

Referentenentwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten

Berlin, 1. März 2021

Vorbemerkung

Der Gesamtverband der deutschen Textil- und Modeindustrie (textil+mode) hält die Einführung eines rein nationalen Lieferkettengesetzes noch immer für den falschen Weg, um eine echte und spürbare Verbesserung der Menschenrechtssituation in den internationalen Lieferketten zu erreichen. Das vorliegende Gesetz wird deutsche Unternehmen und damit gerade diejenigen Betriebe belasten, die für hohe Umwelt- und Sozialstandards stehen und die sich bereits in vielen Bereichen intensiv freiwillig engagieren und damit zu einer nachhaltigen Verbesserung der Lebens- und Arbeitssituation der Menschen in den Produktionsländern beitragen. In Anbetracht der pandemiebedingten Wirtschaftslage kommt das Gesetz auch zur Unzeit.

Es ist zudem sehr bedenklich, weshalb bei einem so wichtigen Gesetzgebungsverfahren den Verbänden eine Frist von weniger als sieben Stunden zur Stellungnahme eingeräumt wird. Es drängt sich die Vermutung auf, dass die vorliegende Verbändeanhörung ein reines pro forma-Verfahren ist; dies spräche dann für einen fehlenden Respekt gegenüber unserer pluralistischen Demokratie.

Angesichts der kurzen Fristsetzung fällt unsere Stellung entsprechend kurz aus:

- Statt menschenrechtliche Sorgfaltspflichten zu adressieren, führt das Gesetz umfassende unternehmerische Sorgfaltspflichten mit umweltbezogenen und sozialen Belangen für die gesamte Lieferkette ein, einschließlich der eigenen Geschäftsbetriebe und mittelbaren Zulieferer. Dieser weite Anwendungsbereich geht weit über die Anforderungen des Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte hinaus und bedeutet einen unverhältnismäßigen Aufwand für die Unternehmen. Die Verantwortung und Pflichten der Unternehmen sollten daher in jedem Fall nicht über die Zulieferer der ersten Stufe hinausgehen (tier-1).
- 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 eine fast unlösbare Herausforderung stellen. Die Unternehmen der deutschen Textil- und Modeindustrie werden bis weit in das nächste Jahr ihre Ressourcen zur Bewältigung der Auswirkungen der Corona-Krise benötigen; für zahlreiche Unternehmen bedeutet dies nicht weniger als der Kampf um ihre Existenz. Eine Verlängerung des Geltungsbereichs wenigstens um ein bis zwei Jahre ist vor diesem Hintergrund zwingend. Wir sind enttäuscht, dass die Regierungskoalition ihr Belastungsmoratorium vom letzten Jahr offenkundig nicht ernst nimmt.
- 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. Leitfäden und Handlungsempfehlungen von etablierten Branchen- und Unternehmensinitiativen müssen ausreichend berücksichtigt bzw. anerkannt werden. Wir erwarten, dass die Arbeitgeber- und Branchenverbände frühzeitig am Entwurf der Verordnungen und Handreichungen eingebunden werden.

- Der Anwendungsbereich der Prozessstandschaft, insbesondere die Missbrauchsgefahr, müssen weiter eingeschränkt 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.
- Wettbewerbsnachteile für deutsche Unternehmen durch das Gesetz müssen ausgeräumt werden. Es ist nicht vermittelbar, warum ausländische Unternehmen, also Unternehmen ohne Hauptniederlassung/-verwaltung oder Sitz in Deutschland, trotz intensiver geschäftlicher Aktivität auf dem deutschen Markt vom Anwendungsbereich ausgeschlossen werden.

Im Einzelnen:

§ 1 Anwendungsbereich

- Der Anwendungsschwellenwert sollte mit Blick auf das französische Sorgfaltspflichtengesetz auf mindestens 5.000 angehoben werden
- Es muss ferner klargestellt werden, dass sich die Arbeitnehmerschwelle nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 und Satz auf in Deutschland beschäftigte Arbeitnehmer bezieht.
- Der Geltungsbeginn bereits zum 1.1.2023 nach Artikel 4 bzw. zum 1.1.2024 nach § 1 Abs. 1 Satz 2 ist viel zu kurz bemessen. Ausgehend von einer Gesetzesverabschiedung im Sommer 2021 werden den Unternehmen als auch der zuständigen Behörde damit gerade einmal 1,5 Jahre (bzw. 2,5 Jahre) zur Umsetzung der Vorgaben eingeräumt. Die Übergangsfristen sollten daher wenigstens um ein bis zwei Jahre verlängert werden.
- Die Einschränkung des Anwendungsbereichs auf Unternehmen mit Hauptverwaltung/-Niederlassung oder Sitz in Deutschland stellt einen Wettbewerbsnachteil für deutsche Unternehmen dar, insbesondere gegenüber solchen Unternehmen, die zwar keine Hauptverwaltung/-niederlassung oder keinen Sitz in Deutschland, aber im gleichen Umfang auf dem deutschen Markt geschäftlich aktiv sind.
- Abs. 3 widerspricht dem Trennungsprinzip. Es kann außerdem eine Verlegung der Konzernsitzes ins Ausland begünstigen.

§ 3 Sorgfaltspflichten

- Der Anwendungsbereich der Sorgfaltspflichten sollte sich nur auf Zulieferer der ersten Stufe beschränken.
- Die Einbeziehung der umweltbezogenen Sorgfaltspflichten geht über die UN-Leitprinzipien bzw. den Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte hinaus und sollte daher gestrichen werden.

§ 4 Risikomanagement

- Die Erfassung des eigenen Geschäftsbereichs, einschließlich von Produktionsstätten in Deutschland und der EU, sind zu weitgehend und müssen auf unmittelbare Zulieferer begrenzt werden.
- Die Einbindung der in Abs. 4 genannten Stakeholder im Sinne einer Berücksichtigung ihrer Interessen (etwa durch eine direkte Stakeholder-Konsultation) verkompliziert das Risiko-Management und kann unternehmerische Entscheidungen, insbesondere Investitionsentscheidungen, erheblich behindern, zumal es für die „angemessene Berücksichtigung“ an weiteren

Konkretisierungen fehlt. In jedem Fall wird hierdurch der Dokumentations- und Berichtsaufwand enorm steigen.

§ 5 Risikoanalyse

- Es ist mit Blick auf § 24 Abs. 1 Nr. 2 unklar, wann genau eine Risikoanalyse „nicht richtig“ oder „nicht vollständig“ durchgeführt wurde.
- Jedenfalls wird es einen erheblichen Dokumentations- und Berichtsaufwand für die Unternehmen bedeuten (vgl. Abs. 3). Dabei hilft der ausdrückliche Verweis auf den „unmittelbaren Zulieferer“ nur bedingt, da auch der eigene Geschäftsbetrieb erfasst wird; außerdem soll die Risikoanalyse gem. § 9 Abs. 3 Nr. 1 auch den mittelbaren Zulieferer erfassen, sofern eine „substantiierte“ Kenntniserlangung vorliegt

§ 6 Grundsatzklärung & Präventionsmaßnahmen

- Die Präventionsmaßnahmen sollten sich nur auf wesentliche, als prioritär bewertete Risiken beziehen
- Aufnahme des eigenen Geschäftsbereichs und des mittelbaren Zulieferers über § 9 Abs. 2 führt zu einer Ausweitung der bestehenden Management-Systeme, was den Aufwand für die Unternehmen erheblich erhöhen wird.
- Die Regelbeispiele in den Präventionsmaßnahmen enthalten Best-Practice-Beispiele (z.B. Durchführung von Schulungen) und werden insoweit zahlreiche Unternehmen, auch die Zulieferer, vor einer enormen Herausforderung stellen.
- Abs. 5: Es ist unklar, anhand welcher Kriterien die Wirksamkeit der Präventionsmaßnahmen überprüft werden soll. Die „anlassbezogene“ Überprüfungspflicht kann insbesondere für die Markteinführung von neuen, innovativen Produkten von deutschen Unternehmen hinderlich sein und damit ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit belasten. Eine Überprüfung der Präventionsmaßnahmen einmal im Jahr muss daher ausreichend sein.

§ 7 Abhilfemaßnahmen

- Die Abhilfemaßnahmen sollten sich nur auf den unmittelbaren Zulieferer beziehen.

§ 8 Beschwerdeverfahren

- Mit Blick auf die ohnehin anstehende Umsetzung der EU-Hinweisgeberrichtlinie halten wir die Einführung eines zusätzlichen Beschwerdeverfahrens für nicht zielführend.

§ 9 Mittelbarer Zulieferer

- Die Einbeziehung des mittelbaren Zulieferers ist mit Unsicherheiten und enormem Aufwand verbunden. Da hilft auch die Einschränkung auf die „substantiierte“ Kenntniserlangung nicht weiter, da hierfür bereits tatsächliche, prüfbare Anhaltspunkte und Informationen über eine möglicherweise Verletzung ausreichen sollen, z.B. auch Informationen über Risiken in bestimmten Regionen.
- Die Unternehmen werden erhebliche Ressourcen allein schon für die Umsetzung der Anforderungen gegenüber dem unmittelbaren Zulieferer aufwenden müssen. Eine zusätzliche Überprüfung der mittelbaren Zulieferer, mit denen keinerlei Vertragsbeziehung besteht, ist kaum leistbar. § 9 sollte daher ersatzlos gestrichen werden.

§ 10 Dokumentations- und Berichtspflichten; § 12 Einreichung des Berichts

- Es sollte klargestellt werden, dass die erstmalige Berichtspflicht spätestens im April 2025 erfüllt sein muss.
- Eine Berichterstattung sollte auch in englischer Sprache möglich sein

§ 11 Prozessstandschaft

- Wir halten die Vorschrift in Anbetracht der großzügigen Zugangshürden zu den deutschen Gerichten, einschließlich der Beratungs- und Prozesskostenhilfemöglichkeiten, für nicht erforderlich.
- Es ist unklar, was genau mit überragend wichtigen Rechtspositionen gemeint ist. Der Verweis auf Leib und Leben in der Gesetzgebung ist nicht abschließend.
- Ein ausreichender Missbrauchsschutz fehlt: Die besondere Prozessstandschaft darf weder die Entstehung einer schädlichen Klageindustrie noch von überwiegend politisch motivierten Klagen fördern. NGOs und Gewerkschaften, die die Prozessführung übernehmen möchten, sollten zuvor nach dem Vorbild des § 4 UKlaG in einer Liste qualifizierter Organisationen geführt werden.

§ 19 Zuständige Behörde

- Gegen die Zuständigkeit des BAFA bestehen grundsätzlich keine Bedenken. Allerdings ist es angesichts der kurzen Umsetzungsfrist von gerade einmal 1,5 Jahren sowie der weitreichenden Aufgabenzuweisung äußerst zweifelhaft, dass es in dieser kurzen Zeit die notwendigen Kapazitäten aufbauen können wird.

§ 22 Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge

- Es besteht kein Bedarf für eine solche Regelung; die Eignungskriterien und Ausschlussgründe im bestehenden Vergaberecht sind ausreichend.

§ 23 Zwangsgeld

- Eine von § 11 Abs. 3 VwVG abweichende Erhöhung des Zwangsgeldes ist nicht nachvollziehbar; ein Zwangsgeld von höchstens 25.000 Euro ist ausreichend.

§ 24 Bußgeldvorschriften

- Die Bußgeldbemessung darf sich nicht am Umsatz des Unternehmens orientieren (vgl. Abs. 3), da dies insbesondere Unternehmen mit geringer Gewinnmarge belastet. Absatz 3 sollte daher ersatzlos gestrichen werden.