



Ausarbeitung

Zur Hinweisgeberrichtlinie und zum Lieferkettengesetz

Zur Hinweisgeberrichtlinie und zum Lieferkettengesetz

Aktenzeichen: PE 6-3000 – 014/22
Abschluss der Arbeit: 25. März 2022
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Welche Unternehmen sind erfasst?	4
3.	Was wird von Unternehmen erwartet?	4
4.	Welche Auswirkungen auf Menschenrechte & Umwelt sind erfasst?	5
5.	Wie müssen Unternehmen Verstöße verhindern?	6
6.	Welche Tätigkeit erfasst „die Lieferkette“?	6
7.	Zivilrechtliche Haftung bei Schäden, Sanktionen und Aufsicht?	7
8.	Was muss die Chef-Etage machen?	7
9.	Wer darf sich beschweren?	7
10.	Unterschiede zum Lieferkettengesetz?	8

1. Einleitung

Der Fachbereich Europa ist um die Beantwortung einer Reihe von Fragen betreffend die Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (im Folgenden: RL (EU) 2019/1937 oder Hinweisgeberrichtlinie) und das Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten vom 16. Juli 2021 (im Folgenden: Lieferkettengesetz) ersucht worden, die nachfolgend beantwortet werden.

2. Welche Unternehmen sind erfasst?

Nach der Hinweisgeberrichtlinie sind juristische Personen des privaten Sektors mit 50 oder mehr Arbeitnehmern und juristische Personen des öffentlichen Sektors dazu zu verpflichten, interne Meldekanäle einzurichten, Art. 8 Abs. 1, 3 RL (EU) 2019/1937. Gleiches gilt für juristische Personen des privaten Sektors mit weniger als 50 Arbeitnehmern, sofern sie unter die im Anhang dieser Richtlinie in den Teilen I.B und II genannten Unionsrechtsakte fallen, Art. 8 Abs. 4 RL (EU) 2019/1937. Die dort genannten Unionsrechtsakte betreffen Finanzdienstleistungen, Finanzprodukte und Finanzmärkte sowie Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, Verkehrssicherheit und Umweltschutz, Art. 8 Abs. 7 RL (EU) 2019/1937. Je nach individuellem Risiko können die Mitgliedstaaten auch weitere juristische Personen des privaten Sektors mit weniger als 50 Arbeitnehmern verpflichten, interne Meldekanäle einzurichten, Art. 8 Abs. 7 RL (EU) 2019/1937.

Von der Verpflichtung ausnehmen können die Mitgliedstaaten Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern oder weniger als 50 Arbeitnehmern oder sonstige juristische Personen, die im Eigentum oder unter der Kontrolle einer juristischen Person des öffentlichen Sektors stehen, mit weniger als 50 Arbeitnehmern, Art. 8 Abs. 9 UAbs. 2 RL (EU) 2019/1937.

Das Lieferkettengesetz findet Anwendung auf Unternehmen, ungeachtet ihrer Rechtsform, die entweder ihre Hauptverwaltung, ihre Hauptniederlassung, ihren Verwaltungssitz oder ihren satzungsmäßigen Sitz im Inland haben oder eine Zweigniederlassung im Inland haben und jeweils in der Regel mindestens 3.000 (ab dem 1. Januar 2024: 1.000) Arbeitnehmer im Inland beschäftigen, § 1 Lieferkettengesetz.

3. Was wird von Unternehmen erwartet?

Nach der Hinweisgeberrichtlinie sind die von ihr erfassten Unternehmen zu verpflichten, „Kanäle und Verfahren für interne Meldungen und für Folgemaßnahmen einrichten“, Art. 8 Abs. 1 RL (EU) 2019/1937. Diese müssen die „Meldung von Informationen über Verstöße ermöglichen“, Art. 8 Abs. 2 RL (EU) 2019/1937. Sie müssen insbesondere die Vertraulichkeit der Identität der Hinweisegeber wahren und Folgemaßnahmen vorsehen, vgl. Art. 9 Abs. 1 RL (EU) 2019/1937.

Nach Art. 19 RL (EU) 2019/1937 haben die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um jede Form von Repressalien gegen Hinweisegeber wie z.B. Kündigung, negativer Leistungsbeurteilung oder Diskriminierung zu untersagen. Die Unternehmen haben entsprechend solche Repressalien zu unterlassen.

Das Lieferkettengesetz verpflichtet die von ihm erfassten Unternehmen dazu, in ihren Lieferketten menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflichten in angemessener Weise zu beachten mit dem Ziel, menschenrechtlichen oder umweltbezogenen Risiken vorzubeugen oder sie zu minimieren oder die Verletzung menschenrechtsbezogener oder umweltbezogener Pflichten zu beenden, § 3 Abs. 1 S. 1 Lieferkettengesetz. Zu diesen Sorgfaltspflichten zählen nach § 3 Abs. 1 S. 2 Lieferkettengesetz die Einrichtung eines Risikomanagements, die Festlegung einer betriebsinternen Zuständigkeit, die Durchführung regelmäßiger Risikoanalysen, die Abgabe einer Grundsatzzerklärung, die Verankerung von Präventionsmaßnahmen im eigenen Geschäftsbereich und gegenüber unmittelbaren Zulieferern, das Ergreifen von Abhilfemaßnahmen, die Einrichtung eines Beschwerdeverfahrens, die Umsetzung von Sorgfaltspflichten in Bezug auf Risiken bei mittelbaren Zulieferern und die Dokumentation und die Berichterstattung.

Nach § 8 Abs. 1 Lieferkettengesetz sind die Unternehmen dazu verpflichtet, ein angemessenes unternehmensinternes Beschwerdeverfahren einzurichten, welches Personen ermöglicht, „auf menschenrechtliche und umweltbezogene Risiken sowie auf Verletzungen menschenrechtsbezogener oder umweltbezogener Pflichten hinzuweisen, die durch das wirtschaftliche Handeln eines Unternehmens im eigenen Geschäftsbereich oder eines unmittelbaren Zulieferers entstanden sind.“

4. Welche Auswirkungen auf Menschenrechte & Umwelt sind erfasst?

Die Hinweisgebierrichtlinie dient dem Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden. Eine Beschränkung auf bestimmte Sachbereiche erfolgt nicht. Verstöße gegen rein nationales Recht werden nicht erfasst, die Mitgliedstaaten können solche jedoch miteinbeziehen, vgl. Erwägungsgrund 5. Nach ihrem Erwägungsgrund 10 dient sie ausdrücklich auch einem besseren Umweltschutz: „Da vor dem Inkrafttreten dieser Richtlinie die einzigen bestehenden Bestimmungen zum Schutz vom Hinweisgebern im Bereich des Umweltschutzes in einem sektorspezifischen Rechtsakt enthalten waren, [...], ist die Einführung eines solchen Schutzes notwendig, um eine wirksame Durchsetzung des Umweltrechts der Union zu gewährleisten, zumal Verstöße in diesem Bereich das öffentliche Interesse schädigen und sich über nationale Grenzen hinweg negativ auswirken können. Die Einführung eines solchen Schutzes ist auch in Fällen bedeutend, in denen unsichere Produkte Umweltschäden verursachen können.“

Nach § 2 Abs. 2 Lieferkettengesetz sollen Verstöße gegen folgende menschenrechtsbezogene Verbote verhindert werden: das Verbot der Beschäftigung von Kindern unter dem zulässigen Mindestalter, das Verbot der schlimmsten Formen der Kinderarbeit für Kinder unter 18 Jahren (Sklaverei, Prostitution u. ä.), das Verbot der Beschäftigung von Personen in Zwangsarbeit, das Verbot aller Formen der Sklaverei und sklavenähnlicher Praktiken, das Verbot der Missachtung der nach dem anwendbaren nationalen Recht geltenden Pflichten des Arbeitsschutzes, das Verbot der Missachtung der Koalitionsfreiheit, das Verbot ungerechtfertigter Diskriminierungen in der Beschäftigung, das Verbot des Vorenthaltens eines angemessenen Lohns (mindestens in Höhe des nach dem anwendbaren Recht festgelegten Mindestlohns), das Verbot der Herbeiführung von schädlichen Bodenveränderungen, Gewässerverunreinigungen, Luftverunreinigungen, schädlichen Lärmemissionen und übermäßigen Wasserverbrauch, soweit diese geeignet sind, in einige näher definierte menschenrechtliche Positionen einzugreifen, das Verbot der widerrechtlichen Zwangsräumung und das Verbot des widerrechtlichen Entzugs von Land und Gewässern, das Verbot der Nutzung von Sicherheitskräften, wenn die Missachtung des Verbots von Folter oder der Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit oder die Verletzung von Leib

oder Leben droht und das Verbot eines von den vorgenannten Verboten nicht erfassten Handelns, das geeignet ist, in besonders schwerwiegender Weise Menschenrechte zu verletzen.¹

Nach § 2 Abs. 3 Lieferkettengesetz sollen auch Verstöße gegen umweltbezogene Verbote, u.a. dem Verbot der Verletzung von Pflichten aus dem Minamata-Übereinkommen über Quecksilber, dem Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe sowie dem Basler Übereinkommen über die Kontrolle Gefährlicher Abfälle, verhindert werden.²

5. Wie müssen Unternehmen Verstöße verhindern?

Die Hinweisgeberrichtlinie bezweckt den Schutz von Hinweisgebern, die bereits erfolgte Verstöße melden. Sie soll zur „Vermeidung von Schäden und zur Aufdeckung von Bedrohungen oder Schäden des öffentlichen Interesses bei[tragen], die andernfalls unentdeckt blieben“.³ Präventive Maßnahmen zur Verhinderung von Verstößen sind nicht vorgesehen.

Nach dem Lieferkettengesetz haben die Unternehmen die unter 2. genannten Sorgfaltspflichten zu beachten. § 6 Lieferkettengesetz verpflichtet zu angemessenen Präventionsmaßnahmen. Diese haben die Unternehmen zu ergreifen, wenn sie im Rahmen der Risikoanalyse menschenrechtliche oder umweltbezogene Risiken feststellen, § 6 Abs. 1 Lieferkettengesetz.

Nach § 6 Abs. 2 Lieferkettengesetz müssen die betroffenen Unternehmen eine Grundsatzzerklärung über ihre Menschenrechtsstrategie abgeben. Im eigenen Geschäftsbereich müssen jedenfalls die in § 6 Abs. 3 Lieferkettengesetz genannten Präventionsmaßnahmen (Umsetzung der Menschenrechtsstrategie in den Geschäftsabläufen, Implementierung geeigneter Einkaufspraktiken, Durchführung von Schulungen und Durchführung risikobasierter Kontrollmaßnahmen, mit denen die Einhaltung der in der Grundsatzzerklärung enthaltenen Menschenrechtsstrategie im eigenen Geschäftsbereich überprüft wird) ergriffen werden, gegenüber unmittelbaren Zulieferern jedenfalls die in § 6 Abs. 4 Lieferkettengesetz genannten.

6. Welche Tätigkeit erfasst „die Lieferkette“?

Die Lieferkette i.S.d. Lieferkettengesetzes bezieht sich nach dessen § 2 Abs. 5 „auf alle Produkte und Dienstleistungen eines Unternehmens. Sie umfasst alle Schritte im In- und Ausland, die zur Herstellung der Produkte und zur Erbringung der Dienstleistungen erforderlich sind, angefangen von der Gewinnung der Rohstoffe bis zu der Lieferung an den Endkunden und erfasst 1. das Handeln eines Unternehmens im eigenen Geschäftsbereich, 2. das Handeln eines unmittelbaren Zulieferers und 3. das Handeln eines mittelbaren Zulieferers.“

¹ Vgl. Ehmann/Berg, Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG): ein erster Überblick, GWR 2021, 287, 288.

² Vgl. Ehmann/Berg, Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG): ein erster Überblick, GWR 2021, 287, 288.

³ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, COM(2018) 218 final, S. 2.

Die „Lieferkette“ erstreckt sich damit nicht nur auf sämtliche Vorstufen der Produktion, sondern auch auf die nächsthöhere Produktions- und Verarbeitungsstufe bis zur Lieferung an den Endkunden.⁴ Unklar bleibt, ob sich die Verantwortung nur auf den unmittelbaren Abnehmer, etwa im Rahmen der Weiterverarbeitung und Veredlung oder den Zwischenhändler beschränkt oder jede weitere Absatzstufe erfasst.⁵

7. Zivilrechtliche Haftung bei Schäden, Sanktionen und Aufsicht?

Nach Art. 23 Abs. 1 RL (EU) 2019/1937 haben die Mitgliedstaaten wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen für natürliche oder juristische Personen festzulegen, die Meldungen behindern oder zu behindern versuchen, Repressalien gegen von der Richtlinie geschützte Hinweisgeber ergreifen, mutwillige Gerichtsverfahren gegen solche anstrengen oder gegen die Pflicht verstößen, die Vertraulichkeit der Identität von Hinweisgebern zu wahren. Nach Art. 23 Abs. 2 RL (EU) 2019/1937 haben die Mitgliedstaaten ebensolche Sanktionen für Hinweisgeber festzulegen, denen nachgewiesen wird, dass sie wissentlich falsche Informationen gemeldet oder offengelegt haben, und Maßnahmen entsprechend dem nationalem Recht zur Wiedergutmachung von Schäden vorzusehen, die durch diese Meldungen oder Offenlegungen entstanden sind.

Die Verletzung der Sorgfaltspflichten nach dem Lieferkettengesetz begründet nach dessen § 3 Abs. 3 S. 1 keine zivilrechtliche Haftung. Dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle obliegt die behördliche Kontrolle und Durchsetzung der Pflichten nach dem Lieferkettengesetz, § 19 Abs. 1 S. 1 Lieferkettengesetz. Für die Durchsetzung der Sorgfaltspflichten sind Zwangs- und Bußgelder vorgesehen, §§ 23, 24 Lieferkettengesetz.

8. Was muss die Chef-Etage machen?

Sie hat für die Umsetzung der unter 3. genannten Verpflichtungen zu sorgen.

9. Wer darf sich beschweren?

Der persönliche Anwendungsbereich ist in Art. 4 RL (EU) 2019/1937 geregelt. Danach gilt die Richtlinie „für Hinweisgeber, die im privaten oder im öffentlichen Sektor tätig sind und im beruflichen Kontext Informationen über Verstöße erlangt haben, und schließt mindestens folgende Personen ein: a) Arbeitnehmer im Sinne von Artikel 45 Absatz 1 AEUV, einschließlich Beamte; b) Selbstständige im Sinne von Artikel 49 AEUV; c) Anteilseigner und Personen, die dem Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgan eines Unternehmens angehören, einschließlich

⁴ Vgl. Nietsch/Wiedmann: Der Regierungsentwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in der Lieferkette, CCZ 2021, 101, 103.

⁵ Vgl. Nietsch/Wiedmann: Der Regierungsentwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in der Lieferkette, CCZ 2021, 101, 103.

der nicht geschäftsführenden Mitglieder, sowie Freiwillige und bezahlte oder unbezahlte Praktikanten; d) Personen, die unter der Aufsicht und Leitung von Auftragnehmern, Unterauftragnehmern und Lieferanten arbeiten.“, Art. 4 Abs. 1 RL (EU) 2019/1937.

Darüber hinaus werden auch Hinweisgeber erfasst, die Informationen über Verstöße melden oder offenlegen, von denen sie im Rahmen eines inzwischen beendeten Arbeitsverhältnisses Kenntnis erlangt haben, Art. 4 Abs. 2 RL (EU) 2019/1937, und solche, deren Arbeitsverhältnis noch nicht begonnen hat und die während des Einstellungsverfahrens oder anderer vorvertraglicher Verhandlungen Informationen über Verstöße erlangt haben, Art. 4 Abs. 3 RL (EU) 2019/1937.

Die Schutzmaßnahmen gelten zudem für Mittler, Dritte, die mit den Hinweisgebern in Verbindung stehen und in einem beruflichen Kontext Repressalien erleiden könnten, wie z. B. Kollegen oder Verwandte des Hinweisgebers, und juristische Personen, die im Eigentum des Hinweisgebers stehen oder für die der Hinweisgeber arbeitet oder mit denen er in einem beruflichen Kontext anderweitig in Verbindung steht, Art. 4 Abs. 4 RL (EU) 2019/1937.

Nach dem Wortlaut des § 8 Abs. 1 Lieferkettengesetz erfolgt keine Beschränkung auf einen bestimmten Personenkreis („Personen“). Dafür spricht auch, dass in § 8 Abs. 4 S. 1 Lieferkettengesetz gefordert wird, dass das Unternehmen „in geeigneter Weise klare und verständliche Informationen zur Erreichbarkeit und Zuständigkeit und zur Durchführung des Beschwerdeverfahrens öffentlich zugänglich machen“ muss (Unterstreichung hinzugefügt).

10. Unterschiede zum Lieferkettengesetz?

Die Unterschiede zwischen der Hinweisgeberrichtlinie und dem Lieferkettengesetz werden bei der Beantwortung der einzelnen Fragen aufgezeigt.

- Fachbereich Europa -