

LIEFER- ODER VERTRAGSPARTNER-GESETZ?

Stellungnahme des Forum Fairer Handel zur Einigung der Bundesregierung auf ein Lieferkettengesetz

Nach monatelanger Blockade durch Wirtschaftsminister Peter Altmaier hat sich die Bundesregierung nun auf einen Kompromiss für ein Lieferkettengesetz geeinigt. Der vorliegende Entwurf zu einem „Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten“ ist zwar ein erster Schritt der deutschen Bundesregierung, um menschenrechtliche Sorgfaltspflichten für Unternehmen endlich verbindlich zu machen und nicht weiter auf freiwillige Selbstverpflichtungen zu setzen. Doch mit Blick auf die gemeinsamen Eckpunkte zu einem Sorgfaltspflichtengesetz von Entwicklungsminister Müller und Arbeitsminister Heil vom März 2020 ist der vorliegende Gesetzentwurf (Bearbeitungsstand vom 15.02.2021) auf Druck der Kritiker*innen stark abgeschwächt.¹ Er bleibt weit hinter den Anforderungen an ein wirksames Lieferkettengesetz, welche wir in unserem Diskussionsbeitrag aus Fair-Handels-Perspektive formuliert hatten, zurück.² Er muss an folgenden Punkten dringend nachgebessert werden:

1. Ein Vertragspartner-Gesetz → Es braucht vollumfängliche Sorgfaltspflichten entlang der gesamten Wertschöpfungskette

Einer der entscheidenden Mängel dieses Gesetzentwurfs ist die unzureichende Ausgestaltung der Sorgfaltspflichten. Unternehmen müssen Risiken nur für direkte Zulieferer bzw. Partner, mit denen eine Vertragsbeziehung besteht, kennen. Bei weiteren Akteuren entlang ihrer Wertschöpfungskette sollen Unternehmen ihre Risiken nur ermitteln müssen, wenn sie Hinweise über menschenrechtliche Risiken erhalten.

Wir hatten gefordert, dass die Sorgfaltspflichten entlang der gesamten Wertschöpfungskette von Unternehmen gelten müssen, damit alle Risiken umfassend erfasst werden. Mit der Einschränkung auf direkte Zulieferer entspricht der Gesetzentwurf an entscheidender Stelle nicht den internationalen Standards wie sie in den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrecht festgelegt sind. Diese besagen, dass die Risikoanalyse entlang der gesamten Wertschöpfungskette durchzuführen ist und sich nicht nur auf die Sphäre der Einflussmacht beschränken darf.

Viele Menschenrechtsverletzungen wie etwa ausbeuterische Kinderarbeit auf Kakaoplantagen geschehen am Anfang globaler Lieferketten. Wenn nun ein deutscher Schokoladenhersteller lediglich seinen direkten Zulieferer kontrollieren muss, wird die Kinderarbeit nicht erfasst. Zwar muss ein Unternehmen tätig werden, wenn es Hinweise – auch von Dritten – über menschen-

¹ <https://www.business-humanrights.org/de/neuste-meldungen/entwurf-f%C3%BCr-eckpunkte-eines-sorgfaltspflichtengesetzes/>

² Siehe: https://www.forum-fairer-handel.de/fileadmin/user_upload/dateien/publikationen/materialien_des_ffh/2020_ffh_einlieferkettengesetz-zum-wohle-von-kleinbaeuerinnen.pdf

rechtliche Risiken in seinen Lieferketten erhält. Doch ist dies bei weitem nicht ausreichend. Zum einen können dadurch nur menschenrechtliche Risiken erfasst werden, die durch die für das Gesetz zuständige Bundesbehörde (siehe Punkt 3) oder Dritte aufgedeckt werden können. Viele Lieferkettenverhältnisse sind jedoch insbesondere für Außenstehende undurchschaubar. Zudem geschehen viele Menschenrechtsverletzungen unbeobachtet und können erst durch eine Risikoanalyse aufgedeckt werden. Das Gesetz würde somit viele Menschenrechtsverletzungen gar nicht erfassen. Und auch wenn die Behörde oder Dritte Kenntnisse über Menschenrechtsverletzungen bei weiteren Zulieferern eines Unternehmens erlangt, dann bedeutet dies, dass eine Verletzung der Menschenrechte bereits stattgefunden hat. Ziel eines Lieferkettengesetzes sollte aber eine präventive Wirkung sein, so dass Menschenrechtsverletzungen und Umweltstörung erst gar nicht passieren.

2. Keine Klagemöglichkeit für Betroffene →Es braucht eine zivilrechtliche Haftung

Der Gesetzentwurf enthält keine zivilrechtliche Haftung. Das heißt, Unternehmen können nicht auf Grundlage des Gesetzes haftbar gemacht werden. Betroffene von Menschenrechtsverletzungen im Ausland können sich somit nicht auf das Gesetz berufen, um vor deutschen Gerichten Schadensersatz einzufordern.

Wir hatten gefordert, dass ein Lieferkettengesetz Unternehmen zivilrechtlich haftbar machen muss. Dies war eine unserer zentralen Forderungen, da einerseits eine zivilrechtliche Haftung ein wirksamer Anreiz ist, damit Unternehmen Risiken in ihren Lieferketten präventiv vorbeugen. Ein weiterer zentraler Punkt für die zivilrechtliche Haftung ist, dass sie die Rechte von Betroffenen im Ausland stärken würde. Durch sie würde eine Eingriffsnorm sichergestellt, mit der Betroffene aus dem Ausland sich auf das deutsche Gesetz vor deutschen Gerichten berufen können.

An dieser fehlenden Haftung ändert auch die im Gesetz vorgesehene sogenannte Prozessstandschaft nichts. Diese ermöglicht es Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen, Betroffene in Deutschland vor Gericht zu vertreten. Dies ist zu begrüßen, da somit zumindest die Hürde für Betroffene aus dem Ausland eine Klage einzureichen deutlich gesenkt wird. Sie ersetzt jedoch keineswegs eine zivilrechtliche Haftungsregel, welche bei Schadensfällen im Ausland die Anspruchsgrundlagen für Betroffene vor deutschen Zivilgerichten stärken würde.

3. Eine Bundesbehörde die dem Gesetzesblockierer unterstellt ist →Die BaFa muss ausreichend Befugnisse und Kapazitäten erhalten

Der Gesetzentwurf sieht lediglich eine behördliche Durchsetzung vor. Eine staatliche Behörde wird mit eigenem Personal und Befugnissen ausgestattet, um die Einhaltung des Gesetzes zu kontrollieren. Bei Verstößen kann sie Buß- und Zwangsgelder verhängen und Unternehmen von der öffentlichen Beschaffung ausschließen.

Wir hatten gefordert, dass neben der zivilrechtlichen Haftung eine staatliche Behörde mit weitreichenden Befugnissen für die Durchsetzung des Gesetzes wichtig ist. Die Behörde, welche für das Gesetz zuständig sein wird, ist das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BaFa). Diese ist dem Bundeswirtschaftsministerium unterstellt, also jenem Ministerium welches dem Lieferkettengesetz kritisch gegenübersteht. Es sollte sichergestellt werden, dass auch das für das Gesetz zuständige Bundesministerium für Arbeit und Soziales neben dem Bundeswirtschaftsministerium ausreichend Mitspracherecht und Befugnisse gegenüber der Behörde hat. Zudem sollte fortlaufend geprüft werden, ob die Ausstattung und Befugnisse der BaFa ausreichen, um die Kontrollaufgaben mit größter Sorgfalt wahrzunehmen.

4. Ein Gesetz für ca. 3.600 Unternehmen: → Der Anwendungsbereich muss ausgeweitet werden

Das Gesetz soll erst ab 2023 gelten. Und dann auch erst einmal nur für sehr große Unternehmen mit mehr als 3.000 Beschäftigten. Das sind gerade einmal etwa 600 Unternehmen. Ein Jahr später, also erst ab 2024, sollen dann Unternehmen ab 1.000 Beschäftigten von dem Gesetz erfasst werden. Das sind immer noch gerade einmal etwa 3.000 Stück.

Wir hatten gefordert, dass das Gesetz für alle großen Unternehmen (laut deutschem Handelsgesetzbuch ab 250 Mitarbeitenden) gelten müsse. In bestimmten Sektoren, in denen Risiken für Menschenrechtsverletzungen und Umweltstörungen besonders hoch sind, sollten zudem auch kleinere Unternehmen betroffen sein. Nur so könnte das Gesetz tatsächlich umfassend Risiken für Mensch und Umwelt adressieren, denn auch kleinere Unternehmen können zu Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörung beitragen. Und nur so könnte tatsächlich ein Level-Playing-Field geschaffen werden, welches verbindliche Pflichten für alle Unternehmen setzt.

Fair-Handels-Unternehmen zeigen, dass auch kleine und mittlere Unternehmen (KMU) Sorgfaltspflichten in globalen Lieferketten umsetzen können. Auch andere Stimmen bestätigen dies. Die Beratungsorganisation zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, Shift, betont, dass KMU in der Regel weniger Zulieferer und Geschäftspartner hätten und deshalb intensivere und qualitativ hochwertige Geschäftsbeziehungen aufbauen könnten als größere. Studien zeigen außerdem, dass die Zusatzkosten zur Einhaltung von menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten auch für kleine und mittlere Unternehmen überschaubar sind.³ Des Weiteren regelt der Gesetzentwurf die Angemessenheit der Sorgfaltspflichten; sie gelten je nach Art und Umfang der Geschäftstätigkeit sowie je nach dem Einflussvermögen des Unternehmens auf den unmittelbaren Verursacher der Verletzung. Dies würde ausschließen, dass KMU für Risiken zur Rechenschaft gezogen werden, auf die sie keinen Einfluss haben.

³ Eine Studie der EU-Kommission hat ermittelt, dass die Kosten für Unternehmen für menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflichten überschaubar bleiben: Für große Unternehmen schätzte sie die Kosten auf durchschnittlich 0,005 Prozent ihrer Gewinne und für kleine und mittlere auf 0,07 Prozent (siehe: [https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8ba0a8fd-4c83-11ea-b8b7-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF, S. 427f.\)](https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8ba0a8fd-4c83-11ea-b8b7-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF, S. 427f.))

5. Umwelt ist nicht nur Quecksilber: →Es braucht umweltbezogene Sorgfaltspflichten

In dem Gesetzentwurf fehlen umfassende umweltbezogene Sorgfaltspflichten. Er verpflichtet Unternehmen lediglich in Bezug auf sehr bestimmte Themen wie etwa bei Quecksilberemissionen zu mehr Umweltschutz.

Wir hatten betont, dass ein Lieferkettengesetz umweltbezogene Sorgfaltspflichten beinhalten muss. Denn zum einen ist die Zerstörung der Umwelt häufig ganz mittelbar mit Menschenrechtsverletzungen verbunden, wie etwa bei der direkten Zerstörung von Lebensgrundlagen. Zudem braucht es verbindliche Vorgaben, um auch Umweltzerstörungen, die nicht direkt oder nur kumulativ zu Menschenrechtsverletzungen führen, wie die weitere Zerstörung der Biodiversität oder des Klimas durch die Wirtschaft zu verhindern. Dazu braucht es neben menschenrechtlichen auch Sorgfaltspflichten, die Umweltbelange in den Blick nehmen. Wie dies umsetzbar ist, hat die Initiative Lieferkettengesetz in einem Rechtsgutachten dargelegt:

https://lieferkettengesetz.de/wp-content/uploads/2020/07/lieferkettengesetz_rechtsgutachten_umwelt.pdf

Einkaufsmacht entlang globaler Lieferketten wird nicht erfasst

Insbesondere mit der Einschränkung der Sorgfaltspflichten im Hinblick auf mittelbare Zulieferer bleibt der Gesetzentwurf an entscheidender Stelle wirkungslos. Sie macht auch einen grundsätzlich positiven Aspekt im Gesetzentwurf hinfällig. So hatten wir gefordert, dass ein Lieferkettengesetz zum Wohle für Kleinbäuer*innen und Kleinproduzent*innen auch Einkaufspraktiken adressieren müsse. Denn aufgrund stark ungleicher Machtverhältnisse können große Einkäufer, wie etwa die vier marktdominierenden Einzelhandelsunternehmen in Deutschland unfaire Vertragskonditionen gegenüber Lieferant*innen bzw. Kleinbäuer*innen aufzwingen. Kurzfristige Vertragsänderungen und hoher Preis- und Zeitdruck ziehen in vielen Fällen schlechte Arbeits- und Umweltstandards sowie Menschenrechtsverletzungen nach sich.

Der Gesetzentwurf erkennt Einkaufspraktiken zwar als präventive Maßnahmen zur Vermeidung von menschenrechtlichen Risiken an. Da Unternehmen jedoch ihre Risiken nur in Bezug auf ihre direkten Vertragspartner ermitteln müssen, ist auch hier das Wirkungsausmaß sehr begrenzt, denn der Druck auf die schwächsten Glieder am Anfang vieler Lieferketten wird nicht erfasst.

Sozial und ökologisch wird auch weiterhin nicht die Regel, sondern Ausnahme bleiben

Seit Jahren zeigen Fair-Handels-Unternehmen wie faire und ökologische Handelsbeziehungen entlang internationaler Lieferketten umgesetzt werden können. Doch im derzeitigen globalen Wirtschaftssystem, wo Menschenrechtsverletzungen und die Zerstörung der Umwelt häufig folgenlos bleiben, werden sie und auch andere Vorreiterunternehmen benachteiligt. Daran wird auch der vorliegende Gesetzentwurf nur sehr eingeschränkt etwas ändern, da die Sorgfaltspflich-

ten stark eingeschränkt, die Durchsetzung ohne die zivilrechtliche Haftung ungenügend ist und zu wenige Unternehmen erfasst sind.

Ein ambitioniertes Lieferkettengesetz würde ein Signal setzen, dass menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflichten für Unternehmen nicht die Ausnahme, sondern der Standard sein müssen. Es würde ein Level-Playing-Field für alle Unternehmen und damit ein Anreiz schaffen, gemeinsam branchenweite Lösungen für menschenrechtliche und umweltbezogene Risiken in globalen Lieferketten zu suchen. Dies würde die Effektivität und Wirksamkeit für Menschenrechts- und Umweltschutz deutlich erhöhen. Der Gesetzentwurf muss entsprechend dringend nachgebessert werden.

Kontaktperson:

Maja Volland, politische Referentin, Forum Fairer Handel
E-Mail: m.volland@forum-fairer-handel.de

25.02.2021