

Stellungnahme

Entwurf für ein „Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten“

Auf Basis der Version des BMAS vom 28.02.2021

01. März 2021

Allgemeine Anmerkung

Der ZVEI kritisiert deutlich den Entwurf für ein „Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in der Lieferkette“, der von den drei Ministerien BMZ, BMAS und BMWI zunächst am 12.02.2021 in einer Pressekonferenz vorgestellt, und dann am 28.02.2021 als Text des BMAS bekannt wurde.

Nicht nur basiert der Referentenentwurf auf der klaren Fehleinschätzung, dass deutsche Unternehmen durch die verpflichtende Einführung von Sorgfaltspflichten einen essentiellen Beitrag zur Verbesserung von Menschenrechten in Drittstaaten leisten würden, sondern darüber hinaus führt ein solches Gesetz zu erheblicher Rechtsunsicherheit, nicht zielführenden Verwaltungsaufwand und einem regulativen Flickteppich in Europa.

Der Staat verletzt hier seine Aufgabe, klare Richtlinien zu setzen und selbst Verantwortung für die Einhaltung von Menschenrechten zu übernehmen.

Der ZVEI und seine Mitglieder haben ein hohes Interesse an einem wirkungsvollen Schutz von Menschenrechten, der weniger auf einer pauschalen Vorverurteilung deutscher Unternehmen aufbaut, sondern zu tatsächlichen Verbesserungen für die Menschen vor Ort führt. Der Elektroindustrie ist selbstverständlich das Wohlergehen der Arbeiter in ihren Lieferketten und die Einhaltung von Umweltstandards ein Kerninteresse. Zahlreiche Unternehmen sind bereits heute in unterschiedlichen (Branchen-) Initiativen zum Schutz der Menschenrechte innerhalb der Lieferkette aktiv. Das globale Engagement von deutschen Unternehmen in den letzten Jahrzehnten hat auch vor allem in Entwicklungsländern zu Verbesserungen der Menschenrechte, zu mehr Wohlstand und zur Verringerung von Armut geführt. Häufig sind europäische Unternehmen Vorzeigestandorte in Entwicklungsländern. Ein Rückzug gerade kleiner und mittelständischer Unternehmen von der Globalisierung - wegen überbordender und nicht erfüllbarer Anforderungen - wäre kontraproduktiv. Der jetzt veröffentlichte Entwurf wird viele Unternehmen vor große Herausforderungen stellen, ohne dass erkennbar ist, dass neben einem enormen Bürokratie-, Verwaltungs- und Compliance-Aufwand auch wirklich positive Effekte erreicht werden.

Daher hat der ZVEI im Herbst 2020 einen wirkungsvollen und durchsetzungsstarken Vorschlag vorgelegt. Über das Sanktionsregime der EU sollte eine „Human -Rights-Negative-List“ eingeführt werden, über welche die EU ihren Unternehmen deutlich aufzeigt, mit welchen Unternehmen Geschäfte gemacht werden können, und welche Akteure aufgrund von Menschenrechtsverletzungen aus den Lieferketten entfernt werden müssten ([LINK](#)). Anstatt die Pflichten einseitig auf Unternehmen auszuschieben, würden bei dem Vorschlag des ZVEI Staat und Wirtschaft zusammen Verantwortung übernehmen.

Schließlich schadet das unilaterale deutsche Vorgehen auch den aktuellen Prozessen auf europäischer Ebene. Anstatt langfristig mit den anderen EU-Mitgliedern und dem EU-Parlament zusammen einen umfassenden Ansatz zu entwickeln, welche für alle Unternehmen der EU gleichermaßen gilt, dadurch ein wirkliches Level-Playing-Field schafft und auch international weit mehr Gewicht haben würde, hat sich die Bundesregierung für einen nationalen Alleingang entschieden. Der Ansatz, zuerst ein nationales Gesetz zu beschließen und im Anschluss dieses als Druckmittel in Brüssel zu verwenden, entspricht deutlich nicht dem europäischen Geist von Zusammenarbeit.

Zum Entwurf im Einzelnen

Zu § 1 Anwendungsbereich

Der abgestufte Anwendungsbereich von Unternehmen ab dem Schwellenwert von 3000/1000 Arbeitnehmern suggeriert, dass kleiner Unternehmen von dem Gesetz nicht betroffen sind. Dies ist jedoch eine Fehlannahme. Viele kleine Unternehmen haben selbstverständlich Geschäftsbeziehungen zu den von dem Gesetz betroffenen Unternehmen – zum Beispiel als Zulieferer von OEMs – und sind daher Bestandteil der Lieferkette. Die unmittelbaren und mittelbaren Zulieferer der im Anwendungsbereich betroffenen Unternehmen sind zudem sehr häufig kleine und mittelständische Unternehmen aus Deutschland. Es droht die reale Gefahr, dass diese KMUs von ihren Geschäftspartnern in die Einhaltung der Sorgfaltspflichten eingebunden werden und somit auch Unternehmen unterhalb der Schwellenwerte indirekt in den Anwendungsbereich fallen.

Gleichzeitig weicht Deutschland sowohl von dem Schwellenwert in Frankreich (5000 Arbeitnehmer) und dem Vorschlag des EU-Parlaments (500 Arbeitnehmer) ab, anstatt sich vorerst mit den europäischen Partnern zu verständigen und einen Ansatz zu entwickeln, welcher für alle Unternehmen in Europa gleich gilt.

Auch ist der Denkansatz des Gesetzgebers fragwürdig: Unternehmen mit mehr als 3000 Mitarbeitern (MA) müssen Menschenrechte in ihren Lieferketten beachten - Unternehmen mit weniger als 3000 MA müssen (nach diesem Gesetzentwurf) keine Menschenrechte in der Lieferkette beachten? Ersichtlich, dass dieser Denkansatz die hohen Bürden nur großen Unternehmen zumuten will - aber in der Debatte um Menschenrecht anachronistisch und der Hinweis darauf, dass das gesamte Gesetz ein (rein politisch motivierter) Fehlgriff und untauglich ist.

Zu § 2 Begriffsbestimmung

In § 2(2) werden zahlreiche Risiken gelistet, welche zur Verletzung der genannten Rechtspersonen führen. Selbstverständlich hat jedes ZVEI Mitgliedsunternehmen das zentrale Interesse, die genannten Risiken zu vermeiden oder zu minimieren. In der realen

Welt fehlt jedoch ein Instrument, welches mit Durchsetzungskraft und Überprüfungsmechanismen dies auch implementieren kann. Ein solches Instrument fällt jedoch in den Zuständigkeitsbereich von staatlichem Handeln – so wie es der ZVEI Vorschlag einer Human Rights Negative List im EU-Sanktionsregime vorsieht. Ein Abwälzen dieser Verantwortung auf Unternehmen führt lediglich zum Rückzug von deutschen Unternehmen aus globalen Märkten, beziehungsweise zur Verlagerung von Produktion und Unternehmen aus Deutschland heraus. Dann werden die Produkte woanders hergestellt und dann als Import beim Endkunden auftauchen – da der Durchsetzungsmechanismus hierbei nicht besteht. Ein Audit vor Ort kann zwar Risiken versuchen zu minimieren, diese jedoch nicht dauerhaft und nachhaltig ausschließen.

Die zu vermeidenden Risiken in § 2(2) sind aus internationalen Abkommen zum Schutz der Menschenrechte übernommen. Dazu ist anzumerken, dass die gelisteten zwischenstaatliche Abkommen wie der IPwskR die Vertragsstaaten verpflichtet, die Einhaltung der aufgeführten Rechte zu gewährleisten, jedoch ermächtigen sie nicht zur Durchsetzung derselben in Drittstaaten. **Zudem sind allein die Vertragsstaaten in der Verantwortung dies durchzusetzen, nicht privatwirtschaftliche Akteure.** Auch darf für die praktische Umsetzung der in diesem Entwurf enthaltenen Sorgfaltspflichten der Begriff „angemessen“ nicht zu Rechtsunsicherheit – dieser wurde im Vergleich zur Version vom 15. Februar zwar reduziert, ist aber weiterhin wesentlicher Bestandteil innerhalb der Referenzabkommen wie dem IPwskR. Auch ist der Begriff „angemessen“ z.B. im IPwskR an die jeweiligen Lebensstandards im Vertragsland gebunden und ist daher ein komplizierter und vor allem unbestimmter Rechtsbegriff.

Es ist unmöglich für ein Unternehmen, die ganze Liste aufgeführter Risiken in seiner ganzen Lieferkette zu überwachen. Dies wäre ein überwachungsstaatlicher Verwaltungsaufwand, der von Unternehmen nicht gewährleistet werden kann und auch nicht eingeführt werden sollte. Diese unüberschaubare Liste potenzieller Risiken für die gesamte Lieferkette sind in Verbindung mit § 7 Abs. 1 Satz 2 letzter Halbsatz unbeherrschbar. Weder die Verhältnismäßigkeit noch die Umsetzbarkeit liegt vor.

Entgegen der Ankündigung vom 12.02 umfasst § 2(5) nicht nur unmittelbare Zulieferer (Tier-1), sondern auch mittelbare Zulieferer (vgl. auch § 9). Dies führt zu einer nicht akzeptablen Abweichung und zu großer Rechtsunsicherheit, da Unternehmen aus vorbeugenden Gründen im Endeffekt doch ihre gesamte Lieferkette überprüfen müssten, was praktisch häufig unmöglich ist – speziell wenn keine direkten vertraglichen Beziehungen zu mittelbaren Zulieferern bestehen oder keine Kenntnis über die Vertragspartner der unmittelbaren Zulieferern besteht. Der Geschäftsbereich von Unternehmen umfasst nach § 2(6) alle Standorte im In- und Ausland. Hier darf es nicht zu überlappenden Rechtsbereichen führen, da z.B. Unternehmen in Frankreich bereits einem anderen nationalen Lieferkettengesetz unterliegen.

Zu § 3 Sorgfaltspflichten

Dieser Paragraph weitet die Sorgfaltspflichten auf die gesamte Lieferkette aus. Auch hier wird entgegen der öffentlichen Ankündigung nicht nur für Tier-1 die Sorgfaltspflichten notwendig, sondern auch für mittelbare Zulieferer. Es wird deutlich, dass der Referentenentwurf die Bedenken der Industrie anscheinend bisher nicht berücksichtigt oder inhaltlich verstanden wurden. Die Beschränkung auf Tier-1 erfolgt also nur bei den beiden Instrumenten der

Risikoanalyse (§ 5) und den Abhilfemaßnahmen (§ 7) – und auch nur dann, wenn § 7 Abs.1 oder § 9 nicht greift.

Ferner ist die Bezugnahme auf "nur" Tier-1-Unternehmen wenig hilfreich, denn betroffene Unternehmen müssen die gesamte Lieferkette absichern - somit sind auch die (eigentlich ausgenommenen) kleineren Unternehmen unmittelbar betroffen und werden in einem "Lawineneffekte" von oben (großes Unternehmen) mit in dieses Überwachungspflichten hineingerissen. Also ist auch die Beschränkung auf Tier-1 eine reine Mogelpackung und nur geeignet, Unwissenden Sicherheit vorzugaukeln.

Zu § 4 Risikomanagement

Auch das Risikomanagement muss für die gesamte Lieferkette durchgeführt werden. Dies führt nicht nur zu den bereits erwähnten Punkt zu § 1, dass auch KMUs unter dem Schwellenwert indirekt von dem Gesetz betroffen und dadurch belastet werden, sondern ignoriert auch den Fakt, dass es für viele Unternehmen gar nicht möglich ist, alle Teile der Lieferkette zu kennen und ins Risikomanagement einzubinden.

Die Vertragsbeziehungen zu Lieferanten fallen im In- und Ausland unter den gesetzlichen Schutz des Betriebsgeheimnisses. Das Sorgfaltspflichtengesetz fordert aber zur Umgehung der Betriebsgeheimnisse auf, denn ohne Offenlegung der Lieferanten und damit unter Verstoß gegen Betriebsgeheimnisse, ist eine Lieferkette nicht abzusichern.

In der Textbegründung steht zwar, dass Unternehmen im Rahmen des Risikomanagements nur solche menschenrechtlichen Risiken adressieren, die sie verursacht haben – um diese Risiken jedoch herauszufinden, muss das Risikomanagement zunächst erstmal die gesamte Lieferkette abdecken. Dies wird so auch weiter aufgeführt: „das Risiko kann dabei beim Unternehmen selber, d. h. im eigenen Geschäftsbereich (Nr. 1), bei einem unmittelbaren Zulieferer (Nr. 2) oder einem mittelbaren Zulieferer (Nr. 3) liegen“ (Begründung zu § 4 (1)). Um kausal herauszufinden, ob ein Unternehmen durch seine Handlung zu der Entstehung oder Verstärkung des Risikos beigetragen hat, muss somit das Unternehmen die gesamte Lieferkette analysieren, nachvollziehen und überwachen können. Dies widerspricht eindeutig den öffentlichen Statements der Minister Altmeier, Heil und Müller vom 12.02.2021.

Zu § 5 Risikoanalyse

Bestandteil des gesamten Lieferkettenmanagements soll eine fundierte Risikoanalyse nur für die unmittelbaren Zulieferer erfolgen. Dies allein kann allerdings bei der Größe der betroffenen Unternehmen leicht an die 10.000 Betriebe in Tier-1 betreffen und erfordert erhebliche Ressourcen in den betroffenen Unternehmen. Da aber wiederum an anderer Stelle die gesamte Lieferkette zu betrachten ist, sind faktisch Millionen von Unternehmen zu bewerten.

Zu § 9 Mittelbare Zulieferer

Die Vorschrift in §9(3) „Erlangt das Unternehmen substantiierte Kenntnis über eine mögliche menschenrechtliche Verletzung bei einem mittelbaren Zulieferer, so hat es anlassbezogen unverzüglich (zu handeln)“ ist zum einen **unnützlich**, denn kein Unternehmen der Metall- und Elektroindustrie muss per Gesetz dazu gezwungen werden zu reagieren, wenn es

substantiierte Kenntnis über eine mögliche menschenrechtliche Verletzung erlangt, eine sofortige angemessene Reaktion ist eine Selbstverständlichkeit. Zum anderen ist die Vorschrift auch **untauglich**, denn ein Erkennen setzt eine unterstützende Leistung des Staates voraus, wie z. B. die Schaffung einer rechtsicher umsetzbaren "Human-Rights-Negativ-List", wie vom ZVEI vorgeschlagen ([LINK](#)). Wie sollte ansonsten das menschenrechtsfeindliche Handeln eines Lieferanten in einer Lieferkette bekannt werden, wenn schon der Lieferant mangels direkter vertraglicher Verbindung dem deutschen Unternehmer nicht bekannt ist.

Zu § 11 Dokumentations- und Berichtspflicht

Zum Verhindern unnötiger Bürokratie dürfen keine neuen Berichtspflichten entstehen, sondern vorhandene Berichtsmittel sind ggfls. zu ergänzen. Dies müsste im Gesetz klargestellt werden.

Zu § 12 Besondere Prozessstandschaft

Die neue, besondere Prozessstandschaft für NGOs und Gewerkschaften schafft die Gefahr, dass sich Betroffene mit Unterstützung der NGOs/Gewerkschaften solvente deutsche Unternehmen am Anfang der Lieferkette aussuchen und missbräuchliche rufschädigende Kampagnen starten, um Druck aufzubauen und eigene Ziele - zumeist die Erlangung von Geldzahlungen im Wege des Vergleichs - durchzusetzen.

Fazit:

Die voranstehende Betrachtung zeigt die Untauglichkeit des gesetzgeberischen Ansatzes und die unnötigen mannigfaltigen Probleme, die dieses Gesetz zwangsweise aufwerfen wird.

Zwar ist die Idee hinter diesem Gesetz, nämlich der Schutz der Menschenrechte, ein von allem Stakeholdern mitgetragenes Ziel, nur ist die Umsetzung mit dem vorliegenden Gesetzentwurf unmöglich. Der Schutz der Menschenrechte funktioniert nicht dadurch, dass die Politik der Industrie die Verantwortung hierfür überträgt. Der Schutz der Menschenrechte kann nur durch gemeinsames Handeln von Staat, Gesellschaft und Unternehmen erreicht werden. Hierzu bedarf es klarer internationaler, mindestens aber europäischer Vorgaben und die Unterstützungsleistung an die Unternehmen in Form einer "Human-Rights-Negativ-List", die alle europäischen Unternehmen in bereits bestehende, gesetzlich verpflichtende Sanktionsüberwachungs-Tools integrieren können ([LINK](#)).

Handlungsvorschlag:

Aussetzen des Gesetzgebungsverfahrens, Aufnahme der Verhandlungen mit der Industrie und der EU-Kommission, gemeinsames Entwickeln von praktikablen und rechtssicher umsetzbaren Vorschriften und Überwachungs-Tools.

Herausgeber:

ZVEI - Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie e.V.
International Trade & Future Markets

Lyoner Str. 9
60528 Frankfurt am Main

www.zvei.org

Datum Veröffentlichung 01.März.2021

Über den ZVEI

Der ZVEI - Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie e.V. vertritt die gemeinsamen Interessen der Elektroindustrie und der zugehörigen Dienstleistungsunternehmen in Deutschland und auf internationaler Ebene.

Die Branche beschäftigt rund 873.000 Arbeitnehmer im Inland und 790.000 im Ausland. 2020 lag ihr Umsatz bei rund 180 Milliarden Euro.

Ein Fünftel aller privaten F+E-Aufwendungen in Deutschland kommen von der Elektroindustrie. Jährlich wendet die Branche rund 20 Milliarden Euro auf für F+E und mehr als sechs Milliarden Euro für Investitionen. Ein Drittel des Branchenumsatzes entfallen auf Produktneuheiten. Jede dritte Neuerung im Verarbeitenden Gewerbe insgesamt erfährt ihren originären Anstoß aus der Elektroindustrie.