

Auf einen Blick

Sorgfaltspflichtengesetz

Ausgangslage

Die Bundesregierung hat sich im Februar 2021 darauf verständigt, ein Gesetz über unternehmerische Sorgfaltspflichten in Lieferketten noch in der laufenden 19. Legislaturperiode zu verabschieden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat am 1. März 2021 einen Entwurf vorgelegt, welcher bereits am 3. März 2021 ohne ausreichende Konsultation der betroffenen Wirtschaft vom Bundeskabinett verabschiedet wurde. Der Regierungsentwurf geht weit über die veröffentlichten Eckpunkte sowie den im Koalitionsvertrag vereinbarten Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte und den zugrunde liegenden UN-Leitprinzipien hinaus.

Bitkom-Bewertung

Der Schutz von Menschenrechten und der Umwelt entlang der Lieferkette ist für den Bitkom und seine Mitgliedsunternehmen selbstverständlich. Der vorliegende Gesetzentwurf erkennt die schon bestehenden Vorgaben zur Durchsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten in der Lieferkette sowie die von der Wirtschaft umgesetzten Verhaltenskodizes nicht an. Insgesamt ist der Gesetzentwurf in sich nicht ausgewogen und enthält viele unklare Vorgaben, die in dieser Form in der Praxis nicht umsetzbar sind. Unser Ziel ist es, im parlamentarischen Prozess einen Beitrag für mehr Rechtsklarheit und Praxistauglichkeit zu leisten.

Das Wichtigste

Wir empfehlen den Gesetzesentwurf insbesondere im Blick auf die folgenden Punkte zu schärfen:

- **Synchronisierung mit EU-Initiativen:** Um einen größtmöglichen Geltungsbereich zu entfalten und Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der EU zu vermeiden, gilt es ein Sorgfaltspflichtengesetz für die Lieferkette gemeinsam auf EU-Ebene zu erarbeiten und einen regulatorischen Flickenteppich in Europa zu vermeiden.
- **Praxistauglichkeit:** Die im Gesetzentwurf formulierten Pflichten würden ohne weitere Konkretisierung unbegrenzt für die gesamte Wertschöpfungskette auf allen Zulieferstufen gelten. Eine durchgehende, produktbezogene Kontrolle der Lieferketten über alle Stufen hinweg ist für die Unternehmen in der Realität nicht abbildbar.
- **Rechtssicherheit:** Die Handlungsvorgaben sowie die Sanktions- bzw. Strafandrohungen gehen deutlich zu weit und sind zu unbestimmt. Der Gesetzentwurf macht nicht ausreichend deutlich, auf welche Handlungen in der Lieferkette die Sorgfaltspflichten und damit das Risikomanagement auszurichten sind.
- **Nachweisbarkeit:** Die Pflichten sollen grundsätzlich als Bemühens- und nicht als Erfolgspflichten ausgestaltet werden. Den Umfang des jährlichen Berichts über die Erfüllung der Sorgfaltspflichten gilt es klar zu regeln. Eine redundante Berichterstattung gilt es – auch mit Blick auf die Überlastung von Behörden – zu vermeiden.

Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten (Sorgfaltspflichtengesetz)

15. April 2021

Seite 2

Zusammenfassung

Bitkom und seine Mitgliedsunternehmen unterstützen den Schutz von Menschenrechten und der Umwelt in globalen Lieferketten. Viele IT-Unternehmen haben bereits ein hohes Schutzniveau in Bezug auf Menschenrechte entlang ihrer Lieferkette etabliert und orientieren sich dabei z.B. am RBA-Verhaltenskodex (Responsible Business Alliance Kodex). Der vorliegende Gesetzentwurf ist in sich nicht ausgewogen und enthält viele unklare Vorgaben, die in dieser Form in der Praxis nicht umsetzbar sind.

Um einen Beitrag für mehr Rechtsklarheit und Praxistauglichkeit zu leisten, regt der Bitkom folgendes an:

- **Synchronisierung mit EU-Initiativen:** Ein Sorgfaltspflichtengesetz für die Lieferkette sollte gemeinsam mit den europäischen Partnern auf EU-Ebene, nicht jedoch im nationalen Alleingang erarbeitet werden. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass das Gesetz den größtmöglichen Geltungsbereich entfalten kann und nationale Initiativen zu keinen Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der EU führen. Darüber hinaus kann die Verhandlungsmacht des europäischen Wirtschaftsraums genutzt werden, um international einheitliche Standards durchzusetzen. Im Hinblick auf die zu erwartende EU-Regulierung zu einer Sorgfaltspflicht gilt es, einen regulatorischen Flickenteppich in Europa zu vermeiden. Dieses Ziel sollte die Bundesregierung unbedingt bei den anstehenden Verhandlungen auf EU-Ebene verfolgen.
- **Faire Wettbewerbsbedingungen:** Durch den Anwendungsbereich des Gesetzesentwurfes ist zu befürchten, dass das Gesetz zu Ungleichheiten im Wettbewerb mit ausländischen Unternehmen führt. Da der Gesetzentwurf Kontroll-, Berichts- und Meldepflichten mit entsprechendem bürokratischen Mehraufwand nur für Unternehmen mit Sitz, Hauptniederlassung oder Hauptverwaltung in Deutschland begründet, sind Unternehmen mit Sitz im Ausland auch dann nicht

Bitkom
Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation
und Neue Medien e.V.

Lukas Gabriel Wiese
**Bereichsleiter Außenwirtschaft &
Internationale Beziehungen**
T +49 30 27576-170
l.wiese@bitkom.org

Thomas Kriesel
Bereichsleiter Unternehmensrecht
T +49 30 27576-146
t.kriesel@bitkom.org

Albrechtstraße 10
10117 Berlin

Präsident
Achim Berg

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernhard Rohleder

davon betroffen, wenn sie in Deutschland umfangreiche Geschäfts- und Vertriebstätigkeiten entfalten. Das Gesetz belastet also Unternehmen in Deutschland einseitig und begründet damit einen Wettbewerbsvorteil für alle ausländischen Unternehmen, die keinem vergleichbaren Regelwerk unterliegen. Für Unternehmen, die umfangreiche Geschäfts- und Vertriebstätigkeiten in Deutschland ausüben, sollten vergleichbare Wettbewerbsbedingungen gelten.

- ■ **Rechtsklarheit:** Insgesamt lässt der Gesetzentwurf Unternehmen weitgehend im Unklaren, wie die Sorgfaltspflichten zu erfüllen sind und wann sie ihren Pflichten Genüge getan haben. Bei der Bestimmung der Sorgfaltspflichten verwendet der Entwurf eine Vielzahl von unklaren Rechtsbegriffen. Bzgl. der Reichweite der Sorgfaltspflichten macht der Entwurf nicht ausreichend deutlich, auf welche Handlungen in der Lieferkette die Sorgfaltspflichten und damit das Risikomanagement auszurichten sind. Damit die Einhaltung der Vorgaben des Gesetzes sichergestellt werden kann, gilt es die Anforderungen zunächst klar zu formulieren. In diesem Kontext gilt es die Pflichten für die Unternehmen grundsätzlich als Bemühens- und nicht als Erfolgspflichten auszugestalten und im Gesetz entsprechend auszuformulieren. Obwohl die Gesetzesbegründung darauf hinweist, dass die Sorgfaltspflicht eine Bemühungspflicht begründet, ist im Gesamtkontext des Gesetzes vom Gegenteil auszugehen.
- ■ **Nachweis der Pflichterfüllung:** Angesichts der recht weitgehenden Unklarheiten im Gesetzentwurf ist es umso wichtiger, den Unternehmen Möglichkeiten zu eröffnen, die Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten unbürokratisch nachzuweisen. Solche Möglichkeiten wären z.B. die Unterwerfung unter einen anerkannten Branchenstandard zur Sicherstellung der Menschenrechtsbeachtung in der Lieferkette oder die Zertifizierungen anerkannter Organisationen für Produktionsstandorte. Bestehende Brancheninitiativen und Zertifizierungen sollten in einer gesetzlichen Regelung anerkannt und berücksichtigt werden.
- ■ **Berichtspflichten:** Bereits heute existieren innerhalb der Wertschöpfungsketten deutscher Unternehmen umfangreiche Berichtspflichten zu Anforderungen, wie sie auch im Entwurf Sorgfaltspflichtengesetzes definiert werden. Der Umfang des jährlichen Berichts über die Erfüllung der Sorgfaltspflichten sowie dessen Publikation sollten klar geregelt werden. Eine redundante Berichterstattung – auch mit Blick auf die Überlastung von Behörden – gilt es zu vermeiden. Um den bürokratischen Aufwand möglichst gering zu halten, sollten Unternehmen berechtigt sein, den Dokumentationsverpflichtungen nachzukommen, indem entsprechende Passagen aus den allgemeinen Geschäftsberichten oder Nachhaltigkeitsberichten vorgelegt werden. Ferner sollte die Übermittlung der Berichtsinhalte auch in elektronischen

Datenformaten über elektronische Schnittstellen erfolgen können und nicht allein über etwaige händische Eingaben.

- **Nutzung digitaler Werkzeuge:** Die Umsetzung von Sorgfaltspflichten kann durch digitale Werkzeuge erleichtert oder sogar erst ermöglicht werden. Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle sollte daher den Unternehmen über die vorgesehenen branchenübergreifenden Handreichungen insbesondere Möglichkeiten zum Einsatz digitaler Technologien aufzeigen, um den neuen gesetzlichen Sorgfaltspflichten effizient nachkommen zu können.
- **Prozessstandschaft:** Unklar ist, für welche Ansprüche die Prozessstandschaft des Gesetzentwurfs gelten soll und welche Ansprüche darüber durchgesetzt werden können. Der pauschale Verweis auf Rechtspositionen in internationalen Abkommen lässt keine rechtssichere Bestimmung von Ansprüchen zu, für die eine Prozessstandschaft zulässig ist. Es muss deutlich werden, dass nicht jeder beliebige Verdacht eines Menschenrechtsverstößes allein für etwaige Regressansprüche ausreicht, sondern dass entsprechend der in Deutschland geltenden Rechtsgrundsätze ein konkreter Schaden an Leben, Leib oder Gesundheit nachgewiesen werden muss, der von einem Handeln des verpflichteten Unternehmens in Deutschland verursacht wurde.

Inhalt

Seite

1 Einleitung	6
2 Bestehende Sorgfaltspflichten in der Digitalwirtschaft	6
3 Generelle Bewertung	7
3.1 Synchronisierung mit EU-Initiativen.....	8
4 Bewertung im Detail	9
4.1 Anwendungsbereich	9
4.2 Bestimmung der Sorgfaltspflichten.....	10
4.3 Reichweite der Sorgfaltspflichten	11
4.4 Mittelbare Zulieferer.....	13
4.5 Risikomanagement.....	14
4.6 Präventionsmaßnahmen	15
4.7 Entlastungsmöglichkeiten für Unternehmen	16
4.8 Beschwerdeverfahren.....	17
4.9 Verordnungsermächtigung.....	17
4.10 Berichtspflichten.....	18
4.11 Prozessstandschaft.....	18
4.12 Befugnisse der zuständigen Behörde.....	19
4.13 Sanktionen.....	19
4.14 Überprüfung und Nachweis von Einhaltung der Sorgfaltspflichten	20
4.15 Kostenaufwand für die Wirtschaft	20
5 Fazit	21

1 Einleitung

Die Bundesregierung hat am 3. März 2021 den vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) vorgelegten Entwurf eines Gesetzes über unternehmerische Sorgfaltspflichten in Lieferketten (Sorgfaltspflichtengesetz) beschlossen. Das Gesetz soll die Durchsetzung von international anerkannten Menschenrechten und sonstigen geschützten Rechtspositionen in globalen Lieferketten von Unternehmen verbessern. Im Vorfeld des Regierungsbeschlusses war den Wirtschaftsverbänden eine Möglichkeit für Stellungnahmen eingeräumt worden, allerdings mit einer Frist von lediglich wenigen Stunden. Im Rahmen der kurzen Frist hat sich der Bitkom mit einer Stellungnahme in die Konsultation eingebracht ([siehe hier](#)). Eine angemessene Beschäftigung mit dem Gesetzentwurf war in dieser Frist allerdings nicht möglich.

Eine rechtzeitige Beteiligung der Wirtschaft in Gesetzgebungsverfahren mit einer ausreichenden Frist für eine gründliche Analyse der vorgelegten Entwürfe ist unabdingbar. Zum wiederholten Male kam es nun schon zu einer Fristsetzung für die Beteiligung der Wirtschaft in wichtigen Gesetzgebungsverfahren, die eine der volkswirtschaftlichen Bedeutung des Themas angemessene Befassung nicht zuließ und der Betroffenheit der Wirtschaft nicht gerecht wird. Die Bundesregierung sollte ein Interesse daran haben, dass im Bundeskabinett Gesetzesentwürfe behandelt werden, bei deren Erstellung die Expertise unterschiedlicher Interessengruppen angemessen bewertet wurde.

Der Bitkom möchte sich nun mit einer ausführlicheren Stellungnahme zum Entwurf des Sorgfaltspflichtengesetzes in den weiteren parlamentarischen Gesetzgebungsprozess einbringen. In dieser Stellungnahme verwendete Paragrafenangaben ohne Nennung einer zugehörigen Gesetzesquelle beziehen sich daher ausschließlich auf den am 3. März beschlossenen Regierungsentwurf des Sorgfaltspflichtengesetzes ([siehe hier](#)).

2 Bestehende Sorgfaltspflichten in der Digitalwirtschaft

Viele IT-Unternehmen haben bereits ein hohes Schutzniveau in Bezug auf Menschenrechte entlang ihrer Lieferkette etabliert. Dabei orientieren sie sich z.B. am RBA-Verhaltenskodex (Responsible Business Alliance Kodex). Dieser Kodex (RBA VAP Standard) legt im Einklang mit internationalen Rahmenwerken (wie den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte sowie dem ILO-Abkommen) Standards für Arbeitsbedingungen in der Lieferkette von Unternehmen der Elektronikbranche oder aus Branchen, in denen Elektronik eine Kernkomponente darstellt, fest, um sicherzustellen, dass Arbeitskräfte mit Respekt und Würde behandelt werden und die Geschäftstätigkeit in einer ökologisch und ethisch verantwortungsvollen Art und Weise ausgeübt wird. Indem die Branche gemeinsame Anforderungen definierte, die von allen Mitgliedern durchgesetzt wurden, konnte sie die Standards bei ihren gemeinsamen Zulieferern

entscheidend verbessern. Solche bestehenden und bewährten Sicherungsmechanismen, die bereits heute effektiv die Ausübung von Sorgfaltspflichten in globalen Lieferketten sicherstellen, sollten in dem Gesetzesentwurf noch stärker berücksichtigt und integriert werden.

Um den Schutz von Menschenrechten und der Umwelt in globalen Lieferketten zu unterstützen, hat der Bitkom und seine Mitgliedsunternehmen zusammen mit dem Beschaffungssamt des Bundesministeriums des Innern (BeschA) eine [Verpflichtungserklärung zur sozialen Nachhaltigkeit bei der ITK-Beschaffung](#) erarbeitet, die bereits seit mehreren Jahren gilt und im Jahr 2019 erweitert wurde. Danach sind seit längerem die ILO-Kernarbeitsnormen, etwa das Verbot von Kinder- und Sklavenarbeit, Diskriminierungsverbote und das Recht auf Tarifverhandlungen, bei der IT-Produktion zu beachten. Seit der Aktualisierung der Verpflichtungserklärung gelten zusätzlich Standards zum Arbeitsschutz und bei der Verwendung von chemischen Stoffen, zu Mindestlöhnen, zur Begrenzung der wöchentlichen Arbeitszeit und zur sozialen Sicherheit. Mit Blick auf die Einhaltung von Sozial- und Arbeitsstandards bei der Lieferung von Produkten und bei der Erbringung von Dienstleistungen für die öffentliche Hand bietet die Erklärung die Voraussetzungen für eine Plausibilitätskontrolle und ggf. Überprüfung vor Ort. Die Verpflichtungserklärung berücksichtigt aber die Grenzen des tatsächlich Möglichen, die Unternehmen angesichts der weitgehenden globalen Verflechtung der Wirtschaft bei der Sicherstellung von Menschenrechtskonformität in der Lieferkette gesetzt sind.

Zudem existieren bereits heute innerhalb der Wertschöpfungsketten deutscher Unternehmen umfangreiche Berichtspflichten zu Anforderungen, wie sie auch im Entwurf des deutschen Sorgfaltspflichtengesetzes definiert werden. So haben Kapitalgesellschaften nach §§ 289b, 289c HGB in einer nichtfinanziellen Erklärung darzulegen, welche Risiken für Menschenrechtsverletzungen in ihrer Lieferkette bestehen und welche Konzepte sie zur Vermeidung dieser Risiken verfolgen. Auf das Verhältnis zu diesen schon bestehenden Pflichten geht der Entwurf eines Sorgfaltspflichtengesetzes nicht ein. Schon bestehende Maßnahmen zur Durchsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten in der Lieferkette müssen aber anerkannt werden. Es ist dafür zu sorgen, dass die Unternehmen nicht mit zusätzlichen oder gar widersprüchlichen gesetzlichen Sorgfaltspflichten belastet werden.

3 Generelle Bewertung

Die Regelungen im Gesetzesentwurf sind in sich nicht ausgewogen und in der vorliegenden unbestimmten Form für Unternehmen nicht anwendbar. Die zur Bestimmung unternehmerischer Sorgfaltspflichten in Bezug genommenen Arbeits- und Sozialstandards der internationalen Arbeitsorganisation sind in internationalen Übereinkommen niedergelegt und richten sich damit in erster Linie an Staaten. Für Unternehmen sind sie

überwiegend nicht direkt umsetzbar. So werden im Gesetzesentwurf Sorgfaltspflichten von Unternehmen gefordert, die sie schlichtweg aus rein faktischen Gegebenheiten nicht einhalten können. Deutsche Unternehmen können z.B. keine umfassende Vereinigungsfreiheit von Arbeitnehmern in anderen Staaten garantieren. Ohne weitere Konkretisierung und Operationalisierung dürften die Vorgaben daher kaum dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz genügen.

— Ausgehend von den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte verwendet der Gesetzesentwurf beispielsweise eine Vielzahl der dort zu findenden Begriffe, welche im Kontext von allgemeinen Prinzipien ihre Berechtigung haben, jedoch ungeeignet sind, in einem Gesetz dafür verwendet zu werden, seinen Adressaten rechtswirksame Pflichten aufzuerlegen. So setzen sich Bestimmtheitsmängel durch den Gebrauch unbestimmter Rechtsbegriffe in weiten Teilen des gesamten Regelungskonzeptes fort. So soll z.B. nach § 5 Abs. 1 eine „angemessene“ Risikoanalyse durchgeführt werden. Diese ist anlassbezogen durchzuführen, wenn ein Unternehmen mit einer „wesentlich veränderten oder wesentlich erweiterten“ Risikolage rechnen muss (§ 5 Abs. 4). Dies ist vor allem deswegen — bedenklich, weil bei Nichtbeachtung dieser von vornherein nicht eindeutig zu beurteilenden Vorgaben enorm hohe Bußgelder drohen.

Des Weiteren wird zwar in der Gesetzesbegründung darauf hingewiesen, dass die Sorgfaltspflichten lediglich Bemühens-, keine Erfolgspflichten begründen. Im Gesamtkontext des Gesetzes mit Bußgeldandrohung und Prozessstandschaft muss aber vom Gegenteil ausgegangen werden. Hierfür spricht auch, dass die Bußgeldbestimmungen des § 24 bereits bei Fahrlässigkeit greifen.

Schließlich stehen die neuen Verpflichtungen des Gesetzentwurfs isoliert neben bereits existierenden Berichtspflichten. So klärt der Gesetzentwurf nicht das Verhältnis zur CSR-Berichterstattung nach HGB, zur EU-Verordnung über Konfliktmaterialien und zum OWiG, obwohl sich auch aus diesen Gesetzen bereits Sorgfaltspflichten und Sanktionsmöglichkeiten ergeben.

3.1 Synchronisierung mit EU-Initiativen

Unternehmerische Sorgfalt darf nicht nur deutschen Unternehmen aufgegeben werden. Entsprechende Pflichten müssen den größtmöglichen Geltungsbereich haben. Somit ist es notwendig, ein funktionierendes Sorgfaltspflichtengesetz auf europäischer Ebene zu installieren und nationalstaatliche Alleingänge zu meiden. Ein deutsches Gesetz kann rechtlich nicht gegen eine europäische Lösung stehen oder zur unterschiedlichen Verpflichtungsniveaus führen, sodass die Bundesregierung sich für eine Regelung auf EU-Ebene und für einen Gleichlauf nationaler und europäischer Vorgaben einsetzen sollte. Die

EU-Kommission hat bereits für das Jahr 2021 einen Legislativvorschlag zu Sorgfaltspflichten in der Lieferkette angekündigt.

Zwei parallele Gesetzgebungsverfahren auf unterschiedlichen Ebenen bergen die Gefahr, dass deutsche Unternehmen unterschiedliche Pflichten zur Erreichung desselben Gesetzeszwecks erfüllen und ihre aufgrund des deutschen Gesetzes umgesetzten Maßnahmen wegen abweichender EU-Vorgaben zeitnah korrigieren müssen. Zudem kann vor dem Hintergrund des Menschenrechtsschutzes, als auch des fairen Wettbewerbes, ein zweigleisiges Regelungsregime mit unterschiedlichen Anforderungsniveaus am Binnenmarkt nicht beabsichtigt werden.

Die Vielzahl neuer bürokratischer und organisatorischer Auflagen im Zusammenhang mit den vorgesehenen Sorgfaltspflichten wie sie der Entwurf des Sorgfaltspflichtengesetzes vorsieht, kommt auch deswegen aktuell zur Unzeit, weil viele Unternehmen wegen der anhaltenden Beschränkungen durch die Corona-Pandemie keine zusätzlichen regulatorischen Belastungen schultern können. Auch aus diesem Grund sollte das Gesetzgebungsverfahren auf EU-Ebene abgewartet und jedenfalls berücksichtigt werden.

4 Bewertung im Detail

Im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens möchte der Bitkom im Detail auf folgende Kritikpunkte hinweisen und entsprechende Nachbesserungen anregen.

4.1 Anwendungsbereich

a) Regelungsentwurf

Vom Anwendungsbereich des Sorgfaltspflichtengesetzes (§ 1) sollen Unternehmen erfasst sein, die ihren Sitz, ihre Hauptniederlassung oder Hauptverwaltung in Deutschland haben und mehr als 3.000 Arbeitnehmer beschäftigen. Ab 01.01.2024 soll die maßgebliche Beschäftigtenschwelle auf 1.000 Arbeitnehmer herabgesetzt werden.

b) Bitkom-Bewertung

Da der Gesetzentwurf Kontroll-, Berichts- und Meldepflichten mit entsprechendem bürokratischen Mehraufwand nur für Unternehmen mit Sitz, Hauptniederlassung oder Hauptverwaltung in Deutschland begründet, sind Unternehmen mit Sitz im Ausland auch dann nicht davon betroffen, wenn sie in Deutschland umfangreiche Geschäfts- und Vertriebstätigkeiten entfalten. Das Gesetz belastet also Unternehmen in Deutschland einseitig und begründet damit einen Wettbewerbsvorteil für alle ausländischen Unternehmen, die keinem vergleichbaren Regelwerk unterliegen, also insbesondere für

Unternehmen, die wenig in den Schutz von Menschenrechten investieren. Infolgedessen führt das Gesetz zu nicht begründbaren Ungleichheiten im Wettbewerb. Dieser Standortnachteil für deutsche Unternehmen ist unbedingt zu vermeiden. Sachgemäß wäre es daher, wenn vom Sorgfaltspflichtengesetz alle in Deutschland geschäftstätigen Unternehmen erfasst werden würden sowie alle Unternehmen, die ihre Dienstleistungen oder Waren am deutschen Markt anbieten.

Schließlich ist davon auszugehen, dass auch Unternehmen mit weniger als 1.000 Arbeitnehmern indirekt von den gesetzlichen Anforderungen betroffen sein werden, da größere Unternehmen entsprechende Zusicherungen auch von ihren Zulieferern werden einfordern müssen.

4.2 Bestimmung der Sorgfaltspflichten

a) Regelungsentwurf

Durch § 3 Abs. 1 werden Unternehmen verschiedene Organisations- und Dokumentationspflichten, z.B. Einrichtung eines Risikomanagements und eines Beschwerdeverfahrens, auferlegt (Sorgfaltspflichten). Ein Bezug zu Menschenrechten und Umweltschutz ergibt sich erst mittelbar in einer Gesamtschau mit § 2 des Gesetzesentwurfes. § 2 Abs. 1 und Abs. 2 stellen den Menschenrechts- und Umweltbezug der Sorgfaltspflichten durch Verweis auf internationale Abkommen – wie u.a. den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte – her.

b) Bitkom-Bewertung

Der Verweis auf internationale Abkommen führt dazu, dass die Sorgfaltspflichten in verschiedener Hinsicht in der Praxis schlicht nicht umsetzbar sind. Der Katalog in einbezogenen Abkommen ist viel zu weitgehend und umfasst u.a. auch Rechte, die im unternehmerischen Lieferkettenmanagement schlicht keinerlei Relevanz haben. Dies betrifft insbesondere Vorgaben, die sich offensichtlich allein an staatliche Stellen richten wie – um nur einige zu nennen – das Recht auf Arbeit (Art. 6 (1) IPwskR), das Recht auf Sozialversicherung (Art. 9 IPwskR), das Recht auf größtmöglichen Schutz und Beistand für die Familie (Art. 10 (1) IPwskR), das Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben (Art. 15 (1) des IPwskR), das Urheberrecht (Art. 15 (3) IPwskR), das Recht auf Freiheit der Forschung (Art. 15 (4) IPwskR).

Darüber hinaus bleibt unklar, nach welcher Auslegung die einzelnen Rechtspositionen zu konkretisieren sind, damit ihre Einhaltung im Rahmen der Sorgfaltspflichten sichergestellt werden kann. So soll nach § 2 Abs. 2 Nr. 8 wohl selbst dann ein Verstoß gegen das Recht auf angemessenen Lohn vorliegen, wenn der Mindestlohn nach dem jeweils geltenden

nationalen Recht gezahlt wird („... der angemessene Lohn ... beträgt mindestens die Höhe des nach dem anwendbaren Recht festgelegten Mindestlohns“). Unternehmen sollen demnach wohl verpflichtet werden, für jeden einzelnen Arbeitnehmer in der Lieferkette den jeweils „angemessenen Lohn“ zu ermitteln, der durchaus von den nationalen Regelungen am Ort abweichen kann. Das ist nicht nur rein faktisch nicht zu leisten, sondern untergräbt auch die Souveränität der jeweiligen nationalen Rechtsordnung.

Insgesamt bleibt unklar, welcher Maßstab jeweils anzuwenden ist, um ein verbotenes menschenrechtswidriges Verhalten festzustellen – es ist z.B. unklar, ob das jeweils nationale Recht, das deutsche Recht oder europäische Menschenrechte maßgeblich ist. Es sollte daher ein Katalog von „Kernrechten“ definiert werden, die nach den Maßstäben der jeweils geltenden nationalen Gesetzgebung auszulegen sind.

Angesichts des Ordnungswidrigkeitenkatalogs in § 25, insbesondere § 25 Abs. 1 Ziffern 3 und 4 betreffend die Bußgeldtatbestände für unterbliebene oder verspätete Präventions- und Abhilfemaßnahmen, kann die nähere Konkretisierung der Sorgfaltspflichten nicht einer nachträglichen Auslegung durch Behörden oder Gerichte überlassen werden. Denn nach dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot sind die Voraussetzungen einer Ordnungswidrigkeit durch den Gesetzgeber so genau zu bestimmen, dass sich der Anwendungsbereich und der Unrechtsvorwurf aus dem Wortlaut ergibt oder jedenfalls vorab anhand einer gefestigten Rechtsprechung ermitteln lässt.

4.3 Reichweite der Sorgfaltspflichten

a) Regelungsentwurf

Nach § 2 Abs. 5 und 6 hat das verpflichtete Unternehmen bei Umsetzung der Sorgfaltspflichten seinen eigenen Geschäftsbetrieb einschließlich aller Standorte im In- und Ausland, an denen das Unternehmen Produkte oder Dienstleistungen erstellt oder verwertet, zu betrachten sowie direkte Zulieferer und mittelbare Zulieferer.

b) Bitkom-Bewertung

Der Gesetzentwurf macht nicht ausreichend deutlich, auf welche Handlungen in der Lieferkette die Sorgfaltspflichten und damit das Risikomanagement auszurichten sind. Es ist zum Beispiel fraglich, ob die Sorgfaltspflichten allein das Handeln im Zusammenhang mit der vom Lieferanten erbrachten Leistung für die eigenen Produkte erfassen – also die Leistungen, die für das Produkt des verpflichteten Unternehmens „notwendig“ sind – oder die gesamte Geschäftstätigkeit des Lieferanten. Die Einbeziehung von Zulieferern in die Sorgfaltspflichten erscheint nur insoweit gerechtfertigt, als eine Vorleistung, die unter Verstoß gegen Menschenrechte erbracht wird, in das Produkt des deutschen

Unternehmens direkt einfließt. Ansonsten wäre die Prüfung von Lieferanten uferlos und von den verpflichteten Unternehmen nicht zu leisten. Nicht erfasst werden dürften danach beispielsweise unterstützende Serviceleistungen als Hausmeister oder als Reinigungskraft im Betrieb des Zulieferers.

Offen ist auch die Frage, ob bzw. inwiefern sich Sorgfaltspflichten auf Lieferanten mit Sitz in Deutschland erstrecken. So müsste nach dem Wortlaut auch bei deutschen Lieferanten überprüft werden, ob etwa der Mindestlohn nach deutschem Recht den Anforderungen an einen angemessenen Lohn nach dem IPwskR entspricht. Entsprechendes gälte für alle anderen nationalen Ausformungen der „geschützten Rechtsgüter“ im deutschen Recht.

Würden auch deutsche Zulieferer erfasst werden, bestünde wohl ein zusätzliches Haftungsrisiko für verpflichtete Unternehmen, wenn Zulieferer zwar das deutsche Recht einhalten, dieses jedoch nicht alle der in der Anlage zum Sorgfaltspflichtengesetz aufgelisteten Abkommen angemessen umsetzt. Unternehmenstätigkeit in Deutschland sollte auch deswegen vom Anwendungsbereich des Gesetzes und von der Geltung der Sorgfaltspflichten ausgenommen werden, weil der Gesetzentwurf nach eigener Aussage (S. 2) der „Verbesserung der internationalen Menschenrechtsslage“ dient. Menschen- und Umweltrechtsverletzungen im Inland können bereits in ausreichender Weise direkt durch die deutsche Justiz geahndet werden, ohne dass es hierzu einer Risikoanalyse mit entsprechender Berichtspflicht bedürfte.

Daneben sind die tatsächlichen Einflussnahmemöglichkeiten stärker auch rechtlich zu berücksichtigen. So werden Abhilfemaßnahmen i.S.d. § 7 des Gesetzentwurfs regelmäßig nicht erfolgreich sein können, wenn sich das für die Verletzung geschützter Rechtspositionen verantwortliche Unternehmen in der Lieferkette einer Kooperation verweigert, das verpflichtete Unternehmen in Deutschland jedoch auf die Zulieferungen für seine Produktion nicht verzichten kann. Insbesondere das „temporäre Aussetzen der Geschäftsbeziehung während der Bemühungen zur Risikominimierung“ (§ 7 Abs. 2 Nr. 3) sowie sogar der etwaige „Abbruch der Geschäftsbeziehung“ erscheinen in einer solchen Konstellation aus Unternehmenssicht nicht umsetzbar. Wenn alternative Zulieferer nicht vorhanden sind, würde dies in letzter Konsequenz zu einem Beendigungszwang der Produktion oder der Dienstleistungserbringung durch Unternehmen mit Sitz in Deutschland führen.

Klärungsbedürftig ist ferner die Anwendung auf den B2B- und B2C-Online-Handel. Da der Entwurf eine Einbeziehung von Dienstleistungen vorgibt, stellt sich die Frage der Anwendung auf Online-Plattformen – insbesondere auch, wenn die Plattform ihren Sitz außerhalb Deutschlands oder sogar der EU hat. Plattformen sind in der Regel nicht selbst Händler, haben ggf. niemals physischen Besitz der auf der Plattform gehandelten Waren

und sind damit nicht Teil der Lieferkette. Online-Plattformen, die nicht selbst Händler und damit Teil der Lieferkette sind, sollten vom Gesetz nicht erfasst werden.

4.4 Mittelbare Zulieferer

a) Regelungsentwurf

Das verpflichtete Unternehmen hat eine Vielzahl der vorgesehenen Sorgfaltspflichten nicht nur für direkte, sondern auch für mittelbare Zulieferer entlang der Lieferkette zu erfüllen (§§ 2 Abs. 8, 9). Neben der umfassenden Einbeziehung von mittelbaren Lieferanten in das Risikomanagement, muss das verpflichtete Unternehmen z.B. nach § 9 Abs. 3 tätig werden, wenn es „substantiierte Kenntnis“ über eine mögliche Verletzung einer geschützten Rechtsposition durch einen mittelbaren Zulieferer erlangt hat.

b) Bitkom-Bewertung

Möglichkeiten zur Einflussnahme auf einen Zulieferer werden umso geringer, je weiter die Stellung eines Zulieferers in der Lieferkette entfernt ist. Bei langen Lieferketten ist eine Einwirkung auf Lieferanten am Beginn dieser oftmals aufgrund faktischer Gegebenheiten nahezu ausgeschlossen. Daher ist es richtig, bei Sorgfaltspflichten gegenüber direkten und mittelbaren Zulieferern zu differenzieren. Die Regelungen zu den Sorgfaltspflichten bei mittelbaren Zulieferern sind dennoch korrekturbedürftig. Eine Einbeziehung des mittelbaren Zulieferers, der eigentlich nur in bestimmten „anlassbezogenen“ Fällen erfasst werden sollte, ist zu weit gefasst. Daher sollten alle Sorgfaltspflichten von §§ 3 bis 10 explizit auf die unmittelbaren Zulieferer beschränkt werden, es sei denn, es liegen Kenntnisse einer (drohenden) Rechtsverletzung nach klar definierten Kriterien vor.

Unklar ist, wann eine „substantiierte“ Kenntnis vorliegen soll. Nach der Begründung soll die Kenntnis insbesondere über den Beschwerdemechanismus (Compliance-Hotline) zugetragen werden können. In Kombination mit dem unklaren Umfang der Handlungspflichten kann letztlich in fast jedem außereuropäischen Land ein Verdacht gemeldet werden, da in den allermeisten Rechtsordnungen in Bezug auf die geschützten Rechtsgüter nicht dasselbe Schutzniveau wie in Deutschland besteht. Dementsprechend könnten Unternehmen mit Verdachtsmeldungen überhäuft werden (ggf. auch missbräuchlich) und müssten dann – mit ungeheurem Aufwand – einem möglichen Verstoß gegen geschützte Rechtspositionen ermitteln.

Begriffe wie „substantiierte Kenntnis“ sind ohne weitere Detaillierung nicht für Unternehmen rechtssicher umsetzbar und in der Nachweisführung im Falle einer rechtlichen Auseinandersetzung schwer handhabbar. Dementsprechend müsste zumindest klargestellt werden, dass nur dann eine „substantiierte Kenntnis“ vorliegt,

wenn dem Unternehmen konkrete Verstöße in einem konkret benannten Rechtsverhältnis einschließlich der konkreten Lieferkette berichtet werden.

4.5 Risikomanagement

a) Regelungsentwurf

Nach § 2 und § 4 wird von Unternehmen ein „angemessenes und wirksames Risikomanagement“ verlangt.

b) Bitkom-Bewertung

Vor dem Hintergrund, dass „Risikomanagement“ schon ein umfassendes Begriffsverständnis erlaubt, lassen derartige Schlagworte offen, welcher Prüfstandard seitens der Unternehmen erwartet und welche bereits bestehenden Instrumentarien als „angemessen“ erachtet werden. Zudem finden weitere unbestimmte Rechtsbegriffe, wie „Vorbeugung“, „betroffen sein“ oder „Beschäftigte innerhalb einer Lieferkette“ in diesem Zusammenhang Anwendung, welche eine eindeutige Definition erfordern.

Die derzeitige Formulierung schafft erhebliche Rechtsunsicherheit für Unternehmen. In der Gesetzesbegründung zu § 4 führt der Gesetzgeber aus, dass Rechtsgutsverletzungen zu beenden, zumindest zu minimieren sind, soweit „eine Beendigung nicht möglich oder mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden ist“. Zu bedenken ist, dass Unternehmen maximal die Geschäftsbeziehung zu einem Zulieferer mit menschenrechtlichen Risiken beenden kann, damit aber nicht zugleich die Verletzung der jeweiligen Rechtsposition zwingend beendet, soweit der Zulieferer noch Geschäftsbeziehungen mit weiteren Abnehmern unterhält, die nicht dem deutschen Sorgfaltspflichtengesetz unterworfen sind. Nach § 4 Abs. 1 und den Ausführungen in der Begründung müssen Unternehmen im Rahmen des Risikomanagements nur solche menschenrechtlichen Risiken adressieren, die sie verursacht haben. Verursachen bedeutet demnach, *„dass das Unternehmen das Risiko unmittelbar alleine hervorgerufen hat oder durch seine Handlung zu der Entstehung oder Verstärkung des Risikos (kausal) beigetragen hat“*. In Hinblick auf mittelbare Zulieferer ohne Vertragsbeziehung bleibt dieses Erfordernis unklar. Insbesondere bleibt offen, worin solche „kausalen Beiträge“ eines Unternehmens gesehen werden können.

Zu einem Risikomanagement gehört eine Risikoanalyse. Eine ausführliche Risikoanalyse von Menschenrechtsverletzungen würde Unternehmen mit einem weitverzweigten Zulieferernetz überfordern. Die hierzu notwendigen Informationen dürften kaum für die gesamte Lieferkette in ausreichender Detailtiefe und in der notwendigen Geschwindigkeit für die Unternehmen verfügbar sein. Die Bundesregierung hingegen ist in der Lage,

entsprechende Informationen zu erhalten und zur Verfügung zu stellen. Um die Unternehmen bei der Risikoanalyse zu unterstützen, sollte die Bundesregierung daher über das Auswärtige Amt, das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) oder über das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) entsprechende jährlich aktualisierte Einschätzungen zur Menschenrechtssituation in anderen Ländern bereitstellen, aus denen die Unternehmen das sie betreffende Risiko, zumindest aber sie betreffenden Handlungsbedarf ableiten können.

Zudem hat gem. § 5 eine Risikoanalyse auch beim mittelbaren Zulieferer zu erfolgen, sofern ein Umgehungsgeschäft vorgenommen wird. Hier bedarf es einer gesetzlichen Definition und exemplarischen Nennung von derartigen Umgehungskonstruktionen, da ansonsten abermals die Grenzen zwischen unmittelbaren und mittelbaren Zulieferer verschwimmen.

Risikoanalysen sollen einmal im Jahr sowie anlassbezogen durchzuführen sein, wenn das Unternehmen mit einer wesentlich veränderten oder wesentlich erweiterten Risikolage in der Lieferkette rechnet. Die Formulierungen „anlassbezogen“ und „bei wesentlichen Änderungen“ erscheinen in diesem Zusammenhang zu unbestimmt. Es ist nicht zumutbar jede unternehmerische Entscheidung auf ihre mögliche Änderung in der Lieferkette zu überprüfen. Die beispielhafte Nennung einer neuen Produkteinführung ist in diesem Zusammenhang überschießend – speziell im Einzelhandel kommt es laufend zu Anpassungen im Produktsortiment. Zur Erhöhung der Rechtssicherheit und der Verringerung des Verwaltungsaufwandes bedarf es daher einer exakten Aufzählung der Anforderungskriterien für eine Risikoanalyse.

4.6 Präventionsmaßnahmen

a) Regelungsentwurf

Nach § 6 Abs. 2 hat das Unternehmen eine Grundsatzerklärung zu verabschieden. In der Begründung wird hierzu ausgeführt, dass diese „gegenüber Beschäftigten, ggf. dem Betriebsrat, den unmittelbaren Zulieferern und der Öffentlichkeit zu kommunizieren [ist]“.

Nach § 6 Abs. 3 muss das Unternehmen in seinem Geschäftsbereich angemessene Präventionsmaßnahmen verankern, um seine Menschenrechtsstrategie durchzusetzen. Außerdem sieht § 7 Abs. 3 als endgültige Abhilfemaßnahme vor, dass der Unternehmer die Geschäftsbeziehung mit seinem unmittelbaren Zulieferer als ultima ratio bei schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen zu beenden hat.

b) Bitkom-Bewertung

Sollte durch § 6 Abs. 2 eine gesetzliche Pflicht begründet werden, ist dies in den Normtext mit aufzunehmen.

Betreffend § 6 Abs. 3 befürwortet Bitkom die Möglichkeit einer Teilnahme an Branchen-Initiativen zur Bewältigung der Anforderung an angemessene Präventionsmaßnahmen (Stichwort: Safe Harbour). Derzeit bleibt im Gesetzentwurf noch offen, ob durch die Teilnahme an Branchen-Initiativen (z.B.: Responsible Business Alliance, amfori BSCI) die Anforderungen an angemessene Präventionsmaßnahmen erfüllt werden können. Speziell bei den Punkten (i) Umsetzung der Menschenrechtsstrategie und (ii) Implementierung einer geeigneten Beschaffungsstrategie wäre es praxistauglich und würde den Verwaltungsaufwand der Unternehmen bei gleichbleibenden Menschenrechtsstandard erheblich verringern, wenn eine konkrete Auflistung erfolgen würde, welche Branchen-Initiativen behördlich anerkannt werden.

In Hinblick auf § 7 Abs 3 bedarf es der Aufnahme einer Klarstellung, wer die Bewertung einer schwerwiegenden Menschenrechtsverletzung vornimmt bzw. wie eine derartige schwerwiegende Menschenrechtsverletzung zu beurteilen ist.

4.7 Entlastungsmöglichkeiten für Unternehmen

Insgesamt lässt der Gesetzentwurf Unternehmen weitgehend im Unklaren, wie die Sorgfaltspflichten zu erfüllen sind und wann sie ihren Pflichten Genüge getan haben. Zur Entlastung der Unternehmen ist dringend eine Möglichkeit vorzusehen, wie sie unbürokratisch die Einhaltung von Sorgfaltspflichten bzw. die Einhaltung der vorgegebenen Menschenrechtsstandards nachweisen können. Solche Möglichkeiten wären z.B. die Unterwerfung unter einen anerkannten Branchenstandard zur Sicherstellung der Menschenrechtsbeachtung in der Lieferkette oder die Zertifizierungen anerkannter Organisationen für Produktionsstandorte.

Hierzu sollte den Unternehmen die Möglichkeit eröffnet werden, über den Nachweis der Befolgung allgemein anerkannter Branchenstandards für das Lieferkettenmanagement, die es für viele Bereiche der Industrie schon gibt (z.B. der RBA-Verhaltenskodex in der Elektronikindustrie), die Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten zu belegen. Es wäre nicht zuletzt den Menschenrechten dienlich, wenn Unternehmen sich nicht angesichts der unklaren und damit risikobehafteten Rechtslage von Lieferanten und gar ganzen Ländern oder Regionen zurückziehen, nur um nicht den – voraussichtlich horrenden – Bußgeldrisiken ausgesetzt zu sein.

Darüber hinaus sollten gültige Zertifikate von anerkannten Organisationen über die Einhaltung der geforderten Menschenrechtsstandards in der Produktion (z. B. das RBA VAP Zertifikat) als Nachweise für die Erfüllung der Sorgfaltspflichten in bestimmten

Produktionsstätten oder für bestimmte Produktlinien anerkannt werden, wo dies erforderlich und sinnvoll ist. Eine solche Möglichkeit sieht z.B. die Verpflichtungserklärung zur sozialen Nachhaltigkeit in der öffentlichen ITK-Beschaffung zwischen dem Beschaffungsamt des Bundes und Bitkom bereits vor. Hierbei sei darauf hingewiesen, dass sich solche Zertifizierungen in der Regel nur auf einzelne Produktionsstätten oder Produktgruppen beziehen und damit jeweils nur einen kleinen Teil der komplexen ITK-Lieferketten mit oftmals Hunderten von Zulieferern abbilden. Für einen allgemeinen Nachweis über das Risikomanagement in der gesamten Lieferkette eines Unternehmens sind solche Zertifizierungen daher ungeeignet.

Zusätzlich wäre die Erstellung einer White-List zu überlegen. In diese Liste wären Länder aufzunehmen, die grundsätzlich hohe gesetzliche Standards an den Schutz von Menschenrechten und Umwelt anlegen und auch eine Durchsetzung entsprechender individueller Rechte gewährleisten. Für Zulieferer aus diesen Staaten wäre die Beachtung von Sorgfaltspflichten nach dem vorliegenden Gesetzentwurf entbehrlich.

4.8 Beschwerdeverfahren

Nach § 8 Abs. 4 muss das Unternehmen in geeigneter Weise Informationen über das von ihm angebotene Beschwerdeverfahren veröffentlichen. Die Gesetzesbegründung (die zu Absatz 2 bis 4 fälschlicherweise auf § 9 Bezug nimmt) führt hierzu näher aus, dass „die Verfahrensweise transparent sein muss, d.h. die Nutzer sollten regelmäßig darüber informiert werden, wie mit ihren Informationen verfahren wird, um Vertrauen in die Wirksamkeit zu bilden“. Diese Ausführung in der Begründung suggeriert einen individuellen Informationsanspruch, während der Wortlaut des § 8 Abs. 4 im Sinne einer allgemeinen Information über das Verfahren an sich zu verstehen ist. Der Umfang der Pflicht ist demnach nicht klar.

Unsicherheiten bei den betroffenen Unternehmen bestehen insbesondere bei der Wirksamkeit der Evaluierung des internen Beschwerdemechanismus. Konkret stellt sich die Frage, wie die Wirksamkeit des internen Beschwerdemechanismus sinnvoll evaluiert werden kann, falls schlichtweg keine Meldungen über mögliche Rechtsverletzungen beim Unternehmen eingehen. Daher ersuchen wir in diesem Bereich um eine Konkretisierung, wie Unternehmen mit einer derartigen Situation umzugehen haben.

4.9 Verordnungsermächtigung

Die Verordnungsermächtigung in § 9 Abs. 4 ist mit Blick auf das Gebot der Normklarheit sowie Rechtssicherheit sehr kritisch zu sehen. Hierdurch könnten qua Verordnung noch weitere (beliebige) Pflichten der Unternehmen gegenüber mittelbaren Zulieferern hinzukommen, ohne dass diese Pflichten vom Parlament festgelegt wurden.

4.10 Berichtspflichten

Nach § 10 Abs. 2, Abs. 4 hat das Unternehmen jährlich einen Bericht über die Erfüllung der Sorgfaltspflichten im vergangenen Geschäftsjahr zu erstellen und auf der Internetseite kostenfrei öffentlich zugänglich zu machen. In diesem Kontext wäre eine gesetzliche Klarstellung wünschenswert, dass dieser Bericht auch Teil des Nachhaltigkeitsberichts von Unternehmen sein kann bzw. in Rahmen der nichtfinanziellen Berichterstattung nach dem CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz (BGBl. 2017 I, Seite 802) im Lagebericht mit enthalten sein kann. Unternehmen sollten berechtigt sein, den Dokumentationsverpflichtungen auch dergestalt nachkommen zu können, dass entsprechende Passagen aus den allgemeinen Geschäftsberichten oder Nachhaltigkeitsberichten vorgelegt werden. Dadurch würde zumindest der Aufwand für einen separaten Bericht vermieden. Eine redundante Berichterstattung ist nicht zielführend und wäre unverhältnismäßig.

Dies ist auch abhängig von der Frage, wie die zusätzliche Berichtseinreichung an das BAFA als zuständige Behörde nach § 12 Abs. 1 elektronisch erfolgen soll. Das Verfahren bei der Berichtseinreichung wird gem. § 13 Abs. 3 durch Rechtsverordnung des BMAS mit Einvernehmen mit dem BMWi näher geregelt. Soweit in der Gesetzesbegründung ausgeführt wird, dass „Eingabemasken“ auszugestaltet sind, impliziert dies ein Verfahren, wonach Eingaben manuell über eine Weboberfläche erfolgen. Wie der Gesetzgeber aber selbst im Rahmen der Aufwandschätzung für die Wirtschaft ausführt, gibt es zahlreiche Unternehmen, die CSR-Software einsetzen. Eine automatisierte Übermittlung der Berichtsinhalte mittels eines elektronischen Datenformats über eine elektronische Schnittstelle ist zur Reduzierung des administrativen Aufwands unerlässlich.

Des Weiteren ist die im Entwurf eingeräumte Frist von vier Monaten nach Ablauf des letzten Fiskaljahres nicht praktikabel. Unternehmen, die solche jährlichen Berichte bereits veröffentlichen, brauchen in der Regel sechs bis acht Monate, um die erforderlichen Sorgfaltspflichten umzusetzen, erforderliche Maßnahmen mit den Zulieferern abzustimmen und ihre Berichte fertigzustellen.

4.11 Prozesstandschaft

Unklar ist, für welche Ansprüche die Prozesstandschaft nach § 11 des Gesetzentwurfs gelten soll und welche Ansprüche darüber durchgesetzt werden können. Der pauschale Verweis auf Rechtspositionen in internationalen Abkommen, die in der Gesetzesanlage aufgeführt sind, lässt keine rechtssichere Bestimmung von Ansprüchen zu, für die eine Prozesstandschaft zulässig ist.

In der vorliegenden Form böte die Ausformulierung ein zu weites Interpretationsfeld und würde zu nicht eingrenzbar, unabhängig vom Ausgang eines Rechtsstreits bereits in der

Initiierung reputationsschädlichen Verfahren führen können. Außerdem muss deutlicher werden, dass nicht jeder beliebige Verdacht eines Menschenrechtsverstoßes allein für etwaige Regressansprüche ausreicht, sondern dass zusätzlich ein konkreter Schaden für Leib und Leben nachgewiesen werden muss, der von einem Handeln des verpflichteten Unternehmens in Deutschland verursacht wurde.

4.12 Befugnisse der zuständigen Behörde

Es ist eine Konkretisierung der Maßnahmen erforderlich, zu denen die zuständige Behörde nach § 19 des Gesetzentwurfs befugt sein soll. Zumindest sollte insoweit die Verhältnismäßigkeit eine Grenze sein. Bestimmte Maßnahmen (z.B. Durchsuchung und Beschlagnahme von Unterlagen) müssen ausgeschlossen werden, da diese Maßnahmen einem Richter vorbehalten sind.

4.13 Sanktionen

a) Regelungsentwurf

Der Gesetzentwurf enthält in § 24 eine lange Liste von bußgeldbewehrten Ordnungswidrigkeiten bei Verstößen gegen die menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten. Die Sanktionen gelten aber nicht etwa für das Veranlassen, Dulden oder Ausnutzen von Menschenrechtsverletzungen, sondern für Verstöße gegen bürokratische Auflagen wie Durchführung von Risikoanalysen und Berichtspflichten. Die Sanktionen greifen bereits, wenn lediglich fahrlässig gegen Sorgfaltspflichten verstoßen wurde.

Nach § 24 Abs. 3 kann für Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mehr als 400 Mio. Euro eine Geldbuße von bis zu 2 Prozent des durchschnittlichen weltweiten Konzernumsatzes festgesetzt werden.

b) Bitkom-Bewertung

Die Bußgeldtatbestände sind teilweise schon deshalb nach Rechtsstaatsgesichtspunkten fragwürdig, weil sie unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten. So soll z.B. nach § 24 Abs. 1 Nr. 2 ordnungswidrig handeln, wer eine Risikoanalyse nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig durchführt. Konkrete Kriterien für die Richtigkeit oder Vollständigkeit der Analyse enthält der Gesetzentwurf nicht. Ob und wann ein Bußgeld fällig wird, entscheidet danach letztlich nicht der Gesetzgeber, sondern die zuständige Behörde in freier Beurteilungshoheit. In Kombination mit der Unbestimmtheit vieler Anforderungen ist Fahrlässigkeit ein überhöhter Verschuldensmaßstab. Ein Fahrlässigkeitsvorwurf ist nicht aufrecht zu erhalten, wenn sich aus dem Gesetz das verlangte rechtmäßige Handeln nicht eindeutig ergibt.

Die Verhängung von Bußgeldern ist an der Schwere und Reichweite des sanktionierten Fehlverhaltens auszurichten und muss also insoweit verhältnismäßig sein. Eine Ausrichtung des Bußgelds am weltweiten Gesamtumsatz des Unternehmens kann jedenfalls nicht mehr als verhältnismäßig angesehen werden, wenn sich die Verletzung geschützter Rechtsposition auf eine bestimmte Region beschränkt.

Vor dem Hintergrund, dass verpflichtete Unternehmen viele tausend Zulieferer haben können, sind sie bei einer solchen Sanktionsdrohung bereits im Fall der bloßen Fehlinterpretation einer Sorgfaltspflicht einem nicht mehr kalkulierbaren Haftungsrisiko ausgesetzt. Im Ergebnis würden Unternehmen letztlich gezwungen, den jeweils für sie „sichersten Weg“ im Rahmen des Sorgfaltspflichtengesetzes zu wählen und sich etwa aus bestimmten Regionen gänzlich zurückzuziehen.

4.14 Überprüfung und Nachweis von Einhaltung der Sorgfaltspflichten

Die behördliche Überprüfung der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben bedarf eines enormen Kompetenzaufbaus. Die Behörde muss in der Lage sein, unterschiedlichste Lieferketten in all ihren Komplexitäten zu erfassen und zu bewerten. Aus dem Gesetzentwurf und der Kostenschätzung geht nicht hervor, wie die Behörde diese Expertise innerhalb von 1,5 Jahren aufbauen soll.

Sowohl bei der Erarbeitung der branchenübergreifenden als auch bei den geplanten branchenspezifischen Handreichungen sollten die Betroffenen ausreichend beteiligt werden. Eine umfangreiche Konsultation der Interessengruppen ermöglicht, bereits bestehende Initiativen zu berücksichtigen und branchenweit akzeptierte Standards zu vereinbaren. So kann eine breite Implementierung bei geringstmöglichem Aufwands für die Unternehmen erreicht werden.

Bitkom ist überzeugt, dass eine Umsetzung von Sorgfaltspflichten durch digitale Werkzeuge erleichtert oder sogar erst ermöglicht werden kann. Die Bundesregierung und das BAFA sollten daher den Unternehmen über die in § 20 vorgesehenen branchenübergreifenden Handreichungen insbesondere Möglichkeiten zum Einsatz digitaler Technologien aufzeigen, um den neuen gesetzlichen Sorgfaltspflichten effizient nachkommen zu können.

4.15 Kostenaufwand für die Wirtschaft

Der berechnete Kostenaufwand für betroffene Unternehmen (Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft) entspricht nicht der Realität. Die tatsächlichen laufenden Kosten eines etablierten Sorgfaltsprogramms liegen für einzelne Unternehmen bereits im niedrigen

zweistelligen Millionenbereich. Darüber hinaus lässt die Kostenschätzung den Aufwand für Unternehmen außer Acht, die als unmittelbare und mittelbare Zulieferer in einer Lieferkette die Anforderungen ebenso erfüllen müssen.

5 Fazit

Menschenrechte sind ein universales Gut, das es jederzeit und überall zu schützen gilt. Vor diesem Hintergrund nehmen unsere Unternehmen die verantwortungsvolle Gestaltung von Lieferketten sehr ernst. Viele deutsche Unternehmen haben bereits freiwillig ein hohes Schutzniveau in Bezug auf Menschenrechte entlang ihrer Lieferkette etabliert, auch über Branchen- und Multi-Stakeholder-Initiativen. Hierdurch wird sichergestellt, dass Arbeitskräfte mit Respekt und Würde behandelt werden und dass die Geschäftstätigkeit in einer ökologisch und ethisch verantwortungsvollen Art und Weise ausgeübt wird.

In der aktuellen Form verfehlt der Gesetzesentwurf seinen Regelungszweck, nämlich die Verbesserung der Menschenrechtslage im Ausland. Bei Rückzug der deutschen Unternehmen, die die Anforderungen dieses Gesetzes schlicht nicht umsetzen können, würden an kritischen Standorten im Zweifelsfall ausländische Wettbewerber mit niedrigeren Standards in die entstehende Lücke springen.

Ohne die hier skizzierten Änderungen am Entwurf des Sorgfaltspflichtengesetzes wird die Bundesregierung nicht nur ihr unterstützenswertes Ziel verfehlen, sondern negative Auswirkungen auf Unternehmen in Deutschland riskieren. Vor diesem Hintergrund möchten wir unserer Forderung nach einer praxistauglichen und rechtssicheren Ausgestaltung im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens Nachdruck verleihen.

Bitkom vertritt mehr als 2.700 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 2.000 Direktmitglieder. Sie erzielen allein mit IT- und Telekommunikationsleistungen jährlich Umsätze von 190 Milliarden Euro, darunter Exporte in Höhe von 50 Milliarden Euro. Die Bitkom-Mitglieder beschäftigen in Deutschland mehr als 2 Millionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 80 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, jeweils 8 Prozent kommen aus Europa und den USA, 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem weltweit führenden Digitalstandort zu machen.