



## VCI-Stellungnahme

# Referentenentwurf zu einem „Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten“

Mit dem Referentenentwurf zu einem „Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten“ wird das Ziel verfolgt, auf nationaler Ebene die Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen umzusetzen. Unterschiedliche nationale Regelungen fördern jedoch nicht das gemeinsame Ziel einer globalen Beachtung der Menschenrechte in der Lieferkette. Mögliche Widersprüche mit bestehenden europäischen Regelungen in anderen Bereichen (z.B. sanktionsbewehrte kartellrechtliche Vorgaben) erfordern globale, zumindest europäische Lösungen (Level Playing Field).

### **Menschenrechtliche Sorgfalt gehört zum Selbstverständnis unserer Unternehmen**

Neben dem Staat, der in erster Linie für die Wahrung von Menschenrechten zuständig ist, tragen auch die Unternehmen Verantwortung für ihre Lieferketten. Der Referentenentwurf für ein Sorgfaltspflichtengesetz stellt jedoch die Unternehmen in den Fokus, während die Pflichten von Staaten in den Hintergrund treten. Vor allem bei Risikostandorten fehlt oftmals die nötige staatliche Unterstützung. Auch vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach der Verhältnismäßigkeit der Sorgfaltspflichten insbesondere mit Blick auf Staaten mit keinen oder geringen Risiken auch in Anbetracht des Erfüllungsaufwandes für die Unternehmen. Die Erfüllung von Pflichten hinsichtlich ausländischer Standorte muss insofern sinnvoll und praktikabel und risikoorientiert erfolgen können.

### **Klare Definition von Unternehmensverantwortung schaffen**

Insgesamt wird mit dem Entwurf keine ausreichende Rechtssicherheit erreicht. Für einen ordnungsrechtlichen Rahmen von komplexen Lieferketten bedarf es insbesondere 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 durch Zulieferbetriebe sollten deshalb auf die erste Ebene (direkte Zulieferer) beschränkt sein. Ferner müssen hierbei die faktischen und rechtlichen Mittel berücksichtigt werden, die Unternehmen gegenüber ihren Lieferanten (und Kunden) überhaupt ausüben können.

Will man tiefere Ebenen mit einbeziehen, kommt dies aus Gründen der Rechtssicherheit nur bei positiver Kenntnis des Unternehmens von einem tatsächlichen Verstoß eines Zulieferers in Betracht. Umso mehr bedarf es klarer Konkretisierungen, was unter einer „substantiierten Kenntnisnahme“ im Sinne des § 9 Abs. 3 des Referentenentwurfs verstanden werden kann. Darüber hinaus ist zu beachten, dass ohne Vertragsbeziehung eine unmittelbare Einwirkung auf mittelbare Zulieferer nicht oder kaum

möglich ist. Dies ist auch bei der Frage, ob angemessene Präventionsmaßnahmen gegenüber dem Verursacher verankert wurden, zu beachten.

Zudem lässt der Entwurf die Unternehmen mit der Frage, was "angemessenes" Unternehmenshandeln (beispielsweise in § 3 Abs. 1 SorgfaltspflichtenG-E) ist, allein. Hier müssen zumindest die angekündigten Handreichungen für Unternehmen ebenso detailliert ausfallen wie für die zuständige Behörde.

### **Durchsetzung und zivilrechtliche Haftung**

Bei der Durchsetzung der Rechte muss die vorgesehene Prozessstandschaft auf die hochrangigen Rechtsgüter Leben und Gesundheit beschränkt sein. Um darüber hinaus eine zivilrechtliche Haftung durch die Hintertür zu vermeiden, sollte im Sorgfaltspflichtengesetz besser klargestellt werden, dass es sich nicht um ein Schutzgesetz im Sinne des § 823 Abs. 2 BGB handelt; die missverständliche bzw. fehlleitende Formulierung des Schutzes der Rechte Einzelner in der Begründung zu § 14 SorgfaltspflichtenG-E, hat keinen inhaltlichen Bezug zu § 14 SorgfaltspflichtenG-E und steht im Gegensatz zur klaren Diktion in der Vorbemerkung zu den Herausforderungen, Zielbeschreibungen und Lösungen des Referentenentwurfs.

### **„White-Lists“**

Zur Vermeidung ausufernder Bürokratie sollten sog. „White-Lists“ eingeführt werden, zum Beispiel mit Staaten und Regionen, bei denen ein rechtmäßiges Handeln der dortigen Akteure in der Lieferkette vermutet werden kann. Dies müsste insbesondere die EU und vergleichbare Staaten und Regionen weltweit umfassen. Denn in vielen Fällen werden Lieferungen weit überwiegend, teilweise sogar vollständig aus der EU bezogen. Umso mehr müssen zielführende Fokussierungen auf Risikostaaaten und Risikogebiete erfolgen können. Die Einführung von sog. „White-Lists“ würde zu einer deutlichen administrativen Entlastung führen.

### **Bußgeldbemessung**

Die Bußgeldbemessung sollte sich nicht am Umsatz des Unternehmens orientieren, denn insbesondere für Unternehmen mit geringer Marge kann dies existenzbedrohend sein. Insbesondere bedarf es einer einschränkenden Regelung bei sog. Bagatellfällen (siehe unten).

### **Bestehende Systeme nicht angreifen**

Um bestehende Systeme und Zuständigkeiten nicht auszuhebeln und die personellen Ressourcen der zuständigen Kontrollbehörde nicht an der falschen Stelle einzusetzen, sollte der Anwendungsbereich auf Zulieferer des Unternehmens begrenzt sein und nicht auch das Handeln des Unternehmens im eigenen Geschäftsbereich erfassen.

Insgesamt stellt sich die Frage der Verhältnismäßigkeit der Kontrollbehörde (BAFA) zukommenden Kompetenzen zur Prüfung und Auferlegung von Abhilfemaßnahmen.

### **Brancheninitiativen und Zertifizierungen unterstützen**

Es gibt bereits vielfältige Ansätze für ein nachhaltigeres Lieferkettenmanagement wie Chemie<sup>3</sup> und Together for Sustainability oder Pharmaceutical Supply Chain Initiative. Bestehende Brancheninitiativen sowie Zertifizierungen sollten daher von der Politik anerkannt und unterstützt werden, zum Beispiel mit Safe-Harbor-Regelungen, denn der Gesetzentwurf führt zu einem hohen Bürokratieaufwand, wie beispielsweise

- Menschenrechtsbeauftragter,
- zentraler Einkauf mit Vorgaben zum Risikomanagement weltweit;
- zentrale, risikobasierte Kontrollmaßnahmen sowie
- Schulungsmaßnahmen.

Mit der Berücksichtigung entsprechender Standards im Rahmen der Sorgfaltspflichten oder im Rahmen der Sanktionsregelungen würden positive Anreize für die Implementierung und Fortentwicklung zielgenauer und branchenspezifischer Standardisierungen gesetzt.

### **Anwendungsbereich, Angemessenheit und Bagatellgrenzen**

Der Schwellenwert des Anwendungsbereichs auf Unternehmen mit mehr als 3.000 Mitarbeitern sollte auch nach 2023 aufrecht erhalten bleiben. Eine weitere Absenkung der Mitarbeitergrenze könnte typische Mittelständler und auch mittelständische Hidden Champions mit schlanker Verwaltung aufgrund des umfassenden Ansatzes des SorgfaltspflichtenG-E überfordern. Wenn beispielsweise eine Rechtsabteilung aus ein bis zwei Mitarbeitern besteht, die sich um alle einschlägigen Rechtsgebiete kümmern müssen, stoßen die Unternehmen bei der erforderlichen Einbeziehung aller Auslandsstandorte an ihre Grenzen.

Darüber hinaus sollte eine Übergangsfrist für die erstmalige Überschreitung der Mitarbeiterschwelle eingeführt werden, um die praktischen Herausforderungen compliancegerecht schultern zu können.

Zudem bedarf es einer Bagatellgrenze, zum Beispiel bei Lieferanten aufgrund geringfügiger Beträge in Relation zum gesamten Einkaufsvolumen. Gerade typische Kleinstlieferungen wie Fachbücher oder Instandhaltungersatzteile sollten über Bagatellgrenzen ausgenommen werden. Ferner bezieht der Referentenentwurf auch Musterlieferanten ein (z.B. einmalige Beschaffung eines Rohstoffes für Testzwecke im Ausland). Deren Einbeziehung hemmt aber angesichts des großen Aufwands Innovationen.

Schließlich bedarf es bei einer gesetzlichen Regelung der Berücksichtigung sog. **Single-Source-Beziehungen**. Dort bestehen besonders geringe Einwirkungsmöglichkeit des Kunden aufgrund der asymmetrischen Machtposition, insbesondere aber nicht nur für Mittelständler.

Beispiel: Es gibt Unternehmen, bei denen es für die benötigten Rohstoffe nur einen Single Source-Lieferanten gibt. Hier müssen pragmatische Lösungen aufgezeigt werden, denn die Einstellung der Geschäftsbeziehung ist in solchen Fällen keine Option.

### **Zweckmäßigkeit der Veröffentlichungspflicht fraglich**

Es ist fraglich, inwieweit die Veröffentlichungspflicht nach §10 Abs. 4 SorgfaltspflichtenG-E zweckmäßig und mit bestehenden gesetzlichen und betrieblichen Bestimmungen zum Datenschutz und zur Vertraulichkeit vereinbar ist.