



Stellungnahme
an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales
zum Referentenentwurf
eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten
vom 1. März 2021

1. März 2021

Germanwatch bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten vom 1. März 2021. Wir freuen uns, wenn unsere Anmerkungen im weiteren Gesetzgebungsprozess Berücksichtigung finden. Germanwatch kommentiert den Referentenentwurf aufgrund der Kurzfristigkeit nicht umfassend, sondern beschränkt sich auf ausgewählte Aspekte und behält sich vor, im weiteren Gesetzgebungsprozess weitere Aspekte anzusprechen.

Darüber hinaus verweisen wir auf die Stellungnahme der Initiative Lieferkettengesetz zum Referentenentwurf, an der wir mitgewirkt haben und die wir dieser Kurz-Stellungnahme beifügen.

Zu mittelbaren Zulieferern § 9

Hervorheben möchten wir insbesondere unsere große Besorgnis gegenüber der vorgeschlagenen Abstufung zwischen der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht für unmittelbare Zulieferer und der reduzierten, anlassbezogenen Pflicht für mittelbare Zulieferer (§ 9). Damit wird für mittelbare Zulieferer das Vorsorgeprinzip aus den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte umgekehrt und ausgehebelt. Gemäß den UN-Leitprinzipien müssen die Unternehmen zunächst die gesamte Lieferkette auf menschenrechtliche Risiken hin untersuchen und sich dann auf die Fälle konzentrieren, wo Menschenrechtsverletzungen gravierend sind und sie Einfluss haben. Wenn das Gesetz die umfassenderen menschenrechtlichen Sorgfaltsmaßnahmen auf die direkten Zulieferer beschränkt, dann würde dies häufig nur Zulieferer in Deutschland betreffen – das Gesetz würde seinen Zweck verfehlen. Denn die gravierenderen Menschenrechtsverletzungen passieren häufig auf den ersten Stufen der Wertschöpfungskette im Ausland, zum Beispiel beim Rohstoffabbau.

Laut Referentenentwurf sollen jedoch Unternehmen in Bezug auf mittelbare Zulieferer erst dann eine Risikoanalyse vornehmen, wenn schon etwas passiert ist oder unmittelbar bevorsteht und sie davon erfahren haben. Für einen effektiven Menschenrechtsschutz im Sinne der UN-Leitprinzipien ist es aber wichtig, dass Unternehmen präventiv handeln und durch ihre Risikoanalyse Verletzungen möglichst im Vorfeld verhindern - auch in ihrer

tieferen Lieferkette. Genau dieser präventive Menschenrechtsschutz aus den UN-Leitprinzipien beginnt seit Bekanntwerden der konkreten Ausgestaltung des Sorgfaltspflichtengesetzes am 15.2.2021 bereits zu bröckeln, wie wir aus Reaktionen von Unternehmen in verschiedenen Dialogformaten schließen mussten. Unternehmen sehen sich nicht mehr veranlasst, über ihre direkten Zulieferer hinaus aktiv menschenrechtliche Risiken zu adressieren. Vielmehr berufen sie sich darauf, was sie mit vertraglichen Vereinbarungen mit ihren direkten Lieferanten erreichen können. Dies wäre ein Rückschritt zur bestehenden Praxis zahlreicher Unternehmen und sollte mit einer Überarbeitung des Gesetzes abgestellt werden.

Zu dieser Entwicklung dürfte beitragen, dass der Referentenentwurf keine „Abhilfemaßnahmen“ für Menschenrechtsverletzungen oder umweltbezogene Pflichten bei mittelbaren Zulieferern vorsieht. § 9 verpflichtet bei möglichen und bevorstehenden Verletzungen zur Prävention. Abhilfe ist demnach selbst dann nicht geschuldet, wenn die anlassbezogene Risikoanalyse und Prävention so ungeeignet war, dass sich das bekannte Risiko verwirklicht hat. Dies sollte im Gesetzestext nachgebessert werden.

Vorschlag:

In §5 des RefE mittelbare Zulieferer aufnehmen. Mindestens sollte aber in Aussicht gestellt sein, dass perspektivisch die Sorgfaltspflichten auch für mittelbare Zulieferer in vollem Umfang und von Anfang an gelten, zum Beispiel indem im RefE eingefügt wird: § 5 gilt ab dem 1.1.2024 auch für mittelbare Zulieferer. Diese Lösung trägt dem Anliegen Rechnung, Unternehmen Zeit für die Prozessumstellung im Unternehmen zu geben und perspektivisch wird die Zielrichtung des Gesetzes, die Rechte der von Unternehmensaktivitäten betroffenen Menschen in den Lieferketten zu stärken, umfänglicher gewahrt, da Unternehmen verpflichtet wären proaktiv ihre Lieferketten risikobasiert nach Menschenrechtsrisiken zu untersuchen. Negative Anreize, die Lieferkette nicht kennen zu wollen, werden ausgeräumt.

Zu umweltbezogenen Sorgfaltspflichten (zu § 2 Erläuterungen)

Die bisherigen Pflichten in Bezug auf Umwelt sind im Referentenentwurf absolut unzureichend, denn der Entwurf berücksichtigt nur einzelne Punkte aus dem Übereinkommen von Minamata über Quecksilberemissionen sowie das Stockholmer-Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe. Nicht nachvollziehbar ist, warum nur diese beiden Abkommen genannt sind, während Deutschland sich zu wesentlich mehr Umweltabkommen bekannt hat. Darüber hinaus wird den Unternehmen bezüglich der wenigen Punkte, die erwähnt werden, nur eine stark eingeschränkte Verantwortung zugeschrieben. Somit sind eigenständige umweltbezogene Sorgfaltspflichten im Referentenentwurf nicht vorhanden, die massive Umweltzerstörungen wie Biodiversitätsverlust adressieren würden. Ebenso ist der Ansatz unzureichend, um präventiv Menschenrechtsverletzungen zu begegnen, die durch schleichende Umweltzerstörung passieren könnten.

Vorschlag: Es wäre wichtig, das Gesetz um eine Generalklausel ähnlich wie im französischen Sorgfaltspflichtengesetz zu ergänzen. Als absolutes Mindestmaß fordert Germanwatch eine

Prüfpflicht im Gesetz zu verankern, die folgendermaßen lauten könnte: „In das Gesetz wird bis zum 1. Januar 2024 eine eigenständige umweltbezogene Sorgfaltspflicht, für die dieselben prozessualen Regelungen gelten, eingeführt. Gegenstand der umweltbezogenen Sorgfaltspflicht ist die Verhinderung erheblicher direkter oder indirekter nachteiliger Veränderungen der natürlichen Funktionen der Umweltmedien Boden, Luft, Wasser, Biodiversität und globales Klima.“

Zu § 2 Abs. 6: Definition des eigenen Geschäftsbereichs

Die Reichweite der Sorgfaltspflicht bezüglich Tochterunternehmen ist ungenügend.

Vorschlag: Die Definition des eigenen Geschäftsbereichs sollte durch einen neuen S.3 ergänzt werden, so dass klar ist, dass:

Im Falle von verbundenen Unternehmen (§ 1 III) zum eigenen Geschäftsbereich auch solche Geschäftstätigkeiten der konzernangehörigen Unternehmen zählen, die dem gleichen Unternehmensziel dienen.

Begründung: Bei einer konsequenten Umsetzung der UN-Leitprinzipien würde sich die Sorgfaltspflicht auf alle Geschäftstätigkeiten der Tochterunternehmen erstrecken. Dies bedeutet, die Sorgfaltspflicht müsste auch auf Tätigkeiten erstreckt werden, die Tochterunternehmen zuzurechnen sind, und zwar sogar insoweit, wie die Tätigkeiten eine fremde Produktparte betreffen. Der RefE bleibt deutlich dahinter zurück.

Vielfach sind Tochterunternehmen zwar Zulieferer des sorgfaltspflichtigen Unternehmens und deshalb würde das pflichtige Unternehmen seine Sorgfalt gemäß dem RefE auf dieses erstrecken müssen. Aber auf Tochterunternehmen, die Ihre Produkte/Dienstleistungen ausschließlich selbst vertreiben, würde sich die Sorgfalt nicht erstrecken. Dies dürfte gerade in der Auditorenbranche häufig der Fall sein. Wir halten es für notwendig und angemessen, dass die pflichtigen Unternehmen ihre Sorgfalt zumindest auch auf die Geschäftstätigkeiten ihrer Tochterunternehmen erstrecken, die einen Unternehmensgegenstand (Unternehmensziel) betreffen, der dem Unternehmensgegenstand des pflichtigen Unternehmens entspricht. Andernfalls könnte sich das deutsche Mutterunternehmen seiner Sorgfaltspflicht durch die Gründung ausländischer Tochtergesellschaften und entsprechender Anpassung der Geschäftsprozesse entziehen. Außerdem stellt es für das pflichtige Unternehmen keine unangemessene zusätzliche Herausforderung dar, die auf die eigenen Geschäftstätigkeiten angewendete Sorgfalt auch auf Geschäftstätigkeiten von Tochterunternehmen zu beziehen, soweit diese das gleiche Unternehmensziel verfolgen.

Zu § 22 Abs. 2: Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge

Um die Funktionsweise des Sanktionsinstruments sicherzustellen, sollte darauf abgestellt werden, dass der Bußgeldbescheid **bestandskräftig** geworden ist.

Begründung: Ungewöhnlich ist, dass beim Ausschluss von der öffentlichen Beschaffung in § 22 Abs. 2 RefE auf einen rechtskräftig festgestellten Verstoß abgestellt wird. Dies setzt eine gerichtliche Entscheidung voraus. Es würde damit nicht ausreichen, dass ein Bußgeldbescheid bestandskräftig geworden ist, sondern der Bescheid müsste von einem Gericht bestätigt worden sein. Da dies eher die Ausnahme sein dürfte, hätte die Regelung in dieser Form kaum praktische Relevanz.