



Bundesministerium
der Finanzen



Bundesministerium
der Justiz

Christian Lindner, MdB
Bundesminister

Dr. Marco Buschmann, MdB
Bundesminister

01. Februar 2024

Trilog-Ergebnis zum Entwurf einer EU-Lieferkettenrichtlinie (Corporate Sustainability Due Diligence Directive – CSDDD) | Position des Bundesministeriums der Finanzen und des Bundesministeriums der Justiz

Sehr geehrte Damen und Herren,

das Bundesministerium der Finanzen und das Bundesministerium der Justiz haben intensiv über das Trilog-Ergebnis zum Entwurf einer EU-Lieferkettenrichtlinie (Corporate Sustainability Due Diligence Directive – CSDDD) beraten. Beide Häuser können das Ergebnis nicht mittragen. Im Rat der Europäischen Union hat dies eine Enthaltung Deutschlands zur Folge, die im Ergebnis wie eine „nein“-Stimme wirkt.

Da uns bewusst ist, dass dieses Thema auch für Sie große Bedeutung besitzt und Sie sich in die Debatte intensiv eingebracht haben, möchten wir das Ergebnis kurz aus unserer Perspektive erläutern.

Der Ausgangspunkt der Debatte um CSDDD lässt sich wie folgt beschreiben: Die Große Koalition hatte in der letzten Legislaturperiode das deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz verabschiedet. Weite Teile der deutschen Wirtschaft begrüßten zwar grundsätzlich das Ziel, neue Wege zu finden, um internationale menschenrechtliche und

ökologische Standards durchzusetzen. Gleichwohl wurde „der deutsche Alleingang“ vielfach kritisiert: Eine europäische Lösung sei vorzuzugswürdig.

Zudem sei mit dem deutschen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz eine beträchtliche Belastung durch bürokratischen Aufwand verbunden.

Vor diesem Hintergrund war es uns wichtig, als die EU-Kommission unter ihrer Präsidentin Ursula von der Leyen eine Initiative für eine EU-Lieferkettenrichtlinie startete, dass eine mögliche Regelung:

- die menschenrechtliche und ökologische Situation effektiv verbessert,
- faire Wettbewerbsbedingungen in Europa für die deutsche Wirtschaft (level playing field) herstellt und
- die bürokratischen Lasten im Vergleich zum deutschen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz der Großen Koalition möglichst nicht steigert, sondern im Idealfall Gestaltungen gefunden werden, um diese zu verringern.

Unsere Verhandlungsstrategie war dabei, bis zum Ende des Verhandlungsprozesses im Sinne dieser Ziele Einfluss auf das Verhandlungsergebnis zu nehmen. Zugleich war aber auch klar, dass am Ende des Prozesses eine Gesamtabwägung der Ergebnisse am Maßstab der oben dargestellten Ziele erfolgen muss, um zu einer rationalen Beurteilung des Ergebnisses zu gelangen.

Der für die Verhandlungen federführende Bundesminister für Arbeit und Soziales, der Kollege Hubertus Heil, hat in diesem Sinne kraftvoll und engagiert gearbeitet. Gemessen an dem, was sich einige Akteure des Trilogs noch hätten vorstellen können, sind ihm beachtliche Verhandlungserfolge im Sinne unserer Ziele gelungen. Das möchten wir ausdrücklich unterstreichen und würdigen. Gleichwohl kommen das Bundesministerium der Finanzen und das Bundesministerium der Justiz zu dem Ergebnis, dass das Trilog-Ergebnis den Anforderungen für eine gute Lösung objektiv nicht entspricht. Das wollen wir beispielhaft an folgenden Punkten belegen:

- Das Trilog-Ergebnis würde dazu führen, dass Unternehmen für Pflichtverletzungen in der Lieferkette in erheblicher Weise zivilrechtlich haften. Die Bundesregierung hat sich – durchaus auch mit beachtlichen Teilerfolgen – darum bemüht, die Haftungsregelung praxistauglicher zu gestalten als viele Entwürfe, die im Rahmen des Verhandlungsprozesses diskutiert wurden. So wird die Haftung mit Hilfe von bewährten Grundsätzen des deutschen Haftungsrechts beschränkt, wie der Notwendigkeit, dass die verletzte Norm drittschützend wirkt.

Zudem wird die Möglichkeit eröffnet, Audits zu teilen und Sorgfaltspflichten gemeinsam im Rahmen von Brancheninitiativen zu erfüllen. Gleichwohl bedeutet die Haftungsregelung eine stärkere Belastung im Vergleich zum deutschen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, das keine Haftungsregelung enthält, und würde gerade angesichts der nun vorgesehenen Regelungen u.a. zur Ergänzung der Annexe, zur Offenlegung von Beweismitteln und zur Verjährung die betroffenen Unternehmen zusätzlich belasten.

- Im Umweltbereich weicht das Trilogergebnis von dem bewährten Ansatz ab, erfasste umweltrechtliche Risiken präzise und unternehmensbezogen aufzulisten und dadurch die Sorgfaltspflichten der Unternehmen handhabbar und vorhersehbar zu machen. Eine verdeckte umweltrechtliche Generalklausel führt zu einer weitreichenden unternehmerischen Verantwortung für Umweltschäden und zwar unabhängig von einer konkreten Auswirkung auf Menschen.
- Die Ausgestaltung führt zum Teil zu erheblichen Wertungswidersprüchen mit dem deutschen Rechtssystem. NGOs sollen im Umweltbereich die Möglichkeit erhalten, Beschwerden bei unternehmenseigenen Beschwerdemechanismen einzulegen, die auf Wiedergutmachung ausgerichtet sind, auch wenn sie nicht in eigenen Rechten betroffen sind. Dies entfernt sich einseitig vom Grundsatz des Individualrechtsschutzes, ohne die Interessen der betroffenen Unternehmen angemessen zu berücksichtigen.
- Zudem ist der Anwendungsbereich des Entwurfs sehr weit, so dass deutlich mehr Unternehmen betroffen sein werden als etwa nach derzeitiger deutscher Rechtslage. Auch der Bausektor soll als sogenannter Risikosektor eingestuft werden. Insbesondere für kleine und mittelständische Unternehmen im bereits durch gestiegene Bauzinsen gebeutelten Bausektor könnten diese gesteigerten Prüf- und Sorgfaltspflichten sich indirekt existenzbedrohend auswirken. Viele Betriebe verfügen unserem Eindruck nach schlichtweg nicht über die entsprechenden personellen und finanziellen Ressourcen. Es ist zu befürchten, dass künftig noch weniger gebaut würde in Deutschland. Das wäre gerade angesichts des gegenwärtigen Wohnraummangels fatal.

- Die Haftungsrisiken würden weiterhin dadurch gesteigert, dass der Richtlinienentwurf einen sehr weiten Begriff der Lieferkette zu Grunde legt: So soll der downstream-Bereich weitergehend als nach dem Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz erfasst werden und unter gewissen Voraussetzungen auch die Entsorgung der Produkte erfassen. Auch die sehr sinnvolle Differenzierung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes zwischen unmittelbaren und mittelbaren Zulieferern fehlt.
- Der haftungsrechtlich relevante Pflichtenkreis der Unternehmen wäre zudem für die Zukunft unklar. Denn es ist nicht gelungen, die Befugnis der EU-Kommission rechtssicher und klar einzuhegen, durch delegierte Rechtsakte die Pflichten für Unternehmen zu erweitern. Nach Auffassung des Bundesministeriums der Finanzen und des Bundesministeriums der Justiz wäre die Delegationsmöglichkeit nur dann akzeptabel gewesen, wenn eine Beschränkung auf unternehmerisch umsetzbare Verpflichtungen sowie eine hinreichende Mitwirkungsmöglichkeit der Mitgliedstaaten vor der Entscheidung der Kommission sichergestellt gewesen wären. Das ist jedoch nicht der Fall.
- Neben das zivilrechtliche Haftungsrisiko tritt zusätzlich das Risiko einer verwaltungsrechtlichen Sanktionierung: Das Trilog-Ergebnis sieht eine grundsätzlich verpflichtende umsatzbezogene Bußgeldbemessung nicht nur für schwere Verstöße vor, die sich nach einer Mindesthöchstgrenze in Höhe von fünf Prozent des Umsatzes bemisst. Eine derartige Regelung erscheint unangemessen, da eine eindeutige Ausnahme im Regelungstext fehlt, die es zum Beispiel erlauben würde, von der umsatzbezogenen Bußgeldbemessung abzusehen, wenn der Unrechtsgehalt längst nicht so hoch ist wie bei schwerem Fehlverhalten. Es ist auch nicht ersichtlich, weshalb es – neben der zivilrechtlichen Haftung – einer so strengen Regelung bedürfen sollte, um die Beachtung der Sorgfaltspflichten angemessen und wirksam durchzusetzen.
- Einzelne gut gemeinte Erleichterungen bei der Erfüllung der Sorgfaltspflichten erscheinen wettbewerbspolitisch problematisch. So soll bei der Risikobewertung berücksichtigt werden, ob ein Unternehmen in der Lieferkette selbst der Richtlinie unterliegt. Das ist aber in der Regel bei großen Unternehmen der Fall. Dadurch könnten sich Unternehmen im Rahmen des Risikomanagements veranlasst sehen, ihre Nachfrage verstärkt auf solche Großunternehmen zu konzentrieren.

Hier entstünde also ein Wettbewerbsvorteil im Vergleich zu kleinen und mittelständischen Unternehmen. Es droht der Effekt einer regulierungsinduzierten Marktkonzentration.

- Es ist zudem mit erheblichen finanziellen und personellen, aber auch bürokratischen Mehrbelastungen für unsere Unternehmen zu rechnen. So sollen etwa größere Unternehmen einen Plan zur Sicherstellung der Vereinbarkeit ihrer Unternehmensstrategie mit dem Pariser Abkommen unter Aufnahme konkreter Reduktionsziele aufstellen (sog. Klimaplan). Ferner sollen sie finanzielle Anreize zur Einhaltung des Klimaplans durch die Leitungs- und Aufsichtsorgane vorsehen. Letzteres ist mit der Funktion der Aufsichtsorgane nicht vereinbar und stellt einen schweren Eingriff in die Corporate Governance dar, zumal dies durch die Rechtsformneutralität der Richtlinie auch Personengesellschaften betreffen kann. Aufwand und Nutzen dieser Maßnahmen stehen in keinem angemessenen Verhältnis zueinander.
- Letztendlich verstößt das Ergebnis in Summe nicht nur gegen die Kriterien fairen Wettbewerbs und einer bürokratiearmen Lösung. Es droht auch menschenrechtlich und ökologisch eine Verschlechterung der Situation. Denn gerade deutsche Unternehmen gelten im internationalen Vergleich sowohl als Investoren als auch als Einkäufer mit einer besonders hohen Sensibilität für Belange der Menschenrechte und der Umwelt. Das erwarten deutsche Verbraucherinnen und Verbraucher schlicht von ihnen. Sollten deutsche Unternehmen sich außerstande sehen, ihre Haftungsrisiken künftig noch vernünftig managen zu können und sich infolgedessen vermehrt aus internationalen Lieferbeziehungen sowie der Investitionstätigkeit in Schwellen- und Entwicklungsländern zurückziehen, droht doppelter Schaden: Bei einem solchen Reshoring gehen die Vorteile internationaler Arbeitsteilung verloren. Zudem treten vermutlich andere Unternehmen, etwa aus China, an die Stelle, deren menschenrechtliche und ökologische Sensibilität die Lage in den betroffenen Ländern gewiss nicht verbessern wird.

Spätestens seit dem Angriff Russlands auf die Ukraine kann niemand mehr die Augen davor verschließen, dass sich die geopolitischen Rahmenbedingungen verändert haben. Eine Diversifikation von Lieferketten (De-Risking) ist unausweichlich.

Wir brauchen eine stärkere Vernetzung statt neuer Einseitigkeiten in unseren wirtschaftlichen Beziehungen. Europa muss im Systemwettbewerb zwischen den USA und China seinen Platz finden und braucht eine starke, wettbewerbsfähige Wirtschaft, um sich in der Welt zu behaupten. Diesen Zielen sollen und dürfen wir den Schutz der Menschenrechte und die Verantwortung für die Umwelt nicht opfern. Im Gegenteil: Dies sind Werte, für die wir gerade als EU einstehen. Auch unsere Unternehmen sollten Botschafter dieser Werte sein. Im Kampf für unsere Werte brauchen wir als EU aber auch einen neuen Realismus und dürfen uns nicht durch bürokratische Regelungen in falscher Weise selbst fesseln. Denn damit wäre niemandem geholfen.

Mit freundlichen Grüßen



Christian Lindner
Bundesminister der Finanzen



Dr. Marco Buschmann
Bundesminister der Justiz