

Stellungnahme

Referentenentwurf zum Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten

Berlin, 01.03.2021



I. Allgemeine Anmerkungen

Der Handelsverband Deutschland (HDE) ist die Spitzenorganisation des deutschen Einzelhandels. Insgesamt erwirtschaften in Deutschland 300.000 Einzelhandelsunternehmen mit drei Millionen Beschäftigten an 450.000 Standorten einen Umsatz von rund 535 Milliarden Euro jährlich. Im Handelsverband Deutschland (HDE) sind Unternehmen aller Branchen, Größenklassen und Vertriebswege mit rund 100.000 Betriebsstätten organisiert. Sie stehen für rund 75 Prozent des Einzelhandelsumsatzes in Deutschland.

Für den Einzelhandel sind die verantwortungsvolle Gestaltung von Liefer- und Wertschöpfungsketten und Nachhaltigkeit zentrale gesellschaftliche Anliegen, die seit vielen Jahren umfangreich in operativen Prozessen der Handelsunternehmen integriert werden. Diese engagieren sich global und tragen aktiv zu höheren Sozial- und Umweltstandards, besserer Bildung und damit zu Wachstum und Wohlstand weltweit bei.

Um die systembedingten Herausforderungen in Bezug auf die Menschenrechte wirksam anzugehen, bedarf es daher eines einheitlichen internationalen Regelwerks, das allen Akteuren in den globalen Lieferketten zugutekommt. Ein Lieferkettengesetz auf nationaler Ebene halten wir nicht für geeignet, die globalen Lieferketten von Unternehmen fair zu regeln. Um eine Wirkung in den Produktionsländern zu erzielen und aus Gründen des Wettbewerbs, müsste eine Regelung mindestens auf EU-Ebene erfolgen und international harmonisiert werden. Dabei sollte sich eine solche Regulierung zwingend auf die menschenrechtlichen Aspekte fokussieren, so wie es die UN-Leitprinzipien formulieren. Wenn es das Ziel ist, die menschenrechtliche Situation entlang globaler Lieferketten wirklich nachhaltig zu verbessern, sind flankierende politische Maßnahmen unerlässlich, um z. B. das Ziel menschenwürdiger Arbeit durchzusetzen. In den Entwicklungs- und Schwellenländern arbeiten über 60% der Menschen im informellen Sektor. Die acht ILO-Kernarbeitsnormen, die zu den universellen Menschenrechten zählen, sind immer noch nicht überall ratifiziert, geschweige denn umgesetzt. Die Adressaten von Menschenrechten sind aber Staaten bzw. ihre staatlichen Institutionen vor Ort. Die internationale Gemeinschaft darf daher in ihren Anstrengungen nicht nachlassen, die Menschenrechte in der dortigen Arbeitswelt einzufordern und durchzusetzen. Eine Stärkung der internationalen und multilateralen Zusammenarbeit, gerade auch im Zuge einer intensiveren Entwicklungszusammenarbeit, ist zentral, denn 80 % der Arbeitnehmer vor Ort sind überhaupt nicht in globale Lieferketten integriert.

Erst mit einer marktkonformen, mindestens europaweiten Regelung entsteht das nötige Level-Playing Field, das verbindliche und faire Rahmenbedingungen und gleiche Wettbewerbsvoraussetzungen für alle (europäischen sowie außereuropäischen) Marktteilnehmer schafft. Durch einen einheitlichen europäischen Gesetzesrahmen sollten nationale Regelungen obsolet werden („Sunset-Regel“).

II. Anmerkungen zum Gesetz



Anders als im Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) und im Koalitionsvertrag vorgesehen, umfasst dieser Gesetzentwurf neben menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten auch umfassende unternehmerische Sorgfaltspflichten mit umweltbezogenen und sozialen Belangen. Dies geht über den Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte hinaus und wird den Aufwand für die Unternehmen deutlich erhöhen. Wir erwarten, dass die Unternehmen gemäß der *One in, one out*-Regel an anderer Stelle in gleicher Höhe entlastet werden.

Für einen ordnungsrechtlichen Rahmen von komplexen Lieferketten bedarf es einer klaren Beschreibung der Verantwortung der Unternehmen. Von Unternehmen darf nur verlangt werden, was mit Blick auf ihre Möglichkeiten der Einflussnahme angemessen ist. Sorgfaltspflichten zur Beachtung von Menschenrechten sollten deshalb auf die erste Ebene (direkte Zulieferer) beschränkt sein.

Die zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffe müssen weiter konkretisiert werden, ohne dabei die notwendige Flexibilität der Unternehmen zur Umsetzung der Sorgfaltspflichten zu untergraben. Die begleitenden bzw. konkretisierenden Rechtsverordnungen und Handreichungen müssen insoweit zu weiteren Klarstellungen und Erleichterungen für die Unternehmen führen, keinesfalls aber zusätzliche Anforderungen begründen. Wir erwarten, dass die Arbeitgeber- und Branchenverbände frühzeitig und intensiv am Entwurf der Verordnungen und Handreichungen in entsprechender Anwendung des § 47 GGO eingebunden werden.

In Deutschland besteht ein differenziertes System arbeitsrechtlicher und sozialpolitischer Regelungen, deren Grundfeste durch die hier geplanten Regelungen empfindlich berührt werden. Der zusätzliche Aufwand, der durch die Erfassung des eigenen Geschäftsbereichs, insbesondere von inländischen Betriebsstätten entsteht, steht in keinem Verhältnis zur tatsächlichen Menschenrechtssituation in Deutschland bzw. in der EU. Die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland enthält eine Vielzahl von Normen, die den Schutz der Menschenrechte zum zentralen Inhalt haben. Sie sind für alle Unternehmen verbindlich. Das Grundgesetz und internationale sowie regionale Menschenrechtskonventionen verpflichten die Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung in Deutschland zu Achtung, Schutz und Gewährleistung der Grund- und Menschenrechte. Dementsprechend ist der allgemeine Schutzstand der Menschenrechte im einfachen Recht – so auch in den hier relevanten Bereichen Arbeits-, Sozial-, Wirtschafts-, Gesellschafts- und Zivilrecht – in Deutschland sehr gut ausgeprägt. Angesichts der erheblichen Intensität des Eingriffs in die Organisations- und Entscheidungsstrukturen der Unternehmen durch das Gesetz, sollte sich der Anwendungsbereich nur auf die unmittelbaren Zulieferer mit Auslandsbezug beschränken. Darüber hinaus enthalten die Pflichten eine Vielzahl an unbestimmten Rechtsbegriffen, was angesichts der weitreichenden Sanktionen bei bereits (einfach) fahrlässig begangenen Verstößen besonders kritisch ist.

Das Inkrafttreten des Gesetzes bereits zum 1.1.2023 ist viel zu knapp bemessen und wird sowohl die zuständige Behörde als auch die Unternehmen vor Herausforderungen stellen. Eine Verlängerung des Geltungsbereichs um ein bis zwei Jahren ist vor dem Hintergrund der Covid-19 Pandemie zwingend erforderlich. Wir erwarten, dass die Regierungskoalition Ihr Belastungsmoratorium vom letzten Jahr ernst nimmt.



Wettbewerbsnachteile deutscher Unternehmen durch das Gesetz müssen ausgeräumt werden. Es ist nicht vermittelbar, warum Unternehmen ohne Hauptniederlassung/-verwaltung oder Sitz in Deutschland, trotz intensiver geschäftlicher Aktivität auf dem deutschen Markt vom Anwendungsbereich ausgeschlossen werden. Gleiches gilt für Unternehmen aus Europa und Drittstaaten, die ihre Waren über Plattformen vertreiben.

Mit der Verabschiedung des nationalen Gesetzes wird eine internationale, zumindest europäische Regulierung zur Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen unabdingbar. Wir erwarten daher, dass sich die Bundesregierung auf EU-Ebene für eine Regulierung einsetzt, deren Blaupause das nationale Gesetz darstellt und weitergehenden Anforderungen und sonstigen Erweiterungsbestrebungen eine klare Absage erteilt.

Der Anwendungsbereich der Prozessstandschaft, insbesondere die Missbrauchsgefahr, muss weiter eingegrenzt werden. Es muss ausgeschlossen werden, dass das neue prozessuale Instrument zur Durchsetzung politisch motivierter Interessen missbraucht wird. Menschenrechtsbezogene Klageverfahren vor deutschen Gerichten und deren mediale Begleitung stellen ein erhebliches Reputationsrisiko und einen enormen Aufwand für die Unternehmen dar.

Der Gesetzgeber regelt hier zwar die Erwartungshaltung an die Unternehmen, es fehlen aber jegliche Verantwortungsbeiträge der Bundesregierung. Wir brauchen ein Bekenntnis, dass die deutschen Botschaften Unternehmen in menschenrechtlichen Risikogebieten unterstützen. Nur so werden die Unternehmen in die Lage versetzt, Menschenrechtsrisiken in angemessener Form zu ermitteln.

Insgesamt ist der Entwurf viel zu unbestimmt und führt durch die zahllosen unbestimmten Rechtsbegriffe zu erheblichen Auslegungs- und Anwendungsfragen im nationalen Arbeitsrecht. Es führt auch zu erheblicher neuer Bürokratie, die in der aktuellen Pandemie-Lage vollkommen deplatziert ist. Eine nationale Anwendung ist inakzeptabel, zumal auch auf europäischer Ebene eine vergleichbare Gesetzesinitiative läuft. Im schlimmsten Fall müsste in wenigen Jahren erneut eine Anpassung des Gesetzes vollzogen werden, was für die Unternehmen zu einem doppelten Aufwand führen würde. Das ist im Ergebnis unverhältnismäßig und auch nicht mehr nachvollziehbar.

III. Zu den geplanten Regelungen im Einzelnen

Artikel 1 Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten	
Vorschrift	
Anmerkung/Bewertung	
§ 1	Anwendungsbereich
	<ul style="list-style-type: none">• Bestimmung verpflichtet alle Unternehmen ab dem 1.1.23, die ihre Hauptverwaltung, Hauptniederlassung oder Sitz in Deutschland haben und die konzernweit mehr als 3.000 Arbeitnehmer (AN) beschäftigen• Hierzu zählen auch Leiharbeiter, die länger als sechs Monate im Konzern tätig sind



		<ul style="list-style-type: none"> • Ab dem 01.01.2024 wird der Arbeitnehmerschwellenwert auf 1.000 herabgesetzt • Bei verbundenen Unternehmen werden die Arbeitnehmer sämtlicher konzernangehöriger Gesellschaften bei der Berechnung Arbeitnehmerschwelle der Konzernmutter berücksichtigt
§ 1 Abs. 1	<ul style="list-style-type: none"> - AN-Schwelle und deren Berechnung - Übergangsfristen 	<ul style="list-style-type: none"> • Analog zum französischen Sorgfaltspflichtengesetz („Loi relative au devoir de vigilance“) sollte der Schwellenwert 5000 Beschäftigte im Inland und 10 000 im Ausland betragen. Ein Jahr später sollte der vorgesehene Schwellenwert auf 2000 im Inland Beschäftigte abgesenkt werden (Vgl. §1 Abs.1 MitbestG) • Die Einschränkung des Anwendungsbereichs auf Unternehmen mit Hauptverwaltung/-Niederlassung oder Sitz in D. stellt einen Wettbewerbsnachteil deutscher Unternehmen insbesondere gegenüber solchen ausländischen Unternehmen dar, die keine Hauptverwaltung/-niederlassung oder keinen Sitz in D. haben (sondern z.B. nur Filialen und andere (Nicht-)Niederlassung/en), jedoch gleichermaßen bzw. im gleichen Umfang auf dem deutschen Markt aktiv sind • Es sollten daher von diesem Gesetz alle in Deutschland geschäftstätigen Unternehmen erfasst sein sowie alle Unternehmen, die mindestens zweimal jährlich Waren oder Dienstleistungen an Endverbraucher in Deutschland liefern bzw. erbringen, unabhängig davon, ob es sich bei dem jeweiligen Endverbraucher um ein Unternehmen oder einen Verbraucher handelt. Der Anwendungsbereich sollte ebenfalls europäische und außereuropäische Unternehmen einschließen, die ihre Waren über Plattformen innerhalb Deutschlands anbieten und verkaufen • Gesetz soll bereits ab 1.1.23 bzw. 1.1.24 gelten. Ausgehend von einer Gesetzesverabschiedung im Sommer 2021 werden den Unternehmen damit gerade einmal 1,5 Jahre (bzw. 2,5 Jahre) zur Umsetzung der Vorgaben eingeräumt. Diese Übergangsfristen sind viel zu kurz bemessen. Sie sollten daher mindestens um ein bis zwei Jahre verlängert werden, Begründung: <ul style="list-style-type: none"> - Aufbau/Anpassung bestehender Compliance- bzw. Systeme bedarf realistischer Weise mehrere Jahre. Dies gilt umso mehr auch vor dem Hintergrund, dass die Anforderungen entlang den Lieferketten weitergereicht werden und somit mittelbar auch KMU erfassen werden. - Gleiches gilt im Übrigen auch für das BAFA, das ebenfalls entsprechende Strukturen aufbauen muss, einschl. Einstellung und Schulung von Personal. - Ferner ist davon auszugehen, dass die begleitenden/konkretisierenden Rechtsverordnungen mindestens mehrere Monate bis sogar Jahre brauchen werden, vgl. etwa Erfahrungswerte aus Brancheninitiativen, NAP-Prozess etc.) - Der Koalitionsausschuss sollte sich an sein Belastungsmoratorium halten
§ 1 Abs. 2	<ul style="list-style-type: none"> - Leiharbeitnehmer 	<ul style="list-style-type: none"> • Berücksichtigung steht im Wertungswiderspruch zum Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (ÄUG) (= Höchstdauer 18 Monate) bzw. zu den tarifvertraglich abweichenden Höchstdauergrenzen (z.T. bis zu 48 Monate)



		<ul style="list-style-type: none"> Außerdem wäre eine Klarstellung wünschenswert, wonach sich die Berechnung auf den jeweiligen Leiharbeitnehmer bezieht (kein Arbeitsplatzbezug).
§ 2	Begriffsbestimmungen	<p>Die Regelung enthält die für die nachfolgenden Vorschriften maßgeblichen Begriffsbestimmungen wie „Lieferkette“, „eigener Geschäftsbereich“, „unmittelbarer/mittelbarer Zulieferer“, „Menschenrechte“, „geschützte Rechtspositionen“, „umweltbezogene Pflichten“</p> <p>Die von diesem Gesetz geschützten Menschenrechte und Rechtspositionen ergeben sich aus einer abschließenden Liste internationaler Abkommen in der Anlage zu diesem Gesetz. Diese enthält vorrangig die zentralen Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO). Daneben werden der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte 1966 (IPbpR) und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte 1966 (IPwskR) aufgelistet. Darüber hinaus gibt es zwei umweltbezogene Abkommen zu den gesundheitsgefährdenden Stoffen Quecksilber (Minamata-Übereinkommen) sowie persistente organische Schadstoffe (POPs-Übereinkommen).</p>
§ 2 Abs. 2 Nr. 6	- Streikrecht	<ul style="list-style-type: none"> Ein Streikrecht muss in Übereinstimmung mit den nationalen Regelungen/ Vorschriften stehen Das Recht auf Kollektivverhandlungen muss sich auch auf Arbeitgeber beziehen (Koalitionsrecht)
§ 2 Abs. 2 Nr. 7	- Ungleichbehandlung	<ul style="list-style-type: none"> In 2 Abs. 2 Nr. 7 wird letztlich ein neues umfassendes und nicht abschließendes („etwa“) Verbot der „Ungleichbehandlung in Beschäftigung“ normiert. Die Beispiele weichen dabei erheblich von den erfassten Benachteiligungen nach dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz im AGG ab, so wird im Entwurf u.a. auch erstmals eine Ungleichbehandlung auf Grund von sozialer Herkunft erfasst. Aufgrund diverser strenger nationaler Regelungen hierzulande zum Schutz vor Diskriminierungen im Beschäftigungsverhältnis (u.a. AGG, EntgelttransparenzG) sorgt diese Regelung für erhebliche neue Rechtsunsicherheiten bei der Anwendung. Zudem wird deutlich, dass diese Regelung nicht im Kontext der umfassenden deutschen Schutzvorschriften erdacht wurde. Die Anwendbarkeit dieser Regelung ist daher zumindest in Deutschland insgesamt zu streichen.
§ 2 Abs. 2 Nr. 8	□ angemessener Lohn	<p>Die Regelung in § 2 Nr. 8 des Entwurfs ist in dieser Form nicht mit der nationalen Rechtsordnung in Einklang zu bringen und daher zwingend zu streichen oder zumindest auf den gesetzlichen Mindestlohn zu begrenzen. In Deutschland entscheidet eine unabhängige Mindestlohnkommission alle zwei Jahre (§ 9 Abs. 2 MiLoG) im Rahmen einer Gesamtabwägung über die Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns. Dabei orientiert sich die Mindestlohnkommission nachlaufend an der Tarifentwicklung. Darüber hinaus gibt es in Deutschland bereits seit vielen Jahren eine gefestigte Rechtsprechung, um sog. „Lohnwucher“ zu verhindern. Nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (BAG, Urt. v. 22.04.2009 - 5 AZR 436/08) liegt ein auffälliges Missverhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung im Sinne</p>



		<p>von § 138 Abs. 2 BGB in der Regel vor, wenn die Arbeitsvergütung nicht einmal zwei Drittel eines in der betreffenden Branche und Wirtschaftsregion üblicherweise gezahlten Tariflohns erreicht. Es gibt in Deutschland daher zwar einen rechtmäßigen aber bislang keinen „angemessenen Lohn“. Letzterer geht weit darüber hinaus und ist viel zu unbestimmt und in Verbindung mit einem direkten und ebenfalls neuen Gewerkschaftsklagerecht nach § 11 des Entwurfs mit außergewöhnlichen Rechtsunsicherheiten verbunden. Eine solche Regelung würde das Prinzip der Lohnfindung in Deutschland nachhaltig verändern und auch die gesetzlich garantierte Unabhängigkeit der Mindestlohnkommission unterlaufen.</p>
§ 2 Abs. 2 Nr. 9	<ul style="list-style-type: none"> - Umweltschäden - Zugang zu sauberen Sanitäranlagen und Trinkwasser 	<ul style="list-style-type: none"> • Nr. 9 beinhaltet für Unternehmen unbeherrschbare Risiken und sollte gestrichen werden • Mehr als 55% der Weltbevölkerung fehlen saubere Sanitäranlagen; 2,2 Millionen Menschen haben alleine in Afrika keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser
§ 2 Abs. 2 Nr. 12	<ul style="list-style-type: none"> - Verbot eines Tuns oder pflichtwidriges Unterlassens 	<ul style="list-style-type: none"> • Bei § 2 Abs. 2 Nr. 12 des Entwurfs handelt es sich um eine allgemeine „Auffangklausel“, die keinen Katalog enthält, sondern selbst lediglich auf in der Anlage des Entwurfs aufgelistete Übereinkommen verweist. Bei diesen Übereinkommen handelt es sich um internationale Verträge zwischen Staaten. Aus diesen Verträgen direkte Pflichten für Arbeitgeber bzw. für Unternehmen abzuleiten widerspricht dem Prinzip derartiger Abkommen. Die sich daraus ergebenden Regelungen sind in großen Teilen für eine direkte Anwendung auf bzw. eine direkte Einhaltung durch Arbeitgeber bzw. Unternehmen ungeeignet. Zudem droht an zahlreichen Stellen eine Kollision mit nationalem Recht. Diese Regelung ist daher ebenfalls zu streichen.
§ 2 Abs. 3	<ul style="list-style-type: none"> - Umweltbezogene Pflichten 	<ul style="list-style-type: none"> • Gehen über die Anforderungen der UN-Leitprinzipien Wirtschaft und Menschenrechte und des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) hinaus • Umweltbezogene Prüfpflichten sollten gestrichen werden
§ 2 Abs. 5 Abs. 6	<ul style="list-style-type: none"> - Eigener Geschäftsbereich 	<ul style="list-style-type: none"> • Geht über den NAP sowie über in Deutschland etablierte Risikomanagement-Prozesse hinaus • Die Einbeziehung des eigenen Geschäftsbetriebs würde daher die Komplexität und den Aufwand der Unternehmen erheblich erhöhen • Deutschland hat bereits eine der höchsten Menschenrechts- und Umweltstandards weltweit; eine Ausweitung auf den eigenen Geschäftsbetrieb daher nicht nötig, vgl. etwa NAP: • „Die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland enthält eine Vielzahl von Normen, die den Schutz der Menschenrechte zum zentralen Inhalt haben. Sie sind für alle Unternehmen verbindlich. (...) Das Grundgesetz und internationale sowie regionale Menschenrechtskonventionen verpflichten die Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung in Deutschland zu Achtung, Schutz und Gewährleistung der Grund- und Menschenrechte. Dementsprechend ist der allgemeine Schutzstand der Menschenrechte im einfachen Recht – so auch in den hier relevanten Bereichen Arbeits-, Sozial-, Wirtschafts-,



		<p>Gesellschafts- und Zivilrecht – in Deutschland sehr gut ausgeprägt.</p> <ul style="list-style-type: none"> Die Bestimmung darf sich nur auf die direkten Lieferanten beziehen
§ 3	Sorgfaltspflichten	<ul style="list-style-type: none"> Die von den Unternehmen geforderten Sorgfaltspflichten sind in §§ 3 bis 10 Ref-E enthalten und <ul style="list-style-type: none"> beziehen sich auf die „Lieferkette“ iSd § 2 Abs.12 Nr. 5 und umfassen ein Risikomanagement, eine Risikoanalyse, Präventions- und Abhilfemaßnahmen, die Unterhalten eines Beschwerde-/Hinweisgebersystems sowie Dokumentations- und Berichtspflichten Diese Vorschrift steht im Gegensatz zur angekündigten Beschränkung der Sorgfaltspflichten auf die unmittelbaren Zulieferer bzw. Vertragspartner Insbesondere im Hinblick auf den mittelbaren Zulieferer, der eigentlich nur in bestimmten „anlassbezogenen“ Fällen erfasst werden sollte, sind Umfang und Anwendungsbereich der Sorgfaltspflichten weit gefasst Es müssten alle Sorgfaltspflichten von §§ 3 bis 10 auf die direkten Zulieferer beschränkt werden, es sei denn, es liegt substantiierte Kenntnis einer Rechtsverletzung oder drohenden Rechtsverletzung vor Im Sinne eines risikobasierten Ansatzes und aufgrund der hohen Sozialstandards in der EU und deren Kontrolle und Durchsetzung durch europäische, nationale und regionale Behörden, müssen sämtliche Sorgfaltspflichten auf unmittelbare Zulieferer außerhalb der EU beschränkt werden. Dieser Ansatz hat sich auch in der Konfliktmineralien-Verordnung (EU) 2017/821 bewährt Ferner werden nicht nur Lieferketten mit Auslandsbezug, sondern auch rein inländische Sachverhalte erfasst (eigener Geschäftsbetrieb, inländische Lieferketten bzw. Vertragspartner). Dies geht über die NAP-Anforderungen hinaus Umweltbezogene Sorgfaltspflichten müssen gestrichen werden Definition von „Angemessenheit“ erforderlich Handelsunternehmen haben einen Nachteil gegenüber multinationalen Konzernen mit vertikaler Integration (Erzeugung, Veredelung, Absatz), da diese über einen entsprechenden Konzentrations- und Struktureinfluss verfügen
§ 4	Risikomanagement	
§ 4	- Grundsätze zur Einführung und Umsetzung eines Risikomanagements	<ul style="list-style-type: none"> Erfassung des eigenen Geschäftsbereichs und des mittelbaren Zulieferers geht zu weit. Eine Beschränkung auf die unmittelbaren Zulieferer bzw. Vertragspartner erfolgt hier ausdrücklich nicht Daher muss auch § 4 auf die unmittelbaren Zulieferer beschränkt werden Vgl. zur Rückverfolgung im Lebensmittelrecht EU-Basisverordnung (VO (EG) Nr. 178/2002) Das Konzept der Stufenverantwortung schließt auch mit ein, dass ein Händler als Inverkehrbringer zwingend lediglich für Eigenmarken Verantwortung übernehmen kann und sich eine



		<p>solche keineswegs allein wegen ihres Vertriebs auf Markenprodukte erstreckt</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fehlende Risiko-Rohstoffeingrenzung bzw. -priorisierung, fehlende Kettentransparenz (verschiedene Lieferwege pro Rohstoff) und fehlender Themenfokus (Menschenrechte) führt zu "unendlichen Prüfungsvorgängen" • Viele unbestimmte Rechtsbegriffe wie „Vorbeugung“, „Minimierung“, „verursacht“ bzw. „dazu beigetragen“ (Welcher Kausalitätsmaßstab soll gelten?), „betroffen sein können“, benötigen weiterer Konkretisierung, da andernfalls Rechtsunsicherheit droht • Bei den Sorgfaltspflichten geht es um eine Bemühens- und keine Erfolgspflicht.
§ 4 Abs. 4	<ul style="list-style-type: none"> – Interessen der Beschäftigten – Von der wirtschaftlichen Tätigkeit Betroffene 	<ul style="list-style-type: none"> • Die Definitionen von „Beschäftigten“ sowie der „wirtschaftlichen Tätigkeit“ sind in der Rechtsbegründung weit gefasst • Geschützt werden sollen auch juristische Personen, Personenvereinigungen und Gewerkschaften • Unternehmen brauchen die Flexibilität, selbst zu bestimmen, welche der Stakeholderinteressen sie in Übereinstimmung mit ihrer Tätigkeit, Struktur, Art und Größe berücksichtigen • Vgl. UNGP LP 18
§ 5	Risikoanalyse	
§ 5 Abs. 4	<ul style="list-style-type: none"> – Anwendung der Risikoanalyse 	<ul style="list-style-type: none"> • „Anlassbezogen“ und „bei wesentlichen Änderungen“ zu unbestimmt • Anforderungskriterien für eine Risikoanalyse müssen festgelegt werden • Bußgeldbewährt sind laut § 24 Nr. 8 auch „unvollständige“ oder „nicht richtige“ Risikoanalysen • Verfahren der Risikoanalyse sollte nach den Anforderungen der OECD-Guidance for Responsible Business Conduct erfolgen
§ 6	Grundsatzzerklärung und Präventivmaßnahmen	
§ 6 Abs. 2	<ul style="list-style-type: none"> – Grundsatzzerklärung – Menschenrechtstrategie 	<ul style="list-style-type: none"> • Der Unterschied zwischen „Grundsatzzerklärung“ und „Menschenrechtsstrategie des Unternehmens“ wird weder durch den Gesetzeswortlaut noch die Begründung deutlich
§ 6 Abs. 3	<ul style="list-style-type: none"> – Eigener Geschäftsbereich 	<ul style="list-style-type: none"> • Wie tiefgehend diese Analyse gehen soll, fällt wieder unter den unbestimmten Rechtsbegriff der „Angemessenheit“ • „Angemessenheit“ muss definiert werden • Im eigenen Geschäftsbereich sollte keine Risikoanalyse durchgeführt werden müssen
§ 6 Abs. 5	<ul style="list-style-type: none"> – Wirksamkeitskontrolle 	<ul style="list-style-type: none"> • Eine einmalige Überprüfung der Präventionsmaßnahmen ist ausreichend



		<ul style="list-style-type: none"> • Eine anlassbezogene Überprüfung sollte ins Ermessen der Unternehmen gestellt werden
§ 7	Abhilfemaßnahmen	
§ 7 Abs. 1	– Anwendungsbereich	<ul style="list-style-type: none"> • Die Regelung sollte nicht den eigenen Geschäftsbereich erfassen • „Angemessenheit“ muss definiert werden
§ 7 Abs. 2 Nr. 2	– Zusammenschluss von Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> • Der Zusammenschluss mit anderen Unternehmen, um die Einflussmöglichkeit auf den Verursacher zu erhöhen, halten wir nicht mit dem Kartellrecht vereinbar
§ 7 Abs. 3	– Abbruch der Geschäftsbeziehungen	<ul style="list-style-type: none"> • Auch wenn es hier als „ultima ratio“ definiert ist, wird es in der Praxis bei menschenrechtlichen Verstößen z. Bsp. in China für Unternehmen keinen anderen Ausweg geben • Hier muss für betroffene Unternehmen eine Ausnahmeregelung vorgesehen werden oder die Aufnahme einer Öffnungsklausel, die eine Ausnahme von einer etwaigen Kündigungspflicht aus übergeordneten Gründen vorsieht (Gesichtspunkte: Gewährleistung Versorgungssicherheit – Risiko der Kündigung öffentlicher Aufträge durch Unternehmen) • Es muss die Aufnahme einer Klarstellung erfolgen, wer die Bewertung einer schwerwiegenden Menschenrechtsverletzung vornimmt.
§ 8	Beschwerdemaßnahmen	
§ 8 Abs. 1	– Einrichtung	<ul style="list-style-type: none"> • Wie ein Unternehmen, angesichts globaler Lieferketten und des unüberschaubaren Personenkreises, dem das Beschwerde-/Hinweisgebersystem offenstehen muss, eine solche praktische Unterstützung bieten kann, bleibt unbeantwortet
§ 8 Abs. 3	– Beauftragte Person	<ul style="list-style-type: none"> • Konkretisierung der „beauftragten Person, die unparteiisches Handeln sicherstellen soll“ • Muss das eine externe Person sein?
§ 9	Mittelbare Zulieferer	
§ 9 Abs. 4		<ul style="list-style-type: none"> • Wir sehen die Verordnungsermächtigung in § 9 Abs. 4 äußerst kritisch • Es ist mit dem Gebot der Normklarheit nicht zu vereinbaren, dass hier noch erhebliche weitere Pflichten gegenüber mittelbaren Zulieferern per Verordnung hinzukommen könnten • Diese entscheidende Regelung in § 9, die die gesamte Lieferkette betrifft, sollte nicht im Wege der reinen Verwaltungsermächtigung nach Belieben abgewandelt und vertieft werden können • Die Verordnungsermächtigung sollte daher gestrichen werden • <i>Hilfsweise</i>: Aufgrund der fehlenden direkten Vertragsbeziehungen dürfte es für die „Zurechnung“ an die Unternehmen und für die damit einhergehenden Verpflichtungen ein besonderes Begründungserfordernis geben



§ 10	Dokumentations- und Berichtspflicht	
§ 10 Abs. 2	– Anforderungskriterien	<ul style="list-style-type: none"> • Um die Unternehmen vor unnötiger Bürokratie zu schützen, sollte die vorgesehenen Dokumentations- und Berichtspflichten keinen neuen, gesonderten Bericht erfordern, sondern auch als Teil des Nachhaltigkeitsberichts oder sonst im Rahmen der nichtfinanziellen Erklärung nach dem CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz erfüllt werden können • Dies müsste ausdrücklich im Gesetzestext klargestellt werden
§ 10 Abs. 4	– Berichtseinreichung	<ul style="list-style-type: none"> • Je nach Inkrafttreten des Gesetzes, verschiebt sich auch die Berichtsabgabe um ein Jahr • Vgl. Anmerkungen zu § 1 Abs. 1 Übergangsfristen • Wenn das Gesetz am 1.1.24 in Kraft tritt, folgt der Bericht spätestens im April 2025
§ 11	Besondere Prozessstandschaft	
§ 11 Abs. 1	– Ermächtigung	<ul style="list-style-type: none"> • Es handelt sich um ein neue besondere Prozessstandschaft für Gewerkschaften. Diese Regelung ist insbesondere in der Kombination mit dem umfassenden und weitestgehend unbestimmten Rechkatalog gemäß § 2 Absatz 1 des Entwurfs auch im nationalen Kontext sehr kritisch zu bewerten. Hier bedarf es in im internationalen Kontext zumindest einer ausdrücklichen Begrenzung auf die Rechtsgüter „Leib oder Leben“ im Gesetzestext. In Deutschland besteht auch keine Notwendigkeit für diese Regelung, da Rechtsberatung und ggf. auch Wahrnehmung von Arbeitnehmerrechten durch die Gewerkschaften hier jederzeit gewährleistet ist.
§ 11 Abs. 2	– NGOs	<ul style="list-style-type: none"> • Die Regelung beinhaltet eine ungerechtfertigte Privilegierung von NGOs • Es braucht Bewertungskriterien, wer eine NGO ist • Es braucht eine Missbrauchschutz-Klausel
§ 12	Einreichung des Berichts	
§ 12 Abs. 1	– Format	Bericht muss in deutscher oder englischer Sprache und elektronischer Form eingereicht werden können
§ 13	Behördliche Berichtsprüfung	
§ 13 Abs. 3	– Rechtsverordnung	<ul style="list-style-type: none"> • Äußerst kritisch ist hier, dass das zentrale Verfahren der Berichtsprüfung nach § 13 Abs. 3 erst noch durch eine Rechtsverordnung festgelegt werden sollen, zumal diese



		<p>Prüfungen und Kontrollen als Ausgangspunkt für den langen Katalog an behördlichen Sanktionsmaßnahmen dient. Dies ist ein klarer Verstoß gegen das Gebot der Normklarheit: Denn hier soll ein Gesetz verabschiedet werden, dass die näheren Tatbestände für die vorgesehenen umfangreichen Sanktionsmaßnahmen, insbesondere die als Ordnungswidrigkeit eingestuften Verstöße, dem Verordnungsgeber überlässt Da im Gesetzestext bei</p> <ul style="list-style-type: none">nahezu jeder geforderten Unternehmenshandlung der unbestimmte Rechtsbegriff „angemessen“ beigefügt wurde, ist die Überprüfbarkeit bzw. der Ermessensspielraum der zuständigen Behörde absolut entscheidendAus diesem Grund müssen die Punkte detailliert im Gesetzestext festgelegt werden und seine demokratische Legitimierung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erfahren
§ 14	Behördliches Tätigwerden	
§ 14 Abs. 2	– Risikobasierte Kontrolle	<ul style="list-style-type: none">Das Verfahren der risikobasierten Kontrolle nach § 14 Abs. 2 soll erst noch durch eine Rechtsverordnung festgelegt werdenDies ist ein klarer Verstoß gegen das Gebot der NormklarheitHier soll ein Gesetz verabschiedet werden, dass die näheren Tatbestände für die vorgesehenen umfangreichen Sanktionsmaßnahmen, insbesondere die als Ordnungswidrigkeit eingestuften Verstöße, dem Verordnungsgeber überlässt
§ 16	Betretensrechte	
§ 16 Abs. 1		<ul style="list-style-type: none">Im Hinblick auf die Betretensrechte bleibt unklar, welche konkreten Eingriffe in ihre Eigentumsrechte die Unternehmen zu akzeptieren habenUnklar bleibt, ob Betriebsgrundstücke und Geschäftsräume im eigenen Geschäftsbereich der betroffenen Unternehmen gemeint sind, oder auch die beim unmittelbaren Zulieferer oder ob die Rechte auch im Ausland geltenDer Kompetenz- und Wirkungsrahmen muss daher dringend im Gesetzestext konkretisiert werdenOhne Konkretisierung und Beschränkung des Wortlauts bestehen auch hinsichtlich § 16 Ref-E verfassungsrechtliche Bedenken, insbesondere hinsichtlich des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsräumen nach dem Grundgesetz.
§ 16 Abs. 2		<ul style="list-style-type: none">Die Reichweite der Einsichtsrechte nach § 17 Nr. 2 BMAS-E und ihr Verhältnis zu den von besonderen Berufsgeheimnisrechten geschützten Dokumenten, z. B. rechtsanwaltlicher Korrespondenz, muss präzisiert werden
§ 20	Handreichungen	<ul style="list-style-type: none">Die branchenübergreifenden oder branchenspezifischen Informationen, Hilfestellungen oder Empfehlungen zur Einhaltung dieses Gesetzes sollten mit ausreichend Zeit vor dem Inkrafttreten des SorgfaltspflichtenG vorliegen, damit den Unternehmen



		<p>ausreichend Zeit bleibt, um sich mit den neuen Vorgaben vertraut zu machen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Auch auf die in den verschiedenen etablierten Brancheninitiativen gemeinsam entwickelten Leitfäden sollte dabei zurückgegriffen werden können • Zumindest muss darauf geachtet werden, dass die Handreichungen kongruente Anforderungen enthalten und im besten Fall zu bestehenden (internationalen) Handlungshilfen referenzieren
§ 21	Rechenschaftsbericht	
§ 21 Abs. 2	– Bafa-Bericht	<ul style="list-style-type: none"> • Es ist wichtig, dass die datenschutzrechtlichen Anforderungen beachtet werden sowie ausgewogen und sachlich berichtet wird • Ein „blaming and shaming“ sollte unbedingt vermieden werden
§ 22	Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge	
§ 22 Abs. 1 S. 2		<ul style="list-style-type: none"> • Kein zwingender Ausschluss von Unternehmen von öffentlichen Auftragsvergaben • Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) sieht bereits abschließende Möglichkeiten zum Ausschluss von Vergaben vor. • Mehr Regelung ist nicht erforderlich
§ 23	Zwangsgelder	<ul style="list-style-type: none"> • Die Erhöhung der Beträge für die Zwangsgelder ist nicht gerechtfertigt, vor allem im Hinblick auf finanzschwächere und kleinere Unternehmen • Hier sollte der Höchstbetrag des § 11 Absatz 3 des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes (25.000 EUR) als absolute Obergrenze nicht überschritten werden
§ 24	Bußgelder	
§ 24 Abs. 1 Nr. 1- 16	– Sanktionsbewehrte Pflichten	<ul style="list-style-type: none"> • Angesichts der Unbestimmtheit der Pflichten des Ref-E ist die Sanktionierung lediglich aufgrund eines Fahrlässigkeitsvorwurfes unverhältnismäßig • Denn die zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffe der sanktionsbewehrten Pflichten des Ref-E dürften nicht dem strafrechtlichen Bestimmtheitsgebot des Art 103 Abs. 2 GG genügen, so dass für die Unternehmen nicht vorsehbar ist, welchen Anforderungen die Erfüllung der sanktionsbewehrten Pflichten des Ref-E genügen muss, damit kein fahrlässiger Verstoß gegen sie in Betracht kommt. • Beispielhaft ist insofern die Sanktionierung (§ 24 Abs. 1 Nr. 2 Var. 2 bis 7 Ref-E) für fahrlässige, nicht richtige, nicht vollständige oder nicht rechtzeitige – in Bezug auf anlassbezogene Risikoanalysen (§ 6 Abs. 4 BMAS-E) – Durchführung der Risikoanalyse zu nennen



		<ul style="list-style-type: none">• Dies gilt insbesondere im Hinblick auf Risikoanalysen zu mittelbaren Zulieferern
§ 25 Abs. 2		Ebenfalls sollte es im Ermessen der Behörde liegen, an Stelle von Geldbußen, Maßnahmen nach § 16 zu verhängen
§ 25 Abs. 3	- Höhe der Bußgelder	<ul style="list-style-type: none">• Die Bußgeldbemessung sollte sich nicht am Jahresumsatz des Unternehmens orientieren