

Diese Stellungnahme wurde gegenüber folgenden Adressaten abgegeben:

- Manuel Gava, MdB per E-Mail am 30.05.2024
 - Udo Schiefner, MdB per E-Mail am 30.05.2024
-

Anmerkung zur Umsetzung der Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes (LkSG) in der Speditions- und Logistikbranche

1. Regelungsinhalte

Im Kern müssen sämtliche Unternehmen, die in Deutschland mehr als 1.000 Arbeitnehmer beschäftigen, dafür sorgen, dass Menschenrechtsverletzungen in den Arbeitsprozessen ausgeschlossen werden. Hierunter fallen Kinder- und Zwangsarbeit, die Nichteinhaltung von Arbeits- und Umweltschutzpflichten, die Verhinderung von Arbeitnehmervertretungen und das Vorhalten eines angemessenen Lohns. Hierfür müssen die vom Gesetz erfassten Unternehmen ein Beschwerdeverfahren einführen und Managementsysteme implementieren, um entsprechende Risiken zu identifizieren und einzudämmen. Darüber hinaus sind neben einer Grundsatzerklärung jährlich Berichte über die Erfüllung der menschenrechtsbezogenen Sorgfaltspflichten zu veröffentlichen. Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) verlangt von auftraggebenden Unternehmen zusätzlich einen tieferen Blick in die Lieferketten, d. h. in die Prozesse ihrer Vertragspartner. In die Vorsorgemaßnahmen müssen deshalb auch Dienstleister und Zulieferer einbezogen werden, und zwar weltweit. Dadurch soll die Transparenz über die Verhältnisse in den Lieferketten steigen.

2. Anwendungsbereich und Umsetzungshürden

Da das LkSG ein deutsches Gesetz ist und nur die hier ansässigen Unternehmen adressiert, haben diese bis zum Inkrafttreten gleichwertiger europäischer oder sogar weltweiter Regelungen im Vergleich zu ausländischen Marktbegleitern einen erheblichen Wettbewerbsnachteil.

Die Ausweitung der Vorsorgeverantwortung auftraggebender Unternehmen auf ihre Dienstleister ist bis zu einem gewissen Grad zwar zumutbar, doch bei weitverzweigten Lieferketten mit Unterauftragnehmern stößt die Umsetzung nicht nur außerhalb der EU an praktische Grenzen. Auch Logistikunternehmen können nicht lückenlos sicherstellen, dass beispielsweise Arbeiter in einem von einem afrikanischen Korrespondenzpediteur beauftragten Umschlagsbetrieb oder die Seeleute auf einem gecharterten Schiff angemessen bezahlt werden. Dies gilt ebenso für die Frage, ob osteuropäische Transportunternehmen regelmäßig Sozialversicherungsbeiträge für eingesetztes Fahrpersonal aus Drittstaaten abführen. Erschwerend kommt hinzu, dass auf Seiten ausländischer Dienstleister vielfach Verständnis und Bereitschaft für das Begehren deutscher Unternehmen fehlen, vom LkSG vorgesehene Maßnahmen (Reporting, Schulungen, Implementierung angemessener Kontroll- und Transparenzmechanismen etc).

vertraglich zu vereinbaren, zumal das LkSG keine aktive Mitwirkungspflicht der nicht unmittelbar vom Gesetz erfassten Unternehmen fordert.

Viele auftraggebende Unternehmen reklamieren deshalb bereits zu Recht, dass sie selbst bei sorgfältigster Vorsorge nicht alle vom deutschen Gesetz geforderten Maßnahmen ergreifen können. Daneben gibt es eine große, nicht greifbare Grauzone. Um Risiken vollständig auszuschließen, bleibt teilweise nur der vollständige Rückzug der Geschäftsaktivitäten aus bestimmten Ländern.

In seiner Entstehungsgeschichte zielte das LkSG nicht auf den Logistiksektor, differenziert aber auch nicht explizit nach Branchen. Im Fokus des Gesetzgebers standen vordringlich Unternehmen, die in außereuropäischen Entwicklungs- und Schwellenländern produzieren lassen oder mit diesen Handel treiben. Der ursprüngliche Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937 vom 23. Februar 2022 beschränkte sich deshalb auch auf die Textilbranche, die Land- und Forstwirtschaft sowie die Gewinnung mineralischer Ressourcen.

In den Fokus ist die Speditions- und Logistikbranche erst durch den Fall „Gräfenhausen“ geraten, bei dem Lkw-Fahrer aus Drittstaaten angaben, im Auftrag eines polnischen Transportunternehmens zu arbeiten und nicht bezahlt worden zu sein. Nach derzeitigem Kenntnisstand ist ungeklärt, ob die betreffenden Fahrer nach polnischem Recht als reguläre Arbeitnehmer oder als sogenannte Scheinselbständige arbeiten oder in einem sonstigen Rechtsverhältnis zu dem polnischen Transportunternehmen stehen. Unklar ist daher, ob formal überhaupt vom LkSG geschützte Menschenrechte verletzt wurden. Wenn aber selbst die LkSG-Aufsichtsbehörde, das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), keine sachdienlichen Daten beschaffen kann, werden hierdurch die Grenzen für ein deutsches Speditionshaus in seiner Rolle als ein vom LkSG erfasster Auftraggeber deutlich.

3. Folgen der Umsetzung

Die Speditions- und Logistikbranche befindet sich bereits in einem Umsetzungsdilemma: Um konform mit den LkSG-Anforderungen zu gehen, handeln auftraggebende Unternehmen der verladenden Wirtschaft und unter den Anwendungsbereich des Gesetzes fallende größere Logistikhäuser vielfach over-compliant und überhäufen ihre nicht vom LkSG erfassten Speditionspartner zunehmend mit nicht-standardisierten Auditbögen und Fragekatalogen. Diese werden wiederum angehalten, ihrerseits beauftragte Dienstleister einzubeziehen. Durch die kaskadenhafte Überwälzung von Berichts- und Transparenzpflichten wächst der mittelbare LkSG-Adressatenkreis exponentiell und das Gesetz schwillt zu einem riesigen Bürokratieungetüm an. KMU tragen dadurch im Ergebnis die gleichen administrativen Lasten wie große, vom Gesetz direkt adressierte Unternehmen.

4. Bestehende Vertragsgrundlagen und Genehmigungsaufgaben

Arbeit in einseitigen Abhängigkeitsverhältnissen oder Arbeit unter Zwang sowie Ausbeutung zu unterbinden sind weit anerkannte und nicht nur in der EU etablierte und gesetzlich

definierte Schutzziele. Verstöße sind bußgeld- oder sogar strafbewehrt. Neben der Vielzahl bereits gesetzlich normierter Vorschriften zum Arbeits-, Menschenrechts- und Umweltschutz, die Unternehmenspflichten im Detail regeln, hat der Gesetzgeber für den jetzt besonders in die Kritik geratenen Straßengüterverkehrssektor bereits vor Jahrzehnten Genehmigungsauflagen für den Marktzugang wie GüKG-Genehmigungen und EU-Lizenzen erlassen, die u. a. Anforderungen an die Zuverlässigkeit des Transportunternehmens regeln. Bei Zuwiderhandlungen gegen Rechtsvorschriften können diese von der nationalen Behörde entzogen werden. Ausdrücklich normiert auch das Güterkraftverkehrsgesetz (GüKG) in §§ 7a und 7b entsprechende öffentlich-rechtliche Verantwortungen des Transportunternehmers und seines Auftraggebers.

Zusätzlich statuieren die **Allgemeinen Deutschen Spediteurbedingungen in der Fassung 2017 (ADSp 2017)** im Rahmen einer umfassenden Compliance-Klausel (vgl. Wortlaut Ziffer 32 ADSp im Anhang) längst explizit die im LkSG normierten Anforderungen. Die ADSp werden paritätisch von den deutschen Dachverbänden der Speditions-, Logistik- und Transportbranchen sowie der Verbände der Industrie und des Handels erarbeitet und bei ihren Mitgliedsunternehmen zur unmittelbaren Anwendung empfohlen. Für bis zu 90 Prozent der deutschen Speditionshäuser sind die ADSp als AGB etablierte Vertragsgrundlage. Gemäß ADSp verpflichten sich die Parteien eines Verkehrsvertrags unwiderruflich, die Grundsätze des UN Global Compact, der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen und die Erklärung der International Labor Organization über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit von 1998 (Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work) zu beachten. Ausdrücklich verpflichten sich die Parteien dazu, folgende Schutzmaßnahmen selbst umzusetzen und ihren Geschäftspartnern und Nachunternehmern anzutragen:

- Einhaltung der Mindestlohnvorschriften und der Vorschriften über Mindestbedingungen am Arbeitsplatz
- Organisation des Fahrpersonaleinsatzes, dass die Einhaltung der vorgeschriebenen Arbeits-, Lenk- und Ruhezeiten sichergestellt wird
- Verhinderung von Kinder- oder Zwangsarbeit
- Sicherstellung eines sicheren und gesundheitsförderlichen Arbeitsumfelds, um die Gesundheit der Beschäftigten zu erhalten und Unfälle, Verletzungen sowie arbeitsbedingte Erkrankungen zu vermeiden
- Ausschluss jegliche Diskriminierung aufgrund Rasse, Religion, Behinderung, Alter, sexueller Orientierung oder Geschlecht,
- Einhaltung aller geltenden Umweltgesetze und -regelungen

5. Bewertung politischer Forderungen

Der Fall „Gräfenhausen“ wird in der politischen Diskussion vielfach als exemplarische Zustandsbeschreibung für den gesamten europäischen Straßengüterverkehr bzw. für den Logistiksektor herangezogen. Ungeachtet einer noch nicht abschließenden rechtlichen Bewertung und ohne ausreichende Datenbasis für eine Qualifizierung des gesamten Sektors hat das BAFA den Straßengüterverkehr insgesamt als „Risikobranche“ eingestuft. Diese Bewertung ist weder evidenzbasiert noch objektiv nachvollziehbar und wurde folgerichtig bislang von keiner anderen deutschen Kontrollbehörde (z. B. Bundesamt für Logistik und Mobilität (BALM) und Zoll) in

dieser Form vorgenommen. Allein aus dem Fall „Gräfenhausen“, der bislang weder tatsächlich hinreichend aufgeklärt noch juristisch bewertet werden kann, lassen sich daher keine politischen oder rechtlichen Rückschlüsse für den Transportsektor ziehen.

5.1 Beschränkung der Arbeitsteilung

Globaler Handel, resiliente Lieferketten und arbeitsteiliges Wirtschaften bedingen einander. Nicht nur größere Logistikhäuser, sondern insbesondere auch KMU-Speditionsbetriebe müssen zur Umsetzung komplexer Logistikprojekte und Dienstleistungsaufträge fachlich und regional spezialisierte Transportdienstleister sämtlicher Verkehrsträger (Straße, Schiene, See- und Binnenschifffahrt sowie Luftfracht) sowie Umschlagsbetriebe, Lager- und Zolldienstleister etc. beauftragen. Insofern würde ein auch im Kontext der LkSG-Umsetzung verschiedentlich politisch gefordertes Werkvertrags- und Unterauftragsnehmerverbot die Logistikbranche nahezu zum Erliegen bringen. Zudem würden selbständige Existenzen und unternehmerische Freiheiten als Transportunternehmer unzulässigerweise eingeschränkt und der Wettbewerb insgesamt beschränkt, indem Konzentrationstendenzen und Oligopolstrukturen gefördert würden. Dies geht an der Zielsetzung des Gesetzes ebenso vorbei wie die grundsätzliche rechtliche Infragestellung von digitalen Frachtenbörsen.

5.2 Tarifbindung

In der politischen Diskussion wird vereinzelt auch eine Tarifbindung sowohl bei auftraggebenden als auch bei auftragnehmenden Unternehmen als Standard für die Erfüllung der LkSG-Anforderungen gefordert. Dies widerspricht dem Prinzip der negativen Koalitionsfreiheit und ist im Gesetz auch materiell nicht geregelt. Insofern kann aus der sich aus dem LkSG ergebenden Sorgfaltspflicht keine Tarifbindungspflicht erwachsen.

5.3 Branchenstandards für Dienstleisterüberprüfungen

Vorschläge für (unverbindliche) standardisierte Bewertungsverfahren für Transportdienstleister zur Verifizierung rechtskonformen Verhaltens in der Lieferkette müssen sehr sorgfältig auf Chancen und Risiken geprüft werden. Durch einen einheitlichen Standard könnte zwar ein Maßstab geschaffen werden, mit dessen Hilfe die im LkSG normierten Auftraggeber-Prüfpflichten teilweise erfüllt werden könnten, kritisch zu bewerten ist allerdings, ob neben einem einheitlichen Anforderungskatalog zusätzlich noch eine neutrale Zertifizierung der Auftragnehmer durch Dritte notwendig sein sollte. Es ist offensichtlich, dass vor allem Prüfgesellschaften hieran ein kommerzielles Interesse haben und als Stakeholder ein solches Vorhaben politisch forcieren, obgleich das LkSG selbst eine solche Zertifizierung nicht vorsieht und dies auch weit über das gesetzlich vorgesehene Mindestmaß hinausgeht.

Eine zertifizierte Bewertung würde erhebliche Bürokratiekosten für sämtliche Auftragnehmer in einer Lieferkette als nicht vom LkSG adressierte Unternehmen verursachen. Orientiert an einer ISO 9001-Zertifizierung können sich die Kosten allein für Zertifizierungs-Audits auch bei KMU-Transportunternehmen schnell auf mehr als 15.000 Euro summieren. Der zusätzliche interne Organisationsaufwand ist nicht quantifizierbar und variiert mit der Unternehmensgröße. Dadurch würden die aus dem LkSG entstehenden Kosten der Wirtschaft den in der Gesetzesbegründung erwarteten Erfüllungsaufwand zusätzlich übersteigen, der sich dort lediglich auf

die vom LkSG erfassten Großunternehmen bezieht. Der Erfüllungsaufwand würde exponentiell steigen, weil davon auszugehen wäre, dass eine weitere Zertifizierung auf alle Erfüllungsgehilfen bis hin zum selbstfahrenden Transportunternehmer „nach unten“ durchgereicht würde und auch in diesem Segment Kosten und Bürokratie ansteigen werden.

Formal würde mit einem solchen Zertifikat eine zusätzliche Markteintrittsbarriere geschaffen, obgleich sich eine Zertifizierung im Kontext des LkSG ausschließlich auf die Feststellung reduzieren würde, dass das zertifizierte Unternehmen gesetzliche Vorschriften einhält. Das Zertifikat wäre neben einer GüKG- oder einer EU-Lizenz also eine weitere „Licence to Operate“. Insofern hätte ein Zertifikat für die weit überwiegende Mehrheit der gesetzestreu arbeitenden Unternehmen keinerlei Wert, außer dass hiermit eine künstlich eingezogene Markteintrittshürde überwunden werden könnte.

6. Fazit / Forderungen

Schon heute zeichnet sich ab, dass die Kostenschätzung des Gesetzgebers allein für die Einführung der Sorgfalts- und Berichtspflicht zu niedrig angesetzt war und unrealistisch ist. Im Sinne einer sachgerechten, mittelstandsorientierten Umsetzung ist eine faire Abwägung von damit einhergehenden Vor- und Nachteilen für sämtliche Stakeholder (Wirtschaft und Gesellschaft / Auftraggeber und Auftragnehmer / größere Unternehmen und KMU) mit Blick auf eine wirtschaftlich tragfähige und sozial verantwortliche Gesamtlösung unabdingbar.

Bei der Umsetzung der Lieferkettenrichtlinie müssen deshalb sämtliche Spielräume genutzt werden, um unverhältnismäßige Belastungen für die Wirtschaft zu verhindern. Bei zu enger Auslegung droht die Umsetzung der aus den Rechtsvorschriften resultierenden Dokumentations- und Berichtspflichten den Kontroll- und Bürokratieaufwand weiter zu erhöhen und dadurch die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen spürbar zu beeinträchtigen.

Zur Herstellung von Wettbewerbsgleichheit sollte das deutsche LkSG zunächst ausgesetzt werden, um es inhaltlich an die Vorgaben der europäischen Lieferkettenrichtlinie (CSDDD) auszurichten und zu einem EU-weit einheitlichen Zeitpunkt erneut in Kraft zu setzen. Dabei ist darauf zu achten, dass das Regelungsniveau des LkSG dem der CSDDD angepasst wird.

Geschäftliche Unrechtshandlungen in EU-Mitgliedstaaten müssen vor allem durch konsequentes staatliches Handeln unter Anwendung der bestehenden Gesetze und mit Hilfe einer ausreichenden behördlichen Kontrolldichte geahndet werden. Menschenrechtliche oder umweltbezogene Risiken, die auf dem Fehlen von Rechtsvorschriften oder auf fehlende Kontrollen beruhen, bestehen vor allem im außereuropäischen Ausland. In der EU sind die Bestimmungen zum Mindestlohn, zur Arbeitnehmerentsendung etc. durch das Mobilitätspaket sowie weitere Vorschriften hingegen einheitlich gesetzlich normiert. Deshalb sollten auftraggebende Unternehmen grundsätzlich davon ausgehen können, dass Auftragnehmer in Regionen und Ländern mit gleicher Rechtsgüte wie die EU, die USA, Kanada, Australien, Neuseeland (Liste nicht abschließend) einheitlich hohe Standards bezogen auf Menschenrecht, Sozialbestimmungen und Umwelt einhalten. Im Rahmen einer im Sinne des LkSG durchzuführenden Risikoanalyse wären

Zulieferer aus diesen Ländern daher regelmäßig als für menschenrechtliche und umweltbezogene Risiken unbedenklich zu bewerten.

Zur Herstellung einer Lieferkettentransparenz könnte bei den direkt vom LkSG erfassten Unternehmen dennoch ein Bedürfnis bestehen, einen einheitlichen Branchenmaßstab zu formulieren, der von Auftraggebern wie von Auftragnehmern in einer Lieferkette gleichermaßen akzeptiert werden kann. Eine solche Standardisierung wäre erfolgreich, wenn die zu standardisierenden Größen möglichst eindeutig definiert werden können. Das LkSG hat verschiedene Schutzbereiche im Fokus, die eine Vielzahl von ausfüllungsnotwendigen Rechtsbegriffen, z. B. bezogen auf die Arbeitsbedingungen und die Umweltstandards enthalten. Eine Einheitlichkeit könnte Vergleichbarkeit herstellen und den Prozess der Risikoanalyse, Feststellung, Prüfung für alle Beteiligten in einem wie vom Gesetzgeber gewollten Umfang begrenzen.

Als Grundlage hierfür kann Ziffer 32 der ADSp 2017 genutzt werden, die von ihren Trägerverbänden weiterentwickelt werden könnte.

DSLV Bundesverband Spedition und Logistik / Berlin / 28. Mai 2024

Anhang

Allgemeine Deutsche Spediteurbedingungen 2017 (ADSp 2017)

Gemeinschaftlich erarbeitet und zur Anwendung empfohlen vom Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), Bundesverband Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen (BGA), Bundesverband Spedition und Logistik (DSL), Bundesverband Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung (BGL), Bundesverband Möbelspedition und Logistik (AMÖ), Bundesverband Eigen-Logistik und Verlader (BWVL), Deutsche Industrie- und Handelskammer (DIHK), Handelsverband Deutschland (HDE).

Auszug

32. Compliance

32.1 Der Spediteur verpflichtet sich, Mindestlohnvorschriften und Vorschriften über Mindestbedingungen am Arbeitsplatz einzuhalten und bestätigt dies auf Verlangen des Auftraggebers in Textform. Der Spediteur stellt den Auftraggeber von seiner Haftung auf den Mindestlohn frei, wenn der Spediteur oder ein im Rahmen des Verkehrsvertrages mit dem Auftraggeber eingesetzter Nachunternehmer oder Entleiher Arbeitnehmern nicht den gesetzlichen Mindestlohn zahlt und der Auftraggeber in Anspruch genommen wird.

32.2 Der Spediteur hat im Fall von Beförderungen sicherzustellen, dass er oder der die Beförderung ausführende Unternehmer

32.2.1 im Anwendungsbereich des GüKG-Inhaber einer Erlaubnis nach § 3 GüKG oder einer Berechtigung nach § 6 GüKG oder einer Gemeinschaftslizenz ist oder eine solche Erlaubnis, Berechtigung oder Lizenz nicht unzulässig verwendet,

32.2.2 im Anwendungsbereich des GüKG bei der Beförderung Fahrpersonal einsetzt, das die Voraussetzungen des § 7b Abs. 1 Satz 1 GüKG erfüllt,

32.2.3 auf Anforderung alle bei der Beförderung gesetzlich mitzuführenden Dokumente vorlegt, soweit der Auftraggeber oder Dritte gesetzlichen Kontrollpflichten genügen müssen.

32.3 Der Spediteur oder der die Beförderung ausführende Unternehmer ist verpflichtet, die Tätigkeit seines Fahrpersonals so zu organisieren, dass die vorgeschriebenen Arbeits-, Lenk- und Ruhezeiten eingehalten werden können. Es besteht ein generelles Alkohol- und Drogenverbot beim Führen des Fahrzeugs.

32.4 Beide Parteien verpflichten sich, die für ihr Unternehmen geltenden gesetzlichen Vorschriften einzuhalten. Sie unterstützen und achten die Grundsätze des „Global Compact“ („UNGC“), der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen und die Erklärung der International Labor Organization über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit von 1998 („Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work“) in Übereinstimmung mit nationalen Gesetzen und Gepflogenheiten. Insbesondere werden beide Parteien in ihren Unternehmen

32.4.1 keine Kinder beschäftigen oder Zwangsarbeiter einsetzen,

32.4.2 die jeweiligen nationalen Gesetze und Regelungen über Arbeitszeiten, Löhne und Gehälter und sonstige Arbeitgeberverpflichtungen einhalten,

32.4.3 die geltenden Arbeits- und Gesundheitsbestimmungen einhalten und für ein sicheres und gesundheitsförderliches Arbeitsumfeld sorgen, um die Gesundheit der Beschäftigten zu erhalten und Unfälle, Verletzungen sowie arbeitsbedingte Erkrankungen zu vermeiden,

32.4.4 jegliche Diskriminierung aufgrund Rasse, Religion, Behinderung, Alter, sexueller Orientierung oder Geschlecht unterlassen,

32.4.5 die internationalen Antikorruptionsstandards, wie sie im UNGC und lokalen Antikorruptions- und -bestechungsgesetzen festgelegt sind, beachten,

32.4.6 alle geltenden Umweltgesetze und -regelungen einhalten,

32.4.7 ihren Geschäftspartnern und Nachunternehmern antragen, die zuvor genannten Grundsätze auch ihrem Handeln zugrunde zu legen.