

CONSUMER
OPTICS

MEDIZINTECHNIK

PHOTONIK

ANALYSEN-, BIO- UND
LABORTECHNIK

08.09.2020

SPECTARIS-Standpunkt

SPECTARIS e.V.

Werderscher Markt 15 | 10117 Berlin

Geplantes Lieferkettengesetz der Bundesrepublik Deutschland: Nicht zielführend und praxisuntauglich für die deutsche Hightech-Industrie von SPECTARIS

Ihre Ansprechpartnerin
in der SPECTARIS-Außenwirtschaft

Anne-Kathrin Schmalz
030 / 41 40 21-58
schmalz@spectaris.de

Inhaltsverzeichnis

Bisher bekannte Eckpunkte des Lieferkettengesetzes	2
Position von SPECTARIS	3
□ Einhaltung von Menschenrechten, Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards sind primär staatliche Aufgaben	4
□ Keinen „europäischen Flickenteppich“ an Regularien schaffen	4
□ Geplantes Lieferkettengesetz stellt Widerspruch zu Regeln der OECD dar	5
□ Lieferkettengesetz nach bisherigen Plänen für Unternehmen nicht praktikabel	5
□ Mittelständler haben geringe Verhandlungsposition gegenüber Lieferanten	7
□ Gesamte deutsche Wirtschaft wird in Haftung genommen	7
□ Menschenrechtsverletzungen sind bereits verfolgbar und werden im Unternehmensstrafrecht verankert	8
SPECTARIS-Lösungsvorschläge	9
□ Schaffung eines europäischen „Global Magnitsky Act“	9
□ Zielgerichtete Gesetze und Branchenstandards schaffen; bestehende Berichterstattungspflichten erweitern	9
□ Praxisnahe Hilfestellung für Unternehmen zu Menschenrechtsverletzungen	11
Zusammenfassung	11

08.09.2020

SPECTARIS-Standpunkt

In der Bundesregierung wird derzeit ein Lieferkettengesetz diskutiert, das deutsche Unternehmen zur Einhaltung von Menschenrechten, Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards auch bei ihren ausländischen Zulieferern verpflichten soll. Das Lieferkettengesetz geht auf den "Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte" (NAP) aus dem Jahr 2016 zurück, der auch im Koalitionsvertrag Erwähnung findet. Demnach soll, wenn bis 2020 nur weniger als die Hälfte der Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachkommen, „weitergehende Schritte bis hin zu gesetzlichen Maßnahmen“ geprüft werden.¹

Am 14. Juli 2020 stellten Bundesarbeitsminister Heil (SPD) und Bundesentwicklungsminister Müller (CSU) in einer Pressekonferenz die Ergebnisse des zweiten Monitorings zur Umsetzung des NAP vor, das eine niedrige „Erfüllerquote“ ausweist. Allerdings sind der Umfang, der Rücklauf und der Zeitpunkt der Umfrage mitten in der Corona-Pandemie als kritisch anzusehen.

Beide Bundesminister sehen die Ergebnisse des zweiten NAP-Monitorings als Handlungsauftrag für die Schaffung eines Sorgfaltspflichtengesetzes auch bekannt als „Lieferkettengesetz“. Im Bundeskabinett sollten ursprünglich im August Eckpunkte für ein Lieferkettengesetz vorgelegt werden. Nun soll das Bundeskabinett die Eckpunkte für ein nationales Lieferkettengesetz am 9. September 2020 beschließen. Ziel der Minister ist es, in dieser Legislaturperiode zu einem Gesetz zu kommen.

Bisher bekannte Eckpunkte des Lieferkettengesetzes

Erste Eckpunkte eines Lieferkettengesetzes sind bereits in der Presse veröffentlicht worden. Demnach müssen deutsche Unternehmen künftig prüfen, ob sich ihre Aktivitäten nachteilig auf die Menschenrechte auswirken und menschenrechtliche Risiken bei ihren Zulieferern im Ausland ermitteln. Zu den Risiken zählen unter anderem Zwangs- und Kinderarbeit, unzureichende Löhne, mangelnder Arbeitsschutz, Gewerkschaftsverbot, Gesundheitsrisiken und Umweltschädigungen. Unternehmen sollen zusätzlich selbst Maßnahmen und Prüfmechanismen zur Ermittlung von potentiellen oder tatsächlichen sozialen und ökologischen Verletzungen entlang ihrer Lieferkette einrichten und einen Beschwerdemechanismus in ihren Unternehmen etablieren, der es Arbeitnehmern in Zulieferbetrieben ermöglicht, Verletzungen von Standards mitzuteilen. Einmal im Jahr sollen Unternehmen zusätzlich einen Bericht veröffentlichen, wie sie Menschenrechtsverletzungen verhindern.

¹ Vgl. S. 156, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode; <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/656734/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf>.

08.09.2020

SPECTARIS-Standpunkt

Die Regulierung soll nach Presseangaben für Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten gelten, die in Deutschland ihren Hauptsitz haben. Dabei soll das geforderte Risikomanagement für Unternehmen „verhältnismäßig und zumutbar“ ausgestaltet werden.²

Unternehmen, die gegen die Auflage verstoßen, sollen laut der ersten Eckpunkte, haftbar gemacht werden können, wenn eine Beeinträchtigung vorliegt, die bei Erfüllung der Sorgfaltspflicht vorhersehbar und vermeidbar war.³ Nach Presseangaben sollen deutsche Behörden wie die Gewerbeaufsicht außerdem Bußgelder verhängen können und Unternehmen von öffentlichen Aufträgen ausschließen, wenn die ergriffenen Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte nicht ausreichen und das Unternehmen sie auch nicht nachbessert.

Position von SPECTARIS

Als Industrieverband mit überdurchschnittlich exportstarken Mitgliedsunternehmen und internationalen Lieferketten setzen sich SPECTARIS und seine Mitglieder für faire weltweite Produktionsbedingungen und transparente Lieferketten ein. Für unsere Mitglieder sind Nachhaltigkeit, die Achtung der Menschenrechte entlang ihrer Liefer- und Wertschöpfungsketten und ihre eigene Verantwortung wichtige Themen. Sie setzen sich bereits heute in ihren Lieferantenbeziehungen vertraglich für die Einhaltung von CSR-Standards ein. Einzelne Mitgliedsunternehmen haben bereits ganze Abteilungen für nachhaltiges Lieferketten-Management und für die Einhaltung international anerkannter Sozialstandards eingesetzt. Andere sind „berichtende Unternehmen“ in der Datenbank der Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen (UNGP).⁴

Ein deutsches Lieferkettengesetz, wie es von den Bundesministern für Arbeit und Entwicklung nach den bisher bekannten Eckpunkten geplant ist, lehnen die SPECTARIS-Mitglieder jedoch als nicht zielführend ab.

² Pressekonferenz, Vorstellung des Lieferkettengesetzes mit Entwicklungsminister Müller (CSU), und Arbeitsminister Heil (SPD) am 14. Juli 2020; <https://www.pscp.tv/w/1OdJrWMVppzxX>.

³ Handelsblatt, „Lieferkettengesetz Groko entschärft die Haftung für Unternehmen. 25.06.2020; <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/lieferkettengesetz-heil-und-mueller-entschaerfen-die-haftungsregeln-fuer-unternehmen/25947310.html?ticket=ST-6645712-udv1IFp4gk79lbBfNUFC-ap1>.

⁴ UN Guiding Principles Reporting Framework Company Database: <https://www.ungpreporting.org/database-analysis/explore-disclosures/companies-page/>.

08.09.2020

SPECTARIS-Standpunkt

■ Einhaltung von Menschenrechten, Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards sind primär staatliche Aufgaben

Adressat für die weltweite Einhaltung von Menschenrechten sowie Arbeits-, Sozial-, und Umweltstandards sind der Staat bzw. seine nachgelagerten Organisationen. Dies ergibt sich aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen, dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Diese Übereinkommen der Vereinten Nationen, verbunden mit den Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), bilden den Rahmen für die Beurteilung von unternehmerischen Auswirkungen auf die Menschenrechte.

Die Einhaltung von Menschenrechten, Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards sind primär staatliche Aufgaben. Nur sie und ihre nachgelagerten Organisationen verfügen über die erforderlichen Ressourcen und die Durchsetzungskraft sowie Sanktionsmechanismen, um Menschenrechte und die Einhaltung von Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Daher sollte seitens der Bundesregierung primär auf die Regierungen der betreffenden Entwicklungsländer über bereits bestehende Abkommen in internationalen Gremien (ILO, OECD und UN) eingewirkt werden, die international vereinbarten Arbeits-, Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards in ihren Ländern zu achten, umzusetzen und Fehlverhalten in ihren Ländern zu sanktionieren.

■ Keinen „europäischen Flickenteppich“ an Regularien schaffen

Ein nationaler Alleingang Deutschlands könnte zwar auf seine Vorbildfunktion hoffen, wird jedoch Menschenrechtsverletzungen und die Nichteinhaltung von Arbeits-, Umwelt- und Sozialstandards in Entwicklungs- und Schwellenländern nicht ansatzweise so bekämpfen, dass er tatsächlich Abhilfe schafft und den gravierenden Schaden für den mittelständischen Wirtschaftsstandort Deutschland und in der Konsequenz die Verlagerung von Investitionen ins Ausland und Wettbewerbsverzerrung rechtfertigt.

Zwar haben andere Staaten, wie Australien, das Vereinigte Königreich oder der US-Bundesstaat Kalifornien, bereits Gesetze zur Überwachung von Standards in Lieferketten erlassen. Die Ausgestaltung dieser Gesetze unterscheidet sich jedoch massiv von den bislang bekannten geplanten Plänen der Bundesregierung für ein nationales Lieferkettengesetz.

Als bisher erster EU-Mitgliedsstaat hat Frankreich im März 2017 ein eigenes nationales Lieferkettengesetz (Loi sur le devoir de vigilance)⁵ verabschiedet. Vom Gesetz erfasst sind Unternehmen, die einschließlich Tochterunternehmen bzw. Filialen in Frankreich mindestens 5.000 Mitarbeiter oder einschließlich

⁵ „Loi sur le devoir de vigilance“:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000034290626&categorieLien=id>.

08.09.2020

SPECTARIS-Standpunkt

Tochterunternehmen bzw. Filialen mit Sitz im Ausland mindestens 10.000 Angestellte haben. Das Gesetz legt französischen Unternehmen bestimmte Sorgfalts- und Wachsamkeitspflicht auf. So sind betroffene französische Unternehmen unter anderem verpflichtet, einen Handlungsplan zu erstellen, der Risiken entlang der Lieferkette identifiziert, analysiert und einordnet. Eine Verletzung der Sorgfaltspflichten kann im Schadensfall zur Haftung gegenüber Betroffenen führen.

Die bereits bekannten Eckpunkte eines deutschen Lieferkettengesetzes sehen die Anwendung ab einer Unternehmensgröße von 500 Mitarbeitern vor. Das französische Lieferkettengesetz findet erst ab einer Unternehmensgröße von 5.000 Mitarbeitern Anwendung. Bereits hier besteht ein Ungleichgewicht, das deutsche KMUs gegenüber französischen Unternehmen benachteiligt.

Ein deutsches Lieferkettengesetz wäre Treiber eines „europäischen Flickenteppichs“ an Regularien, das zu einem Investitionsrückgang und Wettbewerbsverzerrungen führt. SPECTARIS spricht sich daher für einen Ausbau der international bereits vorhandenen Bestimmungen und die Schaffung einer EU-Regelung, deren Umsetzung in allen EU-Mitgliedsstaaten verpflichtend ist, aus. Einen nationalen Alleingang Deutschlands erachten die SPECTARIS-Mitglieder als nicht zielführend, auch nicht an der Seite Frankreichs.

Insgesamt plädiert SPECTARIS für eine EU-weit einheitliche Lösung, so dass insbesondere KMUs innerhalb der EU nicht benachteiligt werden. Eine EU-Regelung hätte international eine größere Durchschlagskraft und würde auf größere Akzeptanz stoßen. Darüber hinaus sollten sich die Bundesregierung und die EU in entsprechenden internationalen Gremien, wie der International Labour Organisation (ILO), für die Schaffung von weltweit einheitlichen und für alle Mitgliedsstaaten verbindlichen Standards einsetzen.

■ Geplantes Lieferkettengesetz stellt Widerspruch zu Regeln der OECD dar

Deutschen Unternehmen die Haftung für Vergehen ihrer ausländischen Lieferanten aufzubürden, widerspricht den Regeln der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen.⁶ Diese schließen eine Haftung für Dritte aufgrund des Bestehens von Geschäftsbeziehungen aus. Die bisher geplanten Eckpunkte des Lieferkettengesetzes gehen an der wirtschaftlichen Realität von Unternehmen vorbei. Dies ist nicht förderlich für einen fairen, internationalen Wettbewerb und trägt nicht zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland bei.

■ Lieferkettengesetz nach bisherigen Plänen für Unternehmen nicht praktikabel

Die bisher bekannten Pläne des Lieferkettengesetzes bergen ein hohes Unsicherheitspotential für vom Anwendungsbereich betroffene Unternehmen. Unternehmen wird in den Plänen ein hoher Ermessensspielraum eingeräumt, denn sie sollen selbst Maßnahmen und Prüfmechanismen zur Ermittlung

⁶ Vgl. OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen: II. Allgemeine Grundsätze Nr. 13



CONSUMER
OPTICS

MEDIZINTECHNIK

PHOTONIK

ANALYSEN-, BIO- UND
LABORTECHNIK

08.09.2020

SPECTARIS-Standpunkt

von potentiellen oder tatsächlichen sozialen und ökologischen Verletzungen entlang ihrer Lieferkette etablieren. Dies führt dazu, dass jedes Unternehmen für sich eigene Standards entwickeln wird.

Gleichzeitig bleibt die Unsicherheit, ob die eingeleiteten Maßnahmen angemessen sind, denn zentrale Rechtsbegriffe, wie „angemessene Sorgfalt“ sind bislang nicht definiert. Ein weiterer Ermessensspielraum mit viel Gestaltungsfreiheit birgt auch die Gefahr, dass bei der sich von Unternehmen zu Unternehmen variierenden Festlegung der angemessenen Sorgfaltspflicht die eigentliche Zielsetzung des Gesetzes verfehlt wird.

Unternehmen, insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) verfügen nicht über die erforderlichen zeitlichen, personellen und finanziellen Ressourcen, ihre Liefer- und Wertschöpfungsketten dahingehend zu überwachen und umfassende Informationen über ihre einzelnen Lieferanten zu ermitteln. Die bisher bekannten Pläne des Lieferkettengesetzes legen Unternehmen hinsichtlich der Risikoanalyse und der sich daraus ggf. ableitenden Maßnahmen eine aufwändige rechtliche Prüfung auf. Unternehmen sollen selbst einschätzen, wie der Begriff „angemessene Sorgfalt“ auszulegen ist. Bei einer Prüfung von teilweise bis zu tausend Lieferanten bzw. deren Zulieferern selbst bei KMU wird so ein neues Bürokratiemonster für in Deutschland tätige Unternehmen geschaffen.

Das geplante Lieferkettengesetz generiert auch für Unternehmen mit 500 Mitarbeitern einen zusätzlichen Bürokratie- und Prüfaufwand, der manche Unternehmen dazu bewegen könnte, Investitionen bzw. Lieferantenbeziehungen in bestimmten Staaten nicht aufzubauen oder weiterzuführen. Unternehmen könnten sich in der Konsequenz aus „Risikogebieten“ zurückziehen oder ihre Lieferketten verkürzen, was zum Nachteil der Entwicklungsländer mit Arbeitsplatzverlusten, dem Anstieg von Armut und einem Rückgang des Wissenstransfers einhergehen könnte. Es wäre möglich, dass ausländische Firmen, die dem Lieferkettengesetz nicht unterliegen, diese „Lücke“ füllen – das würde allerdings weder die Menschenrechtslage in Entwicklungsländern noch die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen verbessern. Daher muss auch klar sein, dass den Zulieferer-Staaten eine zentrale Verantwortung zukommt, da vor allem sie für die Einhaltung und Durchsetzung von Menschenrechts- und Umweltstandards in ihren Ländern verantwortlich sind. Nur durch eine konsequente nationale Gesetzgebung und -durchsetzung ist sichergestellt, dass bessere Arbeitsbedingungen allen Beschäftigten zugutekommen und nicht nur denen, die für Exporte nach Deutschland arbeiten. Diese Anstrengungen im Bereich „good governance“ sollten noch stärker durch die EZ-Institutionen, aber auch durch die Arbeit internationaler Organisationen wie ILO und UN unterstützt werden.

Ein deutsches Lieferkettengesetz nach den bisher bekannten Plänen lässt Unternehmen im Regen stehen. Staatliche Pflichten würden auf Unternehmen abgewälzt und die Regierungen der betreffenden Staaten wären von ihrer Verantwortung freigestellt, in ihrem Land selbst für die

08.09.2020

SPECTARIS-Standpunkt

Einhaltung von internationalen Standards zu sorgen, zu denen sie sich in Organisationen wie der ILO verpflichtet haben. Unternehmen können dabei schnell in eine verschuldensunabhängige Haftung geraten, wenn sie die gesamte Lieferkette in einem Staat nicht ermitteln können oder nicht über die Ressourcen verfügen, den hohen Bürokratieaufwand zu bewältigen. Es wäre für Unternehmen in der Praxis einfacher und gerechter, wenn der Gesetzgeber hoheitliche Aufgaben nicht an sie auslagert. Bei Gesetzesinitiativen zur Überwachung der Einhaltung von Menschenrechten, Arbeits-, Umwelt- und Sozialstandards entlang von Lieferketten sollte die Praktikabilität für Unternehmen im Vordergrund stehen.

■ Mittelständler haben geringe Verhandlungsposition gegenüber Lieferanten

Die globalen Lieferketten der SPECTARIS-Branchen sind lang und komplex und vor allem nicht statisch. Lieferketten verändern sich fortlaufend. Häufig kommen Einzelteile zwar vom gleichen Lieferanten, haben ihren Ursprung aber in anderen Ländern, oder es wird seitens des Lieferanten gar kein Ursprung angegeben. Insgesamt ist die Beschaffung von Informationen zur Unternehmensstruktur und zur Lieferkettengestaltung von Lieferanten in Beschaffungsländern, in denen das deutsche Unternehmen keine Niederlassung hat, nahezu unmöglich. Ein deutsches Lieferkettengesetz wird nicht dazu führen, dass Lieferanten ihre gesamten Lieferbeziehungen offen legen werden. Hinzu kommen Datenschutzbestimmungen in Beschaffungsländern, die die dortigen Lieferanten vor einer Offenlegung schützen. Folglich ist es für deutsche Unternehmen, insbesondere für KMU, sehr schwer bis unmöglich, die gesamte Lieferkette zu überprüfen und zu überwachen.

Die Marktmacht von mittelständischen Unternehmen ist in den Zuliefererländern zudem häufig sehr gering. Für mittelständische Unternehmen gibt es daher wenig Durchsetzungsmacht, die volle Transparenz über ihre Lieferketten zu erlangen, da rechtlich selbstständige Zulieferer ihre Lieferketten und Geschäftsbeziehungen nur sehr unwahrscheinlich ihren Kunden offen legen werden.

■ Gesamte deutsche Wirtschaft wird in Haftung genommen

Die Schaffung eines Lieferkettengesetzes nach den bisher bekannten Eckpunkten nimmt die gesamte deutsche Wirtschaft in Haftung.

Viele SPECTARIS-Mitglieder berücksichtigen bereits jetzt in ihren Verträgen mit Lieferanten die Einhaltung von sozialen und ökonomischen Standards. Grundsätzlich finden diese Themen als wichtiges Managementinstrument der nachhaltigen Unternehmenssteuerung in Form von CSR-Reports und entsprechenden Stabsstellen in Unternehmen vermehrt Eingang. Vorbildliches Verhalten sollte sich lohnen und nicht mit einem zusätzlichen Bürokratie-, Personal- und Kostenaufwand bestraft werden.

08.09.2020

SPECTARIS-Standpunkt

Aus Sicht der SPECTARIS-Mitglieder sollten Unternehmen selbstverständlich für eigenes rechtswidriges Verhalten im Ausland strafbar gemacht werden. Hierfür braucht es ein effektives und durchsetzungsstarkes Unternehmensstrafrecht, das Betroffenen erlaubt, sich direkt an deutsche Strafverfolgungsbehörden zu wenden. Unternehmen können jedoch nicht für das Verhalten unabhängiger Dritter zur Verantwortung gezogen werden, wenn sie keine unmittelbare Beteiligung an den Vergehen hatten.

■ Menschenrechtsverletzungen sind bereits verfolgbar und werden im Unternehmensstrafrecht verankert

Auch ohne Lieferkettengesetz bestehen bereits Klagemöglichkeiten am Sitz des deutschen Unternehmens für Personen, die sich durch Handlungen eines deutschen Unternehmens im Ausland in ihren Rechten verletzt sehen. Die angekündigte mehrsprachige Broschüre „Zugang zu Recht und Gerichten für Betroffene in Deutschland“, die Betroffene von Menschenrechtsverletzungen über die vorhandenen Rechtsschutzmechanismen informieren sollte, wurde seitens der Bundesregierung bislang jedoch nicht veröffentlicht.⁷

Unternehmen können zudem bereits jetzt für strafrechtsrelevantes Verhalten von Leitungspersonen, worunter auch unternehmensbezogene Menschenrechtsverletzungen fallen, über das Ordnungswidrigkeitenrecht direkt zur Verantwortung gezogen und mit Geldbußen von bis zu zehn Millionen Euro belegt werden.

Der vom Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV) vorgelegte Entwurf eines Gesetzes zur Integrität der Wirtschaft (Verbandssanktionsgesetz)⁸ sieht zukünftig nicht nur eine Sanktionierung der strafbar handelnden natürlichen Person, sondern auch des hinter ihr stehenden Unternehmens (Verband) vor. Darüber hinaus sieht das Gesetz eine wirksamere Bekämpfung von Verbandstaten deutscher Unternehmen im Ausland vor. Eine Verbandstat kann dabei auch mit Strafe bedrohte Menschenrechtsverletzungen wie Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft (§ 233 StGB), Umweldelikte (§§ 324 ff. StGB) und Straftaten gegen den Wettbewerb (§§ 298, 299 Absatz 2, 299b StGB) sein.

Daher ist es aus SPECTARIS-Sicht nicht nötig, zwei konkurrierende Gesetzesvorhaben zur Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen deutscher Unternehmen im Ausland zu schaffen.

⁷ CSR in Deutschland, Gerichtliche Beschwerdemechanismen <https://www.csr-in-deutschland.de/DE/Wirtschaft-Menschenrechte/Zugang-zu-Abhilfe-Wiedergutmachung/Gerichtliche-Beschwerdemechanismen/art-gerichtliche-beschwerdemechanismen.html>.

⁸https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Staerkung_Integritaet_Wirtschaft.html.

08.09.2020

SPECTARIS-Standpunkt

SPECTARIS-Lösungsvorschläge

Die SPECTARIS-Mitglieder sind sich ihrer Verantwortung in globalen Lieferketten bewusst. Anstatt eines nationalen Alleingangs wären jedoch gezielte Gesetze und Maßnahmen der Bundesregierung in internationalen Organisationen, wie der ILO, der OECD und der UN sowie die Schaffung EU- weiter und einheitlicher Bestimmungen zu Verpflichtungen in der Lieferkette zielführender, um die Einhaltung von Menschenrechten-, Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards in globalen Lieferketten zu stärken und faire Wettbewerbsbedingungen (level-playing field) zu schaffen.

■ Schaffung eines europäischen „Global Magnitsky Act“

Unternehmen benötigen bei der Ausübung ihrer internationalen Geschäftstätigkeit Rechtssicherheit. Ein für Unternehmen praktikabler Ansatz wäre die Schaffung einer EU-Sanktionsverordnung, die beispielsweise „Menschenrechtsverletzer“ in die EU-Sanktionslisten aufnimmt. Ähnliche Gesetze bestehen bereits in den Vereinigten Staaten und seit kurzem auch im Vereinigten Königreich. Die Vereinigten Staaten haben mit dem Global Magnitsky Act⁹ 2012 ein Gesetz verabschiedet, das die US-Regierung ermächtigt, weltweit Menschenrechtsverletzer und ihnen zugehörige Unternehmen auf ihre Sanktionsliste zu setzen und zusätzlich das Vermögen dieser Personen in den USA einzufrieren.

Für deutsche Unternehmen würde diese Herangehensweise eine Bürokratieentlastung bedeuten, da auf bestehende Prozesse zur Überprüfung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten im Unternehmen aufgebaut werden kann. Die regelmäßige Überprüfung von Geschäftspartnern ist im Rahmen der Compliance-Maßnahmen bereits in jedem international tätigen Unternehmen verankert. Die Integration von Menschenrechtsverletzern in die EU-Sanktionslisten würde folglich keinen zusätzlichen Bürokratieaufwand für die Unternehmen bedeuten und darüber hinaus Rechtssicherheit bieten, da die regelmäßige Prüfung der Geschäftspartner und Lieferanten anhand der Sanktionslisten im Unternehmen gut dokumentiert werden kann.

■ Zielgerichtete Gesetze und Branchenstandards schaffen; bestehende Berichterstattungspflichten erweitern

Ein pauschales, allgemeinverbindliches Lieferkettengesetz ist aufgrund der internationalen Ausrichtung und Vielfältigkeit der deutschen Wirtschaft nicht in der Lage, Menschenrechtsverletzungen und die Nichteinhaltung von Arbeit-, Sozial- und Umweltstandards in einzelnen Branchen gezielt zu verbessern. Die Schaffung von zielgerichteten Gesetzen und Branchenstandards in für Menschenrechtsverletzungen besonders anfälligen Bereichen wäre hier ein geeigneteres Mittel.

⁹ U.S. Department of State, Global Magnitsky Act, <https://www.state.gov/global-magnitsky-act/>.

08.09.2020

SPECTARIS-Standpunkt

Mit dem „Gesetz zur Durchführung der Verordnung (EU) 2017/821 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2017 zur Festlegung von Pflichten zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten in der Lieferkette für Unionseinführer von Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erzen und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten sowie zur Änderung des Bundesberggesetzes“¹⁰ hat die Bundesrepublik seit Anfang Mai ein Gesetz zu Sorgfaltspflichten beim Import mineralischer Rohstoffe. Dieses Gesetz sieht bereits eine Due Diligence Prüfung hinsichtlich der Finanzierung von Konflikten und der Einhaltung von Menschenrechten beim Abbau in den Minen vor.

Ähnliche Gesetze und verbindliche Branchenstandards wären auch für andere Branchen denkbar und zielführender als ein allumfassendes Lieferkettengesetz. Ein Ansatz wäre beispielsweise, die Einführung einer verpflichtenden Ursprungskennzeichnung in für Menschenrechtsverletzungen besonders anfälligen Branchen.

Zusätzlich könnten auf europäischer Ebene bereits bestehende Berichterstattungspflichten um menschenrechtliche Sorgfaltspflichten ergänzt werden.

■ Bereits bestehende Regularien internationaler Organisationen stärken und verbindlich machen

Bereits jetzt gibt es global viele Regelungen und Vereinbarungen internationaler Organisationen, wie die [Leitsätze der ILO](#), der [UN Global Compact](#) und die [OECD Leitsätze für multinationale Unternehmen](#), die die Wahrung der Menschenrechte, die Beseitigung von Zwangs- oder Pflichtarbeit sowie Kinderarbeit und die Einhaltung von Sozial- und Umweltstandards vorsehen.

So ist die Anerkennung und Einhaltung der Menschenrechte wie z.B. der ILO-Kernarbeitsnormen, in Deutschland gesetzlich verankert. Im Kontext der Globalisierung stellt sich dieses allerdings anders dar, denn die Ratifikation der ILO-Normen ist freiwillig. Keiner der 187 ILO-Mitgliedsstaaten kann bislang hierzu gezwungen werden. Selbst dann nicht, wenn die Delegierten des Landes dem Übereinkommen auf der Konferenz zugestimmt haben.

Da in der ILO bereits Arbeitgeber, Gewerkschaften und Regierungen aus 187 Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, wäre die Erarbeitung von verbindlichen und von allen Mitgliedsstaaten umzusetzenden ILO-Standards mit entsprechendem Durchsetzungsmechanismus ein viel breiterer und effektiverer Ansatz. Denn so könnten die ILO-Kernarbeitsnormen, wie das Verbot von Kinder- oder Zwangsarbeit oder das Recht auf Gewerkschaften nicht nur bei der Wirtschaft, sondern auch bei der nationalen Gesetzgebung in den Entwicklungs- und Schwellenländern verbindlich verankert werden.

¹⁰ Bundesgesetzblatt Jahrgang 2020, Nr. 21 vom 6. Mai 2020.

08.09.2020

SPECTARIS-Standpunkt

■ Praxisnahe Hilfestellung für Unternehmen zu Menschenrechtsverletzungen

Im Tagesgeschäft können sich Unternehmen keinen Überblick über die gesamte Gefahrenlage bilden, die entlang ihrer Lieferkette mit Blick auf Menschenrechtsverletzungen oder die Verletzung von Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards passieren oder passieren könnten. Neben für die Staaten verbindlichen Regelungen ist es wichtig, dass seitens der Bundesregierung und der EU den Unternehmen Informationsmöglichkeiten und Hilfestellungen zur Verfügung gestellt werden, um die Risiken entlang ihrer Lieferketten besser einzuschätzen.

Sinnvoll wäre beispielsweise die Schaffung einer EU-weiten Plattform zur Sammlung von Menschenrechtsverstößen, die von geprüften oder durch zertifizierte Auditoren gesammelt und zentral gepflegt wird. Für Unternehmen wäre dies eine große Hilfe zur Risikoeinstufung nach Land und Gebiet.

Hilfreich wären auch Ratgeber für Unternehmen, wie sie mit den Business Advisories von den US-Ministerien (U.S. Department of State, U.S. Department of Treasury, U.S. Department of Commerce sowie U.S. Department of Homeland Security)¹¹ regelmäßig zu Gefahren in den Lieferketten herausgegeben werden.

Zusammenfassung

Die SPECTARIS-Mitglieder sind sich ihrer Verantwortung für Nachhaltigkeit und für die Einhaltung von Menschenrechten, Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards entlang ihrer Liefer- und Wertschöpfungsketten bewusst und tun bereits heute in Eigenverantwortung viel dafür. Trotzdem erachten die SPECTARIS-Mitglieder ein deutsches Lieferkettengesetz als nicht zielführend. Nationale Alleingänge durch ein deutsches Lieferkettengesetz sollten vermieden werden. Stattdessen sollte an einer für alle EU-Mitgliedsstaaten verbindlichen und einheitlichen Lösung gearbeitet werden. Übergreifend bedarf es internationaler Koordinierung und gemeinsamer gesetzlicher Maßnahmen zum Ausgleich möglicher Wettbewerbsnachteile für Unternehmen, die nationalen Regelungen unterliegen.

Die Umsetzung und Einhaltung von Menschenrechten sowie Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards kann nur gelingen, wenn auch die Regierungen der Entwicklungs- und Schwellenländer mit ins Boot genommen werden. So kann bislang keiner der 187 ILO-Mitgliedsstaaten zur Umsetzung der ILO-Kernarbeitsnormen gezwungen werden. Selbst dann nicht, wenn die Delegierten des Landes dem Übereinkommen auf der Konferenz zugestimmt haben. Anstatt ein nationales Lieferkettengesetz voranzutreiben, sollte die Bundesregierung darauf setzen, die ILO-Kernarbeitsnormen, die unter anderem die Wahrung der Menschenrechte, die Beseitigung von Zwangs- oder Pflichtarbeit sowie Kinderarbeit und die Einhaltung von

¹¹ Vgl. „Xinjiang Business Advisory“, <https://www.state.gov/xinjiang-supply-chain-business-advisory/>.



CONSUMER
OPTICS

MEDIZINTECHNIK

PHOTONIK

ANALYSEN-, BIO- UND
LABORTECHNIK

08.09.2020

SPECTARIS-Standpunkt

Sozial- und Umweltstandards vorsehen, in den ILO- Mitgliedsstaaten für verbindlich zu erklären und einen Sanktionsmechanismus bei Nichteinhaltung in der ILO zu etablieren.

Die Einhaltung von Menschenrechten, Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards sind primär staatliche Aufgaben. Nur sie und ihre nachgelagerten Organisationen verfügen über die erforderlichen Ressourcen und die Durchsetzungskraft für Sanktionierungen. Das geplante Lieferkettengesetz würde zu einer Abwälzung dieser Pflichten auf Unternehmen führen, die nicht die gleichen Ressourcen zur Verfügung haben und schnell in eine verschuldensunabhängigere Haftung gelangen können. Insbesondere KMU dürfen durch die Vorgaben keine Wettbewerbsnachteile erleiden. Verhältnismäßige Vorschriften, die nach Größe, Kapazität und Sektor unterscheiden, würden einen fairen Wettbewerb und eine bessere Umsetzbarkeit ermöglichen. Dabei sind insbesondere auch die bereits bestehenden Vorgaben aus Nachbarländern zu berücksichtigen, wie z.B. die Grenze von 5.000 Mitarbeitern in Frankreich. SPECTARIS sieht daher die Schaffung einer gemeinsamen EU-Regelung zu Verpflichtungen von Unternehmen in ihrer Lieferkette als eine bessere Basis für weitere Diskussionen an, wie es bereits von der EU-Kommission im Rahmen ihrer Initiative zu „Sustainable Corporate Governance“ angedacht wird. Diese würde international mehr Durchschlagsmacht besitzen als ein deutsches Lieferkettengesetz.

Für eine wirksame Überwachung und Einhaltung von Menschenrechten, sowie Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards braucht es eine praxisorientierte Ausgestaltung, bei deren Erstellung sich die SPECTARIS-Mitglieder gerne einbringen. Denkbar wäre hier beispielsweise die Schaffung eines europäischen Sanktionsregimes für Menschenrechtsverletzungen, wie es die USA mit dem Global Magnitsky Act 2012 eingeführt haben.

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 von SPECTARIS vertretenen Branchen erzielten im Jahr 2019 einen Gesamtumsatz von über 73 Milliarden Euro und beschäftigten rund 328.0000 Menschen. Mit einer durchschnittlichen Exportquote von über 60 Prozent zeichnen sich die SPECTARIS-Unternehmen besonders durch ihre Exportstärke aus.