



Ausschussdrucksache 21(17)15
vom 6. Januar 2026

Schriftliche Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

16. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik
BT-Drucksache 20/14480

Lisa Pitz

Legal Advisor im Programmbereich Wirtschaft und Menschenrechte, ECCHR

Stellungnahme zum 16. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik

„Schlaglicht: Umsetzung des Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten, Unterstützungsangebote für Unternehmen und Auswirkung auf die Menschenrechtsslage und Umsetzung der EU-Lieferkettenrichtlinie“

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestags, 14. Januar 2026

Sachverständige: Lisa Pitz, Legal Advisor im Programmbereich Wirtschaft und Menschenrechte, ECCHR

Berlin, Januar 2026

Angesichts des thematischen Umfangs des Berichts beschränken wir unsere schriftliche Stellungnahme auf das Schlaglicht C7 „Umsetzung des Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten, Unterstützungsangebote für Unternehmen und Auswirkung auf die Menschenrechtslage und Umsetzung der EU-Lieferkettenrichtlinie“ (Seite 100 ff.) und die dazu gestellten Fragen. Diese lauten:

1. Der 16. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik stellt bezüglich des Lieferkettengesetzes (LkSG) sowie der EU-Lieferkettenrichtlinie (CSDDD) fest, dass "die meisten Unternehmen gut oder sehr gut auf die Umsetzung der Sorgfaltspflichten nach dem LkSG vorbereitet waren" und dass "bereits positive Veränderungen bei einzelnen Unternehmen festgestellt werden" konnten. Wie bewerten Sie die Umsetzung des LkSG seit seinem Inkrafttreten am 01.01.2023, gerade aus Sicht von betroffenen Rechteinhaberinnen und -inhabern wie Arbeiterinnen und Arbeitern, Gewerkschaften und Gemeinschaften? Gibt es Defizite und Verbesserungsbedarf, und falls ja, inwiefern? Was würde sich durch die Umsetzung der CSDDD in deutsches Recht ändern? (Die Linke)
2. Der 16. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik erwähnt, dass von einer "Sanktionierung bei Verstößen gegen Berichtspflichten nach dem LkSG abgesehen" werde. Die (seinerzeitige) Bundesregierung nehme "Bedacht darauf, dass die mit Sorgfalts- und Berichtspflichten verbundenen administrativen Lasten konsequent begrenzt werden" und habe ein entsprechendes "Sofortprogramm für untergesetzliche Maßnahmen zur praxisnahen Anwendung des LkSG, auch im Lichte der Vorgaben der CSDDD", erlassen. Die (seinerzeitige) Bundesregierung stellte überdies in Aussicht, den Anwendungsbereich des Lieferkettengesetzes (LkSG) in Umsetzung der EU-Lieferkettenrichtlinie (CSDDD) auf nur noch rund ein Drittel der bisher unter das Gesetz fallenden Unternehmen zu reduzieren. Wie bewerten Sie diese und die weiteren seitdem erfolgten sowie geplanten Maßnahmen der Bundesregierung in Bezug auf das LkSG – wie etwa den Gesetzentwurf zur Änderung des LkSG oder die kürzliche Weisung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWE) sowie des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) an die Aufsichtsbehörde (Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, BAFA) – vor dem Hintergrund ihrer Einschätzung zum Umsetzungsstand des LkSG seit seinem Inkrafttreten? (Die Linke)

Zum Zwecke der besseren Übersichtlichkeit stellen wir unserer Stellungnahme ein Inhaltsverzeichnis voran.

Inhaltsverzeichnis

I. Executive Summary: Ohne effektive Durchsetzung keine wirksamen gesetzlichen Verpflichtungen...	4
II. Frage 1: Bewertung der Umsetzung des LkSG sowie Auswirkungen der Umsetzung der CSDDD in deutsches Recht	7
1. Bewertung der Umsetzung des LkSG seit seinem Inkrafttreten am 01. Januar 2023 aus der Perspektive von Rechteinhaber*innen: Erhebliche Defizite	8
1) Unternehmensinterne Beschwerdeverfahren: Mangelnde Transparenz und Zugangshürden, keine ausreichende Beteiligung von Betroffenen, kaum effektive Abhilfe und keine konsequente Wirksamkeitsprüfung.....	8
2) BAFA-Beschwerdeverfahren: Mangelnde Information und Sorge vor Repression, keine ausreichende Beteiligung von Betroffenen, kaum effektive Abhilfe und intransparente Berichterstattung.....	10
3) Kontrolltätigkeit des BAFA von Amts wegen: Mangelnde öffentliche Nachvollziehbarkeit, keine ausreichende Einbeziehung von Betroffenen und zu zurückhaltende Prüfpraxis	13

2. Zu erwartende Auswirkungen der Umsetzung der CSDDD in deutsches Recht: Verbesserungen bestehender Mechanismen, aber Chance auf Fortentwicklungen vertan und Gefahr von Rückschritten gegenüber dem LkSG	15
1) Verbesserungen der CSDDD gegenüber dem LkSG: Stärkung bestehender Beschwerdemechanismen	17
2) Abschwächungen der CSDDD im Rahmen des Omnibus-I-Pakets: Rückgängigmachung wichtiger Fortentwicklungen	20
3) Gefahr für Rückschritte gegenüber dem LkSG: Drohender Verstoß gegen Verschlechterungs- und Rückschrittsverbot	22
a. Unionsrechtliche Verschlechterungs- (und Rückfall-)Verbote und ihr Verhältnis zur Vollharmonisierungspflicht und Art. 1 Abs. 2 S. 2 CSDDD	23
b. Völkerrechtliche Rückschrittsverbote	25
III. Frage 2: Bewertung der ergriffenen und geplanten Maßnahmen der Bundesregierung in Bezug auf das LkSG	27
1. Wachstumsinitiative der (damaligen) Bundesregierung „Neue wirtschaftliche Dynamik für Deutschland“, Juli 2024	28
1) Verringerung des Anwendungsbereichs des LkSG – Drohender Verstoß gegen Verschlechterungs- und Rückschrittsverbot	28
2) Fälligkeitsverschiebung der nach dem LkSG einzureichenden Berichte – Verstoß gegen LkSG und Gewaltenteilungsprinzip	29
2. „Sofortprogramm für untergesetzliche Maßnahmen zur praxisnahen Anwendung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes, auch im Lichte der Vorgaben der EU-Lieferketten-Richtlinie“ des BMWK und des BMAS (unter damaliger Leitung), September 2024 – Fortschreibung einer zu zurückhaltenden Durchsetzungspraxis	30
3. Anträge der CDU/CSU- und FDP-Fraktionen zur Aufhebung des Lieferkettengesetzes, Dezember 2024 – Abgewendeter Verstoß gegen Verschlechterungs- und Rückschrittsverbot	31
4. Gesetzentwurf der (derzeitigen) Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes – Entlastung der Unternehmen durch anwendungs- und vollzugsfreundliche Umsetzung“, September 2025 – Drohender Verstoß gegen Verschlechterungs- und Rückschrittsverbot	32
5. Weisung des BMWK und BMAS (unter derzeitiger Führung) an das BAFA „LkSG / Weisung in Umsetzung des Koalitionsvertrags“, September 2025 – Verstoß gegen LkSG und Gewaltenteilungsprinzip	34
6. Umsetzung der CSDDD in deutsches Recht bis Juli 2028 – Gelegenheit für evidenzbasierte Gesetzgebung, aber Gefahr des Verstoßes gegen Verschlechterungs- und Rückschrittsverbot	36
IV. Ausblick: Empfehlungen für ein starkes deutsches Lieferkettengesetz und dessen wirksame Umsetzung	37

I. **Executive Summary: Ohne effektive Durchsetzung keine wirksamen gesetzlichen Verpflichtungen**

Das im Sommer 2021 verabschiedete und am 01. Januar 2023 in Kraft getretene Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (im Folgenden: LkSG) ist ein Meilenstein im Kampf um die Verbesserung von Arbeits- und Lebensbedingungen und die Einhaltung von Umweltstandards in globalen Wertschöpfungsketten. Trotz seiner zahlreichen konzeptionellen Schwächen hat das LkSG zum ersten Mal in Deutschland gesetzlich klargestellt, dass Unternehmen eine Verantwortung für Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden in ihren Lieferketten tragen. Das Gesetz zeitigt auch bereits erste konkrete Erfolge: Zum Beispiel reichten Arbeiter*innen auf Bananenplantagen in Costa Rica eine Beschwerde beim Einkaufsunternehmen Aldi Süd ein und konnten in den folgenden Verhandlungen der Gewerkschaft mit dem Zulieferer durchsetzen, dass nach jahrelangen Unregelmäßigkeiten endlich ihr Lohn nachgezahlt wurde.¹ Auch in Hessen streikende LKW-Fahrer*innen aus Georgien und Usbekistan erreichten nach einem entschiedenen Eingreifen der zuständigen Aufsichtsbehörde (Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, im Folgenden: BAFA) die Auszahlung ausstehender Gehälter.²

Diese Fälle zeigen: Das Gesetz kann wirken, wenn Unternehmen ihre Pflichten und das BAFA seine Aufsichtsfunktion ernst nehmen. Dass die Bundesregierung das LkSG im 16. Bericht über ihre Menschenrechtspolitik als eines von sieben sogenannten „Schlaglichtern“ thematisiert, ist daher nur folgerichtig.

Gleichzeitig hat die praktische Fallerfahrung des European Center for Constitutional and Human Rights (im Folgenden: ECCHR) und seiner Partner*innen über die letzten drei Jahre³ gezeigt, dass solche „Erfolgsmeldungen“ bislang leider eher die Ausnahme denn die Regel sind. Die Durchsetzungsmechanismen des Gesetzes weisen in der Praxis noch zu viele Defizite auf, als dass das LkSG sein transformatives Potential in der Breite verwirklichen und nachhaltig zu einer Verbesserung von Arbeits- und Lebensbedingungen entlang der Wertschöpfungsketten deutscher Unternehmen beitragen könnte. Das gilt sowohl für die nach dem Gesetz vorgesehenen unternehmensinternen Beschwerdemechanismen als auch für das Beschwerdeverfahren beim BAFA und dessen sonstige Kontrolltätigkeit (dazu unter **II.1.**). Der optimistischen Bilanz im Bericht der Bundesregierung können wir daher nur bedingt beipflichten.

Im Einzelnen:

- Rechteinhaber*innen können **unternehmensinterne Beschwerdeverfahren** nur schwer nutzen, da Lieferbeziehungen nicht transparent gemacht werden und damit häufig unklar bleibt, für welche Unternehmen sie produzieren. Gelingt ihnen die Identifizierung eines deutschen Einkaufsunternehmens, begegnen ihnen sodann zahlreiche faktische Zugangshürden, zum Beispiel wenn Beschwerdeportale nicht in den lokalen Sprachen verfügbar sind. Beschwerdeführer*innen werden von den Unternehmen zudem nicht ausreichend über die Schritte informiert, die auf eine Beschwerde folgen, geschweige denn an Maßnahmen des Unternehmens in Reaktion auf die Beschwerde beteiligt. Auch deswegen bringen viele dieser Verfahren bislang kaum effektive Abhilfe. Die meisten Unternehmen führen außerdem keine konsequenten Wirksamkeitsprüfungen durch, die Verbesserungen ihrer Beschwerdemechanismen zumindest für die Zukunft ermöglichen würden.

¹ Mehr dazu Tim Zahn, Aldi Bananen – Lieferkettengesetz wirkt auf Plantagen in Costa Rica, Oxfam-Blog, 6.11.2025, online abrufbar unter: <https://www.oxfam.de/blog/aldi-bananen-lieferkettengesetz-wirkt-plantagen-costa-rica> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

² Siehe etwa BHRC, Gräfenhausen: LKW-Fahrer haben Lohn erhalten und beenden Streik, 30.09.2023, online abrufbar unter: <https://www.business-humanrights.org/de/neuste-meldungen/gr%C3%A4fenhausen-lkw-fahrer-haben-lohn-erhalten-und-beenden-streik/> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

³ Siehe dazu ausführlich ECCHR, Brot für die Welt, Misereor, Zwei Jahre Lieferkettengesetz – Ein Erfahrungsbericht, 2025, online abrufbar unter: https://www.ecchr.eu/fileadmin/Publikationen/20250512_2JahreLkSG_FINAL.pdf (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

- Ein ähnliches Bild zeigt sich für das **BAFA-Beschwerdeverfahren**: Zu wenige Rechteinhaber*innen wissen von der Möglichkeit, sich beim BAFA über Menschenrechtsverletzungen beschweren zu können, und erst recht nicht, gegen welche Unternehmen dies möglich ist. Aus Sorge vor Repressionen schrecken viele Betroffene davor zurück, sich überhaupt namentlich an das BAFA zu wenden. Denjenigen, die das Risiko auf sich nehmen, begegnen bei der Nutzung des Beschwerdeformulars, das nur auf wenigen Sprachen zugänglich ist, Sprachbarrieren. Dazu kommt auch hier, dass Beschwerdeführer*innen vom BAFA nicht ausreichend über zu ergreifende Schritte informiert und zu wenig am Verfahren beteiligt werden. Das führt dazu, dass häufig keine effektive Abhilfe geschaffen wird und Menschenrechtsverletzungen unverändert fortbestehen. Dies wird dadurch verschärft, dass das BAFA öffentlich nicht transparent über die Bearbeitung der Beschwerden berichtet. Dadurch ist eine kritische Begleitung durch die Zivilgesellschaft kaum möglich.
- Dieser Mangel an Transparenz gilt ebenso für die **Kontrolltätigkeit des BAFA von Amts wegen**, was diese für die Öffentlichkeit schwer nachvollziehbar und kontrollierbar macht. Auch bei dieser Tätigkeit außerhalb von Beschwerdeverfahren bezieht das BAFA Betroffene als Expert*innen für die Lage vor Ort zu wenig ein und berücksichtigt nicht hinreichend, ob ergriffene Maßnahmen tatsächlich wirksam sind. Außerdem zeigt sich das BAFA in seiner Prüfpraxis gegenüber verpflichteten Unternehmen insgesamt zu zurückhaltend.

Trotz all dieser bekannten Defizite haben sowohl die damalige als auch die heutige Bundesregierung allerdings seit der Gesetzesverabschiedung nur wenig dafür getan, das LkSG in seiner Effektivität als Instrument zur Verteidigung der Menschenrechte und zum Schutz der Umwelt zu stärken. Sowohl die im 16. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik erwähnten als auch die seither ergriffenen und geplanten Maßnahmen zielen im Gegenteil im Wesentlichen darauf ab, „unverhältnismäßige Belastungen der Unternehmen zu vermeiden“.⁴ Sie stehen damit im größeren Kontext einer Rückkehr zu einem neoliberalen Wirtschaftsmodell, das kurzfristige Profitinteressen über Menschenrechte und Umwelt stellt. Denn mit diesen Erleichterungen für Unternehmen geht in fast allen Fällen spiegelbildlich eine Absenkung des menschenrechtlichen Schutzniveaus für Betroffene einher: indem der Anwendungs- und damit Wirkungsbereich des Gesetzes verringert, für Transparenz zentrale Berichtspflichten verschoben und schließlich abgeschafft, eine zurückhaltende Durchsetzungspraxis verfolgt, maßgebliche Sanktionsmöglichkeiten der Behörde beschnitten oder gar das Gesetz ganz ausgesetzt bzw. abgeschafft werden (sollen) (dazu unter III.). Die bis spätestens Sommer 2028 zu erwartende Umsetzung der EU-Lieferketten-Richtlinie (im Folgenden: CSDDD) versprach zwar ursprünglich zentrale Verbesserungen gegenüber dem LkSG. Nachdem sie nun im Rahmen des sog. Omnibus-I-Pakets massiv abgeschwächt wurde (dazu unter II.2.), könnte sie jedoch als Vorwand genutzt werden, um diesen rückwärtsgewandten Kurs sogar noch zu verschärfen.

Für Rechteinhaber*innen sind diese Entwicklungen fatal und aus (menschen-)rechtlicher Sicht erscheinen viele der ergriffenen oder geplanten Maßnahmen der Bundesregierung unzulässig. Dies folgt insbesondere aus dem unions- und völkerrechtlich verankerten Verschlechterungs- bzw. Rückschrittsverbot. Danach darf ein einmal erreichtes menschenrechtliches Schutzniveau grundsätzlich nicht wieder abgesenkt werden. Da genau das viele der Maßnahmen aber bewirken (würden), wird sich die Bundesregierung für sie potentiell vor (Unions-)Gerichten, der EU-Kommission und dem UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verantworten müssen.

In unserer Stellungnahme gehen wir darauf im Einzelnen ein und legen dar, was es stattdessen bräuchte: Eine ambitionierte Umsetzung der CSDDD, die die Lehren aus der bisherigen Anwendungspraxis des

⁴ 16. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik, S. 102, online abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/144/2014480.pdf> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

LkSG berücksichtigt, sowie eine entschiedene Durchsetzung des deutschen Gesetzes durch das BAFA (dazu unter IV.). Konkret empfehlen wir:

- Das BAFA sollte eine **Liste der Unternehmen** veröffentlichen, die dem LkSG unterfallen. Diese Unternehmen sollten wiederum verpflichtet werden, eine **Liste ihrer unmittelbaren und mittelbaren Zulieferer** zu veröffentlichen. Darüber hinaus sollten das BAFA und die Bundesregierung ihr **Informations- und Unterstützungsangebot für Rechteinhaber*innen** ausbauen und den Austausch mit zivilgesellschaftlichen Stakeholdern, vor allem aus Produktions- und Anbauländern, intensivieren.
- Sowohl unternehmensinterne als auch das BAFA-Beschwerdeverfahren sollten in den jeweiligen **lokalen Sprachen** angeboten werden und auch für Personen nutzbar sein, die nicht lesen und schreiben können. Die Einreichung von Beschwerden – auch beim BAFA – sollte **anonym** möglich sein, ohne dass Beschwerdeführende ihre Beteiligungsrechte einbüßen. Entscheiden sich Betroffene, ihren Namen in einer Beschwerde anzugeben, sollte ihre **Identität wirksam geschützt** werden. Das BAFA sollte überdies eine einfach auffindbare und verständliche **Verfahrensordnung** zum Beschwerdeverfahren veröffentlichen.
- Beschwerdeführende sollten von Unternehmen und dem BAFA proaktiv entlang des gesamten Beschwerdeverfahrens **einbezogen und informiert** werden, auch und gerade bei der Ergreifung bzw. Anordnung von Präventions- und Abhilfemaßnahmen.
- Das BAFA sollte gemeinsam mit betroffenen Stakeholdern **ambitionierte und klare Maßstäbe für angemessene und wirksame Sorgfaltsmaßnahmen**, vor allem auch für strukturelle Probleme, entwickeln und diese effektiv unter Nutzung der gesamten Bandbreite seiner Eingriffsbefugnisse gegenüber Unternehmen **durchsetzen**. Dabei sollte **Wiedergutmachung** zwingend vorgeschrieben werden. Im Falle bloßer unternehmerischer Scheinlösungen und „tick-the-box“-Ansätze sollte das BAFA bereit sein, **Sanktionen** zu verhängen.
- Das BAFA sollte öffentlich detailliert über eingegangene Beschwerden, ihren Verlauf und ihr Ergebnis **berichten**.
- Der Gesetzgeber sollte eine **zivilrechtliche Haftung** explizit für Verstöße gegen die Vorschriften des LkSG einführen, diese als kollisionsrechtliche Eingriffsnorm ausgestalten und Regeln zur Beweislastumkehr vorsehen.
- Der Gesetzgeber sollte einen dezidiert **risikobasierten Ansatz** vorschreiben, der menschenrechtliche und umweltbezogene Risiken dort adressiert, wo sie auftreten, anstatt pauschal zwischen unmittelbaren und mittelbaren Zulieferern zu unterscheiden. Dabei sollte die Definition der Lieferkette explizit auch auf ihre gesamte **Downstream-Seite** erstreckt werden.
- Der Gesetzgeber sollte die **Unabhängigkeit des BAFA** sowie eine klare **Unterscheidung zwischen seiner Kontroll- und Beratungstätigkeit** vorschreiben. Das BAFA sollte mit ausreichenden personellen und finanziellen **Ressourcen** ausgestattet und seine Durchsetzungsbefugnisse sollten gestärkt werden.

Diese Empfehlungen basieren auf einer zentralen Erkenntnis der letzten Jahrzehnte: Freiwillige unternehmerische Selbstverpflichtung funktioniert nachweislich nicht. Die Mehrheit der Unternehmen wird Verantwortung für die Einhaltung von Menschenrechten und den Schutz der Umwelt entlang ihrer globalen Lieferketten erst dann übernehmen, wenn man sie hierzu gesetzlich verbindlich verpflichtet. Die Erfahrung der letzten drei Jahre hat wiederum gezeigt: Solche gesetzlichen Verpflichtungen machen nur dann wirklich einen Unterschied, wenn die Einhaltung dieser Pflichten auch effektiv durchgesetzt wird.

Wir erwarten daher, dass die derzeitige Bundesregierung in ihrem kommenden 17. Bericht über ihre Menschenrechtspolitik bezüglich des LkSG nicht nur von Maßnahmen zur Entlastung von Unternehmen, sondern auch von Maßnahmen zur Verbesserung des Schutzes Betroffener und der Umwelt wird berichten können. Andernfalls riskiert Deutschland seine menschenrechtliche Vorreiterrolle zu verlieren, die es mit Erlass des LkSG eingenommen hat, und erste positive Effekte des Gesetzes für Arbeiter*innen, Gewerkschaften und lokale Gemeinschaften aufs Spiel zu setzen.

II. Frage 1: Bewertung der Umsetzung des LkSG sowie Auswirkungen der Umsetzung der CSDDD in deutsches Recht

Das Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten, kurz Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (im Folgenden: LkSG)⁵ wurde 2021 verabschiedet und ist am 01. Januar 2023 in Kraft getreten. Trotz seiner zu Recht kritisierten konzeptionellen Schwächen⁶ enthält das LkSG die erste gesetzliche Klarstellung in Deutschland, dass Unternehmen eine Verantwortung für Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden in ihren globalen Wertschöpfungsketten tragen. Es ist damit ein Meilenstein im Kampf für unternehmerische Verantwortung.⁷ Dass die Bundesregierung das LkSG im 16. Bericht über ihre Menschenrechtspolitik als eines von sieben „Schlaglichtern“ thematisiert, ist daher nur folgerichtig.

Dass eine solche gesetzliche Klarstellung nötig ist, lässt sich auch empirisch belegen: Im Zuge des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) hatte die damalige deutsche Bundesregierung eine Studie zur Wirksamkeit freiwilliger Maßnahmen in Auftrag gegeben. Dabei musste sie feststellen, dass im Erhebungsjahr 2020 – selbst nach eigenen Angaben – nur 13 bis 17 Prozent der betrachteten Unternehmen die NAP-Anforderungen freiwillig erfüllten.⁸ Die war weit entfernt vom Ziel der Bundesregierung, dass bis 2020 mindestens 50 Prozent der in Deutschland ansässigen Unternehmen mit über 500 Mitarbeitenden ihren Erwartungen menschenrechtlicher Sorgfalt gerecht werden.⁹ Daher entschied die damalige Bundesregierung konsequent, dass wirksamer Menschenrechtsschutz ohne gesetzliche Regelungen nicht zu erreichen ist und verabschiedete das LkSG.

Das Versprechen des LkSG, Arbeits- und Lebensbedingungen entlang globaler Lieferketten deutscher Unternehmen zu verbessern, gilt es nun seit seinem Inkrafttreten 2023 in der Praxis einzulösen. Daher hat das European Center for Constitutional and Human Rights (im Folgenden: ECCHR) in den letzten drei Jahren zusammen mit verschiedenen Partnerorganisationen Betroffene von Menschenrechtsverletzungen in 12 Fällen dabei begleitet, unternehmensinterne Beschwerden nach dem LkSG einzureichen, und in neun Fällen dabei, Anträge bei der deutschen Aufsichtsbehörde, dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (im Folgenden: BAFA), zu stellen. Die Beschwerdeführenden beabsichtigten damit, ihre Menschenrechte mithilfe des Gesetzes in konkreten Fällen durchzusetzen. Unsere praktische Fallenerfahrung¹⁰ ergibt ein gemischtes Bild: Einerseits erzielt das LkSG bereits konkrete positive Wirkungen – zum Beispiel für Arbeiter*innen auf Bananenplantagen in Costa Rica, die nach einer unternehmensinternen

⁵ Online abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/lksg/> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

⁶ Zum Beispiel das Fehlen einer zivilrechtlichen Haftungsregelung, die Verkürzung der Debatte um unternehmerische Verantwortung auf bloße Sorgfalts- und Bemühenspflichten, der fehlende Fokus auf Wiedergutmachung, das Risiko der Validierung unwirksamer „corporate solutions“ und „tick-the-box-exercises“ oder die fehlende Einbeziehung von Akteur*innen aus dem Globalen Süden sowohl bei der Ausarbeitung als auch Umsetzung des Gesetzes (TWAIL-Kritik).

⁷ Mehr zur Bedeutung des LkSG für einen wirksamen Menschenrechtsschutz ECCHR, Q&A Zwei Jahre Deutsches Lieferkettengesetz, 2024, online abrufbar unter: https://www.ecchr.eu/fileadmin/Q_As/Q_A_Zwei_Jahre_LkSG.pdf, (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

⁸ Bundesregierung, Statusbericht des Interministeriellen Ausschusses Wirtschaft und Menschenrechte der Bundesregierung zur Umsetzung des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte, 2021, S. 30 f., online abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/resource/blob/2476592/169c6c24c564c6b85da96d33099bcf3c/nap-statusbericht-2021-barrierefrei-data.pdf> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

⁹ Bundesregierung, Nationaler Aktionsplan Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte 2016 - 2020, S. 28, online abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/resource/blob/297434/8d6ab29982767d5a31d2e85464461565/nap-wirtschaft-menschenrechte-data.pdf> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

¹⁰ Siehe dazu ausführlich ECCHR, Brot für die Welt, Misereor, Zwei Jahre Lieferkettengesetz – Ein Erfahrungsbericht, 2025, online abrufbar unter: https://www.ecchr.eu/fileadmin/Publikationen/20250512_2JahreLkSG_FINAL.pdf (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

Beschwerde beim Einkaufsunternehmen Aldi Süd in Verhandlungen mit der Gewerkschaft und dem Zulieferer Lohnnachzahlungen erreichen konnten.¹¹ Andererseits gibt es erhebliche Defizite in der Umsetzung des Gesetzes, insbesondere da sowohl Unternehmen als auch das BAFA die Perspektive und Expertise von Rechteinhaber*innen noch immer nicht ausreichend berücksichtigen (dazu unter **II.1.**).

Einige dieser Defizite könnten im Wege einer ambitionierten Umsetzung der im Mai 2024 verabschiedeten EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive (EU-Lieferketten-Richtlinie, im Folgenden: CSDDD)¹² – die bestenfalls die bisherigen Praxiserfahrungen mit dem LkSG berücksichtigen würde – adressiert werden. Bedauerlicherweise wurden mit den nun im Dezember 2025 beschlossenen Abschwächungen als Teil des sog. Omnibus-I-Pakets jedoch viele dieser möglichen Verbesserungen wieder revidiert und die Gefahr von Rückschritten gegenüber dem LkSG verschärft (dazu unter **II.2.**).

1. Bewertung der Umsetzung des LkSG seit seinem Inkrafttreten am 01. Januar 2023 aus der Perspektive von Rechteinhaber*innen: Erhebliche Defizite

Aus der Perspektive von Rechteinhaber*innen ist besonders wichtig, wie sie das LkSG nutzen können, um ihre Menschenrechte durchzusetzen.¹³ Daher fokussiert sich unsere Bewertung der Umsetzung des LkSG auf seine beiden primären Nutzungsmöglichkeiten für Betroffene: unternehmensinterne Beschwerdeverfahren (dazu unter **II.1.1**) und das BAFA-Beschwerdeverfahren (dazu unter **II.1.2**). Zudem betrachten wir die Kontrolltätigkeit des BAFA von Amts wegen, die diese Mechanismen bei der Um- und Durchsetzung des Gesetzes flankiert (dazu unter **II.1.3**).

1) Unternehmensinterne Beschwerdeverfahren: Mangelnde Transparenz und Zugangshürden, keine ausreichende Beteiligung von Betroffenen, kaum effektive Abhilfe und keine konsequente Wirksamkeitsprüfung

Seit Inkrafttreten des LkSG am 01. Januar 2023 müssen seinem persönlichen Anwendungsbereich unterfallende Unternehmen bestimmte menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflichten beachten, um im Gesetz näher definierte Menschenrechts- und Umweltrisiken in ihren Lieferketten zu vermeiden oder zu minimieren bzw. Verstöße zu beenden (§ 3 LkSG). Eine der grundlegenden unternehmerischen Sorgfaltspflichten ist die Einrichtung eines Beschwerdeverfahrens.¹⁴ Zum einen sollen solche direkten Beschwerdekanaäle Unternehmen bei der Ermittlung struktureller nachteiliger menschenrechtlicher Auswirkungen helfen und die unabhängige Überprüfung der Wirksamkeit des bisherigen Risikomanagements des Unternehmens ermöglichen.¹⁵ Zum anderen haben die Beschwerdeverfahren eine wichtige Rechtsschutzfunktion für negativ von Unternehmensaktivitäten betroffene Personen.

¹¹ Mehr dazu Tim Zahn, Aldi Bananen – Lieferkettengesetz wirkt auf Plantagen in Costa Rica, Oxfam-Blog, 6.11.2025, online abrufbar unter: <https://www.oxfam.de/blog/aldi-bananen-lieferkettengesetz-wirkt-plantagen-costa-rica> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

¹² Alle folgenden Verweise auf Artikel der CSDDD basieren auf der Nummerierung in der im Mai 2024 verabschiedeten Fassung, da zum Zeitpunkt der Abfassung dieser Stellungnahme der finale geänderte Text der Richtlinie noch nicht im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht wurde. Es ist möglich, dass die Nummerierung im Zuge dessen nochmals angepasst wird.

¹³ Ausführlich dazu ECCHR, Brot für die Welt, Misereor, Das deutsche Lieferkettengesetz: Umsetzung von unten, 2024, online abrufbar unter: https://www.ecchr.eu/fileadmin/LkSG_Handreichung_DE.pdf, (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

¹⁴ Siehe zur Bedeutung dieser Sorgfaltspflicht, die mit Inkrafttreten des LkSG bereits erfüllt sein musste, auch BAFA, Rechenschaftsbericht 2023 nach dem Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, S. 15, online abrufbar unter: https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Lieferketten/rechenschaftsbericht_2023.html?nn=1469788, und BAFA, Rechenschaftsbericht 2024 nach dem Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, S. 14, online abrufbar unter: https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Lieferketten/rechenschaftsbericht_2024.html (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

¹⁵ HK-LkSG/Kämpf LkSG § 8 Rn. 1 f.

Das LkSG stellt einige Kernanforderungen an die von verpflichteten Unternehmen einzurichtenden Beschwerdeverfahren (vgl. § 8 in Verbindung mit § 9 sowie §§ 3 und 4 LkSG). Diese Anforderungen spiegeln die in Nr. 31 der UN Guiding Principles on Business and Human Rights (im Folgenden: UNGP)¹⁶ enthaltenen evidenzbasierten Wirksamkeitskriterien für außergerichtliche Beschwerdemechanismen wider.¹⁷ Um wirksam zu sein, müssen Beschwerdemechanismen danach legitim, zugänglich, ausgewogen, berechenbar, transparent, rechtekompatibel, auf Austausch und Dialog aufgebaut sein sowie als Quelle kontinuierlichen Lernens verstanden und genutzt werden.¹⁸

In der Praxis der letzten drei Jahre zeigten sich allerdings erhebliche Defizite in der Ausgestaltung unternehmensinterner Beschwerdemechanismen nach dem LkSG, die im Folgenden im Abgleich mit den jeweiligen Wirksamkeitskriterien der UNGP zusammenfassend dargestellt werden.¹⁹ Der Befund der Bundesregierung in ihrem Bericht, die meisten Unternehmen seien „gut oder sehr gut auf die Umsetzung der Sorgfaltspflichten nach dem LkSG“²⁰ zur Einrichtung eines Beschwerdeverfahrens vorbereitet gewesen, scheint vor diesem Hintergrund zu optimistisch.

Im Einzelnen:

- **Zugänglichkeit (UNGP Nr. 31 lit. b) – Mangelnde Transparenz über Lieferbeziehungen und weitere faktische Zugangshürden:**

Mangels öffentlicher Angaben von Unternehmen zu ihren Lieferbeziehungen wissen Betroffene in Produktions- und Anbauländern oft gar nicht, für welche transnationalen, möglicherweise LkSG-pflichtigen Unternehmen sie produzieren. Demnach fehlt ihnen auch die Kenntnis, ob und wenn ja, bei welchem Unternehmen ein Beschwerdemechanismus existiert, auf dessen Nutzung sie einen Anspruch haben. Daneben sind viele der Beschwerdemechanismen nicht in den lokalen Sprachen, geschweige denn für Personen verfügbar, die kaum oder nicht lesen und schreiben können. Dazu kommt die Furcht vor Repressionen wie Entlassungen oder körperlichen Angriffen, falls sich Arbeiter*innen namentlich beschweren, und die Befürchtung, dass die Unternehmen die persönlichen Daten von Beschwerdeführenden nicht hinreichend schützen.

- **Legitimität, Ausgewogenheit, Berechenbarkeit, Transparenz, Dialogorientierung (UNGP Nr. 31 lit. a, c, d, e, g) – Keine ausreichende Information und Beteiligung von Beschwerdeführenden:**

Viele Unternehmen beziehen Betroffene bei der Bearbeitung interner Beschwerden überhaupt nicht ein und versenden lediglich eine Eingangsbestätigung sowie eine pauschale Mitteilung, dass das Verfahren noch andauere oder abgeschlossen sei. Andere beschränken die Beteiligung auf ein oberflächliches Gesprächsangebot ohne ausreichende Informationen zu bereits ergriffenen Schritten oder dem geplanten weiteren Vorgehen, die ein Gespräch auf Augenhöhe überhaupt erst ermöglichen. Wenn Gespräche zwischen Unternehmensvertreter*innen und Rechteinhabenden stattfinden, werden mögliche Präventions- und Abhilfemaßnahmen meist nicht mitverhandelt. Dabei verfügen gerade die betroffenen Arbeiter*innen, Gewerkschaften und Gemeinschaften

¹⁶ Online abrufbar unter: https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

¹⁷ HK-LkSG/Kämpf LkSG § 8 Rn. 34.

¹⁸ UNGP Nr. 31.

¹⁹ Eine ausführlichere Darstellung findet sich in ECCHR, Brot für die Welt, Misereor, Zwei Jahre Lieferkettengesetz – Ein Erfahrungsbericht, 2025, online abrufbar unter: https://www.ecchr.eu/fileadmin/Publikationen/20250512_2JahreLkSG_FINAL.pdf (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

²⁰ 16. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik, S. 100, online abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/144/2014480.pdf> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

vor Ort über die nötige Expertise, um zu beurteilen, welche Maßnahmen die Menschenrechtsverletzungen, denen sie ausgesetzt sind, wirksam adressieren könnten, bzw. ob die ergriffenen Maßnahmen überhaupt wirksam sind.

- **Rechtekompatibilität (UNGP Nr. 31 lit. f) – Kaum effektive Abhilfe:**

Abgesehen von den wenigen Fällen, in denen bereits spürbare Verbesserungen für Betroffene erzielt werden konnten, sind sowohl die Methoden der Risikoanalyse als auch die ergriffenen Maßnahmen der Unternehmen (wie etwa die Einholung bloßer Selbstauskünfte von Zulieferern, angekündigte Audits oder undurchsichtige Zertifizierungen²¹) in vielen Fällen zu oberflächlich. Sie sind damit nicht geeignet, die in aller Regel strukturellen Missstände in der Lieferkette effektiv zu beenden oder wenigstens nennenswert zu minimieren. Das liegt auch daran, dass Rechteinhaber*innen in die Auswahl und Durchführung dieser Maßnahmen selten einbezogen werden. Außerdem sind kaum Unternehmen bereit, die Auswirkungen ihrer Preisgestaltung und Einkaufspraktiken auf die Entstehung oder Verhinderung struktureller Arbeitsrechtsverstöße bei ihren Zulieferern kritisch zu hinterfragen, geschweige denn eine Anpassung in Erwägung zu ziehen. Und das, obwohl gerade diese nachweislich einen zentralen Einfluss auf die Arbeitsbedingungen vor Ort haben.

- **Quelle kontinuierlichen Lernens (UNGP Nr. 31 lit. g) – Keine konsequente Wirksamkeitsprüfung**

Schließlich scheinen Unternehmen die Wirksamkeit ihrer Beschwerdemechanismen und im Rahmen dessen ergriffenen Sorgfaltsmaßnahmen noch nicht ausreichend zu überprüfen. Sie müssten dabei – nach entsprechendem Austausch mit Betroffenen – die oben genannten Defizite berücksichtigen und dafür sorgen, dass ihre Beschwerdemechanismen den Anforderungen des LkSG genügen.

Insgesamt machen es diese Defizite für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen und Umweltverstößen bislang – abgesehen von einzelnen Erfolgsmeldungen²² – schwer bis unmöglich, ihre Rechte gegenüber deutschen Unternehmen im Rahmen interner Beschwerdeverfahren erfolgreich durchzusetzen.

2) BAFA-Beschwerdeverfahren: Mangelnde Information und Sorge vor Repression, keine ausreichende Beteiligung von Betroffenen, kaum effektive Abhilfe und intransparente Berichterstattung

Das zweite zentrale Instrument zur Nutzung des LkSG durch Rechteinhaber*innen ist das BAFA-Beschwerdeverfahren. Das BAFA ist dafür zuständig, die Einhaltung der durch das LkSG auferlegten Sorgfaltspflichten zu kontrollieren. Ihm fällt damit die Aufgabe zu, durch seine Kontrolltätigkeit Verletzungen menschenrechtlicher und umweltbezogener Pflichten möglichst im Vorfeld zu verhindern sowie bestehende Verletzungen zu beenden oder zumindest ihr Ausmaß zu minimieren. Dazu soll es sowohl von Amts wegen als auch auf Antrag Dritter tätig werden, um Verstöße festzustellen, zu beseitigen und zu verhindern.

²¹ Siehe zur allgemeinen Kritik etwa ECCHR, Brot für die Welt, Misereor, Menschenrechtsfitness von Audits und Zertifizierungen, 2021, online abrufbar unter: https://www.ecchr.eu/fileadmin/Fachartikel/ECCHR_AUDITS_DS_WEB.pdf (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

²² Siehe etwa Tim Zahn, Aldi Bananen – Lieferkettengesetz wirkt auf Plantagen in Costa Rica, Oxfam-Blog, 6.11.2025, online abrufbar unter: <https://www.oxfam.de/blog/aldi-bananen-lieferkettengesetz-wirkt-plantagen-costa-rica> (zu-letzt abgerufen: 05.01.2026).

Die Einführung eines besonderen Beschwerderechts für Betroffene in § 14 Abs. 1 Nr. 2 LkSG (sog. BAFA-Beschwerdeverfahren) bezweckt, Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen innerhalb der Lieferketten deutscher Unternehmen ein Instrument effektiven Rechtsschutzes zur Seite zu stellen.²³ Das ist gerade auch vor dem Hintergrund wichtig, dass bei der Einführung des LkSG auf eine zivilrechtliche Haftungsnorm verzichtet wurde, auf deren Basis Betroffene erlittene Schäden vor Zivilgerichten geltend machen können. Damit dient das behördliche Verfahren in besonderer Weise dem Zweck des LkSG als Ganzem, die Rechte der von Unternehmensaktivitäten betroffenen Menschen in Lieferketten zu stärken.²⁴ Umso wichtiger ist es, das Verfahren so auszugestalten, dass es Betroffenen von Rechtsverletzungen ermöglicht, wirksame Abhilfe zu erlangen.²⁵

In diesem Zusammenhang sind auch hier die in UNGP Nr. 31 enthaltenen und oben bereits erläuterten Wirksamkeitskriterien für außergerichtliche Beschwerdemechanismen von besonderer Relevanz. Diese gelten (mit Ausnahme der Ausrichtung auf Dialog und Austausch) ausdrücklich für alle außergerichtlichen – d. h. auch behördliche – Beschwerdeverfahren.²⁶ Ähnlich wie für die unternehmensinternen Beschwerdemechanismen zeigen sich aber auch für das BAFA-Beschwerdeverfahren im Abgleich mit diesen Kriterien in der Anwendungspraxis erhebliche Defizite, die nachfolgend zusammenfassend dargestellt werden.²⁷

Dass das Verfahren wesentliche Schwächen aufweist, wird dabei nicht zuletzt auch anhand der Zahlen deutlich, die die Bundesregierung in ihrem 16. Bericht über ihre Menschenrechtspolitik nennt: So waren im Jahr 2023 50 % der beim BAFA eingereichten Beschwerden bzw. Anträge und Hinweise unzulässig, da sie „keinen Bezug zu den im LkSG geschützten Rechtspositionen bzw. verankerten Sorgfaltspflichten aufwiesen oder nicht hinreichend substantiiert waren“.²⁸ Ein noch schlechterer Wert ergab sich für das Jahr 2024: Von 314 Vorgängen waren 266 und damit ganze 85 % unzulässig.²⁹ Dies ist Ausdruck der mangelnden Zugänglichkeit des BAFA-Beschwerdeverfahrens für Betroffene, denen offenbar Informationen dazu fehlen, welche Unternehmen und Menschenrechtsverletzungen dem LkSG unterfallen und wie sie Letztere im Rahmen einer Beschwerde zulässig geltend machen können. Diese Zahlen sollten daher von Bundesregierung und BAFA unbedingt als Weckruf verstanden werden.

²³ Vgl. zur Bedeutung des effektiven Rechtsschutzes im Zusammenhang mit dem Antragsrecht die Gesetzesbegründung zum LkSG, BT-Drs. 19/28649, S. 54, online abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/286/1928649.pdf> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

²⁴ Vgl. BT-Drs. 19/28649, S. 2.

²⁵ CorA, Forum Menschenrechte, Initiative Lieferkettengesetz, VENRO, Behördliche Durchsetzung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes – Anforderungen aus zivilgesellschaftlicher Sicht, 2022, online abrufbar unter: https://venro.org/fileadmin/user_upload/Dateien/Daten/Publikationen/Sonstige/Anforderungspapier_Final22032022_einseitig.pdf (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

²⁶ UNGP Nr. 31, S. 40.

²⁷ Eine ausführlichere Darstellung findet sich in ECCHR, Brot für die Welt, Misereor, Zwei Jahre Lieferkettengesetz – Ein Erfahrungsbericht, 2025, online abrufbar unter: https://www.ecchr.eu/fileadmin/Publikationen/20250512_2JahreLkSG_FINAL.pdf (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

²⁸ 16. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik, S. 100 f., online abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/144/2014480.pdf> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026); siehe auch Rechenschaftsbericht 2023 nach dem Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, S. 11 f., online abrufbar unter: https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Lieferketten/rechenschaftsbericht_2023.html?nn=1469788 (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

²⁹ BAFA, Rechenschaftsbericht 2024 nach dem Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, S. 12, online abrufbar unter: https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Lieferketten/rechenschaftsbericht_2024.html (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

Im Einzelnen:

- **Zugänglichkeit (UNGP Nr. 31 lit. b) – Mangelnde Bekanntheit des Verfahrens, keine Liste LkSG-pflichtiger Unternehmen, Sorge vor Repression und Sprachbarrieren:**

Trotz dieser offensichtlichen Informationsdefizite aufseiten Betroffener sind auch drei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes noch immer keine ausreichenden Bemühungen des BAFA oder der Bundesregierung ersichtlich, das LkSG und insbesondere den Beschwerdekanaal bei potentiell Betroffenen, insbesondere im Ausland, bekannt zu machen. Zugleich erschwert es die mangelnde Transparenz über LkSG-pflichtige Unternehmen und ihre Lieferketten Betroffenen, (zulässige) Beschwerden einzureichen. Auch das BAFA veröffentlicht keine entsprechenden Listen erfasster Unternehmen oder Informationsangebote zur Nachverfolgung ihrer Lieferketten. Hinzu kommt, dass das Beschwerdeformular auf der Website des BAFA derzeit nur auf Deutsch, Englisch, Französisch und Spanisch verfügbar ist. Offizielle Entscheidungen werden nur auf Deutsch erstellt und für Beschwerdeführer*innen ggf. sinngemäß in wenigen Sätzen z.B. auf Englisch übersetzt. Viele Betroffene sprechen diese Sprachen nicht oder können generell kaum lesen und schreiben. Darüber hinaus akzeptiert das BAFA keine anonymen Beschwerden (sondern behandelt diese als bloße „Hinweise“) und informiert Betroffene nicht hinreichend darüber, wie es ihre persönlichen Daten schützen will. Daher schrecken Betroffene aus Sorge vor Repressionen häufig davor zurück, überhaupt eine Beschwerde einzureichen. Das BAFA erkennt auch nicht die Möglichkeit von Gewerkschaften an, sich über die Verletzung individueller Arbeitsrechte zu beschweren – und so einzelne Arbeiter*innen vor Repression, wie z.B. einer Entlassung, zu schützen.

- **Legitimität, Ausgewogenheit, Berechenbarkeit, Transparenz, Dialogorientierung (UNGP Nr. 31 lit. a, c, d, e, g) – Mangelnde Information und Beteiligung von Betroffenen**

Allgemein zugängliche und für die Zielgruppen verständliche Informationen über den Ablauf, zeitlichen Rahmen und mögliche Ergebnisse des Verfahrens stehen nicht in angemessenem Maß zur Verfügung. Das BAFA veröffentlicht bisher keine Verfahrensordnung für das behördliche Beschwerdeverfahren³⁰ und die auf der BAFA-Website verfügbaren Informationen reichen für Beschwerdeführende nicht aus, um einen Überblick über die zu erwartenden Verfahrensschritte zu bekommen. Das macht das Verfahren für Beschwerdeführende unberechenbar und auch für die Öffentlichkeit nicht nachvollzieh- und evaluierbar. Darüber hinaus bestehen erhebliche Defizite auch mit Blick auf die Information und Beteiligung von Betroffenen im Rahmen der von ihnen angestoßenen Verfahren. Selbst nach Einreichung (und Annahme) einer Beschwerde durch das BAFA erhalten Beschwerdeführer*innen bisher keine konkreten Informationen zum weiteren Ablauf, zu ihren etwaigen Informations- oder sonstigen Verfahrensrechten und Gestaltungsmöglichkeiten. Das BAFA verwehrt ihnen über lange Zeit selbst die grundlegenden Beteiligtenrechte aus dem Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz, wie etwa das Recht, auf Antrag in die Verfahrensakte Einsicht nehmen zu können (§ 29 VwVfG). Diese Rechtsauffassung hat das BAFA zwischenzeitlich erfreulicherweise auf Druck von Beschwerdeführenden hin aufgegeben.³¹ Die Gewährung der Akteneinsicht in die Verfahrensakte auf Antrag allein genügt jedoch nicht, um den Kriterien der Ausgewogenheit und Transparenz nach UNGP Nr. 31 lit. d und e zu entsprechen. Diese geben vor, dass das Informations- und Ressourcenungleichgewicht zwischen Wirtschaftsunternehmen und Rechteinhaber*innen im Rahmen von Beschwerdeverfahren behoben

³⁰ Eine solche ist aber wohl mittlerweile in Arbeit, siehe BAFA, Rechenschaftsbericht 2024 nach dem Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, S. 24, online abrufbar unter: https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Lieferketten/rechenschaftsbericht_2024.html (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

³¹ Diese Auffassung hat das BAFA zwischenzeitlich jedoch aufgegeben, siehe etwa ECCHR, Pressemitteilung: Lieferkettengesetz: BAFA beteiligt Betroffene endlich an Verfahren, 23.10.2024, online abrufbar unter: <https://www.ecchr.eu/pressemittteilung/bafa-beteiligt-betroffene-endlich-an-verfahren/> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

und mit den Verfahrensbeteiligten regelmäßig über den Fortgang einzelner Beschwerden kommuniziert werden sollte. Betroffene müssten demnach vom BAFA proaktiv und kontinuierlich über wesentliche Beteiligungsrechte, Verfahrensschritte und Ergebnisse informiert werden.

- **Rechtekompatibilität (UNGP Nr. 31 lit. f) – Kaum effektive Abhilfe:**

Die bisherige Praxis des BAFA, die Beschwerdeführenden aus den eigentlichen Verfahren weitestgehend rauszuhalten, lässt auch befürchten, dass das BAFA-Beschwerdeverfahren den Anforderungen an ein Rechte-kompatibles Verfahren nach den UNGP bisher nicht gerecht wird. Dies gilt umso mehr, als dass das LkSG keine ausdrückliche Grundlage für ein Recht auf Wiedergutmachung für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen enthält, obwohl dies wesentlicher Bestandteil effektiver Abhilfe im Sinne der UNGP ist. Außerdem sind nur wenige der BAFA-Beschwerdeverfahren bislang abgeschlossen worden. In denjenigen Fällen, wo das Verfahren zu einem Abschluss kam, berichten Betroffene häufig von mangelnden Verbesserungen vor Ort.

- **Quelle kontinuierlichen Lernens (UNGP Nr. 31 lit. g) – Intransparente Berichterstattung**

Das BAFA zeigte bisher auf Arbeitsebene Bereitschaft zu Dialog und Austausch mit verschiedenen Stakeholdern, auch von zivilgesellschaftlicher Seite. Hierfür kam unter anderem dem BAFA-Beirat eine wichtige Rolle zu. Um tatsächlich zu Verbesserungen beizutragen, setzen kritische Feedback-Schleifen jedoch ein bestimmtes Maß an Transparenz des BAFA über den Umgang mit konkreten Beschwerden voraus. Dieses Maß erreicht das BAFA in seinen bisherigen Rechenschaftsberichten jedoch nicht, die sich überwiegend in einer Wiedergabe des Gesetzestextes und allgemeinen Beschreibungen des Verfahrens erschöpfen.

Insgesamt kann das BAFA-Beschwerdeverfahren daher in seiner aktuellen Ausgestaltung von Betroffenen nicht hinreichend zur Durchsetzung ihrer Menschenrechte genutzt werden.

3) Kontrolltätigkeit des BAFA von Amts wegen: Mangelnde öffentliche Nachvollziehbarkeit, keine ausreichende Einbeziehung von Betroffenen und zu zurückhaltende Prüfpraxis

Da der Zugang sowohl zu den unternehmensinternen als auch zum BAFA-Beschwerdemechanismus mit zahlreichen Hürden verbunden ist (siehe dazu oben unter **II.1.1**) und **II.1.2**), gelangen viele Menschenrechts- und Umweltrisiken gar nicht erst über diese Beschwerdemechanismen zur Kenntnis. Daher ist es umso wichtiger, dass das BAFA von Amts wegen, das heißt im Rahmen von Kontrollen nach dem risikobasierten Ansatz sowie bei anlassbezogenen Kontrollen, das LkSG proaktiv und effektiv durchsetzt.

Positiv ist insofern anzumerken, dass das BAFA entsprechend des in § 19 Abs. 2 LkSG vorgeschriebenen risikobasierten Ansatzes vorzugehen und konkreten Hinweisen auf bestehende Risiken prioritär nachzugehen scheint – unabhängig davon, wer diese Hinweise übermittelt. Trotzdem zeigen sich auch in der Kontrolltätigkeit des BAFA von Amts wegen nach drei Jahren erhebliche Defizite.³²

Im Einzelnen:

- **Mangelnde Möglichkeit der öffentlichen Nachvollziehbarkeit und Kontrolle der behördlichen Tätigkeit**

Nach eigenen Angaben in seinen Rechenschaftsberichten für das Jahr 2023 und das Jahr 2024 geht das BAFA anhand eines Prüfhandbuchs sowie eines detaillierten, wissenschaftsbasierten Prüfrasters vor. Letzteres gliedert sich in verschiedene Bewertungsmodule und berücksichtigt

³² Eine ausführlichere Darstellung findet sich in ECCHR, Brot für die Welt, Misereor, Zwei Jahre Lieferkettengesetz – Ein Erfahrungsbericht, 2025, online abrufbar unter: https://www.ecchr.eu/fileadmin/Publikationen/20250512_2JahreLkSG_FI-NAL.pdf (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

den Erfüllungsgrad der jeweiligen Sorgfaltspflicht.³³ Das BAFA gibt jedoch weder an, nach welchen Kriterien und unter Einbeziehung welcher Akteur*innen diese Unterlagen entwickelt wurden noch scheint eine Veröffentlichung geplant zu sein. Dies ist mit Blick auf die öffentliche Nachvollziehbarkeit und Kontrolle der behördlichen Tätigkeit problematisch; insbesondere dann, wenn das BAFA auch bei der Berichterstattung über einzelne Prüfverfahren vage bleibt. Weder für Hinweisgeber*innen und die kritische Öffentlichkeit noch für Unternehmen ist auf diese Weise nachvollziehbar, welchen Maßstab genau das BAFA anwendet, um festzustellen, ob bestimmte Maßnahmen den Erfordernissen des Gesetzes genügen oder nicht.

- **Mangelnde Einbeziehung von Betroffenen und Berücksichtigung des Kriteriums der Wirksamkeit**

Aus unserer Fallersahrung sind uns Sachverhalte bekannt, in denen das BAFA von Amts wegen Prüfverfahren eingeleitet und mit der Feststellung abgeschlossen hat, es lägen keine Anhaltspunkte für Sorgfaltspflichtverletzungen vor, ohne auch nur einmal die Betroffenen zu konsultieren oder zum Sachverhalt zu befragen, obwohl diese dem BAFA aus der öffentlichen Berichterstattung namentlich bekannt waren. Im konkreten Fall kommt hinzu, dass nach unseren Kenntnissen die der Ermittlung von Amts wegen zugrundeliegenden Menschenrechtsverletzungen fortbestehen.³⁴ Die Frage, ob von Unternehmen ergriffene Maßnahmen in Reaktion auf berichtete Missstände auch tatsächlich wirksam sind, scheint demnach im Rahmen der bisherigen Prüfpraxis leider kaum eine Rolle zu spielen. Dies ist aber eine zentrale Anforderung des Gesetzes, die sicherstellen soll, dass nur solche Maßnahmen als pflichtgemäß gelten, die vor Ort tatsächlich Verbesserungen erzielen können. Bleibt es dabei, besteht die Gefahr, dass das BAFA mit seiner Prüfpraxis unzureichenden Minimalmaßnahmen seinen behördlichen „Segen“ erteilt und damit zur Verfestigung ungenügender Standards beiträgt.

- **Zu zurückhaltende und wohlwollende Prüfpraxis**

Wie auch die Bundesregierung in ihrem 16. Bericht über ihre Menschenrechtspolitik feststellt, verfolgt das BAFA einen „kooperativen Ansatz bei der Umsetzung des LkSG“³⁵, der laut Rechenschaftsbericht des BAFA „auf Unterstützung und Kontrolle gleichermaßen setzt“³⁶. Zwar mag ein gewisses Maß an behördlicher Zurückhaltung insbesondere in der ersten Zeit nach Inkrafttreten eines neuen Gesetzes nachvollziehbar sei. Mittlerweile sind seit Inkrafttreten allerdings bereits drei Jahre vergangen und für die langfristige Wirksamkeit des Gesetzes ist entscheidend, dass das BAFA seiner gesetzlichen Aufgabe gerecht wird und wirksame und angemessene Sorgfaltsmaßnahmen effektiv durchsetzt. Nur so kann es einen besseren Schutz von Menschenrechten und Umwelt in den Lieferketten deutscher Unternehmen gewährleisten. Dafür müssen im Fall von Pflichtverletzungen auch Sanktionen drohen. Dass das BAFA laut seines Rechenschaftsberichts

³³ BAFA, Rechenschaftsbericht 2023 nach dem Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, S. 10, online abrufbar unter: https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Lieferketten/rechenschaftsbericht_2023.html?nn=1469788, und BAFA, Rechenschaftsbericht 2024 nach dem Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, S. 11, online abrufbar unter: https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Lieferketten/rechenschaftsbericht_2024.html (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

³⁴ Mehr dazu ECCHR, Brot für die Welt, Misereor, Zwei Jahre Lieferkettengesetz – Ein Erfahrungsbericht, 2025, S. 43, online abrufbar unter: https://www.ecchr.eu/fileadmin/Publikationen/20250512_2JahreLkSG_FINAL.pdf (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

³⁵ 16. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik, S. 101, online abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/144/2014480.pdf> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

³⁶ BAFA, Rechenschaftsbericht 2023 nach dem Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, S. 3, online abrufbar unter: https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Lieferketten/rechenschaftsbericht_2023.html?nn=1469788 (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

2024 noch kein einziges Bußgeld verhängt hat,³⁷ ist vor diesem Hintergrund ebenso bedenklich wie die aktuellen Bemühungen der Bundesregierung, die Sanktionsmöglichkeiten des BAFA noch weiter zu beschneiden (dazu ausführlich unter **III.**).

Trotz ihrer zentralen Bedeutung für eine effektive Umsetzung des Gesetzes ist daher auch die Kontrolltätigkeit des BAFA von Amts wegen – abgesehen von einzelnen erfreulichen Fällen entschiedenen Durchgreifens³⁸ – nicht geeignet, die Defizite in den Beschwerdemechanismen zumindest teilweise zu kompensieren.

2. Zu erwartende Auswirkungen der Umsetzung der CSDDD in deutsches Recht: Verbesserungen bestehender Mechanismen, aber Chance auf Fortentwicklungen vertan und Gefahr von Rückschritten gegenüber dem LkSG

Im Mai 2024 trat neben das deutsche LkSG auf EU-Ebene die CSDDD, eine Richtlinie, die ein ähnliches Regelungsziel wie das deutsche Gesetz verfolgt und einheitliche Vorgaben für die gesamte Europäische Union vorsieht. Wie auch das LkSG weist die CSDDD konzeptionelle Schwächen³⁹ auf. Sie adressierte jedoch in ihrer ursprünglich verabschiedeten Fassung eine Reihe von Defiziten, die sowohl der Gesetzestext des LkSG als auch die Durchsetzungspraxis des BAFA wie gesehen derzeit aufweisen. Unter anderem sah sie verbesserte Beschwerdemöglichkeiten von Betroffenen sowie die Einführung einer zivilrechtlichen Haftung und Pflichten zu Erlass und Umsetzung sog. Klimapläne vor. Ihre Umsetzung in deutsches Recht hätte daher die Chance geboten, das LkSG gerade auch unter Berücksichtigung der bereits gewonnenen praktischen Erfahrungen zu einem (noch) effektiveren Instrument zum Schutz von Menschenrechten und Umwelt zu machen.

Viele der Fortentwicklungen gegenüber dem LkSG wurden kürzlich jedoch im Rahmen des Omnibus-I-Pakets wieder revidiert. Dabei handelt es sich um eine Initiative der EU-Kommission, mit der vorgeblich „bürokratische Hürden“ für Unternehmen reduziert und insbesondere Berichtspflichten vereinfacht und vereinheitlicht werden sollten. Der am 26. Februar 2025 vorgelegte Entwurf der Kommission be-

³⁷ BAFA, Rechenschaftsbericht 2024 nach dem Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, S. 19, online abrufbar unter: https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Lieferketten/rechenschaftsbericht_2024.html (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

³⁸ Siehe etwa BHRC, Gräfenhausen: LKW-Fahrer haben Lohn erhalten und beenden Streik, 30.09.2023, online abrufbar unter: <https://www.business-humanrights.org/de/neuste-meldungen/gr%C3%A4fenhausen-lkw-fahrer-haben-lohn-erhalten-und-beenden-streik/> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

³⁹ Zum Beispiel die Verkürzung der Debatte um unternehmerische Verantwortung auf bloße Sorgfalts- und Bemühenspflichten, das Risiko der Validierung unwirksamer „corporate solutions“ und „tick-the-box-exercises“ oder die fehlende Einbeziehung von Akteur*innen aus dem Globalen Süden sowohl bei der Ausarbeitung als Umsetzung der Richtlinie (TWAIL-Kritik).

schränkte sich jedoch nicht darauf, sondern ging weit über Vereinheitlichungen hinaus und sah Abschwächungen der CSDDD in zentralen Punkten vor.⁴⁰ Die Positionen von Rat⁴¹ und Europäischem Parlament⁴² übertrafen diesen Vorschlag sogar noch in vielen Punkten. Die nunmehr in den Trilogverhandlungen im Dezember 2025 erzielte Einigung⁴³ bedeutet daher in Summe erhebliche Rückschritte – sowohl gegenüber der CSDDD in ihrer ursprünglich beschlossenen Fassung als auch in einzelnen Aspekten gegenüber dem LkSG. Das Europäische Parlament hat diese Einigung am 16. Dezember 2025 seinerseits bereits formal bestätigt⁴⁴. Die finale Bestätigung durch den Rat wird in den nächsten Wochen erwartet.

Die Kritik an dieser Einigung und insbesondere dem Vorgehen der EU-Organe ist zahlreich: So hat etwa die EU-Ombudsfrau der EU-Kommission bezüglich des Omnibus-I-Pakets kürzlich „maladministration“ bescheinigt, da sie ihre eigenen „Better Regulation“-Standards verletzt hat, die sicherstellen sollen, dass EU-Gesetzgebung evidenzbasiert, transparent und inklusiv ist.⁴⁵ Es gibt überdies zahlreiche Untersuchungen zu einem ungeahnten Ausmaß von unternehmerischer⁴⁶ ebenso wie außereuropäischer staatlicher⁴⁷ Einflussnahme. Und die Zusammenarbeit der Europäischen Volkspartei (EVP) mit rechtsextremen Parteien im EU-Parlament unter Einreißung der sog. Brandmauer hat lautstarken zivilgesellschaftlichen Protest⁴⁸ hervorgerufen. Zahlreiche Wissenschaftler*innen haben nicht zuletzt auch erhebliche Zweifel

⁴⁰ European Commission, Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directives 2006/43/EC, 2013/34/EU, (EU) 2022/2464 and (EU) 2024/1760 as regards certain corporate sustainability reporting and due diligence requirements, 26.02.2025, COM(2025) 81 final 2025/0045 (COD), online abrufbar unter: https://commission.europa.eu/document/download/892fa84e-d027-439b-8527-72669cc42844_en?filename=COM_2025_81_EN.pdf (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

⁴¹ Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directives 2006/43/EC, 2013/34/EU, (EU) 2022/2464 and (EU) 2024/1760 as regards certain corporate sustainability reporting and due diligence requirements - Mandate for negotiations with the European Parliament, 21.06.2025, 10276/25 2025/0045(COD), online abrufbar unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10276-2025-INIT/en/pdf> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

⁴² Amendments adopted by the European Parliament on 13 November 2025 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directives 2006/43/EC, 2013/34/EU, (EU) 2022/2464 and (EU) 2024/1760 as regards certain corporate sustainability reporting and due diligence requirements (COM(2025)0081 – C10-0037/2025 – 2025/0045(COD)), 13.11.2025, P10_TA(2025)0264, online abrufbar unter: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0264_EN.pdf (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

⁴³ Council of the European Union, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directives 2006/43/EC, 2013/34/EU, (EU) 2022/2464 and (EU) 2024/1760 as regards certain corporate sustainability reporting and due diligence requirements - Letter sent to the European Parliament (2025/0045 (COD)), 10.12.2025, online abrufbar unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16702-2025-INIT/en/pdf> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

⁴⁴ European Parliament, Simplified sustainability reporting and due diligence rules for businesses, 16.12.2025, online abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20251211IPR32164/simplified-sustainability-reporting-and-due-diligence-rules-for-businesses> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

⁴⁵ EU Ombudsman, Press Release No. 01/25: Ombudsman finds maladministration in how Commission prepared urgent legislative proposals, 27.11.2025, online abrufbar unter: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/215989> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

⁴⁶ Siehe nur SOMO, The secretive cabal of US polluters that is rewriting the EU's human rights and climate law, 03.12.2025, online abrufbar unter: <https://www.somo.nl/the-secretive-cabal-of-us-polluters-that-is-rewriting-the-eus-human-rights-and-climate-law/> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

⁴⁷ Siehe etwa U.S. Department of Energy, U.S. Energy Secretary and Qatari Energy Minister Send Letter to EU Regarding Proposed Corporate Climate Regulations, 22.10.2025, online abrufbar unter: <https://www.energy.gov/articles/us-energy-secretary-and-qatari-energy-minister-send-letter-eu-regarding-proposed-corporate> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

⁴⁸ Siehe etwa Initiative Lieferkettengesetz, Omnibus-I-Paket: EU-Parlament besiegelt Entkernung der CSDDD – erneut im Schulterschluss mit Rechtsextremen, 16.12.2025, online abrufbar unter <https://lieferkettengesetz.de/presse/> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

an der Rechtmäßigkeit des Omnibus-I-Pakets geäußert, etwa wegen Verstoßes gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip oder die EU-Grundrechtecharta inklusive des dort enthaltenen Rückfallverbots, und auf die Wahrscheinlichkeit einer baldigen gerichtlichen Überprüfung hingewiesen.⁴⁹

Gegenstand der vorliegenden Stellungnahme ist jedoch die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung. Daher gehen wir auf den Omnibus-I-Prozess nicht im Einzelnen ein, sondern fokussieren uns im Folgenden stattdessen darauf, was die Umsetzung der nun geänderten CSDDD in Deutschland für das LkSG und seine Durchsetzung bedeuten wird. Zu diesem Zweck fassen wir zunächst diejenigen Verbesserungen zusammen, die die CSDDD auch in ihrer jetzigen Fassung noch immer gegenüber dem LkSG aufweist (dazu unter **II.2.1**). Anschließend gehen wir kurz auf die nunmehr beschlossenen Abschwächungen im Rahmen des Omnibus-I-Pakets ein (dazu unter **II.2.2**) und betrachten sodann die daraus erwachsende Gefahr für Rückschritte gegenüber dem LkSG bei der Umsetzung in nationales Recht und deren rechtliche Einordnung (dazu unter **II.2.3**).

1) Verbesserungen der CSDDD gegenüber dem LkSG: Stärkung bestehender Beschwerdemechanismen

Trotz des Omnibus-I-Pakets verbleiben in der CSDDD noch Verbesserungen gegenüber dem LkSG. Diese betreffen vor allem die Beschwerdemechanismen bei Unternehmen und den Aufsichtsbehörden. Einige ihrer oben beschriebenen derzeitigen Schwächen nach dem deutschen Gesetz – insbesondere die mangelnde Einbeziehung von Betroffenen und anderen Stakeholdern – würden daher durch Umsetzung der Vorgaben der CSDDD voraussichtlich zumindest teilweise behoben.

Im Einzelnen:

Verbesserungen bezüglich unternehmensinterner Beschwerdemechanismen:

- **Pflichten zur Herstellung von Transparenz in Lieferketten und zum Abbau von Zugangshindernissen bei unternehmensinternen Beschwerdemechanismen:**

Art. 14 Abs. 3 CSDDD regelt ausdrücklich, dass Unternehmen die relevanten Gewerkschaften und sonstigen Vertreter*innen von Beschäftigten über eingerichtete Beschwerdeverfahren aktiv informieren müssen. Die aktuell gegenteilige Praxis unter dem LkSG stellt eine der zentralen Hürden für Betroffene dar. Darüber hinaus stellt die CSDDD in Erwägungsgrund 59 klar, dass auch sonstige einschlägige Zugangshindernisse bei der Gestaltung von Beschwerdeverfahren gebührend zu berücksichtigen sind, um einen tatsächlichen Zugang aller Interessenträger*innen zu den Mechanismen sicherzustellen. Schließlich sieht Erwägungsgrund 71 die Möglichkeit der EU-Kommission vor, Unternehmen durch die Einführung einer Beobachtungsstelle für die Transparenz von Aktivitätsketten bei der Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten zu unterstützen. Dies ist ein wichtiger erster Schritt auf dem Weg hin zu transparenten Lieferketten.

⁴⁹ Siehe etwa Brief von über 100 Wissenschaftler*innen und Jurist*innen an den Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments „Omnibus infringes EU Law - say over 100 law professors and lawyers“, 10.11.2025, online abrufbar unter: <https://media.business-humanrights.org/media/documents/1762756670459.pdf> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026); ausführlicher dazu Alemanno, The Legality of Omnibus Legislation Under EU Law: A Preliminary Analysis of Omnibus I Simplification Directive of CSRD and CSDD and its Legal Consequences on the EU Legal Order, SSRN, 09.11.2025, online abrufbar unter: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5727822 und Frydinger, The Legal Validity of the Omnibus Package: A Charter Rights Analysis, 2025, online abrufbar unter: <https://drive.google.com/file/d/1zKT3sPO-kpsz7tZC2N9pYE5yi2jM68EwE/view> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

- **Pflichten zur Information und Beteiligung von Beschwerdeführenden bei unternehmens-internen Beschwerdemechanismen:**

Art. 14 sowie Erwägungsgrund 59 CSDDD enthalten – anders als das derzeitige LkSG – klare und detaillierte Anforderungen an die Einbeziehung von Beschwerdeführer*innen in unternehmens-interne Beschwerdeverfahren. Danach haben Beschwerdeführer*innen etwa das Recht, von Unternehmen eine zeitnahe und angemessene Bearbeitung der Beschwerde, Besprechungen der Missstände und möglicher Abhilfemaßnahmen sowie Folgemaßnahmen zu einer eingereichten Beschwerde zu verlangen. Unternehmen sind wiederum verpflichtet, zu begründen, weshalb sie eine Beschwerde als begründet oder unbegründet einstufen. Im Fall einer begründeten Beschwerde müssen sie Beschwerdeführer*innen über die ergriffenen und/oder noch zu ergreifenden Schritte und Maßnahmen informieren.

- **Pflichten zur Einbeziehung von Stakeholdern bei der Ergreifung von Präventions- und Abhilfemaßnahmen, Klarstellung der limitierten Rolle von Multi-Stakeholder-Initiativen, Standards, Audits und Zertifizierungen und Betonung der Rolle von Beschaffungspraktiken:**

Art. 13 CSDDD macht umfassende Vorgaben zur Einbeziehung von Stakeholdern entlang zentraler Schritte des Sorgfaltsprozesses, gerade auch bei der Ergreifung von Abhilfemaßnahmen. Es wird klargestellt, dass diese Einbeziehung nicht pauschal durch die Nutzung von Multi-Stakeholder-Initiativen, Standards, Audits und Zertifizierungen ersetzt werden darf. Damit adressiert die CSDDD eines der größten Defizite in der jetzigen unternehmerischen Praxis unter dem LkSG. Sie gibt Betroffenen darüber hinaus Informationsrechte und schreibt den Abbau von Hindernissen bei der Einbeziehung vor. In den Erwägungsgründen 34, 46 und 47 verknüpft die CSDDD außerdem die Sicherstellung der Zahlung von existenzsichernden Löhnen und Einkommen ausdrücklich mit erforderlichen Anpassungen der unternehmerischen Beschaffungspraxis. Das ist zentral, um diesen strukturellen Problemen angemessen und wirksam zu begegnen, und findet aktuell unter dem LkSG noch zu wenig Beachtung.

Verbesserungen bezüglich behördlicher Beschwerdemechanismen, hier des BAFA-Beschwerdemechanismus:

- **Pflichten zur Information sowie Zugänglichmachung behördlicher Beschwerdekanäle, inklusive Identitätsschutz**

Art. 26 CSDDD schreibt vor, dass die Mitgliedstaaten leicht zugängliche Kanäle für die Einreichung begründeter Bedenken bereitstellen müssen. In Erwägungsgrund 75 wird diese Anforderung weiter spezifiziert. Demnach sollen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass der Öffentlichkeit praktische Informationen darüber zur Verfügung gestellt werden, wie das Recht auf Einreichung begründeter Bedenken ausgeübt werden kann. Dazu tritt nach Art. 28 Abs. 10 lit. b CSDDD auch die Veröffentlichung einer Liste von Drittstaaten-Unternehmen, die der CSDDD unterfallen. All dies sind Maßnahmen, die in der derzeitigen behördlichen Praxis des BAFA noch nicht ausreichend ergriffen wurden und die Nutzbarkeit des Beschwerdemechanismus für Betroffene erschweren. Eine wichtige Verbesserung bringt zudem Art. 26 Abs. 2 CSDDD, wonach die Mitgliedstaaten sicherstellen müssen, dass die Aufsichtsbehörde bei Bedarf die notwendigen Maßnahmen ergreift, um die Identität und die personenbezogenen Daten von Beschwerdeführer*innen zu schützen. Dabei benennt die Richtlinie in Erwägungsgrund 65 das Risiko von Vergeltungsmaßnahmen ausdrücklich als besonders zu berücksichtigende Zugangshürde und adressiert damit die bisherige Erfahrung nach dem LkSG. Außerdem fasst Art. 26 Abs. 1 CSDDD die Antragsbefugnis weiter als das LkSG, sodass auch Gewerkschaften, (indigene) Gemeinden und Umweltverbände berechtigt sein sollten, bestimmte individuelle Rechte als berechnigte (eigene) Interessen im Rah-

men einer Beschwerde geltend zu machen. Dies ist eine wichtige Verbesserung, damit Einzelpersonen bei namentlicher Beschwerdeeinreichung keine Gefahr mehr für ihre Anstellung oder gar Leib und Leben zu befürchten haben.

- **Transparenz-, Informations- und Beteiligungspflichten im behördlichen Beschwerdeverfahren**

Art. 26 CSDDD verpflichtet Aufsichtsbehörden, Beschwerdeführende mit einem berechtigten Interesse nicht nur darüber zu informieren, ob die Behörde ein Untersuchungsverfahren einleitet, sondern auch welche Schritte und Maßnahmen sie zu ergreifen gedenkt. Dabei sind die Entscheidungen jeweils zu begründen und Beschwerdeführende müssen Zugang zu behördlichem und gerichtlichem Rechtsschutz gegen diese haben. Das adressiert das in der aktuellen BAFA-Praxis feststellbare Informations- und Beteiligungsdefizit zulasten Betroffener. Die CSDDD legt in Art. 26 Abs. 4 außerdem fest, dass die Aufsichtsbehörden über Beschwerden innerhalb eines angemessenen Zeitraums entscheiden müssen. Das ist wichtig, um das Verfahren für Beschwerdeführende vorhersehbarer zu machen.

- **Pflicht der Behörde zur Ergreifung von Abhilfemaßnahmen und Wiedergutmachung**

Art. 25 Abs. 4 CSDDD stellt klar, dass es im Falle (entweder von Amts wegen oder im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens) festgestellter Rechtsverstöße nicht im Ermessen der Aufsichtsbehörde steht, ob sie die Ergreifung von Abhilfemaßnahmen anordnet. Übertragen auf Deutschland heißt das, das BAFA *müsste* in diesen Fällen tätig werden. Lediglich bezüglich der Wahl der Abhilfemaßnahmen kann im Einzelfall Ermessen bestehen. Darüber hinaus umfasst „Abhilfe“ im Sinne des Art. 12 CSDDD in Übereinstimmung mit der Definition der UNGP ausdrücklich nicht nur die Beendigung der Verletzung, sondern auch die Wiedergutmachung erlittener Schäden (vgl. Art. 3 Abs. 1 t) CSDDD). Das ist wichtig, um Betroffene für Schäden zu kompensieren und findet in der aktuellen Praxis des BAFA noch zu wenig Berücksichtigung.

- **Öffentliche Berichtspflichten der Behörde**

Art. 24 Abs. 10 CSDDD verpflichtet Aufsichtsbehörden, jährlich über ihre Aktivitäten öffentlich zu berichten. Nach Erwägungsgrund 75 soll dieser Bericht zumindest auch einen Überblick über die schwerwiegendsten festgestellten Verstöße enthalten. Außerdem müssen Entscheidungen der Aufsichtsbehörden über Sanktionen veröffentlicht werden und mindestens fünf Jahre lang zugänglich bleiben (Art. 27 Abs. 5 CSDDD). Wenn ein Unternehmen einer Anordnung zur Verhängung von Geldstrafen nicht nachgekommen ist, müssen die Behörden darüber hinaus auch den Namen des Unternehmens veröffentlichen (Art. 27 Abs. 3 lit. b) CSDDD). All das adressiert wichtige Defizite in der derzeitigen überwiegend intransparenten Berichterstattung durch das BAFA.

Auch abgesehen von diesen Beschwerdemechanismen sieht die CSDDD in ihrer jetzigen Fassung (noch einige wenige) Verbesserungen gegenüber dem LkSG vor.

Weitere Verbesserungen gegenüber dem LkSG:

- **Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden**

Art. 24 Abs. 9 und Erwägungsgrund 75 CSDDD schreiben die rechtliche und funktionale Unabhängigkeit der zuständigen Aufsichtsbehörden vor, die von niemandem Weisungen entgegennehmen dürfen. Das ist wichtig, da auch die mangelnde Unabhängigkeit des BAFA, das der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie unterliegt, welches diese im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales ausübt (§ 19 Abs. 1 LkSG), eine Rolle bei den oben dargestellten Defiziten in der Durchsetzung des LkSG spielen dürfte.

- **Risikobasierter Ansatz**

Art. 8 CSDDD sieht – trotz der jetzt erfolgten Abschwächungen (dazu sogleich unter **II.2.2**) – dem Grundsatz nach einen risikobasierten Ansatz vor. Das heißt, Unternehmen müssen geeignete Maßnahmen ergreifen, um nachteilige Auswirkungen ihrer eigenen Tätigkeiten und derer ihrer Tochterunternehmen und sämtlichen Geschäftspartner zu ermitteln und zu bewerten. Letztere umfassen nach Art. 3 Abs. 1 lit. f CSDDD sowohl direkte als auch indirekte Zulieferer. Das ist wichtig, denn die meisten Menschenrechtsverletzungen passieren am Beginn der Lieferkette, also bei mittelbaren Zulieferern. Der primäre Fokus des LkSG auf unmittelbare Zulieferer ist daher praxisfern.

- **Das Recht auf Wiedergutmachung und Erleichterungen beim Zugang zum Recht**

Art. 29 CSDDD sieht – trotz der gestrichenen Harmonisierung der zivilrechtlichen Haftungs Voraussetzungen (dazu sogleich unter **II.2.2**) – weiterhin ein Recht geschädigter Personen auf vollständige Wiedergutmachung vor, auch und gerade im Wege der Geltendmachung zivilrechtlicher Haftungsansprüche (siehe dazu auch Erwägungsgrund 28 der Omnibus-I-Richtlinie). Zudem enthält die Vorschrift noch immer einige Erleichterungen bezüglich des Zugangs dieser Personen zum Recht, wenn sie sich entscheiden, diese Wiedergutmachung nach den jeweiligen nationalen zivilrechtlichen Haftungs Vorschriften einzuklagen. Darin liegt trotz allem ein Fortschritt gegenüber dem LkSG, das allein eine besondere Prozessstandschaft vorsieht, sich ansonsten zur zivilrechtlichen Haftung von Unternehmen aber (abgesehen von § 3 Abs. 3 LkSG) nicht verhält.

- **Downstream-Lieferkette**

Nach Art. 3 Abs. 1 lit. g CSDDD umfasst der Begriff der „Aktivitätskette“ nicht nur die sog. Upstream-, sondern (bezüglich des Vertriebs, Transports und der Lagerung von Produkten) auch die Downstream-Lieferkette von Unternehmen, das heißt diejenigen Schritte, die *nach* der Herstellung eines Produkts erfolgen. Zwar ist der damit verbundene Ausschluss der Downstream-*Dienstleistungslieferkette* und die Beschränkung auf die oben genannten spezifischen Aktivitäten (Vertrieb, Transport und Lagerung) in der CSDDD zu bedauern. Mit der expliziten Einbeziehung zumindest eines Teils der Downstream-Lieferkette erfolgt aber trotzdem die grundsätzliche Anerkennung dessen, dass auch Schritte nach Abschluss des Herstellungsprozesses für Rechteinhaber*innen mit ganz erheblichen Risiken für ihre Menschenrechte und Umwelt einhergehen können. Die Definition des LkSG hingegen lässt eine unmissverständliche Stellungnahme zur Downstream-Lieferkette vermissen.

2) **Abschwächungen der CSDDD im Rahmen des Omnibus-I-Pakets: Rückgängigmachung wichtiger Fortentwicklungen**

Ursprünglich hatte die CSDDD darüber hinaus noch weitere zentrale Fortentwicklungen der menschen- und umweltrechtlichen Sorgfaltspflichten von Unternehmen vorgesehen, wie etwa die Einführung einer EU-weiten zivilrechtlichen Haftung sowie von Pflichten zur Verabschiedung und Umsetzung von sog. Klimaplänen. Diese wurden nun aber im Rahmen des Omnibus-I-Pakets wieder rückgängig gemacht. Der Vollständigkeit halber stellen wir an dieser Stelle nur kurz die wichtigsten kürzlich beschlossenen Abschwächungen der CSDDD dar – inklusive eines Hinweises, falls diese vom Regelungstext des LkSG negativ abweichen.

Im Einzelnen:

- Der **Anwendungsbereich der CSDDD wurde verengt** (Art. 2 CSDDD). Die nun beschlossene Fassung gilt nur noch für Unternehmen mit mehr als 5.000 Mitarbeiter*innen und einem Nettoumsatz von mehr als 1,5 Milliarden Euro. Damit fallen etwa 70 %⁵⁰ der zuvor erfassten Unternehmen aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie heraus – und sind damit nicht bindend gesetzlich verpflichtet, Menschenrechte und Umwelt zu achten, obwohl Verstöße auch in ihren Lieferketten präsent sind. In Deutschland wären danach nur 120⁵¹ bis 150⁵² Unternehmen erfasst, das heißt lediglich zwei bis drei Prozent derjenigen Unternehmen, die aktuell dem LkSG unterfallen.
- Die **Definition der „Stakeholder“ wurde beschränkt** (Art. 3 Abs. 1 lit. n CSDDD). Danach unterfallen ihr nicht mehr Verbraucher*innen, nationale Menschenrechtsinstitutionen (wie das Deutsche Institut für Menschenrechte, DIMR) oder zivilgesellschaftliche Organisationen zum Schutz der Umwelt. Diese Definition wird an vielen Stellen in der Richtlinie relevant, bei denen es um die Einbeziehung von Interessenträger*innen geht. Auch die **Schritte des Sorgfaltspflichtenprozesses, bei denen Stakeholder einzubeziehen sind, wurden reduziert**. All das ist sehr bedenklich, da die umfassende Beteiligung von Interessenträger*innen zentrale Grundvoraussetzung für wirksame Sorgfaltsmaßnahmen ist.
- Der **Grad der sog. Vollharmonisierung der Richtlinie wurde erhöht** (Art. 4 CSDDD). Das heißt, es wurden zusätzliche Artikel in den Katalog derjenigen Vorschriften aufgenommen, über die Mitgliedstaaten in ihren nationalen Umsetzungsgesetzen nicht hinausgehen dürfen. In anderen Worten: Insofern dürfen die Länder keine strengeren Regeln für Unternehmen erlassen, die Menschenrechte und Umwelt noch stärker schützen würden. Das ist sehr bedauerlich, weil sich damit viele der Abschwächungen der Richtlinie auch unmittelbar auf nationaler Ebene auswirken.
- Der **risikobasierte Ansatz der Richtlinie wurde abgeschwächt** (Art. 8 CSDDD). Statt eines umfassenden Risiko-Mappings müssen Unternehmen im ersten Schritt der Risikoanalyse lediglich eine „Scoping Exercise“ vornehmen, die nur auf „vernünftigerweise verfügbaren Informationen“ basiert. Stattdessen wäre es wichtig, dass Unternehmen sich proaktiv umfassende Kenntnis über ihre gesamte Wertschöpfungskette verschaffen. Zudem werden die **Möglichkeiten der Unternehmen beschränkt, Informationen von ihren Geschäftspartnern zu erfragen** – vor allem wenn diese weniger als 5.000 Mitarbeiter*innen haben. Das ist problematisch, da Unternehmen so Informationen über relevante Risiken fehlen könnten. Das LkSG kennt eine solche Beschränkung nicht. Schließlich wird in bestimmten Fällen **Unternehmen zugestanden, direkte Geschäftspartner zu priorisieren** – obwohl Menschenrechtsverletzungen und Umweltverstöße typischerweise zu Beginn der Lieferkette, also bei indirekten Geschäftspartnern passieren.
- Die **Verpflichtung von Unternehmen, als ultima ratio Geschäftsbeziehungen abubrechen**, falls keine begründete Aussicht besteht, dass die Bemühungen um Beendigung andauernder Verstöße zum Erfolg führen, **wurde gestrichen** (Art. 10 Abs. 6, Art. 11 Abs. 7 CSDDD). Das ist sehr bedenklich, da damit ein wichtiges Druckmittel gegenüber Geschäftspartnern entfällt und Unternehmen auch Geschäftsbeziehungen, im Rahmen derer gravierende Menschenrechtsverletzungen fort dauern, weiterführen dürfen (sofern sie diese ggf. vorübergehend aussetzen und/oder einen

⁵⁰ Siehe etwa hier <https://www.erm.com/insights/eu-regulations-update-csrd-and-csddd-close-to-the-finish-line/> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

⁵¹ Initiative Lieferkettengesetz, Pressestatement: Erpressung statt Verantwortung: Rechtsausschuss stimmt für Kahlschlag bei der EU-Lieferkettenrichtlinie, 13.10.2025, online abrufbar unter: <https://lieferkettengesetz.de/pressemitteilung/erpressung-statt-verantwortung-rechtsausschuss-stimmt-fuer-kahlschlag-bei-der-eu-lieferkettenrichtlinie/> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

⁵² Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke, Frage 20, 08.09.2025, BT-Drucks. 21/1024, online abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/21/010/2101024.pdf> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

Aktionsplan aufsetzen und implementieren). Damit fällt die CSDDD auch hinter die Regelungen des LkSG zurück.

- Der **Rhythmus der regelmäßigen Wirksamkeitsüberprüfung ergriffener Sorgfaltsmaßnahmen wurde von einem auf fünf Jahre verlängert** (Art. 15 CSDDD). Dieser Zyklus, in dem Unternehmen ihre Maßnahmen überprüfen, ist zu lang. Es droht die Gefahr, dass die Unwirksamkeit ergriffener Maßnahmen zu spät überhaupt erst festgestellt wird und Menschenrechtsverletzungen und Umweltverstöße in der Zwischenzeit unverändert andauern. Das LkSG hingegen sieht einen einjährigen regelmäßigen Rhythmus vor.
- Die **Pflicht zur Verabschiedung und Umsetzung eines Klimatransitionsplans wurde gestrichen** (Art. 22 CSDDD). Damit entfallen zentrale Pflichten der Unternehmen, um sicherzustellen, dass ihr Geschäftsmodell mit dem 1,5-Grad-Ziel vereinbar ist – eine fatale Entscheidung in Anbetracht der fortschreitenden globalen Klimakrise.
- Die **Obergrenze von finanziellen Sanktionen wurde auf 3 % des weltweiten Nettoumsatzes der Unternehmen gesenkt** (Art. 27 CSDDD). Damit wird die Abschreckungswirkung gegenüber Unternehmen erheblich reduziert.
- Die **EU-weite zivilrechtliche Haftung wurde gestrichen** (Art. 29 CSDDD). Das führt dazu, dass in allen Mitgliedstaaten unterschiedliche Regeln zur Haftung von Unternehmen greifen und es für Betroffene schwieriger sein wird, Zugang zum Recht zu erhalten. Das wird noch dadurch verstärkt, dass die – im LkSG enthaltene – Vorschrift zur **Prozessstandschaft gestrichen** wurde, es für Betroffene also schwieriger wird, sich von Gewerkschaften oder zivilgesellschaftlichen Organisationen vor Gericht unterstützen zu lassen. Außerdem wurde die sog. **kollisionsrechtliche Eingriffsnorm abgeschafft**. Danach wäre die nach der CSDDD-Umsetzung geltende zivilrechtliche Anspruchsgrundlage auch dann anwendbar gewesen, wenn eigentlich – wie bei transnationalen Sachverhalten häufig – das Recht eines anderen Staats zur Anwendung gekommen wäre. Die Streichung bedeutet, dass es für Geschädigte außerhalb der EU – die die CSDDD ja gerade schützen soll – schwieriger wird, diesen Anspruch erfolgreich geltend zu machen.
- Die **Frist zur Umsetzung der Richtlinie sowie zur Anwendung der nationalen Umsetzungsgesetze wurde um jeweils ein Jahr auf Juli 2028 bzw. 2029 verschoben** (Art. 37 CSDDD). Das bedeutet eine nicht nachvollziehbare Verzögerung für den Schutz von Menschenrechten und Umwelt.

3) Gefahr für Rückschritte gegenüber dem LkSG: Drohender Verstoß gegen Verschlechterungs- und Rückschrittsverbot

Wie gesehen, fällt die CSDDD infolge dieser Abschwächungen in einigen Aspekten sogar hinter das aktuelle Schutzniveau des LkSG zurück und begründet damit die Gefahr eines menschenrechtlichen Rückschritts bei der Umsetzung in deutsches Recht. Dies betrifft insbesondere den verringerten Anwendungsbereich, die Beschränkungen der Möglichkeit zur Einholung von Informationen von Geschäftspartnern, die gestrichene Verpflichtung zur Beendigung von Geschäftsbeziehungen, den verlängerten Rhythmus der regelmäßigen Wirksamkeitsprüfung und die Streichung der Prozessstandschaft. In anderen Worten: Bei all diesen Regelungen könnte der deutsche Gesetzgeber auf den Gedanken gekommen, die derzeit strengeren Regelungen des LkSG an die nunmehr schwächeren Regelungen der CSDDD anzupassen.

Ohne die Bewertung der einzelnen Maßnahmen der Bundesregierung in Bezug auf das LkSG vorwegnehmen zu wollen (dazu sogleich unter **III.**), wird an dieser Stelle die rechtliche Einordnung eines solchen potentiellen Rückschritts daher gleichsam „vor die Klammer“ gezogen und erfolgt für alle diese Aspekte gesammelt. Das Ergebnis: Ein menschenrechtlicher Rückschritt würde – nach Einschätzung zahlreicher

renommierter Rechtswissenschaftler*innen⁵³ – sowohl gegen unionsrechtliche Verschlechterungsverbote (dazu unter **II.2.3)a.**) also auch gegen völkerrechtliche Rückschrittsverbote (dazu unter **II.2.3)b.**) verstoßen und wäre demnach rechtswidrig.

Beiden Verboten liegt der Gedanke zugrunde, dass Staaten eine Verpflichtung zur schrittweisen Umsetzung der Menschenrechte haben, deren Ziel es ist, schließlich die „volle Verwirklichung“ der Menschenrechte zu erreichen (siehe etwa Art. 2 Abs. 2 des UN-Sozialpakts⁵⁴). Konsequenterweise folgt daraus, dass Staaten zur Verbesserung oder zumindest Erhaltung des bestehenden Menschenrechtsschutzniveaus verpflichtet sind und Verschlechterungen grundsätzlich unzulässig sind.⁵⁵

a. Unionsrechtliche Verschlechterungs- (und Rückfall-)Verbote und ihr Verhältnis zur Vollharmonisierungspflicht und Art. 1 Abs. 2 S. 2 CSDDD

Das für die CSDDD-Umsetzung relevanteste unionsrechtliche Verschlechterungsverbot findet sich direkt in Art. 1 Abs. 2 S. 1 CSDDD: „This Directive shall not constitute grounds for reducing the level of protection of human, employment and social rights, or of protection of the environment or of protection of the climate provided for by the national law of the Member States or by the collective agreements applicable at the time of the adoption of this Directive.“

Zu diesem Verbot und konkret seiner Bedeutung für den Anwendungsbereich des LkSG führt etwa Prof. Dr. Anne-Christin Mittwoch⁵⁶ überzeugend aus:

„[D]ie Richtlinie [darf] aufgrund des Verschlechterungsverbots des Art. 1 Abs. 2 CSDDD nicht zum Anlass genommen werden, eine Absenkung eines bereits erreichten nationalen Schutzniveaus zu bewirken. Da gemäß Erwägungsgrund 31 der CSDDD und dem Sinn und Zweck der Richtlinie auch die Gestaltung ihres Geltungsbereichs das von ihr erzeugte vom Schutzniveau betrifft, darf der Gesetzgeber bei der Umsetzung den Geltungsbereich und die Anzahl der erfassten Unternehmen nicht verkleinern. Aufgrund der europarechtlichen Vorwirkung von Richtlinien bzw. dem Frustrationsverbot, wonach die Mitgliedstaaten bereits vor der Umsetzung keine Vorschriften erlassen dürfen, die dem Sinn und Zweck der Richtlinie widersprechen, steht Art. 1 Abs. 2 CSDDD bereits ab ihrem Inkrafttreten sowohl einer Änderung der bestehenden Beschäftigungsschwellen des LkSG als auch einer Einführung von Umsatzschwellen entgegen.“

⁵³ Etwa Prof. Dr. Anne-Christin Mittwoch, Prof. Dr. Reingard Zimmer, Prof. Dr. Markus Krajewski, Prof. Dr. Markus Kaltenborn; Einzelnachweise in den folgenden Fußnoten.

⁵⁴ Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, online abrufbar unter: <https://documents.un.org/doc/resolution/gen/nr0/005/03/img/nr000503.pdf?OpenElement> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

⁵⁵ Siehe etwa CESCR, Allgemeine Bemerkung 14 (2000), E/C.12/2000/4, Ziffer 32. Ebenso CESCR, Allgemeine Bemerkung 13 (1999), E/C.12/1999/10, Ziffer 45.

⁵⁶ Mittwoch, Rechtsgutachten: Möglichkeiten und Grenzen der Gestaltung des Anwendungsbereichs des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes (LkSG) bei der Umsetzung der Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD), 2024, online abrufbar unter: https://www.germanwatch.org/sites/default/files/germanwatch_rechtsgutachten_zu_csddd_und_lksg_2024_0.pdf (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

Zum selben Ergebnis kommen auch Prof. Dr. Reingard Zimmer und Helene Langbein⁵⁷ sowie Prof. Dr. Markus Krajewski⁵⁸. Bei Ersteren heißt es deutlich: „Demnach wäre eine Veränderung der Schwellenwerte zu denen der CSDDD bereits ein unzulässiger Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot.“⁵⁹

All diese Ausführungen gelten im Grundsatz für den möglichen Rückschritt bezüglich des Anwendungsbereichs des LkSG ebenso wie für die sonstigen zu befürchtenden Regressionen: die Beschränkung der Möglichkeit zur Einholung von Informationen von Geschäftspartnern, die Streichung der Verpflichtung zur Beendigung von Geschäftsbeziehungen, die Verlängerung des Rhythmus der regelmäßigen Wirksamkeitsprüfung oder die Streichung der Prozessstandschaft. Dabei ist unerheblich, ob diese Vorgaben in Vorschriften der CSDDD enthalten sind, die der Mindest- oder Vollharmonisierungspflicht unterliegen. Letztere wurde zwar ausgeweitet (siehe Art. 4 Abs. 1 CSDDD) und schreibt nunmehr etwa auch für Art. 8 (betrifft u.a. die Einholung von Informationen von Geschäftspartnern) und Art. 15 (betrifft den Rhythmus der Wirksamkeitsprüfung) CSDDD vor, dass die Mitgliedstaaten diese Vorgaben grundsätzlich weder unter- noch überschreiten dürfen. Das Verschlechterungsverbot geht dieser Harmonisierungspflicht aber vor. Dies ergibt sich aus dem klaren Wortlaut von Art. 4 Abs. 1 CSDDD, der regelt: „Without prejudice to Article 1(2)...“. Wie auch Hagel/Wiedmann feststellen, bedeutet dies, „dass auch hinsichtlich der von der Vollharmonisierung erfassten [Artikel] (...) strengere Vorschriften, die bereits zum Zeitpunkt der Annahme der CS3D nach nationalem Recht oder bestehenden Tarifverträgen bestanden, beibehalten werden müssen.“⁶⁰

An dieser Bewertung ändert auch der nun im Rahmen des Omnibus-I-Pakets – offenbar allein im Interesse der Bundesregierung – hineinverhandelte Passus in Art. 1 Abs. 2 S. 2 CSDDD (siehe auch Erwägungsgrund 19b der Omnibus-I-Richtlinie) nichts: „However, the first sentence of this paragraph shall not prevent Member States from adjusting any existing national corporate sustainability due diligence law, in particular its scope, with a view to aligning it with this Directive.“ Damit mag sich zwar die Bundesregierung eine (jedenfalls unionsrechtliche) Absicherung ihrer mutmaßlichen Pläne zur Absenkung des Anwendungsbereichs des LkSG (dazu noch ausführlich unter **III.1.1**) erhofft haben. Der Kompromiss, der auf EU-Ebene gefunden wurde, beinhaltet aber gerade nicht, das Verschlechterungsverbot in Art. 1 Abs. 2 S. 1 CSDDD gänzlich zu streichen. Vielmehr besteht dieses weiterhin unverändert fort, lediglich ergänzt um die soeben zitierte (widersprüchlich anmutende) „Interpretationshilfe“, dass Anpassungen bestehender Sorgfaltspflichtengesetze nicht als eine solche Verschlechterung verstanden werden sollen – sogar wenn der Anwendungs- und damit Wirkungsbereich dieser menschenrechtlichen Schutzgesetze drastisch reduziert wird. Selbst innerhalb der Regelungslogik der CSDDD bliebe damit abzuwarten, wie (Unions-)Gerichte diesen Zusatz interpretieren und mit dem Verschlechterungsverbot der CSDDD in Einklang bringen würden. Dabei wird zu berücksichtigen sein, dass das Verbot in der CSDDD nicht das einzige unionsrechtliche Verschlechterungsverbot ist und sich bereits eine umfassende Rechtsprechungslinie des Gerichtshofs der Europäischen Union (im Folgenden: EuGH) zu den Kriterien dieser Verbote etabliert hat.⁶¹

⁵⁷ Zimmer/Langbein, Abschaffung des deutschen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes – europarechtlich zulässig und sinnvoll?, NZA 2025, 1151.

⁵⁸ Krajewski, Weder Rückschritt noch Frustration – Europa- und völkerrechtliche Grenzen einer Änderung des Lieferkettengesetzes, Verfassungsblog, 21.03.2025, online abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/lksg-menschenrechte/> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

⁵⁹ Zimmer/Langbein, Abschaffung des deutschen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes – europarechtlich zulässig und sinnvoll?, NZA 2025, 1151 (1155).

⁶⁰ Hagel/Wiedmann, Wie muss das LkSG aufgrund der CS3D angepasst werden?, CCZ 2024, 185 (187).

⁶¹ Siehe etwa EuGH ECLI:EU:C:2005:709 = EuZW 2006, 17 – Mangold (EUGH Aktenzeichen C-144/04); GA Tizzano ECLI:EU:C:2005:420 = BeckRS 2005, 159766 – Mangold; EuGH ECLI:EU:C:2009:250 = BeckRS 2009, 70428 – Angelidaki (EUGH Aktenzeichen C-378/07 u.a.); GAin Kokott ECLI:EU:C:2008:686 = BeckRS 2011, 81255 – Angelidaki; EuGH ECLI:EU:C:2010:369 Rn. 27 ff. = EuZW 2010, 796 – Sorge (EUGH Aktenzeichen C-98/09); EuGH ECLI:EU:C:2010:677 Rn. 27 ff. = BeckRS 2010, 560567 – Vino (EUGH Aktenzeichen C-20/10); GA Jääskinen ECLI:EU:C:2011:593 = BeckRS

Darüber hinaus hat der EuGH in seiner Republikka-Entscheidung aber auch ein allgemeines unionsrechtliches Rückfallverbot entwickelt, das Mitgliedstaaten untersagt, den Schutz der in Art. 2 EUV festgeschriebenen Werte – einschließlich der Menschenrechte – zu mindern.⁶² Da es sich bei Art. 2 EUV um Primärrecht handelt, geht dieses Rückfallverbot der CSDDD als bloßem Sekundärrecht vor. Die daraus erwachsende Begründungslast wird im Anwendungsbereich der EU-Grundrechtecharta überdies durch die Rechtfertigungshürden des Art. 52 Abs. 1 EU-Grundrechtecharta – ebenfalls Primärrecht – verschärft. Dabei spielt auch die sog. Doktrin der „legitimate expectations“ als einer der allgemeinen Rechtsgrundsätze der EU (und damit ebenso Primärrecht) eine Rolle: Der EuGH fragt im Falle einer Überarbeitung bestehenden Unionsrechts, das die EU-Grundrechtecharta umsetzt, nicht nur nach seiner Vereinbarkeit mit der Charta, sondern auch danach, ob Wirtschaftsteilnehmer und von der Charta geschützte Personen ein schutzwürdiges Vertrauen in dessen Fortbestand entwickelt haben.⁶³ Dieser Vertrauensschutz ist auch dem deutschen Recht nicht fremd und ließe sich durchaus auch auf mitgliedstaatliche Umsetzungsmaßnahmen übertragen. Selbst wenn also das Verschlechterungsverbot der CSDDD Abschwächungen des LkSG in Umsetzung der Richtlinie nicht entgegenstehen sollten, bestünden diese – in der Normhierarchie vorrangigen – Rechtfertigungsanforderungen fort, sollte sich die Bundesregierung tatsächlich entscheiden, den Schutzstandard des LkSG in Umsetzung der Richtlinie abzusenken.

b. Völkerrechtliche Rückschrittsverbote

Im Übrigen folgt dasselbe Ergebnis auch aus völkerrechtlichen Rückschrittsverboten. Ein solches ergibt sich vor allem aus Art. 2 Abs. 1 des UN-Sozialpakts, findet sich aber auch in zahlreichen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zur Europäischen Konvention für Menschenrechte (EMRK) (sowie anderer regionaler Menschengerichtshöfe) wieder.⁶⁴ Erwähnung findet es auch in internationalen Soft-Law-Instrumenten.⁶⁵ Dabei stehen Unions- und (bindendes) Völkerrecht grundsätzlich im selben Rang der Normhierarchie, sodass eine etwaige Rechtfertigung nach Unionsrecht keinesfalls ohne Weiteres einen Verstoß gegen (sonstiges) Völkerrecht „heilen“ würde. Vielmehr bindet das Völkerrecht auch die Organe der Union beim Erlass von Rechtsakten⁶⁶. In anderen Worten: Selbst wenn

2011, 81466 – Jansen (EUGH Aktenzeichen C-313/10); EuGH ECLI:EU:C:2009:269 Rn. 103 ff. = BeckRS 2010, 87330 – Koukou (EUGH Aktenzeichen C-519/08); EuGH ECLI:EU:C:2009:727 Rn. EUGH Randnummer 11 = BeckRS 2011, 87168 – Lagoudakis (EUGH Aktenzeichen C-162/08 u.a.); EuGH ECLI:EU:C:2011:19 Rn. 62 ff. = BeckRS 2011, 80565 – Berkizi-Nikolakaki (EUGH Aktenzeichen C-272/10); EuGH ECLI:EU:C:2010:418 Rn. 44 = EuZW 2010, 665 – Bulicke (EUGH Aktenzeichen C-246/09).

⁶² Simanovski, „Ein Schritt vorwärts, keiner zurück“, Verfassungsblog, 13.06.2024, online abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/ein-schritt-vorwaerts-keiner-zurueck/> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026); Frydinger, The Legal Validity of the Omnibus Package: A Charter Rights Analysis, 2025, p. 9 ff., online abrufbar unter: <https://drive.google.com/file/d/1zKT3sPOkpsz7tZC2N9pYE5yi2jM68EwE/view> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

⁶³ Frydinger, The Legal Validity of the Omnibus Package: A Charter Rights Analysis, 2025, p. 9 f., m.w.N. online abrufbar unter: <https://drive.google.com/file/d/1zKT3sPOkpsz7tZC2N9pYE5yi2jM68EwE/view> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

⁶⁴ Siehe etwa EGMR, Diaconeasa v. Romania, 53162/21, Urteil vom 20.02.2024; EGMR, McDonald v. the United Kingdom, 4241/12, Urteil vom 20.05.2014; EGMR, Guerra and Others v. Italy, 14967/89, Urteil vom 19.02.1998; EGMR, Önerıldız v. Turkey [GC], 48939/99, Urteil vom 30.11.2004; dazu ausführlicher Frydinger, The Legal Validity of the Omnibus Package: A Charter Rights Analysis, 2025, p. 8, online abrufbar unter: <https://drive.google.com/file/d/1zKT3sPOkpsz7tZC2N9pYE5yi2jM68EwE/view> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

⁶⁵ Dazu ausführlicher Frydinger, The Legal Validity of the Omnibus Package: A Charter Rights Analysis, 2025, p. 8, online abrufbar unter: <https://drive.google.com/file/d/1zKT3sPOkpsz7tZC2N9pYE5yi2jM68EwE/view> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

⁶⁶ Siehe etwa EuGH ECLI:EU:C:2011:864 – Air Transport Association of America et al (EuGH Aktenzeichen: Rs. C-366/10).

sich aus dem nunmehr hinzugefügten Satz in Art. 2 Abs. 1 S. 2 CSDDD ergeben sollte, dass das unionsrechtliche Verschlechterungsverbot für oben genannte Rückschritte gegenüber dem LkSG nicht gilt, würden diese noch immer gegen Völkerrecht verstoßen und Deutschland müsste sich dafür verantworten.⁶⁷

Das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR), die unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution der Bundesrepublik Deutschland, führt dazu in seiner Stellungnahme⁶⁸ aus:

„Der Grundsatz des [völkerrechtlichen] Rückschrittsverbots besagt, dass die von Unterzeichnerstaaten erzielten Fortschritte mit Blick auf das erreichte Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungsniveau nicht ausgehöhlt werden dürfen. Wenn sich ein Unterzeichnerstaat einmal dazu entschließt, den Schutz der Rechte aus dem UN-Sozialpakt umzusetzen, geht er gleichzeitig die Verpflichtung ein, das damit geschaffene Schutzniveau der anerkannten Rechte aufrechtzuerhalten, nicht aufzuheben oder zu verringern.“⁶⁹

Dabei weist das DIMR nach einer Analyse der Spruchpraxis des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) und weiterer Vertragsorgane explizit darauf hin, dass „der Sozialpakt-ausschuss sowie die anderen UN-Vertragsorgane das Rückschrittsverbot ernst nehmen und Staaten eine Begründungspflicht nach den (...) vom Ausschuss definierten, Kriterien auferlegen.“⁷⁰ Daraus folgert das DIMR konkret für eine Absenkung des Anwendungsbereichs des LkSG:

„Sollte Deutschland nun im Wege des Umsetzungsprozesses der CSDDD diese deutliche Reduzierung der vom Anwendungsbereich erfassten deutschen Unternehmen übernehmen und den Anwendungsbereich des LkSG entsprechend anpassen, stellt dies zunächst eine Verschlechterung gegenüber der aktuellen Rechtslage und dem bisherigen Schutzniveau mit Blick auf die Auswirkungen deutscher Unternehmen dar. (...) Deutschland (...) [wäre] nach dem UN-Sozialpakt dazu verpflichtet, darzulegen, inwieweit die Maßnahme „Reduzierung des Anwendungsbereichs“ die vom Ausschuss etablierten Kriterien erfüllt.“⁷¹

Auch diese Erwägungen lassen sich im Grundsatz auf weitere mögliche Rückschritte, wie etwa Beschränkungen der Möglichkeit zur Einholung von Informationen von Geschäftspartnern, eine Streichung der Verpflichtung zur Beendigung von Geschäftsbeziehungen, eine Verlängerung des Rhythmus der regelmäßigen Wirksamkeitsprüfung oder eine Abschaffung der Prozessstandschaft nach dem LkSG, übertragen. Auch insofern würde die Bundesregierung also eine Rechtfertigungslast treffen.

Dass dabei die zuletzt immer wieder vorgebrachten Argumente des „Bürokratieabbaus“ nicht genügen dürften, um solche Abschwächungen zu begründen, erläutert Prof. Dr. Markus Krajewski⁷²:

„[D]er WSK-Ausschuss [hat] deutlich gemacht, dass die einseitige Priorisierung von Unternehmensinteressen einen Rückschritt jedenfalls nicht ohne Weiteres rechtfertigen

⁶⁷ So auch Schönfelder/Streibelt, Only Half Thrown Under the Bus – The CSDDD and LkSG after Omnibus I, Verfassungsblog, 17.12.2025, online abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/omnibus-lksg/> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

⁶⁸ Deutsches Institut für Menschenrechte, Stellungnahme: Schutzniveau des Lieferkettengesetzes erhalten – Zum Rückschrittsverbot des UN-Sozialpakts, 2024, online abrufbar unter: https://media.business-humanrights.org/media/documents/DIMR_Stellungnahme_Schutzniveau_des_Lieferkettengesetzes_erhalten_2.pdf (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

⁶⁹ A.a.O., S. 3.

⁷⁰ A.a.O., S. 6.

⁷¹ A.a.O., S. 8 f.

⁷² Krajewski, Weder Rückschritt noch Frustration – Europa- und völkerrechtliche Grenzen einer Änderung des Lieferkettengesetzes, Verfassungsblog, 21.03.2025, online abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/lksg-menschenrechte/> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

kann (...). Vor diesem Hintergrund wäre es nicht ausreichend, wenn eine neue Bundesregierung eine Änderung des LkSG ausschließlich mit einer Vereinfachung des bürokratischen Aufwandes für Unternehmen begründen würde. Vielmehr müsste sie ausführlich darstellen, warum eine geplante Änderung Vorteile mit sich bringt, die gegenüber dem Absenken des menschenrechtlichen Schutzstandards überwiegen. Es käme dabei auch nicht darauf an, ob sich das bestehende Schutzniveau tatsächlich ändern würde. Die Bundesregierung könnte also nicht argumentieren, dass sich das LkSG in der Praxis noch gar nicht auf den Schutz der Menschenrechte ausgewirkt habe. Vielmehr würde das Niveau des Menschenrechtsschutzes in den Lieferketten im status quo ante mit der Gesetzesänderung verglichen.“

Zutreffend weisen schließlich auch Prof. Dr. Markus Kaltenborn und Ricarda Rahn nochmals explizit darauf hin, dass die vielfach angestrebten Vereinfachungen für Unternehmen eben gerade „keine Effizienzgewinne für den Menschenrechtsschutz“ bedeuten, „sondern (...) mit eher gegenteiligen Effekten verbunden sein werde[n]“.⁷³ Eine Rechtfertigung dürfte der Bundesregierung daher nur schwerlich gelingen.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass jegliche Abschwächungen des LkSG in Umsetzung der nun neu verhandelten CSDDD einen Verstoß sowohl gegen Unions- als auch Völkerrecht darstellen dürften. Dies sollte die Bundesregierung bei der Umsetzung der Richtlinie und ihren weiteren ergriffenen und geplanten Maßnahmen zum LkSG unbedingt entsprechend berücksichtigen (dazu ausführlich unter **III.6.**).

III. Frage 2: Bewertung der ergriffenen und geplanten Maßnahmen der Bundesregierung in Bezug auf das LkSG

Obwohl seit Inkrafttreten des LkSG erst knapp drei Jahre vergangen sind, haben sowohl die vorherige als auch die aktuelle Bundesregierung bereits eine ganze Reihe an Maßnahmen in Bezug auf das LkSG ergriffen, um Einfluss auf dessen Umsetzung oder Ausgestaltung zu nehmen. Einige dieser Maßnahmen finden auch im 16. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik Erwähnung, wie etwa die beabsichtigte Begrenzung des persönlichen Anwendungsbereichs „auf nur noch rund ein Drittel und damit weniger als 1.000 Unternehmen der bisher unter das LkSG fallenden Unternehmen“⁷⁴ (dazu unter **III.1.1.**)), das Absehen „von einer Sanktionierung bei Verstößen gegen Berichtspflichten nach dem LkSG“⁷⁵ (dazu unter **III.1.2.**) und das „Sofortprogramm für untergesetzliche Maßnahmen zur praxisnahen Anwendung des LkSG, auch im Lichte der Vorgaben der CSDDD“⁷⁶ (dazu unter **III.2.**).

Hinzu kamen seither Anträge der CDU/CSU- und FDP-Fraktionen zur Aufhebung des Lieferkettengesetzes (dazu unter **III.3.**) sowie unter der derzeitigen Bundesregierung der „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes – Entlastung der Unternehmen durch anwendungs- und vollzugsfreundliche Umsetzung“ (dazu unter **III.4.**) und die Weisung an das BAFA „LkSG / Weisung in Umsetzung des Koalitionsvertrags“ (dazu unter **III.5.**). Bis Juli 2028 ist überdies die Umsetzung der CSDDD in deutsches Recht durch Anpassung des LkSG zu erwarten (dazu unter **III.6.**).

Bemerkenswerterweise handelt es sich bei keiner dieser Maßnahmen um Schritte mit dem Ziel, die oben (siehe **II.1.**) dargelegten Defizite im Gesetzestext des LkSG und seiner Umsetzung zu adressieren. Vielmehr zielen alle diese Maßnahmen primär darauf ab, Unternehmen zu entlasten – auf Kosten derjenigen, die von Menschenrechtsverletzungen und Umweltverstößen in den Lieferketten dieser Unternehmen

⁷³ Kaltenborn/Rahn, Zwischen Entlastung und Entkernung, Verfassungsblog, 22.10.2025, online abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/lieferkettengesetz-berichtspflicht-reform/> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

⁷⁴ 16. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik, S. 102, online abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/144/2014480.pdf> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

⁷⁵ A.a.O., S. 100.

⁷⁶ A.a.O., S. 102.

betroffen sind. Ersteren Aspekt gesteht auch die damalige Bundesregierung in ihrem Bericht ausdrücklich zu: „Die Bundesregierung nimmt Bedacht darauf, dass die mit Sorgfalts- und Berichtspflichten verbundenen administrativen Lasten konsequent begrenzt werden.“⁷⁷

Der folgende Teil unserer Stellungnahme geht auf einige dieser Maßnahmen und ihre Bewertung, sowohl aus rechtlicher Sicht als auch aus der Perspektive von Rechteinhaber*innen, im Einzelnen ein. Der Fokus soll dabei auf solche Aspekte gelegt werden, die auch aktuell weiterhin von Relevanz sind, etwa weil sie derzeitige oder zukünftige Maßnahmen betreffen, oder weil es sich um Absichtsbekundungen handelt, die auch von der aktuellen Bundesregierung geteilt zu werden scheinen.

1. Wachstumsinitiative der (damaligen) Bundesregierung „Neue wirtschaftliche Dynamik für Deutschland“, Juli 2024

Am 5. Juli 2024 legte die damalige Bundesregierung die „Wachstumsinitiative – neue wirtschaftliche Dynamik für Deutschland“ vor.⁷⁸ Abschnitt 15 beschäftigte sich mit dem LkSG. Auch hier wurde zunächst betont, es gelte, „unverhältnismäßige Belastungen der Unternehmen zu vermeiden“.⁷⁹ Die Wahrung der Menschenrechte hingegen wurde nicht erwähnt.

Konkret sind insbesondere zwei Maßnahmen aus (menschen-)rechtlicher Perspektive bedenklich, die auch im 16. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik⁸⁰ explizit erwähnt werden: die angekündigte Verringerung des Anwendungsbereichs des LkSG (dazu unter **III.1.1**) und die Fälligkeitsverschiebung der nach dem LkSG einzureichenden Berichte (dazu unter **III.1.2**).

1) Verringerung des Anwendungsbereichs des LkSG – Drohender Verstoß gegen Verschlechterungs- und Rückschrittsverbot

So kündigte die Bundesregierung zum einen an, die CSDDD „1:1 so bürokratiearm wie möglich um[zu]setzen“. Damit würden „noch in dieser Legislaturperiode nur noch rund ein Drittel und damit weniger als 1.000 Unternehmen der bisher unter das LkSG fallenden Unternehmen direkt erfasst.“⁸¹ Damit war gemeint, den Anwendungsbereich des LkSG an denjenigen der CSDDD anzupassen und folglich entsprechend zu verringern.

Auch wenn es zur Umsetzung dieser Pläne bekanntlich sowohl wegen des Omnibus-I-Pakets als auch der vorzeitigen Neuwahlen in Deutschland nicht mehr kam, soll dieses Vorhaben an dieser Stelle dennoch kurz Erwähnung finden. Denn auch nach dem Abschluss der Neuverhandlung der CSDDD fällt der Anwendungsbereich der Richtlinie bedauerlicherweise erheblich geringer aus als derjenige des LkSG. Im Vergleich zur ursprünglichen Fassung der CSDDD wurde dieser sogar noch weiter verkleinert, sodass

⁷⁷ Ebenda.

⁷⁸ Bundesregierung, Wachstumsinitiative – neue wirtschaftliche Dynamik für Deutschland, 05.07.2024, online abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/976074/2297962/ab6633b012bf78494426012fd616e828/2024-07-08-wachstumsinitiative-data.pdf?download=1> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

⁷⁹ A.a.O., S. 10.

⁸⁰ 16. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik, S. 100 und 102, online abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/144/2014480.pdf> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

⁸¹ Bundesregierung, Wachstumsinitiative – neue wirtschaftliche Dynamik für Deutschland, 05.07.2024, S. 10, online abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/976074/2297962/ab6633b012bf78494426012fd616e828/2024-07-08-wachstumsinitiative-data.pdf?download=1> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

statt der derzeit vom LkSG erfassten circa 5.200 Unternehmen⁸² nur noch etwa 120⁸³ bis 150⁸⁴ Unternehmen in Deutschland – das heißt lediglich zwei bis drei Prozent – vom Anwendungsbereich erfasst wären. Es steht (gerade auch in Anbetracht der nunmehr verhandelten Einfügung des Art. 1 Abs. 2 S. 2 CSDDD, siehe dazu bereits oben unter **II.2.3)a.)** zu befürchten, dass auch die derzeitige Bundesregierung eine Anpassung des LkSG an diesen Anwendungsbereich anstreben wird.

Aus der Perspektive von Rechteinhaber*innen wäre dies fatal. Schon jetzt sind viele deutsche Unternehmen, deren Lieferketten von Menschenrechtsverletzungen und Umweltverstößen betroffen sind, nicht vom LkSG erfasst. Geschädigten Arbeiter*innen oder Anwohner*innen steht somit in diesen Fällen kein Zugang zu Recht nach dem LkSG offen. Sollte die Zahl der bislang erfassten Unternehmen aber nun derart drastisch um 97 bis 98 Prozent sinken, würde das die ohnehin limitierten Rechtsschutzmöglichkeiten Betroffener weiter einschränken.

Eine solche Verschlechterung des menschenrechtlichen Schutzniveaus hätte zudem, wie gesehen, auch rechtliche Konsequenzen: Eine Anpassung des Anwendungsbereichs des deutschen LkSG in Umsetzung der CSDDD an die dortigen Schwellenwerte würde sowohl gegen unionsrechtliche Verschlechterungsverbote als auch gegen völkerrechtliche Rückschrittsverbote verstoßen. Die Bundesregierung müsste sich daher für die vorgeschlagene Abschwächung des Gesetzes potentiell vor (Unions-)Gerichten, der EU-Kommission und dem UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verantworten (siehe dazu bereits ausführlich oben unter **II.2.3))**.

Daraus folgt, dass der deutsche Gesetzgeber den derzeitigen Anwendungsbereich des LkSG zwingend beibehalten muss (sofern er ihn nicht ausweiten will). Sowohl die damaligen Pläne der Bundesregierung zur Verringerung der Zahl erfasster Unternehmen als auch derzeit diskutierte Vorstöße in ähnlicher Richtung wären rechtswidrig.

2) Fälligkeitsverschiebung der nach dem LkSG einzureichenden Berichte – Verstoß gegen LkSG und Gewaltenteilungsprinzip

Auch die Fälligkeitsverschiebung der nach dem LkSG einzureichenden Unternehmensberichte, die in der Wachstumsinitiative vorgesehen war und seither (bis zur gänzlichen Einstellung der Berichtsprüfung nach der entsprechenden Weisung der aufsichtführenden Bundesministerien (dazu sogleich unter **III.5.))** verlängert wurde, begegnet rechtlichen Bedenken.

Das LkSG schreibt in § 10 Abs. 2 vor, dass Unternehmen jährlich einen Bericht über die Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten erstellen und öffentlich zugänglich machen müssen. Dieser Bericht ist nach § 12 Abs. 1 LkSG auch beim BAFA einzureichen, das diesen gem. § 13 LkSG prüft. Dies ist wichtig, um Transparenz zu schaffen und der Öffentlichkeit ebenso wie Betroffenen die Möglichkeit zu geben, die Einhaltung des LkSG durch die Unternehmen zu kontrollieren. Zugleich erlaubt dies dem BAFA die effektive Ausübung seiner Kontrollfunktion.

Die Wachstumsinitiative sah nun aber (weitestgehend wortgleich zu den Ausführungen im 16. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik⁸⁵) vor, bis zum Inkrafttreten der Corporate

⁸² Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke, Frage 17, 08.09.2025, BT-Drucks. 21/1024, online abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/21/010/2101024.pdf> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

⁸³ Initiative Lieferkettengesetz, Pressestatement: Erpressung statt Verantwortung: Rechtsausschuss stimmt für Kahlschlag bei der EU-Lieferkettenrichtlinie, 13.10.2025, online abrufbar unter: <https://lieferkettengesetz.de/pressemitteilung/erpressung-statt-verantwortung-rechtsausschuss-stimmt-fuer-kahlschlag-bei-der-eu-lieferkettenrichtlinie/> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

⁸⁴ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke, Frage 20, 08.09.2025, BT-Drucks. 21/1024, online abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/21/010/2101024.pdf> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

⁸⁵ 16. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik, S. 100, online abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/144/2014480.pdf> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

Sustainability Reporting Directive (CSRD) „von einer Sanktionierung bei Verstößen gegen Berichtspflichten nach dem LkSG ab[zu]sehen“. Das BAFA wiederum setzte dies durch einen fortlaufend angepassten „aktuellen Hinweis“ auf seiner Website um, wonach es „erstmalig zum Stichtag 1. Januar 2026 das Vorliegen der Berichte nach dem LkSG sowie deren Veröffentlichung prüfen“ werde⁸⁶ – statt bereits im Jahr 2023.

Diese Verwaltungspraxis dürfte mit dem LkSG nicht vereinbar sein. Sowohl die Berichtsprüfung durch das BAFA als auch die Berichtseinreichung durch die Unternehmen sieht das LkSG nämlich verpflichtend vor. Dabei hat sich der Gesetzgeber entschieden, dem BAFA kein Ermessen bezüglich dieser Prüfung einzuräumen. § 13 Abs. 1 LkSG schreibt vor: „Die zuständige Behörde prüft, ob 1. der Bericht nach § 10 Absatz 2 Satz 1 vorliegt und 2. die Anforderungen nach § 10 Absatz 2 und 3 eingehalten wurden.“ Das bedeutet: Das BAFA kann nicht nur, sondern es *muss* die Unternehmensberichte prüfen.⁸⁷ Eine stattdessen eigenmächtige Fälligkeitsverschiebung durch die Bundesregierung und das BAFA ohne entsprechende gesetzliche Grundlage erscheint nicht zuletzt mit Blick auf das in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG verankerte Gewaltenteilungsprinzip problematisch.

BMW und BMAS sollten daher ihre zwischenzeitlich erteilte Weisung insofern aufheben (dazu mehr unter III.5.) und das BAFA sollte die von Gesetzes wegen vorgesehene Prüfung der Berichte unverzüglich wieder aufnehmen.

2. „Sofortprogramm für untergesetzliche Maßnahmen zur praxisnahen Anwendung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes, auch im Lichte der Vorgaben der EU-Lieferketten-Richtlinie“ des BMWK und des BMAS (unter damaliger Leitung), September 2024 – Fortschreibung einer zu zurückhaltenden Durchsetzungspraxis

Im September 2024 erließen BMW und BMAS unter damaliger Leitung überdies ein „Sofortprogramm für untergesetzliche Maßnahmen zur praxisnahen Anwendung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes, auch im Lichte der Vorgaben der EU-Lieferketten-Richtlinie“⁸⁸, welches durch eine entsprechende Weisung an das BAFA operationalisiert wurde.

Darin finden sich aus Perspektive von Rechteinhaber*innen durchaus begrüßenswerte (und aus rechtlicher Sicht unbedenkliche) Maßnahmen. Dazu zählt zum Beispiel die Konkretisierung des risikobasierten Ansatzes, die hoffentlich dazu beigetragen hat, dass sich Unternehmen auf den Teil ihrer Lieferkette konzentrieren, in dem die menschenrechtlichen und umweltbezogenen Risiken am gravierendsten sind – nämlich am Beginn. Sinnvoll sind etwa auch die Maßnahmen zur Entlastung kleinerer und mittlerer Unternehmen (KMUs), die häufig durch eine falsche Anwendung des Gesetzes belastet werden, der das BAFA unbedingt entschieden entgegenzutreten sollte.⁸⁹ Dasselbe gilt grundsätzlich auch für Leitlinien zur Nutzung von Audits, Standards und Zertifizierungen; vorausgesetzt, dass diese klarstellen, dass Unternehmen dadurch nicht die Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten auf Dritte abwälzen können.⁹⁰

⁸⁶ Archivierte Website des BAFA vom 29. September 2025, online abrufbar unter: https://web.archive.org/web/20250929163412/https://www.bafa.de/DE/Lieferketten/Berichtspflicht/berichtspflicht_node.html (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

⁸⁷ Siehe etwa auch Depping/Walden/Kaufmann/Böhm LkSG § 13 Rn. 5.

⁸⁸ BMW, BMAS, Sofortprogramm für untergesetzliche Maßnahmen zur praxisnahen Anwendung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes, auch im Lichte der Vorgaben der EU-Lieferketten-Richtlinie, 23.09.2024, online abrufbar unter: https://www.csr-in-deutschland.de/DE/Service/Meldungen/2024/sofortprogramm-massnahmen-praxisnahe-anwendung-lksg.html?cms_templateQueryString=sofortprogramm+untergesetzlich (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

⁸⁹ Mehr dazu ECCHR, Q&A Zwei Jahre Deutsches Lieferkettengesetz, 2024, Frage 4, online abrufbar unter: https://www.ecchr.eu/fileadmin/Q_As/Q_A_Zwei_Jahre_LkSG.pdf, (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

⁹⁰ Siehe dazu etwa BAFA, Handreichung: Standards, Audits und Zertifizierungen als Instrumente im Sorgfaltsprozess, 2024, online abrufbar unter: https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Lieferketten/handreichung_standards_audits_und_zertifizierungen.html (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

Aus Sicht von Rechteinhaber*innen bedauerlich hingegen ist, dass auch im Rahmen dieses Sofortprogramms der Fokus ausschließlich auf die Belange der verpflichteten Unternehmen gelegt wurde, wie etwa in der Maßnahme „Vertiefter Austausch mit der Wirtschaft“ oder im Abschnitt „Weitere Aktivitäten zur Unterstützung von Unternehmen bei ihrem Nachhaltigkeitsmanagement“ deutlich wird. Dieser Eindruck wird auch durch die im 16. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik benannten weiteren Maßnahmen zur „umfassenden Unterstützung“ von Unternehmen bestätigt.⁹¹ Die Bundesregierung scheint damit ihren „auf Unterstützung und Kontrolle gleichermaßen setz[enden]“⁹² Durchsetzungsansatz fortzuführen und, wie es im Sofortprogramm heißt, für diesen auch mit Blick auf die zukünftige Durchsetzung der CSDDD in anderen EU-Mitgliedstaaten zu „werben“. Gerade solche Programme der Bundesregierung tragen aber dazu bei, dass das BAFA seinen allzu unternehmensfreundlichen Kurs fortsetzt und im Gegenzug die Interessen und Informationsbedarfe Betroffener in seiner Praxis zu wenig berücksichtigt (siehe dazu bereits unter **II.1.**).

Die aktuelle Bundesregierung sollte diesen Ansatz dringend überdenken und eine wirksame Durchsetzung des Gesetzes unter enger Einbeziehung von Rechteinhaber*innen sicherstellen (dazu mehr unter **IV.**).

3. Anträge der CDU/CSU- und FDP-Fraktionen zur Aufhebung des Lieferkettengesetzes, Dezember 2024 – Abgewendeter Verstoß gegen Verschlechterungs- und Rückschrittsverbot

Auch wenn die FDP im Dezember 2024 die damalige Bundesregierung bereits verlassen hatte und es sich damit streng genommen nicht (mehr) um die Maßnahme einer Regierungspartei handelte, soll an dieser Stelle der Vollständigkeit halber auch kurz auf die damaligen Anträge der CDU/CSU- und FDP-Fraktionen im Bundestag zur Aufhebung des LkSG⁹³ eingegangen werden.

Dies scheint nicht zuletzt rein vorsorglich angebracht, da auch die derzeitige Bundesregierung immer wieder mit der Forderung bzw. Ankündigung einer Abschaffung des LkSG kokettiert. So heißt es etwa im Koalitionsvertrag 2025⁹⁴ höchst missverständlich, das LkSG werde abgeschafft. Im nachfolgenden Satz wird dies dann dahingehend konkretisiert, dass es lediglich in absehbarer Zukunft durch ein (weitestgehend inhaltsgleiches) „Gesetz über die internationale Unternehmensverantwortung“ in Umsetzung der CSDDD ersetzt werde. Hinzu kommen zahlreiche Äußerungen von Regierungsmitgliedern wie etwa Bundeskanzler Friedrich Merz, der bisweilen in Missachtung des Koalitionsvertrags nicht nur irreführend von einer Aufhebung des deutschen LkSG sprach, sondern auch noch die Aufhebung der CSDDD forderte.⁹⁵

Es steht außer Frage, dass ein solcher Schritt nicht nur fatale Auswirkungen auf all diejenigen hätte, die von den Wirtschaftsaktivitäten deutscher Unternehmen negativ betroffen sind, sondern auch in eklatantem Widerspruch zu den empirisch belegten Erkenntnissen der letzten „Großen Koalition“ steht – die ja

⁹¹ 16. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik, S. 101, online abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/144/2014480.pdf> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026);

⁹² Rechenschaftsbericht 2023 nach dem Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, S. 3, online abrufbar unter: https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Lieferketten/rechenschaftsbericht_2023.html?nn=1469788 (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

⁹³ Siehe etwa Deutscher Bundestag, Entwürfe zur Aufhebung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes erörtert, 05.12.2024, online abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2024/kw49-de-aufhebung-lieferkettensorgfaltsgesetz-1032634> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

⁹⁴ CDU, CSU, SPD, Verantwortung für Deutschland – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode, 2025, Zeile 1909 ff., online abrufbar unter: https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

⁹⁵ Siehe etwa, Tagesschau, Neuer Streit über die Lieferkettenrichtlinie?, 14.05.2025, online abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/weltwirtschaft/lieferketten-reform-koalition-100.html> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

gerade zur Verabschiedung des LkSG geführt hatten (siehe dazu bereits oben unter II.). Rein vorsorglich sei an dieser Stelle aber auch nochmals darauf hingewiesen, dass nicht nur eine Abschwächung in einzelnen Aspekten (siehe dazu bereits oben unter II.2.3)), sondern selbstverständlich erst recht auch eine vollständige Abschaffung (oder Aussetzung) des LkSG (und im Übrigen auch der CSDDD)⁹⁶ gegen unionsrechtliche Verschlechterungsverbote sowie völkerrechtliche Rückschrittsverbote verstoßen würden.⁹⁷

Die aktuelle Bundesregierung sollte daher die anhaltenden Spekulationen um eine Abschaffung bzw. Aussetzung sowohl des LkSG als auch der CSDDD dringend beenden.

4. Gesetzentwurf der (derzeitigen) Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes – Entlastung der Unternehmen durch anwendungs- und vollzugsfreundliche Umsetzung“, September 2025 – Drohender Verstoß gegen Verschlechterungs- und Rückschrittsverbot

In ihrem Koalitionsvertrag 2025 hat die derzeitige Bundesregierung vereinbart, das LkSG vor seiner endgültigen Ersetzung durch ein CSDDD-Umsetzungsgesetz zunächst in einigen Punkten zu ändern.⁹⁸ Dementsprechend hat sie am 29. August 2025 einen Referent*innenentwurf „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes – Entlastung der Unternehmen durch anwendungs- und vollzugsfreundliche Umsetzung“⁹⁹ vorgelegt. Den Verbänden wurden nur wenige Stunden Zeit eingeräumt, sich zu diesem zu äußern.¹⁰⁰ Schon wenige Tage danach, am 03. September 2025 beschloss das Kabinett den entsprechenden Regierungsentwurf zur Änderung des LkSG¹⁰¹ unverändert, der daraufhin dem Bundesrat zugeleitet wurde. Eine Verabschiedung im Bundestag steht zum Zeitpunkt der Abfassung dieser Stellungnahme noch immer aus.

Da die mit dem Entwurf vorgelegten Gesetzesänderungen das LkSG und seine Schutzwirkung für Menschenrechte und Umwelt weltweit massiv abschwächen würden, hat sich das ECCHR in seiner damaligen Stellungnahme¹⁰² in aller Entschiedenheit gegen die Pläne der Bundesregierung gewandt. Unsere Kritik richtet sich vor allem gegen

⁹⁶ Dazu etwa Kaltenborn/Rahn, Zwischen Entlastung und Entkernung, Verfassungsblog, 22.10.2025, online abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/lieferkettengesetz-berichtspflicht-reform/> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

⁹⁷ So ausdrücklich auch Krajewski, Weder Rückschritt noch Frustration – Europa- und völkerrechtliche Grenzen einer Änderung des Lieferkettengesetzes, Verfassungsblog, 21.03.2025, online abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/lksg-menschenrechte/> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026); Zimmer/Langbein, Abschaffung des deutschen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes – europarechtlich zulässig und sinnvoll?, NZA 2025, 1151 (1155); Deutsches Institut für Menschenrechte, Stellungnahme: Schutzniveau des Lieferkettengesetzes erhalten – Zum Rückschrittsverbot des UN-Sozialpakts, 2024, online abrufbar unter: https://media.business-humanrights.org/media/documents/DIMR_Stellungnahme_Schutzniveau_des_Lieferkettengesetzes_erhalten_2.pdf (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

⁹⁸ CDU, CSU, SPD, Verantwortung für Deutschland – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode, 2025, Zeile 1909 ff., online abrufbar unter: https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

⁹⁹ BMAS, Referentenentwurf: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes – Entlastung der Unternehmen durch anwendungs- und vollzugsfreundliche Umsetzung, 29.08.2025, online abrufbar unter: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Referentenentwuerfe/entwurf-gesetz-aenderung-lieferkettensorgfaltspflichtengesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

¹⁰⁰ Alle Stellungnahmen sind online einsehbar unter <https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-und-Gesetzesvorhaben/gesetz-zur-aenderung-des-lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes.html> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

¹⁰¹ Bundesregierung, Gesetzentwurf: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes – Entlastung der Unternehmen durch anwendungs- und vollzugsfreundliche Umsetzung, 03.09.2025, online abrufbar unter https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Regierungsentwuerfe/reg-gesetz-zur-aenderung-des-lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

¹⁰² ECCHR, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes, 29.08.2025, online abrufbar unter https://www.ecchr.eu/fileadmin/Publikationen/250829_ECCHR_Stellungnahme_Referentenentwurf_Aenderung_LkSG.pdf (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

- die geplante vollständige **Abschaffung der Berichtspflichten**,
- den Vorschlag, **Verstöße gegen die Pflicht zur Risikoanalyse sowie regelmäßige Wirksamkeitsprüfungen und entsprechende Anpassungen nicht mehr als Ordnungswidrigkeitsverstöße** einzustufen,
- die vorgesehene **Verengung der Sanktionsmöglichkeiten**, sowie
- den vollständigen **Ausschluss von Verstößen gegen umweltbezogene Sorgfaltspflichten aus der Liste der Ordnungswidrigkeitstatbestände**.

Erklärtes Ziel der Gesetzesänderung ist ebenso wie bei den zuvor betrachteten Maßnahmen, „administrative Lasten für Unternehmen zu begrenzen und die Anwendungs- und Vollzugsfreundlichkeit zu erhöhen“.¹⁰³ Gegen diese Anliegen mag im Grundsatz zwar nichts einzuwenden sein. Doch es ist nicht ersichtlich, wie die vorgelegten Änderungen die Anwendung und den Vollzug des Gesetzes erleichtern oder effektiver gestalten sollen. Im Gegenteil drohen mit der geplanten Abschaffung von Berichtspflichten und der Einschränkung von Sanktionsmöglichkeiten entscheidende Anreize zum Bemühen um ein frühzeitiges Erkennen und Verhüten von Risiken durch Unternehmen in ihren Lieferketten zu entfallen. Gleichzeitig würde es dem BAFA durch eine erhebliche Begrenzung seiner Informations- und Handlungsmöglichkeiten erschwert, frühzeitig und effektiv steuernd einzugreifen. Denn die im Gesetz enthaltenen Berichtspflichten und Sanktionsmöglichkeiten, etwa in Form von Bußgeldern, sind kein Selbstzweck und auch keine unnötige administrative Last für Unternehmen oder Behörden. Sie dienen vielmehr dem Ziel, die Unternehmen als Adressaten des Gesetzes zur Einhaltung und wirksamen Umsetzung ihrer menschenrechtlichen und umweltbezogenen Pflichten anzuhalten und dem Staat die Durchsetzung zu ermöglichen.

Ohne effektive Sanktionsmöglichkeiten würde sich das Gesetz kaum noch von nachweislich gescheiterten freiwilligen Selbstverpflichtungen von Unternehmen unterscheiden (siehe dazu bereits oben unter **II.**) und drohte damit zunehmend seinen Zweck zu verfehlen. Dies gilt umso mehr, als die Durchsetzungsmöglichkeiten des Gesetzes angesichts des Fehlens einer zivilrechtlichen Haftungsregelung schon bisher beschränkt sind und das BAFA als Kontrollbehörde von ihren bestehenden öffentlich-rechtlichen Sanktionsmöglichkeiten bislang kaum Gebrauch gemacht hat (siehe dazu bereits oben unter **II.1.3**)).

Im Ergebnis würden die Änderungen einen Rückschritt für den Schutz von Menschenrechten und Umwelt entlang globaler Lieferketten bedeuten. Dies wäre ein fatales Signal, sowohl an Betroffene als auch an diejenigen Unternehmen, die das Gesetz bereits umsetzen. Gleichzeitig dürfte hierin auch ein Verstoß gegen das sowohl europarechtlich als auch völkerrechtlich verankerte Verschlechterungs- bzw. Rückschrittsverbot liegen (siehe ausführlich dazu bereits unter **II.2.3**)). Dieses verbietet wie gesehen grundsätzlich jegliche Abschwächungen, die dazu führen, dass die Bundesrepublik Deutschland hinter ein einmal erreichtes menschenrechtliches Schutzniveau zurückzufällt.

Daraus folgt etwa, dass die nun vorgesehene gänzliche Abschaffung von Berichtspflichten nach dem LkSG rechtlich unzulässig wäre (insbesondere solange keine äquivalente Berichterstattung nach anderen Vorschriften sichergestellt ist, die sämtliche dem LkSG unterfallenden Unternehmen erfasst). Das betonen auch Prof. Dr. Reingard Zimmer und Helene Langbein¹⁰⁴ sowie Prof. Dr. Markus Kaltenborn und Ricarda Rahn¹⁰⁵. Nichts anderes gilt, einer funktionalen Betrachtungsweise folgend, auch für die vorgesehene Streichung von Ordnungswidrigkeitstatbeständen sowie sonstige Verengung der Sanktionsmöglichkei-

¹⁰³ Bundesregierung, Gesetzentwurf: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes – Entlastung der Unternehmen durch anwendungs- und vollzugsfreundliche Umsetzung, 03.09.2025, S. 1, online abrufbar unter https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Regierungsentwuerfe/reg-gesetz-zur-aenderung-des-lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

¹⁰⁴ Zimmer/Langbein, Abschaffung des deutschen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes – europarechtlich zulässig und sinnvoll?, NZA 2025, 1151 (1156).

¹⁰⁵ Kaltenborn/Rahn, Zwischen Entlastung und Entkernung, Verfassungsblog, 22.10.2025, online abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/lieferkettengesetz-berichtspflicht-reform/> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

ten der Aufsichtsbehörde. Zwar blieben die korrespondierenden Sorgfaltspflichten der Unternehmen bestehen, deren Effektivität würde aber massiv beschnitten, da bei ihrer Nichteinhaltung keine Sanktionen mehr drohten. De facto bestünde also auch durch diese geplante Gesetzesänderung die reale Gefahr einer Verringerung der Wirksamkeit des LkSG und damit einer Absenkung des menschenrechtlichen Schutzniveaus.

Die Bundesregierung müsste sich daher auch für diese vorgeschlagenen Abschwächungen des Gesetzes potentiell vor (Unions-)Gerichten, der EU-Kommission und dem UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verantworten. Die EU-Kommission dürfte die vorgesehene Streichung von Berichtspflichten und Sanktionsmöglichkeiten – die in der bis spätestens Juli 2028 umzusetzenden CSDDD wiederum vorgesehen sind – auch mit Blick auf das unionsrechtliche Frustrationsverbot interessieren. Denn es könnte dazu führen, dass Unternehmen ihre Bemühungen zur Einhaltung dieser entfallenden bzw. nicht mehr sanktionierbaren Pflichten derart reduzieren, dass es bis zur Umsetzung der CSDDD für sie schwierig wird, diese wieder rechtzeitig aufzunehmen.¹⁰⁶ Damit würden die Gesetzesänderung dem Ziel und Zweck der CSDDD zuwiderlaufen.

Der Bundestag sollte das Gesetz daher nicht wie vorgeschlagen beschließen, sondern sich stattdessen für eine ambitioniertere und wirksame Überarbeitung und Umsetzung des LkSG im Sinne der Betroffenen und im Einklang mit Völker- und Europarecht einsetzen (dazu mehr unter IV.).

5. Weisung des BMW und BMAS (unter derzeitiger Führung) an das BAFA „LkSG / Weisung in Umsetzung des Koalitionsvertrags“, September 2025 – Verstoß gegen LkSG und Gewaltenteilungsprinzip

Ende September 2025 war der oben genannte Regierungsentwurf zur Änderung des LkSG (siehe oben unter III.4.) zwar bereits vom Kabinett beschlossen und dem Bundesrat zugeleitet worden. Die Beschlussfassung im Bundestag stand – und steht auch zum Zeitpunkt der Abfassung dieser Stellungnahme – aber noch aus. Statt diese abzuwarten, hat das BMW im Einvernehmen mit dem BMAS jedoch das BAFA am 26. September 2025 kurzerhand direkt angewiesen, zahlreiche seiner Durchsetzungsbefugnisse *nicht* mehr auszuüben. Damit hat die Exekutive die der Legislative obliegende Gesetzesänderung nicht nur praktisch vorweggenommen. Sie ist in Teilen sogar noch über die von ihr selbst vorgeschlagenen, ihrerseits höchst kritikwürdigen Änderungen am LkSG hinausgegangen.

Das ECCHR hat die einzelnen Bestandteile der Weisung in einem Artikel¹⁰⁷ einer rechtlichen Analyse unterzogen und ist zum Ergebnis gekommen, dass erhebliche Zweifel an ihrer Rechtmäßigkeit bestehen. Im Einzelnen:

- **Eigenmächtige Einstellung der Berichtsprüfung**

Rechtliche Bedenken ergeben sich zum einen aus der eigenmächtigen nunmehr vollständigen Einstellung der Berichtsprüfung, welche bereits zuvor ausgesetzt war (siehe dazu bereits oben unter III.1.2)). Wie bereits dargelegt, hat sich der Gesetzgeber entschieden, bei dieser Frage dem BAFA kein Ermessen einzuräumen. Das BAFA *muss* vielmehr prüfen, ob die Unternehmensberichte vorliegen und den Anforderungen des Gesetzes entsprechen.¹⁰⁸ Dies ist nach wie vor der

¹⁰⁶ Dazu Krajewski, Weder Rückschritt noch Frustration – Europa- und völkerrechtliche Grenzen einer Änderung des Lieferkettengesetzes, Verfassungsblog, 21.03.2025, online abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/lksg-menschenrechte/> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

¹⁰⁷ ECCHR, Gesetzesänderung durch die Hintertür: Zweifel an der Rechtmäßigkeit von Lieferketten-Weisung zweier Bundesministerien an die Durchsetzungsbehörde, LinkedIn-Artikel, 24.10.2025, online abrufbar unter <https://www.linkedin.com/pulse/gesetzes%C3%A4nderung-durch-die-hintert%C3%BCr-od08f/?trackingId=EcmtX9ajh6dihwag-rEGm4w%3D%3D> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

¹⁰⁸ Siehe etwa Depping/Walden/Kaufmann/Böhm LkSG § 13 Rn. 5.

Gesetzeswortlaut, solange der Bundestag das Änderungsgesetz nicht beschlossen hat. Dass dementsprechend auch die Aufsichtsbehörden, also BMW und BMAS, nicht eigenmächtig entscheiden können, diese Berichtsprüfung einzustellen, zeigt sich im Übrigen auch an § 13 Abs. 3 LkSG: Darin werden BMAS und BMW ermächtigt, das *Verfahren* zur Einreichung und Prüfung näher zu regeln, nicht aber, dieses ganz einzustellen. Damit dürfte die Weisung gegen das LkSG verstoßen.

- **Voraussetzende Nichtverfolgung von Ordnungswidrigkeiten**

Darüber hinaus ordnen BMW und BMAS an, dass das BAFA keine Bußgeldverfahren mehr eröffnen oder fortführen soll im Falle derjenigen neun von 13 Ordnungswidrigkeiten, die die Bundesregierung laut ihrem Gesetzentwurf streichen möchte. Da bei der Ahnung von Ordnungswidrigkeiten das Opportunitätsprinzip (§ 47 OWiG) greift, das Behörden einen relativ weiten Ermessensspielraum einräumt, und die Gesetzesänderung¹⁰⁹ bald zu erwarten war, ließe sich wohl noch vertreten, dass sich BMW und BMAS damit im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben bewegen. Auch insofern ist ihr Vorgehen aber mit Blick auf den Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG) und das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) kritikwürdig. Dies gilt umso mehr als die Gesetzesänderung bis zum Zeitpunkt der Abfassung dieser Stellungnahme noch immer nicht vom Bundestag beschlossen wurde.

- **Hierarchisierung von Menschenrechtsverletzungen und Aushebeln des präventiven Gesetzeszwecks**

Doch BMW und BMAS gehen in ihrer Weisung sogar über die von ihnen selbst vorgeschlagenen Änderungen zur Abschwächung des LkSG hinaus und führen weitere Hürden für die Verhängung von Bußgeldern ein. So heißt es: „Diese Voraussetzungen müssen bei jedem Verstoß im Einzelfall unter Anwendung eines sehr restriktiven Aufgriffsermessens geprüft werden, wobei die Verhängung eines Bußgelds stets nur als letztes Mittel bei eingetretenen gravierenden Menschenrechtsverletzungen in Betracht zu ziehen ist.“ Diese zusätzlichen Kriterien, die weder das LkSG in seiner jetzigen noch in der nun vorgeschlagenen Änderungsfassung kennt, erscheinen aus mehreren Gründen rechtlich bedenklich. Zum einen verbietet sich sowohl nach internationalen Menschenrechtsstandards als auch nach dem LkSG eine Hierarchisierung von Menschenrechtsverletzungen.¹¹⁰ Zum anderen bewegt sich die erhebliche Einschränkung der Durchsetzungsmöglichkeiten für präventive Zwecke durch das Kriterium, das Menschenrechtsverletzungen bereits „eingetreten“ sein müssen, weder im normativen Rahmen des LkSG in seiner jetzigen Fassung noch in dem des von der Bundesregierung vorgeschlagenen Änderungsentwurfs. Nicht zuletzt scheint das Kriterium des „sehr restriktiven Aufgriffsermessens“ das Regel-Ausnahme-Prinzip, wonach Behörden grundsätzlich verpflichtet sind, gegen rechtswidrige Zustände einzuschreiten,¹¹¹ umkehren zu wollen.

Aus all diesen Gründen liegt eine Rechtswidrigkeit der Weisung nahe. BMW und BMAS sollten sie daher dringend einer rechtlichen Überprüfung unterziehen und zumindest die erkennbar rechtswidrigen Teile aufheben (bzw. klarstellend deren Rechtswidrigkeit und damit Nichtigkeit feststellen).

¹⁰⁹ Siehe zur Berücksichtigungsfähigkeit einer Unsicherheit über die Rechtslage KK-OWiG/Mitsch OWiG § 47 Rn. 113.

¹¹⁰ Dazu, dass alle vom LkSG erfassten Menschenrechtsverletzungen „besonders schwerwiegend“ sind BeckOK LkSG/Weiß/Jauer LkSG § 2 Rn. 588. Demnach verbietet sich im Rahmen des LkSG eine weitere Abstufung oder Hierarchisierung.

¹¹¹ HK-OWiG/Gassner OWiG § 47 Rn. 12.

6. Umsetzung der CSDDD in deutsches Recht bis Juli 2028 – Gelegenheit für evidenzbasierte Gesetzgebung, aber Gefahr des Verstoßes gegen Verschlechterungs- und Rückschrittsverbot

Bereits im 16. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik beschäftigte sich die damalige Bundesregierung mit der Umsetzung der CSDDD in deutsches Recht (wobei die angestrebte Verringerung des persönlichen Anwendungsbereichs auf „nur noch rund ein Drittel“ der bislang erfassten Unternehmen sowohl unions- als auch völkerrechtlich unzulässig gewesen wäre, dazu siehe bereits oben unter **II.2.3**).¹¹² Zwischenzeitlich wurde die sogenannte „Stop-the-Clock“-Richtlinie¹¹³ verabschiedet, mit der die Anwendung der Vorschriften der CSDDD um ein Jahr verschoben wurde. Mit der kürzlich im Trilogverfahren beschlossenen Änderung der CSDDD wird nun eine nochmalige Verschiebung erfolgen. Die derzeitige Bundesregierung wird demnach voraussichtlich bis zum 26. Juli 2028 Zeit haben, die Vorgaben der CSDDD in deutsches Recht umzusetzen.

Wie bereits dargelegt, adressiert die CSDDD in ihrer nunmehr geänderten Fassung noch immer zahlreiche der Defizite, die sich in der Umsetzungspraxis des LkSG gezeigt haben. Zugleich wurden zentrale Fortentwicklungen mit dem sogenannten Omnibus-I-Paket wieder revidiert. In einzelnen Aspekten sieht die CSDDD auch einen Rückschritt verglichen mit dem LkSG vor (siehe dazu bereits oben unter **II.2.**).

Wann und wie genau die derzeitige Bundesregierung die CSDDD in deutsches Recht umsetzen wird, steht nach unserer Kenntnis noch nicht fest. Auch sie hat in ihrem Koalitionsvertrag jedoch vereinbart, die CSDDD „bürokratienarm und vollzugsfreundlich“ umzusetzen. Es steht damit zu befürchten, dass sie – ebenso wie die letzte Bundesregierung – beabsichtigt, das Schutzniveau des LkSG dort abzuschwächen, wo es über das der CSDDD hinausgeht. Dies ist weiterhin besonders relevant für den Anwendungsbereich der CSDDD, erscheint aber auch denkbar mit Blick auf weitere Abschwächungen. Wie bereits dargelegt, würden all diese Rückschritte jedoch sowohl gegen unionsrechtliche Verschlechterungsverbote als auch völkerrechtliche Rückschrittsverbote verstoßen. Die Bundesregierung müsste sich daher für jedwede Abschwächungen des Gesetzes potentiell vor (Unions-)Gerichten, der EU-Kommission und dem UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verantworten (siehe dazu im Detail bereits oben unter **II.2.3**).

Auf die praktischen Implikationen eines solchen Verstoßes wies kürzlich auch nochmal Prof. Dr. Markus Krajewski¹¹⁴ hin:

„Die vorstehenden Überlegungen sind nicht nur theoretischer Natur: Sie könnten praktisch relevant werden, wenn betroffene Rechtsinhabende gegen eine Änderung des LkSG Individualbeschwerde zum WSK-Ausschuss erheben. Mit dem Beitritt Deutschlands zum Zusatzprotokoll zum UN-Sozialpakt im Jahre 2023 können derartige Beschwerden auch gegen Deutschland erhoben werden.“

¹¹² 16. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik, S. 102, online abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/144/2014480.pdf> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

¹¹³ Richtlinie (EU) 2025/794 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. April 2025 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2022/2464 und (EU) 2024/1760 bezüglich der Daten, ab denen die Mitgliedstaaten bestimmte Anforderungen an die Nachhaltigkeitsberichterstattung und die Sorgfaltspflichten von Unternehmen erfüllen müssen, online abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ%3AL_202500794&utm_campaign=KPMG%20NL%20-%20Express%20Accounting%20News&utm_medium=email&_hsenc=p2ANqtz-8Lkorakii7NAP-nAr40310GifnCI32yw6T1AUKo5PR4lxQoWE_5hrd_lkLwTpyw_cdAT-7CRYqi7V53Voh2R8JWwb8Biw&_hsmi=356978683&utm_content=356978683&utm_source=hs_email#msdynt-trid=8wYVbmvRb7jAnGx6PAhMIAFoJjnOFTsHRPQvZrgY1lw (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

¹¹⁴ Krajewski, Weder Rückschritt noch Frustration – Europa- und völkerrechtliche Grenzen einer Änderung des Lieferkettengesetzes, Verfassungsblog, 21.03.2025, online abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/lksg-menschenrechte/> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

Die Bundesregierung sollte daher jegliche negativen Abweichungen vom derzeitigen Schutzniveau des LkSG bei Umsetzung der CSDDD unbedingt vermeiden. Stattdessen sollte sie die Richtlinienumsetzung als eine Gelegenheit für evidenzbasierte Gesetzgebung begreifen und das deutsche Gesetz basierend auf den Verbesserungen der CSDDD ebenso wie auf der Praxiserfahrung der vergangenen drei Jahre ambitioniert fortentwickeln (im Einzelnen dazu sogleich unter **IV.**).

IV. Ausblick: Empfehlungen für ein starkes deutsches Lieferkettengesetz und dessen wirksame Umsetzung

Die empirischen Studien, die die damalige Bundesregierung zwischen 2018 und 2020 hat durchführen lassen (siehe oben unter **II.**),¹¹⁵ haben zweifelsfrei gezeigt: Freiwillige unternehmerische Selbstverpflichtung funktioniert nicht. Die Mehrheit der Unternehmen wird Verantwortung für die Einhaltung von Menschenrechten und den Schutz der Umwelt entlang ihrer globalen Lieferketten nur dann übernehmen, wenn man sie hierzu gesetzlich verbindlich verpflichtet. Die Praxiserfahrung mit der Nutzung des LkSG seit seinem Inkrafttreten wiederum hat gezeigt: Gesetzliche Verpflichtungen machen nur dann wirklich einen Unterschied, wenn die Einhaltung dieser Pflichten auch effektiv durchgesetzt wird.

Genau das steht allerdings aktuell in Frage in Anbetracht der Abschwächungen der CSDDD, der Diskussionen um Rückschritte beim LkSG und der zahlreichen Maßnahmen dieser und der vorherigen Bundesregierung, womit die verbleibenden Durchsetzungsbefugnisse des BAFA beschnitten wurden und werden sollen. Was es stattdessen bräuchte, wäre eine ambitionierte Umsetzung der CSDDD, bei der das LkSG unter Berücksichtigung der Lehren aus seiner bisherigen Anwendungspraxis gestärkt wird, und eine entschiedene Durchsetzungspraxis seitens des BAFA. Dafür, wie dies konkret aussehen könnte, möchten wir abschließend einige Empfehlungen aussprechen:

EMPFEHLUNGEN FÜR WIRKSAME UNTERNEHMENSINTERNE BESCHWERDEMECHANISMEN:

- In das LkSG (oder zumindest die entsprechende Handreichung des BAFA) sollte eine ausdrückliche Pflicht für Unternehmen aufgenommen werden, eine **Liste ihrer unmittelbaren und mittelbaren Zulieferer zu veröffentlichen**. In der Zwischenzeit sollte das BAFA Unternehmen anhalten, risikobasiert vorzugehen. Dabei sollten sie in einem ersten Schritt zumindest sicherstellen, dass Arbeiter*innen in Fabriken oder auf Plantagen in Hochrisikobranchen und/oder -regionen, die Produkte für die jeweiligen Unternehmen herstellen, wissen (können), für welche Unternehmen sie produzieren.
- Das BAFA sollte im Rahmen von Antragsverfahren ebenso wie Prüfungen von Amts wegen überprüfen und Unternehmen dazu anhalten, dass sie **Zugangshürden** ihrer unternehmensinternen Beschwerdemechanismen wie Sprachbarrieren, Schriftformerfordernisse und Vertraulichkeitsmängel wirksam **beseitigen**.
- Das BAFA sollte Unternehmen dazu anhalten, **Beschwerdeführer*innen proaktiv entlang des gesamten internen Beschwerdeverfahrens einzubeziehen und zu informieren**. Dazu zählt insbesondere auch, die Ergreifung von Präventions- und Abhilfemaßnahmen mit Betroffenen zu

¹¹⁵ Bundesregierung, Statusbericht des Interministeriellen Ausschusses Wirtschaft und Menschenrechte der Bundesregierung zur Umsetzung des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte, 2021, S. 30 f., online abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/resource/blob/2476592/169c6c24c564c6b85da96d33099bcf3c/nap-statusbericht-2021-barrierefrei-data.pdf> (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).

besprechen und ihre Expertise in die Entscheidung über zu treffende Maßnahmen mit einzubeziehen. Auch wenn diese Anforderungen bereits jetzt aus einer an den UNGP orientierten Auslegung des LkSG folgen, sollten diese im Sinne der Rechtssicherheit bestenfalls im Gesetzestext klar formuliert werden.

- Das BAFA sollte auf Basis des LkSG gemeinsam mit den betroffenen Stakeholdern in der Fallpraxis **ambitionierte und klare Maßstäbe für angemessene und wirksame Sorgfaltsmaßnahmen** entwickeln und diese dann auch effektiv gegenüber den Unternehmen durchsetzen. Dafür muss das BAFA den Unternehmen deutlich(er) aufzeigen, welche Maßnahmen im Einzelfall ungeeignet sind und daher dem Erfordernis der Wirksamkeit nicht genügen, sowie bereit sein, im Fall von Pflichtverstößen auch konsequent Sanktionen zu verhängen. Dabei muss effektive Stakeholderbeteiligung gefordert, die limitierte Rolle von Multi-Stakeholder-Initiativen, Standards, Audits und Zertifizierungen klargestellt und auf die zentrale Rolle von Einkaufspraktiken hingewiesen werden.

EMPFEHLUNGEN FÜR EINEN WIRKSAMEN BAFA-BESCHWERDEMECHANISMUS:

- Das BAFA und die Bundesregierung insgesamt müssen dringend aktiv werden, um den BAFA-Beschwerdemechanismus insbesondere bei Rechteinhaber*innen in Produktions- und Anbauländern mit relevanten Lieferbeziehungen nach Deutschland bekannt zu machen. Dafür sollten sie auch entsprechende **Unterstützungsangebote für Betroffene** zu machen und eine (regelmäßig zu aktualisierende) **Liste LkSG-pflichtiger Unternehmen** veröffentlichen. Der BAFA-Beschwerdemechanismus muss unter Berücksichtigung der bestehenden erheblichen strukturellen Hürden **zugänglicher** ausgestaltet werden. Insbesondere sollte er in mehr Sprachen und möglichst auch für Menschen, die nicht lesen und schreiben können, nutzbar sein. Außerdem muss Betroffenen die Möglichkeit der Beschwerdeeinreichung offenstehen, auch **ohne ihre Identität preiszugeben** und sich damit erheblichen persönlichen Sicherheitsrisiken auszusetzen. Dies sollte das BAFA in seiner Durchsetzungspraxis ermöglichen (etwa im Wege der Anerkennung anwaltlicher Versicherungen oder zumindest der Anerkennung, dass Gewerkschaften sich auch über individuelle Arbeitsrechtsverletzungen beschweren können). Bestenfalls sollte dies aber auch im Gesetzestext klargestellt werden. Jedenfalls sollte das BAFA auf seiner Website konkrete Angaben dazu machen, wie es persönliche Daten im Beschwerdeverfahren schützt.
- Das BAFA sollte eine einfach auffindbare und für die jeweilige Zielgruppe verständliche **Verfahrensordnung veröffentlichen**, die das Beschwerdeverfahren, einen ungefähren zeitlichen Rahmen für verschiedene Verfahrensschritte sowie mögliche zu erzielende Ergebnisse beschreibt. Außerdem sollte das BAFA **Beschwerdeführende aktiv und kontinuierlich über wesentliche Beteiligungsrechte, Verfahrensschritte und Ergebnisse informieren**. Dabei sollten Beschwerdeführende nicht nur als Informant*innen, sondern als zentrale Gesprächspartner*innen begriffen und in die Entwicklung möglicher Abhilfe- und Präventionsmaßnahmen eingebunden werden. Sie verfügen über wertvolle Expertise zur Lage vor Ort und dazu, welche Maßnahmen im Einzelfall wirksam sind. Darüber hinaus sollte das BAFA (etwa im Rahmen seines Rechenschaftsberichts) der Öffentlichkeit auch Informationen über eingegangene Beschwerden, ihren Verlauf und ihr Ergebnis zugänglich machen.
- Das BAFA-Beschwerdeverfahren muss als zentrales Rechtsschutzinstrument des LkSG **konkrete Ergebnisse** erzielen, die sich an den Interessen der Betroffenen sowie dem Ziel effektiver Abhilfen orientieren. Es muss insbesondere verhindert werden, dass bloße unternehmerische Scheinlösungen (wie zum Beispiel vorab angekündigte Audits auf dem Fabrikgelände unter Aufsicht des

Arbeitgebers) behördlich „abgesegnet“ werden und die Sorgfaltspflichten nach dem LkSG zu einer bloßen „tick-the-box-exercise“ verkommen. Vielmehr muss das BAFA in solchen Fällen auch bereit sein, **Sanktionen** zu verhängen. Nur so kann langfristig Vertrauen in die Effektivität des Mechanismus geschaffen und seine Nutzung für die Zukunft sichergestellt werden.

- Der Austausch des BAFA mit verschiedenen Stakeholdern sollte durch die Etablierung weiterer regelmäßiger Austauschformate noch ausgebaut werden und insbesondere die **(stärkere) Einbeziehung (potentieller) Nutzer*innen des BAFA-Beschwerdeverfahrens und weiterer zivilgesellschaftlicher Stakeholder aus Produktions- und Anbauländern** sicherstellen. Das BAFA sollte – bestenfalls gesetzlich klarstellend – verpflichtet werden, in seinem **Rechenschaftsbericht mehr Details** anzugeben, wie etwa eine detaillierte Übersicht über eingereichte Beschwerden und deren Verfahrensausgang. Darüber hinaus sollte das BAFA seinen Bericht in unterschiedlichen Sprachfassungen veröffentlichen. Andernfalls bleibt die Berichtstätigkeit des BAFA für betroffene Rechteinhaber*innen gänzlich unzugänglich.

EMPFEHLUNGEN FÜR EINE WIRKSAME KONTROLLTÄTIGKEIT DES BAFA VON AMTS WEGEN:

- Auch in seiner Kontrolltätigkeit von Amts wegen ist entscheidend, dass das BAFA als Kontrollbehörde dazu beiträgt, Standards für **wirksame Maßnahmen gerade auch für strukturelle Probleme** zu entwickeln und durchzusetzen, die geeignet sind, tatsächliche Verbesserungen vor Ort zu erzielen. Dabei darf es sich nicht mit dem Rückgriff auf oberflächliche Maßnahmen und „tick-the-box“-Ansätze zufriedengeben, die die operative Entlastung von Unternehmen priorisieren und die Bedürfnisse von Arbeiter*innen und Gemeinschaften hintenanstellen.
- Um dem Gesetz zu (mehr) Wirksamkeit in der Praxis zu verhelfen, braucht es dringend eine Durchsetzungsbehörde, die bereit ist, **entschlossen** korrigierend gegen Gesetzesverstöße und eine fehlgeleitete Unternehmenspraxis vorzugehen. Hierfür muss das BAFA zukünftig das gesamte ihm zur Verfügung stehende Instrumentarium seiner Eingriffsbefugnisse nutzen. Darüber hinaus sollte zukünftig **klar(er) zwischen Kontroll- und Beratungstätigkeiten innerhalb der Behörde unterschieden** werden, um das Vertrauen in eine effektive Durchsetzung der gesetzlichen Pflichten sicherzustellen.

EMPFEHLUNGEN FÜR DIE WEITERENTWICKLUNG DES LKSG DARÜBER HINAUS:

- Behördliche Kontrollverfahren können selbst bei effektiverer und inklusiverer Gestaltung die Einführung einer klaren und prozessrechtlich effektiv abgesicherten **zivilrechtlichen Haftung** für erlittene Schäden nicht ersetzen. Aufgrund der strukturellen Limitationen öffentlich-rechtlicher Durchsetzungstätigkeit gerade in transnationalen Konstellationen, der schieren Anzahl potentieller Rechtsverletzungen sowie der geschilderten erheblichen strukturellen Zugangshürden für Betroffene werden behördliche Verfahren allein den Zugang zu effektiver Abhilfe nicht gewährleisten können. Es ist daher dringend notwendig, ergänzend die effektive privatrechtliche Durchsetzung von Entschädigungsansprüchen durch Betroffene zu ermöglichen. Dabei sollte unbedingt eine kollisionsrechtlichen Eingriffsnorm geschaffen werden, um den Zugang zu Recht gerade auch für Geschädigte außerhalb der EU sicherzustellen (siehe zu dieser Möglichkeit auch nach Abschwächung der CSDDD ausdrücklich Erwägungsgrund 28 der Omnibus-I-Richtlinie).

Auch Regeln zur Beweislastumkehr sind entscheidend, um das typischerweise bestehende Informationsdefizit aufseiten der Geschädigten zu adressieren.

- **Wiedergutmachung** ist ein zentraler Bestandteil von effektiver Abhilfe im Sinne der UNGP und sollte daher nicht nur im Rahmen einer bestenfalls einzuführenden zivilrechtlichen Haftung, sondern auch im Rahmen der behördlichen Durchsetzung sichergestellt werden. Dieses Erfordernis sollte explizit im LkSG klargestellt werden.
- Das LkSG enthält in § 2 Abs. 5 eine Definition der Lieferkette, die zwar eindeutig die Upstream-Seite der Lieferkette umfasst, eine unmissverständliche Stellungnahme zur **Downstream**-Lieferkette allerdings vermissen lässt. Ob Letztere vom Anwendungsbereich des LkSG umfasst ist, ist daher seit Verabschiedung des Gesetzes umstritten und Gegenstand anhaltender rechtswissenschaftlicher Debatten.¹¹⁶ Da gerade auch die *Nutzung* von Produkten nach dem Herstellungsprozess – man denke etwa an Pestizide – für Rechteinhaber*innen mit ganz erheblichen Risiken für ihre Menschenrechte und Umwelt einhergeht, wäre es dringend notwendig, die Definition der Lieferkette im LkSG explizit auch auf die Downstream-Lieferkette zu erstrecken.
- Der Fokus des LkSG auf unmittelbare Zulieferer, wohingegen die Mehrzahl der Pflichten bezüglich Risiken bei mittelbaren Zulieferern erst bei Vorliegen „substantiiertes Kenntnis“ greift (siehe § 9 LkSG), wird der Praxis nicht gerecht. Die meisten Menschenrechtsverletzungen und Umweltverstöße passieren am Anfang, nicht am Ende der Lieferkette. Diese Ausgestaltung des LkSG hat daher zu einer praxisfernen Umsetzung durch erfasste Unternehmen geführt, die Rechteinhaber*innen nur begrenzt schützt und zudem zu einer gesetzeswidrigen Abwälzung von Pflichten auf unmittelbar zuliefernde KMUs geführt hat. Daher sollte im LkSG ein dezidiert **risikobasierter Ansatz** vorgeschrieben werden, der Risiken dort adressiert, wo sie auftreten – unabhängig von der vertraglichen Gestaltung der Geschäftsbeziehung.
- Derzeit unterliegt das BAFA der Rechts- und Fachaufsicht des BMWi, das diese im Einvernehmen mit dem BMAS ausübt (§ 19 Abs. 1 LkSG). Dies erlaubt eine direkte politische Einflussnahme auf das BAFA – auf die die dargestellten Durchsetzungsdefizite jedenfalls auch zum Teil zurückzuführen sein dürften. Es wäre daher wichtig, dem **BAFA** durch eine Änderung des LkSG **Unabhängigkeit** zuzusichern, sodass es die Durchsetzung des LkSG im Einklang mit Sinn und Zweck des Gesetzes entschieden vorantreiben kann. Seine Durchsetzungsbefugnisse sollten gestärkt (jedenfalls aber nicht beschnitten werden) und es sollte mit ausreichenden personellen und finanziellen **Ressourcen** ausgestattet werden.

¹¹⁶ Siehe etwa die Darstellung des Meinungsstands bei Depping/Walden/Walden LkSG § 2 Rn. 497 ff. Das BAFA verneint dies in seinen FAQ zum LkSG, siehe BAFA, Fragen und Antworten zum Lieferkettengesetz, 6.8., online abrufbar unter https://www.bafa.de/DE/Lieferketten/FAQ/hacufig_gestellte_fragen_node.html (zuletzt abgerufen: 05.01.2026).