

## Stellungnahme

### Gesetzentwurf für ein „Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten“

#### I. Zusammenfassung

- Für die Unternehmen der deutschen Metall- und Elektro-Industrie ist der am 03.03.2021 vom Bundeskabinett beschlossene Gesetzentwurf für ein „Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten“ das unrühmliche Ergebnis eines Koalitionsstreits über völlig realitätsferne Vorstellungen zu den Möglichkeiten von Unternehmen, ihre weltweiten Lieferketten bis ins letzte Glied zu überwachen.
- Das Ergebnis ist ein juristisches Flickwerk, das deutsche Unternehmen in den Fokus übereifriger NGOs stellen wird, um die Menschenrechtsprobleme in vielen Schwellen- und Entwicklungsländern mit Hilfe der deutschen Unternehmen zu lösen. Dies wird v. a. in den Risikoländern nicht ohne negative Folgen für die dortige Wohlstands- und Beschäftigungsentwicklung bleiben. Dass Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbänden nur wenige Stunden Zeit zu einer Stellungnahme in der Verbändeanhörung des Bundesarbeitsministeriums gegeben wurde, zeigt sich in dem missglückten Rechtstext an vielen Stellen.
- Die zuletzt vom Bundeswirtschaftsministerium groß angekündigte Begrenzung der Sorgfaltspflichten auf die unmittelbaren Zulieferer (tier-1) ist nur eine Mogelpackung, denn sie gilt allein für die beiden Instrumente Risikoanalyse und Abhilfemaßnahmen. Sämtliche weitere Pflichten wie z. B. das umfassende Risikomanagement oder die umfangreichen Berichts- und Dokumentationspflichten gelten für die gesamte Lieferkette. Auch schwebt das Damoklesschwert einer zivilrechtlichen Haftung immer noch über den Unternehmen, wenn das Sorgfaltspflichtengesetz als Schutzgesetz im Sinne von § 823 Abs. 2 BGB eingestuft würde.
- Durch die Vorgabe, die eigenen Zulieferer als Präventivmaßnahme vertraglich mit menschenrechts- und umweltbezogenen Vorgaben zu verpflichten und zu kontrollieren (§ 6 Abs. 4 Nr. 2), besteht die große Gefahr, dass kleine und mittlere Zuliefererbetriebe überfordert werden. Schon heute existiert das Problem, dass sich große Unternehmen sehr ambitionierte Ziele in ihrer Menschenrechtsstrategie setzen und diese versuchen, mit erheblichen Ressourcen in einem sehr aufwendigen Lieferkettenmanagement-System umzusetzen. Diesen Aufwand können KMU aber definitiv nicht leisten, sie müssen deshalb vor Überforderung z. B. durch eine 1:1-Vorgabe dieses Gesetzes in den Einkaufsbestimmungen geschützt werden – sonst werden sie aus den Lieferketten der unter dieses Gesetz fallenden Unternehmen de facto ausgeschlossen.
- Der Abschnitt 4 „Behördliche Kontrolle und Umsetzung“ enthält einen Irrgarten an Kontroll- und Sanktionsmaßnahmen. Absolut zentral dabei ist die zuständige Behörde, die sehr weitgehende Rechte erhält. Äußerst kritisch ist hier, dass die zentralen Verfahren der Berichtsprüfung (§ 13 Abs. 3) und der risikobasierten Kontrolle (§ 14 Abs. 2) erst noch durch Rechtsverordnung (!) festgelegt werden sollen, obwohl diese Prüfungen und Kontrollen als Ausgangspunkt für den langen Katalog an behördlichen Sanktionsmaßnahmen dienen. Dies ist ein klarer Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot: hier soll ein Gesetz

verabschiedet werden, das die näheren Tatbestände für die vorgesehenen umfangreichen Sanktionsmaßnahmen, insbesondere die als Ordnungswidrigkeit eingestufteten Sachverhalte, dem Ordnungsgeber überlässt. So lässt der Gesetzestext darüber im Unklaren, welche konkreten Betretensrechte der Behörde gewährt werden und welchen Ermessensspielraum die Behörde bei der Prüfung der Sorgfaltspflichten der Unternehmen überhaupt erhält. Da im Gesetzestext bei nahezu jeder geforderten Unternehmenshandlung der unbestimmte Rechtsbegriff „angemessen“ beigefügt wurde, ist die Überprüfbarkeit bzw. der Ermessensspielraum der zuständigen Behörde unbestimmt und damit unkalkulierbar. Durch die Unbestimmtheit ist die Festlegung der Sanktionsmaßnahmen wie die hohen Zwangsgelder bis 50.000 EUR, der lange Bußgeldkatalog mit Bußgeldern von bis zu 800.000 EUR – für Unternehmen mit einem Umsatz ab 400 Mio. EUR sogar bis zu 2 Prozent des Umsatzes – sowie der Ausschluss von der öffentlichen Auftragsvergabe völlig inakzeptabel.

- Die neue, besondere Prozessstandschaft für inländische NGOs und Gewerkschaften ist sehr problematisch. Klagen vor deutschen Gerichten sind schon heute möglich, wurden aber in der Vergangenheit nicht immer genutzt. Jetzt besteht eine reelle Gefahr, dass sich Betroffene mit Unterstützung der NGOs/Gewerkschaften das solventeste deutsche Unternehmen am Anfang der Lieferkette aussuchen und bei der Behörde anzeigen. Wir befürchten hier dadurch vermehrt unberechtigte, rufschädigende Kampagnen, um Druck aufzubauen und so eigene Ziele in Kopplungsgeschäften durchzusetzen.
- Der Anwendungsbereich des Gesetzentwurfs erfasst zunächst Unternehmen mit über 3.000 Mitarbeitern, ab 2024 wird der Schwellenwert auf 1.000 Mitarbeiter abgesenkt. Im Sinne eines konzertierten europäischen Ansatzes und eines Level Playing Fields sollte sich der Gesetzgeber aber am bestehenden französischen Gesetz orientieren, das einen Anwendungsbereich für Unternehmen mit mehr als 5.000 Mitarbeitern vorsieht. Entsprechend dem Vorbild der EU-Konfliktmineralienverordnung sollten die Sorgfaltspflichten zudem nur für unmittelbare Zulieferer außerhalb der EU gelten, da innerhalb des EU-Binnenmarktes ein sehr hohes Sozialschutz- und Durchsetzungsniveau besteht.
- Anders als im Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) und im Koalitionsvertrag vorgesehen, umfasst dieser Gesetzentwurf nicht nur Menschenrechte, sondern auch zwei Umweltabkommen sowie weitergehende Rechtspositionen wie z. B. das Verbot des Vorenthaltens eines angemessenen Lohns, der mindestens die Höhe des nach dem anwendbaren Recht festgelegten Mindestlohns betragen soll. Ein anderes Beispiel ist das Fehlen von Maßnahmen zur Verhinderung geistiger Ermüdung. Dies geht über die menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten und die angekündigte 1:1-Umsetzung des NAP weit hinaus und führt zu einem deutlich höheren Aufwand für die Unternehmen.
- Der Gesetzgeber regelt hier zwar die Erwartungshaltung an die Unternehmen, es fehlen aber jegliche Verantwortungsbeiträge der Bundesregierung, auch in Sachen Entwicklungspolitik. Wir brauchen z. B. ein Bekenntnis, dass die deutschen Botschaften Unternehmen in menschenrechtlichen Risikogebieten unterstützen. Sinnvoll wäre auch ein Kooperationsgebot der lokalen AHKs. Nur so werden die Unternehmen in die Lage versetzt, Menschenrechtsrisiken in angemessener Form zu ermitteln und zu bewerten.
- Schon heute sind viele der M+E-Unternehmen in unterschiedlichen (Branchen-) Initiativen zum Schutz der Menschenrechte innerhalb der Lieferkette aktiv. Dieses Engagement sollte von der Bundesregierung honoriert und in angemessener Weise im Gesetzentwurf anerkannt werden. Dies müsste zumindest durch Öffnungsklauseln oder sogenannte „Safe Harbor“-Regelungen geschehen. Dies gilt ganz besonders auch für die NAP-Branchendialoge. Ansonsten wird jede Motivation der Unternehmen, sich zukünftig an solchen Initiativen zu beteiligen, im Keim erstickt.
- Aus unserer Sicht sollte auch weiterhin eine Lösung auf europäischer Ebene Vorrang vor einem nationalen Alleingang haben. Nur so kann ein Level Playing Field im EU-Binnenmarkt dauerhaft abgesichert werden.

## II. Allgemeine Anmerkungen

Für die Unternehmen der Metall- und Elektro-Industrie ist die Achtung der Menschenrechte entlang ihrer Liefer- und Wertschöpfungsketten von großer Bedeutung. Schon heute beschäftigen sich ganze Abteilungen mit nachhaltigem Lieferketten-Management und versuchen die Einhaltung international anerkannter Sozialstandards nicht nur an jedem Standort weltweit, sondern auch so weit wie möglich in ihrer globalen Lieferkette durchzusetzen.

Dennoch liegen Durchsetzung und Sicherstellung international anerkannter Arbeits- und Sozialstandards in der Verantwortung der einzelnen Staaten. Die 2011 verabschiedeten UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die auch die Grundlage für den deutschen Nationalen Aktionsplan (NAP) bilden, enthalten eine klare Rollenverteilung: Nach dem sog. Drei-Säulen-Konzept „Protect – Respect – Remedy“ ist es zunächst Aufgabe jedes einzelnen Staates, die Menschen auf seinem Territorium vor Menschenrechtsverletzungen zu schützen, indem er entsprechende Gesetze erlässt und die Einhaltung mittels Kontrollen und Sanktionen auch durchsetzt! Die Pflicht der Unternehmen ist es, diese gesetzlich manifestierten Vorgaben zu beachten und sich an Recht und Gesetzgebung vor Ort halten. Als dritte Säule muss ein effektiver Rechtsschutz sichergestellt werden.

Kein Unternehmen kann die gesamten Herstellungs- und Lieferprozesse in seiner internationalen Lieferkette vollständig und permanent überwachen! Selbst KMU verfügen oft schon über ein Lieferantennetz von mehr als 10.000 Zulieferern, bei den größeren Unternehmen werden die Zahlen schnell sechsstellig. Ein großes Problem ist oftmals die fehlende Transparenz zwischen den einzelnen Gliedern der Lieferkette, da die Weitergabe von Informationen ganz grundlegende Fragen des Datenschutzes sowie der Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen rechtlich selbstständiger Zulieferunternehmen berührt. Die haftungsrechtliche Verantwortlichkeit des Unternehmens kann sich deshalb immer nur auf die Zulieferer beziehen, zu denen eine direkte Vertragsbeziehung besteht. Auch die zugrunde liegenden UN-Leitprinzipien sehen aus gutem Grund keine Haftung für das Verhalten Dritter vor!

Bei den Anforderungen an das Lieferkettenmanagement muss man zudem berücksichtigen, dass die Unternehmen der M+E-Industrie über sehr komplexe und international verzweigte Wertschöpfungs- und Lieferketten verfügen. Dies ist Folge einer langjährigen Entwicklung hin zu einer immer stärkeren Konzentration auf die Kernkompetenzen, um die eigene Wettbewerbsfähigkeit auf dem globalen Markt sicherzustellen. In der Konsequenz werden immer mehr (Vor-)Produkte zugekauft oder Prozesse ausgelagert. Auf diese Weise ist eine völlig neue Arbeitsteilung mit verringerter Fertigungstiefe und arbeitsteiligen Lieferketten entstanden. Je nach Industrie, Ware oder auch Region sind die internationalen Lieferketten sehr unterschiedlich ausgestaltet. So sieht sich z. B. die Textilbranche mit völlig anderen Herausforderungen konfrontiert als die Metall- und Elektro-Industrie, die Chemiebranche oder auch die Landwirtschaft. Gleiches gilt für einzelne Themenkomplexe, so muss z. B. das Thema Diskriminierungsschutz in arabischen Ländern anders behandelt werden als im asiatischen Raum, das Thema Kinderarbeit hat in Afrika eine andere Dimension als in Nordamerika. Deswegen müssen die Unternehmen einen risikobasierten Ansatz verfolgen und entsprechende Prioritäten setzen.

Bei der gesamten Thematik der Lieferkettenregulierung darf man einen Aspekt nicht unterschätzen: Lieferkettengesetzgebung hat immer starke entwicklungspolitische Auswirkungen. Werden die Risiken wegen zu strenger Gesetzgebung zu groß, werden sich die Lieferketten der deutschen Unternehmen mittelfristig stark verändern und konzentrieren, sehr zu Lasten kleinerer Unternehmen sowie ganzer Länder und Regionen. Schon jetzt ist das Nachstoßen anderer Staaten zu beobachten, wenn sich die EU und Deutschland zurückziehen. Ein Umbau der Lieferketten weg von den Entwicklungs- und Schwellenländern in Richtung der Industrienationen würde zu erheblichen Rückschritten in der Entwicklung dieser Länder führen, sie würden ihrer Chance, Teil globaler Wertschöpfungsketten deutscher bzw. europäischer Unternehmen zu sein, beraubt. Dabei hat das Engagement der deutschen und europäischen Unternehmen in

diesen Ländern erst zu einer positiven Entwicklung der Wirtschaftsleistung, dem Aufbau von Beschäftigung und einer Verbesserung der Menschenrechtslage geführt.

Darüber hinaus machen nationale Alleingänge bei der Lieferkettengesetzgebung ohnehin keinen Sinn und stehen im eklatanten Widerspruch zu den Bemühungen, ein Level Playing Field zwischen allen Wirtschaftsakteuren innerhalb des EU-Binnenmarktes zu gewährleisten. Daher sollte aus Sicht der Metall- und Elektro-Industrie weiter auf eine europäische Lösung gesetzt werden.

### III. Zu den Regelungen im Einzelnen

#### **Abschnitt 1** **Allgemeine Bestimmungen**

##### **§ 1**

##### **Anwendungsbereich**

- (1) *Dieses Gesetz findet Anwendung auf Unternehmen ungeachtet ihrer Rechtsform, die*
  1. *ihre Hauptverwaltung, ihre Hauptniederlassung, ihren Verwaltungssitz oder ihren satzungsmäßigen Sitz im Inland haben und*
  2. *in der Regel mindestens 3.000 Arbeitnehmer beschäftigen.*

*Ab dem 1. Januar 2024 beträgt der in Satz 1 Nummer 2 vorgesehene Schwellenwert 1.000 Arbeitnehmer.*
- (2) *Leiharbeiter sind bei der Berechnung der Arbeitnehmerzahl (Absatz 1 Satz 1 Nummer 2) des Entleihunternehmens zu berücksichtigen, wenn die Einsatzdauer sechs Monate übersteigt.*
- (3) *Innerhalb von verbundenen Unternehmen (§ 15 des Aktiengesetzes) sind die Arbeitnehmer sämtlicher konzernangehöriger Gesellschaften bei der Berechnung der Arbeitnehmerzahl (Absatz 1 Satz 1 Nummer 2) der Konzernmutter zu berücksichtigen.*

#### **Bewertung:**

Entsprechend der interministeriellen Einigung vom 12.02.2021 sieht der Gesetzentwurf jetzt einen abgestuften Anwendungsbereich vor, um den kleineren Unternehmen mehr Zeit einzuräumen. Der Schwellenwert ist aber immer noch zu niedrig und sollte an die der französischen Gesetzgebung angepasst und auf 5.000 Arbeitnehmer angehoben werden. Hier entsteht ansonsten ein regulativer Flickenteppich mit den (wenigen) anderen nationalen Lieferkettengesetzen, was das Handling für deutsche Unternehmen mit Standorten und Zulieferern in diesen Ländern enorm erschwert.

Richtig ist, dass der Sitz des Unternehmens in Deutschland maßgeblich ist. Dennoch belastet dieses Gesetz weiter die Attraktivität des Standorts Deutschland.

##### **§ 2**

##### **Begriffsbestimmungen**

- (1) *Menschenrechte im Sinne dieses Gesetzes sind solche, die sich aus den in den Nummern 1 bis 11 der Anlage aufgelisteten Übereinkommen ergeben.*
- (2) *Ein menschenrechtliches Risiko im Sinne dieses Gesetzes ist ein Zustand, bei dem auf Grund tatsächlicher Umstände mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Verstoß gegen eines der folgenden Verbote zum Schutz der in § 2 Absatz 1 enthaltenen Rechtspositionen droht:*
  1. *das Verbot der Beschäftigung eines Kindes unter dem zulässigen Mindestalter, wobei das zulässige Mindestalter dem Alter entspricht, in dem nach dem anwendbaren nationalen Recht die Schulpflicht endet und mindestens 15 Jahre beträgt, soweit das Recht des Beschäftigungsortes keine Abweichungen des zulässigen Mindestalters in Übereinstimmung mit Artikel 2 Absatz 4 sowie Arti-*

- kel 4 bis 8 des Übereinkommens Nr. 138 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 26. Juni 1973 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung (BGBl. 1976 II S. 201, 202) (ILO-Übereinkommen Nr. 138) festlegt,
2. das Verbot der schlimmsten Formen der Kinderarbeit für Kinder unter 18 Jahren; dies umfasst gemäß Artikel 3 des Übereinkommens Nr. 182 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 17. Juni 1999 über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (BGBl. 2001 II S. 1290, 1291) (ILO-Übereinkommen Nr. 182):
    - a) alle Formen der Sklaverei oder alle sklavereiähnlichen Praktiken, wie den Verkauf von Kindern und den Kinderhandel, Schuldknechtschaft und Leibeigenschaft sowie Zwangs- oder Pflichtarbeit, einschließlich der Zwangs- oder Pflichtrekrutierung von Kindern für den Einsatz in bewaffneten Konflikten;
    - b) das Heranziehen, Vermitteln oder Anbieten eines Kindes zur Prostitution, zur Herstellung von Pornographie oder zu pornographischen Darbietungen;
    - c) das Heranziehen, Vermitteln oder Anbieten eines Kindes zu unerlaubten Tätigkeiten, insbesondere zur Gewinnung von und zum Handel mit Drogen;
    - d) Arbeit, die ihrer Natur nach oder aufgrund der Umstände, unter denen sie verrichtet wird, voraussichtlich für die Gesundheit, die Sicherheit oder die Sittlichkeit von Kindern schädlich ist,
  3. das Verbot der Beschäftigung von Personen in Zwangsarbeit; damit ist jede Arbeitsleistung oder Dienstleistung gemeint, die von einer Person unter Androhung von Strafe verlangt wird und für die sie sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat, etwa in Folge von Schuldknechtschaft oder Menschenhandel; ausgenommen von der Zwangsarbeit sind Arbeits- oder Dienstleistungen, die mit Artikel 2 Absatz 2 des Übereinkommens Nr. 29 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 28. Juni 1930 über Zwangs- oder Pflichtarbeit (BGBl. 1956 II S: 640, 641) (ILO-Übereinkommens Nr. 29) oder mit Artikel 8 Absatz 3 Nummer 2 und 3 des Internationalen Paktes vom 19. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (BGBl. 1973 II S. 1533, 1534) vereinbar sind.
  4. das Verbot aller Formen der Sklaverei, sklavenähnlicher Praktiken, Leibeigenschaft oder andere Formen von Herrschaftsausübung oder Unterdrückung im Umfeld der Arbeitsstätte, etwa durch extreme wirtschaftliche oder sexuelle Ausbeutung und Erniedrigungen;
  5. das Verbot der Missachtung der nach dem anwendbaren nationalen Recht geltenden Pflichten des Arbeitsschutzes, wenn hierdurch die Gefahr von Unfällen bei der Arbeit oder arbeitsbedingte Gesundheitsgefahren entstehen, insbesondere durch
    - a) offensichtlich ungenügende Sicherheitsstandards bei der Bereitstellung und der Instandhaltung der Arbeitsstätte, des Arbeitsplatzes und der Arbeitsmittel,
    - b) das Fehlen geeigneter Schutzmaßnahmen, um Einwirkungen durch chemische, physikalische oder biologische Stoffe zu vermeiden,
    - c) das Fehlen von Maßnahmen zur Verhinderung übermäßiger körperlicher und geistiger Ermüdung, insbesondere durch eine ungeeignete Arbeitsorganisation in Bezug auf Arbeitszeiten und Ruhepausen und
    - d) die ungenügende Ausbildung und Unterweisung von Beschäftigten;
  6. das Verbot der Missachtung der Koalitionsfreiheit, nach der
    - a) Arbeitnehmer sich frei zu Gewerkschaften zusammenschließen oder diesen beitreten können,
    - b) die Gründung, der Beitritt und die Mitgliedschaft zu einer Gewerkschaft nicht als Grund für un gerechtfertigte Diskriminierungen oder Vergeltungsmaßnahmen genutzt werden dürfen,
    - c) Gewerkschaften sich frei und in Übereinstimmung mit dem anwendbaren nationalen Recht betätigen dürfen; dieses umfasst das Streikrecht und das Recht auf Kollektivverhandlungen;
  7. das Verbot der Ungleichbehandlung in Beschäftigung, etwa auf Grund von nationaler und ethnischer Abstammung, sozialer Herkunft, Gesundheitsstatus, Behinderung, sexueller Orientierung, Alter, Geschlecht, politischer Meinung, Religion oder Weltanschauung, sofern diese nicht in den Erfordernissen der Beschäftigung begründet ist; eine Ungleichbehandlung umfasst insbesondere die Zahlung ungleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit;
  8. das Verbot des Vorenthaltens eines angemessenen Lohns; der angemessene Lohn bemisst sich nach den Regelungen des Beschäftigungsortes und beträgt mindestens die Höhe des nach dem anwendbaren Recht festgelegten Mindestlohns,
  9. das Verbot der Herbeiführung einer schädlichen Bodenveränderung, Gewässerverunreinigung, Luftverunreinigung, schädlichen Lärmemission oder eines übermäßigen Wasserverbrauchs, die geeignet ist,
    - a) die natürlichen Grundlagen zum Erhalt und der Produktion von Nahrung erheblich zu beeinträchtigen,

- b) einer Person den Zugang zu einwandfreiem Trinkwasser zu verwehren,
  - c) einer Person den Zugang zu Sanitäranlagen zu erschweren oder zu zerstören oder
  - d) die Gesundheit einer Person zu schädigen;;
10. das Verbot der widerrechtlichen Zwangsräumung und das Verbot des widerrechtlichen Entzugs von Land, von Wäldern und Gewässern bei dem Erwerb, der Bebauung oder anderweitigen Nutzung von Land, Wäldern und Gewässern, deren Nutzung die Lebensgrundlage einer Person sichert;
11. das Verbot der Beauftragung oder Nutzung privater oder öffentlicher Sicherheitskräfte zum Schutz des unternehmerischen Projekts, wenn aufgrund mangelnder Unterweisung oder Kontrolle seitens des Unternehmens ein Einsatz der Sicherheitskräfte
- a) unter Missachtung des Verbots von Folter und grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung droht;
  - b) gegen Leib und Leben droht oder
  - c) gegen die Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit droht;
12. das Verbot eines über die Nummern 1 bis 11 hinausgehende Tuns oder pflichtwidrigen Unterlassens, das unmittelbar geeignet ist, in besonders schwerwiegender Weise die in § 2 Absatz 1 geschützten Rechtspositionen zu verletzen und dessen Rechtswidrigkeit bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände offensichtlich ist.
- (3) Umweltbezogene Pflichten im Sinne dieses Gesetzes sind solche, die sich aus den in den Nummern 12 und 13 der Anlage aufgelisteten Übereinkommen ergeben.
- (4) Ein umweltbezogenes Risiko im Sinne dieses Gesetzes ist ein Zustand, bei dem auf Grund tatsächlicher Umstände mit hinreichender Wahrscheinlichkeit eine Verletzung einer in § 2 Absatz 3 aufgeführten umweltbezogenen Pflicht durch Verstoß gegen eines der folgenden Verbote droht:
- 1. Das Verbot der Herstellung von mit Quecksilber versetzten Produkten gemäß Artikel 4 Absatz 1 und Anlage A Teil I des Übereinkommens von Minamata vom 10. Oktober 2013 über Quecksilber (BGBl. 2017 II S. 610, 611) (Minamata-Übereinkommen), das Verbot der Verwendung von Quecksilber und Quecksilberverbindungen bei Herstellungsprozessen im Sinne des Artikel 5 Absatz 2 und Anlage B Teil I des Minamata-Übereinkommens ab dem für die jeweiligen Produkte und Prozesse im Übereinkommen festgelegten Ausstiegsdatum und das Verbot der Behandlung von Quecksilberabfällen entgegen den Bestimmungen des Artikels 11 Absatz 3 des Minamata-Übereinkommens;
  - 2. Das Verbot der Produktion und Verwendung von Chemikalien nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a und Anlage A des Stockholmer Übereinkommens vom 23. Mai 2001 über persistente organische Schadstoffe (BGBl. 2002 II S. 803, 804) (POPs-Übereinkommen), soweit diese nach dem anwendbaren nationalen Recht verboten ist sowie das Verbot der nicht umweltgerechten Handhabung, Sammlung, Lagerung und Entsorgung von Abfällen nach den Regelungen, die in der anwendbaren Rechtsordnung nach den Maßgaben des Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer i und ii des POPs-Übereinkommens gelten.
- (5) Die Lieferkette im Sinne dieses Gesetzes bezieht sich auf alle Produkte und Dienstleistungen eines Unternehmens. Sie umfasst alle Schritte im In- und Ausland, die zur Herstellung der Produkte und zur Erbringung der Dienstleistungen erforderlich sind, angefangen von der Gewinnung der Rohstoffe bis zu der Lieferung an den Endkunden und erfasst
- 1. das Handeln eines Unternehmens im eigenen Geschäftsbereich,
  - 2. das Handeln unmittelbarer Zulieferer und
  - 3. das Handeln mittelbarer Zulieferer.
- (6) Der eigene Geschäftsbereich im Sinne dieses Gesetzes erfasst jede Tätigkeit einer Gesellschaft als Rechtsträger des Unternehmens zur Erreichung des Unternehmensziels. Erfasst ist damit jede Tätigkeit zur Erstellung und Verwertung von Produkten und Dienstleistungen, unabhängig davon, ob sie an einem Standort im In- oder Ausland vorgenommen wird.
- (7) Unmittelbarer Zulieferer im Sinne dieses Gesetzes ist ein Vertragspartner, dessen Zulieferungen für die Herstellung des Produktes des Unternehmens oder zur Erbringung und Inanspruchnahme der betreffenden Dienstleistung notwendig ist.
- (8) Mittelbarer Zulieferer im Sinne dieses Gesetzes ist jedes Unternehmen, das kein unmittelbarer Zulieferer ist und dessen Zulieferungen für die Herstellung des Produktes des Unternehmens oder zur Erbringung und Inanspruchnahme der betreffenden Dienstleistung notwendig sind.

**Bewertung:****Menschenrechte und geschützte Rechtspositionen**

Die von diesem Gesetz geschützten Menschenrechte und Rechtspositionen ergeben sich aus einer abschließenden Liste internationaler Abkommen in der Anlage zu diesem Gesetz.

In Abs. 2 folgt eine extrem umfangreiche Liste der durch diese Abkommen geschützten Rechtspositionen, die zudem nicht abschließend angelegt ist, sondern durch eine Art Generalklausel in Nr. 12 ergänzt wird. Anders als im Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) und im Koalitionsvertrag vorgesehen, umfasst der Gesetzentwurf damit nicht nur Menschenrechte, sondern auch zwei Umweltabkommen sowie weitergehende Rechtspositionen wie z. B. das Verbot des Vorenthaltens eines angemessenen Lohns; so soll sich z. B. gemäß Abs. 2 Nr. 8 der angemessene Lohn nach den Regelungen des Beschäftigungsortes bemessen und mindestens die Höhe des nach dem anwendbaren Recht festgelegten Mindestlohns betragen! Soll das bedeuten, dass sogar die Zahlung des nationalen gesetzlichen Mindestlohns das Unternehmen nicht vor einer Rechtsverletzung schützt? Und beim Arbeitsschutz erfüllt sich das Risiko einer Rechtsverletzung bereits beim Fehlen von Maßnahmen zur Verhinderung übermäßiger geistiger Ermüdung (Abs. 2 Nr. 5 c). Dies geht über die „mensenrechtlichen Sorgfaltspflichten“ und damit über die angekündigte 1:1-Umsetzung des NAP weit hinaus und führt zu einem deutlich höheren Aufwand für die Unternehmen.

Auch weil es in Bezug auf internationale Abkommen wenig verbindliche Auslegung oder gar Rechtsprechung zum Inhalt und Umfang der geschützten Rechtspositionen gibt, engagieren sich viele der M+E-Unternehmen in (Branchen-) Initiativen auf internationaler, europäischer oder nationaler Ebene. Hier wurden bereits zahlreiche Handlungsanleitungen, Verhaltenskodizes oder Standards zur Verbesserung entwickelt. Dieses Engagement muss von der Bundesregierung honoriert und in angemessener Weise im SorgfaltspflichtenG anerkannt werden. Dazu bedarf es entweder entsprechender Öffnungsklauseln oder einer sogenannten „Safe-Harbor-Regelung“. Dies gilt ganz besonders auch für die NAP-Branchendialoge, an denen die Bundesregierung beteiligt ist. Ansonsten wird jede Motivation der Unternehmen, sich zukünftig an solchen Initiativen zu beteiligen, im Keim erstickt.

**Eigener Geschäftsbereich, mittelbare und unmittelbare Zulieferer**

Der Umfang der gesetzlichen Sorgfaltspflichten von Unternehmen war ein zentraler Streitpunkt innerhalb der Bundesregierung. Richtigerweise hatte sich das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) für eine Begrenzung auf die unmittelbaren Zulieferer (tier-1) eingesetzt, da die Verantwortung der Unternehmen ansonsten ins uferlose geht. Die Unterscheidung zwischen unmittelbaren und mittelbaren Zulieferern anhand der Vertragsbeziehung ist grundsätzlich auch dafür geeignet. Leider ist diese vereinbarte Begrenzung in diesem Gesetzentwurf nicht konsequent umgesetzt worden, sondern ist eine Mogelpackung, siehe unten.

**Abschnitt 2.  
Sorgfaltspflichten****§ 3****Sorgfaltspflichten**

*(1) Unternehmen sind dazu verpflichtet, in ihren Lieferketten die in diesem Abschnitt festgelegten menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten in angemessener Weise zu beachten. Die Sorgfaltspflichten enthalten:*

- 1. die Einrichtung eines Risikomanagements (§ 4 Absatz 1)*
- 2. die Festlegung einer betriebsinternen Zuständigkeit (§ 4 Absatz 3),*
- 3. die Durchführung regelmäßiger Risikoanalysen (§ 5),*
- 4. die Verabschiedung einer Grundsatzerklärung (§ 6 Absatz 2),*
- 5. die Verankerung von Präventionsmaßnahmen im eigenen Geschäftsbereich (§ 6 Absatz 1 und 3) und gegenüber unmittelbaren Zulieferern (§ 6 Absatz 4)*

6. das Ergreifen von Abhilfemaßnahmen (§ 7 Absatz 1 bis 3),
  7. das Einrichtung eines Beschwerdeverfahrens (§ 8)
  8. die Umsetzung von Sorgfaltspflichten in Bezug auf Risiken bei mittelbaren Zulieferern (§ 9) und
  9. die Dokumentation (§ 10 Absatz 1) und die Berichterstattung (§ 10 Absatz 2).
- (2) Die angemessene Weise eines Handelns, das den Sorgfaltspflichten genügt, bestimmt sich nach
1. Art und Umfang der Geschäftstätigkeit des Unternehmens
  2. dem Einflussvermögen des Unternehmens auf den unmittelbaren Verursacher der Verletzung einer geschützten Rechtsposition oder einer umweltbezogenen Pflicht,
  3. der typischerweise zu erwartenden Schwere der Verletzung, der Umkehrbarkeit der Verletzung, und der Wahrscheinlichkeit des Verletzungseintritts einer geschützten Rechtsposition oder einer umweltbezogenen Pflicht sowie
  4. nach der Art des Verursachungsbeitrages zu dem menschenrechtlichen oder umweltbezogenen Risiko.

### **Bewertung:**

Diese Vorschrift steht im Gegensatz zur angekündigten Beschränkung der Sorgfaltspflichten auf die unmittelbaren Zulieferer bzw. Vertragspartner. Hier wird klargestellt, dass grundsätzlich alle Sorgfaltspflichten aus dem Gesetz, insbesondere auch das umfangreiche Risikomanagement sowie die aufwendigen Berichts- und Dokumentationspflichten, für die gesamte Lieferkette gelten! Die Beschränkung auf tier-1 erfolgt also nur bei den beiden Instrumenten Risikoanalyse (§ 5) und Abhilfemaßnahmen (§ 7). Deshalb ist die Ankündigung, die neuen Sorgfaltspflichten der Unternehmen beschränken sich auf tier-1, nur eine Mogelpackung. 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 des zweiten Abschnitts auf die unmittelbaren Zulieferer außerhalb der EU beschränkt werden. Dieser Ansatz hat sich auch in der Konfliktmineralien-Verordnung (EU) 2017/821 bewährt. Ansonsten führt dieser nationale Ansatz der Bundesregierung auch zu unnötiger Doppelarbeit und ggf. sogar widersprüchlichen Anforderungen.

### **Die Angemessenheit des Unternehmenshandelns**

Der unbestimmte Rechtsbegriff der „Angemessenheit“ des Unternehmenshandelns könnte den Unternehmen etwas Flexibilität in Bezug auf die Entscheidung geben, welche individuellen Maßnahmen zur Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben erforderlich sind. Dies muss aber zwingend mit einem eingeschränkten Überprüfungs- bzw. Ermessensspielraum der zuständigen Behörde korrespondieren. Sollte die zuständige Behörde jedoch einen eigenen Ermessensspielraum zur Bewertung der Angemessenheit von Maßnahmen der Unternehmen bekommen, führt dies zu dem gegenteiligen Effekt und verursacht erhebliche Rechtsunsicherheit in den Unternehmen. Das dürfte auch verfassungsrechtlich bedenklich sein, da es sich um sanktionsbewehrte Pflichten handeln soll

## **§ 4**

### **Risikomanagement**

- (1) Unternehmen müssen ein angemessenes und wirksames Risikomanagement einrichten. Das Risikomanagement ist in alle maßgeblichen Geschäftsabläufe durch angemessene Maßnahmen zu verankern.
- (2) Wirksam sind solche Maßnahmen, die es ermöglichen, menschenrechtliche und umweltbezogene Risiken zu erkennen, Verletzungen geschützter Rechtspositionen oder umweltbezogener Pflichten vorzubeugen, sie zu beenden oder zu minimieren, wenn das Unternehmen diese Risiken oder Verletzungen innerhalb der Lieferkette verursacht oder dazu beigetragen hat.
- (3) Das Unternehmen hat dafür zu sorgen, dass festgelegt ist, wer innerhalb des Unternehmens dafür zuständig ist, das Risikomanagement zu überwachen, etwa durch die Benennung eines Menschenrechtsbeauftragten. Die Geschäftsleitung hat sich regelmäßig, mindestens einmal jährlich, über die Arbeit der zuständigen Person oder Personen zu informieren.



- (4) *Das Unternehmen hat die Interessen seiner Beschäftigten, der Beschäftigten innerhalb seiner Lieferkette und derjenigen, die in sonstiger Weise von der wirtschaftlichen Tätigkeit des Unternehmens oder von Unternehmen in seinen Lieferketten in einer geschützten Rechtsposition unmittelbar betroffen sein können, angemessen zu berücksichtigen.*

### **Bewertung:**

Unternehmen müssen nach § 4 ein angemessenes Risikomanagement einführen und wirksam umsetzen, und zwar für ihre gesamte Lieferkette. Eine Beschränkung auf die unmittelbaren Zulieferer bzw. Vertragspartner erfolgt hier ausdrücklich nicht! § 4 steht deshalb im klaren Widerspruch zu der angekündigten Begrenzung der Sorgfaltspflichten auf tier-1. Zudem steht diese Vorschrift im Widerspruch zu den §§ 5 und 7 des Gesetzentwurfs und wird in den Unternehmen zu großer Verwirrung und Rechtsunsicherheit führen: Denn während die Risikoanalyse nach § 5 auf den eigenen Geschäftsbereich und die unmittelbaren Zulieferer beschränkt werden kann, soll das Risikomanagement des Unternehmens die gesamte Lieferkette umfassen. Wie das Unternehmen ein Risikomanagement für die gesamte Lieferkette organisieren soll, aber gleichzeitig die Risikoanalyse auf den eigenen Geschäftsbereich bzw. die unmittelbaren Zulieferer beschränken darf, bleibt völlig unklar.

Es wäre in jedem Fall undenkbar und völlig realitätsfern, wenn das Unternehmen die riesige Liste an Risiken gemäß § 2 Abs. 2 für die gesamte Lieferkette im Rahmen des Risikomanagements berücksichtigen müsste, um dann auch den anderen Sorgfaltspflichten wie z. B. seinen Berichtspflichten Genüge zu tun.

## **§ 5**

### **Risikoanalyse**

- (1) *Im Rahmen des Risikomanagements hat das Unternehmen eine angemessene Risikoanalyse nach den Abätzen 2 bis 4 durchzuführen, um die menschenrechtlichen und umweltbezogenen Risiken in seinem Geschäftsbereich sowie bei seinen unmittelbaren Zulieferern zu ermitteln. In Fällen, in denen eine missbräuchliche Gestaltung der unmittelbaren Zuliefererbeziehung oder ein Umgehungsgeschäft vorgenommen wurde, um die Anforderungen an die Sorgfaltspflichten in Hinblick auf den unmittelbaren Zulieferern zu umgehen, zählt ein mittelbarer Zulieferer als unmittelbarer Zulieferer.*
- (2) *Die ermittelten menschenrechtlichen und umweltbezogenen Risiken sind angemessen zu gewichten und zu priorisieren. Dabei sind insbesondere die in § 3 Absatz 2 genannten Kriterien maßgeblich.*
- (3) *Das Unternehmen muss dafür Sorge tragen, dass die Ergebnisse der Risikoanalyse intern an die maßgeblichen Entscheidungsträger, etwa an den Vorstand oder an die Einkaufsabteilung, kommuniziert werden und diese die Ergebnisse angemessen berücksichtigen.*
- (4) *Die Risikoanalyse ist einmal im Jahr sowie anlassbezogen durchzuführen, wenn das Unternehmen mit einer wesentlich veränderten oder wesentlich erweiterten Risikolage in der Lieferkette rechnen muss, etwa durch die Einführung neuer Produkte, Projekte oder eines neuen Geschäftsfeldes. Erkenntnisse aus der Bearbeitung von Hinweisen nach § 8 Absatz 1 sind zu berücksichtigen.*

### **Bewertung:**

Wie oben unter § 4 ausgeführt, stellt sich in jedem Unternehmen die Frage, wo das Risikomanagement nach § 4 über die Risikoanalyse nach § 5 hinausgeht, da die Risikoanalyse ein Bestandteil des Risikomanagements ist.

Aber auch die Risikoanalyse wird durch die lange Liste potentieller Risiken nach § 2 Abs. 2, die über die menschenrechtlichen Risiken im Sinne des NAP weit hinausgehen, extrem umfangreich – zumal viele größere Unternehmen in unserer Industrie leicht auf fünfstelligen Zahlen an unmittelbaren Zulieferern in tier-1 kommen. Diese Vorgabe erfordert daher erhebliche Ressourcen in den betroffenen Unternehmen. Wie tiefgehend diese Analyse gehen soll, fällt wieder unter den unbestimmten Rechtsbegriff der Angemessenheit, der das gesamte Gesetz durchzieht. Auch hier wird der Prüfungsumfang erheblich davon abhängen, wie die Überprüfung durch die zuständige Behörde erfolgt und wie der Ermessensspielraum dabei ausgestaltet ist.

Da die Sorgfaltspflichten des Unternehmens bei den beiden Instrumenten Risikoanalyse (§ 5) und Abhilfe (§ 7) auf die unmittelbaren Zulieferer beschränkt werden, gibt es in § 5 Abs. 1 Satz 2 eine Vermutungsregelung: Danach sollen bei Anzeichen für eine missbräuchliche Gestaltung der Lieferkette oder bei einem Geschäft zur Umgehung der Sorgfaltsanforderungen in Bezug auf die unmittelbaren Zulieferer die mittelbaren Zulieferer als unmittelbare Zulieferer bewertet werden. Damit ist wohl gemeint, wenn sich ein Unternehmen vorsätzlich zwischen sich und einen in Bezug auf die Einhaltung der Menschenrechte problematischen unmittelbaren Zulieferer einen weiteren unproblematischen Zulieferer setzt – denn auf diese Weise wäre der problematische nur noch unmittelbarer Zulieferer mit der Folge, dass z. B. keine Abhilfe zu leisten wäre. Diese Missbrauchsregelung ist aus unserer Sicht unnötig, da sie nur greifen würde, wenn das Unternehmen hier bewusst agiert, d. h. wenn es von Risiken bei diesem problematischen Zulieferer nachweisbar Kenntnis hatte. In diesem Fall würde aber auch schon § 9 Abs. 3 greifen.

## § 6

### **Grundsaterklärung und Präventionsmaßnahmen**

- (1) *Stellt ein Unternehmen im Rahmen einer Risikoanalyse nach § 5 ein Risiko fest, hat es unverzüglich angemessene Präventionsmaßnahmen nach Absatz 2 bis Absatz 4 zu ergreifen.*
- (2) *Das Unternehmen muss eine Grundsaterklärung über seine Menschenrechtsstrategie verabschieden. Die Grundsaterklärung muss durch die Unternehmensleitung verabschiedet werden und mindestens folgende Elemente einer Menschenrechtsstrategie des Unternehmens enthalten:*
  1. *die Beschreibung des Verfahrens, mit dem das Unternehmen seinen Pflichten nach § 4 Absatz 1, § 5 Absatz 1, § 6 Absätze 3 bis 5, sowie §§ 7 bis 10 nachkommt,*
  2. *die für das Unternehmen auf Grundlage der Risikoanalyse festgestellten prioritären menschenrechtlichen und umweltbezogenen Risiken unter Bezugnahme auf die in der Anlage aufgeführten Übereinkommen und*
  3. *die auf Grundlage der Risikoanalyse und der in der Anlage aufgeführten Übereinkommen erfolgte Festlegung der menschenrechts- und umweltbezogenen Erwartungen, die das Unternehmen an seine Beschäftigten und Zulieferer in der Lieferkette richtet.*
- (3) *Das Unternehmen muss angemessene Präventionsmaßnahmen im eigenen Geschäftsbereich verankern, insbesondere:*
  1. *die Umsetzung der in der Grundsaterklärung dargelegten Menschenrechtsstrategie in den relevanten Geschäftsabläufen,*
  2. *die Entwicklung und Implementierung geeigneter Beschaffungsstrategien und Einkaufspraktiken, durch die festgestellte Risiken vermieden oder gemindert werden,*
  3. *die Durchführung von Schulungen in den relevanten Geschäftsbereichen,*
  4. *die Durchführung risikobasierter Kontrollmaßnahmen, mit denen die Einhaltung der in der Grundsaterklärung enthaltenen Menschenrechtsstrategie im eigenen Geschäftsbereich überprüft wird.*
- (4) *Das Unternehmen muss angemessene Präventionsmaßnahmen gegenüber einem unmittelbaren Zulieferer verankern, insbesondere:*
  2. *die vertragliche Zusicherung eines unmittelbaren Zulieferers, dass dieser die von der Geschäftsleitung des Unternehmens verlangten menschenrechtsbezogenen und umweltbezogenen Vorgaben einhält und entlang der Lieferkette angemessen adressiert,*
  3. *die Vereinbarung angemessener vertraglicher Kontrollmechanismen sowie die Durchführung von Schulungen und Weiterbildungen zur Durchsetzung der vertraglichen Zusicherungen des unmittelbaren Zulieferers nach Nummer 2,*
  4. *die Durchführung risikobasierter Kontrollmaßnahmen auf Grundlage der vereinbarten Kontrollmechanismen nach Nummer 3, mit denen die Einhaltung der Menschenrechtsstrategie bei dem unmittelbaren Zulieferer überprüft wird.*
- (5) *Die Wirksamkeit der Präventionsmaßnahmen ist einmal im Jahr sowie anlassbezogen zu überprüfen, wenn das Unternehmen mit einer wesentlich veränderten oder wesentlich erweiterten Risikolage im eigenen Geschäftsbereich oder beim unmittelbaren Zulieferer rechnen muss, etwa durch die Einführung neuer Produkte, Projekte oder eines neuen Geschäftsfeldes. Erkenntnisse aus der Bearbeitung von Hinweisen nach § 8 Absatz 1 sind zu berücksichtigen. Die Maßnahmen sind bei Bedarf unverzüglich zu aktualisieren.*

**Bewertung:**

Diese Vorschrift stuft die im NAP geforderte Grundsatzerklärung als Präventivmaßnahme ein, wenn ein Risiko festgestellt wurde. Das ist wenig sinnvoll, da dieses Instrument im NAP als Basis für die allgemeine Menschenrechtsstrategie eines Unternehmens dient. Sie wird daher nicht bei Feststellung eines Risikos unverzüglich aufgesetzt und sollte auch nicht wie die übrigen Präventivmaßnahmen einmal im Jahr überarbeitet werden müssen. Aus unserer Sicht sollte die Grundsatzerklärung deshalb in einem separaten Artikel behandelt werden.

Richtig ist, dass die weiteren in Abs. 2 und 3 genannten Präventivmaßnahmen auf den eigenen Geschäftsbereich sowie die unmittelbaren Vertragspartner beschränkt sind. Aus unserer Sicht ist die in Abs. 4 enthaltene vertragliche „Weitergeltungsklausel“ geeignet, die menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten entlang der Lieferketten von einem zum nächsten Unternehmen weiterzugeben. Eine entsprechende Vertragsgestaltung inklusive Kontrollmechanismen ist zudem am besten geeignet, den eigenen Verantwortungsbereich des Unternehmens klar zu definieren und zu begrenzen.

Dennoch besteht durch die Verpflichtung, die eigenen Zulieferer gemäß § 6 Abs. 4 Nr. 2 vertraglich mit menschenrechtsbezogenen und umweltbezogenen Vorgaben zu verpflichten und zu kontrollieren, die große Gefahr, dass kleine und mittlere Zuliefererbetriebe überfordert werden. Schon heute existiert das Problem, dass die großen Unternehmen sich sehr ambitionierte Ziele in ihrer Menschenrechtsstrategie setzen und diese versuchen, mit erheblichen Ressourcen in einem sehr aufwendigen Lieferkettenmanagement-System umzusetzen. Diesen Aufwand können KMU aber definitiv nicht leisten! Sie müssen deshalb vor Überforderung geschützt werden, insbesondere vor einer 1:1-Umsetzung dieses Gesetzes z. B. über die Einkaufsbestimmungen – sonst werden sie aus den Lieferketten der unter dieses Gesetz fallenden Unternehmen de facto ausgeschlossen und jegliche Begrenzung des Anwendungsbereiches dieses Gesetzes ist obsolet.

**§ 7****Abhilfemaßnahmen**

- (1) *Stellt das Unternehmen fest, dass die Verletzung einer geschützten Rechtsposition oder einer umweltbezogenen Pflicht in seinem eigenen Geschäftsbereich oder bei einem unmittelbaren Zulieferer bereits eingetreten ist oder unmittelbar bevorsteht, hat es unverzüglich angemessene Abhilfemaßnahmen zu ergreifen, um diese Verletzung zu verhindern, zu beenden oder zu minimieren. § 5 Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend. Im eigenen Geschäftsbereich muss die Abhilfemaßnahme zu einer Beendigung der Verletzung führen.*
- (2) *Ist die Verletzung einer geschützten Rechtsposition oder einer umweltbezogenen Pflicht bei einem unmittelbaren Zulieferer so beschaffen, dass das Unternehmen sie nicht in absehbarer Zeit beenden kann, muss es unverzüglich ein Konzept zur Minimierung erstellen und umsetzen. Das Konzept muss einen konkreten Zeitplan enthalten. Bei der Erstellung und Umsetzung des Konzepts sind insbesondere folgende Maßnahmen in Betracht zu ziehen:*
  1. *die gemeinsame Erarbeitung und Umsetzung eines Plans zur Behebung des Missstandes mit dem Unternehmen, durch das die Verletzung verursacht wird,*
  2. *der Zusammenschluss mit anderen Unternehmen im Rahmen von Brancheninitiativen und Branchenstandards, um die Einflussmöglichkeit auf den Verursacher zu erhöhen,*
  3. *ein temporäres Aussetzen der Geschäftsbeziehung während der Bemühungen zur Risikominimierung.*
- (3) *Der Abbruch einer Geschäftsbeziehung ist nur geboten, wenn*
  4. *die Verletzung einer geschützten Rechtsposition oder einer umweltbezogenen Pflicht als sehr schwerwiegend bewertet wird,*
  5. *die Umsetzung der im Konzept erarbeiteten Maßnahmen nach Ablauf der im Konzept festgelegten Zeit keine Abhilfe bewirkt,*
  6. *dem Unternehmen keine anderen milderen Mittel zur Verfügung stehen und*
  7. *eine Erhöhung des Einflussvermögens nicht aussichtsreich erscheint.*

- (4) *Die Wirksamkeit der Abhilfemaßnahmen ist einmal im Jahr sowie anlassbezogen zu überprüfen, wenn das Unternehmen mit einer wesentlich veränderten oder wesentlich erweiterten Risikolage im eigenen Geschäftsbereich oder beim unmittelbaren Zulieferer rechnen muss, etwa durch die Einführung neuer Produkte, Projekte oder eines neuen Geschäftsfeldes. Erkenntnisse aus der Bearbeitung von Hinweisen nach § 8 Absatz 1 sind zu berücksichtigen. Die Maßnahmen sind bei Bedarf unverzüglich zu aktualisieren.*

### **Bewertung:**

Mit Hilfe der in § 7 normierten, gestuften Abhilfemaßnahmen soll ein Unternehmen – basierend auf den Erkenntnissen der Risikoanalyse – bereits eingetretene oder unmittelbar bevorstehende Menschenrechtsverletzungen bei unmittelbaren Zulieferern verhindern, beenden oder zumindest minimieren. Im eigenen Geschäftsbereich soll die Abhilfemaßnahme zu einer Beendigung der Verletzung führen. Mittelbare Zulieferer sollen richtigerweise nur noch dann in den Anwendungsbereich fallen, wenn das Unternehmen von der Verletzung oder deren unmittelbarem Bestehen „substantiierte Kenntnis“ erlangt hat (§ 9 Absatz 3). Der Verweis auf § 5 Absatz 1 Satz 2 ist aus unserer Sicht unnötig, diese Missbrauchsregel führt eher zur Verwirrung und sollte gestrichen werden. Hier wird ein bewusstes Vorgehen des Unternehmens vorausgesetzt und damit eine „substantiierte Kenntnis“, die aber bereits i.S.v. § 9 Abs. 3 im Gesetzentwurf abgedeckt ist.

Bei Verletzung einer geschützten Rechtsposition muss das Unternehmen unverzüglich Maßnahmen ergreifen, um die Verletzung zu verhindern, zu beenden oder zu minimieren. Erst, wenn nach Ablauf des im Konzept nach Absatz 2 definierten Zeitplans alle Versuche der Risikominderung gescheitert sind oder anderweitige Einflussmöglichkeiten nicht mehr zur Verfügung stehen, ist als letztes Mittel ein Abbruch der Geschäftsbeziehung zu dem Zulieferer geboten. Grundsätzlich begrüßen wir, dass so dem Grundsatz „Befähigung vor Rückzug“ der Vorrang gegeben wurde. Die deutsche Wirtschaft ist gerne bereit, ihre Zulieferer in diesem Hinblick partnerschaftlich weiterzuentwickeln. In diesem Fall sollten aber deutsche Unternehmen später nicht öffentlichkeitswirksam an den Pranger gestellt werden dürfen.

## **§ 8**

### **Beschwerdeverfahren**

- (1) *Das Unternehmen hat dafür zu sorgen, dass ein unternehmensinternes Beschwerdeverfahren nach den Absätzen 2 bis 4 eingerichtet ist, das es Personen ermöglicht, die durch wirtschaftliche Tätigkeiten im eigenen Geschäftsbereich des Unternehmens oder durch wirtschaftliche Tätigkeiten eines unmittelbaren Zulieferers unmittelbar betroffen sind oder in einer geschützten Rechtsposition verletzt sein können, sowie Personen, die Kenntnis von der möglichen Verletzung einer geschützten Rechtsposition oder einer umweltbezogenen Pflicht haben, auf menschenrechtliche und umweltbezogene Risiken oder Verletzungen hinzuweisen. Geht ein Hinweis einer unmittelbar betroffenen Person ein, so ist der Eingang zu bestätigen. Das Unternehmen hat den Sachverhalt mit den Hinweisgebern zu erörtern. Es kann ein Verfahren der einvernehmlichen Beilegung anbieten. Die Unternehmen können sich stattdessen an einem entsprechenden externen Beschwerdeverfahren beteiligen, sofern es die nachfolgenden Kriterien erfüllt.*
- (2) *Das Unternehmen legt schriftlich eine Verfahrensordnung fest.*
- (3) *Die von dem Unternehmen mit der Durchführung des Verfahrens betrauten Personen müssen Gewähr für unparteiisches Handeln bieten, insbesondere müssen sie unabhängig und an Weisungen nicht gebunden sein. Sie sind zur Verschwiegenheit verpflichtet.*
- (4) *Das Unternehmen muss in geeigneter Weise klare und verständliche Informationen zur Erreichbarkeit und Zuständigkeit und zur Durchführung des Beschwerdeverfahrens öffentlich zugänglich machen. Das Beschwerdeverfahren muss für potenzielle Nutzer zugänglich sein, die Vertraulichkeit der Identität wahren und wirksamen Schutz vor Benachteiligung oder Bestrafung aufgrund einer Beschwerde gewährleisten.*
- (5) *Die Wirksamkeit des Beschwerdeverfahrens ist mindestens einmal im Jahr sowie anlassbezogen zu überprüfen, wenn das Unternehmen mit einer wesentlich veränderten oder wesentlich erweiterten Ri-*

sikolage im eigenen Geschäftsbereich oder beim unmittelbaren Zulieferer rechnen muss, etwa durch die Einführung neuer Produkte, Projekte oder eines neuen Geschäftsfeldes. Die Maßnahmen sind bei Bedarf unverzüglich zu aktualisieren.

### **Bewertung:**

Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass Unternehmen hier eine Wahlmöglichkeit bekommen und sich entweder für die Einrichtung eines unternehmensinternen Beschwerdeverfahrens entscheiden oder sich an einem externen Beschwerdeverfahren beteiligen können, wie er z. B. derzeit im NAP Branchendialog Automobil entwickelt wird.

## **§ 9**

### **Mittelbare Zulieferer**

- (1) *Das Unternehmen muss das Beschwerdeverfahren nach § 8 so einrichten, dass es auch Personen, die durch wirtschaftliche Tätigkeiten eines mittelbaren Zulieferers in einer geschützten Rechtsposition verletzt sein können sowie Personen, die Kenntnis von einer möglichen Verletzung einer geschützten Rechtsposition oder einer umweltbezogenen Pflicht haben, ermöglicht, auf diese Verletzung hinzuweisen.*
- (2) *Das Unternehmen muss nach Maßgabe des Absatzes 3 sein bestehendes Risikomanagement im Sinne von § 4 anpassen.*
- (3) *Erlangt das Unternehmen substantiierte Kenntnis über eine mögliche Verletzung einer geschützten Rechtsposition oder einer umweltbezogenen Pflicht bei mittelbaren Zulieferern, so hat es anlassbezogen unverzüglich*
  1. *eine Risikoanalyse gemäß § 5 Absatz 1 bis 3 durchzuführen,*
  2. *angemessene Präventionsmaßnahmen im Sinne des § 6 gegenüber dem Verursacher zu verankern,*
  3. *ein Konzept zur Minimierung und Vermeidung der Verletzung einer geschützten Rechtsposition oder umweltbezogenen Pflicht zu erstellen und umzusetzen und*
  4. *gegebenenfalls entsprechend seine Grundsatzerklärung gemäß § 6 Absatz 2 zu aktualisieren.*
- (4) *Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird ermächtigt, Näheres zur § 9 Absatz 3 Nummer 1 bis 4 durch Rechtsverordnung im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie ohne Zustimmung des Bundesrates zu regeln.*

### **Bewertung:**

Wir sehen zudem die Verordnungsermächtigung in § 9 Abs. 4 (wie auch in § 13 Abs. 3 und § 14 Abs. 2, siehe unten) äußerst kritisch. Es ist mit dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot nicht zu vereinbaren, dass hier noch weitere Pflichten gegenüber mittelbaren Zulieferern per Verordnung hinzukommen könnten. Besonders auch diese Regelung in § 9, die die gesamte Lieferkette betrifft, muss ihre demokratische Rechtfertigung erfahren und nicht später im Wege der reinen Verwaltungsermächtigung nach Belieben abgewandelt und vertieft werden können. Die Verordnungsermächtigung sollte daher gestrichen werden.

## **§ 10**

### **Dokumentations- und Berichtspflicht**

- (1) *Die Erfüllung der Sorgfaltspflichten nach § 3 ist unternehmensintern fortlaufend zu dokumentieren. Die Dokumentation ist ab ihrer Erstellung mindestens sieben Jahre lang aufzubewahren.*
- (2) *Das Unternehmen hat jährlich einen Bericht über die Erfüllung seiner Sorgfaltspflichten im vergangenen Geschäftsjahr zu erstellen. In dem Bericht ist nachvollziehbar mindestens darzulegen,*
  1. *ob und falls ja welche menschenrechtlichen und umweltbezogenen Risiken das Unternehmen identifiziert hat,*

2. *was das Unternehmen, unter Bezugnahme auf die in den §§ 4 bis 9 beschriebenen Maßnahmen, zur Erfüllung seiner Sorgfaltspflichten unternommen hat; dazu zählen auch die Elemente der Grundsatzklärung gemäß § 6 Absatz 2, sowie die Maßnahmen, die das Unternehmen aufgrund von Beschwerden nach § 8 getroffen hat.*
  3. *wie das Unternehmen die Auswirkungen und die Wirksamkeit der Maßnahmen bewertet und*
  4. *welche Schlussfolgerungen es aus der Bewertung für zukünftige Maßnahmen zieht.*
- (3) *Hat das Unternehmen kein menschenrechtliches oder umweltbezogenes Risiko festgestellt und dies in seinem Bericht plausibel dargelegt, sind keine weiteren Ausführungen nach Absatz 2 Nummern 2 bis 4 erforderlich.*
- (4) *Der Bericht ist spätestens vier Monate nach dem Schluss des Geschäftsjahrs auf der Internetseite des Unternehmens für einen Zeitraum von sieben Jahren kostenfrei öffentlich zugänglich zu machen. Der Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist dabei gebührend Rechnung zu tragen.*

### **Bewertung:**

Zu begrüßen ist, dass in § 10 Abs. 3 grundsätzlich die Möglichkeit des sogenannten „comply or explain“ vorgesehen ist. Hier ist jedoch wichtig, dass die Anforderungen bei der Plausibilitätsprüfung nicht zu hoch angesetzt werden.

Um die Unternehmen vor unnötiger Bürokratie zu schützen, sollten 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 muss unbedingt noch ausdrücklich im Gesetzestext klargestellt werden.

## **Abschnitt 3 Zivilprozess**

### **§ 11**

#### **Besondere Prozessstandschaft**

- (1) *Wer in einer überragend wichtigen Rechtsposition aus § 2 Absatz 1 verletzt ist, kann zur gerichtlichen Geltendmachung seiner Rechte einer inländischen Gewerkschaft oder Nichtregierungsorganisation die Ermächtigung zur Prozessführung erteilen.*
- (2) *Eine Gewerkschaft oder Nichtregierungsorganisation kann nach Absatz 1 nur ermächtigt werden, wenn sie eine auf Dauer angelegte eigene Präsenz unterhält und sich nach ihrer Satzung nicht gewerksmäßig und nicht nur vorübergehend dafür einsetzt, die Menschenrechte gemäß § 2 Absatz 1 oder entsprechende Rechte im nationalen Recht eines Staates zu realisieren.*

### **Bewertung:**

Die neue, besondere Prozessstandschaft für NGOs und Gewerkschaften sehen wir sehr kritisch. Klagen vor deutschen Gerichten sind schon heute möglich, wurden aber in der Vergangenheit nicht immer genutzt. Jetzt besteht eine reelle Gefahr, dass sich Betroffene mit Unterstützung der NGOs/Gewerkschaften das solventeste deutsche Unternehmen am Anfang der Lieferkette aussuchen und bei der Behörde anzeigen.

Wir befürchten hier zudem vermehrt missbräuchliche rufschädigende Kampagnen, um Druck aufzubauen und eigene Ziele in sogenannten Kopplungsgeschäften durchzusetzen.

**§ 12****Einreichung des Berichts**

- (1) *Der Bericht nach § 10 Absatz 2 Satz 1 ist in deutscher Sprache und elektronisch über einen von der zuständigen Behörde bereitgestellten Zugang einzureichen.*
- (2) *Der Bericht ist spätestens vier Monate nach dem Schluss des Geschäftsjahres, auf das er sich bezieht, einzureichen.*

**§ 13****Behördliche Berichtsprüfung**

- (1) *Die zuständige Behörde prüft, ob*
  1. *der Bericht nach § 10 Absatz 2 Satz 1 vorliegt sowie*
  2. *die Anforderungen nach § 10 Absatz 2 und 3 eingehalten wurden.*
- (2) *Werden die Anforderungen nach § 10 Absatz 2 und 3 nicht erfüllt, kann die zuständige Behörde verlangen, dass das Unternehmen den Bericht innerhalb einer angemessenen Frist nachbessert.*
- (3) *Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie ohne Zustimmung des Bundesrates das Verfahren bei der Einreichung des Berichts nach § 12 Absatz 1 und 2 sowie das Verfahren der behördlichen Berichtsprüfung nach Absatz 1 und 2 näher zu regeln.*

**§ 14****Behördliches Tätigwerden; Verordnungsermächtigung**

- (1) *Die zuständige Behörde wird tätig:*
  1. *nach pflichtgemäßen Ermessen, um die Einhaltung der Pflichten nach den §§ 3 bis 10 Absatz 1 im Hinblick auf mögliche Verletzungen geschützter Rechtspositionen oder umweltbezogener Pflichten zu kontrollieren und solche Verstöße festzustellen, zu beseitigen oder zu verhindern,*
  2. *auf Antrag, wenn die antragstellende Person substantiiert geltend macht,*
    - a. *infolge der Nichterfüllung einer in den §§ 3 bis 9 enthaltenen Pflicht in einer geschützten Rechtsposition verletzt zu sein oder*
    - b. *dass eine in Buchstabe a genannte Verletzung unmittelbar bevorsteht.*
- (2) *Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie ohne Zustimmung des Bundesrates das Verfahren bei der risikobasierten Kontrolle nach den §§ 14 bis 17 näher zu regeln.*

**Bewertung:**

Die Unternehmen sollen den Bericht dem BAFA elektronisch zusenden, welches diesen zu prüfen hat. Es ist zu begrüßen, dass die in § 12 Abs. 2 genannte Frist zur Einreichung des Berichts mit der Frist für die Veröffentlichung des Lageberichts / der nichtfinanziellen Erklärung nach dem CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz identisch ist.

Äußerst kritisch ist hier, dass das zentrale Verfahren der Berichtsprüfung nach § 13 Abs. 3 und das Verfahren der risikobasierten Kontrolle nach § 14 Abs. 2 erst noch durch eine Rechtsverordnung festgelegt werden sollen, zumal diese Prüfungen und Kontrollen als Ausgangspunkt für den langen Katalog an behördlichen Sanktionsmaßnahmen dient. Dies ist ein klarer Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot: Denn hier soll ein Gesetz verabschiedet werden, dass die näheren Tatbestände für die vorgesehenen umfangreichen Sanktionsmaßnahmen, insbesondere die als Ordnungswidrigkeit eingestufteten Verstöße, zunächst offen und später dem Ordnungsgeber überlässt. Da im Gesetzestext bei nahezu jeder geforderten Unternehmenshandlung der unbestimmte Rechtsbegriff „angemessen“ beigefügt wurde, ist die

Überprüfbarkeit bzw. der Ermessensspielraum der zuständigen Behörde absolut entscheidend. Aus diesem Grund müssen die Punkte detailliert im Gesetzestext festgelegt werden und seine demokratische Legitimierung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erfahren. Nach den Vorgaben des BVerfG müssen sich zumindest der Anwendungsbereich und die Tragweite von Ordnungswidrigkeitstatbeständen schon aus dem Wortlaut ergeben oder sich jedenfalls durch Auslegung ermitteln lassen.

## § 15

### **Anordnungen und Maßnahmen**

- (1) Die zuständige Behörde trifft die geeigneten und erforderlichen Anordnungen und Maßnahmen, um Verstöße gegen die Pflichten nach den §§ 3 bis 10 Absatz 1 festzustellen, zu beseitigen und zu verhindern. Sie kann insbesondere
1. Personen laden,
  2. dem betroffenen Unternehmen aufgeben, innerhalb von drei Monaten ab Bekanntgabe der Anordnung einen Plan zur Behebung der Missstände einschließlich klarer Zeitangaben zu dessen Umsetzung vorzulegen und
  3. dem betroffenen Unternehmen konkrete Handlungen zur Erfüllung seiner Pflichten aufgeben.

## § 16

### **Betretensrechte**

- (1) Soweit dies zur Wahrnehmung der Aufgaben nach § 15 erforderlich ist, sind die zuständige Behörde und ihre Beauftragten befugt,
1. Betriebsgrundstücke, Geschäftsräume und Wirtschaftsgebäude der Unternehmen während der üblichen Geschäfts- oder Betriebszeiten zu betreten und zu besichtigen sowie
  2. bei Unternehmen innerhalb der üblichen Geschäfts- oder Betriebszeiten geschäftliche Unterlagen und Aufzeichnungen, aus denen sich ableiten lässt, ob die Vorgaben nach den §§ 3 bis 10 Absatz 1 eingehalten wurden, einzusehen und zu prüfen.

## § 17

### **Auskunfts- und Herausgabepflichten**

- (1) Unternehmen und nach § 15 Satz 2 Nummer 1 geladene Personen sind verpflichtet, der zuständigen Behörde auf Verlangen die Auskünfte zu erteilen und die Unterlagen herauszugeben, die die Behörde zur Durchführung der ihr durch dieses Gesetz oder auf Grund dieses Gesetzes übertragenen Aufgaben benötigt. Die Verpflichtung erstreckt sich auch auf Auskünfte über verbundene Unternehmen (§ 15 des Aktiengesetzes), unmittelbare und mittelbare Zulieferer und die Herausgabe von Unterlagen dieser Unternehmen, soweit das auskunfts- oder herausgabepflichtige Unternehmen oder die auskunfts- oder herausgabepflichtige Person die Informationen zur Verfügung hat oder auf Grund bestehender rechtlicher Verbindungen zur Beschaffung der verlangten Informationen in der Lage ist.
- (2) Die zu erteilenden Auskünfte und herauszugebenden Unterlagen nach Absatz 1 umfassen insbesondere
1. die Angaben und Nachweise zur Feststellung, ob ein Unternehmen in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fällt,
  2. die Angaben und Nachweise über die Erfüllung der Pflichten nach den §§ 3 bis 10 Absatz 1 und
  3. die Namen der zur Überwachung der internen Prozesse zur Erfüllung der Pflichten nach den §§ 3 bis 10 Absatz 1 zuständigen Personen.
- (3) Wer zur Auskunft nach Absatz 1 verpflichtet ist, kann die Auskunft auf solche Fragen verweigern, deren Beantwortung ihn selbst oder einen der in § 52 Absatz 1 der Strafprozessordnung bezeichneten Angehörigen der Gefahr strafgerichtlicher Verfolgung oder eines Verfahrens nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten aussetzen würde. Die auskunftspflichtige Person ist über ihr Recht zur Verweigerung der Auskunft zu belehren. Sonstige gesetzliche Auskunfts- oder Aussageverweigerungsrechte sowie gesetzliche Verschwiegenheitspflichten bleiben unberührt.



**§ 18****Duldungs- und Mitwirkungspflichten**

*Die Unternehmen haben die Maßnahmen der zuständigen Behörde und ihrer Beauftragten zu dulden und diese bei der Durchführung der Maßnahmen zu unterstützen. Satz 1 gilt auch für die Inhaber der Unternehmen und ihre Vertretung, bei juristischen Personen für die nach Gesetz oder Satzung zur Vertretung berufenen Personen.*

**Bewertung:**

Vor allem auch im Hinblick auf die Betretensrechte bleibt unklar, welche konkreten Eingriffe die Unternehmen in ihre Eigentumsrechte zu akzeptieren haben: zum Beispiel welche Betriebsgrundstücke, Geschäftsräume und Wirtschaftsgebäude der Unternehmen dürfen hier betreten werden? Nur solche, die im eigenen Geschäftsbereich der betroffenen Unternehmen liegen? Oder auch die beim unmittelbaren Zulieferer? Und gelten diese Rechte auch im (europäischen) Ausland?

Der Kompetenz- und Wirkungsrahmen muss daher dringend im Gesetzestext konkretisiert werden.

**§ 19****Zuständige Behörde**

- (1) *Für die behördliche Durchsetzung und Kontrolle nach Abschnitt 4 ist das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle zuständig. Für die Aufgaben nach diesem Gesetz obliegt die Rechts- und Fachaufsicht über das Bundesamt dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie übt die Rechts- und Fachaufsicht im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales aus.*
- (2) *Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben verfolgt die zuständige Behörde einen risikobasierten Ansatz.*

**Bewertung:**

Es macht grundsätzlich Sinn, dass für die Kontrolle und Durchsetzung der Anforderungen des SorgfaltspflichtenG das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) mit Sitz in Eschborn zuständig sein soll. Das BAFA fungiert bereits heute als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) als Dienstleister auch für andere Bundesministerien und übt auch Aufgaben für diese aus. Das BAFA hätte für diese neue Aufgabe auch die entsprechende Struktur und Kompetenz in Handelsfragen mit Auslandsbezug.

Der im Gesetzentwurf angesetzte Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft und auch die neu zu schaffenden Vollzeitstellen in der Verwaltung sind allerdings viel zu niedrig angesetzt. Wie auch unter F festgestellt wurde, sind durch die neuen Vorgaben mittelbar viel mehr Unternehmen betroffen – auch am Wirtschaftsstandort Deutschland – als Teil der Lieferketten großer Unternehmen, zumal diese nach § 6 Abs. 4 Nr. 2 durch den Auftraggeber über die Vertragsbedingungen ebenfalls zur Umsetzung menschenrechtlicher und umweltrechtlicher Vorgaben verpflichtet werden.

**§ 20****Handreichungen**

*Die zuständige Behörde veröffentlicht branchenübergreifende oder branchenspezifische Informationen, Hilfestellungen und Empfehlungen zur Einhaltung dieses Gesetzes und stimmt sich dabei mit den fachlich betroffenen Behörden ab. Die Informationen, Hilfestellungen oder Empfehlungen bedürfen vor Veröffentlichung der Zustimmung des Auswärtigen Amtes, insofern außenpolitische Belange davon berührt sind.*

**Bewertung:**

Grundsätzlich ist zu begrüßen, dass branchenübergreifende oder branchenspezifische Informationen, Hilfestellungen oder Empfehlungen zur Einhaltung dieses Gesetzes veröffentlicht werden sollen. Diese sollten mit ausreichend Zeit vor dem Inkrafttreten des SorgfaltspflichtenG vorliegen, damit den Unternehmen ausreichend Zeit bleibt, um sich mit den neuen Vorgaben vertraut zu machen.

Auch die in den verschiedenen etablierten Brancheninitiativen und auf die in den NAP Branchendialogformaten gemeinsam entwickelten Materialien und Ausarbeitungen sollte dabei zurückgegriffen werden. So kann unnötige und teure Doppelarbeit vermieden werden. Zumindest muss darauf geachtet werden, dass die Handreichungen kongruente Anforderungen enthalten und im besten Fall zu bestehenden (internationalen) Handlungshilfen referenzieren.

**§ 21****Rechenschaftsbericht**

- (1) *Die nach § 19 Absatz 1 zuständige Behörde berichtet einmal jährlich über ihre im vorausgegangenen Kalenderjahr erfolgte Kontroll- und Durchsetzungstätigkeiten nach Abschnitt 4. Der jeweilige Bericht ist erstmals für das Jahr 2022 zu erstellen und auf der Webseite der zuständigen Behörde zu veröffentlichen.*
- (2) *Die Berichte sollen auf festgestellte Verstöße und angeordnete Abhilfemaßnahmen hinweisen und diese erläutern sowie eine Auswertung der eingereichten Unternehmensberichte nach § 13 enthalten, ohne die jeweils betroffenen Unternehmen zu benennen.*

**Bewertung:**

Im Sinne der Transparenz des Verwaltungshandelns begrüßen wir diese Verpflichtung des BAFA. Hier ist jedoch wichtig, dass die datenschutzrechtlichen Anforderungen beachtet werden. Ein „blaming and shaming“ sollte unbedingt vermieden werden. Es ist daher zu begrüßen, dass über Tatsachen und Fakten über die Verhältnisse vor Ort berichtet werden soll, ohne einzelne Unternehmen öffentlichkeitswirksam an den Pranger zu stellen.

**§ 22****Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge**

- (1) *Von der Teilnahme an einem Verfahren über die Vergabe eines Liefer-, Bau- oder Dienstleistungsauftrags der in § 99 und § 100 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen genannten Auftraggeber sollen Unternehmen bis zur nachgewiesenen Selbstreinigung nach § 125 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen ausgeschlossen werden, die wegen eines rechtskräftig festgestellten Verstoßes nach § 24 Absatz 1 mit einer Geldbuße nach Maßgabe von Absatz 2 belegt worden sind. Der Ausschluss nach Satz 1 darf nur für einen angemessenen Zeitraum von bis zu drei Jahren erfolgen.*
- (2) *Ein Ausschluss nach Absatz 1 setzt einen rechtskräftig festgestellten Verstoß mit einer Geldbuße von wenigstens 175.000 Euro voraus. Abweichend von Satz 1 wird*
  1. *in den Fällen des § 24 Absatz 3 Satz 2 in Verbindung mit § 24 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 ein rechtskräftig festgestellter Verstoß mit einer Geldbuße von wenigstens 1.500.000 Euro,*
  2. *in den Fällen des § 24 Absatz 3 Satz 2 in Verbindung mit § 24 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 ein rechtskräftig festgestellter Verstoß mit einer Geldbuße von wenigstens 2.000.000 Euro,*
  3. *in den Fällen des § 24 Absatz 4 ein rechtskräftig festgestellter Verstoß mit einer Geldbuße von wenigstens 0,35 Prozent des durchschnittlichen Jahresumsatzes vorausgesetzt.*
- (3) *Vor der Entscheidung über den Ausschluss ist der Bewerber zu hören.*

**§ 23****Zwangsgeld**

*Die Höhe des Zwangsgeldes im Verwaltungszwangsverfahren der nach § 19 Absatz 1 zuständigen Behörde beträgt abweichend von § 11 Absatz 3 des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes bis zu 50 000 Euro.*

**§ 24****Bußgeldvorschriften**

(1) *Ordnungswidrig handelt wer vorsätzlich oder fahrlässig*

1. *entgegen § 4 Absatz 3 Satz 1 nicht dafür sorgt, dass eine dort genannte Festlegung getroffen ist,*
2. *[...]*
13. *einer vollziehbaren Anordnung nach § 13 Absatz 2 oder § 15 Satz 2 Nummer 2 zuwiderhandelt*

(2) *Die Ordnungswidrigkeit kann geahndet werden*

1. *in den Fällen des Absatzes 1*

- a) *Nummer 3, 7 Buchstabe b und Nummer 8*
- b) *Nummer 6 und 7 Buchstabe a*

*mit einer Geldbuße bis zu achthunderttausend Euro,*

2. *in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 1, 2, 4, 5 und 13 mit einer Geldbuße bis zu fünfhunderttausend Euro und*

3. *in den übrigen Fällen des Absatzes 1 mit einer Geldbuße bis zu hunderttausend Euro.*

*In den Fällen des Satzes 1 Nummer 1 und 2 ist § 30 Absatz 2 Satz 3 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten anzuwenden.*

(3) *Bei einer juristischen Person oder Personenvereinigung mit einem durchschnittlichen Jahresumsatz von mehr als 400 Millionen Euro kann abweichend von Absatz 2 Satz 2 in Verbindung mit Satz 1 Nummer 1 Buchstabe b eine Ordnungswidrigkeit nach Absatz 1 Nummer 6 oder 7 Buchstabe a mit einer Geldbuße bis zu 2 Prozent des durchschnittlichen Jahresumsatzes geahndet werden. Bei der Ermittlung des durchschnittlichen Jahresumsatzes der juristischen Person oder Personenvereinigung ist der weltweite Umsatz aller natürlichen und juristischen Personen sowie aller Personenvereinigungen der letzten drei Geschäftsjahre, die der Behördenentscheidung vorausgehen, zugrunde zu legen, soweit diese Personen und Personenvereinigungen als wirtschaftliche Einheit operieren. Der durchschnittliche Jahresumsatz kann geschätzt werden.*

(4) *Grundlage für die Bemessung der Geldbuße bei juristischen Personen und Personenvereinigungen ist die Bedeutung der Ordnungswidrigkeit. Bei der Bemessung sind die wirtschaftlichen Verhältnisse der juristischen Person oder Personenvereinigung zu berücksichtigen. Bei der Bemessung sind die Umstände, insoweit sie für und gegen die juristische Person oder Personenvereinigung sprechen, gegeneinander abzuwägen. Dabei kommen insbesondere in Betracht:*

1. *der Vorwurf, der den Täter der Ordnungswidrigkeit trifft,*
2. *die Beweggründe und Ziele des Täters der Ordnungswidrigkeit,*
3. *Gewicht, Ausmaß und Dauer der Ordnungswidrigkeit,*
4. *Art der Ausführung der Ordnungswidrigkeit, insbesondere die Anzahl der Täter und deren Position in der juristischen Person oder Personenvereinigung,*
5. *die Auswirkungen der Ordnungswidrigkeit,*
6. *vorausgegangene Ordnungswidrigkeiten, für die die juristische Person oder Personenvereinigung nach § 30 OWiG, auch in Verbindung mit § 130 OWiG, verantwortlich ist, sowie vor der Ordnungswidrigkeit getroffene Vorkehrungen zur Vermeidung und Aufdeckung von Ordnungswidrigkeiten,*
7. *das Bemühen der juristischen Person oder Personenvereinigung, die Ordnungswidrigkeit aufzudecken und den Schaden wiedergutzumachen, sowie nach der Ordnungswidrigkeit getroffene Vorkehrungen zur Vermeidung und Aufdeckung von Ordnungswidrigkeiten,*

8. *die Folgen der Ordnungswidrigkeit, die die juristische Person oder Personenvereinigung getroffen haben.*
- (5) *Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Absatz 1 Nummer 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle. Für die Rechts- und Fachaufsicht über das Bundesamt gelten § 19 Absatz 1 Satz 2 und 3.*

### **Bewertung:**

Der gesamte Abschnitt 4 „Behördliche Kontrolle und Umsetzung“ enthält einen Irrgarten an Kontroll- und Sanktionsmaßnahmen, der die Unternehmen völlig im Unklaren lässt, welche Maßnahmen in welchem Umfang kontrolliert werden, wann die getroffenen Maßnahmen als angemessen bewertet werden und wann Sanktionsmaßnahmen drohen. Der Dreh- und Angelpunkt ist die zuständige Behörde, die sehr weitgehende Kompetenzen erhält.

In diesem Gesetzentwurf sind sehr drastische Sanktionen und Bußgelder enthalten, die wir in dieser Form für deutlich überhöht halten. Zum einen können zukünftig bei Verstößen gegen die – mit 13 Einzelpunkten sehr lange Liste einzelner – Sorgfaltspflichten mit Geldbußen bis zu 800.000 EUR verhängt werden (nach § 24 Absatz 3 bei einer juristischen Person oder Personenvereinigung mit einem durchschnittlichen Jahresumsatz von mehr als 400 Millionen EUR sogar eine Geldbuße von bis zu 2 Prozent des durchschnittlichen Jahresumsatzes!). Zum anderen sollen Unternehmen bis zu drei Jahren von der öffentlichen Auftragsvergabe ausgeschlossen werden können (§ 22) und es ist die Verhängung von Zwangsgeldern in Höhe von bis zu 50.000 EUR vorgesehen (§ 23).

Wir lehnen die Geldbußen in der vorgesehenen Höhe nachdrücklich ab, dieser Bußgeldrahmen ist unverhältnismäßig und muss dringend angepasst werden. Zum einen, weil diese Bußgeldvorschriften in einigen Fällen schlicht den wirtschaftlichen Ruin des Unternehmens bedeuten können. Angesichts der oben beschriebenen weitgehenden Unbestimmtheit zahlreicher Vorgaben des Gesetzentwurfs, erscheint es völlig unverhältnismäßig, derart hohe Geldbußen anzudrohen. So sollen Bußgelder schon erhoben werden, wenn z. B. die Risikoanalyse „nicht richtig“ oder „nicht vollständig“ durchgeführt wurde. Diese weitgehende Unbestimmtheit ist schon mit dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot nicht zu vereinbaren, da der Ermessensspielraum der zuständigen Behörde völlig unklar ist (vgl. oben unter §§ 13, 14).

Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund, dass die normunterworfenen Unternehmen regelmäßig schnell eine fünfstellige Zahl an direkten Zulieferern haben und damit einem quasi unkalkulierbaren Zahlungsrisiko ausgesetzt sein würden. Wohin würde eine solch hohe Zahlungsandrohung führen? Im Ergebnis würden Unternehmen gezwungen, den jeweils „sichersten Weg“ in Lieferbeziehungen zu wählen und sich erwartungsgemäß aus bestimmten Weltregionen gänzlich zurückziehen. Wenn man den § 7 Absatz 3 ernst nimmt, soll der Abbruch der Geschäftsbeziehung aber wenn möglich verhindert werden. Dieser Widerspruch muss dringend aufgelöst und der Bußgeldrahmen angepasst werden.

Zum anderen generiert die Metall- und Elektro-Industrie aufgrund der hohen Rohstoff- und Materialkosten generell hohe Gesamtumsätze – was allerdings eben nicht mit Gewinnen gleichgesetzt werden kann. Die Kennzahl „Gesamt- oder Jahresumsatz“ ist daher für die Metall- und Elektro-Industrie eine verzerrende Grundlage bzw. Ansatzpunkt für die Berechnung. Diese Kennzahl sagt nichts über die Leistungsfähigkeit und die Rentabilität eines Unternehmens in unserer Branche aus.

Auch 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.