählen also auch die Geschäftsbereiche der Zulieferer.

Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz fordert präventive Maßnahmen, um Verstößen vorzubeugen. Auch Menschenrechtsrisiken bei mittelbaren Zulieferern, d.h. in den tieferen Gliedern der Lieferkette, müssen analysiert, beachtet und angegangen werden, wenn Unternehmen darüber Kenntnis erlangen und tatsächliche Anhaltspunkte haben - etwa aufgrund von Hinweisen durch Behörden, aufgrund von Berichten über eine schlechte Menschenrechtssituation in der Produktionsregion oder aufgrund der Zugehörigkeit eines mittelbaren Zulieferers zu einer Branche mit besonderen menschenrechtlichen Risiken.

Die Unternehmen sind verpflichtet, einen Verantwortlichen innerhalb des Unternehmens festzulegen, der die Einhaltung der Sorgfaltspflichten überwacht, wie z.B. ein\*e Menschenrechtsbeauftragte\*r. Die Geschäftsleitung hat sich regelmäßig über die Arbeit der zuständigen Person/en zu informieren. Zudem müssen Unternehmen ein Beschwerdeverfahren einrichten, das direkt Betroffenen ebenso wie denjenigen, die Kenntnis von möglichen Verletzungen haben, ermöglicht, auf menschenrechtliche Risiken und Verletzungen hinzuweisen. Über die Erfüllung der Sorgfaltspflichten müssen die Unternehmen jährlich einen Bericht bei der zuständigen Behörde einreichen.

Unternehmen müssen darauf mit Risikoanalysen, Präventions- und Abhilfemaßnahmen reagieren. Das kann als letztes Mittel auch zum Abbruch der Geschäftsbeziehung führen. Unternehmen sind zudem verpflichtet, ein Beschwerdeverfahren einzuführen, das Betroffenen und Personen, die Kenntnis von Verletzungen haben, ermöglicht, auf Verstöße hinzuweisen. Erlangen Unternehmen beispielsweise über dieses Beschwerdeverfahren Kenntnis von Menschenrechtsverletzungen entlang ihrer Lieferkette, müssen sie Abhilfe schaffen. Das bedeutet, dass

sie Maßnahmen ergreifen müssen, um die eingetretenen Verletzungen zu beenden. In letzter Konsequenz kann dies bei anhaltenden schweren Menschenrechtsverletzungen auch den Abbruch einer Geschäftsbeziehung bedeuten. Kommen Unternehmen ihren Pflichten nach dem Lieferkettengesetz nicht nach, drohen hohe Bußgelder und in der Konsequenz auch der vorübergehende Ausschluss von öffentlichen Vergaben.

Es können hohe und abschreckende Zwangs- und Bußgelder verhängt werden, um die Einhaltung des Gesetzes durchzusetzen. Kommen Unternehmen ihren Pflichten zur Risikoanalyse, zur Einrichtung eines Beschwerdeverfahrens, Präventionsmaßnahmen und dem wirksamen Abstellen von bekannten Menschenrechtsverstößen nicht nach, drohen schmerzhaft hohe Bußgelder von bis zu 8 Millionen Euro oder bis zu 2% des Jahresumsatzes. Der umsatzbezogene Bußgeldrahmen gilt nur für Unternehmen mit mehr als 400 Millionen Euro Jahresumsatz.

Ebenso können Unternehmen, die gegen das Gesetz verstoßen, ab einem verhängten Bußgeld von einer bestimmten Mindesthöhe (Schwellenstufe je nach Schwere des Verstoßes: 175.000 EUR bzw. 1.500.000, 2.000.000, 0,35 % des Jahresumsatzes) bis zu drei Jahre von der Vergabe öffentlicher Aufträge ausgeschlossen werden. Dafür wird eine Behörde mit effektiven Durchsetzungsinstrumenten ausgestattet, um das Lieferkettenmanagement der Unternehmen zu überwachen. Die zuständige Behörde hat weitgehende Kontrollbefugnisse. Dies umfasst etwa die behördliche Aufgabe an Unternehmen, konkrete Handlungen zur Erfüllung ihrer Pflichten vorzunehmen oder die Aufforderung, Auskünfte zu erteilen. Zuständig für Durchsetzung und Kontrolle ist das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA). Das BAFA nimmt in den Bereichen Außenwirtschaft, Wirtschaftsförderung und Energie wichtige administrative Aufgaben des Bundes wahr. Die Einhaltung der Regeln wird darüber hinaus auf Grundlage der bei der BAFA gesammelten Daten evaluiert.

Viele deutsche Unternehmen stellen sich ihrer gesellschaftlichen Verantwortung. Es gibt Initiativen wie das Textilbündnis oder Fair Trade-Siegel sowie die Beteiligung an Branchendialogen im Zuge der Umsetzung des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte geben Hinweise auf eine nachhaltige Produktion. Es gibt jedoch für die Unternehmen, die sich bereits jetzt an Branchenstandards halten oder ein Prüfsiegel nutzen, keine Haftungsbefreiung.

Das Gesetz gilt ab 2023 für Unternehmen ab 3.000 Beschäftigten, ab 2024 dann auch für Unternehmen ab einer Beschäftigtenzahl von 1.000. Bis 2026 soll der erreichte Schutz der Menschenrechte in Lieferketten evaluiert werden, um die Wirksamkeit zu überprüfen und gegebenenfalls Anpassungen vorzunehmen - das kann beispielsweise auch eine mögliche Absenkung des Schwellenwertes der Größenklassen erfasster Unternehmen oder aber die Höhe der Bußgelder betreffen. Zudem bleibt auch die Verabschiedung eines EU-Rechtsaktes abzuwarten.

Dennoch ist das Gesetz ebenso für Unternehmen von Bedeutung, die nicht in den direkten Anwendungsbereich fallen. Denn diese können mittelbar betroffen sein, etwa als Zulieferer eines in der gesetzlichen Verantwortung stehenden Unternehmens. Unternehmen außerhalb des Anwendungsbereiches sind jedoch nicht direkte Adressaten von Bußgeldern oder gesetzlichen Verpflichtungen.

**Was bedeutet das Lieferkettengesetz für die öffentliche Auftragsvergabe?**

Das Vergaberecht in der EU umfasst die Möglichkeiten, strategische Aspekte im Vergabeverfahren zu berücksichtigen. Öffentliche Auftraggeber können Waren und Dienstleistungen beschaffen, die innovative, umweltbezogene und soziale Belange in besonderer Weise in den Blick nehmen.

Das Vergaberecht in Deutschland bietet den rechtlichen Rahmen für die Einbeziehung dieser Kriterien auf verschiedenen Stufen des Vergabeverfahrens fest, etwa bei der Leistungsbeschreibung, den Zuschlagskriterien und den Ausführungsbedingungen. Auftraggeber können zum Beispiel in der Leistungsbeschreibung soziale und ökologische Anforderungen für die Produktionsbedingungen vorschreiben. Auch bei der Beschaffung von Berufskleidung und anderen Textilien können Vorgaben für die bei der Leistungsbeschreibung, den Zuschlagskriterien und den Ausführungsbedingungen gemacht werden.

Die Bundesregierung hat zur nachhaltigen Beschaffung die Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung eingerichtet. Primäre Aufgabe der Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung (KNB) ist die gezielte Information, Schulung und Aufklärung von öffentlichen Auftraggebern in Bund, Ländern und Kommunen in Bezug auf eine nachhaltige öffentliche Beschaffung. Die KNB<sup>1</sup> betreibt eine Informationsplattform: [www.nachhaltige-beschaffung.info](http://www.nachhaltige-beschaffung.info)

Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz beschreibt Mindestanforderungen für die Sorgfaltspflichten der Unternehmen in den Lieferketten. Damit werden Kriterien benannt, die als Mindestanforderungen bei der Leistungsbeschreibung, den Zuschlagskriterien und den Ausführungsbedingungen öffentliche Aufträge angewendet werden können. Die Nutzung der Anforderungen des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz ist möglich vor dem umfassenden Inkrafttreten des Gesetzes und über seinen Anwendungsbereich hinaus. Damit bietet das Gesetz einen anerkannten Maßstab für die sozial-ökologische Praxis der Vergabe öffentlicher Aufträge.

Der „Leitfaden der Bundesregierung für eine nachhaltige Textilbeschaffung der Bundesverwaltung“ (<https://www.bmz.de/de/aktuelles/leitfaden-der-bundesregierung-fuer-nachhaltige-textilbeschaffung-55956>) definiert soziale und ökologische Nachhaltigkeitskriterien entlang der gesamten Textil-Lieferkette. In Kombination mit dem Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz besteht eine Grundlage für verantwortungsvolle Beschaffungspraxis<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Die KNB hat am 8. Juni 2021 eine Studie zu Sozial-Audits, zur Überprüfung von Arbeitsbedingungen veröffentlicht. Diese Studie befasst sich mit grundsätzlichen Fragen zur Nachprüfbarkeit von Arbeitsbedingungen vor Ort in Betrieben zum Gegenstand hat. Thematisiert wird der Einsatz von Sozial-Audits im Kontext der öffentlichen Beschaffung diskutiert.

<sup>2</sup> Ein kritischer Kommentar dazu kommt von FEMNET: <https://femnet.de/download/send/22-beschaffung/279-fachliche-stellungnahme-zum-leitfaden-der-bundesregierung-fuer-eine-nachhaltige-textilbeschaffung-der-bundesverwaltung.html>