

27.04.21**Empfehlungen
der Ausschüsse**

AIS - AV - R - U - Wi

zu **Punkt ...** der 1004. Sitzung des Bundesrates am 7. Mai 2021**Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten****A**Der **Ausschuss für Agrarpolitik und Verbraucherschutz (AV)**,der **Rechtsausschuss (R)**,der **Umweltausschuss (U)** undder **Wirtschaftsausschuss (Wi)**

empfehlen dem Bundesrat zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

- AV
bei An-
nahme
entfallen
Ziffer 2
Buchsta-
be d und
Ziffer 6
1. Der Bundesrat bittet im weiteren Gesetzgebungsverfahren um Prüfung der Ausweitung des Geltungsbereichs auf alle in Deutschland ansässigen Unternehmen sowie – im Rahmen des EU-rechtlich Zulässigen – auf ausländische Unternehmen mit einer inländischen Geschäftstätigkeit. In diesem Zusammenhang sollte die Schaffung geeigneter Ausnahmen beziehungsweise Erleichterungen und Unterstützungsmaßnahmen für kleine und mittlere Unternehmen geprüft werden.

Begründung:**(keine Beschränkung auf große Unternehmen)**

Der in § 1 des Sorgfaltspflichtengesetzes geplante Geltungsbereich erfasst in einem ersten Schritt ab dem Jahr 2023 nur sehr große Unternehmen mit mehr als 3 000 Beschäftigten, ab dem Jahr 2024 dann auch Unternehmen mit mehr

als 1 000 Beschäftigten.

Mit diesen Einschränkungen entfaltet der Gesetzentwurf nur für einen sehr kleinen Anteil der Unternehmen Wirkung. Das geplante deutsche Sorgfaltspflichtengesetz muss in seiner Ambition ethischen Wertmaßstäben unserer Gesellschaft gerecht werden. Die übergeordnete Bedeutung der internationalen Menschenrechte und Nachhaltigkeitsziele, die sich in einer zunehmenden Bereitschaft inländischer Unternehmen widerspiegelt, ihre Geschäftstätigkeiten ohne Inkaufnahme von Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörungen auszuüben, erfordert eine gesetzliche Regelung, die grundsätzlich auch kleinere und mittlere Unternehmen einbezieht. Kleine und mittlere Unternehmen dürfen daher nicht generell vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen werden. Denn auch sie tragen eine Verantwortung für ihre Lieferketten. In den vergangenen Jahren ist das Bewusstsein der Verbraucherinnen und Verbraucher sowie Unternehmen für fair und nachhaltig hergestellte Produkte weiter gestiegen. In einer repräsentativen Studie des Verbraucherzentrale Bundesverband gaben 85 Prozent der deutschen Verbraucherinnen und Verbraucher an, bereit zu sein, nachhaltige Produkte zu kaufen¹. Pauschale Behauptungen, nach denen ein umfassendes Sorgfaltspflichtengesetz zu massiv steigenden Verbraucherpreisen führe, sind widerlegt. So steigen durch ein Sorgfaltspflichtengesetz beispielsweise die Kosten für eine Tafel Schokolade lediglich um circa fünf Cent; die Mehrkosten eines mit fair und umweltgerecht erzeugten Rohstoffen produzierten Mittelklassewagens würden nur knapp 200 Euro betragen².

Eine Ausweitung der Sorgfaltspflichten auf kleine und mittlere Unternehmen erscheint auch möglich und zumutbar, weil deren Lieferketten oft kleiner und überschaubarer sind und die Sorgfaltspflicht als eine Bemühenspflicht und nicht als eine verschuldensunabhängige Erfolgspflicht ausgestaltet ist. Anstelle eines generellen Ausschlusses kleiner und mittlerer Unternehmen vom Anwendungsbereich des Gesetzes sollten für solche Unternehmen die Zulassung geeigneter Ausnahmen und Erleichterungen sowie konkrete Unterstützungsmaßnahmen, wie zum Beispiel kostenlose Informations- und Beratungsangebote, in Betracht gezogen werden.

¹https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/09/22/verbraucherreport_2020_ergebnispraesentation.pdf

²https://lieferkettengesetz.de/wp-content/uploads/2019/09/Lieferkettengesetz_BfDW_Argumentationsleitfaden_SCREEN_ES.pdf

- U bei An-
nahme
entfallen
die Ziffern
3, 4, 6
und 8
2. a) Der Bundesrat begrüßt, dass die Bundesregierung ein Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten vorgelegt hat. Richtig und wichtig ist der klare Bezug zu Menschenrechtsstandards. Dies ist ein notwendiger Schritt zu einer Übernahme von Verantwortung in globalisierten Märkten und Wertschöpfungsketten. Er bedauert jedoch, dass den umweltbezogenen Sorgfaltspflichten nur eine untergeordnete Bedeutung zugemessen worden ist. Der Verweis auf das Minamata-Übereinkommen und das Stockholmer-Übereinkommen bleibt insofern hinter dem umweltpolitisch Gebotenen zurück.
- b) Der Bundesrat gibt zu bedenken, dass im Hinblick auf die kommende europäische Gesetzgebung Deutschland ein starkes Signal für einen ambitionierten Menschenrechts- und Umweltschutz entlang der Lieferkette aussenden sollte, um eine ambitionierte europäische Regelung zu fördern, die letztlich der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zu Gute kommt.
- c) Der Bundesrat ist daher der Auffassung, dass umweltbezogene Sorgfaltspflichten als zweite Säule in das Gesetz einzuführen sind. Erfasst werden sollen alle indirekten und direkten Beeinträchtigungen von Biodiversität, Boden, Luft, Wasser und Klima, auch unabhängig von einer unmittelbaren Menschenrechtsverletzung. Der Bundesrat regt hierzu die Einführung einer Generalklausel an und verweist insofern auf das Rechtsgutachten „Von der menschenrechtlichen zur umweltbezogenen Sorgfaltspflicht“ des Umweltbundesamtes aus dem März 2020.
- Buchsta-
be d ent-
fällt bei
Annahme
von
Ziffer 1
- d) Der Bundesrat ist zudem der Auffassung, dass alle Unternehmen, die in Deutschland Geschäfte tätigen, in den Anwendungsbereich des Gesetzes einbezogen werden sollten, auch wenn sie nicht ihre Hauptverwaltung, ihre Hauptniederlassung oder ihren Sitz im Inland haben. Er sieht es kritisch, dass das Gesetz erst ab einer Beschäftigtenzahl von mehr als 3 000 Beschäftigten gelten soll und hält eine deutliche Absenkung dieser Grenze für geboten. Er regt an zu prüfen, ob anstelle einer starren Beschäftigtenzahl beziehungsweise ergänzend zu dieser eine Orientierung des Anwendungsbereichs am Jahresumsatz beziehungsweise der Jahresbilanzsumme erfolgen sollte.

...

3. Zum Gesetzentwurf allgemein

- Wi
entfällt bei
Annahme
von Zif-
fer 2

bei An-
nahme
entfallen
die Zif-
fern 4 und
5
- Der Bundesrat teilt das Grundanliegen des Gesetzgebungsansatzes bei Lieferketten, nämlich eine stärkere Berücksichtigung der international anerkannten Menschenrechte, und unterstützt die Zielsetzung der Bundesregierung, Menschenrechtsverletzungen in globalen Lieferketten zu verhindern und hohe Standards einzuhalten. Er weist aber darauf hin, dass deutsche Unternehmen durch ihr wirtschaftliches Engagement, ihre Investitionen und ihren Know-how-Transfer zu nachhaltigem Wachstum und höherer Beschäftigung in Entwicklungs- und Schwellenländern beitragen und bereits heute einen hohen Grad an unternehmerischer Verantwortung zeigen.
- AV
entfällt bei
Annahme
von Zif-
fer 2 oder
Ziffer 3
4. Der Bundesrat begrüßt, dass die Bundesregierung mit dem Sorgfaltspflichten-gesetz verbindliche Maßnahmen gegen Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörungen in den Lieferketten plant.
- AV
entfällt bei
Annahme
von Zif-
fer 3
5. Der Bundesrat begrüßt insbesondere, dass der Gesetzentwurf gute Ansätze zur Stärkung des Verbraucherschutzes enthält, indem er unternehmerische Sorgfalts-, Dokumentations- und Berichtspflichten definiert, Unternehmen zu einem Risikomanagement mit einer regelmäßigen Risikoanalyse verpflichtet sowie wesentliche Präventionsmaßnahmen und Abhilfemaßnahmen bei Verletzung einer geschützten Rechtsposition und die Einrichtung eines unternehmensinternen Beschwerdeverfahrens vorschreibt.

Begründung:

Zu den Ziffern 4 und 5 (Grundsätzliche Befürwortung des Gesetzesvorhabens)

Nach den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte tragen Unternehmen im Rahmen ihrer Lieferketten Verantwortung für die Einhaltung von Menschenrechten³. Zahlreiche inländische Unternehmen haben bereits freiwillig vielfältige Schritte unternommen, um dieser Verantwortung nachzukommen. Ein Monitoring der Bundesregierung in den Jahren 2018 bis 2020 zeigte aber, dass freiwillige Selbstverpflichtungen allein nicht ausreichen⁴. Es bedarf verbindlicher Sorgfaltspflichten, die von den Unternehmen angemessen umge-

³ <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/266624/b51c16faf1b3424d7efa060e8aaa8130/un-leitprinzipien-de-data.pdf>

⁴ <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/aussenwirtschaft/wirtschaft-und-menschenrechte/monitoring-nap/2124010>

setzt werden. Eine gesetzliche Regelung unternehmerischer Sorgfaltspflichten trägt zu mehr Rechtssicherheit und einem faireren Wettbewerb bei. Sie stellt für in Deutschland ansässige Unternehmen die Geltung eines einheitlichen Standards sicher, sodass kein Unternehmen sich ohne drohende rechtliche Konsequenzen seiner Verantwortung entziehen und Gewinne auf Kosten von Mensch und Umwelt machen darf.

Der Regierungsentwurf eines Sorgfaltspflichtengesetzes ist nach einem langen und intensiven politischen Diskurs und durch das bürgerschaftliche Engagement zahlreicher Initiativen aus der Zivilgesellschaft, den Gewerkschaften, Umwelt- und Verbraucherverbänden sowie Unternehmen entstanden. Der Gesetzentwurf wird insoweit befürwortet, als er unternehmerische Sorgfalts-, Dokumentations- und Berichtspflichten definiert, Unternehmen zu einem Risikomanagement mit Präventions- und Abhilfemaßnahmen verpflichtet und die Einrichtung eines unternehmensinternen Beschwerdeverfahrens vorschreibt.

R 6. Zu Artikel 1 (§ 1 des Sorgfaltspflichtengesetzes)

entfällt bei
Annahme
von Ziffer 1 oder
Ziffer 2

Der Bundesrat bittet, den Anwendungsbereich des Sorgfaltspflichtengesetzes stärker an seinem Zweck, die weltweite Lage der Menschenrechte zu schützen, und einer Kombination aus gesetzlich bereits anerkannten Größenkriterien wie Bilanzsumme, Umsatzerlöse und Anzahl der Beschäftigten zu orientieren.

Begründung:

Die Bestimmung des Anwendungsbereichs nach Mitarbeiterzahlen in § 1 Sorgfaltspflichtengesetz-E ist kein hinreichendes sachgerechtes Kriterium, um die Auswirkungen unternehmerischer Tätigkeit auf Menschenrechte oder Umweltbelange zu erfassen.

Durch eine Orientierung an der Mitarbeiterzahl belastet der Gesetzentwurf zum einen Unternehmen, deren Produktion oder Geschäftstätigkeit keinen typischen Bezug zu menschenrechtsrelevanten Produktionsprozessen im Ausland aufweist. Aufgrund der Weite des Anwendungsbereichs werden darüber hinaus auch Organe der Rechtspflege (beispielsweise Anwälte) oder andere freie Berufe erfasst, die insgesamt vom Anwendungsbereich ausgenommen sein sollten.

Zum anderen hängt die Bedeutung des Unternehmens und die Einflussmöglichkeit auf globale Produktionsprozesse vom wirtschaftlichen Gewicht des Unternehmens ab, das sich besser anhand einer Kombination verschiedener Kriterien wie Bilanzsumme, Umsatzerlösen und Mitarbeiterzahlen bestimmen lässt.

Der Anwendungsbereich des Gesetzes sollte daher beispielsweise Unternehmen ausnehmen, die keine Lieferketten außerhalb der Europäischen Union haben, sowie Berufsausübungsgesellschaften freier Berufe. Er sollte sich stärker an bereits anerkannten gesetzlichen Kategorien unter Berücksichtigung des geltenden europäischen Rechtsrahmens orientieren, wie beispielsweise dem An-

...

wendungsbereich der bilanzrechtlichen CSR-Berichtspflichten (vergleiche § 289b Absatz 1 HGB).

Wi 7. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat sieht in der Einschränkung des Anwendungsbereichs des Sorgfaltspflichtengesetzes auf Unternehmen mit Hauptverwaltung beziehungsweise Hauptniederlassung oder Sitz in Deutschland einen klaren Wettbewerbsnachteil deutscher Unternehmen. Dies gilt insbesondere in Bezug auf solche ausländischen Unternehmen, die nur Filialen oder sonstige Niederlassungen oder gar keinen Sitz in Deutschland haben, jedoch gleichermaßen auf dem deutschen Markt aktiv sind. Mögliche Vorteile einer einfacheren Kontrolle können diesen klaren Wettbewerbsnachteil nicht aufwiegen.

- AV 8. Der Bundesrat bittet im weiteren Gesetzgebungsverfahren um Prüfung, wie eine stärkere Gewichtung, Erweiterung oder Konkretisierung bei den umweltbezogenen Sorgfaltspflichten im In- und Ausland erreicht werden kann. Dabei sollte auch eine verpflichtende Kennzeichnung von Produkten zum Ausmaß der mit der Herstellung, der Verpackung und dem Transport verbundenen CO₂-Emissionen geprüft werden.
- entfällt bei
Annahme
von
Ziffer 2

Begründung:

(stärkere Gewichtung der umweltbezogenen Pflichten)

Der Gesetzentwurf regelt die umweltbezogenen Pflichten nur unzureichend. Von den im Anhang des Gesetzentwurfes aufgelisteten 13 internationalen Übereinkommen betreffen nur zwei Übereinkommen spezifische Umweltspflichten. Das mag daran liegen, dass die umweltbezogenen Sorgfaltspflichten auf internationaler Ebene weniger engmaschig geregelt sind als die Menschenrechte. Aktuell wird auf UN-Ebene an einem „Global Pact for the Environment“ gearbeitet, der die Kodifizierung internationalen Umweltrechts zum Ziel hat. Es sollte im weiteren Gesetzgebungsverfahren geprüft werden, wie sich eine Konkretisierung und stärkere Gewichtung der umweltbezogenen Pflichten erreichen lässt. In diesem Zusammenhang sollte auch geprüft werden, wie durch eine Produktkennzeichnungspflicht der Austausch von CO₂-Emissionen transparent gemacht werden kann.

R 9. Zu Artikel 1 (§ 3 Absatz 3 – neu – des Sorgfaltspflichtengesetzes)

In Artikel 1 ist dem § 3 folgender Absatz 3 anzufügen:

„(3) Eine Verletzung von Sorgfaltspflichten liegt nicht vor, wenn das Un-

...

ternehmen bei der Ermittlung oder Bewertung von Risiken oder Maßnahmen vernünftigerweise davon ausgehen durfte, dass sein Handeln auf der Grundlage angemessener Information die Kriterien des Absatzes 2 Nummer 1 bis 4 ausreichend berücksichtigt.“

Begründung:

Die neue Vorschrift des § 3 Absatz 3 Sorgfaltspflichtengesetz-E ist § 93 Absatz 1 Satz 2 AktG nachgebildet und trägt dem Umstand Rechnung, dass der Ermittlung und Bewertung von Risiken für Menschenrechte oder Umweltbelange und der Wirkung von Maßnahmen häufig ein Prognosecharakter und damit eine gewisse Unsicherheit innewohnt.

Die Kriterien, die der Gesetzentwurf in § 3 Absatz 2 Nummer 1 bis 4 zur Bestimmung des geschuldeten „angemessenen“ Verhaltens eines Unternehmens heranzieht, sind ihrerseits unbestimmt und interpretationsoffen (Art und Umfang der Geschäftstätigkeit, Einflussvermögen, typische Schwere der Verletzung, Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts und Art des Verursachungsbeitrags). Die Verkettung unbestimmter Rechtsbegriffe macht die Rechtsanwendung besonders anfällig für kognitionspsychologische Verzerrungen durch Rückschaufehler („hindsight bias“), indem Einschätzungen von Unternehmen – insbesondere in der gerichtlichen Nachschau – mit späterem Wissen revidiert werden. Auch der Grundsatz der Einzelbegründung (vergleiche BR-Drucksache 239/21, Seite 42), dass die Sorgfaltspflichten nur Bemühenspflichten begründen, findet im Wortlaut des Gesetzes bislang keine positive Verankerung.

Um dem Charakter von Risikomanagementprozessen Rechnung zu tragen und an die unternehmerische Sorgfalt in der praktischen Handhabung keine überzogenen Anforderungen zu stellen, soll in Anlehnung an die Business Judgment Rule des § 93 Absatz 1 Satz 2 AktG der Prognosecharakter der Entscheidung des Unternehmens auf ausreichender Informationsgrundlage anerkannt werden. Damit wird zugleich der Grundsatz, dass das Gesetz keine Erfolgs-, sondern Bemühenspflichten begründen will, im Gesetz stärker zum Ausdruck gebracht.

...

- AV 10. Der Bundesrat begrüßt die im Gesetzentwurf erfolgte Klarstellung, dass die Sorgfaltspflichten nicht auf das Handeln des Unternehmens im eigenen Geschäftsbereich begrenzt sind, sondern auch das Handeln eines unmittelbaren und mittelbaren Zulieferers im In- und Ausland erfassen. Er hält jedoch ein rein anlassbezogenes Risikomanagement in Bezug auf mittelbare Zulieferer nicht für ausreichend. Er bittet, im Gesetzentwurf in geeigneter Weise klarzustellen, dass auch bei mittelbaren Zulieferern ein vorausschauendes präventives Risikomanagement erforderlich ist.
- bei Annahme entfallen die Ziffern 11, 12 und 13

Begründung:

(Einbeziehung der gesamten Lieferkette)

Der Entwurf des Sorgfaltspflichtengesetzes sieht die präventive Durchführung von Risikoanalysen, Präventions- und Abhilfemaßnahmen in erster Linie im eigenen Geschäftsbereich und für direkte Zulieferer vor. Bei mittelbaren Zulieferern im Sinne von § 2 Absatz 5 Satz 2 Nummer 3 sollen nach § 9 Absatz 3 Prüfungen und anschließende Maßnahmen nur „anlassbezogen“ und bei „substanziierter Kenntnis über eine mögliche Verletzung“ erfolgen. Unternehmen tragen Verantwortung für ihre gesamte Lieferkette. Menschenrechtsverletzungen finden vor allem auf der Ebene der mittelbaren Zulieferer statt. Wenn eine Rechtsgutverletzung unmittelbar bevorsteht, kommt eine Risikoanalyse häufig zu spät. Daher sollte im Gesetzentwurf klargestellt werden, dass auch bei mittelbaren Zulieferern ein vorausschauendes präventives Risikomanagement erforderlich ist.

- R 11. Zu Artikel 1 (§ 4 Absatz 2 des Sorgfaltspflichtengesetzes)
- entfällt bei Annahme von Ziffer 10
- In Artikel 1 sind in § 4 Absatz 2 die Wörter „innerhalb der Lieferkette“ durch die Wörter „in erheblicher und zurechenbarer Weise“ zu ersetzen.

Begründung:

Die Ergänzung in § 4 Absatz 2 Sorgfaltspflichtengesetz-E soll einer Überdehnung der Anforderungen an ein wirksames Risikomanagementsystem und der Reichweite der Sorgfaltspflichten anhand reiner Kausalitätserwägungen entgegenwirken.

Nach § 4 Absatz 2 Sorgfaltspflichtengesetz-E sind solche Maßnahmen wirksam, die es ermöglichen, menschenrechtliche und umweltbezogene Risiken zu erkennen, Verletzungen vorzubeugen und sie abzustellen, wenn das Unternehmen diese Risiken oder Verletzungen innerhalb der Lieferkette verursacht oder dazu beigetragen hat. Die Definition knüpft für die Bestimmung der Reichweite des Risikomanagements an reine Kausalitätserwägungen an, indem ein – wie auch immer gearteter – Verursachungsbeitrag für die Einbeziehung in das Risi-

...

komanagement ausreichen soll (vergleiche BR-Drucksache 239/21, Seite 25). Damit können bereits reine Bagatellbeiträge oder das Bestehen einer Geschäftsverbindung (auch zu entfernten mittelbaren Zulieferern) umfangreiche Risikomanagementmaßnahmen auslösen.

Die Vorschrift des § 4 Absatz 2 Sorgfaltspflichtengesetz-E steht außerdem in Widerspruch zu den Legislativvorschlägen des Europäischen Parlaments und droht einen besonderen Wettbewerbsnachteil deutscher Unternehmen zu begründen. So zieht der vom Europäischen Parlament am 10. März 2021 angenommene Initiativbericht mit Empfehlungen an die Kommission zur Sorgfaltspflicht und Rechenschaftspflicht von Unternehmen (2020/2129(INL)) in den Begriffsbestimmungen des Artikels 3 Nummer 10 die Grenzen für relevante Verursachungsbeiträge wie folgt deutlich enger:

“(10) “beitragen zu“

die Tatsache, dass die Tätigkeiten eines Unternehmens in Verbindung mit den Tätigkeiten anderer Unternehmen eine Auswirkung verursachen oder dass die Tätigkeiten des Unternehmens die Verursachung einer nachteiligen Auswirkung durch ein anderes Unternehmen veranlassen, erleichtern oder fördern. Der Beitrag muss erheblich sein, d. h. geringfügige oder unerhebliche Beiträge werden nicht berücksichtigt. Bei der Beurteilung, ob ein Beitrag als erheblich anzusehen ist und ob die Handlungen des Unternehmens die Verursachung einer nachteiligen Auswirkung durch ein anderes Unternehmen möglicherweise veranlasst, erleichtert oder gefördert

haben, können mehrere Faktoren berücksichtigt werden.

Folgende Faktoren können berücksichtigt werden:

- das Ausmaß, in dem ein Unternehmen nachteilige Auswirkungen durch ein anderes Unternehmen begünstigen oder fördern kann, d. h. das Ausmaß, in dem die Tätigkeit das Risiko des Eintretens der Auswirkungen erhöht hat;
- Ausmaß, in dem ein Unternehmen von der nachteiligen Auswirkung oder dem Potenzial für nachteilige Auswirkungen wissen konnte oder hätte wissen müssen, d. h. der Grad der Vorhersehbarkeit;
- das Ausmaß, in dem eine der Tätigkeiten des Unternehmens die nachteilige Auswirkung tatsächlich gemildert oder das Risiko des Auftretens der Auswirkung verringert hat.

Das bloße Bestehen einer Geschäftsbeziehung oder von Tätigkeiten, die die allgemeinen Voraussetzungen schaffen, unter denen nachteilige Auswirkungen eintreten können, stellt für sich genommen kein Beitragsverhältnis dar. Die betreffende Tätigkeit sollte das Risiko nachteiliger Auswirkungen erheblich erhöhen.“ ‘

Darüber hinaus begegnet auch die Einbeziehung von mittelbaren Zulieferern in die Definition eines wirksamen Risikomanagements gemäß § 4 Absatz 2 Sorgfaltspflichtengesetz-E, die aus dem Verweis auf die Legaldefinition des Begriffs Lieferkette folgt (§ 2 Absatz 5 Sorgfaltspflichtengesetz-E) Bedenken. Sie

...

steht in Widerspruch zur Begrenzung der Sorgfaltspflichten bei mittelbaren Zulieferern, die gemäß § 9 Sorgfaltspflichtengesetz-E von einer substantiierten Kenntnis ohne vorherige eigenständige Ermittlungen abhängig gemacht werden.

Die Streichung der Bezugnahme auf die gesamte Lieferkette im letzten Halbsatz beseitigt den Widerspruch zur Regelung in § 9 Sorgfaltspflichtengesetz-E. Durch die gleichzeitige Einfügung der Kriterien der „Erheblichkeit“ und „Zurechenbarkeit“ wird eine wertende Betrachtung und eine stärkere Orientierung an der allgemeinen Regelung des § 3 Absatz 2 Sorgfaltspflichtengesetz-E zur Bestimmung relevanter Verursachungsbeiträge ermöglicht.

R 12. Zu Artikel 1 (§ 9 Absatz 3 Nummer 2 Sorgfaltspflichtengesetz)

entfällt bei
Annahme
von Ziffer 10

In Artikel 1 ist § 9 Absatz 3 Nummer 2 zu streichen.

Begründung:

Der Gesetzentwurf gibt in § 9 Absatz 3 Nummer 2 Sorgfaltspflichtengesetz-E Unternehmen auf, angemessene Präventionsmaßnahmen im Sinne des § 6 Sorgfaltspflichtengesetz-E gegenüber dem Verursacher zu verankern. Zu den Präventionsmaßnahmen zählen gemäß § 6 Absatz 3 Nummer 4 und Absatz 4 Nummer 3 und 4 Sorgfaltspflichtengesetz-E unter anderem vertragliche Kontrollmechanismen und die Durchführung risikobasierter Kontrollmaßnahmen auf Grundlage vereinbarter Kontrollmechanismen.

Da das Unternehmen zu einem mittelbaren Zulieferer keine unmittelbare vertragliche Leistungsbeziehung unterhält, ist die gesetzliche Verpflichtung regelmäßig auf eine nicht erfüllbare Verhaltenspflicht („Verankerung gegenüber mittelbaren Zulieferern“) gerichtet. Soweit die Einzelbegründung (vergleiche BR-Drucksache 239/21, Seite 54) auf mögliche Weitergabeklauseln Bezug nimmt, ist weder deren Weitergabe noch deren Inhalt gesetzlich vorgesehen (vergleiche § 6 Absatz 4). Auch die weiteren in der Begründung des Gesetzentwurfs genannten Unterstützungs- oder Kooperationsmaßnahmen finden im beabsichtigten Gesetz keine Stütze. § 9 Absatz 3 Nummer 2 Sorgfaltspflichtengesetz-E ist daher ersatzlos zu streichen.

...

Wi 13. Zum Gesetzentwurf allgemein

entfällt bei
Annahme
von Zif-
fer 10

Der Bundesrat stellt fest, dass die unternehmerische Sorgfaltspflicht sich nicht mehr wie ursprünglich geplant im vollen Umfang auf die gesamte Lieferkette bezieht, und dass Pflichten bei weiter vorgelagerten (mittelbaren) Lieferanten nur entstehen, wenn dem deutschen Unternehmen Erkenntnisse über dortige Verstöße vorliegen. Der Bundesrat stellt gleichwohl ebenfalls fest, dass damit eine signifikante Ausweitung der unternehmerischen Sorgfaltspflicht über die direkten Zulieferer (Tier 1) hinaus vorgesehen ist. Der Bundesrat ist daher der Ansicht, dass dies aus Gründen der Rechtssicherheit nur bei positiver Kenntnis des Unternehmens von einem tatsächlichen Verstoß eines Zulieferers in Betracht kommen darf. Es bedarf daher einer Konkretisierung, was unter der im Gesetz genannten „substantiierten Kenntnis“ genau zu verstehen ist.

- AV 14. Der Bundesrat erachtet eine ausschließliche Sanktionierung der Verletzung von Sorgfaltspflichten durch das Ordnungswidrigkeitenrecht für nicht ausreichend. Er spricht sich dafür aus, den von Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörung direkt betroffenen Menschen ein individuelles Klagerecht einzuräumen und den Gesetzentwurf um eine zivilrechtliche Haftungsnorm zu ergänzen.

bei An-
nahme
entfallen
die Ziffern
15, 16
und 18

Begründung:

(Einführung einer zivilrechtlichen Haftung)

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht keine zivilrechtliche Haftung von deutschen Unternehmen vor, die ihre Sorgfaltspflichten vorsätzlich oder (grob) fahrlässig verletzt haben. Damit wird den Betroffenen, deren Menschenrechtsverletzungen durch Beachtung der unternehmerischen Sorgfaltspflichten hätten verhindert werden können (zum Beispiel bei Verstößen gegen den gesetzlichen Mindestlohn oder eingetretenen Gesundheitsschäden), die Möglichkeit der Geltendmachung von zivilrechtlichen Schadensersatz- und Unterlassungsansprüchen vor deutschen Zivilgerichten generell verwehrt. Eine Beschränkung der Sanktionen auf das Ordnungswidrigkeitenrecht reicht nicht aus, weil sich eine abschreckende und präventive Wirkung auf Unternehmen erst durch eine ergänzende zivilrechtliche Haftung erreichen lässt.

...

R 15. Zum Gesetzentwurf allgemein

entfällt bei
Annahme
von Ziffer
14

Der Bundesrat bittet, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens sicherzustellen, dass mit dem Gesetzentwurf keine über die bisherige Rechtslage hinausgehende zivilrechtliche Haftung begründet wird.

bei An-
nahme
entfallen
die Ziffern
16 und 18

Begründung:

Eine zivilrechtliche Haftung für Verstöße gegen die beabsichtigten Sorgfaltspflichten des Sorgfaltspflichtengesetzes würde für die betroffenen Unternehmen schwer kalkulierbare Risiken begründen, sie im internationalen Wettbewerb massiv benachteiligen und könnte im Zweifelsfall gar zum Rückzug deutscher Unternehmen gerade aus solchen Regionen führen, in denen die Menschen besonders dringend auf Erwerbschancen angewiesen sind.

Der Gesetzentwurf sieht davon ab, ein besonderes zivilrechtliches Durchsetzungsregime für die vorgesehenen Sorgfaltspflichten zu etablieren und setzt stattdessen auf die behördliche Kontrolle und Durchsetzung der neuen Bestimmungen.

Die mutmaßliche dahinterstehende Intention, nämlich neue zivilrechtliche Risiken zu vermeiden, ist zwar zu begrüßen. Jedoch führt der bloße Verzicht auf die Einführung besonderer zivilrechtlicher Anspruchsgrundlagen- und Haftungstatbestände keineswegs dazu, dass eine umfassende potentielle Haftung sowohl betroffener Unternehmen als auch gegebenenfalls von Mitgliedern der jeweiligen Geschäftsleitung vermieden wird.

Vielmehr kann das bestehende Deliktsrecht eine weitgehende Haftung bei Verstößen gegen die neuen Bestimmungen vermitteln, so dass der Gesetzentwurf – entgegen anderslautender Bekundungen – kaum kalkulierbare Haftungsrisiken begründet:

Die als Handlungspflichten ausgestalteten Sorgfaltspflichten des Entwurfs des Sorgfaltspflichtengesetzes (§§ 3 ff.) verleihen Verstößen gegen diese Bestimmungen Handlungsqualität im deliktsrechtlichen Sinne (pflichtwidriges Unterlassen), so dass eine Haftung im Fall der Verletzung eines absolut geschützten Rechtsguts bereits nach § 823 Absatz 1 BGB in Frage kommt.

Hinzu kommt, dass das Abstellen auf individuelle Interessen in § 4 Absatz 4 Sorgfaltspflichtgesetz-E nahelegt, den §§ 4 ff. individualschützenden Charakter und damit die Qualität eines Schutzgesetzes im Sinne des § 823 Absatz 2 BGB zuzumessen. Geradezu lehrbuchhaft für die Qualifikation als Schutzgesetz spricht die korrespondierende Passage der Einzelbegründung zu § 4 Absatz 4, 1. Absatz: „Der Schutz dieses Gesetzes erfolgt sowohl im öffentlichen Interesse als auch im individuellen Interesse der unmittelbar Betroffenen.“

Das führt nicht nur dazu, dass sogar eine Haftung auch für reine Vermögensschäden möglich ist. Vielmehr kann auch – anders als im Rahmen des

§ 823 Absatz 1 BGB – bei einer Schutzgesetzverletzung nach § 823 Absatz 2 BGB noch nicht einmal das Kriterium der Vorhersehbarkeit des Erfolgs (vergleiche BGH, NJW 1977, 764) auf Verschuldensebene zur Vermeidung einer

...

potentiell ausufernden Haftung dienen (abgesehen davon, dass die Anforderungen an die Vorhersehbarkeit denkbar niedrig sind, vergleiche zum Beispiel BGH, NJW 1972, 1126). Denn nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs genügt es, dass der Verstoß gegen das Schutzgesetz voraussehbar war; das Verschulden bezieht sich im Gegensatz zu § 823 Absatz 1 BGB gerade nicht auf den Erfolg beziehungsweise eine Rechtsgutverletzung (vergleiche BeckOGK/Spindler, Stand 1.2.2021, § 823 BGB Randnummer 274 mit Rechtsprechungsnachweisen in Fußnote 1600).

Schließlich vermag auch die Regelung in § 12 Sorgfaltspflichtengesetz die Geltendmachung zivilrechtlicher Ansprüche nicht zu begrenzen, sondern setzt vielmehr das Vorliegen von individuellen, vor deutschen Gerichten geltend zu machenden, zivilrechtlichen Ansprüchen voraus.

Der Gesetzentwurf bedarf daher der Überarbeitung, um das begrüßenswerte Ziel einer haftungsrechtlichen „Neutralität“ zu erreichen und kontraproduktive Effekte – zu denen neben Wettbewerbsverzerrungen auch der Rückzug deutscher Unternehmen aus bestimmten Regionen zählen kann – zu vermeiden.

R 16. Zum Gesetzentwurf insgesamt⁵

entfällt bei
Annahme
von Ziffer
14 oder
Ziffer 15

bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 18

Der Bundesrat weist darauf hin, dass der Gesetzentwurf – entgegen verschiedener Äußerungen der Bundesregierung – zu einer weitreichenden zivilrechtlichen Haftung von Unternehmen und Geschäftsleitungen für Sorgfaltspflichtverletzungen in der gesamten Lieferkette führen wird, und bittet, die Haftungsansprüche gegen Unternehmen im weiteren Gesetzgebungsverfahren auf die Verletzung klar umrissener menschenrechtlicher Kernpflichten zu begrenzen.

Begründung:

Entgegen den öffentlichen Äußerungen der Bundesregierung ist die zivilrechtliche Haftung der Unternehmen und Geschäftsleitungen eine zwingende Rechtsfolge aus der Anerkennung unternehmerischer Sorgfaltspflichten durch den Gesetzentwurf.

Unternehmerische Sorgfaltspflichten begründen im Falle ihrer gesetzlichen Verankerung Verkehrssicherungs- und Kontrollpflichten zugunsten Dritter, die sich in der Haftungsnorm des § 823 Absatz 1 BGB lückenlos dogmatisch verankern lassen („geschützte Rechtspositionen“, vergleiche etwa § 3 Absatz 2, § 7 Absatz 1 bis 3, § 8 Absatz 1, § 9 Absatz 1 und 3 Sorgfaltspflichten-gesetz-E). Da das beabsichtigte Gesetz daneben keinen Zweifel an der überragenden Bedeutung der menschenrechtsbezogenen Sorgfaltspflichten und ihrem Schutz durch die gesetzlichen Vorschriften lässt, wird auch eine Haftung gemäß § 823 Absatz 2 BGB wegen Verletzung eines Schutzgesetzes eine nahe-liegende Folge sein, zumal unter anderem auch in der Begründung zu § 14

⁵ Im R als Hilfsempfehlung zu Ziffer 15 beschlossen.

Sorgfaltspflichtengesetz-E ausdrücklich darauf verwiesen wird, dass der Zweck des Gesetzes darin liegt, neben dem Allgemeininteresse auch die Interessen und Rechte des Einzelnen zu schützen. Unabhängig davon kann auch aus der Vorschrift des § 11 Sorgfaltspflichtengesetz-E durch ihren Verweis auf die „überragend wichtigen Rechtspositionen“ in § 2 Absatz 1 Sorgfaltspflichtengesetz-E eine zivilrechtliche Haftung abgeleitet werden.

Neben der Haftung des Unternehmens droht eine erhebliche Ausweitung der Innen- und Außenhaftung der Geschäftsleitung, die für die Einrichtung eines wirksamen Risikomanagements verantwortlich ist (vergleiche § 4 Absatz 3 Satz 2 und § 5 Absatz 3 Sorgfaltspflichtengesetz-E in Verbindung mit § 93 Absatz 2 Satz 1 AktG, § 823 Absatz 2 BGB).

Die Rechtspflichten, die durch ein nationales deutsches Sorgfaltspflichtengesetz begründet werden, haben nicht nur Auswirkungen auf betroffene inländische Rechtsträger, wie etwa Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, sondern legen künftig auch die Verhaltenspflichten fest, auf die sich Betroffene im Ausland berufen und die sie vor deutschen Gerichten etwa in Schadensersatzprozessen einklagen können. Dies ergibt sich aus einer Gesamtschau der relevanten kollisionsrechtlichen Regelungen: Zwar erfolgt die Anerkennung und der zivilrechtliche Schutz von geschützten Rechtspositionen in der Regel weiterhin nach ausländischem Recht, da in der Regel das Recht des Erfolgsorts gemäß Artikel 4 Absatz 1 der Rom-II-Verordnung Anwendung findet. Die nationalen unternehmerischen Sorgfaltspflichten legen jedoch faktisch den relevanten Verhaltensstandard für das haftungsbegründende Verhalten fest, für den Artikel 17 der Rom-II-Verordnung die Grundlage bietet, ohne dass es dazu zwingend der Festlegung von Eingriffsnormen des deutschen Rechts bedürfte. Auch nach ausländischen Haftungsnormen dürfte sich daher (erstmalig) unter Berücksichtigung der Sorgfaltspflichten des Gesetzentwurfs eine zivilrechtliche Haftung gegen inländische Unternehmen begründen lassen.

Im Gegensatz zu den Eckpunkten eines Bundesgesetzes über die Stärkung der unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in globalen Wertschöpfungsketten (Eckpunkt Papier) enthält der Gesetzentwurf weder klar umrissene zivilrechtliche Tatbestände, die die Haftungsrisiken für Unternehmen begrenzen, noch Regelungen für einen Safe Harbour. Unter Berücksichtigung der Weite der geschützten Rechtspositionen (§ 2 Absatz 1 Sorgfaltspflichtengesetz-E) und der Ermächtigung von Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften (§ 11 Sorgfaltspflichtengesetz-E) steht der Aufbau einer missbräuchlichen Klageindustrie gegen im Inland ansässige Unternehmen zu befürchten, die zu weltweiten Wettbewerbsnachteilen deutscher Unternehmen führen könnte.

Im Einklang mit den Zielen des Eckpunkt Papiers, die zivilrechtliche Haftung von deutschen Unternehmen klar zu begrenzen, ist daher eine grundlegende Überarbeitung des Gesetzentwurfs erforderlich.

...

R 17. Zu Artikel 1 (§ 11 des Sorgfaltspflichtengesetzes)

bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 18

In Artikel 1 ist § 11 zu streichen.

Begründung:

Die „Besondere Prozessstandschaft“ gemäß § 11 Sorgfaltspflichtengesetz-E widerspricht bewährten Grundsätzen des Zivilprozessrechts und ist daher ersatzlos zu streichen. Allgemein ist eine gewillkürte Prozessstandschaft berechtigterweise nur dann zulässig, wenn neben der Ermächtigung ein schutzwürdiges rechtliches Interesse an der „fremden“ Prozessführung sowohl beim Dritten (Prozessstandschafter) als auch beim Ermächtigenden (Rechtsinhaber) besteht und der Gegner durch die Fremdprozessführung nicht unzumutbar in seinen schutzwürdigen Belangen beeinträchtigt wird. Ein schützenswertes Eigeninteresse an der Prozessführung ist wiederum nur dann gegeben, wenn die Entscheidung Einfluss auf die eigene Rechtslage des Prozessführungsbefugten hat (BGH NJW 2009, 1213, 1215; NJW 2017, 486) und ein konkreter Bezug zwischen Eigeninteresse und dem Recht, das geltend gemacht werden soll, besteht (BGH NJW 2017, 486). Allgemeine Interessen der Prozesswirtschaftlichkeit und technischen Erleichterung der Prozessführung genügen insofern nicht (Zöller, Zivilprozessordnung, 33. Auflage 2020, Vorbemerkungen zu den §§ 50 bis 58, Rn. 40).

Diese Voraussetzungen der gewillkürten Prozessstandschaft – die § 11 Sorgfaltspflichtengesetz-E bewusst „ausschaltet“ – erfüllen eine wichtige Funktion, indem sie insbesondere eine willkürliche Verschiebung der Parteirollen und Popularklagen verhindern, die gegebenenfalls sogar ohne Kenntnis der konkret betroffenen Personen geführt werden könnten. Insofern ist darauf zu verweisen, dass die ansonsten knappe Begründung zu § 11 Sorgfaltspflichtengesetz-E ausdrücklich die Möglichkeit konkludenter Ermächtigungen hervorhebt. Die Beibehaltung der anerkannten Voraussetzungen für gewillkürte Prozessstandschaften ist außerdem zur Sicherstellung einer individuellen Schadenskompensation von Betroffenen geboten.

Einer „Besonderen Prozessstandschaft“ bedarf es zudem nicht, um gegebenenfalls angenommene Rechtsschutzlücken zu schließen. So besteht ohne weiteres die Möglichkeit, dass Betroffene ihre Ansprüche zur klageweisen Geltendmachung auch an eine Gewerkschaft oder eine parteifähige Nichtregierungsorganisation abtreten, die diese dann – gegebenenfalls gebündelt im Wege der objektiven Klagehäufung – vor Gericht einfordert.

...

Wi 18. Zum Gesetzentwurf allgemein

entfällt bei
Annahme
von Ziffer
14, 15, 16
oder 17

Der Bundesrat begrüßt zwar die grundsätzliche Absicht, dass das Sorgfaltpflichtengesetz keine eigenständige Grundlage für eine zivilrechtliche Haftung der Unternehmen – über die ohnehin geltenden Regelungen des BGB und des internationalen Privatrechts hinausgehend – mehr vorsehen soll, und dass die bestehenden Haftungsregelungen lediglich insoweit verstärkt werden sollen, dass Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen im Wege einer Prozessstandschaft die Rechte von Geschädigten aus dem Ausland mit deren Einverständnis in Deutschland vertreten können. Begrüßt wird ferner, dass hierbei Gewerkschaften beziehungsweise Nichtregierungsorganisationen ausgeschlossen sind, die gewerbsmäßig und nur vorübergehend die Realisierung von Menschenrechten im nationalen Recht eines Staates verfolgen.

Der Bundesrat sieht aber die konkrete Ausgestaltung im Gesetzentwurf kritisch, weil diese möglicherweise unbeabsichtigt zu einer neuen zivilrechtlichen Haftung von Unternehmen für ihre Lieferkette führen könnte. Denn weder im Gesetzestext noch in der Begründung wird hinreichend klargestellt, dass keine materiellen zivilrechtlichen Haftungstatbestände durch das Sorgfaltpflichtengesetz begründet werden sollen. Der Bundesrat begrüßt in diesem Zusammenhang, dass die Prozessstandschaft laut Begründung des Gesetzentwurfs auf Fälle der Verletzung von Leib und Leben beschränkt werden soll. Dieses Ziel sollte klar und deutlich auch in den Gesetzestext aufgenommen werden.

Wi 19. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat erkennt einen Mangel an Rechtssicherheit sowohl für Unternehmen als auch für die Kontrollbehörde durch die Verwendung einer Vielzahl von unbestimmten Rechtsbegriffen bei der Definition der Vorgaben und Erwartungen an die Unternehmen. Zwar geben Begriffe wie „Angemessenheit“ oder auch „Relevanz“ eine gewisse Flexibilität. Andererseits aber schaffen sie auch eine rechtliche Unsicherheit. Der Bundesrat ist daher der Auffassung, dass die zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffe im Gesetzentwurf in den begleitenden beziehungsweise konkretisierenden Rechtsverordnungen und Handreichungen zu weiteren verbindlichen Klarstellungen führen müssen, ohne aber dabei die notwendige Flexibilität der Unternehmen zur Umsetzung der Sorgfaltspflichten aufzugeben. Der Bundesrat regt daher an, verbindliche Quantifizierungen und Qualifizierungen vorzunehmen, wo immer dies sinnvoll möglich ist, beispielsweise durch Bewertungskorridore, Beispiele oder ähnliche Regelungen.

...

R 20. Zu Artikel 1 (§ 2 Absatz 1, Absatz 2 Nummer 12 des Sorgfaltspflichtengesetzes)

In Artikel 1 ist § 2 wie folgt zu ändern:

- a) Absatz 1 ist zu streichen.
- b) Absatz 2 Nummer 12 ist zu streichen.

Begründung:

Die Definition der Menschenrechte in § 2 Absatz 1 Sorgfaltspflichtengesetz-E ist konturenlos, da der Gesetzentwurf auf einen Katalog von 11 umfangreichen Anlagen Bezug nimmt. Der bloße Verweis auf einen Katalog internationaler Übereinkommen entspricht nicht den Anforderungen an eine verständliche und adressatengerechte Gesetzgebung, sondern überlässt es Betroffenen und Unternehmen, sich aus einem mehr als 150 Seiten starken Anlagekonvolut internationaler Verträge die durch das beabsichtigte Gesetz geschützten „überragend wichtigen Rechtspositionen“ (vergleiche § 11 Absatz 1 Sorgfaltspflichtengesetz-E) herauszusuchen. Einige der in der Anlage genannten Übereinkommen wurden außerdem bis heute von zentralen Handelspartnern der Bundesrepublik Deutschland nicht ratifiziert.

Der Verzicht auf eine klare Definition geschützter Rechtspositionen ist angesichts der Haftungs- und Sanktionsfolgen des Gesetzentwurfs (vergleiche etwa § 24 Sorgfaltspflichtengesetz-E) bedenklich. Dies gilt namentlich unter Berücksichtigung der Regelung in § 11 Sorgfaltspflichtengesetz-E, der auf die „überragend wichtigen Rechtspositionen“ aus § 2 Absatz 1 Sorgfaltspflichtengesetz-E Bezug nimmt und eine besondere zivilprozessuale Prozessstandschaft zugunsten von Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen begründet.

Um die unternehmerischen Sorgfaltspflichten angemessen zu begrenzen, ist § 2 Absatz 1 Sorgfaltspflichtengesetz-E durch die inhaltlich konturenschärfere Definition der menschenrechtlichen Risiken in § 2 Absatz 2 Nummer 1 bis 11 Sorgfaltspflichtengesetz-E zu ersetzen, auf die sich die Sorgfaltspflichten der § 3 ff. Sorgfaltspflichtengesetz-E beziehen. Ergänzend ist § 2 Absatz 2 Nummer 12 Sorgfaltspflichtengesetz-E zu streichen, der mit seiner Bezugnahme auf die Anlagen 1 bis 11 als Auffangklausel wiederum eine unbestimmte und unkalkulierbare Haftung für Unternehmen zur Folge hätte.

R 21. Zu Artikel 1 (§ 2 Absatz 5 Satz 2 des Sorgfaltspflichtengesetzes)

In Artikel 1 sind in § 2 Absatz 5 Satz 2 nach dem Wort „alle“ die Wörter „wesentlichen und betriebstypischen“ einzufügen.

...

Begründung:

Die Ergänzung dient der Abgrenzung der Verantwortungs- und Risikosphären in Lieferketten und der Beschränkung der Sorgfaltspflichten auf wesentliche und betriebstypische Produktionsschritte.

Die Definition der Lieferkette in § 2 Absatz 5 Sorgfaltspflichtengesetz-E ist nicht auf kritische Sektoren beschränkt und bezieht – unabhängig von Charakter oder Typik einer Produktion oder Dienstleistung – alle Schritte im In- und Ausland ein, die zur Herstellung der Produkte oder zur Erbringung von Dienstleistungen erforderlich sind. Als „erforderlicher Schritt“ ließe sich auch die Beschaffung handelsüblicher Computer oder Kühlschränke verstehen, die im Rahmen des Produktionsprozesses genutzt werden, auch wenn sie keinen spezifischen Bezug zur unternehmerischen Wertschöpfung aufweisen.

Die Lieferkettenverantwortung beruht darauf, dass Unternehmen die Vorteile einer globalen Arbeitsteilung und Ressourcenverteilung in Anspruch nehmen und daher gegebenenfalls auch für die Produktionsbedingungen am Produktionsort verantwortlich sind. Während die Beschaffung von Vorprodukten oder die vollständige Verlagerung einer Produktion ins Ausland typischerweise in den Verantwortungsbereich eines Unternehmens fallen können, gilt dies nicht in gleicher Weise für den Bezug handelsüblicher Maschinen, Anlagen oder sonstiger Hilfsmittel, die lediglich untergeordnete Bedeutung für den Produktionsprozess haben. Die Ausweitung der Sorgfaltspflichten auf die Beschaffung von reinen Hilfsmitteln, die keinen typischen Bezug zur Unternehmenstätigkeit aufweisen, hätte eine Überdehnung der Lieferkettenverantwortung zur Folge und würde zu einer vollständigen Verschmelzung von Verantwortungs- und Einflussosphären von Branchen und Unternehmen führen („alle kontrollieren alles“).

Durch die Änderung der Definition der Lieferkette und die Begrenzung auf „wesentliche und betriebstypische“ Schritte wird ein wertendes Korrektiv eingefügt, das der Überdehnung der Sorgfaltspflichten entgegenwirkt.

Wi 22. Zum Gesetzentwurf allgemein

Das Sorgfaltspflichtengesetz sollte aus Sicht des Bundesrates branchenspezifische Lösungen unterstützen und Standards anerkennen. Brancheninitiativen und -lösungen sollten als „Safe-Harbour“-Lösungen anerkannt werden, um das Engagement der Unternehmen zu honorieren, die Erfahrungen zu nutzen und die Erfolge bei der Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten zu sichern. Das trägt auch der branchenverschiedenen Komplexität der Lieferketten Rechnung sowie der unterschiedlichen Position von Unternehmen in der Wertschöpfungskette.

...

R 23. Zu Artikel 1 (§ 6 Absatz 5 Satz 1 des Sorgfaltspflichtengesetzes)

In Artikel 1 sind in § 6 Absatz 5 Satz 1 die Wörter „einmal im Jahr sowie“ zu streichen.

Begründung:

Die Änderung des § 6 Absatz 5 Sorgfaltspflichtengesetz-E soll den Aufwand von Unternehmen für Auditierungen und Zertifizierungen auf ein angemessenes Maß begrenzen.

Die in § 6 Absatz 5 Satz 1 Sorgfaltspflichtengesetz-E vorgesehene jährliche Wiederholung der Prüfung von Präventionsmaßnahmen löst in Verbindung mit § 6 Absatz 3 Nummer 4 und Absatz 4 Nummer 4 Sorgfaltspflichtengesetz-E nicht nur wiederholte Prüfungshandlungen bei Unternehmen, sondern auch bei allen betroffenen unmittelbaren Zulieferern aus. Letztere sehen sich gegebenenfalls weiteren Prüfungsanforderungen dritter Unternehmen ausgesetzt, mit denen sie ebenfalls Geschäftsverbindungen unterhalten.

Die Folge der gesetzlichen Präventionsanforderungen aus § 6 Absatz 3 Nummer 4, Absatz 4 Nummer 4 und Absatz 5 Sorgfaltspflichtengesetz-E ist der Aufbau einer weltweiten Auditierungs- und Zertifizierungsindustrie auf Kosten deutscher Unternehmen. Der damit verbundene Aufwand ist umso bedenklicher als die durch Dritte durchgeführten Kontrollen keine entlastende Wirkung für Unternehmen haben sollen (Einzelbegründung, BR-Drucksache 239/21, Seite 50); einen Safe Harbour kennt der Gesetzentwurf im Gegensatz zu den Eckpunkten eines Bundesgesetzes über die Stärkung der unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in globalen Wertschöpfungsketten nicht. Um den Aufwand von Präventionsmaßnahmen für Unternehmen in einem angemessenen Umfang zu halten, sind zumindest Wiederholungsprüfungen auf anlassbezogene Vorgänge zu beschränken.

R 24. Zu Artikel 1 (§ 7 Absatz 3 des Sorgfaltspflichtengesetzes)

In Artikel 1 sind in § 7 Absatz 3 nach dem Wort „ist“ die Wörter „unbeschadet vertraglicher Kündigungsrechte“ einzufügen.

Begründung:

Die Ergänzung des Wortlauts des § 7 Absatz 3 dient der Klarstellung, dass etwaige vertragliche Rechte des Unternehmens, einen Vertrag bei Pflichtverletzungen sofort zu beenden, unberührt bleiben.

Der Gesetzentwurf lässt das Verhältnis von geschuldeten Abhilfemaßnahmen zu vertraglichen Rechten und Pflichten offen. Der in der Einzelbegründung (vergleiche BR-Drucksache 239/21, Seite 51 f.) genannte Grundsatz „Befähigung vor Rückzug“ darf in der Rechtspraxis nicht so weit verstanden werden, dass Unternehmen an einem freiwilligen Rückzug und der Ausübung von ver-

...

traglichen Kündigungsrechten gesetzlich gehindert werden und Verträge nur kündigen können, wenn sie sich zuvor erfolglos um Abhilfe bemüht haben. Durch die Ergänzung des Wortlauts wird inzident auch klargestellt, dass die Ausübung eines vertraglichen Kündigungsrechts auch von Pflichten nach § 7 Absatz 2 Sorgfaltspflichtengesetz-E suspendiert.

R 25. Zu Artikel 1 (§ 9 Absatz 4 des Sorgfaltspflichtengesetzes)

In Artikel 1 ist § 9 Absatz 4 zu streichen.

Begründung:

Für die Konkretisierung der gesetzlichen Pflichten von Unternehmen in Bezug auf Risiken für Menschenrechte oder Umweltbelange bei mittelbaren Zulieferern sieht der Gesetzentwurf in § 9 Absatz 4 Sorgfaltspflichtengesetz-E eine Verordnungsermächtigung zugunsten des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vor.

Die Auferlegung von Sorgfaltspflichten zur Verhinderung oder Vermeidung von Fehlverhalten mittelbarer Zulieferer greift in die unternehmerischen Grundrechte (Artikel 12 des Grundgesetzes – Berufsfreiheit; gegebenenfalls Artikel 14 des Grundgesetzes – Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb; Artikel 2 Absatz 1 des Grundgesetzes – allgemeine Handlungsfreiheit) ein. Handlungspflichten, die mittelbare Zulieferer in das Risikomanagement einbeziehen, sind für Unternehmen aufgrund der damit verbundenen Multiplikation des Verantwortungsbereichs und der begrenzten rechtlichen Einflussnahmemöglichkeit aufgrund fehlender direkter Vertragsbeziehungen potentiell zu überprüfender Rechtsträger besonders einschneidend. Der parlamentarische Gesetzgeber sollte den Pflichtenkreis aus Gründen der Rechtsklarheit daher im beabsichtigten Gesetz abschließend bestimmen, so dass § 9 Absatz 4 Sorgfaltspflichtengesetz-E zu streichen ist.

R 26. Zu Artikel 1 (§ 10 des Sorgfaltspflichtengesetzes)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, wie die Berichtspflichten des Sorgfaltspflichtengesetzes mit den CSR-Berichtspflichten in der nichtfinanziellen Erklärung zum Lagebericht nach § 289c Absatz 2 HGB harmonisiert werden können.

...

Begründung:

§ 10 Absatz 2 Satz 1 Sorgfaltspflichtengesetz-E verpflichtet Unternehmen einen jährlichen Bericht über die Erfüllung der Sorgfaltspflichten im vergangenen Geschäftsjahr zu erstellen. Daneben sind Unternehmen, die ihren Lagebericht gemäß § 289c Absatz 2 HGB um eine nicht finanzielle Erklärung zu erweitern haben, zur Angabe der Aspekte von Umwelt-, Arbeitnehmer und Sozialbelangen sowie Menschenrechtsaspekten verpflichtet.

Die Berichtspflichten des Gesetzentwurfs führen zu einem doppelten Aufwand für Unternehmen, die bereits den Berichtspflichten der CSR-Richtlinie unterliegen (§ 289b Absatz 1 HBG). Sie gehen in § 10 Absatz 2 Satz 2 über die im HGB verankerten bilanziellen Pflichten für große Kapitalgesellschaften hinaus und sind mit diesen nicht abgestimmt.

Zur Vermeidung doppelten Aufwands und widersprüchlicher Angaben empfiehlt sich eine Harmonisierung der Berichtspflichten.

R 27. Zu Artikel 1 (§§ 12 bis 21 des Sorgfaltspflichtengesetzes)

Der Bundesrat bittet im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob der Aufwand für Unternehmen und Verwaltung, der mit der behördlichen Kontrolle und Rechtsdurchsetzung gemäß Abschnitt 4 verbunden ist, reduziert und vereinfacht kann, etwa indem die Berichte in die Abschlussprüfung durch Wirtschaftsprüfer einbezogen werden.

Begründung:

Abschnitt 4 des Sorgfaltspflichtengesetzes sieht umfangreiche Kontrollen der Berichts- und Sorgfaltspflichten von Unternehmen durch die zuständige Behörde sowie Anordnungs- und Maßnahmenbefugnisse vor.

Die nach § 12 Sorgfaltspflichtengesetz-E von Unternehmen einzureichenden Berichte sind gemäß § 13 Sorgfaltspflichtengesetz-E durch die zuständige Behörde inhaltlich zu überprüfen. Die Prüfung der Unternehmensberichte setzt einen qualifizierten Sachverstand auf Seiten der zuständigen Behörde voraus. Angesichts der Anzahl der zu erwartenden Berichte und der erforderlichen Prüfungstiefe dürfte dies einen erheblichen Personalaufbau bei der zuständigen Behörde erforderlich machen, um die behördlichen Prüfpflichten nach dem Gesetz gewissenhaft erfüllen zu können. Die Folge wäre ein zusätzlicher Bürokratieaufbau, der auf eine branchenübergreifende Kontrolle von Berichts- und Sorgfaltspflichten in Lieferketten in der Gesamtwirtschaft hinausliefe.

Die Berechtigung der zuständigen Behörde, gemäß § 15 Absatz 1 Sorgfaltspflichtengesetz-E Anordnungen und Maßnahmen zu treffen, um Verstöße gegen Pflichten nach den §§ 3 bis 10 Absatz 1 festzustellen, zu beseitigen oder zu verhindern, begründet außerdem in der Zusammenschau mit der Erstellung von Handreichungen (§ 20) die Gefahr einer Schattenregulierung durch behördliche Ausführungsbestimmungen, die über die gesetzlichen Vorgaben hinausgeht. Je nachdem, in welchem Umfang behördliche Eingriffe erfolgen, kann dies – vor

...

allem im europaweiten Maßstab – zu einer extensiven Ausweitung unternehmerischer Sorgfaltspflichten führen.

Um den Umfang der staatlichen Berichtsprüfung Kontrolle zu reduzieren, könnte erwogen werden, die Berichtspflichten nach dem Sorgfaltspflichtengesetz mit der bilanzrechtlichen CSR-Berichterstattung nach den §§ 289b ff. § 315b f. HGB zu harmonisieren und die Berichtspflichten damit gegebenenfalls in die Abschlussprüfung durch Wirtschaftsprüfer mit einzubeziehen (vergleiche § 317 Absatz 4, 5 HGB). Auch die behördliche Rechtsdurchsetzung ließe sich in diesem Fall auf anlassbezogene Maßnahmen beschränken.

- AV 28. Der Bundesrat spricht sich für eine stärkere Einbeziehung von Verbraucher- und Umweltverbänden, Menschenrechtsorganisationen, Gewerkschaften und gegebenenfalls weiteren Verbänden aus. Er empfiehlt eine Ausweitung des Antragsrechts der individuellen Rechteinhaber in § 14 Absatz 1 Nummer 2 des geplanten Sorgfaltspflichtengesetzes auf solche Verbände. Die zuständige Behörde sollte gesetzlich verpflichtet werden, begründeten Hinweisen der Verbände nachzugehen und über das Ergebnis der Prüfung sowie die durchgeführten Maßnahmen innerhalb einer angemessenen Frist zu informieren. In diesem Zusammenhang sollten die Mitwirkungsbefugnisse und -pflichten anderer Behörden (wie zum Beispiel das Umweltbundesamt bei umweltbezogenen Pflichtverletzungen) geregelt werden.

Begründung:

(Beteiligungsrechte für Verbände)

Der Regierungsentwurf sieht in § 14 Absatz 1 Nummer 2 des geplanten Sorgfaltspflichtengesetzes ein Antragsrecht nur für Personen vor, deren individuelle Rechte durch die behauptete Sorgfaltspflichtverletzung betroffen sind. In sonstigen Fällen soll das zuständige Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle gemäß § 14 Absatz 1 Nummer 1 nach pflichtgemäßem Ermessen entscheiden dürfen, ob und gegebenenfalls in welcher Weise die Behörde tätig wird. Der Bundesrat spricht sich für eine Ausweitung des Antragsrechts auf Verbände aus. Eine verfahrensrechtliche Stärkung von Verbraucher- und Umweltverbänden, Menschenrechtsorganisationen und Gewerkschaften würde zur Folge haben, dass die zuständige Behörde in jedem Fall substantiierten Hinweisen zu möglichen Sorgfaltspflichtverletzungen nachgehen und über das Prüfergebnis und die durchgeführten Maßnahmen informieren muss. Sollte die Behörde dieser Verpflichtung nicht nachkommen, so könnten die Verbände vor dem Verwaltungsgericht Untätigkeitsklage erheben. Zur sachgemäßen Aufgabenerfüllung muss die zuständige Behörde mit ausreichendem und gut qualifizierten Personal ausgestattet werden und in geeigneter Weise mit anderen Behörden kooperieren. Hierzu sollten im Gesetzentwurf oder durch Rechtsverordnung die Mitwirkungsrechte und -pflichten anderer Behörden näher geregelt werden.

...

R 29. Zu Artikel 1 (§ 24 Absatz 1 Nummer 2, 3 und 7 des Sorgfaltspflichtengesetzes)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob die in § 24 Absatz 1 Nummer 2, 3 und 7 vorgesehenen Blankettnormen im Lichte des verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebots eingeschränkt beziehungsweise konkretisiert werden müssen.

Begründung:

Nach dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot des Artikels 103 Absatz 2 des Grundgesetzes müssen Handlungsgebote oder Verbote so klar formuliert sein, dass der Normadressat vorhersehen kann, welches Verhalten verboten und mit einer Geldbuße bewehrt ist. Die Garantiefunktion der Verfassung für Strafgesetze erstreckt sich auch auf die Bußgeldtatbestände (KK-OWiG/Rogall, 5. Aufl. 2018, OWiG § 3 Rn. 1).

Zu bedenken ist weiter, dass durch die Etablierung neuer Sorgfaltspflichten im Inland ein Tatort geschaffen wird, der im Falle eines Unglücks im Ausland Anknüpfungspunkt für Verfahren wegen fahrlässiger Körperverletzung oder fahrlässiger Tötung oder für Verbandssanktionen sein könnte, denn bei Unterlassungsdelikten sind Tatorte alle Orte, an denen der Täter sich während der Zeit seiner Handlungspflicht aufhält und seine Handlungspflicht erfüllen kann (KK-StPO/Scheuten, 8. Aufl. 2019, StPO § 7 Rn. 2). Daher hat der Gesetzgeber auch die Anforderungen des Artikels 104 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes in den Blick zu nehmen. Grundsätzlich obliegt es dem parlamentarischen Gesetzgeber, im grundrechtssensiblen Bereich des materiellen Sanktionsrechts die Voraussetzungen einer Sanktion selbst zu bestimmen und diese Entscheidung nicht den Organen der vollziehenden Gewalt zu überlassen (BVerfG, Beschluss vom 11. März 2020 – 2 BvL 5/17 –, BVerfGE 153, 310-358, Rn. 75).

Zwar schließt das Bestimmtheitsgebot die Verwendung unbestimmter, konkretisierungsbedürftiger Rechtsbegriffe bis hin zu Generalklauseln nicht aus und der Gesetzgeber muss den Tatbestand auch nicht stets vollständig im förmlichen Gesetz umschreiben, sondern darf auf andere Vorschriften verweisen. Es muss aber immer hinreichend klar erkennbar bleiben, welche Vorschriften im Einzelnen gelten sollen, und diese Vorschriften müssen dem Normadressaten durch ordnungsgemäße Veröffentlichung auch zugänglich sein (BVerfG, Beschluss vom 11. März 2020 – 2 BvL 5/17 –, BVerfGE 153, 310-358, Rn. 77 – 78).

Vor allem die Bußgeldvorschriften des § 24 Absatz 1 Nummer 2, 3 und 7 Sorgfaltspflichtengesetz-E begegnen vor dem Hintergrund dieser Anforderungen Bedenken. Sanktioniert werden sollen mangelhafte Risikoanalysen, verspätete Präventionsmaßnahmen und eine unzureichende Konzeptentwicklung oder -umsetzung gegenüber mittelbaren Zulieferern nach § 5 Absatz 1, § 6 Absatz 1 und § 9 Absatz 3 Sorgfaltspflichtengesetz-E.

...

Im Einzelnen:

§ 5 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit § 24 Absatz 1 Nummer 2 Sorgfaltspflichtengesetz-E verpflichtet zu einer korrekten Ermittlung „mensenrechtlicher Risiken“ und nimmt Bezug auf die entsprechende Begriffsbestimmung in § 2 Absatz 2 Sorgfaltspflichtengesetz-E. In Absatz 2 Nummer 12 ist eine für den Rechtsanwender nicht auslegbare Verweisung auf nicht näher konkretisierte Verbote „eines über die Nummern 1 bis 11 hinausgehende Tuns oder pflichtwidrigen Unterlassens, das unmittelbar geeignet ist, in besonders schwerwiegender Weise die in § 2 Absatz 1 geschützten Rechtspositionen zu verletzen“ enthalten. Dies dürfte jedenfalls im Zusammenhang mit einer Sanktionsandrohung den verfassungsrechtlichen Anforderungen kaum genügen. Die Einschränkung, dass die „Rechtswidrigkeit bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände offensichtlich“ sein muss, vermag diesem Mangel nicht abzuhelpen.

§ 6 Absatz 1 in Verbindung mit § 24 Absatz 1 Nummer 3 Sorgfaltspflichtengesetz-E sanktioniert eine unterlassene oder verspätete Präventionsmaßnahme. Die der Konkretisierung dienenden Regelbeispiele in § 6 Absatz 3 und 4 Sorgfaltspflichtengesetz-E geben dem Rechtsanwender zwar Hinweise, welche Maßnahmen in Betracht zu ziehen sind, bleiben im Kontext einer Sanktionsnorm jedoch weiterhin konturenlos. Eine sinnvolle Möglichkeit der Konkretisierung und Einschränkung bestünde beispielsweise darin, die Sanktionsnorm in Sinne eines konkreten Gefährdungstatbestands („und dadurch die Gefahr der Verletzung ... verursacht“) zu ergänzen.

§ 9 Absatz 3 in Verbindung mit § 24 Nummer 7 Buchstabe b Sorgfaltspflichtengesetz-E sieht Sanktionen für unzureichende Konzeptentwicklung trotz substantiierter Kenntnis von möglichen Rechtsverletzungen durch mittelbare Zulieferer vor. § 9 Absatz 4 Sorgfaltspflichtengesetz-E enthält dazu eine Verordnungsermächtigung. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales soll ermächtigt werden, diese Pflicht näher auszugestalten. Konkretisiert wird dies im Gesetzentwurf nur durch die Bestimmung, das Konzept solle „zur Minimierung und Vermeidung der Verletzung“ beitragen. Da die Standards im Umgang mit mittelbaren Zulieferern im Gesetzentwurf gerade nicht näher konkretisiert werden, wird dem Rechtsanwender damit lediglich ein allgemeiner Bezugspunkt für erst noch näher zu bestimmender Verhaltensgebote und -verbote benannt.

Wi 30. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat hält den im Gesetzentwurf vorgesehenen Sanktionsrahmen, wonach bereits bei fahrlässigen Verstößen Bußgelder von bis zu zwei Prozent des Jahresumsatzes möglich sind, angesichts der vorgesehenen Bemühenspflicht und des möglichen Ausschlusses von öffentlichen Auftragsvergaben für nicht verhältnismäßig.

...

Wi 31. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich, dass das Sorgfaltspflichtengesetz nicht unmittelbar am Tag nach seiner Verkündung in Kraft treten soll, sondern eine Übergangsfrist vorgesehen ist, um den Unternehmen Zeit zu geben, sich auf die neuen Pflichten einzustellen. Aus Sicht des Bundesrates ist diese Übergangsfrist aber zu kurz bemessen, um in den Unternehmen die erforderlichen Strukturen so ausgestalten zu können, dass die umfangreichen neuen Pflichten ordnungsgemäß erfüllt werden können. Gerade im Hinblick auf die vorgesehenen Bußgeldvorschriften sollte den Unternehmen eine angemessene Vorbereitungszeit gewährt werden. Eine Verlängerung der Übergangsfrist ist vor allem auch aktuell im Hinblick auf die außerordentlich hohen Belastungen der Unternehmen durch die Corona-Pandemie erforderlich. Die Unternehmen müssen sich jetzt voll und ganz auf die Bewältigung dieser Pandemie konzentrieren können. Gerade in Zeiten der Pandemie müssen neue Belastungen und Meldepflichten vermieden werden, um die Unternehmen in der Krise nicht zusätzlich zu belasten. Wir brauchen praktikable Regelungen und nicht bürokratische und administrative Mehrbelastung. Die Übergangsfrist sollte daher aus Sicht des Bundesrates um mindestens ein weiteres Jahr verlängert werden, so dass die neuen Verpflichtungen für Unternehmen mit mehr als 3 000 Mitarbeitern frühestens Anfang 2024 und für Unternehmen mit mehr als 1 000 Mitarbeitern frühestens Anfang 2025 gelten.

Wi 32. Der Bundesrat spricht sich dafür aus, eine individuelle Übergangsfrist für Unternehmen vorzusehen, soweit das Unternehmen erstmalig die im Gesetz festgelegte Mitarbeiterschwelle überschreitet. Nur mit einer solchen Übergangsfrist können die praktischen Herausforderungen gesetzeskonform gemeistert werden.

...

AV 33. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass sich die dringend notwendigen Verbesserungen im Zusammenhang mit der Überwachung der Einhaltung von Menschenrechten in den Lieferketten auf lange Sicht nur durch einen für alle im europäischen Binnenmarkt tätigen Unternehmen geltenden Rechtsrahmen erreichen lassen. Der Bundesrat begrüßt daher die Bestrebungen auf EU-Ebene zur Verabschiedung eines europäischen Sorgfaltspflichtengesetzes durch die „Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. März 2021 mit Empfehlungen an die Kommission zur Sorgfaltspflicht und Rechenschaftspflicht von Unternehmen“⁶.

AV 34. Der Bundesrat stellt fest, dass die Entschließung des Europäischen Parlaments in wesentlichen Punkten über den Gesetzentwurf der Bundesregierung hinausgeht. Er befürwortet insbesondere, dass die Sorgfaltspflichten auch für kleine und mittlere Unternehmen mit einer Börsennotierung oder einem hohen Risiko gelten sollen und das empfohlene Sanktionssystem eine zivilrechtliche Haftung von Unternehmen vorsieht.

R 35. Zum Gesetzentwurf allgemein

bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 36

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu erwägen, vorrangig einen einheitlichen europäischen Rechtsrahmen anzustreben.

Begründung:

Die Kommission beabsichtigt, im Juni 2021 einen Vorschlag für einen Rechtsakt der EU zur nachhaltigen Unternehmensführung vorzulegen, der auch die Verpflichtung von Unternehmen zum Schutz von Menschenrechten und Umweltbelangen in Lieferketten enthalten soll. Die Einführung unternehmerischer Sorgfaltspflichten in der EU soll dem Europäischen Green Deal und gleichen Wettbewerbsbedingungen auf dem Europäischen Markt dienen. Auch das Europäische Parlament hat sich mit Bericht vom 11. Februar 2021 (A9-0018/2021) für eine europäische Lösung ausgesprochen und Empfehlungen an die Kommission zur Sorgfaltspflicht und Rechenschaftspflicht von Unternehmen gerichtet.

Aufgrund der europäischen Gesetzgebungsinitiative könnte es sich anbieten, dem Regelungsziel nicht durch einen beschränkten nationalen Gesetzentwurf vorzugreifen. Ein deutsches Sorgfaltspflichtengesetz wird erfahrungsgemäß aufgrund europäischer Vorgaben anzupassen sein.

⁶ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0073_DE.html

Mit einem nationalen Alleingang wäre außerdem die Gefahr verbunden, dass deutsche Unternehmen einen mehrfachen Umsetzungsaufwand leisten müssen, den europäische Wettbewerber nicht zu tragen haben, und sie Strukturen ausbilden, die sich bereits nach kurzer Zeit aufgrund der vorrangigen rechtlichen Vorgaben der Europäischen Untern als veränderungsbedürftig erweisen.

Durch die Verabschiedung eines Sorgfaltspflichtengesetzes zum jetzigen Zeitpunkt drohen damit spürbare Wettbewerbsnachteile für deutsche Unternehmen innerhalb Europas. Der vorliegende Gesetzentwurf enthält eine Vielzahl von unternehmerischen Sorgfaltspflichten, die anderen europäischen Unternehmen nicht in gleicher Weise obliegen bzw. von anderen Rechtsordnungen abweichen. Der Umfang der Sorgfaltspflichten wird Unternehmen einen erheblichen Verwaltungsaufwand abverlangen und hat unmittelbare Auswirkungen auf die Rechtsbeziehungen deutscher Unternehmen zu Zulieferern weltweit. Die mit dieser europäischen Wettbewerbsverzerrung verbundenen Nachteile wiegen umso schwerer, als die deutsche Wirtschaft auf bislang unabsehbare Zeit mit den Herausforderungen der COVID-19-Pandemie konfrontiert ist.

Es könnte stattdessen sachgerecht und vorzugswürdig erscheinen, auf gleiche Wettbewerbsbedingungen innerhalb der europäischen Union hinzuwirken (Level-Playing-Field) und die Interessen der Bundesrepublik Deutschland rechtzeitig auf Europäischer Ebene durch die zuständigen Bundesministerien zu adressieren.

- AV 36. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich parallel zu diesem Gesetzgebungsverfahren auf europäischer Ebene für eine effektive EU-Regelung zu unternehmerischen Sorgfaltspflichten einzusetzen, welche die vom Europäischen Parlament in der oben genannten Entschließung formulierten Anforderungen berücksichtigt.
- entfällt bei
Annahme
von Ziffer
35

Begründung:

Zu den Ziffern 33, 34 und 36 (Erforderlichkeit einer europäischen Regelung zu unternehmerischen Sorgfaltspflichten)

Ein rein inländisches Sorgfaltspflichtengesetz kann auf Dauer nur eine sehr begrenzte Wirkung entfalten. Es bedarf vielmehr eines einheitlichen europäischen Rechtsrahmens, der für alle Unternehmen, die sich im europäischen Binnenmarkt betätigen – also auch für Unternehmen mit Sitz außerhalb der EU – gilt.

Aus diesem Grund begrüßt der Bundesrat die „Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. März 2021 mit Empfehlungen an die Kommission zur Sorgfaltspflicht und Rechenschaftspflicht von Unternehmen“⁷.

Diese Entschließung geht in wesentlichen Punkten über den Gesetzentwurf der Bundesregierung hinaus:

⁷ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0073_DE.html

Eine europäische Regelung soll nicht nur für große Unternehmen, sondern auch für „börsennotierte kleine und mittlere Unternehmen“ sowie für „kleine und mittlere Unternehmen mit hohem Risiko“ gelten (Artikel 2).

Von den Mitgliedstaaten werden angemessene Sanktionen verlangt, die „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ sein müssen und „der Schwere der begangenen Verstöße sowie der Tatsache Rechnung tragen müssen, ob der Verstoß wiederholt begangen wurde oder nicht“ (Artikel 18). Die Entschlie­ßung spricht sich ausdrücklich für eine unternehmerische zivilrechtliche Haftung, bei der die Unternehmen die Einhaltung ihrer Sorgfaltspflicht darlegen und erforderlichenfalls beweisen müssen (Artikel 19).

Die Bundesregierung wird gebeten, sich parallel zu diesem Gesetzgebungsverfahren für eine europäische Regelung zu unternehmerischen Sorgfaltspflichten einzusetzen, das die Empfehlungen des Europäischen Parlaments berücksichtigt und einen wirksamen Schutz von Menschenrechten sowie die wirksame Einhaltung umweltbezogener Pflichten ermöglicht.

B

37. Der federführende **Ausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik**

empfiehlt dem Bundesrat, gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen zu erheben.