

Kurzstellungnahme

Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten (Sorgfaltspflichtengesetz)

01. März 2021

Seite 1

1. Einleitung

Die Bundesregierung hat sich im Februar 2021 darauf verständigt, noch in der laufenden 19. Legislaturperiode ein Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten zu verabschieden. Das Gesetz soll die Durchsetzung von international anerkannten Menschenrechten und sonstigen geschützten Rechtspositionen in globalen Lieferketten von Unternehmen verbessern.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat 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 am selben Tag bis 19.00 Uhr gebeten. Ein derartiges Vorgehen ist absolut inakzeptabel.

Eine rechtzeitige Beteiligung der Wirtschaft im Gesetzgebungsverfahren ist unabdingbar. Nun kommt es bereits zum wiederholten Male zu einer Fristsetzung, die eine der volkswirtschaftlichen Bedeutung des Themas angemessene Befassung nicht zulässt und der Betroffenheit der Wirtschaft nicht gerecht wird. Die Bundesregierung sollte ein Interesse daran haben, dass im Bundeskabinett Gesetzesentwürfe behandelt werden, bei deren Erstellung die Expertise unterschiedlicher Interessengruppen eingeholt und bewertet wurde.

2. Sorgfaltspflichten in der ITK-Wirtschaft

Bitkom und seine Mitgliedsunternehmen unterstützen den Schutz von Menschenrechten und Umwelt in globalen Lieferketten. Entsprechend hat Bitkom zusammen mit dem Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern eine [Verpflichtungserklärung zur sozialen Nachhaltigkeit bei der ITK-Beschaffung](#) erarbeitet, die bereits seit mehreren Jahren gilt und im Jahr 2019 erweitert wurde. Mit Blick auf die Einhaltung von Sozial- und Arbeitsstandards bei der Lieferung von Produkten und bei der Erbringung von Dienstleistungen für die öffentliche Hand bietet die Erklärung die Voraussetzungen für eine Plausibilitätskontrolle und ggf. Überprüfung vor Ort.

Nicht zuletzt wegen der Pflichten, die aus der genannten Verpflichtungserklärung zur

Bitkom
Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation
und Neue Medien e.V.

Thomas Kriesel
Bereichsleiter Unternehmensrecht
T -i-49 30 27576-146
t.kriesel@bitkom.org

Lukas Gabriel Wiese
Bereichsleiter Außenwirtschaft &
Internationale Beziehungen
T -i-49 30 27576-170
l.wiese@bitkom.org

Albrechtstraße 10
10117 Berlin

Präsident
Achim Berg

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernhard Rohleder

Stellungnahme Gesetzentwurf für ein Sorgfaltspflichtengesetz

Seite 2|5

sozialen Nachhaltigkeit folgen, haben viele IT-Unternehmen bereits ein hohes Schutzniveau in Bezug auf Menschenrechte entlang ihrer Lieferkette etabliert. Dabei orientieren sie sich z.B. am RBA-Verhaltenskodex (Responsible Business Alliance Kodex). Dieser Kodex (RBA VAP Standard) legt Standards fest für Arbeitsbedingungen in der Lieferkette von Unternehmen der Elektronikbranche oder aus Branchen, in denen Elektronik eine Kernkomponente darstellt, um sicherzustellen, dass Arbeitskräfte mit Respekt und Würde behandelt werden und dass die Geschäftstätigkeit in einer ökologisch und ethisch verantwortungsvollen Art und Weise ausgeübt wird. Zudem bestehen bereits heute innerhalb der Wertschöpfungsketten deutscher Unternehmen umfangreiche Berichtspflichten zu Anforderungen, wie sie auch im Entwurf des deutschen Sorgfaltspflichtengesetzes definiert werden. Diese schon bestehenden Maßnahmen zur Durchsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten in der Lieferkette müssen anerkannt werden. Es ist daher dafür zu sorgen, dass nicht mit zusätzlichen oder gar widersprüchlichen gesetzlichen Sorgfaltspflichten belastet werden.

3. Bewertung

Die Regelungen im Gesetzentwurf scheinen in sich noch nicht ausgewogen. Es ist zu befürchten, dass das Gesetz zu Ungleichheiten im Wettbewerb mit ausländischen Unternehmen führt; denn das Gesetz soll nur für Unternehmen mit Sitz, Hauptniederlassung oder Hauptverwaltung in Deutschland gelten. Unternehmen, die diese Anforderung nicht erfüllen, sind auch dann nicht von den neuen Pflichten betroffen, wenn sie in Deutschland umfangreiche Geschäfts- und Vertriebstätigkeiten entfalten.

a. Synchronisierung mit EU-Initiativen

Ein Sorgfaltspflichtengesetz für die Lieferkette sollte gemeinsam mit den europäischen Partnern auf EU-Ebene, nicht jedoch im nationalen Alleingang erarbeitet werden. Die EU-Kommission hat bereits noch für das Frühjahr 2021 einen Legislativvorschlag zu Sorgfaltspflichten zum Schutz von Menschenrechten und der Umwelt in der Lieferkette angekündigt. Das Europäische Parlament und der Rat begrüßen diese Pläne.

Zwei parallele Gesetzgebungsverfahren auf unterschiedlichen Ebenen bergen die Gefahr, dass deutsche Unternehmen unterschiedliche Pflichten zur Erreichung desselben Gesetzeszwecks erfüllen und ihre aufgrund des deutschen Gesetzes umgesetzten Maßnahmen wegen abweichender EU-Vorgaben zeitnah korrigieren oder neu konzipieren müssen und es insoweit zu einer Doppelbelastung von Unternehmen in Deutschland kommt.

Unternehmerische Sorgfalt darf nicht nur deutschen Unternehmen aufgegeben werden. Entsprechende Pflichten müssen den größtmöglichen Geltungsbereich haben, um Verzer-

Stellungnahme Gesetzentwurf für ein Sorgfaltspflichtengesetz

Seite 3|5

rungen im globalen Wettbewerbsgefüge zu vermeiden. Somit ist es notwendig, ein funktionierendes Sorgfaltspflichtengesetz auf europäischer Ebene zu installieren und nationalstaatliche Alleingänge zu verhindern. Ein deutsches Gesetz kann rechtlich nicht gegen eine europäische Lösung stehen oder zur unterschiedlichen Verpflichtungsniveaus führen, sodass die Bundesregierung sich für eine Regelung auf EU Ebene und für einen Gleichlauf nationaler und europäischer Vorgaben einsetzen sollte.

b. Anwendungsbereich

Vom Anwendungsbereich des Sorgfaltspflichtengesetzes (§ 1) sollen Unternehmen: erfasst sein, die ihren Sitz, ihre Hauptniederlassung oder Hauptverwaltung in Deutschland haben und mehr als 3.000 Arbeitnehmer beschäftigen. Ab 1.1.2024 soll die maßgebliche Beschäftigungsschwelle auf 1.000 Arbeitnehmer herabgesetzt werden. Damit steigt der ohnehin schon hohe Aufwand an Kontroll-, Berichts- und Meldepflichten, denen die Unternehmen in Deutschland unterliegen.

Nach dieser Abgrenzung des Anwendungsbereichs würde das Gesetz einen Wettbewerbsvorteil für alle ausländischen Unternehmen ohne ein vergleichbares Regelwerk begründen, insbesondere für Unternehmen, die wenig in den Schutz von Menschenrechten investieren.

c. Reichweite der Sorgfaltspflichten

Nach § 2 Abs. 5 und 6 SorgfPflG-E hat das verpflichtete Unternehmen bei Umsetzung der Sorgfaltspflichten seinen eigenen Geschäftsbetrieb einschließlich aller Standorte im In- und Ausland, an denen das Unternehmen Produkte oder Dienstleistungen erstellt oder verwertet, zu betrachten sowie direkte Zulieferer und mittelbare Zulieferer.

Die Einbeziehung von Zulieferern in die Sorgfaltspflichten erscheint nur insoweit gerechtfertigt, als eine Vorleistung, die unter Verstoß gegen Menschenrechte erbracht wird, in das Produkt des deutschen Unternehmens direkt einfließt. Nicht erfasst werden dürften danach z.B. Tätigkeiten als Hausmeister oder als Reinigungskraft im Betrieb des Zulieferers. Insoweit erscheint eine weitere Differenzierung angebracht.

Auch werden die Möglichkeiten zur Einflussnahme auf einen Zulieferer umso geringer, je weiter die Stellung eines Zulieferers in der Lieferkette entfernt ist. Dieser Umstand findet sich im Gesetzentwurf noch nicht ausreichend berücksichtigt. Die tatsächlichen Einflussnahmemöglichkeiten sind stärker auch rechtlich zu berücksichtigen. So werden Abhilfemaßnahmen i.S.d. § 7 des Gesetzentwurfs regelmäßig nicht erfolgreich sein können, wenn sich das für die Verletzung geschützter Rechtsposition verantwortliche Unternehmen in

Stellungnahme Gesetzentwurf für ein Sorgfaltspflichtengesetz

Seite 4|5

der Lieferkette einer Kooperation verweigert, das verpflichtete Unternehmen in Deutschland jedoch auf die Zulieferungen für seine Produktion nicht verzichten kann.

Zwar wird in der Gesetzesbegründung darauf hingewiesen, dass die Sorgfaltspflicht eine Bemühungs- und keine Erfolgspflicht begründet. Im Gesamtkontext des Gesetzes mit Bußgeldbewährung und Prozessstandschaft muss vom Gegenteil ausgegangen werden. Hierfür spricht auch, dass die Bußgeldbestimmungen des § 24 bereits bei Fahrlässigkeit greifen. In Kombination mit der Unbestimmtheit vieler Anforderungen ist Fahrlässigkeit im Übrigen ohnehin eine überhöhte Anforderung.

d. Prozessstandschaft

Unklar ist, für welche Ansprüche die Prozessstandschaft nach § 11 des Gesetzentwurfs gelten soll und welche Ansprüche darüber durchgesetzt werden können. Der pauschale Verweis auf Rechtspositionen in internationalen Abkommen, die in der Gesetzesanlage aufgeführt sind, lässt keine rechtssichere Bestimmung von Ansprüchen zu, für die eine Prozessstandschaft zulässig ist. Außerdem muss deutlicher werden, dass jeder beliebige Verdacht eines Menschenrechtsverstoßes allein für etwaige Regressansprüche ausreicht, sondern dass zusätzlich ein konkreter Schaden für Leib und Leben nachgewiesen werden muss, der von einem Handeln des verpflichteten Unternehmens in Deutschland verursacht wurde.

e. Berichtspflichten

Nach § 10 Abs. 2, Abs. 4 SorgfPflG-E hat das Unternehmen jährlich einen Bericht über die Erfüllung der Sorgfaltspflichten im vergangenen Geschäftsjahr zu erstellen und auf der Internetseite kostenfrei öffentlich zugänglich zu machen. In diesem Kontext wäre eine gesetzliche Klarstellung wünschenswert, ob dieser Bericht Teil des Nachhaltigkeitsberichts von Unternehmen sein kann bzw. in Rahmen der nichtfinanziellen Berichterstattung nach dem CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz (BGBl. 2017 I, Seite 802) auch im Lagebericht mit enthalten sein kann. Eine redundante Berichterstattung scheint aus unserer Sicht nicht zielführend. Dies ist ggf. auch abhängig von der Frage, wie die zusätzliche Berichtseinreichung an das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle als zuständige Behörde nach § 12 Abs. 1 elektronisch erfolgen soll.

f. Überprüfung und Nachweis von Einhaltung der Sorgfaltspflichten

Die behördliche Überprüfung der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben bedarf eines enormen Kompetenzaufbaus. Die Behörde muss in der Lage sein, unterschiedlichste Lie-

Stellungnahme Gesetzentwurf für ein Sorgfaltspflichtengesetz

Seite 5|5

ferketten in all ihren Komplexitäten zu erfassen und zu bewerten. Aus dem Gesetzentwurf und der Kostenschätzung geht nicht hervor, wie die Behörde diese Expertise innerhalb von 1,5 Jahren aufbauen soll.

Sowohl bei der Erarbeitung der branchenübergreifenden als auch bei den geplanten branchenspezifischen Handreichungen sollten die Betroffenen beteiligt werden. Dies ermöglicht, bereits bestehende Standards und Initiativen zu berücksichtigen und branchenweit akzeptierte Standards zu vereinbaren, mit der eine breite Implementierung mit dem Ziel des geringstmöglichen Aufwands für die Unternehmen erreicht werden kann.

Bitkom ist überzeugt, dass eine Umsetzung von Sorgfaltspflichten durch digitale Werkzeugen erleichtert oder sogar erst ermöglicht werden kann. Die Bundesregierung und die zuständige Behörde sollten daher den Unternehmen über die in § 21 vorgesehenen branchenübergreifenden Handreichungen insbesondere Möglichkeiten zum Einsatz digitaler Technologien aufzeigen, um den neuen gesetzlichen Sorgfaltspflichten effizient nachkommen zu können. Sowohl bei der Erarbeitung der branchenübergreifenden als auch bei den geplanten branchenspezifischen Handreichungen sollten die Betroffenen beteiligt werden. Dies ermöglicht, bereits bestehende Standards und Initiativen zu berücksichtigen und branchenweit akzeptierte Standards zu vereinbaren, mit der eine breite Implementierung mit dem Ziel des geringstmöglichen Aufwands für die Unternehmen erreicht werden kann.

Bitkom vertritt mehr als 2.700 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 2.000 Direktmitglieder. Sie erzielen allein mit IT- und Telekommunikationsleistungen jährlich Umsätze von 190 Milliarden Euro, darunter Exporte in Höhe von 50 Milliarden Euro. Die Bitkom-Mitglieder beschäftigen in Deutschland mehr als 2 Millionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 80 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, jeweils 8 Prozent kommen aus Europa und den USA, 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem weltweit führenden Digitalstandort zu machen.