

Umsetzung des EU-Lieferkettengesetzes: Erwartungen an die Unabhängigkeit der Kontrollbehörde

Ein Forderungspapier der Initiative Lieferkettengesetz, 29. September 2026

Einleitung: Unabhängige Kontrolle als Voraussetzung für wirksamen Rechtsschutz

Mit der Umsetzung der EU-Richtlinie zu unternehmerischen Sorgfaltspflichten (*Corporate Sustainability Due Diligence Directive* – CSDDD) in deutsches Recht ergibt sich ein Anpassungsbedarf des bestehenden Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes (LkSG) im Hinblick auf die Ausgestaltung der für das Gesetz bzw. für ein zukünftiges Gesetz über internationale Unternehmensverantwortung zuständigen Behörde.

Aktuell ist das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) für die Kontrolle und Durchsetzung des LkSG zuständig. Das BAFA ist in Bezug auf das LkSG dem Bundeswirtschaftsministerium (BMWE) durch Rechts- und Fachaufsicht unterstellt. Dies muss sich ändern, denn Artikel 24 Absatz 9 CSDDD verpflichtet die Mitgliedstaaten ausdrücklich dazu, sicherzustellen, dass die zuständigen Aufsichtsbehörden „rechtlich und funktional unabhängig und frei von jedweder direkten oder indirekten äußeren Einflussnahme“ sind. Um ihre Befugnisse unparteiisch ausüben zu können, sollen Aufsichtsbehörden „weder Weisungen einholen noch entgegennehmen“ (Erwägungsgrund 75, CSDDD). Zweck dieser Bestimmung ist die wirksame Durchsetzung der in der Richtlinie festgelegten unternehmerischen Sorgfaltspflichten. Das ist demnach nur möglich, wenn die nationale Regulierungsbehörde frei von Einflüssen anderer Akteur*innen – wie beispielsweise Unternehmen oder übergeordneten wirtschaftlichen oder politischen Interessen – handelt.

Aktuell ist das BAFA durch seine Weisungsgebundenheit an das Wirtschaftsministerium sowie das Arbeitsministerium (BMAS) weder dienstlich, rechtlich noch fachlich bzw.

funktional unabhängig. **Die gegenwärtige Ausgestaltung der behördlichen Durchsetzung gesetzlicher Sorgfaltspflichten erfüllt damit nicht die europarechtlichen Vorgaben zur Unabhängigkeit.** Als Initiative Lieferkettengesetz fordern wir von Bundesregierung und Bundestag, die Vorgaben zur Unabhängigkeit der Kontrollbehörde bei der Umsetzung der CSDDD konsequent anzuwenden und die Behörde so auszugestalten, dass sie – entsprechend der europarechtlichen Vorgaben – frei von politischer und wirtschaftlicher Einflussnahme handeln kann.

Die Erfahrungen aus der Umsetzungspraxis des LkSG durch das BAFA zeigen, dass ein Gesetz, dessen Vollzug einer weisungsgebundenen und daher dem politischen Zugriff obliegenden Behörde seine Schutzwirkung für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörung in globalen Lieferketten nicht angemessen entfalten kann.

Auswirkungen fehlender Unabhängigkeit in der Praxis

Das BAFA unterliegt als nachgeordnete Bundesoberbehörde der Fach- und Rechtsaufsicht des BMWF, die gemäß § 19 Abs. 1 Satz 2 LkSG im Einvernehmen mit dem BMAS ausgeübt wird. Diese Weisungsbindung hat die Durchsetzung des LkSG in der Praxis wiederholt beeinträchtigt:

- **Rechtswidrige Weisung:** Im September 2025 wies das BMWF im Einvernehmen mit dem BMAS das BAFA an, die Berichtsprüfung einzustellen, Unternehmen nur bei „schwerwiegenden Verstößen“ zu untersuchen und Bußgelder nur bei „schweren Menschenrechtsverletzungen“ als letztes Mittel zu verhängen. Diese Weisung verstößt sowohl gegen die Vorschriften der §§ 12 – 14 LkSG im Hinblick auf die Berichtsprüfung und die risikobasierte Kontrolle als auch gegen den Bußgeldkatalog des § 24 LkSG und ist daher rechtswidrig.
- **Ausbleibende Bußgelder:** Seit Inkrafttreten des Gesetzes im Jahr 2023 hat das BAFA kein einziges Bußgeld verhängt. Dass wirtschaftliche und politische Interessen der Fallaufklärung übergeordnet waren, kann nicht ausgeschlossen werden.
- **Unterbesetzte Behörde:** Im Rahmen der Dienstaufsicht wird zunehmend das für die Kontrolle des LkSG zuständige Personal in andere Abteilungen oder ins Ministerium abgeordnet. Laut Antwort der Bundesregierung auf eine [Kleine Anfrage](#) beim Bundestag arbeiten derzeit nur 40 statt der vorgesehenen 100 Personen zum LkSG; zwei zentrale Unterabteilungsleitungen sind seit längerem unbesetzt, eine Referatsleitung führt sechs Referate gleichzeitig.

Diese strukturellen Defizite im Behördenvollzug decken sich mit den Erfahrungen, die zivilgesellschaftliche Organisationen bei der Begleitung von BAFA-Beschwerdeverfahren gemacht haben:

- **Fehlendes zuständiges Personal:** In einem Beschwerdefall wechselte der zuständige Referatsleiter innerhalb von drei Jahren vier Mal. Bis jetzt wurde die Stelle nicht nachbesetzt. Für Beschwerdeführer*innen wird es dadurch zunehmend schwieriger bis unmöglich, die jeweils zuständigen Bearbeiter*innen zu identifizieren und zu erreichen.

- **Überlange Verfahrensdauern:** In einem weiteren Beschwerdefall ist nach eineinhalb Jahren noch immer nicht über die Zulässigkeit der Beschwerde entschieden worden.
- **Einseitige Ermittlungspraxis:** Nach Einschätzung begleitender Organisationen folgt das BAFA bei seinen Ermittlungen vor allem den Einlassungen der betroffenen Unternehmen.

Diese Beispiele zeigen exemplarisch, wie eine weisungsgebundene Behörde die Durchsetzung eines Gesetzes zugunsten der Verfolgung politischer und wirtschaftlicher Interessen behindern kann.

Europarechtliche Vorgaben zur Unabhängigkeit

Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) gibt konkrete Maßstäbe für die Auslegung des Unabhängigkeitserfordernisses vor, die bei der Umsetzung der CSDDD in deutsches Recht beachtet werden müssen. Es lassen sich vier Dimensionen behördlicher Unabhängigkeit unterscheiden, die je nach den konkreten Anforderungen der umzusetzenden Richtlinie oder Verordnung in ihrem Zusammenspiel darüber entscheiden, ob eine Aufsichtsbehörde den europarechtlichen Vorgaben genügt: die rechtliche, institutionelle, fachliche sowie finanzielle Unabhängigkeit.

Artikel 24 Absatz 9 CSDDD verlangt ausdrücklich die rechtliche und funktionale Unabhängigkeit sowie Freiheit von jeder direkten oder indirekten äußeren Einflussnahme. Artikel 25 Absatz 1 CSDDD ergänzt dies um die Pflicht der Mitgliedstaaten, die Aufsichtsbehörde mit angemessenen Befugnissen und Ressourcen auszustatten (finanzielle Unabhängigkeit); die personellen und finanziellen Ressourcen müssen ausreichen, damit die Behörde ihre Aufgaben wirksam wahrnehmen kann. Um ihre Befugnisse unparteiisch ausüben zu können, dürfen Aufsichtsbehörden „weder Weisungen einholen noch entgegennehmen“ (Erwägungsgrund 75, CSDDD).

Das bedeutet im Einzelnen:

- **Rechtliche Unabhängigkeit:** Die Behörde muss eine eigenständige Verwaltungseinheit sein, die im eigenen Namen handelt, eigene Verwaltungsakte erlässt und nicht lediglich eine Organisationseinheit eines Ministeriums mit vergleichbarer Autonomie wie eine Ministerialabteilung ist. Eine eigene Rechtspersönlichkeit im Sinne einer eigenen juristischen Person ist dafür nicht zwingend erforderlich – **das BAFA erfüllt diese Voraussetzung bereits heute.**
- **Institutionelle Unabhängigkeit:** Hierzu zählen die **strukturelle** Eigenständigkeit der Behörde, ein transparentes und diskriminierungsfreies Verfahren zur Bestellung ihrer Leitung, die Entscheidungshoheit in Personalsachen, sowie eine gesetzlich abgesicherte Bestandsgarantie, damit die zuständige Organisationseinheit nicht durch Personalabzug, Abordnungen oder Umstrukturierung ausgehöhlt werden kann. **An dieser Stelle zeigen sich beim BAFA erhebliche Defizite in der Praxis.**
- **Funktionale (sachliche) Unabhängigkeit:** Dies bildet den Kern des Unabhängigkeitserfordernisses – die Behörde darf bei ihren Entscheidungen weder von Ministerien, der Regierung, noch von Unternehmen oder sonstigen Marktinteressen **Weisungen einholen oder entgegennehmen.** Nach der Rechtsprechung des EuGH steht

bereits die bloße Möglichkeit politischer Einflussnahme – unabhängig davon, ob von ihr tatsächlich Gebrauch gemacht wird – der geforderten Unabhängigkeit entgegen. **Da das BAFA der Rechts- und Fachaufsicht unterliegt und Weisungen entgegennimmt, ist dieses Unabhängigkeitserfordernis nicht erfüllt.**

- **Finanzielle Unabhängigkeit:** Die Behörde muss über ausreichende personelle und finanzielle Mittel verfügen, um ihre gesetzlichen Aufgaben tatsächlich wirksam erfüllen zu können. **Allein das Fehlen von zuständigem Personal steht der finanziellen Unabhängigkeit des BAFA entgegen.**

Das BAFA erfüllt derzeit die Anforderungen der CSDDD an die behördliche Unabhängigkeit nicht.

Verfassungsrechtliche Vorgaben und Europarecht

Nach deutschem Verfassungsrecht gilt beim Vollzug von Bundesgesetzen grundsätzlich das Verbot ministerialfreier Räume. Es leitet sich aus dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes ab: Da die Verwaltung demokratisch legitimiert sein muss, verlangt das Grundgesetz eine ununterbrochene Legitimationskette vom Volk über Parlament und Regierung bis zur handelnden Behörde. Bei der unmittelbaren Bundesverwaltung bedeutet das: Der Bund muss über seine Ministerien grundsätzlich Fach-, Rechts- und Dienstaufsicht – also ein umfassendes Weisungsrecht – über nachgeordnete Bundesbehörden ausüben können.

- Unter **Fachaufsicht** ist die Aufsicht über Recht- und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu verstehen.
- **Rechtsaufsicht** ist demgegenüber auf die Befugnis der aufsichtsführenden Behörde beschränkt, die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu überprüfen.
- Unter **Dienstaufsicht** schließlich ist die Aufsicht über Beschäftigte, Organisationseinheiten sowie Aufbau und Abläufe zu verstehen.

Wenn EU-Recht ausdrücklich die Unabhängigkeit einer Behörde verlangt, hat dieses Erfordernis aufgrund des Anwendungsvorrangs des Europarechts Vorrang vor dem nationalen Verfassungsgrundsatz. Der EuGH hat dazu klargestellt: Das Demokratieprinzip verbietet nicht *per se* Stellen außerhalb der klassischen Ministerialhierarchie – deren demokratische Legitimation kann stattdessen durch parlamentarische und gerichtliche Kontrolle statt durch ministerielle Aufsicht sichergestellt werden.

Bereits 2010 entschied der EuGH, dass die damalige Ausgestaltung der Bundesbeauftragten für den Datenschutz – eingerichtet beim Bundesministerium des Innern und dessen Rechts- und Dienstaufsicht unterstellt – nicht mit dem Unabhängigkeitserfordernis der europäischen Datenschutzvorgaben vereinbar war. Das Gericht stellte klar, dass bereits die Möglichkeit politischer Einflussnahme – unabhängig von ihrer tatsächlichen Ausübung – der geforderten Unabhängigkeit entgegensteht. Als Reaktion wurde die Bundesbeauftragte 2016 als eine **eigenständige oberste Bundesbehörde**, also auf gleicher Stufe mit den Bundesministerien stehend ausgestaltet, die keiner Aufsicht mehr unterliegt, sondern nur noch der parlamentarischen und gerichtlichen Kontrolle.

Anpassungsmöglichkeiten nach deutschem Recht

Eigenständige oberste Bundesbehörde

Um die Anforderungen von Art. 24 Abs. 9 CSDDD rechtssicher umzusetzen, sollte die für die Kontrolle und Durchsetzung des CSDDD-Umsetzungsgesetzes zuständige Behörde als eigenständige oberste Bundesbehörde ausgestaltet werden – analog zur heutigen Stellung der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit und auf gleicher Stufe mit den Bundesministerien stehend. Eine solche Behörde unterstünde keiner Fach-, Rechts- oder Dienstaufsicht durch ein Ministerium oder die Bundesregierung, sondern ausschließlich der parlamentarischen und gerichtlichen Kontrolle.

Nur so lässt sich der Gefahr politischer Einflussnahme vorbeugen, die belegbar für die behördliche Kontrolle auf dem Gebiet der Unternehmensverantwortung droht:

Unternehmerische Sorgfaltspflichten in Bezug auf Menschenrechte und Umwelt sind fortwährenden politischen Angriffen ausgesetzt. Bereits die Entwicklung seit Verabschiedung des LkSG im Sommer 2021 zeigt, welchem Druck die Durchsetzung von Sorgfaltspflichten durch politische Akteur*innen standhalten muss: Der damalige Bundeswirtschaftsminister Habeck forderte öffentlich, das Gesetz „wegzubolzen“; im Bundestagswahlkampf 2024/2025 forderten Union, FDP und AfD dessen Abschaffung; die Union brachte hierzu im Dezember 2025 sogar einen eigenen Gesetzentwurf ein; und nach Abschluss des aktuellen Koalitionsvertrags forderte Bundeskanzler Friedrich Merz erneut die Abschaffung des LkSG sowie ein Hinwirken auf eine Abschaffung der CSDDD auf europäischer Ebene.

Im September 2025 erging dann – wie oben erwähnt – auch eine entsprechende Weisung des BMW: Im Einvernehmen mit dem BMAS wies das Ministerium das BAFA an, die Berichtsprüfung einzustellen und Bußgelder nur noch bei „schweren Menschenrechtsverletzungen“ als letztes Mittel zu verhängen – und setzte damit die gesetzlich vorgeschriebene Durchsetzung des LkSG faktisch aus, obwohl es an einer demokratischen Legitimierung durch den Bundestag in Form eines Änderungsgesetzes fehlte.



Das CSDDD-Umsetzungsgesetz muss die zuständige Aufsichtsbehörde als eigenständige oberste Bundesbehörde ausgestalten, die keiner Fach-, Rechts- oder Dienstaufsicht durch ein Ministerium oder die Bundesregierung unterliegt, sondern der parlamentarischen und gerichtlichen Kontrolle.

Bundesoberbehörde mit erweiterter Autonomie

Folgende behördliche Modelle zeigen, dass selbst Bundesoberbehörden unter ministerieller Aufsicht, die mit einem erweiterten Maß an fachlicher Autonomie ausgestattet wurden, nicht die Vorgaben der CSDDD in Bezug auf die Weisungsfreiheit erfüllen würden:

- **Beschlussabteilungen des Bundeskartellamts:** Die Beschlussabteilungen entscheiden gerichtsähnlich und genießen in der Praxis seit 1980 weitgehende Autonomie; das Ministerium hat auf Einzelweisungen durchgehend verzichtet. Gleichwohl erlaubt § 52 GWB weiterhin allgemeine Weisungen, und ob Einzelweisungen rechtlich zulässig wären, ist in der Fachliteratur umstritten. Die rechtliche Möglichkeit einer Einflussnahme bleibt damit bestehen.

- **Große Beschlusskammern der Bundesnetzagentur:** Auch die großen Beschlusskammern entscheiden gerichtsähnlich. Anders als beim Bundeskartellamt ist das zuständige Ministerium hier jedoch nach § 59 EnWG ausdrücklich auch zu Einzelweisungen berechtigt – etwa hinsichtlich der Einleitung, Nichteinleitung oder Einstellung eines Verfahrens.
- **Financial Intelligence Unit (FIU):** Die FIU ist laut Gesetz „fachlich unabhängig“; die Aufsicht des Bundesministeriums der Finanzen ist im Bereich der operativen Analyse auf reine Rechtsaufsicht einschließlich Weisungsrecht beschränkt.
- **Abschlussprüferaufsichtsstelle (APAS):** Die gesetzliche Grundlage für die organisatorisch in das BAFA eingegliederte APAS sieht zwar keine Fachaufsicht durch das BMWF vor. Die Rechtsaufsicht durch das BMWF besteht jedoch, weshalb auch die APAS nicht weisungsfrei ist.



Da in allen vier Fällen ein Weisungsrecht durch eine oberste Bundesbehörde besteht, erfüllt keiner die Vorgaben des EuGH und der CSDDD in Bezug auf die Unabhängigkeit der Behörde, insbesondere bei dem gerade bei Sorgfaltspflichten besonders ausgeprägten Risiko politischer Einflussnahme. Nur eine Behörde, die keinerlei Weisungsrecht eines Ministeriums unterliegt, kann die von der CSDDD geforderte Unabhängigkeit rechtssicher gewährleisten.

Sollte sich der Gesetzgeber dennoch für eine Bundesoberbehörde mit erweiterter Autonomie entscheiden, muss das Weisungsrecht stark eingeschränkt werden:

- **Weisungsrechte** müssen gesetzlich verankert und Einzelweisungen ausgeschlossen werden.
- Fälle der **Weisungsfreiheit** müssen gesetzlich verankert werden und bedürfen der Schriftform.
- Die **parlamentarische Kontrolle** der Erteilung von Weisungen muss gewährleistet werden.

Institutionelle Unabhängigkeit: Personalhoheit und Bestandssicherung

Unabhängig von der Art der Behörde muss die zuständige Behörde über Personalhoheit verfügen und nicht der Dienstaufsicht einer übergeordneten Behörde unterstehen: Das für Kontrolle und Durchsetzung zuständige Personal darf ausschließlich der Behördenleitung unterstehen und nicht durch ministerielle Weisung in andere Abteilungen oder das Ministerium abgeordnet werden können.

Art. 25 Abs. 1 CSDDD verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Aufsichtsbehörde mit „angemessenen Befugnissen und Ressourcen“ auszustatten. Erwägungsgrund 75 konkretisiert dies dahingehend, dass die personellen und finanziellen Ressourcen ausreichen müssen, damit die Behörde ihre Aufgaben und Befugnisse wirksam wahrnehmen kann.

Zur institutionellen Unabhängigkeit gehört zudem die Bestandssicherung: Die für die Kontrolle und Durchsetzung gesetzlicher Sorgfaltspflichten zuständige Organisationseinheit

muss gesetzlich in ihrem Bestand und ihrer Funktionsfähigkeit abgesichert werden, damit sie nicht durch einen schleichenden Personalabbau faktisch entkernt werden kann.



Das Umsetzungsgesetz muss der zuständigen Behörde volle Personalhoheit über das für Sorgfaltspflichten zuständige Personal garantieren und den Bestand der zuständigen Organisationseinheit gesetzlich absichern. Außerdem muss eine verbindliche Mindestausstattung der zuständigen Behörde mit Personal- und Finanzmitteln gewährleistet werden, die eine wirksame Kontrolle und Durchsetzung der Sorgfaltspflichten dauerhaft sicherstellt und diese Ausstattung von jährlichen Haushaltsverhandlungen unabhängig macht.

Fazit

Die Erfahrungen aus der Umsetzungspraxis des BAFA des LkSG zeigen deutlich: Eine weisungsgebundene Behörde kann und wird bei politisch umstrittenen Themen wie unternehmerischen Sorgfaltspflichten Gefahr laufen, ihre gesetzlichen Aufgaben nicht mehr unabhängig wahrnehmen zu können. Die CSDDD verlangt in Art. 24 Abs. 9 ausdrücklich rechtliche und funktionale Unabhängigkeit sowie Freiheit von jeder direkten oder indirekten äußeren Einflussnahme. Die Rechtsprechung des EuGH bestätigt, dass bereits die bloße Möglichkeit politischer Einflussnahme dieser Anforderung entgegensteht.

Als Initiative Lieferkettengesetz fordern wir Bundesregierung und Bundestag daher auf, bei der Umsetzung der CSDDD **eine eigenständige oberste Bundesbehörde mit Personalhoheit, gesicherter Ressourcenausstattung und ausschließlich parlamentarischer sowie gerichtlicher Kontrolle einzurichten**. Nur so kann die wirksame und dauerhafte Durchsetzung von Menschenrechts- und Umweltschutz in globalen Lieferketten gewährleistet werden.

Impressum

Initiative Lieferkettengesetz

Stresemannstraße 72
10963 Berlin

www.lieferkettengesetz.de | info@lieferkettengesetz.de

Redaktion: Juliane Bing, Dr. Franziska Humbert

Die Initiative Lieferkettengesetz wird von über 90 Menschenrechtsorganisationen, Umweltverbänden, Gewerkschaften, kirchlichen und entwicklungspolitischen Organisationen unterstützt.

Rechtliche Grundlage dieses Forderungspapiers: Rechtsgutachten „Behördliche Unabhängigkeit in der CSDDD“ von Rechtsanwältin Michaela Streibelt, 16. September 2026