DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)**1136**

12. Mai 2021

Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2021
um 12:00 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten - BT-Drucksache 19/28649

b) Antrag der Abgeordneten Michel Brandt, Eva-Maria Schreiber, Heike Hänsel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Sorgfaltspflichtengesetz grundlegend nachbessern - Menschenrechte in Lieferketten wirksam schützen - BT-Drucksache 19/29279

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung 3

B. Liste der eingeladenen Sachverständigen 5

C. Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger

Markus Löning, Berlin 6
Institut für Weltwirtschaft (IfW Kiel) 20
Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. 29
Deutscher Gewerkschaftsbund 41
ILO Vertretung in Deutschland 57
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 64
Initiative Lieferkettengesetz 74
Prof. Dr. Markus Krajewski, Erlangen 87
Robert Grabosch, Berlin 101
Henning Ohlsson, Meerbusch 114

D. Stellungnahmen nicht eingeladener Verbände

Deutscher Anwaltverein durch die Ausschüsse Corporate Social Responsibility und Compliance, Handelsrecht und Menschenrechte 116
Bundesrechtsanwaltskammer 155
Außenhandelsvereinigung des deutschen Einzelhandels e.V. 162
Deutscher Raiffeisenverband e.V. 168
Environmental Justice Foundation (EJF) 173
Christliche Initiative Romero (CIR) 184
Bitkom - Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. 189
Verband der Chemischen Industrie e.V. – VCI 211
Bundesverband der Arzneimittel-Hersteller e.V. 228
Bundesverband Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen e.V. 241
Deutscher Reiseverband e.V. 250
Verband der TÜV e.V. 254
Die Deutsche Kreditwirtschaft 260

Mitteilung

Berlin, den 10. Mai 2021

Die 126. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales
findet statt am
Montag, dem 17. Mai 2021, 12:00 Uhr bis
ca. 14:00 Uhr als Webex-Meeting[1]
(Sitzungssaal: Paul-Löbe-Haus, E.200)

Sekretariat
Telefon: +49 30 - 227 3 24 87
Fax: +49 30 - 227 3 60 30

Sitzungssaal
Telefon: +49 30 - 227 3 02 69
Fax: +49 30 - 227 3 62 95

Achtung!
Abweichende Sitzungszeit!

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung[2]

Einziger Punkt der Tagesordnung

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten

BT-Drucksache 19/28649

Hierzu wurde/wird verteilt:
19(11)1046 Information für den Ausschuss
19(11)1047 Information für den Ausschuss
19(11)1055 Gutachtliche Stellungnahme
19(11)1059 Information für den Ausschuss
19(11)1085 Änderungsantrag
19(11)1086 Information für den Ausschuss
19(11)1087 Information für den Ausschuss
19(11)1088 Information für den Ausschuss

Federführend:
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:
Ausschuss für Wirtschaft und Energie
Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe
Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union
Haushaltsausschuss

Gutachtlich:
Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

[1] Die Zugangsdaten werden den Ausschussmitgliedern zugesandt
[2] Aufgrund der Corona-Pandemie wird die Öffentlichkeit über eine TV-Übertragung hergestellt. Die Anhörung wird live im Parlamentsfernsehen und unter www.bundestag.de ausgestrahlt und ist danach in der Mediathek abrufbar.

b) Antrag der Abgeordneten Michel Brandt, Eva-Maria Schreiber, Heike Hänsel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Sorgfaltspflichtengesetz grundlegend nachbessern - Menschenrechte in Lieferketten wirksam schützen

BT-Drucksache 19/29279

Federführend:
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:
Ausschuss für Wirtschaft und Energie
Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe
Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union
Haushaltsausschuss

Dr. Matthias Bartke, MdB
Vorsitzender

Liste der Sachverständigen
zur öffentlichen Anhörung am Montag, 17. Mai 2021, 12.00 – 14.00 Uhr

Verbände:

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.
ILO Vertretung in Deutschland
Deutscher Gewerkschaftsbund
Institut für Weltwirtschaft (IfW Kiel)
Initiative Lieferkettengesetz

Einzelsachverständige:

Markus Löning, Berlin
Robert Grabosch, Berlin
Prof. Dr. Markus Krajewski, Erlangen
Henning Ohlsson, Meerbusch

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)**1104**

11. Mai 2021

Schriftliche Stellungnahme

Markus Löning, Berlin

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2021 um 12:00 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf für ein Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten - BT-Drucksache 19/28649

b) Antrag der Abgeordneten Michel Brandt, Eva-Maria Schreiber, Heike Hänsel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Sorgfaltspflichtengesetz grundlegend nachbessern - Menschenrechte in Lieferketten wirksam schützen - BT-Drucksache 19/29279

siehe Anlage

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Dr. Matthias Bartke, MdB

11. Mai 2021

Stellungnahme zum „Sorgfaltspflichtengesetz“

Sehr geehrter Herr Kollege Bartke,

vielen Dank für Ihre Einladung zur Anhörung am 17.Mai zum „Sorgfaltspflichtengesetz“.

Anbei finden Sie meine Stellungnahme, die sich auf den Gesetzentwurf zum „Sorgfaltspflichtengesetz“ bezieht.

Meine allgemeinere Stellungnahme zum selben Thema für den Ausschuss für Menschenrechte vom 27. Oktober 2020 habe ich als Anhang beigefügt.

Mit freundlichen Grüßen

Markus Löning

Löning – Human Rights & Responsible Business
Naunynstrasse 40, 10999 Berlin · T +49 30 61 65 31 50 · info@loening-berlin.de

Anhörung des Bundestagsausschusses für Arbeit und Soziales am 17. Mai 2021

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein „Sorgfaltspflichtengesetz“

Vorbemerkung

2014 habe ich eine Managementberatung gegründet, um Unternehmen bei der Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte zu unterstützen. Neben der Beratung von Kunden führen wir auch Studien durch und veröffentlichen Papiere zu Fragen menschenrechtlicher Unternehmensverantwortung.

Seit sieben Jahren begleiten mein Team und ich jetzt Unternehmen und Non-Profit-Organisationen beim Aufbau von Prozessen der menschenrechtlichen Sorgfalt (Human Rights Due Diligence). Unsere Kunden kommen aus verschiedenen Branchen und haben zwischen 500 und 350.000 Mitarbeiter:innen. Sie bilden einen guten Querschnitt der deutschen Wirtschaft. Meine Stellungnahme beruht auf dieser Arbeit und einem regelmäßigen Austausch mit anderen Firmen, NGOs, Handelskammern und Verbänden.

Davor habe ich mich als Sprecher für wirtschaftliche Zusammenarbeit (2002 – 2005), europapolitischer Sprecher (2005 – 2009) der FDP-Fraktion im Bundestag und Menschenrechtsbeauftragter der Bundesregierung (2010 – 2013) mit internationalen Fragen und Menschenrechtspolitik beschäftigt.

Die Globalisierung von Wertschöpfungsketten hat viele Facetten. In den letzten 30 Jahren hat die Ausweitung des Welthandels zu einem deutlichen Wachstum an Einkommen, Lebenserwartung und Bildung beigetragen. Deutschland hat aufgrund seiner starken Exportorientierung sowohl zu diesem Wachstum beigetragen als auch davon profitiert. Etwa 11 Millionen Arbeitsplätze in Deutschland hängen laut Institut der deutschen Wirtschaft am Export.

Gleichzeitig müssen weltweit derzeit etwa 104 Millionen Kinder zwischen 5 und 14 Jahren arbeiten und ca. 25 Millionen Menschen befinden sich in Zwangsarbeit. Teilweise erbärmlich niedrige Einkommen, exzessive Überstunden, unsichere Arbeitsbedingungen, Gesundheitsschäden oder Tod durch Fabrikeinstürze und -brände sind auch Realität in der globalen Wirtschaft.

Während in Deutschland Verbraucher, Arbeitnehmer, Unternehmen und das Gemeinwesen durch höhere Steuereinnahmen vom weltweiten Handel profitieren, finden in den Wertschöpfungsketten gleichzeitig immer noch Verletzungen von Menschenrechten statt. Das ist nicht akzeptabel.

Es ist in unserem Interesse als Deutsche und Europäer uns für einen regelbasierten Welthandel einzusetzen, der Gesetze, Vereinbarungen und internationale Standards achtet. Dazu gehören die Einhaltung der Menschenrechte und eine faire Beteiligung an der Wertschöpfung.

Regulatorischer Kontext

Das Sorgfaltspflichtengesetz ist ein Übergangsgesetz. Die EU-Kommission will bis zum Sommer 2021 einen Regulierungsentwurf (Corporate Sustainability Governance Regulation) vorlegen, der ebenfalls die

Sorgfaltspflichten von Unternehmen abdecken wird. Erfahrungsgemäß wird der politische Einigungsprozess zwischen EU-Parlament und Europäischem Rat etwa ein bis zwei Jahre dauern. Daran anschließend haben die Mitgliedsländer bis zu zwei Jahren Zeit die Richtlinie in nationales Recht umzusetzen. Damit ist davon auszugehen, dass ab 2025 die EU-Regulierung greifen wird, während das deutsche Gesetz 2023 in Kraft treten soll. Damit wird das Sorgfaltspflichtengesetz, wie der Bundestag es jetzt verabschiedet, voraussichtlich nur zwei Jahre in Kraft sein.

Einen Entwurf für die Überarbeitung der „CSR-Richtlinie“ zur Nachhaltigkeitsberichterstattung hat die Kommission unter dem Namen „Corporate Sustainability Reporting Directive“ soeben vorgelegt. Sie schlägt vor, dass diese Richtlinie ab 2023 gelten soll.

Parallel greifen für Finanzinstitutionen im Rahmen des EU Sustainable Finance Package verschiedene Regulierungen, die Anforderungen an menschenrechtliche Sorgfaltspflichten und Berichtspflichten stellen. Diese Anforderungen müssen Finanzmarktteilnehmer an ihre Kunden und Firmen, an denen sie beteiligt sind, weitergeben.

Aus Unternehmenssicht ist es sehr wichtig, dass keine Doppelstrukturen geschaffen werden müssen. Das deutsche Gesetz sollte daher im Kern und soweit absehbar EU-Regulierungen berücksichtigen. Das würde deutschen Unternehmen dann in der Tat einen Wettbewerbsvorspung geben. In weiten Teilen ist der Gesetzentwurf der Bundesregierung hier deckungsgleich mit den EU-Ansätzen. Unklar sind allerdings der Reportingansatz und das Verständnis einer risikobasierten Sorgfaltspflicht.

Bewertung

Die Einführung verpflichtender menschenrechtlicher Sorgfaltsprozesse für Unternehmen ist aus meiner Sicht ein überfälliger Schritt. Die VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte sind dabei der richtige Bezugspunkt. In weiten Teilen setzt der Gesetzentwurf diese auch um, an einigen Punkten gibt es aus meiner Sicht Möglichkeiten zur Verbesserung.

Es entspricht den langfristigen Handelsinteressen Deutschlands, wenn der internationale Handel regelbasiert weiterentwickelt wird und dabei auch problematische Entwicklungen – wie Menschenrechtsverletzungen in Wertschöpfungsketten – aktiv adressiert werden.

Jedes deutsche Gesetz sollte sich an internationalen Standards orientierten, um sicherzustellen, dass deutsche Unternehmen, die ja oft Teile transnationaler Wertschöpfungsketten sind, sich nicht widersprüchlichen oder divergierenden Anforderungen gegenübersehen.

Seit der Annahme der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte im Jahr 2011 ist international ein Trend hin zu verpflichtenden menschenrechtliche Sorgfaltsprozessen (mandatory Human Rights Due Diligence) zu beobachten. Das deutsche Gesetz liegt damit im internationalen Kontext richtig.

Die Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten ist für Unternehmen ein iterativer, lernender Prozess. Menschenrechtliche Nachhaltigkeit ist ein sozialer Prozess, dessen Wirkung in vielerlei Aspekten nicht oder nicht eindeutig messbar ist. Das unterscheidet ihn von umweltbezogener Nachhaltigkeit, bei der tatsächliche Wirkungen eher nachgewiesen oder zumindest berechnet werden

können. Insofern ist der Ansatz des Gesetzes die „Bemühungen“ des Unternehmens zum Maßstab zu machen aus meiner Sicht derzeit sinnvoll.

Verbesserungsvorschläge

- Um die angestrebte **Wettbewerbsgleichheit** für deutsche Unternehmen zu erreichen, sollten alle Unternehmen, die in Deutschland wirtschaftlich tätig sind, unter das Gesetz fallen, nicht nur in Deutschland ansässige. Hier sollte der Bundestag sich am UK Modern Slavery Act orientieren und das Gesetz für alle Marktteilnehmer anwendbar machen.
- **Die wichtigste Verbesserungsnotwendigkeit sehe ich bei den Anforderungen des Gesetzes hinsichtlich eines risikobasierten Ansatzes**. Die Anstrengungen von Firmen negative Auswirkungen auf die Rechte von Menschen in ihrer Wertschöpfung zu vermeiden oder abzustellen müssen sich an den menschenrechtlichen Risiken orientieren. Dabei steht nicht, wie bei anderen Risikobewertungen, das Risiko für die Firma im Zentrum, sondern das Risiko für die betroffenen Menschen. Hierfür ist die Größe der Firma genauso irrelevant wie die Tiefe der Wertschöpfungskette. Die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht bezieht sich auf die Schwere möglicher Verletzungen und gilt für Unternehmen jeder Größe.

  Die Begrenzungen der Wirksamkeit des Gesetzes durch die Größe der Firmen und auf die erste Ebene der Lieferkette und die Vorschriften zur „substantiierten Kenntnis“ von Risiken sind daher aus meiner Sicht irreführend und setzen Unternehmen der Gefahr aus, dass sie sich mit tatsächlichen, relevanten Risiken nicht angemessen auseinandersetzen. Da die Öffentlichkeit, Finanzmarktteilnehmer und andere Gesetze einen risikobasierten Ansatz voraussetzen, kann eine Beschränkung auf die Erfüllung des deutschen Gesetzes zu Haftungs- und Reputationsrisiken oder Importverboten, z.B. in die Vereinigten Staaten, führen.

  Daher würde ich dem Gesetzgeber empfehlen hier eindeutig einen risikobasierten Ansatz zu wählen. Das schützt die Menschen in den Wertschöpfungsketten besser, schafft Klarheit für die Unternehmen und entspricht anderen bestehenden und kommenden Anforderungen.

- Die **Verantwortung für das Risikomanagement** sollte der Geschäftsleitung zugewiesen werden. Sie muss eine Governance des Themas sicherstellen, die Zuständigkeiten und Verantwortung für alle Abteilungen mit möglichen Auswirkungen auf Menschenrechte klar zuweist. Die reine Benennung eines „Menschenrechtsbeauftragten“ ist nicht ausreichend.
- Bei der Ausformulierung der **Dokumentations- und Berichtspflichten**, sollte der Gesetzgeber bzw. das zuständige Bundesamt von vorneherein vollständig und ohne Abweichungen die Vorschriften der EU Corporate Sustainability Reporting Directive umsetzen, die ja auch 2023 in Kraft treten sollen. Abweichende deutsche Vorschriften würde zu einem unnötigen und in der Sache sinnlosen Mehraufwand für Unternehmen führen.

  Die Behörden eines internationalen Wirtschaftsstandorts wie Deutschland sollten die Berichte auch auf Englisch akzeptieren.

Löning – Human Rights & Responsible Business
Naunynstrasse 40, 10999 Berlin · T +49 30 61 65 31 50 · info@loening-berlin.de

Weitere notwendige Schritte nach Verabschiedung des Gesetzes

- Das Sorgfaltspflichtengesetz sieht einen ersten Ansatz zum **Zugang zu Recht** für Opfer von Menschenrechtsverletzungen vor. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte beschäftigt sich in den Artikeln 6, 7, 8 und 10 mit verschiedenen Aspekten des Zugangs zu Recht. Nach meiner Auffassung wird die Regelung des Gesetzes der Komplexität der Herausforderung nicht gerecht. Aus meiner Sicht entzieht sich eine zufriedenstellende Lösung auch einem nationalen Ansatz, sondern bedarf einer zumindest EU-weiten Lösung. Hierzu sollten Bundestag und Bundesregierung im Zuge der Corporate Sustainability Governance Regulation eine politische Initiative ergreifen. Eine Lösung muss die nationale Souveränität unserer Handelspartner respektieren und gleichzeitig den Anforderungen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zum Schutz des Individuums gerecht werden.
- Der Gesetzgeber folgt mit diesem Gesetz dem Wunsch der Bundesregierung Unternehmen klare Leitlinien zur Achtung der Menschenrechte zu geben. Die VN-Leitlinien sprechen aber auch Staaten eine eindeutige Verantwortung zum Schutz der Menschenrechte zu. Bundesregierung und EU-Kommission sollten sich daher jetzt auch in der Pflicht sehen, diese den Unternehmen auferlegten Pflichten zu flankieren. Dazu gehören eindeutige Regelungen zur Ratifizierung und Umsetzung der ILO-Kernarbeitsnormen, der beiden UN-Menschenrechtspakte und anderer einschlägiger Konventionen in Handels- und Investitionsabkommen sowie die politische Flankierung ihrer Umsetzung auf höchster politischer Ebene.

Löning – Human Rights & Responsible Business
Naunynstrasse 40, 10999 Berlin · T +49 30 61 65 31 50 · info@loening-berlin.de

ANHANG

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zum Thema „Menschenrechte und Wirtschaft“ am 27. Oktober 2020

Da die Anerkennung der angeborenen Würde und der gleichen und unveräußerlichen Rechte aller Mitglieder der Gemeinschaft der Menschen die Grundlage von Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden in der Welt bildet,

da die Nichtanerkennung und Verachtung der Menschenrechte zu Akten der Barbarei geführt haben, die das Gewissen der Menschheit mit Empörung erfüllen, und da verkündet worden ist, daß einer Welt, in der die Menschen Rede- und Glaubensfreiheit und Freiheit von Furcht und Not genießen, das höchste Streben des Menschen gilt,

da es notwendig ist, die Menschenrechte durch die Herrschaft des Rechtes zu schützen, damit der Mensch nicht gezwungen wird, als letztes Mittel zum Aufstand gegen Tyrannei und Unterdrückung zu greifen, da es notwendig ist, die Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen zwischen den Nationen zu fördern,

da die Völker der Vereinten Nationen in der Charta ihren Glauben an die grundlegenden Menschenrechte, an die Würde und den Wert der menschlichen Person und an die Gleichberechtigung von Mann und Frau erneut bekräftigt und beschlossen haben, den sozialen Fortschritt und bessere Lebensbedingungen in größerer Freiheit zu fördern,

da die Mitgliedstaaten sich verpflichtet haben, in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen auf die allgemeine Achtung und Einhaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten hinzuwirken,

da ein gemeinsames Verständnis dieser Rechte und Freiheiten von größter Wichtigkeit für die volle Erfüllung dieser Verpflichtung ist

Allgemeine Erklärung der Menschenrechte – Präambel

Die Rolle von Staat und Unternehmen

Mit der Verabschiedung der UN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte ist 2011 die Frage abgegrenzt worden, welche Verantwortung Staaten und Unternehmen für Menschenrechte haben.

Die staatliche Aufgabe die Menschenrechte durchzusetzen, entlässt Unternehmen nicht aus ihrer Pflicht diese zu achten. Umgekehrt entlastet die unternehmerische Sorgfaltspflicht die Staaten nicht aus ihrer primären Verantwortung die Menschenrechte zu schützen und durchzusetzen. Auch wenn Staaten die Menschenrechte nicht oder nicht ausreichend schützen, müssen Unternehmen ihrer Verantwortung gerecht werden.

Auch die Sustainable Development Goals der UN nehmen Unternehmen – anders als die Millenium Development Goals – in die Pflicht. Die Erreichung dieser Nachhaltigkeitsziele ist nur in einer gemeinsamen Anstrengung von Politik, Gesellschaft und Unternehmen zu erreichen.

Viele Unternehmen akzeptieren dies inzwischen und beschäftigen sich damit, wie sie dieser Verantwortung gerecht werden können.

Die Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltsprozesse ist eine organisatorische, technische und wirtschaftliche Herausforderung. Sie erfordert bei größeren Unternehmen den Aufbau von Teams mit spezialisiertem Knowhow, die Neuorganisation von Risikobewertungs- und Einkaufsprozessen, veränderte Zusammenarbeit und Verträge mit Lieferanten, besondere Audits und Datenerhebungen und teilweise eine Neuorganisation von Wertschöpfungsketten.

Welche Faktoren setzen schon jetzt Unternehmen unter Druck die Menschenrechte zu achten?

Es ist eine Fehlannahme, dass erst ein deutsches Lieferkettengesetz Unternehmen unter Druck setzen würde die Menschenrechte zu achten. Im Gegenteil: Unternehmen sehen sich schon jetzt einem hohen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und regulatorischem Druck ausgesetzt.

Die gesellschaftlichen Erwartungen an und das Verständnis von Nachhaltigkeit innerhalb von Unternehmen haben sich in den letzten Jahren stark verändert. Die Forderungen verschiedenster Stakeholder an Unternehmen machen die Achtung der Menschenrechte zunehmend auch zu einer Frage von Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit. In den folgenden Absätzen finden Sie einen skizzenhaften Überblick dazu. Vertiefende Informationen finden Sie jeweils in den angegebenen Quellen.

Verbraucher:innen

Spätestens seit April 2013, als mehr als 1.100 Menschen in Bangladesch beim Einsturz des achtstöckigen Fabrikkomplexes „Rana Plaza“ ums Leben gekommen sind, ist auch in der breiten Öffentlichkeit das Bewusstsein für Menschenrechte in Wertschöpfungsketten angekommen. Verbraucher:innen achten, mit stark steigendem Trend, auf Nachhaltigkeit beim Kauf von Produkten und Dienstleistungen.

Eine im Juli 2020 von Capgemini veröffentlichten Studie[1] an der mehr als 7.500 Verbraucher und 750 Unternehmen aus neun Ländern teilnahmen, zeigt etwa, dass 79% der Verbraucher:innen ihr Konsumverhalten aufgrund der sozialen und ökologischen Auswirkungen ihrer Einkäufe ändern und dass 53% der Konsument:innen zu weniger bekannten Marken wechseln würden, wenn sie deren Produkt als nachhaltiger empfinden. Der deutliche Ausbau nachhaltiger Sortimente bei den großen Supermarktketten und die Expansion von Bio-Supermärkten ist ein weiterer, sichtbarer Hinweis auf diesen Trend.

Medien und Öffentlichkeit

Medien und Öffentlichkeit reagieren stark auf Menschenrechtsverletzungen, die mit Unternehmenstätigkeiten verbunden sind. Achtet ein Unternehmen nicht die Menschenrechte in der eigenen Liefer-

[1] Capgemini Research Institut, 2020: Studie „Konsumgüter und Einzelhandel: Wie Nachhaltigkeit die Verbraucherpräferenzen grundlegend verändert“

kette, kann dies signifikante Folgen für die Reputation und damit auch für Umsatz, Markenwert und Börsenkurs haben. Die Menschenrechte nicht zu achten wird damit auch zu einem wirtschaftlichen Risikofaktor.

Benetton sah sich nach dem Rana Plaza Unglück anfangs nicht in der Pflicht, in den von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) eingerichteten „Rana Plaza Trust Fund" einzuzahlen. Der Fonds sollte medizinische Versorgung und entgangene Löhne decken. Nach großem Druck durch eine online Petition mit einer Million (!) Unterstützern zahlte Benetton 1,1 Millionen Dollar in den Fund ein. Seither arbeitet Benetton an der Verbesserung der Lieferkette und achtet auf die Zustände in den Produktionsfabriken. Dies ist Beispiel von vielen, das zeigt, wie empfindlich öffentlicher Druck gerade Markenunternehmen trifft.

Nachwuchsgewinnung und Mitarbeiteridentifikation

Deloitte belegt in seinen globalen Millenialstudien[2] in den letzten Jahren immer wieder, dass der Umgang eines Unternehmens mit Nachhaltigkeit und Menschenrechten auch eine große Wirkung auf die Attraktivität für Nachwuchs und die Identifikation von Mitarbeitenden mit dem eigenen Unternehmen hat.

Millenials und auch die Generation Z erwarten von Unternehmen einen positiven Beitrag zur Lösung globaler Probleme, wie dem Klimawandel und der Achtung von Menschenrechten in Lieferketten. Bei Gesprächen mit Human Resources Verantwortlichen wird das immer wieder deutlich.

Investoren und Finanzinstitutionen

Larry Fink, Vorstandsvorsitzender des weltgrößten Vermögensverwalters BlackRock, betont in seinen drei letzten jährlichen Briefen an die Geschäftsführer der Unternehmen, in die BlackRock investiert, dass Profit und der soziale Beitrag zur Gesellschaft durch die neue Erwartungshaltung der Gesellschaft und Stakeholder eng miteinander verbunden sind. Er ruft die Geschäftsführer dazu auf ethisch, sozial und verantwortungsvoll zu wirtschaften.[3] Das ist ein erstaunlicher Paradigmenwechsel, der in den nächsten Jahren zu verändertem Anlageverhalten führen und sich auch im Abstimmungsverhalten auf Hauptversammlungen niederschlagen sollte.

Auch andere Investoren verlangen von Unternehmen, in die sie investieren zunehmend, dass diese Menschen- und Arbeitsrechte in ihren Geschäftstätigkeiten respektieren. Sie erwarten verlässliche Informationen zu menschenrechtlichen Risiken und Sorgfaltsprozessen von den Unternehmen. Der Marktbericht des Forums Nachhaltige Geldanlangen zeigt auch dieses Jahr wieder, dass Arbeitsrechts- und Menschenrechtsverletzungen zwei der vier wichtigsten Ausschlusskriterien für Investitionen sind.

Die Bewertung, wie gut Unternehmen ESG-Kriterien („Environmental, Social, Governance", d.h. Umwelt, Soziales, Unternehmensführung) in ihre Geschäftstätigkeiten integrieren, ist für viele institutionelle Anle-

[2] https://www2.deloitte.com/de/de/pages/innovation/contents/millennial-survey-2019.html

[3] Larry Fink's Letter to CEOs: Profit and Purpose. Auszug: "Unnerved by fundamental economic changes and the failure of government to provide lasting solutions, society is increasingly looking to companies, both public and private, to address pressing social and economic issues. These issues range from protecting the environment to retirement to gender and racial inequality, among others. Fueled in part by social media, public pressures on corporations build faster and reach further than ever before. In addition to these pressures, companies must navigate the complexities of a late-cycle financial environment – including increased volatility – which can create incentives to maximize short-term returns at the expense of long-term growth."

ger und Fonds inzwischen ein wesentliches Kriterium bei Anlageentscheidungen. Die ESG-Kriterien schließen selbstverständlich auch Menschenrechtsaspekte ein.[4]

ESG Ratingagenturen integrieren öffentliche oder eigens erhobene Informationen zur Menschenrechts-performance von Unternehmen in ihre Nachhaltigkeitsratings. Je besser die Menschenrechtsperformance eines Unternehmens, desto besser wird dessen ESG-Rating und desto attraktiver wird das Unternehmen für Investoren.

Mit dem EU Aktionsplan für ein nachhaltiges Finanzwesen und der EU Verordnung 2019/2088 über nachhaltigkeitsbezogene Offenlegungspflichten, die ab März 2021 in Kraft tritt, kommt zusätzlicher regulatorischer Druck auf Banken, Versicherungen und Anleger zu. Für Unternehmen wird sich dieser Druck in den Bedingungen für Projektfinanzierungen, Anleihen und Aktien niederschlagen und damit unmittelbaren wirtschaftlichen Druck entfalten.

Nichtregierungsorganisationen

Nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit erfordert ein Bekenntnis und erhebliche Anstrengungen von Unternehmen zur Achtung von Menschenrechten in Wertschöpfungsketten und in der eigenen Organisation. Nichtregierungsorganisationen bewerten regelmäßig Unternehmen, Finanzdienstleister und Organisationen nach ihren Bemühungen, Menschenrechte zu achten. Oxfam[5] erstellt Supermarktratings, BankTrack[6] untersucht die Menschenrechtsperformance von Banken und das Corporate Human Rights Benchmark[7] macht ein Ranking von Unternehmen im Agrar-, Textil-, Rohstoff- und ICT-Sektor. Dies sind nur drei Beispiele. Zahl und Qualität von öffentlichen Rankings haben in den letzten Jahren zugenommen.

In Oxfams Supermarktcheck 2020 werden Lidl, Aldi Süd, Rewe und Aldi Nord Fortschritte bei der Achtung der Menschenrechte attestiert. Das sind immerhin vier der fünf großen Supermarktketten auf dem deutschen Markt. Oxfam bewertet das als Erfolg der eigenen Kampagnen. Aufgrund von zahlreichen Gesprächen mit Vertretern der Branche teile ich diese Einschätzung.

Die Unterstützung der Klage von Angehörigen einiger Opfer des Brandes bei Ali Enterprises gegen Kik durch das ECCHR[8] ist ein weiteres Beispiel für zivilgesellschaftliches Engagement mit hoher Wirkung[9]. Zum ersten Mal ist deutlich geworden, dass Schadensersatzklagen auch vor deutschen Gerichten möglich sind. Das Verfahren wurde in vielen Unternehmen aufmerksam verfolgt und hat erstmals in der deutschen Jurisdiktion die Frage zivilrechtlicher Haftung aufgeworfen.

Professionelle Öffentlichkeits-Kampagnen von Nichtregierungsorganisationen, die auf solider Recherche beruhen, entfalten eine hohe Sichtbarkeit. Meldungen über die fehlende Achtung von Menschenrechten schaffen es immer wieder in Hauptnachrichtensendungen. Markenunternehmen mit einer hohen Bekanntheit fühlen sich durch diese Art von öffentlicher Exposition stark unter Druck gesetzt.

---

[4] Forum Nachhaltige Geldanlagen: Marktstudie 2020
[5] Supermarkt-Check 2020: Ein internationaler Vergleich
[6] The BankTrack Human Rights Benchmark 2019
[7] Corporate Human Rights Benchmark: 2019 Findings. Across Sectors: Agricultural Products, Apparel, Extractives & ICT Manufacturing
8 https://www.ecchr.eu/fall/kik-der-preis-der-arbeitsbedingungen-in-der-textilindustrie-suedasiens/
9 https://www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-konsumgueter/prozess-um-kik-fabrikbrand-textilkonzerne-sollen-verantwortung-fuer-ihre-lieferketten-uebernehmen/23691272.html?ticket=ST-3294533-x4uwKmJbSinCkZDYPj4f-ap1

Nichtregierungsorganisationen üben mit ihrer Arbeit erheblichen Druck auf Unternehmen aus, die Menschenrechte zu achten.

Regulatorischer Druck auf Unternehmen

Deutsche Unternehmen sind international tätig und unterliegen damit nicht nur der deutschen Gesetzgebung. Seit der Verabschiedung der UN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte im Juni 2011 haben verschiedene Länder und auch die EU Regulierungen zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht eingeführt. Einen Überblick und kurze Erläuterungen bietet das Papier „Regulatory Overview“[10] von Finance & Human Rights.

Die bisherigen Regulierungen schreiben öffentliche Berichterstattung und/oder menschenrechtliche Sorgfaltspflichtsprozesse vor (z.B. *EU CSR-Richtlinie und die nationalen Umsetzungen, EU Konfliktmineralienverordnung, UK Modern Slavery Act, Dutch Child Labour Act, Loi relative au devoir de vigilance in Frankreich, Dodd-Frank-Act, US Trade Facilitation and Trade Enforcement Act*). Hier bestehen für Unternehmen schon jetzt gesetzliche Pflichten.

Beim Import von Waren in die USA muss etwa nachgewiesen werden, dass bei der Herstellung keine Zwangs- oder Kinderarbeit oder nichtzertifizierten Mineralien aus der DR Kongo eingesetzt wurde. Der US Trade Facilitation Act verlangt ausdrücklich eine robuste menschenrechtliche Due Diligence. Der UK Modern Slavery Act ist auch für deutsche Unternehmen mit mehr als 36 Millionen GBP Gesamtumsatz anwendbar, wenn sie Geschäftsbeziehungen mit dem Vereinigten Königreich haben.

Unternehmen, die unter diese Gesetze fallen, geben die Anforderungen in der Logik dieser Gesetze an ihre Lieferanten weiter. Eine robuste Menschenrechts-Due Diligence ist also auch nach derzeitiger Lage schon für Zulieferer zwingend, selbst wenn sie selbst nicht unter entsprechende Gesetze fallen.

Neben den genannten Regulierungen, die bereits in Kraft sind, gibt es eine Reihe von Gesetzesinitiativen in verschiedenen Stadien des politischen Prozesses in weiteren europäischen Ländern, wie z.B. Norwegen, Schweden, Dänemark, Luxemburg, Belgien, Italien und Österreich.

Eine EU-weite Regulierung zur menschenrechtlichen Sorgfalt wird von mehreren EU-Regierungen (u.a. Belgien, Finnland, Frankreich, Luxemburg, Deutschland) ausdrücklich unterstützt.

Die regulatorische Entwicklung folgt im Kern dem oben geschilderten gesellschaftlichen Druck.

Auf EU Ebene gibt es derzeit fünf wesentliche regulatorische Entwicklungen:

- Die EU-Verordnung 2017/821 zu Konfliktmineralien schreibt EU-Importierenden von Gold, Tantal, Wolfram und Zinn aus bestimmten Konfliktgebieten eine Menschenrechts-Due Diligence vor. Die Verordnung ist ab 2021 wirksam.
- Ab März 2021 tritt die EU Verordnung 2019/2088 über nachhaltigkeitsbezogene Offenlegungspflichten im Finanzsektor (2019) in Kraft: Finanzmarktteilnehmer:innen und Finanzbera-

10 https://www.finance-humanrights.org/wp-content/uploads/2020/04/2020-04-21-Regulatory-overview_financial-sector_Europe.pdf

ter:innen müssen Informationen zu Policies und Nachhaltigkeitsrisiken in Investitionsprozessen geben, Informationen zu potenziell negativen Auswirkungen auf Nachhaltigkeitsfaktoren (u.a. Menschenrechte) sowie eine Due-Diligence-Erklärung veröffentlichen.

- Die EU „CSR"-Richtlinie 2014/95 zur Offenlegung nicht-finanzieller Informationen (in Deutschland als CSR-RUG seit März 2017 in Kraft) wird derzeit evaluiert und soll ggf. angepasst werden. Derzeit betrifft sie nur Unternehmen ab 5.000 Mitarbeitern mit Finanzmarktbezug sowie Banken und Versicherungen.

  Die Revision kann sowohl die Art und Zahl der betroffenen Unternehmen als auch die Substanz der Veröffentlichungspflichten betreffen.

- EU-Justizkommissar Didier Reynders hat für 2021 einen Regulierungsvorschlag zur verpflichtenden Menschenrechts-Due Diligence[11] nach dem Vorbild der französischen Loi de Vigilance angekündigt. Er baut dabei auf der „Study on due diligence requirements through the supply chain"[12] der London School of Economics u.a. von Januar 2020 auf.

- Mit dem EU-Aktionsplan für ein nachhaltiges Finanzwesen (2018) ist eine Taxonomie verabschiedet worden, die für alle nachhaltigen Finanzanlagen zwingend die Einhaltung der UN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, der OECD Richtlinien für Multinationale Unternehmen und der ILO Kernarbeitsnormen vorschreibt. Es gibt derzeit nach Auskunft von Fondsmanagern eine sehr hohe Nachfrage von institutionellen Investoren und privaten Anlegern nach nachhaltigen Anlageinstrumenten.

Unternehmen sehen sich also schon jetzt einem starken regulatorischen und gesellschaftlichem Druck gegenüber. Die Achtung von Menschenrechts- und anderen Nachhaltigkeitsstandards ist in den letzten Jahren zu einer Frage der wirtschaftlichen Zukunft von Unternehmen geworden. Absehbar wird sich dieser Trend in den nächsten Jahren fortsetzen.

Es besteht also bei vielen Firmen ein inhärentes Interesse die Menschenrechte auch in ihren Lieferketten zu achten.

Ist eine verpflichtende Menschenrechts-Due Diligence sinnvoll?

Wie oben geschildert stehen viele Unternehmen bereits jetzt unter Druck die Menschrechte zu achten.

Selbst für große Unternehmen sind die vielen unterschiedlichen Anforderungen von Gesetzgebern, Geschäftskunden und Finanzinstitutionen eine Herausforderung. Die Identifikation menschenrechtlicher Risiken, die Entwicklung von Monitoringsystemen, Wissen und Maßnahmen zur Mitigation dieser Risiken, die Verankerung in der Governance und in bestehenden Abläufen sind leistbare, aber komplexe Prozesse. Zusätzlich müssen verschiedenste Berichtanforderungen erfüllt werden. Eine Reihe von großen deutschen Unternehmen hat in den letzten Jahren eigene Teams für menschenrechtlichen Sorgfaltsprozesse aufgebaut. Die Unterschiedlichkeit der gesetzlichen Anforderungen bindet aber

11 https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/new-human-rights-laws-in-2021-promises-eu-justice-chief/
12 https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8ba0a8fd-4c83-11ea-b8b7-01aa75ed71a1/language-en

Ressourcen, die besser für eine Verbesserung der Menschenrechtssituation eingesetzt werden könnten. Klare und einheitliche Anforderungen würden vieles beschleunigen und effektiver machen.

Für kleinere Unternehmen sind die Anforderungen aufgrund der Komplexität, dem fehlenden Knowhow und der damit verbundenen Kosten oft nur schwer zu bewältigen. Deswegen versuchen viele dem derzeit auszuweichen. Damit werden sie aber ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nicht gerecht.

Eine Regulierung, die menschenrechtliche Sorgfaltsprozesse vorschreibt, sollte daher zwei Dinge erreichen:

- Eine Vereinheitlichung der Anforderungen in Bezug auf die Sorgfaltsprozesse und die Berichtspflichten für den gesamten EU-Binnenmarkt – idealerweise inklusive Schweiz und Großbritannien – würde vielen Firmen helfen, sich auf die eigentliche Aufgabe, nämlich eine bessere Achtung der Menschenrechte, zu konzentrieren. Dazu wäre es wichtig, dass eine EU Regulierung bestehende nationale Gesetze ersetzt.
- Mit einer Vereinheitlichung der Anforderungen würde ein großer Markt für standardisierte und digitale Lösungen entstehen, die auch kleinere und mittlere Unternehmen bei ihren Sorgfaltsprozessen unterstützen.
  Es gibt derzeit schon eine Reihe von Lösungen, die für KMU aber oft noch zu aufwändig in der Anwendung oder zu teuer sind. Durch eine Vereinheitlichung der Anforderungen würden Anbieter relativ schnell ihren Aufwand für Forschung und Entwicklung erhöhen und in einen Wettbewerb um gute und bezahlbare Angebote für KMU einsteigen.
  Nicht alle Schritte von menschenrechtlichen Sorgfaltsprozessen können digitalisiert werden. Aber die Transparenz von Lieferketten kann verbessert, die Einschätzung von Risiken vereinfacht und Entscheidungsabläufe unterstützt werden.

Aus meiner Sicht ist es sinnvoll, Unternehmen gesetzlich zu menschenrechtlichen Sorgfaltsprozessen zu verpflichten. Eine Regulierung sollte aber so angelegt werden, dass sie einen Schub für eine breitere und besser fokussierte Anstrengung der Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte unterstützt.

Der Monitoringbericht[13] zum Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte macht leider deutlich, dass viel Zeit verschwendet worden ist, weil der Gesetzgeber nicht klar gemacht hat, was er erwartet.

Was sollte ein Gesetz regeln?

Eine Regulierung sollte auf den globalen Standards der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (Kernelemente des deutschen Nationalen Aktionsplans) und den OECD Leitlinien für multinationale Unternehmen aufbauen und die folgenden Anforderungen verpflichtend machen:

- Öffentliche Erklärung der Unternehmensleitung zur Achtung der Menschrechte
- Geeignete Prozesse für eine robuste Risikoidentifizierung
- Geeignete Prozesse und Maßnahmen zum Umgang mit und zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen

[13] https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/aussenwirtschaft/wirtschaft-und-menschenrechte/monitoring-nap/2124010

- Systeme zum Monitoring der Effektivität ergriffener Maßnahmen
- Berichtspflichten nach international anerkannten Standards
- Aufbau von oder Beteiligung an geeigneten Beschwerdemechanismen und Abhilfemaßnahmen

Maßstab für alle Anforderungen sollte sein, dass sie geeignet sind zur Achtung der Menschenrechte im Verantwortungs- und Einflussbereich des Unternehmens beizutragen. Die Kooperation von Unternehmen ist für einige dieser Prozesse und Maßnahmen sinnvoll und manchmal auch nötig. Der Gesetzgeber sollte daher prüfen, inwieweit das Wettbewerbs- und Kartellrecht dem entgegensteht und angepasst werden muss.

Löning – Human Rights & Responsible Business
Naunynstrasse 40, 10999 Berlin · T +49 30 61 65 31 50 · info@loening-berlin.de

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)**1106**

11. Mai 2021

Schriftliche Stellungnahme

Institut für Weltwirtschaft (IfW Kiel)

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2021 um 12:00 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf für ein Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten - BT-Drucksache 19/28649

b) Antrag der Abgeordneten Michel Brandt, Eva-Maria Schreiber, Heike Hänsel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Sorgfaltspflichtengesetz grundlegend nachbessern - Menschenrechte in Lieferketten wirksam schützen - BT-Drucksache 19/29279

siehe Anlage

Institut für Weltwirtschaft
Kiellinie 66 | 24105 Kiel | Der Präsident

Institut für Weltwirtschaft
Kiellinie 66 | 24105 Kiel
www.ifw-kiel.de

Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D.
Prof. Dr. Rolf J. Langhammer
Prof. Dr. Alexander Sandkamp

T +49 431 8814-236
F +49 431 8814-501
felbermayr@ifw-kiel.de
rolf.langhammer@ifw-kiel.de
alexander.sandkamp@ifw-kiel.de

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung im Ausschuss „Arbeit und Soziales" des Bundestages

zum Antrag der Fraktion DIE LINKE „**Sorgfaltspflichtengesetz grundlegend nachbessern – Menschenrechte in Lieferketten wirksam schützen"** am 17.5. 2021

I. Zum Stand der Umsetzung in Deutschland, EU-Ländern und der EU

II. Verantwortlichkeiten in Lieferketten und Nebenwirkungen von Lieferkettengesetzen

III. Alternativen zu Lieferkettengesetzen

I. Zum Stand der Umsetzung in Deutschland, EU-Ländern und der EU

1. In vielen Entwicklungs– und Schwellenländern, mit denen Deutschland und die EU Handel treiben, werden Menschenrechte mangelhaft eingehalten und der Schutz der Umwelt, der Gesundheit von Menschen und Tieren nicht hinreichend beachtet. Die heimische Politik kann die Regierungen der Länder mit **völkerrechtlichen Instrumenten** der Handelspolitik zu einer besseren Einhaltung der multilateral vereinbarten Regeln drängen. Sie kann stattdessen oder zusätzlich heimischen Unternehmen, die mit Unternehmen im Ausland in wirtschaftlichem Austausch stehen, **Sorgfaltsplichten** auferlegen, und sie verpflichten, gegebenenfalls den Handel mit Partnern, die die Regeln nicht einhalten, zu beenden.

2. Der Entwurf eines **deutschen Sorgfaltspflichtengesetzes** reiht sich ein in verschiedene Ansätze zur Verbesserung von Arbeits- und Umweltbedingungen in Ländern, die europäische und amerikanische Unternehmen über globale Lieferketten beliefern. Frankreich machte im Jahr 2017 den Anfang. Der deutsche Entwurf ist zwischen BMA (federführend) und BMZ einerseits sowie BMWi andererseits kontrovers diskutiert

worden. Die wesentlichen Streitpunkte umfassten: (i) Definition der betroffenen Unternehmen (alle, oder Mittelstand, oder nur Großunternehmen), (ii) Länge der erfassten Lieferketten: direkte Zulieferer oder die gesamte Lieferkette, (iii) Zielsetzung: nur Arbeitsbedingungen oder auch Umweltschutz und gute Regierungsführung, (iv) Sanktionen: zivilrechtliche Haftung, Ausmaß von Bußgeldern. Der gegenwärtige Entwurf entschärft frühere Entwürfe des BMA/BMZ bezüglich der erfassten Unternehmen. Bezüglich der Reichweite der Sorgfaltspflicht ist vereinbart, dass Unternehmen ihre gesamte Lieferkette im Blick haben, aber abgestuft verantwortlich seien. Wird einer Firma ein Missstand in der Lieferkette bekannt, soll sie verpflichtet werden, für Abhilfe zu sorgen. Eine Behörde überwacht dies. Zudem sollen Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften künftig die Möglichkeit bekommen, Betroffene vor deutschen Gerichten zu vertreten, wenn Verstöße gegen Standards in Lieferketten angenommen werden. Es bleibt bei der Bemühens-, anstelle einer Erfolgspflicht oder gar einer Garantiehaftung. Eine Dynamisierung im Sinne einer Ausdehnung der durch das Gesetz erfassten Unternehmen von 3000 Beschäftigten (ab 2023) auf 1000 Beschäftigte (ab 2024) ist avisiert. Selbstverpflichtungen und sektoral fokussierte Lieferkettenkontrollen von Unternehmen werden seitens des federführenden Ministeriums gewürdigt, aber als nicht ausreichend angesehen. Das Gesetz geht nicht soweit, wie von manchen Befürwortern gefordert worden war; dies ist – wie weiter unten ausgeführt wird – zu begrüßen. Allerdings lassen „vage“ Formulierungen zur Sorgfalts- und Haftungsfrage einigen Interpretations- und Ermessensspielraum zu, so dass am Ende doch die gesamte Lieferkette erfasst werden könnte.

3. Die geplante **EU-Richtlinie** geht erheblich weiter als das deutsche oder französische Gesetz. Sie erfasst die gesamte Lieferkette, strebt neben dem Schutz von Arbeitnehmerrechten nach ILO-, OECD- und UN- Kriterien auch den Umweltschutz und *„good governance“* an und bezieht auch drittstaatliche Unternehmen außerhalb des Rechtsraums der EU ein, sofern sie geschäftliche Tätigkeiten im Binnenmarkt verfolgen.

4. Der Hinweis des EU-Parlamentsausschusses für Handel, dass *„die Wirtschaft der EU der größten weltweiten Wirtschaftskrise seit der Großen Depression der 1930er-Jahre gegenübersteht und dass Unternehmen in ganz Europa besonders stark betroffen sind*“ und *„dass insbesondere zum jetzigen Zeitpunkt keine Rechtsetzungsinitiativen wirtschaftlich hemmender oder schädlicher Art, eingeleitet werden sollten, etwa solche, die einen größeren Verwaltungsaufwand verursachen oder zu Rechtsunsicherheit führen*“. (EU-Parlament, A9-0018, 2021: 73), bleibt in allen Gesetzesinitiativen unberücksichtigt. Die buchhalterischen Kosten werden niedrig eingeschätzt. **Volkswirtschaftliche Kosten** werden nicht berücksichtigt, weder im Inland noch in den Schwellen- und Entwicklungsländern.

5. Parallel zu den Sorgfaltspflichtengesetzen verfügt die EU mit dem sogenannten „**European Magnitzky Act“** seit kurzem über die Möglichkeit der Sanktionierung von Personen und Institutionen, die gegen Menschenrechte verstoßen. Er lehnt sich an eine ähnliche amerikanische Regelung an und wird bereits angewandt (gegen chinesische und russische Personen und Organisationen).

II. Verantwortlichkeiten in Lieferketten und Nebenwirkungen von Lieferkettengesetzen

1. Die **Verantwortlichkeit** für die Einhaltung und Umsetzung von internationalen Konventionen (ILO, UN, OECD) zur Wahrung von Menschenrechten, hier insbesondere Arbeitnehmerrechten, liegt bei den Regierungen der Länder, in denen produziert wird. Hier zeigt sich eine erhebliche Diskrepanz zwischen Verpflichtung und Umsetzung. Beispiel: 35 Länder haben alle acht Kernkonventionen der ILO zum Schutz von Arbeitnehmern ratifiziert; trotzdem werden nach den jährlichen Untersuchungen der Internationalen Gewerkschafts-Vereinigung ITUC die herrschenden Arbeitsbedingungen als kritisch bis katastrophal bewertet. Auf so bewertete Länder entfielen 2020 etwa 7 Prozent aller deutschen Einfuhren und Ausfuhren. Spitzenreiter ist dabei die Türkei. Auch Griechenland und Rumänien als EU-Mitglieder fallen unter diese Bewertungskategorie. Die USA und China als die wichtigsten Handelspartner haben nur zwei bzw. vier der acht ILO-Konventionen ratifiziert. Die in diesen Ländern vorherrschenden Arbeitsbedingungen werden von der ITUC als kritisch (USA) bzw. schlecht (China) bewertet. Fast alle ärmsten Länder Afrikas haben alle acht Konventionen ratifiziert, halten sich aber nach ITUC-Analysen nicht daran. Mit den Sorgfaltspflichtengesetzen verlagern die Empfängerländer die Last der Umsetzung von Arbeitnehmerschutzverpflichten implizit von den Regierungen der Lieferländer zu den Unternehmen der Empfängerländer.

Zu den **Nebenwirkungen:**

2. Lieferkettengesetze haben den großen Nachteil, dass sie lediglich die Arbeitsbedingungen von Zulieferern erfassen, die Mitglieder deutscher (oder europäischer) Lieferketten sind. Die weitaus überwiegende Zahl der Arbeitsplätze besteht aber in vorwiegend armen Ländern in Unternehmen, die lediglich für den Binnenmarkt oder für Kunden in nicht-Europäischen Ländern produzieren. Die hier vorherrschenden informellen Arbeitsmärkte bieten für die Beschäftigten keinen Schutz. Lieferkettengesetze vertiefen den bereits bestehenden **Graben zwischen den formalen und den informellen Arbeitsmärkten**, bewirken eine Abdrängung von Arbeitskräften in die informellen und damit ungeschützten Arbeitsmärkte und erschweren es Regierungen in Lieferländern, diesen Graben einzuebnen, wenn sie dieses Ziel anstreben. Einkommensungleichheiten in den Lieferländern werden vergrößert. Bei opportunistisch handelnden Regierungen ist es möglich, dass

Lieferkettengesetze sogar instrumentalisiert werden, um ohne eigenes Zutun ihre politische Machtbasis, die im formalen Arbeitsmarkt begründet liegt, zu zementieren.

3. Die vorliegenden Lieferkettengesetze bzw. ihre Vorlagen sind weitestgehend **ohne Abstimmung mit den Regierungen der Lieferländer** entstanden. Sie reflektieren politische Präferenzen in den reichen Ländern und werden daher von den Regierungen der Lieferländer gelegentlich als „patrimonial" kritisiert. Sie könnten Arbeit in den Lieferländern auf dem formalen Arbeitsmarkt verteuern, damit arbeitssparenden Produktionsweisen den Weg ebnen und nicht nur das Beschäftigungs- sondern auch das Qualifikationsproblem auf den Arbeitsmärkten verschärfen, weil „learning on the job" erschwert wird. In letzter Konsequenz wirken sie protektionistisch zugunsten konkurrierender Wertschöpfungen in den Ländern, die Lieferkettengesetze auf den Weg bringen, verteuern Verarbeitungsprozesse und senken das Realeinkommen der dortigen Konsumenten.

4. Lieferkettengesetze könnten, obwohl sie nur eine Bemühens- und keine Erfolgspflicht einfordern, das Verhalten der betroffenen Unternehmen zugunsten eines **stärker risikoaversen Verhaltens** verändern. Lieferketten können zugunsten höherer Wertschöpfungsanteile im Inland verkürzt oder in sichere Länder (EU-Länder) verlagert werden. Dies ist weder im Interesse der Produzenten, noch der Konsumenten, noch der Arbeitsbedingungen in den „unsicheren" Ländern.

5. Es wird Länder geben, die weder eigene Lieferkettengesetze auf den Weg bringen, noch anderweitig Druck auf Lieferländer ausüben, Arbeitsbedingungen zu verbessern. Unternehmen aus diesen Ländern werden weiterhin als Käufer von Waren auftreten, die unter schlechten Arbeitsbedingungen produziert werden und somit das Gewicht der Länder schwächen, die um die Verbesserung der Arbeitsbedingungen in armen Ländern bemüht sind. Diese Unternehmen aus Drittstaaten stehen mit deutschen oder europäischen in Konkurrenz, und zwar sowohl in der EU, in dem besagten Land selbst, und in Drittstaaten. Sie werden mithilfe einer höheren preislichen Wettbewerbsfähigkeit in Drittmärkten, potentiell aber auch in der EU, Anbietern aus Deutschland Marktanteile wegnehmen.

6. **Lieferkettengesetze belasten die „falschen" Akteure**, nämlich die Abnehmer in Industrieländern, denen höhere Fixkosten pro Lieferant aufgebürdet werden, aber nicht diejenigen, die für schlechte Arbeitsbedingungen in Lieferländern verantwortlich sind: vor allem die dortigen Regierungen und die Unternehmen vor Ort, die unter dem Schutz untätiger Regierungen Arbeitsnehmer ausbeuten.

7. Existierende Gesetzesfolgeabschätzungen unterschätzen die **volkswirtschaftlichen Kosten**, weil sie sich lediglich auf die buchhalterischen Kosten abstellen und vor allem das ex-ante Risiko bei der Suche und Wahl neuer Zulieferer ausblenden. Die volkswirtschaftlichen Effekte in den Lieferländern werden vollständig ignoriert. Diese

könnten erheblich sein: die Forschung zeigt sehr deutlich, dass die Einbindung von ärmeren Ländern in die Wertschöpfungsnetzwerke der fortgeschrittenen Industrieländer im Durchschnitt zu einer Verbesserung der Prokopfeinkommen führt. Letztere sind stark mit der Qualität von sozialen oder ökologischen Praktiken und Regeln korreliert. Fallen Lieferanten aus armen Ländern mit schwachen Institutionen aus den Lieferketten deutscher oder europäischer Unternehmen, dann drohen diese Vorteile wegzufallen. Es ist anzunehmen, dass gerade deutsche Importeure besonders positive Effekte über ihre Lieferantennetzwerke ausüben, weil diese gerade nicht im reinen Rohstoffbereich tätig sind, wo Technologietransfer wenig ausgeprägt ist.

8. Außerdem ist es möglich, dass Nachfrager aus anderen Ländern die Plätze deutscher Unternehmen einnehmen, was unerwünschte geoökonomische Konsequenzen haben kann. Schließlich droht eine Verschlechterung der **Positionen** deutscher Unternehmen, die weltweit mit Anbietern aus Ländern ohne Lieferkettengesetze im Wettbewerb stehen. Dafür sind nicht nur die direkten Kosten der Einhaltung der Sorgfaltspflichten relevant, sondern vielmehr die durch das Lieferkettengesetz vergrößerten ökonomischen Risiken, die sich aus der Zusammenarbeit mit Lieferanten aus Ländern mit schwachen Institutionen ergeben.

9. Lieferkettengesetze verfolgen zwar das Ziel stärkerer **Resilienz** in den Lieferketten, laufen aber Gefahr kontraproduktiv zu wirken, da mehr Resilienz mehr Wahlfreiheit und Diversität erfordert, anstelle der Konzentration von Lieferbeziehungen auf wenige vertraute Zulieferer, die damit mehr Angebotsmacht erhalten.

10. Die Lieferkettengesetze vernachlässigen Unterschiede in den Eingriffsmöglichkeiten von Unternehmen auf Produktionsweisen (relativ hoch) und Entgeltbedingungen (relativ niedrig). Werden verschiedene Ziele wie in der geplanten EU-Richtlinie angestrebt (Arbeitsbedingungen, Umweltschutz, gute Regierungsführung), kann es bei nur einem Instrument (Lieferbeziehung) zu **Zielkonflikten** kommen. Insbesondere kann es passieren, dass Unternehmen, die gezwungen werden Sicherheitsstandards anzuheben, gezahlte Löhne absenken müssen, um wettbewerbsfähig zu bleiben.

11. Lieferkettengesetze sind inhärent auf Güterlieferketten konzentriert. Den Besonderheiten eines zunehmenden internationalen **Dienstleistungshandels** beispielsweise im Internethandel oder Tourismus tragen sie noch nicht hinreichend Rechnung.

12. Eine Vielzahl unterschiedlicher nationaler Lieferkettengesetze mit sehr unterschiedlicher Ausgestaltung kann zu **Verzerrungen des internationalen Wettbewerbs** führen, wenn die Unternehmen in unterschiedlicher Intensität mit zusätzlichen Aufgaben und Risiken belastet werden. Daher ist es erforderlich, international abgestimmt vorzugehen. Im europäischen Binnenmarkt sind unilaterale nationale Alleingänge zu vermeiden. Mit anderen Ländern ist es sinnvoll, eng

zusammenzuarbeiten und beispielsweise Informationen auszutauschen. Dies erfordert allerdings passende rechtliche Instrumente. Der unten beschriebene Negativlistenansatz würde ein solches sein.

III. Alternativen zu Lieferkettengesetzen

1. **Bilaterale, regionale und unilaterale Handelspolitik.** Die Handelspolitik bietet die Möglichkeit gegenüber Lieferländern, Mindestanforderungen oder die Pflicht zur Ratifizierung und Umsetzung internationaler Schutzregeln für Arbeitskräfte einzufordern und vertraglich zu fixieren. Bei unilateraler Handelspolitik (Allgemeine Zollpräferenzen, Alles-außer-Waffen Programm der EU, African Growth and Opportunity Act der USA usw.) kann die Gewährung der Vorteile (ohne Gegenleistung) an die Einhaltung von Arbeitsstandards gebunden werden. Im Misserfolgsfall würden die Vorteile verweigert. Diese Möglichkeit hat die EU 2020 gegenüber Textilimporten aus Kambodscha wegen mangelnder Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsverletzungen in Anspruch genommen. Dies sind allerdings scharfe Eingriffe, die nur auf den formalen Arbeitsmarkt wirken würden. Informelle Arbeitsverhältnisse bleiben, wie beim Lieferkettengesetz, unerfasst. Allerdings kann die EU auch dann Maßnahmen ergreifen, wenn Missstände in Sektoren auftreten, aus denen keine Vorprodukte nach Europa geliefert werden.

2. **Entwicklungszusammenarbeit:** Die gesamte Entwicklungszusammenarbeit (wirtschaftlich, finanziell, personell) kann auf Verhaltensänderungen der Empfängerregierungen in Richtung besserer Arbeitsbedingungen ausgerichtet werden, die nicht nur formal (Ratifizierung der ILO-Konventionen) sondern auch in die Realität umgesetzt würden. Eine Kooperation der bilateralen mit der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit würde es erleichtern, auf einheimische Regierungen verstärkt einzuwirken. Dieser Hebel sollte vor allem dort zum Einsatz kommen, wo Regierungen ILO-Kernkonventionen bereits ratifiziert haben, aber nachweisbar nicht umsetzen. Sollten Umsetzungen an Ressourcenmangel leiden, sollte dieser Mangel durch die Entwicklungszusammenarbeit gelindert werden.

3. **Multilaterale Handelspolitik:** Art XX GATT bietet Möglichkeiten, den Schutz von Menschenrechten zu verbessern, z.B. durch handelsbeschränkende Maßnahmen gegen Produkte, die von Gefangenen hergestellt wurden. Es gilt allerdings der Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit und der Notwendigkeit. Diese Voraussetzungen sind in der historischen Regelauslegung wegen der Gefahr protektionistischen Missbrauchs eng gefasst worden und haben daher die Möglichkeit von Art XX GATT bislang kaum zum Zuge kommen lassen können. Deutschland und die EU sollten sich außerdem dafür einsetzen, faire Transparenzbestimmungen (z.B. über die Herkunft der wesentlichen Bestandteile von Importwaren) einzuführen.

4. **Negativlisten:** Sanktionierung von ausländischen Unternehmen und Unternehmern, die Schutzrechte missachten, durch Einigung von Käuferländern auf eine Negativliste. Ausländische Unternehmen, die Menschenrechte missachten, könnten von der EU nach einem Konsultationsprozess auf eine „schwarze Liste" gesetzt werde. Diesen Ansatz verfolgen die USA in ihrem Global Magnitsky Act mit der sogenannten „entity list". Mit gelisteten Unternehmen dürfte nicht gehandelt werden. Dieses Verbot wäre für alle Mitglieder einer Lieferkette bindend und entsprechend entlang der Lieferkette zu kommunizieren und auszudehnen.
   Die Vorteile einer Negativliste liegen (i) in der Zielgenauigkeit, (ii) in einer hohen Rechtssicherheit, und (iii) in einem geringeren Bürokratie- und Kostenaufwand für heimische Unternehmen. Die Notwendigkeit der notwendigerweise subjektiven Prüfung der „compliance" durch eine hohe Anzahl von Unternehmen entfiele indem sie auf eine offizielle Stelle (eine EU-Behörde) konzentriert würde. Aufwändige Mehrfachprüfungen derselben ausländischen Lieferanten durch eine Vielzahl europäischer Importeure würden entfallen. Die Regierungen der Industrieländer, die bislang für Sorgfaltspflichtengesetze eintreten, wären gehalten, nachweisbare Verletzungen von Arbeitnehmerrechten selbst politisch zu bewerten und im Zusammenwirken mit gleichgesinnten Regierungen ein konzertiertes Verhalten zu praktizieren. Ein solches Vorgehen auf EU-Ebene würde nationale Gesetze ersetzen und hätte erhebliche Durchgriffskraft auf Unternehmen. Betroffenen Unternehmen wäre das Klagerecht einzuräumen. Würde der Klage stattgegeben und/oder hätten sie Fehlverhalten abgestellt, würden sie von der Sanktionsliste gelöscht. Der große Vorteil des Negativlistenansatzes wäre, dass er ohne die Schaffung neuer Handelsbarrieren (v.a. umsatzunabhängige Kosten der Unterhaltung von Lieferantenbeziehungen) auskommt und die Importeure nicht schwer kalkulierbaren ökonomischen und Reputationsrisiken aussetzt. Es kommt also zu keiner vorbeugenden Rekalibration von Wertschöpfungsnetzwerken zum Nachteil von armen Ländern. Der Negativlistenansatz sanktioniert die gelisteten Unternehmen, und bürdet ethisch korrekt handelnden Firmen keine neuen Kosten und Risiken auf. **Ein europaweiter Negativlistenansatz ist daher die bessere Lösung** als eine Vielzahl nationalstaatlicher Lieferkettengesetze oder auch eines EU-weiten einheitlichen Gesetzes.

Fazit: Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Lieferländern ist ein wichtiges Element des Ziels von mehr Nachhaltigkeit in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Lieferkettengesetze weisen sowohl aus der Sicht der Unternehmen in den Empfängerländern als auch aus der Sicht von Unternehmen und Regierungen in Lieferländern aber eine Reihe von Nachteilen und unerwünschten Nebenbedingungen auf. Insbesondere bergen sie die Gefahr, dass die Teilnahme von Produzenten aus ärmeren Ländern an deutschen und/oder europäischen Lieferketten erschwert wird. Die empirische Wirtschaftsforschung zeigt, dass die Vernetzung von Firmen aus dem globalen Süden mit Unternehmen aus dem industrialisierten Norden positive Effekte

auf das reale Prokopfeinkommen hat. Gleichzeitig sind die wichtigsten sozialen und ökologischen Erfolgskennzahlen stark positiv mit dem realen Prokopfeinkommen und mit Maßen der wirtschaftlichen Offenheit korreliert. Daher ist höchst unklar, ob Lieferkettengesetze die erhofften positiven entwicklungspolitischen Effekte entfalten können, oder ob nicht eher das Gegenteil wahrscheinlich ist. Folglich sind Alternativen wie ein „Negativlistenansatz“, der die importierenden und exportierenden Unternehmen nicht pauschal mit Zusatzkosten und erheblicher Unsicherheit belastet, zumindest diskussionswürdig.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)**1113**

12. Mai 2021

Schriftliche Stellungnahme

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2021 um 12:00 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf für ein Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten - BT-Drucksache 19/28649

b) Antrag der Abgeordneten Michel Brandt, Eva-Maria Schreiber, Heike Hänsel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Sorgfaltspflichtengesetz grundlegend nachbessern - Menschenrechte in Lieferketten wirksam schützen - BT-Drucksache 19/29279

siehe Anlage

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages

Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten (Drucksache 19/28649)

Antrag der Fraktion DIE LINKE. „Sorgfaltspflichtengesetz grundlegend nachbessern - Menschenrechte in Lieferketten wirksam schützen“ (Drucksache 19/29279)

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.

Stand: 11.05.2021

Inhaltsverzeichnis

Einleitung 3

1. Sorgfaltspflichten unter Wahrung verfassungsrechtlicher Bestimmtheitsanforderungen rechtsklar und praktikabel ausgestalten 3

2. Keine Verpflichtung von Unternehmen unterhalb der Schwellenwerte 6

3. Keine Benachteiligung des Wirtschaftsstandortes Deutschland 7

4. Keine zivilrechtliche Haftung durch die Hintertür und keine Umgehung rechtsstaatlicher Anforderungen im Zivilprozess 8

5. Keine Quasi-Pflicht der Unternehmen, sich selbst und ihre Zulieferer zu belasten 9

Über den BDI 11

Impressum 11

Einleitung

Die Achtung von Menschenrechten in globalen Lieferketten ist für die deutsche Wirtschaft selbstverständlich. Deutsche Unternehmen tragen mit ihrem Engagement in Entwicklungs- und Schwellenländern zu höheren Sozial- und Umweltstandards, besserer Bildung und damit zu einer nachhaltigen Entwicklung bei. Sie sind deshalb als Arbeitgeber, Auftraggeber, Kunden und Investoren weltweit geschätzt.

Was die Bundesregierung mit dem Regierungsentwurf (Reg-E) zum Sorgfaltspflichten-Gesetz (SorgfaltspflichtenG) vom 3. März 2021 verabschiedet hat, geht weit über den im Koalitionsvertrag vereinbarten Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) und die zugrunde liegenden VN-Leitprinzipien sowie die von den Bundesministern Heil, Müller und Altmaier im Februar 2021 offiziell vorgestellten Eckpunkte eines solchen Gesetzes hinaus.

Der Reg-E droht seinen Regelungszweck zu verfehlen, nämlich die Verbesserung der Menschenrechtslage im Ausland. Unternehmen, die die Risiken dieses Gesetzes nicht tragen können, müssten sich zurückziehen; diese Lücke würden an kritischen Standorten im Zweifelsfall ausländische Wettbewerber mit niedrigeren Standards füllen. Damit könnte das Gesetz im Ergebnis sogar eine Verschlechterung des Menschenrechtsschutzes vor Ort bewirken. Wenn deutsche Unternehmen im internationalen (System-)Wettbewerb durch überzogene nationale Vorgaben einseitig belastet würden, wären zudem auch Arbeitsplätze in Deutschland gefährdet.

1. Sorgfaltspflichten unter Wahrung verfassungsrechtlicher Bestimmtheitsanforderungen rechtsklar und praktikabel ausgestalten

Die Handlungsvorgaben, die alle Unternehmen in globalen Lieferkettennetzwerken erfassen, sind zu unbestimmt und nicht umsetzbar. Sie verstoßen damit gegen das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot. Dies fängt bereits beim Umfang und Verständnis der geschützten Rechte an. Aus den von § 2 Reg-E referenzierten internationalen völkerrechtlichen Abkommen mit über 150 Seiten sollen die geschützten Rechte, die nicht nur Menschenrechte, sondern auch Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards umfassen, bestimmt werden: Nicht in jedem Staat werden die geschützten Rechte wie in Deutschland bestimmt, z. B. sind in China freie Gewerkschaften verboten. Bereits der Umstand, dass wichtige Handelspartner Deutschlands, wie die USA oder China, nicht all diese Abkommen unterzeichnet haben und damit die Abkommen in diesen Staaten nicht gelten, findet bei den umfassenden Verboten des § 2

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.
Mitgliedsverband
BUSINESSEUROPE

Hausanschrift
Breite Straße 29
10178 Berlin

Postanschrift
11053 Berlin

Ansprechpartner
Anne Lauenroth
T:+493020281563

Sebastian Freimuth
T: +493020281455

E-Mail:
a.lauenroth@bdi.eu
s.freimuth@bdi.eu

Internet
www.bdi.eu

Abs. 2 Reg-E und der damit verbundenen Pflicht, diese auch bei Tätigkeiten der Unternehmen und ihrer Zulieferer im Ausland zu berücksichtigen, nicht ausreichend Berücksichtigung. Welche Rechte konkret geschützt werden und welches Verhalten dieser Schutz umfasst, entscheidet der jeweilige Staat selbst und völkerrechtlich souverän. Der Reg-E definiert zwar durch Verweis auf einen abschließenden Katalog an internationalen Abkommen, welche Menschenrechte geschützt sein sollen, aber es bleibt völlig unklar, welcher Maßstab für die einzelnen Menschenrechte gelten soll, insbesondere ob das deutsche Verständnis bzw. der deutsche Schutzmaßstab für ein Menschenrecht gilt oder ob der Maßstab durch das im jeweiligen Drittstaat geltende Recht bestimmt wird. Jedes menschliche Verhalten ist potenziell von einem der in den internationalen Abkommen der Anlage zum Reg-E geschützten Menschenrechte erfasst. Über den jeweiligen staatlich gesetzten Maßstab können sich Unternehmen nicht hinwegsetzen. **Es sollte daher klargestellt werden, dass nur Menschenrechte erfasst sind und dass rechtlich nur die Maßstäbe des vor Ort geltenden Rechts gelten können.** Möchte die Bundesregierung die Anerkennung höherer Rechtsnormen, muss sie dafür im Rahmen internationaler Vereinbarungen sorgen.

Es ist nach dem Reg-E völlig unklar, was der Maßstab für einen „Beitrag“ eines Unternehmens zu einem Risiko für Menschenrechte oder dem Umweltschutz bei Zulieferern sein soll und damit, wann es spezielle Sorgfaltspflichten ergreifen muss. **Es muss klargestellt werden, dass nur „erhebliche Beiträge”, die im unmittelbaren Zusammenhang zum Verstoß stehen, zurechenbar sind**.

Der Reg-E definiert **Sorgfaltspflichten** für die **gesamte Lieferkette** „von der Gewinnung der Rohstoffe bis zu der Lieferung an den Endkunden“. Die Definition der Lieferkette (§ 2 Abs. 5 Reg-E) sollte nur wesentliche unmittelbare Zulieferer einbeziehen. Große deutsche Unternehmen haben teilweise über 100.000 unmittelbare Zulieferer mit jeweils sehr komplexen Lieferkettennetzwerken, die vom deutschen Unternehmen nicht vollständig überblickt werden können. Es sollten nur unmittelbare Zulieferer erfasst werden, von denen Waren und Leistungen bezogen werden, die elementar und von zentraler Bedeutung für das Geschäftsmodell des Unternehmens sind, nicht aber handelsübliche Maschinen und Anlagen, Hilfs- und Betriebsstoffe und übliche Leistungen.

Sorgfaltspflichten der Unternehmen, wie Abhilfemaßnahmen (Beseitigungsmaßnahmen), in Bezug auf mittelbare Zulieferer, zu denen gerade kein Rechtsverhältnis und damit keine rechtliche Einwirkungsmöglichkeit

besteht, werden mit tiefgreifenden Sanktionen bedroht, ohne aufzuzeigen, wie sie erfüllt werden könnten: Unternehmen können Zulieferer, also andere Unternehmen, nicht einseitig zwingen. **Gesetzliche Sorgfaltspflichten müssen klar auf unmittelbare Zulieferer begrenzt sein**. Jenseits des Bereichs der unmittelbaren Zulieferer sollte die Bundesregierung außerhalb der Gesetzgebung zusammen mit der Wirtschaft vielmehr an tragfähigen Lösungen arbeiten und existierende Branchen- und Multistakeholder-Initiativen unterstützen und fördern.

Sorgfaltspflichten für den eigenen Geschäftsbereich deutscher Unternehmen sowie unmittelbare Zulieferer in Deutschland und in der EU gehen am Regelungsziel vorbei. Unternehmen unterliegen in Deutschland bereits den hohen deutschen Menschenrechts-, Arbeits-, Sozial- und Umweltschutzrechtsstandards, um nur einige zu nennen, sowie der Aufsicht durch deutsche Behörden. Es ist daher dafür zu sorgen, dass **Unternehmen nicht mit zusätzlichen oder gar widersprüchlichen gesetzlichen Sorgfaltspflichten belastet werden**. Wo der Mehrwert einer Doppelverpflichtung unter ggf. anderer Aufsicht liegen soll, erschließt sich nicht. Es sollte klargestellt werden, dass die in § 3 Reg-E niedergelegten Sorgfaltspflichten nach dem Reg-E nicht in Bezug auf Unternehmen, einschließlich Zulieferern, zu ergreifen sind, die ausschließlich in der EU tätig sind.

Die weitreichenden Sanktions- bzw. Strafandrohungen sind nicht ausreichend bestimmt. Die Schwelle zur Sanktionierbarkeit ist ungewöhnlich niedrig. Das widerspricht dem speziellen strafrechtlichen Bestimmtheitsgebot der Verfassung. Im Vorfeld ist nicht klar, für welches konkrete Verhalten den Unternehmen Strafen drohen und was im Einzelnen erfüllt werden muss. Sanktionen, die unterhalb des straf- und sanktionsrechtlichen Vorwurfs von Leichtfertigkeit – entsprechend der „groben Fahrlässigkeit“ im Zivilrecht – oder Vorsatz in Betracht kommen, nämlich bereits bei sogenannter einfacher Fahrlässigkeit, etwa bei minimaler Abweichung von der Behördensicht, rücken die Straf- bzw. Sanktionierbarkeit nahe an Willkür heran. Der Gesetzgeber muss die Tatbestandsmerkmale der Sanktionen, also die Anforderungen und den Erfüllungsmaßstab der mit Sanktionen bedrohten Sorgfaltspflichten eindeutig und vorhersehbar definieren. Außerdem muss die Schwelle für Sanktionen auf Leichtfertigkeit (grobe Fahrlässigkeit) erhöht werden. Die Bußgelder sind extrem hoch und höher als bei eigenem Verschulden; sie sollten sich nicht am weltweiten Gesamtumsatz orientieren, sondern z. B. am Gewinn der konkreten Gesellschaft erfolgen. Im Übrigen würde ein Ausschluss von öffentlichen Auftragsvergaben für Branchen, die

allein durch Vergabeverfahren der öffentlichen Hand geprägt sind, einer existenziellen Bedrohung ihrer unternehmerischen Tätigkeit gleichkommen. Es besteht zudem kein Bedarf für die Regelung eines speziellen Vergabeausschlusses, da die Ausschlussgründe im bestehenden Vergaberecht ausreichend sind.

2. Keine Verpflichtung von Unternehmen unterhalb der Schwellenwerte

Obwohl vom Reg-E nur Unternehmen mit 3.000 (später 1.000) Arbeitnehmer verpflichtet sein sollen, werden in der Praxis tatsächlich alle Unternehmen in die Pflicht genommen. Denn der Reg-E verpflichtet die Unternehmen zur vertraglichen Weitergabe entlang der Lieferkette: Zulieferer sollen vertraglich statt gesetzlich zur Einhaltung menschenrechts- und umweltbezogener Vorgaben verpflichtet werden. Die Zulieferer sollen dann wiederum die Vorgaben an ihre Zulieferer vertraglich weitergeben. Ob sich Zulieferer tatsächlich auf solche Vertragspflichten einlassen, findet keine Berücksichtigung. Ein Vertrag ist grundsätzlich etwas für beide Parteien Freiwilliges. Das heißt, dass es keine Pflicht zum Vertragsschluss (Vertragszwang) gibt. Damit werden kleine und mittlere Unternehmen (KMU) entgegen der Zusagen der zuständigen Minister über Gebühr belastet, auch durch die Weitergabe der Mehrkosten seitens der vom Reg-E verpflichteten Unternehmen. Es wird unverhältnismäßig in die Vertragsfreiheit und unternehmerische Freiheit der gesamten Wirtschaft eingegriffen. Die gesetzliche Verpflichtung zu Weitergabeklauseln ist zu streichen. Im Gesetz muss klargestellt werden, dass Sorgfaltspflichten in Bezug auf unmittelbare Zulieferer nur insoweit bestehen, als dass im Bereich von Zulieferern die notwendigen Maßnahmen der Unternehmen tatsächlich und rechtlich möglich sind.

Auch fehlt es an Hilfestellungen des Staates, wie einer Ombudsstelle oder einer Positivliste („Whitelist“) mit Staaten, in denen vorherrschende Rechtsstandards kein Risiko für Menschenrechtsverletzungen begründen. Eine Ombudsstelle sollte Fakten zu den jeweiligen regionalen Menschenrechtssituationen, einschließlich Gefährdungen, sammeln und darauf basierend, nachvollziehbar das Risiko für Verletzungen kategorisieren und veröffentlichen, um den Unternehmen verlässliche Informationen für die Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten zur Verfügung zu stellen und entsprechende gemeinsame Reaktionen von Politik und Wirtschaft zu koordinieren. Die Informationsbeschaffung zur weltweiten Lage der Menschenrechte darf nicht allein auf die Unternehmen abgewälzt werden. Die Bundesregierung oder das Bundesamt

für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) sollten bestehende Systeme und Brancheninitiativen zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten anerkennen, Regelungen zu Bagatellfällen schaffen sowie „single source"-Beziehungen berücksichtigen.

3. Keine Benachteiligung des Wirtschaftsstandortes Deutschland

Ein **Gesetz** mit Anforderungen an die geschäftlichen Tätigkeiten eines Unternehmens **muss auch für in Deutschland geschäftlich tätige ausländische Unternehmen gelten, einschließlich solcher Unternehmen, die ihre Waren über Plattformen vertreiben**: Es sollte klargestellt werden, **dass die Verpflichtetenstellung nach dem Reg-E an die rechtliche Selbstständigkeit des Unternehmens anknüpft**, also nicht den Konzern, sondern die einzelnen Konzernunternehmen. Dies gilt insbesondere, da eine Konzernmutter i. d. R. eher verwaltende Aufgaben wahrnimmt und nicht den Überblick über alle operativen Tätigkeiten ihrer Tochterunternehmen hat.

Wenn, wie nach dem Reg-E vorgesehen, nur Unternehmen, deren Hauptverwaltung, Hauptniederlassung, Verwaltungssitz oder satzungsmäßiger Sitz (vgl. § 1 Abs. 1 Reg-E) in Deutschland liegt, verpflichtet werden, würden ausländische Unternehmen, die mit rechtlich unselbständigen Zweigniederlassungen in Deutschland tätig sind, begünstigt und deutsche Unternehmen diskriminiert werden. Eine solche Diskriminierung in Deutschland ansässiger Unternehmen würde deutsche Unternehmen im europäischen und internationalen Wettbewerb gegenüber Unternehmen aus anderen Staaten erheblich benachteiligen. Zugleich würden die Anreize gemindert, Deutschland als Wirtschaftsstandort zu wählen bzw. würden Anreize für deutsche Unternehmen geschaffen, ins Ausland abzuwandern. Das hätte auch negative Auswirkungen auf Arbeitsplätze in Deutschland sowie, aufgrund von Steuerausfällen, auf die Finanzierung des Staatshaushalts.

Statt mit dem SorgfaltspflichtenG einen nationalen Alleingang zu verfolgen und deutsche Unternehmen einseitig zu belasten, sollte sich die Bundesregierung im Sinne eines „level playing field" in der EU **auf** das angestoßene Verfahren für eine ausgewogene und pragmatische **EU-Regelung konzentrieren**.

Das Inkrafttreten des Gesetzes bereits zum 1. Januar 2023 ist viel zu knapp bemessen, zumal zahlreiche Detailfragen erst später durch Rechtsverordnungen und Handlungsempfehlungen konkretisiert werden sollen. Eine

Verlängerung des Geltungsbereichs um zwei Jahre ist vor dem Hintergrund der Covid-19 Pandemie zwingend erforderlich, auch im Hinblick auf Kohärenz zu einer geplanten EU-Regelung. Vor diesem Hintergrund sollte zusätzlich eine sog. **Sunset-Klausel** aufgenommen werden.

4. Keine zivilrechtliche Haftung durch die Hintertür und keine Umgehung rechtsstaatlicher Anforderungen im Zivilprozess

Die öffentlichen Bekundungen der Bundesregierung, wonach mit dem Reg-E keine zivilrechtliche Haftung vorgesehen werden soll, finden sich nicht im Wortlaut des Gesetzes wieder. Auch wenn der Reg-E nicht ausdrücklich neue zivilrechtliche Haftungsnormen und damit zivilrechtliche Ansprüche einführt, ist jedenfalls die Ausweitung bestehender Anspruchsgrundlagen nach BGB nicht ausgeschlossen, sondern vielmehr angelegt. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die Sorgfaltspflichten nach dem Reg-E zugleich neue „Verkehrspflichten“ im Rahmen von § 823 Abs. 1 BGB oder zivilrechtliche Ansprüche bei Verletzungen von „Schutzgesetzen“ nach § 823 Abs. 2 BGB wegen Verletzungen der Sorgfaltspflichten des Reg-E begründen. Das Versprechen, keine zivilrechtliche Haftung durch das SorgfaltspflichtenG zu begründen, muss durch eine entsprechend klarstellende Formulierung im Gesetz selbst erfüllt werden. **Um eine Haftung durch die Hintertür auszuschließen, muss klargestellt werden: „Dieses Gesetz vermittelt keine zivilrechtlichen Ansprüche.“**

Die **Regelung zur „besonderen Prozessstandschaft“ in § 11 Reg-E ist unnötig** und widerspricht – sofern die Ermächtigung durch den Betroffenen die einzige Voraussetzung sein soll (vgl. Begründung zum Reg-E, S. 36) – den rechtsstaatlichen sowie von den Gerichten anerkannten Anforderungen an gewillkürte Prozessstandschaften, die vom Willen bzw. der Ermächtigung des Betroffenen abhängig sind. **Zumindest müssen, vergleichbar dem Unterlassungsklagengesetz (UKlaG), Anforderungen zum Schutz vor Missbrauch an mögliche Prozessstandschafter gestellt werden, deren Erfüllung durch behördliche Anerkennung in einer öffentlichen Liste belegt sein muss.** Unabhängig hiervon braucht es aber auch keine besondere Prozessstandschaft, da Betroffene schon jetzt die Möglichkeit haben, sich durch einen Rechtsbeistand vertreten zu lassen und ihnen damit die bestmögliche, rechtliche Unterstützung bei der Geltendmachung ihrer Rechte offensteht. Dabei behalten sie im Gegensatz zur Prozessstandschaft zugleich alle Rechte einer Prozesspartei und bleiben „Herrin des Verfahrens“. Das wird hier

aufgegeben. Im Übrigen gewährleisten Beratungs- und Prozesskostenhilfe, dass Betroffene nicht durch Gerichtskosten von der Klageerhebung abgeschreckt werden. Es steht zu befürchten, dass § 11 Reg-E Anreize für missbräuchliche medienwirksame Klagen von Gewerkschaften und NGOs schafft, bei denen der rechtliche Erfolg der Klage nicht im Vordergrund steht.

5. Keine Quasi-Pflicht der Unternehmen, sich selbst und ihre Zulieferer zu belasten

Um u. a. Sanktionen gegen Unternehmen zu verhängen, soll das BAFA laut Reg-E Zugang zu Betriebsstätten, Räumlichkeiten, Grundstücken, etc. der Unternehmen erhalten und dort umfassend Unterlagen einsehen können. Weiterhin soll es von den Unternehmen unbeschränkt Auskünfte und alle möglichen Unternehmensunterlagen sowie Unterlagen von deren Zulieferern herausverlangen können. Die Unternehmen sollen diese Eingriffe in ihre Grundrechte nicht nur dulden, sondern das BAFA hierbei sogar aktiv unterstützen müssen. Damit wird die **staatliche Strafverfolgungspflicht auf die Unternehmen abgewälzt** und Unternehmen müssten de facto an der Strafverfolgung gegen sich selbst und ihre Zulieferer mitwirken.

Die **wesentlichen Schutzanforderungen nach dem Grundgesetz** sind im Reg-E überhaupt nicht vorgesehen: Das BAFA ist nicht einmal verpflichtet, einen **richterlichen Beschluss vor Betreten von Räumlichkeiten der Unternehmen** einzuholen (Art. 13 GG). **Regelungen zur Beschlagnahme und Beweisverwertung, auch zum Schutz des Anwaltsgeheimnisses („legal privilege“)**, fehlen. Damit unterschreitet der Reg-E in ganz offener Weise Grenzen, die das Rechtsstaatsprinzip schon den Steuerbehörden oder der Kfz-Bußgeldstelle auferlegt.

Zudem sind **freiwillige „unternehmensinterne Ermittlungen“** nicht **vom Zugriffsrecht ausgenommen**. Teilweise ist die Durchführung solcher Ermittlungen aber unerlässlich, z. B. um die gesetzlichen Voraussetzungen der „Selbstreinigung“ im Vergaberecht zu erfüllen, das durch die vorgesehene Sanktion der Eintragung in das sog. Wettbewerbsregister tangiert ist. Wenn freiwillige unternehmensinterne Ermittlungen von Behörden eingesehen sowie herausverlangt werden könnten und die Erkenntnisse anschließend in allen denkbaren Sanktions- bzw. Strafverfahren verwendet werden dürften, heißt das faktisch: Unternehmen müssen sich in Strafverfahren selbst belasten. Dies gilt umso mehr, als dass der Reg-E Unternehmen andererseits zur aktiven Unterstützung des BAFA verpflichtet.

Überdies kann das BAFA auch auf alle möglichen Unterlagen aller Zulieferer zugreifen. Denn Unternehmen sind nach dem Reg-E verpflichtet, dem BAFA alle Unterlagen von Zulieferern herauszugeben, die das BAFA verlangt und das Unternehmen „auf Grund bestehender rechtlicher Verbindungen [..] in der Lage ist [zu beschaffen]“ (vgl. § 17 Abs. 1 Satz 2 Reg-E).

Das macht Unternehmen zu strafrechtlichen Hilfsermittlern gegen ihre eigenen Zulieferer. **Bei Ermittlung des BAFA darf nur eine Duldungspflicht, aber keine Mitwirkungspflicht der Unternehmen gelten**, insbesondere dürfen Unternehmen nicht zur Beschaffung von Unterlagen ihrer Zulieferer verpflichtet werden. **Das Gesetz muss weiterhin Beweiserhebungs- und Beweisverwertungsverbote, insbesondere für unternehmensinterne Ermittlungen, vorsehen**. Auch für das BAFA müssen die wesentlichen Schutzanforderungen des Grundgesetzes – z. B. richterlicher Beschluss vor Betreten von Räumlichkeiten – gelten.

Über den BDI

Der BDI transportiert die Interessen der deutschen Industrie an die politisch Verantwortlichen. Damit unterstützt er die Unternehmen im globalen Wettbewerb. Er verfügt über ein weit verzweigtes Netzwerk in Deutschland und Europa, auf allen wichtigen Märkten und in internationalen Organisationen. Der BDI sorgt für die politische Flankierung internationaler Markterschließung. Und er bietet Informationen und wirtschaftspolitische Beratung für alle industrierelevanten Themen. Der BDI ist die Spitzenorganisation der deutschen Industrie und der industrienahen Dienstleister. Er spricht für 40 Branchenverbände und mehr als 100.000 Unternehmen mit rund acht Mio. Beschäftigten. Die Mitgliedschaft ist freiwillig. 15 Landesvertretungen vertreten die Interessen der Wirtschaft auf regionaler Ebene.

Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Breite Straße 29, 10178 Berlin
www.bdi.eu
T: +49 30 2028-0

Ansprechpartner

Anne Lauenroth
Stv. Abteilungsleiterin Internationale Zusammenarbeit, Sicherheit, Rohstoffe und Raumfahrt
Bereich Außenwirtschaftsförderung und Entwicklungspolitik
Telefon: +49 30 2028-1563
a.lauenroth@bdi.eu

Sebastian Freimuth, Ass. iur.
Referent Recht, Wettbewerb und Verbraucherpolitik
Telefon: +49 30 2028-1455
S.Freimuth@bdi.eu

BDI Dokumentennummer: D 1377

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)**1114**

12. Mai 2021

Schriftliche Stellungnahme

Deutscher Gewerkschaftsbund

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2021 um 12:00 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf für ein Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten - BT-Drucksache 19/28649

b) Antrag der Abgeordneten Michel Brandt, Eva-Maria Schreiber, Heike Hänsel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Sorgfaltspflichtengesetz grundlegend nachbessern - Menschenrechte in Lieferketten wirksam schützen - BT-Drucksache 19/29279

siehe Anlage

stellungnahme

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales zu den Bundestagsdrucksachen 19/28649, 19(11)1085, 19/29279

- Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten;
- Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN;
- Antrag der Fraktion DIE LINKE – Sorgfaltspflichtengesetz grundlegend nachbessern – Menschenrechte in Lieferketten wirksam schützen.

Für einen risikobasierten Menschenrechtsschutz in globalen Wertschöpfungsketten

12.05.2021

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Abteilung Internationale und europäische Gewerkschaftspolitik

Frank Zach
Referatsleiter

frank.zach@dgb.de

Telefon: 030-24060-531

Mobil: 0175-2924221

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de

Zusammenfassung der ausführlichen Stellungnahme

Der Deutsche Gewerkschaftsbund und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen das Gesetzesvorhaben die Menschenrechte in Wertschöpfungsketten durch gesetzlich vorgegebene unternehmerische Sorgfaltspflichten zu stärken.

Allgemeine Bestimmungen (Abschnitt 1)

Der **Anwendungsbereich (§1)** sollte alle Unternehmen, die in Deutschland Geschäfte tätigen mit einschließen.

Für eine leistbare behördlichen Kontrolle und Durchsetzung erscheint eine Eingrenzung des Anwendungsbereiches sinnvoll. Jedoch wäre ein niedrigerer Schwellenwert, wie er im Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte präjudiziert wurde, der Wirkung des Gesetzes zuträglicher.

In den **Begriffsbestimmungen (§2)** sind die arbeitnehmerbezogenen Menschenrechte weitgehend benannt. Allerdings sollte Bezüge auf anwendbares nationales Recht vermieden werden, um dem Auftrag des Gesetzes, Menschenrechte zu schützen, nicht zu relativieren.

In die Auflistung der anzuwendenden Übereinkommen sollte die UN-Frauenrechtskonvention mit aufgenommen werden.

Ebenso könnten das Verbot von Folter und grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung umfassender formuliert werden.

Sorgfaltspflichten (Abschnitt 2)

Bei den Maßnahmen die zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten **(§§ 4 bis 8)** ergriffen werden müssen sollte wesentlich stärker die **Beteiligung von Rechteinhaber** im Gesetz geregelt werden. Die gilt insbesondere beim **Risikomanagement** und dem **Beschwerdeverfahren**. Interessen zu berücksichtigen reichen hier nicht aus. Vielmehr muss es um eine Kultur der Konsultation und Beteiligung gehen. Gerade in Deutschland mit seiner Mitbestimmungskultur, bei der Arbeitnehmervertreter*innen in Managementprozessen beteiligt werden, sollte dies stärker in ein

Gesetz mit aufgenommen werden. Damit könnte die Expertise von Betriebsräten und Aufsichtsräten stärker in das Risikomanagement mit einbezogen werden. Ebenso zeigen globale Rahmenvereinbarung (GRV) zwischen Unternehmen und globalen Gewerkschaftsorganisationen bestehende Möglichkeiten des sozialen Dialogs auf.

Zumindest bei der **Risikoanalyse (§ 5)** sollte die gesamte Wertschöpfungskette mit einbezogen werden. Die gründliche Analyse von Menschenrechtsrisiken ist die Grundlage für ein präventiv wirkendes Risikomanagement. Eine Beschränkung birgt die Gefahr, dass Risiken die nicht erfasst werden, auch keine Maßnahmen nach sich ziehen. Oft werden Menschenrechte gerade in tieferen Lieferkettengliedern am schwersten verletzt.

Zivilprozess (Abschnitt 3)

Leider fehlt im Gesetzentwurf eine klare zivilrechtliche Haftungsregelung, die als Eingriffsnorm im Sinne des internationalen Privatrechts das deutsche Zivilrecht zur Anwendung bringen würde.

Mit der Regelung der zivilprozessualen **Prozessstandschaft (§ 11)** für Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen wird diesen eine Möglichkeit eröffnet, die Ansprüche eines von Menschenrechtsverletzungen Betroffenen im eigenen Namen geltend zu machen.

Allerdings werden Verfahren vor deutschen Gerichten weiterhin nach den Regeln des anwendbaren ausländischen Rechts zu führen sein und sind mit teilweise schwer planbaren Risiken verbunden. Sie können zeit- und kostenintensiv sein und zufolge haben, dass Unternehmen, die bei Menschenrechtsverstößen in Ländern mit niedrigen rechtlichen Standards ihre Sorgfaltspflichten verletzt haben und dafür haftbar gemacht werden sollen, günstig „davonkommen".

Behördliche Kontrolle und Durchsetzung

Das Gesetz hat seine Stärke in einer klaren behördlichen Kontrolle und Durchsetzung.

Bei den **Anordnungen und Maßnahmen (§ 15)** aufgeführten Ladung von Personen, sollten mögliche entstehende Interessenkonflikte vom Gesetzgeber gelöst werden. Insbesondere bei bestehenden Verschwiegenheitspflichten, sollten geladene Beschäftigte vor Sanktionen ihres Arbeitgebers geschützt sein. Es muss daher zum einen das Spannungsverhältnis zwischen den Verschwiegenheitspflichten und den Auskunftserwartungen der Behörden gelöst werden und zum anderen ein wirkungsvoller Hinweisgeberschutz sichergestellt werden.

Zwangsgeld und Bußgeld (Abschnitt 6)

Bei der Bestimmung der Geldbuße sollte durchgehend auf den weltweiten Umsatz des Unternehmens abgestellt werden. Eine gleichlautende Systematik in anderen gesetzlichen Regelungen (EU-Datenschutzverordnung) hat sich aufgrund der drohenden Bußgeldhöhe als wirkungsvoller Anreiz für ein rechtskonformes Verhalten erwiesen und sollte bei Verstößen gegen Sorgfaltspflichten ebenfalls übernommen werden.

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum

Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten (Sorgfaltspflichtengesetz)

Langfassung

Der Deutsche Gewerkschaftsbund und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen das Gesetzesvorhaben die Menschenrechte in Wertschöpfungsketten durch gesetzlich vorgegebene unternehmerische Sorgfaltspflichten zu stärken. Damit wird ein wichtiger Beitrag geleistet, mit dem Globalisierung gerechter und nachhaltiger gestaltet werden kann. Mit einem solchen Gesetz wäre Deutschland weltweit das zweite Land, das einen umfassenden Menschenrechtsschutz in globalen Wertschöpfungsketten von Unternehmen über alle Branchen und Rechtsformen hinweg regelt. Damit wird auch ein starker Impuls für eine europäische Regelung gegeben.

Fast zehn Jahre nach Verabschiedung der UN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und über vier Jahre nachdem die Bundesregierung ihre Erwartung an die unternehmerische Sorgfalt in der Achtung der Menschenrechte im Nationalen Aktionsplan formulierte, ist der gesetzgeberische Schritt konsequent. Es ist an der Zeit für Rechtssicherheit zu sorgen und Regeln festzulegen, wie Menschenrechte bei wirtschaftlicher Betätigung geschützt und geachtet werden können.

In dem vorliegenden Gesetzentwurf sind die Menschenrechte die einzuhalten sind beschrieben. Aus gewerkschaftlicher Sicht sind die arbeitnehmerbezogenen Menschenrechte benannt. Das Gesetz hat seine Stärke in einer klaren behördlichen Kontrolle und Durchsetzung. Positiv ist auch, dass die öffentliche Hand Verstöße gegen dieses Gesetz durch den Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge ahnden will.

Das Vorhaben die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte gesetzlich umzusetzen, muss sich in der Folge an diesen Leitprinzipien messen lassen. Zudem sollte ein Sorgfaltspflichtengesetz nicht hinter den bereits zwischen Wirtschaft, Gewerkschaften und Zivilgesellschaft gefundenen Berliner CSR-Konsens zur Unternehmensverantwortung in Liefer- und Wertschöpfungsketten zurückfallen[1].

Dem DGB ist bewusst, dass ein Gesetzentwurf zu einem solchen komplexen Vorhaben, nach intensiven Auseinandersetzungen verschiedener Positionen am Ende in einem Kompromiss mündet. Auch am Ende des Entstehungsprozesses der die UN-Leitprinzipien stand ein Kompromiss. Daher sollte es der Bundestag vermeiden, in der gesetzlichen Umsetzung dieser Leitprinzipien auf wesentliche Teile bereits gefundener Kompromisse zu verzichten.

Leider zeigt der vorliegende Regierungsentwurf gerade dort seine größten Schwächen, wo er zu stark von den UN-Leitprinzipien abweicht.

[1] https://www.csr-in-deutschland.de/DE/Wirtschaft-Menschenrechte/Engagement-Bundesregierung/Aktivitaeten-der-Bundesregierung/Berliner-CSR-Konsens/berliner-csr-konsens.html

Zu Abschnitt 1 - Allgemeine Bestimmungen

Zum Anwendungsbereich in §1

Die UN-Leitprinzipien sehen alle Unternehmen in der Verantwortung, die Menschenrechte zu achten, unabhängig von ihrer Größe, der Branche, der sie angehören, ihren Eigentumsverhältnissen und ihrer Struktur. Von diesem Prinzip abzuweichen, kann Folgen auf die Wirkung des Gesetzes und seiner Umsetzung haben. Die Wirkung eines Gesetzes hängt immer auch von der Gestaltung des Anwendungsbereiches ab und damit von der Anzahl der Unternehmen, die unter ein solches Gesetz fallen. Positiv zu bewerten ist die, dass der vorliegende Gesetzentwurf alle Rechtsformen einbezieht.

Nachbesserungsbedarf sieht der DGB in der Frage des Sitzes und den Schwellenwerten nach Unternehmensgröße.

zu §1, Abs. 1, Nr. 1

In Nr. 1 wird der Anwendungsbereich begrenzt auf Unternehmen mit Hauptverwaltung, Hauptniederlassung oder satzungsgemäßen Sitz in Deutschland und hat damit einen ausgesprochen starken Inländerbezug. Damit fallen große Unternehmen, die ihren Sitz im Ausland haben, aber tausende von Beschäftigten in Deutschland haben und hohe Umsätze in Deutschland erwirtschaften, aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes.

Dies mag juristisch dann begründet sein, wenn eine zivilrechtliche Haftung nach deutschem Recht in den Gesetzentwurf aufgenommen worden wäre. Da diese komplett fehlt, sollte auch der Inländerbezug des Gesetzes entfallen. Damit wären auch inländische Unternehmen nicht benachteiligt. Angesichts des geäußerten Willens, eine europäische Regelung anzustreben, sollten alle Unternehmen, die in Deutschland Geschäfte tätigen unter dieses Gesetz fallen. Damit wäre auch einer Sorgfaltspflichtenvermeidung durch Unternehmenssitzverlagerung vorgebeugt.

zu §1, Abs. 1 Nr. 2

Im Interesse einer guten und leistbaren behördlichen Kontrolle und Durchsetzung kann eine Eingrenzung des Anwendungsbereiches durchaus Sinn machen.

Der hohe Schwellenwert bei den Beschäftigten in §1, Abs. 1 Nr. 2, mit mehr als 3000 Beschäftigten (ab 2024 mehr als 1000 Beschäftigten) ist allerdings nicht nachvollziehbar. Nach diesen Plänen würden lediglich 2891 Unternehmen ab 2024 unter das Gesetz fallen.

Durch den Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) war eine Grenze von 500 und mehr Beschäftigten präjudiziert worden. Im Rahmen des NAP wurde Unternehmen mit dieser Größe über die Einhaltung von Sorgfaltspflichten befragt. Die Erkenntnisse aus der Befragung führten zu der Gesetzgebungsinitiative. Daher sollte zumindest die Grenze des NAP zur Grundlage genommen werden. Damit wären rund 6.800 Unternehmen in das Gesetz einbezogen auf die immerhin 42 Prozent aller Umsätze der deutschen Wirtschaft im Jahr 2018 entfielen und knapp 46 Prozent der Wertschöpfung[2].

Eine wesentlich größere Wirkung könnte mit einem Schwellenwert von 250 und mehr Beschäftigten erreicht werden, so wie in früheren Gesetzesvorschlägen vorgesehen. Damit wären alle Großunternehmen nach der gängigen Größenklassen des HGB, bzw. der EU-Kommission erfasst. Für

[2] https://www.boeckler.de/pdf/p_mbf_report_2021_64.pdf

einen Schwellenwert von 250 und mehr Beschäftigten sprechen die jüngst veröffentlichten Ergebnisse im Abschlussbericht des Sustainable-Finance-Beirates der Bundesregierung. Dieser empfiehlt der Bundesregierung, eine Ausweitung der Regelungen für die nichtfinanzielle Berichterstattung auf alle Unternehmen ab 250 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern unabhängig von der Finanzierungsform zu unterstützen[3].

Zu den Begriffsbestimmungen in §2

Die UN-Leitprinzipien zeichnen sich dadurch aus, dass sie die Pflicht der Staaten zum Schutz der Menschenrechte klar definiert, aber gleichzeitig die Realität anerkennt, dass dieser Pflicht nicht immer und voll umfänglich nachgekommen wird. Daher nehmen sie in Bezug auf die wirtschaftliche Tätigkeit Unternehmen in die Verantwortung zur Achtung der Menschenrechte.

Die Verantwortung die Menschenrechte zu achten, ist an sich schon ein Standard. Nach dem UN-Leitprinzip 11 besteht diese Verpflichtung für Unternehmen unabhängig von der Fähigkeit und/oder Bereitschaft der Staaten, ihrer Schutzpflicht zu erfüllen. Damit wird deutlich gemacht, dass die Verantwortung zur Einhaltung von Menschenrechten über die Einhaltung nationaler Gesetze und Vorschriften hinausgehen muss. Daher sollte eine Bezugnahme auf nationale Rechte möglichst unterbleiben.

Menschenrechte sind universell, unteilbar und unveräußerlich. Daher sollte die Begriffsbestimmung sie als Maßstab nehmen. Das lässt durchaus auch Raum zur Interpretation und Klarstellung um die Verantwortung der Unternehmen deutlich zu machen.

Aus gewerkschaftlicher Sicht die arbeitnehmerbezogenen Menschenrechte weitgehend benannt. Allerdings wurde in einigen Passagen ein Bezug auf anwendbares nationales Recht genommen und damit der Auftrag des Gesetzes Menschenrechte zu schützen relativiert.

Grundsätzlich sollten im Entwurf arbeits- und umweltbezogene Verwerfungen stärker zusammengedacht werden. Menschenrechtsverletzungen oder Verstöße gegen die Kernarbeitsnormen der internationalen Arbeitsorganisation gehen bei der Betrachtung von internationalen Lieferketten oftmals mit umweltschädlichen Produktionsweisen einher. Dementsprechend sollten die Sorgfaltspflichten der Unternehmen im Gesetz so ausgeweitet werden, dass Menschenrechte, die Rechte von Arbeitnehmerinnen und Arbeiternehmer und umweltschädliche Aspekte entlang der gesamten Lieferkette berücksichtigt werden.

zu §2, Abs.1 i.V.m. Anlage

Es irritiert, dass die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte als das grundlegende Menschenrechtsdokument nicht mit aufgeführt ist. Ebenso sollte das UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Frauenrechtskonvention) mit aufgenommen werden.

[3] https://sustainable-finance-beirat.de/wp-content/uploads/2021/02/210224_SFB_-Abschlussbericht-2021.pdf

zu §2, Abs.2, Nr. 5

Gerade beim Arbeitsschutz gibt es große Lücken in der nationalen Umsetzung, das im UN-Sozialpakt festgeschriebene Recht eines jeden auf das für sie/ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit zu garantieren.

Die Katastrophe von Rana Plaza in Bangladesch, mit über 1.100 Todesopfern und mehr als 2.400 Verletzen zeigte, dass nationales Recht und dessen Anwendung nicht ausreichen, dem Menschenrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit immer und überall garantieren zu können.

Als Reaktion darauf wurde der ACCORD für Gebäude- und Brandsicherheit in Bangladesch von globalen Textilmarken und Gewerkschaften etabliert, um angesichts der Mängel des nationalen Rechtes eben dem universellen Recht Geltung zu verschaffen.

Dies ist nur ein Beispiel, wie fehlender gesetzlicher Arbeitsschutz oder seine mangelnde Umsetzung zu einem Risiko für Menschenrechte führen kann, aber auch wie eine angemessene Reaktion aussehen könnte.

Um die im UN-Sozialpakt geforderten Verbesserungen aller Aspekte der Umwelt- und der Arbeitshygiene und die Vorbeugung, Behandlung und Bekämpfung von Berufskrankheiten umzusetzen schlagen wir folgende Formulierung vor:

5. das Verbot der Missachtung des Arbeitsschutzes, wenn hierdurch die Gefahr von Unfällen bei der Arbeit oder arbeitsbedingte Gesundheitsgefahren entstehen, insbesondere durch…

a) ~~offensichtlich~~ ungenügende Sicherheitsstandards bei der Bereitstellung und der Instandhaltung der Arbeitsstätte, des Arbeitsplatzes und der Arbeitsmittel inkl. persönlicher Schutzausrüstung,

b) das Fehlen geeigneter Schutzmaßnahmen, um Einwirkungen durch chemische, physikalische oder biologische Stoffe zu vermeiden,

c) das Fehlen von geeigneten Maßnahmen zur Verhinderung übermäßiger körperlicher und geistiger Ermüdung, insbesondere durch eine ungeeignete Arbeitsorganisation in Bezug auf Arbeitszeiten und Ruhepausen und

d) die ungenügende Ausbildung und Unterweisung von Beschäftigten;

(Anmerkung: Unterstreichungen sind Ergänzung zum Entwurf)

zu §2, Abs. 2, Nr. 6

Die Vereinigungsfreiheit ist von jeher bedroht. Der Zusammenschluss von Arbeitnehmer*innen wird in vielen Ländern als ungeliebte Opposition gesehen. Der Internationale Gewerkschaftsbund stellte in seinem „Globalen Rechtsindex" von 2020[4] eine deutliche Zunahme von dokumentierten Verletzungen international anerkannter Arbeitnehmerrechte durch Regierungen und Arbeitgeber fest. Laut diesem Bericht wurden von 144 untersuchten Ländern,

- in 89 Ländern die Zulassung von Gewerkschaften behindert;
- in 123 Ländern das Streikrecht verletzt;
- in 115 Ländern das Recht auf Tarifverhandlungen verletzt;
- in 106 Ländern Beschäftigte vom Recht auf die Gründung von oder den Beitritt zu Gewerkschaften ausgeschlossen;

[4] https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ituc_globalrightsindex_2020_de.pdf

- In 61 Ländern wurden Beschäftigte verhaftet und inhaftiert;
- in 56 Ländern wurde die Rede- und Versammlungsfreiheit verweigert oder eingeschränkt;
- in 51 Ländern waren Beschäftigte wegen der Ausübung ihrer Vereinigungsfreiheit Gewalt ausgesetzt. In neun Ländern wurden Arbeitnehmer*innen sogar getötet.

Die Mehrzahl dieser Rechtsverletzungen findet aufgrund restriktiver Rechtsvorschriften oder – Anwendung statt. Oft gehen antigewerkschaftliche Angriffe von Unternehmen Hand in Hand mit behördlichen Repressionen. Von der Verhinderung von Gewerkschaftsarbeit vor Ort geht schlimmstenfalls eine Gefahr für Leib und Leben aus. Sowohl lebensgefährliche Zustände für die Beschäftigten, angeprangert von Gewerkschafterinnen und Gewerkschaftern, als auch das Leben dieser Gewerkschafterinnen und Gewerkschafter selbst, ist durch Union Busting in Gefahr.

Schon von daher sollte ein Bezug zu anwendbaren nationalen Rechten unterbleiben.

Folgende Änderung schlagen wir vor:

c) Gewerkschaften sich frei Recht betätigen dürfen; dieses umfasst das Streikrecht und das Recht auf Kollektivverhandlungen

zu §2, Abs. 2, Nr. 8

In der Realität vieler Länder reichen gesetzliche Mindestlöhne oft nicht aus, um die Anforderungen des UN-Sozialpaktes nach angemessenen Lohn zu erfüllen, der einen angemessenen Lebensunterhalt für Beschäftigte und ihre Familien sichert. Dabei sieht der UN-Sozialpakt es für Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen.

Diese Erkenntnis, dass Mindestlöhne nicht existenzsichernd sind, wird seit einiger Zeit intensiv international diskutiert. Dabei wird die besondere Verantwortung von Unternehmen an der Spitze der Lieferketten immer wieder betont. Dabei geht es zum einen um die Förderung der Vereinigungsfreiheit und der Tarifautonomie, aber auch und vor allem um die Einkaufspraktiken und gezahlten Preise für Produkte und Dienstleistungen in tieferen Lieferkettengliedern.

Ein positives Bespiel ist die gemeinsame Initiative ACT, in der global agierende Modemarken mit Gewerkschaften in der Bekleidungs-, Textil- und Schuhindustrie einen existenzsichernden Lohn durch Tarifverhandlungen auf Branchenebene zu erreichen und dabei die Vereinigungsfreiheit zu fördern und Einkaufspraktiken zu verändern.

Daher sollte ein Bezug auf gesetzliche Mindestlöhne möglichst vermieden werden und die Formulierung sich mehr auf den UN-Sozialpakt beziehen:

8. das Verbot des Vorenthaltens eines angemessenen Lohns; der angemessene Lohn sollte mindestens einen angemessenen Lebensstandard für Beschäftigte und ihre Familie, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung sichern, sowie eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen ermöglichen.

zu § 2, Abs. 2, Nr. 11

Leider nehmen Berichte über Gewalt und erniedrigender Behandlung von Beschäftigten immer mehr zu. Die Internationale Arbeitsorganisation sah sich gezwungen im Jahr 2019 dazu ein gesondertes Übereinkommen über die Beseitigung von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt zu

verabschieden, dem Deutschland hoffentlich bald beitritt. Dieses Übereinkommen verweist dabei auf andere einschlägige internationale Instrumente wie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, dem UN-Zivilpakt, dem UN-Sozialpakt sowie der UN-Frauenrechtskonvention.

Daher sollte Gewaltanwendung nicht nur für die Beauftragung privater und öffentlicher Sicherheitskräfte angeprangert werden, sondern umfassender geregelt werden:

11. das Verbot von Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung. Dies umfasst Verhaltensweisen oder deren Androhung, die auf physischen, psychischen, sexuellen oder wirtschaftlichen Schaden abzielen, sowie geschlechtsspezifische Gewalt und Belästigung; dies gilt für das eigene Verhalten der Unternehmen, wie auf bei der Beauftragung oder Nutzung privater oder öffentlicher Sicherheitskräfte zum Schutz des unternehmerischen Projekts.

zu § 2, Abs. 3 und 4

Die Bezugnahme auf das Minamata-Übereinkommen über Quecksilberemissionen und das Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe in §2 Absatz 3 und 4 reicht nicht aus, um die diversen Auswirkungen von umweltschädlicher Produktion in internationalen Lieferketten zu adressieren. Eine umfangreichere Einbeziehung von Umweltbelangen würde dafür sorgen, dass auch die Beschäftigen gegenüber gesundheitlichen Risiken besser geschützt sind. Denn umweltschädliche Produktionsweisen gehen oft mit Verstößen gegen den Arbeits- und Gesundheitsschutz einher.

zu §2, Abs.6

Hier sollte noch nachgeschärft werden, um deutlich zu machen, dass auch Tochterunternehmen unter den Geschäftsbereich fallen.

Zu Abschnitt 2 - Sorgfaltspflichten

zu § 3 Sorgfaltspflichten

zu § 3, Abs. 1

Um das Ansinnen des Gesetzes zu unterstreichen sollte dieser Absatz deutlicher formuliert werden:

(1) Unternehmen sind verpflichtet, in ihrer Lieferkette Menschenrechte und umweltbezogene Rechte zu achten und den daraus erwachsenen Sorgfaltspflichten in angemessener Weise nachzukommen….

zu §3 Abs.1, Nr 5.

sollte das Wort „unmittelbar" gestrichen werden. (siehe Kommentar unter §5)

zu § 4 Risikomanagement

zu § 4, Abs. 1

Hier bedarf es einer Präzisierung um eine Verwechslung mit dem wirtschaftlichen Risikomanagement zu vermeiden. Während wirtschaftliche Risikomanagements auf die Vermeidung von Risiken für das Unternehmen abzielen, geht es hier um die Vermeidung von Verletzungen von Menschenrechten durch das Unternehmen. Die derzeit vorherrschende unternehmerische Berichterstattung über

Risiken operiert mit einem Risikobegriff nach dem management-approach, d.h. sie erfüllt aus ihrer hauptsächlich verwendeten Outside-in-Perspektive nicht die Erwartungen aller Stakeholder. Unternehmen sollten deshalb neben der Darstellung nachhaltigkeitsbezogener Outside-in-Risiken auch über Risiken ihrer Geschäftstätigkeit auf Umwelt und Gesellschaft (Inside-out-Perspektive) berichten, die sich aus einer Nachhaltigkeitsbetrachtung heraus identifizieren lassen.

Risikomanagement ist nach gängiger Meinung eine Führungsaufgabe. Da alle maßgeblichen Geschäftsabläufe davon tangiert sind, muss zwangsläufig die Geschäftsführung dafür Sorge tragen, dass menschenrechtsbezogene Erwartungen des Unternehmens festgelegt und auch befolgt werden. In der Folge dieses Gesetzes werden Unternehmen ihre innere Organisation und ihre Kontroll- und Risikomanagementprozesse in Hinblick auf die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht anzupassen und sicherzustellen haben, dass die Verantwortlichen in Geschäftsführungen und Aufsichtsgremien entsprechende Kompetenzen besitzen. Dies sollte sich dann auch in einer Vergütungskomponente um das Erreichen generell von Nachhaltigkeitszielen, und im Besonderen von menschenrechtlicher Sorgfaltspflicht, widerspiegeln.

Wesentlich stärker sollte die Beteiligung von Rechteinhaber im Gesetz geregelt werden. Interessen zu berücksichtigen reichen im Sinne der UN-Leitprinzipien nicht aus. Vielmehr muss es um eine Kultur der Konsultation und Beteiligung gehen.

Gerade globale Rahmenvereinbarung (GRV) zwischen multinational agierenden Unternehmen und globalen Gewerkschaftsorganisationen zeigen bestehende Möglichkeiten des sozialen Dialogs auf. Mit über 130 Multinationalen Unternehmen bestehen bereits solche GRVen[5]. Hier kann also auf weitreichende Erfahrung zurückgegriffen werden.

Der Vorteil von diesen Vereinbarungen ist, dass neben der Konfliktvermeidung auch Prozesse zur Konfliktaufdeckung bzw. -Meldung und -Behebung vereinbart werden können.

Wenn auch globale Rahmenabkommen als ‚soft-law' zu qualifizieren sind, so ergeben sich aus ihnen Selbstverpflichtungen, die damit Eingang in die Compliance-Management-Systeme finden müssen. Menschenrechte, ebenso Arbeitnehmer- und Sozialbelange, erweitern so ein klassisch verstandenes Risikomanagementsystem um den ethischen Aspekt der ‚Social Compliance' und werden damit zum zentralen Bestandteil eines holistischen Risikomanagements.

In diesem Sinne sollte § 4 Abs. 4 wie folgt nachgeschärft werden:

(4) Das Unternehmen hat seine Beschäftigten, die Beschäftigten innerhalb seiner Lieferketten, bzw. deren legitimen Interessensvertretungen, und diejenigen, die in sonstiger Weise von der wirtschaftlichen Tätigkeit des Unternehmens oder von Unternehmen in seiner Lieferkette in einer geschützten Rechtsposition unmittelbar betroffen sein können, angemessen zu beteiligen.

zu §5 Abs.1 Risikoanalyse i.V.m. §9, Abs. 3 mittelbare Zulieferer

Die größte Schwäche des Gesetzes findet sich bei der Ausgestaltung des Risikomanagements und insbesondere bei der Klassifizierung der Zulieferer bei der Risikoanalyse (§ 5 Abs.1, Satz 1). Hier weicht der Gesetzentwurf von dem risikobasierten Ansatz der UN-Leitprinzipien erheblich ab und tendiert eher zu einer veralteten Sichtweise auf das Einflussvermögen von Unternehmen.

Damit schränkt der Gesetzentwurf die Sorgfaltspflichten dreifach ein. Die erste und berechtigte Einschränkung stellt die Angemessenheit dar, die sich aus den UN-Leitprinzipien ableiten und in § 3,

[5] https://www.arbeit-umwelt.de/verantwortung-in-liefer-und-wertschoepfungsketten/

Abs.2 richtig beschrieben sind. D.h. das Unternehmen analysiert in der Risikoanalyse alle bestehenden und potentiellen Risiken. Danach werden die Risiken nach Schwere und Wahrscheinlichkeit von Verletzungen von Rechtspositionen, dem Verursachungsbeitrag des Unternehmens, der Einflussmöglichkeiten auf die Verhinderung der Verletzung, sowie nach Art, Umfang und Bedeutung der Geschäftstätigkeit priorisiert. Daraus werden dann später die zu ergreifenden Maßnahmen abgeleitet.

Mit der zweiten Einschränkung wird den Unternehmen aufgegeben, die menschenrechtlichen Risiken lediglich im eigenen Geschäftsbetrieb und bei den unmittelbaren Zulieferern, d.h. direkten Vertragspartnern zu erfassen. Risiken bei mittelbaren Zulieferern müssen nur analysiert werden, wenn substantiierte Kenntnisse von Menschenrechtverletzungen vorliegen. Wobei § 9 Abs. 3 offen lässt, welche Informationsquellen ergiebig genug sind um substantiierte Kenntnisse zu erlangen. In der Praxis werden damit tiefere Lieferketten gar nicht auf Menschenrechtsrisiken untersucht. Dies wiederspricht nicht nur den UN-Leitprinzipien, sondern auch dem Ansinnen des Gesetzes.

Oft werden Menschenrechte in tieferen Lieferkettengliedern am schwersten verletzt. Kinder- und Sklavenarbeit auf Plantagen oder in der Rohstoffgewinnung, schwere Versäumnisse beim Arbeitsschutz im Bergbau oder Gerbereien sind dafür nur einige bekannte Beispiele. Genau solche Risiken und negativen Auswirkungen von Geschäftstätigkeiten auf Menschenrechte, Arbeitnehmerrechte und Korruption sollte dieses Gesetz zu verhindern suchen.

Auch in Bezug auf Umweltaspekte ist die Unterscheidung in unmittelbare und mittelbare Zulieferer nicht zielführend. Die in § 2 Nr. 9 aufgeführten umweltbezogenen Risiken wie schädliche Bodenveränderung, Gewässerverunreinigung, Luftverunreinigung und übermäßiger Wasserverbrauch treten entlang der gesamten Lieferkette auf. Um Menschenrechte, Arbeitnehmer*innenrechte und die Umwelt effektiver und umfassender zu schützen, sollte sich die Sorgfaltspflicht der Unternehmen auf die gesamte Lieferkette beziehen.

Die dritte Einschränkung betrifft in der Folge einer unzureichenden Risikoanalyse die zu ergreifenden Maßnahmen zur Prävention und Abhilfe. Risiken die nicht erfasst werden, bedürfen auch keiner Maßnahmen.

Die UN-Leitprinzipien unterscheiden nicht zwischen unmittelbaren und mittelbaren Zulieferern. Daher ist diese Klassifizierung im Gesetzentwurf nicht nur unbegründet, sondern wird sich auch ausgesprochen negativ auf die Wirkungstiefe und Zielsetzung des Gesetzes auswirken.

Neben der Intention, Verletzungen von Rechtspositionen zu verhindern, sollte das Gesetz zum Menschenrechtsschutz motivieren. Die Klassifizierung in der Risikoanalyse benachteiligt aber gerade die Unternehmen, die schon jetzt entlang ihrer gesamten Lieferkette Sorgfaltspflichten walten lassen. Die Gefahr besteht, dass vorhandene Motivation aufgrund gesetzlicher Regelungen eher nachlässt.

Aus den vorgenannten Gründen sollte auf die Klassifizierung in § 5 Abs. 1 verzichtet werden und in Satz 1 das Wort „unmittelbaren" gestrichen werden. Damit müsste auch nicht geprüft werden, ob Umgehungstatbestände bestehen.

zu § 6 Grundsatzerklärung und Präventionsmaßnahmen

Für eine grundsätzliche Erklärung sollte es keines Anlasses bedürfen. Von daher sollte überlegt werden, ob nicht Abs.2 vorgezogen wird. Damit würde das Unternehmen seine grundsätzliche Menschenrechtsstrategie erklären.

Dem würde dann die Beschreibung der Präventionsmaßnahmen folgen, die natürlich davon abhängen, dass auch Risiken vorhanden sind, denen zu begegnen ist.

zu § 6, Abs. 4

Auch hier gilt wie in den vorgenannten §§ das Wort „unmittelbar" zu streichen, da Präventionsmaßnahmen für alle Zulieferer gelten sollten.

zu §7 Abhilfemaßnahmen

Auch bei den Abhilfemaßnahmen wird nur Bezug genommen auf unmittelbare Zulieferer. Rechtsverletzungen i.S. des Gesetzes vom mittelbaren Zulieferern werden gemäß dem im § 9 genannten Prozedere mit einbezogen.

Es fehlt bei den Abhilfen komplett die Wiedergutmachung bei Verletzungen von Rechtspositionen.

zu § 7, Abs. 2 Satz 1

Spätestens im Fall, dass Rechts- und Pflichtverletzungen nicht beendet werden können oder nur minimiert werden können, sollte durch eine Wiedergutmachung die Verletzungen zumindest kompensiert werden. Dazu gibt es keinerlei Hinweise. Von daher kann im diesem Falle bestenfalls von einer Feststellungsmaßnahme, aber nicht von einer Abhilfemaßnahme gesprochen werden.

zu § 8 Beschwerdeverfahren

Auch bei dem Beschwerdeverfahren wird nur Bezug genommen aus unmittelbare Zulieferer.

In seiner jetzigen Form beschreibt dieser Paragraph eher eine Beschwerdestelle und wenig ein Verfahren.

Zu einem Beschwerdeverfahren gehört immer auch eine mögliche Abhilfe. Sei es, dass ein Beschwerdegrund abgestellt wird, eine Beschwerde zurückgewiesen wird, oder auch eine Wiedergutmachung oder Kompensation erfolgt.

Bei der Gestaltung, dem Ablauf von Beschwerdemechanismen sollten die Beschäftigten in der Lieferkette, und andere potenzielle Betroffenen von Rechts- und Pflichtverletzungen bzw. ihre legitimen Interessensvertretungen zumindest konsultiert werden.

Gerade die neuste Generation von globale Rahmenabkommen zwischen multinational agierenden Unternehmen und globalen Gewerkschaftsorganisationen haben dazu gute Beispiele erarbeitet[6].

Die Einbeziehung von potenziell Betroffenen fördert zudem das Vertrauen in das Verfahren und die Funktion des Beschwerdemechanismus. Gerade im transnationalen Kontext muss bei der Kontrolle der Wirksamkeit die Einbindung der Rechteinhabenden über ihre jeweiligen gewählten Vertreter/innen und ihre legitimen Interessenvertretungen auf allen Ebenen (örtliche Betriebsräte, Gesamt- und Konzernbetriebsräte, Euro-, SE- und Weltbetriebsräte) sichergestellt sein.

[6] z.B. ThyssenKrupp unter Arbeitnehmerrechte ohne Wenn und Aber (igmetall.de)

zu § 9 Mittelbare Zulieferer

Die Aufteilung in unmittelbare und mittelbare Zulieferer wird insgesamt nicht zur Rechtssicherheit beitragen.

Es ist zu befürchten, dass mittelbare Zulieferer weder in das Risikomanagement, noch in die Präventions- und Abhilfemaßnahmen, sowie in Beschwerdeverfahren mit einbezogen werden.

Selbst wenn Kenntnis über mögliche Rechts- und Pflichtverletzungen erlangt wird, ist zumeist zu befürchten, dass diese bereits eingetreten sind. Daher wird hier der Präventionsgedanke leiden.

zu § 9 Abs. 3

Es stellt sich die Frage, welche Informationsquellen ergiebig genug sind um substantiierte Kenntnisse zu erlangen und wer beurteilt wann Kenntnisse ausreichen, um zu handeln.

zu § 10 Dokumentations- und Berichtspflicht

Um die Arbeitnehmerinteressensvertretungen einzubinden sollte eine Informations- und Beratungsverpflichtung gegenüber den Gesamt- bzw. Konzernbetriebsräten, den Europäischen und SE-Betriebsräten sowie den Aufsichtsräten bestehen.

zu § 10 Abhilfemaßnahmen

Zu Abschnitt 3 - Zivilprozess

Zu § 11 Besondere Prozessstandschaft

Mit der Regelung der zivilprozessualen Prozessstandschaft für Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen wird diesen eine Möglichkeit eröffnet, die Ansprüche eines von Menschenrechtsverletzungen Betroffenen im eigenen Namen geltend zu machen.

Eine gesetzliche Verankerung von eigenen Klagemöglichkeiten für Gewerkschaften und NGOs vor den deutschen Gerichten bei Menschenrechtsverletzungen im Ausland ist ein erster Schritt hin zu einer besseren Durchsetzung von Menschenrechten der Arbeitnehmer*innen in den Lieferketten. Den Gewerkschaften und den NGOs in Deutschland wird dadurch zwar erleichtert, die bereits nach geltendem und anwendbarem Recht grundsätzlich bestehende Ansprüche für die Betroffenen einzuklagen. Die Regelung lässt allerdings das materielle Haftungsrecht unberührt, so dass die Regeln des Internationalen Privatrechts unverändert zur Anwendung kommen. Das bedeutet, dass die Verfahren vor deutschen Gerichten weiterhin nach den Regeln des anwendbaren ausländischen Rechts zu führen sein werden, inklusive der Frage des Anspruchsgegenstands und -umfangs, der Verjährungsfristen und der Beweislastverteilung. Solche Verfahren sind mit teilweise schwer planbaren Risiken verbunden (vgl. das Verfahren vor dem LG Dortmund gegen KIK, welches an den pakistanischen Verjährungsfristen scheiterte). Sie können zeit- und kostenintensiv sein und zufolge haben, dass Unternehmen, die bei Menschenrechtsverstößen in Ländern mit niedrigen rechtlichen Standards ihre Sorgfaltspflichten verletzt haben und dafür haftbar gemacht werden, günstig „davonkommen".

Mit einer klaren zivilrechtlichen Haftungsregelung, die als Eingriffsnorm im Sinne des internationalen Privatrechts das deutsche Zivilrecht zur Anwendung bringen würde, ließe sich diese Hürde beheben. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sehen es kritisch, dass in dem geplanten Gesetz,

anders als in Frankreich (Art. L. 225-102-5 Code de commerce) auf eine zivilrechtliche Haftungsregelung verzichtet werden soll.

Dringend zu bedenken sind die im Zusammenhang mit der Führung derartiger Verfahren verbundene, durchaus erhebliche Kosten (Prozesskostenrisiko, Kosten der Ermittlung der Rechtslage und der Beweisführung etc.). Da sich Gewerkschaften ausschließlich über die Beitragszahlungen ihrer Mitglieder finanzieren, ist es erforderlich, eine öffentliche Finanzierungsquelle in dem Gesetz zu verankern. Deshalb regen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften dringend an, bei gleichzeitiger Anhebung der Zwangs- und Bußgelder einen Fonds zu errichten, in dem die durch die Behörden erhobenen Zwangs und Bußgelder einfließen würden, die für die Finanzierung von Verfahren inklusive Prozesskostenhilfe und Auslagen verwendet werden könnten.

Eine alternative Variante, wie die Rechte der im Sinne des § 11 Abs. 1 durchgesetzt werden könnten, wäre die Schaffung einer gesetzlichen Möglichkeit für Gewerkschaften, einen Treuhänder einzusetzen, der außergerichtlich und gerichtlich die Ansprüche Betroffener von Rechtsverletzungen geltend machen könnte. Damit würden die Risiken für die Gewerkschaften minimiert, ein Einfluss der Gewerkschaften auf die Durchsetzung der Rechte wäre dennoch gegeben.

Der Reglung nach Abschnitt 3 ist keine von den geltenden Regelungen abweichende Rechtswegzuweisung zu entnehmen. Für die Klagen auf Geltendmachung deliktischer Ansprüche sind Zivilgerichte zuständig, vor denen die Gewerkschaften keine Vertretungsmöglichkeit haben. Da es hier in erster Linie um die Einhaltung der Menschenrechte bei und im Zusammenhang mit der Arbeit geht, wäre es sachgerecht, den Rechtsweg zu den Arbeitsgerichten zu eröffnen.

Das nur auf die Durchsetzung individueller Ansprüche ausgerichtete Verfahren reicht zudem nicht aus, um Menschenrechtsverstöße, die in der Regel einen kollektiven Bezug haben, effektiv zu beseitigen. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften halten es daher für notwendig, weitere kollektive Beschwerdemechanismen bzw. Klagemöglichkeiten zu etablieren. Als Vorbild könnte hier die Regelung des § 17 Abs. 2 AGG herangezogen werden. Diese räumt den im Betrieb vertretenen Gewerkschaften bei einem groben Verstoß des Arbeitgebers gegen das Antidiskriminierungsrecht das Klagerecht ein, um die Benachteiligung zu unterbinden und das Ergreifen von Maßnahmen zum Schutz vor Diskriminierungen herbeizuführen. Analog dem Verfahren nach § 17 Abs. 2 AGG wäre es sinnvoll, den Gewerkschaften auch bei Verletzung von Sorgfaltspflichten im Zusammenhang mit Menschenrechtsverstößen gegenüber den Unternehmen in Deutschland eine eigenständige Antragsbefugnis im Beschlussverfahren ohne Beteiligung betroffener Beschäftigten einzuräumen. Für ein solches Verfahren sprechen neben dem Kostenargument (im arbeitsgerichtlichen Beschlussverfahren werden keine Kosten erhoben), die klare Rechtswegzuweisung zu den Arbeitsgerichten und die Anwendbarkeit des deutschen Rechts mit dem daraus resultierenden transparenten Beurteilungsmaßstab. Vor allem ist es dann nicht mehr möglich, einem eingeleiteten Verfahren durch „Auszahlen" der Forderung desjenigen individuell Betroffenen, für den die Prozessstandschaft geführt wird, die Grundlage zu entziehen und damit eine rechtlich verbindliche Klärung im Interesse aller Betroffenen zu verhindern.

Weil die Menschenrechtsverletzungen regelmäßig Gegenstand von Straf- und Bußgeldverfahren sein werden, bietet sich eine Mitverfolgung des Schadensausgleichs in diesen Offizialverfahren an. Es sollten entsprechende spezielle Wiedergutmachungsnormen wie in §§ 56b Abs. 2 Nr. 1, 59a Abs. 2 Nr. 1 StGB aufgenommen und im Interesse der Geschädigten verschärft werden. Damit das Verfahren auch tatsächlich angewendet wird, sollte ein eigenständiges Antragsrecht der Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen zur Erzwingung der Wiedergutmachung eingeführt werden. Um auch die zivilrechtlichen Ansprüche mit im Straf- oder Bußgeldverfahren

verfolgen zu können, sollten entsprechende Bestimmungen zu einem speziellen Adhäsionsverfahren (ähnlich §§ 403 ff. StPO), ebenfalls mit Antragsrecht der Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen aufgenommen werden. Es erscheint als sinnvoll und geboten, hier auch die Wiedergutmachung des durch Menschenrechtsverletzungen angerichteten Schadens nicht allein auf den Zivilrechtsweg zu verweisen, der für die Betroffenen oft nicht ausreichend sein wird.

Zu Abschnitt 4 – Behördliche Kontrolle und Durchsetzung

Die im Entwurf vorgesehene behördlichen Durchsetzung und Kontrolle ist eine überzeugende Antwort auf die ernüchternden Ergebnisse des NAP-Monitoring.

zu § 15 Nr. 1

Im Rahmen der behördlichen Anordnungen und Maßnahmen soll es künftig möglich sein, werden Personen zu laden (Nr. 1). Aus der Perspektive der Beschäftigten, die an derartigen Ermittlungen mitwirken, können in zweierlei Hinsicht Interessenkonflikte entstehen, die der Gesetzgeber lösen sollte: zum einen, wenn Beschäftigte in ihrer Funktion als Gremien- oder Organmitglieder (etwa: BR-Mitglieder oder AR-Mitglieder) Verschwiegenheitspflichten unterliegen und bei der Preisgabe von Informationen diese Pflichten verletzen würden und zum anderen, wenn sie aufgrund der Hinweise, die sie den Behörden geben, von ihren Arbeitgebern mit Sanktionen bzw. Schikanen rechnen müssen. Es muss daher zum einen das Spannungsverhältnis zwischen den Verschwiegenheitspflichten und den Auskunftserwartungen der Behörden gelöst werden und zum anderen ein wirkungsvoller Hinweisgeberschutz sichergestellt werden.

Zu Abschnitt 6 - Zwangs- und Bußgelder

zu § 23

Die Höhe der Zwangsgelder im Verwaltungszwangsverfahren bis zu 50.000 € ist viel zu niedrig, um auch nur im Ansatz effektiv die Durchsetzung von Verhaltenspflichten von Unternehmen zu erzwingen.

zu § 24

Ebenfalls die Höhe der Bußgelder, die größtenteils als ein gesetzlich festgelegter Maximalbetrag geregelt werden soll (s. § 24 Abs. 2) ist viel zu niedrig, um die Unternehmen von der Verletzung ihrer Sorgfaltspflichten abzuhalten bzw. nachträglich für diese Verletzung zu sanktionieren. Selbst die Maximalbeträge von 800.000, 500.000 oder 100.000 sind bei großen Unternehmen mit internationalen Geschäfts- und Kundenverkehr – und nur solche fallen unter den Anwendungsbereich des Gesetzes – viel zu niedrig und lassen sich als „laufender Kostenposten" zur Aufrechterhaltung des eigenes Geschäftsmodells leicht einkalkulieren.

Wesentlich wirkungsvoller – insbesondere im Sinne einer wirkungsvollen Prävention - wäre es, auf den Umsatz des Unternehmens abzustellen und einen Prozentbetrag von dem weltweiten Umsatz des Unternehmens der Kalkulation der Bußgeldhöhe zugrunde zu legen. Dieser Ansatz liegt der Regelung des § 24 Abs. 3 zugrunde, beschränkt allerdings auf Unternehmen mit einem Jahresumsatz von über 400 Millionen Euro. Diese Unterscheidung ist nicht sachgerecht, bedeutet sie doch im Umkehrschluss. dass ein Unternehmen mit einem Jahresumsatz von 399 Mio. € mit einem Bruchteil der Geldbuße bei gleichschweren Verstößen gegen die Sorgfaltspflichten davon kommen kann.

Nach Ansicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften ist bei der Bestimmung der Geldbuße durchgehend auf den weltweiten Umsatz des Unternehmens abzustellen. Als Vorbild ist die Regelung des Art. 83 Abs. 4 der EU-Datenschutzverordnung zugrunde zu legen, welche bei Verstößen gegen das EU-Datenschutzrecht seitens der Unternehmen (unabhängig von deren Größe!) eine Geldbuße von bis zu 2 % des gesamten weltweit erzielten Jahresumsatzes des vorangegangenen Geschäftsjahrs vorsieht. Diese Regelungssystematik hat sich bislang aufgrund der drohenden Bußgeldhöhe als wirkungsvoller Schutz und insbesondere als ein Anreiz für datenschutzkonformes Verhalten von Seiten der in EU tätigen Unternehmen erwiesen und sollte bei Verstößen gegen Sorgfaltspflichten ebenfalls übernommen werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)**1115**

12. Mai 2021

Schriftliche Stellungnahme

ILO Vertretung in Deutschland

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2021 um 12:00 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf für ein Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten - BT-Drucksache 19/28649

b) Antrag der Abgeordneten Michel Brandt, Eva-Maria Schreiber, Heike Hänsel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Sorgfaltspflichtengesetz grundlegend nachbessern - Menschenrechte in Lieferketten wirksam schützen - BT-Drucksache 19/29279

siehe Anlage

Stellungnahme - Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 17. Mai 2021

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung **Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten** 19/28649

b) Antrag der Abgeordneten Michel Brandt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE **Sorgfaltspflichtengesetz grundlegend nachbessern – Menschenrechte in Lieferketten wirksam schützen** 19/29279

c) Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum **Entwurf für ein Gesetz zur Begründung unternehmerischer Sorgfaltspflichten zur Achtung der Menschenrechte und zum Schutz der Umwelt (Sorgfaltspflichtengesetz – SorgPflG)** 19(11)1085

Das Sorgfaltspflichtengesetz im internationalen Kontext

Die International Labour Organization (ILO) begrüßt nationale Initiativen zur Durchsetzung von Menschenrechten in der Arbeitswelt, national wie in globalen Lieferketten.

Es ist primär eine staatliche Aufgabe, die internationalen Arbeits- und Sozialstandards der ILO in nationales Recht umzusetzen, die Einhaltung zu kontrollieren und Verstöße zu ahnden. Eine besondere Rolle nehmen dabei die ILO Kernarbeitsnormen ein, die auf Grund ihres universellen Charakters im Rang von Menschenrechten stehen, d.h. ungeachtet ihrer Ratifizierung anzuwenden und durchzusetzen sind. Dies ist eine große Herausforderung; viele der 187 Mitgliedsstaaten der ILO setzen diese Anforderung nur ungenügend um, und es bedarf globaler Anstrengungen, dies zu ändern.

Unternehmen obliegt die Aufgabe im Rahmen ihrer Sorgfaltspflicht, Gesetzen zu folgen und Menschenrechte nicht zu verletzten. Insbesondere durch die zunehmende Verlagerung der Produktions- und Handelsprozesse in globale Lieferketten kommt der Verantwortung von global agierenden Unternehmen für die Achtung der Menschenrechte in der Arbeitswelt eine besondere Bedeutung zu.

Das Lieferkettengesetz als Resultat eines multilateralen Prozesses, initiiert durch die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, ist eine wichtige Stellschraube im Verbund mit europäischen und internationalen Regelungen. Der oft vorgebachte Einwand des Wettbewerbsnachteils für Unternehmen kann schnell entkräftet werden. Die Analysen der ILO zeigen, dass Unternehmen die Sorgfaltspflichten in ihren Lieferketten wahrnehmen, produktiver und wettbewerbsfähiger sind. Sowohl Konsumierende als auch Investierende honorieren ökologisch und sozial nachhaltiges Wirtschaften.

Aber auch andere Stellschrauben müssen bedient werden, um das Ziel menschenwürdiger Arbeit weltweit durchzusetzen. Viele Unternehmen in der formellen und informellen Wirtschaft produzieren für den heimischen Markt oder für den Süd-Süd-Handel, wobei China eine herausgehobene Stellung einnimmt. Die internationale Gemeinschaft und Nationalstaaten wie Deutschland sind gleichermaßen gefordert, weitere Anstrengungen in der Außen-, Wirtschafts- und Entwicklungshilfepolitik zu unternehmen, um die Implementierung von Menschenrechten in der Arbeitswelt zu befördern und Kooperationen in Produktionsländern auch an diese Bedingung zu knüpfen. Perspektivisch ist die globale Bedeutung einer europäischen Regelung zu unternehmerischen Sorgfaltspflichten als Katalysator hervorzuheben, als nächster Schritt nach der Verabschiedung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte 2011.

Stellungnahme zu ausgewählten Regelungsbereichen des Gesetzes und Änderungsvorschläge für soziale Nachhaltigkeit

§1 Anwendungsbereich

Die Wirksamkeit des Gesetzes würde gestärkt, wenn der Anwendungsbereich nicht nur auf Unternehmen mit Sitz in Deutschland begrenzt, sondern auch auf ausländische Unternehmen ausgedehnt würde, die in Deutschland Waren anbieten oder verarbeiten, die außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums hergestellt oder erworben wurden. Dabei sind landwirtschaftliche Produkte, Gesteine und Mineralien des Bergbaus, Textil- und Lederwaren sowie Schuhe für Deutschland von besonderer Bedeutung, da Menschenrechtsverletzungen in diesen Produktbereichen evident sind.

§2 Begriffsbestimmungen

Der Gesetzesentwurf zur unternehmerischen Sorgfaltspflicht der Bundesregierung nimmt in seinen Definitionen direkten Bezug auf die von der ILO ausgerufenen Arbeits- und Sozialstandards: (1) Übereinkommen 128 zum Mindestalter (1973), (2) Übereinkommen 182

über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (1999) sowie (3) Übereinkommen 29 zum Verbot von Zwangsarbeit (1930).

Diese Übereinkommen zählen zu den 8 ILO Kernarbeitsnormen, die den Rang von Menschenrechten haben. Sie sind universell gültig, selbst dann, wenn ein ILO Mitgliedsstaat das Übereinkommen nicht ratifiziert hat. Daher sollten die Begriffsbestimmungen auch im Weiteren direkten Bezug auf die ILO Kernarbeitsnormen nehmen. Zu ihnen gehören außer den oben genannten Übereinkommen:

- Übereinkommen 105: zur Abschaffung der Zwangsarbeit (1957). Mögliche Bezugnahme in §2(3) und (4).
- Übereinkommen 100: über die Gleichheit des Entgeltes. Mögliche Bezugnahme in §2(7).
- Übereinkommen 111: über Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf. Mögliche Bezugnahme in §2(7).
- Übereinkommen 87: zur Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechtes (1948). Mögliche Bezugnahme in §2(6).
- Übereinkommen 98: zu Vereinigungsrecht und Recht zu Kollektivverhandlungen (1949). Mögliche Bezugnahme in §2(6).

Auch andere ILO Übereinkommen haben für globale Lieferketten eine herausragende Bedeutung, unter anderem zu Arbeitsschutz und Arbeitssicherheit. Nach den globalen Schätzungen der ILO werden jedes Jahr 2,78 Millionen arbeitsbedingte Todesfälle registriert, von denen 2,4 Millionen auf Berufskrankheiten zurückzuführen sind. Die monetären Verluste durch Entschädigungen, verlorene Arbeitstage, Produktionsunterbrechungen sowie Ausgaben für das Gesundheitswesen machen knapp 4 Prozent des weltweiten jährlichen BIP aus. Die ILO hat mehr als 40 Normen zu Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit verabschiedet.

Zu ausgewählten ILO Übereinkommen in diesem wichtigen Bereich sollte daher in §2(5) des Gesetzesentwurfes ein Bezug hergestellt werden:

- Übereinkommen 187: über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz (2006)

§4 Risikomanagement

Für ein effektives Risikomanagement entlang globaler Lieferketten sind partnerschaftliche Lösungen unerlässlich. Sie ermöglichen den effizienten Zugang zu Informationen aber auch die Möglichkeiten zum Auf- und Ausbau von Präventionsmaßnahmen und Interventionen mit Stakeholdern vor Ort. Vor allem die lokalen Sozialpartner sollten regelmäßig in das

Risikomanagement von Unternehmen einbezogen werden: durch Dialoge auf Unternehmens- und Branchenebene entlang der Lieferketten.

Die Überwachung des Risikomanagements, wie in §4(3) des Gesetzesentwurfes vorgesehen, sollte hochrangig im Unternehmen angesiedelt werden, um die Anwendung des Risikomanagements für alle maßgeblichen Geschäftsabläufe zu gewährleisten. Die deutlich sichtbare Verankerung in der Unternehmensleitung fördert eine hohe Compliance der unterschiedlichen Geschäftsbereiche.

§5 Risikoanalysen

Risikoanalysen sollten Informationen der ILO etwa zum Ratifikationsstand von Normen, ausstehende Anfragen oder Beschwerdeverfahren der Sozialpartner und auch konkrete Erfahrungen in der Arbeit mit Regierungen, Sozialpartnern und Unternehmen vor Ort einbeziehen. Risikoanalysen als Teil der unternehmerischen Sorgfaltspflicht können Informationen der ILO inkludieren: (1) Ratifikationsstand der ILO Übereinkommen in den 187 Mitgliedsstaaten, (2) die regelmäßige Berichterstattung der Mitgliedsstaaten zum Ratifikationsgeschehen (3) Beobachtungen und direkte Fragen an die Mitgliedsstaaten durch den ILO Sachverständigenausschuss zur Anwendung der Übereinkommen und Empfehlungen sowie (4) Stellungnahmen und Beschwerden der Sozialpartner über Verstöße von Arbeits- und Sozialstandards in den Mitgliedsstaaten.

§6 Grundsatzerklärung und Präventionsmaßnahmen

Präventionsmaßnahmen sind der Hauptmechanismus für eine gelungene Sorgfaltspflicht. Präventionsmaßnahmen vor Ort sollten so ausgestaltet sein, dass sie systemisch Akteure wie Sozialpartner einbeziehen und Arbeitsinspektionen regelmäßig und dauerhaft stärken. Nur wenn Präventionsmaßnahmen allumfassend verankert werden, gibt es die Chance, dass sie positive, gesamtwirtschaftliche Auswirkungen haben, indem sie die Arbeits- und Sozialstandards für alle Beschäftigen eines Landes heben.

§7 Abhilfemaßnahmen

Wie bei den Präventionsmaßnahmen sollten auch Abhilfemaßnahmen, wo möglich, in Partnerschaften implementiert werden. Durch Kooperationen mit weiteren Käufern, Sozialpartnern, staatlichen Stellen und anderen Akteuren können Menschenrechtsverletzungen auch in kleineren Unternehmen minimiert werden, die für den lokalen Markt produzieren oder im Geflecht des Süd-Süd Handels aktiv sind.

§9 Mittelbare Zulieferer

Dieser Paragraph ist wegweisend für die Durchschlagskraft, die das Deutsche Sorgfaltspflichtengesetz in Verbesserung von Menschenrechten haben wird. Es gilt, an dieser Stelle eine Abwägung der Chancen und Risiken zu treffen.

Aus einer menschenrechtlichen Perspektive muss die gesamte Lieferkette bei der unternehmerischen Sorgfaltspflicht einbezogen werden. Ansonsten läuft eine Gesetzgebung Gefahr, besonders gravierende Menschenrechtsverletzungen nicht genügend zu betrachten. Die in den ILO Kernarbeitsnormen festgelegten Verbote der Zwangs- und Kinderarbeit beziehen sich auf zwei grundlegende Menschenrechtsverletzungen, die eher Upstream in den globalen Lieferketten zu finden sind. Von den 152 Mio. Kindern in Kinderarbeit arbeiten 70% in der Landwirtschaft. Der Sektor produziert vor allem für den lokalen Markt. Kinder in Arbeit sind häufiger in indirekten Zulieferbetrieben für globale Käufer zu finden. Diese Menschenrechtsverletzungen bleiben unsichtbar und ungeahndet, wenn nur unmittelbare Zulieferer bei einer unternehmerischen Sorgfaltspflicht einbezogen werden. Zudem wird der präventive Charakter eingeschränkt.

Allerdings ist zu bedenken, dass die Anwendung auf die gesamte Lieferkette aus Sicht vieler Unternehmen eine zu große Hürde darstellt. ILO Mitgliedsstaaten des globalen Südens sowie Arbeitgebervertretungen zeigen sich deshalb besorgt darüber, dass sich Unternehmen des globalen Nordens in den Ländern des globalen Südens aus den wirtschaftlichen Tätigkeiten zurückziehen könnten, sollten sie verpflichtet werden, ihre Sorgfaltspflicht auf ganze Lieferketten auszuweiten.

Diese Staaten sind darauf angewiesen, als exportorientierte Länder am Welthandel mitzuwirken, um Wirtschaftswachstum zu generieren. Ihre Handelsbeziehungen sind der Motor für die Verbesserung von Produktivität, Innovation, Arbeitsbedingungen und Einkommen vor Ort. Dieser Zusammenhang darf nicht unbeachtet bleiben.

Das mittelbare Zulieferer durch den Gesetzentwurf Zugang zu Beschwerdeverfahren von Downstream Unternehmen haben sollen, ist daher ein gangbarer erster Schritt. Das Sichtbarmachen von Missständen ist ein Mittel, um Handlungen und Abhilfe einzufordern. Innerhalb des Überprüfungssystems der ILO kommen vergleichbare Mechanismen zur Anwendung. Dies sind neben den staatlichen Berichtspflichten zum Ratifizierungsstand der Übereinkommen vor allem Meldungen der Sozialpartner an die ILO und ihre Gremien über Missachtungen und Verletzungen von Arbeits- und Sozialstandards. Die Sozialpartner sind potenziell auch in der Lage, Missstände an die Unternehmen in Downstream Lieferketten heranzutragen. So können Menschenrechtsverletzungen von mittelbaren Unternehmen in die Risikoanalyse der Unternehmen Eingang finden.

Diese Abwägung macht insgesamt deutlich, dass neben dem Sorgfaltspflichtengesetz alle politischen Anstrengungen verstärkt werden müssen – im Rahmen des ILO Mandats und in Kooperation mit anderen internationalen Organisationen, aber auch im Rahmen deutscher Wirtschaftsförderung und Entwicklungszusammenarbeit - um Menschenrechtsverletzungen in den Ländern insgesamt abzubauen.

§19 Zuständige Behörde

Die qualifizierte Aufgabenwahrnehmung der zuständigen Behörde – Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle – macht es erforderlich, Kompetenzen aufzubauen oder auf notwendige Kompetenzen zuzugreifen, um Informationen über die Menschenrechtslage in der Arbeitswelt zur Verfügung zu haben, wie sie in UN Organisationen, vornehmlich der ILO, oder Akteuren der Zivilgesellschaft vorliegen. Dies sollte in angemessener Form berücksichtigt werden.

Weitere Hinweise

Kompetenzaufbau bei Unternehmen zu Risikomanagement, Risikoanalyse, Prävention und Abhilfe

Große multilaterale Unternehmen verfügen häufig über die notwendigen Mittel, um Risikomanagement und Präventionsmaßnahmen aufzubauen. Für Unternehmen mittlerer Größe darf dies keine Benachteiligung mit sich bringen. Sie sollten den Wissensstand über die Menschenrechtslage in den Produktionsländern nutzen, über den UN-Organisationen, insbesondere die ILO mit ihrem einschlägigen Mandat, aber auch Gewerkschaften, Unternehmensverbände und Akteure der Zivilgesellschaft verfügen. Sie können auch auf global wirkende Hilfsangebote für Unternehmen – wie ILO-Help-Desk und SCORE - hingewiesen werden.

Dr. Annette Niederfranke, Director

ILO Representation in Germany | T: +49 30 28 09 26 68 | M: 49 160 90153779 |

E: niederfranke@ilo.org

Karlplatz 7| D-10117 Berlin | Germany

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)**1116**

12. Mai 2021

Schriftliche Stellungnahme

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2021 um 12:00 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf für ein Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten - BT-Drucksache 19/28649

b) Antrag der Abgeordneten Michel Brandt, Eva-Maria Schreiber, Heike Hänsel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Sorgfaltspflichtengesetz grundlegend nachbessern - Menschenrechte in Lieferketten wirksam schützen - BT-Drucksache 19/29279

siehe Anlage

Umfassende Korrekturen notwendig

Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung über unternehmerische Sorgfaltspflichten in Lieferketten (BT-Drs. 19/28649)

12. Mai 2021

Zusammenfassung

Die deutsche Wirtschaft steht uneingeschränkt zu ihrer menschenrechtlichen Verantwortung. Viele deutsche Unternehmen tragen im Ausland zu höheren Arbeitsstandards und besserer Bildung in anderen Ländern bei. Sie sind deshalb als Arbeitgeber weltweit höchst beliebt und begehrt.

Der vorgelegte Gesetzesentwurf ist gewiss gut gemeint. In der jetzigen Fassung würde er aber seine angestrebten Ziele nicht nur verfehlen, sondern gerade denjenigen Beschäftigten schaden, zu deren Schutz die neuen Vorgaben dienen sollen. Denn sie wären betroffen, wenn deutsche Unternehmen sich aus Regionen mit problematischer Menschenrechtslage zurückziehen würden. Das aber droht, weil der Gesetzentwurf mit seinen überzogenen und zum Teil auch sehr diffus beschriebenen Verpflichtungen deutsche Unternehmen hohen Risiken aussetzt und sie im internationalen Wettbewerb benachteiligt.

Die Vorgaben zu den „unternehmerischen Sorgfaltspflichten“ sollten konsequent an die Anforderungen des Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) und den Grundsatz „Befähigung vor Rückzug“ angepasst werden, so wie im Koalitionsvertrag vorgesehen. Dementsprechend sollte u. a. der Anwendungsbereich des Lieferkettengesetzes auf globale Lieferketten beschränkt werden. Die Erstreckung von Sorgfaltspflichten auch auf den Geschäftsbereich im Inland führt hingegen zu erheblichem Mehraufwand und Bürokratie, ohne dass dem ein nennbarer Nutzen gegenübersteht.

Es muss sichergestellt werden, dass eine zivilrechtliche Haftung durch die gesetzlichen Vorschriften nicht begründet wird. Die neue Prozessstandschaft nach § 11 Sorgfaltspflichtengesetz sollte gestrichen werden, weil sie Haftungsrisiken verstärkt.

Die vorgesehene rechtliche Verantwortung für globale Lieferketten geht viel zu weit und muss auf einen erfüllbaren Umfang beschränkt werden. Notwendig ist die Beschränkung der Verpflichtungen auf die erste Zulieferstufe (tier-1). Auch muss ausgeschlossen werden, dass mittelständische Unternehmen – entgegen dem angestrebten Anwendungsbereich – doch unter die Vorgaben des Gesetzes fallen, denn sie würden davon häufig überfordert und daher Aufträge verlieren.

Die vorgesehenen Geldbußen in Höhe von 2 % des erzielten jährlichen Konzerngesamtumsatzes in § 24 Abs. 3 Sorgfaltspflichtengesetz sind schon angesichts der schwer erfassbaren, sehr schwammig beschriebenen Verpflichtungen unverhältnismäßig hoch und sollten deutlich gesenkt werden. Darüber hinaus gilt es, den Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge nach § 22 Abs. 2 Sorgfaltspflichtengesetz auf eindeutige und erhebliche Pflichtenverstöße zu beschränken.

Im Einzelnen

1. Die Wirtschaft steht uneingeschränkt zu ihrer menschenrechtlichen Verantwortung

Die deutsche Wirtschaft ist bereits seit Jahren sehr aktiv bei der Wahrnehmung ihrer CSR- und Nachhaltigkeitsaktivitäten. Deshalb haben neben den vielen Sektorinitiativen – wie beispielsweise amfori, Textilbündnis, Together for Sustainability (TfS), Chemie³ oder Bettercoal – auch viele Unternehmen im Rahmen ihrer CSR-/Nachhaltigkeitsstrategie konkrete Maßnahmen zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte sowie der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen getroffen. Die Unternehmen genießen deshalb im Zuge ihres außenwirtschaftlichen Engagements einen sehr guten Ruf. Deutsche Arbeitgeber sind weltweit bei Arbeitnehmern höchst gefragt und gelten als besonders attraktiv. Studien belegen, dass die Unternehmen durch ihre lokale Präsenz wesentliche Beiträge zur nachhaltigen Entwicklung an Auslandsstandorten leisten (Nachhaltigkeit durch Präsenz – Beiträge deutscher Unternehmen zur nachhaltigen Entwicklung an internationalen Standorten, Institut der deutschen Wirtschaft Köln Consult GmbH im Auftrag von econsense).

2. Verbindlicher Ausschluss der zivilrechtlichen Haftung notwendig

Die Bundesregierung und die Bundeskanzlerin haben sich – in Übereinstimmung mit dem Koalitionsvertrag – öffentlich gegen die Einführung eine zivilrechtliche Lieferkettenhaftung ausgesprochen. Wenn es der politische Wille ist, keine zivilrechtliche Haftung für Verstöße in den Lieferketten einzuführen, bedarf es schon aus Gründen der Rechtssicherheit eines verbindlichen Ausschlusses, dass Dritte keine Ansprüche geltend machen können. Bereits jetzt hat sich aber zur Haftungsfrage eine rechtspolitische Debatte entwickelt. Der Rechtsausschuss des Bundesrats weist in seiner Stellungnahme (BR-Drs. 239/1/21, S. 13) darauf hin, *„dass der Gesetzentwurf – entgegen verschiedener Äußerungen der Bundesregierung – zu einer weitreichenden zivilrechtlichen Haftung von Unternehmen und Geschäftsleitungen für Sorgfaltspflichtverletzungen in der gesamten Lieferkette führen wird … Eine zivilrechtliche Haftung für Verstöße gegen die beabsichtigten Sorgfaltspflichten des Sorgfaltspflichtengesetzes würde für die betroffenen Unternehmen schwer kalkulierbare Risiken begründen, sie im internationalen Wettbewerb massiv benachteiligen und könnte im Zweifelsfall gar zum Rückzug deutscher Unternehmen gerade aus solchen Regionen führen, in denen die Menschen besonders dringend auf Erwerbschancen angewiesen sind.“*

Deshalb sollte in dem Gesetz verbindlich geregelt werden, dass eine zivilrechtliche Haftung durch die gesetzlichen Vorschriften nicht begründet wird. Es sollte klargestellt werden: *„Dieses Gesetz vermittelt keine zivilrechtlichen Ansprüche.“* Nur so können die haftungsrechtliche Neutralität rechtssicher erreicht und kontraproduktive Effekte – wie Wettbewerbsverzerrungen und der Rückzug der Unternehmen aus bestimmten Regionen – vermieden werden. Richtigerweise hatte die Bundesregierung darauf verzichtet, dass im Gesetz eine Eingriffsnorm aufgenommen wurde und in der Entwurfsbegründung (S. 22) betont, „nur eine Bemühens- und keine Erfolgspflicht“ begründen zu wollen.

Eine solche Regelung wäre auch wichtig, um den internationalen Vorgaben zu entsprechen. Die einschlägigen Standards von UN und OECD sehen explizit keine Lieferkettenhaftung auf Grund von Geschäftsbeziehungen vor. Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen bestimmen (Kap. II, A. 12, S. 2): *„Die Verantwortung soll aber nicht von dem Verursacher eines negativen Effekts auf das Unternehmen verlagert werden, mit dem der Verursacher eine Geschäftsbeziehung unterhält.“* Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die dem Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte zu Grunde liegen, sehen vor (UN-Leitprinzip 22, Kommentar, Absatz 3): *„Sind nachteilige Auswirkungen eingetreten, die das*

Wirtschaftsunternehmen nicht verursacht oder zu denen es nicht beigetragen hat, die aber wegen einer Geschäftsbeziehung unmittelbar mit seiner Geschäftstätigkeit, seinen Produkten oder seinen Dienstleistungen verbunden sind, verlangt die Verantwortung zur Achtung der Menschenrechte nicht, selbst für Wiedergutmachung („remediation“: Nachbesserung, Abhilfe) zu sorgen …“.

Die direkte oder indirekte Einführung einer Haftung für das Handeln von eigenständigen Dritten in globalen Lieferketten ist deshalb ungerechtfertigt. Dies gilt umso mehr, als Unternehmen bei ihrem außenwirtschaftlichen Engagement häufig mit einer sehr herausfordernden Menschenrechtslage konfrontiert werden: Fast zwei von drei Arbeitnehmern weltweit sind im informellen Sektor tätig (62%) und viele wichtige Industriestaaten haben nicht einmal die 8 ILO-Kernarbeitsnormen ratifiziert. Und 10 Jahre nach Verabschiedung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte haben gerade 24 von 193 UN-Mitgliedstaaten (12,4%) eigenständige Nationale Aktionspläne Wirtschaft und Menschenrechte veröffentlicht. Die Einführung einer Haftung für diese Risiken würde dazu führen, dass Unternehmen sich aus Staaten mit herausfordernder Menschenrechtslage zurückziehen müssten („cut and run“ statt des erforderlichen „stay and behave/improve“). Der globale Handel würde beschädigt und Beschäftigte in Entwicklungs- und Schwellenländern würden ihre Arbeitsstelle verlieren. Zudem würden gerade KMUs aus diesen Ländern der Zugang zu globalen Lieferketten versperrt werden. Dies würde auch die Bemühungen der Bundesregierung selbst konterkarieren, Unternehmen für ein Engagement und Investitionen in Afrika zu gewinnen. Der Afrika-Verein der deutschen Wirtschaft e. V. führte aus (Pressemitteilung, 26. März 2019): „Eine rigide gesetzliche Regelung für menschenrechtliche Sorgfalt kann zu einem Rückzug deutscher Unternehmen aus den heraufordernden Märkten auf dem afrikanischen Kontinent führen und gefährdet Investitionen und die Geschäftstätigkeit in afrikanischen Ländern.“

Der Gesetzesentwurf droht deshalb seinen Regelungszweck zu verfehlen, nämlich die Verbesserung der Menschenrechtslage im Ausland. Unternehmen, welche die Risiken dieses Gesetzes nicht tragen können, müssten sich zurückziehen. In diese Lücke würden an kritischen Standorten im Zweifelsfall ausländische Wettbewerber mit niedrigeren Standards springen. Damit würde das Gesetz im Ergebnis sogar eine Verschlechterung des Menschenrechtsschutzes vor Ort bewirken.

Darüber hinaus werden die Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort und auf die Rohstoffsicherheit der Industrie verkannt. 16% aller Gesamteinfuhren Deutschlands entfielen im Jahr 2018 wertmäßig auf den Import von Rohstoffen. So führte Deutschland im Jahr 2018 Energierohstoffe, Metalle und Nichtmetalle (Erze, Konzentrate, Zwischen- und Halbzeug) im Wert von rund 182 Mrd. € ein, auch aus Hochrisikoregionen. In ihrer Rohstoffstrategie führt die Bundesregierung aus: *„Als einer der weltweit führenden Technologiestandorte und als Exportnation ist Deutschland in hohem Maße auf eine sichere Rohstoffversorgung angewiesen. Ohne „Hightech-Rohstoffe“ wird es keine entsprechenden Zukunftstechnologien „Made in Germany“ geben.“*

Auch diese Importe wären von einer Lieferkettenhaftung erfasst, was sich negativ auf die Rohstoffsicherheit auswirken kann. Auch deshalb ist eine klarer Haftungssauschluss so wichtig.

3. Sorgfaltspflichten auf unmittelbare Zulieferer beschränken

Die Sorgfaltspflichten nach §§ 3 bis 10 Sorgfaltspflichtengesetz sollten rechtssicher auf unmittelbare Zulieferer außerhalb der EU beschränkt werden. Im Gesetzesentwurf stehen die Bestimmungen zu den Sorgfaltspflichten im Gegensatz zur angekündigten Beschränkung der Bundesregierung auf die unmittelbaren Zulieferer bzw. Vertragspartner. Die Beschränkung auf tier-1 erfolgt nur bei den Instrumenten der Risikoanalyse (§ 5) und den Abhilfemaßnahmen (§ 7). Deshalb ist die Ankündigung, die neuen Sorgfaltspflichten der Unternehmen beschränken sich

auf tier-1, nicht umgesetzt. Deshalb sollten sie im Sinne eines risikobasierten Ansatzes und aufgrund der hohen Sozialstandards in der EU und deren Kontrolle und Durchsetzung durch europäische, nationale und regionale Behörden, Sorgfaltspflichten nach §§ 3 bis 10 Sorgfaltspflichtengesetz rechtssicher auf unmittelbare Zulieferer außerhalb der EU beschränkt werden. Dieser Ansatz hat sich auch in der Konfliktmineralien-Verordnung (EU) 2017/821 bewährt.

Dies gilt gerade auch angesichts der hohen Komplexität von globalen Lieferketten. Einige große Unternehmen haben über 100.000 direkte Zulieferer (tier-1) und die weiteren Zulieferstufen können mehrere Millionen Unternehmen umfassen. Eine Prüfung der gesamten Kette ist deshalb in der Praxis oft unmöglich und ein Zugriff regelmäßig nur auf den direkten Vertragspartner möglich. Auf die davorliegenden Stufen haben Unternehmen häufig nur sehr schwer Zugang. Zum Beispiel gibt es ein Hindernis, wenn der direkte Zulieferer seine Vorlieferstufen nicht nennen möchte, wofür es im internationalen Wettbewerb gute Gründe geben kann, oder beim Einkauf an Rohstoffbörsen. Kein Unternehmen kann die gesamten Herstellungs- und Lieferprozesse in seiner internationalen Lieferkette vollständig und permanent überwachen.

Zu rigide Regelungen für mittelbare Zulieferer können auch nachteilige entwicklungspolitische Auswirkungen nach sich ziehen. Um rechtliche Risiken zu minimieren, würden Unternehmen gezwungen sein, Lieferketten zu verkürzen und sich aus Regionen mit problematischer Menschenrechtslage zurückziehen und Geschäftstätigkeiten einzustellen („cut and run“ statt des erforderlichen „stay and behave/improve“). Beschäftigte in Entwicklungs- und Schwellenländern könnten ihre Arbeitsstelle verlieren und lokalen KMUs würde der Zugang zu Lieferketten nach Deutschland versperrt. Letztlich konterkarieren die Vorgaben im Gesetzesentwurf die Bemühungen der Bundesregierung selbst, Unternehmen für ein Engagement und Investitionen z. B. in Afrika zu gewinnen. Ein solches Engagement ist den Unternehmen nicht möglich, wenn sie dabei unkalkulierbare Rechtsrisiken auf sich nehmen müssen.

Die Verordnungsermächtigung in § 9 Abs. 4 Sorgfaltspflichtengesetz zur Problematik der mittelbaren Zulieferer (wie auch in § 13 Abs. 3 Sorgfaltspflichtengesetz und § 14 Abs. 2 Sorgfaltspflichtengesetz) sollte gestrichen werden. Es ist mit dem Gebot der Normklarheit nicht zu vereinbaren, dass hier noch erhebliche weitere Pflichten für Unternehmen gegenüber mittelbaren Zulieferern per Verordnung hinzukommen können. Die Regelung in § 9 Sorgfaltspflichtengesetz, welche auch mittelbare Zulieferer betrifft, muss ihre demokratische Rechtfertigung erfahren und nicht später im Wege der reinen Verwaltungsermächtigung nach Belieben abgewandelt und vertieft werden können. Der Exekutive sollte keine Blankoermächtigung für die Festlegung der gebotenen Maßnahmen gegen mittelbare Zulieferer eingeräumt werden.

Des Weiteren ist die konkrete Verantwortung für mittelbare Zulieferer – also für Millionen von Unternehmen im gesamten globalen Lieferkettennetzwerk – in § 9 Abs. 3 wenig praktikabel, zu weitführend und daher unverhältnismäßig. Der Gesetzesentwurf verlangt bereits bei einer „substantiierten Kenntnis“ von einer „möglichen“ Verletzung ein „unverzügliches“ Tätigwerden und eine „Umsetzungspflicht“ gegenüber Dritten. Dies verkennt, dass zu mittelbaren Zulieferern gerade kein Rechtsverhältnis und damit keine rechtliche Einwirkungsmöglichkeit bestehen und die Unternehmen ausreichend Zeit für ein angemessene Reaktion benötigen, weshalb mindestens die Wörter „möglich“ und „unverzüglich“ gestrichen werden sollten. Auch droht durch eine extensive Informationsübermittlung zu möglichen Rechtsverletzungen durch NGOs und Dritte, dass Unternehmen sofort Handlungspflichten gegenüber einer großen Vielzahl von Betrieben in vorgelagerten Zulieferstufen erwachsen, die in der Praxis schlicht nicht „unverzüglich“ zu bewältigen sind. Deshalb müssen die Anforderungen an eine „substantiierte Kenntnis“ erhöht werden. Zudem sollte sich die Kenntnis nicht auf Anhaltspunkte für mögliche Verletzungen beziehen, sondern auf „unmittelbar drohende oder eingetretene“ Verletzungen.

4. Behördliche Kontrolle und Durchsetzung vereinfachen, unverhältnismäßige Bußgeldandrohungen reduzieren

Insgesamt enthält der gesamte Abschnitt „Behördliche Kontrolle und Umsetzung“ einen Irrgarten an Kontroll- und Sanktionsmaßnahmen, die Unternehmen völlig im Unklaren lässt, welche Maßnahmen in welchem Umfang kontrolliert werden, wann die getroffenen Maßnahmen als angemessen bewertet werden und wann Sanktionsmaßnahmen drohen. Die vorgesehenen Sanktionen sind dabei deutlich überzogen. Insbesondere die Geldbußen in Höhe von 2 % des erzielten Gesamtumsatzes des Unternehmens in § 24 Abs. 3 Sorgfaltspflichtengesetz sind dezidiert abzulehnen. Die Kennzahl „Gesamtumsatz“ sagt nichts über die finanzielle Leistungsfähigkeit eines Unternehmens aus. Darüber hinaus kann ein unkalkulierbares finanzielles Risiko zu Desinvestitionen und zu wirtschaftlichen Nachteilen für unsere bisherigen Partner führen. Deshalb sollte auch eine bußgeldbewehrte Ordnungswidrigkeit nur bei vorsätzlichen oder grob fahrlässigen Verstößen greifen, da die Maßstäbe für unternehmerische Sorgfaltspflichten für globale Lieferketten bislang rechtlich nicht konturiert waren und in erster Linie durch sog. „soft law“ geprägt wurden.

Äußerst kritisch zu bewerten ist, dass das zentrale Verfahren der Berichtsprüfung nach § 13 Abs. 3 Sorgfaltspflichtengesetz und das Verfahren der risikobasierten Kontrolle nach § 14 Abs. 2 Sorgfaltspflichtengesetz erst noch durch eine Rechtsverordnung festgelegt werden sollen, zumal diese Prüfungen und Kontrollen als Ausgangspunkt für den langen Katalog an behördlichen Sanktionsmaßnahmen dienen. Dies ist ein Verstoß gegen das Gebot der Normklarheit, da ein Gesetz verabschiedet werden soll, dass die näheren Tatbestände für die vorgesehenen umfangreichen Sanktionsmaßnahmen, insbesondere die als Ordnungswidrigkeit eingestuften Verstöße, dem Verordnungsgeber überlässt. Die Rechtsverordnungsermächtigungen sollten deshalb gestrichen werden.

Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) soll Zugang zu Betriebsstätten, Räumlichkeiten, Grundstücke etc. der Unternehmen erhalten und dort umfassend Unterlagen einsehen können. Es soll unbeschränkt Auskünfte und alle möglichen Unternehmensunterlagen sowie Unterlagen von deren Zulieferern herausverlangen können. Die Unternehmen sollen diese Eingriffe in ihre Grundrechte nicht nur dulden, sondern das BAFA hierbei sogar aktiv unterstützen. Damit wird die staatliche Verfolgungspflicht auf die Unternehmen abgewälzt und sie müssen de facto an den Ermittlungen gegen sich selbst und ihre Zulieferer mitwirken. Das BAFA ist nicht einmal verpflichtet, einen richterlichen Beschluss vor Betreten von Räumlichkeiten der Unternehmen einzuholen. Regelungen zur Beschlagnahme und Beweisverwertung, auch zum Schutz des Anwaltsgeheimnisses („legal privilege“), fehlen. Auch kann das BAFA auf alle möglichen Unterlagen aller Zulieferer zugreifen (§ 17 Abs. 1 S. 2 Sorgfaltspflichtengesetz). Damit würde das Gesetz Unternehmen zu Hilfsermittlern gegen ihre eigenen Zulieferer machen.

Im Gesetz sollte daher sichergestellt werden, dass anlasslose Kontrollen der BAFA nicht zulässig sind, da diese zu einer signifikanten Belastung der Unternehmen durch Ladungen, Betriebsinspektionen, Auskunftsersuchen aller Art und die Anforderung sonstiger Mitwirkungshandlungen führen und somit erhebliche Ressourcen binden. Die BAFA sollte deshalb ihre Ressourcen auf Kontrollen bei konkreten Anhaltspunkten für eine Verletzung geschützter Rechtspositionen konzentrieren.

Die Schwelle zum Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge in § 22 Abs. 2 Sorgfaltspflichtengesetz sollte erhöht werden, damit nur wirklich erhebliche Verstöße mit dieser scharfen Sanktion versehen werden. Auch sollte der Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge auf bestimmte konkret aufzuführende schwerwiegende Pflichtverstöße beschränkt bleiben und sich nicht auf den gesamten Katalog der bußgeldbewehrten Pflichtverstöße nach § 24 Abs. 1 erstrecken. Ein Ausschluss von öffentlichen Auftragsvergaben kann für Branchen,

die allein durch Vergabeverfahren der öffentlichen Hand geprägt sind, eine existenzielle Bedrohung ihrer unternehmerischen Tätigkeit gleichkommen.

5. Anwendungsbereich mittelstandsfreundlich ausgestalten

Das Gesetz soll gem. § 1 Sorgfaltspflichtengesetz ab 1. Januar 2023 für Unternehmen mit über 3.000 Arbeitnehmern mit Sitz im Inland in Kraft treten, ab dem 1. Januar 2024 für Unternehmen mit über 1.000 Arbeitnehmern. Damit eine mittelstandfreundliche Ausgestaltung erfolgen kann, sollten die Vorgaben der französischen Loi de vigilance, also eine Schwelle von 5.000 inländischen Arbeitnehmern oder 10.000 Arbeitnehmern weltweit, abgestellt werden. Mittelständische Unternehmen würden dadurch entlastet.

In § 3 Abs. 2 Sorgfaltspflichtengesetz sollte bei der „angemessenen Weise eines Handelns“ für Unternehmen aufgenommen werden, dass ein maßgebliches Kriterium der Angemessenheit die Größe des Unternehmens ist. Mittelständische Unternehmen haben weniger Ressourcen als sehr große Unternehmen und können deshalb nicht den gleichen Anforderungen unterliegen. Des Weiteren sollte klargestellt werden, dass den Unternehmen ein Beurteilungsspielraum zukommt. Dies ergibt sich aus den zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffen (beispielsweise ist das Wort „angemessen“ 49 Mal im Gesetzesentwurf enthalten). Eine entsprechende Regelung sollte in Anlehnung an die Business Judgment Rule des § 93 Abs. 1 S. 2 AktG eingeführt werden und könnte lauten: *„Eine Verletzung der Sorgfaltspflichten liegt nicht vor, wenn das Unternehmen unter Berücksichtigung dieser Kriterien vernünftigerweise davon ausgehen durfte, in angemessener Weise zu handeln.“*

Hinsichtlich der Umsetzungsfrist sollte den Unternehmen eine angemessene Zeit eingeräumt werden. Eine Übergangsfrist von mindestens 3 Jahren, für mittelständische Unternehmen von 5 Jahren, wäre angemessen. Darüber hinaus sollte eine sog. Sunset-Klausel aufgenommen werden mit dem Inhalt, dass das Gesetz mit dem Inkrafttreten einer EU-Regulierung seine Gültigkeit verliert.

6. Begriffsbestimmungen in § 2 Sorgfaltspflichtengesetz an UN-Leitprinzipien und NAP anpassen

Die Begriffsbestimmungen in § 2 Sorgfaltspflichtengesetz müssen auf die Aspekte der Menschenrechte nach UN-Leitprinzip 12 und die Kernelemente der menschenrechtlichen Sorgfalt im NAP beschränkt werden. Anforderungen an Unternehmen, die über diesen Menschenrechtskatalog hinausgehen, sollten gestrichen werden. Anders als im Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) und im Koalitionsvertrag vorgesehen, umfasst der Gesetzesentwurf nicht nur Menschenrechte, sondern auch zwei Umweltabkommen sowie weitere weitgehende Rechtspositionen wie „angemessener Lohn“. Allein der Begriff des „angemessenen Lohns“ zeigt exemplarisch die Unbestimmtheit der geplanten Anforderungen. Die geplanten Sorgfaltspflichten gehen über die „menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten“ und damit über die angekündigte 1:1-Umsetzung des NAP hinaus und führen zu einem deutlich höheren Aufwand für die Unternehmen.

In den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und dem NAP geht es um Menschenrechte, nicht um Standards im Arbeits- und Umweltrecht, welche daher auch ausgenommen werden sollten. Die Prüfpflichten für Unternehmen müssen sich auf anerkannte Menschenrechte beschränken, so wie der von der Bundesregierung selbst beschlossene NAP dies auch vorsieht. Eine Ausweitung auf Arbeits- und Umweltstandards muss deshalb zwingend ausscheiden. Der Prüfungsumfang sollte die in den UN-Leitprinzipien anerkannten Menschenrechtsstandards erfassen. Diese bestehen gemäß UN-Leitprinzip 12 aus den Prinzipien der ILO-Kernarbeitsnormen (keine Zwangsarbeit, Kinderarbeit und Diskriminierungen

sowie Koalitionsfreiheit), der allgemeinen Menschenrechtserklärung und den Internationalen Pakten über bürgerliche und politische Rechte sowie über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.

Die Regelung des § 2 Abs. 2 Nr. 7 Sorgfaltspflichtengesetz geht über die Vorgaben des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) hinaus und ist daher abzulehnen. Es kann nicht erwartet werden, dass Unternehmen in Drittstaaten schärfere Regulierungen durchsetzen sollen als nach nationalem Recht für sie selbst gelten.

Die Regelung zur Angemessenheit des Lohns in § 2 Abs. 2 Nr. 8 Sorgfaltspflichtengesetz ist – abgesehen vom Bezug auf die geltenden Mindestlöhne – zu unbestimmt. Es kann nicht die Aufgabe eines Unternehmens sein, die Angemessenheit von Löhnen bei eigenständigen Unternehmen in Drittstaaten zu beurteilen. Die Festlegung dieser Löhne obliegt dem Gesetzgeber im Drittstaat und den Vertragspartnern vor Ort. Die Unternehmen können nicht als Ersatzgesetzgeber fungieren, um höhere Sozialstandards in Drittstaaten durchzusetzen. In jedem Fall bedarf es einer Klarstellung, dass es auf den Begriff des angemessenen Lohns nicht bei Sachverhalten ankommt, die einen reinen Inlandsbezug bzw. keinen außenwirtschaftlichen Bezug haben.

Die Regelung in § 2 Abs. 2 Nr. 12 Sorgfaltspflichtengesetz sollte gestrichen werden. Es handelt sich um eine allgemeine Auffangklausel, die viele unbestimmte Rechtsbegriffe enthält. Diese würden in der Praxis erhebliche Rechtsunsicherheiten schaffen. Durch den Verweis auf § 2 Abs. 1 Sorgfaltspflichtengesetz wird auf die Anlage des Gesetzes Bezug genommen. Bei diesen Übereinkommen handelt es sich aber um internationale Verträge zwischen Staaten. Aus diesen Verträgen direkte Pflichten für Unternehmen abzuleiten, widerspricht dem Prinzip derartiger Abkommen. Die sich daraus ergebenden Regelungen sind in großen Teilen für eine direkte Anwendung durch Unternehmen ungeeignet.

§ 2 Abs. 5 Sorgfaltspflichtengesetz enthält eine zu weitgehende Bestimmung des Begriffs der Lieferkette. Danach erstreckt sich die Lieferkette auf die Beiträge, die ein Unternehmen verwendet, um ein Produkt herzustellen oder eine Dienstleistung zu erbringen, angefangen von der Gewinnung der Rohstoffe bis zu der Lieferung an den Endkunden und erfasst das Handeln des Unternehmens im eigenen Geschäftsbereich, das Handeln eines Vertragspartners (unmittelbarer Zulieferer) sowie das Handeln weiterer Zulieferer (mittelbarer Zulieferer). Der eigene Geschäftsbereich erfasst gem. § 2 Abs. 6 Sorgfaltspflichtengesetz jedes Handeln zur Erreichung des Unternehmensziels und somit jeden Standort im In- oder Ausland. Da das Ziel des Gesetzes die Gewährleistung von Menschenrechten in globalen Lieferketten ist, sollte die reine eigene Geschäftstätigkeit im Inland ausgenommen werden. Auch unterliegen Unternehmen in Deutschland bereits den hohen deutschen Menschenrechts-, Arbeits-, Sozial und Umweltschutzrechtsstandards. Unternehmen sollten daher bei ihrer Inlandstätigkeit nicht mit zusätzlichen oder gar widersprüchlichen Sorgfaltspflichten belastet werden.

Des Weiteren sollte das „Unmittelbarkeitskriterium“ der UN-Leitprinzipien (LP 13b „unmittelbar verbunden“) in die Definition der Lieferkette aufgenommen werden. Die Sorgfaltsprüfungen müssen sich auf Geschehnisse der konkreten Produktionslinie beschränken (Unmittelbarkeitskriterium). Außerhalb der Produktionslinie bestehende menschenrechtliche Herausforderungen sollten nicht vom Prüfungsumfang erfasst sein. Des Weiteren sollte sich die Lieferkettenverantwortung nur auf den Bezug solcher Gegenstände und Leistungen beziehen, die elementar und von zentraler materieller Bedeutung für das Geschäftsmodell des Unternehmens sind, nicht aber die Lieferkette für handelsübliche Maschinen und Anlagen, Hilfs- und Betriebsstoffe und übliche Leistungen. Hierzu ist eine Einschränkung der Definition der Lieferketten in § 2 Abs. 5 erforderlich.

7. Umfang des Risikomanagements beschränken

§ 4 Sorgfaltspflichtengesetz sollte auf die unmittelbaren Zulieferer beschränkt werden, auch um eine Vereinbarkeit mit den Vorgaben zu mittelbaren Zulieferern in § 9 Abs. 3 zu erreichen. Unternehmen müssen nach § 4 Sorgfaltspflichtengesetz ein Risikomanagement einführen und wirksam umsetzen. Eine Beschränkung auf die unmittelbaren Zulieferer bzw. Vertragspartner erfolgt hier ausdrücklich nicht. Während die Risikoanalyse tatsächlich auf die unmittelbaren Zulieferer und Vertragspartner beschränkt ist, soll das Risikomanagement des Unternehmens aber die gesamte Lieferkette umfassen. Wie das in der Praxis funktionieren soll, bleibt unklar.

Derzeit würden die Vorgaben des Gesetzes dazu führen, dass Unternehmen intensiv ihre direkten Zulieferer über Audits etc. überprüfen würden. Ein Großteil dieser direkten Zulieferer kommt aber aus Deutschland / der EU und damit aus Ländern, in denen die Einhaltung und Durchsetzung der Menschenrechte garantiert ist. Es sollte daher eine Positiv-Liste aufgesetzt werden, die Länder umfasst, in denen beispielsweise über die Ratifizierung von ILO-Normen und völkerrechtlicher Verträge die Rechtsdurchsetzung garantiert ist. Die Erstellung einer White List mit Ländern, für die im Rahmen einer Geschäftstätigkeit grundsätzlich keine besondere Risikoanalyse erforderlich ist, weil ein hohes Niveau an gesetzlichen Standards besteht und die Rechtsdurchsetzung garantiert ist, ist sinnvoll, um insbesondere die Integrität des EU-Binnenmarktes zu schützen, den Unternehmen die Handhabung des Gesetzes zu erleichtern und zusätzliche Bürokratie zu vermeiden. Diese White List sollte mindestens Mitgliedsländer des Europäischen Wirtschaftsraums, Länder mit denen EU-Freihandelsabkommen bestehen sowie die USA, Kanada und UK umfassen.

8. Grundsatzerklärung und Präventionsmaßnahmen flexibel ausgestalten

§ 6 Sorgfaltspflichtengesetz stuft die im NAP geforderte Grundsatzerklärung als Präventivmaßnahme ein, wenn ein Risiko festgestellt wurde. Das ist wenig sinnvoll, da dieses Instrument im NAP als Basis für die allgemeine Menschenrechtsstrategie eines Unternehmens dient. Sie wird daher nicht bei Feststellung eines Risikos ad-hoc aufgesetzt und sollte auch nicht bei jeder kleinen Änderung wieder angepasst oder gar einmal im Jahr überarbeitet werden müssen. Die Grundsatzerklärung sollte deshalb in einem separaten Artikel behandelt werden.

Die in § 6 Abs. 4 Nr. 2 Sorgfaltspflichtengesetz enthaltene vertragliche „Weitergeltungsklausel“ sollte flexibler ausgestaltet werden, um den Unternehmen die notwendige Flexibilität zu gewähren und Belastungen von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) über B-2-B zu vermeiden. Nach dem Gesetzesentwurf sollen Zulieferer vertraglich zur Einhaltung von menschenrechts- und umweltbezogenen Vorgaben verpflichtet werden und diese Zulieferer sollen dann wiederum die Vorgaben an ihre Zulieferer vertraglich weitergeben. Ob sich Zulieferer tatsächlich auf solcher Vertragspflichten einlassen, findet keine Berücksichtigung. Gerade kleine und mittlere Unternehmen (KMU) drohen damit über Gebühr belastet zu werden, weil sie diese Verpflichtung kaum erfüllen bzw. gegenüber Dritten durchsetzen können. Sie drohen daher aus Lieferketten auszuscheiden und wären daher – trotz des vermeintlich auf größere Unternehmen bezogenen Anwendungsbereich – unmittelbar und sehr negativ vom Sorgfaltspflichtengesetz betroffen.

9. Keine neue Prozessstandschaft einführen

Die geplante Einführung der Prozessstandschaft in § 11 Sorgfaltspflichtengesetz, die NGOs und Gewerkschaften die Möglichkeit einräumen würde, Klagen gegen Unternehmen einzureichen, sollte gestrichen werden. Es braucht keine besondere Prozessstandschaft, da Betroffene bereits jetzt die Möglichkeit haben, sich durch einen Rechtsbeistand vertreten zu lassen und ihnen damit die rechtliche Unterstützung bei der Geltendmachung ihrer Rechte offensteht. Dabei behalten

sie im Gegensatz zur Prozessstandschaft zugleich alle Rechte einer Prozesspartei und bleiben „Herrin des Verfahrens“. Im Übrigen gewährleisten Beratungs- und Prozesskostenhilfe, dass Betroffene nicht durch Gerichtskosten von der Klageerhebung abgeschreckt werden.

Vor allem aber spricht gegen die geplante Prozessstandschaft die entstehende Gefahr, dass dadurch Anreize für missbräuchliche medienwirksame Klagen und dem gezielten Campaigning gegen Unternehmen geschaffen werden, bei denen der rechtliche Erfolg der Klage nicht im Vordergrund stehen. Die Regelung ist insbesondere in der Kombination mit dem umfassenden und weitestgehend unbestimmten Rechtekatalog gemäß § 2 Abs. 1 Sorgfaltspflichtengesetz auch im nationalen Kontext sehr kritisch zu bewerten. Hier bedarf es zumindest einer ausdrücklichen Begrenzung auf die Rechtsgüter „Leib oder Leben“ im Gesetzestext. Zumindest müssen, vergleichbar mit dem Unterlassungsklagengesetz (UKlaG), Anforderungen zum Schutz vor Missbrauch an möglich Prozessstandschafter gestellt werden, deren Erfüllung durch behördliche Anerkennung in einer öffentlichen Liste belegt sein muss. Auch sollte sprachlich klargestellt werden, dass das Erfordernis der Inlandsansässigkeit sich nicht auf Gewerkschaften beschränkt, sondern auch für NGOs gilt.

10. Berichterstattung erleichtern

Um die Unternehmen vor unnötiger Bürokratie zu schützen, sollten die in § 10 Sorgfaltspflichtengesetz vorgesehenen Dokumentations- und Berichtspflichten keinen neuen, gesonderten Bericht erfordern, sondern auch als Teil des Nachhaltigkeitsberichts oder sonst im Rahmen der nichtfinanziellen Erklärung nach dem CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz erfüllt werden können. Es wäre sinnvoll, die Berichtspflichten in bereits bestehende Berichtsstrukturen zu integrieren, beispielsweise in die nichtfinanzielle Erklärung gem. § 289b ff., 315b HGB und sich bei deutlich reduzierter behördlicher Prüfung weitestmöglich mit einer Prüfung durch den Abschlussprüfer zu begnügen, was eine durchgehende behördliche Berichtsprüfung nach § 13 Sorgfaltspflichtengesetz überflüssig machen würde. Dies müsste ausdrücklich im Gesetzestext klargestellt werden. Auch die Straf- und Bußgeldbestimmungen zur Berichterstattung sollten weiterhin in §§ 331 ff. HGB zusammengefasst bleiben.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Abteilung Volkswirtschaft und Internationales
T +49 30 2033-1900
volkswirtschaft@arbeitgeber.de

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 20 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)**1117**

12. Mai 2021

Schriftliche Stellungnahme

Initiative Lieferkettengesetz

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2021 um 12:00 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf für ein Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten - BT-Drucksache 19/28649

b) Antrag der Abgeordneten Michel Brandt, Eva-Maria Schreiber, Heike Hänsel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Sorgfaltspflichtengesetz grundlegend nachbessern - Menschenrechte in Lieferketten wirksam schützen - BT-Drucksache 19/29279

siehe Anlage

Sorgfaltspflichten in Lieferketten:

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales am 17.05.2021

Stellungnahme der Initiative Lieferkettengesetz

Die Initiative Lieferkettengesetz wird getragen von:

Gesamtbewertung

Die gesellschaftliche Unterstützung für ein starkes Lieferkettengesetz ist groß – bei zivilgesellschaftlichen Organisationen, Unternehmen und Ökonom*innen, in den Kirchen sowie in Kommunen und in der Politik über Parteigrenzen hinweg. In einer repräsentativen Umfrage von infratest dimap haben sich im September 2020 75% der deutschen Bevölkerung für ein wirksames Lieferkettengesetz ausgesprochen.

Das Bundeskabinett hat am 3. März 2021 den Entwurf eines „Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten" beschlossen. Durch das Gesetz sollen in Deutschland ansässige Unternehmen ab einer bestimmten Größe verpflichtet werden, ihrer Verantwortung in der Lieferkette in Bezug auf die Achtung international anerkannter Menschenrechte und Umweltstandards besser nachzukommen.

Der Regierungsentwurf verfolgt erklärtermaßen zwei Ziele:

1. Die Rechte der von Unternehmenstätigkeit betroffenen Menschen in den Lieferketten stärken.
2. Den Interessen der Unternehmen an Rechtssicherheit und fairen Wettbewerbsbedingungen Rechnung tragen.

Der Regierungsentwurf bezieht sich dabei explizit auf die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNLP), die der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen 2011 verabschiedet hat. Laut den UNLP sind Staaten dazu verpflichtet, Menschen vor wirtschaftsbezogenen Verstößen gegen die Menschenrechte zu schützen.

Die Initiative Lieferkettengesetz begrüßt den Gesetzentwurf grundsätzlich. Er leitet in Deutschland einen dringend notwendigen Paradigmenwechsel ein: weg von der rein freiwilligen *Corporate Social Responsibility* hin zu verbindlichen menschenrechtlichen und umweltbezogenen Vorgaben. **Der Entwurf wurde jedoch an zu vielen entscheidenden Stellen abgeschwächt** – auf Druck einiger Wirtschaftsverbände, des CDU-Wirtschaftsrats und des Bundeswirtschaftsministers.

Durch die folgenden **Schwachstellen** büßt das Gesetz an Wirksamkeit ein und fällt zu Lasten von Mensch und Umwelt hinter die UN-Leitprinzipien zurück:

- Die **Sorgfaltspflichten** gelten im Gesetzentwurf vollumfänglich und proaktiv nur für den eigenen Geschäftsbereich und unmittelbare, nicht aber für mittelbare Zulieferer;
- Eine zivilrechtliche **Haftungsregel**, wonach Unternehmen vor deutschen Zivilgerichten für Schäden haften, die sie durch Missachtung ihrer Sorgfaltspflichten verursacht haben, fehlt im Gesetzentwurf;
- Der Gesetzentwurf führt keine **umweltbezogene Generalklausel** ein;
- Anstatt alle Unternehmen mit über 250 Mitarbeitenden sowie kleine und mittlere Unternehmen (KMU) in Sektoren mit besonderen menschenrechtlichen Risiken in den Blick zu nehmen, erfasst der Gesetzentwurf nur Unternehmen mit über **3.000 Mitarbeitenden** (ab 2024: mit über 1.000 Mitarbeitenden).

Im Juli 2021 wird der Gesetzentwurf der EU-Kommission zu Sorgfalts- und Rechenschaftspflichten von Unternehmen erwartet. Das europäische Parlament hat einen

Initiativbericht zu diesem Regelungsbereich am 9. März 2021 beschlossen. Dieser geht in zentralen Punkten, wie dem Anwendungsbereich, den Anforderungen an die Sorgfaltspflichten und der Durchsetzung der Pflichten über den deutschen Gesetzentwurf hinaus. Der Ausschuss für Arbeit und Soziales sollte die weitergehenden Vorschläge des Initiativberichts vorausschauend berücksichtigen. Es ist es im Interesse von deutschen Unternehmen, dass sie frühzeitig an die Vorgaben der EU-Ebene herangeführt werden.

Bewertung der Bestandteile des Gesetzentwurfs im Einzelnen

Im Folgenden bewerten wir die einzelnen Bestandteile des Gesetzentwurfs der Bundesregierung näher und führen aus, inwiefern der Entwurf angepasst werden muss, um die mit dem Gesetz verfolgten Ziele umfänglich und effektiv zu erreichen. Die Reihenfolge der angeführten Aspekte stellt keine Priorisierung dar. Am Ende des Dokumentes gehen wir auf die Forderungen des Änderungsantrags der Fraktion DIE LINKE „Sorgfaltspflichtengesetz grundlegend nachbessern – Menschenrechte in Lieferketten wirksam schützen“ ein.

I. Anforderungen an die Sorgfaltspflichten

Unternehmen stehen nach den UNLP in der klaren Verantwortung, Menschenrechte in Geschäften und Geschäftsbeziehungen entlang der gesamten Wertschöpfungskette zu achten. Die UNLP sehen vor, dass Unternehmen zunächst proaktiv und systematisch alle Risiken in ihrer Lieferkette analysieren, bewerten und priorisieren. In einem zweiten Schritt sollen sie dann gemessen an Ausmaß und Umfang der Menschenrechtsverstöße und ihren tatsächlichen Einflussmöglichkeiten notwendige Vorsorge- und Abhilfemaßnahmen treffen.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung hingegen verpflichtet Unternehmen zur vollständigen Erfüllung der Sorgfaltspflichten im Sinne der UNLP nur im eigenen Geschäftsbereich und in Bezug auf unmittelbare Zulieferer, mit denen sie direkte vertragliche Beziehungen haben. Bei mittelbaren Zulieferern hingegen müssen Unternehmen laut Entwurf nur anlassbezogen eine Risikoanalyse durchführen, wenn sie „substantiierte Kenntnis“ über eine mögliche menschenrechtliche Verletzung erlangen.

1) Eine solche **Einschränkung der Sorgfaltspflichten** ist aus mehreren Gründen problematisch:

Sie unterminiert den Ansatz der UNLP, wonach menschenrechtliche Sorgfaltspflichten entlang der gesamten Lieferkette grundsätzlich unabhängig davon bestehen, ob bereits eine negative Auswirkung eingetreten ist. Dieser Ansatz ist zentral, da der Sinn und Zweck der UNLP die Prävention von negativen menschenrechtlichen Auswirkungen ist. **Die Einschränkung, dass ein Unternehmen seine Risiken erst dann analysieren muss, wenn es schon Kenntnis von einer möglichen Verletzung hat, ist mit dem Präventionsgedanken der UNLP unvereinbar.**

Hinzu kommt, dass ein Großteil der Menschenrechtsverletzungen am Beginn der Lieferketten zu verzeichnen ist. In vielen Fällen ist davon auszugehen, dass deutsche Unternehmen über Menschenrechtsverstöße oder Umweltzerstörung „substantiierte Kenntnis“ erlangt haben, wenn NRO beispielsweise entsprechende Berichte veröffentlicht haben. Allerdings ist davon auszugehen, dass auf diese Art und Weise nur ein geringer Teil der Menschenrechtsverletzungen

in den Lieferketten deutscher Unternehmen öffentlich bekannt sowie mit den Endabnehmern in Deutschland in Verbindung und diesen zur Kenntnis gebracht wird.

Entsprechend greift der Ansatz aus Managementgesichtspunkten zu kurz. Um menschenrechtliche und umweltbezogenen Risiken in Bezug auf mittelbare Zulieferer steuern zu können, ist der Einbezug der mittelbaren Zulieferer in die Risikoanalyse unabdingbar. Nur so können Unternehmen systematisch und vorausschauend Kenntnis über mögliche - auch nicht öffentliche bekannte - Risiken erlangen und diese managen: **Was ein Unternehmen nicht kennt, kann es nicht managen.**

Darüber hinaus bietet eine zunächst auf unmittelbare Zulieferer beschränkte Sorgfaltspflicht **keinen Anreiz für Unternehmen, sich auch im Rahmen von Multi-Stakeholder-Initiativen für eine verstärkte Umsetzung der Sorgfaltspflichten in ihrer gesamten Wertschöpfungskette zu engagieren** oder ihre Wertschöpfungsketten offenzulegen. Im Gegenteil: Der Entwurf schafft den Anreiz, die Augen vor möglichen Verletzungen zu schließen, um nicht tätig werden zu müssen. Denn je weniger ein Unternehmen über mögliche Risiken in der Lieferkette weiß, desto weniger Pflichten zum Ergreifen von Präventions- oder Abhilfemaßnahmen ergeben sich.

Die Initiative Lieferkettengesetz fordert daher, dass die Sorgfaltspflichten von Unternehmen in vollem Umfang für die *gesamte Wertschöpfungskette* gelten müssen. Die proaktiv vorausschauende Risikoanalyse sollte auf die gesamte Wertschöpfungskette erweitert und die Beschränkung der Sorgfaltspflichten in Bezug auf mittelbare Zulieferer aufgehoben werden. In der jetzigen Fassung des Regierungsentwurfs sollte mindestens klargestellt werden, dass es bezüglich der Kenntnis von möglichen menschenrechtlichen Verletzungen nicht auf die allein subjektive Perspektive des Unternehmens ankommen darf. **Das Gesetz muss sicherstellen, dass Unternehmen sich nicht darauf berufen können, von einer Verletzung nichts gewusst zu haben, obwohl objektive Anhaltspunkte gegeben waren.** Dies könnte durch die Ergänzung „oder wer fahrlässig in Unkenntnis ist“ in § 9 Abs. 3 des Entwurfs sichergestellt werden.

2) Der Einbezug von Tochterunternehmen muss geregelt werden.

Nach dem Entwurf sollen Unternehmen im „eigenen Geschäftsbereich“ die umfassendsten Sorgfaltspflichten haben. Dies entspricht zwar grundsätzlich dem Ansatz der UNLP, nach dem die Pflichten eines Unternehmens mit seinem Einflussvermögen korrespondieren, welches im eigenen Geschäftsbereich am größten ist. Allerdings gehören nach den UNLP auch Tochterunternehmen zum eigenen Geschäftsbereich. Die Definition des eigenen Geschäftsbereichs im Gesetzentwurf legt bei einer engen Lesart jedoch nahe, dass Tochtergesellschaften nicht erfasst werden. Es würden nur rechtlich unselbstständige Unternehmensteile wie Produktionsstätten miteinbezogen werden, was nur im EU-Ausland möglich ist.

Das bedeutet: Tochtergesellschaften im globalen Süden, wo das Gros der menschenrechtlichen Risiken in globalen Lieferketten liegt, würden nicht erfasst – eine nicht akzeptable Einschränkung, denn trotz Verbundenheit im Konzern und damit verbundenen starken Einflussmöglichkeiten würden dann keinerlei Sorgfaltspflichten gelten. Eine menschenrechtliche Sorgfalt, die in vollem Umfang nur für das deutsche Stammhaus gilt, würde den Risiken in Lieferketten nicht gerecht. Zudem würde eine solche Regelung Branchen benachteiligen, die ihre Lieferketten im Ausland durch Verträge mit Zulieferern aufbauen und

proaktiv menschenrechtliche Sorgfalt walten lassen müssen. Branchen, die im Ausland über Konzerngesellschaften agieren, müssten dies nur, sofern mit diesen Gesellschaften Zulieferverhältnisse bestehen. Damit setzt die derzeitige Formulierung sogar Anreize, durch entsprechende Umstrukturierungen die neuen gesetzlichen Sorgfaltspflichten auf deutsche Standorte zu begrenzen und Töchter zu gründen, die unter der Größenschwelle des Gesetzes bleiben.

Aus diesen Gründen ist es dringend erforderlich, die verkürzte Definition des eigenen Geschäftsbereichs in dem Gesetzentwurf aufzuheben und Tochterunternehmen klar einzubeziehen. Hilfsweise sollte die Definition des eigenen Geschäftsbereichs zumindest solche Tochtergesellschaften erfassen, die dem gleichen Geschäftszweck dienen. In der Gesetzbegründung muss eine entsprechende Klarstellung erfolgen.

3) Über das Regelungsinstrument der "Angemessenheit" wird Unternehmen der erforderliche und ausreichende Spielraum gelassen.

Die Angemessenheit ist ein Kriterium, dass es Unternehmen erleichtern soll, den Sorgfaltspflichten zu entsprechen – es müssen eben nicht alle hypothetisch möglichen Maßnahmen ergriffen werden, sondern nur die, die in einer Abwägung der Kriterien von § 3 Abs. 2 des Regierungsentwurfs dem Unternehmen zugemutet werden können. Dem Unternehmen wird dadurch der notwendige flexible Ermessens- und Handlungsspielraum bei der Auswahl der geeigneten Maßnahmen gewährt. Das kommt den Unternehmen entgegen, die selbst gerne betonen: not one size fits all. Insofern muss ein Gesetz als abstrakt-generelle Regelung für alle denkbaren Fallkonstellationen gelten und kann nicht im Detail vorschreiben, was die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht für jedes einzelne Unternehmen aus jedem Sektor bedeutet.

II. Zivilrechtliche Haftung

In dem Gesetzentwurf ist keine zivilrechtliche Haftungsregel vorgesehen, wodurch der Entwurf an entscheidender Stelle zu kurz greift. Die UNLP legen fest, dass Betroffene von Menschenrechtsverletzungen u.a. durch Gerichtsverfahren Entschädigung und Wiedergutmachung erlangen können müssen. **Ein zentraler Zweck des Gesetzes muss also ein verbesserter Zugang zu Gerichten und Entschädigungsansprüchen für Betroffene sein. Doch ohne eine zivilrechtliche Haftungsregelung bleiben Geschädigte weiterhin so gut wie chancenlos**, wenn sie deutsche Unternehmen vor deutschen Zivilgerichten wegen Menschenrechtsverstößen zur Verantwortung ziehen wollen. Durch das Fehlen einer Haftungsregelung entfällt zudem die abschreckende und damit vorbeugende Wirkung auf Unternehmen.

Deutsche Unternehmen sollten für vorhersehbare und vermeidbare Schäden haften, die sie durch Missachtung der Sorgfaltspflichten mitverursacht haben. Das Gesetz muss klarstellen, dass ein Verstoß gegen das Gesetz Grundlage für Schadensersatzklagen Betroffener vor deutschen Gerichten sein kann, sofern die übrigen Voraussetzungen für einen Schadensersatzanspruch erfüllt sind. **An dieser Stelle möchten wir klarstellen, dass die Schaffung einer Haftungsnorm keine sogenannte Klagewelle hervorrufen würde.** Es bleiben weiterhin sämtliche logistische Probleme sowie Beweisprobleme bestehen. Die Kläger müssten

den Bestand, Umfang und die Auslegung der ausländischen Entschädigungsnorm genauso beweisen, wie sie alle den Anspruch begründenden Tatsachen substantiiert darlegen und beweisen müssten. Vor diesem Hintergrund ist das Argument, es seien Klagewellen zu befürchten, absolut realitätsfern.

Um aber die Möglichkeiten für Betroffene zu stärken, bei schuldhaften Verletzungen der Sorgfaltspflicht Schadensersatz von deutschen Gerichten zugesprochen zu bekommen, fordert die Initiative Lieferkettengesetz, dass ein eigener deliktischer Haftungstatbestand geschaffen wird. Mindestens muss durch die Schaffung einer Eingriffsnorm sichergestellt werden, dass die Sorgfaltspflichten des Lieferkettengesetzes von Gerichten bei Schadensersatzprozessen berücksichtigt werden.

Anstelle einer Regelung zur zivilrechtlichen Haftung sieht der Gesetzentwurf nur eine sogenannte Prozessstandschaft vor, also die Befugnis für NGOs und Gewerkschaften, die Rechte von Betroffenen im eigenen Namen einzuklagen. Zwar reduziert dieses Instrument einige Hürden für den Zugang von ausländischen Betroffenen zu deutschen Gerichten – etwa die hohen Kosten solcher Verfahren oder das Problem, nicht anonym bleiben zu können. Sie ersetzt jedoch keine Regelung der materiellen Anspruchsvoraussetzungen.

III. Anwendungsbereich

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass ab dem 1. Januar 2023 Unternehmen mit mehr als 3.000 Beschäftigten (ca. 600 Unternehmen) erfasst werden. Ab 2024 soll das Gesetz für Unternehmen mit mehr als 1.000 Beschäftigten (ca. 2.900 Unternehmen) gelten.

Die Anzahl der erfassten Unternehmen ist deutlich zu gering. Ferner ist es problematisch, dass sich der Entwurf nicht an bekannten Größenordnungen orientiert. Der Nationale Aktionsplan (NAP) Wirtschaft und Menschenrechte adressiert alle Unternehmen ab 500 Beschäftigten, auch zur CSR-Berichterstattung sind kapitalmarktorientierte Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten verpflichtet. Als logische Konsequenz dessen hatten Entwicklungsminister Müller und Arbeitsminister Heil in ihren gemeinsamen Eckpunkten zu einem Sorgfaltspflichtengesetz im März 2020 vorgeschlagen, dass Unternehmen mit über 500 Beschäftigten erfasst werden. **In Deutschland gelten nach Definition im Handelsgesetzbuch Unternehmen bereits ab 250 Beschäftigten als groß.**

Die Initiative Lieferkettengesetz fordert, dass der Anwendungsbereich auf alle großen Unternehmen im Sinne des Handelsgesetzbuches mit mehr als 250 Mitarbeitenden erweitert wird. Mindestens sollte bezüglich der geplanten Evaluierung des Gesetzes festgeschrieben werden, dass eine Erweiterung des Anwendungsbereichs auf Unternehmen ab 250 Mitarbeitenden geprüft wird.

Zu kritisieren ist auch, dass der Entwurf allein die Anzahl der Mitarbeitenden als Kriterium heranzieht und nicht nach besonderen Risiken der Geschäftstätigkeit differenziert. Auch kleine und mittlere Unternehmen (KMUs) können erhebliche negative Auswirkungen auf Menschenrechte und Umweltbelange haben, wenn sie in einem Risikosektor, wie dem Textil-, Lebensmittel- oder Rohstoffsektor tätig sind.

Daher sollte eine Erfassung von kleineren Unternehmen in ausgewiesenen Risikobranchen geprüft werden. Mindestens sollte bezüglich der geplanten Evaluierung des Gesetzes festgeschrieben werden, dass eine Erweiterung des Anwendungsbereichs auf Unternehmen aus Risikobranchen geprüft wird.

IV. Umweltbezogene Pflichten

Der Gesetzentwurf berücksichtigt Umweltstandards nur marginal. So definiert er umweltbezogene Pflichten als solche Pflichten, die sich aus dem Übereinkommen von Minamata über Quecksilberemissionen sowie aus dem Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe ergeben. Dabei handelt es sich um zwei der von Deutschland ratifizierten Übereinkommen im internationalen Umweltrecht, die im Wesentlichen auch auf den Schutz der menschlichen Gesundheit abzielen. An dieser Stelle ist es nicht nachvollziehbar, weshalb andere internationale Abkommen, zu denen sich Deutschland bekannt hat, oder weitere europäische Standards nicht erfasst werden.

Über die Abkommen hinaus erfasst der Entwurf die Schutzgüter Boden, Wasser und Luft im Rahmen der menschenrechtlichen Risiken. **Massive Umweltzerstörungen durch Biodiversitätsverlust werden nicht erfasst, auch das Klima findet keine Berücksichtigung als Schutzgut.**

Der gewählte Ansatz reicht nicht aus, um dem Präventionsgrundsatz des Umweltrechts gerecht zu werden. Generell gilt, dass eine vermeintlich abschließende Auflistung einzelner Abkommen nicht zielführend ist. Die Initiative Lieferkettengesetz fordert, sie durch eine **schadens- und umweltgutsbezogene Generalklausel** zu ersetzen. Ferner sollten die umweltbezogenen Risiken durch einen Verweis auf lokales nationales Recht, internationale für die Bundesrepublik Deutschland verbindliche Abkommen sowie bestimmte europäische Standards konkretisiert werden. Die prozessualen Vorschriften sollten angepasst und das BMU zur weiteren Konkretisierung der umweltbezogenen Pflichten ermächtigt werden. Mindestens sollte eine Prüfpflicht zur Vorlage eines Entwurfs über die Ergänzung des Gesetzes um eine entsprechende umweltbezogene Sorgfaltspflicht eingeführt werden.

V. Behördliche Durchsetzung

Der Gesetzentwurf bestimmt das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) als für die Durchführung des Gesetzes zuständige Behörde. Die Unternehmen werden verpflichtet, die Erfüllung der Sorgfaltspflichten fortlaufend zu dokumentieren und jährlich einen Bericht darüber auf ihrer Website zu veröffentlichen. Es werden 65 Vollzeitstellen geschaffen, um die Berichte zu prüfen, aber auch risikobasierte Kontrollen durchzuführen, wenn Betroffene geltend machen, dass ihre Rechte durch Nicht-Erfüllung der Sorgfaltspflichten verletzt oder unmittelbar bedroht werden.

Verstoßen die Unternehmen gegen ihre Pflichten, handeln sie gemäß dem Entwurf ordnungswidrig und können mit Bußgeldern belegt werden, die sich an der Schwere des Vergehens wie auch an dem Gesamtumsatz des Unternehmens orientieren. Ab einer Bußgeldhöhe von mindestens 175.000 Euro sollen Unternehmen bis zu drei Jahre von

öffentlichen Aufträgen ausgeschlossen werden können. Die Bestimmungen zur behördlichen Kontrolle und Durchsetzung sind generell positiv zu bewerten.

Erfreulich ist auch, dass die Behörde Anträgen betroffener Personen nachgehen muss. Die Anforderungen dafür sind allerdings zu hoch. Um den Präventionscharakter des Gesetzes sicherzustellen, sollte der Entwurf hier nachgebessert werden. Es muss ausreichen, dass die betroffene Person geltend macht, dass die Beeinträchtigung einer geschützten Rechtsposition droht. Da Betroffene bei der Geltendmachung ihrer Rechte in Deutschland mit hohen Hürden konfrontiert sind, sollten, wie in dem Gesetzentwurf bei Zivilverfahren bereits vorgesehen, auch beim behördlichen Verfahren Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen als Interessenvertretungen der Betroffenen tätig werden können. Zudem sollte für inländische Gewerkschaften und einschlägige Nichtregierungsorganisationen eine Antragsmöglichkeit bei der Behörde geschaffen werden. Diese ist nötig, um sicherzustellen, dass die behördlichen Verfahren in Gang kommen, da die Behörde in der Regel kein Eigeninteresse an dem Verfahren hat.

Das BAFA ist eine Bundesbehörde im Geschäftsbereich des BMWi, das in den letzten Monaten ein ambitioniertes Lieferkettengesetz entscheidend blockiert hat. Im Gesetzentwurf sollten daher Regelungen getroffen werden, um die Unabhängigkeit des BAFA sicherzustellen. Das BAFA sollte seine Entscheidungen ausschließlich nach Kriterien der menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten treffen und dabei unabhängig entscheiden, das heißt keinen Weisungen bei der Bearbeitung und Entscheidung von einzelnen Fällen unterliegen. Darüber hinaus sollte zur Wahrung der nötigen Objektivität und Vermeidung möglicher Interessenskonflikte sichergestellt werden, dass die beratenden Zuständigkeiten des BAFA klar von den kontrollierenden getrennt sind. Zudem wäre es sinnvoll, die Arbeit des BAFA von Anfang an von zivilgesellschaftlicher und wissenschaftlicher Seite zu begleiten. Das könnte insbesondere in der Anfangszeit die Arbeit des BAFA positiv unterstützen und für eine gewisse Transparenz über Arbeit und Entscheidung sorgen. Daher empfiehlt die Initiative Lieferkettengesetz, ein zivilgesellschaftliches Begleitgremium – z.B. die AG Wirtschaft und Menschenrechte des CSR-Forums – zu ernennen und vorzusehen, dass das BAFA diesem Gremium zur Rechenschaft verpflichtet ist.

Mit den Mitteln der Außenwirtschaftsförderung und der erheblichen Nachfragemacht der öffentlichen Beschaffung hat die Bundesregierung zwei zentrale Hebel, die sie nutzen kann, um Unternehmen einen Anreiz für die Einhaltung der Sorgfaltspflichten zu verschaffen und ihren eigenen menschenrechtlichen Schutzpflichten gerecht zu werden. Es ist daher zu begrüßen, dass bei erheblichen Verstößen gegen das Sorgfaltspflichtengesetz ein Ausschluss von der öffentlichen Beschaffung vorgesehen ist. Mit 175.000 Euro liegt die Bußgeldschwelle jedoch deutlich höher als beispielsweise beim Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz, das einen Ausschluss von der öffentlichen Beschaffung schon bei Bußgeldern ab 2.500 Euro vorsieht. Aus Gründen der Einheitlichkeit wäre es sinnvoll, das Lieferkettengesetz daran anzupassen. Außerdem sollte bei schweren Verstößen gegen die gesetzlichen Pflichten vorgesehen werden, dass Unternehmen für einen bestimmten Zeitraum von der Außenwirtschaftsförderung ausgeschlossen werden können.

VI. Anforderungen an den Menschenrechtsschutz

Der Gesetzentwurf erfasst Menschenrechte, die sich aus den in der Anlage zu dem Gesetz aufgelisteten Abkommen ergeben. Dabei handelt es sich um die von Deutschland ratifizierten Pakte über bürgerlich-politische und wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie die sogenannten ILO-Kernarbeitsnormen.

Der Entwurf orientiert sich am menschenrechtlichen Bezugsrahmen der UNLP. Zu diesem Mindestkanon gehört aber auch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR), die im Entwurf fehlt, obwohl sie wegen des in ihr verankerten Rechts auf einen existenzsichernden Lohn von besonderer Bedeutung für den Regelungsbereich ist. Zudem fehlen zentrale von Deutschland ratifizierte UN-Menschenrechtsabkommen, wie die Frauenrechts-, die Kinderrechts- und die Behindertenrechtskonvention. Massive Lücken bei der Bestimmung des menschenrechtlichen Schutzgutes werden bei den Themen Geschlechtergerechtigkeit und indigene Beteiligungsrechte deutlich. So ist geschlechtsbezogene Gewalt und Diskriminierung kein Verbotstatbestand, obwohl solche schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen entlang von globalen Lieferketten weit verbreitet sind. Ebenso fehlt der Bezug zu indigenen Beteiligungsrechten nach der ILO-Konvention 169, obwohl Deutschland dieses Dokument gerade ratifiziert hat und indigene Völker besonderen Gefahren durch wirtschaftliche Großprojekte ausgesetzt sind.

Die Initiative Lieferkettengesetz fordert, dass im Anhang die AEMR sowie die fehlenden sieben UN-Menschenrechtsabkommen ergänzt werden (Konvention gegen Rassismus, Frauenrechtskonvention, Konvention gegen Folter, Kinderrechtskonvention, Behindertenrechtskonvention und Konvention gegen Verschwindenlassen). Ferner sollte durch eine Öffnungsklausel sichergestellt werden, dass neue von Deutschland ratifizierte Menschenrechtsabkommen und neue ILO-Kernarbeitsnormen in den Anhang des Gesetzes aufgenommen werden können, wenn sie besondere Relevanz für den Regelungsbereich haben und bisherige Rechtslücken schließen. Mindestens sollte durch eine Klausel im Anhang des Gesetzes sichergestellt werden, dass die Auslegung der Vertragsorgane maßgeblich ist, da diese auch die weiteren UN-Normen berücksichtigt.

In § 2 Abs. 2 definiert der Gesetzentwurf, was unter menschenrechtlichen Risiken zu verstehen ist. Demnach ist ein menschenrechtliches Risiko ein Zustand, bei dem aufgrund „tatsächlicher Umstände“ mit „hinreichender Wahrscheinlichkeit“ ein Verstoß gegen eines der im Weiteren aufgezählten Verbote „droht“. Eine nähere Definition des Entwurfs, was ein menschenrechtliches Risiko ist, ist grundsätzlich sinnvoll. Die gewählte Definition ist allerdings sehr eng und widerspricht internationalen Menschenrechtsstandards. Besonders problematisch ist, dass sie einen „mit hinreichender Wahrscheinlichkeit drohenden“ Verstoß gegen eine geschützte Rechtsposition voraussetzt, also konkrete Anhaltspunkte für den Eintritt eines Schadens. Dies ist mit dem Präventionsgedanken der UNLP nicht vereinbar, der auf potenziell nachteilige Auswirkungen abstellt. Dazu müssen mögliche menschenrechtliche Auswirkungen bereits dann adressiert werden, wenn noch nicht genau absehbar ist, ob sie in einer Verletzung münden. Aus diesen Gründen sollte bei der Definition des Risikos § 2 Abs. 2 „mit hinreichender Wahrscheinlichkeit“ gestrichen werden und stattdessen auf die „drohende Gefahr“ eines Verstoßes abgestellt werden.

Zudem sind einzelne menschenrechtliche Verbotstatbestände in § 2 Abs. 2 aufgrund ihrer einschränkenden Definition problematisch. Das gilt etwa für das Abstellen auf das „anwendbare nationale Recht“ im Bereich des Arbeitsschutzes (Nr. 5) sowie die Regelungen des Beschäftigungsortes bei der Angemessenheit des Lohns (Nr. 8). Sinn und Zweck eines Lieferkettengesetzes im Sinne der UNLP muss es sein, Menschenrechte unabhängig vom lokalen Recht durchzusetzen, das oft ein nur unzureichendes Schutzniveau bietet. So decken insbesondere Mindestlöhne vielerorts nicht ansatzweise angemessene Lebenshaltungskosten. Ein Rückgriff auf die Gegebenheiten des lokalen Rechts konterkariert daher diesen wichtigen Ansatz der UNLP.

Zu kritisieren ist auch, dass in Bezug auf Landrechte darauf abgestellt wird, dass der Entzug „widerrechtlich“ erfolgt (Nr. 10). Dieser Begriff ist problematisch, weil die Aneignung von Land im Zusammenhang mit Großprojekten im Agrar-, Rohstoff- und Infrastrukturbereich oft nicht widerrechtlich erfolgt, da in vielen Ländern des globalen Südens traditionelle Land- und Nutzungsrechte vorherrschen, die aber nicht eigentumsrechtlich verbrieft sind. Gleichwohl können solche Enteignungen Verstöße gegen internationale Menschenrechtsstandards darstellen.

Aufgrund dieser Probleme ist es notwendig, dass relevante Konkretisierungen bei der Beschreibung bestimmter Rechtspositionen in § 2 Abs. 2 vorgenommen werden. So sollte in Nr. 5 die Anknüpfung an das anwendbare Recht gestrichen und ersetzt werden durch die Anknüpfung an das Verbot der Missachtung des Arbeitsschutzes, wenn hierdurch die Gefahr von Unfällen bei der Arbeit oder arbeitsbedingte Gesundheitsgefahren entstehen. In Nr. 8 sollte klar definiert werden, welche Bedürfnisse und Rechte ein Lohn abdecken muss, um als angemessen zu gelten. Dazu zählen nach gängiger Definition die Lebenshaltungskosten des Beschäftigten und seiner Familie sowie Ausgaben für Bildung, Freizeit, Gesundheit und Rücklagen. Zudem muss in Nr. 10 „widerrechtlich“ durch „internationalen Menschenrechtsstandards widersprechend“ ersetzt werden.

§ 2 Abs. 2 Nr. 12 des Entwurfes sagt, dass unter bestimmten Voraussetzungen auch Verstöße gegen Verbote, die nicht in den Nr. 1-11 aufgezählt worden sind, erfasst sein können. Die Auffangklausel ist jedoch sehr restriktiv. Danach sind weitergehende Risiken nur erfasst, wenn sie geeignet sind die geschützten Rechtspositionen „in besonders schwerwiegender Weise“ zu verletzen und die Rechtswidrigkeit „offensichtlich“ ist. Damit die Auffangklausel ihrer Funktion gerecht werden kann, sollte sie offener formuliert werden und „schwerwiegende Verletzungen“ genügen lassen.

VII. Einbeziehung Betroffener

Die Einbeziehung und Anhörung von Menschen, die nachteiligen wirtschaftlichen Aktivitäten ausgesetzt sind, nimmt in den UNLP einen besonderen Stellenwert ein. Beschwerdemechanismen erfüllen danach zwei Schlüsselfunktionen: Sie ermöglichen es Unternehmen, Missstände frühzeitig zu erkennen und Betroffene können darüber ihre Anliegen zur Geltung bringen und eine Wiedergutmachung erlangen.

Diese wichtigen Funktionen sind im Entwurf des Lieferkettengesetzes nur unzureichend umgesetzt. Zwar sollen Unternehmen zur Einrichtung eines unternehmensinternen

Beschwerdeverfahrens oder zur Beteiligung an einem externen Verfahren verpflichtet werden. Jedoch bleiben die Anforderungen an das Beschwerdeverfahren hinter den Kriterien der UNLP zurück und sind insgesamt so vage, dass es Unternehmen im Wesentlichen selbst überlassen bleibt, wie sie das Verfahren gestalten. Der Gesetzentwurf orientiert sich nicht ausreichend an den Best-Practice-Erfahrungen international agierender Unternehmen und an anderen rechtlichen Vorgaben. Zudem ist zu kritisieren, dass der Gesetzentwurf das Beschwerdeverfahren zu einem bloßen Hinweisgeber-Mechanismus degradiert. Die für die UNLP zentrale Zielbestimmung, dass Betroffene über Beschwerdeverfahren die Möglichkeit einer Wiedergutmachung erlangen können sollen, fehlt völlig. Dadurch besteht die Gefahr, dass die Einrichtung von Beschwerdeverfahren zum bloßen Selbstzweck wird, ohne Möglichkeit, über diese Verfahren substanziell etwas zu verändern.

Die mangelnde Berücksichtigung der Interessen von Betroffenen wird auch an anderer Stelle deutlich. Die UNLP sehen vor, dass Unternehmen sinnvolle Konsultationen mit potenziell betroffenen Gruppen durchführen, um ihre menschenrechtlichen Risiken einzuschätzen. Die frühzeitige Einbeziehung Betroffener ist entscheidend, damit Risiken nicht einseitig ermittelt und Maßnahmen an den Bedürfnissen der betroffenen Gruppen vorbei umgesetzt werden. Die Konsultation Betroffener taucht im Gesetzestext jedoch nicht auf. In der Begründung heißt es dazu nur, dass das Unternehmen eine Begründung durchführen *kann*.

Die Initiative Lieferkettengesetz fordert, dass Betroffene stärker in die Umsetzung der Sorgfaltspflichten einbezogen werden. Hierzu ist die Beteiligung von Betroffenen bei der Risikoanalyse und ihrer Wirksamkeitsprüfung, der Verankerung von Präventionsmaßnahmen und ihrer Wirksamkeitsprüfung, sowie insbesondere bei der Planung und Wirksamkeitsprüfung von Abhilfemaßnahmen vorzusehen. Dies gilt ebenfalls für die mittelbaren Zulieferer. Des Weiteren sollte der Gesetzentwurf in § 5 in einem Absatz 5 festhalten, dass Risikoanalysen gemäß UNLP 18a) „sich auf internes und/oder unabhängiges externes Fachwissen auf dem Gebiet der Menschenrechte stützen“ müssen sowie gemäß UNLP b) „sinnvolle Konsultationen mit potenziell betroffenen Gruppen und anderen in Betracht kommenden Stakeholdern umfassen, die der Größe des Wirtschaftsunternehmens und der Art und des Kontexts seiner Geschäftstätigkeit Rechnung tragen.“ Mindestens sollten in der Begründung zu § 5 beide Aspekte verbindlich vorgeschrieben werden, anstatt die Wahl der geeigneten Methode gänzlich „im Ermessen des Unternehmens zu belassen“. Der Gesetzentwurf sollte bei den Anforderungen an die Zugänglichkeit des Beschwerdeverfahrens in § 8 Abs. 4 S. 1 die UNLP umsetzen. Zwecks Kongruenz sollte man sich an der EU-Whistleblowing-Richtlinie orientieren, da Großunternehmen diese ohnehin zeitnah umsetzen müssen. Eine allgemeine Pflicht zur Entgegennahme und angemessener Nachverfolgung anonymer Meldungen sollte eingeführt werden. Durch eine Zielbestimmung (Wiedergutmachung) muss sichergestellt werden, dass Beschwerdeverfahren kein Selbstzweck sind.

Bemerkungen zum Antrag der Fraktion DIE LINKE

Viele Forderungen der Initiative Lieferkettengesetz für ein wirksames Lieferkettengesetz sind in dem Antrag der Fraktion DIE LINKE aufgegriffen worden. Wir sind allerdings der Meinung, dass diese Punkte im aktuellen Gesetzgebungsprozess bzw. über Evaluierungen nachgebessert werden sollten, damit nicht noch weitere wertvolle Zeit verloren geht.

Einige Forderungen aus dem Antrag halten wir für besonders wichtig und möchten sie daher an dieser Stelle noch einmal hervorheben:

- Die Initiative Lieferkettengesetz hält Forderung 7 des Antrags für besonders wichtig, die sich auf Nachbesserungen bei den Anforderungen an die Sorgfaltspflichten bezieht. Sorgfaltspflichten müssen anlasslos für die gesamte Lieferkette gelten und Umweltaspekte stärker berücksichtigen.
- Zentral ist auch die Forderung unter 8. und 9. nach einer eigenständigen zivilrechtlichen Haftungsnorm und deren Ausgestaltung als Eingriffsnorm im Sinne des internationalen Privatrechts. Anders besteht keine Chance, dass das grundlegende Recht von Betroffenen auf gerichtliche Abhilfe besser gewahrt wird als bisher. Zudem ergibt sich aus der zivilrechtlichen Haftung eine wichtige Verhaltenssteuerungsfunktion: Nur wenn Unternehmen Schadensersatz für verursachte Schäden leisten müssen, werden sie ihr Möglichstes tun, diese zu verhindern.
- Von den Forderungen 10. bis 12. der Fraktion DIE LINKE, die sich auf die behördliche Durchsetzung beziehen, sind aus o.g. Gründen jene besonders wichtig, die auf die Wahrung der Objektivität der Behörde sowie auf die Antragsmöglichkeit für Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen abzielen.
- Antragsrecht für NGOs und Gewerkschaften im Rahmen der behördlichen Durchsetzung.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)**1118**

12. Mai 2021

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Markus Krajewski, Erlangen

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2021 um 12:00 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf für ein Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten - BT-Drucksache 19/28649

b) Antrag der Abgeordneten Michel Brandt, Eva-Maria Schreiber, Heike Hänsel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Sorgfaltspflichtengesetz grundlegend nachbessern - Menschenrechte in Lieferketten wirksam schützen - BT-Drucksache 19/29279

siehe Anlage

FRIEDRICH-ALEXANDER
UNIVERSITÄT
ERLANGEN-NÜRNBERG

FACHBEREICH
RECHTSWISSENSCHAFT

Prof. Dr. Markus Krajewski

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Völkerrecht

Stellungnahme zum

Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten Drucksache 19/28649

nebst Änderungsanträgen

für die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales

am 17. Mai 2021

I. Zusammenfassung der wesentlichen Aussagen

1. Eine gesetzliche Regelung der Sorgfaltspflichten von Unternehmen zum Schutz der Menschenrechte ist grundsätzlich zu begrüßen. Ein derartiges Gesetz trägt zur Umsetzung der Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte von 2011 (VN-Leitprinzipien) bei indem es die Unternehmensverantwortung zur Achtung von Menschenrechte im deutschen Recht verankert und Unternehmen rechtssichere Vorgaben für deren Befolgung bietet. Deutschland kommt damit seinen völkerrechtlichen Verpflichtungen aus den internationalen Menschenrechtsübereinkommen nach und findet Anschluss an gesetzgeberische Entwicklungen in europäischen Nachbarstaaten. Zudem können durch ein derartiges Gesetz entsprechende legislative Maßnahmen auf EU-Ebene mitgestaltet werden.

2. Der vorlegte Entwurf der Bundesregierung für ein „Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten“ entspricht nicht dem in den VN-Leitprinzipien entwickelten Konzept menschenrechtlicher Sorgfalt von Unternehmen, da er die Sorgfaltspflicht auf Lieferkettenbeziehungen beschränkt und die Reichweite der Sorgfalt zudem dem Grunde nach nicht über den unmittelbaren Zulieferer hinaus erstreckt. Damit widerspricht das gesetzgeberische Konzept nicht nur dem seit über zehn Jahren etablierten internationalen Standard, sondern geht auch an der Praxis von Unternehmen vorbei, die in den letzten Jahren auf dieser Basis ein angemessenes Risiko- und Sorgfaltspflichtenmanagement aufgebaut haben. Zudem führt diese

Besucheradresse: Juridicum, JDC 0.127
Schillerstraße 1, 91054 Erlangen

Beschränkung dazu, dass nur in begrenzten Fällen zu einer Verbesserung des Schutzes der Menschenrechte beigetragen wird.

3. Der Entwurf erweist sich weiterhin als defizitär, da er die Frage der zivilrechtlichen, d.h. deliktischen Haftung bei der Verletzung der Sorgfaltspflicht nicht regelt. Soweit der Entwurf damit eine derartige Haftung generell ausschließen will, missachtet er die Bedeutung von Schadensersatzansprüchen für den Schutz der Menschenrechte und verzichtet auf ein effektives Instrument zur Durchsetzung des Gesetzes. Die unterlassene Regelung der zivilrechtlichen Haftung führt zudem zu erheblicher Rechtsunsicherheit und kann im Ergebnis zur Folge haben, dass die von dem Gesetz erfassten besonders großen Unternehmen im Fall einer zivilrechtlichen Schadensersatzklage bessergestellt werden als vom Gesetz nicht erfasste mittelständische Unternehmen, wenn diese sich gegen eine nach den allgemeinen Regeln erhobene Klage verteidigen müssen. Damit kann sich das Gesetz in seiner vorgelegten Fassung als mittelstandsfeindlich erweisen.

4. Die Beschränkung des Anwendungsbereichs des Gesetzes auf zunächst Unternehmen mit mehr als 3.000 Arbeitnehmer und ab dem 1. Januar 2024 mit mehr 1.000 Arbeitnehmer (§ 1 Abs. 1) beruht auf keinem nachvollziehbaren Sachgrund und führt eine dem Rechts- und Wirtschaftsverkehr fremde Kategorisierung von Unternehmen ein. Zudem wird damit nur ein kleiner Teil der möglichen Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten von deutschen Unternehmen erfasst. Die Beschränkung führt auch dazu, dass kleinere Unternehmen, die bereits erfolgreich eine menschenrechtliche Sorgfalt in ihren Lieferketten umsetzen, nicht gegenüber Wettbewerbern der gleichen Größenordnung geschützt werden, die dies nicht tun. Das Vertrauen der erstgenannten Unternehmen auf eine gesetzliche Regelung, das auf den Ankündigungen des Nationalen Aktionsplans (NAP) für Wirtschaft und Menschenrechte beruhte, würde so enttäuscht. Investitionen, die in der Erwartung einer weiterreichenden gesetzlichen Regelung getroffen wurden und, mit denen sich diese Unternehmen einen Vorteil gegenüber Wettbewerbern verschaffen wollten, würden sich nicht auszahlen. Die Beschränkung des Anwendungsbereichs auf in Deutschland inkorporierte Unternehmen führt zu Wettbewerbsverzerrungen gegenüber ausländischen Unternehmen, die auf dem inländischen Markt tätig sind.

5. Der Entwurf der Bundesregierung bleibt schließlich hinter dem inzwischen auch international anerkannten umweltbezogenen Sorgfaltspflichtmaßstab zurück, da sich der Gesetzentwurf auf zwei spezielle internationale umweltrechtliche Abkommen beschränkt (§ 2 Abs. 3) und somit sogar hinter das am jeweiligen Produktionsort geltende Recht zurückfallen könnte.

6. Die unter 2. bis 5. aufgezeigten Mängel könnten durch eine Annahme der vier Änderungsanträge der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen weitgehend behoben werden.

II. Ausführliche Darstellung

1. Beitrag eines Sorgfaltspflichtengesetzes zum Schutz der Menschenrechte

Die negativen Auswirkungen wirtschaftlicher Aktivitäten in transnationalen Wertschöpfungsketten und der Tätigkeiten multinationaler Konzerne auf Menschenrechte und Umwelt sind seit langem bekannt. Bislang ist es jedoch weder auf internationaler Ebene noch im innerstaatlichen deutschen Recht gelungen, verbindliche Regeln für Unternehmen aufzustellen, die ihrer Verantwortung für Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörungen gerecht werden, den betroffenen Menschen Zugang zu Abhilfe verschafft und zukünftige Risiken zu vermeiden helfen. Vielmehr existieren bislang nur freiwillige Verhaltenskodizes und -leitlinien.

Dass freiwillige Ansätze unzureichend sind, ist im Rahmen der Umsetzung des Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung deutlich geworden. Im NAP hatte die Bundesregierung die Erwartung geäußert, dass alle Unternehmen einen Prozess zur Erfüllung der in den UN-Leitprinzipien verankerten menschenrechtlichen Sorgfalt einführen. Eine im Auftrag der Bundesregierung erstellte Studie, die in den Jahren 2018 bis 2020 in einem Monitoring überprüfte, inwieweit Unternehmen ihrer Sorgfaltspflicht nachkommen, kam jedoch zu dem Ergebnis, dass nur 13 bis 17 Prozent der Unternehmen diese Pflicht erfüllen, während sich weitere 10 bis 12 Prozent der Unternehmen „auf einem guten Weg“ zur Erfüllung des NAP befanden.[1] Vor diesem Hintergrund ist eine gesetzliche Regelung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht von Unternehmen nicht nur geboten, sondern überfällig.

Ein deutsches Gesetz zur Regelung menschenrechtlicher und umweltbezogener Sorgfaltspflichten von Unternehmen ist in europäische und internationale Rechtsentwicklungen eingebettet. Die VN-Leitprinzipien formulieren in Übereinstimmung mit der anerkannten Menschenrechtsdogmatik in ihrer ersten Säule staatliche Schutzpflichten gegenüber wirtschaftlichen Akteuren und deren Aktivitäten. Hinzu treten in der zweiten Säule die Unternehmensverantwortung für Menschenrechte und der Zugang zu Abhilfe und Rechtsschutz für Betroffene in der dritten Säule. Für die unternehmerische Verantwortung ist die in Leitprinzip 17 geforderte menschenrechtliche Sorgfalt von Unternehmen von zentraler Bedeutung. Sie verlangt von Unternehmen, tatsächliche und potenzielle menschenrechtliche Auswirkungen ihres Handelns zu ermitteln, die sich daraus ergebenden Erkenntnisse zu berücksichtigen und Folgemaßnahmen zu ergreifen, um die ergriffenen Maßnahmen nachzuhalten sowie anzugeben, wie den entsprechenden Auswirkungen begegnet wird. Vor diesem Hintergrund trägt ein

[1] Auswärtiges Amt, NAP-Monitoring: Ergebnisindikation zur Erhebung 2020, August 2020, https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2375460/543e6de4d80a95b8e26186ca4da44f27/nap-monitoring-ergebnisindikation-data.pdf

Sorgfaltspflichtengesetz zur Umsetzung der VN-Leitprinzipien bei und bietet Unternehmen rechtssichere Vorgaben für deren Befolgung.

Deutschland kommt damit seinen völkerrechtlichen Verpflichtungen aus den internationalen Menschenrechtsübereinkommen nach. So hat der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in seinem Allgemeinen Kommentar Nr. 24 zu den Staatenpflichten unter dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im Kontext mit Unternehmenstätigkeiten von 2017 klargestellt, dass ein Staat seine Verpflichtungen aus diesem Pakt verletzt, wenn er es unterlässt, angemessene Maßnahmen zur Regulierung von grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Tätigkeiten vorzunehmen.[2] In seinen Abschließenden Bemerkungen zum sechsten Staatenbericht Deutschlands vom 12. Oktober 2018 hat der Ausschuss Deutschland zudem empfohlen, ein Gesetz zu verabschieden, wonach alle „im Vertragsstaat oder in seiner Jurisdiktion ansässigen Unternehmen sowohl die mit ihren Geschäftstätigkeiten in Deutschland einhergehenden Menschenrechtsverletzungen ermitteln, ihnen vorbeugen und sie bekämpfen, wie auch jene im Ausland, und dass sie für diese Verletzungen haftbar gemacht werden“.[3]

Auf nationaler Ebene sind in den vergangenen zehn Jahren verschiedene Gesetze verabschiedet worden, die Sorgfaltspflichten von Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen verbindlich regeln. Dazu zählen neben gesetzlichen Vorgaben zur Transparenz bezüglich möglicher menschenrechtlicher Risiken und eventueller Abhilfemaßnahmen, wie z. B. der *UK Modern Slavery Act* von 2015 oder die CSR-Berichterstattungs-Richtlinie der EU (CSR-RiLi)[4] auch Gesetze, die von den Unternehmen die Einhaltung materieller Sorgfaltspflichten verlangen. Das prominenteste Beispiel dieser Gruppe ist die französische *Loi relative au devoir de vigilance* von 2017.[5] Danach sind Unternehmen einer bestimmten Größe verpflichtet, einen Sorgfaltsplan, der auch menschenrechtliche und umweltbezogene Risiken umfassen soll, aufzustellen und darüber zu berichten. In ähnlicher wenn auch etwas abgeschwächter Weise verlangt das als Verbraucherschutzrecht konzipierte niederländische *Wet zorgplicht kinderarbeid* von 2019[6], dass Unternehmen die Gefahr von Kinderarbeit in ihrer Lieferkette untersuchen und ggf. Abhilfemaßnahmen ergreifen.

---

[2] Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 24 (2017) on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities, E/C.12/GC/24, 10. August 2017, Nr. 31 ff.
[3] Abschließende Bemerkungen zum sechsten Staatenbericht Deutschlands des Ausschusses über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen, E/C.12/DEU/CO/6, 12. Oktober 2018, Nr. 8, Übersetzung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.
[4] Richtlinie 2014/95/EU, Abl. 2014 L 330/1.
[5] Journal officiel de la République Française No 74, 28 mars 2017.
[6] Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 2019, 401.

Entsprechende Entwicklungen sind auch auf EU-Ebene zu beobachten. So hat das Europäische Parlament am 10. März 2021 eine Entschließung mit Empfehlungen an die Kommission zur Sorgfaltspflicht und Rechenschaftspflicht von Unternehmen angenommen, deren Anhang einen Entwurf für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sorgfaltspflicht und Rechenschaftspflicht von Unternehmen enthält.[7] Die Europäische Kommission hat ihrerseits zwischen Oktober 2020 und Februar 2021 eine öffentliche Konsultation zu nachhaltiger Unternehmensführung durchgeführt und einen entsprechenden Gesetzgebungsvorschlag für den Herbst dieses Jahres angekündigt.[8] Daher ist für die Ausgestaltung eines deutschen Sorgfaltspflichtengesetzes auch eine zukünftige EU-Regelung von Relevanz.

Ein Gesetz zur Regelung von menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten von Unternehmen ist einerseits daran zu messen, ob es zu Veränderungen in der Unternehmenspraxis führt, die menschenrechtlichen und umweltbezogene Risiken vermeidet oder verringert bzw. bei eingetretenen Verletzungen Abhilfe schafft und ob betroffene Personen besser Zugang zu gerichtlichem Rechtsschutz erhalten. Andererseits muss ein Gesetz auch Rechtssicherheit für Unternehmen schaffen und ihnen klar aufzeigen, an welchen Vorgaben sie sich zu orientieren haben.

Der vorgelegte Entwurf der Bundesregierung für ein „Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten“ erweist sich vor diesem Hintergrund aus mehreren Gründen aus defizitär, von denen im Folgenden vier zentrale Kritikpunkte entfaltet werden.

2. Fokussierung auf Lieferketten und unmittelbare Zulieferer

Der Entwurf der Bundesregierung beschränkt sich zunächst nur auf Lieferketten. Dies ergibt sich schon aus dem Titel des Gesetzes. Es folgt zudem aus § 3 Abs.1 S. 1, wonach Unternehmen „in ihren Lieferketten die in diesem Abschnitt festgelegten menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten in angemessener Weise zu beachten“ haben. Lieferketten umfassen gem. § 2 Abs. 5 „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“. Damit wird deutlich, dass Konzernbeziehungen nur dann von der unternehmerischen Sorgfalt erfasst werden, wenn zwischen der Mutter- und Tochtergesellschaft eine Lieferbeziehung in diesem Sinne besteht. Handelt es sich um eine reine Investitionsbeteiligung gilt die Sorgfaltspflicht nach dem

[7] Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. März 2021 mit Empfehlungen an die Kommission zur Sorgfaltspflicht und Rechenschaftspflicht von Unternehmen (2020/2129(INL)), P9_TA(2021)0073.
[8] EU-Kommission startet öffentliche Konsultation zu Lieferketten und nachhaltiger Unternehmensführung, 26.10.2020, https://ec.europa.eu/germany/news/20201026-konsultation-lieferketten_de

Gesetzentwurf nicht. So dürfte die brasilianische Tochtergesellschaft von Volkswagen in keiner Lieferbeziehung zum Mutterkonzern stehen, da sie selbständig Modelle fertigt und an Endkunden ausliefert. Die Sorgfaltspflicht des VW-Konzerns erstreckt sich damit nach dem Gesetzentwurf nicht auf seine brasilianische Tochter. Die Beschränkung auf Lieferbeziehungen widerspricht indes den VN-Leitprinzipien, die in Leitprinzip 13 b) fordern, dass sich die Unternehmensverantwortung zur Achtung der Menschenrechte auf Auswirkungen bezieht, die mit der Geschäftstätigkeit des Unternehmens und nicht nur mit seinen Produkten oder Dienstleistungen verbunden sind.

Weiterhin ist zu kritisieren, dass der Gesetzentwurf die Sorgfalt von Unternehmen dem Grunde nach auf den eigenen Geschäftsbereich des Unternehmens und das Handeln eines unmittelbaren Zulieferers beschränkt. Zwar umfasst der Begriff „Lieferkette“ in § 2 Abs. 5 Nr. 3 auch den mittelbaren Zulieferer. Die wesentlichen Pflichten, die sich aus dem Gesetz ergeben, insbesondere die Risikoanalyse (§ 5), Präventionsmaßnahmen (§ 6) und Abhilfemaßnahmen gelten jedoch nur für den eigenen Geschäftsbereich und gegenüber dem unmittelbaren Zulieferer (siehe §§ 5 Abs. 1 S. 1, 6 Abs. 4 sowie 7 Abs. 1 und 2). Nur wenn das Unternehmen „substantiierte Kenntnis über eine mögliche Verletzung einer geschützten Rechtsposition oder einer umweltbezogenen Pflicht bei mittelbaren Zulieferer“ erlangt, hat es „anlassbezogen“ Risikoanalyse, Präventionsmaßmaßnahmen und Abhilfemaßnahmen auf den mittelbaren Zulieferer auszudehnen (§ 9 Abs. 3). Abgesehen davon, dass unklar ist, was unter „substantiierter Kenntnis“ zu verstehen ist und wann ein Unternehmen diese erlangt hat, führt diese rechtliche Konstruktion dazu, dass Unternehmen von einer von den VN-Leitprinzipien geforderten proaktiven Bewertung der ganzen Lieferkette Abstand nehmen werden und sich zunächst nur auf einen unmittelbaren Zulieferer konzentrieren werden, um abzuwarten, ob sie von möglichen Rechtsverletzungen durch einen mittelbaren Zulieferer substantiierte Kenntnis erlangen. Das widerspricht dem präventiven Ansatz der VN-Leitprinzipien.

Die Beschränkung auf die erste Stufe der Lieferketten steht im Widerspruch zu den VN-Leitprinzipien und stellt insoweit einen Systembruch dar.[9] Darauf hat der Verfasser der VN-Leitprinzipien, der ehemalige Sonderbeauftragte *John Ruggie* in einem Brief an die Bundesminister Altmaier, Heil und Müller auch ausdrücklich hingewiesen.[10] Zudem kennen auch andere nationale Sorgfaltspflichtengesetze keine derartige Beschränkung oder eine Differenzierung der Grade der Sorgfaltspflicht nach unmittelbarem und mittelbarem Zulieferer. Auch den auf EU-Ebene entwickelten Vorschlägen ist ein derartiger Ansatz fremd. Das von der Bundesregierung vorgeschlagene Gesetz schafft insoweit ein deutsches Sonderrecht, das zudem

[9] Vgl. auch General Assembly, The report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, A/73/163, 16 July 2018, Abs. 48.
[10] John Ruggie, Letter to Peter Altmeier, Hubertus Heil, and Gerd Müller, 9 March 2021, Punkt 1, https://shiftproject.org/wp-content/uploads/2021/03/Shift_John-Ruggie_Letter_German-DD.pdf.

dem Schutz der Menschenrechte nicht förderlich ist und deutschen Unternehmen eher schadet als nützt. Überdies trägt es zu einer Zersplitterung des gesetzlichen Rahmens zur Regelung der Sorgfaltspflicht von Unternehmen innerhalb der Europäischen Union bei.

Eine Beschränkung auf den unmittelbaren Zulieferer, d. h. die erste Stufe einer Lieferkette, führt in manchen Lieferketten dazu, dass schwere und typische Risiken für Menschenrechte nicht betrachtet werden, da diese oft am Anfang einer Lieferkette, etwa beim Rohstoffabbau zu finden sind. Zwar kann in einigen Fällen, etwa beim Bezug von Kleidungsstücken aus Textilfabriken in Südostasien der unmittelbare Zulieferer tatsächlich einen maßgeblichen Einfluss auf mögliche Rechtsverletzungen haben. In anderen Fällen, etwa beim Automobilbau ist der unmittelbare Zulieferer jedoch nicht selten ein Unternehmen in Deutschland, das bestimmte technische Komponenten produziert, so dass der menschenrechtliche problematische Rohstoffabbau bei einer Beschränkung auf die erste Stufe der Lieferkette nicht in Betracht gezogen würde.

Die Fokussierung auf den unmittelbaren Zulieferer entspricht auch nicht der Praxis der Unternehmen, die bereits ein effektives Lieferkettenmanagement auf der Basis ihrer menschenrechtlichen Sorgfalt etabliert haben. Vielmehr haben sich diese Unternehmen an den Standards der VN-Leitprinzipien orientiert und ihre Risikoanalyse entsprechend der von Leitprinzip 24 geforderten Priorisierung auf schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen fokussiert. Dass der Gesetzentwurf diesen Gedanken nicht aufgreift, wurde auch von *John Ruggie* kritisiert.[11] Damit ignoriert der Gesetzentwurf letztlich Ansätze guter Praxis von deutschen Unternehmen. Unternehmen, die sich in Erwartung des im Nationalen Aktionsplan angekündigten Gesetzes an den VN-Leitprinzipien orientiert haben, werden enttäuscht. Mehr noch, ihnen wird ggf. eine administrative Last aufgebürdet, wenn sie nun einen – aus menschenrechtlicher Sicht wenig sinnvollen – Fokus auf ihre unmittelbaren Zulieferer legen müssen.

Im Ergebnis handelt es sich bei der Fokussierung auf den unmittelbaren Zulieferer um einen gesetzgeberischen Fehler, der Unternehmen schaden kann, dem Schutz der Menschenrechte nur in begrenztem Umfang dient und keine Wettbewerbsgleichheit auf dem europäischen Binnenmarkt fördert.

3. Fehlende Haftungsregeln

Der Entwurf der Bundesregierung verzichtet auf eine ausdrückliche Regelung von zivilrechtlichen Haftungsregeln und Schadensersatzpflichten. Auch wenn die Gesetzesbegründung über die

[11] John Ruggie, Letter to Peter Altmeier, Hubertus Heil, and Gerd Müller, 9 March 2021, Punkt 4, https://shiftproject.org/wp-content/uploads/2021/03/Shift_John-Ruggie_Letter_German-DD.pdf

Motivation dieses Verzichts schweigt, ist aus begleitenden politischen Stellungnahmen zu schließen, dass der Gesetzgeber Unternehmen davor bewahren möchte, wegen einer Verletzung der gesetzlichen Sorgfaltspflichten für Rechtsverletzungen in der Lieferkette Schadensersatz leisten zu müssen. Damit fehlt dem Gesetz ein wesentliches Element wirksamer Rechtsdurchsetzung. Zugleich könnte diese gesetzgeberische Entscheidung zu erheblicher Rechtsunsicherheit beitragen, die – offenkundig *contra rationem legis* – gerade mittelständische Unternehmen einem größeren Haftungsrisiko aussetzen könnte als Unternehmen, die in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen.

Es ist in der wissenschaftlichen Literatur und der menschenrechtlichen Praxis anerkannt, dass die Sanktionierung der Verletzung von menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten von Unternehmen durch eine zivilrechtliche, d. h. deliktische Haftung zum Schutz der Menschenrechte beitragen und den Betroffenen Zugang zu Abhilfe verschaffen kann.[12] Die Bedeutung zivilrechtlicher Haftung für den Schutz der Menschenrechte wird auch in den VN-Leitprinzipien betont. Dieser Gedanke findet sich auch in Artikel 8 des zweiten überarbeiteten Entwurfs für ein rechtsverbindliches Instrument zur Regelung von transnationalen Konzernen und anderen Wirtschaftsunternehmen mit Blick auf Menschenrechte, der im Rahmen einer zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe des Menschenrechtsrats der Vereinten Nationen entwickelt wurde.[13] In gleicher Weise sollen nach Art. 19 Absatz 2 des Richtlinienvorschlags des Europäischen Parlaments vom 10.3.2021 die Mitgliedstaaten der EU verpflichtet werden, eine Regelung vorzuhalten, nach der Unternehmen für Schäden aus Menschenrechtsverletzungen haften, die sie oder Unternehmen, die sie kontrollieren, durch Handeln oder Unterlassen verursacht haben, oder zu deren Verursachung sie beigetragen haben. Damit wird deutlich, dass der Verzicht auf eine Haftungsregelung jedenfalls nicht mit internationalen Vorgaben und Entwicklungen auf EU-Ebene vereinbar ist.

Der als Zugeständnis an Unternehmen gemeinte Verzicht auf eine ausdrückliche Haftungsregelung könnte sich jedoch in sein Gegenteil umkehren. Zunächst ist festzuhalten, dass die fehlende Regelung im Gesetzesentwurf eine deliktische Haftung gerade nicht ausschließt. Vielmehr können deutsche Unternehmen – wie bereits jetzt – nach den allgemeinen Regeln des Deliktsrechts wegen der Verletzung von Sorgfaltspflichten vor deutschen Gerichten verklagt werden. Wenn der Schadensort im Ausland liegt, findet dabei bekanntermaßen gem. Art. 4 Abs. 1 Rom II-VO regelmäßig das am Schadensort geltende Recht Anwendung. Hieran ändert das Sorgfaltspflichtengesetz nur dann etwas, wenn es als Eingriffsnorm gem. Art. 16 Rom II-VO angesehen wird. Hierzu verhält sich der Gesetzesentwurf nicht ausdrücklich. Es scheint jedoch

[12] Nadia Bernaz, Business and Human Rights, London und New York 2017, S. 257 ff; Marie von Falkenhausen, Menschenrechtsschutz durch Deliktsrecht, Tübingen 2020, S. 338 ff.

[13] Open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights, Second revised draft legally binding instrument to regulate, in international human rights law, the activities of transnational corporations and other business enterprises, 6 August 2020.

nicht ausgeschlossen, dass ein im Streitfall angerufenes Gericht diese Auffassung vertritt oder dem EuGH diese Frage vorliegt, der sie wiederum entsprechend beantworten könnte. Das Gericht würde zur Bestimmung des Sorgfaltspflichtmaßstabs dann auf das deutsche Sorgfaltspflichtengesetz abstellen. In diesem Fall könnte sich das beklagte Unternehmen gegen den Vorwurf der Sorgfaltspflichtverletzung mit dem Hinweis verteidigen, dass es die nach dem Sorgfaltspflichtengesetz erforderlichen Maßnahmen getroffen habe, die sich – wie gezeigt - regelmäßig nur auf den ersten Zulieferer beziehen. Diese Verteidigungsmöglichkeit bliebe Unternehmen, die aufgrund ihrer Größe nicht in den Anwendungsbereich des Sorgfaltspflichtengesetzes fallen würde, verwehrt. Sie müssten sich vielmehr auf der Basis des jeweils anwendbaren und ihnen zumeist nicht bekannten ausländischen Rechts verteidigen. Damit wird deutlich, dass das Sorgfaltspflichtengesetz große Unternehmen privilegieren kann, indem es ihnen bei zivilrechtlichen Schadensersatzklagen eine Verteidigungsmöglichkeit verschafft, die kleineren Unternehmen nicht zur Verfügung stehen würde.

Auch wenn das Sorgfaltspflichtengesetz nicht als Eingriffsnorm verstanden wird, führt der Verzicht auf eine im Gesetz ausdrücklich normierte Haftungsregelung nicht dazu, dass Unternehmen sich keinen zivilrechtlichen Schadensersatzansprüchen ausgesetzt sehen werden. Es könnte dann aber die paradoxe Situation entstehen, dass ein Unternehmen einerseits die Pflichten nach dem Sorgfaltspflichtengesetz erfüllt hat, sich andererseits bei einem Schadensersatzprozess aber nicht sicher sein können, ob diese Pflichten im anwendbaren ausländischen Recht überhaupt relevant sind. Dadurch würde der vom Gesetzgeber beabsichtigte Schutz von Unternehmen vor zivilrechtlichen Schadensersatzklagen in sein Gegenteil verkehrt. In jedem Fall trägt der Gesetzentwurf so zu erheblicher Rechtsunsicherheit bei.

Im Ergebnis zeigt sich, dass durch den Verzicht auf Haftungsregelungen im Gesetzentwurf diesem nicht nur ein wirkungsvoller Durchsetzungsmechanismus fehlt, sondern dass dieser auch zu Rechtsunsicherheit und möglicherweise einer ungewollten Privilegierung von Unternehmen, die in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen, gegenüber kleineren Unternehmen führen kann. Auch insoweit muss von einem gesetzgeberischen Fehler gesprochen werden.

4. Personeller Anwendungsbereich

§ 1 Abs. 1 des Gesetzentwurfs beschränkt seinen Anwendungsbereich zunächst auf Unternehmen mit 3.000 Beschäftigten und dehnt diesen ein Jahr später auf Unternehmen mit 1.000 Beschäftigen aus. Diese Grenzen sind willkürlich gewählt und dem Rechts- und Wirtschaftsverkehr weitgehend fremd. Es wird weder auf die anerkannten Unternehmensgrößen des § 267 HGB abgestellt noch auf andere Abgrenzungen wie z. B. § 1 Abs. 1 MitbestG. Durch die Beschränkung des Anwendungsbereichs werden nur rund 600 Unternehmen bzw. ab 2024

ca. 2.800 Unternehmen vom Sorgfaltspflichtengesetz erfasst. Eine große Zahl von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten und Produktionsbeziehungen deutscher Unternehmen würde damit vom Sorgfaltspflichtengesetz nicht berücksichtigt.

Es ist allerdings zu erwarten, dass viele große Unternehmen die ihnen nach dem Gesetz obliegenden Pflichten mit Hilfe von allgemeinen Geschäfts- und Einkaufsbedingungen auch an ihre in Deutschland ansässigen unmittelbaren Zulieferer weitergeben werden. Dadurch würden diese Unternehmen faktisch auch an die Pflichten nach dem Sorgfaltspflichtengesetz gebunden. Wie unter 3. gezeigt, bliebe ihnen jedoch die durch das Gesetz möglicherweise vermittelte Verteidigungsmöglichkeit in einem Schadensersatzprozess verwehrt.

Hinzukommt die im Nationalen Aktionsplan formulierte Erwartung der Bundesregierung, dass bis zum Jahr 2020 mindestens 50 % aller in Deutschland ansässigen Unternehmen mit über 500 Beschäftigten die wesentlichen Elemente menschenrechtlicher Sorgfalt in ihre Unternehmensprozesse integriert haben. Sollte dieses Ziel nicht erreicht werden, kündigte die Bundesregierung weitergehende Schritte bis hin zu gesetzlichen Maßnahmen an. In diesem Zusammenhang wurde auch darauf hingewiesen, dass weitere Maßnahmen ggf. auch Unternehmen mit geringerer Mitarbeiterzahl erfassen könnten.[14] Diese Ankündigungen im NAP schufen einen Vertrauenstatbestand, der durch die nunmehr deutlich höhere Grenze des Anwendungsbereichs verletzt würde: Unternehmen, mit mehr als 500 Beschäftigten durften auf der Grundlage des Nationalen Aktionsplans annehmen, dass sie sich einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Unternehmen der gleichen Größenordnung verschaffen würden, wenn sie im Vorgriff auf eine erwartbare gesetzliche Regelung die wesentlichen Elemente menschenrechtlicher Sorgfalt in ihre Unternehmensprozesse integrierten. Sie konnten nicht davon ausgehen, dass sie von einem entsprechenden Gesetz nicht erfasst würden. Vielmehr mussten sie annehmen, dass ggf. sogar noch kleinere Unternehmen erfasst werden würden. Wenn diese Unternehmen nunmehr aufgrund ihrer Größe nicht in den Anwendungsbereich des Sorgfaltspflichtengesetzes fallen, wird sich der erwartete Wettbewerbsvorteil nicht realisieren. Evtl. bereits getätigte Investitionen und Bemühungen zur Achtung der Menschenrechte werden vom Gesetzgeber nicht gewürdigt.

Problematisch ist schließlich auch, dass der Anwendungsbereich auf in Deutschland inkorporierte Unternehmen beschränkt ist („Unternehmen ungeachtet ihrer Rechtsform, die ihre Hauptverwaltung, ihre Hauptniederlassung, ihren Verwaltungssitz oder ihren satzungsmäßigen Sitz im Inland haben“). Damit werden Unternehmen, die ihren Sitz im Ausland, insbesondere auch außerhalb der EU, haben und im Inland aber Waren und Dienstleistungen anbieten, nicht erfasst.

[14] Bundesregierung, Nationaler Aktionsplan Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte 2016 - 2020, S. 10.

Diese Unternehmen stehen jedoch im Wettbewerb mit in Deutschland inkorporierten Unternehmen aus dem gleichen Sektor. Indem der Gesetzentwurf – anders als der *Modern Slavery Act* oder das *Wet Zorgplicht Kinderarbeid* – nicht auf das Marktprinzip abstellt, führt er zu einer Wettbewerbsverzerrung.

Im Ergebnis bewirkt der eingeschränkte Anwendungsbereich nicht nur einen geringeren Schutz der Menschenrechte, sondern privilegiert auch große Unternehmen gegenüber mittelständischen Unternehmen, die in Erwartung einer gesetzlichen Regelung bereits freiwillig Standards menschenrechtlicher Sorgfalt erfüllen.

5. Umweltbezogene Sorgfaltspflichten

Der Gesetzentwurf beschränkt sich nicht nur auf mögliche Verletzungen menschenrechtlich geschützter Rechtspositionen, sondern bezieht auch umweltbezogene Sorgfaltspflichten ein. Das ist zu begrüßen, da Beispiele aus der Praxis zeigen, dass Menschenrechtsverletzungen oft mit Zerstörungen oder Verschmutzungen der natürlichen Umwelt einhergehen.

Der Gesetzentwurf beschränkt die umweltbezogene Sorgfaltspflicht allerdings auf zwei Umweltabkommen, die umweltbezogene Risiken nur sehr punktuell adressieren: Es handelt sich um das Übereinkommen von Minamata über Quecksilber und das Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe. Beide Abkommen beziehen sich zwar auf nicht unerhebliche Umweltgefahren, erfassen jedoch nur einen kleinen Anwendungsbereich. Unternehmen könnten auf dieser Grundlage zu dem Schluss kommen, dass sie ihren umweltbezogenen Sorgfaltspflichten in ihren Lieferbeziehungen genügen, wenn sie die mit Quecksilber und persistenten organischen Schadstoffen verbundenen Umweltrisiken berücksichtigen. Damit könnten wesentlich relevantere Umweltgefahren aus dem Blick und insbesondere auch das örtlich anwendbare Umweltrecht in den Hintergrund geraten. Verschmutzungen von Wasser, Boden oder Luft, die zudem oft zu einer Verletzung von menschenrechtlich geschützten Rechtsgütern führen können, würden so u.U. nicht hinreichend berücksichtigt. Vor diesem Hintergrund ist die Definition der umweltbezogenen Sorgfaltspflicht im Gesetzentwurf nicht ausreichend.

6. Bewertung der Änderungsanträge

Der Antrag der Fraktion Die Linke „Sorgfaltspflichtengesetz grundlegend nachbessern – Menschenrechte in Lieferketten wirksam schützen“ (BT-Drs. 19/29279) enthält keine konkreten

Änderungsvorschläge in Bezug auf den Gesetzentwurf, greift jedoch einige der oben dargestellten Defizite des Gesetzentwurfs in allgemeiner Form auf.

Die dem Ausschuss vorliegenden Änderungsanträge der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Ausschuss-Drs. 19(11)1085) beziehen sich dagegen direkt auf die hier dargestellten Defizite.

Änderungsantrag Nr. 1 „Reichweite der Sorgfaltspflicht“ würde zum einen die Beschränkung der Sorgfaltspflicht auf Lieferketten beseitigen und zum anderen die Fokussierung auf unmittelbare Zulieferer aufgeben. Stattdessen würde die Reichweite der Sorgfaltspflicht neben dem eigenen Tun, Dulden oder Unterlassen des Unternehmens auch das Tun, Dulden oder Unterlassen von Dritten erfassen, „die mit der gewerblichen oder selbstständigen beruflichen Tätigkeit des Unternehmens verbunden sind, soweit sich das Tun, Dulden oder Unterlassen des Dritten nachteilig auf Menschenrechte und Umwelt auswirkt oder auswirken kann und das Unternehmen den Dritten tatsächlich beeinflusst oder auf geeignete Weise beeinflussen kann.“ (§ 3a Abs. 2). Der Änderungsvorschlag greift damit den allgemeinen Standard der VN-Leitprinzipien auf, nach dem die Sorgfaltspflicht grundsätzlich die gesamte Liefer- und Wertschöpfungskette umfasst, macht jedoch deutlich, dass die Sorgfaltspflicht nur so weit reicht, wie eine tatsächliche Einflussmöglichkeit besteht. Damit wird von Unternehmen nichts Unmögliches verlangt. Zugleich werden auch Tochterunternehmen, die nicht in einer Lieferbeziehung zum verpflichteten Unternehmen stehen, in die Sorgfaltspflicht einbezogen. Durch die Annahme dieses Änderungsantrags würde ein wesentliches Defizit des Gesetzentwurfs beseitigt.

Änderungsantrag Nr. 2 „Haftung“ schlägt die Einfügung eines Abschnitts zu „Schadensersatz und Zivilprozess“ mit fünf neuen Vorschriften zur zivilrechtlichen Haftung sowie einen neuen Gerichtsstand des Sachzusammenhangs bei Klagen nach dem Sorgfaltspflichtengesetz (§ 23a ZPO) vor. In ihrer Summe würden diese Vorschriften dem Sorgfaltspflichtengesetz ein wirkungsvolles zivilrechtliches Sanktionsinstrument hinzufügen, das den menschenrechtlichen Anforderungen an Zugang zu Abhilfe genügen und Anreize für Unternehmen zur Befolgung der Sorgfaltspflichten bieten würde. Da der Haftungstatbestand als eigenständige Norm ausgestaltet (§ 12) und als Eingriffsnorm konstruiert ist (§ 16), würden die oben angesprochenen Rechtsunsicherheiten jedenfalls für die Unternehmen, die dem Anwendungsbereich des Gesetzes unterfallen, beseitigt. Der Vorschlag enthält mit den Vorschriften zur gesetzlichen Vermutung (§ 13) und dem Auskunftsanspruch des Geschädigten (§ 14) zudem wichtige Instrumente zur effektiven Rechtsdurchsetzung und zum Zugang zu Abhilfe für Betroffene sowie mit der Anerkennung von besonderen Fachverbänden für unternehmerische Sorgfalt (§ 15) eine hilfreiche Unterstützung für Unternehmen bei der Erfüllung der gesetzlichen Pflichten. Mit der Einführung des Gerichtsstands des Sachzusammenhangs würde die prozessuale Geltendmachung der zivilrechtlichen Schadensersatzansprüche erleichtert. Im Ergebnis würde der

Änderungsvorschlag das oben skizzierte Defizit des Gesetzentwurfs bezüglich des Verzichts auf eine Haftungsregelung beheben.

Änderungsantrag Nr. 3 „Umwelt“ würde die umweltbezogenen Sorgfaltspflichten des Unternehmens gem. § 2 Abs. 3 erweitern und sich auch „auf nachteilige Auswirkungen auf die natürlichen Funktionen der Umweltmedien Luft, Boden, Wasser, biologische Vielfalt und globales Klima, die geeignet sind Gefahren für den Einzelnen und das Wohl der Allgemeinheit herbeizuführen“ beziehen. Dabei sollen insbesondere das örtliche Recht und zwei weitere Umweltabkommen beachtet werden. Diese Änderung würde die umweltbezogene Sorgfaltspflicht erweitern und durch den Bezug auf konkret genannte Umweltmedien und das vor Ort geltende Recht deutlich machen, dass die Fokussierung auf Quecksilber und persistente organische Schadstoffe nicht ausreichen. Insoweit könnte auch die oben unter 5. dargestellte Problematik des Gesetzentwurfs beseitigt werden.

Änderungsantrag Nr. 4 „Anwendungsbereich“ würde den personellen Anwendungsbereich des Gesetzes auf Unternehmen der Kategorie „große Unternehmen“ gem. § 267 Abs. 3 HGB ausdehnen. Zugleich soll es auch für Unternehmen gelten, die nicht in Deutschland inkorporiert sind, wenn sie im Inland Waren und Dienstleistungen über einen Zeitraum von 12 Monaten anbieten oder nachfragen. Zugleich wird der Anwendungsbereich des Gesetzes auf Unternehmen der Größenkategorie der „Mittleren Unternehmen“ im Sinne des § 267 Abs. 2 HGB erweitert, sofern deren Geschäftstätigkeiten besondere Risiken aufweisen, wenn sie bestimmte Produkte aus dem Ausland anbieten, verarbeiten oder in den Verkehr bringen. Die erstgenannte Kategorie geht über den im NAP explizit erwähnte Größenordnung hinaus und würde somit auch Unternehmen erfassen, die sich bislang auf der Basis des NAP nicht veranlasst sehen mussten, in Antizipation einer gesetzlichen Regelung menschenrechtliche (Sorgfaltspflichten zu erfüllen. Das unter 4. angesprochene Problem würde durch diese Regelung indes behoben. Zudem würde die Erweiterung auf in Deutschland nicht inkorporierte Unternehmen, die jedoch im Inland mit deutschen Unternehmen konkurrieren, zu der geforderten Wettbewerbsgleichheit beitragen.

Im Ergebnis würde eine Annahme der Änderungsanträge die hier aufgezeigten Defizite weitgehend beheben.

Erlangen, den 12. Mai 2021

Prof. Dr. Markus Krajewski

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)**1122**

12. Mai 2021

Schriftliche Stellungnahme

Robert Grabosch, Berlin

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2021 um 12:00 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf für ein Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten - BT-Drucksache 19/28649

b) Antrag der Abgeordneten Michel Brandt, Eva-Maria Schreiber, Heike Hänsel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Sorgfaltspflichtengesetz grundlegend nachbessern - Menschenrechte in Lieferketten wirksam schützen - BT-Drucksache 19/29279

siehe Anlage

SCHWEIZER LEGAL

Stellungnahme

zum Regierungsentwurf des Sorgfaltspflichtengesetzes

Datum: 12. Mai 2021
Für: Ausschuss für Arbeit und Soziales, Deutscher Bundestag
Verfasser: Rechtsanwalt Robert Grabosch, Schweizer Legal

Zusammenfassung

- Das Sorgfaltspflichtengesetz ist im internationalen Vergleich beachtlich und gut gelungen. Die Risikodefinitionen erfassen die häufigsten, wichtigsten Verletzungen von Rechtspositionen und lassen sich in bestehende Managementprozesse integrieren. Die Kriterien der Angemessenheit und Priorisierung ermöglichen eine Fokussierung auf Sachverhalte, in denen Bemühungen besonders angezeigt und aussichtsreich sind. Die Elemente der Sorgfalt samt Regelbeispielen entsprechen den Vorgaben der UN-Leitprinzipien. Die Reichweite der regelmäßigen Risikoanalyse bleibt zwar deutlich hinter ihnen zurück; doch ist wegen der anlassbezogenen Sorgfaltspflichten mit zunehmenden, dauerhaften Verbesserungen der Risikolage überall in den Lieferketten zu rechnen. Der Durchsetzungsmechanismus ist stark.
- Nach Verabschiedung des Gesetzes wird sich jede Bundesregierung mit beachtlichem Gewicht in der EU sowie im UN-Treaty-Prozess einbringen und das *level playing field* international ausweiten können, damit Menschenrechtsschutz in Lieferketten zu einem global harmonisierten Standard wird.
- Der persönliche Anwendungsbereich sollte auf ausländische, in Deutschland geschäftstätige Unternehmen erstreckt werden.
- Unter welchen Umständen konzernzugehörige Unternehmen zum „eigenen Geschäftsbereich“ eines sorgfaltspflichtigen Unternehmens zählen, geht aus dem Regierungsentwurf bisher nicht klar hervor.
- Der Regierungsentwurf schöpft noch nicht das Potential der Präzisierung gesetzlicher Pflichten durch öffentlich-private Ko-Regulierung in ambitionierten Multi-Stakeholder-Initiativen aus.
- Die Prozessstandschaft führt zwar zu prozessualen Verbesserungen. Erhebliche Hindernisse bei der Führung internationaler Zivilverfahren in komplexen Menschenrechtsfällen baut sie jedoch nicht ab; mit einer Vielzahl von Klagen ist nicht zu rechnen.

1. **Vorbemerkung**
2. **Anwendungsbereich: ausländische Unternehmen**
3. **Größenschwelle: Im Ausland tätige Arbeitnehmer, Auszubildende und Teilzeitarbeiter**
4. **Tochterunternehmen im eigenen Geschäftsbereich**
5. **Multi-Stakeholder-Initiativen stärken**
6. **Prozessstandschaft und Antragsbefugnis von NRO**
7. **Häufung von Anspruchsgrundlagen im deutschen Recht**
8. **Verantwortung für mittelbare Zulieferer**
9. **ILO-Übereinkommen 169 »Indigene Völker«**
10. **Rückzug, Marktmacht und *single sources***
11. **Konzernberichterstattung**

1. Vorbemerkung

Seit jeher zeigt sich, dass Unternehmen im Spannungsfeld kollidierender Pflichten Schäden verursachen können, für deren Vermeidung es zu wenige Anreize gibt. Geschäftsleiter müssen für die Einhaltung der anwendbaren Gesetze sorgen, doch diese sind (insbesondere im Ausland) häufig unklar oder lückenhaft; zugleich müssen sie mit den Mitteln des Unternehmens sparsam umgehen, sie nicht für freiwillige und im Alleingang kaum effektive CSR-Maßnahmen verwenden. In der betriebswirtschaftlichen Managementlehre wird die Diskussion um die Verantwortung von Unternehmen für Menschenrechte und Umweltbelange bereits seit Jahrzehnten geführt. Und doch hat die Globalisierung nicht zu einer Klärung sondern zu einer Diffusion der freiwilligen Verantwortung und der rechtlichen Verantwortlichkeit von Unternehmen geführt.

Gesetzgeber vielerorts haben darauf inzwischen mit Sorgfaltspflichtengesetzen reagiert.[1] Hierzu zählen die Kimberley-Verordnung der EU zu Konfliktdiamanten (2002), die Konfliktmineralienpflichten im Dodd-Frank Act der USA (2008), der California Transparency in Supply Chains Act, die Modern Slavery Acts des Vereinigten Königreichs (2015), von Australien (2019) und New South Wales (2019), die Holzhandels- und Konfliktmineralien-Verordnungen und die CSR-Berichtsplichten der EU (2012, 2014), die französische *Loi de vigilance* (2017) inklusive einer zivilrechtlichen Haftung von Unternehmen, und die niederländischen Sorgfaltspflichten gegen Kinderarbeit (2017), das als Sanktionen Bußgelder bis zu 870.000 € und die Inhaftnahme von Geschäftsleitern vorsieht. Auch im mexikanischen Parlament wird inzwischen ein Gesetzesvorschlag mit materiellen Mindestanforderungen für einen breiten Teil der Wirtschaft erörtert [2]. In der Abwesenheit derartiger gesetzlicher Regelungen entwickelt die Rechtsprechung in zahlreichen Ländern menschenrechtliche Pflichten von Unternehmen.

Das Ziel dieser weltweiten Bewegung, in der sich Deutschland mit dem Sorgfaltspflichtengesetz vorn einreiht, sollte letztlich eine länderübergreifende, harmonisierte Anhebung der Anforderungen sein. Der Regierungsentwurf hat im Vergleich zu bestehenden ausländischen Regelungen viele Stärken und wird für viele ausländische Gesetzgeber ein Vorbild sein. Die Bundesregierung wird sich nach der Verabschiedung dieses Gesetzes in den Entwicklungen auf der EU-Ebene sowie im UN Treaty-Prozess mit beachtlichem Gewicht einbringen können, um so das *level playing field* international auszuweiten.

Auch in der Wirtschaft setzt sich zunehmend die Ansicht durch, dass Unternehmen mit Risiken für Menschenrechte auch tiefer in ihren Lieferketten umgehen können und müssen. Blackrock fordert mittlerweile die Etablierung von Sorgfaltsprozessen von allen Unternehmen, in die es investiert:

---

[1] *Grabosch*, Unternehmen und Menschenrechte: Gesetzliche Verpflichtungen zur Sorgfalt im weltweiten Vergleich, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2019: deutsch, englisch.
[2] Der Vorschlag ist abrufbar unter: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/112449; siehe dazu Sanabria, Diana; Schönfelder, Daniel: *Recognising Nuances: Mandatory Human Rights Due Diligence in Mexico and Colombia, VerfBlog,*2021/4/21, https://verfassungsblog.de/recognising-nuances/

„Unmanaged potential or actual adverse human rights issues can not only harm the people directly affected, but also expose companies to significant legal, regulatory, operational, and reputational risks.“[3] Der Druck der Finanzmarktakteure auf Unternehmen, menschenrechtliche Sorgfaltspflichten einzuhalten, dürfte durch Art. 18 der neuen EU-Taxonomie Verordnung noch steigen – er verlangt von sich als “nachhaltig” bezeichnenden Finanzprodukten, menschenrechtliche Aspekte einzubeziehen.

Sorgfalt wird bisher im Alleingang angewandt, von vielen, aber zu wenigen Unternehmen. Dies ist mühsam und hat nicht immer Erfolg. Wenn sich der Großteil der Unternehmen nach der Verabschiedung des Gesetzes seiner Anwendung widmet, werden sie sich voraussichtlich der gemeinsamen Erarbeitung von Lösungen widmen. So können sich etwa effiziente Vertragsklauseln für Lieferketten und der Einsatz der Blockchain-Technologie für die Rückverfolgbarkeit von Rohstoffen und die Zuordnung von Beschwerdefällen nur dann international durchsetzen, wenn sie zumindest branchenweit etabliert sind. So wird das Sorgfaltspflichtengesetz den Unternehmen einen eindeutigen Anstoß geben, sich einen internationalen Vorsprung zu sichern.

Mit dem Sorgfaltspflichtengesetz gibt Deutschland auch einen internationalen Anstoß für den globalen Zusammenhalt. Die Lebensumstände von Menschen weltweit, die unseren Konsum und unseren Wohlstand ermöglichen, sind Belange unserer Gesellschaft insgesamt. Andauernde Tragödien wie die flüchtender Menschen im Mittelmeer werden nicht abreißen, solange es keine rechtlichen Anreize für die Minimierung wesentlicher Risiken in den Lieferketten gibt. Lieferketten werden dadurch letztlich auch stabiler und verlässlicher.

2. Anwendungsbereich: ausländische Unternehmen

Es wäre im Interesse deutscher Unternehmen, den Anwendungsbereich des Gesetzes auch auf ausländische Unternehmen zu erstrecken, deren **Geschäftstätigkeit auf den deutschen Markt ausgerichtet** ist. Damit würde auch ein Anreiz zur Abwanderung aus Deutschland ausgeschlossen.

Vorschläge für eine Erfassung von Unternehmen ohne Sitz in Deutschland

Anknüpfungsmerkmal könnte der Begriff der **Betriebsstätte im Sinn des § 12 der Abgabenordnung** sein. Von einer Betriebsstätte in Deutschland hängt u.a. die beschränkte oder unbeschränkte Steuerpflicht ausländischer Unternehmen ab. Die Vorschrift zählt beispielhaft folgende Betriebsstätten auf:

1. die Stätte der Geschäftsleitung,*
2. Zweigniederlassungen,
3. Geschäftsstellen,
4. Fabrikations- oder Werkstätten,
5. Warenlager,
6. Ein- oder Verkaufsstellen,
7. Bergwerke, Steinbrüche und andere Stätten der Gewinnung von Bodenschätzen,
8. Bauausführungen oder Montagen die länger als sechs Monate dauern.

* Nr. 1 ist in § 1 Abs. 1 des Regierungsentwurfs bereits durch die Anknüpfungsmerkmale „Verwaltungssitz“ und „Hauptverwaltung“ erfasst.

Mindestens das Anknüpfungsmerkmal der Zweigniederlassung sollte in § 1 Abs. 1 aufgenommen werden. Es handelt sich dabei um feste Geschäftseinrichtungen, die im Handelsregister zu veröffentlichen sind und von der Hauptniederlassung zwar organisatorisch deutlich selbständig sind,

[3] www.blackrock.com/corporate/literature/publication/blk-commentary-engagement-on-human-rights.pdf.

bspw. eine eigene Produktsparte führen, jedoch nicht von einem eigenständigen Rechtsträger (etwa einem Tochterunternehmen) betrieben werden.

Als weiteres Anknüpfungsmerkmal empfiehlt sich **das regelmäßige (d.h. etwa zweimal im Jahr) Anbieten von Produkten oder Dienstleistungen auf dem deutschen Markt**.

Ausländische Sorgfaltspflichtengesetze gehen ähnlich weit

Auch Gesetzgeber anderer Länder haben Sorgfaltspflichtengesetze gestaltet, die für ausländische Unternehmen gelten:

- Das niederländische *Wet Zorgplicht Kinderarbeid* gilt für alle deutschen und anderen ausländischen Unternehmen, unabhängig von ihrer Größe, die „Waren oder Dienstleistungen an niederländische Endverbraucher verkaufen oder liefern“. [4] Es sieht eine dem Regierungsentwurf entsprechende Sorgfaltspflicht vor: wenn Unternehmen aus ihnen „vernünftigerweise zugänglichen“ Quellen Kenntnis eines Risikos der Kinderarbeit irgendwo in ihren Lieferketten erlangen können, müssen sie einen Plan der Risikominimierung erarbeiten und implementieren; Verstöße werden mit Bußgeldern bis zu 870.000 € und im Falle des wiederholten Verstoßes mit Inhaftnahme der Geschäftsleiter sanktioniert. Aus den niederländischen Gesetzesunterlagen ergibt sich, dass zwei Warenlieferungen in die Niederlande pro Jahr genügen.
- Die Berichtspflicht zu Sorgfaltsmaßnahmen gegen moderne Formen der Sklaverei nach dem California Transparency in Supply Chains Act gilt für Unternehmen weltweit, die mehr als 500,000 US$ Umsatz in Kalifornien pro Jahr erzielen.
- Die Berichtspflichten im Vereinigten Königreich, in Australien und in New South Wales zu modernen Formen der Sklaverei gelten auch für ausländische Unternehmen, die in dem jeweiligen Land „geschäftstätig“ sind.[5]
- Auch die europäischen Sorgfaltspflichten bezüglich des Handels mit Holz und Konfliktmineralien gelten für alle Importeure, egal welcher Staatszugehörigkeit.
- Der Vorschlag des Europäischen Parlaments für ein EU-Lieferkettengesetz sieht ebenfalls bereits vor, dass Sorgfaltspflichten auf Unternehmen anzuwenden sein sollen, die auf dem Markt der EU agieren oder Produkte verkaufen.[6]

Die **EU-Grundfreiheiten** stehen einer Ausweitung von Sorgfaltspflichten nicht entgegen. Zwar dürfte das Sorgfaltspflichtengesetz bei Verknüpfung mit der Geschäftstätigkeit in Deutschland wohl eher als produkt- denn als verkaufsbezogene Regelung einzuordnen und damit eine Berührung der Warenverkehrsfreiheit gegeben sein.[7] Mögliche Beeinträchtigungen der Grundfreiheiten lassen sich aber mit dem Menschenrechtsschutz rechtfertigen,[8] insbesondere vor dem Hintergrund, dass der EuGH auch den Schutz von Grundrechten bereits als Rechtfertigungsgrund anerkannt hat[9] und Art. 3 Abs. 5 EUV die EU zum Schutz der Menschenrechte und gerechtem Handel verpflichtet.

---

[4] Art. 4 Abs. 1 S. 2 des Wet Zorgplicht Kinderarbeid.

[5] Sec. 54(12) UK Modern Slavery Act 2015: “a body corporate (wherever incorporated) which carries on a business, or part of a business, in any part of the United Kingdom”. Das UK Home Office hat hierzu in einem Leitfaden lediglich erklärt, dass das der bloße Besitz von Anteilen an einem Unternehmen im Vereinigten Königreich noch nicht genüge.

[6] Art. 2 Nr. 3 S. 1 des EU-Parlamentsvorschlags: “when they operate in the internal market selling goods or providing services”.

[7] Vgl. zum ähnlichen österreichischen Entwurf für ein Sozialverantwortungsgesetz: *Lachmayer*, Analyse europarechtlicher Probleme des SZVG-E, S. 31

[8] Vgl. Zum sogar Warenverkehrsverbote vorsehenden österreichischen Entwurf für ein Sozialverantwortungsgesetz: *Lachmayer*, Analyse europarechtlicher Probleme des SZVG-E, S. 32 ff.

[9] Siehe EuGH, 12.6.2003, C-112/00, *Schmidberger*, Slg. 2003, I-5659, Rz. 74; zum Schutz der Rechte des Kindes EuGH, 14.2.2008, C-244/06, Dyamic Medien, Rz. 42.

Wie kann vollstreckt werden?

Die Vollstreckung von Bußgeldbescheiden gegen ausländische Unternehmen ist jedenfalls dann möglich, wenn das ausländische Unternehmen in Deutschland Vermögen hat. Hierzu zählen Bankkonten und Warenlager, aber auch gegen deutsche Unternehmen gerichtete Kaufpreisforderungen. Für die Vollstreckung von Bußgeldern stehen der Behörde sämtliche Maßnahmen des Vollstreckungsrechts zur Verfügung. Häufig dürften Kaufpreisforderungen aus fortlaufenden Lieferungen an deutsche Unternehmen gepfändet werden können.

Für die Vollstreckung behördlicher Bußgelder gilt innerhalb der EU der Rahmenbeschluss des Rates 2005/2014/JI über die Anwendung des Grundsatzes der Gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen (Rahmenbeschluss Geldsanktionen). Demnach werden grundsätzlich in einem Mitgliedstaat erlassene Bußgeldbescheide innerhalb der EU anerkannt und vollstreckt. Die Mitgliedsstaaten haben die Möglichkeit, wie Deutschland einen Vorbehalt zu erklären: Die deutschen Vollzugsbehörden vollstrecken einen ausländischen Bußgeldbescheid nur, wenn dasselbe sanktionierte Verhalten auch nach in Deutschland geltendem Recht bußgeldbewehrt oder strafbar ist.

3. Größenschwelle: Im Ausland tätige Arbeitnehmer, Auszubildende und Teilzeitarbeiter

Bezüglich § 1 Abs. 1 sind

- im Ausland beschäftigte Arbeitnehmer,
- Auszubildende und
- Teilzeitarbeiter

offenbar mitzuzählen. (Argumente: Umkehrschluss zu § 267 Abs. 5 HGB und § 23 Abs. 1 S. 4 KüSchG: Dort ist ausdrücklich vorgesehen, dass Azubis unberücksichtigt bleiben und Teilzeitkräfte anteilig zählen. Bei der Größenschwelle des § 1 Abs. 1 MitbestG wird davon ausgegangen, dass im Ausland beschäftigte Arbeitnehmer mitzuzählen sind.)

Falls der Gesetzgeber ein anderes Verständnis beabsichtigt, wäre eine Klarstellung wünschenswert.

4. Tochterunternehmen im eigenen Geschäftsbereich

Erhebliche Unsicherheit besteht bezüglich der Frage, unter welchen Umständen Tochterunternehmen zum „eigenen Geschäftsbereich“ (§ 2 Abs. 6) des sorgfaltspflichtigen Unternehmens gehören, das Unternehmen Sorgfalt also auch dann auf seine Tochter anwenden muss, wenn diese nicht unmittelbarer Zulieferer ist.

Die Definition des eigenen Geschäftsbereichs in § 2 Abs. 6 S. 1 stellt auf „Tätigkeiten einer Gesellschaft“ ab. Hier kommt ein Zurechnungsmerkmal zum Ausdruck. Fraglich ist, ob Tätigkeiten im Geschäftsbereich von Tochterunternehmen (zugleich auch) dem Mutterunternehmen zugerechnet werden können. Das gesellschaftsrechtliche Trennungsprinzip steht einer Zurechnung von Tätigkeiten zum Tochterunternehmen und zugleich zum Mutterunternehmen nicht entgegen.[10] Denn dieses besagt lediglich, dass gegen eine Kapitalgesellschaft gerichtete Ansprüche nicht auch gegen dessen Gesellschafter durchgesetzt werden können. Dies bedeutet nicht, dass Verhalten oder Wissen nicht mehreren Personen zugleich zugerechnet werden kann.

---

[10] Vgl. *Denga*, Zurechnung im Unternehmensrecht, ZIP 2020, 945 ff.

Im deutschen Unternehmensrecht gibt es allerdings keine abstrakten, generellen Regeln der Zurechnung von Verhalten. Die Zurechnungskriterien hängen von der jeweiligen Norm und ihrer Funktion ab (pragmatisches, funktionales Verständnis von Zurechnung).[11] Der Gesetzgeber kann also durchaus ausdrücklich regeln oder zumindest stillschweigend beabsichtigt haben, dass gewisse Tätigkeiten im Bereich von Tochterunternehmen (zugleich auch) solche des Mutterunternehmens sind – ohne geltende Rechtsprinzipien umzustoßen.

Bei dem Begriff „im eigenen Geschäftsbereich" geht es dem Gesetzgeber offensichtlich in erster Linie um eine Abgrenzung von Verantwortungsbereichen zwischen (1.) Unternehmen, (2.) unmittelbarem und (3.) mittelbarem Zulieferer, s. § 2 Abs. 5 Nr. 1-3. Es ist damit nicht ersichtlich, dass der Gesetzgeber Geschäftsbereiche von Tochterunternehmen umfassend abtrennen und außer Betracht lassen wollte.

Die Einbeziehung jedes Tochterunternehmens, an dem das sorgfaltspflichtige Unternehmen nur einen Bruchteil der Gesellschaftsanteile hält, dürfte zu weit gehen. § 7 Abs. 1 S. 3 verlangt eine erfolgreiche Beendigung aller Verletzungen von Rechtspositionen im eigenen Geschäftsbereich; dies wird (ohne ungewöhnliche, vorausschauende gesellschaftsvertragliche Vereinbarungen) nicht zu erreichen sein.

Ein Ausschluss jedes Tochterunternehmens aus dem eigenen Geschäftsbereich würde dem Sinn und Zweck des Gesetzes aber ebenso wenig gerecht. Meines Erachtens gehören Geschäftsbereiche von Tochterunternehmen jedenfalls dann zugleich zum Geschäftsbereich des sorgfaltspflichtigen Unternehmens, wenn letzteres sich den Geschäftsbereich der Tochter „aneignet", indem es ihn tatsächlich steuert und überwacht, etwa durch Erteilung von Weisungen, Vorgaben zu Unternehmensleitlinien oder den Einsatz von Trennungsmatrix-Managern; dies kann auch ausländische Tochterunternehmen mit Betriebsstätten im Ausland betreffen. Diese Ansicht wird allerdings nicht unumstritten bleiben. Auch wegen des Bestimmtheitsgebots wäre eine Klarstellung des Gesetzgebers zu begrüßen. Im Ergebnis wäre diese Einbeziehung von Tochterunternehmen in den eigenen Verantwortungsbereich im Einklang mit ausländischer Rechtsprechung zur Verantwortlichkeit für Menschenrechtsverletzungen in Konzernverhältnissen.[12]

Aus der Sicht der zuständigen Behörde werden Einblicke in die tatsächlichen und rechtlichen Konzernverhältnisse fehlen. Hier könnte § 17 Abs. 2 AktG helfen. Demnach wird von einem in Mehrheitsbesitz stehenden Unternehmen vermutet, dass es von dem Mutterunternehmen beherrscht wird. An die Beherrschung ließe sich wiederum eine Vermutung anknüpfen, dass das Mutterunternehmen seine Beherrschungsmacht auch tatsächlich ausübt (und sich so den Geschäftsbereich der Tochter aneignet).

5. Multi-Stakeholder-Initiativen stärken

Es ist zu begrüßen, dass §§ 7 Abs. 2 Nr. 2 und indirekt auch 8 Abs. 1 S. 5 bereits auf Brancheninitiativen Bezug nehmen. Allerdings wird dadurch das Potential öffentlich-privater Ko-Regulierung und von Multi-Stakeholder-Initiativen (MSI) nicht ausgeschöpft.

---

[11] *Denga*, a.a.O., S. 947. Unter anderem können eine Rolle spielen: Wer wird durch eine Tätigkeit begünstigt; Billigkeit; Risikobeherrschung; Kausalitätsbeiträge; Rechtsmissbrauch; rechtliche Nähebeziehung; subjektive Steuerungsfähigkeit; Investitionen.

[12] Siehe UK Supreme Court, Vedanta ./. Lungowe (2019), Okpabi ./. Shell (2021); *Eva-Maria Kieninger*, Vedanta v Lungowe: Ein Meilenstein für Klagen gegen europäische Konzernmütter für Umweltschäden und Menschenrechtsverletzungen durch drittstaatliche Tochtergesellschaften, IPRax 2020, 60-67.

Durch eine größere, gesetzlich geregelte Rolle von MSI würden nicht zuletzt auch Bedenken von Unternehmen ausgeräumt, dass ein Zusammenschluss mit anderen Unternehmen um Einflussnahme auf Verursacher zu erhöhen **kartellrechtlich** nicht zulässig (weil gesetzlich nirgends vorgesehen) sei.[13]

Moderne Verwaltungsgesetze greifen auf Mittel der Präzisierung gesetzlicher Anforderungen im Wege öffentlich-privater Ko-Regulierung zurück, bspw. **Art. 40 DSGVO zu Verhaltensregeln** oder der Standard des Instituts für Wirtschaftsprüfer für Risikofrühwarnsysteme, die von privaten Akteuren entwickelt werden. Auch das **niederländische Gesetz zu Sorgfaltspflichten gegen Kinderarbeit** misst den branchenspezifischen MSI besondere Bedeutung bei: Beachtet ein Unternehmen die Empfehlungen einer MSI, erfüllt es damit seine Sorgfaltspflichten.

In MSI lassen sich **Erfahrung und Kapazitäten bündeln** - etwa durch gemeinsame Schulungen, Beschwerdemechanismen, Berichtsformate, Mustervertragsklauseln oder die Entwicklung moderner (Blockchain-)Technologien für die Rückverfolgbarkeit von Rohstoffen.[14] Zum anderen haben Unternehmen so eine höhere Hebelwirkung, um die Zustände vor Ort zu verändern: Es hat eine stärkere Wirkung, wenn die deutsche Textilbranche in Bangladesch höhere Standards bei der Gebäudesicherheit einfordert, als wenn dies ein einzelnes Unternehmen tut. In der Praxis wird etwa der Bangladesh Accord u.a. wegen seiner Verbindlichkeit auch seitens zivilgesellschaftlicher Akteure als starkes Instrument gelobt.[15]

Die an MSI zu stellenden Kriterien müssen umso anspruchsvoller sein, je stärker die Rechtsfolge der Beteiligung an ihnen ist. Ich unterbreite hier zwei Vorschläge für Regelungen zu einer schwachen und eine (vorzugswürdigen) starken Wirkung von MSI bzw. Brancheninitiativen.

Kleine Lösung: Berücksichtigung branchenspezifischer Empfehlungen

Durch folgende Regelung würden Bemühungen im Rahmen von Brancheninitiativen und MSI bei der Erfüllung der Sorgfaltspflichten berücksichtigungsfähig:

> § 6 Abs. 4a: Über die in Abs. 3-4 genannten Maßnahmen hinaus können weitere, insbesondere branchenspezifische Maßnahmen in Betracht zu ziehen sein. Unternehmen und Verbände können in Brancheninitiativen oder unter paritätischer Beteiligung mit Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen (Multi-Stakeholder-Initiative) Maßnahmen definieren, die zwecks Prävention bestimmter Risiken aus ihrer Sicht in der Regel angemessen sind. Die zuständige Behörde berücksichtigt die Ergebnisse der Brancheninitiative oder Multi-Stakeholder-Initiative bei der Anordnung von Maßnahmen (§ 15), bei der Erarbeitung von Handreichungen (§ 20) und bei der Bemessung von Bußgeldern (§ 24).

Die Teilnahme an solchen Initiativen könnte dann als Beitrag, allerdings nicht als alleine ausreichend zur Erfüllung aller Sorgfaltspflichten, explizit anerkennt werden. Auch nach der jetzigen Regelungssituation liegt es nahe, die Teilnahme an Initiativen zu berücksichtigen, eine Klarstellung würde aber auch aus kartellrechtlichen Gründen sinnvoll sein. So spräche die expliziter Aufnahme als Regelmaßnahme stark für die kartellrechtliche Zulässigkeit von MSI.

Naturgemäß werden die Ergebnisse von Multi-Stakeholder-Initiativen beachtlicher sein als solche von Brancheninitiativen, in denen die Perspektive von Rechteinhabern nicht vertreten war.

---

[13] S. Stellungnahme des HDE Handelsverbands, S. 10.
[14] Siehe etwa das gemeinsame Berichtsformat beim Textilbündnis: https://www.textilbuendnis.com/berichte/
[15] Saage-Maß/Korn, Vom Accord Lernen?, FES 1/2021, abrufbar unter: http://library.fes.de/pdf-files/iez/17027-20210126.pdf

Große Lösung: Regelvermutung

Durch ambitionierte MSI können Unternehmen gemeinsam die Anforderungen der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht erfüllen, jeweils insoweit der MSI die Sorgfaltspflichten abdeckt. Das könnte man durch folgende Regelung für die Unternehmen rechtssicher gestalten:

§ 10a
Verhaltensregeln / Konkretisierungen durch öffentlich-private Ko-Regulierung

(1) Die zuständige Behörde fördert die Ausarbeitung von Verhaltensregeln und externe Beschwerdeverfahren, die nach Maßgabe branchenspezifischer Besonderheiten und verschiedener Unternehmensgrößen zur ordnungsgemäßen Anwendung dieses Gesetzes beitragen sollen.

(2) Verbände, Unternehmen, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen können gemeinsam:

(a) **Verhaltensregeln** vereinbaren oder ändern oder erweitern, mit denen die Anwendung dieses Gesetzes beispielsweise zu folgenden Gegenständen präzisiert wird:
- Anforderungen der Angemessenheit i.S.d. § 3 Abs. 2, die unter besonderen Umständen gelten;
- Vorgaben zu einem verantwortungsvollen Abbruch von Geschäftsbeziehungen (§ 7 Abs. 3);
- Branchenspezifische besondere Anforderungen;
- Risikospezifische Maßnahmen;
- Anforderungen an unternehmensinterne oder externe Beschwerdeverfahren.

(b) **externe Beschwerdeverfahren** gem. § 8 Abs. 1 S. 5 bilden.

Dabei sind der regionale Anwendungsbereich und die Risiken, die Gegenstand der Verhaltensregeln beziehungsweise des Beschwerdeverfahrens sind, zu benennen.

(3) Auf Antrag der Initiative erkennt das [Ministerium] Initiativen nach Abs. 2 als qualifizierte Multi-Stakeholder-Initiativen an, wenn sie folgende Kriterien erfüllen:

- Verbände, Unternehmen, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen sind paritätisch beteiligt;
- Bei der Entwicklung von Verhaltensregeln können die wesentlichen Schritte von der Öffentlichkeit mitverfolgt werden und werden Eingaben von in- und ausländischen Interessengruppen berücksichtigt;
- Die Beteiligten haben die Verhaltensregeln im Konsens beschlossen; Verhaltensregeln, die nur mit einfacher Mehrheit beschlossen worden sind, werden von der zuständigen Behörde bei der Ausübung ihrer Kompetenzen und in ihren Handreichungen lediglich berücksichtigt;
- Die Verhaltensregeln sind rechtsverbindlich abgebildet und können mit rechtlichen Mitteln durchgesetzt und sanktioniert werden;[1]
- Ein externes Beschwerdeverfahren erfüllt die Kriterien des § 8 Abs. 2 bis 5 und ist nach schiedsgerichtlichen Grundsätzen ausgestaltet.

Die Anerkennung wird in der Regel für 5 Jahre erteilt; sie wird auf Antrag der gemäß Abs. 2 beteiligten Interessengruppen verlängert. Sie kann widerrufen werden, wenn wegen konkreter Umstände die Besorgnis besteht, dass die Verhaltensregeln das Ziel gemäß Abs. 1 nicht erreichen.

(4) Erfüllt ein Unternehmen die Anforderungen einer qualifizierten Multi-Stakeholder-Initiative, ist in aller Regel anzunehmen, dass es die gesetzlichen Sorgfaltspflichten insoweit[2] erfüllt hat, wie die menschenrechtlichen und umweltbezogenen Risiken, Schritte der Sorgfaltspflicht gem. § 3 Abs. 1 dieses Gesetzes, Branchen und Regionen Gegenstand der qualifizierten Multi-Stakeholder Initiative sind.[3]

[1] Am Beispiel der *Enforceable Brand Agreements* wie dem Bangladesch-Accord hat sich erwiesen, dass Multi-Stakeholder-Initiativen durchaus im Interesse aller Beteiligten zur Bewältigung von Risiken geeignet sind, wenn ihnen die Beteiligten eine gewisse Verbindlichkeit beimessen[16].

[2] Wenn Verhaltensregeln bspw. allein die Gebäudesicherheit- und den Brandschutz in Bangladesch betreffen (Bangladesch-Accord), kann sich ein Unternehmen nur bezüglich dieser Risiken in dieser Region sicher sein, die Sorgfaltspflicht erfüllt zu haben.

[3] Die Befreiung von der Haftung (teilweise auch als *safe harbor* bezeichnet) ist hier enthalten. Die Rechtsfolge kann stark oder schwach justiert werden („in der Regel", „in aller Regel" oder immer). Es bleibt Unternehmen unbenommen, die Sorgfaltspflichten in anderer angemessener Weise zu erfüllen. Die bloße Mitgliedschaft eines Unternehmens in einer qualifizierten Multi-Stakeholder Initiative lässt nicht vermuten, dass das Unternehmen die Verhaltensregeln einhält; wenn eine solche Vermutung doch gewünscht ist, müssten wir weitere Kriterien für die MSI vorgeben, bspw. Kontrollrechte, Ausschluss von Mitgliedern.

6. Prozessstandschaft und Antragsbefugnis von NRO

Zu begrüßen ist die Stärkung der Position der NROs bei der Wahrnehmung der Interessen von Betroffenen durch § 11 SPG. Betroffenen wird der Zugang zum effektiven Rechtsschutz oft dadurch erschwert, dass sie über keine ausreichenden Sprach- und Rechtskenntnisse verfügen, keine ausreichenden Finanzmittel aufbringen oder dass sie Repressalien ausgesetzt werden. Hier hilft die Möglichkeit, seine Interessen direkt durch NROs wahrnehmen zu lassen.

Allerdings ist nicht nachvollziehbar, weswegen diese Möglichkeit, Rechtsschutz zu suchen, laut der Überschrift des Abschnittes 3 auf den „Zivilprozess" beschränkt sein soll und nicht auch explizit in dem im SPG deutlich stärker ausgestalteten Verwaltungsverfahren Anwendung finden soll. Seitens verschiedener Autoren wird bereits jetzt vertreten, dass Nichtregierungsorganisationen (NRO) auch im Verwaltungsverfahren antragsbefugt sind[17]. Dies wird auf das Zusammenspiel von Gesetzesbegründung und § 11[18] gestützt. Gleichzeitig wird bemängelt, dass keine Kriterien dazu bestimmt sind, welche NROs erfasst werden.[19] Um den betroffenen Unternehmen, NROs und der Rechtspraxis klare Kriterien an die Hand zu geben, sollte folgende Klarstellung in § 14 Abs. 1 Nr. 2 ergänzt werden:

> "(…) auf Antrag, wenn die antragsstellende Person <u>oder eine Gewerkschaft oder Nichtregierungsorganisation gem. § 11 Abs. 2 dieses Gesetzes</u> substantiiert geltend macht, (…)"

7. Häufung von Anspruchsgrundlagen im deutschen Recht

Wie auch zahlreicher Kritik von Wirtschaftsvertretern zu entnehmen war, würden die Regelungen des Sorgfaltspflichtengesetzes unnötigerweise zu Komplexität und Kumulation von Anspruchsgrundlagen schaffen, die aus meiner Sicht vermieden werden sollte. Ich empfehle dem Ausschuss daher, in der Begründung zur Beschlussempfehlung klarzustellen: Die Sorgfaltspflichten sind nicht als Schutzgesetze

---

[16] Saage-Maß/Korn, Vom Accord lernen?, FES 1/2021, abrufbar unter: http://library.fes.de/pdf-files/iez/17027-20210126.pdf
[17] So Wagner/Ruttloff/Wagner/Hahn, CB 2021 89 (94), Lutz-Bachmann/Vorbeck/Wengenroth, BB 2021, 906, implizit: Kieninger, ZfPW 2021, 252 (254)
[18] Die Gesetzesbegründung zu § 14 Abs. 1, der Norm zum Antragsrecht, führt aus: "*Erfasst werden auch juristische Personen, Personenvereinigungen oder Gremien, sofern sie vom persönlichen Schutzbereich der Menschenrechte gemäß § 2 Absatz 1 erfasst sind, insbesondere Gewerkschaften."*

[19] Wagner/Ruttloff/Wagner/Hahn, CB 2021 89 (94)

in Verbindung mit § 823 II BGB anwendbar. Die im Sorgfaltspflichtengesetz geschützten Rechtspositionen sind im deutschen Recht bereits Gegenstand zahlreicher fachgesetzlicher Regelungen mit hohem Schutzniveau. Gegebenenfalls bestehende Schutzlücken werden besser in den detailliert ausgestalteten Fachgesetzen geschlossen. Eine zusätzliche, auf Schadensersatz gerichtete Anspruchsgrundlage (§ 823 Abs. 2 BGB) ist unnötig. Unnötige Komplexität und Anspruchshäufungen sollen vermieden werden.

8. Verantwortung für mittelbare Zulieferer

Herrmann Gröhe sagte in der 1. Lesung zum Sorgfaltspflichtengesetz treffend: "Wegschauen darf sich nicht lohnen". Viele Unternehmen, die bereits jetzt ambitioniertes Lieferkettenmonitoring weit über das erste Glied hinaus betreiben, sehen das ähnlich: Sie befürchten mit Stimmen aus der rechtswissenschaftlichen Literatur,[20] dass Fehlanreize entstehen.[21] Denn § 5 Abs. 1 verlangt, dass das erste Glied in der Lieferkette, die unmittelbaren Zulieferer, in der Risikoanalyse untersucht werden müssen. Über dieses erste Glied hinaus wird die Kontrolle der ganzen Kette im Grundsatz nur verlangt, wenn ein Unternehmen substantiierte Kenntnis von Menschenrechtsverletzungen bei mittelbaren Zulieferern erlangt. Dadurch wird durch Erweiterung der Rechtspflichten bestraft, wer besonders sorgfältig seine Lieferkette untersucht. Wegschauen wird hingegen belohnt. Dem würde eine Formulierung entgegenwirken, die statt auf substantiierte Kenntnis auf ein „**Kennenmüssen**" im Sinne einer Verhaltensanforderung abstellt. Dann würden Unternehmen dazu angehalten, sich offensichtlichen Erkenntnismöglichkeiten nicht so lang zu verschließen bis sie überraschend in die Pflicht genommen werden. Dafür käme folgende erweiternde Formulierung von § 9 Abs. 3 S. 1 in Betracht, Ergänzung unterstrichen: "Erlangt das Unternehmen substantiierte Kenntnis **oder ist es fahrlässig in Unkenntnis** über eine mögliche Verletzung einer geschützten Rechtsposition oder einer umweltbezogenen Pflicht bei mittelbaren Zulieferern (…)"

9. ILO-Übereinkommen 169 »Indigene Völker«

Der Bundestag hat kürzlich das Übereinkommen ILO 169, das Indigenen Beteiligungsrechte bei Projekten, die ihr Territorium und Leben betreffen, zusichert, ratifiziert. Die Verletzung von Indigenenrechten ist ein häufiges Thema bei Streitigkeiten über Menschenrechtsverletzungen von Unternehmen in internationalen Lieferketten[22]. Auch Finanzinvestoren fordern explizit dazu auf, die Beteiligungsrechte gem. ILO 169 zu wahren.[23] Vor diesem Hintergrund ist die Nichtaufnahme dieser Verpflichtungen in § 2 Abs. 1 und Abs. 2 des Gesetzes eine verpasste Chance. Die Streitigkeiten um indigene Landrechte sind oft sehr öffentlichkeitswirksam und bedrohen die Reputation der beteiligten Unternehmen. Eine Nichtaufnahme würde nicht nur die Menschenrechte unzureichend schützen, sondern auch Unternehmen in falsche Sicherheit wiegen. Daher sollte die **Anlage zu § 2 Absatz 1** erweitert werden um:

> 14. Übereinkommen Nr. 169 der Internationalen Arbeitsorganisation von 1989 über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern (ILO-Übereinkommen Nr. 169)

Entsprechend sollte die Risikodefinition in § 2 Abs. 2 Nr. 10 ergänzt werden (unterstrichen):

---

[20] Krebs, David: Immerhin ein Kompromiss: Der Entwurf für ein Lieferkettengesetz, VerfBlog, 2021/2/21, https://verfassungsblog.de/immerhin-ein-kompromiss/, DOI: 10.17176/20210222-033748-0; Korte: Lieferkettengesetz (RegE): neue Sorgfaltspflichten für Unternehmen, Der Betrieb März 2021.
[21] www.business-humanrights.org/de/neuste-meldungen/statement-sorgfaltspflichtengesetz/
[22] Siehe etwa: Sanabria, Diana; Schönfelder, Daniel: *Recognising Nuances: Mandatory Human Rights Due Diligence in Mexico and Colombia, VerfBlog,*2021/4/21, https://verfassungsblog.de/recognising-nuances/.
[23] Siehe: www.blackrock.com/corporate/literature/publication/blk-commentary-engagement-on-human-rights.pdf.

> "das Verbot der widerrechtlichen Zwangsräumung und das Verbot des widerrechtlichen Entzugs von Land, von Wäldern und Gewässern bei dem Erwerb, der Bebauung oder anderweitigen Nutzung von Land, Wäldern und Gewässern, deren Nutzung die Lebensgrundlage einer Person sichert, insbesondere ohne die vorherige, informierte Konsultation von betroffenen indigenen Gruppen gem. Art. 1 des ILO Übereinkommen 169 über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern, 1989"

10. Rückzug, Marktmacht und *single sources*

Vielfach wurden Bedenken vorgetragen, die Sorgfaltspflichten würden bei geringer Marktmacht und Einflussmacht auf den unmittelbaren Verursacher zu einem Rückzug der Unternehmen führen. Das Sorgfaltspflichtengesetz berücksichtigt diese Bedenken bereits: bei geringer Einflussmacht und geringfügigem Verursachungsbeitrag sind die Erwartungen niedrig (vgl. § 3 Abs. 2), eine *Minimierung* des Risikos ist anzustreben, Rückzug ist nur die *ultima ratio*. Es wäre empfehlenswert, die in der Gesetzesbegründung hierzu enthaltenen Ausführungen in der Beschlussempfehlung zu bekräftigen. Wir beobachten allerdings in unserer Beratungspraxis, dass Unternehmen einige Zeit ausgeübte Geschäftsbeziehungen beim Auftreten menschenrechtlicher Probleme eher ungern abbrechen sondern sich stattdessen mit verschiedenen Mitteln um eine Problembewältigung bemühen.

Als mögliche ergänzende Klarstellung schlage ich vor: *single source*-Beziehungen, die bereits bei Beschluss des Sorgfaltspflichtengesetzes bestanden haben, müssen – als *ultima ratio* – erst abgebrochen werden, wenn eine alternative Bezugsquelle in Betracht kommt.

11. Konzernberichterstattung

Gemäß § 10 Abs. 2 hat jedes sorgfaltspflichtige Unternehmen jährlich einen Bericht über die Erfüllung seiner Sorgfaltspflichten zu erstellen. Demnach müsste von mehreren demselben Konzern zugehörigen Unternehmen jedes einen eigenen Bericht über die Erfüllung seiner Sorgfaltspflichten erstellen. Die im Handelsgesetzbuch umgesetzten europäischen CSR-Berichtspflichten sehen die Möglichkeit einer gemeinsamen Konzernberichterstattung vor.[24] Eine entsprechende Möglichkeit wäre auch im Rahmen des § 10 zu begrüßen.

Im Übrigen überschneiden sich zwar der Inhalt von Berichten nach § 10 und der Inhalt der nichtfinanziellen Erklärung nach § 289c HGB. In einem entscheidenden Punkt weichen sie aber ab: Berichte nach § 289c HGB müssen nur wesentliche Risiken benennen, nämlich solche, die sehr wahrscheinlich schwerwiegende Auswirkungen auf Nachhaltigkeitsbelange haben werden und die zugleich für ein Verständnis der finanziellen Lage des Unternehmens oder des Geschäftserfolgs von Bedeutung sind. Wegen dieses Wesentlichkeitsgebots benennt die Mehrzahl der nicht-finanziellen Erklärungen bisher kein einziges Risiko. Berichte nach § 10 hingegen müssen die identifizierten Risiken für Nachhaltigkeitsbelange umfassend benennen, unabhängig von den möglichen wirtschaftlichen Auswirkungen. Aus einer nichtfinanziellen Erklärung gemäß § 289c HGB lässt sich mithin eine Erfüllung der Berichtspflicht nach § 10 Abs. 2 nicht ableiten.

Möglicherweise wird die Europäische Kommission bei der bevorstehenden Neuregelung der CSR-Berichtspflichten von dieser Anwendung des Wesentlichkeitsgebots Abstand nehmen. Berichte gem. § 10 Abs. 2 SPG und nichtfinanzielle Erklärungen würden einander dann weitgehend ähneln.[25] Bei der

[24] § 289b Abs. 2 HGB. Die Konzernberichterstattung wird auch nach dem Entwurf der EU-Kommission für eine neue Fassung der CSR-Berichtspflichten-RL weiterhin möglich sein (Art. 29a).
[25] Art. 19a und 19b des Entwurfs der Kommission für eine Neuregelung der CSR-Berichtspfichten-RL, COM/2021/189 final vom 21.4.2021.

Erstellung der nichtfinanziellen Erklärung kann dann auf die Inhalte der Berichte nach § 10 Abs. 2 zurück gegriffen werden.

Robert Grabosch
Rechtsanwalt

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)**1123**

12. Mai 2021

Schriftliche Stellungnahme

Henning Ohlsson, Meerbusch

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2021 um 12:00 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf für ein Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten - BT-Drucksache 19/28649

b) Antrag der Abgeordneten Michel Brandt, Eva-Maria Schreiber, Heike Hänsel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Sorgfaltspflichtengesetz grundlegend nachbessern - Menschenrechte in Lieferketten wirksam schützen - BT-Drucksache 19/29279

siehe Anlage

Stellungnahme von Henning Ohlsson zum Sorgfaltspflichten Gesetz

Öffentliche Anhörung am 17. Mai 2021

Ich spreche mich klar für eine gesetzliche Regelung umweltbezogener und menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten aus.

Der ursprüngliche Entwurf war ein großer, zukunftsorientierter Wurf, der im Lauf der politischen Verhandlungen auf das Machbare angepasst wurde. Der nun vorliegende Entwurf der Bundesregierung ist allerdings ein erster, wichtiger Schritt auf dem richtigen Weg. Aber es kann nur ein erster Schritt sein.

Die Begrenzung des Anwendungsbereiches scheint mir allerdings willkürlich (3000 / 1000 Beschäftigte). Die Einhaltung von Menschenrechten und Umweltverantwortung ist keine Frage der Unternehmensgröße und wirtschaftliches Handeln darf nicht zulasten von Menschen und Umwelt gehen.

Eine proaktive Sorgfaltspflicht sollte für die gesamte Lieferkette verpflichtend sein. Der Gesetzentwurf muss alle Zulieferer abdecken, denn gerade das Risiko von Menschenrechtsverletzungen nimmt mit der Tiefe der Lieferkette zu.

Auch muss ein nächster Schritt in eine Europäisierung führen.

Eine gewisse Blockadehaltung von einigen Wirtschaftsverbänden kann ich nicht verstehen, denn ich glaube, dass viele deutsche Mittelständler doch sehr viel offener im sozialen Denken sind, als deren Verbandsvertreter meinen.

Wir bei Epson fertigen unsere Produkte in Werken in China, Indonesien, Malaysia und auf den Philippinen. Im letzten Jahr haben wir erneut unser Engagement für den Global Compact der Vereinten Nationen bestätigt und dieses mit der Unterzeichnung der Erklärung der Wirtschaftsführer für eine erneute globale Zusammenarbeit. Das beinhaltet eine ethische Führung durch wertebasierte Strategien, Richtlinien und Beziehungen mit all unseren Stakeholdern. Eine absolute Transparenz ist die Grundvoraussetzung. Wir lassen unsere Fabriken nach RBA (Responsable Business Alliance) auditieren und tragen diese Auditierungen auch weit in die Zulieferer hinein.

Mit dieser erneuten Unterzeichnung des UN Global Compact fordern wir die Regierungen außerdem auf in die Beseitigung systemischer Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten zu investieren.
In Deutschland gehören wir zu den Unterzeichnern des Unternehmens-Statements: „Unsere Verantwortung in einer globalisierten Welt“. Eine Initiative des Business & Human Rights Resource Centre.

Gestatten Sie mir noch eine weitere persönliche Einschätzung.

Umfragen sagen, dass Umweltbewusstsein und soziale Nachhaltigkeit wichtig für die Verbraucher*innen sind. Doch sobald es an den Preis dafür geht, relativiert sich dieses Verhalten. Sind wir bereit mehr zu bezahlen, um faire Arbeitsbedingungen in den Produktionsstufen zu erreichen? Wir brauchen hier viel mehr Transparenz für die Verbraucher*innen, denn mit der typisch deutschen „Geiz ist geil“ Mentalität liegt auch hier eine Mitverantwortung.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)**1034**

15. April 2021

Information für den Ausschuss

Deutscher Anwaltverein durch die Ausschüsse Corporate Social Responsibility und Compliance, Handelsrecht und Menschenrechte

Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten

siehe Anlage

DeutscherAnwaltVerein

Stellungnahme

des Deutschen Anwaltvereins durch die Ausschüsse Corporate Social Responsibility und Compliance, Handelsrecht sowie Menschenrechte

zum Regierungsentwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten

Stellungnahme Nr.: 27/2021 Berlin, im April 2021

Mitglieder des Ausschusses Corporate Social Responsibility und Compliance

- Rechtsanwältin Dr. habil. Birgit Spießhofer M.C.J. (New York University), Berlin (Vorsitzende und Berichterstatterin)
- Rechtsanwalt Dr. Björn Nill, Stuttgart (Berichterstatter)
- Rechtsanwalt Dr. Olaf Christiansen, Gütersloh
- Rechtsanwalt Dr. Marc Löbbe, Frankfurt am Main (Berichterstatter)
- Rechtsanwältin Dr. Margarete Gräfin von Galen, Berlin
- Rechtsanwältin Prof. Dr. Anja Mengel, LL.M., Berlin
- Rechtsanwalt Dr. Thomas Voland, LL.M., Berlin (Berichterstatter)

Zuständig in der DAV-Geschäftsstelle

- Rechtsanwältin Eva Schriever, LL.M

Deutscher Anwaltverein
Littenstraße 11, 10179 Berlin
Tel.: +49 30 726152-0
Fax: +49 30 726152-190
E-Mail: dav@anwaltverein.de

Büro Brüssel
Rue Joseph II 40, Boîte 7B
1000 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 28028-12
Fax: +32 2 28028-13
E-Mail: bruessel@eu.anwaltverein.de
EU-Transparenz-Registernummer:
87980341522-66

www.anwaltverein.de

Mitglieder des Ausschusses Handelsrecht

- Rechtsanwalt Prof. Dr. Gerd Krieger, Düsseldorf (Vorsitzender und Berichterstatter)
- Rechtsanwältin Dr. Gabriele Apfelbacher, LL.M., Frankfurt am Main (Berichterstatterin)
- Rechtsanwalt Dr. Christian Decher, Frankfurt am Main (Berichterstatter)
- Rechtsanwalt und Wirtschaftsprüfer Dr. Hans-Friedrich Gelhausen, Frankfurt am Main
- Rechtsanwältin Dr. Julia Sophia Habbe, Frankfurt am Main
- Rechtsanwalt Dr. Peter Hemeling, München (Berichterstatter)
- Rechtsanwältin Dr. Hilke Herchen, Hamburg
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Hans-Christoph Ihrig, Mannheim
- Rechtsanwalt Dr. Thomas Kremer, Düsseldorf
- Rechtsanwalt Dr. Marc Löbbe, Frankfurt am Main (Berichterstatter)
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Andreas Pentz, Mannheim
- Rechtsanwältin Dr. Gabriele Roßkopf, LL.M., Stuttgart
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Frank A. Schäfer, LL.M., Düsseldorf
- Rechtsanwältin Dr. jur. Alexandra Schluck-Amend, Stuttgart
- Rechtsanwalt Dr. Bernd Singhof, LL.M., Frankfurt am Mai
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Jochen Vetter, München
- Rechtsanwalt Dr. Jost Wiechmann, Hamburg
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Hans-Ulrich Wilsing, Düsseldorf
- Herr Arne Wittig, Frankfurt (Berichterstatter)

Zuständig in der DAV-Geschäftsstelle

- Rechtsanwalt Max Gröning

Mitglieder des Ausschusses Menschenrechte

- Rechtsanwalt Stefan von Raumer, Berlin (Vorsitzender und Berichterstatter)
- Rechtsanwältin Dr. Sissy Brucker, Berlin
- Rechtsanwältin Anna Gilsbach, Berlin (Berichterstatterin)
- Rechtsanwalt Dr. Lutz-Peter Gollnisch, Luckau
- Rechtsanwalt Rainer M. Hofmann, Aachen
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Stefan König, Berlin
- Bundesjustizministerin a.D. und Rechtsanwältin Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Tutzing
- Rechtsanwalt Dr. Friedwald Lübbert, Bonn

Zuständig in der DAV-Geschäftsstelle

- Rechtsanwältin Eva Schriever, LL.M

Verteiler

Deutschland

Auswärtiges Amt
Bundesministerium der Finanzen
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
Bundesministerium für Arbeit und Soziales
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
Bundeskanzleramt
Deutscher Bundestag: Ausschuss für Recht- und Verbraucherschutz
Deutscher Bundestag: Ausschuss für Arbeit und Soziales
Deutscher Bundestag: Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union
Deutscher Bundestag: Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe
Deutscher Bundestag: Auswärtiger Ausschuss, Unterausschuss Vereinte Nationen
Deutscher Bundestag: Fraktionen
Europäische Kommission: Vertretung in Deutschland
Justizministerien und Justizverwaltungen der Bundesländer der BRD
Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex

Amnesty International: Sektion der BRD
Bundesnotarkammer
Bundesrechtsanwaltskammer
Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)
Bundesverband der Freien Berufe (Präsident Prof. Dr. Wolfgang Ewer)
Bundesverband der Unternehmensjuristen
Bundesverband Deutscher Banken
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)
Deutsche Schutzvereinigung für Wertpapierbesitz (DSW)
Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)
Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK)
Deutscher Juristinnenbund e.V.
Deutscher Notarverein
Deutscher Richterbund
Deutscher Steuerberaterverband
Deutsches Institut für Menschenrechte
Die Aktiengesellschaft
Forum Menschenrechte
Forum Nachhaltige Entwicklung der Deutschen Wirtschaft (econsense)
Friedrich-Ebert-Stiftung
Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit
Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV)
Hanns-Seidel-Stiftung
Heinrich-Böll-Stiftung
Human Rights Watch
Institut der Wirtschaftsprüfer (IdW)
Konrad-Adenauer-Stiftung
Rosa-Luxemburg-Stiftung
Schutzgemeinschaft der Kapitalanleger e.V. (SdK)
Verband Nachhaltige Entwicklungspolitik und humanitäre Hilfe (VENRO)

Deutscher Anwaltverein: Ausschuss Handelsrecht
Deutscher Anwaltverein: Ausschuss CSR und Compliance
Deutscher Anwaltverein: Ausschuss Menschenrechte
Deutscher Anwaltverein: Vorstand und Geschäftsführung
Deutscher Anwaltverein: Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaften
Deutscher Anwaltverein: Vorsitzende der Gesetzgebungsausschüsse
Deutscher Anwaltverein: Vorsitzende der Landesverbände
Deutscher Anwaltverein: Vorsitzende des Forums Junge Anwaltschaft

Presse

Anwaltsblatt
Berliner Verlag GmbH
Börsenzeitung
Der Spiegel
Der Tagesspiegel
Die Welt
GmbH-Rundschau
Financial Times Deutschland
Frankfurter Allgemeine Zeitung
Hamburger Abendblatt
Handelsblatt
Juris
Juve Rechtsmarkt
Legal Tribune Online
manager magazin
Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht
NJW
Pressereferat des Deutschen Anwaltvereins
Süddeutsche Zeitung GmbH
Verlag C.H. Beck
WM Wertpapiermitteilungen
Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (ZIP)
Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV versammelt mehr als 62.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sowie Anwaltsnotarinnen und Anwaltsnotare, die in 252 lokalen Anwaltvereinen im In- und Ausland organisiert sind. Er vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Einführung

Der DAV legt nachstehend eine Stellungnahme zum Regierungsentwurf für ein Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten vor, obwohl ihm seitens der Bundesregierung keine förmliche Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wurde. Die von der Bundesregierung durchgeführte Verbändeanhörung beschränkte sich darauf, am 1. März 2021 gegen Mittag einen Referentenentwurf an einige ausgewählte Verbände zu senden, zu denen der DAV nicht gehörte, und ihnen bis 19.00 Uhr Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Der DAV empfindet dieses Vorgehen angesichts eines Gesetzgebungsvorhabens, das in keiner Weise eilt und in den zuständigen Ministerien über einen Mehrjahreszeitraum erarbeitet wurde, als inakzeptabel. Der DAV sieht sich veranlasst, dieses Verfahren als Kritikpunkt im Rahmen der Vorbereitung des EU-Rechtsstaatlichkeitsberichts 2021 zur Sprache zu bringen. Er appelliert an die Mitglieder von Bundestag und Bundesrat, sich dieser Kritik am Vorgehen der Bundesregierung anzuschließen und bittet darum, seine nachstehenden Anmerkungen im Laufe des weiteren Gesetzgebungsverfahrens zu berücksichtigen.

Der DAV streitet für Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechte. Der DAV stimmt daher der Auffassung zu, dass Deutschland und deutsche Unternehmen angesichts der großen internationalen Verflechtung seiner Volkswirtschaft und der umfangreichen Einbindung in globale Beschaffungs- und Absatzmärkte in einer Verantwortung stehen, auch in den internationalen Lieferketten auf die Wahrung international anerkannter Menschenrechte und Umweltschutzprinzipien zu achten. Dies enthebt den DAV jedoch nicht der Notwendigkeit, sich mit einzelnen Vorschriften des Gesetzentwurfs allgemein sowie insbesondere mit der (zumindest mittelbaren)

Betroffenheit der Anwaltschaft als Dienstleister in der Lieferkette und ihrer besonderen Funktion als Organ der Rechtspflege, die im Gesetzentwurf in keiner Weise berücksichtigt wurde, kritisch auseinanderzusetzen. Dies gilt umso mehr, als der DAV bereits im Rahmen des Prozesses für den Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte sowohl gegenüber dem Bundesjustizministerium wie auch gegenüber dem Auswärtigen Amt auf die besondere professionelle Betroffenheit der Anwaltschaft hingewiesen und Beteiligung und Anhörung gefordert hat.

Zusammenfassung

1 Der vorliegende Gesetzentwurf begegnet nach Auffassung des DAV teilweise verfassungsrechtlichen Bedenken, insbesondere mit Blick auf die Unbestimmtheit und Fülle weitreichender bußgeldbewehrter Bestimmungen, die durch Verweise auf einen umfangreichen Katalog internationaler Abkommen von zum Teil programmatischer Natur wie des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte und des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte noch verstärkt werden. Der Gesetzgeber sollte die ihm obliegende Konkretisierung der grundsätzlich an ihn gerichteten völkerrechtlichen Konventionen nicht den Unternehmen aufbürden oder den mit der Durchsetzung befassten Stellen überlassen. Vielmehr sollte er selbst konkretisieren, was von Unternehmen erwartet wird, um sein Ziel zu erreichen, einen "klaren, verhältnismäßigen und zumutbaren Rahmen zur Erfüllung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten" zu schaffen. Dies setzt auch voraus, dass der Gesetzentwurf sich mit dem Dilemma auseinandersetzt, dass er von Unternehmen die Durchsetzung von Rechten in der Lieferkette verlangt, die bei einer Reihe wichtiger Handelspartner nicht oder nur begrenzt durchsetzbar sind und auch von der Politik nicht durchgesetzt werden können.

2 Die Definition des Begriffs der Lieferkette ist so weit gezogen, dass sie im Ausgangspunkt dem Unternehmen die Lieferkettenverantwortung für jegliche von ihm erworbenen Maschinen und Anlagen, sämtliche Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe und alle von ihm bezogenen Leistungen auferlegt, bis hin zur Lieferkette der EDV-Anlage, der Büromaterialien und der Energielieferung. Das geht im Ansatz zu weit und wird allein durch die Beschränkung der Sorgfaltspflichten auf "angemessene" Maßnahmen nicht in ausreichend rechtssicherer Weise auf ein zumutbares Maß reduziert.

3 Politische Äußerungen und die Entwurfsbegründung heben hervor, dass den Unternehmen keine Erfolgsverantwortung für die Wahrung der Menschenrechte in der Lieferkette, sondern nur eine Bemühenspflicht auferlegt werden soll. Die konkreten Regelungsvorschläge des Entwurfs tragen dem jedoch nur unzureichend Rechnung und bedürfen insoweit an verschiedenen Stellen der Überarbeitung.

4 Der Gesetzentwurf soll nach den dazu veröffentlichten politischen Verlautbarungen keine Schadensersatzhaftung deutscher Unternehmen auslösen. Tatsächlich schafft er für die betroffenen Unternehmen und ihre Geschäftsleiter jedoch unabsehbare Schadensersatzrisiken. Wenn der Gesetzgeber keine Schadensersatzhaftung begründen will, sollte der Entwurf ausdrücklich klarstellen, dass aus einem etwaigen Verstoß gegen die darin geregelten Sorgfaltspflichten für Dritte keine Schadensersatz-, Unterlassungs- und Beseitigungsansprüche folgen; in diesem Fall muss konsequenterweise die Bestimmung über die Prozessstandschaft in § 11 des Entwurfs entfallen. Ist hingegen eine Schadensersatzhaftung politisch gewollt, sollte der deutsche Gesetzgeber damit zur Vermeidung einer Wettbewerbsbenachteiligung deutscher Unternehmen eine EU-weite Regelung abwarten; vgl. auch nachstehend Rdn. 6.

5 Die im Entwurf vorgesehenen Dokumentations- und Berichtspflichten und die Regeln über die behördliche Kontrolle und Durchsetzung bedeuten für die Unternehmen einen enormen bürokratischen Aufwand. Der DAV regt an, die Berichtspflichten in bereits bestehende Berichtsstrukturen zu integrieren, zum Beispiel in die nichtfinanzielle Erklärung nach § 289b HGB und sich bei deutlich reduzierter behördlicher Prüfung weitestmöglich mit einer Prüfung durch den Abschlussprüfer zu begnügen.

6 Der Gesetzentwurf kommt zu einem Zeitpunkt, in dem auch die EU-Kommission einen EU-Rechtsrahmen für eine nachhaltige Unternehmensführung vorbereitet, der branchenübergreifende Sorgfaltspflichten von Unternehmen entlang der globalen Lieferkette regeln wird. Angesichts dieser europäischen Gesetzgebungsinitiative sieht der DAV jetzt nicht den richtigen Zeitpunkt für die Verabschiedung eines rein deutschen und mit anderen europäischen Mitgliedstaaten unabgestimmten Gesetzes. Das gilt in besonderem Maße, aber nicht ausschließlich, für die etwaige Einführung einer Schadensersatzhaftung; vgl. bereits oben Rdn. 4.

7 Der DAV geht davon aus, dass das geplante Gesetz mit erheblichen Lasten für die betroffene Wirtschaft verbunden ist. Vor allem bleibt unberücksichtigt, dass der weite Anwendungsbereich des Gesetzes einen spürbaren Standortnachteil im internationalen Wettbewerb für deutsche Unternehmen zur Folge haben wird.

8 Die besondere Betroffenheit der Anwaltschaft als Organ der Rechtspflege in der Lieferkette ist in keiner Weise berücksichtigt. Als Organe der Rechtspflege sind Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte unerlässlich, um die in Art. 47 Abs. 2 Europäische Grundrechtecharta enthaltene Gewährleistung einzulösen, dass jede Person sich beraten, verteidigen und vertreten lassen kann, und zwar von einem Anwalt ihres Vertrauens. Die Stellung als Organ der Rechtspflege erfordert daher – ähnlich wie bei der Geldwäscheverdachtsmeldepflicht - eine Ausnahme für die Anwaltschaft, zumindest soweit der Kernbereich der anwaltlichen Tätigkeit, die Beratung von Mandanten und ihre Vertretung in Rechtsangelegenheiten betroffen ist.

Im Folgenden enthält Teil 1 die allgemeine Stellungnahme zum Gesetzentwurf, Teil 2 die Stellungnahme zur besonderen Betroffenheit der Anwaltschaft.

1. Teil: Allgemeine Stellungnahme

Im Einzelnen ist folgendes anzumerken, wobei sich die Paragraphenangaben ohne Gesetzesbezeichnung auf den in Art. 1 des Gesetzentwurfs enthaltenen Entwurf eines Sorgfaltspflichtengesetzes beziehen:

A. Zu Abschnitt 1 Allgemeine Bestimmungen:

I. Zu § 1 Anwendungsbereich

1. Zu Abs. 1

9 Das alleinige Anknüpfen an die Anzahl der Arbeitnehmer erscheint problematisch, weil die Zahl der Arbeitnehmer kein aussagekräftiges Kriterium für die Bedrohung der Menschenrechte in der Lieferkette ist. Das zeigt sich insbesondere mit Blick auf die Handelsunternehmen (einschließlich Zwischenhändler und Internetplattformen), die einerseits angesichts ihrer hohen wirtschaftlichen Bedeutung besondere Verantwortung tragen sollten, andererseits aber nach der Natur ihrer Wirtschaftstätigkeit grundsätzlich

wesentlich weniger Arbeitende beschäftigen als das produzierende Gewerbe. Vor diesem Hintergrund schlägt der DAV vor, den Anwendungsbereich des Gesetzes nicht allein an die Anzahl der Beschäftigten im Unternehmen anzuknüpfen, sondern in Anlehnung an § 267 HGB die in die Verantwortung zu nehmenden großen Unternehmen mit einer Kombination aus den Kriterien Bilanzsumme, Umsatzerlöse und Beschäftigte zu bestimmen, vielleicht nach dem Vorbild der Größenkriterien des § 289b Abs. 1 Satz 1 HGB (ohne das Erfordernis der Kapitalmarktorientierung).

10 Soweit die Sorgfaltspflicht für Menschenrechte und Umwelt auch Lieferketten innerhalb der EU erfasst, wird ein eigenständiges, die differenzierten, Menschenrechtskonventionen umsetzenden Arbeitsschutz- und Umweltvorschriften überlagerndes Verantwortungsregime geschaffen, das unaufgelöste Spannungen mit den etablierten Rechtssystemen schafft. Dies ist bislang in keiner Weise berücksichtigt.

2. Zu Absatz 3

11 Die Regelung vermischt in der Formulierung den Begriff der verbundenen Unternehmen (§ 15 AktG) mit dem Begriff des Konzernunternehmens (§ 18 AktG) und verwendet zusätzlich den Begriff der "Konzernmutter", der zwar umgangssprachlich benutzt wird, aber kein definierter Begriff der Rechtssprache ist. Der DAV regt an, als Formulierung den Text aus § 5 Abs. 1 Satz 1 MitbestG zu übernehmen.

II. Zu § 2 Begriffsbestimmungen

1. Zu Abs. 1-4

12 Der DAV konstatiert, dass mit dem umfangreichen Katalog von Menschenrechten und geschützten Rechtspositionen, die deutschen Unternehmen mit dem vorliegenden Gesetzentwurf in eine globale Verantwortung entlang ihrer Lieferkette genommen werden sollen. Dabei geht der Risikokatalog des § 2 Abs. 2 Nr. 1-12 über den Kernbereich elementarer Menschenrechte weit hinaus und erstreckt sich zum Beispiel auch auf bürgerliche und politische Rechte, die primär staatsgerichtet sind. Hinsichtlich dieser gab es im Zusammenhang mit den UN Leitprinzipien eine intensive Diskussion, inwiefern sie überhaupt auf Unternehmen anwendbar sind. Der Gesetzesentwurf berücksichtigt zudem nicht, dass einige der genannten Konventionen von wichtigen

Zulieferstaaten nicht anerkannt werden. So sind die ILO-Übereinkommen Nr. 87 und Nr. 98 über die Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit weder von China, Indien, Korea oder Thailand, noch von den USA bis heute ratifiziert worden.

13 Das Anliegen in einer weltweiten arbeitsteiligen Wirtschaft die Einhaltung internationaler Menschenrechtskonventionen in allen Ländern sicherzustellen, ist berechtigt. Allerdings läuft der vorliegenden Gesetzentwurf doch Gefahr, mit seiner Breite geschützter Rechtspositionen und insbesondere mit der zahlreichen Verwendung unbestimmter und wertungsoffener Begriffe ("angemessen", "gerecht und günstig", "geeignet", "übermäßig", "ungenügend"), die derzeitigen deutschen Wertvorstellungen von menschenwürdigen Arbeitsbedingungen weltweit durchsetzen zu wollen, und zwar ohne in ausreichendem Maß die Wertvorstellungen der jeweiligen Länder, in denen die zu schützenden Arbeitenden tätig sind, zu berücksichtigen. Hinzu kommt, dass die in der Anlage zu § 2 Absatz 1 genannten völkerrechtlichen Konventionen gegenüber Unternehmen grundsätzlich keine unmittelbare Drittwirkung entfalten, und zwar aus gutem Grund, weil sie einer Konkretisierung durch den ratifizierenden Staat bedürfen. Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte akzeptiert unterschiedliche nationale Umsetzungen der Europäischen Menschenrechtskonvention innerhalb einer "margin of appreciation". Der DAV hält es daher für angebracht, dass der deutsche Gesetzgeber seine Verpflichtung zur Konkretisierung extraterritorialer Verpflichtungen nicht den Unternehmen aufbürdet, sondern, ähnlich wie im UK Modern Slavery Act 2015, den mit einem solchen Gesetz zum Ausdruck kommenden Anspruch, bestimmte Standards in anderen Ländern durchzusetzen, eindeutig definiert.

14 Die Frage der Zurückhaltung des deutschen Gesetzgebers hinsichtlich der Setzung von Standards für andere Länder stellt sich beispielsweise mit Blick auf den vorgesehenen Schutz der Koalitionsfreiheit (Abs. 2 Nr. 6, Nr. 11 lit. c). Der DAV verkennt nicht die hohe Bedeutung der Koalitionsfreiheit - was angesichts ihres Schutzes im Grundgesetz selbstverständlich ist. Ein realistischer Blick auf die Welt zeigt aber, dass diese Beurteilung in vielen anderen Staaten nicht geteilt wird, auch in sehr großen und für die Weltwirtschaft und damit als Handelspartner für deutsche Unternehmen überragend wichtigen Staaten dieser Welt; dass die ILO-Übereinkommen Nr. 87 und Nr. 98 über die Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit von bedeutenden Zulieferstaaten – einschließlich der USA – bis heute nicht ratifiziert sind, wurde schon erwähnt. So sehr die Einführung oder Wahrung der Koalitionsfreiheit in diesen Staaten wünschenswert ist und Ziel

politischer Einflussnahme sein sollte, so fraglich erscheint es umgekehrt, ob deutschen Unternehmen in angemessener und verhältnismäßiger Weise die Verantwortung für die Erreichung der Koalitionsfreiheit auferlegt werden kann, was nach dem Gesetzesentwurf (§ 7 Abs. 3) in letzter Konsequenz den Abbruch der Geschäftsbeziehungen zu den direkten Handelspartnern in diesen Ländern erfordern würde. Solche weitreichenden Maßnahmen werden weder gesellschaftlich relevanten Institutionen in Deutschland (z.B. Sportverbänden) abverlangt, noch werden solche Maßnahmen von Regierung und Politik selbst ergriffen. Derartiges jetzt aber von großen Wirtschaftsunternehmen zu fordern, würde diesen eine - angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung verschiedener dieser Staaten - übermäßige Belastung auferlegen, die angesichts des sonstigen deutschen Umgangs mit diesen Staaten nicht gerechtfertigt erscheint.

15 Die Frage eines realistischen Umgangs mit Dilemmasituationen stellt sich auch hinsichtlich sonstiger Rechtspositionen, die in anderen Ländern durch die Lieferkettenverantwortung deutscher Unternehmen geschützt werden sollen (§ 2 Abs. 2 Nr. 5-10, 12). Die Frage, ob sich die Verantwortung deutscher Unternehmen darauf beschränken sollte, dass im eigenen Geschäftsbereich und in der Lieferkette die jeweils geltenden nationalen Gesetze eingehalten werden, kommt im Entwurf im Hinblick auf einzelne der geschützten Rechtspositionen zum Ausdruck (Abs. 2 Nr. 5 und 8), stellt sich aber auch grundsätzlich für Nr. 7-10 und 12.

2. Zu Absatz 5:

16 Die Definition der Lieferkette ist so weit gezogen, dass sie im weitesten Sinne die Produktion jedes im Unternehmen benutzten Gegenstandes und die Erbringung aller vom Unternehmen bezogenen Leistungen erfasst, angefangen bei den Maschinen und Anlagen, über die Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe bis hin zur Energielieferung und zur örtlichen Steuer- und Rechtsberatung. Für jeden dieser Gegenstände erfasst die "Lieferkette" den gesamten Wertschöpfungsprozess "von der Gewinnung der Rohstoffe bis zur Lieferung an den Endkunden".

17 Der Verantwortung für eine so weit gezogene Lieferkette kann kein Unternehmen nachkommen. Große deutsche Konzerne haben bereits zwischen 50.000 und 100.000 unmittelbare Lieferanten mit jeweils sehr unterschiedlichen eigenen Lieferketten, die

von dem deutschen Unternehmen im Regelfall nicht vollständig überblickt werden können. Und auch die rechtlichen Handhaben für Einflussnahmen auf die Zulieferer sind, schon im Hinblick auf den Kreis der unmittelbaren, geschweige denn der mittelbaren Zulieferer, sehr unterschiedlich.

18 Es erscheint grundsätzlich richtig, deutsche Unternehmen in eine Verantwortung entlang der gesamten Lieferkette dafür zu nehmen, dass die von ihnen bezogenen wesentlichen Produkte und Leistungen ohne Verletzung elementarer Menschenrechte hergestellt werden. Gleichwohl wird es für die Unternehmen eine schwer zu bewältigende Herausforderung sein, dieser Verantwortung für jedes einzelne, noch so untergeordnete Produkt aus der großen Palette gerecht zu werden. Um dies an Beispielen zu verdeutlichen: einem Stahlproduzenten kann in angemessenem Umfang Verantwortung auch für die Produktionsbedingungen seiner elementaren Rohstoffe Eisenerz und Kohle auferlegt werden, so wie auch ein Textilhandelsunternehmen die Verantwortung für die Produktionsbedingungen der angebotenen Bekleidung tragen kann. Keinesfalls können aber diese Unternehmen in irgendeiner sinnvollen und wirtschaftlichen Weise die Verantwortung beispielsweise dafür übernehmen, dass auch die Mikroprozessoren der Bürocomputer (und die dafür benötigten Rohstoffe) menschenrechtskonform hergestellt und geliefert werden.

19 Die Lieferkettenverantwortung sollte sich daher nur auf den Bezug solcher Gegenstände und Leistungen beziehen, die elementar und von zentraler materieller Bedeutung für das Geschäftsmodell des Unternehmens sind, nicht aber die Lieferkette für handelsübliche Maschinen und Anlagen, Hilfs- und Betriebsstoffe und übliche Leistungen erfasst. Hierzu ist eine Einschränkung der Definition der Lieferkette in § 2 Abs. 5 erforderlich.

20 Die Beschränkung der Sorgfaltspflichten auf "angemessene" Maßnahmen und die gewisse Reduzierung der Lieferkettenverantwortung für mittelbare Zulieferer in § 9 reicht insoweit nicht.

3. Zu Abs. 6

21 Die Regelung formuliert, dass sich der "eigene Geschäftsbereich" auf die Tätigkeit als "Rechtsträger" beschränkt. Konzernunternehmen gehören danach nicht zum eigenen

Geschäftsbereich, können aber naturgemäß unmittelbarer oder mittelbarer Zulieferer sein. Zu dem damit verbundenen Klarstellungsbedarf vgl. unten Rdn. 25.

B. Zu Abschnitt 2 – Sorgfaltspflichten

I. Vor §§ 3-10

22 a) Die §§ 3-10 enthalten in mehrfacher Hinsicht weitreichende Organisations-, Prüfungs-, Handlungs- sowie Dokumentations- und Berichtspflichten. Die Detailtiefe und Intensität der Organisations- und Handlungsanforderungen sind sehr hoch, wie folgende Zusammenfassung der Vorgaben verdeutlicht:

- *angemessenes* **Risikomanagement** für die gesamte Lieferkette mit Verankerung in allen maßgeblichen unternehmensinternen Geschäftsabläufen und *wirksamer* Umsetzung; Benennung eines Verantwortlichen (Menschenrechtsbeauftragten); (mind.) jährliche Information der Geschäftsleitung (§ 4 Abs. 1, 3);
- *angemessene* **Risikoanalyse** (mind.) einmal jährlich mit Bericht an Entscheidungsträger und *angemessene* Berücksichtigung (§ 5);
- **Grundsatzerklärung** (zur Menschenrechtsstrategie) der Unternehmensleitung (§ 6 Abs. 2);
- *unverzügliche* Verankerung *angemessener* **Präventionsmaßnahmen** (z.B. Schulungen, Kontrollmaßnahmen, vertragl. Verpflichtung der Zulieferer) (§ 6 Abs. 1, 3, 4) und (mind.) jährliche Überprüfung der Wirksamkeit;
- *unverzügliche angemessene* **Abhilfemaßnahmen** bei eingetretener/unmittelbar bevorstehender Verletzung bzw. unverzügliches Abhilfekonzept mit *konkretem* Zeitplan (§ 7 Abs. 1, 2); ggf. Aussetzen oder – bei als sehr schwerwiegend zu bewertenden Schutzverletzungen - Abbruch der Geschäftsbeziehung (§ 7 Abs. 2 S. 2 Nr. 3, Abs. 3; mind. jährliche Prüfung der Wirksamkeit der Abhilfemaßnahmen und ggf. unverzügliche Aktualisierung (§ 7 Abs. 4);
- *unverzügliche* Einrichtung eines **Beschwerdeverfahrens**; schriftl. Festlegung einer *angemessenen* Vorgehensweise; (mind.) jährliche Überprüfung (§ 8);

- fortlaufende **Dokumentation** der Erfüllung der Sorgfaltspflichten (§ 10 Abs.1);
- **jährlicher Bericht** über die Erfüllung der Sorgfaltspflichten (u.a. identifizierte Risiken und Präventions-/Abhilfemaßnahmen); **Veröffentlichung** des Berichts und **Einreichung bei Behörde**) (§ 10 Abs. 2-4; § 12).

23 Diese Regelungsdichte wird begleitet von einem entsprechend umfangreichen Bußgeldkatalog mit vierzehn Bußgeldtatbeständen (§ 24 Abs. 1). Sie wird potentiell erhöht durch drei Verordnungsermächtigungen (§§ 9 Abs. 4, 13 Abs. 3 und 14 Abs. 2) sowie behördliche "Handreichungen" gemäß § 20 und entsprechenden behördliche Prüfungen und Kontrollen. Sollte es nachfolgend zu einer europarechtlichen Regelung kommen, werden die Unternehmen mit bis zu sechs Regelungsebenen konfrontiert werden, die im Zweifel Überschneidungen und Inkonsistenzen aufweisen.

24 b) Für die Einführung gesetzlicher menschenrechtsbezogener Sorgfaltspflichten in der Lieferkette ist das Grundkonzept eines Risikomanagements zwar geeignet, die stark regelbasierte Ausprägung des Entwurfs erinnert aber an das sehr aufwendige Risikomanagement-Regime im Finanzsektor und erscheint als "Einstieg" in eine neue, sehr komplexe Regelungsmaterie mit vielen Unschärfen und unbestimmten Rechtsbegriffen als überzogen, bürokratisch und kostenintensiv. Für das Gesamtkonzept wäre ein prinzipienbasierter Ansatz mit weitgehender Bezugnahme auf die anerkannten Grundsätze des Risikomanagements und einem Verzicht auf die vielen - und zum Teil unrealistischen - Detailregelungen vorzugswürdig. Einer gesonderten Grundsatzerklärung bedarf es neben der Erklärung zur Unternehmensführung und der nichtfinanziellen Erklärung nicht; zumindest ließe sich die Erklärung dort integrieren. Auch der jährliche Bericht nach § 10 Abs. 2 sollte in die bestehende Jahresberichterstattung eingebunden werden, um ein zusätzliches Berichtsregime und eine weitere Zersplitterung der Berichterstattung und der Rechtsordnung zu vermeiden. Naheliegend wäre eine Aufnahme in die nichtfinanzielle Erklärung/Konzernerklärung nach §§ 289b ff, 315b f HGB, die im Rahmen der CSR-Berichterstattung erst 2017 eingeführt wurden und bereits Angaben zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen sowie zu Umwelt- und Arbeitnehmerbelangen enthalten (§§ 289c Abs. 2 Nr. 1, 2, 4; 315c Abs. 1 HGB). Dies hätte auch den Vorteil einer Einbeziehung in die Abschlussprüfung (vgl. § 317 Abs. 2 S. 4, 5 HGB), was eine durchgehende behördliche Berichtsprüfung nach § 13 überflüssig machen würde. Auch

die Straf- und Bußgeldbestimmungen zur Berichterstattung sollten weiterhin in §§ 331 ff HGB zusammengefasst bleiben (vgl. Straftatbestand des § 331 Nr. 1 HGB für unrichtige Darstellungen im Lagebericht einschließlich der nichtfinanziellen Erklärung und Bußgeldtatbestand des § 334 Abs. 1 Nr. 3, 4 HGB für Verstoß gegen §§ 289b, 315c HGB); die bereits bestehende Teilkompetenz des Bundesamts für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (vgl. § 334 Abs. 4 HGB) könnte entsprechend erweitert werden.

25 c) Die geplanten Anforderungen entlang der Lieferkette richten sich an das "Unternehmen". Der Begriff des Unternehmens wird offenbar nicht konzernweit verstanden. Die Definition des "eigenen Geschäftsbereichs" (§ 1 Abs. 6) bezieht sich auf das Unternehmen als Rechtsträger. Konzernunternehmen werden im Entwurf nur im Hinblick auf die zu berücksichtigende Arbeitnehmerzahl in § 1 Abs. 3 erwähnt; außerdem soll das Bußgeld nach § 24 Abs. 3 Satz 3 nach dem Konzernumsatz bemessen werden. Danach wäre ein in die Lieferkette eingebundenes Konzernunternehmen nicht anders zu behandeln als ein (konzernfremder) unmittelbarer oder mittelbarer Zulieferer (iSd § 2 Abs. 7 oder 8). Alternativ käme eine konzernweite Umsetzung der Risikomanagement-Anforderungen des Entwurfs in den verbundenen Unternehmen in Betracht, die zur Lieferkette gehören, etwa nach dem Vorbild der Bestimmungen zur konzernweiten Geltung der Mindestanforderungen für das Risikomanagement bzw. die Geschäftsorganisation im Finanzsektor. Hierzu sollte eine Klarstellung erfolgen.

II. Zu § 3 Sorgfaltspflichten

1. Zu Abs. 1

26 Es wurde schon darauf hingewiesen, dass der Katalog des § 2 Abs. 2 geschützte Rechtspositionen nennt, die nicht in allen Ländern der Welt gleichermaßen anerkannt sind (vgl. oben Rdn. 12 ff.). Der Gesetzentwurf geht der Grundsatzfrage aus dem Weg, wie weit die Sorgfaltspflicht geht, wenn die staatliche Ordnung des Zulieferstaats einzelne Positionen aus dem Katalog des § 2 Abs. 2 nicht anerkennt oder dabei nicht UN-konforme Maßstäbe anlegt. Für derartige Dilemma-Situationen muss das Gesetz zur Vermeidung von Rechtsunsicherheit und Scheinlösungen eine Orientierung geben, zumal offensichtlich ist, dass Lieferbeziehungen der BRD/EU von oder zu einer Reihe von Staaten mit problematischer Menschenrechtssituation nicht deshalb ausgesetzt

oder abgebrochen werden können, weil dort nicht alle im Entwurf genannten Menschen- und Schutzrechte anerkannt werden.

27 Die Sorgfaltspflichten sollen, wie die Entwurfsbegründung (S. 22) mit Recht betont, "nur eine Bemühens- und keine Erfolgspflicht" begründen. Im Widerspruch dazu steht die in letzter Konsequenz verpflichtende Erwartung des Entwurfs an die Unternehmen, im Rahmen der Abhilfemaßnahmen auch ein Aussetzen der Geschäftsbeziehung in Betracht zu ziehen und im Falle erfolgloser bzw. aussichtsloser Abhilfemaßnahmen die Geschäftsbeziehung bei sehr schwerwiegenden Verstößen abzubrechen (§ 7 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3, Abs. 3). Von den Unternehmen wird auf diese Weise mehr verlangt als vom Staat und seinen Beziehungen zu den Lieferantenländern. Es sollte daher klargestellt werden, dass in den Fällen, in denen Zulieferer bereits nach ihrem lokalen Recht an der Gewährung einzelner Rechtspositionen des Risikokatalogs gehindert sind, die Sorgfaltspflicht keinen Abbruch der Lieferbeziehung gebietet. Nicht anders als auf zwischenstaatlicher Ebene hindert dies nicht die Fortsetzung des Dialogs im Sinne eines fortdauernden best effort, der im Übrigen häufig mehr bewirken wird als der Abbruch. Zumindest müsste aber der Tatbestand der sehr schwerwiegenden Verletzung einer geschützten Rechtsposition iSd § 7 Abs. 3 stärker eingegrenzt und konkretisiert werden, auch um erhebliche Schäden deutscher Unternehmen und der deutschen Wirtschaft zu vermeiden.

28 Unabhängig davon ist es wichtig, dass bei den Sorgfaltspflichten die zum Teil massiv unterschiedliche Menschenrechtssituation in einzelnen Zulieferregionen deutlicher berücksichtigt wird. Dies könnte durch eine entsprechende Ergänzung des Kriterienkatalogs für die Angemessenheit in § 3 Abs. 2 Nr. 3 geschehen, etwa durch ausdrückliche Erwähnung der erheblichen Unterschiede beim Verletzungsrisiko in den einzelnen Ländern und Regionen bzw. einzelnen Industrien. In der Begründung könnte dies mit einigen Beispielen veranschaulicht werden. So werden für einen großen deutschen Zulieferer mit einem ausgebildeten Compliance-System und ohne weiteren Zulieferer keine zusätzlichen Risikomanagement-Maßnahmen nach §§ 4 ff notwendig sein; dieser Zulieferer würde sich auch mit größter Wahrscheinlichkeit auf Präventionsmaßnahmen nach § 6 Abs. 4, wie z.B. die Vereinbarung und Durchführung von Kontrollen in seinem Betrieb, nicht einlassen.

2. Zu Abs. 2

29 Auch dieser Kriterienkatalog vermag nichts daran zu ändern, dass es in jedem Einzelfall einen erheblichen Beurteilungsspielraum bei der Frage geben wird, was konkret getan werden muss, um dem Gebot, Sorgfaltspflichten "in angemessener Weise" zu beachten, gerecht zu werden. Es sollte deshalb klargestellt werden, dass den Unternehmen der nötige Beurteilungsspielraum zukommt. Eine entsprechende Regelung könnte als Satz 2 an Abs. 2 angefügt werden und in Anlehnung an die Business Judgment Rule des § 93 Abs. 1 Satz 2 AktG etwa lauten:

> "*Eine Verletzung von Sorgfaltsplichten liegt nicht vor, wenn das Unternehmen unter Berücksichtigung dieser Kriterien vernünftigerweise davon ausgehen durfte, in angemessener Weise zu handeln*".

III. Zu § 4 Risikomanagement

30 Die Verpflichtung zur Einrichtung eines Risikomanagement(systems) nach § 4 trifft keine Unterscheidung zwischen unmittelbaren und mittelbaren Zulieferern, was dafür sprechen könnte, dass es auch alle mittelbaren Zulieferer abdecken muss; die geringere Einflussmöglichkeit und der abnehmende eigene Verursachungsbeitrag müssten dann bei der Beurteilung der Angemessenheit Berücksichtigung finden (§ 3 Abs. 2 Nr. 2 und 4). Dagegen bestimmt die Sonderregelung zu den mittelbaren Zulieferern in § 9 Abs. 2 und 3, dass das Unternehmen das "bestehende Risikomanagement im Sinne von § 4 anpassen" muss, wenn es substantielle Kenntnis von einer möglichen Schutzverletzung erlangt. Danach ist das Risikomanagementsystem nicht von vornherein auf mittelbare Zulieferer zu erstrecken, sondern nur und erst nach Vorliegen von konkreten und substantiierten Hinweisen auf mögliche Schutzverletzungen. Dies ist für die Praxis gleichermaßen wichtig und sachgerecht, da das laufende Monitoring aller mittelbaren Zulieferer je nach Anzahl und Lieferkettenstufe höchst aufwendig oder gar unmöglich wäre. Für die Organisation, Einrichtung und Prüfung der Wirksamkeit des Risikomanagementsystems nach § 4 ist die grundsätzliche Begrenzung auf die unmittelbaren Zulieferer – mit Ausnahme der Fälle des § 9 Abs. 2 und 3 – daher von großer Bedeutung. Eine entsprechende

Klarstellung zumindest in der Gesetzesbegründung wäre im Interesse der Rechtssicherheit sehr wünschenswert.

1. Zu Abs. 1 und 2

31 Die Anforderung an das Risikomanagement wird mit dem Begriff "wirksam" erfolgsbezogen beschrieben, wobei "wirksam" nach der Definition nach Absatz 2 (nur) solche Maßnahmen sein sollen, die eine Erkennung, Vorbeugung oder Beendigung bzw. Minimierung von Verletzungen ermöglichen. Damit scheint eine Erfolgspflicht statuiert zu werden, die nach der Entwurfsbegründung (S. 22) gerade nicht gewollt ist. Schon die limitierten Kontroll- und Einwirkungsmöglichkeiten entlang der Lieferkette setzen diesbezüglich auch dem besten Risikomanagementsystem enge Grenzen. Für die Unternehmen kann dies schnell zum Problem werden, da im Falle festgestellter Verletzungen die so formulierte Anforderung dazu verleitet, automatisch auf ein unzureichendes Risikomanagement und eine Sorgfaltspflichtverletzung zu schließen. Die Anforderung eines "wirksamen" Risikomanagements sollte gestrichen werden. Das Erfordernis der Angemessenheit ist ausreichend und entspricht dem in der Begründung zu § 3 Abs. 1 betonten Prinzip, dass die Sorgfaltspflichten eine Bemühens- und keine Erfolgspflicht begründen.

2. Zu Abs. 4

32 Nach dieser Regelung hat das Unternehmen u.a. die Interessen all derjenigen "angemessen zu berücksichtigen", die "in sonstiger Weise von der wirtschaftlichen Tätigkeit" auch mittelbarer Zulieferer in einer geschützten Rechtsposition unmittelbar betroffen sein "können". Auch diesbezüglich gilt der Grundsatz "ultra posse nemo obligatur": Wer in einer langen Lieferkette die potentiell von der wirtschaftlichen Tätigkeit des letzten mittelbaren Zulieferers Betroffenen nicht kennen kann, wird auch deren Interessen nicht berücksichtigen können.

33 Unklar ist auch das Verhältnis dieser Regelung zu § 5 Abs. 1. § 4 Abs. 4 bezieht die Verpflichtung, die Interessen der Beschäftigten innerhalb der Lieferkette angemessen zu berücksichtigen, auch auf die Beschäftigten mittelbarer Zulieferer. § 5 Abs. 1 hingegen beschränkt die im Rahmen des Risikomanagements nach § 4 vorzunehmende Risikoanalyse auf die unmittelbaren Zulieferer.

IV. Zu § 5 Risikoanalyse

34 Das Erfordernis des Abs. 4, die Risikoanalyse nicht nur einmal im Jahr, sondern zusätzlich "anlassbezogen" durchzuführen, schafft erhebliche Rechtsunsicherheit, weil die hierfür maßgebliche Voraussetzung der "wesentlich veränderten oder wesentlich erweiterten Risikolage" sehr unbestimmt ist.

V. Zu § 6 Grundsatzerklärung und Präventionsmaßnahmen

1. Zu Abs. 2

35 Wie oben (Rdn. 24) ausgeführt, ist fraglich, ob es einer gesonderten Grundsatzerklärung neben der Erklärung zur Unternehmensführung und der nichtfinanziellen Erklärung bedarf, jedenfalls ließe sich die Erklärung dort integrieren. Ansonsten sollte sie in einem separaten Paragraphen vor den Präventionsmaßnahmen geregelt werden, da sie - unabhängig von konkreten Präventionsmaßnahmen - die generelle Menschenrechtsstrategie des Unternehmens wiedergeben sollte.

2. Zu Abs. 4

36 Die Anforderungen an die Präventionsmaßnahmen gegenüber unmittelbaren Zulieferern gehen in ihrer Erfolgsbezogenheit zu weit. So gibt es weder einen rechtlichen Anspruch noch eine faktische Durchsetzungsgarantie für die vom Entwurf verlangte Vereinbarung und Durchführung von Kontrollmaßnahmen im Betrieb des Zulieferers. Nicht selten sind umgekehrt die Unternehmen von einzelnen Zulieferfirmen abhängig, die Kontrollmaßnahmen konsequent ablehnen. Es kann daher auch hier nur um eine Bemühens- und keine Erfolgspflicht gehen. Die Formulierung ("muss…verankern") muss entsprechend angepasst werden.

3. Zu Abs. 5

37 Auch die Pflicht zur jährlichen Überprüfung der Wirksamkeit von Präventionsmaßnahmen ist nicht praktikabel und sollte entfallen, zumal dafür jedes Mal die nicht selbstverständliche Mitwirkung des Zulieferers erforderlich ist.

VI. Zu § 7 Abhilfemaßnahmen

38 Den Anforderungen an die zu ergreifenden Abhilfemaßnahmen bei bekannten oder erkannten Verstößen gegen die Verbote des § 2 Abs. 2 kommt eine entscheidende Bedeutung zu, und zwar nicht nur für die Zielerreichung des Gesetzes, sondern auch für mögliche Nachteile deutscher Unternehmen infolge beeinträchtigter oder ausbleibender Zulieferungen und darüber hinaus auch für denkbare Störungen in den gegenseitigen Handelsbeziehungen. Auf das Beispiel der wohlbekannten Dilemma-Situation in den Liefer- und Handelsbeziehungen mit einigen wichtigen Handelspartnern wurde oben Rdn. 12 ff. bereits hingewiesen. Aus diesem Grund sollte der Gesetzgeber die entsprechenden Anforderungen sorgfältig abwägen und auf Konsistenz mit den von Deutschland in den zwischenstaatlichen Beziehungen verfolgten "Schutz- und Abhilfemaßnahmen" achten. Vor diesem Hintergrund erscheinen einzelne Anforderungen zu weitgehend.

39 Überdies sollten die Anforderungen an die Abhilfemaßnahmen noch stärker auf das Bemühens-Prinzip ausgerichtet werden und eine klarere Antwort auf die Frage geben, wie bei erfolg- oder aussichtslosen Abhilfemaßnahmen oder -bemühungen gegenüber einem Zulieferer zu verfahren ist, auf den das deutsche Unternehmen angewiesen ist. Ähnlich wie in § 4 Abs. 2 klingt auch § 7 (insbesondere in Abs. 1 Satz 3, Abs. 3) so, als solle eine Erfolgspflicht geregelt werden, während es jedoch der Grundkonzeption des Entwurfs entspricht, keine Erfolgs-, sondern Bemühenspflichten zu etablieren. Erfolgspflichten gingen auch über die Anforderungen der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte hinaus, die dem Entwurf zugrunde liegen. Die UN-Leitprinzipien sind prozessorientiert wie etwa Leitprinzip 15 Buchst. b und Leitprinzipien 17-20 verdeutlichen; gerade Leitprinzip 20 zu den Wirksamkeitskontrollen zeigt, dass die UN-Leitprinzipien nicht von einem (sofortigen) Erfolg ausgehen, sondern auf kontinuierliche Verbesserungen durch entsprechende Verfahren setzen.

1. Zu Abs. 2

40 Nach Satz 3 Nr. 3 soll "ein temporäres Aussetzen der Geschäftsbeziehung während der Bemühungen zur Risikominimierung" in Betracht zu ziehen sein. Ein Aussetzen der

Lieferbeziehung, bevor das Ergebnis der Bemühungen vorliegt oder erkennbar ist, dürfte aber in aller Regel kontraproduktiv und in der Realität indiskutabel sein.

41 Der in Satz 3 Nr. 2 genannte "Zusammenschluss mit anderen Unternehmen im Rahmen von Brancheninitiativen und Branchenstandards" zur Erhöhung der Einflussmöglichkeit (Abs. 2 S. 3 Nr. 2) sollte auf seine kartellrechtliche Verträglichkeit überprüft werden.

2. Zu Abs. 3

42 Zur Regelung eines "gebotenen" Abbruchs der Geschäftsbeziehung wurde bereits oben Rdn. 27 grundsätzlich Stellung genommen. Ergänzend wird für die jetzige Entwurfsfassung empfohlen, klarer zum Ausdruck zu bringen, dass die Voraussetzungen für ein Abbruchsgebot in Nr. 1-4 kumulativ vorliegen müssen. Überdies enthält die Regelung zahlreiche Unklarheiten, etwa: Wann ist eine Verletzung als schwerwiegend anzusehen? Kommt es nur auf eingetretene oder auch drohende Verletzungen an? Wessen Einschätzung ist für die Frage relevant, ob eine Verletzung schwerwiegend ist?

VII. Zu § 8 Beschwerdeverfahren

43 Das Beschwerdesystem soll nicht nur unmittelbar Betroffenen, sondern auch unbeteiligten Dritten die Möglichkeit geben, auf mögliche menschen- oder umweltrechtliche Verstöße hinzuweisen. Diese Popularbeschwerde kann zu einer erheblichen Belastung der Unternehmen führen, da jedem Hinweis nachgegangen werden muss. Es kommt hinzu, dass das Unternehmen verpflichtet werden soll, den Sachverhalt mit den Hinweisgebern zu erörtern (Abs. 1 Satz 3). Nicht berücksichtigt wird dabei, dass manche Hinweisgeber auf Vertraulichkeit Wert legen. Auf diese Weise könnte das Unternehmen praktisch unbegrenzt zu Gesprächen über Menschenrechts- und Umweltfragen in der Lieferkette gezwungen werden, auch wenn die Hinweise ohne Substanz sind. Dies geht zu weit. Abs. 1 Satz 3 sollte daher gestrichen oder zumindest auf Hinweisgeber begrenzt werden, die unmittelbar betroffen sind.

44 Auch Abs. 1 Satz 4 sollte gestrichen werden, da die Möglichkeit eines gütlichen Angebots keiner ausdrücklichen Regelung bedarf und diese geeignet ist, Fehlanreize zu schaffen.

VIII. Zu § 9 Mittelbare Zulieferer

1. Zu Abs. 3

45 Nach § 9 Abs. 3 hat das Unternehmen in Bezug auf mittelbare Zulieferer Maßnahmen entsprechend §§ 5 ff anlassbezogen nur vorzunehmen, wenn es "substantiierte Kenntnis über eine mögliche Verletzung oder einen möglichen Verstoß gegen eine umweltbezogene Pflicht" erlangt. Diese Einschränkung ist sinnvoll, da ein laufendes Monitoring und anlassunabhängige Vorbeugemaßnahmen für alle mittelbaren Zulieferer realistischerweise nicht durchzuführen wären. Allerdings geht die in der Begründung zu § 9 angelegte Auslegung der "substantiierten Kenntnis" möglicher Verletzungen zu weit. Danach soll ausreichen, dass dem Unternehmen tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, die eine Verletzung bei einem mittelbaren Zulieferer "möglich erscheinen lassen". Dieses wird z.B. bereits im Fall von (allgemeinen) Berichten über die schlechte Menschenrechtslage in einer Produktionsregion angenommen. Wird dieser Maßstab angelegt, müssten alle mittelbaren Zulieferer aus einer ganzen Reihe von Ländern nicht nur anlassbezogen, sondern ganz generell in das Risikomanagement nach §§ 4 ff einbezogen werden. Die Auslegung der "substantiierten Kenntnis" sollte daher dringend überarbeitet werden. Zudem sollte sich die Kenntnis nicht auf Anhaltspunkte für mögliche Verletzungen beziehen, sondern auf "drohende oder eingetretene" Verletzungen.

2. Zu Abs. 4

46 Der DAV hat erhebliche Bedenken gegen die hier vorgesehene Verordnungsermächtigung. Sie bezieht sich auf die besonders schwierige Fallgruppe der mittelbaren Zulieferer, und der Entwurf ist gerade in den von der vorgesehenen Verordnungsermächtigung erfassten Maßnahmen nach Abs. 3 Nr. 2 und 3 besonders unscharf. Die geplante Verordnungsermächtigung würde dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales nahezu eine Blankoermächtigung für die Festlegung der gebotenen Maßnahmen gegen mittelbare Zulieferer einräumen und dürfte insoweit mit den Grundsätzen des Rechtsstaatsprinzips schwerlich zu vereinbaren sein.

IX. Zu § 10 – Dokumentations- und Berichtspflicht

47 Die sehr umfassend gestaltete Berichtspflicht in § 10 erstreckt sich auf Informationen zu sämtlichen Schritten der Risikoanalyse und ist bei unrichtigen Angaben bußgeldbewehrt. Unternehmen müssen darlegen, ob und welche Risiken sie ermittelt haben, welche Präventions- und Abhilfemaßnahmen ergriffen wurden und weshalb sie diese Schritte gegangen sind. Darin liegt zugleich die Dokumentation, welche Präventions- und Abhilfemaßnahmen ggf. unterlassen wurden. Die Unterlassung gebotener Maßnahmen oder ein zu spätes Eingreifen sind ebenfalls bußgeldbewehrt. Die umfassende Berichtspflicht des § 10 führt damit dazu, dass Unternehmen selbst die eigene Verwirklichung einer Ordnungswidrigkeit offenlegen müssen. Das widerspricht dem rechtsstaatlichen Grundsatz, dass niemand sich selbst belasten muss (nemo tenetur).

48 Zur Einbindung der Berichtspflicht in die bereits bestehenden Berichtspflichten vgl. bereits oben Rdn. 24.

C. Zu Abschnitt 3 – Zivilprozess

I. Vor § 11 Haftungsrisiken für die Unternehmen

49 Der Entwurf will nach in der Presse zu lesenden Äußerungen aus den Ministerien – in Übereinstimmung mit dem Koalitionsvertrag – keine zivilrechtliche Haftung der erfassten Unternehmen gegenüber Dritten für Verstöße in der Lieferkette einführen. Er enthält dazu auch keine ausdrückliche Regelung. Gleichwohl kann ein Verstoß gegen die im Entwurf vorgesehenen unternehmerischen Sorgfaltspflichten in der Lieferkette zu unabsehbaren Schadensersatzansprüchen führen. Wenn das geplante Gesetz hierzu keine Regelung trifft, ist die Frage nach allgemeinen Grundsätzen zu beurteilen. Dabei wird es neben schwierigen international privatrechtlichen Fragen insbesondere darauf ankommen, ob und inwieweit die jeweiligen Pflichten als Verkehrssicherungspflichten im Sinne von § 823 Abs. 1 BGB und/oder als Schutzgesetz im Sinne von § 823 Abs. 2 BGB zu qualifizieren sind. Die in § 11 vorgesehene besondere Prozessstandschaft kann als implizite Anerkennung einer derartigen zivilrechtlichen Außenhaftung verstanden werden. Zudem heißt es in der Begründung zu § 4 Abs. 4, der Schutz des Gesetzes erfolge sowohl im öffentlichen Interesse als auch im individuellen Interesse der unmittelbar Betroffenen.

50 Wenn es der politische Wille ist, keine zivilrechtliche Haftung für Verstöße in der Lieferkette einzuführen, bedarf es schon aus Gründen der Rechtssicherheit einer ausdrücklichen gesetzlichen Klarstellung, dass Dritte keine Ansprüche aufgrund der Verletzung von Rechtspositionen in der Lieferkette geltend machen können. Auch dann wird die Beachtung und Durchsetzung der im Entwurf vorgesehenen neuen unternehmerischen Pflichten in der Lieferkette bereits durch die drohenden Bußgelder (§ 24), die Möglichkeit zum Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge (§ 22) sowie durch die der Behörde möglichen und mit Zwangsgeld durchsetzbaren Anordnungen und Maßnahmen (§§ 16, 23) gesichert.

51 Jedenfalls ist es aber nicht akzeptabel, dass der Gesetzgeber zu einer so zentralen Frage wie der zivilrechtlichen Haftung keine klare Aussage trifft.

52 Sollte der Gesetzgeber entgegen den bisherigen Verlautbarungen eine zivilrechtliche Haftung des Unternehmens für Verstöße gegen die Vorschriften des Sorgfaltspflichtengesetzes begründen oder zulassen wollen, gibt der DAV zu bedenken, dass sich damit jedenfalls so lange ein erheblicher Wettbewerbsnachteil für deutsche Unternehmen verbinden würde, wie nicht entsprechende Regeln für alle Unternehmen mit Sitz in der EU gelten würden. Auch wenn die Einführung einer zivilrechtlichen Haftung grundsätzlich beabsichtigt wäre, sollte deshalb erwogen werden, sie einer entsprechenden Regelung auf europäischer Ebene vorzubehalten. Unabhängig davon wäre bei Einführung einer zivilrechtlichen Haftung das Verhältnis zu Art. 4 Abs.1 ROM II-VO zu klären.

II. Zu § 11 Besondere Prozessstandschaft

53 Wenn der Gesetzgeber keine zivilrechtliche Haftung einführen oder zulassen will, ist neben der Klarstellung, dass Dritte keinen Anspruch aus dem Gesetz geltend machen können (oben Rdn. 50) die Streichung von § 11 geboten. Wenn der Entwurf keine spezialgesetzliche Außenhaftung der vom Gesetz erfassten Unternehmen gegenüber privaten Dritten wegen Verstoßes gegen menschenrechtliche Sorgfaltspflichten in der Lieferkette vorsehen will, besteht für eine spezialgesetzliche Prozessstandschaft kein Bedürfnis.

54 Hält der Gesetzgeber an der Regelung einer besonderen Prozessstandschaft fest, so sind mit dem Entwurfstext von Abs. 1 weitere Rechtsunsicherheiten verbunden, die beseitigt werden sollten:

55 Zunächst wird der Begriff der "überragend wichtigen Rechtsposition gemäß § 2 Abs. 1" eingeführt. Damit ist nach der Entwurfsbegründung (S. 36) – zu Recht - eine Beschränkung der Verfolgungsrechte auf einen Teil der in § 2 Abs. 1 in Bezug genommenen Rechtspositionen beabsichtigt. Welche der Rechtspositionen als "überragend wichtig" zu qualifizieren sein sollen, ist jedoch (außer für Leib und Leben) völlig unklar. Der unbestimmte Rechtsbegriff der "überragenden" Wichtigkeit erlaubt eine weite Auslegung. Deshalb müsste eine klare gesetzliche Definition erfolgen.

56 Prozessstandschafter sollen eine "inländische Gewerkschaft oder Nicht-Regierungsorganisationen" sein können. Es sollte sprachlich klargestellt werden, dass das Erfordernis der Inlandsansässigkeit sich nicht auf Gewerkschaften beschränkt, sondern auch für NGOs gilt. Außerdem sollte der Begriff der Nicht-Regierungsorganisation näher definiert werden, um die damit verbundenen Rechtsunsicherheiten zu vermeiden.

D. Zu Abschnitt 4 - Behördliche Kontrolle und Durchsetzung

57 §§ 12-21 sehen eine umfassende Kontrolle der Einhaltung der in §§ 3 ff. vorgesehenen Sorgfaltspflichten durch das Bundesamt für Wirtschafts- und Ausfuhrkontrolle vor. Es steht zu erwarten, dass hiermit nach dem Vorbild der Finanz- und Kapitalmarktaufsicht durch die BaFin eine Bundesanstalt für Menschenrechtsaufsicht in der Lieferkette ins Leben gerufen würde, die über kurz oder lang durch Rechtsverordnung (§ 14 Abs. 2), Handreichungen (§ 20) und Verwaltungsanweisungen ein enges Korsett von Vorschriften mit konkretisierten Anforderungen und Berichtspflichten erlassen und die Unternehmen zu erheblichem Aufwand für die Erfüllung der aufsichtsrechtlichen Anforderungen zwingen würden. Der DAV plädiert nachdrücklich für eine Vereinfachung. Der DAV bezweifelt zudem, dass eine Behörde mit laut Entwurfsbegründung 65 Mitarbeitern (Vollzeitäquivalente) in der Lage sein wird, dieser Aufgabe in einer dem Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) entsprechenden Weise gerecht zu werden, wenn größere multinationale Unternehmen jeweils bereits 50.000 bis 100.000 unmittelbare Zulieferer haben. Eine angemessene Berichtspflicht und –

kontrolle sollte durch Integration in die Veröffentlichung und Prüfung des Jahresabschlusses nebst den zugehörigen Berichten erfolgen; vgl. dazu oben Rdn. 24.

I. Zu § 12 Abs. 2 Einreichung des Berichts

58 Vorgesehen ist eine Einreichung des Sorgfaltspflichten-Berichts bei der zuständigen Behörde spätestens vier Monate nach dem Schluss des Geschäftsjahres, auf das er sich bezieht. Wenn die Anregung aus Rdn. 57, 24 nicht aufgegriffen wird, können sich bei großen Kapitalgesellschaften, die zur Abgabe einer nichtfinanziellen Erklärung gem. §§ 289b ff. HGB verpflichtet sind, inhaltliche Überschneidungen zwischen dem Sorgfaltspflichten-Bericht und der nichtfinanziellen Erklärung ergeben. Um inhaltliche Divergenzen zwischen dem Sorgfaltspflichten-Bericht und der nichtfinanziellen Erklärung zu vermeiden, sollte jedenfalls ein Gleichlauf der Fristen zur Offenlegung und Einreichung des Sorgfaltspflichten-Berichts und der Offenlegung der nichtfinanziellen Erklärung im Rahmen des Lageberichts bzw. des nichtfinanziellen Berichts hergestellt werden.

II. Zu § 13 Behördliche Berichtsprüfung

59 Die zuständige Behörde soll nicht nur das Vorliegen des Berichts prüfen (§ 13 Abs. 1 Nr. 1), sondern auch die Einhaltung der inhaltlichen Anforderungen nach § 10 Abs. 2 Satz 2 (Abs. 1 Nr. 2). Dabei kann sich die inhaltliche Prüfung nur auf Vollständigkeit, Verständlichkeit und Kohärenz (Plausibilität) beziehen. Eine entsprechende Klarstellung sollte in der Entwurfsbegründung, spätestens aber in der VO gem. § 13 Abs. 3 nachgeholt werden.

III. Zu § 14 Behördliches Tätigwerden; Verordnungsermächtigung

1. Zu Abs. 1 Nr. 1

60 Die zuständige Behörde soll unter Einsatz der ihr eingeräumten umfassenden Kontrollbefugnisse von Amts wegen tätig werden können, um Verstöße gegen die Pflichten nach den §§ 3 bis 10 Abs. 1 im Hinblick auf mögliche Verletzungen geschützter Rechtspositionen oder umweltbezogener Pflichten aufzudecken. Auch

wenn die jährliche Prüfung des Sorgfaltspflichten-Berichts beanstandungsfrei verlief, soll die Behörde also weiter "kontrollieren" dürfen, um Verstöße festzustellen. Vergegenwärtigt man sich das der Behörde zur Verfügung stehende Arsenal an Anordnungen und Maßnahmen gem. §§ 15-18, können diese anlasslosen Kontrollen von Amts wegen zu einer signifikanten Belastung der Unternehmen durch Ladungen, Betriebsinspektionen, Auskunftsersuchen aller Art und die Anforderung sonstiger Mitwirkungshandlungen der Unternehmen führen und im Einzelfall erhebliche Ressourcen binden. Der von § 14 intendierte Schutz von Interessen und Rechtspositionen der Allgemeinheit und Einzelner erfordert diese Kontrollen nicht. Vielmehr kann dieser Schutz am effektivsten dann gewährleistet werden, wenn die zuständige Behörde ihre Ressourcen auf Kontrollen bei konkreten Anhaltspunkte für eine Verletzung geschützter Rechtspositionen gem. § 2 Abs. 1 oder umweltbezogener Pflichten gem. § 2 Abs. 3 konzentriert. Abs. 1 Ziff. 1 sollte daher wie folgt ergänzt werden:

"(1) Die zuständige Behörde wird tätig:

1. nach pflichtgemäßem Ermessen, um bei Vorliegen konkreter Anhaltspunkte Verstöße gegen die Pflichten gemäß §§ 3 bis 10 Absatz 1 in Hinblick auf mögliche Verletzungen geschützter Rechtspositionen oder umweltbezogener Pflichten festzustellen, zu beseitigen oder zu verhindern ….."

2. Zu Abs. 1 Nr. 2

61 Die Begründung zu Abs. 1 Nr. 2 weist zu Recht darauf hin, dass eine Antragsbefugnis nur dann besteht, wenn ein hinreichender Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Tätigkeit des Unternehmens und der geltend gemachten Rechtsverletzung besteht. Dies sollte auch im Wortlaut von Abs. 1 Nr. 2 wie folgt verdeutlicht werden:

"2. auf Antrag, wenn die antragstellende Person substantiiert geltend macht,

a) infolge der Nichterfüllung einer in den §§ 3 bis 9 enthaltenen Pflicht durch die Tätigkeit eines Unternehmens in einer geschützten Rechtsposition verletzt zu sein oder….. "

IV. Vor §§ 15-18

62 Die §§ 15, 16, 17 und 18 unterscheiden hinsichtlich der Anordnungen und Maßnahmen sowie Duldungs- und Mitwirkungspflichten der Unternehmen nicht danach, ob es um die Feststellung potentieller Pflichtverletzungen oder um deren Beseitigung geht. Des Weiteren wird nicht nach der Qualität der Pflichtverletzungen unterschieden. Bei Verstößen gegen Organisations- und sonstige Sorgfaltspflichten stehen potenziell die gleichen Anordnungen und Maßnahmen zur Verfügung wie bei Verstößen gegen Abhilfepflichten bei der eingetretenen oder unmittelbar bevorstehenden Verletzung von geschützten Rechtspositionen. Darüber hinaus bleibt auch unklar, wie die Zusammenarbeit mit zuständigen Fachbehörden erfolgen soll, wenn etwa ein Verstoß gegen die Abhilfepflicht bei der Verletzung von Umweltbelangen im Raum steht, für den auch die deutschen Umweltbehörden zuständig sind oder zumindest sein könnten.

V. Zu § 15 Anordnungen und Maßnahmen

1. Zu Satz 2 Nr. 1

63 Die Befugnis zur Ladung gehört in den Kontext der Auskunftspflichten gem. § 17. Diese Befugnis sollte nur dann bestehen, wenn die Auskünfte nicht als milderes Mittel ebenso gut schriftlich eingeholt werden können, die Verstöße besonders schwerwiegend sind und die Verschaffung eines persönlichen Eindrucks erfordern oder bei der schriftlichen Einholung von Auskünften zeitliche Verzögerungen zu befürchten sind, die in Anbetracht der Risikolage unvertretbar wären.

2. Zu Satz 2 Nr. 2

64 Die Befugnis zur Anordnung der Erstellung eines Abhilfeplans sollte an das Vorliegen konkreter Voraussetzungen geknüpft werden, wie etwa eine Vielzahl schwerwiegender Verstöße gegen Sorgfaltspflichten.

3. Zu Satz 2 Nr. 3

65 Die Befugnis zur Anordnung konkreter Maßnahmen könnte dahingehend verstanden werden, dass die zuständige Behörde ihre eigenen Zweckmäßigkeitserwägungen gegenüber denen des Unternehmens durchsetzen kann. Wenn etwa die Behörde als Ergebnis ihrer Plausibilisierung des Sorgfaltspflichten-Berichts zu dem Schluss kommt, dass das vom Unternehmen eingerichtete Risikomanagementsystem in bestimmten Punkten nicht wirksam sei, sollte die Behörde nur Nachbesserung des Systems mit vom Unternehmen nach seinem Ermessen zu wählenden Mitteln verlangen können, nicht jedoch die Vornahme konkret von der Behörde bestimmter Nachbesserungsmaßnahmen.

VI. Zu § 16 Betretensrechte

66 An geeigneter Stelle sollte klargestellt werden, welche Hilfspersonen die zuständige Behörde beauftragen darf. Dies sollten im Rahmen der Durchführung von Prüfungshandlungen nur geeignete Sachverständige sein.

VII. Zu § 19 Abs. 2

67 Die Entwurfsbegründung lässt darauf schließen, dass die Behörde in Verfolgung des "risikobasierten" Ansatzes auch Prüfungen ohne konkrete Anhaltspunkte allein wegen besonderer Risiken vornehmen soll. Wie oben in Rdn. 60 ausgeführt, sollte die Behörde bei Vorliegen konkreter Anhaltspunkte für eine Pflichtverletzung von Amts wegen tätig werden, nicht jedoch ohne solche Anhaltspunkte, nur weil ein abstraktes Risikopotential besteht.

VIII. Zu § 20 Handreichungen

68 In die Erstellung der Handreichungen sollten auch die Erfahrungen der betroffenen Unternehmen einfließen. Daher sollte ein systematischer Erfahrungsaustausch mit den betroffenen Unternehmen erfolgen. Hilfreich wäre sicher auch die Veröffentlichung von FAQ samt Antworten auf der Website der zuständigen Behörde, um die Verwaltungspraxis für die betroffenen Unternehmen transparent zu machen. Der DAV sieht das Risiko, dass die nicht näher qualifizierten Handreichungen genutzt werden, um die gesetzgeberischen Defizite hinsichtlich der Bestimmtheit wesentlicher Regelungen zu kompensieren. Dies würde jedoch rechtsstaatlichen Grundsätzen, insbesondere dem Wesentlichkeitsprinzip, widersprechen.

IX. Zu § 22 Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge

69 Die Vorschrift sieht als Sanktion die Möglichkeit zum Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge vor. Damit orientiert sich der Entwurf an entsprechenden Vorbildern in § 19 Mindestlohngesetz und § 21 Schwarzarbeitsgesetz. Ausweislich der Entwurfsbegründung soll durch die Bußgeldschwelle in § 22 Abs. 2 einer Mindestgeldbuße von EUR 175.000 sichergestellt werden (§ 22 Abs. 2 Satz 1), dass nur schwerwiegende Verstöße zu einem solchen Ausschluss führen. Bei bestimmten Verstößen wird die Bußgeldschwelle auf EUR 1,5 Mio. bzw. EUR 2 Mio. sowie bei juristischen Personen und Personenvereinigungen mit einem durchschnittlichen Jahresumsatz von mehr als EUR 400 Mio. auf 0,35% des durchschnittlichen Jahresumsatzes angehoben (§ 22 Abs. 2 Satz 2).

70 Ob eine solche Anknüpfung an eine Bußgeldschwelle allein ausreichend ist, um diese für die betroffenen Unternehmen – abhängig von ihrem jeweiligen Geschäftsmodell – u.U. sehr weitreichende Sanktion zu rechtfertigen, wird sich erst noch zeigen müssen. Der Katalog der Pflichtverstöße, die nach § 24 ein Bußgeld nach sich ziehen können, ist jedenfalls sehr weit geraten (vgl. dazu näher sogleich) und es bleibt abzuwarten, welche Bußgelder etwa wegen eines Verstoßes gegen die sehr weitreichenden und bislang nicht näher konkretisierten Pflichten zur Risikoanalyse oder zu angemessenen Präventiv- oder Abhilfemaßnahmen in der Praxis verhängt werden. Vorzugswürdig erscheint es, wenn neben der Anknüpfung an die Bußgeldschwelle die Sanktion des Ausschlusses von der Vergabe öffentlicher Aufträge auf bestimmte konkret

aufzuführende schwerwiegende Pflichtverstöße beschränkt bliebe und sich nicht auf den gesamten Katalog der bußgeldbewerten Pflichtverstöße nach § 24 Abs. 1 erstrecken würde. Angesichts der Komplexität der Sorgfaltspflichten und der Breite des Bußgeldkatalogs bestehen erhebliche Zweifel an der Verhältnismäßigkeit der Sanktion des Vergabeausschlusses für bis zu drei Jahre. Gerade Unternehmen, die aufgrund ihres Geschäftsmodells in hohem Maße auf öffentliche Aufträge angewiesen sind, kann diese Sanktion u.U. sogar deutlich härter treffen als die eigentliche Geldbuße. Zudem sollte klargestellt werden, dass ein Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge nur dann in Betracht kommt, wenn es tatsächlich zu einer Verletzung der nach § 2 geschützten Rechtsgüter infolge des Verstoßes gegen die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in der Lieferkette gekommen ist und nicht etwa schon, wenn die Lieferkettenorganisation des Unternehmens (unabhängig von einer konkreten Rechtsgutverletzung) Defizite aufweist.

X. § 24 Bußgeldvorschriften

1. Zu Abs. 1 und 2

71 Der Entwurf sieht hohe Bußgelder in Höhe von in der Spitze bis zu EUR 800.000 und bei Unternehmen mit einem durchschnittlichen Jahresumsatz von mehr als EUR 400 Mio. von bis 2% des durchschnittlichen Jahresumsatzes für Verstöße gegen Vorschriften des Gesetzes bei vorsätzlichem und fahrlässigem Verhalten vor. Angesichts der rechtlich wenig konturierten Maßstäbe für unternehmerische Sorgfaltspflichten in der Lieferkette, die bislang in erster Linie durch sog. "soft law" geprägt waren, ist zunächst der vom Entwurf gewählte Sorgfaltsmaßstab problematisch, der bereits einfache Fahrlässigkeit für eine Sanktionierung ausreichen lässt. Jedenfalls bis zu einer hinreichenden Konkretisierung der einschlägigen Sorgfaltspflichten durch die Rechtsprechung erscheint es sachgerechter, eine bußgeldbewehrte Ordnungswidrigkeit nur bei vorsätzlichen oder leichtfertigen bzw. grob fahrlässigen Verstößen anzunehmen.

72 Die Bußgeldvorschriften begegnen aufgrund der oben angesprochenen Unbestimmtheit vieler materieller Pflichten, auf die sie Bezug nehmen, auch verfassungsrechtlichen Bedenken hinsichtlich Art. 103 Abs. 2 GG (nulla poena sine lege), der auch für die Bußgeldvorschriften im Ordnungswidrigkeitenrecht gilt (vgl. BVerfGE 38, 348 (371)). Zwar hebt die Entwurfsbegründung hervor, dass nur bestimmte Verstöße gegen die

durch das beabsichtigte Gesetz stipulierten Sorgfaltspflichten mit Bußgeldern sanktioniert werden können. Bei näherer Betrachtung des in Abs. 1 verankerten Katalogs von Vorschriften, deren Verletzung bußgeldbewehrt sein soll, zeigt sich jedoch, dass der Entwurf offensichtlich eine umfassende Sanktionierung von Verstößen gegen die neuen unternehmerischen Sorgfaltspflichten in der Lieferkette durch Bußgelder anstrebt. Der Entwurf differenziert bei der maximalen Bußgeldhöhe in § 24 Abs. 2 zwischen verschiedenen Gruppen von Verstößen. Auch insoweit wäre es vorzugswürdig, wenn sich das Gesetz jedenfalls bis zu einer näheren Konturierung dieser Sorgfaltspflichten darauf beschränkte, nur schwerwiegende Verstöße gegen klar definierte Pflichten durch Bußgelder zu sanktionieren. Kritikwürdig ist in diesem Zusammenhang insbesondere, dass der Entwurf etwa bereits eine "nicht richtig(e), nicht vollständig(e) oder nicht rechtzeitig(e)" Risikoanalyse als Ordnungswidrigkeit einstufen will (§ 24 Abs. 1 Nr. 2), die ein Bußgeld nach sich ziehen kann. Solange es keine klaren, rechtlich anerkannten Maßstäbe für eine solche Risikoanalyse gibt, erscheint es sachgerechter, solche Verstöße nicht mit einem Bußgeld zu ahnden. Gleiches gilt zumindest für einen Teil der in § 6 vorgeschriebenen Präventionsmaßnahmen und der in § 7 geforderten Abhilfemaßnahmen (§ 24 Abs. 1 Nr. 3, 6 und 7). Der Entwurf selbst arbeitet insoweit mangels hinreichender Konkretisierung mit generalklauselartigen Begriffen wie "angemessene Präventionsmaßnahmen" oder "angemessene Abhilfemaßnahmen", um eine Verletzung der durch das Gesetz geschützten Rechtsgüter zu verhindern, die auch durch das neue Gesetz nur unzureichend konkretisiert werden. Die damit einhergehende Rechtsunsicherheit, insbesondere in der Anfangsphase nach Inkrafttreten des Gesetzes, darf nicht zulasten der betroffenen Unternehmen gehen, denen bei Verstößen eine hohe Geldbuße droht. Selbst Verstöße gegen Normen, die nicht bußgeldbewehrt sind, wären keineswegs sanktionslos, da die Behörde gemäß § 16 geeignete und erforderliche Anordnungen und Maßnahmen treffen kann, um Verstöße gegen die betreffenden Sorgfaltspflichten festzustellen, zu beseitigen und zu verhindern.

73 Zu begrüßen ist, dass die Entwurfsbegründung ausdrücklich hervorhebt, dass die Behörde ihr Ermessen zur Einleitung eines Bußgeldverfahrens, wozu auch die Bemessung der Höhe des Bußgeldes zählt, verhältnismäßig auszuüben hat. Dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz wird insbesondere in der Anfangsphase nach Inkrafttreten des Gesetzes gesteigerte Bedeutung zukommen, solange die neu

eingeführten unternehmerischen Sorgfaltspflichten in der Lieferkette noch nicht hinreichend konturiert sind. Die in Art. 4 Satz 1 vorgesehene Übergangsfrist bis zum 1. Januar 2023 wird für sich genommen die damit verbundenen Rechtsunsicherheiten nicht verhindern können.

2. Zu Abs. 3

74 Problematisch erscheint weiterhin die Anknüpfung der Geldbuße an den im der Behördenentscheidung vorausgehenden Geschäftsjahr erzielten Gesamtumsatz des Konzerns in Abs. 3. Damit verfolgt der Entwurf zwar einen aus dem Kartellrecht stammenden Ansatz, der zwischenzeitlich auch in anderen Rechtsgebieten angewandt wird. Dies ändert indes nichts an der Fragwürdigkeit des gewählten Ansatzes, da der Umsatz eines Unternehmens nicht dessen Leistungsfähigkeit widerspiegelt. Der gewählte Maßstab führt dazu, dass weniger profitable Unternehmen mit einem umsatzstarken Geschäftsmodell ein deutlich höherer Bußgeldrahmen droht als hochprofitablen Unternehmen, deren Geschäftsmodell geringere Umsätze generiert. Auch durch den Hinweis in der Entwurfsbegründung, dass bei der Bemessung des Bußgeldes neben der Bedeutung der Ordnungswidrigkeit und dem Vorwurf, den das Unternehmen trifft, auch dessen wirtschaftliche Verhältnisse zu berücksichtigen sind, vermag diese schon im Ausgangspunkt liegende Ungleichbehandlung von Unternehmen nicht zu kompensieren. Der DAV hat diesen Ansatz in anderem Zusammenhang bereits in früheren Stellungnahmen mehrfach kritisiert - zuletzt in der Stellungnahme zum Regierungsentwurf zum neuen Verbandssanktionengesetz, der demselben Ansatz folgt. Auch mit Blick auf den Schutzzweck des geplanten Sorgfaltspflichtengesetzes und die durch das Gesetz geschützten Rechtsgüter erscheint der gewählte umsatzbezogene Anknüpfungspunkt des Sanktionsrahmens nicht sachgerecht.

2. Teil: Sondersituation der Anwaltschaft

75 Nach § 1 des Gesetzentwurfs können große Kanzleien unmittelbar Adressaten des Gesetzes sein, da sie als Unternehmen gelten und nur das Vorliegen einer entsprechenden Mitarbeiterzahl entscheidend ist. Insofern gelten die Ausführungen in Teil 1 sowie die folgenden Ausführungen zur besonderen Rolle der Anwaltschaft.

76 In jedem Fall können grundsätzlich alle Kanzleien nach § 2 Abs. 5 Gesetzentwurfs von der weiten Definition der Lieferkette erfasst sein, die „alle Schritte im In- und Ausland, die zur Herstellung der Produkte oder zur Erbringung der Dienstleistungen erforderlich sind“, erfasst. Auch die Legaldefinitionen der Begriffe unmittelbarer und mittelbarer Zulieferer in § 2 Abs. 7 und 8 schließen ein Begriffsverständnis nicht aus, nach dem auch Rechtsanwälte als Teile der Lieferkette von den Regelungen des Gesetzesentwurfes als betroffen angesehen werden könnten. Das umgangssprachliche Verständnis des in diesen Legaldefinitionen verwendeten Begriffs der „Zulieferungen“ verbindet damit die Vorstellung einer Lieferung von gegenständlichen Produkten, nicht von anwaltlichen Dienstleistungen. Aufgrund der weiten Definition der Lieferkette ist dies jedoch nicht gesichert. Die UN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, deren Umsetzung der Gesetzentwurf dient, gehen davon aus, dass grundsätzlich auch Kanzleien und andere Freiberufler Bestandteil der Lieferkette sein können. Es ist daher davon auszugehen, dass, sofern nicht eine Klarstellung erfolgt, auch Anwälte als Dienstleister und damit Unternehmen in der Lieferkette anderer Unternehmen jedenfalls mittelbar von dem Gesetzentwurf betroffen sein können.

77 Im Gesetzentwurf und seiner Begründung sind Anwälte und andere Berufsgeheimnisträger nicht erwähnt, insbesondere sind die Anforderungen, die sich aus der Stellung der Anwälte als Organ der Rechtspflege einschließlich ihrer Verpflichtung zur Vertraulichkeit ergeben, nicht berücksichtigt. Die unterschiedslose Behandlung der Anwaltschaft wie sonstige Unternehmen, Lieferanten und Dienstleister ist unvereinbar mit ihrer Rolle als Organ der Rechtspflege jedenfalls insoweit, als sie Mandanten beraten oder vertreten. Als Organ der Rechtspflege ist der Anwalt unerlässlich, um die in Art. 47 Abs. 2 Europäische Grundrechtecharta enthaltene Gewährleistung einzulösen, dass jede Person sich beraten, verteidigen und vertreten lassen kann, und zwar von einem Anwalt ihres Vertrauens. Die Anwaltschaft hat die menschenrechtlich und rechtsstaatlich geforderte öffentliche Aufgabe, jedem den Zugang zum Recht und zu Gerichten durch Zugang zu einem Anwalt zu eröffnen und zu gewährleisten.

78 Die professionelle Rolle der Anwaltschaft wird grundsätzlich vom Gesetzgeber und der anwaltlichen Selbstverwaltung definiert. Eine (partielle) Modifikation dieser öffentlichen Rolle durch den Gesetzentwurf, der keine Berücksichtigung von Vertraulichkeitsverpflichtungen von Anwälten oder anderen Berufsgeheimnisträgern

insbesondere in den §§ 4 bis 10 Gesetzentwurfs vorsieht, ist offensichtlich nicht gewollt, sonst hätte er sich damit auseinandersetzen müssen. Eine auf dem Gesetzentwurf basierende Modifikation der öffentlichen Rolle der Anwälte durch von ihren Mandanten gestaltete Lieferanten-Codes of Conduct (§ 6 Abs 2 Ziff. 3 Gesetzentwurfs) läuft auf eine unzulässige „Privatisierung“ hinaus, jedenfalls insoweit, als die öffentliche Rolle der Beratung und Vertretung von Mandanten betroffen sein kann.

79 Dies soll an folgenden Fallgestaltungen illustriert werden, die zum einen den zu den UN Leitprinzipien geführten Diskussionen in internationalen Anwaltsgremien, insbesondere im Zusammenhang mit dem IBA Practical Guide on Business and Human Rights for Business Lawyers (adopted 28 May 2016) der International Bar Association, entnommen sind. Zum anderen basieren sie auf Erfahrungen mit dem französischen Loi de vigilance1, das dem Gesetzentwurf als Vorbild dient und welches keine Sonderregelungen für die Anwaltschaft vorsieht.

80 § 3 Gesetzentwurfs verpflichtet Unternehmen zur Beachtung menschenrechtlicher und umweltbezogener Sorgfaltspflichten. Dies beinhaltet die Einrichtung eines Risikomanagementsystems (§ 4), die Durchführung regelmäßiger Risikoanalysen (§5) und die Verabschiedung einer Grundsatzerklärung (§6 Abs. 2) sowie Dokumentation (§10 Abs. 1) und Berichterstattung (§ 10 Abs. 2). Auf der Grundlage der Risikoanalyse und der in Anlage aufgeführten Übereinkommen soll das sorgfaltspflichtige Unternehmen seine menschenrechts- und umweltbezogenen Erwartungen definieren, die es an seine Zulieferer in der Lieferkette richtet (§ 6 Abs. 2 S. 3) und sich jedenfalls von unmittelbaren Zulieferern die vertragliche Zusicherung geben lassen, dass diese die so definierten Erwartungen einhalten und entlang ihrer Lieferkette adressieren (§ 6 Abs. 4 Ziff. 2). Dies soll flankiert werden durch die Vereinbarung angemessener vertraglicher Kontrollmechanismen, mit deren Hilfe die Einhaltung des Code of Conduct durch den Zulieferer überprüft wird (§ 6 Abs. 4 Ziff. 3, 4).

81 Diese Kontrollmechanismen beinhalten regelmäßig teilweise umfangreiche Fragebögen, die die Einhaltung der jeweiligen menschenrechtlichen und umweltbezogenen Erwartungen beim Zulieferer und dessen Geschäftspartnern und Lieferketten abfragen, häufig gekoppelt mit umfangreichen Nachweispflichten.

---

[1] LOI n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d‘ordre

Vorzulegen sind nicht nur alle diesbezüglichen internen Policies, sondern auch die Dokumentation ihrer Einhaltung, Nachweise bezüglich der Organisation des Beschaffungswesens, der Durchsetzung der Vorgaben in der Lieferkette und bei Geschäftspartnern u.a.m. Zu den Kontrollmaßnahmen gehören üblicherweise auch (unangemeldete) Audits, mit denen die Einhaltung der „Erwartungen“ im gesamten Geschäftsbetrieb des Zulieferers überprüft wird. Diese Vorschriften sind undifferenziert auch auf Anwälte und andere Berufsgeheimnisträger anzuwenden. Für Kanzleien bedeutet dies folgendes:

82 Unternehmen treten an ihre Rechtsberater heran mit der Forderung, dass sie als Teil des Mandatsvertrages deren menschenrechtliche und umweltbezogene Vorgaben in Gestalt von Codes of Conduct o.ä. akzeptieren. Die Vorgaben sollen für die gesamte Kanzlei und alle Mitarbeiter und Aktivitäten gelten, d.h. nicht nur für das spezifische Mandat und nicht nur für die Kanzlei hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit, sondern auch für den Kern anwaltlicher Tätigkeit für andere Mandanten, die der Vertraulichkeit unterliegt. Die Forderung geht sogar soweit, dass ein Anwalt nicht durch seine Mandatstätigkeit negative Auswirkungen auf die Menschenrechte anderer verursachen, zu ihnen beitragen oder mit ihnen unmittelbar verbunden sein darf. Es wird gefordert, dass Kanzleien im Rahmen ihrer Know-Your-Customer-Policies nicht nur die gesetzlich vorgegebenen Korruptions- und Geldwäschethemen, sondern auch mögliche negative Auswirkungen auf die Menschenrechte und Umwelt durch ihre Tätigkeit für aktuelle und potentielle Mandanten prüfen sollen. Sie sollen von deren Beratung und Vertretung Abstand nehmen, wenn sie durch ihre Tätigkeit möglicherweise zu negativen Auswirkungen beitragen, selbst wenn diese nach nationalem Recht legal sind. Dies schränkt das Spektrum anwaltlicher Beratung und damit den Zugang zum Recht erheblich ein, weil es im Regelfall darum geht, inwiefern negative Auswirkungen legal sind. Beispielsweise wäre eine Begleitung von umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren für Industriemandanten ggfs. nicht möglich, weil der Anwalt mit seiner Tätigkeit unter Umständen zu negativen Auswirkungen auf die Umwelt beitragen könnte.

83 Dies bedeutet, dass Mandanten professionelle Verhaltenspflichten von Anwälten und Kanzleien und die Frage, wem Zugang zum Recht zu gewähren ist, definieren, und zwar ohne dass der Gesetzgeber oder die Anwaltskammern involviert sind. Die Definition eines Teilbereichs des professionellen anwaltlichen Verhaltens wird

"privatisiert". Dies widerspricht jedoch der öffentlichen Funktion des Anwalts als Organ der Rechtspflege, dessen menschenrechtlich geforderte Tätigkeit und Unabhängigkeit durch staatliche Regelung gewährleistet sein muss.

84 Die menschenrechtlichen und umweltbezogenen Erwartungen sollen nach dem Gesetzentwurf unter Bezugnahme auf internationale Übereinkommen definiert werden. Wegen deren Unbestimmtheit in bestimmten Regelungsaspekten und der Unbestimmtheit einiger im Gesetzentwurf verwandten Begriffe (siehe Teil 1) sind die „Erwartungen“ unterschiedlicher Mandanten, insbesondere aus verschiedenen Branchen, nicht identisch. Dies ist für Kanzleien, die im Regelfall für eine Vielzahl unterschiedlicher Branchen arbeiten, gravierend. Die Kanzleien versuchen im Regelfall zu verhandeln, dass der Mandant ihre eigenen menschen- und umweltbezogenen Policies und Codes (so vorhanden) als gleichwertig akzeptiert. Die Erfahrung mit dem französischen Loi de vigilance zeigt jedoch, dass die sorgfaltspflichtigen Unternehmen dies bei gesetzlich auferlegten Sorgfaltspflichten, insbesondere wenn diese noch mit empfindlichen Sanktionen flankiert sind, im Regelfall ablehnen, weil sie die Einhaltung ihrer Sorgfaltspflicht sicherstellen und nachweisen müssen. Dies bedeutet, dass Kanzleien umfangreiche Compliance-Systeme aufbauen oder auf Mandanten verzichten müssen. Die Erfahrung zeigt, dass insbesondere kleine und mittlere Kanzleien diese Anforderungen nicht erfüllen können und damit verdrängt zu werden drohen.

85 Hinzu kommt, dass die Unternehmen im Rahmen ihrer Sorgfaltspflicht Kontrollmaßnahmen in Gestalt von Fragebögen und Audits auch bei Kanzleien durchführen müssen. Die Fragebögen sind häufig zur Absicherung des sorgfaltspflichtigen Unternehmens umfangreich gestaltet und beziehen sich nicht nur auf den Geschäftsbetrieb der Kanzlei selbst, sondern auch auf Geschäftspartner und Lieferkette. Ihre Beantwortung ist mit einem erheblichen bürokratischen Aufwand verbunden, der im Gesetzentwurf und seiner Begründung keine Berücksichtigung findet, obwohl insoweit Erfahrungen mit dem französischen Loi de vigilance vorliegen. Die Fragebögen werden häufig undifferenziert für alle Zulieferer gleich gestaltet und berücksichtigen die Besonderheiten der Anwaltschaft, insbesondere Vertraulichkeitsverpflichtungen nicht. Dies gilt auch für Audits, die umfassend den Geschäftsbetrieb und die Bücher von Kanzleien prüfen und damit Zugriff auf vertrauliche mandatsbezogene Unterlagen nehmen wollen.

86 Die §§ 14 bis 18 des Gesetzentwurfs, die ein behördliches Tätigwerden, Anordnungen und Maßnahmen, Auskunfts- und Herausgabepflichten sowie Duldungs- und Mitwirkungspflichten vorsehen, damit die Behörde die Einhaltung der Sorgfaltspflicht überprüfen und durchsetzen kann, können (zumindest mittelbar) auch Zulieferer und damit Kanzleien betreffen. So kann die Behörde nach § 17 Abs. 1 auch die Herausgabe von Unterlagen der Zulieferer verlangen. § 17 Abs. 3 lässt zwar gesetzliche Verschwiegenheitsverpflichtungen bei Auskunftsverlangen von Behörden unberührt. Dadurch sind jedoch die vorstehend dargestellten Probleme nicht erfasst.

87 Der oben dargestellten besonderen Betroffenheit der Anwaltschaft ist dadurch Rechnung zu tragen, dass Anwälte und andere Berufsgeheimnisträger grundsätzlich aus dem Anwendungsbereich des Gesetzentwurfs ausgenommen werden, insbesondere in den Legaldefinitionen der § 2 Abs. 7 und 8 nicht als „Zulieferer“ qualifiziert werden, jedenfalls soweit es um die mandatsbezogene Tätigkeit geht. Dies wäre ergänzend auch insofern gerechtfertigt, als die anwaltliche Tätigkeit, unabhängig von ihrer öffentlichen Funktion, anders als das produzierende Gewerbe nicht dem menschen- und umweltrechtlichen Hochrisikobereich zuzuordnen ist. Eine entsprechende gesetzliche Regelung, die als Abs. 4 zu § 1 Gesetzentwurfs verankert werden könnte, könnte wie folgt lauten:

Rechtsanwälte sind von diesem Gesetz nicht erfasst. Sie sind weder Unternehmen im Sinne von Abs. 1 noch Zulieferer im Sinne von § 2 Abs. 5, 7 und 8.

88 Der Gesetzgeber sollte prüfen, ob ähnliche Regelungen für andere freie Berufe getroffen werden sollten, die zwar nicht Organ der Rechtspflege, aber gleichwohl Berufsgeheimnisträger sind.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)**1046**

20. April 2021

Information für den Ausschuss

Bundesrechtsanwaltskammer

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten - BT-Drucksache 19/28649

siehe Anlage

BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

Stellungnahme Nr. 34
April 2021

Regierungsentwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten

Hier: Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten (Sorgfaltspflichtengesetz; Artikel 1)

erarbeitet von folgenden Ausschüssen der Bundesrechtsanwaltskammer:

Ausschuss Arbeitsrecht

Rechtsanwalt Marc Doßler
Rechtsanwalt Marc André Gimmy, Vorsitzender
Rechtsanwalt Dr. Jens Günther (Berichterstatter)
Rechtsanwalt Dr. Hermann Heinrich Haas
Rechtsanwalt Lars Kuchenbecker
Rechtsanwältin Prof. Dr. Anja Mengel
Rechtsanwalt Igor Münter
Rechtsanwalt Dr. Peter Rambach
Rechtsanwalt Dr. Stefan Sasse
Rechtsanwältin Dr. Gerlind Wisskirchen

Rechtsanwältin Ulrike Paul, Vizepräsidentin Bundesrechtsanwaltskammer
Rechtsanwältin Jennifer Witte, Bundesrechtsanwaltskammer

Ausschuss Menschenrechte

Rechtsanwalt Dr. Sebastian Cording
Rechtsanwalt Dr. h.c. Rüdiger Deckers
Rechtsanwalt Bernhard Docke (Berichterstatter)
Rechtsanwalt Detlev Heyder
Rechtsanwalt Prof. Dr. Christian Kirchberg, Karlsruhe, Vorsitzender
Rechtsanwältin Dr. Regina Michalke
Rechtsanwalt Jerzy Montag
Rechtsanwältin Dr. Margarete Mühl-Jäckel, LL.M.

Bundesrechtsanwaltskammer
The German Federal Bar
Barreau Fédéral Allemand
www.brak.de

Büro Berlin – Hans Litten Haus
Littenstraße 9
10179 Berlin
Deutschland
Tel. +49.30.28 49 39 - 0
Fax +49.30.28 49 39 -11
Mail zentrale@brak.de

Büro Brüssel
Avenue des Nerviens 85/9
1040 Brüssel
Belgien
Tel. +32.2.743 86 46
Fax +32.2.743 86 56
Mail brak.bxl@brak.eu

Ausschuss ZPO/GVG

Rechtsanwalt und Notar Markus Cloppenburg
Rechtsanwältin Dr. Sabine Hohmann
Rechtsanwalt Helmut Kerkhoff, LL.M. Eur.
Rechtsanwalt Jan K. Schäfer (Berichterstatter)
Rechtsanwalt Lothar Schmude (Berichterstatter)
Rechtsanwalt beim BGH Dr. Michael Schultz
Rechtsanwalt Dr. Michael L. Ultsch
Rechtsanwalt Dr. Michael Weigel, Vorsitzender

Rechtsanwalt Michael Then, Schatzmeister Bundesrechtsanwaltskammer
Rechtsanwältin Jennifer Witte, Bundesrechtsanwaltskammer

Verteiler: Bundesministerium für Arbeit und Soziales
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
Landesjustizministerinnen und -minister / Justizsenatorinnen und -senatoren der Länder
Ausschuss Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages
Ausschuss für Wirtschaft und Energie des Deutschen Bundestages
Fraktionsvorsitzende des Deutschen Bundestages
Bundesrat
Bundesarbeitsgericht
Landesarbeitsgerichte
Rechtsanwaltskammern
Bitkom e. V.
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e. V.
Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes
Deutscher Arbeitsgerichtsverband e. V.
Bund der Richterinnen und Richter der Arbeitsgerichtsbarkeit
Deutscher Richterbund
Neue Richtervereinigung e. V.
Deutscher Anwaltverein e. V.
Bundesverband der Freien Berufe e. V.
Bundesnotarkammer
Deutscher Notarverein e. V.
Bundessteuerberaterkammer
Deutscher Steuerberaterverband
Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.
Deutscher Juristinnenbund e. V.
Patentanwaltskammer
Verbraucherzentrale Bundesverband e. V.
ver.di Bundesverwaltung
Wirtschaftsprüferkammer
Redaktionen der NZA, RdA, AnwBl, NJW, JZ, MDR, ZAP, DRiZ, FAZ, Süddeutsche Zeitung, Die Welt, taz, Handelsblatt, dpa, Spiegel, Focus, Otto Schmidt Verlag, JUVE online-Redaktionen Beck, Jurion, Juris, Legal Tribune Online, Deubner Verlag Online Recht

Die Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK) ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit rund 166.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten[1] gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Stellungnahme

Die BRAK begrüßt ausdrücklich die Initiative, menschenrechtliche Sorgfaltspflichten von in globale Beschaffungs- und Absatzmärkte integrierten Unternehmen gesetzlich festzulegen. Unabhängig von der Bereitschaft und Fähigkeit der Staaten, den Menschenrechtsschutz zu gewähren, sind auch Unternehmer verpflichtet, im Bereich ihrer geschäftlichen Aktivitäten Schutzstandards zu wahren.

Mit dem Gesetzentwurf über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten (Sorgfaltspflichtengesetz-E, Artikel 1 des Regierungsentwurfs eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten) sollen die Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen sowie der Nationale Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte von 2016 umgesetzt und damit erstmals in Abkehr von einer rein freiwilligen Corporate Social Responsibility verbindliche menschenrechtliche Vorgaben für Unternehmen entlang der Lieferkette geschaffen werden.

Allerdings regen wir an, zunächst die europäischen Entwicklungen abzuwarten. Der Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission über Sorgfaltspflichten zum Schutz von Menschenrechten und der Umwelt in der Lieferkette ist bereits für das 2. Quartal 2021 angekündigt. Unternehmen müssten das deutsche Gesetz umsetzen, um sodann nach Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht erneut neue bzw. geänderte Regeln zu implementieren. Dieser Mehraufwand sollte vermieden werden.

Zudem bedauert die BRAK im Sinne eines möglichst effektiven menschenrechtlichen Schutzes, dass der Gesetzentwurf einige markante Schwachstellen aufweist.

Im Einzelnen:

1. Zu geringe Reichweite des Gesetzes

Nach § 1 Abs. 1 Sorgfaltspflichtengesetz-E sollen die Regelungen des Gesetzes nur für Unternehmen mit in der Regel mindestens 3.000 Arbeitnehmern, ab Januar 2024 mit 1.000 Arbeitnehmern Anwendung finden. Damit werden lediglich 600 und ab 2024 knapp 3.000 Unternehmen erfasst. Mittelständische Unternehmen bleiben damit im Dunkelfeld unterhalb des gesetzlichen Radars.

2. Geltung im nationalen Raum und Konflikt mit bestehenden Schutzgesetzen

Der Gesetzesentwurf statuiert Pflichten nicht nur entlang der Lieferkette im engeren Sinne, sondern auch im eigenen Geschäftsbereich des Unternehmens. Zu dem eigenen Geschäftsbereich zählen gerade auch Standorte im Inland (§ 1 Abs. 6 Sorgfaltspflichtengesetz-E). Das nationale Recht enthält

[1] Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird nicht ausdrücklich in geschlechtsspezifischen Personenbezeichnungen differenziert. Die im Folgenden gewählte männliche Form schließt alle Geschlechter gleichberechtigt ein.

bereits ein dichtes Geflecht aus Regelungen, die dem Schutz der Menschenrechte dienen. Politisch mag man daher hinterfragen, ob es eines solchen Sorgfaltspflichtgesetzes für den nationalen Raum bedarf. Rechtlich stellen sich einige Abgrenzungsfragen zu bestehenden Schutzrechten, die zu Rechtsunsicherheiten führen.

§ 2 Abs. 2 Nr. 5 Sorgfaltspflichtengesetz-E weist auf die nach nationalem Recht geltenden Pflichten des Arbeitsschutzes hin. In der Sache gibt es keinen Konflikt zu dem Arbeitsschutzgesetz und den dieses Gesetz umsetzenden nationalen Rechtsverordnungen. Kommt es allerdings zu relevanten Verstößen gegen Pflichten des Arbeitsschutzes, geht der Bußgeldrahmen des Sorgfaltspflichtengesetzes-E erheblich über den des Arbeitsschutzgesetzes hinaus. Über § 24 Abs. 1 Nr. 6, Abs. 2 Sorgfaltspflichtengesetz-E i. V. m. § 30 Abs. 2 Satz 3 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten beträgt der Bußgeldrahmen bis zu 8 Mio. Euro bei z. B. der Verletzung der Pflicht, nach § 7 Abs. 1 Sorgfaltspflichtengesetz-E Abhilfemaßnahmen zu ergreifen. Bei Unternehmen mit einem durchschnittlichen Jahresumsatz von mehr als 400 Mio. Euro kann sogar eine Geldbuße von bis zu 2 % des durchschnittlichen Jahresumsatzes verhängt werden. Bei Verletzungen gegen das Arbeitsschutzgesetz und/oder gegen eine auf Grundlage des Arbeitsschutzgesetzes erlassene Rechtsverordnung beträgt die maximale Geldbuße hingegen 30.000,00 Euro (§ 25 ArbSchG).

§ 2 Abs. 2 Nr. 7 Sorgfaltspflichtengesetz-E beschreibt ein Verbot der Ungleichbehandlung in Beschäftigung, das über den Regelungsbereich des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes hinausgeht. So sind in § 2 Abs. 2 Nr. 7 Sorgfaltspflichtengesetz-E Merkmale wie soziale Herkunft und politische Meinung genannt, die in § 1 AGG nicht aufgeführt sind. Unklar ist das Verhältnis zwischen den Pflichten aus § 12 AGG, der Schutzmaßnahmen des Arbeitgebers vorschreibt, und den Pflichten zur Verankerung von Präventionsmaßnahmen nach § 6 Sorgfaltspflichtengesetz-E und zum Ergreifen von Abhilfemaßnahmen i. S. v. § 7 Sorgfaltspflichtengesetz-E.

Ferner weist § 2 Abs. 2 Nr. 7 Sorgfaltspflichtengesetz-E ausdrücklich darauf hin, dass eine verbotene Ungleichbehandlung insbesondere die Zahlung ungleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit umfasst. Hier stellen sich Abgrenzungsfragen zum Entgelttransparenzgesetz.

Nach § 2 Abs. 2 Nr. 8 Sorgfaltspflichtengesetz-E besteht ein Verbot des Vorenthaltens eines angemessenen Lohns. Der angemessene Lohn soll mindestens die Höhe des nach dem anwendbaren Recht festgelegten Mindestlohns betragen. Im Umkehrschluss kann der angemessene Lohn demnach auch höher als der Mindestlohn liegen. Die Kategorie des angemessenen Lohns ist der nationalen Rechtsordnung bislang fremd. Der gesetzliche Mindestlohn wird alle zwei Jahre von der Mindestlohnkommission festgelegt. Daneben hat das Bundesarbeitsgericht in langjähriger Rechtsprechung die Kriterien für einen sittenwidrigen Lohn („Lohnwucher“) herausgearbeitet, der in Abhängigkeit vom üblicherweise gezahlten Tariflohn der jeweiligen Branche und Region ermittelt wird. Der übliche Lohn nach § 612 Abs. 2 BGB kommt nur zum Tragen, wenn es keine (wirksame) Vergütungsvereinbarung gibt. Wie sich nunmehr ein „angemessener“ Lohn in dieses Gefüge einfügen soll, ist unklar.

3. Unzureichender Schutz gerade im neuralgischen Bereich zu Beginn der Lieferkette

Gemäß den Grundgedanken der UN-Leitprinzipien sollen Unternehmen für die gesamte Lieferkette Verantwortung übernehmen. Der Gesetzentwurf differenziert aber zwischen dem eigenen Geschäftsbereich und unmittelbaren Zulieferern einerseits und mittelbaren Zulieferern des Unternehmens andererseits mit jeweils unterschiedlichen Sorgfaltspflichten. Nach § 3 Abs 1 Sorgfaltspflichtengesetz-E soll die Verankerung von Präventionsmaßnahmen nur für den eigenen Geschäftsbereich sowie unmittelbare Zulieferer gelten, nicht jedoch für die mittelbaren Zulieferer. Eine

Risikoanalyse sowie angemessene Präventionsmaßnahmen sollen gemäß § 9 Abs. 3 Sorgfaltspflichtengesetz-E für mittelbare Zulieferer unabhängig vom eigenen Verursachungsbeitrag und dem Einflussvermögen des Unternehmens nur dann gelten, wenn das Unternehmen „substantiierte Kenntnis“ über eine mögliche Verletzung von Menschenrechten oder umweltbezogene Pflichten erlangt hat. Die Umgehung effektiver menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten kann infolge der Abschwächung des Pflichtenkanons bei mittelbaren Zulieferern durch entsprechende Auslagerungen und Aufspaltungen nur zu leicht erreicht werden. Damit verabschiedet sich der Gesetzentwurf von dem für die UN-Leitprinzipien zentralen risikobasierten Vorsorgeprinzip für die gesamte Lieferkette. Für die Wirksamkeit des Lieferkettengesetzes, dessen erklärtes Ziel es ist, die Rechte von Unternehmensaktivitäten betroffenen Menschen in den Lieferketten zu stärken, ist dies zentral, denn bekanntlich ist das Gros der Menschenrechtsverletzungen gerade am Beginn der Lieferkette, also im Bereich der mittelbaren Zulieferer zu verzeichnen.

4. Menschenrechtsbeauftragte

Nach § 4 Abs. 3 Sorgfaltspflichtengesetz-E hat das Unternehmen dafür zu sorgen, dass festgelegt ist, wer innerhalb des Unternehmens dafür zuständig ist, das Risikomanagement zu überwachen, etwa durch die Benennung eine Menschenrechtsbeauftragten. Diese Regelung schafft prinzipiell begrüßenswerte Entscheidungsspielräume bei der konkreten Ausgestaltung einer solchen Position. So schreibt der geplante Gesetzestext keine Verankerung auf einer bestimmten Unternehmenshierarchie fest. Zugleich wird allerdings in der Begründung zum Gesetzesentwurf die Unterstellung unmittelbar unter die Geschäftsleitung empfohlen. Dies schafft Unsicherheiten, inwieweit eine solche Empfehlung Gestaltungsfreiheiten in der Praxis einschränkt. Klarer wäre es, etwaige Vorgaben – u. U. auch in einem Regel-Ausnahme-Verhältnis – eindeutig im Gesetz zu regeln.

5. Beschwerdeverfahren/Antrag bei Behörden

Nach § 8 Sorgfaltspflichtengesetz-E hat das Unternehmen ein unternehmensinternes Beschwerdeverfahren einzurichten. Nach § 14 Abs. 1 Nr. 2 Sorgfaltspflichtengesetz-E wird die zuständige Behörde auf Antrag eines Betroffenen tätig (Person, die substantiiert geltend macht, infolge der Nichterfüllung einer in den §§ 3 bis 9 Sorgfaltspflichtengesetz-E enthaltenen Pflichten in einer geschützten Rechtsposition verletzt zu sein). Insofern wäre eine Klarstellung des Verhältnisses zwischen interner und externer Meldung wünschenswert.

6. „besondere Prozessstandschaft“

§ 11 Abs. 1 Sorgfaltspflichtengesetz-E sieht eine besondere Prozessstandschaft vor. Danach kann derjenige, der in einer überragend wichtigen Rechtsposition aus § 2 Abs. 1 Sorgfaltspflichtengesetz-E verletzt ist, zur gerichtlichen Geltendmachung seiner Rechte einer inländischen Gewerkschaft oder Nichtregierungsorganisation die Ermächtigung zur Prozessführung erteilen. Gemäß § 2 Abs. 1 Sorgfaltspflichtengesetz-E sind Menschenrechte im Sinne dieses Gesetzes solche, die sich aus den in den Nummern 1 bis 11 der Anlage aufgelisteten Übereinkommen ergeben.

Die vorgesehene Regelung ist als tragfähige Grundlage für ein gerichtliches Verfahren viel zu unbestimmt. Es stellen sich insofern folgenden Fragen:

- Was ist eine Rechtsposition?
- Wann ist eine Rechtsposition „überragend wichtig“?
- Was versteht man unter der gerichtlichen Geltendmachung „seiner Rechte“?
- Ist eine überragend wichtige Rechtsposition damit ein justiziables Recht?
- Was sind das für Rechte?

- Wer ist Schuldner der Rechte und damit Klagegegner?

In der Gesetzesbegründung finden sich dazu keine Antworten. Der pauschale Verweis auf Rechtspositionen in internationalen Abkommen lässt keine rechtssichere Bestimmung von Ansprüchen zu.

Im Zivilprozessrecht bedarf es einer Anspruchsgrundlage. Was sind also „seine Recht", die verletzt werden können und dann durch einen Prozessstandschafter in einem Zivilprozess eingeklagt werden? Und vor allen Dingen, wer ist Schuldner der Rechte und damit Klagegegner? Die Gesetzesbegründung führt zutreffend auch, dass Menschenrechte Unternehmen nicht unmittelbar binden. Wenn es aber um Menschenrechte geht, insbesondere die Sicherstellung von Leib und Leben, ist der Staat verpflichtet. Die Stoßrichtung der vorgesehenen Regelung sind aber deutsche Unternehmen, die in Deutschland auch einen allgemeinen Gerichtsstand haben. Ein Anspruch gegen eine deutsche Unternehmen ist nur herleitbar, wenn das Unternehmen seine eigenen menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten, welche der Gesetzentwurf konkretisiert will, verletzt. Dies sollte eindeutig geregelt werden.

Vor diesem Hintergrund muss die vorgesehene Regelung der besonderen Prozessstandschaft wesentlich klarer gefasst und die o. g. Fragen im Gesetzestext oder der Begründung beantwortet werden. Ebenso sollte festgelegt werden, dass die Sorgfaltspflichten Schutzwirkung zugunsten der betroffenen Arbeiter haben und daraus Schadensersatzansprüche abgeleitet werden können, wenn die allgemeinen Voraussetzung vorliegen; entsprechende Beispiele sollten in der Gesetzesbegründung dargelegt werden.

Im Übrigen ist die vorgesehene Regelung auch für die Rechtspersonen, denen eine Prozessstandschaft ermöglicht werden soll, zu unbestimmt. Nach dem Entwurf sollen Nichtregierungsorganisationen Klagebefugnis erhalten. Dies sind prinzipiell alle Verbände oder Gruppen, die gemeinsame Interessen vertreten, nicht Gewinn orientiert und nicht von Regierungen oder staatlichen Stellen abhängig sind; dazu zählen z. B. Gewerkschaften, Kirchen und Bürger Initiativen aber auch Arbeitgeberverbände oder Sportvereine.[2] Laut dieser Definition kann praktisch jede privatrechtliche Rechtspersönlichkeit eine Nichtregierungsorganisationen sein. Die vorgesehene Prozessstandschaft eröffnet damit faktisch eine Klagebefugnis für jedermann, der dazu letztlich nur die Ermächtigung des Betroffenen benötigt. Dies ist im Ergebnis keine taugliche Verfahrensregelung.

7. Fehlende Haftungsklausel

Entgegen den ursprünglichen Plänen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung enthält der Regierungsentwurf keine zivilrechtliche Haftungsklausel. Damit bestehen nach wie vor schwierige verfahrensrechtliche und materiell-rechtliche Hürden für Entschädigungsansprüche Betroffener aus Drittländern vor deutschen Gerichten (Frage der Zuständigkeit deutscher Gerichte, des anzuwendenden Rechts, Prozesskosten, Beweislastverteilung etc.) Die Einführung einer besonderen Prozessstandschaft nach § 11 Sorgfaltspflichtengesetz-E bleibt damit praktisch wirkungslos. Gemessen an den UN-Leiprinzipien 25 und 26 zur Staatenpflicht zur Rechtsweggewährung bleibt der Entwurf enttäuschend.

* * *

[2] https://www.bmz.de/de/service/lexikon/14716-14716 (abgerufen am 14.04.2021)

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)**1047**

20. April 2021

Information für den Ausschuss

Außenhandelsvereinigung des deutschen Einzelhandels e.V.

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten - BT-Drucksache 19/28649

siehe Anlage

Außenhandelsvereinigung des
Deutschen Einzelhandels e. V.
Am Weidendamm 1A
D - 10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 59 00 99 - 432
Telefax: +49 (0)30 59 00 99 - 429
E-Mail: info@ave-intl.de
Internet: www.ave-international.de

Stellungnahme

Stellungnahme der Außenhandelsvereinigung des Deutschen Einzelhandels zum „Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten“ der Bundesregierung.

Im Kern der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht steht ein risikobasierter Ansatz, der es Unternehmen ermöglichen soll, ihre relevanten Wertschöpfungsstufen zu identifizieren, zentrale menschenrechtliche Risiken zu kennen, ihnen effektiv vorzubeugen sowie im Bedarfsfall den Zugang zu Abhilfe ermöglichen. Dieser Ansatz einer menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung ist in unserem Interesse, denn er unterstützt Unternehmen bei der Durchsetzung verantwortungsvoller Produktionsbedingungen bei Zulieferern, seit jeher ein wichtiges Anliegen für AVE-Mitgliedsunternehmen.

April 2021

Ausgangslage

Am 3. März 2021 hat das Bundeskabinett einen Gesetzentwurf verabschiedet, der die unternehmerische Sorgfaltspflicht in Lieferketten regulieren soll.

Dieser Gesetzentwurf sieht vor, dass deutsche Unternehmen den Schutz der Menschenrechte und der Umwelt entlang ihrer gesamten globalen Wertschöpfungsketten sicherstellen müssen. Der deutsche importierende Einzelhandel ist hiervon in besonderem Maße betroffen.

Der Entwurf richtet sich an alle Unternehmen mit Hauptsitz in Deutschland, die mehr als 3.000 Mitarbeiter beschäftigen (ab 2024 1.000 Mitarbeiter). Sie sollen den Schutz der Menschenrechte und der Umwelt in der Lieferkette sicherstellen. Die Lieferkette ist dabei sehr weit definiert und umfasst alle Produkte und Dienstleistungen eines Unternehmens, sowie alle Schritte, im In- und Ausland, die zu Herstellung der Produkte erforderlich sind, anfangen von der Gewinnung der Rohstoffe bis zur Lieferung an den Endkunden. Erfasst werden soll dabei der eigene Geschäftsbereich, unmittelbare Zulieferer, aber auch mittelbare (indirekte) Zulieferer.

Die menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten für Unternehmen sollen folgende Aspekte enthalten:

1. Einrichtung eines Risikomanagements
2. Festlegung einer betriebsinternen Zuständigkeit
3. Durchführung regelmäßiger Risikoanalysen
4. Verabschiedung einer Grundsatzerklärung
5. Verankerung von Präventionsmaßnahmen
6. Ergreifen von Abhilfemaßnahmen
7. Die Einrichtung eines Beschwerdeverfahrens
8. Dokumentation und Berichterstattung zu den Aktivitäten

Das Gesetz definiert einen umfangreichen Bußgeldkatalog für Ordnungswidrigkeiten. Es drohen Bußgelder von bis zu EUR 8 Mio. bzw. 2% des weltweiten durchschnittlichen Jahresumsatzes bei Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mehr als EUR 400 Mio.

Zusätzlich sollen Unternehmen von öffentlichen Auftragsvergaben ausgeschlossen werden.

Eine besondere Prozessstandschaft soll es deutschen Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisation ermöglichen die Prozessführung für Betroffene zur Geltendmachung Ihrer Rechte zu übernehmen.

Mit der behördlichen Kontrolle und Durchsetzung des Gesetzes soll das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) beauftragt werden, das umfangreiche Ermittlungsbefugnisse erhalten soll.

Per Rechtsverordnung soll das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) zudem Verfahren der behördlichen Berichtsprüfung und der risikobasierten Kontrolle durch das BAFA näher regeln dürfen. Darüber hinaus sollen auch Sorgfaltspflichten für mittelbare Zulieferer ergänzt werden.

AVE Position

Nachhaltigkeit ist eines unserer Kernthemen - für die AVE, aber auch für unsere Mitgliedsunternehmen. Sie sind sich ihrer Verantwortung gegenüber Mensch und Umwelt in hohem Maße bewusst und engagieren sich seit über 20 Jahren für die Einhaltung von Nachhaltigkeitsstandards - sowohl in ihren eigenen Unternehmen, als auch entlang der gesamten globalen Lieferkette.

Bereits im August letzten Jahres hatte die AVE ein Positionspapier veröffentlich, in dem sie zusammen mit den Mitgliedern Anforderungen an eine gesetzliche Regulierung aufgezeigt und ihre Bereitschaft zum proaktiven Dialog über die konkreten Inhalte eines Sorgfaltspflichten-gesetzes zum Ausdruck gebracht hat.

Eine gesetzliche Regulierung der unternehmerischen Sorgfaltspflicht kann, wie in dem Positionspapier dargelegt, durchaus sinnvoll sein, jedoch weist der aktuelle Gesetzesentwurf an zentralen Stellen erhebliche Unklarheiten und Regelungen auf, die zu Rechtsunsicherheit und massiven Wettbewerbsnachteilen für deutsche Unternehmen führen.

1. Anwendungsbereich

Wir setzen uns für die Schaffung eines „Level-Playing-Fields“ in Europa und Wettbewerbsgleichheit auf internationalen Märkten ein. Für eine umfassende und systemische Wirkung braucht es die Beteiligung aller Akteure.
Eine gesamteuropäische oder gar globale Lösung sehen wir als Königsweg an, nur so kann systemische Wirkung auf umwelt- und menschenrechtliche Aspekte in zunehmend globalen Lieferketten erreicht werden.
Eine nationale Regulierung ist nur dann nachvollziehbar, wenn diese Regulierung für **alle** Marktteilnehmer, die auf dem deutschen Markt tätig sind, anwendbar ist.
Wenn es zu einer europäischen Regulierung kommt, sollte eine alleinige nationale Vorgabe entfallen.

Das Gesetz definiert einen sehr weiten Anwendungsbereich, über den Bereich der Menschenrechte hinaus bis zu Umweltthemen. Eine so weit gehende Festlegung über verschiedene Aspekte ist von den Unternehmen kaum zu leisten. Zudem ist die Abdeckung des eigenen Geschäftsbereichs in Deutschland mit unverhältnismäßigem Mehraufwand verbunden und unnötig, da in Deutschland Arbeits- und Umweltstandards durch den Staat geregelt und kontrolliert werden.

2. Sorgfaltspflicht

Die primäre Schutzpflicht für die Einhaltung der Menschenrechte liegt beim Staat. Diese Verantwortung kann und darf nicht an Unternehmen übertragen werden.

Die Anforderungen an Unternehmen müssen daher verhältnismäßig, klar abgegrenzt und zumutbar sein. Das jeweilige Einflussvermögen der Unternehmen ist hierbei besonders zu beachten. So dürfen Unternehmen nicht für Verstöße belangt werden, die außerhalb ihres direkten Einflussbereichs liegen. Im Rahmen der UNGP sind Unternehmen dazu angehalten Risiken entlang ihrer gesamten Lieferkette zu identifizieren und diese gemäß ihres direkten Einflussbereiches mit Präventionsmaßnahmen zu begleiten. Aus Gründen der Praktikabilität und notwendigen Rechtssicherheit muss die gesetzliche Regulierung die Sorgfaltspflicht auf den unmittelbaren Zulieferer und die direkten Einflussmöglichkeiten beschränken.
Als sehr problematisch sind derart unbestimmte Rechtsbegriffe wie eine „substantiierte Kenntnis“ von möglichen Pflichtverletzungen, insbesondere bei mittelbaren Zulieferern, die in einem geringen Einflussbereich der deutschen Unternehmen stehen, als zu unbestimmt abzulehnen.
Die Wirkung der gesetzlichen Sorgfaltspflicht geht weit über Tier 1 hinaus und wird die gesamte Lieferkette mittelbar erfassen.

Die geschützten Rechte, die in diesem Gesetzentwurf abgedeckt werden, gehen über die Menschenrechte hinaus und umfassen auch Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards.

3. Prozessstandschaft

Dieses neue prozessuale Instrument, durch das inländische Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen die Rechte Dritter vor deutschen Gerichten geltend machen können, ist bisher in der deutschen Prozesslandschaft nicht vorgesehen und öffnet Missbrauch Tür und Tor. Mit diesem bisher nicht bekannten Instrument verlieren Betroffene ihre eigenen Rechte mit der Abtretung an einen Dritten, der dann in eigener Verantwortung ohne Rückkoppelung zu dem möglicherweise Geschädigten selbst Entscheidungen treffen kann. Die Missbrauchsgefahr muss daher eingeschränkt werden, insbesondere um die Durchsetzung politisch motivierter Interessen zu vermeiden. Das Versprechen, keine zivilrechtliche Haftung durch das Sorgfaltspflichtengesetz zu begründen, muss durch eine entsprechend klarstellende Formulierung im Gesetz selbst erfüllt werden.

4. Unklare Begrifflichkeiten

Wie bereits angeführt, bedürfen zahlreiche unklare Begrifflichkeiten der weiteren Konkretisierung um Rechtssicherheit zu gewährleisten. Beispiele hierfür wären: „substantiierte Kenntnis“, „Verletzungen minimieren“, „angemessen“, „wirksam“, oder „widerrechtlicher Entzug von Land“, uvm.

5. Handreichungen

Die Handreichungen, die das BAFA veröffentlichen soll, müssen neben den fachlich betroffenen Behörden mit den entsprechenden Brancheninitiativen abgestimmt werden, um Praktikabilität und Anwendbarkeit sicherzustellen.

Die im Gesetz aufgeführten Handreichungen sind zu konkretisieren. Bestehende Systeme und Multi-Stakeholder-Initiativen mit bereits bestehenden Standards in der Lieferkette, wie z.B. das Textilbündnis, sind in ihrer Wirkung und Verbindlichkeit, z.B. bei der Risikoanalyse, zu berücksichtigen (Safe-harbour-Regelung).

Zudem ist eine intelligente Mischung (**SMART-Mix**) von Maßnahmen, die verschiedene regulatorische und freiwillige Instrumente kombiniert essentiell, um Wirkung zu erreichen.
Freiwillige Initiativen und Selbst-verpflichtungen müssen weiterhin von der Politik gefördert und belohnt werden, da sie mitunter schneller Wirkung entfalten als Gesetze.

Dieser Aspekt muss im Gesetzentwurf ergänzt werden.

6. Sanktionen

Die in dem Gesetz vorgesehen Sanktionsmöglichkeiten gehen weit über das bisherige Maß hinaus. Sanktions- bzw. Strafandrohungen sind nicht ausreichend bestimmt. Bereits eine einfache Fahrlässigkeit wird als ausreichend angesehen. Bei der Umsetzung der Sorgfaltspflicht in der Lieferkette werden auch kleine und mittelständische Unternehmen herangezogen, mit allen Konsequenzen, insbesondere auch bei entsprechenden Sanktionsmöglichkeiten, so dass hier schnell eine Überforderung erfolgen kann. Eine Begrenzung der Sanktionen auf grobe Fahrlässigkeit und Vorsatz wäre hier zwingend.

7. Rechtsverordnungen

Die begleitenden, beziehungsweise konkretisierenden Rechtsverordnungen dürfen zu keinen zusätzlichen Anforderungen führen. Der Rahmen der Rechtsverordnungen bzw. die Eckpunkte sollten im Gesetz aufgeführt werden. Vor Erlass der Rechtsverordnung sollte mit den Branchenverbänden und Unternehmens-initiativen die Umsetzbarkeit geprüft werden.

8. Staatliches Engagement

Bei einer gesetzlichen Regulierung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht von Unternehmen ist ein verstärktes (staatliches) Engagement in den Produktionsländern unabdingbar, um Vereinbarungen zur Einhaltung internationaler Menschenrechts- und Umweltstandards zu fordern und zu fördern. Gelder der bilateralen Zusammenarbeit müssen an konkrete Verbesserungen geknüpft, beziehungsweise konditioniert werden. Bei Aspekten der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht, für die es derzeit noch keine angemessene „Lösung“ gibt (z.B. Beschwerdemechanismus), muss die Politik verstärkt unterstützen.
Dieser Aspekt muss im Gesetzentwurf ergänzt werden.

Fazit

Die AVE und ihre Mitglieder unterstützen die grundsätzlichen Ziele und Intentionen einer Sorgfaltspflicht in den Lieferketten.

Der vorliegende Gesetzentwurf birgt jedoch hohe rechtliche Risiken und zahlreiche Unklarheiten für Unternehmen. Er führt zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen auf internationalen Märkten, aber auch in Deutschland. Insbesondere für europäisch und global agierende Unternehmen ist eine deutsche Gesetzgebung, die sich ausschließlich an deutsche Unternehmen richtet, ungeeignet.

Die Aspekte: Wettbewerbsgleichheit, Angemessenheit, Klarheit, tatsächliche Wirkung in den Produktionsländern und staatliches Engagement sowie die bereits mit großem Engagement eingeführten Standardsysteme und Multi-Stakeholder-Initiativen bilden für uns die Grundlage für eine Diskussion zur Ausgestaltung einer gesetzlichen Regulierung.

In diesem Sinne sollten wir gemeinsame Anstrengungen der Wirtschaft mit der Bundesregierung zur Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit in kritischen Ländern verfolgen. Die Wirtschaft ist bereit, sich konstruktiv einzubringen und an der praxistauglichen Ausgestaltung einer solchen Regelung mitzuwirken.

Über die AVE

Der Einzelhandel ist ein Konjunkturmotor. Mit seinen drei Millionen Beschäftigten und seinen 50 Millionen täglichen Kundenkontakten trägt er wesentlich zur Steigerung von Wohlstand und Lebensqualität in Deutschland bei. Die

Außenhandelsvereinigung des Deutschen Einzelhandels e.V. (AVE) ist die Spitzenorganisation der importierenden Einzelhändler in Deutschland. Sie vertritt die außenwirtschaftlichen Interessen des deutschen Einzelhandels, der im Rahmen seiner weltweiten Einkaufspolitik auf eine reibungslose Einfuhr von Konsumgütern aller Art angewiesen ist. Darüber hinaus engagiert sich die AVE für eine strikte Einhaltung von Sozialstandards in den Lieferländern.

Bereits im Jahr 2000 entwickelte die AVE mit der Unterstützung zahlreicher Unternehmen, sowie der Ko-finanzierung des BMZ, das AVE-Sektorenmodell Sozialverantwortung (heute amfori BSCI) und engagiert sich seit Jahren im Textilbündnis für die Verbesserung von Sozial- und Umweltstandards.

Seit 2015 ist die AVE selbst im Rahmen von mehreren Projekten und einer Mitarbeiterin in Myanmar vertreten und engagiert sich unter anderem für die Verbesserung von Sozialstandards in den Textilfabriken.

Ansprechpartnerin:

Andrea Breyer
Leiterin Außenhandel und Nachhaltigkeit

Tel: 030 / 59 00 99 614
Mail: andrea.breyer@ave-intl.de

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)**1059**

28. April 2021

Information für den Ausschuss

Deutscher Raiffeisenverband e.V.

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten - BT-Drucksache 19/28649

siehe Anlage

Deutscher Raiffeisenverband e.V.

28.04.2021

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten vom 03.03.2021

Das Lieferkettengesetz (BT-Drs 19/28649) soll die Einhaltung von Menschenrechten und umweltbezogenen Pflichten in der gesamten globalen Lieferkette von der Rohstoffgewinnung bis zum Endkunden bewirken. Am 03.03.2021 wurde der Gesetzentwurf vom Kabinett mit nur geringer Möglichkeit zur Beteiligung von Wirtschaft und Verbänden sowie nach unverhältnismäßig kurzer Frist zur Anhörung verabschiedet.

Unsere Mitgliedsunternehmen nehmen ihre menschenrechtliche Verantwortung bereits heute sehr ernst und haben hohe ökologische und soziale Standards etabliert. Den nationalen Sonderweg betrachten wir äußerst kritisch, auch weil die Verantwortung einseitig an die deutsche Wirtschaft abgegeben wird. Aus diesem Grund setzen wir uns für eine europäische, wenn nicht sogar globale Lösung ein. Diese würde neben dem Ziel des Gesetzes, der Einhaltung von Menschenrechten und umweltbezogenen Pflichten, auch der Förderung eines global level playing fields besser Rechnung tragen. Aber auch von der Europäischen Union erwarten wir eine entsprechende Rechtssetzung mit Maß und Ziel. Sofern an einem nationalen Lieferkettengesetz trotz der Pläne für ein EU-Lieferkettengesetz festgehalten werden soll, muss gewährleistet werden, dass deutschen Unternehmen keine verschärften Regelungen aufgebürdet werden. Einheitliche Wettbewerbsbedingungen in der Europäischen Union sollten oberste Priorität haben.

Zu den einzelnen Regelungen nehmen wir wie folgt Stellung:

Wettbewerbsverzerrungen vermeiden: Der Gesetzentwurf sieht vor, dass in Deutschland ansässige Unternehmen mit Hauptverwaltung, -niederlassung, Verwaltungssitz oder satzungsmäßigem Sitz in Deutschland unter den Anwendungsbereich fallen. Damit sind ausländische Unternehmen, welche in Deutschland nur eine unselbstständige Niederlassung haben, von den Pflichten des Gesetzentwurfs ausgenommen und erhalten einen Wettbewerbsvorteil gegen-

über der deutschen Wirtschaft. Vor dem Hintergrund, dass von einigen Unternehmen aus Drittstaaten, welche unfaire Handelspraktiken und wettbewerbsverzerrende Maßnahmen ergreifen, bereits heute ein starker Wettbewerbsdruck auf die deutsche Wirtschaft ausgeht, ist eine solche Regelung abzulehnen. Staatlich subventionierte Unternehmen und Staatsunternehmen handeln nicht notwendigerweise nach den gleichen betriebswirtschaftlichen Grundsätzen, da bspw. eine längerfristig unrentable Marktdurchdringung aufgrund eines strategischen Ansatzes finanziert wird.

Rechtsunsicherheit vermeiden: Insbesondere im Hinblick auf den sehr hohen Bußgeldrahmen in Höhe von 2 % vom weltweiten Konzernumsatz sehen wir die Vielzahl an unbestimmten Rechtsbegriffen sowie fehlende Ausgestaltung der Pflichten sehr kritisch. Das Gesetz sieht zwar viele Pflichten für Unternehmen vor, gestaltet diese jedoch im Detail nicht aus, sodass den Unternehmen die Auslegung, z.B. hinsichtlich eines funktionierenden Risikomanagements und der Risikoanalyse, selbst überlassen wird. Dies führt neben Rechtsunsicherheit zu einem erheblichen bürokratischen Aufwand. Zudem stellt sich die Frage, wie eine Teilnahme deutscher Agrar- und Lebensmittelunternehmen am internationalen Rohstoffhandel unter Anwendung des Lieferkettengesetzes im Hinblick auf das Äquivalenzprinzip, bzw. ohne Nämlichkeitssicherung, gewährleistet werden kann. Problematisch ist in diesem Zusammenhang insbesondere die Rückverfolgbarkeit bei Schüttgut sowie bei eingeschmolzenen Rohstoffen.

Anerkennung von vorhandenen Standards: Der Gesetzentwurf berücksichtigt nicht, dass bereits gut funktionierende Qualitäts- und Zertifizierungssysteme sowie Branchenvereinbarungen mit hohen ökologischen und sozialen Standards bestehen. Dieses Potential sollte anerkannt und ausgeschöpft werden sowie im Sinne einer Safe-Harbor-Regelung gesetzlich verankert werden.

Fokus auf unmittelbare Zulieferer: Der Umfang der Lieferkette ist zu weitreichend gestaltet, da er nicht nur Pflichten im eigenen Geschäftsbereich sowie bei unmittelbaren Zulieferern, sondern auch bei mittelbaren Zulieferern begründet. Da mit mittelbaren Zulieferern aber keine Vertragsbeziehungen bestehen, ist die Möglichkeit der Einflussnahme begrenzt und es bleibt unklar, wie bspw. Unternehmen gegenüber mittelbaren Zulieferern angemessene Präventionsmaßnahmen verankern sollen. Aus diesem Grund sollte der Anwendungsbereich des Gesetzes auf unmittelbare Zulieferer beschränkt werden.

Beispielhaft stellt folgender Sachverhalt aus der Futterwirtschaft die Problematik dar: Die bedarfsgerechte Versorgung von Nutztieren in Deutschland wird u.a. über Mischfutter sichergestellt (etwa 24 Millionen Tonnen p.a.). In dem benötigten Mischfutter werden neben Getreide, Mais und Eiweißfuttermitteln auch Futtermittelzusatzstoffe wie bspw. essentielle Vitamine, Enzyme, Aminosäuren, Mineralstoffe oder Spurenelemente eingesetzt. Dies ist nicht nur unter dem Aspekt von Tiergesundheit, Tierschutz und des Tierwohls von Relevanz. Eine bedarfsgerechte Tierernährung ist die Voraussetzung für eine optimale Verwertung von Futtermitteln durch das Tier und reduziert damit Nährstoffausscheidungen, was wiederum zur Verringerung von Emissionen führt. Dies betrifft gleichermaßen die konventionelle, wie die ökologische Tierhaltung.

Viele Futtermittelzusatzstoffe werden von den Mischfutterherstellern direkt vom Hersteller bezogen. Diese befinden sich zu einem wesentlichen Teil z.B. in China, Indien oder südamerikanischen Ländern. Bei einigen Zusatzstoffen, z.B. Vitamin B2, ist aufgrund einiger weniger Hersteller weltweit, bereits jetzt die Versorgungslage sehr angespannt. Da sich die Mischfutterhersteller gegenüber ihren Zulieferern in einer sehr starken Abhängigkeit befinden und kaum Kenntnis über den komplexen Herstellungsprozess der Futtermittelzusatzstoffe besteht, ist hier nur ein sehr begrenzter Einfluss gegeben. Mögliche Versorgungsengpässe würden unweigerlich zu Mangelernährung und damit verbundenen tierschutzrelevanten Problemen führen. Aber auch in der Lebensmittelherstellung sind durch das geplante Gesetzesvorhaben aufgrund der Abhängigkeit von ausländischen Zulieferern bspw. bei Vitamin C negative Auswirkungen denkbar.

Keine Ausweitung der zivilrechtlichen Haftung: Wir begrüßen, dass der Gesetzentwurf keine Ausweitung zivilrechtlicher Haftungstatbestände vorsieht, warnen aber auch vor den Folgen auf die Außenwirtschaftsaktivitäten deutscher Unternehmen, sollte das Gesetz im parlamentarischen Verfahren an diesem Punkt noch nachgeschärft werden. Um Rechtsunsicherheit zu vermeiden, fordern wir eine Klarstellung, dass kein Schadensersatzanspruch gem. § 823 Abs. 2 BGB in Verbindung mit Normen des Lieferkettengesetzes besteht. Zudem sollte im Sinne der Verhältnismäßigkeit eine Unterscheidung von Vorsatz und Fahrlässigkeit bei der Höhe des möglichen Bußgeldes vorgenommen werden.

Schutz von KMU: Um mittelbare Zulieferer überhaupt zur Einhaltung der Sorgfaltspflichten verpflichten zu können, schlägt der Gesetzentwurf eine vertragliche Ausgestaltung im Sinne einer Weitergabeklausel vor. Darin sehen wir auch ein Risiko für KMU, welche von größeren

Unternehmen somit ebenfalls verpflichtet werden können, die menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten und umweltbezogenen Pflichten einzuhalten und zu dokumentieren. Es können daher auch bei kleineren Unternehmen erhebliche vertragliche Haftungsrisiken entstehen.

Über den DRV

Der DRV vertritt die Interessen der genossenschaftlich orientierten Unternehmen der deutschen Agrar- und Ernährungswirtschaft. Als wichtiges Glied der Wertschöpfungskette Lebensmittel erzielen die 1.766 DRV-Mitgliedsunternehmen in der Erzeugung, im Handel und in der Verarbeitung von pflanzlichen und tierischen Erzeugnissen mit rund 92.000 Mitarbeitern einen Umsatz von 64,2 Mrd. Euro. Landwirte, Gärtner und Winzer sind die Mitglieder und damit Eigentümer der Genossenschaften.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)**1086**

4. Mai 2021

Information für den Ausschuss

Environmental Justice Foundation (EJF)

Stellungnahme zum Entwurf für ein Gesetz zur Begründung unternehmerischer Sorgfaltspflichten zur Achtung der Menschenrechte und zum Schutz der Umwelt (Sorgfaltspflichtengesetz – SorgPflG) – BT-Drucksache 19/28649

siehe Anlage

Für ein starkes Lieferkettengesetz

Die **Environmental Justice Foundation (EJF)** begrüßt, dass die Bundesregierung Menschenrechts- und Umweltstandards in Lieferketten mit dem Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten stärken möchte. Der vorliegende Gesetzentwurf, den das Bundeskabinett am 3. März verabschiedet hat, weist jedoch wesentliche Schwachstellen auf, die wir beispielhaft aufzeigen möchten. Im Folgenden stellen wir den Bezug zu Erkenntnissen aus Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen, nicht gemeldeten und unregulierten (IUU-)Fischerei her, führen das Fallbeispiel Taiwan heran und formulieren zentrale Empfehlungen für ein stärkeres Lieferkettengesetz.

Das parlamentarische Verfahren ist nun entscheidend, um das Gesetz zu stärken, Deutschland zum Vorreiter im Schutz von Menschenrechten und Umwelt zu machen und nicht hinter internationale Standards zurückzufallen. EJF setzt darauf, dass ein im parlamentarischen Verfahren gestärktes Gesetz noch in dieser Legislaturperiode verabschiedet werden kann und dass Deutschland auch auf europäischer Ebene ein starkes Gesetz für Sorgfaltspflichten in Lieferketten unterstützt.

Ein Luftbild der laufenden Waldrodungen im brasilianischen Amazonasgebiet, wo globale Wertschöpfungsketten die landwirtschaftlichen Aktivitäten immer tiefer in das wertvolle Ökosystem treiben. © EJF

Die Schwachpunkte des Entwurfs

Umweltbezogene Sorgfaltspflichten einbeziehen

- Gegenwärtig sind Umweltaspekte in dem Entwurf nur marginal abgedeckt. Eigenständige umweltbezogene Sorgfaltspflichten einschließlich konkreter Bezüge zum Arten- und Klimaschutz fehlen.

  Das Gesetz sollte den Schutz der Umwelt präventiv angehen und die Umweltsituation in ihrer Gesamtheit verbessern. Der im Gesetzentwurf enthaltene Ansatz kommt allerdings nicht dem Präventionsgrundsatz des Umweltrechts nach und vernachlässigt in der aktuellen Fassung die Erhaltung der Umwelt für künftige Generationen – bspw. durch schleichend eintretende Umweltdegradationen oder Biodiversitätsverlust. Dies bedarf dringend der Einbeziehung in die Risikoanalyse.

  Seitens der Verfasser:innen heißt es, dass der Umweltschutz im Gesetz erfasst sei, soweit Umweltrisiken zu Menschenrechtsverletzungen führen können. Die Degradation der natürlichen Umwelt geht allerdings nicht immer *unmittelbar* mit Menschenrechtsverletzungen einher. Klare Standards für den Schutz der Umwelt sowie detaillierte Ausführungen zu den von Unternehmen zu erstellenden Risikoanalysen in Bezug auf direkte und indirekte Beeinträchtigungen der Umwelt sind notwendig. Menschenrechtsverletzungen stehen oft in Verbindung mit kollektiven und schleichenden Schäden, z. B. die Verschmutzung von Gewässern, welche Fischereiaktivitäten lokaler Gemeinschaften erheblich negativ beeinträchtigt und ihnen ihre Lebensgrundlage nimmt.

  Der Entwurf beinhaltet lediglich zwei konkrete Bezüge zu Umweltabkommen (Übereinkommen von Minamata über Quecksilber; Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe). Eine Erfassung aller für Deutschland verbindlichen internationalen Abkommen oder weiterer europäischer Standards fehlt. Eigenständige und klar ausformulierte Umweltsorgfaltspflichten sind für ein wirksames Lieferkettengesetz unumgänglich.

Das Pantanal, das größte Feuchtgebiet der Welt, ist durch illegale Rodungen für die Viehzucht und Landwirtschaft gefährdet: Schätzungen zufolge ist bis Ende Oktober 2020 eine Fläche niedergebrannt, die größer ist als Belgien. © EJF

Die gesamte Lieferkette betrachten

- Das stufenweise Verfahren, nach dem der volle Umfang der Sorgfaltspflichten nur auf den eigenen Geschäftsbereich sowie unmittelbare Zulieferer gilt, greift zu kurz. Menschenrechts- und Umweltverletzungen finden nachweislich häufig am Anfang von Wertschöpfungsketten statt. **Die Verantwortung der Unternehmen sollte sich auf die gesamte Wertschöpfungs- und Lieferkette beziehen.** Die Verantwortung mittelbarer Zulieferer könnte durch risikobasierte Kriterien erweitert werden.

  Das anlassbezogene Tätigwerden bei mittelbaren Zulieferern widerspricht geltenden internationalen Menschenrechtsstandards wie dem risikobasierten Vorsorgeprinzip der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Demnach müssten die Unternehmen proaktiv die gesamte Lieferkette systematisch auf menschenrechtliche Risiken untersuchen. Der Anreiz für Unternehmen, sich mit den diversen Stakeholdern auszutauschen, droht damit zu schwinden, um nicht von Menschenrechtsverletzungen in den Lieferketten zu erfahren.

Schwellenwert der Größe der Unternehmen herabsetzen

- Die Schwellenwerte von 3.000 bzw. 1.000 Mitarbeiter:innen ist zu hoch angesetzt. Auf diese Weise werden keine gleichen Wettbewerbsbedingungen geschaffen. **Daher sollten Unternehmen ab einer Größe von 250 Mitarbeiter:innen zu der Einhaltung ihrer Sorgfaltspflichten gesetzlich verpflichtet werden.** Auch kleine und mittlere Unternehmen aus risikobehafteten Branchen sollten einbezogen werden.[1]

Notwendigkeit einer zivilrechtlichen Haftungsregel

- Weiterhin fehlt eine **zivilrechtliche Haftungsregel**, die es Betroffenen im Schadensfall weltweit ermöglichen würde gegen in Deutschland ansässige Unternehmen zu klagen, die ihre Sorgfaltspflichten missachten und vorhersehbare oder vermeidbare Schäden somit mitverantworten. Diese ist für eine effektive Regulierung unerlässlich und würde die Klagemöglichkeiten für Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften sinnvoll ergänzen. Außerdem würde sie die Anspruchsgrundlagen für Betroffene bei Verstößen gegen das Gesetz und zutreffenden Schadensersatzansprüchen stärken. Eine zivilrechtliche Haftungsregel hat das Potenzial, eine wichtige präventive Wirkung zu entfalten. Zudem muss die Prozessstandschaft bei Zivilprozessen detaillierter ausformuliert werden, um Gewissheit für Betroffene, Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften sowie Unternehmen zu schaffen. Es bleibt zu bemerken, dass die Prozessstandschaft nach Regeln des internationalen Privatrechts eine unfaire Behandlung der Betroffenen zur Folge haben kann.

Deutschland bleibt hinter den europäischen Ambitionen zurück

- Der Gesetzentwurf orientiere sich laut Verfasser:innen an aktuellen rechtlichen Entwicklungen auf EU-Ebene und jenen in einzelnen Ländern, die das Ziel verantwortlichen und nachhaltigen wirtschaftlichen Handelns verfolgen. EU-Justizkommissar Didier Reynders hat bereits angekündigt, dass das **europäische Lieferkettengesetz konsequenter als der aktuelle deutsche Entwurf sein soll**.[2] Außerdem stimmten die EU-Parlamentarier:innen am 10. März für den Legislativbericht über menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflichten von Unternehmen mit nicht bindenden Empfehlungen, die aber deutlich über den deutschen Entwurf hinausgehen – u. a. wird die gesamte Lieferkette einbezogen und der Bericht führt zudem Bestimmungen zur zivilrechtlichen Haftung sowie Umweltstandards auf.

  Eine Orientierung an den rechtlichen Entwicklungen auf EU-Ebene könnte deutschen Unternehmen sogar einen Vorteil verschaffen und ist eine Investition in die Zukunft, weil sie sich bereits auf die gesetzlichen Änderungen eingestellt hätten und den Vorgaben entsprechen würden. Es hätte eine wahre Chance sein können, dass der deutsche Entwurf mit der Diskussion zu einem Lieferkettengesetz auf EU-Ebene zusammenfällt. Mit 450 Millionen Konsument:innen ist die EU der größte Binnenmarkt der Welt und hat einen unverhältnismäßig großen ökologischen Fußabdruck.[3] Deutschland müsste mit starkem Beispiel vorangehen und so ein wichtiges Signal senden, statt hinter den Vorhaben der EU zurückzubleiben.

Der Schutz der Menschenrechte und der natürlichen Umwelt sind untrennbar miteinander verbunden.

© EJF

Erfahrungen aus dem Fischereisektor

Über die letzten Jahre hinweg haben Berichte der Environmental Justice Foundation,[4] anderer Nichtregierungsorganisationen und von Journalist:innen wiederholt belegt, dass die Überfischung und insbesondere die IUU-Fischerei das Risiko schwerer Menschenrechtsverletzungen deutlich erhöhen. Die EU ist nach China die zweitgrößte Händlerin von Fischereierzeugnissen: „Im Jahr 2019 beliefen sich die Ein- und Ausfuhren von Fischereierzeugnissen und Aquakulturprodukten zwischen der EU und dem Rest der Welt auf insgesamt 8,55 Millionen Tonnen mit einem Wert von 33 Milliarden EUR."[5] Die EU und ihre Mitgliedstaaten tragen daher eine zentrale Verantwortung bei der Bekämpfung der IUU-Fischerei. Die Bundesrepublik Deutschland gehört zu den acht größten Importeuren von Fischereiprodukten aus Nicht-EU-Staaten (nach Volumen und Wert)[6] und den fünf wichtigsten EU-Verbraucherländern von Fischereierzeugnissen – gemessen am Einzelhandelsumsatz, den Haushaltsausgaben und Außer-Haus-Verbrauch.[7]

Die Gesetzgebung kann Produktions- und Wertschöpfungsketten, die mit Umweltschäden und Menschenrechtsverletzungen in Verbindung stehen, maßgeblich verändern. Sie ist ein essenzieller Mechanismus, um einen systemischen Wandel durch verbindliche Anforderungen an Transparenz, Rückverfolgbarkeit und eine weitaus strengere Umweltpolitik herbeizuführen. Jedoch wird der Fischereisektor im Gesetzentwurf nur an einer Stelle erwähnt. Dass die Branche jedoch gerade international – und nicht in der BRD selbst[8] – mitunter schwere menschenrechtliche Risiken birgt,[9] spricht für eine Betrachtung der gesamten Lieferkette.

Die erfolgreiche EU-Verordnung zur Verhinderung, Bekämpfung und Unterbindung der illegalen, nicht gemeldeten und unregulierten (IUU-)Fischerei zeigt,[10] wie wichtig es ist, mit Nicht-EU Ländern zusammenzuarbeiten, um die Einhaltung und Durchsetzung internationaler Verpflichtungen auszubauen und langfristige Veränderungen in der Politik und der Nutzung natürlicher Ressourcen zu bewirken. Die Verordnung beinhaltet eine Verpflichtung zur Überprüfung der Lieferketten für Fischereierzeugnisse, die auf den EU-Markt gelangen. Der Ansatz wird durch das sogenannte „Carding-System" unterstützt: ein System

von Warnungen (bekannt als „gelbe Karte“) und als letzten Schritt Handelssanktionen („rote Karte“), welche gegenüber Nicht-EU Ländern angewendet werden können, die weder die internationalen Standards für das Fischereimanagement einhalten noch bei der Bekämpfung der IUU-Fischerei kooperieren.

Seit dem Inkrafttreten der EU-IUU-Verordnung im Jahr 2010 hat die Europäische Kommission einen Dialog mit mehr als 60 Drittländern aufgenommen, um deren Systeme zur Bekämpfung der IUU-Fischerei und die Einhaltung des internationalen Rechts zu bewerten. Seit 2012 haben von den 27 Verfahren, die eingeleitet wurden (als Mängel festgestellt und nicht behoben wurden), nur drei Länder keine ausreichenden Verbesserungen erzielt, um handelsbezogene Sanktionen zu vermeiden und ihre „rote Karte“ aufzuheben.[11]

Dieser Prozess genießt die breite Unterstützung der Industrie, die ihren Beitrag zur Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen schätzt, bei denen alle Akteure daran arbeiten, illegale Fischerei zu verhindern, während die Verarbeitungsindustrie und der Einzelhandel in der EU den Nutzen der EU-IUU-Verordnung bei der Überprüfung der Legalität ihrer Produkte anerkennen. Die Verordnung ist ein gutes Beispiel dafür, wie Wirtschaftsakteure in der Einhaltung der Sorgfaltspflicht unterstützt werden können und die Transparenz der Geschäftspraktiken fördern könnten.[12]

Länder wie Thailand, die in der näheren Vergangenheit von weit verbreiteter illegaler Fischerei betroffen waren, haben nach dem Dialog Reformen eingeleitet. Die Verordnung hat dazu beigetragen, dass die Politik und die Durchsetzung der Vorschriften für die thailändische Fischereiflotte umfassend überarbeitet wurden,[13] was ein klares und entschiedenes Signal für den gesamten Sektor und die damit verbundenen internationalen Lieferketten darstellt.

Thailands Fischereiflotte war geprägt von Sklaverei, körperlicher Misshandlung, Menschenhandel und sogar Mord an Wanderarbeitern. © EJF

Ein verbindlicher Ansatz für die menschenrechtliche und ökologische Sorgfaltspflicht von Unternehmen würde die im Rahmen der IUU-Verordnung erzielten Fortschritte stärken und dazu beitragen, gleiche und fairere Wettbewerbsbedingungen zwischen Unternehmen über mehrere Wertschöpfungsketten hinweg zu schaffen.

Menschenrechtsverletzungen im Fischereisektor – Fallbeispiel: Taiwan

Im Jahr 2019 importierte die EU Fischereierzeugnisse im Wert von 30 Millionen Euro aus Taiwan.[14] Im Oktober 2015 erteilte die Kommission Taiwan eine Verwarnung (gelbe Karte) wegen unzureichender Bemühungen zur Bekämpfung der IUU-Fischerei. Die Warnung führte zu einem intensiven Dialog und der Zusammenarbeit zwischen Taiwan und der EU. Diese Zusammenarbeit mündete in einer tiefgreifenden Reform der taiwanesischen Fischereiverwaltung, die den taiwanesischen Behörden ein breites Spektrum an modernen und effizienten Instrumenten zur Bekämpfung der IUU-Fischerei an die Hand gab. In Anerkennung der Bemühungen Taiwans hob die EU die gelbe Karte im Juni 2019 auf.[15]

Doch trotz der Erfolge des „Karten"-Systems bei der Veranlassung neuer rechtlicher Rahmenbedingungen gibt es weiterhin Lücken bei der Umsetzung einer nachhaltigen Fischerei. Im Jahr 2020 dokumentierte die EJF sieben Fälle, in denen taiwanesische Schiffe destruktive Fischereimethoden anwandten und gezielt Meeressäuger töteten, um sie als Köder für den Haifischfang zu verwenden.[16] In den vergangenen drei Jahren hat die EJF der taiwanesische Fischereibehörde mehrere Kurzberichte und IUU-Fischereimeldungen zukommen lassen, die sich auf 20 Schiffe bezogen, die ähnliche Praktiken anwandten. Bisher wurden von der taiwanesischen Fischereibehörde keine nennenswerten Sanktionen gegen diese Schiffseigner verhängt, was den weiter bestehenden Handlungsbedarf in der Überwachung und Kontrolle aufzeigt.

Die *Fuh Sheng No 11* im Hafen von Kaohsiung in Taiwan im November 2018 nach ihrer ursprünglichen Festsetzung in Kapstadt. Die südafrikanischen Behörden stießen im Zuge ihrer Untersuchungen auf gravierende Mängel bzgl. der Arbeitsbedingungen an Bord, darunter Berichte von Besatzungsmitgliedern über die gefährlichen Lebensumstände und das Fehlen von Arbeitsverträgen. In späteren Befragungen durch EJF berichtete die Besatzung von körperlichen Misshandlungen und dem nach taiwanesischem Recht verbotenen Hai-Finning. © EJF

Zudem lassen sich anhand dieses Beispiels die menschenrechtlichen Risiken illustrieren, für die ein starkes Lieferkettengesetz eine sinnvolle Ergänzung zu bestehenden Maßnahmen bilden könnte. Taiwan hat die weltweit zweitgrößte Fernfischereiflotte,[17] die mehr als 22.000 migrantische Besatzungsmitglieder beschäftigt.[18] Aufgrund der Abgeschiedenheit der Fischerei, der Sprachbarrieren und der Informationslücken sind die Fischereibesatzungen besonders anfällig für Menschenhandel und Zwangsarbeit. Der Geltungsbereich der EU-IUU-Verordnung erstreckt sich nur auf die Legalität von Fischereiprodukten und geht nicht auf die Arbeitsbedingungen auf Fischereifahrzeugen ein. Nichtsdestotrotz hat die Europäische Kommission direkt mit Taiwan zusammengearbeitet, um die Arbeitsbedingungen zu verbessern. Trotz reformierter Vorschriften zum Schutz von Wanderarbeitern auf taiwanesischen Schiffen, ist die Durchsetzung durch die taiwanesischen Behörden zur Identifizierung und strafrechtlichen Verfolgung von Personen, die in Menschenhandel verwickelt sind, begrenzt gewesen. Im Jahr 2020 befragte die EJF 38 Besatzungsmitglieder, die auf 36 unter taiwanesischer Flagge fahrenden und zwei in taiwanesischem Besitz befindlichen Fischereifahrzeugen arbeiteten. Sie berichteten von schwerwiegenden, andauernden Arbeitsmissbräuchen, darunter die Vorenthaltung von Löhnen (auf 92 % der Schiffe), übermäßige Überstunden (82 %), verbale Beschimpfungen und Drohungen (37 %) und körperliche Misshandlungen (21 %).[19,20]

Die internationale Zusammenarbeit ist eine starke Triebkraft für ein stärkeres, regelbasiertes Management natürlicher Ressourcen. Aber wie die Untersuchungen der EJF in Taiwan zeigen, gibt es noch erhebliche Lücken. Eine robuste und weitreichende verbindliche Verordnung zur Sorgfaltspflicht in Bezug auf Menschenrechte und Umwelt könnte Fortschritte wie die der EU-IUU-Verordnung stärken und ausbauen, indem Umwelt- und Menschenrechtsverletzungen adressiert werden, die nicht von der Verordnung abgedeckt sind.

Empfehlungen

Das Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten sollte:

- eine umweltbezogene Sorgfaltspflicht verankern sowie klare, messbare und umfassende Definitionen von Umwelt- und Menschenrechtsverletzungen und einen spezifischen Bezug zu Umweltthemen wie Klima, Biodiversität, Ozean, Wälder und Luft-, Boden- und Wasserverschmutzung beinhalten.

- Unternehmen verpflichten, hinsichtlich der Verletzung von Menschenrechts- und Umweltstandards präventiv zu ermitteln, ihnen aktiv zu begegnen, darüber zu berichten und gegebenenfalls Beschwerdeverfahren zu ermöglichen. Die Sorgfaltspflichten und Risikoprävention müssen mindestens die internationalen Standards der OECD und der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte erfüllen.

- für Unternehmen ab einer Größe von 250 Mitarbeiter:innen gelten. Es muss für alle Lieferketten – sektorenübergreifend und einschließlich des finanziellen Sektors – sowie für die gesamte Lieferkette gelten. Kleine und mittlere Unternehmen sollten bei der Erfüllung der Sorgfaltspflichten unterstützt werden.

- die Definition der unternehmerischen Sorgfaltspflicht auf alle Stakeholder, die vom Geschäftsbetrieb betroffen sind, erweitern. Dies schließt Aktionäre, Mitarbeiter:innen, Lieferanten und die entlang der Wertschöpfungskette betroffenen Gemeinschaften ein, einschließlich zukünftiger Rechteinhaber:innen, die zukünftig durch Tätigkeiten des Unternehmens betroffen sein werden. Unternehmen müssten sich demnach auch mit langfristigen Umwelt- und Menschenrechtsverletzungen auseinandersetzen.

- ein System angemessener zivil- und strafrechtlicher Haftung für die Nichteinhaltung von Sorgfaltspflichten und das Versäumnis, Umweltschäden oder Menschenrechtsverletzungen zu verhindern, etablieren und den Zugang zu Rechtsmitteln beinhalten. Alle Haftungs- und Beschwerdemechanismen müssen transparent und offen für die Beteiligung der Öffentlichkeit und der Rechteinhaber:innen an den Durchsetzungsprozessen sein, einschließlich eines Zugangs zu Informationen und Streitschlichtungsmechanismen in Verbindung mit schnellen Abhilfeverfahren, der Option zur Wiedergutmachung und Schadensersatz.

- die Konsultation aller potenziell betroffenen Stakeholder in allen Phasen der Sorgfaltsprüfung und Risikominderung einbeziehen. Unternehmen müssen partizipative Konsultations- und Feedbackmechanismen entwickeln, um sicherzustellen, dass Rechteinhaber:innen bei unternehmerischen Entscheidungen und Tätigkeiten einbezogen werden. Um effektiv mit den Stakeholdern zusammenzuarbeiten, muss die neue Regulierung Garantien für existenzsichernde Löhne und Tarifverhandlungsrechte beinhalten und Menschenrechtsansprüche berücksichtigen. Die Unternehmensleitung sollte die Interessen der Stakeholder und die Nachhaltigkeitsrisiken, -auswirkungen und -chancen des Unternehmens definieren und in die Unternehmensstrategien integrieren, einschließlich messbarer und zeitgebundener Menschenrechts- und Umweltziele.

- die Transparenz von Lieferketten und zudem positive Anreize, Kapazitätsaufbau und Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit Lieferanten stärker in den Fokus nehmen.

- die Zusammenarbeit mit Nicht-EU-Staaten beinhalten, um die Einhaltung internationaler Verpflichtungen zu verbessern und langfristige Änderungen in der Politik und Umsetzung zu bewirken. Das Gesetz sollte Möglichkeiten für eine proaktive Zusammenarbeit und die Unterstützung für verbesserte Menschenrechts- und Umweltpraktiken entlang der Wertschöpfungsketten integrieren, insbesondere in ärmeren Erzeugerländern. In vielen risikoreichen Wertschöpfungsketten tragen die Erzeuger:innen den Großteil des Risikos und der Last, während sie gleichzeitig die Hauptlast der unmittelbaren Auswirkungen des Klimawandels und der Umweltzerstörung tragen und potenziell unter Menschenrechtsverletzungen und Ungerechtigkeiten seitens der größeren Käufer:innen und Verarbeiter:innen leiden.

  Eine neue Regelung muss anerkennen, dass die asymmetrische Machtverteilung zwischen einkommensstarken Verbraucherländern und einkommensschwachen Entwicklungsländern sowie zwischen Primärproduzent:innen, Arbeiter:innen und kleinen und mittleren Unternehmen und größeren Einzelhändler:innen sowie Unternehmens- und Finanzakteur:innen eine der Hauptursachen für Umwelt- und Menschenrechtsverletzungen sind. Daher muss die neue Gesetzgebung es vermeiden, die ohnehin schon anfälligen Akteur:innen in der Wertschöpfungskette übermäßig zu belasten oder zu bestrafen, sondern stattdessen mit ihnen zusammenarbeiten und sie bei der Erreichung von Umwelt- und Menschenrechtszielen unterstützen, zum Beispiel durch die Aufnahme von Regeln für faire Einkaufspraktiken. Das erfolgreiche Beispiel der IUU-Verordnung der EU zeigt, wie wichtig die Zusammenarbeit mit Drittstaaten ist, um die Einhaltung und Durchsetzung internationaler Verpflichtungen zu verbessern und langfristige Änderungen in der Politik und der Umsetzung für eine bessere Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen zu bewirken.

- die Unabhängigkeit des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle in der Umsetzung und Kontrolle sichern und anonyme Beschwerdemöglichkeiten für Lieferanten aus Nicht-EU-Staaten und Organisationen ermöglichen. Die Bestimmungen zur behördlichen Kontrolle sind zu begrüßen, allerdings hängt die Wirksamkeit von den Rechtsverordnungen und der Unabhängigkeit des Bundesamtes ab.

Weiterführende Informationen

- Blood and Water | Menschenrechtsverletzungen in der globalen Fischereiindustrie, EJF, 2019: Der Bericht belegt Fälle von Sklaverei und Schuldknechtschaft, unsäglichen Arbeits- und Lebensbedingungen an Bord sowie physischer und sexueller Gewalt und Mord auf Fischereischiffen.
  Die Fallstudien betreffen Schiffe aus insgesamt 13 Ländern, die auf drei verschiedenen Ozeanen operierten.

- Ratgeber zur Risikoprüfung von Fischereilieferketten und Vermeidung von Produkten aus illegaler, nicht gemeldeter und unregulierter (IUU-)Fischerei, EJF / Waren-Verein der Hamburger Börse / WWF, 2019

- Zehn Leitlinien für Transparenz in der globalen Fischereiindustrie, EJF, 2020: Transparenz ist das kosteneffizienteste und wirkungsvollste Mittel, um illegale Fischerei und Verletzungen der Menschenrechte auf unseren Ozeanen zu beenden. Die Übersicht zeigt zehn einfache Maßnahmen, die sofort von jedem Land umgesetzt werden können und die dazu beitragen, den globalen Fischereisektor von Grund auf zu verändern.

- Aus dem Schatten ans Licht: mehr Transparenz in der weltweiten Fischerei, um die illegale, nicht gemeldete und unregulierte Fischerei zu unterbinden (in engl. Sprache), EJF, 2018

- Tötung von Walen, Haifisch-"Finning" und Menschenrechtsverletzungen in Taiwans Fischereiflotte (in engl. Sprache), EJF, 2020

- Angst, Hunger, Gewalt: Menschenrechte in Ghanas industrieller Schleppnetz-Flotte (in engl. Sprache), EJF, 2020: Dieser Bericht enthält Zeugenaussagen ghanaischer Arbeiter über Menschenrechtsverletzungen an Bord chinesischer Schleppnetz-Fischereifahrzeuge, die in den Gewässern Ghanas fischen.

- Europa - Markt für illegale Fischereiprodukte aus Westafrika (in engl. Sprache), EJF, 2020

- Caught In The Net | Illegale Fischerei und Kinderarbeit in der vietnamesischen Fischereiflotte (in engl. Sprache), EJF, 2019

1 Siehe auch die umfassenden Stellungnahmen und Analysen der Initiative Lieferkettengesetz, 'Anforderungen an ein wirksames Lieferkettengesetz', Zugriff am 14.4.2021, https://lieferkettengesetz.de/forderungen/

2 Frankfurter Allgemeine Zeitung, Kafsack, H., 3.3.2021, 'EU dringt auf noch härteres Lieferkettengesetz', Zugriff am 3.3.2021, https://www.faz.net/aktuell/reynders-eu-dringt-auf-noch-haerteres-lieferkettengesetz-17224251.html; CSR News, AFP Agence France-Presse, 2.3.2021, 'EU-Kommissar Reynders bemängelt deutsches Lieferkettengesetz', Zugriff am 3.3.2021, https://csr-news.net/news/2021/03/02/eu-kommissar-reynders-bemaengelt-deutsches-lieferkettengesetz/

3 Europäische Kommission, 'The European Single Market', Zugriff am 5.4.2021, https://ec.europa.eu/growth/single-market_en#:~:text=claiming%20pension%20benefits.-,Single%20market%20for%20goods,the%20protection%20of%20the%20environment

4 EJF (2019) Blood and Water: Menschenrechtsverletzungen in der globalen Fischereiindustrie, EJF, London, UK, 44 Seiten, https://ejfoundation.org/de/berichte/ejf-bericht-menschenrechtsverletzungen-fischereiindustrie

5 The European Market Observatory for Fisheries and Aquaculture Products (2020) Der EU-Fischmarkt, Europäische Kommission, Brüssel, Belgien, 119 Seiten, https://www.eumofa.eu/documents/20178/415635/DE_Der+EU-Fischmarkt_2020.pdf/011683d4-aad8-dcf7-e7dc-d280caa2ddee?t=1604671145131

6 The European Market Observatory for Fisheries and Aquaculture Products (2020), op. cit.

7 The European Market Observatory for Fisheries and Aquaculture Products (2020), op. cit.

8 Siehe Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (2021), 'Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten', https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-und-Gesetzesvorhaben/gesetz-unternehmerische-sorgfaltspflichten-lieferketten.html, S. 5, Zugriff am 13.4.2021.

9 Siehe bspw.: EJF (2019) Blood and Water. Menschenrechtsverletzungen in der globalen Fischereiindustrie, https://ejfoundation.org/resources/downloads/EJF_Bericht_Blood_And_Water_Menschenrechte_Fischerei.pdf; Associated Press (2016), 'Seafood from Slaves', https://www.ap.org/explore/seafood-from-slaves/index.html#main-section

10 Verordnung (EG) Nr. 1005/2008 des Rates vom 29. September 2008 über ein Gemeinschaftssystem zur Verhinderung, Bekämpfung und Unterbindung der illegalen, nicht gemeldeten und unregulierten Fischerei, zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 2847/93, (EG) Nr. 1936/2001 und (EG) Nr. 601/2004 und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 1093/94 und (EG) Nr. 1447/1999, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32008R1005

11 Europäische Kommission, 4.12.2020, 'Questions and answers – what is IUU fishing?', Zugriff am 5.4.2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_2288

12 Zur Transparenz in der globalen Fischerei siehe auch: EJF (2020) Zehn Leitlinien für Transparenz in der globalen Fischereiindustrie, London, UK, https://ejfoundation.org/resources/downloads/EJF_10-Leitlinien-fu%CC%88r-Transparenz.pdf. *Anmerkung*: Diese Prinzipien legen eine Kombination aus technologischen und gesetzlichen Mechanismen fest, die sowohl realistisch umsetzbar als auch finanziell tragfähig sind. Sie dienen dazu, viele der undurchsichtigen und risikoreichen Bereiche der Lieferketten zu adressieren und Länder wie Thailand als regionale Vorreiter in der Fischerei-Governance zu etablieren. Die ganzheitliche Umsetzung dieser Transparenzmechanismen durch die Fischereinationen würde eine bessere Rückverfolgbarkeit und Nachvollziehbarkeit der Fänge von Meeresfrüchten fördern und damit Einzelhändlern, Supermärkten und den Verbrauchern weltweit das Vertrauen geben, Fischereiprodukte zu wählen, die aus wirklich nachhaltiger, legaler und ethischer Fischerei stammen.

13 Europäische Kommission, 27.6.2019, 'Illegal fishing: EU lifts Taiwan's yellow card following reforms', Zugriff am 22.03.2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_3397

14 Europäische Kommission (2020) European Union, Trade in goods with Taiwan, Brüssel, Belgien, 10 Seiten, https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_taiwan_en.pdf

15 Europäische Kommission, 27.6.2019, op. cit.

16 EJF (2020) Cetacean slaughter, shark finning and human rights abuse in Taiwan's fishing fleet, EJF Briefing, London, UK, 13 Seiten, https://ejfoundation.org/resources/downloads/EJF-Taiwan-dolphin-briefing-2020.pdf

17 Sala, E. et al. (2018) The economics of fishing the high seas. Science Advances, 4 (6), eaat2504, DOI: 10.1126/sciadv.aat2504.

18 Taiwan Fisheries Agency - Council of Agriculture, 2020, 'Jahresbericht der Fischereistatistik (民國108年(2019)漁業統計年報)', Zugriff am 12.4.2021, https://www.fa.gov.tw/cht/PublicationsFishYear/content.aspx?id=34&chk=45c1a506-e4ff-4f0f-9fad-c898cc1eae42

19 EJF-Interviews mit Besatzungsmitgliedern (2020, unveröffentlichte Daten).

20 EJF (2020) Illegal fishing and human rights abuses in the Taiwanese fishing fleet, EJF Briefing, 24 Seiten, https://ejfoundation.org/resources/downloads/Taiwan-briefing-IUU-HR-2020-July.pdf

ENVIRONMENTAL JUSTICE FOUNDATION
Protecting People and Planet

Hauptsitz:

1 Amwell Street, London EC1R 1UL, UK
Tel: +44 (0) 207 239 3310
info@ejfoundation.org, www.ejfoundation.org

Deutsches Büro:

Osterstraße 58, 20259 Hamburg, Deutschland
Tel. +49 (0) 40 228 64 929
hamburg@ejfoundation.org

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)**1087**

4. Mai 2021

Information für den Ausschuss

Christliche Initiative Romero (CIR)

Stellungnahme zum Entwurf für ein Gesetz zur Begründung unternehmerischer Sorgfaltspflichten zur Achtung der Menschenrechte und zum Schutz der Umwelt (Sorgfaltspflichtengesetz – SorgPflG) – BT-Drucksache 19/28649

siehe Anlage

4. Mai 2021

Lieferkettengesetz und Vergaberecht

Welche Auswirkungen hat das Lieferkettengesetz auf die nachhaltige öffentliche Beschaffung? Eine Kurz-Analyse und Schlussfolgerungen

Mit dem Entwurf der Bundesregierung für ein Lieferkettengesetz erscheinen erstmals gesetzlich verankerte menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflichten deutscher Unternehmen für ihre Lieferketten erreichbar. Trotz seiner Schwächen stellt der Entwurf einen Paradigmenwechsel dar. Denn die Bundesregierung ist mit diesem Schritt von der Annahme abgerückt, dass freiwillige Maßnahmen von Unternehmen die Situation in den globalen Wertschöpfungsketten ausreichend verbessern können.

Das Gesetz wird auch Auswirkungen auf die öffentliche Beschaffung haben. Es sieht vor, dass Unternehmen, gegen die aufgrund der Verletzung ihrer Sorgfaltspflichten Bußgelder in bestimmter Höhe verhängt wurden, von öffentlichen Vergabeverfahren ausgeschlossen werden sollen. Als zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich seit Jahren dafür einsetzen, dass öffentliche Einrichtungen ihre Einkaufsmacht für eine nachhaltige Beschaffung nutzen, begrüßen wir diese Regelung. Damit würde erstmals eine bundesweite verbindliche menschenrechtliche Anforderung im öffentlichen Einkauf eingeführt werden.

Bei der konkreten Ausgestaltung dieser Regelung im weiteren Gesetzgebungsverfahren im Bundestag sehen wir aber noch deutlichen Nachbesserungsbedarf.

Die hohen Schwellen bei den Bußgeldern, ab denen Unternehmen von öffentlichen Vergabeverfahren ausgeschlossen werden sollen, sowie die Einschränkung des Anwendungsbereichs auf Unternehmen mit zunächst mehr als 3.000 und ab 2024 mehr als 1.000 Mitarbeiter*innen im aktuellen Gesetzentwurf werden der Verpflichtung öffentlicher Auftraggeber zur Einhaltung von Menschenrechten nicht gerecht. Mit dem vorliegenden Entwurf des Lieferkettengesetzes verpasst die Bundesregierung die Chance, die öffentliche Vergabe als ein Durchsetzungsinstrument für Menschenrechte zu nutzen.

Deswegen halten wir es weiterhin für nötig, die Vergabestellen selbst zu verpflichten, proaktiv Kriterien und Nachweise zur Einhaltung von Menschenrechten und Umweltstandards einzufordern. Beide Aspekte arbeiten wir in diesem Forderungspapier aus und richten konkrete Forderungen an die Bundestagsabgeordneten und die Bundesregierung.

Forderungen zu Nachbesserungen in § 22 des Lieferkettengesetzes sowie zum Anwendungsbereich im Gesetzgebungsverfahren

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht in § 22 vor, dass öffentliche Auftraggeber Unternehmen ausschließen sollen, die wegen eines Verstoßes gegen die in § 24 Abs.11 aufgelisteten Sorgfaltspflichten mit einem Bußgeld von mindestens 175.000 € belegt wurden. Die Auftraggeber sollen im Wettbewerbsregister prüfen, ob ein Bußgeld gegen ein Unternehmen verhängt wurde. Wir begrüßen diese Regelung als wichtige Maßnahme zur Durchsetzung des Gesetzes. Der Absatz muss aber aus unserer Sicht an einigen Stellen

überarbeitet werden. Wir fordern die Bundestagsabgeordneten auf, folgende Änderungen im Lieferkettengesetz vorzunehmen, die die öffentliche Beschaffung betreffen:

- § 22 sieht aktuell eine Soll-Bestimmung vor. Eine vorherige Version des Referentenentwurfs des BMAS enthielt aber noch die Bestimmung, ab einem Auftragswert von 5 Millionen Euro für Liefer- und Dienstleistungen und 10 Millionen Euro für Bauleistungen aus der Soll-Vorschrift einen zwingenden Ausschluss zu machen. Dies wurde bei einer Überarbeitung gestrichen. **Wir fordern, den zwingenden Ausschluss wieder in § 22 aufzunehmen.** Die Schwelle für einen zwingenden Ausschluss sollte unabhängig vom Auftragswert für Unternehmen gelten, gegen die ein Bußgeld über 100.000 Euro verhängt wurde.

- Eine Soll-Vorschrift impliziert, dass in Ausnahmefällen von der Bestimmung abgewichen werden kann. Das Gesetz lässt aber offen, in welchen Fällen dies möglich sein soll. **Um Willkür und Unsicherheiten bei der Auslegung des Gesetzes vorzubeugen, fordern wird, diese Ausnahmen im Gesetz klar zu benennen.** Die Möglichkeit, von einem Ausschluss abzusehen, muss auf wenige, klar definierte Ausnahmen begrenzt werden.

- Die Mindesthöhe des Bußgeldes für einen Ausschluss von 175.000 Euro impliziert, dass die Verletzung von Berichts- und Dokumentationspflichten nicht ausreicht, um Unternehmen auszuschließen. Die Berichterstattung stellt aber ein integrales Element der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten nach den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte dar. **Wir fordern daher, dass alle verhängten Bußgelder über 50.000 Euro zu einem Ausschluss von Unternehmen führen sollen (Soll-Bestimmung).** Dies würde auch die Anwendung durch öffentliche Auftraggeber erleichtern.

- Unter den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen ab 2023 Unternehmen mit mehr als 3.000 Mitarbeiter*innen und ab 2024 solche mit über 1.000 Mitarbeiter*innen. Damit fallen viele klassische Lieferanten der öffentlichen Hand, wie beispielsweise Berufsbekleidungsunternehmen, IT-Anbieter, Catering-Unternehmen und Natursteinimporteure, die in Risikosektoren agieren, durch das Raster des Gesetzes. **Wir fordern daher, die Grenze des Anwendungsbereichs bei Unternehmen mit mehr als 250 Mitarbeiter*innen anzusetzen.** Darüber hinaus sollten auch kleinere Unternehmen, die in Risikosektoren aktiv sind, unter den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen.

- Die Regelungen, die den Ausschluss von Unternehmen aus öffentlichen Vergabeverfahren betreffen, sind aufgrund der vielen Querverweise ausgesprochen unübersichtlich und für öffentliche Auftraggeber*innen schwer zu handhaben. **Wir schlagen hier vor, eine bessere Lesbarkeit herzustellen und die Anwendung durch eine weniger komplexe Regelung zu gewährleisten.**

Proaktive Einforderung von Menschenrechts- und Nachhaltigkeitskriterien durch öffentliche Auftraggeber

So wichtig die Einführung der Ausschluss-Regelung bei der Verletzung von Sorgfaltspflichten ist, haben öffentliche Auftraggeber ihre Pflicht zu einer nachhaltigen Beschaffung mit der Einhaltung des Gesetzes noch nicht erfüllt. Auch ist mit dem Regierungsentwurf der im Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte

(NAP) enthaltene Prüfauftrag der Bundesregierung damit noch nicht ausgeführt. Sie sollte prüfen, ob bei einer Überarbeitung des Vergaberechts verbindliche Mindestanforderungen im Bereich Menschenrechte eingeführt werden können, die von den teilnehmenden Unternehmen die Sorgfaltspflicht einfordern.

Daher fordern wir, dass die Bundesregierung und die Bundestagsabgeordneten deutlich zum Ausdruck bringen, dass Kommunen sowie Landes- und Bundesbehörden sich über die Einhaltung des § 22 des Lieferkettengesetzes hinaus weiter für einen nachhaltigen Einkauf einsetzen müssen. Ein verbindliches und proaktives Handeln der Vergabestellen ist weiterhin nötig. Die Ausschluss-Regelung im Lieferkettengesetz kann nicht gewährleisten, dass die bietenden Unternehmen ein besonderes Augenmerk auf bestimmte Menschenrechte und Umweltstandards legen oder diese glaubwürdig nachweisen. Dieses Vorgehen, das bereits in zahlreichen Kommunen engagiert praktiziert wird, ist mit dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht gestärkt worden. Wir fordern deshalb die Parteien mit Blick auf die Bundestagswahlen im September und die Bildung einer neuen Bundesregierung auf, über das Lieferkettengesetz hinaus Maßnahmen zur Stärkung der nachhaltigen Beschaffung zu ergreifen. Außerdem muss die aktuelle Bundesregierung endlich die angekündigten, aber noch nicht umgesetzten Maßnahmen umsetzen:

- **Wir fordern die Parteien auf, eine verbindliche gesetzliche Vorgabe zur Abfrage von menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten bei der Beschaffung von kritischen Produktgruppen in ihre Wahlprogramme aufzunehmen**, hierfür aussagekräftige und glaubwürdige Nachweise einzufordern und sich für eine EU-weite Verankerung dieser Anforderungen einzusetzen. Mindestens sollten verbindliche Regelungen für Vergabestellen auf Bundes- und Landesebene eingeführt werden. Die Tatsache, dass die Bundesregierung ihr eigenes Ziel, bis 2020 die Hälfte der von Bundesbehörden eingekauften Textilien nachhaltig zu beschaffen, nicht erreicht hat, zeigt, dass auch hier Freiwilligkeit nicht zum Ziel führt.

- **Wir fordern die Bundesregierung auf, direkt nach Verabschiedung des Lieferkettengesetzes eine Überarbeitung der Vergabeverordnung (VgV) vorzunehmen,** in der festgelegt wird, dass öffentliche Auftraggeber*innen die Anforderungen an die Sorgfaltspflichten eines Unternehmens, die im Lieferkettengesetz ausbuchstabiert werden, standardmäßig und unabhängig von der Größe des Unternehmens oder der Höhe des Auftrags in die Eignungsprüfung mit aufnehmen können (soziales Lieferkettenmanagement).

- **Wir fordern die Bundesregierung zudem auf, noch vor dem Sommer und der Bundestagswahl den versprochenen Stufenplan zur Umsetzung der nachhaltigen Textilbeschaffung vorzulegen.** Der Stufenplan muss verbindlich umgesetzt werden. Auch für alle weiteren sensiblen Produktgruppen müssen Stufenpläne erarbeitet und verbindlich umgesetzt werden.

- Die beim Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Inneren angesiedelte Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung (KNB) bietet Schulungen für Vergabestellen in Kommunen sowie auf Bundes- und Landesebene an. Allerdings sind die personellen Kapazitäten mit aktuell acht Mitarbeiter*innen stark

eingeschränkt. **Wir fordern daher, durch eine personelle Aufstockung das Schulungsangebot dieser Einrichtung stark auszubauen.** In Zukunft sollte außerdem die nachhaltige öffentliche Beschaffung Bestandteil der Ausbildung von Verwaltungsangestellten sein.

*Im **CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung** setzen sich ca. 60 Organisationen für eine am Gemeinwohl orientierte verbindliche Unternehmensverantwortung ein.*

*Die **Christliche Initiative Romero (CIR)** engagiert sich für ein gerechtes Wirtschaftssystem, in dem Menschen unter würdigen Bedingungen arbeiten können und Unternehmen sozial und ökologisch handeln. Die Nichtregierungsorganisation fordert u. a. verbindliche Regelungen für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung und unterstützt Vergabestellen bei konkreten Projekten.*

Kontakt:

Christian Wimberger
Christliche Initiative Romero (CIR)
Schillerstraße 44a
48155 Münster
E-Mail: wimberger@ci-romero.de
Tel: 0251 / 67 44 13 - 21

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)**1095**

10. Mai 2021

Information für den Ausschuss

Bitkom - Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V.

Unaufgeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2021 um 12:00 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf für ein Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten - BT-Drucksache 19/28649

b) Antrag der Abgeordneten Michel Brandt, Eva-Maria Schreiber, Heike Hänsel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Sorgfaltspflichtengesetz grundlegend nachbessern - Menschenrechte in Lieferketten wirksam schützen - BT-Drucksache 19/29279

siehe Anlage

bitkom

Auf einen Blick

Sorgfaltspflichtengesetz

Ausgangslage

Die Bundesregierung hat sich im Februar 2021 darauf verständigt, ein Gesetz über unternehmerische Sorgfaltspflichten in Lieferketten noch in der laufenden 19. Legislaturperiode zu verabschieden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat am 1. März 2021 einen Entwurf vorgelegt, welcher bereits am 3. März 2021 ohne ausreichende Konsultation der betroffenen Wirtschaft vom Bundeskabinett verabschiedet wurde. Der Regierungsentwurf geht weit über die veröffentlichten Eckpunkte sowie den im Koalitionsvertrag vereinbarten Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte und den zugrunde liegenden UN-Leitprinzipien hinaus.

Bitkom-Bewertung

Der Schutz von Menschenrechten und der Umwelt entlang der Lieferkette ist für den Bitkom und seine Mitgliedsunternehmen selbstverständlich. Der vorliegende Gesetzentwurf erkennt die schon bestehenden Vorgaben zur Durchsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten in der Lieferkette sowie die von der Wirtschaft umgesetzten Verhaltenskodizes nicht an. Insgesamt ist der Gesetzentwurf in sich nicht ausgewogen und enthält viele unklare Vorgaben, die in dieser Form in der Praxis nicht umsetzbar sind. Unser Ziel ist es, im parlamentarischen Prozess einen Beitrag für mehr Rechtsklarheit und Praxistauglichkeit zu leisten.

Das Wichtigste

Wir empfehlen den Gesetzesentwurf insbesondere im Blick auf die folgenden Punkte zu schärfen:

- **Synchronisierung mit EU-Initiativen**: Um einen größtmöglichen Geltungsbereich zu entfalten und Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der EU zu vermeiden, gilt es ein Sorgfaltspflichtengesetz für die Lieferkette gemeinsam auf EU-Ebene zu erarbeiten und einen regulatorischen Flickenteppich in Europa zu vermeiden.

- **Praxistauglichkeit**: Die im Gesetzentwurf formulierten Pflichten würden ohne weitere Konkretisierung unbegrenzt für die gesamte Wertschöpfungskette auf allen Zulieferstufen gelten. Eine durchgehende, produktbezogene Kontrolle der Lieferketten über alle Stufen hinweg ist für die Unternehmen in der Realität nicht abbildbar.

- **Rechtssicherheit**: Die Handlungsvorgaben sowie die Sanktions- bzw. Strafandrohungen gehen deutlich zu weit und sind zu unbestimmt. Der Gesetzentwurf macht nicht ausreichend deutlich, auf welche Handlungen in der Lieferkette die Sorgfaltspflichten und damit das Risikomanagement auszurichten sind.

- **Nachweisbarkeit**: Die Pflichten sollen grundsätzlich als Bemühens- und nicht als Erfolgspflichten ausgestaltet werden. Den Umfang des jährlichen Berichts über die Erfüllung der Sorgfaltspflichten gilt es klar zu regeln. Eine redundante Berichterstattung gilt es – auch mit Blick auf die Überlastung von Behörden – zu vermeiden.

Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten (Sorgfaltspflichtengesetz)

15. April 2021

Bitkom
Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation
und Neue Medien e.V.

Lukas Gabriel Wiese
Bereichsleiter Außenwirtschaft & Internationale Beziehungen
T +49 30 27576-170
l.wiese@bitkom.org

Thomas Kriesel
Bereichsleiter Unternehmensrecht
T +49 30 27576-146
t.kriesel@bitkom.org

Albrechtstraße 10
10117 Berlin

Präsident
Achim Berg

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernhard Rohleder

Zusammenfassung

Bitkom und seine Mitgliedsunternehmen unterstützen den Schutz von Menschenrechten und der Umwelt in globalen Lieferketten. Viele IT-Unternehmen haben bereits ein hohes Schutzniveau in Bezug auf Menschenrechte entlang ihrer Lieferkette etabliert und orientieren sich dabei z.B. am RBA-Verhaltenskodex (Responsible Business Alliance Kodex). Der vorliegende Gesetzentwurf ist in sich nicht ausgewogen und enthält viele unklare Vorgaben, die in dieser Form in der Praxis nicht umsetzbar sind.

Um einen Beitrag für mehr Rechtsklarheit und Praxistauglichkeit zu leisten, regt der Bitkom folgendes an:

- **Synchronisierung mit EU-Initiativen**: Ein Sorgfaltspflichtengesetz für die Lieferkette sollte gemeinsam mit den europäischen Partnern auf EU-Ebene, nicht jedoch im nationalen Alleingang erarbeitet werden. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass das Gesetz den größtmöglichen Geltungsbereich entfalten kann und nationale Initiativen zu keinen Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der EU führen. Darüber hinaus kann die Verhandlungsmacht des europäischen Wirtschaftsraums genutzt werden, um international einheitliche Standards durchzusetzen. Im Hinblick auf die zu erwartende EU-Regulierung zu einer Sorgfaltspflicht gilt es, einen regulatorischen Flickenteppich in Europa zu vermeiden. Dieses Ziel sollte die Bundesregierung unbedingt bei den anstehenden Verhandlungen auf EU-Ebene verfolgen.

- **Faire Wettbewerbsbedingungen**: Durch den Anwendungsbereich des Gesetzesentwurfes ist zu befürchten, dass das Gesetz zu Ungleichheiten im Wettbewerb mit ausländischen Unternehmen führt. Da der Gesetzentwurf Kontroll-, Berichts- und Meldepflichten mit entsprechendem bürokratischen Mehraufwand nur für Unternehmen mit Sitz, Hauptniederlassung oder Hauptverwaltung in Deutschland begründet, sind Unternehmen mit Sitz im Ausland auch dann nicht

davon betroffen, wenn sie in Deutschland umfangreiche Geschäfts- und Vertriebstätigkeiten entfalten. Das Gesetz belastet also Unternehmen in Deutschland einseitig und begründet damit einen Wettbewerbsvorteil für alle ausländischen Unternehmen, die keinem vergleichbaren Regelwerk unterliegen. Für Unternehmen, die umfangreiche Geschäfts- und Vertriebstätigkeiten in Deutschland ausüben, sollten vergleichbare Wettbewerbsbedingungen gelten.

- **Rechtsklarheit**: Insgesamt lässt der Gesetzentwurf Unternehmen weitgehend im Unklaren, wie die Sorgfaltspflichten zu erfüllen sind und wann sie ihren Pflichten Genüge getan haben. Bei der Bestimmung der Sorgfaltspflichten verwendet der Entwurf eine Vielzahl von unklaren Rechtsbegriffen. Bzgl. der Reichweite der Sorgfaltspflichten macht der Entwurf nicht ausreichend deutlich, auf welche Handlungen in der Lieferkette die Sorgfaltspflichten und damit das Risikomanagement auszurichten sind. Damit die Einhaltung der Vorgaben des Gesetzes sichergestellt werden kann, gilt es die Anforderungen zunächst klar zu formulieren. In diesem Kontext gilt es die Pflichten für die Unternehmen grundsätzlich als Bemühens- und nicht als Erfolgspflichten auszugestalten und im Gesetz entsprechend auszuformulieren. Obwohl die Gesetzesbegründung darauf hinweist, dass die Sorgfaltspflicht eine Bemühungspflicht begründet, ist im Gesamtkontext des Gesetzes vom Gegenteil auszugehen.

- **Nachweis der Pflichterfüllung**: Angesichts der recht weitgehenden Unklarheiten im Gesetzentwurf ist es umso wichtiger, den Unternehmen Möglichkeiten zu eröffnen, die Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten unbürokratisch nachzuweisen. Solche Möglichkeiten wären z.B. die Unterwerfung unter einen anerkannten Branchenstandard zur Sicherstellung der Menschenrechtsbeachtung in der Lieferkette oder die Zertifizierungen anerkannter Organisationen für Produktionsstandorte. Bestehende Brancheninitiativen und Zertifizierungen sollten in einer gesetzlichen Regelung anerkannt und berücksichtigt werden.

- **Berichtspflichten**: Bereits heute existieren innerhalb der Wertschöpfungsketten deutscher Unternehmen umfangreiche Berichtspflichten zu Anforderungen, wie sie auch im Entwurf Sorgfaltspflichtengesetzes definiert werden. Der Umfang des jährlichen Berichts über die Erfüllung der Sorgfaltspflichten sowie dessen Publikation sollten klar geregelt werden. Eine redundante Berichterstattung – auch mit Blick auf die Überlastung von Behörden – gilt es zu vermeiden. Um den bürokratischen Aufwand möglichst gering zu halten, sollten Unternehmen berechtigt sein, den Dokumentationsverpflichtungen nachzukommen, indem entsprechende Passagen aus den allgemeinen Geschäftsberichten oder Nachhaltigkeitsberichten vorgelegt werden. Ferner sollte die Übermittlung der Berichtsinhalte auch in elektronischen

Datenformaten über elektronische Schnittstellen erfolgen können und nicht allein über etwaige händische Eingaben.

- **Nutzung digitaler Werkzeuge**: Die Umsetzung von Sorgfaltspflichten kann durch digitale Werkzeuge erleichtert oder sogar erst ermöglicht werden. Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle sollte daher den Unternehmen über die vorgesehenen branchenübergreifenden Handreichungen insbesondere Möglichkeiten zum Einsatz digitaler Technologien aufzeigen, um den neuen gesetzlichen Sorgfaltspflichten effizient nachkommen zu können.

- **Prozessstandschaft**: Unklar ist, für welche Ansprüche die Prozessstandschaft des Gesetzentwurfs gelten soll und welche Ansprüche darüber durchgesetzt werden können. Der pauschale Verweis auf Rechtspositionen in internationalen Abkommen lässt keine rechtssichere Bestimmung von Ansprüchen zu, für die eine Prozessstandschaft zulässig ist. Es muss deutlich werden, dass nicht jeder beliebige Verdacht eines Menschenrechtsverstoßes allein für etwaige Regressansprüche ausreicht, sondern dass entsprechend der in Deutschland geltenden Rechtsgrundsätze ein konkreter Schaden an Leben, Leib oder Gesundheit nachgewiesen werden muss, der von einem Handeln des verpflichteten Unternehmens in Deutschland verursacht wurde.

Inhalt

Seite

1 Einleitung 6

2 Bestehende Sorgfaltspflichten in der Digitalwirtschaft 6

3 Generelle Bewertung 7
3.1 Synchronisierung mit EU-Initiativen 8

4 Bewertung im Detail 9
4.1 Anwendungsbereich 9
4.2 Bestimmung der Sorgfaltspflichten 10
4.3 Reichweite der Sorgfaltspflichten 11
4.4 Mittelbare Zulieferer 13
4.5 Risikomanagement 14
4.6 Präventionsmaßnahmen 15
4.7 Entlastungsmöglichkeiten für Unternehmen 16
4.8 Beschwerdeverfahren 17
4.9 Verordnungsermächtigung 17
4.10 Berichtspflichten 18
4.11 Prozessstandschaft 18
4.12 Befugnisse der zuständigen Behörde 19
4.13 Sanktionen 19
4.14 Überprüfung und Nachweis von Einhaltung der Sorgfaltspflichten 20
4.15 Kostenaufwand für die Wirtschaft 20

5 Fazit 21

1 Einleitung

Die Bundesregierung hat am 3. März 2021 den vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) vorgelegten Entwurf eines Gesetzes über unternehmerische Sorgfaltspflichten in Lieferketten (Sorgfaltspflichtengesetz) beschlossen. Das Gesetz soll die Durchsetzung von international anerkannten Menschenrechten und sonstigen geschützten Rechtspositionen in globalen Lieferketten von Unternehmen verbessern. Im Vorfeld des Regierungsbeschlusses war den Wirtschaftsverbänden eine Möglichkeit für Stellungnahmen eingeräumt worden, allerdings mit einer Frist von lediglich wenigen Stunden. Im Rahmen der kurzen Frist hat sich der Bitkom mit einer Stellungnahme in die Konsultation eingebracht (siehe hier). Eine angemessene Beschäftigung mit dem Gesetzentwurf war in dieser Frist allerdings nicht möglich.

Eine rechtzeitige Beteiligung der Wirtschaft in Gesetzgebungsverfahren mit einer ausreichenden Frist für eine gründliche Analyse der vorgelegten Entwürfe ist unabdingbar. Zum wiederholten Male kam es nun schon zu einer Fristsetzung für die Beteiligung der Wirtschaft in wichtigen Gesetzgebungsverfahren, die eine der volkswirtschaftlichen Bedeutung des Themas angemessene Befassung nicht zuließ und der Betroffenheit der Wirtschaft nicht gerecht wird. Die Bundesregierung sollte ein Interesse daran haben, dass im Bundeskabinett Gesetzesentwürfe behandelt werden, bei deren Erstellung die Expertise unterschiedlicher Interessengruppen angemessen bewertet wurde.

Der Bitkom möchte sich nun mit einer ausführlicheren Stellungnahme zum Entwurf des Sorgfaltspflichtengesetzes in den weiteren parlamentarischen Gesetzgebungsprozess einbringen. In dieser Stellungnahme verwendete Paragrafenangaben ohne Nennung einer zugehörigen Gesetzesquelle beziehen sich daher ausschließlich auf den am 3. März beschlossenen Regierungsentwurf des Sorgfaltspflichtengesetzes (siehe hier).

2 Bestehende Sorgfaltspflichten in der Digitalwirtschaft

Viele IT-Unternehmen haben bereits ein hohes Schutzniveau in Bezug auf Menschenrechte entlang ihrer Lieferkette etabliert. Dabei orientieren sie sich z.B. am RBA-Verhaltenskodex (Responsible Business Alliance Kodex). Dieser Kodex (RBA VAP Standard) legt im Einklang mit internationalen Rahmenwerken (wie den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte sowie dem ILO-Abkommen) Standards für Arbeitsbedingungen in der Lieferkette von Unternehmen der Elektronikbranche oder aus Branchen, in denen Elektronik eine Kernkomponente darstellt, fest, um sicherzustellen, dass Arbeitskräfte mit Respekt und Würde behandelt werden und die Geschäftstätigkeit in einer ökologisch und ethisch verantwortungsvollen Art und Weise ausgeübt wird. Indem die Branche gemeinsame Anforderungen definierte, die von allen Mitgliedern durchgesetzt wurden, konnte sie die Standards bei ihren gemeinsamen Zulieferern

entscheidend verbessern. Solche bestehenden und bewährten Sicherungsmechanismen, die bereits heute effektiv die Ausübung von Sorgfaltspflichten in globalen Lieferketten sicherstellen, sollten in dem Gesetzesentwurf noch stärker berücksichtigt und integriert werden.

Um den Schutz von Menschenrechten und der Umwelt in globalen Lieferketten zu unterstützen, hat der Bitkom und seine Mitgliedsunternehmen zusammen mit dem Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern (BeschA) eine Verpflichtungserklärung zur sozialen Nachhaltigkeit bei der ITK-Beschaffung erarbeitet, die bereits seit mehreren Jahren gilt und im Jahr 2019 erweitert wurde. Danach sind seit längerem die ILO-Kernarbeitsnormen, etwa das Verbot von Kinder- und Sklavenarbeit, Diskriminierungsverbote und das Recht auf Tarifverhandlungen, bei der IT-Produktion zu beachten. Seit der Aktualisierung der Verpflichtungserklärung gelten zusätzlich Standards zum Arbeitsschutz und bei der Verwendung von chemischen Stoffen, zu Mindestlöhnen, zur Begrenzung der wöchentlichen Arbeitszeit und zur sozialen Sicherheit. Mit Blick auf die Einhaltung von Sozial- und Arbeitsstandards bei der Lieferung von Produkten und bei der Erbringung von Dienstleistungen für die öffentliche Hand bietet die Erklärung die Voraussetzungen für eine Plausibilitätskontrolle und ggf. Überprüfung vor Ort. Die Verpflichtungserklärung berücksichtigt aber die Grenzen des tatsächlich Möglichen, die Unternehmen angesichts der weitgehenden globalen Verflechtung der Wirtschaft bei der Sicherstellung von Menschenrechtskonformität in der Lieferkette gesetzt sind.

Zudem existieren bereits heute innerhalb der Wertschöpfungsketten deutscher Unternehmen umfangreiche Berichtspflichten zu Anforderungen, wie sie auch im Entwurf des deutschen Sorgfaltspflichtengesetzes definiert werden. So haben Kapitalgesellschaften nach §§ 289b, 289c HGB in einer nichtfinanziellen Erklärung darzulegen, welche Risiken für Menschenrechtsverletzungen in ihrer Lieferkette bestehen und welche Konzepte sie zur Vermeidung dieser Risiken verfolgen. Auf das Verhältnis zu diesen schon bestehenden Pflichten geht der Entwurf eines Sorgfaltspflichtengesetzes nicht ein. Schon bestehende Maßnahmen zur Durchsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten in der Lieferkette müssen aber anerkannt werden. Es ist dafür zu sorgen, dass die Unternehmen nicht mit zusätzlichen oder gar widersprüchlichen gesetzlichen Sorgfaltspflichten belastet werden.

3 Generelle Bewertung

Die Regelungen im Gesetzentwurf sind in sich nicht ausgewogen und in der vorliegenden unbestimmten Form für Unternehmen nicht anwendbar. Die zur Bestimmung unternehmerischer Sorgfaltspflichten in Bezug genommenen Arbeits- und Sozialstandards der internationalen Arbeitsorganisation sind in internationalen Übereinkommen niedergelegt und richten sich damit in erster Linie an Staaten. Für Unternehmen sind sie

überwiegend nicht direkt umsetzbar. So werden im Gesetzesentwurf Sorgfaltspflichten von Unternehmen gefordert, die sie schlichtweg aus rein faktischen Gegebenheiten nicht einhalten können. Deutsche Unternehmen können z.B. keine umfassende Vereinigungsfreiheit von Arbeitnehmern in anderen Staaten garantieren. Ohne weitere Konkretisierung und Operationalisierung dürften die Vorgaben daher kaum dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz genügen.

Ausgehend von den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte verwendet der Gesetzesentwurf beispielsweise eine Vielzahl der dort zu findenden Begriffe, welche im Kontext von allgemeinen Prinzipien ihre Berechtigung haben, jedoch ungeeignet sind, in einem Gesetz dafür verwendet zu werden, seinen Adressaten rechtswirksame Pflichten aufzuerlegen. So setzen sich Bestimmtheitsmängel durch den Gebrauch unbestimmter Rechtsbegriffe in weiten Teilen des gesamten Regelungskonzeptes fort. So soll z.B. nach § 5 Abs. 1 eine „angemessene“ Risikoanalyse durchgeführt werden. Diese ist anlassbezogen durchzuführen, wenn ein Unternehmen mit einer „wesentlich veränderten oder wesentlich erweiterten“ Risikolage rechnen muss (§ 5 Abs. 4). Dies ist vor allem deswegen bedenklich, weil bei Nichtbeachtung dieser von vornherein nicht eindeutig zu beurteilenden Vorgaben enorm hohe Bußgelder drohen.

Des Weiteren wird zwar in der Gesetzesbegründung darauf hingewiesen, dass die Sorgfaltspflichten lediglich Bemühens-, keine Erfolgspflichten begründen. Im Gesamtkontext des Gesetzes mit Bußgeldandrohung und Prozessstandschaft muss aber vom Gegenteil ausgegangen werden. Hierfür spricht auch, dass die Bußgeldbestimmungen des § 24 bereits bei Fahrlässigkeit greifen.

Schließlich stehen die neuen Verpflichtungen des Gesetzentwurfs isoliert neben bereits existierenden Berichtspflichten. So klärt der Gesetzentwurf nicht das Verhältnis zur CSR-Berichterstattung nach HGB, zur EU-Verordnung über Konfliktmaterialien und zum OWiG, obwohl sich auch aus diesen Gesetzen bereits Sorgfaltspflichten und Sanktionsmöglichkeiten ergeben.

3.1 Synchronisierung mit EU-Initiativen

Unternehmerische Sorgfalt darf nicht nur deutschen Unternehmen aufgegeben werden. Entsprechende Pflichten müssen den größtmöglichen Geltungsbereich haben. Somit ist es notwendig, ein funktionierendes Sorgfaltspflichtengesetz auf europäischer Ebene zu installieren und nationalstaatliche Alleingänge zu meiden. Ein deutsches Gesetz kann rechtlich nicht gegen eine europäische Lösung stehen oder zur unterschiedlichen Verpflichtungsniveaus führen, sodass die Bundesregierung sich für eine Regelung auf EU-Ebene und für einen Gleichlauf nationaler und europäischer Vorgaben einsetzen sollte. Die

EU-Kommission hat bereits für das Jahr 2021 einen Legislativvorschlag zu Sorgfaltspflichten in der Lieferkette angekündigt.

Zwei parallele Gesetzgebungsverfahren auf unterschiedlichen Ebenen bergen die Gefahr, dass deutsche Unternehmen unterschiedliche Pflichten zur Erreichung desselben Gesetzeszwecks erfüllen und ihre aufgrund des deutschen Gesetzes umgesetzten Maßnahmen wegen abweichender EU-Vorgaben zeitnah korrigieren müssen. Zudem kann vor dem Hintergrund des Menschenrechtsschutzes, als auch des fairen Wettbewerbes, ein zweigleisiges Regelungsregime mit unterschiedlichen Anforderungsniveaus am Binnenmarkt nicht beabsichtigt werden.

Die Vielzahl neuer bürokratischer und organisatorischer Auflagen im Zusammenhang mit den vorgesehenen Sorgfaltspflichten wie sie der Entwurf des Sorgfaltspflichtengesetzes vorsieht, kommt auch deswegen aktuell zur Unzeit, weil viele Unternehmen wegen der anhaltenden Beschränkungen durch die Corona-Pandemie keine zusätzlichen regulatorischen Belastungen schultern können. Auch aus diesem Grund sollte das Gesetzgebungsverfahren auf EU-Ebene abgewartet und jedenfalls berücksichtigt werden.

4 Bewertung im Detail

Im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens möchte der Bitkom im Detail auf folgende Kritikpunkte hinweisen und entsprechende Nachbesserungen anregen.

4.1 Anwendungsbereich

a) Regelungsentwurf

Vom Anwendungsbereich des Sorgfaltspflichtengesetzes (§ 1) sollen Unternehmen erfasst sein, die ihren Sitz, ihre Hauptniederlassung oder Hauptverwaltung in Deutschland haben und mehr als 3.000 Arbeitnehmer beschäftigen. Ab 01.01.2024 soll die maßgebliche Beschäftigtenschwelle auf 1.000 Arbeitnehmer herabgesetzt werden.

b) Bitkom-Bewertung

Da der Gesetzentwurf Kontroll-, Berichts- und Meldepflichten mit entsprechendem bürokratischen Mehraufwand nur für Unternehmen mit Sitz, Hauptniederlassung oder Hauptverwaltung in Deutschland begründet, sind Unternehmen mit Sitz im Ausland auch dann nicht davon betroffen, wenn sie in Deutschland umfangreiche Geschäfts- und Vertriebstätigkeiten entfalten. Das Gesetz belastet also Unternehmen in Deutschland einseitig und begründet damit einen Wettbewerbsvorteil für alle ausländischen Unternehmen, die keinem vergleichbaren Regelwerk unterliegen, also insbesondere für

Unternehmen, die wenig in den Schutz von Menschenrechten investieren. Infolgedessen führt das Gesetz zu nicht begründbaren Ungleichheiten im Wettbewerb. Dieser Standortnachteil für deutsche Unternehmen ist unbedingt zu vermeiden. Sachgemäß wäre es daher, wenn vom Sorgfaltspflichtengesetz alle in Deutschland geschäftstätigen Unternehmen erfasst werden würden sowie alle Unternehmen, die ihre Dienstleistungen oder Waren am deutschen Markt anbieten.

Schließlich ist davon auszugehen, dass auch Unternehmen mit weniger als 1.000 Arbeitnehmern indirekt von den gesetzlichen Anforderungen betroffen sein werden, da größere Unternehmen entsprechende Zusicherungen auch von ihren Zulieferern werden einfordern müssen.

4.2 Bestimmung der Sorgfaltspflichten

a) Regelungsentwurf

Durch § 3 Abs. 1 werden Unternehmen verschiedene Organisations- und Dokumentationspflichten, z.B. Einrichtung eines Risikomanagements und eines Beschwerdeverfahrens, auferlegt (Sorgfaltspflichten). Ein Bezug zu Menschenrechten und Umweltschutz ergibt sich erst mittelbar in einer Gesamtschau mit § 2 des Gesetzentwurfes. § 2 Abs. 1 und Abs. 2 stellen den Menschenrechts- und Umweltbezug der Sorgfaltspflichten durch Verweis auf internationale Abkommen – wie u.a. den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte – her.

b) Bitkom-Bewertung

Der Verweis auf internationale Abkommen führt dazu, dass die Sorgfaltspflichten in verschiedener Hinsicht in der Praxis schlicht nicht umsetzbar sind. Der Katalog in einbezogenen Abkommen ist viel zu weitgehend und umfasst u.a. auch Rechte, die im unternehmerischen Lieferkettenmanagement schlicht keinerlei Relevanz haben. Dies betrifft insbesondere Vorgaben, die sich offensichtlich allein an staatliche Stellen richten wie – um nur einige zu nennen – das Recht auf Arbeit (Art. 6 (1) IPwskR), das Recht auf Sozialversicherung (Art. 9 IPwskR), das Recht auf größtmöglichen Schutz und Beistand für die Familie (Art. 10 (1) IPwskR), das Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben (Art. 15 (1) des IPwskR), das Urheberrecht (Art. 15 (3) IPwskR), das Recht auf Freiheit der Forschung (Art. 15 (4) IPwskR).

Darüber hinaus bleibt unklar, nach welcher Auslegung die einzelnen Rechtspositionen zu konkretisieren sind, damit ihre Einhaltung im Rahmen der Sorgfaltspflichten sichergestellt werden kann. So soll nach § 2 Abs. 2 Nr. 8 wohl selbst dann ein Verstoß gegen das Recht auf angemessenen Lohn vorliegen, wenn der Mindestlohn nach dem jeweils geltenden

nationalen Recht gezahlt wird („ … der angemessene Lohn … beträgt mindestens die Höhe des nach dem anwendbaren Recht festgelegten Mindestlohns"). Unternehmen sollen demnach wohl verpflichtet werden, für jeden einzelnen Arbeitnehmer in der Lieferkette den jeweils „angemessenen Lohn" zu ermitteln, der durchaus von den nationalen Regelungen am Ort abweichen kann. Das ist nicht nur rein faktisch nicht zu leisten, sondern untergräbt auch die Souveränität der jeweiligen nationalen Rechtsordnung.

Insgesamt bleibt unklar, welcher Maßstab jeweils anzuwenden ist, um ein verbotenes menschenrechtswidriges Verhalten festzustellen – es ist z.B. unklar, ob das jeweils nationale Recht, das deutsche Recht oder europäische Menschenrechte maßgeblich ist. Es sollte daher ein Katalog von „Kernrechten" definiert werden, die nach den Maßstäben der jeweils geltenden nationalen Gesetzgebung auszulegen sind.

Angesichts des Ordnungswidrigkeitenkatalogs in § 25, insbesondere § 25 Abs. 1 Ziffern 3 und 4 betreffend die Bußgeldtatbestände für unterbliebene oder verspätete Präventions- und Abhilfemaßnahmen, kann die nähere Konkretisierung der Sorgfaltspflichten nicht einer nachträglichen Auslegung durch Behörden oder Gerichte überlassen werden. Denn nach dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot sind die Voraussetzungen einer Ordnungswidrigkeit durch den Gesetzgeber so genau zu bestimmen, dass sich der Anwendungsbereich und der Unrechtsvorwurf aus dem Wortlaut ergibt oder jedenfalls vorab anhand einer gefestigten Rechtsprechung ermitteln lässt.

4.3 Reichweite der Sorgfaltspflichten

a) Regelungsentwurf

Nach § 2 Abs. 5 und 6 hat das verpflichtete Unternehmen bei Umsetzung der Sorgfaltspflichten seinen eigenen Geschäftsbetrieb einschließlich aller Standorte im In- und Ausland, an denen das Unternehmen Produkte oder Dienstleistungen erstellt oder verwertet, zu betrachten sowie direkte Zulieferer und mittelbare Zulieferer.

b) Bitkom-Bewertung

Der Gesetzentwurf macht nicht ausreichend deutlich, auf welche Handlungen in der Lieferkette die Sorgfaltspflichten und damit das Risikomanagement auszurichten sind. Es ist zum Beispiel fraglich, ob die Sorgfaltspflichten allein das Handeln im Zusammenhang mit der vom Lieferanten erbrachten Leistung für die eigenen Produkte erfassen – also die Leistungen, die für das Produkt des verpflichteten Unternehmens „notwendig" sind – oder die gesamte Geschäftstätigkeit des Lieferanten. Die Einbeziehung von Zulieferern in die Sorgfaltspflichten erscheint nur insoweit gerechtfertigt, als eine Vorleistung, die unter Verstoß gegen Menschenrechte erbracht wird, in das Produkt des deutschen

Unternehmens direkt einfließt. Ansonsten wäre die Prüfung von Lieferanten uferlos und von den verpflichteten Unternehmen nicht zu leisten. Nicht erfasst werden dürften danach beispielsweise unterstützende Serviceleistungen als Hausmeister oder als Reinigungskraft im Betrieb des Zulieferers.

Offen ist auch die Frage, ob bzw. inwiefern sich Sorgfaltspflichten auf Lieferanten mit Sitz in Deutschland erstrecken. So müsste nach dem Wortlaut auch bei deutschen Lieferanten überprüft werden, ob etwa der Mindestlohn nach deutschem Recht den Anforderungen an einen angemessenen Lohn nach dem IPwskR entspricht. Entsprechendes gälte für alle anderen nationalen Ausformungen der „geschützten Rechtsgüter" im deutschen Recht.

Würden auch deutsche Zulieferer erfasst werden, bestünde wohl ein zusätzliches Haftungsrisiko für verpflichtete Unternehmen, wenn Zulieferer zwar das deutsche Recht einhalten, dieses jedoch nicht alle der in der Anlage zum Sorgfaltspflichtengesetz aufgelisteten Abkommen angemessen umsetzt. Unternehmenstätigkeit in Deutschland sollte auch deswegen vom Anwendungsbereich des Gesetzes und von der Geltung der Sorgfaltspflichten ausgenommen werden, weil der Gesetzentwurf nach eigener Aussage (S. 2) der „Verbesserung der internationalen Menschenrechtslage" dient. Menschen- und Umweltrechtsverletzungen im Inland können bereits in ausreichender Weise direkt durch die deutsche Justiz geahndet werden, ohne dass es hierzu einer Risikoanalyse mit entsprechender Berichtspflicht bedürfte.

Daneben sind die tatsächlichen Einflussnahmemöglichkeiten stärker auch rechtlich zu berücksichtigen. So werden Abhilfemaßnahmen i.S.d. § 7 des Gesetzentwurfs regelmäßig nicht erfolgreich sein können, wenn sich das für die Verletzung geschützter Rechtspositionen verantwortliche Unternehmen in der Lieferkette einer Kooperation verweigert, das verpflichtete Unternehmen in Deutschland jedoch auf die Zulieferungen für seine Produktion nicht verzichten kann. Insbesondere das „temporäre Aussetzen der Geschäftsbeziehung während der Bemühungen zur Risikominimierung" (§ 7 Abs. 2 Nr. 3) sowie sogar der etwaige „Abbruch der Geschäftsbeziehung" erscheinen in einer solchen Konstellation aus Unternehmenssicht nicht umsetzbar. Wenn alternative Zulieferer nicht vorhanden sind, würde dies in letzter Konsequenz zu einem Beendigungszwang der Produktion oder der Dienstleistungserbringung durch Unternehmen mit Sitz in Deutschland führen.

Klärungsbedürftig ist ferner die Anwendung auf den B2B- und B2C-Online-Handel. Da der Entwurf eine Einbeziehung von Dienstleistungen vorgibt, stellt sich die Frage der Anwendung auf Online-Plattformen – insbesondere auch, wenn die Plattform ihren Sitz außerhalb Deutschlands oder sogar der EU hat. Plattformen sind in der Regel nicht selbst Händler, haben ggf. niemals physischen Besitz der auf der Plattform gehandelten Waren

und sind damit nicht Teil der Lieferkette. Online-Plattformen, die nicht selbst Händler und damit Teil der Lieferkette sind, sollten vom Gesetz nicht erfasst werden.

4.4 Mittelbare Zulieferer

a) Regelungsentwurf

Das verpflichtete Unternehmen hat eine Vielzahl der vorgesehenen Sorgfaltspflichten nicht nur für direkte, sondern auch für mittelbare Zulieferer entlang der Lieferkette zu erfüllen (§§ 2 Abs. 8, 9). Neben der umfassenden Einbeziehung von mittelbaren Lieferanten in das Risikomanagement, muss das verpflichtete Unternehmen z.B. nach § 9 Abs. 3 tätig werden, wenn es „substantiierte Kenntnis“ über eine mögliche Verletzung einer geschützten Rechtsposition durch einen mittelbaren Zulieferer erlangt hat.

b) Bitkom-Bewertung

Möglichkeiten zur Einflussnahme auf einen Zulieferer werden umso geringer, je weiter die Stellung eines Zulieferers in der Lieferkette entfernt ist. Bei langen Lieferketten ist eine Einwirkung auf Lieferanten am Beginn dieser oftmals aufgrund faktischer Gegebenheiten nahezu ausgeschlossen. Daher ist es richtig, bei Sorgfaltspflichten gegenüber direkten und mittelbaren Zulieferern zu differenzieren. Die Regelungen zu den Sorgfaltspflichten bei mittelbaren Zulieferern sind dennoch korrekturbedürftig. Eine Einbeziehung des mittelbaren Zulieferers, der eigentlich nur in bestimmten „anlassbezogenen“ Fällen erfasst werden sollte, ist zu weit gefasst. Daher sollten alle Sorgfaltspflichten von §§ 3 bis 10 explizit auf die unmittelbaren Zulieferer beschränkt werden, es sei denn, es liegen Kenntnisse einer (drohenden) Rechtsverletzung nach klar definierten Kriterien vor.

Unklar ist, wann eine „substantiierte“ Kenntnis vorliegen soll. Nach der Begründung soll die Kenntnis insbesondere über den Beschwerdemechanismus (Compliance-Hotline) zugetragen werden können. In Kombination mit dem unklaren Umfang der Handlungspflichten kann letztlich in fast jedem außereuropäischen Land ein Verdacht gemeldet werden, da in den allermeisten Rechtsordnungen in Bezug auf die geschützten Rechtsgüter nicht dasselbe Schutzniveau wie in Deutschland besteht. Dementsprechend könnten Unternehmen mit Verdachtsmeldungen überhäuft werden (ggf. auch missbräuchlich) und müssten dann – mit ungeheurem Aufwand – einem möglichen Verstoß gegen geschützte Rechtspositionen ermitteln.

Begriffe wie „substantiierte Kenntnis“ sind ohne weitere Detaillierung nicht für Unternehmen rechtssicher umsetzbar und in der Nachweisführung im Falle einer rechtlichen Auseinandersetzung schwer handhabbar. Dementsprechend müsste zumindest klargestellt werden, dass nur dann eine „substantiierte Kenntnis“ vorliegt,

wenn dem Unternehmen konkrete Verstöße in einem konkret benannten Rechtsverhältnis einschließlich der konkreten Lieferkette berichtet werden.

4.5 Risikomanagement

a) Regelungsentwurf

Nach § 2 und § 4 wird von Unternehmen ein „angemessenes und wirksames Risikomanagement“ verlangt.

b) Bitkom-Bewertung

Vor dem Hintergrund, dass „Risikomanagement“ schon ein umfassendes Begriffsverständnis erlaubt, lassen derartige Schlagworte offen, welcher Prüfstandard seitens der Unternehmen erwartet und welche bereits bestehenden Instrumentarien als „angemessen“ erachtet werden. Zudem finden weitere unbestimmte Rechtsbegriffe, wie „Vorbeugung“, „betroffen sein“ oder „Beschäftigte innerhalb einer Lieferkette“ in diesem Zusammenhang Anwendung, welche eine eindeutige Definition erfordern.

Die derzeitige Formulierung schafft erhebliche Rechtsunsicherheit für Unternehmen. In der Gesetzesbegründung zu § 4 führt der Gesetzgeber aus, dass Rechtsgutsverletzungen zu beenden, zumindest zu minimieren sind, soweit „eine Beendigung nicht möglich oder mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden ist“. Zu bedenken ist, dass Unternehmen maximal die Geschäftsbeziehung zu einem Zulieferer mit menschenrechtlichen Risiken beenden kann, damit aber nicht zugleich die Verletzung der jeweiligen Rechtsposition zwingend beendet, soweit der Zulieferer noch Geschäftsbeziehungen mit weitere Abnehmern unterhält, die nicht dem deutschen Sorgfaltspflichtengesetz unterworfen sind. Nach § 4 Abs. 1 und den Ausführungen in der Begründung müssen Unternehmen im Rahmen des Risikomanagements nur solche menschenrechtlichen Risiken adressieren, die sie verursacht haben. Verursachen bedeutet demnach, *„dass das Unternehmen das Risiko unmittelbar alleine hervorgerufen hat oder durch seine Handlung zu der Entstehung oder Verstärkung des Risikos (kausal) beigetragen hat“*. In Hinblick auf mittelbare Zulieferer ohne Vertragsbeziehung bleibt dieses Erfordernis unklar. Insbesondere bleibt offen, worin solche „kausalen Beiträge“ eines Unternehmens gesehen werden können.

Zu einem Risikomanagement gehört eine Risikoanalyse. Eine ausführliche Risikoanalyse von Menschenrechtsverletzungen würde Unternehmen mit einem weitverzweigten Zulieferernetz überfordern. Die hierzu notwendigen Informationen dürften kaum für die gesamte Lieferkette in ausreichender Detailtiefe und in der notwendigen Geschwindigkeit für die Unternehmen verfügbar sein. Die Bundesregierung hingegen ist in der Lage,

entsprechende Informationen zu erhalten und zur Verfügung zu stellen. Um die Unternehmen bei der Risikoanalyse zu unterstützen, sollte die Bundesregierung daher über das Auswärtige Amt, das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) oder über das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) entsprechende jährlich aktualisierte Einschätzungen zur Menschenrechtssituation in anderen Ländern bereitstellen, aus denen die Unternehmen das sie betreffende Risiko, zumindest aber sie betreffenden Handlungsbedarf ableiten können.

Zudem hat gem. § 5 eine Risikoanalyse auch beim mittelbaren Zulieferer zu erfolgen, sofern ein Umgehungsgeschäft vorgenommen wird. Hier bedarf es einer gesetzlichen Definition und exemplarischen Nennung von derartigen Umgehungskonstruktionen, da ansonsten abermals die Grenzen zwischen unmittelbaren und mittelbaren Zulieferer verschwimmen.

Risikoanalysen sollen einmal im Jahr sowie anlassbezogen durchzuführen sein, wenn das Unternehmen mit einer wesentlich veränderten oder wesentlich erweiterten Risikolage in der Lieferkette rechnet. Die Formulierungen „anlassbezogen“ und „bei wesentlichen Änderungen“ erscheinen in diesem Zusammenhang zu unbestimmt. Es ist nicht zumutbar jede unternehmerische Entscheidung auf ihre mögliche Änderung in der Lieferkette zu überprüfen. Die beispielhafte Nennung einer neuen Produkteinführung ist in diesem Zusammenhang überschießend – speziell im Einzelhandel kommt es laufend zu Anpassungen im Produktsortiment. Zur Erhöhung der Rechtssicherheit und der Verringerung des Verwaltungsaufwandes bedarf es daher einer exakten Aufzählung der Anforderungskriterien für eine Risikoanalyse.

4.6 Präventionsmaßnahmen

a) Regelungsentwurf

Nach § 6 Abs. 2 hat das Unternehmen eine Grundsatzerklärung zu verabschieden. In der Begründung wird hierzu ausgeführt, dass diese „gegenüber Beschäftigten, ggf. dem Betriebsrat, den unmittelbaren Zulieferern und der Öffentlichkeit zu kommunizieren [ist]“. Nach § 6 Abs. 3 muss das Unternehmen in seinem Geschäftsbereich angemessene Präventionsmaßnahmen verankern, um seine Menschenrechtsstrategie durchzusetzen. Außerdem sieht § 7 Abs. 3 als endgültige Abhilfemaßnahme vor, dass der Unternehmer die Geschäftsbeziehung mit seinem unmittelbaren Zulieferer als ultima ratio bei schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen zu beenden hat.

b) Bitkom-Bewertung

Sollte durch § 6 Abs. 2 eine gesetzliche Pflicht begründet werden, ist dies in den Normtext mit aufzunehmen.

Betreffend § 6 Abs. 3 befürwortet Bitkom die Möglichkeit einer Teilnahme an Branchen-Initiativen zur Bewältigung der Anforderung an angemessene Präventionsmaßnahmen (Stichwort: Safe Harbour). Derzeit bleibt im Gesetzentwurf noch offen, ob durch die Teilnahme an Branchen-Initiativen (z.B.: Responsible Business Alliance, amfori BSCI) die Anforderungen an angemessene Präventionsmaßnahmen erfüllt werden können. Speziell bei den Punkten (i) Umsetzung der Menschenrechtsstrategie und (ii) Implementierung einer geeigneten Beschaffungsstrategie wäre es praxistauglich und würde den Verwaltungsaufwand der Unternehmen bei gleichbleibenden Menschenrechtsstandard erheblich verringern, wenn eine konkrete Auflistung erfolgen würde, welche Branchen-Initiativen behördlich anerkannt werden.

In Hinblick auf § 7 Abs 3 bedarf es der Aufnahme einer Klarstellung, wer die Bewertung einer schwerwiegenden Menschenrechtsverletzung vornimmt bzw. wie eine derartige schwerwiegende Menschenrechtsverletzung zu beurteilen ist.

4.7 Entlastungsmöglichkeiten für Unternehmen

Insgesamt lässt der Gesetzentwurf Unternehmen weitgehend im Unklaren, wie die Sorgfaltspflichten zu erfüllen sind und wann sie ihren Pflichten Genüge getan haben. Zur Entlastung der Unternehmen ist dringend eine Möglichkeit vorzusehen, wie sie unbürokratisch die Einhaltung von Sorgfaltspflichten bzw. die Einhaltung der vorgegebenen Menschenrechtsstandards nachweisen können. Solche Möglichkeiten wären z.B. die Unterwerfung unter einen anerkannten Branchenstandard zur Sicherstellung der Menschenrechtsbeachtung in der Lieferkette oder die Zertifizierungen anerkannter Organisationen für Produktionsstandorte.

Hierzu sollte den Unternehmen die Möglichkeit eröffnet werden, über den Nachweis der Befolgung allgemein anerkannter Branchenstandards für das Lieferkettenmanagement, die es für viele Bereiche der Industrie schon gibt (z.B. der RBA-Verhaltenskodex in der Elektronikindustrie), die Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten zu belegen. Es wäre nicht zuletzt den Menschenrechten dienlich, wenn Unternehmen sich nicht angesichts der unklaren und damit risikobehafteten Rechtslage von Lieferanten und gar ganzen Ländern oder Regionen zurückziehen, nur um nicht den – voraussichtlich horrenden – Bußgeldrisiken ausgesetzt zu sein.

Darüber hinaus sollten gültige Zertifikate von anerkannten Organisationen über die Einhaltung der geforderten Menschenrechtsstandards in der Produktion (z. B. das RBA VAP Zertifikat) als Nachweise für die Erfüllung der Sorgfaltspflichten in bestimmten

Produktionsstätten oder für bestimmte Produktlinien anerkannt werden, wo dies erforderlich und sinnvoll ist. Eine solche Möglichkeit sieht z.B. die Verpflichtungserklärung zur sozialen Nachhaltigkeit in der öffentlichen ITK-Beschaffung zwischen dem Beschaffungsamt des Bundes und Bitkom bereits vor. Hierbei sei darauf hingewiesen, dass sich solche Zertifizierungen in der Regel nur auf einzelne Produktionsstätten oder Produktgruppen beziehen und damit jeweils nur einen kleinen Teil der komplexen ITK-Lieferketten mit oftmals Hunderten von Zulieferern abbilden. Für einen allgemeinen Nachweis über das Risikomanagement in der gesamten Lieferkette eines Unternehmens sind solche Zertifizierungen daher ungeeignet.

Zusätzlich wäre die Erstellung einer White-List zu überlegen. In diese Liste wären Länder aufzunehmen, die grundsätzlich hohe gesetzliche Standards an den Schutz von Menschenrechten und Umwelt anlegen und auch eine Durchsetzung entsprechender individueller Rechte gewährleisten. Für Zulieferer aus diesen Staaten wäre die Beachtung von Sorgfaltspflichten nach dem vorliegenden Gesetzentwurf entbehrlich.

4.8 Beschwerdeverfahren

Nach § 8 Abs. 4 muss das Unternehmen in geeigneter Weise Informationen über das von ihm angebotene Beschwerdeverfahren veröffentlichen. Die Gesetzesbegründung (die zu Absatz 2 bis 4 fälschlicherweise auf § 9 Bezug nimmt) führt hierzu näher aus, dass „die Verfahrensweise transparent sein muss, d.h. die Nutzer sollten regelmäßig darüber informiert werden, wie mit ihren Informationen verfahren wird, um Vertrauen in die Wirksamkeit zu bilden“. Diese Ausführung in der Begründung suggeriert einen individuellen Informationsanspruch, während der Wortlaut des § 8 Abs. 4 im Sinne einer allgemeinen Information über das Verfahren an sich zu verstehen ist. Der Umfang der Pflicht ist demnach nicht klar.

Unsicherheiten bei den betroffenen Unternehmen bestehen insbesondere bei der Wirksamkeit der Evaluierung des internen Beschwerdemechanismus. Konkret stellt sich die Frage, wie die Wirksamkeit des internen Beschwerdemechanismus sinnvoll evaluiert werden kann, falls schlichtweg keine Meldungen über mögliche Rechtsverletzungen beim Unternehmen eingehen. Daher ersuchen wir in diesem Bereich um eine Konkretisierung, wie Unternehmen mit einer derartigen Situation umzugehen haben.

4.9 Verordnungsermächtigung

Die Verordnungsermächtigung in § 9 Abs. 4 ist mit Blick auf das Gebot der Normklarheit sowie Rechtssicherheit sehr kritisch zu sehen. Hierdurch könnten qua Verordnung noch weitere (beliebige) Pflichten der Unternehmen gegenüber mittelbaren Zulieferern hinzukommen, ohne dass diese Pflichten vom Parlament festgelegt wurden.

4.10 Berichtspflichten

Nach § 10 Abs. 2, Abs. 4 hat das Unternehmen jährlich einen Bericht über die Erfüllung der Sorgfaltspflichten im vergangenen Geschäftsjahr zu erstellen und auf der Internetseite kostenfrei öffentlich zugänglich zu machen. In diesem Kontext wäre eine gesetzliche Klarstellung wünschenswert, dass dieser Bericht auch Teil des Nachhaltigkeitsberichts von Unternehmen sein kann bzw. in Rahmen der nichtfinanziellen Berichterstattung nach dem CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz (BGBl. 2017 I, Seite 802) im Lagebericht mit enthalten sein kann. Unternehmen sollten berechtigt sein, den Dokumentationsverpflichtungen auch dergestalt nachkommen zu können, dass entsprechende Passagen aus den allgemeinen Geschäftsberichten oder Nachhaltigkeitsberichten vorgelegt werden. Dadurch würde zumindest der Aufwand für einen separaten Bericht vermieden. Eine redundante Berichterstattung ist nicht zielführend und wäre unverhältnismäßig.

Dies ist auch abhängig von der Frage, wie die zusätzliche Berichtseinreichung an das BAFA als zuständige Behörde nach § 12 Abs. 1 elektronisch erfolgen soll. Das Verfahren bei der Berichtseinreichung wird gem. § 13 Abs. 3 durch Rechtverordnung des BMAS mit Einvernehmen mit dem BMWi näher geregelt. Soweit in der Gesetzesbegründung ausgeführt wird, dass „Eingabemasken“ auszugestalten sind, impliziert dies ein Verfahren, wonach Eingaben manuell über eine Weboberfläche erfolgen. Wie der Gesetzgeber aber selbst im Rahmen der Aufwandschätzung für die Wirtschaft ausführt, gibt es zahlreiche Unternehmen, die CSR-Software einsetzen. Eine automatisierte Übermittlung der Berichtsinhalte mittels eines elektronischen Datenformats über eine elektronische Schnittstelle ist zur Reduzierung des administrativen Aufwands unerlässlich.

Des Weiteren ist die im Entwurf eingeräumte Frist von vier Monaten nach Ablauf des letzten Fiskaljahres nicht praktikabel. Unternehmen, die solche jährlichen Berichte bereits veröffentlichen, brauchen in der Regel sechs bis acht Monate, um die erforderlichen Sorgfaltspflichten umzusetzen, erforderliche Maßnahmen mit den Zulieferern abzustimmen und ihre Berichte fertigzustellen.

4.11 Prozessstandschaft

Unklar ist, für welche Ansprüche die Prozessstandschaft nach § 11 des Gesetzentwurfs gelten soll und welche Ansprüche darüber durchgesetzt werden können. Der pauschale Verweis auf Rechtspositionen in internationalen Abkommen, die in der Gesetzesanlage aufgeführt sind, lässt keine rechtssichere Bestimmung von Ansprüchen zu, für die eine Prozessstandschaft zulässig ist.

In der vorliegenden Form böte die Ausformulierung ein zu weites Interpretationsfeld und würde zu nicht eingrenzbaren, unabhängig vom Ausgang eines Rechtsstreits bereits in der

Initiierung reputationsschädlichen Verfahren führen können. Außerdem muss deutlicher werden, dass nicht jeder beliebige Verdacht eines Menschenrechtsverstoßes allein für etwaige Regressansprüche ausreicht, sondern dass zusätzlich ein konkreter Schaden für Leib und Leben nachgewiesen werden muss, der von einem Handeln des verpflichteten Unternehmens in Deutschland verursacht wurde.

4.12 Befugnisse der zuständigen Behörde

Es ist eine Konkretisierung der Maßnahmen erforderlich, zu denen die zuständige Behörde nach § 19 des Gesetzentwurfs befugt sein soll. Zumindest sollte insoweit die Verhältnismäßigkeit eine Grenze sein. Bestimmte Maßnahmen (z.B. Durchsuchung und Beschlagnahme von Unterlagen) müssen ausgeschlossen werden, da diese Maßnahmen einem Richter vorbehalten sind.

4.13 Sanktionen

a) Regelungsentwurf

Der Gesetzentwurf enthält in § 24 eine lange Liste von bußgeldbewehrten Ordnungswidrigkeiten bei Verstößen gegen die menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten. Die Sanktionen gelten aber nicht etwa für das Veranlassen, Dulden oder Ausnutzen von Menschenrechtsverletzungen, sondern für Verstöße gegen bürokratische Auflagen wie Durchführung von Risikoanalysen und Berichtspflichten. Die Sanktionen greifen bereits, wenn lediglich fahrlässig gegen Sorgfaltspflichten verstoßen wurde.

Nach § 24 Abs. 3 kann für Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mehr als 400 Mio. Euro eine Geldbuße von bis zu 2 Prozent des durchschnittlichen weltweiten Konzernumsatzes festgesetzt werden.

b) Bitkom-Bewertung

Die Bußgeldtatbestände sind teilweise schon deshalb nach Rechtsstaatsgesichtspunkten fragwürdig, weil sie unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten. So soll z.B. nach § 24 Abs. 1 Nr. 2 ordnungswidrig handeln, wer eine Risikoanalyse nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig durchführt. Konkrete Kriterien für die Richtigkeit oder Vollständigkeit der Analyse enthält der Gesetzentwurf nicht. Ob und wann ein Bußgeld fällig wird, entscheidet danach letztlich nicht der Gesetzgeber, sondern die zuständige Behörde in freier Beurteilungshoheit. In Kombination mit der Unbestimmtheit vieler Anforderungen ist Fahrlässigkeit ein überhöhter Verschuldensmaßstab. Ein Fahrlässigkeitsvorwurf ist nicht aufrecht zu erhalten, wenn sich aus dem Gesetz das verlangte rechtmäßige Handeln nicht eindeutig ergibt.

Die Verhängung von Bußgeldern ist an der Schwere und Reichweite des sanktionierten Fehlverhaltens auszurichten und muss also insoweit verhältnismäßig sein. Eine Ausrichtung des Bußgelds am weltweiten Gesamtumsatz des Unternehmens kann jedenfalls nicht mehr als verhältnismäßig angesehen werden, wenn sich die Verletzung geschützter Rechtsposition auf eine bestimmte Region beschränkt.

Vor dem Hintergrund, dass verpflichtete Unternehmen viele tausend Zulieferer haben können, sind sie bei einer solchen Sanktionsdrohung bereits im Fall der bloßen Fehlauslegung einer Sorgfaltspflicht einem nicht mehr kalkulierbaren Haftungsrisiko ausgesetzt. Im Ergebnis würden Unternehmen letztlich gezwungen, den jeweils für sie „sichersten Weg“ im Rahmen des Sorgfaltspflichtengesetzes zu wählen und sich etwa aus bestimmten Regionen gänzlich zurückzuziehen.

4.14 Überprüfung und Nachweis von Einhaltung der Sorgfaltspflichten

Die behördliche Überprüfung der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben bedarf eines enormen Kompetenzaufbaus. Die Behörde muss in der Lage sein, unterschiedlichste Lieferketten in all ihren Komplexitäten zu erfassen und zu bewerten. Aus dem Gesetzentwurf und der Kostenschätzung geht nicht hervor, wie die Behörde diese Expertise innerhalb von 1,5 Jahren aufbauen soll.

Sowohl bei der Erarbeitung der branchenübergreifenden als auch bei den geplanten branchenspezifischen Handreichungen sollten die Betroffenen ausreichend beteiligt werden. Eine umfangreiche Konsultation der Interessengruppen ermöglicht, bereits bestehende Initiativen zu berücksichtigen und branchenweit akzeptierte Standards zu vereinbaren. So kann eine breite Implementierung bei geringstmöglichem Aufwands für die Unternehmen erreicht werden.

Bitkom ist überzeugt, dass eine Umsetzung von Sorgfaltspflichten durch digitale Werkzeuge erleichtert oder sogar erst ermöglicht werden kann. Die Bundesregierung und das BAFA sollten daher den Unternehmen über die in § 20 vorgesehenen branchenübergreifenden Handreichungen insbesondere Möglichkeiten zum Einsatz digitaler Technologien aufzeigen, um den neuen gesetzlichen Sorgfaltspflichten effizient nachkommen zu können.

4.15 Kostenaufwand für die Wirtschaft

Der berechnete Kostenaufwand für betroffene Unternehmen (Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft) entspricht nicht der Realität. Die tatsächlichen laufenden Kosten eines etablierten Sorgfaltsprogramms liegen für einzelne Unternehmen bereits im niedrigen

zweistelligen Millionenbereich. Darüber hinaus lässt die Kostenschätzung den Aufwand für Unternehmen außer Acht, die als unmittelbare und mittelbare Zulieferer in einer Lieferkette die Anforderungen ebenso erfüllen müssen.

5 Fazit

Menschenrechte sind ein universales Gut, das es jederzeit und überall zu schützen gilt. Vor diesem Hintergrund nehmen unsere Unternehmen die verantwortungsvolle Gestaltung von Lieferketten sehr ernst. Viele deutsche Unternehmen haben bereits freiwillig ein hohes Schutzniveau in Bezug auf Menschenrechte entlang ihrer Lieferkette etabliert, auch über Branchen- und Multi-Stakeholder-Initiativen. Hierdurch wird sichergestellt, dass Arbeitskräfte mit Respekt und Würde behandelt werden und dass die Geschäftstätigkeit in einer ökologisch und ethisch verantwortungsvollen Art und Weise ausgeübt wird.

In der aktuellen Form verfehlt der Gesetzesentwurf seinen Regelungszweck, nämlich die Verbesserung der Menschenrechtslage im Ausland. Bei Rückzug der deutschen Unternehmen, die die Anforderungen dieses Gesetzes schlicht nicht umsetzen können, würden an kritischen Standorten im Zweifelsfall ausländische Wettbewerber mit niedrigeren Standards in die entstehende Lücke springen.

Ohne die hier skizzierten Änderungen am Entwurf des Sorgfaltspflichtengesetzes wird die Bundesregierung nicht nur ihr unterstützenswertes Ziel verfehlen, sondern negative Auswirkungen auf Unternehmen in Deutschland riskieren. Vor diesem Hintergrund möchten wir unserer Forderung nach einer praxistauglichen und rechtssicheren Ausgestaltung im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens Nachdruck verleihen.

Bitkom vertritt mehr als 2.700 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 2.000 Direktmitglieder. Sie erzielen allein mit IT- und Telekommunikationsleistungen jährlich Umsätze von 190 Milliarden Euro, darunter Exporte in Höhe von 50 Milliarden Euro. Die Bitkom-Mitglieder beschäftigen in Deutschland mehr als 2 Millionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 80 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, jeweils 8 Prozent kommen aus Europa und den USA, 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem weltweit führenden Digitalstandort zu machen.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)**1096**

11. Mai 2021

Information für den Ausschuss

Verband der Chemischen Industrie e.V. – VCI

Unaufgeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2021 um 12:00 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf für ein Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten - BT-Drucksache 19/28649

b) Antrag der Abgeordneten Michel Brandt, Eva-Maria Schreiber, Heike Hänsel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Sorgfaltspflichtengesetz grundlegend nachbessern - Menschenrechte in Lieferketten wirksam schützen - BT-Drucksache 19/29279

siehe Anlage

Stellungnahme von BAVC und VCI zur Öffentlichen Anhörung am 17. Mai 2021 zum Regierungsentwurf zu einem „Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten“ - BT-Drucksache 19/28649

Sorgfaltspflichtengesetz praktikabel und rechtssicher gestalten

Kernpunkte der Unternehmen der chemisch-pharmazeutischen Industrie

- **Praktikabilität und Rechtssicherheit gewährleisten**

Gesetze müssen rechtssicher formuliert und praktikabel sein. Der Gesetzentwurf in seiner aktuellen Form enthält eine Vielzahl von unbestimmten Rechtsbegriffen, bei denen Unternehmen nicht auf Anhieb erkennen können, welche Pflichten konkret auf sie zukommen und welche Maßnahmen sie im Einzelfall zur Erfüllung ihrer Pflichten treffen können. Hier brauchen Unternehmen Hilfestellungen wie anerkannte Branchenstandards oder allgemeingültige Ratings.

Im Übrigen muss die Rollenverteilung zwischen Staaten und Unternehmen auf der Grundlage der UN-Leitprinzipien gewahrt bleiben, denn die Durchsetzung der Menschenrechte ist eine originäre Pflicht der Staaten und darf nicht im Zuge eines Lieferkettengesetzes in großem Umfang auf die Unternehmen übertragen werden.

- **Zivilrechtliche Haftung vermeiden und Prozessstandschaft begrenzen**

Nach der den Gesetzentwurf begleitenden Kommunikation ist eine zivilrechtliche Haftung von Unternehmen auf Grundlage des Sorgfaltspflichtengesetzes nicht gewollt. Dieser Wille sollte im Gesetz manifestiert werden und Passagen, die eine zivilrechtliche Haftung andeuten, im Gesetzentwurf gestrichen werden. Ferner sollte die Prozessstandschaft explizit auf die „überragend wichtigen Rechtspositionen“ Leib und Leben begrenzt werden.

- **Bußgeldrahmen und Vergabeausschluss: Verhältnismäßigkeit wahren**

Der Bußgeldrahmen ist in Anbetracht des umfangreichen Pflichten- und Bußgeldkatalogs, der bereits bei leichter Fahrlässigkeit zum Tragen kommt, unverhältnismäßig. Der zusätzliche Ausschluss von öffentlichen Aufträgen kann nur in seltenen Ausnahmefällen in Betracht kommen.

- **Bestehende Systeme unberührt lassen, Brancheninitiativen unterstützen**

Der Gesetzentwurf sieht zahlreiche Pflichten für Unternehmen vor, die im Inland bereits durch andere Gesetze abgedeckt sind. Falls hier Problemfälle vorliegen, dann sollte die Durchsetzung bestehender Rechte durch die insoweit zuständigen Behörden erfolgen. Die für die Durchsetzung des Sorgfaltspflichtengesetzes zuständige Behörde muss exklusiv für Fälle mit (vor allem außereuropäischem) Auslandsbezug zuständig sein, um hier verantwortungsvoll mit Staatsgeldern umzugehen und bestehende Systeme nicht durch eine weitere Behörde komplexer zu machen als nötig. Zudem sollten bestehende Brancheninitiativen anerkannt und unterstützt werden, zum Beispiel mit Safe-Harbor-Lösungen oder im Rahmen der verbindlichen Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe des Sorgfaltspflichtengesetzes.

Inhaltsverzeichnis

I. Regelungsebene und Anwendungsbereich ... 3
1. Gleiche Wettbewerbsbedingungen schaffen („Level Playing Field“) ... 3
2. Gesetz darf nur für große Unternehmen direkt anwendbar sein ... 3
3. Wirtschaftliche Bagatellgrenzen einführen ... 4
4. „Single-Source-Beziehungen“ aus dem Anwendungsbereich ausnehmen ... 4
II. Abgrenzung der Verantwortung ... 4
1. Staaten nicht aus der Verantwortung entlassen ... 4
2. Sicherstellen, dass lokales Recht gewahrt bleibt ... 5
3. Sorgfaltsgrad definieren, sinnvollen Einsatz von Ressourcen ermöglichen ... 6
4. Keine Pflichten bei Geschäftspartnern, die ebenfalls dem Anwendungsbereich des Sorgfaltspflichtengesetzes unterfallen ... 6
5. Klarstellung des Produktbezugs in der Lieferkette ... 8
III. Pflichten und deren Erfüllung ... 8
1. Geschützte Rechtspositionen sollten sich mit dem NAP decken ... 8
2. Echte Beschränkung auf unmittelbare Zulieferer (“Tier 1”) aufnehmen ... 9
3. Brancheninitiativen und Zertifizierungen anerkennen und unterstützen, positive Anreize bieten ... 10
4. Transparenz über Pflichten und Auswirkungen schaffen ... 10
5. Beschwerdemechanismus - Widersprüche mit der „Whistleblower-Richtline“ vermeiden ... 11
6. Geschäftsgeheimnisse und Datenschutz wahren ... 11
7. Erfüllungsaufwand realistischer schätzen ... 12
IV. Verordnungsermächtigungen und Verfahren ... 12
1. Verordnungsermächtigungen nicht für Kernbereiche ... 12
2. Beweislast der zuständigen Behörde ins Gesetz aufnehmen ... 12
V. Haftung und Klagemöglichkeiten ... 13
1. Zivilrechtliche Haftung „durch die Hintertür” vermeiden ... 13
2. Prozessstandschaft auf Leib und Leben beschränken ... 13
3. Bußgeldrahmen darf nicht unverhältnismäßig sein ... 14
4. Ausschluss von öffentlichen Aufträgen nur in Ausnahmefällen denkbar ... 15
VI. Beteiligung ermöglichen und Unternehmen nicht über Gebühr belasten ... 15
1. Gesetzgebungsverfahren muss Beteiligung der Verbände ermöglichen ... 15
2. Gesetzesvorhaben zurückstellen ... 16

Menschenrechtliche Sorgfalt gehört zu unserem Selbstverständnis

Die Wahrung der Menschenrechte hat für unsere Unternehmen höchsten Stellenwert. Neben dem Staat, der in erster Linie zuständig ist, tragen selbstverständlich auch die global tätigen Unternehmen Verantwortung für ihre Lieferketten. Deshalb arbeiten viele Unternehmen in unserer Branche – unterstützt durch die Nachhaltigkeitsinitiativen Chemie³ und Together for Sustainability – seit Jahren intensiv daran, ein Lieferkettenmanagement zu implementieren und dieses stetig zu verbessern.

Dessen ungeachtet muss ein Sorgfaltspflichtengesetz für die Unternehmen praktikabel und rechtssicher ausgestaltet sein und zudem gleiche Wettbewerbsbedingungen schaffen. Um diesen Zielen gerecht zu werden, ist eine Reihe von Anpassungen am Gesetzentwurf nötig.

I. Regelungsebene und Anwendungsbereich

1. Gleiche Wettbewerbsbedingungen schaffen („Level Playing Field“)

Mit dem Gesetzentwurf zu einem „Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten“ („SorgfaltspflichtenG-E“[1]) möchte die Bundesregierung auf nationaler Ebene die Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen umsetzen. Unterschiedliche nationale Regelungen fördern jedoch nicht das gemeinsame Ziel einer globalen Beachtung der Menschenrechte in der Lieferkette.

Wenn schon ein nationales Gesetz gewollt ist, dann ist zumindest darauf zu achten, dass **in Deutschland ansässige Unternehmen im globalen Wettbewerb nicht benachteiligt werden** und gleiche Wettbewerbsbedingungen geschaffen werden. Der derzeit im Gesetzentwurf vorgesehene Anwendungsbereich bewirkt das Gegenteil: Es sind vor allem größere Unternehmen erfasst, die ihre Hauptverwaltung, Hauptniederlassung oder ihren Sitz im Inland haben. Unternehmen, die im Ausland ansässig, aber in Deutschland tätig sind, sind hingegen in der Regel nicht erfasst. Entsprechend können Bußgelder und der Ausschluss von öffentlichen Ausschreibungen in der Regel nur deutsche Unternehmen treffen. Das führt dazu, dass deutsche Unternehmen erheblich benachteiligt werden.

2. Gesetz darf nur für große Unternehmen direkt anwendbar sein

Der Schwellenwert des Anwendungsbereichs auf Unternehmen mit mehr als 3.000 Mitarbeitern sollte auch nach 2023 aufrecht erhalten bleiben. Eine weitere Absenkung der Mitarbeitergrenze könnte **kleine und mittlere Unternehmen** mit schlanker Verwaltung aufgrund der umfassenden Pflichten des SorgfaltspflichtenG-E **überfordern.** Wenn beispielsweise eine Rechtsabteilung aus ein bis zwei Mitarbeitern besteht, die sich um alle einschlägigen Rechtsgebiete kümmern müssen, stoßen die Unternehmen schon bei der erforderlichen Einbeziehung aller Auslandsstandorte an

[1] Paragraphen ohne Angabe stammen aus dem SorgfaltspflichtenG-E.

ihre Grenzen. Darüber hinaus sollte eine Übergangsfrist für die erstmalige Überschreitung der Mitarbeiterschwelle eingeführt werden, um die praktischen Herausforderungen compliancegerecht schultern zu können.

Ferner ist die Darstellung in der Begründung des Gesetzesentwurfs nicht nachvollziehbar, wonach kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) durch das Vorhaben nicht belastet würden. Gerade KMU sind häufig Zulieferer und unterliegen damit ohnehin faktisch den Vorgaben, die für ihre Abnehmerunternehmen gelten.

3. Wirtschaftliche Bagatellgrenzen einführen

Für alle Unternehmen bedarf es einer wirtschaftlichen Bagatellgrenze, zum Beispiel bei Lieferanten, deren Lieferungen nur geringfügige Beträge in Relation zum gesamten Einkaufsvolumen ausmachen. Gerade für typische **Kleinstlieferungen** wie Fachbücher und Büromaterialien oder Instandhaltungsersatzteile **sollten Bagatellgrenzen gelten**. Konkret könnten diese ebenso wie mittelbare Zulieferer behandelt werden. Ferner bezieht der Gesetzesentwurf auch Musterlieferanten ein. Diesbezüglich muss eine innovationsfördernde Ausnahmeregelung, insbesondere hinsichtlich der einmaligen Beschaffung eines Rohstoffes für Testzwecke im Ausland gefunden werden. Sofern für solche Vorgänge das gesamte Pflichtenpaket gelten soll, droht, dass das SorgfaltspflichtenG entsprechende Innovationen verhindert.

4. „Single-Source-Beziehungen“ aus dem Anwendungsbereich ausnehmen

Ferner bedarf es einer gesetzlichen Regelung von Geschäftsbeziehungen, bei denen beispielsweise ein Rohstoff nur aus einer Quelle bezogen wird („Single-Source-Beziehungen“). Dort bestehen besonders geringe Einwirkungsmöglichkeiten des Kunden aufgrund der asymmetrischen Machtposition, insbesondere – aber nicht nur – für Mittelständler. Es gibt beispielsweise Unternehmen, bei denen es für einen (Groß)Teil der benötigten Rohstoffe nur einen „Single Source-Lieferanten“ gibt, der nicht ohne Weiteres ersetzt werden kann, beispielsweise weil es keine im Hinblick auf die Schutzzwecke des Sorgfaltspflichtengesetzes besser geeigneten Lieferanten gibt. **Solche Geschäftsbeziehungen sollten aus dem Anwendungsbereich ausgenommen werden**. Zumindest müssen hier pragmatische Lösungen angeboten werden, denn die Einstellung der Geschäftsbeziehung ist in solchen Fällen keine Option.

II. Abgrenzung der Verantwortung

1. Staaten nicht aus der Verantwortung entlassen

Neben dem Staat, der in erster Linie für die Wahrung von Menschenrechten zuständig ist, tragen auch die Unternehmen Verantwortung für ihre Lieferketten. Dabei sind zwei Aspekte zu beachten: Zum einen fehlt vor allem an Risikostandorten oftmals die nötige staatliche Unterstützung. Damit bestehen für die Unternehmen nur eingeschränkte oder keine Einflussmöglichkeiten. Dies muss als Ausnahme klar im Gesetz dargestellt werden.

Die Erfüllung von Pflichten hinsichtlich ausländischer Standorte muss insofern sinnvoll, praktikabel und risikoorientiert erfolgen können. Für einen wirksamen Schutz von Menschenrechten müssen Unternehmen in die Lage versetzt werden, Menschenrechtsrisiken in angemessener Form zu ermitteln. Denkbar wäre, die Deutschen Auslandshandelskammern, die Botschaften oder andere Akteure als Kooperationspartner mit aufzunehmen. Wichtig ist aber vor allem, dass die Unternehmen nicht vor Ort allein gelassen werden.

2. Sicherstellen, dass lokales Recht gewahrt bleibt

Darüber hinaus muss im Gesetz klargestellt werden, dass die rechtliche Lage vor Ort ausschlaggebend ist im Hinblick auf die menschenrechtlichen Rechtspositionen und umweltbezogenen Verstöße. Das Ergebnis wäre sonst, dass in einem Großteil der Welt menschenrechtliche Risiken i.S.d. Sorgfaltspflichtengesetzentwurfs vorliegen würden – wenngleich gegebenenfalls nicht einmal die Betroffenen selbst das so beurteilen würden, beispielsweise beim US-amerikanischen „employment at will“, bei dem auf den Kündigungsschutz verzichtet wird. Auch wenn in einem Land keine Vereinigungsfreiheit besteht, können Mitarbeiter von Zulieferbetrieben sich nicht bei dem deutschen Unternehmen, das womöglich viele Stufen in der Lieferkette entfernt liegt, beschweren und Abhilfe verlangen.

Hinzu kommt, dass nicht von Unternehmen verlangt werden darf, sich in Widerspruch zu dem vor Ort geltenden Recht zu begeben. In einem Betrieb in Australien muss im Zweifelsfall australisches Recht gelten, nicht deutsches. Entsprechende Vertragsklauseln, die das klarstellen, müssen zulässig sein, denn die jeweils vor Ort gültigen Gesetze dürfen nicht unter Hinweis auf das deutsche Sorgfaltspflichtengesetz übergangen werden.

Darüber hinaus sind manche Vorgaben in der Praxis nicht weltweit umsetzbar, weil beispielsweise internationale Abkommen von manchen Ländern nicht ratifiziert wurden.

Entsprechend muss sich auch der angemessene Lohn an den lokalen Gegebenheiten orientieren. Wenn beispielsweise die Zahlung des indischen Mindestlohns in Indien nicht ausreichend wäre, stellt sich die Frage, welche Auswirkungen diese Erkenntnis auf die Priorisierung der Risiken nach § 6 Abs. 2 SorgfaltspflichtenG-E hätte und ob ein Einflussvermögen des Unternehmens auf die Lohnzahlung überhaupt bestehen kann, wenn diese im Einklang mit nationalem Recht erfolgt.

Nicht zuletzt wirft eine Regelung, die „angemessenen Lohn“ sicherstellen will, auch absurde Folgefragen auf, wie beispielsweise, ob der „angemessene Lohn“ bei einem Beschäftigten mit einer Wohnung in München Innenstadt höher sein müsste als in einem Münchener Vorort – schließlich sollen nach der Begründung zu § 2 Abs. 2 Ziff. 8 die „örtlichen Lebenserhaltungskosten des Beschäftigten und seiner Familienangehörigen“ berücksichtigt werden.

Hier muss der Rechtsgedanke der Begründung zu § 2 Abs. 2 Nr. 1 des Gesetzentwurfs („Dies setzt voraus, dass das ILO-Übereinkommen Nr. 138 Bestandteil des geltenden Rechts des Beschäftigungsortes ist…“) allgemein Anwendung finden: **Treffen**

die jeweiligen Staaten keine entsprechenden völkerrechtlichen Verpflichtungen oder haben sie diese nicht ins nationale Recht umgesetzt, so kann die Behebung dieses Defizits nicht den Unternehmen aufgebürdet werden.

Fälle, in denen das lokale Recht zurücktritt und internationale Regelungen unmittelbar eingreifen, müssen aus Gründen der Rechtssicherheit eng umgrenzte und klar definierte Ausnahmefälle sein.

3. Sorgfaltsgrad definieren, sinnvollen Einsatz von Ressourcen ermöglichen

Zur Vermeidung ausufernder Bürokratie könnten „Positivlisten" eingeführt werden, zum Beispiel für Staaten und Regionen (z.B. EU) oder auch für Branchen, menschenrechtliche Risikobereiche (z.B. Vereinigungsfreiheit) oder Produktgruppen, bei denen ein rechtmäßiges Handeln der dortigen Akteure in der Lieferkette vermutet werden kann: insbesondere die EU, aber auch vergleichbare Staaten und Regionen weltweit.

Zumindest müssen die Unternehmen Schwerpunkte vorgegeben bekommen, um ihre Ressourcen sinnvoll einsetzen zu können. Kein Unternehmen kann alle seine Lieferketten bis ins letzte Detail untersuchen. **Damit Unternehmen ihre – vor allem personellen – Ressourcen bestmöglich einsetzen können, sollte der Gesetzgeber bei Ländern, Lieferketten (oder -netzwerken), Sektoren und Produktgruppen vorgeben, mit welchen Risiken das Unternehmen typischerweise rechnen muss.**

Für die Unternehmen hilfreich wäre hierbei ein Rating, das den Grad der Sorgfaltspflicht definiert. Wenn ein Rohstoff oder Zwischenprodukt typischerweise nicht risikobehaftet ist und aus einem EU-Staat stammt, muss die Sorgfalt des Unternehmens eine andere sein, als wenn beispielsweise konfliktgeneigte Rohstoffe aus Ländern importiert werden, die schon häufiger wegen menschenrechtlicher Probleme aufgefallen sind. Konkret kann man beispielsweise an ein Punktesystem denken, bei dem Unternehmen anhand des hinterlegten Wertes für den Rohstoff, das Herkunftsland oder die Herkunftsregion und ähnlichen Angaben einen Punktwert ermitteln können, anhand dessen sich im Einzelfall ergibt, welcher Sorgfaltsgrad angemessen wäre.

Eine ähnlich hilfreiche Idee wäre ein Tool, das den Unternehmen sagt, welche Probleme bei einem Land oder Rohstoff bzw. Vorprodukt typischerweise bestehen. Wenn das Unternehmen eine Geschäftsbeziehung zu einem Zulieferer unterhält, der beispielsweise in Laos sitzt, dann sollte das Tool dem Unternehmen sagen können, mit welchen Risiken es typischerweise rechnen muss.

4. Keine Pflichten bei Geschäftspartnern, die ebenfalls dem Anwendungsbereich des Sorgfaltspflichtengesetzes unterfallen

Es sollte die Lieferkette in Deutschland (wenn nicht sogar in der gesamten EU) vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen werden, da hier schon auf Grundlage anderer Gesetze ausreichende Standards vorgegeben werden. Falls hier Problemfälle vorliegen, dann sollte die Durchsetzung bestehender Rechte durch die insoweit zuständigen Behörden erfolgen. Die für die Durchsetzung des

Sorgfaltspflichtengesetzes zuständige Behörde muss exklusiv für Fälle mit (vor allem außereuropäischem) Auslandsbezug zuständig sein, um hier verantwortungsvoll mit Staatsgeldern umzugehen und bestehende Systeme nicht durch eine weitere Behörde komplexer zu machen als nötig.

Unternehmen müssen davon ausgehen dürfen, dass in Deutschland und im EU-Ausland die geltenden Standards funktionieren. Daher ist es befremdlich, dass bei einem Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten andere deutsche Unternehmen einschließlich des betroffenen Unternehmens selbst in den Anwendungsbereich einbezogen werden sollen. Das Unternehmen selbst kann, naturgemäß schon nicht Teil seiner eigenen Lieferkette sein. Sachgerecht wäre § 2 Abs. 5 Nr. 1 ersatzlos zu streichen. Für eine Streichung spricht auch, dass mit dieser Einbeziehung das zweifelhafte politische Signal gesendet wird, dass der Normgeber nicht auf die Einhaltung von Menschenrechten in seiner eigenen Regulierungs- und Kontrollhoheit vertraut.

Jedenfalls aber ist dafür zu sorgen, dass Unternehmen nicht auf verschiedenen Ebenen betroffen sind, also beispielsweise als Zulieferer für andere Unternehmen und zusätzlich als Kunden im Verhältnis zu wieder anderen Unternehmen unterschiedliche Maßnahmen treffen müssen.

Wenn ein Unternehmen dem Anwendungsbereich des Sorgfaltspflichtengesetzes unterfällt, dann müssen seine inländischen Geschäftspartner darauf vertrauen dürfen, dass dieses Unternehmen seinen Pflichten aus dem Gesetz nachkommt. Hier ist eine Sonderregel zu schaffen, um kein bürokratisches Monster zu erschaffen, dem keinerlei Verbesserung der Menschenrechte gegenübersteht. Wenn beispielsweise der Zulieferer ein Unternehmen ist, das dem Anwendungsbereich des Gesetzes unterfällt, dann muss der Kunde im Rahmen seiner Risikoanalyse darauf vertrauen dürfen, dass hier keine Prüfung oder Maßnahmen nötig sind.

Dies muss sinnvollerweise auch gelten, wenn der ausländische Lieferant sich als zuverlässig erwiesen hat bzw. eine “gute Unternehmensführung” (“Good Governance”) lebt. In solchen Fällen muss der Abnehmer billigerweise davon ausgehen können, dass keine geschützten Rechtspositionen im Sinne des Sorgfaltspflichtengesetzes verletzt werden.

Wie sich die Einbeziehung aller deutschen Zulieferer auswirkt, soll ein Beispiel verdeutlichen: Träte an einer Industrieanlage in Deutschland eine schädliche Gewässerverunreinigung auf, die geeignet ist, die Gesundheit einer Person zu schädigen (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 9 lit. d), so wäre diese eine Straftat und in der Regel nach Landesrecht meldepflichtig, sodass die Behörden umgehend Kenntnis des Vorfalls erlangen.

Wäre das Sorgfaltspflichtengesetz auf einen solchen innerdeutschen Sachverhalt anwendbar, müssten zusätzlich alle Abnehmer des betroffenen Unternehmens tätig werden und ihren Pflichtenkatalog der §§ 3 ff. gegenüber dem betroffenen Unternehmen abarbeiten und ggf. ein Konzept zur Minimierung des Risikos bei dem betroffenen Unternehmen erstellen (§ 7). Dann wären zahlreiche Abnehmer verpflichtet, sich entsprechend beim betroffenen Unternehmen zu melden. Dies sorgt für einen hohen bürokratischen Aufwand bei den Unternehmen und der nach dem

Sorgfaltspflichtengesetz zuständigen Behörde, dem kein Mehrwert in der Sache gegenübersteht, sondern der Behörde und den Unternehmen lediglich Ressourcen entzieht.

5. Klarstellung des Produktbezugs in der Lieferkette

Es sollte klargestellt werden, dass **den Abnehmer Pflichten in Bezug auf die Lieferkette nur "sofern und soweit" treffen, wie ein konkretes Produkt bzw. eine konkrete Dienstleistung für die eigene Geschäftstätigkeit genutzt wird**. Hat ein liefernder Konzern beispielsweise ganz verschiedene Sparten unter seinem Dach, dann muss ein hinreichender Bezug zwischen dem Abnehmer und dem von ihm zu überprüfenden Tätigkeitsfeld bestehen. Bezieht ein Unternehmen beispielsweise Autoreifen von einem Lieferanten, macht es keinen Sinn, wenn es deswegen die Werke, in denen dasselbe Unternehmen Kühlschränke herstellt, im Hinblick auf des Sorgfaltspflichtengesetz überprüfen muss. Die Pflichten des Abnehmers müssen deshalb im Gesetz auf den konkret liefernden Geschäftsbereich des Lieferanten und die ersichtlich unmittelbar damit verbundenen Dienstleistungen begrenzt werden.

III. Pflichten und deren Erfüllung

1. Geschützte Rechtspositionen sollten sich mit dem NAP decken

Bei den geschützten Rechtspositionen (§ 2 Abs. 1 – 4 des Entwurfs) geht der Gesetzesentwurf deutlich über den Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) hinaus: Neben Menschenrechten sind dort auch zwei Umweltabkommen sowie weitere Rechtspositionen oder Sozialstandards wie „gerechte und günstige Arbeitsbedingungen" einschließlich „sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen" oder auch ein „angemessener Lebensstandard" vom Schutzbereich erfasst. Auch fehlt das Unmittelbarkeitskriterium („directly linked"), es wurden neue Präventionsmaßnahmen geschaffen und abweichend von den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNLP) 21 auch neue Berichterstattungspflichten eingeführt.

Eine solche massive Erweiterung des Schutzbereichs gegenüber dem NAP verlagert noch zusätzliche Verantwortungsbereiche der Staaten in überzogener Weise auf die Privatwirtschaft. Zudem führt sie zu wesentlich mehr Rechtsunsicherheit durch die zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffe in § 2 Abs. 2. In der Zusammenschau mit § 2 Abs. 5 Nr. 1, der das Handeln im eigenen Geschäftsbereich zum Gegenstand hat, werden die genannten Bestimmungen noch sonderbarer: Arbeitsschutz oder Pausen- und Ruhezeiten sind bereits in zahlreichen nationalen Vorschriften detailliert geregelt. An dieser Stelle ist der Einsatz einer insoweit sachfremden neuen Behörde ein Fehler: Die zuständige Behörde würde sachfremd mit der Prüfung beispielsweise des Arbeitsschutzes eingesetzt. Diese Aufgabe obliegt aber je nach Bundesland den Gewerbeaufsichtsämtern, Ämtern für Arbeitsschutz, den Bezirksregierungen oder der Landesunfallkasse. Die im Sinne des Sorgfaltspflichtengesetzes zuständige Behörde als weiteren Akteur mit aufzunehmen, würde bestehende funktionierende Strukturen gefährden.

Soweit es um den menschenrechtlich begründeten Schutz der Umwelt geht, regelt § 2 Abs. 2 Nr. 9 bereits das Verbot der Herbeiführung schädlicher Umweltauswirkungen, die geeignet sind, die Produktion von Nahrung erheblich zu beeinträchtigen, Personen den Zugang zu einwandfreiem Trinkwasser zu verwehren, den Zugang zu Sanitäranlagen zu erschweren oder die Gesundheit einer Person zu schädigen. In § 2 Abs. 4 und 5 werden zusätzlich das Minamata-Übereinkommen (Quecksilber) und das Stockholmer Übereinkommen (persistente organische Schadstoffe, POPs) in den Pflichtenkatalog aufgenommen. **Spezielle einzelne Umweltabkommen in den Pflichtenkatalog aufzunehmen, erscheint aber vor dem Hintergrund des übergeordneten Menschenrechtsbezugs, der seinen Ausdruck in Bezug auf Umweltschäden bereits in § 2 Abs. 2 Nr. 9 findet, nicht zielführend.** Zumindest müsste im Gesetzestext klargestellt werden, dass die Pflichten nur im Hinblick auf Staaten gelten können, die die Übereinkommen ratifiziert und umgesetzt haben.

Der Anwendungsbereich muss sich zudem auf geschützte Rechtpositionen beschränken, die sich an Unternehmen richten und für diese umsetzbar sind. **Vor allem Rechte, die offensichtlich allein das staatliche Handeln betreffen, können nicht Gegenstand unternehmerischer Sorgfalt sein.** Aus der Anlage zu § 2 Abs. 1, dort Nr. 9 (Internationaler Pakt vom 19. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, IPwskR) lassen sich gleich eine ganze Reihe solcher zu Unrecht an Unternehmen adressierten Pflichten entnehmen: das Recht des Einzelnen auf Arbeit (Art. 6 (1) IPwskR), auf Sozialversicherung (Art. 9 IPwskR), auf größtmöglichen Schutz und Beistand für die Familie (Art. 10 (1) IPwskR), auf Teilnahme am kulturellen Leben (Art. 15 (1) des IPwskR), das Urheberrecht (Art. 15 (3) IPwskR) oder auch das Recht auf Freiheit der Forschung (Art. 15 (4) IPwskR).

2. Echte Beschränkung auf unmittelbare Zulieferer (“Tier 1”) aufnehmen

Anders als zunächst erwartet sind die Regelungen des Sorgfaltspflichtengesetz nicht auf unmittelbare Zulieferer begrenzt. Dies ist leider falsch. § 2 Abs. 5 regelt explizit, dass sich die Sorgfaltspflichten auf das Handeln des Unternehmens im eigenen Geschäftsbereich, das Handeln eines unmittelbaren Zulieferers sowie das Handeln eines mittelbaren Zulieferers beziehen. Damit sind grundsätzlich alle Sorgfaltspflichten auf die gesamte Lieferkette ausgerichtet und eben nicht auf unmittelbare Zulieferer beschränkt.

Eine Beschränkung auf unmittelbare Zulieferer ist lediglich bei der Risikoanalyse nach § 5 und den Abhilfemaßnahmen nach § 7 vorgesehen – und auch nur dann, wenn nicht § 9 Abs. 3 greift.

Im Sinne eines risikobasierten Ansatzes und aufgrund der hohen Sozialstandards in der EU und deren Kontrolle und Durchsetzung durch europäische, nationale und regionale Behörden **sollten sämtliche Sorgfaltspflichten im zweiten Abschnitt des Gesetzestextes auf unmittelbare Zulieferer außerhalb der EU beschränkt werden**. Dieser Ansatz hat sich auch in der Konfliktmineralien-Verordnung (EU) 2017/821 bewährt.

Neben den zusätzlichen Haftungsrisiken und Fragen der Beweislast, die sich an dieser Stelle aufdrängen, ist die teilweise Einbeziehung der mittelbaren Zulieferer auch

technisch nicht gelungen. So soll das Risikomanagement nach § 4 auch mittelbare Zulieferer erfassen, während die im Rahmen des Risikomanagements durchzuführende Risikoanalyse nach § 5 sich nur auf unmittelbare Zulieferer bezieht. Sachgerecht und konsequent wäre hier die Beschränkung auf die unmittelbaren Zulieferer für Risikoanalyse und Risikomanagement.

3. Brancheninitiativen und Zertifizierungen anerkennen und unterstützen, positive Anreize bieten

Es gibt bereits vielfältige Ansätze für ein nachhaltigeres Lieferkettenmanagement wie Chemie³, Together for Sustainability oder Pharmaceutical Supply Chain Initiative. Bestehende Brancheninitiativen sowie Zertifizierungen sollten daher von der Politik anerkannt und unterstützt werden, zum Beispiel mit Safe-Harbor-Regelungen oder mit verbindlichen Hinweisen, wie angemessene Abhilfe oder Prävention in Verbindung mit einem anerkannten Branchenstandard aussehen kann. Solche Regelungen würden auch die Achtung der Menschenrechte fördern, damit Unternehmen sich nicht angesichts der unklaren und damit risikobehafteten Rechtslage von Lieferanten und ganzen Regionen zurückziehen, um nicht den weitreichenden Sanktionsrisiken ausgesetzt zu sein.

Um die Verbreitung und Einhaltung von Branchenstandards zu fördern, ist vom Gesetzgeber sicherzustellen, dass diese beispielsweise unbestimmte Rechtsbegriffe wie „Angemessenheit“ rechtssicher definieren können.

Wenn ein Unternehmen einen anerkannten Branchenstandard anwendet, sollte dies haftungsmildernd im Rahmen der Sorgfaltspflichten und im Rahmen der Sanktionsregelungen berücksichtigt werden. So würden positive Anreize für die Implementierung und Fortentwicklung zielgenauer und branchenspezifischer Standardisierungen zur Erreichung des gebotenen Schutzniveaus gesetzt.

4. Transparenz über Pflichten und Auswirkungen schaffen

Der Gesetzentwurf stellt an zahlreichen Stellen auf „angemessenes” Unternehmenshandeln ab. § 3 Abs. 2 nennt vier Faktoren, die bei der Beurteilung der Angemessenheit eine Rolle spielen. Nichtsdestotrotz **werden die Unternehmen mit der Frage, welches Handeln im jeweiligen Einzelfall angemessen wäre, allein gelassen. So droht die Frage, was jeweils „angemessen” ist, zur Haftungsfalle zu werden** – nämlich dann, wenn die zuständige Behörde diesen unbestimmten Rechtsbegriff im Einzelfall anders auslegen würde als das Unternehmen es getan hat.

Wenn ein Gesetzentwurf einen so umfangreichen Bußgeldkatalog enthält wie der Entwurf für ein Sorgfaltspflichtengesetz, dann müssen detaillierte Informationen für Unternehmen erarbeitet werden, wie sie den Plichten jeweils nachkommen können, beispielsweise im Rahmen von Branchenstandards, anerkannten Zertifizierungen oder einem Multi-Stakeholder-Prozess mit Unternehmensvertretern. Die Faktoren in § 3 Abs. 2 sind dabei ein wertvoller Anhaltspunkt; vor allem dem Einflussvermögen nach Ziffer 2 kommt erhebliche Bedeutung zu.

Es muss zudem Klarheit darüber geschaffen werden, wann die „substantiierte Kenntnis“ des Unternehmens i.S.d. § 9 Abs. 3 vorliegen soll. Nach der Gesetzesbegründung soll die Kenntnis insbesondere über den Beschwerdemechanismus (Compliance-Hotline) zugetragen werden können. In Kombination mit dem unklaren Umfang der Handlungspflichten kann letztlich in fast jedem außereuropäischen Land ein Verdacht gemeldet werden, da die allermeisten Rechtsordnungen die genannten Rechtsgüter nicht auf dem Niveau schützen, das das deutsche Recht anlegt.

Dementsprechend müsste zumindest klargestellt werden, dass **nur dann eine „substantiierte Kenntnis“ vorliegt, wenn dem Unternehmen konkrete Verstöße in einem konkret benannten Rechtsverhältnis einschließlich der konkreten Lieferkette berichtet werden**. In jedem Fall sollen Unternehmen die Pflichten nach § 10 SorgfaltspflichtenG-E nicht erfüllen müssen, wenn schon die Ermittlung der Verbindung zur eigenen Lieferkette nicht möglich ist. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn der unmittelbare Zulieferer keine Angaben zu den mittelbaren Zulieferern macht.

Bei der Erfüllung von Pflichten wie Einführung eines Risikomanagements, Durchführung der Risikoanalyse oder Verabschiedung einer Grundsatzerklärung muss den Unternehmen ein Ermessensspielraum eingeräumt werden, auf welcher Ebene sie die Maßnahmen umsetzen. Bei Konzernstrukturen muss es zulässig sein, die Pflichten zentral auf der Ebene der Muttergesellschaft zu erfüllen. Dies ermöglicht einheitliche Standards zur Pflichtenerfüllung für alle Einheiten, ohne dass Doppelarbeit innerhalb des Konzerns verursacht wird.

5. Beschwerdemechanismus - Widersprüche mit der „Whistleblower-Richtline“ vermeiden

Beim Beschwerdemechanismus ist es von zentraler Bedeutung, dass die Umsetzung durch die Unternehmen bezüglich Verfahren und Sprache pragmatisch, flexibel und vor allem rechtssicher erfolgen kann. Darüber hinaus sind **Widersprüche zur Richtlinie 2019/1937 „zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden“ („Whistleblower-RL“) zu vermeiden**. Die Richtlinie sieht den Schutz von Personen vor, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden und beinhaltet ebenfalls die Schaffung von sicheren Meldekanälen. Ein entsprechendes deutsches Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie ist noch in Arbeit. Das SorgfaltspflichtenG sollte sich bezüglich der Haftung des Hinweisgebers an der Whistleblower-RL orientieren. Dies gilt insbesondere für die Haftung des Hinweisgebers für wissentlich falsche Informationen nach Art. 23 der Richtlinie.

6. Geschäftsgeheimnisse und Datenschutz wahren

Es ist fraglich, inwieweit die Pflicht des Unternehmens, einen Bericht auf der eigenen Internetseite zu veröffentlichen (§ 10 Abs. 4), zweckmäßig und mit bestehenden gesetzlichen und betrieblichen Bestimmungen zum Datenschutz und zur Vertraulichkeit vereinbar ist. Jedenfalls soll der Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen laut § 10 Abs. 4 S. 2 gebührend Rechnung getragen werden. Ausweislich der Begründung zu § 10 kann die interne Dokumentation nach § 10 Abs. 1 Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten. Im Gegensatz dazu dürften diese im externen

Bericht nach Abs. 2 i.V.m. Abs. 4 nicht preisgegeben werden. Wie die Umsetzung in der Praxis erfolgen soll, ist jedoch unklar. Jedenfalls sollten die neuen Berichtspflichten auf bestehende Prozesse und bestehende Berichtspflichten abgestimmt werden. Unterschiedliche Dokumentationsumfänge bringen jedenfalls erheblichen Mehraufwand mit sich und sind fehleranfällig.

Es muss zudem sichergestellt sein, dass das Unternehmen nicht aufgrund seiner Berichtspflichten Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse offenbaren muss. Berichtspflichten dürfen – auch im Hinblick auf schützenswerte Daten – nur so ausgestaltet sein, dass keinerlei Rückschlüsse auf Zulieferbetriebe oder Einzelpersonen möglich sind.

7. Erfüllungsaufwand realistischer schätzen

Der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft wird auf jährlich 43,47 Millionen € und einmalig 109,67 Millionen € beziffert. Dieser Betrag erscheint, gemessen an dem zu erwartenden Aufwand und in Anbetracht der Rechtsunsicherheit aufgrund unbestimmter Rechtsbegriffe, bereits für die unmittelbar von dem Gesetz betroffenen Unternehmen als sehr defensiv geschätzt. Darüber hinaus sind auch die Kosten der mittelbar betroffenen Unternehmen hinzuzurechnen, die in der Lieferkette z.B. von ihren Abnehmern vertraglich verpflichtet werden, Maßnahmen zu ergreifen (vgl. § 6 Abs. 4 Nr. 2 sowie Begründung hierzu: „Weitergabeklauseln“). Mittelbar betroffen sind hierdurch auch kleine und mittelständische Unternehmen unterhalb der Mitarbeiterschwellen. Im Entwurf ist dieser Punkt zwar adressiert, aber nicht in die Berechnung eingeflossen: „Kleine und mittlere Unternehmen werden durch das Vorhaben nicht direkt belastet. Allerdings sind mittelbare Auswirkungen im Rahmen der Lieferketten zu erwarten.“ (vgl. S. 3 des Entwurfs). Insofern **dürfte der Erfüllungsaufwand der Wirtschaft deutlich höher als veranschlagt sein**.

IV. Verordnungsermächtigungen und Verfahren

1. Verordnungsermächtigungen nicht für Kernbereiche

Der Gesetzesentwurf sieht zahlreiche Verordnungsermächtigungen für das BMAS vor (beispielsweise in § 9 Abs. 4). **Elementare Pflichten und unbestimmte Rechtsbegriffe dürfen aber nicht erst im Wege eventueller späterer Rechtsverordnungen geklärt werden.** Für die Unternehmen muss im Hinblick auf das Inkrafttreten der Regelungen am 1. Januar 2023 und die notwendige Vorbereitung schnellstmöglich Rechtssicherheit bezüglich der Pflichten und der Art und Weise ihrer Erfüllung hergestellt werden. Beides muss hinreichend klar im Gesetz selbst umrissen werden.

2. Beweislast der zuständigen Behörde ins Gesetz aufnehmen

Das Ausmaß der Unbestimmtheit des Gesetzentwurfs schlägt sich auch bei fehlenden Regelungen zur **Beweislast** nieder. Hier sollte aus Klarstellungsgründen mit aufgenommen werden, dass diese **bei der zuständigen Behörde** liegt. Eine Beweislast der Unternehmen kommt schon deswegen nicht in Betracht, weil nicht beweisbar ist,

dass etwas nicht der Fall ist – also beispielsweise, dass das Unternehmen keine substantiierte Kenntnis von einem möglichen Verstoß gegen Menschenrechte hatte.

V. Haftung und Klagemöglichkeiten

1. Zivilrechtliche Haftung „durch die Hintertür" vermeiden

Zahlreichen medialen Berichten zufolge wurde das Sorgfaltspflichtengesetz ohne zivilrechtliche Haftungserweiterungen beschlossen. Auch die zuständigen Ministerien scheinen davon auszugehen. De facto ist das Risiko, dass das geplante Gesetz ein Schutzgesetz i.S.d. § 823 Abs. 2 BGB ist, jedoch groß. Dann hätten die Ministerien entgegen ihrer eigenen Verlautbarung einen neuen zivilrechtlichen Haftungstatbestand geschaffen.

Der Gesetzentwurf ist zu Recht als Gesetz ohne neue zivilrechtliche Haftungstatbestände ausgestaltet. Damit solche nicht „durch die Hintertür" kommen, sollte in den Gesetzestext aufgenommen werden, dass das Sorgfaltspflichtengesetz kein Schutzgesetz i.S.d. § 823 Abs. 2 BGB ist. In der Begründung zu § 4 Abs. 4 wird ausgeführt, dass "der Schutz dieses Gesetzes … sowohl im öffentlichen Interesse als auch im individuellen Interesse der unmittelbar Betroffenen" erfolgt. Bei der Begründung zu § 14 wird zum Zweck des Gesetzes ausgeführt, dass „neben dem Allgemeininteresse auch die Interessen und Rechte des Einzelnen" geschützt werden. Diese Formulierungen deuten – entgegen der Vorbemerkungen im Entwurf wie „Bemühenspflicht" und „weder eine Erfolgspflicht noch eine Garantiehaftung" – darauf hin, dass es sich um ein Schutzgesetz im Sinne des § 823 Abs. 2 BGB handeln soll, also eine zivilrechtliche Haftung begründet.

Diese missverständlichen bzw. fehlleitenden Formulierungen stehen im Gegensatz zur klaren Diktion in der Vorbemerkung zu den Herausforderungen, Zielbeschreibungen und Lösungen des Gesetzentwurfs. Insofern **muss zumindest in der Begründung klargestellt werden, dass das Sorgfaltspflichtengesetz kein Schutzgesetz im Sinne des § 823 Abs. 2 BGB ist** und Passagen wie „Schutz des Einzelnen" in der Gesetzesbegründung sollten gestrichen werden.

2. Prozessstandschaft auf Leib und Leben beschränken

Die in § 11 aufgenommene besondere Prozessstandschaft sehen wir kritisch. Es ist zu befürchten, dass über manche Arbeitgeber Klagewellen hereinbrechen und die Klagemöglichkeit von manchen Nichtregierungsorganisationen oder Gewerkschaften genutzt wird, um das Ansehen bestimmter Unternehmen zu beschädigen. Allein die Geltendmachung einer möglichen Rechtsverletzung kann zusammen mit einer entsprechenden Berichterstattung hierüber dazu führen, dass Unternehmen irreversible Schäden erleiden – und das unter Umständen, ohne dass der Vorwurf überhaupt zutreffend war, geschweige denn, dass das Unternehmen von dem Vorfall auch nur gewusst hatte. Die Möglichkeit der Prozessstandschaft darf nicht zur Entstehung einer „Klageindustrie" führen, sondern muss Ausnahmefällen vorbehalten sein.

Aus unserer Sicht muss klargestellt werden, dass „überragend wichtige Rechtspositionen“ i.S.d. § 11 Abs. 1 nur Leib und Leben sein können.

3. Bußgeldrahmen darf nicht unverhältnismäßig sein

Der Bußgeldrahmen ist im Verhältnis zu den Verstößen unverhältnismäßig. § 24 enthält einen detaillierten Katalog, der die Pflichten nach dem SorgfaltspflichtenG umfänglich spiegelt. Für einen bußgeldbewehrten Verstoß soll bereits (leichte) Fahrlässigkeit ausreichen, obwohl die Unternehmen aufgrund unbestimmter Rechtsbegriffe und insgesamt neuer Pflichten sicherlich keine leichte Aufgabe in Hinblick auf die Pflichtenerfüllung erwartet. **Deswegen muss im Gesetz noch klarer herausgearbeitet werden, welche Pflichten die Unternehmen treffen** (beispielsweise im Hinblick auf Präventions- und Abhilfemaßnahmen) und wie diese umzusetzen sind.

Die nähere Auslegung der Regelungen des SorgfaltspflichtenG kann nicht den Unternehmen bzw. den Gerichten auferlegt werden. Denn schon aufgrund des verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebots muss klar definiert werden, was die Voraussetzungen einer Ordnungswidrigkeit sind, sodass sich der Anwendungsbereich und die Tragweite des Sanktionstatbestandes schon aus dem Wortlaut ergeben oder jedenfalls durch Auslegung ermitteln lassen.[2] Relativ unbestimmte, wertausfüllungsbedürftige Begriffe in Gesetzen sind lediglich dann verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn die Norm dennoch eine zuverlässige Grundlage für ihre Auslegung und Anwendung bietet.[3]

Demnach verstoßen die harschen Sanktionsandrohungen des SorgfaltspflichtenG-E gegen das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot, da den Unternehmen in vielerlei Hinsicht nicht hinreichend klar sein dürfte, welche Pflichten sie treffen und wie sie diese ordnungsgemäß (“angemessen”) und folglich sanktionsfrei erfüllen können.

Denn je nach Art des Verstoßes kann das Bußgeld für natürliche Personen bis zu 100.000 €, bis zu 500.000 € oder bis zu 800.000 € betragen. Gemäß § 24 Abs. 2 S. 2 i.V.m. § 30 Abs. 2 S. 3 OWiG können die letzteren beiden maximalen Bußgeldsummen für juristische Personen oder Personenvereinigungen sogar das Zehnfache betragen, also 5 Mio. € bzw. 8 Mio. €. Darüber hinaus kann bei juristischen Personen oder Personenvereinigungen mit einem Umsatz von mehr als 400 Millionen € die maximale Bußgeldhöhe bis zu 2 Prozent des konzernweiten Umsatzes betragen. **Die Bußgeldbemessung sollte sich aber nicht am Umsatz des Unternehmens orientieren**, denn dies trifft Unternehmen mit geringer Marge im Verhältnis härter als Unternehmen mit hoher Marge und kann für Erstere existenzbedrohend sein.

Ferner ist nicht ersichtlich, warum bei einem Fehlverhalten einer einzelnen juristischen Person der Umsatz des gesamten Konzerns als Maßstab für die Bußgeldhöhe herangezogen werden soll. Zugunsten der Einheit der Rechtsordnung sollte **das gesellschaftsrechtliche Trennungsprinzip auch bei der Bemessung der Bußgelder beachtet werden** und sich bei der Bußgeldhöhe allein am Umsatz der

[2] vgl. BVerfG, Beschluss vom 10.01.1995 - 1 BvR 718/89, 719/89, 722/89, 723/89
[3] vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. 11. 2002 - 2 BvR 2202/01, Rn. 5.

verantwortlichen juristischen Person orientieren. Ansonsten würde mittelbar über die Berechnung der Bußgeldhöhe der gesamte Konzern in die Pflicht genommen.

Insgesamt **muss noch klargestellt werden, dass ein fortlaufender Fehler nur zur Verhängung eines einzelnen Bußgelds führen kann**. Bei Unternehmen mit einer großen Zahl von Lieferanten wäre das Haftungspotential des Unternehmens aufgrund des Bußgeldkatalogs ansonsten unverhältnismäßig hoch.[4]

Darüber hinaus bedarf es ganz generell einer einschränkenden Regelung bei wirtschaftlichen Bagatellmengen bezogen auf das Gesamtvolumen der Lieferungen eines Unternehmens.

4. Ausschluss von öffentlichen Aufträgen nur in Ausnahmefällen denkbar

Zusätzlich zum Bußgeld droht dem betroffenen Unternehmen der Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge für bis zu drei Jahre. Natürliche Personen „sollen“ ausgeschlossen werden ab einer Geldbuße von 175.000 €. Für juristische Personen und Personenvereinigungen gelten je nach Art des Verstoßes Schwellen von 1.5 Millionen € bzw. 2 Millionen €. Bei umsatzbezogenen Bußen beträgt die Schwelle für den Ausschluss 0,35 Prozent.

Hinsichtlich des Ausschlusses von öffentlichen Aufträgen gilt Ähnliches wie hinsichtlich der Höhe der Bußgelder: **In Anbetracht des umfangreichen Pflichten- und Bußgeldkatalogs, der bereits bei leichter Fahrlässigkeit zum Tragen kommt, erscheint der zusätzliche Ausschluss von öffentlichen Aufträgen unverhältnismäßig.**

VI. Beteiligung ermöglichen und Unternehmen nicht über Gebühr belasten

1. Gesetzgebungsverfahren muss Beteiligung der Verbände ermöglichen

Die Verbändeanhörung zum Referentenentwurf wurde am 1. März 2021 mit einer Stellungnahmefrist von circa sechs Stunden eingeleitet. Dies ist ein aus unserer Sicht inakzeptables Vorgehen, denn es ist offenkundig, dass es den Verbänden trotz intensiver Vorbereitung nicht möglich war, angemessen und umfassend zu dem Referentenentwurf Stellung zu nehmen. Auch der Normenkontrollrat rügte mit scharfen Worten, dass durch „die willkürliche Vorziehung des Kabinetttermins durch den Chef des Bundeskanzleramtes (…) die Beteiligung der Verbände praktisch verhindert [wurde]. Damit fehlt ein wichtiger Prüfschritt der dargestellten Aufwände in diesem Regelungsvorhaben.“

Damit sich Verbände sinnvoll im Rahmen einer Anhörung zu einem Referentenentwurf einbringen können, brauchen sie ausreichend lange Stellungnahmefristen (i.d.R. mehrere Wochen). Nur so ist überhaupt eine Abstimmung mit den Mitgliedern möglich.

[4] Beispielsweise könnte allein eine bei mehreren Verträgen fehlende vertragliche Weitergabeklausel im Sinne von § 6 Abs. 4 Nr. 2 zu einer Vielzahl von Bußgeldern führen.

2. Gesetzesvorhaben zurückstellen

Im Übrigen verstößt das Gesetzesvorhaben gegen das im April 2020 vom Koalitionsausschuss beschlossene Belastungsmoratorium. Deshalb sollte der Entwurf in seiner vorliegenden Form nicht weiterverfolgt, sondern zurückgestellt werden, bis die Corona-Krise überwunden ist.

Ansprechpartner:

Dominik Jaensch, Bereich Recht und Steuern
Telefon: +49 (69) 2556-1699
E-Mail: jaensch@vci.de

Internet: www.vci.de *Twitter:* http://twitter.com/chemieverband *Facebook:* http://facebook.com/chemieverbandVCI

Verband der Chemischen Industrie e.V.
Mainzer Landstraße 55, 60329 Frankfurt

- Registernummer des EU-Transparenzregisters: 15423437054-40.
- Der VCI ist in der „öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern“ des Deutschen Bundestags registriert.

Der VCI vertritt die wirtschaftspolitischen Interessen von über 1.700 deutschen Chemie- und Pharmaunternehmen sowie deutschen Tochterunternehmen ausländischer Konzerne gegenüber Politik, Behörden, anderen Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und den Medien. 2020 setzte die Branche über 186 Milliarden Euro um und beschäftigte rund 464.000 Mitarbeiter.

Mechthild Bachmann, Bereich Nachhaltigkeit und Innovation
Telefon: +49 (611) 7788152
E-Mail: mechthild.bachmann@bavc.de
Internet: www.bavc.de Twitter: www.twitter.com/BAVChemie

Bundesarbeitgeberverband Chemie e.V. (BAVC)
Abraham-Lincoln-Straße 24, 65189 Wiesbaden

Der Bundesarbeitgeberverband Chemie ist der tarif- und sozialpolitische Spitzenverband der chemischen und pharmazeutischen Industrie sowie großer Teile der Kautschuk-Industrie und der kunststoffverarbeitenden Industrie. Er vertritt die Interessen seiner 10 regionalen Mitgliedsverbände mit 1.900 Unternehmen und 580.000 Beschäftigten gegenüber Gewerkschaften, Politik und Öffentlichkeit.

Wiesbaden/Frankfurt, 10. Mai 2021

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)**1097**

11. Mai 2021

Information für den Ausschuss

Bundesverband der Arzneimittel-Hersteller e.V.

Unaufgeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2021 um 12:00 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf für ein Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten - BT-Drucksache 19/28649

b) Antrag der Abgeordneten Michel Brandt, Eva-Maria Schreiber, Heike Hänsel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Sorgfaltspflichtengesetz grundlegend nachbessern - Menschenrechte in Lieferketten wirksam schützen - BT-Drucksache 19/29279

siehe Anlage

.B.A.H
Bundesverband der
Arzneimittel-Hersteller e.V.

Stellungnahme

des Bundesverbands der Arzneimittel-Hersteller e. V. (BAH)

zum Regierungsentwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten (Sorgfaltspflichtengesetz – BT-Drucksache 19/28649)

Stand der Stellungnahme: 4. Mai 2021

Inhaltsverzeichnis

I. Vorbemerkung 2
II. Im Einzelnen 3
1. Unzureichende Definitionen 3
a) Unternehmen im Sinne des § 1 3
b) Sorgfaltspflichten 6
2. Unbestimmte Rechtsbegriffe 7
a) Angemessenes Unternehmenshandeln/Anwendungsbereich Unternehmen (Lieferketten) 7
b) Relevante Risiken 8
3. Eingriff in die Unternehmens(Vertrags-)Freiheit u. Handlungsfreiheit 9
4. Besondere Prozessstandschaft 10
5. Bußgeldbestimmungen 10
6. Besonderheit KMU 11
III. Ergebnis 12

I. Vorbemerkung

Der Bundesverband der Arzneimittel-Hersteller e.V. (BAH) ist der mitgliederstärkste Branchenverband der Arzneimittelindustrie in Deutschland. Er vertritt die Interessen von rund 400 Mitgliedsunternehmen, die in Deutschland ca. 80.000 Mitarbeiter beschäftigen. Das Aufgabenspektrum des BAH umfasst sowohl die verschreibungspflichtigen als auch die nicht verschreibungspflichtigen Arzneimittel sowie stoffliche Medizinprodukte und digitale Gesundheitsanwendungen.

Der BAH unterstützt die Zielsetzung der Bundesregierung, Menschenrechtsverletzungen in globalen Lieferketten zu verhindern und hohe Standards einzuhalten. Die verantwortungsvolle Gestaltung von globalen Lieferketten und die Achtung von Menschenrechten sind für die deutsche Industrie unabdingbar und selbstverständlich. Aus diesem Grund besitzen viele Unternehmen zur Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte internationale Codes of Conduct und Lieferantenverträge, in welchen sie sich und ihre Partner zur Achtung von Menschenrechten verpflichten. So gibt es zahlreiche nationale und supranationale Brancheninitiativen mit Blick auf nachhaltiges Lieferkettenmanagement und verantwortungsvolle Beschaffung, in welchen deutsche Unternehmen aktiv sind. Allerdings weist der Regierungsentwurf vom 3. März 2021 für ein Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten (SorgfaltspflichtenG) einige Mängel auf, um die gemeinsame Zielsetzung wirksam vor Ort und für die betroffenen deutschen Unternehmen umsetzbar zu erreichen, worauf unter II. im Einzelnen näher eingegangen wird.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass das Europäische Parlament Mitte März 2021 einen Entschließungsantrag für ein verbindliches **europäisches** Lieferkettengesetz angenommen hat, der deutlich über die Anforderungen des deutschen Sorgfaltspflichtengesetzes hinausgeht und verpflichtende EU-weite Regeln

festsetzen soll, die auch für Umweltstandards gelten. Die Kommission wird noch in diesem Jahr einen Gesetzvorschlag vorlegen.

Die EU-Regeln zur Sorgfaltspflicht würden Unternehmen dazu verpflichten, alle Aspekte der Wertschöpfungskette (alle Tätigkeiten, direkte oder indirekte Geschäftsbeziehungen und Investitionsketten) zu ermitteln, anzugehen und zu beheben, wenn sie nachteilige Auswirkungen auf die Menschrechte einschließlich sozialer und arbeitsrechtlicher Rechte, die Umwelt, darunter der Beitrag zum Klimawandel oder zur Entwaldung sowie die verantwortungsvolle Unternehmensführung (wie Korruption und Bestechung), haben.

Unternehmen, die einen Zugang zum EU-Binnenmarkt haben wollen, müssten nachweisen, dass sie die Sorgfaltspflichten in Bezug auf Umwelt- und Menschenrechte einhalten, auch wenn der Sitz außerhalb der EU liegt. Auch fordern die Abgeordneten zusätzliche Maßnahmen, wie z.B. das Einfuhrverbot von Produkten, die mit schweren Menschenrechtsverletzungen wie Kinder- oder Zwangsarbeit in Verbindung stehen.

Darüber hinaus sollen die Regeln zur Sorgfaltspflicht für Lieferketten auch für Geschädigte den Zugang zu Rechtsmitteln garantieren. Unternehmen sollen für Schäden haftbar gemacht und mit Geldstrafen belegt werden, wenn sie Schaden verursachen oder dazu beitragen und nicht nachweisen können, dass sie im Einklang mit den Sorgfaltspflichten gehandelt und angemessene Maßnahmen ergriff haben.

II. Im Einzelnen

1. Unzureichende Definitionen

a) Unternehmen im Sinne des § 1

Der Anwendungsbereich des zukünftigen Sorgfaltspflichtengesetzes wird in § 1 des Gesetzes formuliert. Gemäß § 1 Abs. 1 soll das Gesetz auf alle „Unternehmen“ ungeachtet ihrer Rechtsform Anwendung finden, die

„1. ihre Hauptverwaltung, ihre Hauptniederlassung, ihren Verwaltungssitz oder ihren satzungsmäßigen Sitz im Inland haben und
2. in der Regel mindestens 3.000 Arbeitnehmer beschäftigen.“,

wobei ab dem 1. Januar 2024 die relevante Arbeitnehmergrenze der Nr. 2 auf 1.000 Arbeitnehmer gesenkt werden soll. Das Gesetz formuliert damit für den Anwendungsbereich ausschließlich unternehmensbezogene Anknüpfungspunkte und gilt bei Erfüllung der Voraussetzungen unabhängig von Branche, Produkten oder Geschäftsbereich. Ausgehend vom Wortlaut erfasst der Anwendungsbereich des Gesetzes zunächst einmal auch alle „Unternehmen“, die in Deutschland ihren satzungsmäßigen Sitz haben. Damit stellt sich jedoch die Frage, wie vorzugehen ist, wenn bzw. ob der Begriff des „Unternehmens“ nicht ausnahmslos alle (selbstständigen) juristischen Personen mit Sitz in Deutschland erfassen würde, sondern vielmehr nur die hinter den einzelnen juristischen Personen stehenden übergeordneten Unternehmen, also einzelne Vertriebsgesellschaften ausgeklammert würden. Diesbezüglich sind der Wortlaut und die Systematik der Vorschrift nicht eindeutig. Auch die Gesetzesbegründung hilft an dieser Stelle nur unzureichend weiter. Hier heißt es wörtlich:

„Der Begriff des „Unternehmens“ dient als Obergriff und ist rechtsformneutral. Adressat des Gesetzes und Anknüpfungspunkt für die Arbeitnehmerschwelle ist die jeweilige natürliche oder juristische Person oder sonstige rechtsfähige Personengesellschaft als Rechtsträgerin des Unternehmens. Da das Bestehen von menschenrechtlichen oder umweltbezogenen Risiken nicht von der gewählten Rechtsform des Unternehmens abhängt, sieht das Gesetz diesbezüglich keinerlei Beschränkungen vor. Juristische Personen des öffentlichen Rechts, die Verwaltungsaufgaben einer Gebietskörperschaft wahrnehmen, fallen nicht unter § 1, soweit sie nicht am Markt unternehmerisch tätig sind.“

Gegen eine weite Auslegung des Unternehmensbegriffes spricht zunächst, dass der

Wortlaut der Vorschrift gerade nur von *„alle Unternehmen“* und nicht von *„alle juristischen Personen“* mit Sitz in Deutschland spricht. Insofern ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber – hätte er alle juristischen Personen mit Sitz in Deutschland gemeint – dies auch entsprechend formuliert hätte.

Als weitere Auslegungshilfe und Argument gegen eine (zu) weite Fassung des Unternehmensbegriff kann auch die Gesetzesbegründung zur „Sitzeigenschaft“ eines Unternehmens herangezogen werden. In der Begründung dazu heißt es:

„Liegt die Hauptverwaltung, die Hauptniederlassung, der Verwaltungssitz oder der satzungsmäßige Sitz des Unternehmens im Inland, ist davon auszugehen, dass dort relevante Entscheidungen für das Risikomanagement der Lieferketten getroffen werden.

Damit werden auch Unternehmen erfasst, die im Ausland nach europäischem oder ausländischem Recht gegründet und deren Hauptverwaltungssitz, Hauptniederlassung oder Verwaltungssitz in Deutschland liegt.“ (Gesetzesbegründung, Seite 13)

Ob der Begriff des Unternehmens damit eng oder weit auszulegen ist, ist damit nicht eindeutig geklärt. Es lässt sich lediglich erkennen, dass der Gesetzgeber im Ergebnis die einzelnen juristischen Personen als Adressaten des Gesetzes ansieht, auch wenn diese Formulierung keinen Niederschlag im Wortlaut der Vorschrift gefunden hat. Insofern bleibt im Ergebnis unklar, welche juristische Person als Rechtsträgerin des Unternehmens gemeint ist, insbesondere ob von dem Gesetz nur das übergeordnete Unternehmen oder tatsächlich jede juristische Person mit Sitz in Deutschland erfasst wird. Da somit lediglich Unternehmen erfasst werden, deren Hauptverwaltungssitz oder Hauptniederlassung in Deutschland liegt, liegt eine Inländerdiskriminierung vor. Denn ausländische Unternehmen mit rechtlich unselbständigen

Zweigniederlassungen in Deutschland werden hiervon nicht umfasst, was im Ergebnis eine deutliche Benachteiligung für die Wahl Deutschlands als Wirtschaftsstandort darstellt. Dadurch bedingt, besteht die Gefahr der Abwanderung deutscher Unternehmen ins Ausland, was zum Verlust von Steuereinnahmen und zur Gefährdung von Arbeitsplätzen führen könnte.

b) Sorgfaltspflichten

Der Entwurf definiert Sorgfaltspflichten für die gesamte Lieferkette *„von der Gewinnung der Rohstoffe bis zu der Lieferung an den Endkunden“* (§ 3 Satz 2 i. V. m. § 2 Abs. 5). Dementsprechend hat gemäß § 5 Abs. 1

„im Rahmen des Risikomanagements das Unternehmen eine angemessene Risikoanalyse nach den Abätzen 2 bis 4 durchzuführen, um die menschenrechtlichen und umweltbezogenen Risiken im eigenen Geschäftsbereich sowie bei seinen unmittelbaren Zulieferern zu ermitteln. In Fällen, in denen eine missbräuchliche Gestaltung der unmittelbaren Zuliefererbeziehung oder ein Umgehungsgeschäft vorgenommen wurde, um die Anforderungen an die Sorgfaltspflichten in Hinblick auf den unmittelbaren Zulieferer zu umgehen, gilt ein mittelbarer Zulieferer als unmittelbarer Zulieferer.“

Erfasst sind somit sämtliche Risiken in der gesamten Lieferkette, zu denen das Unternehmen „beigetragen“ hat; in der Begründung (S. 42) wird nochmal ausdrücklich klargestellt, dass auch Risiken bei unmittelbaren oder mittelbaren Zulieferern erfasst sind und lediglich ein kausaler Beitrag des Unternehmens zur Entstehung oder Verstärkung des Risikos notwendig ist. Der Kausalitätsmaßstab wird jedoch nicht näher konkretisiert oder beschränkt, sodass im Ergebnis bereits der (mittelbare) Bezug von Waren/Dienstleistungen von einem Zulieferer als kausaler Beitrag – nach der Äquivalenztheorie – gewertet werden könnte. Dies würde zu unüberschaubaren und unverhältnismäßigen Pflichten sowie damit verbundenen Haftungsrisiken der

Unternehmen in Bezug auf die gesamte Lieferkette führen. Zudem wird es im Ergebnis der Auslegung der einzelnen Behörden und Gerichte überlassen, wann sie eine „missbräuchliche Gestaltung der unmittelbaren Zuliefererbeziehung“ bzw. ein „Umgehungsgeschäft“ annehmen und damit auch, wann die Fiktion angenommen wird.

2. Unbestimmte Rechtsbegriffe

a) Angemessenes Unternehmenshandeln/Anwendungsbereich Unternehmen (Lieferketten)

Das Gesetz bzw. der Gesetzentwurf umfasst die „Lieferkette“ nach § 2 Abs. 5 innerhalb des „Geschäftsbereichs“ eines Unternehmens im In- und Ausland; § 2 Abs.6. Das Gesetz greift damit in die durch Art. 14 Abs.1 Satz 1 GG geschützte eigentumsähnliche Position des Unternehmers mit Sitz in Deutschland gemäß § 1 Abs.1 ein, den Zweck sowie Art und Umfang der Geschäftstätigkeit des Unternehmens selbst zu bestimmten. Zudem wird in dem Entwurf nicht berücksichtigt, dass den Unternehmen ausreichend Zeit gegeben werden muss, um unternehmensinterne Vorkehrungen zur Erfüllung der ihnen nach dem Entwurf obliegenden Pflichten treffen zu können. Eine Übergangsfrist hierfür ist zwingend erforderlich. Es dürfen den Unternehmen nicht Pflichten auferlegt werden, die selbst der Staat nicht durchsetzen kann. Die zuständige Behörde, das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), wird hauptsächlich für die Kontrolle, Überwachung und mögliche Sanktionierung ausgestattet und instruiert; wohingegen die Informationspflichten/-tätigkeiten der Behörde zur Unterstützung der Unternehmen dagegen deutlich untergeordnet sind. Zudem ist anzumerken, dass die für Deutschland und die EU wichtigsten Handelspartner einige der zugrunde gelegten Referenzabkommen nicht ratifiziert haben, so dass sie nicht in deren nationales Recht umgesetzt wurden. Darüber hinaus wenden die Staaten die völkerrechtlichen Verpflichtungen zum Schutz der Menschenrechte unterschiedlich an, weshalb es nicht möglich ist, Lohnniveau und Sozialgesetze in anderen Staaten zu definieren. Was in

den jeweiligen Staaten bspw. als „angemessener Lohn“ gilt, unterliegt der Rechtssetzungskompetenz des jeweiligen Staates. Eine Überprüfung durch Unternehmen ist daher rein faktisch unmöglich.

b) Relevante Risiken

§ 9 Abs. 3 Nr. 1 des Entwurfs regelt ausdrücklich die Durchführung einer Risikoanalyse gemäß § 5 Abs. 1 bis 3 in Bezug auf mittelbare Zulieferer, wenn das Unternehmen *„substantiierte Kenntnis über eine mögliche menschenrechtliche Verletzung oder über einen möglichen Verstoß gegen eine umweltbezogene Pflicht bei mittelbaren Zulieferern“* erlangt. Bezüglich der Erlangung der *„substantiierten Kenntnis“* dürfte auch die Pflicht der Unternehmen zur Kontrolle der Einhaltung der vertraglichen Pflichten durch unmittelbare Zulieferer (vgl. § 6 Abs. 4 Nr. 3 und 4) hierunter fallen, weil Unternehmen auch auf diesem Wege substantiierte Kenntnis erlangen könnten. Denn *„substantiierte Kenntnis“* soll nach der Begründung (S. 49) bereits dann vorliegen, *„wenn dem Unternehmen tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, die eine menschenrechtliche Verletzung bei einem mittelbaren Zulieferer möglich erscheinen lassen – etwa über den Beschwerdemechanismus gemäß § 8, eigene Erkenntnisse, über die zuständige Behörde oder aber durch andere Informationsquellen“.* Im Ergebnis werden damit die sanktionsbewehrten (vgl. § 24) Sorgfaltspflichten, einschließlich Präventions- und Abhilfemaßnahmen, der Unternehmen damit in unüberschaubarer Weise auf die gesamte Lieferkette ausgedehnt. Gleichzeitig bleibt unklar, wie Unternehmen gegenüber mittelbaren Lieferanten – zu denen gerade keine Vertragsbeziehung besteht – Abhilfemaßnahmen, z. B. „Konzepte zur Minimierung“ i. S. v. § 9 Abs. 3 Nr. 3, umsetzen (können) sollen.

3. Eingriff in die Unternehmens(Vertrags-)Freiheit u. Handlungsfreiheit

Soweit der Gesetzentwurf sich in § 2 Abs.5; §§ 3 bis 7 auch auf mittelbare Zulieferer erstreckt, ist zweifelhaft, ob damit die Grenzen des Eigentums im Sinne des Art. 14 Abs.1 Satz 2 GG noch angemessen bestimmt werden. Das Unternehmen hat typischerweise nur auf seine unmittelbaren Zulieferer eine Einwirkungsmöglichkeit. Zudem sind in vielen Fällen mittelbare Zulieferer gar nicht bekannt, da dies für unmittelbare Zulieferer ein Geschäftsgeheimnis darstellt. Soweit daher das Gesetz mittelbar das Unternehmen verpflichtet, die Lieferkette entweder vollständig zu ermitteln und selbst zu kennen oder von einer Geschäftstätigkeit aus Risikogründen abzusehen, werden die Grenzen des Eigentums für Unternehmen mit Sitz in Deutschland in einer mit der Eigentumsgarantie aus Art. 14 Abs.1 Satz 1 GG nicht mehr angemessen zu vereinbarender Weise beschränkt. Ein möglicher Verstoß gegen Art. 14 Abs. 2 GG könnte darin gesehen werden, dass der Gesetzentwurf in § 7 Abs. und Abs. 3 als Abhilfemaßnahme zwingend den zeitweiligen oder endgültigen Abbruch von Geschäftsverbindungen im Ausland fordert.

Kritsch ist betrachten ist unseres Erachtens zudem die *„Festschreibung angemessener vertraglicher Kontrollmechanismen sowie Schulungen und Weiterbildungen zur Durchsetzung der vertraglich festgeschriebenen Erwartungen“ (§ 6 Abs. 4 Nr. 3).* Die Pflicht, unmittelbare Lieferanten zu verpflichten (§ 6 Abs. 4), könnte in der Praxis zu einer faktischen Verpflichtung zur Vornahme vertraglicher „Weitergabeklauseln“ ausarten, wonach auch Unternehmen unterhalb des Schwellenwertes des § 1, insbesondere KMU, vertraglich zur Einhaltung der Sorgfaltspflichten des Regierungsentwurfs verpflichtet werden. Auch die Generalklausel für behördliche Eingriffe des BAFA in § 15 stellt - ohne nähere Konkretisierung - eine unverhältnismäßige Eingriffsnorm in Bezug auf das Grundrecht der unternehmerischen Freiheit dar. Dies gilt insbesondere unter Berücksichtigung der umfassenden „Betretensrechte“ in § 16 zur Wahrnehmung der Aufgaben nach § 15

und der unbeschränkten Duldungs- und Mitwirkungspflicht der Unternehmen nach § 18. Ohne Konkretisierung und Beschränkung des Wortlauts bestehen auch hinsichtlich § 16 verfassungsrechtliche Bedenken, insbesondere hinsichtlich des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsräumen nach dem Grundgesetz. In Bezug auf das nach § 8 einzurichtende Beschwerde- bzw. Hinweisgeberschutzverfahren bleibt offen, welchen Umfang ein solcher Schutz praktisch haben muss, wie er außerhalb des eigenen Geschäftsbereiches gewährleistet werden kann und wie eine missbräuchliche Nutzung des Beschwerde-/Hinweisgeberverfahrens ausgeschlossen werden kann. Zudem bleibt unklar, welchen Zeitraum der Schutz vor Repressalien umfasst, ergo bliebt ebenfalls unklar, wie lange eine Dokumentation der persönlichen Daten des Hinweisgebers aufbewahrt werden kann/muss.) Allein hieran lassen sich diesbezüglich etliche Defizite im jetzigen Gesetzentwurf erkennen.

4. Besondere Prozessstandschaft

Die Notwendigkeit einer „besonderen Prozessstandschaft“ zugunsten von deutschen Gewerkschaften oder Nichtregierungsorganisationen erschließt sich vor dem Hintergrund der existierenden Rechtslage nicht. Vielmehr werden so negative Anreize gesetzt, die Öffentlichkeitswirksamkeit einer Klageerhebung anstelle des Ergebnisses des Prozesses in den Vordergrund zu stellen.

5. Bußgeldbestimmungen

Zudem sind die Bußgeldbestimmungen sowie der Ausschluss von Vergaben öffentlicher Aufträge in Anbetracht der niedrigen Sanktionsvoraussetzungen in Form eines lediglich einfachen Fahrlässigkeitsvorwurfes und angesichts der Unbestimmtheit der sanktionsbewehrten Pflichten unverhältnismäßig. Ein Beispiel hierfür ist die Sanktionierung für fahrlässige, nicht richtige, nicht vollständige oder nicht rechtzeitige Durchführung der anlassbezogenen Risikoanalyse zu mittelbaren Zulieferern. Demzufolge wäre es ratsam, die Bußgelder nach unten zu korrigieren und sich nicht an dem Kriterium des Gesamtumsatzes zu orientieren. Der Katalog der

bußgeldbewehrten Tatbestände ist zu weit gefasst. Auch sollte darf kein einfacher Verstoß eine schwerwiegende Sanktion auslösen dürfen.

6. Besonderheit KMU

Der Gesetzentwurf trägt darüber hinaus nicht dem Umstand Rechnung, dass viele deutsche Unternehmen gar keine Niederlassungen im Ausland haben und somit naturgemäß keine direkten Einwirkungsmöglichkeiten vor Ort besitzen. Dies wird vor allem dann problematisch, wenn deutsche Kleinstunternehmen, kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) als unmittelbare Zulieferer von nach dem Entwurf verpflichteten großen Unternehmen vertraglich in die Pflicht genommen würden, wiederum selbst ihre unmittelbaren Zulieferer zu kontrollieren. Auch wenn laut Definition der Europäischen Kommission Kleinstunternehmen, kleine und mittelständische Unternehmen solche sind, die unter 250 Beschäftigte haben und diese damit auch nach dem 1. Januar 2024 nicht unter § 1 des Gesetzes fallen, würde dies rein faktisch dadurch dennoch geschehen.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass KMU im Pharmabereich naturgemäß bereits in einem stark regulativ geprägten Bereich tätig sind, der viele Kontroll- und Überwachungsmechanismen beinhaltet. Eine weitere Erhöhung würde eine unproportionale Belastung bedeuten.

Zudem herrscht insbesondere im Bereich der erstattungsfähigen Arzneimittel ein enormer Preisdruck: Exemplarisch sei das Preismoratorium erwähnt, wonach der gesetzlichen Krankenversicherung, den privaten Krankenkassen und sonstigen Kostenträgern seit dem 1. August 2010 ein Preisabschlag in der Höhe zusteht, in der ein Hersteller den Abgabepreis eines Arzneimittels über den Preisstand vom 1. August 2009 erhöht. In der Konsequenz sind Preissteigerung in diesem Segment weitestgehend ausgeschlossen. Erhöhte Kostensteigerungen, die der vorliegende Gesetzentwurf auf Seiten der Hersteller verursacht, können somit nicht durch

Preisanpassungen kompensiert werden, sondern werden einseitig den Unternehmen aufgelastet. All diesen Aspekten wird in dem Regierungsentwurf nicht ausreichend Rechnung getragen.

III. Ergebnis

Nach alledem ist im Wesentlichen festzustellen, dass der Regierungsentwurf überarbeitungsbedürftig ist, da

- einige Definitionen sowie unbestimmte Rechtsbegriffe konkretisiert und hinreichend bestimmt werden müssen,
- die Eingriffe in die Vertrags- und Handlungsfreiheit unzulässige Grundrechtseingriffe darstellen sowie
- die besondere Prozessstandschaft und die Bußgeldbestimmungen nicht notwendig bzw. unverhältnismäßig sind und zudem
- die KMUs nicht hinreichend geschützt, sondern unproportional belastet werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)**1098**

11. Mai 2021

Information für den Ausschuss

Bundesverband Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen e.V.

Unaufgeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2021 um 12:00 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf für ein Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten - BT-Drucksache 19/28649

b) Antrag der Abgeordneten Michel Brandt, Eva-Maria Schreiber, Heike Hänsel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Sorgfaltspflichtengesetz grundlegend nachbessern - Menschenrechte in Lieferketten wirksam schützen - BT-Drucksache 19/29279

siehe Anlage

»BGA POSITION«

Berlin, 10. Mai 2021

Herausgeber:

Bundesverband Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen e.V.

Am Weidendamm 1A
10117 Berlin

Telefon 030 590099-591
Telefax 030 590099-491

www.bga.de info@bga.de

Autoren:

Andrea Hideg
Außenwirtschaft
andrea.hideg@bga.de

Stellungnahme

Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten (Drucksache 19/28649)

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags, 17. Mai 2021

1 Der BGA

2 Vorbemerkung und grundsätzliche Bewertung

3 Anmerkungen im Einzelnen

3.1 Umgang mit dem Rohstoffbörsenhandel
3.2 B2B- und B2C-Online-Handel
3.3 Definition der Lieferkette
3.4 KMU als indirekter Anwendungsbereich
3.5 Mittelbarer Zulieferer
3.6 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft
3.7 Berechnung der Arbeitnehmerzahl
3.8 Begriff des „Endkunden“
3.9 Begriff der „Angemessenheit“
3.10 Ungleichbehandlung in Beschäftigung
3.11 Koalitionsfreiheit
3.12 Umweltbezogene Pflichten
3.13 Umweltbezogene Risikodefinition
3.14 Brancheninitiativen als Abhilfemaßnahme
3.15 Aussetzen oder Abbruch von Geschäftsbeziehung als Abhilfemaßnahme
3.16 Zivilrechtliche Haftung durch besondere Prozessstandschaft
3.17 Verordnungsermächtigung
3.18 Betretensrechte von beauftragten Dritte
3.19 Duldungs- und Mitwirkungspflichten

1 Der BGA

Der Bundesverband Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen e.V. (BGA) ist die Spitzenorganisation des Groß- und Außenhandels sowie der unternehmensnahen Dienstleistungen. Ihm gehören 66 Bundesfachverbände sowie Landes- und Regionalverbände an.

Der BGA vertritt die Interessen von 148.000 Handels- und Dienstleistungsunternehmen in Deutschland mit 2 Millionen Beschäftigten und 60.000 Auszubildenden. Die Unternehmen sind im Wesentlichen im B2B-Geschäft tätig.

2 Vorbemerkung und grundsätzliche Bewertung

Menschenrechte sind ein universales Gut, das es jederzeit und überall zu schützen gilt. Vor diesem Hintergrund nimmt die verantwortungsvolle Gestaltung von Lieferketten einen hohen Stellenwert bei unseren Unternehmen ein. Die Wirtschaft steht zu den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, mit denen mit Blick auf die Menschenrechte u.a. die staatliche Schutzpflicht und die Rolle von Unternehmen definiert werden.

Die UN-Leitlinien erfassen sowohl staatliche als auch unternehmerische Pflichten. Das weite Feld der Zuweisung von Aufgaben und Verantwortungen im Spannungsfeld zwischen Staat (sowohl in Deutschland als auch im Ausland) und Wirtschaft wird allerdings im RegE nicht weiter thematisiert. Ein analoger Pflichtenkatalog für staatliches Handeln mit dem Ziel, Menschenrechte weltweit zu fördern und durchzusetzen, wird nicht formuliert. Vielmehr wird in den einführenden Bemerkungen zum RegE („Problem und Ziel“) festgehalten: „Die Verantwortung von Unternehmen für die Achtung der Menschenrechte besteht unabhängig von der Fähigkeit oder Bereitschaft der Staaten, ihrer Pflicht zum Schutz der Menschenrechte nachzukommen.“ Die Gesamtverantwortung wird somit den Unternehmen aufgebürdet. Es wird implizit pauschal unterstellt, dass ausländische Staaten nicht fähig und/oder willens sind, ihre Gesetze, die in den fraglichen Regelungsbereichen aufgrund internationaler Vereinbarungen weitestgehend verankert sind, zu vollziehen. Dies wirft zudem die Frage auf, welche Konsequenzen der deutsche Staat daraus zieht, außer einseitig die volle Verantwortung der Wirtschaft aufzuerlegen. Unternehmen sollen demnach richten, was internationale Diplomatie nicht vermag.

Der RegE enthält ebenfalls keine Aussage darüber, wie vor dem Hintergrund dieses Gesetzes eine innergemeinschaftliche Wettbewerbsgleichheit deutscher Unternehmen zu anderen europäischen Unternehmen bis zu einer gesetzlichen Regelung auf EU-Ebene sichergestellt wird. Deutsche Unternehmen werden hier vorübergehend einen staatlich verordneten Wettbewerbsnachteil erfahren, bis eine europäische Regelung in Anwendung gebracht wird. Sollte letztere in Form einer Richtlinie erfolgen, bliebe der Wettbewerbsnachteil durch das deutsche Sorgfaltspflichtengesetz darüber hinaus erhalten.

Der RegE beinhaltet zudem sehr umfassende und hochkomplexe Anforderungen an Unternehmen. Anders als im Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) und dem Koalitionsvertrag vorgesehen, erfasst der RegE neben Menschenrechten auch zwei Umweltabkommen sowie „angemessene Löhne“, Streikrecht und Arbeitsschutz. Dies sind deutlich umfassendere Sorgfaltspflichten.

Darüber hinaus werden Unternehmen Pflichten für die gesamte Lieferkette auferlegt. Eine Beschränkung auf die erste Zulieferstufe (Tier 1) findet genauso wenig statt wie eine Beschränkung auf unmittelbare Zulieferer. Die Lieferkette wird sogar auf Dienstleistungen, die zur Produkterstellung erforderlich sind, und somit auch auf Finanzdienstleistungen, Wiederverwertung oder Entsorgung ausgeweitet. Dies bedeutet eine zusätzliche Ausweitung auf die gesamte Wertschöpfungskette. Hinzu kommt, dass Unternehmen dem Entwurf nach bei Kenntnis über Verletzungen eine rechtsverbindliche materielle Einwirkungspflicht auf diese Wertschöpfungskette haben, da sie unverzüglich einen umfangreichen Maßnahmenkatalog durchführen müssen.

Der RegE verkennt außerdem das Ausmaß der Auswirkungen dieses Gesetzes auf die Wirtschaft. Nicht nur wird behauptet, dass kleine und mittlere Unternehmen (KMU) durch das Vorhaben „nicht direkt“ belastet werden.

Durch die vorgeschlagene Weitergabeklausel von Vertragsbedingungen als unternehmerische Präventionsmaßnahme (§ 6 Abs. 4 Nr. 2) wird auch noch der Spill-Over-Effekt, bei dem größere Unternehmen ihre Pflichten unverändert an kleinere Geschäftspartner weitergeben, gesetzlich gefordert und gefördert. Dies stellt nicht nur einen Eingriff in die Vertragsfreiheit dar, sondern erhöht noch einmal die Gefährdung für KMU.

Zudem ist die „Prozessstandschaft“ von NGOs und Gewerkschaften als kritisch zu bewerten und sollte zumindest auf die wichtigen Rechtspositionen Leib und Leben begrenzt sein.

Formal enthält der RegE viele unbestimmte Rechtsbegriffe. So wird beispielsweise im Zusammenhang mit der Definition der Lieferkette unter § 2 Abs. 5 der „Endkunde“ als Schlusspunkt dieser beschrieben. Dies muss genauso eindeutig geklärt werden wie „die angemessene Weise eines Handelns“ in § 3 Abs. 2; gefordert wird auf dieser Grundlage eine „angemessene Risikoanalyse“ (§ 5 Abs. 1), „angemessene Präventionsmaßnahmen“ (§ 6 Abs. 1), „angemessene Abhilfemaßnahmen“ (§ 7 Abs. 1) etc. Es ist aufgrund des sich daraus ergebenden Abstraktionsniveaus fraglich, ob dieses „Angemessenheitsprinzip“, das konkrete Handlungen an die Auslegung eines unbestimmten Rechtsbegriffs knüpft, dem Bestimmtheitsgrundsatz genügt.

Als Abhilfemaßnahme unter § 7 Abs. 2 Nr. 2 wird ein Zusammenschluss mit anderen Unternehmen im Rahmen von Brancheninitiativen vorgeschlagen, um Einflussmöglichkeiten auf einen Verursacher geltend zu machen. Grundsätzlich begrüßen wir die Berücksichtigung von Zertifikaten und Brancheninitiativen in der unternehmerischen Sorgfalt. Hier muss jedoch ein kartellrechtlicher Schutzmechanismus eingezogen werden, damit ein Zusammenschluss im Rahmen von Brancheninitiativen nicht missbräuchlich genutzt wird.

Hinsichtlich der Öffnungsklauseln für spätere gesetzliche Regelungen zur Minimierung und Vermeidung von Verstößen bei mittelbaren Zulieferern (§ 9 Abs. 4), Berichtspflicht (§ 13 Abs. 3) und Verfahren zur risikobasierten Kontrolle (§ 14 Abs. 2) wäre eine Zuständigkeit des BMWi statt des BMAS dahingehend konsequent, dass mit dem BAFA eine dem BMWi nachgelagerte Behörde für die Umsetzung zuständig sein soll. Darüber hinaus ist angesichts der überragenden Bedeutung dieser Regelungen eine Beteiligung des Parlamentes absolut unerlässlich, auch bei der weiteren Ausgestaltung der Inhalte.

3 Anmerkungen im Einzelnen

3.1 Umgang mit dem Rohstoffbörsenhandel

Der RegE trifft keinerlei Aussage zur künftigen Teilhabe von deutschen Unternehmen am internationalen Börsenhandel von Rohstoffen. Da die Waren dort abstrakt ohne Nämlichkeitssicherung gehandelt werden, stellt sich eine Überprüfung der Einhaltung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten als besonders erschwert dar. Zu klären ist somit, unter welchen Bedingungen oder ob deutsche Unternehmen überhaupt künftig noch am Rohstoffbörsenhandel teilnehmen dürfen. Zu berücksichtigen ist hier ferner, dass deutsche Unternehmen nicht über die Marktmacht verfügen, zur Gesetzeseinhaltung erforderliche Änderungen der Börsenregeln durchzusetzen.

3.2 B2B- und B2C-Online-Handel

Klärungsbedürftig ist ferner die Anwendung des RegE auf den B2B- und B2C-Online-Handel bei Sitz des Anbieters außerhalb Deutschlands. In der vorliegenden Form begünstigt der Entwurf nämlich derzeit einen entsprechenden Wettbewerbsnachteil des stationären deutschen Handels auf der einen Seite und eine Bevorzugung von Anbietern speziell außerhalb der EU auf der anderen Seite. Da der RegE eine Einbeziehung von Dienstleistungen vorgibt, stellt sich zudem die Frage der Anwendung des RegE auf Plattformen und dann insbesondere auch, wenn die Plattform ebenfalls ihren Sitz außerhalb Deutschlands oder sogar der EU hat.

3.3 Definition der Lieferkette

In dem Gesetzesentwurf ist die sehr weit gefasste Definition von Lieferketten (§ 2 Abs. 5) auf das Handeln im eigenen Geschäftsbereich und die unmittelbaren Zulieferer zu beschränken, folglich § 2 Abs. 5 Nr. 3 sowie Abs. 8 zu streichen.

Vor diesem Hintergrund sollten auch § 3 Abs. 1 Nr. 8, § 9 (siehe auch 3.5) und § 17 Abs. 1 entsprechend angepasst werden.

3.4 KMU als indirekter Anwendungsbereich

Über § 6 Abs. 4 Nr. 2 werden KMU mit in den Anwendungsbereich des Gesetzes einbezogen. Es ist davon auszugehen, dass Großunternehmen kleinen Unternehmen ihre Standards auferlegen, um ihre eigenen Sanktions- und Haftungsrisiken zu begrenzen. In der Folge wird man damit rechnen müssen, dass dann viele KMU entweder aus den Lieferketten ausscheiden oder sich verpflichten, Standards für Großunternehmen bei sich umzusetzen, ohne die gleichen Kapazitäten dafür zu haben. Sie würden damit in eine Art Durchgriffshaftung einbezogen, die es bislang nur in Konzernstrukturen gegeben hat und in dieser Art der Geschäftsbeziehung unverhältnismäßig ist.

Die Gesetzesbegründung zu § 6 Abs. 4 Nr. 2 sieht hier als hervorgehobene Möglichkeit, um die Verpflichtungen aus dem RegE zu erfüllen, die Vereinbarung von Weitergabeklauseln vor, die von dem unmittelbaren Zulieferer entlang der weiteren Vorstufen der Lieferkette weiterzureichen wären. Es stellt sich zunächst die Frage, ob ein derart schwerwiegender Eingriff mit der Vertragsfreiheit vereinbar ist. Weiter erscheint ein solcher Ansatz gerade von kleineren Unternehmen kaum durchsetzbar. Implizit wären damit zudem auch die Offenlegung von Lieferbeziehungen und die Gefahr von Direktgeschäften unter Ausschluss der KMU verbunden. Durch die hervorgehobene Darstellung dieses Instruments dürfte außerdem die Konzentration in den Lieferketten gefördert werden. KMU würde, wie bereits beschrieben, eine solche Verpflichtung von größeren Geschäftspartnern als Bedingung auferlegt werden. Da sie diese Bedingung – also die Weitergabe in der Lieferkette – aber mangels Marktmacht nicht erfüllen können, droht deren Eliminierung aus den Lieferketten. Es ist nicht davon auszugehen, dass sich direkt in den Anwendungsbereich des RegE fallende Unternehmen mit ihren Vorlieferanten und wiederum deren Vorlieferanten auf eine juristische Erörterung des Begriffs der „Angemessenheit“ einlassen werden.

3.5 Mittelbarer Zulieferer

Bezugnehmend auf Anmerkung 3.5 wäre bei Streichung von § 2 Abs. 5 Nr. 3 in der Folge auch § 9 zu streichen. Sollte dies nicht geschehen, bedarf es

einer Regelung mit hinreichender Bestimmtheit hinsichtlich der Frage, in welcher Tiefe die Sorgfaltspflichten in den Lieferketten greifen sollen. Sollte diese Frage unbeantwortet bleiben, wäre eine Verhältnismäßigkeit des erforderlichen Aufwands für die Unternehmen in keiner Weise gegeben. Zudem würde ein hohes Maß an Rechtsunsicherheit entstehen, die dann in der Folge erst auf dem Gerichtsweg zu beseitigen wäre. Angesichts der überragenden Bedeutung dieser Frage wäre ein Verweis auf eine spätere Rechtsverordnung, wie in § 9 Abs. 4 vorgesehen, ohne Beteiligung des Parlamentes unzureichend.

3.6 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Die in der Begründung behauptete Steigerung des Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft wird mit 43,47 Mio Euro angegeben. Dieser Betrag erscheint bei weitem nicht vollständig, da insbesondere die Kosten bei den KMU nicht berücksichtigt werden. Denn KMU werden im Entwurf in ihrer Eigenschaft als Akteure in der Lieferkette sowohl de jure (als unmittelbare und mittelbare Zulieferer) als auch de facto über ihre Vertragspartner in den Anwendungsbereich des Gesetzes einbezogen. Ihr Erfüllungsaufwand bleibt jedoch gänzlich unberücksichtigt.

3.7 Berechnung der Arbeitnehmerzahl

Mit Blick auf § 1 Abs. 1 ist zu klären, ob der Schwellenwert von 3.000 bzw. 1.000 Arbeitnehmern sich ausschließlich auf inländische Arbeitnehmer bezieht oder auch im Ausland tätige Mitarbeiter erfasst. Sollte letzteres der Fall sein, wäre weiter zu klären, ob bei inländischen Tochterunternehmen mit weniger als 3.000 bzw. 1.000 Arbeitnehmern drittländischer bzw. ausländischer Unternehmen mit einer Arbeitnehmerzahl im Ausland oberhalb der vorgenannten Schwellenwerte die inländischen Tochterunternehmen in den Geltungsbereich des RegE fallen.

3.8 Begriff des „Endkunden“

Der in § 2 Abs. 5 verwendete Begriff des „Endkunden“ bedarf einer Definition bzw. ist vor dem Hintergrund der unter 3.5 geforderten Streichung von § 2 Abs. 5 Nr. 3 zu überarbeiten.

3.9 Begriff der „Angemessenheit“

Unklar erscheint, inwieweit sich die Definition der Angemessenheit in § 3 Abs. 2 des Entwurfs als praxisgerecht erweisen kann. Die Angemessenheit ist der wesentliche Maßstab für das Sanktionsrisiko. Sie sollte für Unternehmen leicht anwendbar sein. Die vorgeschlagene allgemeine Formulierung würde ein erhebliches Maß an Rechtsunsicherheit mit sich bringen. Eine Präzisierung ist im Hinblick auf Rechtssicherheit erforderlich, will die Regelung dem Bestimmtheitsgrundsatz genügen.

3.10 Ungleichbehandlung in Beschäftigung

§ 2 Abs. 2 Nr. 7 benennt als zu adressierende Risiken „die Ungleichbehandlung in Beschäftigung, etwa auf Grund von nationaler und ethnischer Abstammung, sozialer Herkunft, Gesundheitsstatus, Behinderung, sexueller Orientierung, Alter, Geschlecht, politischer Meinung, Religion oder Weltanschauung, sofern diese nicht in den Erfordernissen der Beschäftigung begründet ist; eine Ungleichbehandlung umfasst insbesondere die Zahlung

ungleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit.“ Hier bedarf es in jedem Fall einer Konkretisierung bezogen auf das individuelle unternehmerische Handeln, um den Unternehmen Rechtssicherheit zu geben. Andernfalls könnten diese Geschäftsbeziehungen mit Partnern im Ausland in Frage stellen, in denen die genannten Rechtsgüter nicht im gleichen Maß wie in Deutschland geschützt werden.

3.11 Koalitionsfreiheit

§ 2 Abs. 2 Nr. 6 sollte enger formuliert werden, da andernfalls der Eindruck erweckt wird, Unternehmen hätten für die Durchsetzung der Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit in Drittländern selbst dann Sorge zu tragen, wenn der jeweilige nationale Rechtsrahmen dies nicht zulässt. Selbst bei Beschränkung der Betrachtung allein des individuellen unternehmerischen Handelns bliebe jedoch die Frage, wie zu verfahren ist, wenn staatliches Handeln im Ausland direkt auf das Unternehmen durchschlägt, z.B. im Fall von staatlichen Unternehmen oder Parteizellen im Management von privaten Unternehmen.

3.12 Umweltbezogene Pflichten

Der RegE geht mit der Definition der sog. „umweltbezogenen Pflichten“ (§ 2 Abs. 3 und 4) über den Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte hinaus. Auch der Koalitionsvertrag sieht nicht vor, umweltbezogene Verpflichtungen in ein Sorgfaltspflichtengesetz mit aufzunehmen. Im Hinblick auf die oben vorangestellte Erwägung, dass die Sorgfaltspflichten nur als Ultima Ratio Wirkung im Ausland entfalten sollten, sollten § 2 Abs. 3 und 4 gestrichen werden.

3.13 Umweltbezogene Risikodefinition

§ 2 Abs. 2 Nr. 9 verbietet die „Herbeiführung einer schädlichen Bodenveränderung, Gewässerverunreinigung, Luftverunreinigung, schädlichen Lärmemission oder eines übermäßigen Wasserverbrauchs, die geeignet ist, a) die natürlichen Grundlagen zum Erhalt und der Produktion von Nahrung erheblich zu beeinträchtigen, b) einer Person den Zugang zu einwandfreiem Trinkwasser zu verwehren, c) einer Person den Zugang zu Sanitäranlagen zu erschweren oder zu zerstören oder d) die Gesundheit einer Person zu schädigen“. Sollten § 2 Abs. 3 und 4 nicht gestrichen werden, bedarf es hier angesichts der offenen Rechtsbegriffe wie Beachtung von Luftreinhaltung, Bodenschutz und deren Verknüpfung zur Schädigung von Menschen einer Konkretisierung und insbesondere einer Klarstellung, ob die umweltpolitischen Rechtsvorschriften des jeweiligen Landes zur Anwendung kommen.

Mit Blick auf die unter § 2 Abs. 2 aufgeführte Liste sollte diese generell im Sinne einer Rechtsklarheit und Rechtssicherheit abschließend sein. Daher sollte die in Nr. 12 enthaltene weite Generalklausel gestrichen werden.

3.14 Brancheninitiativen als Abhilfemaßnahme

Als Abhilfemaßnahme unter § 7 Abs. 2 Satz 2 wird ein Zusammenschluss mit anderen Unternehmen in Rahmen von Brancheninitiativen und Branchenstandards vorgeschlagen, um Einflussmöglichkeiten auf einen Verursacher geltend zu machen. Grundsätzlich begrüßen wir die Berücksichtigung von Zertifikaten sowie Brancheninitiativen und -standards in der unternehmerischen Sorgfalt. Hier muss jedoch ein kartellrechtlicher Schutzmechanismus eingezogen werden, um Missbräuchen vorzubeugen.

3.15 Aussetzen oder Abbruch von Geschäftsbeziehung als Abhilfemaßnahme

Ein „temporäres Aussetzen“ (§ 7 Abs. 2 Nr. 3) oder „Abbruch“ der Geschäftsbeziehung (§ 7 Abs. 3) könnte nach den Gesetzen eines Drittstaates als rechtswidrig betrachtet werden und dort dann Haftungsrisiken in Form zivilrechtlicher Schadensersatzansprüche auslösen. Ein vertraglicher Ausschluss dieser Ansprüche wäre für ein deutsches Unternehmen nur bei ausreichender Verhandlungsmacht und somit nur für Unternehmen einer gewissen Größe möglich. Vor diesem Hintergrund sind hier vor allem KMU mit potenziell weiteren Wettbewerbsnachteilen konfrontiert. Das gilt insbesondere in den Fällen, in denen nicht-deutsches Recht für die Vertragsvereinbarung gilt. Hier sind es wieder vor allem die KMU, die im Verhältnis zu größeren Vertragspartnern auf Lieferanten-, aber auch auf Abnehmerseite nicht in einer Machtposition sind, die Frage des anwendbaren Rechts bzw. der grundsätzlichen Vertragsausgestaltung zu ihren Gunsten zu klären. Nicht zuletzt muss auch Sorge dafür getragen werden, dass nicht missbräuchlich unter dem Vorwand einer Abhilfemaßnahme Geschäftsbeziehungen ausgesetzt oder beendet werden.

3.16 Zivilrechtliche Haftung durch besondere Prozessstandschaft

§ 11 schafft die Möglichkeit für ein zivilrechtliches Schadensersatzverfahren. Für das Handeln Dritter kann schwerlich Verantwortung übernommen werden, sofern die Menschenrechtsverletzung nicht durch Vorsatz oder grob fahrlässiges Unterlassen bzw. Handeln der in § 1 bestimmten Unternehmen verursacht worden ist. Vor diesem Hintergrund lehnen wir eine generelle zivilrechtliche Haftung in der hier vorgeschlagenen Form ab.

Sollte die besondere Prozessstandschaft dennoch aufrecht erhalten bleiben, muss diese auf die wichtigen Rechtspositionen Leib und Leben begrenzt sein. Der RegE sieht derzeit nämlich ein Zivilverfahren für sämtliche in § 2 erfassten Rechtspositionen unabhängig von der Schwere des Verstoßes vor. Zudem sollte mit Blick auf die Trennung von Ordnungswidrigkeiten- und Zivilrecht und damit auf die Vermeidung von Interessenkollisionen sichergestellt werden, dass ermächtigte Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen vom Staat unabhängig sind und keine Finanzierungen oder Finanzhilfen von diesem beziehen.

3.17 Verordnungsermächtigung

Bei den Regelungen zur Minimierung und Vermeidung von Verstößen (§ 9 Abs. 4), behördlichen Berichtsprüfung (§13 Abs. 3) und Verfahren zur risikobasierten Kontrolle (§ 14 Abs. 2) sollte das BMWi die Verordnungsermächtigung erhalten, da das BAFA, das das Sorgfaltspflichtengesetz behördlich umsetzen soll, dem BMWi nachgeordnet ist. Darüber hinaus ist angesichts der überragenden Bedeutung dieser Regelungen eine Beteiligung des Parlamentes absolut unerlässlich, auch bei der weiteren Ausgestaltung der Inhalte.

3.18 Betretensrechte von beauftragten Dritten

Angesichts des Zugangs zu sensiblen unternehmensspezifischen Informationen sehen wir die § 16 ermöglichte Beleihung von Dritten, also privaten Personen bzw. Organisationen, mit hoheitlichen Aufgaben kritisch.

3.19 Duldungs- und Mitwirkungspflichten

Die Duldungs- und Mitwirkungspflichten von Unternehmen gemäß § 18 sollten aus rechtsstaatlichen Erwägungen nur gegenüber Amtsträgern und Mitarbeitern der Behörde oder von diesen eingeschalteten staatlichen Behörden gelten.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)**1101**

11. Mai 2021

Information für den Ausschuss

Deutscher Reiseverband e.V.

Unaufgeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2021 um 12:00 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf für ein Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten - BT-Drucksache 19/28649

b) Antrag der Abgeordneten Michel Brandt, Eva-Maria Schreiber, Heike Hänsel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Sorgfaltspflichtengesetz grundlegend nachbessern - Menschenrechte in Lieferketten wirksam schützen - BT-Drucksache 19/29279

siehe Anlage

Positionspapier

Deutscher Reiseverband e. V.
German Travel Association

Lietzenburger Straße 99
10707 Berlin
Deutschland

T +49 30 28406-0
E info@drv.de
W drv.de

Datum
16. April 2021

Ansprechpartner
Corinna Kleinert

E-Mail
kleinert@drv.de

Durchwahl
-23

STELLUNGNAHME ZUM ENTWURF EINES GESETZES ÜBER DIE UNTERNEHMERISCHEN SORGFALTS-PFLICHTEN IN LIEFERKETTEN

Der Deutsche Reiseverband, DRV e.V., repräsentiert Reiseveranstalter und Reisebüros aller Organisationsformen und -größen. Über 90% des Umsatzes des deutschen Reisebüro- und Reiseveranstaltermarktes werden von Mitgliedern des Branchenverbandes erwirtschaftet, was den DRV zu einem der weltweit größten Verbände der Reisebranche macht.

Generell wird abgelehnt, dass ein Unternehmen für ein Verhalten unabhängiger Dritter im Ausland verantwortlich gemacht werden soll. Es ist Sache des jeweiligen Staates dafür Sorge zu tragen, dass in seinem Hoheitsgebiet die Menschenrechte eingehalten werden, und Sache der Staatengemeinschaft darauf hinzuwirken, dass Staaten die Menschenrechte achten. Es kann nicht angehen, private Unternehmen in die Verantwortung für das Versagen von Regierungen und/oder der Staatengemeinschaft zu nehmen. Von daher ist das Gesetzesvorhaben nicht weiter zu verfolgen.

Des Weiteren sollte das Gesetzesvorhaben aber zu mindestens zurückgestellt werden. Wie zu vernehmen ist, plant die Europäische Kommission in diesem Bereich legislative Schritte. Diese sollten abgewartet werden. Einen deutschen Alleingang gilt es zu vermeiden. Das geplante Gesetz würde deutsche Unternehmen bei ihren Auslandsgeschäften mit erheblicher Rechtsunsicherheit und Bürokratie belasten.

Aus der Interessenlage seiner Mitgliedschaft heraus sieht der DRV bei folgenden Regelungen Änderungsbedarf:

A. Artikel 1 Sorgfaltspflichtengesetz

Zu § 1 Anwendungsbereich

- **Herausnahme von Dienstleistern**

Unternehmen, die Dienstleistungen erbringen, sollten aus dem Anwendungsbereich dieses geplanten Gesetzes herausgenommen werden.

DIE REISEWIRTSCHAFT
Alle Ziele. Eine Stimme.

Die gesetzlichen Ausgestaltungen passen nicht auf Unternehmen, die als Dienstleister tätig sind. Es wird von Zulieferern gesprochen. Reiseveranstalter haben aber keine „Zulieferer“, sondern sie arbeiten mit anderen Leistungsträgern wie Hotels und Fluggesellschaften zusammen.
Als zuständige Aufsichtsbehörde wird das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle vorgesehen. Dieses hat sicher Erfahrungen mit Unternehmen, die Waren in Drittländern herstellen lassen. Ob dies aber auch für Unternehmen der Touristik zutrifft, dürfte mangels weniger oder gar keiner Berührungspunkte in der Vergangenheit wohl fraglich sein.

Absatz 1 sollte daher folgendermaßen lauten:
„Dieses Gesetz findet Anwendungen auf Unternehmen, die Waren herstellen, ungeachtet ihrer Rechtsform, ….“.

- **Anhebung der Schwellenwerte**

Auch für Unternehmen mit in der Regel mehr als 1.000 Arbeitnehmern, stellt das Erfüllen der Anforderungen eine große Herausforderung dar. Der Schwellenwert sollte daher von 3.000 auf 5.000 und von 1.000 auf 3.000 Mitarbeiter angehoben werden.
Unternehmen in dieser Größenordnung haben die wirtschaftliche Macht entsprechend auf ihre Zulieferer einzuwirken, so dass sie sich gesetzeskonform verhalten können.

Zu § 2 Abs. 5 Begriffsbestimmungen
Definition der Lieferkette
Da dieses Gesetz keine Anwendung finden sollte auf Dienstleister, ist die Definition der Begriffes „Lieferkette“ entsprechend zu ändern:
„Die Lieferkette im Sinne dieses Gesetzes erstreckt sich auf die Beiträge, die das Unternehmen verwendet, um ein Produkt herzustellen, 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 Vertragspartners, soweit es für die Herstellung des betreffenden Produktes notwendig ist (unmittelbarer Zulieferer) sowie
3. das Handeln weiterer Zulieferer (mittelbarer Zulieferer).

Zu § 8 Abhilfemaßnahmen
Es sollte nicht nur eine Unterscheidung in der Haftung für unmittelbare und mittelbare Zulieferer geben, sondern darüber hinaus auch für Zulieferer, ob

unmittelbar oder mittelbar, die einen wesentlichen Beitrag zu dem Produkt bzw. zu der Dienstleistung zuliefern.
Am Beispiel Kreuzfahrt wäre unmittelbarer Zulieferer jeder Händler der im Haften neuen Proviant beibringt unabhängig davon, ob er nur eine Zitrone oder den gesamten Obstbedarf liefert. Unmittelbare Zulieferer, die keinen wesentlichen Beitrag zur Herstellung der Ware oder zur Erbringung der Dienstleistung leisten, sollten wie mittelbare Zulieferer behandelt werden. Für mittelbare Zulieferer, die keinen wesentlichen Beitrag zur Herstellung der Ware oder zur Erbringung der Dienstleistung leisten, sollte ein Unternehmen überhaupt nicht in Anspruch genommen werden können.

B. Artikel 3 Inkrafttreten

Das Gesetz kommt zur Unzeit. Mit etwas Glück hat sich die Wirtschaft 2023 von der Pandemie erholt. Man sollte ihr eine „Verschnaufpause“ gönnen, bevor weitere Pflichten und auch Kosten auf sie zukommen. Das Gesetz sollte daher erst zum 1. Januar 2025 in Kraft treten.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)**1105**

11. Mai 2021

Information für den Ausschuss

Verband der TÜV e.V.

Unaufgeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2021 um 12:00 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf für ein Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten - BT-Drucksache 19/28649

b) Antrag der Abgeordneten Michel Brandt, Eva-Maria Schreiber, Heike Hänsel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Sorgfaltspflichtengesetz grundlegend nachbessern - Menschenrechte in Lieferketten wirksam schützen - BT-Drucksache 19/29279

siehe Anlage

TÜV VERBAND

Berlin
1. März 2021

Stellungnahme TÜV-Verband

Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten

Sorgfaltspflichten in der Lieferkette

Die Bundesregierung hat sich im Februar 2021 auf die Verabschiedung eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten verständigt. Durch dieses Gesetz werden in Deutschland ansässige Unternehmen ab einer bestimmten Größe verpflichtet, ihrer Verantwortung in der Lieferkette in Bezug auf die Achtung international anerkannter Menschenrechte besser nachzukommen. Dadurch sollen zum einen die Rechte der von Unternehmensaktivitäten betroffenen Menschen in den Lieferketten gestärkt, zum anderen den legitimen Interessen der Unternehmen an Rechtssicherheit und fairen Wettbewerbsbedingungen Rechnung getragen werden.

Unternehmen beeinflussen mit ihrem wirtschaftlichen Handeln auf vielfältige Weise das Leben der Menschen sowie die Umwelt. Zu Recht wird von Wirtschaftsakteuren daher zunehmend verlangt, ihrer sozialen und ökologischen Verantwortung – auch entlang ihrer gesamten Wertschöpfungskette – nachzukommen und bei allen wirtschaftlichen Entscheidungen immer auch die Auswirkungen auf Mensch und Umwelt im Blick zu haben. Mit dem Sorgfaltspflichtengesetz wird die Einhaltung von international anerkannten Menschenrechten und ökologischen Standards in globalen Lieferketten von Unternehmen nun zur Pflicht.

Prüforganisationen wie die TÜV-Unternehmen können entscheidend dabei unterstützen, dass soziale und ökologische Standards an jedem Glied der Lieferkette eingehalten werden. Woher werden Rohmaterialien bezogen? Werden Menschenrechte und Umweltaspekte berücksichtigt? Wie steht es um die Arbeitsbedingungen und den Gesundheitsschutz der Mitarbeiter:innen? Um diese Fragen geht es beispielsweise im Rahmen so genannter Lieferantenaudits und sie sind Inhalt entsprechender Zertifizierungen in Bezug auf die Einhaltung sozialer, ökologischer und arbeitsrechtlicher Standards. Mit diesen Dienstleistungen tragen Prüforganisationen dazu bei, die Stationen eines Produkts oder Materials vom Rohstoff über die Verarbeitung bis zur Ladentheke in der gesamten Prozesskette verlässlich zu überprüfen und zu dokumentieren.

1. Allgemeine Bewertung

Der TÜV-Verband begrüßt die Schaffung eines Sorgfaltspflichtengesetzes. Für viele Unternehmen ist es bereits heute eine Selbstverständlichkeit, Lieferketten nach sozialen und ökologischen Standards auszurichten. Mit dem Sorgfaltspflichtengesetz wird diese Selbstverständlichkeit nun für noch mehr Unternehmen zur Pflicht.

2. Synchronisierung mit EU-Vorhaben

Auch auf europäischer Ebene ist die Erarbeitung eines Lieferkettengesetzes geplant. Mit einem entsprechenden Legislativvorschlag ist in der ersten Jahreshälfte zu rechnen. Das Europäische Parlament und der Rat begrüßen diese Pläne. Auch der TÜV-Verband unterstützt einheitliche europäische Regeln mit Blick auf den EU-Binnenmarkt und erhofft sich dadurch insbesondere ein Level-Playing-Field, Harmonisierung und Rechtssicherheit für Unternehmen.

Unternehmerische Sorgfalt darf nicht nur von deutschen Unternehmen verlangt werden. Entsprechende Pflichten müssen den größtmöglichen Geltungsbereich haben. Somit ist es notwendig und richtig, ein funktionierendes Sorgfaltspflichtengesetz auf europäischer Ebene zu schaffen. Die Bundesregierung sollte sich weiterhin für ein Gesetz auf EU-Ebene einsetzen.

3. Reichweite der Sorgfaltspflichten und Kontrolle der Zulieferer

Nach § 2 Abs. 5 bis 8 SorgfPflG-E hat das verpflichtete Unternehmen bei der Umsetzung der Sorgfaltspflichten seinen eigenen Geschäftsbetrieb einschließlich aller Standorte im In- und Ausland, an denen das Unternehmen Produkte oder Dienstleistungen erstellt oder verwertet, zu betrachten sowie direkte Zulieferer und mittelbare Zulieferer.

In Sektoren, in denen es bekanntermaßen häufig zu Verletzungen von Menschenrechten, Arbeits- und Umweltschutzstandards kommt, sollte eine verpflichtende Überprüfung der Zulieferer durch unabhängige Dritte vorgeschrieben werden. Konformitätsbewertungen, durchgeführt von unabhängigen TIC-Organisationen (Testing, Inspection, Certification) – beispielsweise im Rahmen von Inspektionen und Audits vor Ort –bestätigen die Übereinstimmung mit den Anforderungen durch eine Konformitätsbescheinigung oder ein Zertifikat. Unabhängige Prüfdienstleister wie die TÜV-Unternehmen weisen ihre Kompetenz und Unparteilichkeit im Zuge einer hoheitlichen Kompetenzfeststellung und fortlaufender staatlicher Überwachung (Akkreditierung und/oder behördliche Anerkennung) regelmäßig nach. Das System der Konformitätsbewertung und Akkreditierung ist Teil der internationalen Qualitätsinfrastruktur und damit schon heute die Basis für den weltweiten Austausch von Waren und Dienstleistungen. Es sollte somit auch für die erforderliche Transparenz und

Vertrauen in der gesamten Lieferkette genutzt werden.

Auch wenn die Möglichkeiten zur Einflussnahme auf einen Zulieferer geringer wird, je weiter seine Stellung in der Lieferkette entfernt ist, sollten insbesondere in Sektoren mit bekannt hohem Risiko für Menschenrechts- und Umweltverletzungen auch mittelbare Zulieferer stärker in das Sorgfaltspflichtenmanagement einbezogen und entsprechend unabhängig überprüft werden.

4. Anerkennung von Branchenstandards und Nachweis ihrer Einhaltung

Bestehende branchenspezifische Standards sollten bei der Ausgestaltung des Sorgfaltspflichtengesetzes in angemessenem Umfang berücksichtigt werden, müssen allerdings hinreichend trennscharf, zur Erreichung der Schutzziele geeignet und unabhängig überprüfbar sein. Auf Basis von anerkannten Branchenstandards zertifizierte Unternehmen und Zulieferer sollten Erleichterungen beim Nachweis der Erfüllung ihrer Sorgfaltspflicht genießen. Bestehende Branchenstandards, nach denen bereits heute die Einhaltung einschlägiger menschenrechtlicher Standards zertifiziert wird, sind beispielsweise amfori BSCI oder SA8000.

Auch die Einrichtung einer Datenbank, die zertifizierte Zulieferer listet, kann für mehr Transparenz bei der Auswahl von Lieferanten sorgen und somit ein sinnvolles ergänzendes Instrument im Rahmen des Sorgfaltspflichtengesetzes sein.

5. Berichtspflichten und Unterstützung des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle

Unternehmen sollen laut § 10 SorgfPflG-E verpflichtet werden, einen Bericht zu veröffentlichen, in dem sie ihre Strategie, Maßnahmen und Umsetzungsmechanismen zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht offen, nachvollziehbar und transparent darlegen. Eine Verifizierung der Berichte sollte dabei nicht nur „Datenströme" betrachten, sondern auch physische Prüfungen (vor Ort) einschließen. Unabhängige Prüforganisationen können das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle aufgrund ihrer internationalen Präsenz und Infrastruktur bei der Prüfung der Berichte entscheidend unterstützen – insbesondere durch vor-Ort-Kontrollen. Dies wirkt staatsentlastend und spart behördliche Ressourcen.

Autorin und Ansprechpartnerin

Juliane Petrich
Referentin der Geschäftsführung, Politik und Nachhaltigkeit
E-Mail: juliane.petrich@vdtuev.de
Tel. +49 30 760095 445
www.vdtuev.de

Der Verband der TÜV e. V. (VdTÜV) vertritt die politischen und fachlichen Interessen seiner Mitglieder gegenüber Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Öffentlichkeit. Der Verband setzt sich für technische und digitale Sicherheit bei Produkten, Anlagen und Dienstleistungen durch unabhängige Prüfungen und qualifizierte Weiterbildung ein. Mit seinen Mitgliedern verfolgt der TÜV-Verband das Ziel, das hohe Niveau der technischen Sicherheit in unserer Gesellschaft zu wahren und Vertrauen für die digitale Welt zu schaffen.

Herausgeber
Verband der TÜV e. V.
Friedrichstraße 136
10117 Berlin

Tel.: +49 30 760095-400
Fax: +49 30 760095-401
E-Mail: berlin@vdtuev.de
www.vdtuev.de

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)**1132**

12. Mai 2021

Information für den Ausschuss

Die Deutsche Kreditwirtschaft

Unaufgeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2021 um 12:00 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf für ein Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten - BT-Drucksache 19/28649

b) Antrag der Abgeordneten Michel Brandt, Eva-Maria Schreiber, Heike Hänsel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Sorgfaltspflichtengesetz grundlegend nachbessern - Menschenrechte in Lieferketten wirksam schützen - BT-Drucksache 19/29279

siehe Anlage

Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e. V.
Bundesverband deutscher Banken e. V.
Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands e. V.
Deutscher Sparkassen- und Giroverband e. V.
Verband deutscher Pfandbriefbanken e. V.

Die Deutsche Kreditwirtschaft

Stellungnahme

zum Entwurf für ein Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten (BT-Drs. 19/28649)

Unsere Zeichen
AZ DK: Nach-Sus
AZ DSGV: 8140

Kontakt: Jana Tschiltschke
Telefon: +49 30 20225- 5338
Telefax: +49 30 20225- 5325
E-Mail: jana.tschiltschke@dsgv.de

Berlin, 04.05.2021

Federführer:
Deutscher Sparkassen- und Giroverband e. V.
Charlottenstraße 47 | 10117 Berlin
Telefon: +49 30 20225-0
Telefax: +49 30 20225-250
www.die-deutsche-kreditwirtschaft.de

Kernpetita

Die Deutsche Kreditwirtschaft begrüßt, dass sich die Politik mit dem sehr wichtigen Schutz von Menschenrechten in Lieferketten auseinandersetzt. Das Anliegen des Gesetzesentwurfes geht daher in die richtige Richtung: die Agenda voranzubringen, Menschenrechte zu fördern. Nach unserer Einschätzung ist der vorliegende Gesetzentwurf allerdings auf die Struktur und die Rahmenbedingungen von realwirtschaftlichen Unternehmen und deren Lieferketten zugeschnitten.

Aus Sicht der Kreditwirtschaft sehen wir folgende Punkte als regelungsbedürftig an.

- Aus unserer Sicht sollten die nationale Gesetzgebung und die in Kürze zu veröffentlichenden EU-Regelungen zur nachhaltigen Unternehmensführung miteinander in Einklang stehen. Die Anwendungsfristen der beiden Gesetze sollten synchronisiert werden.

- Der besondere regulatorische und aufsichtliche Rahmen für Kreditinstitute sollte im Gesetzestext stärker reflektiert werden. Eine Synchronisierung mit den geltenden rechtlichen Vorgaben sowie den zu ihrer Umsetzung in der Praxis etablierten Maßnahmen und Systemen ist zwingend erforderlich. Eine Zersplitterung der Aufsichtsstruktur sollte vermieden werden.

- Die Definition der Lieferkette erscheint für Bank- und Finanzprodukte wenig anwendbar und sollte mit Blick auf die Kreditwirtschaft konkretisiert werden. Unter anderem plädieren wir dafür, die in dem Gesetz als Dienstleistungen einzubeziehenden „Finanzdienstleistungen" auf die Darlehensvergabe im Unternehmensfinanzierungsgeschäft zu beschränken.

- Wir halten es für erforderlich, Kreditinstituten die Möglichkeit einzuräumen, die Einhaltung der Sorgfaltspflichten im eigenen Geschäftsbereich auf die wesentlichen unmittelbaren Zulieferer einzuschränken. Die Beurteilung der Wesentlichkeit sollte im Ermessen des einzelnen Kreditinstituts liegen.

- Wir halten es für erforderlich, hinsichtlich der Lieferkette, die Kreditinstitute an die Einhaltung der Sorgfaltspflichten bindet, den Besonderheiten des Darlehensgeschäftes klarstellend Rechnung zu tragen. Nachgelagerte Stufen der Lieferkette des Kreditnehmers können in die Prüfung der Sorgfaltspflichten durch die Institute nur sehr schwer einbezogen werden. Die Sorgfaltspflichten dürfen ebenfalls nicht auf das Privatkundengeschäft angewandt werden.

- Wir weisen darauf hin, dass bei Projektfinanzierungen sowie ECA-gedeckten Bestellerkrediten die Prüfung der Sorgfaltspflichten herausfordernd sein wird.

- Wir halten es für erforderlich, eine hinreichend bestimmbare Abgrenzung hinsichtlich besonderer Informations- und Kontrollmöglichkeiten vorzunehmen, die konsortiale Strukturen bei großvolumigen Krediten berücksichtigt.

- Berichtspflichten sollten vereinheitlicht und mehr Rechtssicherheit bzgl. eventuell aufkommender Kartellrechtsfragen hergestellt werden.

I. Vorbemerkungen

Der Regierungsentwurf des Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten (Sorgfaltspflichtengesetz – häufig auch „Lieferkettengesetz" genannt) wurde am 3. März 2021 durch das Bundeskabinett beschlossen. Ausweislich veröffentlichter Stellungnahmen zum vorausgegangenen Referentenentwurf wurden am 1. März 2021 ausgewählte Unternehmen und Verbände angeschrieben und um gleichtätige Beurteilung des Gesetzentwurfs gebeten. Die Deutsche Kreditwirtschaft wurde in die Konsultation zuvor nicht eingebunden.

Aufgrund der weitreichenden Auswirkungen des Gesetzes auf die gesamte Wirtschaft halten wir den Ausschluss der Kreditwirtschaft für schwer hinnehmbar. Auch wenn der Fokus des Gesetzes auf international tätigen Großunternehmen der Realwirtschaft zu liegen scheint, dürfte der derzeit vorliegende Gesetzentwurf auch eine hohe Bindungswirkung für die Institute der Kreditwirtschaft entfalten. Für eine ausgewogene Gesetzgebung erachten wir es als unabdingbar – auch und gerade bei politisch hoch priorisierten Legislativverfahren - die üblichen und eingespielten Prozesse einzuhalten, um eine Einbindung aller Betroffenen und eine breite Meinungsbildung und Anwendungspraktikabilität sicherzustellen. Wir nehmen deshalb die Gelegenheit gerne wahr, zu dem vorliegenden Gesetzentwurf Stellung zu nehmen.

Das Anliegen des Gesetzesentwurfes geht in die richtige Richtung

Die Deutsche Kreditwirtschaft begrüßt, dass sich die Politik mit dem sehr wichtigen Schutz von Menschenrechten in Lieferketten auseinandersetzt. Für Institute der Kreditwirtschaft sind neben Umwelt- und Klimaschutzthemen der soziale Ausgleich, der Schutz der Menschenrechte und die nachhaltige Unternehmensführung ein wichtiger Schritt zu mehr gesamtwirtschaftlicher Nachhaltigkeit.

Das Anliegen des Gesetzesentwurfes geht daher in die richtige Richtung: die Agenda voranzubringen, Menschenrechte zu fördern. Viele Kreditinstitute richten ihre Geschäftsaktivitäten bereits heute an den anerkannten Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte aus.

Nach unserer Einschätzung ist der vorliegende Gesetzentwurf auf die Struktur und die Rahmenbedingungen von realwirtschaftlichen Unternehmen und deren Lieferketten zugeschnitten. Im Kern behandelt das Gesetz die Einhaltung von Mindeststandards und Sorgfaltspflichten eines Unternehmens im Hinblick auf seine Lieferketten für Produkte und Dienstleistungen, die es am Markt anbietet. Es ist uns deshalb ein hohes Anliegen, den Gesetzgeber auf die Besonderheiten, denen Kreditinstitute als Anbieter von Finanzierungsmitteln oder Finanzdienstleistungen unterliegen, hinzuweisen (Teil II.). Wir bitten Sie, unsere Bedenken zu berücksichtigen und das Gesetz zu den im Teil III. aufgeworfenen Fragen nachzubessern.

Politikkohärenz sicherstellen – nationale Alleingänge vermeiden

Die EU-Kommission plant noch im Jahr 2021 eine Initiative zur nachhaltigen Unternehmensführung, welches auch Sorgfaltspflichten in Lieferketten enthalten soll. Aufgrund der engen internationalen Verflechtungen der deutschen Wirtschaft sollte ein nationaler Alleingang vermieden werden. Lieferketten und damit zusammenhängende Probleme sind keine nationalen Themen, sondern bedürfen letztlich einer globalen Sichtweise. Deshalb sollte sichergestellt sein, dass die in kurzer Frist zu erwartende EU-Regulierung und die deutsche Gesetzgebung zueinander in Einklang stehen. Das Inkrafttreten des deutschen Gesetzes sollte mit dem Beginn der europäischen Regelung synchronisiert werden, sodass sich deutsche Unternehmen nicht auf zwei Gesetze vorbereiten müssen und doppelter Aufwand vermieden wird.

II. Betroffenheit der Kreditinstitute von den Anforderungen des Sorgfaltspflichtengesetzes

Für die Deutsche Kreditwirtschaft ist fraglich, ob bei der Ausarbeitung des Gesetzentwurfs die Besonderheiten der Kreditwirtschaft bei den angebotenen Produkten und Dienstleistungen sowie den Prozessen zum Angebot von Krediten und Finanzdienstleistungen ausreichend gewürdigt wurden.

Zur Begründung verweisen wir darauf, dass

1. für Kreditinstitute bereits ein umfassendes regulatorisches und aufsichtliches Regime zur Erfassung von ESG-Risiken geschaffen wurde, das der Beachtung von umwelt- und menschenrechtsbezogenen Sorgfaltspflichten im Kreditwesen Rechnung trägt und

2. die Schaffung einer zusätzlichen Aufsichtsstruktur die Beaufsichtigung für Kreditinstitute weiter zersplittern würde sowie

3. die Definition der Lieferkette für Bank- und Finanzprodukte wenig anwendbar erscheint.

Der besondere regulatorische Rahmen für Kreditinstitute wird nicht berücksichtigt

Risiken zu steuern, gehört zum Kerngeschäft von Instituten. Banken halten deswegen sehr ausgefeilte Risikomanagementverfahren vor, die Risiken ganzheitlich betrachten (holistischer Risikomanagementansatz). Nachhaltigkeitsrisiken aus menschenrechtlichen Aspekten stellen dabei einen möglichen Risikotreiber dar, den es immer besser zu berücksichtigen gilt.

Nachhaltigkeitsaspekte und damit umwelt- und menschenrechtliche Fragestellungen gewinnen nicht zuletzt durch die aufsichtlichen Erwartungen der Europäischen Zentralbank (EZB) und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) an Kreditinstitute gerade in den letzten Jahren an Bedeutung. Dies dürfte auch zukünftig stärker Gegenstand von aufsichtlichen Prüfungen sein. Auch die EBA-Leitlinien zur Kreditvergabe und Kreditüberwachung sowie die Taxonomie-Verordnung der EU stellen neben Umwelt- und Klimarisiken insbesondere auch auf die Berücksichtigung von weltweit geltenden Vorgaben zum Schutz der Menschenrechte an verschiedenen Stellen der Geschäftsmodelle von Banken (Geschäftsstrategie, Risikoüberwachung, Reporting) ab.

Dieses speziell für die Kreditwirtschaft geschaffene regulatorische und aufsichtliche Regime wird nach unserem Verständnis der mit dem Gesetz verfolgten Intention, umwelt- und menschenrechtsbezogene Sorgfaltspflichten zu beachten, in hohem Maße gerecht. Die für Kreditinstitute erlassenen Regelungen der EU, der EBA, der EZB und der BaFin führen bereits jetzt – und künftig noch stärker - zu anspruchsvollen Regulierungsergebnissen.

Dieser Ansatz sollte im Gesetzestext stärker reflektiert werden. Eine Synchronisierung mit den geltenden rechtlichen Vorgaben sowie den zu ihrer Umsetzung in der Praxis etablierten Maßnahmen und Systemen ist zwingend erforderlich. Die mit dem Gesetzesentwurf verfolgten Zielsetzungen müssten mit geltenden Vorgaben für solche Systeme in Einklang gebracht werden.

Die Anwendung der Regelungen im Kreditgeschäft, der Bezug zu erprobten Kredit-/Prüfprozessen, die Bedeutung für bestehende Risikomanagementsysteme der Kreditinstitute sowie der Governance-Rahmen in Kreditinstituten – das sind Themen, die der Gesetzesentwurf stärker berücksichtigen sollte. Z.B. sollte der Gesetzentwurf klarstellen, dass in einer Institutsgruppe ein zuständiger Ansprechpartner für Menschenrechts-Fragen ausreicht und nicht in jeder Tochter ein eigenes Rahmenwerk nötig ist, denn das übergeordnete Institut verantwortet das gruppenweite Risikomanagement.

Zersplitterung der Aufsichtsstruktur

Aufgrund des oben dargestellten besonderen Rahmens für Kreditinstitute sollte die Beaufsichtigung auch weiterhin aus einer Hand erfolgen. Der Gesetzesentwurf sieht jedoch eine Beaufsichtigung durch das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) vor. Für die ohnehin durch EZB, BaFin und Bundesbank stark regulierte Kreditwirtschaft würde dies zu zusätzlichen, nicht mit dem umfangreichen Bankaufsichtsrecht abgestimmten Verwaltungsregeln führen. Dies gilt insbesondere, weil die im Gesetzentwurf vorgesehenen Sorgfaltspflichten im Ansatz bankaufsichtsrechtlichen Pflichten ähneln. Für die Kreditwirtschaft ist daher eine sorgfältige Analyse und eine passgenaue Abstimmung neuer Regelungsziele mit dem bestehenden bankaufsichtsrechtlichen Pflichtenkanon erforderlich, will man eine übermäßige zusätzliche Belastung der Branche vermeiden.

Zudem würde die Aufsichtsstruktur durch eine Beaufsichtigung auch der Kreditwirtschaft durch das BAFA zersplittert, obschon gerade aktuell vom Gesetzgeber adressierte Vorgänge erwiesen haben, dass klare Aufsichtsstrukturen für die Erreichung gesetzgeberischer Zielsetzungen von essenzieller Bedeutung sind.

Definition der Lieferkette für Bank- und Finanzprodukte wenig anwendbar

In Bezug auf die Anwendung auf Bank- und Finanzprodukte als möglicher Teil von Lieferketten wirft der Gesetzesentwurf viele Fragen auf. Die Definition der Lieferkette ist einerseits sehr weitgehend und anderseits dabei wenig spezifisch. In der Umsetzung des aktuell formulierten Anwendungsbereiches des Gesetzentwurfes würden Kreditinstitute im ohnehin äußerst kompetitiven Wettbewerbsumfeld Vertragsbestimmungen mit Kunden durchsetzen müssen, die einen erheblichen Wettbewerbsnachteil für die deutsche Kreditwirtschaft darstellen.

III. Detaillierte Anmerkungen zum Gesetzentwurf

Beschränkung der einzubeziehenden Dienstleistungen von Kreditinstituten

Nach § 2 Abs. 5 bezieht sich die Lieferkette auf alle Produkte und Dienstleistungen eines Unternehmens. Sie soll alle Schritte umfassen, die zur Herstellung der Produkte und zur Erbringung der Dienstleistungen erforderlich sind und soll sowohl das Handeln im eigenen Geschäftsbereich erfassen als auch das Handeln unmittelbarer und mittelbarer Zulieferer. Wir sprechen uns für eine entsprechende Klarstellung für den im Gesetzentwurf verwendeten Begriff der „Finanzdienstleistung" aus. Einer Auslegung des Gesetzes zu Folge wäre zu befürchten, dass das gesamte Bankproduktportfolio eines Kreditinstituts in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen könnte. Der Umfang der in die Risikoanalyse einzubeziehenden Geschäftsbeziehungen wäre dadurch sehr hoch. Insgesamt sollte bedacht werden, welche Relevanz Bankdarlehen in den vielschichtigen Lieferketten von Unternehmen einnehmen. Je nach Finanzierungsart kann das unterschiedlich sein z.B. ist die Verwendung von Finanzierungsmitteln bei einer Projektfinanzierung deutlicher nachvollziehbar als etwa bei einer Betriebsmittelkreditlinie.

Welche Dienstleistungen als „Finanzdienstleistung" zu qualifizieren sind, ist in der Legaldefinition des § 1 (1a) KWG abschließend aufgezählt, wobei das bei den Regelungssachverhalten dieses Gesetzentwurfes relevante Darlehensgeschäft gerade nicht zu den „Finanzdienstleistungen" des KWG zählt. Da in der Gesetzesbegründung explizit auf die Darlehensvergabe im Unternehmensfinanzierungsgeschäft eingegangen wird, regen wir an, bei Kreditinstituten die in Betracht zu ziehenden Dienstleistungen auf das Darlehensgeschäft zu beschränken. Die Eingrenzung erscheint uns sachgerecht, da in Deutschland Finanzierungsmittel für Produktions- und Herstellungsprozesse von Unternehmen fast ausschließlich über die Vergabe von Darlehen bereitgestellt werden.

Definition der Lieferkette ist zu weitgefasst

- **Beschränkung der Sorgfaltspflichten auf wesentliche unmittelbare Zulieferer**

Die Abgrenzung der Lieferkette, die Unternehmen an die Einhaltung der umweltbezogenen und menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten bindet, erscheint uns für typischerweise von Kreditinstituten ausgereichte „Finanzdienstleistungen" zu weitgefasst und zu wenig spezifisch.

Um die Sorgfaltspflichten im eigenen Geschäftsbereich zu bestimmen, müssten Institute beispielsweise sämtliche Vertragsbeziehungen mit unmittelbaren Zulieferern überprüfen, von denen Dienstleistungen bezogen werden, die für das Anbieten von Finanzdienstleistungen durch Kreditinstitute erforderlich sind. Hierzu wären auch ausgelagerte Aktivitäten zu zählen. Kreditinstitute sollten im eigenen Ermessen wesentliche Produktarten bzw. -bereiche benennen sowie wesentliche unmittelbare Geschäftspartner, Kunden bzw. deren Zulieferer für die Umsetzung von Sorgfaltspflichten definieren können. Wir halten es für erforderlich, dass Kreditinstitute die Einhaltung der Sorgfaltspflichten im eigenen Geschäftsbereich auf wesentliche unmittelbare Zulieferer einschränken können. Die Beurteilung der Wesentlichkeit sollte im Ermessen des einzelnen Kreditinstituts liegen.

- **Ausschluss des Privatkundengeschäfts**

Nach einer engen Auslegung des Gesetzesentwurfes könnten Kreditinstitute verpflichtet sein, für jeden einzelnen Privatkunden Sorgfaltspflichten umzusetzen – auch wenn die Einlagen einzelner Privatkunden in der Gesamtschau nur unwesentlich zur Refinanzierung eines Institutes beitragen. Das Privatkundengeschäft sollte daher vom Anwendungsbereich ausgeschlossen werden.

- **Einbezug des Endkunden verdeutlichen**

Banken haben nur eingeschränkt Sicht auf die Produktionsbedingungen ihrer Kunden oder deren Zulieferer. Die Anforderungen an Kreditinstitute zur Einbeziehung des Endkunden im Zuge einer Kreditvergabe sollten daher konkretisiert und Erwartungen in dieser Hinsicht verdeutlicht werden. Unseres Erachtens können sich die Sorgfaltspflichten von Kreditinstituten und damit die zu prüfende Lieferkette nach dem im Gesetz formulierten Grundsatz auf die direkte Kreditbeziehung mit einem Unternehmen in der Funktion eines Produzenten, Herstellers oder Dienstleisters erstrecken und ist dort begrenzt auf den unmittelbaren Wirkungsbereich desselbigen. Die weitere Lieferkette des Kreditnehmers, also nachgelagerte Stufen innerhalb seiner Lieferkette, können in die Prüfung der Sorgfaltspflicht durch die Institute nur sehr schwer einbezogen werden.

Ebenfalls bleibt unklar, wie eine vertragliche oder außervertragliche Regelungsmöglichkeit der Anforderung aussehen kann, dass sich die Sorgfaltspflicht von Kreditinstituten auf sämtliche weiteren involvierten Personen entlang der Lieferkette bis hin zum Endkunden d.h. Vertragspartnern der Kreditnehmer erstreckt.

Wir bitten diesbezüglich um eine Klarstellung, die den Besonderheiten des Darlehensgeschäftes Rechnung trägt.

- **Abgrenzung besonderer Informations- und Kontrollmöglichkeiten vornehmen**

Die Gesetzesbegründung benennt beispielhaft Großkredite als eine Finanzdienstleistung von Kreditinstituten. Die Erläuterung, dass mit einer Kreditvergabe oberhalb der Großkreditgrenze nach Art. 392 CRR typischerweise besondere Informations- und Kontrollmöglichkeiten bezüglich des Endkunden für ein Institut einhergingen, geht fehl. Großkredite bemessen sich am Eigenkapital der kreditgebenden Bank, nicht an

der Relevanz für den Kreditnehmer. Großkreditregelungen dienen der pauschalen Begrenzung von Klumpenrisiken; die individuelle Bonität o.ä. des Kreditnehmers steht dabei gerade nicht im Fokus. Daher lässt sich nicht immer direkt eine Möglichkeit der Einflussnahme auf den Kunden ableiten und das Vorliegen besonderer Informations- und Kontrollmöglichkeiten wäre zu prüfen. Konkret ergibt sich ein Problem in der Konstellation eines Konsortiums, wenn ein Kredit für kleinere Institute als Großkredit i.S.d. Gesetzesentwurfes definiert wird und eine besondere Sorgfaltspflicht nur für diese besteht, nicht aber für große beteiligte Kreditinstitute. So würden sich in einem Konsortialkredit je nach Kapitalausstattung unterschiedliche Sorgfaltspflichten ergeben. An dieser Stelle sollte die Verantwortung in der Lieferkette überdacht werden.

Daher sollte der in der Begründung hergestellte Bezug zur Großkreditgrenze nach Art. 392 CRR entfallen.

- **Umsetzung von bei Projekt- und Exportfinanzierungen problematisch**

Wir weisen darauf hin, dass die Prüfung der Sorgfaltspflichten bei Export- und Projektfinanzierungen herausfordernd sein wird. Zur Begründung verweisen wir auf das hohe Niveau der in diesem Geschäftssegment einzuhaltenden Kreditvergabestandards (vgl. Weltbank, Äquator Principles), die den Kreditinstituten bereits weitreichende Verfahren auferlegen.

Finanzierungsstrukturen der Exportfinanzierung richten sich an unterschiedliche Kreditnehmer. Vertragspartner eines ECA-Kredits einer Bank kann der Importeur selbst, eine ausländische Bank im Bestellerland oder auch ein ausländisches Finanzministerium sein. In diesen speziellen Kreditvertragsbeziehungen stehen Kreditinstitute bei der Einhaltung der Sorgfaltspflichten vor praktischen Schwierigkeiten, da die Kreditvertragsbeziehung zwischen dem Kreditinstitut und dem Darlehensnehmer im Ausland geschlossen wird. Kreditinstitute haben dadurch in der Regel keine vertraglichen Vereinbarungen mit dem im Inland ansässigen Lieferanten (Exportunternehmen), der jedoch gerade für die Einhaltung der Pflichten aus dem Sorgfaltspflichtengesetz einzustehen hätte. In diesem Sinne sind Vereinheitlichungen mit dem bereits bestehenden level playing field sinnvoll.

Berichtspflichten vereinheitlichen

Viele Kreditinstitute berichten im Rahmen etablierter Rahmenwerke bereits über ihre Ziele, Strategien und Maßnahmen im Bereich Nachhaltigkeit. Die im Sorgfaltspflichtengesetz angesprochene Berichtspflicht sollte in bestehende Prozesse und Dokumentationen integriert werden können. Verdeutlicht werden sollte, wie die Berichtspflichten nach Art. 10 des Gesetzesentwurfes mit der „nichtfinanziellen Erklärung" nach § 289b f. HGB zu vereinbaren sind. Gerade kleine und mittlere Unternehmen können durch das Gesetz vor einem größeren Dokumentationsaufwand stehen und sollten nicht übermäßig belastet werden.

Rechtssicherheit muss erhöht werden

Eine zivilrechtliche Haftung ist im aktuellen Gesetzesentwurf nicht vorgesehen. Das ist zu begrüßen. Dies sollte im Gesetzesentwurf jedoch auch explizit ausgeschlossen und nicht nur unerwähnt bleiben. Gleiches gilt für ggf. auftretende kartellrechtliche Spannungen, sollten sich Unternehmen bzw. Kreditinstitute zur Abhilfe gegen Menschenrechtsverstöße mit anderen Unternehmen zusammenschließen. Darüber hinaus sollte eine explizite Bestandsschutzregelung eingeführt werden, sodass nur neue Engagements von Kreditinstituten den Regeln des Sorgfaltspflichtengesetzes unterfallen.

Verhältnis zu bestehenden internationalen Verpflichtungen klären

Insbesondere im internationalen Geschäftsverkehr, der Außenhandelsfinanzierung, wurde bereits ein level playing field geschaffen, welches global auf die Wettbewerbsfähigkeit ausländischer Kreditnehmer und

Importeure wirkt. Unklar ist, in welchem Verhältnis der Gesetzesentwurf zu den bereits etablierten Bestimmungen steht. Banken selbst müssen auch wettbewerbsfähig sein. In diesem Sinne sind Vereinheitlichungen mit dem bereits bestehenden level playing field sinnvoll.

IV. Weitere Anmerkungen

Unternehmen und Kreditinstitute brauchen Unterstützungsleistungen

Der Gesetzentwurf ist aus Sicht der Deutschen Kreditwirtschaft an vielen Stellen unbestimmt und bietet Interpretationsspielraum. Aufgrund der Sanktionsmechanismen besteht für die im Anwendungsbereich befindlichen Unternehmen eine hohe Unsicherheit hinsichtlich einer rechtsicheren Umsetzung der Anforderungen aus dem Sorgfaltspflichtengesetz. Die Bundesregierung sollte daher den betroffenen Unternehmen – wie bisher bei der Umsetzung des Nationalen Aktionsplans für Wirtschaft und Menschenrechte – Unterstützungsleistungen anbieten. Aus Sicht der Deutschen Kreditwirtschaft bietet es sich an, bestehenden Strukturen zu nutzen. Sektorspezifische Leitlinien als Orientierung zu Ausgestaltungsmöglichkeiten der Sorgfaltspflichten sowie dem Anwendungsbereich könnten hilfreich sein und sollten mit der notwendigen Praxistauglichkeit entwickelt werden.