

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:



arbeitsgemeinschaft der
eine welt-landesnetzwerke
in deutschland e.v.

Brot
für die Welt



FRIENDS OF THE EARTH GERMANY



CHRISTLICHE
INITIATIVE
ROMERO

CcrA Corporate
Accountability
Netzwerk für Unternehmensverantwortung



ff FORUM
FAIRER
HANDEL



GERMANWATCH

GREENPEACE

INKOTA
network

MISEREOR
IHR HILFSWERK



OXFAM
Deutschland



SÜDPOL
BÜRO FÜR ÖKONOMIE
UND RECHTEN



ver.di



weed



WELTLADEN
DACHVERBAND



WÖ
WERKSTATT ÖKONOMIE

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 klargelegt 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 Gesetzgebung 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 substantiell 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.