

# Lieferkettengesetz: Aufstand der Lobbyisten

von Armin Paasch und Karolin Seitz

## 1. EINFÜHRUNG

Anfang März 2021: Die Bundesregierung beschließt ihren Entwurf für ein Lieferkettengesetz, auf den sich die Bundesminister Hubertus Heil, Peter Altmaier und Gerd Müller bereits im Februar geeinigt hatten. Auf der Pressekonferenz vom 12. Februar ist den Ministern ihre Erleichterung anzumerken. Der Einigung war ein monatelanges und zähes Ringen vorausgegangen. „Das ist ein guter Tag“, lobte auch Wirtschaftsminister Altmaier den „vernünftigen Kompromiss“. Die großen Wirtschaftsverbände hatten zuvor alle Kräfte mobilisiert, um einen bekannt gewordenen Entwurf des Bundesentwicklungsministeriums (BMZ) (Februar 2019) sowie die im März 2020 erstellten gemeinsamen Eckpunkte des BMZ und des Bundesarbeitsministeriums (BMAS) für das Sorgfaltpflichtengesetz zu verwässern.<sup>1</sup> Mit Erfolg: Der beschlossene Regierungsentwurf ist an nahezu allen entscheidenden Stellen deutlich schwächer als die ursprünglichen Entwürfe.

Ende März 2021: Drei Wochen nach dem Kabinettsbeschluss erklärt der Wirtschaftsflügel der CDU/CSU-Bundestagsfraktion denselben für „nicht zustimmungsfähig“. So nachzulesen in einem gemeinsamen Beschluss der „Arbeitsgruppe Wirtschaft und Energie“ und des Vorstands des „Parlamentarischen Mittelstand“ der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 25. März 2021. „Verbände und Unionspolitiker proben den Aufstand“, titelte das

Handelsblatt.<sup>2</sup> Ein Aufstand, der sich auch gegen Kanzlerin Merkel und Wirtschaftsminister Altmaier richtet, die den Kompromiss mit beschlossen hatten. Ihre Forderungen betreffen nicht nur einzelne Aspekte, sondern stellen das gesamte Vorhaben in Frage, zu dem sich die Bundesregierung bereits im Koalitionsvertrag verpflichtet hatte.

Was ist in diesen drei Wochen passiert? Dieser Frage geht das vorliegende Briefing auf den Grund. Zur Einordnung zeichnet es zunächst nach, an welchen Stellen der von der Regierung beschlossene Entwurf gegenüber früheren Plänen bereits abgeschwächt wurde und wie zufrieden große Unternehmensverbände darauf reagierten (Abschnitt 2). Kurze Zeit später vollziehen eben jene Verbände jedoch eine 180-Grad-Wende, wie Abschnitt 3 ausführt. Ihr neues Ziel ist nun, dass auch die letzten wirksamen Elemente aus dem Gesetzentwurf gestrichen werden, oder besser: das gesamte Vorhaben vollends zu Fall zu bringen.

Abschnitt 4 arbeitet die Rolle des „Wirtschaftsrats der CDU“ heraus, der bereits am 12. Februar die Abgeordneten der Union aufgerufen hatte, das „linksideologische“ Projekt im Bundestag zu stoppen. Der Wirtschaftsrat bildet eine zentrale Schnittstelle zwischen den großen Wirtschaftsverbänden und der „Arbeitsgruppe Wirtschaft und Energie“ sowie dem Vorstand des „Parlamentarischen Mittelstand“ der CDU/CSU-Bundestagsfraktion.

1 Vgl. Armin Paasch und Karolin Seitz: Wirtschaftslobby: Mit Falschmeldungen gegen das Lieferkettengesetz, Briefing der Initiative Lieferkettengesetz, Oktober 2020.

2 Streit um Lieferkettengesetz eskaliert: Verbände und Unionspolitiker proben den Aufstand, Handelsblatt, 25.3.2021: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/sorgfaltpflichtengesetz-streit-um-lieferkettengesetz-eskaliert-verbaende-und-unionspolitiker-proben-den-aufstand/27042874.html?share=twitter&ticket=ST-2479709-eCNd5U5DyyNTqz2OpDyE-ap5>

Beide Gruppierungen – Arbeitsgruppe und Parlamentskreis – übernehmen kurz darauf nahezu identisch die Positionen der großen Wirtschaftsverbände und veröffentlichen ihren Beschluss zeitgleich mit einem offenen Brief von 28 Wirtschaftsverbänden gegen das Lieferkettengesetz.

In der abschließenden Einordnung (Abschnitt 5) zeigt sich: Die Abgeordneten der „Arbeitsgruppe Wirtschaft und Energie“ sowie des „Parlamentskreis Mittelstand“ betreiben mit ihrem Vorstoß eine klare Klientelpolitik, die private Gewinninteressen über Menschenrechte und die Umwelt stellt. Sie kommt nicht von ungefähr, denn zwischen dem Wirtschaftsflügel einerseits und dem Wirtschaftsrat und den Wirtschaftsverbänden andererseits gibt es personelle Überschneidungen auch an entscheidenden Stellen.

All dies geschieht im Angesicht von nicht abreißen lassen Lobbykandalen rund um die Unionsparteien: von den Masken-Deals über die angeblichen Schmiergeldzahlungen autoritärer Regime an Abgeordnete bis hin zu den Verstrickungen von Abgeordneten in den Wirecard-Skandal.

## 2. VOM VORSCHLAG DES ENTWICKLUNGSMINISTERIUMS ZUM REGIERUNGSKOMPROMISS: EINE CHRONIK DER VERWÄSSERUNG

Im Februar 2019 geriet ein erster Entwurf des BMZ für ein damals noch „Wertschöpfungskettengesetz“ benanntes Vorhaben an die Öffentlichkeit.<sup>3</sup> Im Juni 2020 wurden Eckpunkte für ein „Sorgfaltspflichtengesetz“ bekannt, auf die sich BMAS und BMZ bereits im März 2020 geeinigt hatten, die offiziell aber nicht veröffentlicht wurden.<sup>4</sup> Im März 2021 schließlich einigte sich die Bundesregierung auf einen Gesetzentwurf für ein Sorgfaltspflichtengesetz.<sup>5</sup>

Vergleicht man die drei Dokumente, so wird schnell deutlich: Von Jahr zu Jahr entfernen sie sich weiter von den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNLP), die eigentlich die Grundlage für ein Lieferkettengesetz bilden soll-

ten. Dies wird zunächst im Anwendungsbereich deutlich. Die UNLP verlangen uneingeschränkt von allen Unternehmen, ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten in angemessener Weise umzusetzen.

- » Der im Februar 2019 an die Öffentlichkeit gesickerte Entwurf des BMZ für ein Wertschöpfungskettengesetz sah sowohl menschenrechtliche als auch umweltbezogene Sorgfaltspflichten für Unternehmen mit über 250 Beschäftigten und mehr als 40 Millionen Euro Jahresumsatz vor.
- » Die Eckpunkte des BMAS und BMZ von März 2020 sahen einen Anwendungsbereich für Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeitenden vor.
- » Der Regierungskompromiss sieht vor, dass das Gesetz ab Januar 2023 erstmal nur für Unternehmen mit mehr als 3.000 Mitarbeitenden gelten soll, ab 2024 für Unternehmen mit mehr als 1.000 Beschäftigten. Eigenständige umweltbezogene Sorgfaltspflichten sind nur in Bezug auf Quecksilber und persistente organische Schadstoffe und damit nur einen Bruchteil der möglichen Umweltgefahren vorgesehen.

Auch die Reichweite und der Umfang der zu etablierenden Sorgfaltspflicht verkürzte sich drastisch:

- » Der BMZ-Entwurf von 2019 und die Eckpunkte von 2020 sahen vor, dass Unternehmen für die gesamte Wertschöpfungskette, also nicht nur die Produktion, sondern auch die Verwertung und Entsorgung ihrer Produkte in die Pflicht genommen werden.
- » Der Gesetzentwurf der Regierung von 2021 nimmt die Unternehmen zunächst nur für ihre direkten Zulieferbetriebe in die Pflicht. In Bezug auf mittelbare Zulieferer, also die tiefere Lieferkette, wo typischerweise das Gros der schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen auftritt, sind Unternehmen nur anlassbezogen verpflichtet: Selbst eine Risikoanalyse müssen sie erst durchführen, wenn sie Kenntnis von einer möglichen Verletzung bei mittelbaren Zulieferern erlangen. Dann ist es für die Risikoanalyse aber in der Regel zu spät. Diese Einschränkung widerspricht somit dem präventiven Ansatz der UNLP.

Und schließlich verschwand die zivilrechtliche Haftungsregel im Laufe der Jahre völlig:

3 [https://media.business-humanrights.org/media/documents/files/documents/SorgfaltGesetzentwurf\\_0.pdf](https://media.business-humanrights.org/media/documents/files/documents/SorgfaltGesetzentwurf_0.pdf)

4 [https://die-korrespondenten.de/fileadmin/user\\_upload/die-korrespondenten.de/Lieferkettengesetz-Eckpunkte-10.3.20.pdf](https://die-korrespondenten.de/fileadmin/user_upload/die-korrespondenten.de/Lieferkettengesetz-Eckpunkte-10.3.20.pdf)

5 [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Regierungsentwurfe/reg-sorgfaltspflichtengesetz.pdf;jsessionid=747EA18529DC0437CEDC1E92E59BD7B5.delivery1-replication?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Regierungsentwurfe/reg-sorgfaltspflichtengesetz.pdf;jsessionid=747EA18529DC0437CEDC1E92E59BD7B5.delivery1-replication?__blob=publicationFile&v=2)

- » Der BMZ-Entwurf sah eine zivilrechtliche Haftung vor: Wenn Unternehmen ihre Pflichten missachten und dadurch Menschenrechte verletzt werden, sollten Betroffene nach deutschem Recht und vor deutschen Gerichten auf Schadensersatz klagen können. Dies war auch in den gemeinsamen Eckpunkten von BMAS und BMZ vom März 2020 vorgesehen.
- » Die zivilrechtliche Haftungsregel wurde im Regierungsentwurf hingegen auf Druck von Wirtschaftsminister Altmaier und Kanzlerin Merkel gestrichen.<sup>6</sup>

Kein Wunder, dass Wirtschaftsminister Altmaier sich am 12. Februar mit dem Verhandlungsergebnis zufrieden zeigte, „weil es uns gelungen ist, die Interessen des Menschenrechtsschutzes so voranzubringen, dass die berechtigten Interessen der Wirtschaft dadurch nicht geschmälert und beeinträchtigt worden sind.“<sup>7</sup> Diese umfassende Berücksichtigung wirtschaftlicher Interessen ist auf die jahrelange, hochrangige und umfassende Lobbyarbeit der Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft und des CDU-Wirtschaftsrats zurückzuführen. Die enge Zusammenarbeit und gegenseitige Abstimmung zwischen Wirtschaftsminister Altmaier und der Wirtschaftslobby hat die Initiative Lieferkettengesetz mit Blick auf das vorausgegangene menschenrechtliche Monitoring deutscher Unternehmen sowie das Gesetz selbst bereits in früheren Briefings dokumentiert.<sup>8</sup>

### 3. MASSIVE EINFLUSSNAHME DER WIRTSCHAFTSLOBBY

Eine wichtige Quelle zur Beleuchtung dieser Verbindungen bildeten die Antworten der Bundesministerien auf Auskunftsanfragen auf Basis des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG). Das IFG verpflichtet Bundesministerien, den Antragsteller\*innen über ihre Treffen und Korrespondenz mit externen Akteuren etwa zu Gesetzgebungsprozessen umfassend Auskunft zu erteilen. Während das Bundes-

ministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) diese Auskünfte bisher immer erteilt hatte, lehnte es eine jüngere Anfrage vom 8. Dezember 2020 mit zwei Begründungen ab. Zum einen liege dem BMWi eine Liste der Treffen mit Unternehmen und Unternehmensverbänden nicht vor. Zudem würden „bei einer Veröffentlichung der beantragten Informationen die Beratungen der Behörden beeinträchtigt“.

Diese Begründung ist aus Sicht der Initiative Lieferkettengesetz nicht nur widersinnig, sondern auch rechtswidrig, zumal die Beratungen der Behörden mit dem Kabinettsbeschluss vom 3. März 2021 abgeschlossen wurden. Schließlich wurde nicht nach innerbehördlicher Kommunikation gefragt, sondern nach dem Austausch mit externen Dritten. Bemerkenswert ist, dass das BMWi nach den jüngsten Debatten über Lobbyismus, Korruption und das Lobbyregister jetzt offenbar mit Blick auf das Lieferkettengesetz sogar jene Auskünfte verweigert, zu denen es bereits jetzt gesetzlich verpflichtet ist. Bemerkenswert ist auch, dass das Bundeskanzleramt sehr wohl Auskunft über die beantragten Informationen erteilte, welche das BMWi verweigerte.

Wie massiv einige Wirtschaftsverbände die „Beratungen der Behörden“ über das Lieferkettengesetz beeinflusst haben, lässt die Antwort der Bundesregierung auf eine Schriftliche Frage des Bundestagsabgeordneten Michel Brandt erahnen.<sup>9</sup> Demnach hat Wirtschaftsminister Altmaier allein zwischen Dezember 2020 und Februar 2021 in drei Telefonaten und Videokonferenzen mit dem Präsidenten sowie dem Hauptgeschäftsführer von Gesamtmetall (15. Dezember 2020), dem Präsidenten und dem Hauptgeschäftsführer der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) (16. Dezember 2020) sowie abermals mit dem Hauptgeschäftsführer der BDA, dem Präsidenten des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI), dem Hauptgeschäftsführer des Handelsverbands Deutschland (HDE) und dem Hauptgeschäftsführer des Deutschen Industrie und Handelskammertags (DIHK) (12. Februar 2021) über das Lieferkettengesetz gesprochen. Über mögliche weitere Treffen der Wirtschaftsvertreter\*innen mit Staatssekretär\*innen, Abteilungs- oder Referatsleiter\*innen sowie die Korrespondenz erteilt das BMWi in der Antwort auch gegenüber dem Bundestag keine Auskunft.

6 Peter Altmaier auf der gemeinsamen Pressekonferenz mit Bundesminister Hubertus Heil und Gerd Müller am 12.2.2021: <https://www.youtube.com/watch?v=R92jdOz1Ym8>

7 Ebd.

8 Vgl. Armin Paasch und Karolin Seitz: *Verwässern – Verzögern – Verhindern: Wirtschaftslobby gegen Menschenrechte und Umweltstandards*, Briefing der Initiative Lieferkettengesetz, Juli 2020; sowie: Armin Paasch und Karolin Seitz: *Wirtschaftslobby: Mit Falschmeldungen gegen das Lieferkettengesetz*, Briefing der Initiative Lieferkettengesetz, Oktober 2020; und Karolin Seitz (2019): *Sorgfältig verwässert: Wie die Wirtschaftsverbände versuchen, ein Lieferkettengesetz zu verhindern*, Briefing im Rahmen der Initiative Lieferkettengesetz, November 2019.

9 Antwort der Bundesregierung vom 30.4.21 auf die Schriftliche Frage des Abgeordneten Michel Brandt (Drucksache 19/28193, Frage 75, online unter: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/281/1928193.pdf>)

Auch Kanzlerin Angela Merkel telefonierte am 11. Januar 2021 mit dem Präsidenten des DIHK und hielt am folgenden Tag eine Videokonferenz mit dem Präsidenten der BDA, Rainer Dulger. Wie aus der Antwort des Bundeskanzleramts auf die erwähnte IFG-Anfrage hervorgeht, hatte Kanzlerin Merkel auch am 31. August 2020 bereits mit dem damaligen BDA-Präsidenten Ingo Kramer ein Gespräch über das Lieferkettengesetz geführt sowie am 4. November 2020 an einer Videokonferenz „mit Mitgliedern des gemeinsamen Präsidiums von BDA und BDI“ über das Lieferkettengesetz teilgenommen. Darüber hinaus erwähnt die Antwort auf die Schriftliche Frage einen Hinweis auf die Korrespondenz zwischen Kanzleramtsminister Helge Braun und dem Hauptgeschäftsführer der BDA, Steffen Kampeter, am 18. Februar und 2. März 2021.

Die Auflistung zeigt, dass sich Wirtschaftsminister Altmaier und Kanzlerin Merkel seit Sommer letzten Jahres in dichter Folge persönlich mit den Spitzen der Wirtschaftsverbände über das Lieferkettengesetz ausgetauscht haben. Gesprächsanfragen von Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften an Kanzlerin Merkel sowie Staatssekretäre im Bundeswirtschaftsministerium in der entscheidenden Phase wurden hingegen abgelehnt bzw. an die Arbeitsebene heruntergereicht. Auffällig häufig war an diesen Gesprächen mit Altmaier und Merkel der BDA-Hauptgeschäftsführer Steffen Kampeter beteiligt, der vor seinem Wechsel zur BDA in den Jahren 2009 bis 2015 parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium für Finanzen (BMF) war und daher über beste Verbindungen in der Union sowie der Bundesregierung verfügt.

#### 4. FREUDE ÜBER DEN KABINETTS-BESCHLUSS UND DIE ANSCHLIESSENDE KEHRTWENDE

Angesichts dieser Vorzugsbehandlung der Wirtschaftsverbände bei den Verhandlungen über das Lieferkettengesetz verwundert es kaum, dass dieselben Verbände überwiegend erleichtert auf den am 12. Februar 2021 verkündeten Kompromiss zwischen den drei federführenden Bundesministern reagierten und lobende Worte für Wirtschaftsminister Altmaier fanden. So bezeichnete der Gesamtmetall-Hauptgeschäftsführer Oliver Zander den Kompromiss als deutlichen Fortschritt gegenüber den bisherigen „weltfremden Vorstellungen“ aus BMAS und BMZ.<sup>10</sup> Altmaier habe „sich erfolg-

reich gegen die schlimmsten und sinnlosesten Vorstellungen gewehrt und Durchsetzungskraft bewiesen“. Wichtig sei, dass Haftungsregeln verhindert wurden und dass Unternehmen nur für das erste Glied ihrer Lieferkette direkt verantwortlich sind.<sup>11</sup>

Auch die Wirtschaftsvereinigung Metalle (WV-Metalle) begrüßte den „Realismus“ des Gesetzentwurfs: „Es ist gut, dass das nun offenbar vereinbarte Lieferkettengesetz deutlich entschärft wurde und die Unternehmen nicht für Menschenrechtsverletzungen im Ausland haften müssen, die sie oft gar nicht beeinflussen können.“<sup>12</sup> Ähnlich zufrieden zeigte sich BDI-Präsident Siegfried Russwurm: „Mit dem Verzicht auf eine zivilrechtliche Haftung jenseits der existierenden Haftungsregeln vermeidet die Bundesregierung einen Konstruktionsfehler und setzt dennoch wichtige Akzente im Kampf gegen Menschenrechtsverletzungen.“<sup>13</sup>

Dass die Spitzenverbände zu diesem Zeitpunkt über die Details des Kompromisses im Bilde waren, darf als gesichert gelten. Hatten sie sich doch just am 12. Februar 2021, also am Tag der gemeinsamen Pressekonferenz der Bundesminister Heil, Müller und Altmaier, mit Letzteren in einem Telefonat eigens darüber ausgetauscht. Die Wirtschaftsverbände waren zu dem Zeitpunkt also zufrieden, zahlreiche ihrer Forderungen wurden erfüllt.

Erstaunlich ist daher, dass die Verbände drei Wochen nach der Verkündung des Kompromisses eine Kehrtwende um 180 Grad vollzogen. Als die Bundesregierung am 3. März 2021 ihren Kompromiss offiziell beschließt und der Öffentlichkeit vorstellt, verreißen die Wirtschaftsverbände den Gesetzentwurf als „nicht umsetzbar“ und, wie es die BDA am 3. März ausdrückt, einen „gefährlichen nationalen Sonderweg“.<sup>14</sup> Auch Gesamtmetall bezeichnete den Gesetzentwurf als „juristisches Flickwerk mit völlig realitätsfernen Vorstellungen“.<sup>15</sup> Möglicherweise beflügelt vom Erfolg bei der bisherigen Verwässerung des Entwurfs, hatten die Lobbyisten offenbar beschlossen, von ihrer positiven Haltung

10 <https://www.absatzwirtschaft.de/lieferkettengesetz-minimalkonsens-oder-historischer-durchbruch-177840/>

11 <https://www.absatzwirtschaft.de/lieferkettengesetz-minimalkonsens-oder-historischer-durchbruch-177840/>

12 [https://www.wvmetalle.de/presse/artikeldetail/?L=0&tx\\_artikel\\_feartikel%5Bartikel%5D=7660&tx\\_artikel\\_feartikel%5Bback%5D=presse%2Fpressemitteilungen%2F%3FL%3D0&tx\\_artikel\\_feartikel%5Baction%5D=show&cHash=214d2367c2ad7dbf899786292d9a005f](https://www.wvmetalle.de/presse/artikeldetail/?L=0&tx_artikel_feartikel%5Bartikel%5D=7660&tx_artikel_feartikel%5Bback%5D=presse%2Fpressemitteilungen%2F%3FL%3D0&tx_artikel_feartikel%5Baction%5D=show&cHash=214d2367c2ad7dbf899786292d9a005f)

13 <https://www.sueddeutsche.de/leben/soziales-regierungskreis-einigung-auf-lieferkettengesetz-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-210212-99-410660>

14 <https://arbeitsgeber.de/lieferkettengesetz-mit-heisser-nadel-gestrickt-gefaehrlicher-nationaler-sonderweg/>

15 <https://www.gesamtmetall.de/themen/europa-internationales/sorgfaltspflichtengesetz-ist-juristisches-flickwerk-mit-voellig>

abzurücken, und zielten jetzt darauf ab, den Gesetzentwurf vollends zu Fall zu bringen.

Am 25. März gingen 28 Wirtschaftsverbände auf Ganze: In einem gemeinsamen Schreiben forderten sie alle Bundestagsabgeordneten dazu auf, den Gesetzentwurf in zahlreichen Punkten nachzubessern.<sup>16</sup>

Unter anderem fordern sie,

- » den Umfang der geschützten Rechte weiter zu begrenzen und nur die im jeweiligen Produktionsland geltenden Standards in der Sorgfaltspflicht zu berücksichtigen;
- » nur Beiträge in unmittelbarem Zusammenhang zum Verstoß zu erfassen;
- » die Sorgfaltspflicht vollends auf unmittelbare Zulieferer zu begrenzen;
- » Geschäftstätigkeiten innerhalb Deutschlands und der EU von dem Gesetz auszunehmen;
- » die Schwellen zur Sanktionierbarkeit weiter anzuheben, vom Ausschluss der öffentlichen Auftragsvergabe abzusehen und die Höhe der Bußgelder zu senken;
- » eine Positivliste („Whitelist“) mit Staaten, in denen die bestehenden Rechtsstandards kein Risiko für Menschenrechtsverletzungen begründen, zu erstellen;
- » auch in Deutschland tätige ausländische Unternehmen in die Pflicht zu nehmen;
- » statt eines „nationalen Alleingangs“ eine EU-weite Regulierung zu verfolgen;
- » die Aufnahme einer Auslaufklausel/Sunset-Clause, also dass das nationale Gesetz bei einer europäischen Regelung abgelöst wird und die Aufschiebung des Inkrafttretens von 2023 auf 2025;
- » den expliziten Ausschluss einer zivilrechtlichen Haftung im Gesetzestext festzuschreiben;
- » die Einführung einer Prozessstandschaft zu streichen; und

- » Einschränkungen der Kontrollmöglichkeiten durch und Auskunftspflichten gegenüber dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle vorzunehmen.

Sollte dies nicht möglich sein, empfehlen sie die Ablehnung des Gesetzes.

Inhaltlich nehmen es die 28 Wirtschaftsverbände in ihrem Schreiben nicht so genau. Sie argumentieren vielfach mit juristischen Plattitüden, etwa der fehlenden Bestimmtheit des Maßstabs angemessener Sorgfalt. Dabei ist die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe bei Gesetzen als abstrakt-generellen Regelungen eine Selbstverständlichkeit und Unternehmen aus dem Gesellschaftsrecht bekannt. So ist etwa in § 93 Abs. 1 des deutschen Aktiengesetzes (AktG) vorgesehen, dass Vorstandsmitglieder die „Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsleiters“ anzuwenden haben. Solche unbestimmten Verhaltensmaßstäbe sind auch im Interesse von Unternehmen, da sie ihnen ermöglichen selbst zu entscheiden, was das angemessene Maß an Sorgfalt ist.<sup>17</sup>

Auch behaupten sie, der Gesetzentwurf würde weit über die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte hinaus gehen – ohne sich daran zu stören, dass der Autor dieser Leitprinzipien, Prof. John Ruggie, der gegenteiligen Auffassung ist.<sup>18</sup> In einem Brief an die Minister Altmaier, Heil und Müller vom 9. März hatte Ruggie insbesondere in den folgenden Punkten Nachbesserungen gefordert, damit sich das Gesetz wie versprochen an den UN-Leitprinzipien orientiert:

- » Ausweitung der Unternehmenspflichten auf die gesamte Lieferkette;
- » allgemeine Pflicht von Risikoanalysen entlang der gesamten Lieferkette und nicht nur im Fall von substantiierten Kenntnissen;
- » Pflicht zur Ermittlung von folgenschweren menschenrechtlichen Risiken;
- » Verantwortung für die negativen Auswirkungen der Geschäftstätigkeiten eines Unternehmens muss unabhängig von der Einflussmöglichkeit bestehen;

<sup>16</sup> [https://bdi.eu/media/themenfelder/internationale\\_maerkte/downloads/20210325\\_Verbaendebrief\\_Sorgfaltspflichten\\_Lieferketten.pdf](https://bdi.eu/media/themenfelder/internationale_maerkte/downloads/20210325_Verbaendebrief_Sorgfaltspflichten_Lieferketten.pdf)

<sup>17</sup> Die Initiative Lieferkettengesetz bereitet zu diesem und anderen juristischen Fake News eine Gegenstellungnahme vor, die in den nächsten Wochen erscheint.

<sup>18</sup> <https://www.business-humanrights.org/de/neuste-meldungen/john-ruggie-lieferkettengesetz/>

- » gewichtigere Rolle von Transparenz und positiven Anreizen und Kooperation entlang der Lieferkettenbeziehungen;
- » explizite Pflicht für Unternehmen, potentiell Betroffene in den gesamten Sorgfaltspflichtprozess einzubeziehen.<sup>19</sup>

## 5. WIRTSCHAFTSFLÜGEL DER UNION UND CDU-WIRTSCHAFTSRAT

Am 23./24. März fassten auch die „Arbeitsgruppe Wirtschaft und Energie“ und der Vorstand des „Parlamentarischer Mittelstand“ der CDU/CSU-Bundestagsfraktion einen Beschluss gegen das vorliegende Lieferkettengesetz, interessanterweise just einen Tag vor dem Versand des Briefs der 28 Wirtschaftsverbände an alle Bundestagsabgeordneten. Darin kündigen sie an, dem Gesetz in der vorliegenden Fassung im Bundestag nicht zuzustimmen. Ihre Forderungen decken sich weitgehend mit den Forderungen der 28 Wirtschaftsverbände. Erstmals öffentlich lanciert wurden der Brief der Wirtschaftsverbände und der Beschluss des Wirtschaftsflügels der Union gleichzeitig in einem Artikel des Handelsblatts vom 25. März.<sup>20</sup>

Dieses offenbar konzertierte Vorgehen von Lobby-Verbänden und dem Wirtschaftsflügel der Union ist kaum überraschend, wenn man sich die personellen Überschneidungen vergegenwärtigt. So sind die beiden stellvertretenden Vorsitzenden des Parlamentarischer Mittelstand Hans Michelbach und Marie-Luise Dött beide Mitglieder des Präsidiums des HDE, der zu den 28 Unterzeichnern des Verbändebriefs gehört und sich auch in der Vergangenheit regelmäßig gegen das Lieferkettengesetz ausgesprochen hatte. Hinzu kommt, dass der CSU-Politiker Hans Michelbach früher Vize-Präsident der BDA war. Am 13. März 2021 forderte er von der Bundesregierung, ein Lieferkettengesetz „ersatzlos“ zu streichen.<sup>21</sup>

Zu dem Gleichklang zwischen Unionspolitiker\*innen und dem Wirtschaftsflügel der Union dürfte auch der „Wirtschaftsrat der CDU“ entscheidend beigetragen haben. Der Verband zählt seit Be-

ginn der Debatte zu den vehementesten Gegnern des Lieferkettengesetzes. Im Jahr 2020 äußerte er mehrmals seine deutliche Ablehnung gegenüber einem solchen Vorhaben<sup>22</sup> und machte seinen Einfluss auf die Regierung geltend. Im Dezember 2020 wählte sich der Wirtschaftsrat offenbar schon am Ziel: In seiner Jahresbilanz für 2020 zählte er die Verhinderung des Lieferkettengesetzes zu seinen politischen Erfolgen: „In intensiven Gesprächen hat der Wirtschaftsrat erreicht, dass das Vorhaben eines nationalen Lieferkettengesetzes nicht wie geplant in einem Gesetzentwurf mündete.“<sup>23</sup>

Als die Bundesminister Heil, Müller und Altmaier etwa zwei Monate später am 12. Februar die Einigung auf einen Entwurf zum Lieferkettengesetz bekannt gaben, reagierte der Wirtschaftsrat – anders als die meisten Wirtschaftsverbände – mit einer scharfen Pressemitteilung. Darin bezeichnete ihr Generalsekretär Wolfgang Steiger das Lieferkettengesetz als ein „linksideologisches Thema“ und forderte die Unionsfraktion im Bundestag explizit auf, „dieses Vorhaben zu stoppen“.<sup>24</sup> Einiges spricht dafür, dass die AG Wirtschaft und Energie sowie der Parlamentarischer Mittelstand mit ihrem gemeinsamen Beschluss vom 23./24. März diesem Aufruf folgten.

Denn auch zwischen dem Wirtschaftsrat und diesen beiden Fraktionsgremien gibt es personelle Überschneidungen an zentralen Stellen. So gehört Christian Freiherr von Stetten, der Vorsitzende des Parlamentarischer Mittelstand der Unionsfraktion, zugleich dem Präsidium des Wirtschaftsrats an – ohne diese Tätigkeit jedoch auf seiner Internetseite aufzulisten.<sup>25</sup> Auch Joachim Pfeiffer ist Vorstandsmitglied im Landesverband Baden-Württemberg des Wirtschaftsrats der CDU. Bis zum 10. April 2021 war Pfeiffer wirtschaftspolitischer Sprecher der Union sowie Vorsitzender der AG Wirtschaft und Energie der Unionsfraktion im Bundestag. Auch Pfeiffer äußerte bereits am 12. Februar scharfe Kritik an dem Kompromiss, dem sein eigener

19 Ebd.

20 Streit um Lieferkettengesetz eskaliert: Verbände und Unionspolitiker proben den Aufstand, Handelsblatt, 25.3.2021: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/sorgfaltspflichtengesetz-streit-um-lieferkettengesetz-eskaliert-verbaende-und-unionspolitiker-proben-den-aufstand/27042874.html?share=twitter&ticket=ST-2479709-eCnd5U5DyyNTqz2OpDyE-ap5>

21 <https://www.reuters.com/article/virus-deutschland-michelbach-idDEKB-N2101W6>

22 Z.B. am 12.03.2020 in der WELT: <https://www.wirtschaftsrat.de/wirtschaftsrat.nsf/id/wirtschaftsrat-positioniert-in-der-welt-gegen-lieferkettengesetz-de>, am 13.07.2020 (<https://www.wirtschaftsrat.de/wirtschaftsrat.nsf/id/wirtschaftsrat-der-cdu-spricht-sich-gegen-lieferkettengesetz-aus-de>), am 25.08.2020 (<https://www.wirtschaftsrat.de/wirtschaftsrat.nsf/id/wirtschaftsrat-lehnt-lieferkettengesetz-weiterhin-ab-de>), am 28.10.2020 (<https://www.wirtschaftsrat.de/wirtschaftsrat.nsf/id/lieferkettengesetz-realitycheck-und-falsches-signal-in-der-krise-de>)

23 [https://www.wirtschaftsrat.de/wirtschaftsrat.nsf/id/bilanz-2020-de/\\$file/Bilanz%20des%20Wirtschaftsrates%202020.pdf](https://www.wirtschaftsrat.de/wirtschaftsrat.nsf/id/bilanz-2020-de/$file/Bilanz%20des%20Wirtschaftsrates%202020.pdf), S. 11

24 PM vom 12.02.2020 (<https://www.wirtschaftsrat.de/wirtschaftsrat.nsf/id/lieferkettengesetz-muss-im-bundestag-gestoppt-werden-de?open>)

25 <https://www.wirtschaftsrat.de/wirtschaftsrat.nsf/id/praesidium-de?open&ccm=000100020005>

Wirtschaftsminister zugestimmt hatte. Das Lieferkettengesetz bezeichnete er als „rein nationales Bestrafungsinstrument“, das zu einem „Kesseltreiben gegen Unternehmen“ führe.<sup>26</sup>

Nachdem ZEIT online über die Intransparenz seiner Nebentätigkeiten und möglicher Interessenskonflikte berichtet hatte<sup>27</sup> und angeblich durch einen Hackerangriff vertrauliche Finanzdaten von ihm veröffentlicht wurden, trat Pfeiffer am 10. April 2021 von seinem Amt als wirtschafts- und energiepolitischer Sprecher der Unionsfraktion zurück.<sup>28</sup> Grund für seinen Rücktritt war laut ZEIT online auch seine Ablehnung des Verhaltenskodex, den die Unionsfraktion als Reaktion auf die Maskenaffäre beschließen will.<sup>29</sup>

Hervorzuheben ist, dass der Wirtschaftsrat der CDU e.V. kein formales Parteigremium der CDU ist, sondern ein Lobbyverband der Unternehmen mit privilegiertem Zugang zur Parteispitze.<sup>30</sup> Dem Präsidium gehören neben dem Vize-Präsidenten Friedrich Merz unter anderen der UBS-Aufsichtsratsvorsitzende Roland Koch, die Vorstandsvorsitzenden der Deutschen Bank und Fraport sowie der CEO von SAP Deutschland und weitere Vertreter\*innen von Daimler, der Warburg-Bank und E.ON an. Der Verband zählt derzeit mehr als 12.000 Mitglieder aus Politik und Wirtschaft mit engen Verbindungen zur CDU. Gerade im Bereich der Klimapolitik attestiert die Organisation Lobbycontrol dem Verband großen (bremsenden) Einfluss.<sup>31</sup>

## 6. EINORDNUNG: DIE UNIONSFRAKTION – INTERESSENVERTRETERIN FÜR BESTIMMTE TEILE DER WIRTSCHAFT ODER ZUM WOHE ALLER?

Sollte sich die CDU/CSU-Bundestagsfraktion dazu entschließen, den Forderungen der „AG Wirtschaft und Energie“ und dem Vorstand des „Parlamentarischer Mittelstand“ zu folgen und den Gesetzentwurf im Bundestag abzulehnen, würde sie sich nicht nur einem Kompromiss entgegenstellen,

den mit der Kanzlerin, dem Wirtschaftsminister und dem Entwicklungsminister Vertreter\*innen der eigenen Parteien erarbeitet haben. Die Fraktion würde Gewinninteressen von Unternehmen über Menschenrechte und die Umwelt stellen und dabei jene vielfältigen Stimmen aus der Wirtschaft ignorieren, die nachhaltig und fair wirtschaften wollen, ohne dafür Wettbewerbsnachteile gegenüber jenen Unternehmen zu erleiden, die um jeden sozialen und ökologischen Preis Kosten sparen. Sie würde auch die vielen anderen Stimmen aus Bevölkerung, Wissenschaft, Gewerkschaften und Kirchen ignorieren, die sich für ein Lieferkettengesetz und für den Schutz von Menschenrechten weltweit und den Umweltschutz aussprechen.

Die öffentliche Debatte und Konsultationen sowie Aufrufe der Bundesregierung zu Stellungnahmen der verschiedenen Interessengruppen zum Gesetzentwurf werden zur Farce, wenn schließlich vor allem bestimmte privatwirtschaftliche Interessen in dem Entscheidungsprozess Berücksichtigung finden. Und dies nicht zuletzt aufgrund der privilegierten und etablierten Zugänge zu und der engen Verflechtungen zwischen der Wirtschaftslobby und Personen in den höchsten Entscheidungsgremien der Fraktion. Vergleichbare Zugänge stehen den zahlreichen Menschenrechts-, Entwicklungs-, Verbraucher- und Umweltorganisationen nicht zur Verfügung, die für den Schutz von Umwelt und Menschenrechten und für ein ambitioniertes Lieferkettengesetz eintreten.

Seit jeher stehen die Unionsparteien dafür, sich für eine starke Wirtschaft zu engagieren. Die Mitglieder des Parlamentarischer Mittelstand und der Arbeitsgruppe Wirtschaft und Energie scheinen dabei jedoch vor allem auf bestimmte Stimmen zu hören, die längst nicht die Meinung aller Wirtschaftsvertreter\*innen wiedergeben:

- » Nanda Bergstein, Direktorin Unternehmensverantwortung bei Tchibo erklärt beispielsweise: „Wir freuen uns, dass das monatelange Ringen in der Bundesregierung um ein Lieferkettengesetz endlich zu einem positiven Ergebnis geführt hat.“<sup>32</sup>
- » Dem Bundesverband Nachhaltige Wirtschaft (BNW), einem Verband mit mehr als 400 Unternehmen, geht das Lieferkettengesetz nicht weit genug. Er hat daher eine Kampagne für

26 <https://www.joachim-pfeiffer.info/aktuell/lieferkettengesetz-fuehrt-zu-einem-kesseltreiben-gegen-unternehmen>

27 Ebd.

28 <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2021-04/cdu-abgeordneter-joachim-pfeiffer-nebentaetigkeiten-bundestag-hackerangriff>

29 Ebd.

30 <https://www.zeit.de/wirtschaft/2021-03/cdu-lobbyismus-wirtschaftsrat-lobbycontrol-einflussnahme> und <https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Lobbycontrol-Studie-Wirtschaftsrat-Klimabremser.pdf>

31 Ebd.

32 <https://www.bmz.de/de/entwicklungspolitik/lieferkettengesetz>

ein ambitionierteres Gesetz gestartet.<sup>33</sup> Es soll die gesamte Wertschöpfungskette umfassen, auch für kleinere Unternehmen gelten und explizit auch Umweltstandards berücksichtigen – alles Anforderungen, welche die BNW-Mitgliedunternehmen bereits erfolgreich meistern. BNW-Geschäftsführerin Dr. Katharina Reuter kritisiert das Schreiben der 28 Verbände als „rückschrittlich“. Jahrelang habe man dort versucht, das Thema auszusetzen. „Unglaublich, dass der BDI jetzt seine massive Lobby-Blockade gegen das Lieferkettengesetz fortsetzt – nun mit infamen Schein-Argumenten beispielsweise aus entwicklungspolitischer Perspektive“.<sup>34</sup>

- » Auch das Argument der Belastungen und Wettbewerbsnachteile durch ein Lieferkettengesetz ist keinesfalls so eindeutig wie das gerne von den Gegner\*innen des Gesetzes dargestellt wird: „Wir haben aktuell Wettbewerbsnachteile, da wir freiwillig in Entwicklung und Herstellung von umweltfreundlichen Produkten investieren, die unter fairen Bedingungen produziert werden“, erklärt beispielsweise Vaude-Geschäftsführerin Antje von Dewitz und fordert daher ein ambitionierteres Lieferkettengesetz.<sup>35</sup>

Bereits im Januar 2021 hatten sich 70 Ökonom\*innen für ein Lieferkettengesetz mit weitreichenden Vorgaben ausgesprochen. Sie argumentieren, dass ein deutsches Lieferkettengesetz zwar vorerst zu zusätzlichen Investitionskosten für Unternehmen führt. „Diese können jedoch als verhältnismäßig gering eingeschätzt werden. Zudem ist zu erwarten, dass die Kosten teilweise kompensiert werden (...)“, heißt es in der Stellungnahme, die inzwischen über 130 Wirtschaftswissenschaftler\*innen unterzeichnet haben.<sup>36</sup> Der Vorteil eines Lieferkettengesetzes sei deutlich: „Alle Standardmodelle des internationalen Handels besagen, dass positive Wohlfahrts-effekte für alle nur erreicht werden können, wenn verantwortungslose Geschäftspraktiken verhindert und Verlierer der Globalisierung kompensiert werden.“<sup>37</sup> Die Wissenschaftler\*innen betonen, dass sich ein Lieferkettengesetz und langfristiger wirtschaftlicher Erfolg keineswegs ausschließen.<sup>38</sup>

Die Initiator\*innen der Stellungnahme, darunter Prof. Elisabeth Fröhlich und Prof. Hansjörg Herr, entkräften die Behauptung, dass ein Lieferkettengesetz in Corona-Zeiten eine zu große Belastung für die deutsche Wirtschaft darstelle: Mit einem Leistungsbilanzüberschuss von 7 Prozent im BIP, auch 2020, könne sich Deutschland ein solches Gesetz durchaus leisten.<sup>39</sup> Andere führende Ökonomen wie Marcel Fratzscher, Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), sowie Achim Truger, Mitglied der sogenannten „Wirtschaftsweisen“, teilen diese Auffassung.

Zugleich begrüßen die katholische ebenso wie die evangelische Kirche die Einigung auf ein Lieferkettengesetz; ihnen geht der Gesetzentwurf aber nicht weit genug.<sup>40</sup> In einer repräsentativen Umfrage von Infratest dimap sprachen sich zudem 75 Prozent der Bürgerinnen und Bürger für ein Lieferkettengesetz aus. Gerade auch unter den CDU/CSU-Anhängern gab es große Zustimmung (75%) für ein solches Gesetz, das auch Klagemöglichkeiten vor deutschen Gerichten für Betroffene aus dem Ausland ermöglicht.<sup>41</sup>

Ebenso hatten bereits Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion, beispielsweise der stellvertretende Fraktionsvorsitzende Hermann Gröhe, den Gesetzentwurf als „guten Kompromiss“ anerkannt.<sup>42</sup> Der CDU-Abgeordnete Prof. Dr. Matthias Zimmer hatte sich bereits im Oktober 2020 für ein starkes Gesetz ausgesprochen.<sup>43</sup> Der CSU-Abgeordnete Dr. Wolfgang Stefinger begrüßt den Gesetzentwurf ebenfalls.<sup>44</sup> Auch die Frauen-Union bewertete den Vorschlag als „Erfolg für Sozial- und Umweltstandards entlang der Lieferkette von Produkten sowie für Menschenrechte und gegen Kinderarbeit.“<sup>45</sup>

33 <https://www.bnw-bundesverband.de/blog/2021/03/26/kampagne-fuer-wirkungsvolles-lieferkettengesetz/>

34 Ebd.

35 <https://www.bnw-bundesverband.de/blog/2021/03/26/kampagne-fuer-wirkungsvolles-lieferkettengesetz/>

36 <https://lieferkettengesetz.de/oekonominnen-statement/>, Stand: 12.04.2021

37 Ebd.

38 <https://lieferkettengesetz.de/2021/01/13/70-oekonominnen-fordern-lieferkettengesetz/>

39 <https://fashionunited.de/nachrichten/business/wirtschaftswissenschaftlich-sinnvoll-oekonomen-plaedieren-fuer-lieferkettengesetz/2021011338782>

40 <https://www.evangelisch.de/inhalte/182500/12-02-2021/kirchenhoffen-auf-staerkeres-lieferkettengesetz>

41 <https://www.germanwatch.org/sites/default/files/Umfrage%20von%20infratest%20dimap%20im%20Auftrag%20von%20Germanwatch%20e.V..pdf>

42 <https://www.cducusu.de/presse/pressemitteilungen/guter-kompromiss-beim-lieferkettengesetz>

43 <https://www.matthias-zimmer.de/aktuelles/archiv/ein-lieferkettengesetz-ist-noetig-und-machbar/>

44 <https://wolfgang-stefinger.de/einigung-beim-lieferkettengesetz-11833/>

45 <https://twitter.com/frauenunion/status/1360176398414053378>

## 7. FAZIT

Für Kanzlerin Merkel, Wirtschaftsminister Altmaier und Entwicklungsminister Müller stellt sich nun die Herausforderung, den Koalitionsvertrag und Beschluss gegenüber den überzogenen Forderungen des Wirtschaftsflügels und der Verbände zu verteidigen. Gerade im Angesicht der für September 2021 anstehenden Bundestagswahlen gefährden dieser fraktionsinterne Streit und ein Bruch des Koalitionsvertrags die Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit der Union.

Die Initiative Lieferkettengesetz fordert darüber hinaus wesentliche Nachbesserungen gegenüber dem im Kabinett beschlossenen Regierungsentwurf. Dazu gehört eine vollumfängliche Sorgfaltspflicht der Unternehmen für die gesamte Wertschöpfungskette, eine explizite Regelung zur zivilrechtlichen Haftung sowie eine stärkere Berücksichtigung von Umweltstandards und Geschlechtergerechtigkeit.<sup>46</sup> Die von der Wirtschaftslobby durchgesetzte totale Verfremdung des ursprünglichen Anliegens muss korrigiert werden, damit das Gesetz den Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen und der Umwelt einen effektiven Schutz bietet.

<sup>46</sup> Rechtliche Stellungnahme zum Regierungsentwurf „Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten“, Initiative Lieferkettengesetz, 19.3.2021: [https://lieferkettengesetz.de/wp-content/uploads/2021/03/Initiative-Lieferkettengesetz-Rechtliche-Stellungnahme-zum-RegE\\_Stand-19.3.21.pdf](https://lieferkettengesetz.de/wp-content/uploads/2021/03/Initiative-Lieferkettengesetz-Rechtliche-Stellungnahme-zum-RegE_Stand-19.3.21.pdf)

---

### Impressum

#### Lieferkettengesetz: Aufstand der Lobbyisten

##### Herausgeber:

Bischöfliches Hilfswerk  
MISEREOR e. V.  
Mozartstraße 9  
52064 Aachen  
info@misereor.de  
www.misereor.de  
Kontakt: Armin Paasch

Brot für die Welt  
Evangelisches Werk für Diakonie  
und Entwicklung e. V.  
Caroline-Michaelis-Straße 1  
10115 Berlin  
info@brot-fuer-die-welt.de  
www.brot-fuer-die-welt.de  
Kontakt: Maren Leifker

Global Policy Forum Europe e. V.  
Königstraße 37 a  
53115 Bonn  
europe@globalpolicy.org  
www.globalpolicy.org  
Kontakt: Karolin Seitz

**Autor\*innen:** Armin Paasch und Karolin Seitz

**Redaktion:** Johannes Heeg und Maren Leifker

**Layout:** www.kalinski.media

Aachen/Berlin/Bonn, April 2021

Eine Veröffentlichung im Rahmen der Initiative Lieferkettengesetz

