



Clearingstelle Mittelstand des
Landes NRW bei IHK NRW



Stellungnahme

der Clearingstelle Mittelstand zum

Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten

für das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen

Düsseldorf, 12. April 2021

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	3
1.1. Ausgangslage.....	3
1.2. Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten	3
1.3 Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand	4
2. Stellungnahmen der Beteiligten.....	5
2.1. Allgemeine Positionen der Beteiligten.....	5
2.2. Konkrete Positionen der Beteiligten	7
§ 1 Anwendungsbereich	7
§ 2 Begriffsbestimmungen	9
§ 3 Sorgfaltspflichten	12
§ 4 Risikomanagement	12
§ 5 Risikoanalyse.....	12
§ 6 Grundsatzerklärung und Präventionsmaßnahmen	13
§ 7 Abhilfemaßnahmen.....	13
§ 8 Beschwerdeverfahren	13
§ 9 Mittelbare Zulieferer	14
§ 10 Dokumentations- und Berichtspflicht.....	14
§ 11 Besondere Prozessstandschaft	15
§§ 13, 14 Verordnungsermächtigungen	16
§ 15 Anordnungen und Maßnahmen	17
§ 16 Betretensrechte	17
§ 17 Auskunfts- und Herausgabepflichten	17
§ 22 Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge.....	17
§ 23 Zwangsgeld	18
§ 24 Bußgeldvorschriften	18
3. Votum.....	19

1. Einleitung

1.1. Ausgangslage

Vor dem Hintergrund der hohen internationalen Verflechtung volkswirtschaftlich bedeutender Branchen sieht sich Deutschland in einer besonderen Verantwortung, auf eine Verbesserung der weltweiten Menschenrechtssituation entlang von Lieferketten hinzuwirken und die Globalisierung mit Blick auf die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung sozial zu gestalten. Die Pflicht, die Menschenrechte des Einzelnen zu achten, zu schützen und einzuhalten, liegt dabei bei den Staaten selbst. Unternehmen stehen indessen in der Verantwortung die Grundsätze der international anerkannten Menschenrechte zu achten, soweit es in Anbetracht der Umstände möglich ist, unabhängig von der Fähigkeit oder Bereitschaft der Staaten ihrer Pflicht nachzukommen.

Mit dem auf dem Nationale Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte der Bundesregierung aus dem Jahr 2016 (NAP) beruhenden Gesetzesentwurf wird die Anforderungen an die Unternehmen formuliert, im Rahmen ihrer Größe, Branche und Position in der Lieferkette, die menschenrechtlichen Risiken in ihren Liefer- und Wertschöpfungsketten in angemessener Weise zu ermitteln, ihnen zu begegnen, darüber zu berichten und Beschwerdeverfahren zu ermöglichen.

1.2. Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten

Der Clearingstelle Mittelstand liegt der Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten vor. Der gesetzliche Rahmen orientiert sich dabei an den Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen (UN) mit ihren international anerkannten Sorgfaltsstandards („due diligence standard“) sowie an den Maßnahmen des Nationalen Aktionsplans. Die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) dienen dabei als maßgeblicher Standard zur Feststellung von Menschenrechtsverletzungen.

Die Anforderungen umfassen im Wesentlichen:

- Eine jährlich durchzuführende Risikoanalyse
- Abgabe einer Grundsatzerklärung
- Präventionsmaßnahmen
- Benennung eines Menschenrechtsbeauftragten
- Sofortige Einleitung von Abhilfemaßnahmen (bei denen nach unmittelbaren und mittelbaren Zulieferern zu unterscheiden ist) bei Erkennung von Menschenrechtsverletzungen
- Dokumentation der Anstrengungen zur Einhaltung der Sorgfaltspflicht und Aufbewahrung der Unterlagen für 7 Jahre
- Jährliche Erstellung eines öffentlich zugänglichen Berichts über die Erfüllung der Sorgfaltspflicht.

Der Entwurf enthält behördliche Durchsetzungsmechanismen. Das Gesetz begründet zudem eine Bemühenspflicht, indes aber keine Erfolgspflicht oder Garantiehafung. Im Zuge einer künftigen europäischen Regelung soll das Sorgfaltspflichtengesetz indessen mit dem Ziel angepasst werden, Wettbewerbsnachteile für deutsche Unternehmen zu verhindern.

1.3 Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand

Das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen ist mit Schreiben vom 30. März 2021 an die Clearingstelle Mittelstand mit der Bitte herangetreten, den Gesetzesentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten (BR-Drs. 239/21) im Wege eines beratenden Clearingverfahrens (§ 6 Abs. 5 MFG NRW) auf seine Mittelstandsverträglichkeit zu überprüfen und eine gutachterliche Stellungnahme zu erarbeiten.

Die Clearingstelle Mittelstand hat die nach dem Mittelstandsförderungsgesetz an Clearingverfahren beteiligten Institutionen über den Überprüfungsauftrag informiert.

Die beteiligten Organisationen sind:

- IHK NRW - Die Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen
- Handwerk.NRW (Nordrhein-Westfälischer Handwerkstag)
- Westdeutscher Handwerkskammertag (WHKT)
- unternehmer nrw – Landesvereinigung der Unternehmensverbände Nordrhein-Westfalen e.V.
- Verband Freier Berufe im Lande Nordrhein-Westfalen e.V. (VFB NW)
- Städtetag Nordrhein-Westfalen
- Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen
- Landkreistag Nordrhein-Westfalen
- Deutscher Gewerkschaftsbund Bezirk Nordrhein-Westfalen (DGB NRW)

Mit Schreiben vom 30. März 2021 wurden alle Beteiligten um eine Stellungnahme zu dem o.g. Gesetzesentwurf gebeten.

Folgende Stellungnahmen liegen der Clearingstelle Mittelstand vor:

- DGB NRW
- Gemeinsame Stellungnahme von Handwerk.NRW und WHKT
- Gemeinsame Stellungnahme von Städtetag NRW und Städte- und Gemeindebund NRW
- unternehmer nrw

Die Clearingstelle Mittelstand hat die eingegangenen Stellungnahmen ausgewertet und gebündelt. Auf dieser Basis hat sie für das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen eine Beratungsvorlage mit einem Gesamtvotum zu dem vorliegenden Gesetzesentwurf erstellt.

2. Stellungnahmen der Beteiligten

2.1. Allgemeine Positionen der Beteiligten

Aus Sicht der **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** und **unternehmer nrw** ist der vorliegende Gesetzesvorschlag kritisch und in dieser Form abzulehnen. Demnach bestehe weder ein Bedarf für solche Regelungen noch seien diese geeignet, die mit dem Gesetzesentwurf verfolgten menschenrechtlichen und entwicklungspolitischen Zielsetzungen zu erreichen. Vielmehr beinhalte er sehr umfassende und hochkomplexe Anforderungen an Unternehmen, die weit über die Anforderungen in den VN-Leitprinzipien und dem NAP zum „Prozess der angemessenen menschenrechtlichen Sorgfalt“ („human rights due diligence“) hinausgehen.

Darüber hinaus sei fraglich, welche entwicklungspolitischen Folgewirkungen die geplanten Regelungen des geplanten Sorgfaltspflichtengesetzes haben werden. Es sei demnach zu befürchten, dass sich international tätige Unternehmen aufgrund zu strenger menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten aus Regionen mit problematischer Menschenrechtslage, vor allem in Entwicklungs- und Schwellenländern, zurückziehen werden, um unkalkulierbare rechtliche Risiken, Kosten und Imageschäden zu vermeiden. Damit bestehe die konkrete Gefahr, dass die in diesen Unternehmen vor Ort beschäftigten Arbeitnehmer ihre Arbeitsplätze verlieren oder für Unternehmen aus Ländern mit deutlich weniger strengen Regelungen zu schlechteren Konditionen arbeiten müssen. Um solche schädlichen wirtschafts- und sozialpolitischen Folgewirkungen überzogener nationaler Lieferkettengesetze für Entwicklungs- und Schwellenländer zu vermeiden, sollte sich die Bundesregierung im Sinne eines "level playing field" auf internationaler oder zumindest auf EU-Ebene für eine abgestimmte, einheitliche politische Rahmensetzungen einsetzen, um weltweit tatsächliche Verbesserungen der Menschenrechtssituation in Risikogebieten zu erreichen.

Sie plädieren für die Klarstellung, dass das Gesetz nicht als Schutzgesetz i. S. v. § 823 Abs. 2 BGB eingestuft wird sowie für einen ausdrücklichen zivilrechtlichen Haftungsausschluss oder zumindest eine Begrenzung auf den Vorwurf des Vorsatzes oder der groben Fahrlässigkeit.

Die **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** betonen, dass sich das Handwerk traditionell durch gesellschaftliches Engagement und verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln auszeichne und sich viele Handwerksbetriebe in unterschiedlichsten Formen auf regionaler und nationaler, aber auch auf internationaler Ebene engagierten. Das Handwerk kritisiert, dass es in dem Gesetzesentwurf völlig an Ansätzen fehle, dass schon bestehende, freiwillige gesellschaftliche Engagement von Unternehmen in den Gesetzesentwurf zu inkorporieren, bspw. um solchen Unternehmen Kontroll- und Berichtspflichten zu erlassen oder wenigstens abzumildern.

unternehmer nrw unterstützt grundsätzlich die Zielsetzung der Bundesregierung, Menschenrechtsverletzungen in globalen Lieferketten zu verhindern und hohe Standards einzuhalten. Die Achtung von Menschenrechten in globalen Lieferketten sei für die deutsche und die nordrhein-westfälische Wirtschaft selbstverständlich. Deshalb hätten bereits viele Unternehmen zur Umsetzung der VN-Leitprinzipien sowie der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen internationale Codes of Conduct und Lieferantenverträge, in welchen sie sich und ihre Partner zur Achtung von Menschenrechten verpflichten. Es existierten zahlreiche nationale und supranationale Brancheninitiativen mit Blick auf nachhaltiges Lieferkettenmanagement und verantwortungsvolle Beschaffung, in welchen heimische Unternehmen aktiv sind.

Betont wird, dass die Unternehmen auf diese Weise mit ihrem Engagement in Entwicklungs- und Schwellenländern zu höheren Sozial- und Umweltstandards, besserer Bildung und damit zu

einer nachhaltigen Entwicklung beitragen und deshalb als Arbeitgeber, Auftraggeber, Kunden und Investoren weltweit geschätzt seien.

Weiter führt der Unternehmerverband aus, dass der jeweilige Staat selbst und völkerrechtlich souverän entscheide, welche Rechte konkret geschützt werden und welches Verhalten dieser Schutz umfasst. Darüber könnten sich Unternehmen nicht hinwegsetzen. Es sollte daher klar gestellt werden, dass rechtlich nur die Maßstäbe des vor Ort geltenden Rechts gelten können. Möchte die Bundesregierung die Anerkennung höherer Rechtsnormen, müsse sie dafür im Rahmen internationaler Vereinbarungen sorgen. Die Unternehmen können nicht als Ersatzgesetzgeber fungieren, um höhere Sozialstandards in Drittstaaten durchzusetzen.

Der **DGB NRW** sowie **Städtetag NRW und Städte- und Gemeindebund NRW** hingegen begrüßen das Gesetzesvorhaben, die Menschenrechte in Wertschöpfungsketten durch gesetzlich vorgegebene unternehmerische Sorgfaltspflichten zu stärken.

Der **DGB NRW** betont, dass dadurch ein wichtiger Beitrag geleistet werde, mit der die Globalisierung gerechter und nachhaltiger gestaltet werden könne. Er unterstreicht ferner, dass Deutschland mit diesem Gesetz das weltweit zweite Land wäre, welches einen umfassenden Menschenrechtsschutz in globalen Wertschöpfungsketten von Unternehmen über alle Branchen und Rechtsformen hinweg regle und insofern auch einen wichtigen Impuls für europäische Regelungen geben würde.

Eine Stärke des vorliegenden Gesetzesentwurfs liegt nach Ansicht des DGB NRW dabei in der Regelung klarer behördlicher Kontroll- und Durchsetzungsmöglichkeiten. Positiv sei auch, dass die öffentliche Hand Verstöße gegen dieses Gesetz durch den Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge ahnden wolle. Indes sollte ein Sorgfaltspflichtengesetz nicht hinter den bereits zwischen Wirtschaft, Gewerkschaften und Zivilgesellschaft gefundenen Berliner CSR-Konsens zur Unternehmensverantwortung in Liefer- und Wertschöpfungsketten zurückfallen. Gleichzeitig sieht der DGB NRW die größten Schwächen im Regierungsentwurf dort, wo er von den VN-Leitprinzipien abweiche.

Städtetag NRW und Städte- und Gemeindebund NRW konstatieren, dass mit dem Lieferkettengesetz eine rechtlich verbindliche Grundlage für die Kommunen geschaffen werde, um als öffentliche Auftraggeber bei der Vergabe von Aufträgen die Einhaltung von fairen, ökologischen und menschenrechtskonformen Standards einzufordern. Damit könne ein zusätzlicher Beitrag zur Umsetzung der globalen Nachhaltigkeitsziele auf lokaler Ebene geleistet werden. Mit der Reform des europäischen und nationalen Vergaberechts wurde den Kommunen die Möglichkeit eingeräumt, soziale und ökologische Kriterien bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zugrunde zu legen. Die Überprüfung der Standards falle den Kommunen ohne Labeling sozial- und umweltverträglicher Produkte und Dienstleistungen, wie z.B. durch die Label Fair Trade oder Blauer Engel, oder ohne eine gesetzliche Verpflichtung der Unternehmen, sehr schwer.

2.2. Konkrete Positionen der Beteiligten

§ 1 Anwendungsbereich

Schwellenwerte

unternehmer nrw und die **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** bewerten die Schwellenwerte im internationalen Vergleich als zu niedrig angesetzt und verweisen dabei auf das französische Lieferkettengesetz (Loi de vigilance), das dauerhaft nur auf Unternehmen mit 5.000 Beschäftigten in Frankreich oder 10.000 Beschäftigten weltweit Anwendung finde, sowie die europäische CSR-Berichtsrichtlinie und dessen deutsches Umsetzungsgesetz.

Dieses sehe zwar einen Schwellenwert von nur 500 Mitarbeitern vor, finde aber nur Anwendung auf kapitalmarktorientierte Unternehmen von öffentlichem Interesse (insbesondere börsennotierte Unternehmen, Banken-/Versicherungssektor). Dafürsprechen würde, dass es auf europäischer Ebene einen breiten Konsens gibt, welche Unternehmen von CSR-Berichtspflichten erfasst werden. Dieser Schwellenwert wurde von der Bundesregierung selbst bei der Umsetzung der CSR-Berichtsrichtlinie 1:1 in nationales Recht umgesetzt. Mittelständische Unternehmen würden so entlastet.

Zudem wird befürchtet, dass die im Gesetzesentwurf festgeschriebene Schwellenwertkaskade von 3.000 auf 1.000 im Rahmen weiterer politischen Erwägungen sukzessive noch weiter abgesenkt wird mit der Folge, dass am Ende auch mittelständische Unternehmen unmittelbar unter den Geltungsbereich des Gesetzes fallen werden. Es wird angemerkt, dass die vorgesehene Absenkung der Mitarbeitergrenze kleine und mittlere Unternehmen mit schlanker Verwaltung aufgrund der umfassenden Pflichten des Sorgfaltspflichtengesetzes überfordern könnte.

Um solche politischen Begehrlichkeiten erst gar nicht aufkommen zu lassen und um Planungssicherheit für die betroffenen Unternehmen zu schaffen, sollte nach Auffassung der **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** ein einheitlicher und dauerhafter Schwellenwert von wenigstens 3.000, besser noch 5.000 Beschäftigten festgelegt werden.

unternehmer nrw betont, dass sichergestellt werden müsse, dass keine Verpflichtung von Unternehmen unterhalb der Schwellenwerte erfolge. Obwohl vom Gesetzesentwurf nur Unternehmen mit 3.000 (später 1.000) Arbeitnehmern verpflichtet sein sollen, würden in der Praxis tatsächlich alle Unternehmen in die Pflicht genommen. Denn der Entwurf verpflichte die Unternehmen zur vertraglichen Weitergabe entlang der Lieferkette: Zulieferer sollen vertraglich statt gesetzlich zur Einhaltung menschenrechts- und umweltbezogener Vorgaben verpflichtet werden (vgl. § 2 Abs. 1 und 3, § 6 Abs. 2 Nr. 2 i.V.m. der Anlage Gesetzesentwurf). Die Zulieferer sollen dann wiederum die Vorgaben an ihre Zulieferer vertraglich weitergeben (vgl. § 6 Abs. 4). Ob sich Zulieferer tatsächlich auf solche Vertragspflichten einlassen, finde keine Berücksichtigung. **unternehmer nrw** betont, dass insbesondere KMU, die häufig diese Zulieferer sein werden, entgegen der Zusagen der zuständigen Minister über Gebühr belastet werden, auch durch die Weitergabe der Mehrkosten seitens der vom Gesetz verpflichteten Unternehmen. Regelungstechnisch werde dabei vor allem nicht dem Umstand Rechnung getragen, dass viele deutsche Unternehmen gar keine Niederlassungen im Ausland haben und somit regelmäßig keine direkten Einwirkungsmöglichkeiten vor Ort besitzen. Abschließend wird festgehalten, dass unverhältnismäßig in die Vertragsfreiheit und unternehmerische Freiheit der gesamten Wirtschaft eingegriffen werde.

Im Hinblick auf die Eingrenzung des Anwendungsbereichs erkennt der **DGB NRW** zwar grundsätzlich an, dass eine solche im Interesse einer guten und leistbaren behördlichen Kontrolle und Durchsetzung sinnvoll sein kann. Die in § 1 Abs. 1 Nr. 2 vorgesehenen Schwellenwerte mit mehr als 3.000 Beschäftigten (bzw. ab 2024 mehr als 1.000 Beschäftigten) sind für den DGB NRW allerdings nicht nachvollziehbar, da nach dieser Regelung lediglich 2891 Unternehmen ab 2024 unter das Gesetz fallen würden. Insofern wird darauf hingewiesen, dass durch den NAP eine Grenze von 500 und mehr Beschäftigten präjudiziert worden sei.

Mit Blick darauf, dass im Rahmen des NAP Unternehmen mit dieser Unternehmensgröße befragt wurden und die Erkenntnisse aus dieser Befragung Grundlage für die Gesetzesinitiative sind, sollte diese Grenze nach Ansicht des DGB NRW auch für den Anwendungsbereich als Grundlage festgeschrieben werden. Dies würde sodann dazu führen, dass rund 6.800 Unternehmen in das Gesetz einbezogen werden, auf die immerhin 42 Prozent aller Umsätze der deutschen Wirtschaft im Jahr 2018 und knapp 46 Prozent der Wertschöpfung entfielen.

Er weist darauf hin, dass eine wesentlich größere Wirkung mit einem Schwellenwert von 250 und mehr Beschäftigten erreicht werden könne, welche auch den gängigen Größenklassen des HGB bzw. der EU-Kommission entspreche. Diese Grenze sei zudem hinsichtlich der nichtfinanziellen Berichterstattung auch von dem Sustainable-Finance-Beirates empfohlen worden.

Übergangsfrist

Kritisch bewertet wird von **unternehmer nrw** und den **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** der sehr kurz bemessene Zeitrahmen für die Umsetzung der geplanten Regelungen in bereits weniger als zwei Jahren für Unternehmen mit über 3.000 Mitarbeitern und nur ein Jahr später für Unternehmen mit über 1.000 Mitarbeitern. Eine Verlängerung des Geltungsbereichs um mindestens zwei Jahre (für mittelständische Unternehmen eher fünf Jahre) sei vor dem Hintergrund der Covid-19-Pandemie zwingend erforderlich, auch im Hinblick auf Kohärenz zu einer geplanten EU-Regelung. Vor diesem Hintergrund sollte zusätzlich eine sog. Sunset-Klausel zur Anwendung einer möglichen europäischen Regelung bei gleichzeitigem Wegfall der nationalen Regelung aufgenommen werden.

Inländerbezug

unternehmer nrw betont, dass ein Gesetz mit Anforderungen an die geschäftlichen Tätigkeiten eines Unternehmens auch für in Deutschland geschäftlich tätige ausländische Unternehmen gelten müsse, einschließlich solcher Unternehmen, die ihre Waren über Plattformen vertreiben. Es sollte klargestellt werden, dass die Verpflichtetenstellung nach dem Gesetzesentwurf an die rechtliche Selbstständigkeit des Unternehmens anknüpft, also nicht den Konzern, sondern die einzelnen Konzernunternehmen. Dies gelte insbesondere, da eine Konzernmutter i. d. R. eher verwaltende Aufgaben wahrnimmt und nicht den Überblick über alle operativen Tätigkeiten ihrer Tochterunternehmen hat.

Wenn wie vorgesehen, nur Unternehmen, deren Hauptverwaltung, Hauptniederlassung, Verwaltungssitz oder satzungsmäßiger Sitz (vgl. § 1 Abs. 1) in Deutschland liegt, verpflichtet werden, würden ausländische Unternehmen, die mit rechtlich unselbstständigen Zweigniederlassungen in Deutschland tätig sind, begünstigt und deutsche Unternehmen diskriminiert.

Eine solche Diskriminierung in Deutschland ansässiger Unternehmen würde deutsche Unternehmen im europäischen und internationalen Wettbewerb gegenüber Unternehmen aus

anderen Staaten erheblich benachteiligen. Zugleich würden die Anreize gemindert, Deutschland als Wirtschaftsstandort zu wählen bzw. würden Anreize für deutsche Unternehmen geschaffen, ins Ausland abzuwandern. Das hätte auch negative Auswirkungen auf Arbeitsplätze in Deutschland sowie, aufgrund von Steuerausfällen, auf die Finanzierung des Staatshaushalts.

Auch der **DGB NRW** betont den ausgesprochen starken Inländerbezug des Anwendungsbereiches, wodurch große Unternehmen, die ihren Sitz im Ausland, aber tausende von Beschäftigten in Deutschland haben und hohe Umsätze in Deutschland erwirtschaften, aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes (heraus) fielen. Dies wäre nach Ansicht des DGB NRW dann juristisch begründbar, wenn eine zivilrechtliche Haftung nach deutschem Recht in den Gesetzesentwurf aufgenommen würde. Da dies aber komplett fehle, sollte auch der Inländerbezug des Gesetzes entfallen. Infolgedessen wären auch inländische Unternehmen nicht benachteiligt. Im Sinne des im Gesetzesentwurf geäußerten Ziels einer europäischen Regelung sowie um Sorgfaltspflichtenvermeidung durch Unternehmenssitzverlagerung vorzubeugen, sollten nach Auffassung des DGB NRW alle Unternehmen, die in Deutschland Geschäfte tätigen unter dieses Gesetz fallen.

§ 2 Begriffsbestimmungen

Die **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** und **unternehmer nrw** fordern, die Begriffsbestimmungen zu überarbeiten und die von der Sorgfaltspflicht umfassten Bereiche auf die Kernmenschenrechte im Sinne des NAP zu beschränken, so wie im Koalitionsvertrag vorgesehen. Die Aufnahme weiterer Vorgaben werde den Umfang der zu beachtenden Sorgfalts- und damit auch der Berichtspflichten enorm ausweiten. Die Verwendung unklarer Rechtsbegriffe (wie das „Verbot des Vorenthaltens eines angemessenen Lohns“) würden darüber hinaus zwangsläufig zu erheblichen Rechtsunsicherheiten und damit zu einer Verunsicherung und Überforderung gerade kleiner und mittlerer Zuliefererbetriebe führen. So gingen z. B. die in § 2 Abs. 2 Nr. 7 geplanten Diskriminierungsverbote sogar über die Anforderungen des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) hinaus. Damit würde erwartet, dass Unternehmen in Drittstaaten schärfere Regulierungen durchsetzen als diejenigen, die nach nationalem Recht für sie selbst gelten. Darüber hinaus seien Rechtsnormen zur Schaffung eines diskriminierungsfreien Umfelds ungeeignet. Die Schaffung eines diskriminierungsfreien Umfelds sei vielmehr eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die unmöglich allein von deutschen Unternehmen durchgesetzt werden könne.

unternehmer nrw betont, dass die Aufnahme von zwei Umweltabkommen über die „menschrechtlichen Sorgfaltspflichten“ und damit über die angekündigte 1:1-Umsetzung des NAP hinaus gehe und zu einem deutlich höheren Aufwand für die Unternehmen führe. Von zentraler Bedeutung sei zudem, dass es in den VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und dem NAP um Menschenrechte geht, nicht um Standards im Arbeits- und Umweltrecht, welche angenommen werden müssten. Konstatiert wird, dass sich die Prüfpflichten ggf. auf anerkannte Menschenrechte beschränken müssten, da dies der NAP, auf den sich die Bundesregierung selbst geeinigt hat, ausdrücklich vorsehe. Eine Ausweitung auf Arbeits- und Umweltstandards müsse deshalb zwingend ausscheiden.

Zudem seien zentrale Definition zu unbestimmt. Kritisiert wird, dass nach dem Entwurf z.B. völlig unklar sei, was der Maßstab für einen „Beitrag“ eines Unternehmens zu einem Risiko für Menschenrechte oder dem Umweltschutz bei Zulieferern sein solle und damit, wann es spezielle Sorgfaltspflichten ergreifen müsse. Es müsse klargestellt werden, dass nur „Beiträge“, die im unmittelbaren Zusammenhang zum Verstoß stehen, erfasst werden. Gleiches gelte

sinngemäß z.B. für die Begrifflichkeiten „angemessener Lohn“ (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 8), „missbräuchliche Gestaltung“ und „Umgebungsgeschäft“ (vgl. § 5) oder „substantiierte Kenntnis“ (vgl. § 9). Auch die Generalklausel für behördliche Eingriffe des BAFA (vgl. § 15) stelle ohne nähere Konkretisierung eine unverhältnismäßige Eingriffsnorm dar.

Der **DGB NRW** führt zu den Begriffsbestimmungen im Gesetzesentwurf in grundsätzlicher Hinsicht aus, dass diese zwar die arbeitnehmerbezogenen Menschenrechte weitgehend benennen würden, jedoch der Auftrag des Gesetzes (Menschenrechte zu schützen) durch die in einigen Passagen vorgenommene Bezugnahme auf anwendbares nationales Recht relativiert.

Plädiert wird dafür, die Begriffsbestimmung der Menschenrechte als Maßstab zu nehmen und auf eine Bezugnahme auf nationale Vorschriften zu verzichten.

Im Entwurf sollten die arbeits- und umweltbezogenen Verwerfungen stärker zusammengedacht werden. Dies insofern, als Menschenrechtsverletzungen oder Verstöße gegen die Kernarbeitsnormen der internationalen Arbeitsorganisation bei der Betrachtung von internationalen Lieferketten oftmals mit umweltschädlichen Produktionsweisen einhergehen. Insofern sollten nach Ansicht des DGB NRW die Sorgfaltspflichten der Unternehmen im Gesetz so ausgeweitet werden, dass Menschenrechte, die Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und umweltschädliche Aspekte entlang der gesamten Lieferkette berücksichtigt werden.

Der DGB NRW betont, dass die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte ebenso wie die Frauenrechtskonvention der VN mit aufgenommen werden sollten (Abs. 1). Vor dem Hintergrund des Risikos eines fehlenden gesetzlichen Arbeitsschutzes oder seiner mangelnden Umsetzung sowie um die im VN-Sozialpakt geforderten Verbesserungen aller Aspekte der Umwelt- und der Arbeitshygiene und die Vorbeugung, Behandlung und Bekämpfung von Berufskrankheiten umzusetzen, sollte das Gesetz dahingehend nachgeschärft werden (Nr. 5).

Eine Bezugnahme auf das anwendbare nationale Recht sollte nach Auffassung des DGB NRW insbesondere unterbleiben, da die Mehrzahl an Rechtsverletzungen im Hinblick auf die Vereinigungsfreiheit aufgrund restriktiver Rechtsvorschriften oder -anwendung stattfindet, ebenso da in vielen Ländern die gesetzlichen Mindestlöhne vielfach nicht ausreichen, um die Anforderungen des VN-Sozialpaktes nach angemessenem Lohn zu erfüllen (Nr. 6 und Nr. 8).

Mit Blick auf die zunehmenden Berichte über Gewalt und erniedrigende Behandlungen von Beschäftigten und des dadurch notwendig gewordenen Übereinkommens der Internationalen Arbeitsorganisation über die Beseitigung von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt, sollte der Aspekt umfassender geregelt werden (Nr. 11).

§ 2 Abs. 2 Nr. 12

unternehmer nrw führt aus, dass es sich um eine allgemeine „Auffangklausel“ handle, die keinen Katalog enthält, sondern selbst lediglich über § 2 Abs. 1 auf in der Anlage des Entwurfs aufgelistete Übereinkommen verweist. Bei diesen Übereinkommen handelte es sich um internationale Verträge zwischen Staaten. Aus diesen Verträgen direkte Pflichten für Arbeitgeber bzw. für Unternehmen abzuleiten, widerspreche dem Prinzip derartiger Abkommen. Kritisiert wird, dass die sich daraus ergebenden Regelungen in großen Teilen für eine direkte Anwendung auf bzw. eine direkte Einhaltung durch Arbeitgeber bzw. Unternehmen ungeeignet seien. Zudem drohe an zahlreichen Stellen eine Kollision mit nationalem Recht.

§ 2 Abs. 3 und 4

Der **DGB NRW** hält die Bezugnahme auf das Minamata-Übereinkommen über Quecksilberemissionen und das Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe in § 2 Abs. 3 und 4 für nicht ausreichend, um die diversen Auswirkungen von umweltschädlicher Produktion in internationalen Lieferketten zu adressieren. Eine umfangreichere Einbeziehung von Umweltbelangen würde dagegen dafür sorgen, dass auch die Beschäftigten gegenüber gesundheitlichen Risiken besser geschützt würden. So gingen umweltschädliche Produktionsweisen oft mit Verstößen gegen den Arbeits- und Gesundheitsschutz einher.

§ 2 Abs. 5 und 6

Aus Sicht der **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** ist die Abgrenzung der zu berücksichtigenden Tätigkeiten bzw. Leistungen in der Lieferkette im vorliegenden Gesetzesentwurf zu weit gefasst.

Betont wird, dass in der Konsequenz jeder handwerkliche Zuliefererbetrieb eines größeren Unternehmens mit Sitz in Deutschland mittelbar von den Sorgfaltspflichten betroffen wäre. Daher müsse, so das Handwerk weiter, in dem Gesetz geregelt werden, dass für Tätigkeiten von Betrieben und Zulieferern jedenfalls in Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die über anerkannt hohe und justiziable Rechts- und Sozialstandards verfügen, keine Risikoanalyse vorgenommen werden muss.

Darüber hinaus sollten ebenfalls jene Länder außerhalb der EU in einer „Whitelist“ namentlich aufgeführt und damit von der Notwendigkeit einer Risikoanalyse ausgenommen werden, die ein vergleichbar hohes Niveau an gesetzlich niedergelegten Standards in den relevanten Bereichen aufweisen. Eine solche klare Regelung würde die Anwendbarkeit und Praktikabilität des vorliegenden Gesetzes und damit dessen Akzeptanz bei den Unternehmen deutlich erhöhen.

Auch **unternehmer nrw** bemängelt das Fehlen von Hilfestellungen des Staates, wie einer Ombudsstelle oder einer Positivliste („Whitelist“) mit Staaten, in denen vorherrschende Rechtsstandards kein Risiko für Menschenrechtsverletzungen begründen. Letzteres würde insbesondere auch die Integrität des EU-Binnenmarktes schützen. Die Bundesregierung oder das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) sollten bestehende Systeme und Brancheninitiativen zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten anerkennen sowie Regelungen zu Bagatellfällen schaffen.

Der Unternehmerverband zeigt auf, dass bei sog. „single source“-Beziehungen, bei denen beispielsweise ein Rohstoff nur aus einer einzigen Quelle bezogen werden kann, aufgrund der asymmetrischen Machtposition besonders geringe Einwirkungsmöglichkeiten für die Unternehmen bestünden, insbesondere für KMU. Diese Beziehungen sollten berücksichtigt und aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen werden.

Der **DGB NRW** fordert, in Absatz 6 deutlicher zu machen, dass auch Tochterunternehmen unter den Geschäftsbereich fallen.

§ 3 Sorgfaltspflichten

§ 3 Abs. 1

Der **DGB NRW** schlägt vor, § 3 Abs. 1 um den Einschub ***Menschenrechte und umweltbezogene Rechte zu achten*** zu ergänzen, um das Ansinnen des Gesetzes besser zu unterstreichen:

§ 3 Abs. 1 Nr. 5

Der **DGB NRW** schlägt hierzu vor, dass Wort „unmittelbar“ zu streichen und verweist insofern auf seine Ausführungen zu § 5.

§ 4 Risikomanagement

unternehmer nrw fordert, den Umfang des geplanten Risikomanagements mindestens auf die unmittelbaren Zulieferer zu begrenzen. Eine Beschränkung auf die unmittelbaren Zulieferer bzw. Vertragspartner erfolge hier ausdrücklich nicht. Während die Risikoanalyse tatsächlich auf die unmittelbaren Zulieferer und Vertragspartner beschränkt ist, solle das Risikomanagement des Unternehmens aber die gesamte Lieferkette umfassen. Wie das in der Praxis funktionieren soll, bleibe unklar.

Im Hinblick auf § 4 Abs. 1 sieht der **DGB NRW** Änderungsbedarf in Form einer Präzisierung, um eine Verwechslung mit wirtschaftlichem Risikomanagement zu vermeiden. So ziele das wirtschaftliche Risikomanagement auf die Vermeidung von Risiken für das Unternehmen ab, während es bei dem Gesetzesentwurf um die Vermeidung von Verletzungen von Menschenrechten durch das Unternehmen ginge.

Wesentlich stärker solle zudem die Beteiligung von Rechteinhabern im Gesetz geregelt werden. Eine Berücksichtigung der Interessen reiche im Sinne der VN-Leitprinzipien nicht aus, sondern es müsse um eine Kultur der Konsultation und Beteiligung gehen. Insofern könne auf die Erfahrungen aus der globalen Rahmenvereinbarung zwischen multinational agierenden Unternehmen und globalen Gewerkschaftsorganisationen zurückgegriffen werden. In diesem Sinne solle § 4 Abs. 4 daher wie folgt nachgeschärft werden:

„(4) Das Unternehmen hat seine Beschäftigten, die Beschäftigten innerhalb seiner Lieferketten, bzw. deren legitimen Interessensvertretungen, und diejenigen, die in sonstiger Weise von der wirtschaftlichen Tätigkeit des Unternehmens oder von Unternehmen in seiner Lieferkette in einer geschützten Rechtsposition unmittelbar betroffen sein können, angemessen zu beteiligen.“

§ 5 Risikoanalyse

Der **DGB NRW** sieht bei der Ausgestaltung des Risikomanagements sowie insbesondere bei der Klassifizierung der Zulieferer bei der Risikoanalyse die größte Schwäche des Gesetzes, da der Gesetzesentwurf hier von dem risikobasierten Ansatz der VN-Leitprinzipien erheblich abweiche und eher zu einer veralteten Sichtweise auf das Einflussvermögen von Unternehmen tendiere. Dass lediglich menschenrechtlichen Risiken im eigenen Geschäftsbetrieb und bei den

unmittelbaren Zulieferern erfasst und Risiken bei mittelbaren Zulieferern nur analysiert werden müssen werden, wenn substantiierte Kenntnisse von Menschenrechtverletzungen vorliegen, führt nach Auffassung des DGB NRW dazu, dass in der Praxis tiefere Lieferketten gar nicht auf Menschenrechtsrisiken hin untersucht werden würden. Insbesondere da § 9 Abs. 3 offen lasse, welche Informationsquellen ergiebig genug seien, um substantiierte Kenntnisse zu erlangen. Dabei würden Menschenrechte oft in tieferen Lieferkettengliedern am schwersten verletzt.

In Bezug auf Umweltaspekte sei die Unterscheidung in unmittelbare und mittelbare Zulieferer nicht zielführend. So treten die in § 2 Nr. 9 aufgeführten umweltbezogenen Risiken wie schädliche Bodenveränderung, Gewässerverunreinigung, Luftverunreinigung und übermäßiger Wasserverbrauch entlang der gesamten Lieferkette auf. Insofern sollte sich, so der DGB NRW, die Sorgfaltspflicht der Unternehmen auf die gesamte Lieferkette beziehen

Die Klassifizierung zwischen unmittelbaren und mittelbaren Zulieferern im Hinblick auf die zu ergreifenden Maßnahmen zur Prävention und Abhilfe ist nach Auffassung des DGB nicht nur unbegründet, sondern würde sich auch ausgesprochen negativ auf die Wirkungstiefe und Zielsetzung des Gesetzes auswirken.

Der DGB NRW fordert daher, auf die Klassifizierung in § 5 Abs. 1 zu verzichten und in Satz 1 das Wort „unmittelbaren“ zu streichen. Dies würde auch dazu führen, dass Umgehungstatbestände erst gar nicht geprüft werden müssten.

§ 6 Grundsatzerklärung und Präventionsmaßnahmen

Nach Auffassung des **DGB NRW** bedürfe es keines Anlasses für eine grundsätzliche Erklärung. Insofern sei zu überlegen, ob Absatz 2 vorgezogen werden sollte.

§ 7 Abhilfemaßnahmen

Der **DGB NRW** kritisiert auch hier, dass lediglich auf unmittelbare Zulieferer Bezug genommen wird. Zudem stellt er fest, dass bei den Abhilfen komplett die Wiedergutmachung bei Verletzungen von Rechtspositionen fehle.

In Bezug auf § 7 Abs. 2 S. 1 fordert der DGB NRW, dass spätestens für den Fall, dass Rechts- und Pflichtverletzungen nicht beendet werden oder nur minimiert werden können, die Verletzung durch Wiedergutmachung zu kompensieren sei, da andernfalls nur von einer Feststellungsmaßnahme, aber nicht von einer Abhilfemaßnahme gesprochen werden könne.

§ 8 Beschwerdeverfahren

Der **DGB NRW** kritisiert auch hier die bloße Bezugnahme auf den unmittelbaren Zulieferer und zudem, dass diese Vorschrift eher eine Beschwerdestelle beschreibe als ein Verfahren.

So gehöre zu einem Beschwerdeverfahren auch immer eine mögliche Abhilfe. Sei es, dass der Beschwerdegrund abgestellt werde, die Beschwerde zurückgewiesen werde, oder auch eine Wiedergutmachung der Kompensation erfolgt. So sollten bei der Gestaltung, dem Ablauf von Beschwerdemechanismen die Beschäftigten der Lieferkette, und andere potenziell Betroffene bzw. ihre legitimen Interessenvertretungen auf allen Ebenen konsultiert werden. Dies fördere das Vertrauen in das Verfahren und die Funktion der Beschwerdemechanismen.

§ 9 Mittelbare Zulieferer

Die **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** und **unternehmer nrw** kritisieren die vorgesehene rechtliche Verantwortung von Unternehmen für die gesamte Lieferkette als viel zu weitgehend und fordern, die unklaren Regelungen über „Mittelbare Zulieferer“ zu streichen. Die gebotene Beschränkung der Verpflichtungen zumindest auf die erste Zulieferstufe (tier-1) bzw. auf eine Unmittelbarkeit i.S.d. VN-Leitprinzipien finde nicht statt. Rein faktisch sei ein Zugriff jedoch regelmäßig nur auf den direkten Vertragspartner möglich, dahinter fehle schon der entsprechende Zugang.

Die **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** fordern entsprechend, die Beschränkung auf die unmittelbaren Zulieferer in der Lieferkette, die nach dem Gesetzentwurf bislang nur im Bereich der Risikoanalyse und der Abhilfemaßnahmen vorgenommen werden, ebenso für die Sorgfaltspflichten (§ 3), das Risikomanagement (§ 4), die Grundsatzerklärung und Präventionsmaßnahmen (§ 5), das Beschwerdeverfahren (§ 8) und die Dokumentations- und Berichtspflichten (§ 10) gelten zu lassen. Nur durch eine solche im Gesetz ausdrücklich normierte Beschränkung könne wirksam der Gefahr vorgebeugt werden, dass große Unternehmen ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten auf alle ihre Zulieferer bis ins letzte Glied und damit möglicherweise auch auf zuliefernde Handwerksbetriebe abwälzen werden.

unternehmer nrw macht deutlich, dass kein Unternehmen die gesamten Herstellungs- und Lieferprozesse in seiner internationalen Lieferkette vollständig und permanent überwachen könne, da zu mittelbaren Zulieferer gerade kein Rechtsverhältnis und damit keine rechtliche Einwirkungsmöglichkeit bestehe. Unternehmen können Zulieferer, also andere Unternehmen, nicht einseitig zwingen. Eine Überprüfung durch Unternehmen, ob „angemessene Löhne“ gewährt werden, scheitere schon allein daran, dass die ausländischen Lieferanten hierüber nicht informieren. Überdies hätten Unternehmen nicht die notwendigen Ressourcen, um eine solche Überprüfung für unzählige individuelle Arbeitsverhältnisse in der Lieferkette durchzuführen.

Jenseits des Bereichs der unmittelbaren Zulieferer sollte die Bundesregierung außerhalb der Gesetzgebung zusammen mit der Wirtschaft vielmehr an tragfähigen Lösungen arbeiten und existierende Branchen- und Multistakeholder-Initiativen unterstützen und fördern.

Aus Sicht des **DGB NRW** trägt die Aufteilung in unmittelbare und mittelbare Zulieferer nicht zur Rechtssicherheit bei. So sei zu befürchten, dass mittelbare Zulieferer weder in das Risikomanagement noch in die Präventions- und Abhilfemaßnahmen, sowie in das Beschwerdeverfahren mit einbezogen werden.

Zudem sei zumeist zu befürchten, dass selbst wenn Kenntnis über Recht- und Pflichtverletzungen erlangt wird, diese bereits eingetreten sind. Daher leide hier der Präventionsgedanke.

In Bezug auf Abs. 3 stellten sich die Fragen, welche Informationsquellen ergiebig genug sind, um substantiierte Kenntnisse zu erlangen und wer beurteile, wann Kenntnisse ausreichen, um zu handeln.

§ 10 Dokumentations- und Berichtspflicht

Die in § 10 vorgesehenen Berichts- und Dokumentationspflichten müssen nach Auffassung der **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** und **unternehmer nrw** reduziert werden. Unterschiedliche Dokumentationsumfänge würden jedenfalls erheblichen bürokratischen Mehraufwand mit sich bringen und seien fehleranfällig. Die Dokumentationspflicht sollte

demnach als erfüllt gelten, wenn bestimmte, im Gesetz explizit zu nennende Berichtspflichten bereits erfüllt werden. Auch sollte für Unternehmen, die bereits über ihre Aktivitäten im Bereich der Nachhaltigkeit berichten, oder sonst im Rahmen der nichtfinanziellen Erklärung nach dem CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz erfüllen, die Berichtspflicht nach dem Sorgfaltspflichtengesetz durch einen entsprechenden Beitrag innerhalb des Nachhaltigkeitsberichts abgegolten sein, so dass nicht eigens ein neuer, separater Bericht verfasst werden muss.

Um den Aufwand aus Berichts- und Dokumentationspflichten zu reduzieren, wäre es nach Ansicht von **unternehmer nrw** auch sinnvoll, eine Auflistung etablierter Berichterstattungsstandards in der Gesetzesbegründung aufzuführen, durch die die genannten Berichts- und Dokumentationspflichten erfüllt sind (beispielsweise GRI-Standard, CSR-Berichtspflicht).

Der **DGB NRW** fordert, um die Arbeitnehmerinteressenvertretungen einzubinden, eine Informations- und Beratungsverpflichtung gegenüber den Gesamt- bzw. Konzernbetriebsräten, den Europäischen und SE-Betriebsräten sowie den Aufsichtsräten.

§ 11 Besondere Prozessstandschaft

unternehmer nrw moniert, dass sich weder im Gesetzestext noch in der Gesetzesbegründung die notwendige Klarstellung findet, dass durch das SorgfaltspflichtenG keine materiellen zivilrechtlichen Haftungstatbestände begründet werden sollen. Um eine Haftung durch die Hintertür auszuschließen, müsse im Gesetz selbst ausdrücklich klargestellt werden: *„Dieses Gesetz vermittelt keine zivilrechtlichen Ansprüche.“*

Aus Sicht von **unternehmer nrw** widersprechen die Regelung zur „besonderen Prozessstandschaft – sofern die Ermächtigung durch den Betroffenen die einzige Voraussetzung sein soll (vgl. Begründung zum Gesetzesentwurf S. 56) – den rechtsstaatlichen sowie von den Gerichten anerkannten Anforderungen an gewillkürte Prozessstandschaften, die vom Willen bzw. der Ermächtigung des Betroffenen abhängig sind. Dem Unternehmerverband zufolge müssten, vergleichbar dem Unterlassungsklagengesetz (UKlaG), Anforderungen zum Schutz vor Missbrauch an mögliche Prozessstandschafter gestellt werden, deren Erfüllung durch behördliche Anerkennung in einer öffentlichen Liste belegt sein muss. Unabhängig hiervon brauche es aber auch keine besondere Prozessstandschaft, da Betroffene schon jetzt die Möglichkeit hätten, sich durch einen Rechtsbeistand vertreten zu lassen und ihnen damit die bestmögliche, rechtliche Unterstützung bei der Geltendmachung ihrer Rechte offensteht. Dabei behielten sie im Gegensatz zur Prozessstandschaft zugleich alle Rechte einer Prozesspartei und blieben „Herrin des Verfahrens“. Das werde hier aufgegeben. Im Übrigen würden Beratungs- und Prozesskostenhilfe gewährleisten, dass Betroffene nicht durch Gerichtskosten von der Klageerhebung abgeschreckt werden. Es stehe zu befürchten, dass § 11 Anreize für missbräuchliche medienwirksame Klagen von Gewerkschaften und NGOs schaffe, bei denen nicht der rechtliche Erfolg der Klage im Vordergrund stehe. **unternehmer nrw** lehnt die geplante Einführung einer Prozessstandschaft daher ab. Zumindest müsse sie aber ausdrücklich auf die „überragend wichtigen Rechtspositionen“ Leib und Leben begrenzt werden.

Die **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** stufen aus rechtssystematischen Gründen die geplante Einführung einer Regelung über eine ausgeweitete Prozessstandschaft für Nicht- Regierungsorganisationen (NGOs) und Gewerkschaften mit Sitz in Deutschland, damit diese Rechte Dritter in Deutschland geltend machen können, als höchst problematisch ein.

Der **DGB NRW** stellt mit Blick auf die Verankerung von eigenen Klagemöglichkeiten für Gewerkschaften und NGOs vor deutschen Gerichten bei Menschenrechtsverletzungen im Ausland fest, dass dies ein erster Schritt hin zur besseren Durchsetzbarkeit von Menschenrechten der Arbeitnehmer*innen in den Lieferketten ist.

Er moniert indes, dass diese Regelung allerdings das materielle Haftungsrecht unberührt lasse, so dass die Regeln des Internationalen Privatrechts unverändert zur Anwendung kommen, was bedeute, dass die Verfahren vor deutschen Gerichten weiterhin nach den Regeln des anwendbaren ausländischen Rechts zu führen sein werden, inklusive der Frage des Anspruchsgegenstandes und -umfangs, der Verjährungsfristen und der Beweislastverteilung.

Solche Verfahren seien teilweise mit schwer planbaren Risiken verbunden. Sie können zeit- und kostenintensiv sein und zufolge haben, dass Unternehmen, die bei Menschenrechtsverstößen in Ländern mit niedrigen rechtlichen Standards ihre Sorgfaltspflichten verletzt haben und dafür haftbar gemacht werden, günstig „davonkommen“. Mit einer klaren zivilrechtlichen Haftungsregelung, die das deutsche Zivilrecht zur Anwendung bringen würde, ließe sich, so der **DBG NRW**, diese Hürde beheben.

Mit Blick auf die im Zusammenhang mit der Führung derartiger Verfahren verbundenen, durchaus erheblichen Kosten ist es aus Sicht des **DBG NRW** erforderlich eine öffentliche Finanzierungsquelle im Gesetz zu verankern. Er regt, bei gleichzeitiger Anhebung der Zwangs- und Bußgelder an, einen Fond zu errichten, in dem die durch die Behörden erhobenen Zwangs- und Bußgelder einfließen, um diese für die Finanzierung von Verfahren inklusive Prozesskostenhilfe und Auslagen zu verwenden.

Als alternative Variante käme seiner Ansicht nach die Schaffung gesetzlicher Möglichkeiten für Gewerkschaften, einen Treuhänder, der außergerichtlich und gerichtlich die Ansprüche Betroffener geltend machen könnte, in Betracht.

§§ 13, 14 Verordnungsermächtigungen

Die **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** und **unternehmer nrw** kritisieren, dass elementare Pflichten und unbestimmte Rechtsbegriffe nicht erst im Wege eventueller späterer Rechtsverordnungen geklärt werden dürfen. Dies widerspreche dem Gebot der Normenklarheit und wird schon aus rechtlichen Gründen abgelehnt, da die Prüfungen und Kontrollen als Ausgangspunkt für den langen Katalog behördlicher Sanktionsmaßnahmen in § 23 und § 24 dienen.

Damit würde ein Gesetz verabschiedet, dessen Rechtspflichten für die betroffenen Unternehmen zum Zeitpunkt der Verabschiedung in zentralen Punkten noch unklar sind. Erforderlich sei hingegen, dass die Rechtsfolgen der neuen gesetzlichen Regelungen bereits im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens hinreichend bestimmt werden. Ggf. könnten hier noch weitere, erhebliche Pflichten gegenüber mittelbaren Zulieferern per Verwaltungsermächtigung begründet werden.

Nach Ansicht von **unternehmer nrw** schaffe dies nicht die anvisierte Rechts- und Planungssicherheit. Tatsächlich führe dies im Gegenteil zu erheblichen (Compliance-) Kosten, gerade für mittelständische Unternehmen, die über keine eigenen Rechts- und/oder Compliance-Abteilungen verfügen. Gefordert wird, die Verordnungsermächtigungen daher zu streichen.

§ 15 Anordnungen und Maßnahmen

Der **DGB NRW** macht mit Blick auf Nr. 1 darauf aufmerksam, dass aus der Perspektive der Beschäftigten, die an derartigen Ermittlungen mitwirken können, in zweierlei Hinsicht Interessenkonflikte entstehen können. Zum einen, wenn Beschäftigte in ihrer Funktion als Gremien- oder Organmitglieder Verschwiegenheitspflichten unterliegen und bei Preisgabe von Informationen diese Pflichten verletzen würden und zum anderen, wenn sie aufgrund der Hinweise, die sie den Behörden geben, von ihren Arbeitgebern mit Sanktionen und Schikanen rechnen müssen. Dieses Spannungsverhältnis zwischen den Verschwiegenheitspflichten und den Auskunftserwartungen der Behörden müsse seitens des Gesetzgebers gelöst und zudem ein wirkungsvoller Hinweisgeberschutz sichergestellt werden.

§ 16 Betretensrechte

unternehmer nrw kritisiert deutlich, dass die Unternehmen die Eingriffe in ihre Grundrechte nicht nur dulden, sondern das BAFA hierbei sogar aktiv unterstützen müssen und die staatliche Strafverfolgungspflicht so auf die Unternehmen abgewälzt werde und Unternehmen de facto an der Strafverfolgung gegen sich selbst und ihre Zulieferer mitwirken müssten. Die wesentlichen Schutzanforderungen nach dem Grundgesetz seien überhaupt nicht vorgesehen. Das BAFA ist, so der Unternehmerverband weiter, nicht einmal verpflichtet, einen richterlichen Beschluss vor Betreten von Räumlichkeiten der Unternehmen einzuholen. Regelungen zur Beschlagnahme und Beweisverwertung, auch zum Schutz des Anwaltsgeheimnisses („legal privilege“), fehlen. Damit unterschreite der Gesetzesentwurf in ganz offener Weise Grenzen, die das Rechtsstaatsprinzip schon den Steuerbehörden oder der Kfz-Bußgeldstelle auferlegt.

§ 17 Auskunfts- und Herausgabepflichten

unternehmer nrw moniert, dass freiwillige „unternehmensinterne Ermittlungen“ nicht vom Zugriffsrecht ausgenommen sind. Teilweise sei die Durchführung solcher Ermittlungen aber unerlässlich, z. B. um die gesetzlichen Voraussetzungen der „Selbstreinigung“ im Vergaberecht zu erfüllen, das durch die vorgesehene Sanktion der Eintragung in das sog. Wettbewerbsregister tangiert ist. Wenn freiwillige unternehmensinterne Ermittlungen von Behörden eingesehen sowie herausverlangt werden könnten und die Erkenntnisse anschließend in allen denkbaren Sanktions- bzw. Strafverfahren verwendet werden dürften, hieße das faktisch: Unternehmen müssten sich in Strafverfahren selbst belasten. Dies gelte umso mehr, als dass der Gesetzesentwurf Unternehmen andererseits zur aktiven Unterstützung des BAFA verpflichtet.

§ 22 Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge

unternehmer nrw betont, dass der ggf. mögliche Ausschluss von öffentlichen Auftragsvergaben für Branchen, die allein durch Vergabeverfahren der öffentlichen Hand geprägt sind, einer existenziellen Bedrohung ihrer unternehmerischen Tätigkeit gleichkommen würde. Er sollte daher allenfalls in seltenen Ausnahmefällen in Betracht kommen.

§ 23 Zwangsgeld

Der **DGB NRW** stuft die Höhe der Zwangsgelder im Verwaltungszwangsverfahren bis zu 50.000 Euro ist viel zu niedrig ein, um auch nur im Ansatz effektiv die Durchsetzung von Verhaltenspflichten von Unternehmern zu erzwingen.

§ 24 Bußgeldvorschriften

unternehmer nrw kritisiert, dass die vorgesehenen weitreichenden Kontroll-, Sanktions- bzw. Strafandrohungen nicht ausreichend bestimmt und in ihrer konkreten Ausprägung unverhältnismäßig seien. Die vorgesehene Schwelle zur Sanktionierbarkeit sei ungewöhnlich niedrig. Das widerspreche dem speziellen strafrechtlichen Bestimmtheitsgebot der Verfassung.

Im Vorfeld sei nicht klar, für welches konkrete Verhalten den Unternehmen Strafen drohen und was im Einzelnen erfüllt werden muss. Dem steht gleichzeitig ein Bußgeldrahmen gegenüber, der bereits bei leichter Fahrlässigkeit zum Tragen kommen soll. Sanktionen, die unterhalb des straf- und sanktionsrechtlichen Vorwurfs von Leichtfertigkeit – entsprechend der „groben Fahrlässigkeit“ im Zivilrecht – oder Vorsatz in Betracht kommen, nämlich bereits bei sogenannter einfacher Fahrlässigkeit, etwa bei minimaler Abweichung von der Behördensicht, rücken die Straf- bzw. Sanktionierbarkeit jedoch nahe an Willkür heran. Auch die vorgesehenen Folgen seien sowohl für sich genommen als auch in der Gesamtschau unangemessen. Die konkret vorgesehenen Bußgelder sind nach Ansicht des Unternehmensverbandes extrem hoch und höher als bei eigenem Verschulden, was abgelehnt wird. Sie sollten sich zudem nicht am weltweiten Gesamtumsatz orientieren. Die Kennzahl „Gesamtumsatz“ sage nichts über die finanzielle Leistungsfähigkeit eines Unternehmens aus.

Der **DGB NRW** bewertet die Höhe der Bußgelder, die größtenteils als ein gesetzlicher Maximalbetrag geregelt werden soll, als viel zu niedrig. Selbst die Maximalbeträge von 800.000, 500.000 oder 100.000 Euro bewertet er bei großen Unternehmen mit internationalen Geschäfts- und Kundenverkehr als viel zu niedrig, da sie sich als „laufender Kostenposten“ zur Aufrechterhaltung des eigenen Geschäftsmodells leicht einkalkulieren ließen.

Er erachtet es als sinnvoller auf den Umsatz des Unternehmens abzustellen und einen Prozentbetrag vom weltweiten Umsatz des Unternehmens der Kalkulation der Bußgeldhöhe zugrunde zu legen. Dieser Ansatz liege der Regelung des § 24 Abs. 3 zugrunde. Im Umkehrschluss bedeutet diese Regelung, dass Unternehmen mit einem Jahresumsatz von 399 Mio. Euro mit einem Bruchteil der Geldbuße bei gleichschweren Verstößen davonkommen. Diese Unterscheidung erscheint nicht sachgerecht.

Aus Sicht des DGB NRW müsse bei der Bestimmung der Geldbuße durchgängig auf den Umsatz des Unternehmens abgestellt werden. Vorbild sollte Art 83 Abs. 4 der EU-Datenschutzgrundverordnung sein, der sich in Anbetracht der drohenden Bußgeldhöhe als wirkungsvoller Schutz und Anreiz für datenschutzkonformes Verhalten erwiesen habe.

3. Votum

Die Clearingstelle Mittelstand hat den Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten einem Clearingverfahren nach § 6 Abs. 5 MFG NRW mit Blick auf die Belange der mittelständischen Wirtschaft einer Überprüfung unterzogen.

Die Clearingstelle Mittelstand unterstützt die Zielsetzung der Bundesregierung, Menschenrechtsverletzungen in globalen Lieferketten zu verhindern und hohe Standards einzuhalten.

Bereits heute bekennen sich eine Vielzahl von Unternehmen im Rahmen von freiwilligen Selbstverpflichtungen zur Einhaltung von Menschenrechten. Mit Blick auf nachhaltige Lieferketten existieren zahlreiche regionale, nationale und internationale Brancheninitiativen.

Mit dem vorgelegten Gesetzesentwurf beabsichtigt der Bund nun einen verbindlichen Rechtsrahmen für die Unternehmen in Bezug auf die Lieferketten zu schaffen.

Dieser Gesetzesentwurf bedarf aus Sicht der Clearingstelle Mittelstand insbesondere im Interesse der kleinen und mittleren Unternehmen einer umfassenden Überarbeitung, da diese ausweislich der gesetzlichen Konstruktion, Adressaten von vertraglich weitergegebenen gesetzlichen Pflichten sein können.

Aus Sicht der Clearingstelle Mittelstand ist es unabdingbar, dass der Gesetzesentwurf unter Beachtung des Bestimmtheitsgebots und der Rechtsklarheit Änderungen erfährt. So stellen sich Regelungen, die konkret und präzise, mithin handhabbar sind als unausweichlich dar. Ziel der Überarbeitung muss es zudem sein, dass die Unternehmen durch die vorgesehenen Regelungen nicht in ihrer Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt werden und ihnen die Möglichkeit eingeräumt wird, von vorgesehenen Pflichten befreit zu werden, sodass bürokratische Belastungen erst gar nicht entstehen.

In Anbetracht dessen plädiert die Clearingstelle Mittelstand:

- für die Einbeziehung aller in Deutschland geschäftlich tätiger ausländischer Unternehmen in den gesetzlichen Anwendungsbereich
- für eine Beschränkung des Gesetzes auf unmittelbare Zulieferer und Vertragspartner der ersten Stufe („first tier“)
- für die Reduzierung auf die menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten
- für eine genaue Definition des Prüfumfanges der Sorgfaltspflichten im Gesetz ohne Verwendung von unbestimmten, auslegungsbedürftigen Rechtsbegriffen
- für die konkrete Benennung der Rechtsfolgen der gesetzlichen Regelung im Gesetz
- für die Prüfung, ob und Festschreibung dass, bereits praktizierte Maßnahmen bzw. eingehaltene Rechts- und Sozialstandards in den Unternehmen zu einer Befreiung oder Reduzierung von Kontroll- und Berichtspflichten führen können.
- für die Einführung einer sog. Whitelist für Länder außerhalb der EU
- für die ausdrückliche Festschreibung eines zivilrechtlichen Haftungsausschlusses
- für eine Klarstellung, dass das Gesetz kein Schutzgesetz i. S. v. § 823 BGB ist
- für eine grundgesetzkonforme Ausgestaltung der vorgesehenen Zugangs- und Zugriffsrechte sowie Auskunfts- und Herausgabeansprüche des BAFA
- für die Verankerung einer längeren Übergangsfrist, insbesondere für mittelständische Unternehmen