25. März 2021

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Achtung von Menschenrechten in globalen Lieferketten ist für die deutsche Wirtschaft selbstverständlich. Deutsche Unternehmen tragen mit ihrem Engagement in Entwicklungs- und Schwellenländern zu höheren Sozial- und Umweltstandards, besserer Bildung und damit zu einer nachhaltigen Entwicklung bei. Sie sind deshalb als Arbeitgeber, Auftraggeber, Kunden und Investoren weltweit geschätzt.

Was die Bundesregierung mit dem Regierungsentwurf (Reg-E) zum Sorgfaltspflichten-Gesetz (SorgfaltspflichtenG) vom 3. März 2021 verabschiedet hat, geht weit über den im Koalitionsvertrag vereinbarten Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) und den zugrunde liegenden VN-Leitprinzipien sowie die von den Bundesministern Heil, Müller und Altmaier im Februar 2021 offiziell vorgestellten Eckpunkte eines solchen Gesetzes hinaus.

Der Reg-E droht seinen Regelungszweck zu verfehlen, nämlich die Verbesserung der Menschenrechtslage im Ausland. Unternehmen, die die Risiken dieses Gesetzes nicht tragen können, müssten sich zurückziehen; in diese Lücke würden an kritischen Standorten im Zweifelsfall ausländische Wettbewerber mit niedrigeren Standards springen. Damit könnte das Gesetz im Ergebnis sogar eine Verschlechterung des Menschenrechtsschutzes vor Ort bewirken. Wenn deutsche Unternehmen im internationalen (System-)Wettbewerb durch nationale Vorgaben einseitig geschwächt würden, wären zudem auch Arbeitsplätze in Deutschland gefährdet.

Ein SorgfaltspflichtenG darf deshalb nicht ohne die Behebung der Kernprobleme des Reg-E verabschiedet werden:

1. **Sorgfaltspflichten unter Wahrung verfassungsrechtlicher Bestimmtheitsanforderungen rechtsklar und praktikabel ausgestalten**
   - Die **Handlungsvorgaben**, die alle Unternehmen in globalen Lieferkettennetzwerken erfassen, sind zu unbestimmt und nicht umsetzbar. Sie verstoßen damit gegen das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot. Dies fängt bereits beim Umfang und Verständnis der geschützten Rechte an, die **nicht nur Menschenrechte, sondern auch Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards umfassen**: Nicht in jedem Staat gelten alle in Deutschland geschützten Rechte, z. B. sind in China freie Gewerkschaften verboten. Welche Rechte konkret geschützt werden und welches Verhalten dieser Schutz umfasst, entscheidet der jeweilige Staat selbst und völkerrechtlich souverän. Darüber können sich Unternehmen nicht hinwegsetzen**.** Es sollte daher klargestellt werden, dass rechtlich nur die Maßstäbe des vor Ort geltenden Rechts gelten können. Möchte die Bundesregierung die Anerkennung höherer Rechtsnormen, muss sie dafür im Rahmen internationaler Vereinbarungen sorgen.

- Es ist nach dem Reg-E **völlig unklar, was der Maßstab für einen „Beitrag“ eines Unternehmens zu einem Risiko für Menschenrechte oder dem Umweltschutz bei Zulieferern sein soll** und damit, wann es spezielle Sorgfaltspflichten ergreifen muss. Es muss klargestellt werden, dass nur “Beiträge”, die im unmittelbaren Zusammenhang zum Verstoß stehen, erfasst werden.
- Sorgfaltspflichten der Unternehmen, wie Abhilfemaßnahmen (Beseitigungsmaßnahmen), in Bezug auf mittelbare Zulieferer, zu denen gerade kein Rechtsverhältnis und damit keine rechtliche Einwirkungsmöglichkeit besteht, werden mit tiefgreifenden Sanktionen bedroht, ohne aufzuzeigen, wie sie erfüllt werden könnten: Unternehmen können Zulieferer, also andere Unternehmen, nicht einseitig zwingen. Gesetzliche Sorgfaltspflichten müssen klar auf unmittelbare Zulieferer begrenzt sein. 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.
- **Sorgfaltspflichten für den eigenen Geschäftsbereich deutscher Unternehmen sowie unmittelbare Zulieferer in Deutschland und in der EU** gehen am Regelungsziel vorbei. Unternehmen unterliegen in Deutschland bereits den hohen deutschen Menschenrechts-, Arbeits-, Sozial- und Umweltschutzrechtsstandards, um nur einige zu nennen, sowie der Aufsicht durch deutsche Behörden. Es ist daher dafür zu sorgen, dass Unternehmen nicht mit zusätzlichen oder gar widersprüchlichen gesetzlichen Sorgfaltspflichten belastet werden. Wo der Mehrwert einer Doppelverpflichtung unter ggf. anderer Aufsicht liegen soll, erschließt sich nicht.
- Die weitreichenden **Sanktions- bzw. Strafandrohungen sind nicht ausreichend bestimmt.** Die Schwelle zur Sanktionierbarkeit ist ungewöhnlich niedrig. Das widerspricht dem speziellen strafrechtlichen Bestimmtheitsgebot der Verfassung. Im Vorfeld ist nicht klar, für welches konkrete Verhalten den Unternehmen Strafen drohen und was im Einzelnen erfüllt werden muss. 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 nahe an Willkür heran. Im Übrigen würde ein Ausschluss von öffentlichen Auftragsvergaben für Branchen, die allein durch Vergabeverfahren der öffentlichen Hand geprägt sind, einer

existenziellen Bedrohung ihrer unternehmerischen Tätigkeit gleichkommen. Die Bußgelder sind extrem hoch und höher als bei eigenem Verschulden; sie sollten sich nicht am weltweiten Gesamtumsatz orientieren.

2. **Keine Verpflichtung von Unternehmen unterhalb der Schwellenwerte**
   - Obwohl vom Reg-E nur Unternehmen mit 3.000 (später 1.000) Arbeitnehmer verpflichtet sein sollen, werden in der Praxis **tatsächlich alle Unternehmen in die Pflicht genommen**. Denn der Reg-E verpflichtet die Unternehmen zur vertraglichen Weitergabe entlang der Lieferkette: Zulieferer sollen vertraglich statt gesetzlich zur Einhaltung menschenrechts- und umweltbezogener Vorgaben verpflichtet werden. Die Zulieferer sollen dann wiederum die Vorgaben an ihre Zulieferer vertraglich weitergeben. Ob sich Zulieferer tatsächlich auf solche Vertragspflichten einlassen, findet keine Berücksichtigung. Ein Vertrag ist grundsätzlich etwas für beide Parteien Freiwilliges. Damit werden kleine und mittlere Unternehmen (KMU) entgegen der Zusagen der zuständigen Minister über Gebühr belastet, auch durch die Weitergabe der Mehrkosten seitens der vom Reg-E verpflichteten Unternehmen. Es wird unverhältnismäßig in die Vertragsfreiheit und unternehmerische Freiheit der gesamten Wirtschaft eingegriffen.
   - **Auch fehlt es an Hilfestellungen des Staates**, wie einer Ombudsstelle oder einer Positivliste („Whitelist“) mit Staaten, in denen vorherrschende Rechtsstandards kein Risiko für Menschenrechtsverletzungen begründen. Die Bundesregierung oder das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) sollten bestehende Systeme und Brancheninitiativen zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten anerkennen, Regelungen zu Bagatellfällen schaffen sowie “single source”-Beziehungen berücksichtigen.

3. **Keine Benachteiligung des Wirtschaftsstandortes Deutschland**
   - Ein Gesetz mit Anforderungen an die geschäftlichen Tätigkeiten eines Unternehmens **muss auch für in Deutschland geschäftlich tätige ausländische Unternehmen gelten**, einschließlich solcher Unternehmen, die ihre Waren über Plattformen vertreiben**:** Es sollte klargestellt werden, dass die Verpflichtetenstellung nach dem Reg-E an die rechtliche Selbstständigkeit des Unternehmens anknüpft, also nicht den Konzern, sondern die einzelnen Konzernunternehmen. Dies gilt insbesondere, da eine Konzernmutter i. d. R. eher verwaltende Aufgaben wahrnimmt und nicht den Überblick über alle operativen Tätigkeiten ihrer Tochterunternehmen hat.

- Wenn, wie nach dem Reg-E vorgesehen, nur Unternehmen, deren Hauptverwaltung, Hauptniederlassung, Verwaltungssitz oder satzungsmäßiger Sitz (vgl. § 1 Abs. 1 Reg-E) in Deutschland liegt, verpflichtet werden, **würden ausländische Unternehmen, die mit rechtlich unselbständigen 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.
- Statt mit dem SorgfaltspflichtenG einen nationalen Alleingang zu verfolgen und deutsche Unternehmen einseitig zu belasten, sollte sich die Bundesregierung im Sinne eines "level playing field“ in der EU auf das angestoßene Verfahren für eine ausgewogene und pragmatische EU-Regelung konzentrieren.
- Das Inkrafttreten des Gesetzes bereits zum 1. Januar 2023 ist viel zu knapp bemessen, zumal zahlreiche Detailfragen erst später durch Rechtsverordnungen und Handlungsempfehlungen konkretisiert werden sollen. Eine Verlängerung des Geltungsbereichs um zwei Jahre ist 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 aufgenommen werden.

4. **Keine zivilrechtliche Haftung durch die Hintertür und keine Umgehung rechtsstaatlicher Anforderungen im Zivilprozess**
   - Das Versprechen, keine zivilrechtliche Haftung durch das SorgfaltspflichtenG zu begründen, muss durch eine entsprechend **klarstellende Formulierung im Gesetz selbst** erfüllt werden. Um eine Haftung durch die Hintertür auszuschließen, muss klargestellt werden: *„Dieses Gesetz vermittelt keine zivilrechtlichen Ansprüche.“*
   - Die Regelung zur „besonderen Prozessstandschaft“ in § 11 Reg-E ist unnötig und widerspricht – sofern die Ermächtigung durch den Betroffenen die einzige Voraussetzung sein soll (vgl. Begründung zum Reg-E., S. 36) – den rechtsstaatlichen

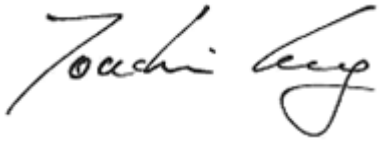
sowie von den Gerichten anerkannten Anforderungen an gewillkürte Prozessstandschaften, die vom Willen bzw. der Ermächtigung des Betroffenen abhängig sind. Zumindest müssen, vergleichbar dem Unterlassungsklagengesetz (UKlaG), Anforderungen zum Schutz vor Missbrauch an mögliche Prozessstandschafter gestellt werden, deren Erfüllung durch behördliche Anerkennung in einer öffentlichen Liste belegt sein muss. Unabhängig hiervon braucht es aber auch keine besondere Prozessstandschaft, da Betroffene schon jetzt die Möglichkeit haben, sich durch einen Rechtsbeistand vertreten zu lassen und ihnen damit die bestmögliche, rechtliche Unterstützung bei der Geltendmachung ihrer Rechte offensteht. Dabei behalten sie im Gegensatz zur Prozessstandschaft zugleich alle Rechte einer Prozesspartei und bleiben „Herrin des Verfahrens". Das wird hier aufgegeben. Im Übrigen gewährleisten Beratungs- und Prozesskostenhilfe, dass Betroffene nicht durch Gerichtskosten von der Klageerhebung abgeschreckt werden. Es steht zu befürchten, dass § 11 Reg-E Anreize für missbräuchliche medienwirksame Klagen von Gewerkschaften und NGOs schafft, bei denen der rechtliche Erfolg der Klage nicht im Vordergrund steht

5. **Keine Quasi-Pflicht der Unternehmen, sich selbst und ihre Zulieferer zu belasten**
   - Um u. a. Sanktionen gegen Unternehmen zu verhängen, soll das BAFA laut Reg-E Zugang zu Betriebsstätten, Räumlichkeiten, Grundstücken, etc. der Unternehmen erhalten und dort umfassend Unterlagen einsehen können. Weiterhin soll es von den Unternehmen unbeschränkt Auskünfte und alle möglichen Unternehmensunterlagen sowie Unterlagen von deren Zulieferern herausverlangen können. Die Unternehmen sollen diese Eingriffe in ihre Grundrechte nicht nur dulden, sondern das BAFA hierbei sogar aktiv unterstützen müssen. Damit wird die staatliche Strafverfolgungspflicht auf die Unternehmen abgewälzt und Unternehmen müssten de facto an der Strafverfolgung gegen sich selbst und ihre Zulieferer mitwirken.
   - Die **wesentlichen Schutzanforderungen nach dem Grundgesetz** sind im Reg-E überhaupt **nicht vorgesehen**: Das BAFA ist nicht einmal verpflichtet, einen richterlichen Beschluss vor Betreten von Räumlichkeiten der Unternehmen einzuholen (Art. 13 GG). Regelungen zur Beschlagnahme und Beweisverwertung, auch zum Schutz des Anwaltsgeheimnisses („legal privilege"), fehlen. Damit unterschreitet der Reg-E in ganz offener Weise Grenzen, die das Rechtsstaatsprinzip schon den Steuerbehörden oder der Kfz-Bußgeldstelle auferlegt.

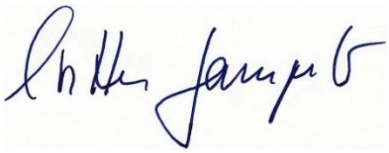
- Zudem sind **freiwillige „unternehmensinterne Ermittlungen“ nicht vom Zugriffsrecht ausgenommen**. Teilweise ist die Durchführung solcher Ermittlungen aber unerlässlich, z. B. um die gesetzlichen Voraussetzungen der „Selbstreinigung“ im Vergaberecht zu erfüllen, das durch die vorgesehene Sanktion der 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, heißt das faktisch: **Unternehmen müssen sich in Strafverfahren selbst belasten**. Dies gilt umso mehr, als dass der Reg-E Unternehmen andererseits zur aktiven Unterstützung des BAFA verpflichtet.
- Überdies kann das **BAFA auch auf alle möglichen Unterlagen aller Zulieferer zugreifen**. Denn Unternehmen sind nach dem Reg-E verpflichtet, dem BAFA alle Unterlagen von Zulieferern herauszugeben, die das BAFA verlangt und das Unternehmen „*auf Grund bestehender rechtlicher Verbindungen [..] in der Lage ist [zu beschaffen]*“ *(vgl. § 17 Abs. 1 Satz 2 Reg-E)*.
- Das macht **Unternehmen zu strafrechtlichen Hilfsermittlern gegen ihre eigenen Zulieferer**.

Es ist nicht akzeptabel, dass bei einem für die Wirtschaft so einschneidenden und unzulänglich durchdachten Gesetzentwurf keine Zeit verwendet wurde und wird, die Belange der Wirtschaft gebührend anzuhören und zu berücksichtigen. Die Gelegenheit zur Stellungnahme betrug weniger als sieben Stunden. Wir appellieren deshalb dringend an Sie, den Regierungsentwurf entlang der hier genannten fünf Punkte grundsätzlich zu überarbeiten. Sofern dies nicht möglich ist, empfehlen wir eine Ablehnung.

Mit freundlichen Grüßen

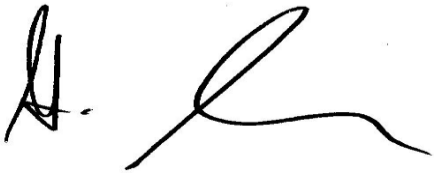


Dr. Joachim Lang
Hauptgeschäftsführer
Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.



Steffen Kampeter
Hauptgeschäftsführer
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA).

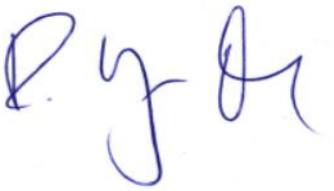
Stefan Genth
Hauptgeschäftsführer
Handelsverband Deutschland – HDE



Holger Schwannecke
Generalsekretär
Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH)

Daniel Schneider
Hauptgeschäftsführer
Zentralverband des Deutschen
Bäckerhandwerks e.V.

RA Felix Pakleppa
Hauptgeschäftsführer
Zentralverband Deutsches Baugewerbe

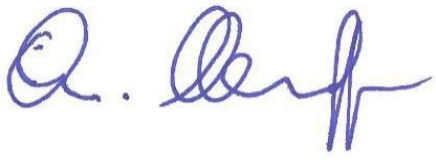


René Hagemann-Miksits
Stv. Hauptgeschäftsführer
Hauptverband der Deutschen
Bauindustrie e. V.

Dr. Thorsten Diercks
Hauptgeschäftsführer
Vereinigung Rohstoffe und Bergbau e. V.

Wolfgang Weber
Vorsitzender der Geschäftsführung
ZVEI – Zentralverband Elektrotechnik-
und Elektronikindustrie e. V.

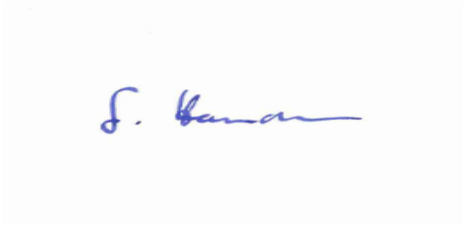
Peter Kurth
Geschäftsführender Präsident
BDE Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-,
Wasser-und Rohstoffwirtschaft e.V.



Christoph Minhoff
Hauptgeschäftsführer
Bundesvereinigung der Deutschen
Ernährungsindustrie e. V.

Albrecht von der Hagen
Hauptgeschäftsführer und
Mitglied des Bundesvorstands von
DIE FAMILIENUNTERNEHMER e. V.

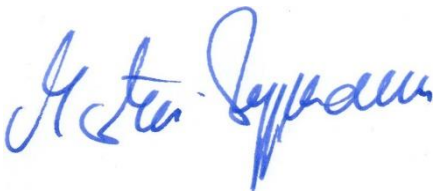
Fabian Wendenburg
Geschäftsführer
Familienbetriebe Land und Forst



RA Gerhard Handke
Hauptgeschäftsführer
Bundesverband Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen e.V.

Ulrike Hinrichs
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
Bundesverband Deutscher Kapitalbeteiligungsgesellschaften (BVK)

Christoph René Holler
Hauptgeschäftsführer
Bundesverband Keramische Industrie e. V.



Martin Ruppmann
Geschäftsführer
VKE-Kosmetikverband

Dr. Claudia Conen
Hauptgeschäftsführerin
Bundesverband Deutscher Leasing-Unternehmen e. V. (BDL)

Christian Köhler
Hauptgeschäftsführer
Markenverband e.V.

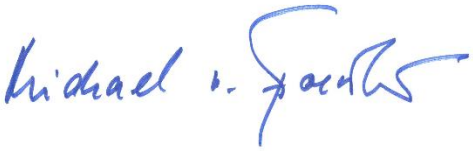
Thilo Brodtmann
Hauptgeschäftsführer
VDMA e.V.

Oliver Zander
Hauptgeschäftsführer
Gesamtverband der Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektro-Industrie e.V.

Franziska Erdle
Hauptgeschäftsführerin
WirtschaftsVereinigung Metalle e.V.

Ralf Schmitz
Hauptgeschäftsführer / CEO
Verband Deutscher Metallhändler e.V.

Nikolai Malanowski
Geschäftsführer
Wirtschaftsverband Großhandel Metallhalbzeug e.V.



Michael von Foerster
Hauptgeschäftsführer
Verband der Deutschen Rauchtabak-
industrie e.V.

Christian Vietmeyer
Hauptgeschäftsführer
WSM Wirtschaftsverband Stahl- und
Metallverarbeitung e.V.

Hans Jürgen Kerkhoff
Präsident
Wirtschaftsvereinigung Stahl

Dr. Uwe Mazura
Hauptgeschäftsführer
textil+mode | FKT