

STUDIE

KMU-

Studie zum
Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz

HAMBURGER STIFTUNG FÜR
WIRTSCHAFTSETHIK

Impressum

Hamburger Stiftung für Wirtschaftsethik
Dr. Christiane Hellar, Dr. Jesco Kreft, Dr. Miriam Putz

www.stiftung-wirtschaftsethik.de
post@stiftung-wirtschaftsethik.de

Grafische Gestaltung
JUSTAR graphic design

© 2023 Hamburger Stiftung für Wirtschaftsethik

Inhalt

- 4 **1** Zentrale Ergebnisse
- 9 **2** Interviews – Umsatz, Mitarbeitende, Rekrutierung
- 11 **3** Menschenrechtliche Sorgfaltspflicht der KMU:
überzeugt, etabliert, pragmatisch
- 21 **4** So what?

1

Zentrale Ergebnisse

Bei den von uns befragten mittelständischen Unternehmen herrscht eine hohe Akzeptanz des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes (LkSG). Die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) teilen grundsätzlich die Position, dass Menschenrechtsschutz in Lieferkettennetzwerken notwendig ist, und sie vertreten überwiegend die Einschätzung, eine gesetzliche Rahmenordnung und verbindliche Standards seien erforderlich.

Neben ihrer politisch-normativen Befürwortung des LkSG äußern die Unternehmen Kritik an einer Reihe von Aspekten, die entweder rechtlich unbestimmt, unklar in ihrer konkreten Anwendung oder in wirtschaftlichen Prozessen schwer umzusetzen seien. Die geäußerten Einwände beziehen sich in erster Linie auf die Umsetzung und Konkretisierung des LkSG im Jahr 2022, bei der durch fehlende Bezüge auf bestehende Systeme und Standards die Möglichkeit einer effizienten und pragmatischen Einführung vertan worden sei.

Alle interviewten Unternehmen verfügen bereits über operative Erfahrungen im Bereich menschenrechtlicher Due Dilligence. Dabei gehen sie das Thema Menschenrechte organisatorisch und operativ ähnlich wie ihr ökologisches Risikomanagement an, indem sie bestehende Systeme aus diesem Bereich auf den Menschenrechtsschutz erweitern. Bei der Auswahl der Systeme und Prozesse orientieren sich die KMU oftmals an Anforderungen, die an ihre Abnehmer gestellt werden. Das gilt selbst dann, wenn die betreffenden Unternehmen selbst nicht unter das LkSG fallen. Dieses Durchreichen von Kundenanforderungen führt zu einer Verbreitung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichtensysteme weit über den Geltungsbereich des Gesetzes hinaus.

Diese progressive Haltung der befragten Unternehmen steht in einem Gegensatz zu den von ihren Verbänden und einzelnen Politiker:innen in der politischen Debatte geäußerten Argumenten (Kompetenz, Bürokratie, Kosten, Machbarkeit). Einige Unternehmen sehen hier ein Vertretungsproblem, denn ihre politische Interessensvertretung habe die grundsätzlich positive Haltung vieler KMU erst ignoriert, dann zu lange auf Verhinderung gesetzt und sich schließlich zu wenig pragmatisch in die konkrete Ausgestaltung eingebracht.

Die Interviewpartner:innen sehen sich in der Folge mit Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Gesetzes konfrontiert und beurteilen insbesondere die fehlende Rechtsklarheit vor allem in Bezug auf die Reichweite des Gesetzes als Problem. In der Diskussion um Tier-1 oder Tier-n spiegelt sich die Diskrepanz zwischen Intention und Operationalisierbarkeit des LkSG mit einer gewissen Brisanz wider. Nach Einschätzung der Unternehmensvertreter:innen würde einerseits eine Interpretation nach Tier-1 die Intention des Gesetzes verfehlen, andererseits läge aus ihrer Sicht ein darüber hinausgehender Geltungsbereich außerhalb der Unternehmensrealität und damit auch jenseits der Operationalisierbarkeit. Unabhängig davon, welcher Interpretation man folgen möchte, zeigt die Tier-Frage doch deutlich, vor welchen akuten Herausforderungen sich der Mittelstand sieht.

Ungeachtet der vorgebrachten Kritik positionieren sich die befragten Unternehmen klar für eine ernsthafte Erfüllung des LkSG. Nach eigener Einschätzung erfordere dies notwendigerweise den Einsatz zusätzlicher Ressourcen, der jedoch anders als von den Verbänden vorgebracht nicht als Überforderung, sondern vielmehr als „*sinnvolle unternehmerische Investition*“ angesehen wird.

Die Sorge, das Gesetz könnte aufgrund seiner Ausgestaltung möglicherweise seiner eigentlichen Zielsetzung nicht gerecht werden, wiegt bei den Unternehmensvertreter:innen schwerer als das Argument der Grenzen ihres eigenen unternehmerischen Handelns. Diese Grenzen der Umsetzung, vor allem aber die des Einflussbereichs zu verschieben, spiegelt sich in der Hoffnung auf ein Level Playing Field wider. Unmissverständlich sprechen sich die Interviewten hier für die Schaffung eines zumindest auf europäischer Ebene geltenden Rechtsrahmens aus. Selbst wenn sich die daraus ergebenden Anforderungen für den Mittelstand erhöhten, würde eine nationale Gesetzgebung hinter ihren Möglichkeiten zurückbleiben und die Einflussmöglichkeiten in außereuropäischen Kontexten deutlich einschränken.

Vor allem für die Situation in China erwarten die Unternehmen erhebliche Durchsetzungsprobleme und sehen sich angesichts der LkSG-Vorgaben und ihrer Einflussmöglichkeiten vor Ort mit paradoxen Anforderungen konfrontiert, die eine ganze Reihe Geschäftsmodelle mit großem China-Bezug in der Lieferkette grundsätzlich in Frage stellen könnten. Dies ist nicht nur für den deutschen Mittelstand, sondern für die deutsche Industrie insgesamt von weitreichender Bedeutung, zumal China exemplarisch für politisch-soziale Rahmenbedingungen steht, die sich in ähnlicher Form auch in vielen anderen Ländern finden – Ländern, die jetzt als Alternativen gesehen werden. Mehr als einmal haben wir in den Interviews die Einschätzung gehört, dass „*nichts weniger als das Geschäftsmodell der deutschen Volkswirtschaft vor großen Veränderungen*“ stünde.

Überraschend deutlich hat sich der Aspekt der Wirksamkeit des Gesetzes durch die Interviews hindurchgezogen, häufig verbunden mit der Sorge, dass durch die Verrechtlichung der Menschenrechtsthematik die eigentliche Zielsetzung aus dem Blick geraten könnte. So halten einige der Unternehmensvertreter:innen es für realistisch, dass mittelfristig eine Compliance-Perspektive dominieren könnte. Die rechtliche Unsicherheit, gerade auch einhergehend mit der Unbestimmtheit der substantiierten Kenntnis, werde in vielen Unternehmen reflexweise dazu führen, (lediglich) Häkchen an die unterschiedlichen Fragebögen zu setzen. Weitgehende Einigkeit besteht jedoch auch darin, dass es sich hierbei nur um eine Übergangsphase handeln wird. ●

Key findings

The small and medium-sized companies (SMEs) we surveyed have a high level of acceptance of the Supply Chain Due Diligence Act. They shared the position that human rights protection in supply chain networks is necessary, and most believe that a legal framework and binding standards are necessary.

In addition to their political and normative endorsement of the LkSG (German Supply Chain Act), the companies express criticism of several aspects that are either legally vague, unclear in their specific application or difficult to implement in economic processes. The objections expressed primarily relate to the implementation and specification of the LkSG in 2022, in which the opportunity for an efficient and pragmatic introduction was missed due to the lack of references to existing systems and standards.

All interviewed companies already have operational experience in the field of human rights due diligence. Their approach to human rights is organizationally and operationally to their ecological risk management and expand existing systems in this area to include human rights protection. When selecting the systems and processes, SMEs often orientate themselves on the requirements placed on their customers. This applies even if the companies concerned do not themselves fall under the LkSG. This passing on of customer requirements leads to the spread of human rights due diligence systems far beyond the scope of the law.

This progressive attitude of the companies surveyed contrasts with the arguments (lacking competence, too much bureaucracy, unrealistic feasibility) expressed by their associations and individual politicians in the political debate. Some SMEs did not feel adequately represented in this debate by their political interest group. They felt initially ignored and the generally positive attitude of many SMEs not acknowledged.

As a result of this process, the interviewees now find themselves confronted with difficulties in implementing the law and consider the lack of legal clarity, especially with regard to the scope of the law, to be a problem. In the discussion about tier 1 or tier n, the discrepancy between the intention and the operational feasibility of the LkSG is particularly problematic. According to the company representatives, on the one hand an interpretation according to tier 1 would miss the intention of the law, on the other hand, from their point of view, a wider scope of application would be outside the company's reality and thus also beyond the operational feasibility. This clearly shows the acute challenges that medium-sized companies see themselves facing.

Irrespective of the criticism brought forward, the companies surveyed are clearly fully committed to compliance with the LkSG. According to their own assessment, this necessarily requires the use of additional resources. Unlike the view of the associations, SMEs do not see this as excessive demand, but rather as a “sensible entrepreneurial investment”.

The concern that the law might not meet its actual objective due to its design, outweighs the argument of the limits of their own entrepreneurial activity among the company representatives. Pushing the limits of implementation, but above all those of the sphere of influence, is reflected in the hope for a level playing field. The interviewees unequivocally advocate for the creation of a legal framework that applies at least at European level. Even if the resulting requirements for SMEs increased, national legislation would fall short of what is possible and significantly limit the scope for influence in non-European contexts.

Especially for the situation in China, the companies expect considerable enforcement problems and are confronted with paradoxical requirements in view of the LkSG specifications and their local influence. They believe this could fundamentally call into question a whole range of business models with a strong connection to China in the supply chain. This is not only of far-reaching importance for German SMEs, but for German industry as a whole. This is especially since China is an example of a political and social framework that can be found in a similar form in many other countries - countries that are now seen as alternatives. More than once in the interviews we heard the assessment that “nothing less than the business model of the German economy is facing major changes”.

The aspect of the effectiveness of the law ran through the interviews with surprising clarity, often combined with the concern that the legalization of the human rights issue could lose sight of the actual objective. Some of the company representatives consider it realistic that a compliance perspective could dominate in the medium term.

The legal uncertainty, especially associated with the vagueness of the substantiated knowledge, will automatically lead in many companies to (merely) ticking the required boxes. However, there is also broad agreement that this will only be a transitional phase. ●

2

Interviews – Umsatz, Mitarbeitende, Rekrutierung

Die vorliegende Befragung kleiner und mittlerer Unternehmen reiht sich innerhalb der Stiftungsarbeit in weitere Projekte zum LkSG ein. Sie wird flankiert von einer regelmäßigen Gesprächsrunde aus Großunternehmen und multinationalen Konzernen („Ruggie-Runde“), in der seit 2018 Unternehmen vier- bis sechsmal jährlich zusammenkommen, um sich vertraulich zu Fragen des Menschenrechtsschutzes in Wertschöpfungs- und Zulieferernetzwerken auszutauschen. Parallel läuft eine Interview-Studie zu Finanzakteuren im EU-Lieferkettengesetz.

Im Rahmen der KMU-Studie wurden Interviews mit 39 kleinen und mittleren Unternehmen geführt. Legt man die KMU-Definition (2003/361/EG) der Europäischen Kommission nach Umsatz- und Beschäftigtengrößenklassen zugrunde, fallen drei untersuchte Unternehmen in die Kategorie der Großunternehmen. Die Mitarbeiterzahlen der befragten Unternehmen reichen von 25 bis 7.000, wobei etwa die Hälfte der Betriebe zwischen 15 und 100 und die andere Hälfte zwischen 100 und 1.000 Mitarbeitende beschäftigen. Die beiden Großunternehmen liegen bei zirka 3.400 und 7.100 Mitarbeitenden. Etwa die Hälfte der Unternehmen weist einen Jahresumsatz von 15 bis 60 Mio. Euro aus. Die anderen liegen zwischen 100 und 600 Mio. Euro, zwei Großunternehmen weisen Jahresumsätze im Milliardenbereich aus (etwa 1,8 und 16 Mrd. Euro).

Mit den Unternehmen wurden einstündige leitfadengestützte Interviews geführt. Zudem wurden öffentlich zugängliche Informationen und in einigen Fällen durch die Unternehmen zur Verfügung gestellte Dokumente gesichtet und für die Vorbereitung der Gespräche genutzt.

Die Auswahl der Unternehmen erfolgte entweder durch deren Teilnahme an Informations- oder Diskussionsveranstaltungen zum LkSG oder aufgrund deren Nennung in der Berichterstattung zu diesem Themenfeld oder durch Exposition in bestimmten Regionen oder Risikobereichen.

Aus dieser Art der Identifikation und Ansprache sowie der unternehmensseitigen Gesprächsbereitschaft könnte einerseits eine Verzerrung resultieren. Andererseits ermöglichte die Rekrutierung über politische Diskussionsveranstaltungen während des Gesetzgebungsprozesses auch die Ansprache von Gegnern des Gesetzesvorhabens.

Gesprächspartner:innen auf Seiten der Unternehmen waren Nachhaltigkeitsbeauftragte, der Einkauf, Compliance- oder Rechtsabteilungen sowie andere mit der Umsetzung des LkSG befasste Vertreter:innen. In vielen Fällen war die Geschäftsleitung zugegen, während in nur drei Fällen die Kommunikationsabteilungen hinzugezogen wurden.

Die Gespräche wurden unter Chatham-House-Regeln geführt. Daher sind die wenigen direkt zitierten Aussagen anonymisiert. ●

3

Menschenrechtliche
Sorgfaltspflicht der KMU:
überzeugt, etabliert, pragmatisch

In den Interviews mit KMU-Vertreter:innen hat sich gezeigt, dass die Sensibilität für den Schutz von Menschenrechten sowohl in eigenen Geschäftsprozessen als auch bei direkten Zulieferern durchaus etabliert ist. Die langjährigen Erfahrungen mit Prozessen und Verfahren der Risikoeinschätzung beziehen sich allerdings in erster Linie auf ökologische Sorgfaltspflichten. Im Vergleich erfolgen die Bewertung und Bearbeitung menschenrechtlicher Aspekte bislang weniger systematisch, eher einzelfallorientiert und überwiegend als Erweiterung oder Ergänzung der ökologischen Sorgfaltspflichten. Insbesondere KMU mit einer Geschäftstätigkeit in ökologischen Risikobereichen mit entsprechender Regulierungsdichte haben daher wenig Probleme, ihre Prozesse um Anforderungen im Bereich der Menschenrechte zu erweitern, zumal die Verfahren aus dem Umweltbereich auch in der Vergangenheit bereits soziale Aspekte umfassten.

Unterschiedliche Erfahrungen und Voraussetzungen in den Unternehmen führen zu unterschiedlichen Vorgehensweisen bei der Implementierung des LkSG. Im Wesentlichen lassen sich zwei Gruppen ausmachen. Auf der einen Seite finden wir Unternehmen, die Nachhaltigkeitsperspektiven seit Langem ihren Geschäftsprozessen zugrunde legen. Oftmals handelt es sich um inhabergeführte Unternehmen oder um Firmen, deren Gesellschafter Nachhaltigkeit für relevant halten. Dort liegt die Verantwortung für Nachhaltigkeitsaspekte oftmals direkt bei der Geschäftsführung und wird als Bestandteil unternehmerischen Handelns verstanden. Typisch für die Unternehmen dieser Gruppe ist zudem eine positive Bewertung der ökonomischen Aspekte einer nachhaltige(re)n Ausrichtung. Maßnahmen in diesem Bereich werden weniger als Kosten oder regulative Notwendigkeiten gesehen, sondern eher als Wettbewerbsvorteil, Risikoprävention sowie als Investition in Zukunftsfähigkeit und Innovativität. Diese Unternehmen verfügen oftmals über Nachhaltigkeitsabteilungen, die zwar direkt an die Geschäftsführung berichten, davon abgesehen innerhalb des Unternehmens aber operativ weniger mit anderen Bereichen verbunden sind. Nachhaltigkeit ist Geschäftsführer:innen-Sache und wird top-down umgesetzt. Auf der anderen Seite finden wir diejenigen Unternehmen, die (oder deren Kunden) oftmals in ökologisch stark regulierten Märkten operieren und deswegen über viel Erfahrung mit ökologischen Sorgfaltspflichten verfügen. Typischerweise sind Risiko- und Präventionsfragen in dieser Gruppe eher als Querschnittsaufgaben in den einzelnen Bereichen organisiert.

Interessant ist die Beobachtung, dass alle Befragten trotz der unterschiedlichen Märkte den Beginn ihres verstärkten ökologischen Engagements in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre verorten – und zwar unabhängig davon, ob die Treiber regulative Vorgaben oder unternehmerische Überzeugung waren. Diese Parallelität ist bemerkenswert, denn im Bereich Menschenrechtsschutz gibt es ebenfalls Hinweise, dass das LkSG auch bei solchen Unternehmen Sensibilität schafft und Prozesse anstößt, die weder de jure noch nachfrageseitig von dem Gesetz betroffen sind.

Alle Interviewpartner:innen beschreiben, dass sie bestehende Instrumente und Verfahren aus dem Umweltbereich erweitern, um diese dann auf menschenrechtliche Sorgfaltspflichten anzuwenden. Dabei ergänzt ein Großteil der Unternehmen die etablierten Prozesse um eine Dekonstruktion der eigenen Supply Chain sowie um eine strukturierte, länderbasierte Risikoanalyse, in der viele Mittelständler den Kern ihrer Sorgfaltspflicht sehen. Dass die KMU damit etwas prinzipiell Neues tun, ist erst einmal nicht der Fall. Denn viele Unternehmen führen aufgrund ihrer Berichtspflicht gegenüber größeren Vertragspartnern eine solche Risikoanalyse ohnehin durch, sodass ihnen die Hauptrisiken größtenteils bereits bekannt sind.

Die meisten Unternehmen beschreiben jedoch Schwierigkeiten, ihr etabliertes, vornehmlich auf Umweltfragen ausgerichtetes Risikomanagement in einen operativen Bezug zu der abstrakten Risikoanalyse zu stellen. Die Probleme werden vielfach mit mangelnden Vorgaben seitens des Gesetzgebers und der nachgelagerten Einrichtungen für Umfang und Reichweite, aber auch für Instrumente und Berichtsvorgaben begründet. Auch zeigen die Schilderungen der Unternehmen deutlich, dass unterhalb der direkten oder zweiten Zuliefererebene wenig Transparenz besteht und die Informationsbeschaffung dort als schwer leistbar angesehen wird. Die Verkürzung der Lieferketten wird von einigen KMU als notwendige Konsequenz ausgemacht und auch betrieben. Die Befürchtung einer Kostensteigerung durch abnehmenden Wettbewerb auf der einen und die Erwartung höherer Verlässlichkeit und Qualität aufgrund der Reduktion von Zulieferern und Komplexität auf der anderen Seite halten sich dabei in etwa die Waage.

Einige Unternehmen richten Ihre Risikoanalyse an der Bewertung ihrer eigenen Einflussmöglichkeiten aus und priorisieren ihr Vorgehen entsprechend ihrer Marktmacht. Insbesondere deutsche KMU mit China-Bezug verfahren auf diese Weise und kommen so zu dem Ergebnis, dass sie zwar durchaus in einem relativ riskanten Umfeld tätig, aber ohne Abhilfeinfluss seien (vgl. Abschnitt Einflussnahme).

Kosten und Ressourcen

Der Mehraufwand und die Kosten, die gerade für den Mittelstand mit der Einführung des Gesetzes einhergehen, wurden im Zuge der öffentlichen Debatte oftmals als Argument gegen das LkSG vorgebracht. Auch hier teilen die Interviewpartner:innen zwar die Einschätzung, dass der interne Ressourcenaufwand steige – allerdings in einem leistbaren Rahmen.

Alle unsere Befragten gehen für ihre Unternehmen von zusätzlichen Belastungen aus, die das neue Gesetz mit sich bringt. Die exakte Bezifferung der Mehrkosten ist aber kaum möglich, weil die Umsetzung des LkSG überwiegend als Querschnittsaufgabe organisiert wird. 75 Prozent der in unseren Interviews

repräsentierten KMU haben im Jahr 2022 speziell für das LkSG zusätzliche Personalressourcen in der Größenordnung von 0,03 bis 2 Prozent bezogen auf die gesamte Mitarbeiter:innenzahl vorgesehen. Der Durchschnittswert über alle beteiligten Unternehmen liegt bei 0,54 Prozent.

Mehraufwand entsteht zusätzlich auch durch Lizenzkosten für Software, die die Unternehmen für die Risikoanalyse und das Zulieferermanagement bereits einsetzen oder deren Einführung sie planen. Je nach Lizenzumfang und Anzahl der User geben die Befragten Größenordnungen von 25 bis 200 TEUR an. Durchschnittswerte oder Bezüge zum Umsatz sind hier nicht aussagekräftig. Überaus deutlich wird indes, dass die LkSG-Umsetzung einen massiven Digitalisierungstreiber darstellt. Darauf wurde, mit einer Ausnahme, in allen Gesprächen hingewiesen.

Der persönliche Kontakt mit den eigenen Zulieferern sowie deren Entwicklung durch eigene Besichtigungen und Workshops vor Ort werden von den Befragten zwar als zusätzliche und wesentliche Instrumente des Menschenrechtsschutzes gesehen, interessanterweise aber nicht als weitere Kostentreiber benannt. Diese Tätigkeiten und Kosten, hieß es, fielen schließlich auch ohne Menschenrechtsbezug an.

Organisation

Viele Unternehmensvertreter:innen sehen im LkSG einen Pushfaktor, der ihnen hilft, in der eigenen Organisation Nachhaltigkeitsaktivitäten zu beschleunigen und mehr Ressourcen zu erhalten. Die Verrechtlichung von Umwelt- und Sozialfaktoren, so ein Großteil der Interviewpartner:innen, gebe den Themen mehr Gewicht und eine höhere Priorität innerhalb des Unternehmens. Die organisatorischen Anpassungen zur Umsetzung des LkSG gingen daher oftmals mit einer (personellen) Stärkung der entsprechenden Abteilungen oder Bereiche einher. Durch eine gesetzliche Anforderung bestünde unternehmensintern eine deutlich geringere Notwendigkeit zur Legitimation und bilanziellen Begründung bestimmter Maßnahmen. Das LkSG sei damit auch eine Chance für substantielle Veränderungen in den Ausschreibungs-, Einkaufs- und Organisationsprozessen und könne damit auch bei kleinen und mittelständischen Betrieben eine unterstützende Dynamik entwickeln, die bestehende Maßnahmen oder Strukturen verstärkt.

Viele Unternehmen suchen zusätzlich zu ihren eigenen Aktivitäten den fachlichen Austausch in branchenübergreifenden Initiativen. Bezeichnend ist, dass alle Befragten diese (Branchen-) Netzwerke den Hilfs- und Unterstützungsangeboten der Behörden vorziehen. Die oftmals geäußerte Hoffnung unserer Befragten ist, dass diesen Initiativen vor allem bei den ungelösten Fragen wie Reichweite, substantiierte Kenntnis, Beschwerdemechanismen oder bei Themen wie etwa der Durchsetzbarkeit in schwierigen politischen Kontexten, bei denen

die Unternehmen an ihre Grenzen stoßen, zukünftig eine maßgebliche und anerkannte Rolle zukommen wird.

Verbände und Vertretung

In der Debatte um die Einführung eines deutschen Lieferkettengesetzes haben Mittelstandsvereinigungen und Verbände oftmals argumentiert, Mittelständler seien operativ und konzeptionell gar nicht in der Lage, die Risiken in ihrer Lieferkette zu identifizieren. Die Realität sieht in den von uns befragten KMU erkennbar anders aus, zumindest in den wesentlichen Bereichen ihres Zuliefernetzwerkes. Denn auch wenn die vorhandenen Instrumente oder Prozesse für die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht nicht passgenau sein mögen, lassen sie sich aus Sicht der KMU durch Erweiterung und Anpassung dennoch für die neuen Anforderungen nutzbar machen. Viele Befragte bilanzieren, dass sie zunächst „mit Bordmitteln“ auf die Einführung des LkSG reagieren könnten. Zudem zeigte sich bereits im Laufe des Jahres 2022 eine anbieterseitige Anpassung der Systeme an das Gesetz. Für die meisten KMU kommt hinzu, dass sie sich in einer Mittelposition befinden, in der sie einerseits ihre eigene Zuliefererkette darstellen und überwachen müssen und andererseits als First-Tier-Supplier für ihre Abnehmer selbst transparenzpflichtig sind. Einige Befragte berichten, dass sie Teile der Fragebogen- und Dokumentationssysteme, die sie von ihren Kunden erhalten, angepasst an ihre Zulieferer weitergeben.

Das politische Narrativ, dass Großkonzerne für die LkSG-Umsetzung über Kompetenzen, Ressourcen und Marktmacht verfügten, KMU aber gleichsam überfordert seien, wird selbst von den ursprünglich gesetzesskeptischen Unternehmen als „*wirtschafts- oder mittelstandsfremd*“ zurückgewiesen. In diesem Zusammenhang klagten viele Unternehmer:innen über eine problematische Positionierung und Strategie ihrer (Interessens-) Verbände, die sich zu lange auf die Verhinderung fokussiert und sich nach Verabschiedung des LkSG dann zu wenig konstruktiv bei der konkreten Ausgestaltung eingebracht hätten.

„Die Verbände ketten sich immer noch ans Gleis, obwohl der Zug längst abgefahren ist.“

Das Verhalten der Verbände zog eine Unbestimmtheit und mangelnde Klarheit hinsichtlich konkreter Umsetzungsfragen nach sich, die vielen KMU im Vorbereitungsjahr 2022 erhebliche Schwierigkeiten bereitete. Die Kritik der Mittelständler am Gesetz bezieht sich indes fast ausschließlich auf dessen Ausgestaltung und Umsetzung durch das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA). Für alle befragten KMU stellte der langsame Aufbau der Arbeitsfähigkeit des BAFA ein großes Problem dar. Bis weit in den Spätsommer 2022 hinein gab es zu wesentlichen Auslegungsfragen des Gesetzes keine

Vorgaben oder ausreichende Orientierung, die aber für die Planung und Organisation der mittelständischen Unternehmen zu diesem Zeitpunkt notwendig gewesen wären. Die durchgängige Kritik an unbestimmten, aber wesentlichen Rechtsbegriffen und an Unklarheiten, ob bestimmte Instrumente und Verfahren der Sorgfaltspflicht Genüge tun würden, bezogen unsere Interviewpartner:innen (mit Ausnahme der Kritik an dem Rechtsbegriff „substantiiertes Kenntnis“) nahezu ausschließlich auf die Ausgestaltung des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausführung und nicht auf das LkSG selbst.

Beratung

Ähnlich groß wie in Bezug auf das BAFA ist die Unzufriedenheit der KMU mit den Unterstützungs- und Beratungsangeboten der Kammern, aber auch des Helpdesks, die „zu allgemein“, „zu modellhaft“ und „zu prozessorientiert“ seien, statt bei Fragen zu Verfahren, Instrumenten, Berichten sowie bei Einschätzungen zu Reichweite und Tiefe hilfreiche Auskunft oder Orientierung zu geben. Die Angebote richteten sich entweder an fiktive Adressaten ohne irgendwelche Vorerfahrungen oder litten in den direkten Beratungsgesprächen unter mangelndem Verständnis von Unternehmensprozessen.

Das Gefühl mangelnder Unterstützung und ungenügender Rechtsbestimmtheit bei der Vorbereitung auf das Inkrafttreten haben wir in nahezu allen Interviews registriert, wobei die Intensität dieser Kritik ab Herbst 2022 abnimmt. Die Schilderungen der Befragten zeigen eindeutig, dass es aus KMU-Sicht nicht gelungen ist, ein adäquates Beratungs- und Begleitungsangebot aufzusetzen. Diese Kritik wird umso deutlicher, wenn man sie vor dem Hintergrund der relativen Zufriedenheit mit den oben genannten Branchen-Initiativen und -Netzwerken betrachtet.

Tier-n

Die seitens der KMU beklagte (Rechts-) Unsicherheit ist bei der Frage der sich aus dem Gesetz ergebenden Reichweite der Sorgfaltspflicht besonders eklatant. Bis in den Herbst 2022 hinein gingen die von uns interviewten Unternehmensvertreter:innen ganz überwiegend von einem Geltungsbereich des Gesetzes für Tier-1 aus und hatten ihre Systeme dementsprechend ausgerichtet.

Der Fokus ihrer Aktivitäten lag bei den allermeisten Unternehmen auf Tier-1, bei manchen auch auf Tier-2 und reichte nur in Einzelfällen bis zu Tier-3. Die „erste Zulieferebene transparent und sauber zu bekommen“ war das erklärte Ziel fast aller Mittelständler, nur wenige gingen darüber hinaus. Auch wenn in Digitalisierung und Automatisierung großes Potenzial gesehen wird, Transparenz und Rückverfolgbarkeit mit einem angemessenen Kostenaufwand herzustellen, ändert dies nichts an der grundsätzlichen Einschätzung der KMU, dass ein Geltungsbereich von Tier-n außerhalb der Realität liegen würde. Dennoch

erwarten viele Verantwortliche aus den Unternehmen, dass eine Tier-1-Reichweite für die Erreichung der Zielsetzung des LkSG, also einen effektiven Schutz von Menschenrechten in den Lieferketten, nicht ausreichen werde. Diesen augenscheinlichen Widerspruch in der Diskussion des Geltungsbereichs stellen die Unternehmen nicht in Abrede, er bleibt in den Gesprächen aber ungelöst.

In Interviews und Nachfragen, die später im Jahr 2022 und damit nach Veröffentlichung der Handreichungen und Leitfragen sowie verschiedenen politischen Aussagen geführt wurden, hatte sich die anfängliche Tier-1-Interpretation relativiert. Zugleich äußerten die Befragten zunehmend Haftungssorgen und Durchsetzungsskepsis. In den KMU wird offenkundig der Eindruck stärker, ihnen sei eine Verantwortung zugeschrieben worden, der sie in ihrer Unternehmensrealität nicht gerecht werden können. Fehlende Transparenz und fehlende Durchgriffsmöglichkeiten ließen es schlichtweg nicht zu, die Anforderungen tiefer in der Lieferkette umzusetzen.

Unabhängig davon, inwieweit man die Einschätzung der Unternehmensvertreter:innen teilt, verweist die Tier-x-Frage auf ein schwerwiegendes Problem der LkSG-Umsetzung. Es sei politisch und exekutiv nicht nachzuvollziehen, dass eine so wesentliche Frage eines Gesetzes nicht nur beim Gesetzgebungsprozess, sondern auch in der Ausgestaltung derart lange ungeklärt bliebe, beklagten unsere Interviewpartner:innen. Das hier zum Ausdruck gebrachte Unverständnis ist charakteristisch für die Kritik der befragten Mittelständler am LkSG: Während sie Ziel und Zweck grundsätzlich begrüßen, beklagen sie den aus ihrer Sicht mangelhaft ausgestalteten Prozess der Umsetzung bis zum Inkrafttreten des Gesetzes.

Wirksamkeit und Impact

Die Tier-n-Frage ist nicht nur für die Anforderung an die Unternehmen von großer Bedeutung, sondern vor allem auch für die Wirksamkeit des LkSG. Mit Blick auf die dargelegten Unternehmensprozesse besteht kein Zweifel, dass das Gesetz Wirkung entfaltet. Ob allerdings die *„Häkchen, die an die zahlreichen Fragebögen der Lieferanten und Sublieferanten gesetzt werden, ob die Berichte, die die Unternehmensprozesse und Maßnahmen transparent machen, einen Beitrag leisten, die Intention des Gesetzes zu erfüllen, ist noch offen“*.

Die vorherrschende Sorge der Befragten ist, dass sich zumindest in den ersten Jahren an der Situation der von Menschenrechtsverletzungen Betroffenen wenig ändern wird. Diese Phase werde vielmehr erstens von *„compliance-orientiertem Berichtswesen“* dominiert sein, während zweitens die *„Unbestimmtheit der substantiierten Kenntnis ein aktives Tiefergehen“* verhindere. Tatsächlich geben viele Unternehmen an, dass für sie derzeit das Rechtsrisiko zu groß sei, als dass sie sich mit den menschenrechtlichen Risiken der vor- und nachgelagerten Wertschöpfungskette jenseits von Tier-1 beschäftigen.

Eine Ausnahme bilden Unternehmen, die einzelne Rohstoffe bereits als Risikorohstoffe identifiziert und Präventions- und Abhilfemaßnahmen aufgesetzt haben. In diesen Fällen ist die substantiierte Kenntnis ausschlaggebend, um über Tier-1 hinauszugehen. Hier wirkt das Gesetz bereits seiner Intention entsprechend: der tatsächlichen Verbesserung der Menschenrechtssituation entlang der Lieferkette.

Level Playing Field

Das häufig zitierte, aber oftmals vage-mutmaßende Argument eines „Level Playing Fields“ erweckte in der öffentlichen Diskussion um ein Lieferkettengesetz den Eindruck einer argumentativen Schnittmenge zwischen Unternehmen und ihren Verbänden sowie politischen Akteuren und der Zivilgesellschaft.

In unserer Befragung spiegelt sich diese Einigkeit so jedoch nicht wider. Im Gegenteil: Durch die Schaffung eines einheitlichen rechtlichen Rahmens sehen einige Befragte die Chance, Wettbewerbsnachteile zu reduzieren; andere hingegen sehen den Nachteil, ihren bisherigen Wettbewerbsvorteil zu verlieren.

Gerade Betriebe, die seit Längerem ihre Nachhaltigkeitsaktivitäten als integralen Teil ihrer Unternehmenskultur betrachten, fürchten um ihr Alleinstellungsmerkmal und den daraus resultierenden Wettbewerbsvorteil, wenn ein Gesetz die Wettbewerber ebenfalls zur Berücksichtigung sozialer und ökologischer Belange zwingt. Besonders ausgeprägt ist diese Sorge im B2C-Bereich, wo Reputation und Nachhaltigkeitskommunikation für Kaufentscheidung und Kundenbindung von großer Bedeutung seien.

Die Mehrzahl der Interviewten wünscht sich jedoch ein europäisches Level Playing Field, gerade weil ihre Unternehmen aufgrund ihrer Größe formal nicht unter das LkSG fallen. Für diese Gruppe stellt das Gesetz zwar nicht de jure, aber faktisch bereits einen wesentlichen Handlungsrahmen dar, denn je nach Positionierung innerhalb ihrer Lieferkettennetzwerke (Abnehmer, Lieferant, Produzent etc.) sind sie mit den Anforderungen des LkSG oder anderer nationaler Lieferkettengesetze in Europa schon jetzt konfrontiert.

Einflussnahme

Die Durchsetzung sozialer Aspekte gegenüber Zulieferern ist für KMU oftmals schwierig. In unseren Gesprächen berichteten drei Viertel der Befragten diesbezüglich von Problemen, mit denen sich deutsche Mittelständler insbesondere dann konfrontiert sähen, wenn sie die Einhaltung von Standards gegenüber großen und/oder exklusiven Zulieferern einfordern müssten. Gerade bei geringer Nachfragemacht und in Regionen ohne faktische staatliche oder rechtliche Unterstützung von Arbeits- und Sozialstandards sei oftmals keine Bereitschaft und auch kein Verständnis vorhanden, Anforderungen zu erfüllen oder auch nur

zu dokumentieren. Einige Unternehmen berichten in diesem Zusammenhang von Pro-forma-Zusagen und Dokumentationen, die sie für wenig belastbar hielten.

Folglich besteht bezüglich der rechtlichen Bewertung der Einflussmöglichkeiten gemäß Lieferkettengesetz bei allen Unternehmen große Unsicherheit. Zwar nennt §4 LkSG „Art und Umfang der Geschäftstätigkeit“ und „Einflussmöglichkeiten“ explizit als Angemessenheitskriterien, die Befragten beklagen aber das Fehlen konkreter Anhaltspunkte und Perspektiven. Inwieweit eine aus KMU-Perspektive umfängliche Geschäftstätigkeit zu Einflussmöglichkeiten auf den Zulieferer führe, hinge entscheidend von dessen Größe und Marktposition ab.

„Für bestimmte Produkte beziehen wir dort fast 80 Prozent unserer Rohstoffe, machen bei ihm aber nicht mal 3 Prozent aus, die er sofort auch anderen verkaufen kann. Jetzt ist die Frage, wie ich bei diesem durchaus sensiblen Rohstoff plausibel mache, dass ich alles getan habe.“

Ob ein europäisches Lieferkettengesetz die eigenen Einflussmöglichkeiten verbessern würde, wurde in den Gesprächen unterschiedlich bewertet. Zumindest in Bezug auf China hält eine Reihe von Befragten die Stärkung der eigenen Position für möglich.

Mangelnde Durchsetzungsmöglichkeiten sind aber nicht das einzige Problem, mit dem sich KMU-Verantwortliche konfrontiert sehen. Die Befragten berichteten von kleineren Unternehmen in ihrer Lieferkette, die mit der Umsetzung bestimmter Standards tatsächlich überfordert seien und infolgedessen auf Aufträge verzichteten. In derartigen Konstellationen, wenn also eine große eigene Nachfragemacht auf einen kleineren Zulieferer treffe, suche man eher nach Alternativen als auf einen Entwicklungsprozess des bisherigen Geschäftspartners zu setzen. Dieses „Cut and Go“ führe zu einem Konzentrationsprozess, der sowohl aus Wettbewerbsgesichtspunkten als auch aus sozialer Sicht auch für die herausfallenden kleinen Unternehmen negativ sei, denn denen blieben „bloß noch Kunden, für die Derartiges vollkommen irrelevant“ sei.

Insgesamt haben wir in unseren Gesprächen überraschend wenige politische Einwände gegen das Lieferkettengesetz vernommen. Die geäußerte Kritik bezieht sich vornehmlich auf den Eindruck, dass der heimische Gesetzgebende Anforderungen an Unternehmen formuliere, die diese in bestimmten Regionen aufgrund der dortigen politisch-sozialen Rahmenbedingungen nicht erfüllen könnten und die überwiegend auch nicht in deren Verantwortungsbereich fielen.

In diesem Zusammenhang zeigt sich in unserer Studie für die deutschen Mittelständler ein deutliches China-Problem. Dort seien die Durchsetzungs- und

Einflussmöglichkeiten gering, die Marktposition der Zulieferer stark sowie die Verlässlichkeit und Transparenz von Audits oder anderen Überprüfungssystemen eher problematisch. Gleichzeitig seien die Abhängigkeit und Verflechtung sehr stark. Ein Ausweichen auf alternative Standorte wäre daher mit hohen Risiken und Kosten verbunden.

Wie weiter oben bereits dargestellt, richten viele der KMU mit China-Bezug ihre Risikoanalyse an der Bewertung ihrer eigenen Einflussmöglichkeiten aus. Für China kommen sie dann zu dem Ergebnis, dass sie zwar in einem riskanten Umfeld agieren, aber trotz aller Bemühungen weitestgehend ohne Einwirkungsmöglichkeit und Abhilfeeinfluss sind.

Erstaunlich offen räumt eine Reihe von Unternehmensvertreter:innen in den Gesprächen ein, dass China ein exemplarisches Beispiel für die Grenzen des Lieferkettengesetzes sei. Denn unabhängig von der rechtlichen Bewertung, ob man der Bemühenspflicht gemäß LkSG nachkomme, werde man die Einhaltung von Menschenrechten in einem autoritären, nicht-demokratischen Land schlichtweg nicht gewährleisten können. Auf Nachfrage gibt etwa ein Viertel der Befragten an, mittelfristig einen kompletten Rückzug aus bestimmten Regionen zu prüfen. ●

4

So what?

Unseren Interviews und Gespräche brachten ein überraschendes Bild des Umgangs mittelständischer Unternehmen mit Menschenrechtsfragen zutage, wobei wir grundlegende Vorurteile aus der öffentlichen LkSG-Debatte nicht bestätigt fanden.

Dennoch sollten kritische Positionen der Unternehmen und ihrer Interessensvertretungen nicht einfach als Argumente in der politischen Debatte um ein Lieferkettengesetz abgetan werden.

Vielmehr zeigt sich, dass seitens der eigenen Verbände und einiger Politiker:innen tatsächlich ein unrealistisches Bild der mittelständischen Aktivitäten, Kompetenzen, aber auch Sorgen und Kritik vorherrscht. Bei vielen KMU, die sich bereits in der Politikformulierungsphase sowie im folgenden Übergangsjahr bei der Ausarbeitung der BAFA-Leitfäden und -Handreichungen etc. nicht ausreichend vertreten fühlten, besteht jetzt die Sorge, dass auch in Zukunft Gesetzgebungsprozesse eher an den Bedarfen großer Unternehmen ausgerichtet sein werden und auch im Zuge der Erarbeitung der europäischen Richtlinie ähnliche Fehler wie auf nationaler Ebene drohen. Bereits in den Kompromissänderungsanträgen von Seiten des Europäischen Parlaments zeichnet sich derzeit ab, wie berechtigt diese Befürchtungen sind. So wertet es die EVP JURI als Erfolg, dass *„europäische #SMEs nicht in diesen Vorschlag einbezogen werden, da sie keine Mittel haben, um solche Verpflichtungen zu erfüllen“*.

Dass der faktische Geltungsbereich des LkSG unabhängig von der Unternehmensgröße ist, wird offensichtlich weiterhin von Vertreter:innen der Verbände und der Politik in der Debatte des EU CSDDD ignoriert.

Inwieweit bei diesem Thema ein Repräsentanzproblem vorliegt, wie es vereinzelt Unternehmer:innen in unseren Gesprächen konstatieren, können wir nicht beurteilen. Aber sowohl die Frage der Interessensvertretung als auch die der Einbringung von Expertise dürfte vor allem für die kooperativen Umsetzungsinstrumente wie Multistakeholder-Verfahren, Branchen- und Verbands-Initiativen, Runde Tische etc. von großer Bedeutung sein.

Die konkrete Ausgestaltung derartiger Multistakeholder-Initiativen wird unseres Erachtens großen Einfluss auf die LkSG-Umsetzungsqualität deutscher KMU haben. Dabei ist es unserer Beobachtung nach sinnvoll, zunächst als reine Branchen-Initiative zu starten und diese später oder auch nur punktuell für zivilgesellschaftliche Akteure zu öffnen.

Neben der fehlenden Berücksichtigung der KMU-spezifischen Interessen bringen die Gespräche eine grundlegende und in dieser Deutlichkeit für uns überraschende Sorge zutage: die Frage der Wirksamkeit des Gesetzes. Zwar geben sich die befragten Mittelstandsvertreter:innen durchaus auch zu diesem Aspekt realistisch, doch gleichzeitig sehen sie die Gefahr, dass auch über die

Übergangsphase hinaus die Compliance-Perspektive in den Unternehmen bei der Umsetzung des LkSG dominieren dürfte.

Um dieser Gefahr effektiv zu begegnen, bedarf es unseres Erachtens auch einer klaren Stärkung der Rolle der Zivilgesellschaft. Die dreijährige Phase bis zur Revision des LkSG muss dafür genutzt werden, von einer nicht nur kritischen, sondern auch fachkompetenten Zivilgesellschaft Wissen über konkrete Menschenrechtsverletzungen zu generieren. Der politisch gewollte Hebel der „substantiierten Kenntnis“ kann dem Gesetz zur Entfaltung seiner intendierten Wirkung verhelfen. Häkchen zu setzen und Berichte zu schreiben, sollte Unternehmen zukünftig nicht reichen, um der eigenen Sorgfaltspflicht nachzukommen. Substantiierte Kenntnis herzustellen, Verfehlungen aufzudecken und gleichzeitig die Verbesserung der menschenrechtlichen Situation im Blick zu haben, kann nur in der geteilten Verantwortung von Unternehmen, Staat und Zivilgesellschaft liegen. ●