



Stellungnahme Nr. 34 April 2021

Regierungsentwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten

Hier: Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten (Sorgfaltspflichtengesetz; Artikel 1)

erarbeitet von folgenden Ausschüssen der Bundesrechtsanwaltskammer:

Ausschuss Arbeitsrecht

Rechtsanwalt Marc Doßler
Rechtsanwalt Marc André Gimmy, Vorsitzender
Rechtsanwalt Dr. Jens Günther (Berichterstatter)
Rechtsanwalt Dr. Hermann Heinrich Haas
Rechtsanwalt Lars Kuchenbecker
Rechtsanwältin Prof. Dr. Anja Mengel
Rechtsanwalt Igor Münter
Rechtsanwalt Dr. Peter Rambach
Rechtsanwalt Dr. Stefan Sasse
Rechtsanwältin Dr. Gerlind Wisskirchen

Rechtsanwältin Ulrike Paul, Vizepräsidentin Bundesrechtsanwaltskammer
Rechtsanwältin Jennifer Witte, Bundesrechtsanwaltskammer

Ausschuss Menschenrechte

Rechtsanwalt Dr. Sebastian Cording
Rechtsanwalt Dr. h.c. Rüdiger Deckers
Rechtsanwalt Bernhard Docke (Berichterstatter)
Rechtsanwalt Detlev Heyder
Rechtsanwalt Prof. Dr. Christian Kirchberg, Karlsruhe, Vorsitzender
Rechtsanwältin Dr. Regina Michalke
Rechtsanwalt Jerzy Montag
Rechtsanwältin Dr. Margarete Mühl-Jäckel, LL.M.

Ausschuss ZPO/GVG

Rechtsanwalt und Notar Markus Cloppenburg
Rechtsanwältin Dr. Sabine Hohmann
Rechtsanwalt Helmut Kerkhoff, LL.M. Eur.
Rechtsanwalt Jan K. Schäfer (Berichterstatter)
Rechtsanwalt Lothar Schmude (Berichterstatter)
Rechtsanwalt beim BGH Dr. Michael Schultz
Rechtsanwalt Dr. Michael L. Ultsch
Rechtsanwalt Dr. Michael Weigel, Vorsitzender

Rechtsanwalt Michael Then, Schatzmeister Bundesrechtsanwaltskammer
Rechtsanwältin Jennifer Witte, Bundesrechtsanwaltskammer

Verteiler: Bundesministerium für Arbeit und Soziales
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
Landesjustizministerinnen und -minister / Justizsenatorinnen und -senatoren der Länder
Ausschuss Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages
Ausschuss für Wirtschaft und Energie des Deutschen Bundestages
Fraktionsvorsitzende des Deutschen Bundestages
Bundesrat
Bundesarbeitsgericht
Landesarbeitsgerichte
Rechtsanwaltskammern
Bitkom e. V.
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e. V.
Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes
Deutscher Arbeitsgerichtsverband e. V.
Bund der Richterinnen und Richter der Arbeitsgerichtsbarkeit
Deutscher Richterbund
Neue Richtervereinigung e. V.
Deutscher Anwaltverein e. V.
Bundesverband der Freien Berufe e. V.
Bundesnotarkammer
Deutscher Notarverein e. V.
Bundessteuerberaterkammer
Deutscher Steuerberaterverband
Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.
Deutscher Juristinnenbund e. V.
Patentanwaltskammer
Verbraucherzentrale Bundesverband e. V.
ver.di Bundesverwaltung
Wirtschaftsprüferkammer
Redaktionen der NZA, RdA, AnwBl, NJW, JZ, MDR, ZAP, DRiZ, FAZ, Süddeutsche Zeitung, Die Welt, taz, Handelsblatt, dpa, Spiegel, Focus, Otto Schmidt Verlag, JUVE online-Redaktionen Beck, Jurion, Juris, Legal Tribune Online, Deubner Verlag Online
Recht

Die Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK) ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit rund 166.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten¹ gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Stellungnahme

Die BRAK begrüßt ausdrücklich die Initiative, menschenrechtliche Sorgfaltspflichten von in globale Beschaffungs- und Absatzmärkte integrierten Unternehmen gesetzlich festzulegen. Unabhängig von der Bereitschaft und Fähigkeit der Staaten, den Menschenrechtsschutz zu gewähren, sind auch Unternehmer verpflichtet, im Bereich ihrer geschäftlichen Aktivitäten Schutzstandards zu wahren.

Mit dem Gesetzentwurf über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten (Sorgfaltspflichtengesetz-E, Artikel 1 des Regierungsentwurfs eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten) sollen die Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen sowie der Nationale Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte von 2016 umgesetzt und damit erstmals in Abkehr von einer rein freiwilligen Corporate Social Responsibility verbindliche menschenrechtliche Vorgaben für Unternehmen entlang der Lieferkette geschaffen werden.

Allerdings regen wir an, zunächst die europäischen Entwicklungen abzuwarten. Der Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission über Sorgfaltspflichten zum Schutz von Menschenrechten und der Umwelt in der Lieferkette ist bereits für das 2. Quartal 2021 angekündigt. Unternehmen müssten das deutsche Gesetz umsetzen, um sodann nach Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht erneut neue bzw. geänderte Regeln zu implementieren. Dieser Mehraufwand sollte vermieden werden.

Zudem bedauert die BRAK im Sinne eines möglichst effektiven menschenrechtlichen Schutzes, dass der Gesetzentwurf einige markante Schwachstellen aufweist.

Im Einzelnen:

1. Zu geringe Reichweite des Gesetzes

Nach § 1 Abs. 1 Sorgfaltspflichtengesetz-E sollen die Regelungen des Gesetzes nur für Unternehmen mit in der Regel mindestens 3.000 Arbeitnehmern, ab Januar 2024 mit 1.000 Arbeitnehmern Anwendung finden. Damit werden lediglich 600 und ab 2024 knapp 3.000 Unternehmen erfasst. Mittelständische Unternehmen bleiben damit im Dunkelfeld unterhalb des gesetzlichen Radars.

2. Geltung im nationalen Raum und Konflikt mit bestehenden Schutzgesetzen

Der Gesetzesentwurf statuiert Pflichten nicht nur entlang der Lieferkette im engeren Sinne, sondern auch im eigenen Geschäftsbereich des Unternehmens. Zu dem eigenen Geschäftsbereich zählen gerade auch Standorte im Inland (§ 1 Abs. 6 Sorgfaltspflichtengesetz-E). Das nationale Recht enthält

¹ Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird nicht ausdrücklich in geschlechtsspezifischen Personenbezeichnungen differenziert. Die im Folgenden gewählte männliche Form schließt alle Geschlechter gleichberechtigt ein.

bereits ein dichtes Geflecht aus Regelungen, die dem Schutz der Menschenrechte dienen. Politisch mag man daher hinterfragen, ob es eines solchen Sorgfaltspflichtgesetzes für den nationalen Raum bedarf. Rechtlich stellen sich einige Abgrenzungsfragen zu bestehenden Schutzrechten, die zu Rechtsunsicherheiten führen.

§ 2 Abs. 2 Nr. 5 Sorgfaltspflichtengesetz-E weist auf die nach nationalem Recht geltenden Pflichten des Arbeitsschutzes hin. In der Sache gibt es keinen Konflikt zu dem Arbeitsschutzgesetz und den dieses Gesetz umsetzenden nationalen Rechtsverordnungen. Kommt es allerdings zu relevanten Verstößen gegen Pflichten des Arbeitsschutzes, geht der Bußgeldrahmen des Sorgfaltspflichtengesetzes-E erheblich über den des Arbeitsschutzgesetzes hinaus. Über § 24 Abs. 1 Nr. 6, Abs. 2 Sorgfaltspflichtengesetz-E i. V. m. § 30 Abs. 2 Satz 3 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten beträgt der Bußgeldrahmen bis zu 8 Mio. Euro bei z. B. der Verletzung der Pflicht, nach § 7 Abs. 1 Sorgfaltspflichtengesetz-E Abhilfemaßnahmen zu ergreifen. Bei Unternehmen mit einem durchschnittlichen Jahresumsatz von mehr als 400 Mio. Euro kann sogar eine Geldbuße von bis zu 2 % des durchschnittlichen Jahresumsatzes verhängt werden. Bei Verletzungen gegen das Arbeitsschutzgesetz und/oder gegen eine auf Grundlage des Arbeitsschutzgesetzes erlassene Rechtsverordnung beträgt die maximale Geldbuße hingegen 30.000,00 Euro (§ 25 ArbSchG).

§ 2 Abs. 2 Nr. 7 Sorgfaltspflichtengesetz-E beschreibt ein Verbot der Ungleichbehandlung in Beschäftigung, das über den Regelungsbereich des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes hinausgeht. So sind in § 2 Abs. 2 Nr. 7 Sorgfaltspflichtengesetz-E Merkmale wie soziale Herkunft und politische Meinung genannt, die in § 1 AGG nicht aufgeführt sind. Unklar ist das Verhältnis zwischen den Pflichten aus § 12 AGG, der Schutzmaßnahmen des Arbeitgebers vorschreibt, und den Pflichten zur Verankerung von Präventionsmaßnahmen nach § 6 Sorgfaltspflichtengesetz-E und zum Ergreifen von Abhilfemaßnahmen i. S. v. § 7 Sorgfaltspflichtengesetz-E.

Ferner weist § 2 Abs. 2 Nr. 7 Sorgfaltspflichtengesetz-E ausdrücklich darauf hin, dass eine verbotene Ungleichbehandlung insbesondere die Zahlung ungleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit umfasst. Hier stellen sich Abgrenzungsfragen zum Entgelttransparenzgesetz.

Nach § 2 Abs. 2 Nr. 8 Sorgfaltspflichtengesetz-E besteht ein Verbot des Vorenthaltens eines angemessenen Lohns. Der angemessene Lohn soll mindestens die Höhe des nach dem anwendbaren Recht festgelegten Mindestlohns betragen. Im Umkehrschluss kann der angemessene Lohn demnach auch höher als der Mindestlohn liegen. Die Kategorie des angemessenen Lohns ist der nationalen Rechtsordnung bislang fremd. Der gesetzliche Mindestlohn wird alle zwei Jahre von der Mindestlohnkommission festgelegt. Daneben hat das Bundesarbeitsgericht in langjähriger Rechtsprechung die Kriterien für einen sittenwidrigen Lohn („Lohnwucher“) herausgearbeitet, der in Abhängigkeit vom üblicherweise gezahlten Tariflohn der jeweiligen Branche und Region ermittelt wird. Der übliche Lohn nach § 612 Abs. 2 BGB kommt nur zum Tragen, wenn es keine (wirksame) Vergütungsvereinbarung gibt. Wie sich nunmehr ein „angemessener“ Lohn in dieses Gefüge einfügen soll, ist unklar.

3. Unzureichender Schutz gerade im neuralgischen Bereich zu Beginn der Lieferkette

Gemäß den Grundgedanken der UN-Leitprinzipien sollen Unternehmen für die gesamte Lieferkette Verantwortung übernehmen. Der Gesetzentwurf differenziert aber zwischen dem eigenen Geschäftsbereich und unmittelbaren Zulieferern einerseits und mittelbaren Zulieferern des Unternehmens andererseits mit jeweils unterschiedlichen Sorgfaltspflichten. Nach § 3 Abs. 1 Sorgfaltspflichtengesetz-E soll die Verankerung von Präventionsmaßnahmen nur für den eigenen Geschäftsbereich sowie unmittelbare Zulieferer gelten, nicht jedoch für die mittelbaren Zulieferer. Eine

Risikoanalyse sowie angemessene Präventionsmaßnahmen sollen gemäß § 9 Abs. 3 Sorgfaltspflichtengesetz-E für mittelbare Zulieferer unabhängig vom eigenen Verursachungsbeitrag und dem Einflussvermögen des Unternehmens nur dann gelten, wenn das Unternehmen „substantiierte Kenntnis“ über eine mögliche Verletzung von Menschenrechten oder umweltbezogene Pflichten erlangt hat. Die Umgehung effektiver menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten kann infolge der Abschwächung des Pflichtenkanons bei mittelbaren Zulieferern durch entsprechende Auslagerungen und Aufspaltungen nur zu leicht erreicht werden. Damit verabschiedet sich der Gesetzentwurf von dem für die UN-Leitprinzipien zentralen risikobasierten Vorsorgeprinzip für die gesamte Lieferkette. Für die Wirksamkeit des Lieferkettengesetzes, dessen erklärtes Ziel es ist, die Rechte von Unternehmensaktivitäten betroffenen Menschen in den Lieferketten zu stärken, ist dies zentral, denn bekanntlich ist das Gros der Menschenrechtsverletzungen gerade am Beginn der Lieferkette, also im Bereich der mittelbaren Zulieferer zu verzeichnen.

4. Menschenrechtsbeauftragte

Nach § 4 Abs. 3 Sorgfaltspflichtengesetz-E hat das Unternehmen dafür zu sorgen, dass festgelegt ist, wer innerhalb des Unternehmens dafür zuständig ist, das Risikomanagement zu überwachen, etwa durch die Benennung einer Menschenrechtsbeauftragten. Diese Regelung schafft prinzipiell begrüßenswerte Entscheidungsspielräume bei der konkreten Ausgestaltung einer solchen Position. So schreibt der geplante Gesetzestext keine Verankerung auf einer bestimmten Unternehmenshierarchie fest. Zugleich wird allerdings in der Begründung zum Gesetzesentwurf die Unterstellung unmittelbar unter die Geschäftsleitung empfohlen. Dies schafft Unsicherheiten, inwieweit eine solche Empfehlung Gestaltungsfreiheiten in der Praxis einschränkt. Klarer wäre es, etwaige Vorgaben – u. U. auch in einem Regel-Ausnahme-Verhältnis – eindeutig im Gesetz zu regeln.

5. Beschwerdeverfahren/Antrag bei Behörden

Nach § 8 Sorgfaltspflichtengesetz-E hat das Unternehmen ein unternehmensinternes Beschwerdeverfahren einzurichten. Nach § 14 Abs. 1 Nr. 2 Sorgfaltspflichtengesetz-E wird die zuständige Behörde auf Antrag eines Betroffenen tätig (Person, die substantiiert geltend macht, infolge der Nichterfüllung einer in den §§ 3 bis 9 Sorgfaltspflichtengesetz-E enthaltenen Pflichten in einer geschützten Rechtsposition verletzt zu sein). Insofern wäre eine Klarstellung des Verhältnisses zwischen interner und externer Meldung wünschenswert.

6. „besondere Prozessstandschaft“

§ 11 Abs. 1 Sorgfaltspflichtengesetz-E sieht eine besondere Prozessstandschaft vor. Danach kann derjenige, der in einer überragend wichtigen Rechtsposition aus § 2 Abs. 1 Sorgfaltspflichtengesetz-E verletzt ist, zur gerichtlichen Geltendmachung seiner Rechte einer inländischen Gewerkschaft oder Nichtregierungsorganisation die Ermächtigung zur Prozessführung erteilen. Gemäß § 2 Abs. 1 Sorgfaltspflichtengesetz-E sind Menschenrechte im Sinne dieses Gesetzes solche, die sich aus den in den Nummern 1 bis 11 der Anlage aufgelisteten Übereinkommen ergeben.

Die vorgesehene Regelung ist als tragfähige Grundlage für ein gerichtliches Verfahren viel zu unbestimmt. Es stellen sich insofern folgenden Fragen:

- Was ist eine Rechtsposition?
- Wann ist eine Rechtsposition „überragend wichtig“?
- Was versteht man unter der gerichtlichen Geltendmachung „seiner Rechte“?
- Ist eine überragend wichtige Rechtsposition damit ein justiziables Recht?
- Was sind das für Rechte?

- Wer ist Schuldner der Rechte und damit Klagegegner?

In der Gesetzesbegründung finden sich dazu keine Antworten. Der pauschale Verweis auf Rechtspositionen in internationalen Abkommen lässt keine rechtssichere Bestimmung von Ansprüchen zu.

Im Zivilprozessrecht bedarf es einer Anspruchsgrundlage. Was sind also „seine Rechte“, die verletzt werden können und dann durch einen Prozessstandschafter in einem Zivilprozess eingeklagt werden? Und vor allen Dingen, wer ist Schuldner der Rechte und damit Klagegegner? Die Gesetzesbegründung führt zutreffend auch, dass Menschenrechte Unternehmen nicht unmittelbar binden. Wenn es aber um Menschenrechte geht, insbesondere die Sicherstellung von Leib und Leben, ist der Staat verpflichtet. Die Stoßrichtung der vorgesehenen Regelung sind aber deutsche Unternehmen, die in Deutschland auch einen allgemeinen Gerichtsstand haben. Ein Anspruch gegen eine deutsche Unternehmen ist nur herleitbar, wenn das Unternehmen seine eigenen menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten, welche der Gesetzentwurf konkretisiert will, verletzt. Dies sollte eindeutig geregelt werden.

Vor diesem Hintergrund muss die vorgesehene Regelung der besonderen Prozessstandschaft wesentlich klarer gefasst und die o. g. Fragen im Gesetzestext oder der Begründung beantwortet werden. Ebenso sollte festgelegt werden, dass die Sorgfaltspflichten Schutzwirkung zugunsten der betroffenen Arbeiter haben und daraus Schadensersatzansprüche abgeleitet werden können, wenn die allgemeinen Voraussetzung vorliegen; entsprechende Beispiele sollten in der Gesetzesbegründung dargelegt werden.

Im Übrigen ist die vorgesehene Regelung auch für die Rechtspersonen, denen eine Prozessstandschaft ermöglicht werden soll, zu unbestimmt. Nach dem Entwurf sollen Nichtregierungsorganisationen Klagebefugnis erhalten. Dies sind prinzipiell alle Verbände oder Gruppen, die gemeinsame Interessen vertreten, nicht Gewinn orientiert und nicht von Regierungen oder staatlichen Stellen abhängig sind; dazu zählen z. B. Gewerkschaften, Kirchen und Bürger Initiativen aber auch Arbeitgeberverbände oder Sportvereine.² Laut dieser Definition kann praktisch jede privatrechtliche Rechtspersönlichkeit eine Nichtregierungsorganisation sein. Die vorgesehene Prozessstandschaft eröffnet damit faktisch eine Klagebefugnis für jedermann, der dazu letztlich nur die Ermächtigung des Betroffenen benötigt. Dies ist im Ergebnis keine taugliche Verfahrensregelung.

7. Fehlende Haftungsklausel

Entgegen den ursprünglichen Plänen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung enthält der Regierungsentwurf keine zivilrechtliche Haftungsklausel. Damit bestehen nach wie vor schwierige verfahrensrechtliche und materiell-rechtliche Hürden für Entschädigungsansprüche Betroffener aus Drittländern vor deutschen Gerichten (Frage der Zuständigkeit deutscher Gerichte, des anzuwendenden Rechts, Prozesskosten, Beweislastverteilung etc.) Die Einführung einer besonderen Prozessstandschaft nach § 11 Sorgfaltspflichtengesetz-E bleibt damit praktisch wirkungslos. Gemessen an den UN-Leiprinzipien 25 und 26 zur Staatenpflicht zur Rechtsweggewährung bleibt der Entwurf enttäuschend.

* * *

² <https://www.bmz.de/de/service/lexikon/14716-14716> (abgerufen am 14.04.2021)