

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 Gesetzesentwurf 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 einer zivilrechtlichen 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 herausfordernden Märkten auf dem afrikanischen Kontinent führen und gefährdet Investitionen und die Geschäftstätigkeit in afrikanischen Ländern.“

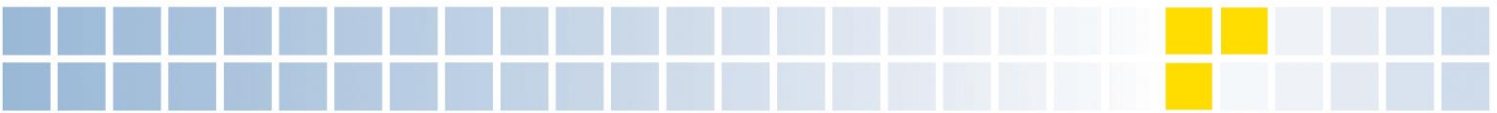
Der Gesetzesentwurf droht deshalb seinen Regelungszweck zu verfehlen, nämlich die Verbesserung der Menschenrechtslage im Ausland. Unternehmen, welche die Risiken dieses Gesetzes nicht tragen können, müssten sich zurückziehen. In diese Lücke würden an kritischen Standorten im Zweifelsfall ausländische 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 Haftungsausschluss 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



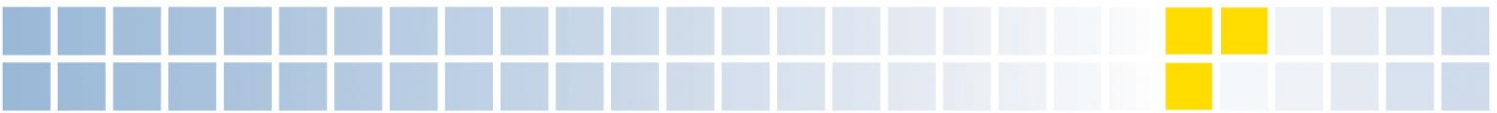
auf tier-1, nicht umgesetzt. Deshalb sollten sie im Sinne eines risikobasierten Ansatzes und aufgrund der hohen Sozialstandards in der EU und deren Kontrolle und Durchsetzung durch europäische, nationale und regionale Behörden, Sorgfaltspflichten nach §§ 3 bis 10 Sorgfaltspflichtengesetz rechtssicher 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 Menschenrechtssituation 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 eine 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 Rechtsverordnungs-ermächtigungen 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, Auskunftersuchen 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 mittelstandsfreundliche 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.

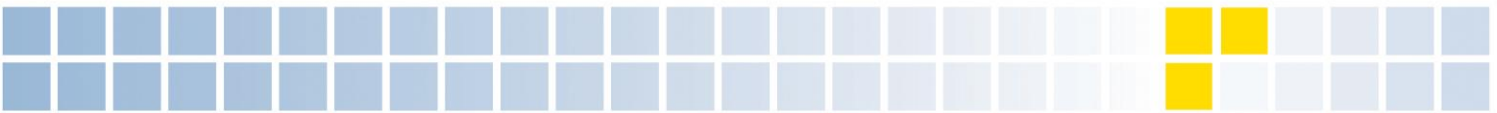
In § 3 Abs. 2 Sorgfaltspflichtengesetz sollte bei der „angemessenen Weise eines Handelns“ für Unternehmen aufgenommen werden, dass ein maßgebliches Kriterium der Angemessenheit die Größe des Unternehmens ist. Mittelständische Unternehmen haben weniger Ressourcen als sehr große Unternehmen und können 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.

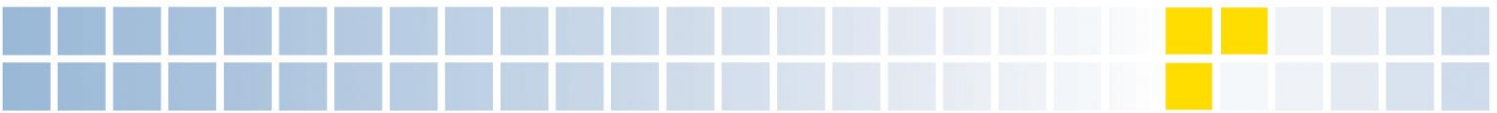
Die Regelung des § 2 Abs. 2 Nr. 7 Sorgfaltspflichtengesetz geht über die Vorgaben des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) hinaus und ist daher abzulehnen. Es kann nicht erwartet werden, dass Unternehmen in Drittstaaten schärfere Regulierungen durchsetzen sollen als nach nationalem Recht für sie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

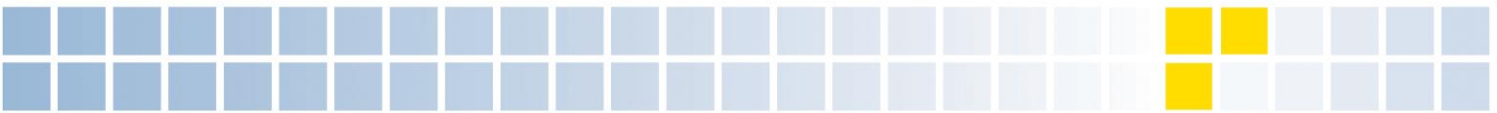
8. Grundsatzerklärung und Präventionsmaßnahmen flexibel ausgestalten

§ 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 auszuschneiden 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 Rechkatalog 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.