



Rechtliche Stellungnahme zum Regierungsentwurf „Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten“

Eine Veröffentlichung der Initiative Lieferkettengesetz

Aktualisierte Fassung vom 19. März 2021

Die folgenden Vorschläge der Initiative Lieferkettengesetz zielen darauf ab, die mit dem Gesetz verfolgten Ziele umfänglich und effektiv zu erreichen.

Die Ziele des Gesetzentwurfs sind:

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

Das Bundeskabinett hat am 3.3.2021 den Entwurf eines „Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten“ beschlossen. Durch das Gesetz sollen in Deutschland ansässige Unternehmen ab einer bestimmten Größe verpflichtet werden, ihrer Verantwortung in der Lieferkette in Bezug auf die Achtung international anerkannter Menschenrechte durch die Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht besser nachzukommen. Zugleich soll es Rechtsklarheit für die Wirtschaft schaffen und dem Interesse an fairen Wettbewerbsbedingungen Rechnung tragen.

Währenddessen hat die EU-Kommission für Mitte des Jahres 2021 einen Gesetzentwurf zu Sorgfalts- und Rechenschaftspflichten von Unternehmen in der Lieferkette angekündigt, und das europäische Parlament hat einen Initiativbericht zu diesem Regelungsbereich am 9. März 2021 beschlossen.

Noch in dieser Legislaturperiode soll der Gesetzentwurf vom Bundestag verabschiedet werden. Die folgenden Vorschläge sollen einer am Zweck des Gesetzes ausgerichteten Nachschärfung des Gesetzentwurfs während der parlamentarischen Befassung dienen. Damit das Gesetz wirksam ist und nicht hinter internationale Standards zurückfällt, sind im Gesetzgebungsprozess im Bundestag folgende substantielle Nachbesserungen erforderlich, die wir anhand von 14 Änderungsvorschlägen konkretisieren:

- Vollumfängliche Sorgfaltspflichten nicht nur für den eigenen Geschäftsbereich und unmittelbare, sondern auch mittelbare Zulieferer;
- Eine explizite zivilrechtliche Haftungsregel, wonach Unternehmen vor deutschen Zivilgerichten für Schäden haften, die sie durch Missachtung ihrer Sorgfaltspflichten verursacht haben;
- Einführung eigenständiger umweltbezogener Sorgfaltspflichten;
- Eine Ausweitung des Geltungsbereichs auf alle Unternehmen mit über 250 Mitarbeitenden sowie auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU) in Sektoren mit besonderen menschenrechtlichen Risiken.

Weitergehender Vorschlag des EU-Parlaments zur Regelung von Sorgfaltspflichten:

Der am 9. März 2021 beschlossene Initiativbericht des EU-Parlaments zur Regulierung von menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten auf EU-Ebene geht in zentralen Punkten über den deutschen Gesetzentwurf hinaus.

Anwendungsbereich:

Im Vorschlag ist vorgesehen, dass alle großen Unternehmen von der Regelung erfasst werden sollen. Zusätzlich sollen KMUs verpflichtet werden, wenn sie börsennotiert oder im Hoch-Risiko-Bereich tätig sind. Der Anwendungsbereich ist damit deutlich weiter als im RegE vorgesehen.

Sorgfaltspflichten:

Auch die im Vorschlag vorgesehenen Pflichten gehen weiter als im RegE und orientieren sich stärker an wichtigen Ansätzen der UNLP. So sollen alle Unternehmen zunächst proaktiv ihre Risiken analysieren und zwar auch bei Tochterunternehmen und mittelbaren Zulieferern. Zudem ist im Rahmen der Sorgfaltsmaßnahmen eine verpflichtende Beteiligung von Stakeholdern, wie betroffenen Personen, vorgesehen. Schließlich ist anders als im RegE eine eigenständige umweltbezogene Sorgfaltspflicht enthalten.

Durchsetzung der Pflichten:

Im Vorschlag des EU-Parlaments sind nicht nur öffentlich-rechtliche Sanktionen, zu denen anders als im RegE auch die Möglichkeit eines Ausschlusses von der Außenwirtschaftsförderung gehört, sondern auch eine zivilrechtliche Haftung vorgesehen. Explizit heißt es dazu in Art. 20, dass Unternehmen, die durch Tun oder Unterlassen eine potenzielle Beeinträchtigung von Menschenrechten verursachen oder dazu beitragen, Schadensersatz leisten müssen. Im RegE ist dagegen nur vorgesehen, dass NGOs und Gewerkschaften im Namen von Betroffenen klagen können, eine Regelung zur Haftung fehlt.

Die weitergehenden Vorschläge des Initiativberichts sollten im parlamentarischen Prozess berücksichtigt werden, da sie in Deutschland umgesetzt werden müssen, wenn ein entsprechender EU-Gesetzgebungsakt erlassen wird. Die bisherigen Andeutungen von EU-Justizkommissar Didier Reynders deuten auch darauf hin, dass er die Vorschläge des EU-Parlaments im Gesetzentwurf der Kommission umsetzen wird. Insofern ist es im Interesse von deutschen Unternehmen, dass sich der deutsche Gesetzgeber an diesen Anforderungen orientiert und sie frühzeitig an die Vorgaben der EU-Ebene herangeführt werden.

I. MINDESTANFORDERUNGEN AN DEN ANWENDUNGSBEREICH

Der geplante Anwendungsbereich des Lieferkettengesetzes erfasst nur sehr große Unternehmen mit mehr als 3.000 Beschäftigten (ab 2024 > 1.000). Auf eine Erfassung von Branchen mit erheblichen Menschenrechts- und Umweltrisiken unterhalb dieser Schwelle wurde verzichtet.

Empfehlung: Anwendungsbereich im parlamentarischen Prozess erweitern. In der im Entwurf vorgesehenen Evaluierung die Überprüfung des Anwendungsbereichs explizit vorsehen.

Änderungsvorschlag Nr. 1: Anwendungsbereich auf Unternehmen mit geringerer Beschäftigtenzahl erweitern

Der Anwendungsbereich sollte auf große Unternehmen ab 250 Mitarbeitenden im Sinne des Handelsgesetzbuches erweitert werden.

Mindestens sollte bezüglich der geplanten Evaluierung des Gesetzes festgeschrieben werden, dass eine Erweiterung des Anwendungsbereichs auf Unternehmen ab 250 Mitarbeitenden geprüft wird.

1. Was steht im Entwurf?

Das Lieferkettengesetz soll nach § 1 des Regierungsentwurfs (RegE) ab dem 01. Januar 2023 zunächst für Unternehmen mit mehr als 3.000 Beschäftigten gelten, die ihre Hauptverwaltung, ihre Hauptniederlassung oder ihren Sitz in Deutschland haben (ca. 600 Unternehmen). Ab dem 01. Januar 2024 sollen Unternehmen mit mehr als 1.000 Beschäftigten erfasst werden (ca. 2.900 Unternehmen). Dazu sollen alle Beschäftigten weltweit zählen.

2. Bewertung

Der Anwendungsbereich ist größer als beim französischen Sorgfaltspflichtengesetz von 2017, das nur für Unternehmen mit mehr als 5.000 Beschäftigten in Frankreich oder 10.000 weltweit gilt. Problematisch ist aber, dass sich der Entwurf nicht an bekannten Größenordnungen orientiert und nicht nach besonderen Risiken der Geschäftstätigkeit differenziert. So gelten in Deutschland nach Definition im Handelsgesetzbuch schon Unternehmen ab 250 Beschäftigten als groß. Der Nationale Aktionsplan (NAP) Wirtschaft und Menschenrechte adressiert alle Unternehmen ab 500 Beschäftigten und auch zur CSR-Berichterstattung sind kapitalmarktorientierte Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten verpflichtet.

Änderungsvorschlag Nr. 2: Risikobranchen stärker einbeziehen

Im parlamentarischen Prozess sollte eine Erfassung von kleineren Unternehmen in ausgewiesenen Risikobranchen, wie dem Textil- und Lebensmittelsektor, geprüft werden.

Mindestens sollte bezüglich der geplanten Evaluierung des Gesetzes festgeschrieben werden, dass eine Erweiterung des Anwendungsbereichs auf Unternehmen aus Risikobranchen geprüft wird.

1. Was steht im Entwurf?

Im Entwurf ist nicht vorgesehen, dass die Zugehörigkeit eines Unternehmens zu einer Risikobranche Sorgfaltspflichten begründet. Der Entwurf zieht beim Anwendungsbereich allein die Anzahl der Mitarbeitenden als Kriterium heran.

2. Bewertung

Auch kleine und mittlere Unternehmen (KMUs) können erhebliche negative Auswirkungen auf Menschenrechte und Umweltbelange haben, wenn sie in einem Risikosektor, wie dem Textil-, Lebensmittel- oder Rohstoffsektor tätig sind. Nach den internationalen Standards der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNLP) obliegt die Verantwortung zur Achtung der Menschenrechte daher grundsätzlich *allen* Wirtschaftsunternehmen. Eine Differenzierung nach der Größe ist in den UNLP nur bezüglich des Umfangs und der Komplexität der Maßnahmen vorgesehen, nicht aber bei der Frage, ob Unternehmen grundsätzlich die Menschenrechte zu achten haben. In Deutschland sind Risikobranchen, wie der Textil- und Lebensmittelsektor, von vielen mittelständischen Unternehmen geprägt. Nach dem jetzigen Entwurf des Lieferkettengesetzes müssten diese Unternehmen nicht einmal ihre Risiken analysieren.

II. MINDESTANFORDERUNGEN AN DEN MENSCHENRECHTSSCHUTZ

Zur Bestimmung des menschenrechtlichen Schutzgutes führt der Entwurf relevante Menschenrechtsabkommen im Anhang auf und definiert menschenrechtliche Risiken.

Empfehlung: Die Liste der zu schützenden Rechtspositionen sollte um zentrale Positionen, wie den Schutz vor Diskriminierung, von indigenen Rechten und Landrechten, ergänzt werden. Durch eine Öffnungsklausel muss sichergestellt werden, dass neue von Deutschland ratifizierte Menschenrechtsabkommen aufgenommen werden können. Anforderungen an das Bestehen eines Risikos müssen gesenkt werden.

Änderungsvorschlag Nr. 3: Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR), die sechs fehlenden UN-Menschenrechtsabkommen sowie zukünftig von Deutschland ratifizierte Abkommen aufnehmen

Im Anhang sollte die AEMR sowie die fehlenden sieben UN Menschenrechtsabkommen (Konvention gegen Rassismus, Frauenrechtskonvention, Konvention gegen Folter, Kinderrechtskonvention, Behindertenrechtskonvention und Konvention gegen Verschwindenlassen) ergänzt werden.

Durch eine Öffnungsklausel sollte sichergestellt werden, dass neue von Deutschland ratifizierte Menschenrechtsabkommen und neue ILO-Kernarbeitsnormen in den Anhang des Gesetzes aufgenommen werden können, wenn sie, wie das ILO-Abkommen 169 zur angemessenen Beteiligung indigener Völker an Entscheidungen, die ihr Territorium betreffen, besondere Relevanz für den Regelungsbereich haben und bisherige Rechtslücken schließen.

Zumindest sollte durch eine Klausel im Anhang des Gesetzes sichergestellt werden, dass die Auslegung der Vertragsorgane maßgeblich ist, da diese auch die weiteren UN-Normen berücksichtigen.

1. Was steht im Entwurf?

Das Lieferkettengesetz erfasst Menschenrechte, die sich aus den in der Anlage zu dem Gesetz aufgelisteten Abkommen ergeben. Dabei handelt es sich um die von Deutschland ratifizierten Pakte über bürgerlich-politische und wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie die sogenannten ILO-Kernarbeitsnormen. Die Auflistung orientiert sich am menschenrechtlichen Bezugsrahmen der UNLP, lässt aber die AEMR aus. Zudem fehlen zentrale von Deutschland ratifizierte UN Menschenrechtsabkommen, wie die Frauenrechts-, die Kinderrechts- und die Behindertenrechtskonvention.

2. Bewertung

Der Entwurf orientiert sich am menschenrechtlichen Bezugsrahmen der UNLP. Zu diesem Mindestkanon gehört aber auch die AEMR, die als zentrales menschenrechtliches Referenzdokument im Anhang zum Lieferkettengesetz ergänzt werden sollte, da sie wegen des in ihr verankerten Rechts auf einen existenzsichernden Lohn von besonderer Bedeutung für den Regelungsbereich ist. Zusätzlich sollten die weiteren von Deutschland ratifizierten sieben UN Menschenrechtsabkommen, wie etwa die Frauenrechts- und die Kinderrechtskonvention, im An-

hang ergänzt werden, da sie für den Regelungsbereich relevante Rechtspositionen näher bestimmen. Die Lücken bei der Bestimmung des menschenrechtlichen Schutzgutes werden besonders bei den Themen Geschlechtergerechtigkeit und indigene Beteiligungsrechte deutlich, die im Entwurf nicht angemessen verankert sind. So ist geschlechtsbezogene Gewalt und Diskriminierung kein Verbotstatbestand im Sinne von § 2 Abs. 2 RegE, obwohl solche schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen entlang von globalen Lieferketten weit verbreitet sind. Ebenso fehlt der Bezug zu indigenen Beteiligungsrechten nach der ILO-Konvention 169, obwohl Deutschland dieses Dokument gerade ratifiziert und indigene Völker besonderen Gefahren durch wirtschaftliche Großprojekte ausgesetzt sind.

Änderungsvorschlag Nr. 4: Relevante Konkretisierung bei der Beschreibung bestimmter Rechtspositionen in § 2 Abs. 2 vornehmen.

In Nr. 5 sollte die Anknüpfung an das anwendbare nationale Recht gestrichen und ersetzt werden durch die Anknüpfung an das Verbot der Missachtung des Arbeitsschutzes, wenn hierdurch die Gefahr von Unfällen bei der Arbeit oder arbeitsbedingte Gesundheitsgefahren entstehen.

In Nr. 8 sollte klar definiert werden, welche Bedürfnisse und Rechte ein Lohn abdecken muss, um als angemessen gelten zu können. Dazu zählen nach gängiger Definition die Lebenshaltungskosten des Beschäftigten und seiner Familie sowie Ausgaben für Bildung, Freizeit, Gesundheit und Rücklagen.

In Nr. 10 muss „widerrechtlich“ durch „internationalen Menschenrechtsstandards widersprechend“ ersetzt werden.

Was steht im Entwurf?

Die abschließende Aufzählung der Verbotstatbestände in § 2 Abs. 2 ist in ihrer potenziell einschränkenden Wirkung problematisch. Problematisch ist auch das Abstellen auf das „anwendbare nationale Recht“ im Bereich des Arbeitsschutzes (Nr. 5), sowie die Regelungen des Beschäftigungsortes bei der Angemessenheit des Lohns (Nr. 8). Sinn und Zweck eines Lieferkettengesetzes im Sinne der UNLP muss es sein, Menschenrechte unabhängig vom lokalen Recht durchzusetzen, das oft ein nur unzureichendes Schutzniveau bietet. Insbesondere decken Mindestlöhne vielerorts nicht ansatzweise angemessene Lebenshaltungskosten. Ein Rückgriff auf die Gegebenheiten des lokalen Rechts konterkariert daher diesen wichtigen Ansatz der UNLP.

In Bezug auf Landrechte wird beispielsweise darauf abgestellt, dass der Entzug „widerrechtlich“ erfolgt (Nr. 10). Dieser Begriff ist problematisch, weil die Aneignung von Land im Zusammenhang mit Großprojekten im Agrar-, Rohstoff- und Infrastrukturbereich oft nicht widerrechtlich erfolgt, da in vielen Ländern des globalen Südens traditionelle Land- und Nutzungsrechte vorherrschen, die aber nicht eigentumsrechtlich verbrieft sind. Der durch den im Anhang zum Gesetzentwurf aufgeführten Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte völkerrechtlich anerkannte Schutz des Zugangs zu Land bezieht sich deshalb explizit auf vielfältige Landrechte, die durch den engen zivilrechtlichen Begriff „widerrechtlich“ nicht abgedeckt sind. Diese Formulierung widerspricht damit den im Anhang des Gesetzentwurfs aufgelisteten Übereinkommen.

Änderungsvorschlag Nr.5: Auffangklausel offener ausgestalten

Die Auffangklausel des § 2 Abs. 2 Nr. 12 sollte, um ihrer Funktion gerecht werden zu können, offener formuliert werden und „schwerwiegende Verletzungen“ genügen lassen, statt auf "be-sonders schwerwiegende Verletzungen" abzustellen und weitere Qualifizierungen ("unmittelbar", "offensichtlich") vorzusehen.

1. Was steht im Entwurf?

§ 2 Abs. 2 Nr. 12 sagt, dass unter bestimmten Voraussetzungen auch Verstöße gegen Verbote, die nicht in den Nrn. 1-11 aufgezählt worden sind, erfasst sein können. Nämlich dann, wenn das Verhalten des Unternehmens geeignet ist, die geschützte Rechtsposition in besonders schwerwiegender Weise zu verletzen und dessen Rechtswidrigkeit zudem offensichtlich ist.

2. Bewertung

Die einschränkende Auflistung von Verbotstatbeständen wird durch die sehr restriktive Auffangklausel in § 2 Abs. 2 Nr. 12 RegE erschwert. Danach sind weitergehende Risiken nur erfasst, wenn sie geeignet sind die geschützten Rechtspositionen „in besonders schwerwiegender Weise“ zu verletzen und die Rechtswidrigkeit „offensichtlich“ ist. Hier sollte eine offenere Formulierung gewählt werden, um sicherzustellen, dass schwerwiegende Verletzungen von im Anhang aufgeführten Abkommen, die nicht in Nrn. 1-11 aufgezählt worden sind, adressiert werden können.

Änderungsvorschlag Nr. 6: Risikodefinition stärker an UNLP ausrichten statt am Polizeirecht

Bei der Definition des Risikos § 2 Abs. 2 sollte „mit hinreichender Wahrscheinlichkeit“ gestrichen werden und stattdessen auf die „drohende Gefahr“ eines Verstoßes abgestellt werden.

1. Was steht im Entwurf?

Damit Wirtschaftsunternehmen die Achtung der Menschenrechte besser umsetzen können, definiert der Entwurf in § 2 Abs. 2 abschließend, was unter menschenrechtlichen Risiken zu verstehen ist. Demnach ist ein menschenrechtliches Risiko ein Zustand, bei dem aufgrund "tatsächlicher Umstände" mit "hinreichender Wahrscheinlichkeit" ein Verstoß gegen eines der im Weiteren aufgezählten Verbote "droht".

2. Bewertung

Grundsätzlich ist es sinnvoll, dass der Entwurf näher definiert, was ein menschenrechtliches Risiko ist. Diese Definition ist allerdings sehr eng und widerspricht internationalen Menschenrechtsstandards. Besonders problematisch an der Definition des menschenrechtlichen Risikos ist, dass sie einen „mit hinreichender Wahrscheinlichkeit drohenden“ Verstoß gegen eine geschützte Rechtsposition voraussetzt. Dies entspricht der polizeirechtlichen Definition einer konkreten Gefahr und setzt damit konkrete Anhaltspunkte für den Eintritt eines Schadens voraus. Mit dem Präventionsgedanken der UNLP ist dies nicht vereinbar. Dieser stellt auf **potenzielle nachteilige Auswirkungen** ab (Kommentar zu UNLP Nr. 17). Dazu müssen mögliche menschenrechtliche Auswirkungen bereits dann adressiert werden, wenn noch nicht genau absehbar ist, ob sie in eine Verletzung münden.

III. MINDESTANFORDERUNGEN AN DEN UMWELTSCHUTZ

Zur Bestimmung der umweltbezogenen Pflichten führt der Entwurf zwei relevante Umweltübereinkommen im Anhang auf und definiert umweltbezogene Risiken. Einige Umweltschutzgüter sind im Rahmen der menschenrechtlichen Risiken erfasst, sofern ihre Verletzung geeignet ist, bestimmte Menschenrechtspositionen zu beeinträchtigen.

Empfehlung: Ersetzung der abschließenden Liste von Umweltabkommen mit einer schadens- und umweltgutsbezogenen Generalklausel. Konkretisierung der umweltbezogenen Risiken durch einen Verweis auf lokales nationales Recht, internationale für die Bundesrepublik Deutschland verbindliche internationale Abkommen sowie bestimmte europäische Standards. Mindestens aber die Einführung einer Prüfpflicht zur Vorlage eines Entwurfs über die Ergänzung des Gesetzes um eine entsprechende umweltbezogene Sorgfaltspflicht.

Änderungsvorschlag Nr. 7: Anforderungen an den Umweltschutz konkretisieren und (perspektivisch) stärken

Die abschließende Liste von Umweltabkommen sollte durch eine schadens- und umweltgutsbezogene Generalklausel ersetzt werden.

Die umweltbezogenen Risiken sollten durch einen Verweis auf lokales nationales Recht, internationale für die Bundesrepublik Deutschland verbindliche internationale Abkommen sowie bestimmte europäische Standards konkretisiert werden.

Die prozessualen Vorschriften sollten angepasst und das BMU zur weiteren Konkretisierung der umweltbezogenen Pflichten ermächtigt werden.

Mindestens sollte eine Prüfpflicht eingeführt werden zur Vorlage eines Entwurfs über die Ergänzung des Gesetzes um eine entsprechende umweltbezogene Sorgfaltspflicht sowie die Abmilderung der in § 2 Abs. 2 Nr. 9 RegE benannten Tatbestände durch die Ergänzung des Wortes „beispielhaft“ oder „insbesondere“.

1. Was steht im Entwurf?

Der Entwurf definiert in § 2 Abs. 3 RegE umweltbezogene Pflichten abschließend als solche Pflichten, die sich aus der Minamata-Konvention sowie aus dem Stockholmer Übereinkommen (POP-Konvention) ergeben. Dabei handelt es sich um zwei der von Deutschland ratifizierten Übereinkommen im internationalen Umweltrecht, die im Wesentlichen auch auf den Schutz der menschlichen Gesundheit abzielen. Zur Konkretisierung der umweltbezogenen Pflicht werden in § 2 Abs. 4 RegE umweltbezogene Risiken bestimmt, die direkt auf einzelne Verbote aus den Abkommen abzielen.

Weitere Umweltgüter werden im Rahmen der menschenrechtlichen Risiken in § 2 Abs. 2 Nr. 9 RegE aufgeführt. So wird auf ein Verbot der Herbeiführung einer schädlichen Bodenveränderung, Gewässerverunreinigung, Luftverunreinigung, schädlicher Lärmemission oder eines übermäßigen Wasserverbrauchs abgestellt, sofern diese geeignet sind bestimmte Menschenrechte, wie den Zugang zu Trinkwasser, zu beeinträchtigen, verwehren, erschweren, zerstören oder schädigen.

§§ 3 ff. RegE stellen auf menschenrechtliche sowie umweltbezogene Sorgfaltspflichten ab.

2. Bewertung

Die Formulierung der §§ 3 ff. RegE setzt die Voraussetzungen für eine eigenständige umweltbezogene Sorgfaltspflicht. Der RegE beschränkt diese jedoch wenig zielführend und bloß ausschnittshaft auf zwei konkrete Umweltabkommen. Sonstige Umweltschäden müssen immer in einem Zusammenhang zu einer Menschenrechtsverletzung stehen. Diese Regelungsweise verhindert einen umfassenden Schutz der Umweltgüter Boden, Luft, Wasser, Biodiversität und globales Klima im Sinne des Vorsorgeprinzips und den Verpflichtungen des Art. 20a GG. Insbesondere nachteilige Auswirkungen auf Biodiversität und globales Klima werden von dem Gesetzentwurf nicht angeführt und entsprechend kaum erfasst. Die Prävention von Menschenrechtsverletzungen, die durch kumulative und schleichende Umwelterstörung entstehen, wird durch den RegE nicht ausreichend sichergestellt, da das „Eignungskriterium“ des § 2 Abs. 2 Nr. 9 RegE als zusätzliche Anforderung an das Vorliegen eines drohenden Verstoßes und damit eines menschenrechtlichen Risikos fungiert. Auch in Hinsicht auf die umweltbezogenen Risiken wird eine „mit hinreichender Wahrscheinlichkeit drohende“ Verletzung vorausgesetzt.

Erforderlich ist vor diesem Hintergrund die Ausgestaltung der umweltbezogenen Sorgfaltspflicht als schadens- und umweltgutsbezogenen Generalklausel, die sich auf erhebliche nachteilige Veränderungen (oder Beeinträchtigungen) der Umweltgüter Boden, Luft, Wasser, Biodiversität und das globale Klima erstreckt. Konkretisierend sollten umweltbezogene Risiken insbesondere solche Zustände darstellen, bei denen die Verletzungen der umweltbezogenen Pflichten durch einen Verstoß gegen umweltbezogenes Recht am Tätigkeitsort droht. Zudem sollte auf eine Verletzung von sich aus internationalen Abkommen ergebenden Anforderungen oder einer nicht zu rechtfertigenden Abweichung von der Anwendung der für den konkreten Sachverhalt oder die Branche relevanten umweltbezogenen Vorschriften der EU, insbesondere der besten verfügbaren Technik bei Anlagen und Prozessen, abgestellt werden. Die prozessualen Vorschriften müssen entsprechend um eine Grundsatzerklärung zur Umweltpolitik (vgl. § 6 RegE) angepasst werden. Das BMU sollte dazu ermächtigt werden, eine nähere Konkretisierung der umweltbezogenen Pflichten, beispielsweise durch eine nicht-abschließende Liste von relevanten Abkommen und Standards, vorzunehmen.

Mindestens erforderlich ist jedoch die Aufnahme einer Prüfpflicht: Spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten dieses Gesetzes soll die Bundesregierung sich dazu verpflichten, einen Entwurf für die Ergänzung des Gesetzes um eine entsprechende eigenständige umweltbezogene Sorgfaltspflicht vorzulegen. Zudem muss die Einschränkung der vier in § 2 Abs. 2 Nr. 9 RegE benannten Tatbestände durch die Ergänzung des Wortes „beispielhaft“ oder „insbesondere“ abgemildert werden.

IV. MINDESTANFORDERUNGEN AN DIE SORGFALTPFLICHTEN

Der Gesetzentwurf setzt den risikobasierten Ansatz der UNLP noch nicht zielführend um. Der risikobasierte Ansatz besagt, dass Unternehmen für ihre gesamte Lieferkette verantwortlich sind und entsprechend ihrer Ressourcen die wesentlichen menschenrechtlichen Risiken zuerst und prioritär in den Blick nehmen sollen. Unternehmen schulden dabei, auch nach rechtlichem Verständnis, keinen Erfolg im Sinne einer kinderarbeitsfreien Lieferkette, sondern ein angemessenes Bemühen um Sorgfalt. An diese Sorgfalt stellen die UNLP bestimmte Anforderungen.

Empfehlung: Der risikobasierte Ansatz sollte im Entwurf aus drei Gründen gestärkt werden:

1. um den Ansatz der UNLP deutlicher abzubilden, wie er derzeit auch auf EU-Ebene Eingang in die Regelungen findet;
2. um die Rechte der von Unternehmensaktivität betroffenen Menschen in der Lieferkette zu stärken, wo das Gros der Menschenrechtsverstöße festgestellt wird;
3. um Unternehmen vor Bürokratie und auch aus Menschenrechtsperspektive nicht zielführender Tätigkeit zu bewahren.

Änderungsvorschlag Nr. 8: Die proaktive vorausschauende Risikoanalyse auf die gesamte Lieferkette erweitern.

Die Reichweite der Sorgfaltspflichten sollte die gesamte Lieferkette erfassen und sich dabei an der Formulierung von UN Leitprinzip 17 a) orientieren.¹

Die Beschränkung der Sorgfaltspflichten in Bezug auf mittelbare Zulieferer sollte aufgehoben werden, da sie dem internationalen Standard der UNLP widerspricht. Dies gilt insbesondere bezüglich der Risikoanalyse, die in Bezug auf die weitere Lieferkette (mittelbare Zulieferer) erst durchgeführt werden muss, wenn die konkrete Gefahr der Verletzung einer Rechtsposition bekannt wird (§ 9 Abs. 3 Nr. 1 RegE). Wenn eine Rechtsgutverletzung so unmittelbar bevorsteht, kommt eine Risikoanalyse aber zu spät.

Jedenfalls darf es bezüglich der Kenntnis in § 9 Abs. 3 RegE nicht auf die allein subjektive Perspektive des Unternehmens ankommen. Durch die Ergänzung „oder wer fahrlässig in Unkenntnis ist“ muss sichergestellt werden, dass Unternehmen sich nicht darauf berufen können, von einer Verletzung nichts gewusst zu haben, obwohl objektive Anhaltspunkte gegeben waren.

1. Was steht im Entwurf?

Zur vollständigen Erfüllung der Sorgfaltspflichten im Sinne der UNLP, einschließlich Risikoanalysen, Präventions- und Abhilfemaßnahmen, sind Unternehmen nach dem RegE nur im eigenen Geschäftsbereich sowie in Bezug auf unmittelbare Zulieferer verpflichtet, mit denen sie direkte vertragliche Beziehungen haben. Zwar soll das Gesetz gemäß der Definition in § 2 Abs. 5 auch für mittelbare Zulieferer gelten. Die Pflichten in Bezug auf diese Zulieferer sind jedoch sehr

¹ UN Leitprinzip 17 a): „Sorgfaltspflicht auf dem Gebiet der Menschenrechte: (a) sollte sich auf die nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen erstrecken, die das Wirtschaftsunternehmen durch seine eigene Tätigkeit unter Umständen verursacht oder zu denen es beiträgt oder die infolge seiner Geschäftsbeziehungen mit seiner Geschäftstätigkeit, seinen Produkten oder Dienstleistungen unmittelbar verbunden sind...“

stark eingeschränkt. Nach § 9 Abs. 3 müssen Unternehmen bei mittelbaren Zulieferern bspw. nur anlassbezogen eine Risikoanalyse durchführen, wenn sie „substantiierte Kenntnis“ über eine mögliche menschenrechtliche Verletzung erlangen.

2. Bewertung

Es ist äußerst problematisch, dass der RegE des Lieferkettengesetzes das Entstehen der Sorgfaltspflichten bei mittelbaren Zulieferern davon abhängig macht, dass ein Unternehmen „substantiierte Kenntnis“ über eine mögliche menschenrechtliche Verletzung erlangt. Dies widerspricht dem Ansatz der UNLP, wonach menschenrechtliche Sorgfaltspflichten entlang der gesamten Wertschöpfungskette grundsätzlich unabhängig davon bestehen, ob bereits eine negative Auswirkung eingetreten ist. Dieser Ansatz ist zentral, da Sinn und Zweck der UNLP die Prävention von negativen menschenrechtlichen Auswirkungen ist. Mit diesem Präventionsgedanken ist es nicht zu vereinbaren, dass ein Unternehmen auch seine Risiken erst analysieren muss, wenn es schon Kenntnis von einer möglichen Verletzung hat. Denn die Risikoanalyse soll ja gerade der Aufdeckung von solchen Auswirkungen dienen. Zudem wird dadurch ein Anreiz geschaffen, die Augen vor möglichen Verletzungen zu verschließen, um nicht tätig werden zu müssen: je weniger ein Unternehmen über mögliche Risiken in der Lieferkette weiß, desto weniger Pflichten ergeben sich zum Ergreifen von Präventions- oder Abhilfemaßnahmen.

Praktische Konsequenzen der Beschränkung:

Im Lebensmittelhandel würde die Begrenzung der Risikoanalyse auf den eigenen Geschäftsbereich und unmittelbare Zulieferer dem Ansatz der UNLP insofern widersprechen, als darin vorgesehen ist, dass Unternehmen dort aktiv werden sollen, wo menschenrechtliche Probleme liegen. Nach Studien von Oxfam sind unmittelbare Zulieferer deutscher Einzelhändler, etwa in den Lieferketten für Bananen, Ananas oder Wein, oft eine Handvoll von Agenturen oder Zwischenhändlern, die ihren Sitz in Deutschland oder der EU haben. Die wesentlichen menschenrechtlichen Risiken treten aber am Anfang der Lieferkette auf den Plantagen auf und würden somit in der Regel gar nicht erfasst.

Zudem bemühen sich Supermärkte, wie Aldi und Lidl inzwischen, negative menschenrechtliche Auswirkungen am Anfang ihrer Lieferketten (also bei mittelbaren Zulieferern), wie Kinderarbeit oder den Einsatz gesundheitsschädlicher Pestizide, abzumildern. Die vorgesehene Beschränkung der Sorgfaltspflichten würde diese Ansätze unterlaufen.

Änderungsvorschlag Nr. 9: Verkürzte Definition des eigenen Geschäftsbereichs aufheben und Tochterunternehmen klar einbeziehen.

*§ 2 Abs. 6 sollte klarstellend geändert werden (Änderungsvorschlag **fett**): „Der eigene Geschäftsbereich im Sinne dieses Gesetzes erfasst jede Tätigkeit einer Gesellschaft als Rechtsträger des Unternehmens zur Erreichung des Unternehmensziels. Erfasst ist damit jede Tätigkeit zur Erstellung und Verwertung von Produkten und Dienstleistungen, unabhängig davon, ob sie an einem Standort im In- oder Ausland vorgenommen wird. **Im Falle von verbundenen Unternehmen (§ 15 AktG) zählen zum eigenen Geschäftsbereich auch die Tätigkeiten der konzernangehörigen Unternehmen.**“*

Hilfsweise sollte die Definition des eigenen Geschäftsbereichs zumindest solche Tochtergesellschaften erfassen, die dem gleichen Geschäftszweck dienen.

In der Gesetzesbegründung muss eine entsprechende Klarstellung erfolgen.

1. Was steht im Entwurf?

Der „eigene Geschäftsbereich“ umfasst nach der Definition in § 2 Abs. 6 jede Tätigkeit zur Erstellung und Verwertung von Produkten und Dienstleistungen, unabhängig davon, ob sie an einem Standort im In- oder Ausland vorgenommen wird. Maßgeblich ist allerdings, dass der Standort Teil der Gesellschaft als Rechtsträger des Unternehmens ist, was bei selbstständigen Tochterunternehmen nicht der Fall ist. Entgegen den UNLP sind Tochterunternehmen demnach nicht klar von der eigenen Geschäftstätigkeit des Unternehmens erfasst.

2. Bewertung

Nach dem Entwurf des Lieferkettengesetzes sollen Unternehmen im „eigenen Geschäftsbereich“ die umfassendsten Sorgfaltspflichten haben. Dies entspricht im Grunde dem Ansatz der UNLP, nach dem die Pflichten eines Unternehmens mit seinem Einflussvermögen korrespondieren, was im eigenen Geschäftsbereich am größten ist. Nach dem UNLP gehören zum eigenen Geschäftsbereich allerdings auch Tochterunternehmen. Die Definition des eigenen Geschäftsbereichs in § 2 Abs. 6 RegE des Lieferkettengesetzes legt dagegen nahe, dass damit nur der einzelne Rechtsträger des Unternehmens gemeint ist, also die deutsche GmbH, AG etc. Die Erweiterung auf ausländische Standorte ist so formuliert, dass sie nur auf rechtlich unselbständige Unternehmensteile wie Produktionsstätten zutrifft. Das wiederum ist nur im EU-Ausland möglich. Für eine vergleichbare Niederlassungsfreiheit mit Drittstaaten braucht es eigene völkerrechtliche Verträge. Bei dieser engen Lesart wären Tochtergesellschaften im globalen Süden, wo das Gros der menschenrechtlichen Risiken in globalen Lieferketten liegt, nicht erfasst. In vielen Bereichen, etwa bei Auditoren, sind Tochtergesellschaften zudem auch keine Zulieferer. Trotz Verbundenheit im Konzern – wo die Einflussmöglichkeiten deutlich stärker sind als gegenüber bloßen Vertragspartnern/Zulieferern – würden für das Prüfunternehmen TÜV Süd in Bezug auf seine brasilianische Tochter daher keinerlei Sorgfaltspflichten gelten. Ein Zulieferverhältnis und damit verbundene Sorgfaltspflichten wäre nur gegeben, wenn das Tochterunternehmen im Auftrag der Mutter, z.B. Vorprodukte herstellt, aber nicht, wenn es wie in dem TÜV-Beispiel selbstständig tätig wird.

Eine menschenrechtliche Sorgfalt, die in vollem Umfang nur für das deutsche Stammhaus und ggf. europäische Niederlassungen gilt, würde den Risiken in Lieferketten nicht gerecht. Zudem würde eine solche Regelung Branchen benachteiligen, die ihre Lieferketten im Ausland durch Verträge mit Zulieferern aufbauen und proaktiv menschenrechtliche Sorgfalt walten lassen müssen. Branchen, die im Ausland über Konzerngesellschaften agieren, müssten dies nur sofern mit diesen Gesellschaften Zulieferverhältnisse bestehen. Die derzeitige Formulierung setzt damit sogar Anreize, durch entsprechende Umstrukturierungen die neuen gesetzlichen Sorgfaltspflichten auf deutsche Standorte zu begrenzen und Töchter zu gründen, die unter der Größenschwelle des Gesetzes bleiben. Um solche Umgehungstendenzen zu verhindern, sollte im Gesetzestext entsprechend dem Vorschlag oben klargestellt werden, dass vom eigenen Geschäftsbereich auch verbundene Unternehmen erfasst sind, zumindest sofern sie dem gleichen Geschäftszweck dienen.

V. BETROFFENE STÄRKER EINBEZIEHEN

Die Sorgfaltspflichten bleiben bezüglich der Anhörung von Betroffenen und des Aspekts der Wiedergutmachung hinter den UNLP zurück. Dies wird besonders deutlich bei der Ausgestaltung des Beschwerdeverfahrens.

Empfehlung: Die Vorgaben an Risikoanalysen, Präventions- Abhilfe und Beschwerdeverfahren müssen so ausgestaltet werden, dass sie den schutzwürdigen Interessen von potentiell Betroffenen gerecht werden. Insbesondere beim Beschwerdeverfahren sollte vorgesehen werden, dass entlang der Lieferkette zielgruppengerecht darüber informiert wird und hinsichtlich Verfahren und Folgemaßnahmen den Best-Practice-Erfahrungen sowie den Vorgaben der EU-Whistleblowing-Richtlinie entsprochen wird. Zudem muss sichergestellt werden, dass Betroffene darüber, wie in den UNLP vorgesehen, eine Wiedergutmachung erlangen können.

Änderungsvorschlag Nr. 10: Betroffene stärker in die Ausgestaltung der Sorgfaltspflichten einbeziehen

Die Beteiligung von Betroffenen ist bei der Risikoanalyse und ihrer Wirksamkeitsprüfung (§ 5), der Verankerung von Präventionsmaßnahmen und deren Wirksamkeitsprüfung (§ 6), sowie insbesondere bei der Planung und Wirksamkeitsprüfung von Abhilfemaßnahmen (§ 7) vorzusehen. Dies gilt ebenfalls für die entsprechenden Maßnahmen bei mittelbaren Zulieferern (§ 9).

Der Gesetzentwurf sollte in § 5 in einem Absatz 5 festhalten, dass Risikoanalysen gemäß UNLP 18 a) „sich auf internes und/oder unabhängiges externes Fachwissen auf dem Gebiet der Menschenrechte stützen“ müssen sowie gemäß UNLP b) „sinnvolle Konsultationen mit potenziell betroffenen Gruppen und anderen in Betracht kommenden Stakeholdern umfassen, die der Größe des Wirtschaftsunternehmens und der Art und des Kontexts seiner Geschäftstätigkeit Rechnung tragen.“ Mindestens sollten in der Begründung zu § 5 beide Aspekte verbindlich vorgeschrieben werden, anstatt die Wahl der geeigneten Methode gänzlich „im Ermessen des Unternehmens“ zu belassen.

Der Gesetzesentwurf sollte bei den Anforderungen an die Zugänglichkeit des Beschwerdeverfahrens in § 8 Abs. 4 S. 1 die UNLP (tatsächliche Kenntnisnahme durch alle Stakeholdergruppen und Unterstützung bzgl. Zugang, vgl. UN-Leitprinzipien 31 b) umsetzen.

Die Vorgaben hinsichtlich Legitimität, Berechenbarkeit und Transparenz sollten ausgestaltet werden. Zwecks Kongruenz sollte man sich an der EU-Whistleblowing-Richtlinie (RL 2019/1937, Art. 9) orientieren, da Großunternehmen diese ohnehin zeitnah umsetzen müssen.

*Eine allgemeine Pflicht zur Entgegennahme und angemessenen Nachverfolgung anonymer Meldungen – wie sie auch der Nationale Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte anregt – sollte eingeführt werden. Erfahrungen zeigen, dass das vielen Hinweisgeber*innen die erste Kontaktaufnahme enorm erleichtert.*

Durch eine Zielbestimmung (Wiedergutmachung) muss sichergestellt werden, dass Beschwerdeverfahren kein Selbstzweck sind.

1. Was steht im Entwurf?

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass Unternehmen ein Risikomanagement einführen, Risikoanalysen durchführen sowie Präventions- und Abhilfemaßnahmen ergreifen sollen (§§ 4-7 RegE). Zudem sollen Unternehmen zur Einrichtung eines unternehmensinternen Beschwerdeverfahrens oder zur Beteiligung an einem externen Verfahren verpflichtet werden (§ 8 RegE). Gemäß § 9 Abs. 1 RegE muss das Beschwerdeverfahren auch für Personen aus dem Kreis der mittelbaren Zulieferer zugänglich sein. Zudem sollen gemäß § 9 Abs. 1 RegE auch Personen die Kenntnis von einer möglichen Verletzung einer geschützten Rechtsposition haben, Beschwerde einlegen können.

2. Bewertung

Die Einbeziehung und Anhörung von Menschen, die nachteiligen wirtschaftlichen Aktivitäten ausgesetzt sind, nimmt in den UNLP einen besonderen Stellenwert ein, der insbesondere in den Leitprinzipien 29ff. deutlich wird. Beschwerdemechanismen erfüllen danach zwei Schlüsselfunktionen: Sie ermöglichen es Unternehmen, Missstände frühzeitig zu erkennen und Betroffene können darüber ihre Anliegen zur Geltung bringen und eine Wiedergutmachung erlangen.

Diese wichtigen Funktionen sind im Entwurf des Lieferkettengesetzes nur unzureichend umgesetzt. Dies liegt zum einen daran, dass die Anforderungen an das Beschwerdeverfahren hinter den Kriterien des Leitprinzips 31 zurückbleiben, etwa bezüglich der Information über den Fortgang des Verfahren, und insgesamt so vage sind, dass es Unternehmen im Wesentlichen selbst überlassen bleibt, wie sie das Verfahren gestalten. Zudem wird sich nicht ausreichend an den Best-Practice-Erfahrungen international agierender Unternehmen noch an anderen rechtlichen Vorgaben (insbesondere der EU-Whistleblowing-Richtlinie) orientiert. Zum anderen wird das Beschwerdeverfahren in der im RegE vorgesehen Ausgestaltung zu einem bloßen Hinweisgeber-Mechanismus degradiert. Die für die UNLP zentrale Zielbestimmung, dass Betroffene über Beschwerdeverfahren die Möglichkeit einer Wiedergutmachung erlangen können sollen, fehlt völlig. Dadurch besteht die Gefahr, dass die Einrichtung von Beschwerdeverfahren zum bloßen Selbstzweck wird, ohne Möglichkeit, über diese Verfahren substanziell etwas zu verändern.

Die mangelnde Berücksichtigung der Interessen von Betroffenen wird auch an anderer Stelle deutlich. So sieht Leitprinzip 18 vor, dass Unternehmen sinnvolle Konsultationen mit potenziell betroffenen Gruppen durchführen, um ihre menschenrechtlichen Risiken abzuschätzen. Die Einbeziehung von Betroffenen zu einem frühen Stadium ist entscheidend, damit Risiken nicht einseitig ermittelt und Maßnahmen an den Bedürfnissen und Interessen der betroffenen Gruppen vorbei umgesetzt werden. Die Konsultation Betroffener taucht im Gesetzestext jedoch nicht auf. In der Begründung heißt es dazu nur, dass das Unternehmen eine Konsultation durchführen *kann*.

VI. BEHÖRDLICHE DURCHSETZUNG EFFEKTIV AUSGESTALTEN

Das Gesetz bestimmt das BAFA als für die Durchführung des Gesetzes zuständige Behörde. Sie soll von Amts wegen sowie auf Antrag von betroffenen Personen tätig werden und die Einhaltung der Sorgfaltspflichten durch die Unternehmen kontrollieren. Verstöße sollen durch Bußgelder und Ausschluss von öffentlicher Beschaffung sanktioniert werden.

Empfehlung: Da Behörden grundsätzlich nicht im Eigeninteresse tätig werden, ist es zentral, die zivilgesellschaftlichen Möglichkeiten, mit denen das behördliche Verfahren in Gang gebracht werden kann, auszubauen. Zudem sollte ein zivilgesellschaftliches Begleitgremium benannt werden, dem die Behörde rechenschaftspflichtig ist.

Änderungsvorschlag Nr. 11: Behördliches Verfahren effektiver ausgestalten

§ 14 Abs. 1 RegE ändern (Änderungen fett): „Die zuständige Behörde wird von Amts wegen oder auf Antrag tätig, wenn die antragstellende Person **oder eine inländische Gewerkschaft oder einschlägige Nichtregierungsorganisation nach § 11 RegE** substantiiert geltend macht, dass infolge der Nichterfüllung einer in den §§ 3 bis 10 enthaltenen Pflicht **die Beeinträchtigung einer Rechtsposition gemäß § 2 Abs. 1 droht.**“

1. Was steht im Entwurf?

Die Behörde wird gemäß § 14 Abs. 1 RegE **von Amts wegen** oder **auf Antrag** von Betroffenen tätig, die geltend machen müssen, durch die Verletzung der gesetzlichen Pflichten in einer geschützten Rechtsposition verletzt zu sein oder dass eine solche Verletzung unmittelbar bevorsteht. Gemäß § 14 Abs. 2 RegE kann das BMAS im Einvernehmen mit dem BMWi das Verfahren durch Rechtsverordnung näher regeln. § 19 Abs. 2 RegE legt für das Tätigwerden einen **risikobasierten Ansatz** fest.

2. Bewertung

Positiv ist, dass die Behörde von Amts wegen ermitteln und dabei einen risikobasierten Ansatz verfolgen soll. Zudem ist positiv hervorzuheben, dass die Behörde Anträgen betroffener Personen nachgehen muss. Die Anforderungen dafür sind allerdings sehr hoch. So muss die antragstellende Person entweder kausal durch die Nichterfüllung der gesetzlichen Pflichten in einer geschützten Rechtsposition verletzt sein oder eine solche Verletzung muss unmittelbar bevorstehen. Um den Präventionscharakter des Gesetzes sicherzustellen, sollte es reichen, dass die betroffene Person geltend macht, dass die Beeinträchtigung einer geschützten Rechtsposition droht. Zudem sollten auch beim behördlichen Verfahren **Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen** als Interessenvertretungen der Betroffenen tätig werden können. § 11 RegE sieht eine besondere **Prozessstandschaft**, die die Notwendigkeit der Vertretung rechtsschutzwürdiger Interessen von (ausländischen) Betroffenen durch inländische Gewerkschaften oder einschlägige Nichtregierungsorganisationen für Zivilverfahren erkennt. Diese Möglichkeit der Repräsentation von Interessen betroffener Dritter, die bei der Geltendmachung ihrer Rechte in Deutschland mit hohen Hürden konfrontiert sind, sollte auch auf das Verwaltungsverfahren übertragen werden. Denn die gleichen Hürden bestehen auch im Verwaltungsverfahren. **§ 2 UmwRG** sieht für Umweltverbände basierend auf dem Schutz der überindividuellen Interessen Rechtsschutzmöglichkeiten vor. Daran anknüpfend sollte auch für inländische Gewerkschaften und einschlägige Nichtregierungsorganisationen im Bereich des Sorgfaltspflichtengesetzes

eine Antragsmöglichkeit bei der Behörde geschaffen werden. Solche Antragsrechte sind nötig, um sicherzustellen, dass die behördlichen Verfahren in Gang kommen, da die Behörde in der Regel kein Eigeninteresse an den Verfahren hat.

Änderungsvorschlag Nr. 12: Unabhängigkeit der Behörde stärken

§ 19 Abs. 1 RegE ergänzen (Änderungen fett): Für die behördliche Durchsetzung und Kontrolle nach Abschnitt 4 ist das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle zuständig. **Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle übt seine Tätigkeit im Rahmen dieses Gesetzes unabhängig aus.**

Ein zivilgesellschaftliches Begleitgremium benennen – z.B. die AG Wirtschaft und Menschenrechte des CSR-Forums – und vorsehen, dass das BAFA diesem Gremium gemäß § 21 RegE zur Rechenschaft verpflichtet ist.

Im Rahmen der näheren Regelung des behördlichen Verfahrens durch Rechtsverordnung sollte sichergestellt werden, dass die Zuständigkeit innerhalb des BAFA für die in der Gesetzesbegründung zu § 20 vorgesehene Beratung der Unternehmen von den Kontrollaufgaben getrennt ist, da ansonsten Interessenskonflikte drohen.

1. Was steht im Entwurf?

Gemäß § 20 Abs. 1 RegE ist für die behördliche Durchsetzung und Kontrolle das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) zuständig.

2. Bewertung

Das BAFA ist eine Bundesbehörde im Geschäftsbereich des BMWi, das sich im Gesetzgebungsprozess für eine Abschwächung des Lieferkettengesetzes eingesetzt hat. Es ist daher zu befürchten, dass das BAFA bei der Kontrolle der Einhaltung der menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten nicht die nötige Strenge an den Tag legt. Im Gesetzentwurf sollten daher Regelungen getroffen werden, um die Unabhängigkeit des BAFA sicherzustellen. Das BAFA sollte seine Entscheidungen ausschließlich nach den Kriterien der menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten treffen. Dabei **entscheidet das BAFA unabhängig**, d.h. es unterliegt keinen Weisungen bei der Bearbeitung und Entscheidung von einzelnen Fällen. Es gibt bereits verschiedene Vorbilder behördlicher Unabhängigkeit, wie etwa beim Bundeskartellamt, das ausschließlich nach wettbewerblichen Kriterien entscheidet, und bei den Vergabekammern nach § 157 Abs. 1 GWB. Diese Unabhängigkeit sollte auch für das BAFA bezüglich ihrer Kompetenzen im Rahmen des Sorgfaltspflichtengesetzes geschaffen werden, um Interessenkonflikte zu den sonstigen Zielen des BMWi zu entschärfen, v. a. im Bereich der Wirtschaftsförderung. Zudem sollte zur Wahrung der nötigen Objektivität sichergestellt werden, dass die beratenden Zuständigkeiten des BAFA klar von den kontrollierenden getrennt sind.

Zudem wäre es sinnvoll, die Arbeit des BAFA von Anfang an von zivilgesellschaftlicher und wissenschaftlicher Seite zu begleiten, beispielsweise in Form eines Beirats, wie ihn das BMVI nach dem Abgasskandal für das Kraftfahrbundesamt geschaffen hat. Das könnte insbesondere in der Anfangszeit die Arbeit des BAFA positiv unterstützen und für eine gewisse Transparenz über Arbeit und Entscheidungen sorgen.

Änderungsvorschlag Nr. 13: Sanktionsmöglichkeiten um Ausschluss aus Außenwirtschaftsförderung erweitern

Der Schwellenwert für den Ausschluss von öffentlichen Aufträgen sollte dem des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes angepasst werden, der bei 2.500 EUR liegt.

Bei schweren Verstößen gegen die gesetzlichen Pflichten sollte auch vorgesehen werden, dass Unternehmen für einen bestimmten Zeitraum von der Außenwirtschaftsförderung ausgeschlossen werden können.

1. Was steht im Entwurf?

Der Entwurf sieht vor, dass Unternehmen für festgestellte Verstöße gegen Pflichten nach dem Sorgfaltspflichtengesetz neben Bußgeldern dadurch sanktioniert werden können, dass sie von der Teilnahme an Vergabeverfahren ausgeschlossen werden.

Voraussetzung für diese Sanktion ist nach § 22 Absätze 1 und 2 RegE

- Eine rechtskräftig festgestellte Ordnungswidrigkeit nach § 24 Abs. 1 RegE und
- die Verhängung eines Bußgeldes für die Ordnungswidrigkeit im Regelfall von mindestens 175.000 EUR.

Für bestimmte Ordnungswidrigkeiten müssen erhöhte Mindestbußgelder verhängt worden sein, um einen Ausschluss aus Vergabeverfahren zu rechtfertigen, § 22 Abs. 2 S. 2 RegE. Die Verweise auf die Fälle, in denen das der Fall ist, gehen in der aktuellen Entwurfsfassung allerdings ins Leere (vgl. § 25 Abs. 3 RegE). Ausweislich der Begründung soll durch die Bußgeldschwellen sichergestellt werden, dass nur schwerwiegende Verstöße zu einem Ausschluss führen. Flankiert wird die Regelung durch einen klarstellenden Verweis in § 124 Abs. 2 GWB (Fakultative Ausschlussgründe) und die Aufnahme der zum Ausschluss berechtigenden Ordnungswidrigkeiten in das Wettbewerbsregister im WettbewerbsRegG).

Ein Ausschluss von der Außenwirtschaftsförderung ist im Entwurf nicht vorgesehen.

2. Bewertung

Mit den Mitteln der Außenwirtschaftsförderung und der erheblichen Nachfragemacht der öffentlichen Beschaffung hat die Bundesregierung zwei zentrale Hebel, die sie nutzen kann, um Unternehmen einen Anreiz für die Einhaltung der Sorgfaltspflichten zu verschaffen und ihren eigenen menschenrechtlichen Schutzpflichten gerecht zu werden.

Es ist daher zu begrüßen, dass erhebliche Verstöße gegen das Sorgfaltspflichtengesetz im Vergabeverfahren berücksichtigt werden sollen. Die Wirksamkeit dieses Instruments hängt allerdings entscheidend von der praktischen Umsetzung des Wettbewerbsregisters ab, das bislang noch nicht in Betrieb gegangen ist. Schließlich wird die Funktionalität des Instruments auch von der Höhe der durch das BAFA verhängten Bußgelder abhängen, da ein Ausschluss von der öffentlichen Beschaffung erst bei Bußgeldern in Höhe von 175.000 EUR vorgesehen ist. Die Bußgeldschwelle liegt damit deutlich höher als bspw. beim Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz, das einen Ausschluss von der öffentlichen Beschaffung schon bei Bußgeldern ab 2.500

EUR vorsieht. Aus Gründen der Einheitlichkeit der Rechtsordnung wäre es sinnvoll, das Lieferkettengesetz daran anzupassen.

VII. ZIVILRECHTLICHE HAFTUNG

Statt einer Regelung zur zivilrechtlichen Haftung sieht der Entwurf für das Lieferkettengesetz nur eine so genannte Prozessstandschaft vor, also die Befugnis für NGOs und Gewerkschaften, die Rechte von Betroffenen im eigenen Namen einzuklagen.

Empfehlungen: Das Lieferkettengesetz sollte die Voraussetzungen der zivilrechtlichen Haftung eigenständig regeln. Mindestens sollte sichergestellt werden, dass die Sorgfaltspflichten bei Schadensersatzprozessen berücksichtigt werden können.

Änderungsvorschlag Nr. 14: Möglichkeiten für Betroffene stärken, bei schuldhaften Verletzungen der Sorgfaltspflicht Schadensersatz von deutschen Gerichten zugesprochen zu bekommen.

Es müsste, wie von der Initiative Lieferkettengesetz vorgeschlagen, ein eigener deliktischer Haftungstatbestand geschaffen werden.

Mindestens muss durch die Schaffung einer Eingriffsnorm sichergestellt werden, dass die Sorgfaltspflichten des Lieferkettengesetzes von Gerichten bei Schadensersatzprozessen berücksichtigt werden.

1. Was steht im Entwurf?

Der RegE sieht keine eigene Regelung zur zivilrechtlichen Haftung vor. Vielmehr sollen Betroffene von Menschenrechtsverletzungen durch Sorgfaltspflichtverletzungen den bisherigen zivilrechtlichen Weg beschreiten. Das internationale Privatrecht soll unberührt bleiben. Damit bleibt es dabei, dass in aller Regel Entschädigungsansprüche nach dem Recht des Schadensortes (Art. 4 Rom II) geltend gemacht werden müssen.

Das Lieferkettengesetz regelt lediglich eine Prozessstandschaft für Gewerkschaften und NGOs, die ihren Sitz im Inland haben. Diese müssen jedoch nach § 11 Abs. 2 „eine auf Dauer angelegte eigene Präsenz unterhalten und sich nicht gewerbsmäßig und nicht nur vorübergehend entsprechend ihrer Satzung dafür einsetzen, die Menschenrechte (...) zu realisieren.“

2. Bewertung

Mit dieser Regelung der Prozessstandschaft und dem Aussparen einer eigenständigen zivilrechtlichen Haftung greift der Gesetzentwurf an einer entscheidenden Stelle zu kurz, nämlich an der Stelle, wo Betroffene von Menschenrechtsverletzung selbständig Entschädigung und Wiedergutmachung fordern können müssen. In den UNLP wird dies unter dem Begriff „Zugang zu Rechtsmitteln“ gefasst. Es bleibt nach dieser Regelung aber auch dabei, dass Betroffene von Menschenrechtsverletzungen keinen um wesentliche Menschenrechtsverletzungen erweiterten Rechtsgüterkatalog zivilrechtlich geltend machen können. Sie können weiterhin in der Regel nur eine „Verletzung von Leib, Leben und Eigentum“ geltend machen, was bei weitem

nicht die häufigsten Rechtsgutverletzungen abdeckt. Damit bleibt die Rechtslage in Bezug auf den Umfang der im Deliktsrecht geltenden Sorgfaltspflichten nach wie vor ungeklärt.

Die neu eingeführte gesetzliche Prozessstandschaft kann diese gravierenden Nachteile nicht aufwiegen. Das Gesetz räumt damit lediglich die bei der vertraglichen Prozessstandschaft bestehende Möglichkeit der Gegenseite aus, Einwände dagegen vorzubringen. Betroffene Menschen, die aus Sicherheits- oder anderen Gründen nicht weiter im Prozess in Erscheinung treten möchten, können sich nun mit Sicherheit vertreten lassen. Durch Prozessstandschaft wird der Rechtsträger (betroffene Person) zum Zeugen im Prozess, was in der Beweisaufnahme hilfreich sein kann. Der Schadensersatz geht direkt an die Rechtsträger. Auch das ist vorteilhaft. Dennoch bleiben sämtliche logistischen Probleme und Beweisprobleme bestehen. Die Kommunikation und der regelmäßige Austausch muss auch bei einer Prozessstandschaft aufrecht erhalten bleiben. Und der Prozessstandschafter muss wie der/die Rechteinhabenden als Kläger den Bestand, Umfang und die Auslegung der ausländischen Entschädigungsnorm genauso beweisen, wie sie alle den Anspruch begründenden Tatsachen substantiiert darlegen und beweisen müssen.

In Bezug auf die Kosten des Verfahrens ist die Regelung der Prozessstandschaft im Wesentlichen neutral, denn die Anwalts- und Gerichtskosten berechnen sich nach der geltend gemachten Schadenssumme. Wenn Ansprüche mehrerer Personen geltend gemacht werden, summiert sich der Streitwert. Es ist anzunehmen, dass einer Gewerkschaft oder NGO keine Prozesskostenhilfe gewährt werden würde, wie es für die Rechteinhabenden der Fall sein könnte.

DISCLAIMER

Wir weisen an dieser Stelle darauf hin, dass wir unsere rechtlichen Forderungen aufgrund des dynamischen parlamentarischen Prozesses gegebenenfalls anpassen bzw. ergänzen werden.
Stand: 19. März 2021

IMPRESSUM

© Initiative Lieferkettengesetz
März 2021

Initiative Lieferkettengesetz
Stresemannstr. 72, 10963 Berlin
Kontakt: Johanna Kusch, info@lieferkettengesetz.de
www.lieferkettengesetz.de

Die Initiative Lieferkettengesetz wird getragen von:

