
Stellungnahme

Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten

Gesetzesentwurf der Bundesregierung (Stand: 3. März 2021)

Anne-Kathrin Schmalz
Außenwirtschaft & Exportförderung

SPECTARIS • Deutscher Industrieverband für Optik,
Photonik, Analysen- und Medizintechnik e. V.

Werderscher Markt 15
101117 Berlin
Fon +49 30 414021-17
Fax +49 30 414021-33

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung	3
Zusammenfassung der SPECTARIS-Position	3
1. Verbesserungsvorschläge im Einzelnen	5
1.1_ Zum Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft (E des SorgPflG-RE).....	5
1.2_ §1 Anwendungsbereich SorgPflG	6
1.3_ §2 Begriffsbestimmungen.....	7
1.4_ Sorgfaltspflichten und ihre Reichweite auf mittelbare Zulieferer § 3 SorgPflG-RE	10
1.5_ Abhilfemaßnahmen § 7 SorgPflG-RE	11
1.6_ Besondere Prozessstandschaft § 11 SorgPflG-RE	11
1.7_ Betretensrechte § 16 SorgPflG-RE	11
1.8_ Duldungs- und Mitwirkungspflichten § 18 SorgPflG-RE	12
2. Erforderliche gesetzesbegleitende Maßnahmen:	12

Vorbemerkung

Das Bundeskabinett hat am 3. März 2021 den Entwurf eines Gesetzes über unternehmerische Sorgfaltspflichten in Lieferketten (SorgfPflG-RE), auch bekannt als „Lieferkettengesetz“ beschlossen, das vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) nach Abstimmung mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) vorgelegt wurde.

Das Sorgfaltspflichtengesetz soll zu einem besseren Schutz und zu einer Verbesserung der Durchsetzung von international anerkannten Menschenrechten, Arbeits- und Sozialstandards und Umweltauflagen in globalen Lieferketten von Unternehmen führen. Die Verabschiedung ist noch in der laufenden 19. Legislaturperiode geplant. Das Sorgfaltspflichtengesetz würde dann am 1. Januar 2023 in Kraft treten.

Im Vorfeld der Veröffentlichung des Regierungsentwurfs hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) am 01.03.2021 einen innerhalb der Bundesregierung noch in Abstimmung befindlichen Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten (SorgfPflG-E) vorgelegt und um eine Stellungnahme ausgewählter Verbände bis 19.00 Uhr am selben Tag gebeten.

SPECTARIS hat lediglich über Umwege und nach Ablauf der Kommentierungsfrist von der Möglichkeit, Kenntnis erlangt, zum Gesetzentwurf Stellung zu nehmen. Das Vorgehen des BMAS, nicht alle Verbände, die sich im Vorfeld an der öffentlichen Diskussion über das Gesetzesvorhaben eingebracht haben, im Rahmen einer angemessenen Frist, am Gesetzgebungsverfahren zu beteiligen, ist bedauerlich und inakzeptabel. Bei einem derart umfassenden Gesetzesvorhaben, das ausschließlich Unternehmen in den Blick nimmt und für diese immense Auswirkungen haben wird, ist eine rechtzeitige Beteiligung der Wirtschaft und aller sie vertretenden Industrieverbände unabdingbar.

Zusammenfassung der SPECTARIS-Position

Der Industrieverband und seine Mitgliedsunternehmen wissen um ihre menschenrechtliche Verantwortung und die Einhaltung von international anerkannten Arbeits-, Sozial und Umweltstandards entlang ihrer Lieferketten. Die von SPECTARIS vertretenen Branchen (Consumer Optics, Photonik, Analysen-, Bio- und Labortechnik sowie Medizintechnik) bewegen sich bereits jetzt in einem hoch regulierten Umfeld, in dem eine Vielzahl von technischen Regularien, Material Compliance-Vorschriften und Umweltregularien zu beachten sind. Neben den ohnehin einzuhaltenden europäischen und internationalen Vorschriften wie der EU-Verordnung über Mineralien aus Konfliktgebieten (Verordnung (EU) 2017/821), den Berichtspflichten der CSR-Richtlinie (Richtlinie 2014/95/EU), dem britischen Modern Slavery Act oder dem US-amerikanischen Dodd Frank Act haben unsere Mitgliedsunternehmen ihre menschenrechtliche Verantwortung und die Einhaltung von international anerkannten Arbeits-, Umwelt- und Sozialstandards entlang ihrer Lieferketten in unternehmenseigenen Grundsätzen verankert. Sie engagieren sich außerdem vielfach im deutschen Netzwerk des „UN Global Compact“, in der „Responsible Business Alliance“, durch freiwillige Anwendung des „Deutschen Corporate Governance Kodex“ oder sind nach den ISO-Standards zertifiziert.

Vor dem Hintergrund der bereits heute bestehenden Prüf-, Berichts- und Dokumentationspflichten, die deutsche Unternehmen innerhalb ihrer internationalen Lieferketten beachten müssen, und einer ähnlichen Gesetzesinitiative auf EU-Ebene, halten wir den von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwurf für

unausgewogen, da er in der jetzigen Form deutsche Unternehmen gegenüber ausländischen Mitbewerbern benachteiligt und nicht in gleicher Form für alle in Deutschland bzw. in der EU tätigen Unternehmen gilt.

International tätige Unternehmen wie die SPECTARIS-Mitgliedsunternehmen müssen bereits jetzt eine Vielzahl von gesetzlichen Regelungen hinsichtlich des Sorgfaltsmanagements in ihren Lieferketten beachten und setzen sich intensiv mit den Risiken in ihren Lieferketten auseinander.

Die einseitige Ausrichtung des Anwendungsbereichs auf Unternehmen, die ihre Hauptverwaltung, ihre Hauptniederlassung, ihren Verwaltungssitz oder ihren satzungsmäßigen Sitz im Inland haben und mehr als 3.000 Mitarbeiter beschäftigen, lässt befürchten, dass das Gesetz zur Ungleichbehandlung im Wettbewerb mit ausländischen Unternehmen führen wird. Dies gilt insbesondere in den stark von Ausschreibungen abhängigen SPECTARIS-Branchen, wo die Vergabeentscheidung allein anhand des günstigsten Preises erfolgt.

Es ist bedauerlich, dass die Bundesregierung in ihrem Entwurf bereits bestehende Maßnahmen zur Durchsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten wie das Engagement von Brancheninitiativen oder den seit Dezember 2020 bestehenden Sanktionsmechanismus für Menschenrechtsverletzungen nicht berücksichtigt. Gerade die Nutzung des Sanktionsmechanismus für Menschenrechtsverletzungen wäre für alle Unternehmen ein leicht zu integrierendes und rechtssicheres Werkzeug.

Die Bundesregierung sollte alle Instrumente nutzen, um in den betreffenden Ländern Änderungen herbeizuführen und nicht allein die Wirtschaft in die Pflicht nehmen. Als Vertragspartner der im Gestzentwurf genannten UN-Menschenrechtskonventionen und ILO-Arbeits- und Sozialstandards ist es originäre Aufgabe der Politik und nicht der Wirtschaft, auf die Einhaltung der Abkommen in den betreffenden Staaten hinzuwirken und Fehlverhalten beispielsweise durch Sanktionen, Importverbote oder Ausschluss von Entwicklungshilfeprogrammen zu sanktionieren.

Die Bundesregierung muss daher ebenfalls ihren Teil beitragen. So sollte sie Unternehmen konkret durch Hilfsangebote, wie sie beispielsweise das U.S. Bureau of Industry and Security Unternehmen bietet, und durch Förderprogramme im Bereich der Block-Chain-Technologien unterstützen. KMUs und große Unternehmen könnten so verstärkt technische Lösungen zur Überwachung ihrer Lieferketten nutzen.

Um einer Doppelbelastung deutscher Unternehmen vorzubeugen und ein umfassendes und gleichlaufendes Sorgfaltspflichtenmanagement in den Lieferketten sicherzustellen, wäre im Vorfeld eine EU-weite Abstimmung und Synchronisation der Gesetzgebungsverfahren und Berichtspflichten wünschenswert gewesen.

Damit das deutsche Sorgfaltspflichtengesetz nicht zu einem Eigentor für die Industriepolitik verkommt, sollte das nationale Gesetzgebungsverfahren pausiert und die Vorlage des EU-Legislativvorschlags abgewartet werden, um widersprüchliche Regularien zu vermeiden.

1. Verbesserungsvorschläge im Einzelnen

1.1_ Zum Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft (E des SorgPflG-RE)

Im Regierungsentwurf (SorgPflG -RE) wird der zusätzliche jährliche Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft auf 43,47 Millionen Euro beziffert. Dieser Betrag erscheint unrealistisch gering und schließt die indirekt vom Gesetzesentwurf betroffenen Parteien nicht mit ein.

■ **Indirekte Auswirkungen auf KMUs als Teil von Lieferketten werden nicht beziffert**

Die Bundesregierung gibt im Folgenden an, dass kleine und mittlere Unternehmen (KMU) durch das Vorhaben nicht direkt belastet werden. Allerdings seien mittelbare Auswirkungen im Rahmen der Lieferketten zu erwarten. Das Ausmaß an betriebsinternen Investitionen, die zur Gewährleistung der Sorgfaltspflichten für KMUs als Teil von Lieferketten getätigt werden müssen, wird jedoch im Entwurf völlig ausgeklammert.

■ **Weniger Bürokratie durch Anerkennung von bereits bestehenden Maßnahmen, Kodexen und Brancheninitiativen als Nachweis**

Die alleinige Kompensation der Mehrbelastung im Rahmen der „One in, one out“-Regelung (Kabinettsbeschluss vom 25. März 2015) durch die Entlastung der Wirtschaft durch das Dritte Bürokratieentlastungsgesetz vom 22. November 2019 trägt dem Erfüllungsaufwand betroffener Unternehmen keine Rechnung. Es wird im Entwurf nicht ersichtlich, an welcher Stelle oder in welchem Bereich eine Entlastung erfolgen soll. Stattdessen werden den direkt vom Gesetz betroffenen Konzernen neue Berichtspflichten auferlegt, obwohl die betroffenen Konzerne ohnehin ihre direkten Zulieferer im Blick haben.

Eine Vielzahl der SPECTARIS-Mitglieder engagiert sich bereits jetzt freiwillig in verschiedenen Unternehmens- oder Brancheninitiativen oder ist nach den ISO-Standards 9001 oder 14001 zertifiziert. Sowohl die Ausrichtung der unternehmensinternen Prozesse anhand eines eigenen Code of Conducts oder anhand der verschiedenen Verhaltenskodexe wie beispielsweise dem Responsible Business Alliance Kodex, deren Einhaltung durch Audits und Berichtspflichten sichergestellt wird, als auch die ISO-Zertifizierungen tragen bereits jetzt dazu bei, das Thema Menschenrechte und die Einhaltung von Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards über Compliancevorschriften im Unternehmen zu adressieren.

Die aktive Beteiligung und Mitarbeit von Unternehmen in Brancheninitiativen und die damit verbundenen umfassenden Implementierungsmaßnahmen in Unternehmen sollten nicht unbeachtet bleiben. Im vorliegenden Gesetzesentwurf findet das Engagement von Unternehmen in Brancheninitiativen oder durch eigene Code of Conducts lediglich als Hilfsmittel zur Einflussnahme auf Verursacher (§ 7 Abs. 2 Nr. 2 SorgPflG -RE) Erwähnung. Dies geht aus SPECTARIS-Sicht an der wirtschaftlichen Realität vorbei.

SPECTARIS spricht sich dafür aus, auch das Engagement in Brancheninitiativen oder

Zertifizierungen nach ISO 14001 oder ISO 9001 als Nachweis der Einhaltung von Sorgfaltspflichten anzuerkennen und für engagierte bzw. zertifizierte Unternehmen Erleichterungen bei den Berichtspflichten, z.B. im Sinne einer Safe-Harbor-Ausnahme, vorzusehen.

1.2_ §1 Anwendungsbereich SorgPfIG

Als Anwendungsbereich sieht der Regierungsentwurf (§1 SorgPfIG -RE) Unternehmen vor, die ihren Sitz, ihre Hauptniederlassung oder Hauptverwaltung in Deutschland haben und mehr als 3.000 Arbeitnehmer beschäftigen. Eine Herabsetzung des maßgeblichen Schwellenwerts erfolgt mit Wirkung zum 1.1.2024 auf Unternehmen mit 1.000 Arbeitnehmern.

■ **Alleinige Anknüpfung an Unternehmen mit Hauptsitz in Deutschland benachteiligt diese**

Die einseitige Anknüpfung an den Sitz der Hauptniederlassung oder Hauptverwaltung in Deutschland stellt eine Wettbewerbsbenachteiligung deutscher Unternehmen dar. Für ausländische Unternehmen, die in Deutschland geschäftlich tätig sind, sei es durch eine Niederlassung, durch einen eigenen in Deutschland zugänglichen Online-Handel oder durch Vertrieb ihrer Produkte über Plattformen wie Amazon, fordert das Gesetz keine Erhöhung des Aufwands an Überwachungs-, Berichts- und Meldepflichten.

Die Bundesregierung sollte daher den Anwendungsbereich des Gesetzes anpassen und sicherstellen, dass auch im Ausland sitzende Unternehmen mit Niederlassungen in Deutschland oder in Deutschland tätige Unternehmen vom Gesetz erfasst werden. Sorgfaltspflichten dürfen nicht allein für deutsche Unternehmen gelten, sondern es muss sichergestellt werden, dass ein Level-Playing-Field für Unternehmen gewährleistet bleibt. Dies könnte analog zu § 13d HGB erfolgen.

■ **KMUs über die Hintertür vom Sorgfaltpflichtengesetz betroffen**

Der Anwendungsbereich ab einem Schwellenwert von 3.000 bzw. 1.000 Mitarbeitern gibt vor, dass KMUs vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen sind. Viele KMUs sind als unmittelbare oder mittelbare Zulieferer Teil der Lieferketten der vom Gesetz betroffenen Unternehmen und werden so vom Anwendungsbereich des Gesetzes ebenfalls erfasst. Aufgrund dieser Konstellationen ist zu erwarten, dass vom Anwendungsbereich originär erfasste Konzerne ihre Sorgfaltspflichten vertraglich an ihre KMU-Vertragspartner weitergeben werden. Dies führt dazu, dass auch unterhalb des Schwellenwertes liegende Unternehmen indirekt in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen und auch in KMUs (personelle) Ressourcen bereitgestellt und Technologieinvestitionen getätigt werden müssen.

Seitens der Bundesregierung sollte die indirekte Betroffenheit von KMUs durch das geplante Gesetz berücksichtigt werden und entsprechende Entlastungen wie Förderprogramme für

unterstützende Technologien auf den Weg gebracht werden.

■ **Einheitliche EU-weit gültige Schwellenwerte schaffen, statt nationaler Alleingang**

Mit den im Regierungsentwurf festgelegten Schwellenwerten von 3.000 bzw. 1.000 Arbeitnehmern weicht Deutschland vom Schwellenwert anderer bereits bestehender oder geplanter Gesetzesvorhaben ab. So sieht das französische Lieferkettengesetz (Loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre) einen Schwellenwert von 5.000 Mitarbeitern vor. Das Mitte 2022 in Kraft tretende niederländische Gesetz gegen Kinderarbeit (Wet Zorgplicht Kinderarbeid) knüpft die Anwendung, unabhängig von der Unternehmensgröße und dem Sitz, an eine Geschäftstätigkeit in den Niederlanden. Der Vorschlag des EU-Parlaments sieht momentan einen Anwendungsbereich ab 500 Arbeitnehmern vor. Durch die abweichenden Anwendungsbereiche steigt der ohnehin schon hohe Aufwand an Kontroll-, Berichts- und Meldepflichten, denen international tätige deutsche Unternehmen unterliegen.

Derzeit wird auch auf EU-Ebene an einem Verordnungsvorschlag zu Sorgfaltspflichten und Rechenschaftspflichten von Unternehmen in Lieferketten gearbeitet. Die Vorlage ist noch vor der Sommerpause 2021 geplant. Zwei ähnlich gelagerte Gesetzgebungsverfahren auf unterschiedlichen Ebenen führen nicht zu einer Harmonisierung von Vorschriften und Prozessen, sondern bergen das Risiko, dass Unternehmen ihre administrativen Bereiche weiter aufblähen müssen, um den Vorgaben aller sie betreffenden Regularien gerecht zu werden.

Im Sinne der Wettbewerbsgerechtigkeit und des Bürokratieabbaus hätte sich die Bundesregierung vor einem nationalen Alleingang zunächst mit den europäischen Partnern auf einen gemeinsamen Ansatz verständigen sollen, welcher für alle in Europa tätigen Unternehmen in gleicher Weise gelten soll. Die Erarbeitung eines Sorgfaltspflichtengesetzes innerhalb von Lieferketten sollte daher auf EU-Ebene in Zusammenarbeit mit den europäischen Partnern erfolgen und nicht als nationaler Alleingang im Schnellverfahren. Um einer Doppelbelastung der Unternehmen vorzubeugen, sollte das nationale Gesetzgebungsverfahren ruhen, bis ein EU-Legislativvorschlag vorliegt.

1.3_ §2 Begriffsbestimmungen

In § 2 SorgPflG -RE werden verschiedene menschenrechtliche und umweltbezogene Risiken aufgeführt, die einen Verstoß gegen die unternehmerischen Sorgfaltspflichten darstellen könnten. Hier ist der Staat als weiterer Akteur in der Pflicht, Instrumente zu schaffen, mit denen Unternehmen Risiken einschätzen und überprüfen können. In diesem Zusammenhang ist auch anzumerken, dass die im Entwurf genannten und aus dem UN-Sozialpakt entlehnten menschenrechtlichen Risiken und die in der Anlage zu § 2 Abs. 1 SorgPflG -RE genannten Abkommen bislang allein die Vertragsstaaten und nicht die Wirtschaftsbeteiligten verpflichten, die Einhaltung der aufgeführten Rechte in ihrem Rechtsgebiet anzuwenden.

Die Grundproblematik, dass das UN-Menschenrechtsabkommen sowie die ILO-Arbeits- und Sozialstandards in einigen Staaten trotz Ratifizierung keinen hohen Stellenwert genießen, wird ein deutsches Sorgfaltspflichtengesetz nicht aufwiegen können. Hier stellt sich die Frage, wie Unternehmen die Einhaltung von Sorgfaltspflichten in ihren Lieferketten gewährleisten sollen, wenn Staaten mit den ihnen zur Verfügung stehenden Instrumenten wie Menschenrechtspolitik, Entwicklungshilfe, Sanktionen und Importregularien in den betreffenden Staaten bisher keine Verbesserung erzielen konnten.

Die Lieferketten von Unternehmen vom Rohstoffproduzenten über Dienstleister bis hin zum Endverwender sind zu verästelnd und zu global, als dass deutsche Unternehmen sie allein ohne staatliche Unterstützung bis ins letzte Glied kontrollieren könnten. Die mit dem Gesetz bezweckte alleinige Abwälzung der Sorgfaltspflichten auf Unternehmen spiegeln nicht die wirtschaftliche Realität und die Möglichkeiten der Einflussnahme wider, die Unternehmen in der Praxis tatsächlich auf mittelbare Zulieferer in entfernten Sourcingländern haben.

■ **Bestehende, in der Praxis bewährte Instrumente nutzen statt Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe**

Die Vielzahl von unbestimmten Rechtsbegriffen, wie „mit hinreichender Wahrscheinlichkeit“, „offensichtlich ungenügende Sicherheitsstandards“ oder der im Entwurf fast schon inflationär verwendete Begriff „angemessen“ bergen erhebliche Rechtsunsicherheiten für Unternehmen. Eine Präzisierung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe und eine Klarstellung, welche Maßstäbe Unternehmen bei der Bewertung anlegen müssen, ist unbedingt erforderlich.

Besser wäre es jedoch, auf bestehende und in der Praxis bereits bewährte Instrumente zurückzugreifen. Ein für Unternehmen gut handhabbares, rechtssicheres und in der Praxis bewährtes Instrument stellen die EU-Sanktionsregime dar, zu deren Umsetzung die Bundesrepublik Deutschland als Mitglied der Europäischen Union im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik nach Art. 29 EUV² und Art. 215 AUEV³ verpflichtet ist. Auf EU-Ebene wurde im Dezember 2020 der Rechtsrahmen für Menschenrechtsverletzungen geschaffen. Erste Listungen erfolgten ebenfalls.

Eine intensive Nutzung und die konsequente Listung natürlicher und juristischer Personen, denen Menschenrechtsverletzungen nachgewiesen wurden, bieten Unternehmen mehr Rechtssicherheit, lassen sich leichter in die Geschäftspraxis integrieren, senken den bürokratischen Aufwand und beugen auch dem Phänomen vor, Geschäftsaktivitäten aus Entwicklungs- und Schwellenländern zu verlagern oder sich von vornherein dort nicht zu engagieren.

■ **Koalitionsfreiheit § 2 Abs. 2 Nr. 6 SorgPflG-RE**

Der Entwurf sieht in § 2 Abs. 2 Nr. 6 SorgPflG -RE das Verbot der Missachtung der Koalitionsfreiheit vor. Demnach sollen Arbeitnehmer sich frei zu Gewerkschaften zusammenschließen oder diesen beitreten können und Gewerkschaften sich frei und in Übereinstimmung mit dem anwendbaren Recht

betätigen dürfen.

Diese Formulierung ist zu allgemein und sollte präzisiert werden. Zum einen ist zu beachten, dass in vielen Staaten die Gründung unabhängiger Gewerkschaften verboten ist. So untersagt beispielsweise das chinesische Gewerkschaftsgesetz von 1992 die Gründung von Gewerkschaften, die von den Behörden und der regierenden Partei unabhängig sind. Zum anderen untersagen nach Angaben des globalen Rechtsindex des IGB¹ 65% der Länder Beschäftigten das Recht auf Gründung oder den Beitritt zu Gewerkschaften, Tendenz steigend! Darunter sind auch EU-Mitgliedsstaaten wie Spanien.

§ 2 Abs. 2 Nr. 6 SorgPflG -RE sollte entweder gestrichen oder die Formulierung dahingehend geändert werden, dass Unternehmen dies lediglich sicherstellen müssen, wenn „Handlungen und Maßnahmen von Unternehmen dazu beitragen könnten, die Koalitionsfreiheit zu behindern, sofern diese im betreffenden Staat rechtlich verankert ist“.

■ **Verbot der Ungleichbehandlung in Beschäftigung § 2 Abs. 2 Nr. 7 SorgPflG-RE**

In § 2 Abs. 2 Nr. 7 SorgPflG -RE wird die Ungleichbehandlung in Beschäftigung unter anderem aufgrund von nationaler und ethnischer Abstammung, sozialer Herkunft, Gesundheitsstatus, Behinderung, sexueller Orientierung, Alter, Geschlecht, politischer Meinung, Religion oder Weltanschauung als Risiko genannt, sofern diese nicht in den Erfordernissen der Beschäftigung begründet ist. Es stellt sich die Frage, wie betroffene Unternehmen dies kontrollieren sollen, wenn sie im betreffenden Staat über keine Niederlassung oder Personal verfügen und nicht sicher ist, wer Vertragspartner ihrer mittelbaren Zulieferer ist.

Hier sollte konkretisiert werden, wie Unternehmen dieser Prüfpflicht bei mittelbaren Zulieferern nachkommen sollen, gerade wenn im betreffenden Sourcingstaat diese Rechtsgüter nicht in einem vergleichbaren Rahmen wie in Deutschland geschützt sind.

■ **Zu § 2 Abs. 2 Nr. 9 SorgPflG-RE**

§ 2 Abs. 2 Nr. 9 sieht ein Verbot der Herbeiführung einer schädlichen Bodenveränderung, Gewässerverunreinigung, Luftverunreinigung, schädlichen Lärmemission oder eines übermäßigen Wasserverbrauchs [...] vor.

Aufgrund der Vielzahl von unbestimmten Rechtsbegriffen in diesem Abschnitt ist eine Präzisierung erforderlich, welche lokalen Rechtsvorschriften des jeweiligen Landes zur Anwendung kommen sollen. Darüber hinaus sollte die Formulierung dahingehend geändert werden, dass die Liste abschließend ist. In diesem Zusammenhang sollte auch die Auffangklausel (§ 2 Abs. 2 Nr. 12) gestrichen werden.

¹ Internationaler Gewerkschaftsbund: „Der globale Rechtsindex des IGB 2018, <https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ituc-global-rights-index-2018-de-final-2.pdf> .

■ Definition des Begriffs „Lieferketten“ § 2 Abs. 5 SorgPflG-RE

Der in § 2 Abs. 5 genannte Umfang bezieht, entgegen vorheriger Ankündigung aus den beteiligten Bundesministerien, neben dem eigenen Geschäft und den unmittelbaren Zulieferern (Tier 1) auch das Handeln eines mittelbaren Zulieferers gemäß § 9 SorgPflG-RE und aufgrund der allgemeinen Definition das gesamte Handeln der mittelbaren Zulieferer ein.

Gerade in langen, global verästelten Lieferketten sind die Möglichkeiten der Einflussnahme auf mittelbare Zulieferer begrenzt. Die Verhandlungsmacht von deutschen Unternehmen nimmt ab, je weiter die Stellung des betreffenden mittelbaren Zulieferers vom eigenen Unternehmen entfernt ist. Dieser Umstand findet im Gesetzentwurf keine ausreichende Berücksichtigung.

Unternehmen sollten nur für Verstöße verantwortlich gemacht werden können, auf die sie auch direkt Einfluss nehmen könnten. Daher sollte eine Beschränkung auf das Handeln im eigenen Geschäftsbereich und die unmittelbaren Zulieferer erfolgen. § 2 Abs. 5 Nr. 3 sowie Abs. 8 sollten gestrichen werden.

1.4_Sorgfaltspflichten und ihre Reichweite auf mittelbare Zulieferer § 3 SorgPflG-RE

§ 3 SorgPflG-RE dehnt die Sorgfaltspflichten auf die gesamte Lieferkette aus. Eine Beschränkung auf direkte Zulieferer erfolgt lediglich im Rahmen der Risikoanalyse (§ 5 SorgPflG-RE) und bei den Abhilfemaßnahmen (§7 SorgPflG-RE). Dies ist nicht kongruent und für den Rechtsanwender irreführend.

Vor dem Hintergrund der praktischen Gegebenheiten sollten die Sorgfaltspflichten auf den direkten Geschäftsbereich und die direkten Zulieferer (Tier 1) beschränkt werden. In der Folge wären § 3 Abs. 1 Nr. 8 sowie § 9 zu streichen.

Wirtschaftsbeteiligte brauchen Planungssicherheit. Es ist daher unverständlich, warum im Gesetzgebungsverfahren der Umgang mit Menschenrechtsverstößen bei mittelbaren Zulieferern nicht abschließend geregelt wurde. Kann eine abschließende Regelung momentan nicht gewährleistet werden, sollten die entsprechenden Paragraphen gestrichen werden.

Die in den §§ 9, 13 sowie 14 vorgesehenen Verordnungsermächtigungen zur nachträglichen weitergehenden Regelung des Umgangs mit mittelbaren Zulieferern sollten ebenfalls gestrichen werden. Darüber hinaus sollte die Hauptkompetenz für weitergehende Verordnungsermächtigungen auf das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie als dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle übergeordnetes Ministerium übertragen werden. Das BMAS sollte beteiligt werden, aber nicht federführend sein.

1.5_Abhilfemaßnahmen § 7 SorgPflG-RE

§ 7 Abs. 2 Nr. 3 SorgPflG-RE sieht als mögliche Abhilfemaßnahme die temporäre Aussetzung der Geschäftsbeziehungen während der Bemühung zur Risikominimierung vor. Zu bedenken ist, dass ein derartiges im Gesetzesentwurf festgelegtes Vorgehen für deutsche Unternehmen Nachteile wie Klage oder Klageandrohung durch die Vertragspartner zur Folge haben könnte. Dies ist insbesondere der Fall, wenn gegenüber dem Vertragspartner eine große Abhängigkeit (z.B. einziger Anbieter) seitens des deutschen Unternehmens besteht und im Falle eines Vertragsabbruchs Wettbewerbsnachteile zu befürchten sind.

§ 7 Abs. 2 Nr. 3 SorgPflG-RE sollte dahingehend geändert werden: „Bei der Erstellung und Umsetzung des Konzepts sind insbesondere folgende Maßnahmen in Betracht zu ziehen: [...] 3. ein temporäres Aussetzen der Geschäftsbeziehung während der Bemühungen zur Risikominimierung, sofern dem betreffenden Unternehmen nur unwesentlichen Nachteile drohen.“

1.6_Besondere Prozesstandschaft § 11 SorgPflG-RE

SPECTARIS begrüßt, dass eine zivilrechtliche Haftung für Menschenrechtsverstöße entlang der gesamten Lieferkette aufgrund des Verhaltens von Akteuren, zu denen das vom Anwendungsbereich betroffene Unternehmen keine Vertragsbeziehungen unterhält, nicht in den Gesetzesentwurf aufgenommen wurden.

Das nun vorgesehene Klagerecht für Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Gewerkschaften durch eine Prozesstandschaft ist aufgrund der Formulierung in § 11 SorgPflG-RE aus unserer Sicht problematisch. In § 11 Abs. 1 SorgPflG-RE wird als Anknüpfungspunkt auf die Verletzung einer überragend wichtigen Rechtsposition nach § 2 Absatz 1 SorgPflG-RE genannt und damit pauschal auf die in der Gesetzesanlage aufgeführten internationalen Abkommen verwiesen. Eine abschließende, rechtssichere Bestimmung von Ansprüchen sowohl für deutsche Unternehmen als auch für die von Verstößen betroffenen Parteien ist so nicht möglich.

Alternativ zu einem Verweis auf die internationalen Abkommen sollte in § 11 ein abschließender Katalog von Verstößen aufgenommen werden, für die die Prozesstandschaft Anwendung findet. Außerdem muss ergänzt werden, dass Regressansprüche im Rahmen der Prozesstandschaft nur zulässig sind, wenn ein grober Verstoß bzw. ein konkreter Schaden für Leib und Leben nachgewiesen werden kann, der direkt dem Handeln des Unternehmens in Deutschland zugerechnet werden kann.

1.7_Betretensrechte § 16 SorgPflG-RE

§ 16 SorgPflG-RE sieht vor, dass neben der Behörde auch von ihr Beauftragte Betriebsgrundstücke, Geschäftsräume und Wirtschaftsgebäude der Unternehmen betreten und besichtigen sowie geschäftliche Unterlagen und Aufzeichnungen, aus denen sich ableiten lässt, ob die Sorgfaltspflichten nach den §§ 3 bis 10 Absatz 1 eingehalten wurden, einsehen und prüfen dürfen.

Informationen zu Geschäftspartnern und Geschäftsvorgängen sind sensible, unternehmensspezifische Informationen. Daher sollte das Recht, Unterlagen einzusehen und Betriebsgrundstücke zu betreten, allein behördlichen Vertretern mit hoheitlichen Aufgaben obliegen. Die Möglichkeit hierfür Dritte, also private Personen oder Organisationen, zu beauftragen, lehnen wir ab.

1.8_Duldungs- und Mitwirkungspflichten § 18 SorgPflG-RE

Die in § 18 SorgPflG-RE vorgesehenen Duldungs- und Mitwirkungspflichten sollten ebenfalls nur gegenüber Amtsträgern und Mitarbeitern der staatlichen Behörden gelten. Wie bereits unter Punkt 1.7 erwähnt, lehnen wir auch hier eine Beauftragung von Dritten für die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben ab.

2. Erforderliche gesetzesbegleitende Maßnahmen:

Die Einhaltung und Überwachung von Menschenrechten, Arbeits- und Sozial- sowie Umweltstandards kann nicht allein von Unternehmen geschultert werden. Zusätzlich ist der Staat mit seinen Botschaften und seinen Ermittlungsbehörden weltweit vertreten. Außerdem sind auch internationale Organisationen, Gewerkschaften, NGOs und andere Stakeholder in vielen Sourcingländern deutscher Unternehmen aktiv. Alle diese Stakeholder sind gemeinsam in der Pflicht, die Einhaltung von Menschenrechten, Arbeits-, Sozial- sowie Umweltstandards zu gewährleisten. Gemeinsam sollten sie an Instrumenten arbeiten, mit denen Unternehmen ihre Sorgfaltspflichten wahrnehmen, Risiken einschätzen und minimieren können. Um deutsche Unternehmen im internationalen Wettbewerb nicht zu benachteiligen und sie zu zwingen, sich aus bestimmten Ländern zurück zu ziehen, wird dies am besten über eine EU-weit gültige Regelung oder über verbindliche Standards internationaler Organisationen erreicht werden.

Neben der Schaffung von Informationssammlungen, Handreichungen und einer Datenbank, in die Hinweise eingetragen werden können, sollte die Bundesregierung mit Hilfe von Förderprogrammen technische Hilfsmittel, wie Blockchain-Technologien fördern, die es insbesondere auch KMUs ermöglichen, effektiv und mit einem möglichst geringen Zeitaufwand ihre Lieferketten im Blick zu behalten.

*SPECTARIS ist der Deutsche Industrieverband für Optik, Photonik, Analysen- und Medizintechnik mit Sitz in Berlin.
Der Verband vertritt 400 überwiegend mittelständisch geprägte deutsche Unternehmen.
Die Branchen Consumer Optics (Augenoptik), Photonik, Medizintechnik sowie Analysen-, Bio- und Labortechnik
erzielten im Jahr 2019 einen Gesamtumsatz von über 73 Milliarden Euro und beschäftigen rund 328.000 Menschen.*
