

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sandra Weeser, Michael Theurer, Reinhard Houben, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/27707 –**

Begriffsklärung und praktische Umsetzung des Sorgfaltspflichtengesetzes

Vorbemerkung der Fragesteller

Am 3. März 2021 verabschiedete das Kabinett einen Gesetzentwurf für ein nationales Sorgfaltspflichtengesetz, auch bekannt als Lieferkettengesetz. Ein konkreter Gesetzestext wurde erst zwei Tage zuvor öffentlich bekannt, Verbänden wurde eine ungewöhnlich kurze Frist von wenigen Stunden zur Sichtung und Kommentierung des 64-seitigen Gesetzentwurfs eingeräumt. Daran schloss sich Kritik an, dass Firmen angesichts der Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe kaum einschätzen könnten, welche internen Compliance-Maßnahmen den Anforderungen des Gesetzes genügen (<https://www.handelsblat.com/politik/deutschland/menschrechte-bundesregierung-treibt-lieferkettengesetz-voran-hoehe-der-bussgelder-festgelegt/26963592.html?ticket=ST-10095969-DAX1yCYC1DorkEZBvYD0-ap6>).

Die Bundesregierung bezeichnet dieses Gesetz selbst als ambitioniert und betont, dass Deutschland damit international die Vorreiterrolle einnimmt. Schon bei weniger umfangreichen Sorgfaltspflichtengesetzen zeigten sich jedoch praktische Probleme in der Umsetzung gesetzlicher Vorschriften, weil zentrale Begriffe unklar sind und unterschiedliche Interpretationen zulassen. So gab es in Frankreich bei den ersten Klagen im Kontext des dortigen Gesetzes Unklarheiten, welches Gericht für die Verfahren überhaupt zuständig ist (<https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/french-court-declares-itself-incompetent-in-favour-of-commercial-court-in-case-against-total-over-alleged-failure-to-respect-french-duty-of-vigilance-law-in-its-operations-in-uganda/>). Ähnliche oder andere Unklarheiten in Bezug auf die Umsetzung des Gesetzes könnten auch in Deutschland den Zielen des Gesetzes entgegenlaufen oder unbeabsichtigte andere Probleme verursachen.

Es ist daher im Sinne aller Stakeholder, dass solche Unklarheiten über die konkrete Umsetzung und Anwendung frühzeitig geklärt werden, um Unternehmen, Behörden und der Justiz die Umsetzung und Anwendung des Gesetzes zu ermöglichen. Die Fraktion der FDP plant, das Gesetz im parlamentarischen Verfahren dahingehend kritisch zu begleiten, auch auf Grundlage des Positionspapiers: <https://www.fdpbt.de/beschluss/fuer-einheitliche-europaeische-he-loesung-zum-schutz-menschenrechte-globalen-lieferketten>.

1. Wie und nach welchen Kriterien definiert sich nach Einschätzung der Bundesregierung der Begriff der Angemessenheit im Abschnitt „Die angemessene Weise eines Handelns, das den Sorgfaltspflichten genügt (...)“ (§ 3 Absatz 2) in Bezug auf den genannten Faktor „Art und Umfang der Geschäftstätigkeit des Unternehmens“?
 - a) Wie und nach welchen Kriterien definiert sich nach Einschätzung der Bundesregierung der Begriff der Angemessenheit im Abschnitt „Die angemessene Weise eines Handelns, das den Sorgfaltspflichten genügt (...)“ (§ 3 Absatz 2) in Bezug auf den genannten Faktor „dem Einflussvermögen des Unternehmens auf den unmittelbaren Verursacher der Verletzung einer geschützten Rechtsposition oder einer umweltbezogenen Pflicht“?
 - b) Wie und nach welchen Kriterien definiert sich nach Einschätzung der Bundesregierung der Begriff der Angemessenheit im Abschnitt „Die angemessene Weise eines Handelns, das den Sorgfaltspflichten genügt (...)“ (§ 3 Absatz 2) in Bezug auf den genannten Faktor „der typischerweise zu erwartenden Schwere der Verletzung, der Umkehrbarkeit der Verletzung, und der Wahrscheinlichkeit des Verletzungseintritts einer geschützten Rechtsposition oder einer umweltbezogenen Pflicht“?
 - c) Wie und nach welchen Kriterien definiert sich nach Einschätzung der Bundesregierung der Begriff der Angemessenheit im Abschnitt „Die angemessene Weise eines Handelns, das den Sorgfaltspflichten genügt (...)“ (§ 3 Absatz 2) in Bezug auf den genannten Faktor „nach der Art des Verursachungsbeitrages zu dem menschenrechtlichen oder umweltbezogenen Risiko“?

Es wird zur Beantwortung der Frage 1 einschließlich Fragen 1a bis 1c auf die Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zu § 3 Absatz 2 Nummer 1 bis 4 des Regierungsentwurfs verwiesen.

- d) Mit welchen Gewichtungen soll ein Unternehmen, das mit der Aufsicht betraute Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) oder ein Gericht diese vier genannten Faktoren (Fragen 1a bis 1c) ins Verhältnis setzen?

Eine abstrakte Gewichtung der vier genannten Faktoren zueinander sieht der Gesetzentwurf der Bundesregierung nicht vor. Die Faktoren sind im Einzelfall zu gewichten und gegeneinander abzuwägen.

2. Mit welchen Maßnahmen stellt die Bundesregierung vor dem Hintergrund unklarer Rechtsbegriffe und Anforderungen für die Unternehmen Voraussetzungen und Grundlage für eine rechtssichere Planung und Ausgestaltung von Sorgfaltsprozessen sicher?

Die im Gesetzentwurf der Bundesregierung enthaltenen Rechtsbegriffe sind notwendig, um Unternehmen ausreichend Flexibilität für eine einzelfallgerechte Anwendung zu gewähren. Zugleich bietet der Gesetzentwurf der Bundesregierung Unternehmen ausreichende Orientierung, ihre Sorgfaltspflichten zu erfüllen. Diese werden im Gesetzestext und in der Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung konkretisiert.

Hinzuweisen ist darüber hinaus auch auf § 20 des Gesetzentwurfs, der Handreichungen des Bundesamts für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) zur Einhaltung des Gesetzes vorsieht. Diese werden sich u. a. auch an Handlungsanleitungen zur Umsetzung der Sorgfaltspflichten, wie sie etwa in den laufenden Branchendialogen zum Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte unter Moderation der Bundesregierung erarbeitet werden, orientieren.

- a) Bis wann sollen verbindliche behördliche Leitlinien des BAFA zur rechtssicheren Ausgestaltung unternehmerischer Sorgfaltsprozesse vorliegen?
- b) Werden sich die behördlichen Leitlinien des BAFA (Frage 2a) auch an kleine und mittlere Unternehmen (KMU) mit weniger als 1 000 Mitarbeitern richten, die als unmittelbare oder mittelbare Zulieferer von Seiten ihrer Kunden vertraglich zur Ausstellung einer Garantie über rechtssichere Sorgfaltsprozesse über eigene und vorrausgehende Produktionsschritte verpflichtet sind?

Die Fragen 2a und 2b werden gemeinsam beantwortet.

Aus Sicht der Bundesregierung ermöglicht der Gesetzentwurf zum Sorgfaltspflichtengesetz eine rechtssichere Anwendung. Entscheidungen zu konkreten Veröffentlichungen des künftig zuständigen BAFA werden nach Inkrafttreten des Gesetzes getroffen.

3. Wie bewertet die Bundesregierung vor dem Hintergrund des Sorgfaltspflichtengesetzes die Möglichkeit deutscher Unternehmen, weiterhin am internationalen Rohstoffbörsenhandel teilnehmen zu können, gegeben dass Waren dort abstrakt und ohne Nämlichkeitssicherung gehandelt werden?

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung und das darin enthaltene Angemessenheitsprinzip stellen Anforderungen im Rahmen des tatsächlich und rechtlich Möglichen und Angemessenen. Ist eine Nachverfolgung der Herkunft im Rahmen der Risikoanalyse etwa aus technischen Gründen nicht möglich oder wären Alternativen mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden, kann dies Unternehmen nicht angelastet werden. Vor diesem Hintergrund ist auch der abstrakte Rohstoffhandel ohne Nämlichkeitssicherung zu beurteilen.

4. Welche Maßnahmen ergreift die Bundesregierung vor dem Hintergrund des Sorgfaltspflichtengesetzes hinsichtlich der Ungleichbehandlung des stationären deutschen Handels gegenüber B2B- und B2C-E-Commerce-Anbietern, die wegen ihres Sitzes außerhalb Deutschlands und der EU nicht unter die Regulierung fallen, jedoch den deutschen Markt bedienen?

Die Bundesregierung setzt sich für eine EU-weite Regelung ein und wirbt auch im Rahmen internationaler Organisationen wie der Internationalen Arbeitsorganisation und den Vereinten Nationen sowie in internationalen Foren wie den G7 und G20 für ein globales „Level Playing Field“.

5. Da der Gesetzentwurf eine Einbeziehung von Dienstleistungen vorsieht, in welchem Umfang ist hier die Anwendung des Gesetzes auf Onlineplattformen wie Amazon, Alibaba, Ali Express etc. vorgesehen, insbesondere, wenn die Plattform ihren Sitz außerhalb Deutschlands oder sogar außerhalb der EU hat?

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht als zwingendes Kriterium für die Anwendbarkeit des Gesetzes u. a. vor, dass sich Hauptverwaltung, Hauptniederlassung, der Verwaltungssitz oder der satzungsmäßige Sitz des betreffenden Unternehmens im Inland befinden. Zudem wird auf die Antwort zu Frage 4 verwiesen.

6. Wird die im Gesetzentwurf angekündigte Evaluierung auch die wirtschaftlichen Folgen für von dem Gesetz unmittelbar und insbesondere die mittelbar betroffenen inländischen KMU (weniger als 1 000 Mitarbeiter, wie in Frage 2b definiert) beinhalten, und wenn ja, wie soll dies erfasst werden, wenn nein, warum nicht?

In ihrem Gesetzentwurf hat sich die Bundesregierung verpflichtet, spätestens sechs Monate nach Verabschiedung einer Verordnung oder einer Richtlinie der Europäischen Union über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten dieses Gesetz u. a. mit Blick auf dessen wirtschaftliche Auswirkungen zu evaluieren. Dies erfasst auch mögliche Auswirkungen auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU).

7. Wie stellt die Bundesregierung ohne europäische Regelung eine innergemeinschaftliche Wettbewerbsgleichheit deutscher Unternehmen zu anderen Unternehmen der EU sicher (bitte klarstellen, auf welcher systematischen Grundlage diese Frage beantwortet wird)?

Es wird auf die Antworten zu den Fragen 4 und 5 verwiesen.

8. Wie bewertet die Bundesregierung vor dem Hintergrund der Einbeziehung der mittelbaren Zulieferer die Vereinbarkeit der im Sorgfaltspflichtengesetz vorgesehenen Weitergabeklausel mit der Vertragsfreiheit?

Aus Sicht der Bundesregierung sind die in dem Gesetzentwurf verankerten Sorgfaltspflichten in ihrer konkreten Form mit der Vertragsfreiheit vereinbar.

9. Wie beurteilt die Bundesregierung die Rechtsstellung von KMU mit weniger als 1 000 Mitarbeitern, dass sie zwar nicht direkt durch das Gesetz angesprochen werden, jedoch als sogenannte mittelbare Zulieferer durch ihre Kunden per Vertragsklausel zur Garantie der gesetzlich festgeschriebenen Sorgfaltprozesse verpflichtet und ggf. in Haftung genommen werden?

KMU sollen laut Gesetzentwurf vom Anwendungsbereich nicht erfasst sein. Das heißt, sie müssen nicht Bericht erstatten und können weder mit Bußgeldern belegt, noch von der Vergabe öffentlicher Aufträge ausgeschlossen werden. Sie können aber durch die Umsetzung der Sorgfaltspflichten indirekt betroffen sein.

- a) Welche Möglichkeiten bestehen aus Sicht der Bundesregierung für ein solches KMU, das in einer Sandwichposition einerseits vertraglich an die menschenrechtsbezogenen Anforderungen seines Abnehmers gebunden ist, diese aufgrund geringer Marktmacht jedoch nicht an seinen Zulieferer weiterreichen kann (Frage bitte insbesondere in Bezug auf § 7 Absatz 2 und 3 beantworten)?

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung verpflichtet Unternehmen laut Gesetzentwurf nicht dazu, auf das Lieferkettenmanagement ihrer Zulieferer in einer Weise einzuwirken, die die tatsächlichen und rechtlichen Möglichkeiten der Unternehmen übersteigt.

- b) Welche Möglichkeiten bestehen aus Sicht der Bundesregierung, KMU von Schadensersatzansprüchen von Seiten ihrer Kunden freizuhalten, wenn sie zugesagte menschenrechtsbezogene Anforderungen vertraglich gegenüber ihren Zulieferern trotz Bemühen nicht durchsetzen können und die Vertragsbeziehungen daher beenden müssen?

Eine abschließende rechtliche Beurteilung kann nur im konkreten Einzelfall vorgenommen werden und verbietet sich daher an dieser Stelle. Die Bundesregierung weist darauf hin, dass die Durchsetzung menschenrechtsbezogener Anforderungen nach dem Gesetzentwurf zum Sorgfaltspflichtengesetz nicht allein Sache der Zulieferer ist, sondern gerade von den erfassten Unternehmen etwa mit Schulungen und Weiterbildungen begleitet und überprüft werden muss.

10. Inwiefern ist aus Sicht der Bundesregierung eine Durchsetzung menschenrechtsbezogener Erwartungen in der Lieferkette für international tätige KMU angesichts ihrer in der Regel sehr geringen Marktmacht möglich (bezogen auf die in Frage 1 erläuterte Unschärfe in Verbindung mit KMU mit weniger als 1 000 Mitarbeitern, die als sogenannte mittelbare Zulieferer nicht direkt durch das Gesetz angesprochen werden, jedoch durch ihre Kunden per Vertragsklausel zur Garantie der gesetzlich festgeschriebenen Sorgfaltsprozesse in Haftung genommen werden)?

Die Erwartung der Bundesregierung, die menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten in die Unternehmensprozesse zu integrieren, besteht bereits seit 2016 und richtet sich an alle in Deutschland ansässigen Unternehmen. Die Bundesregierung informiert permanent über Möglichkeiten auch für KMU, diese Sorgfaltspflichten angemessen umzusetzen, und bietet Unternehmen im Rahmen der Umsetzung des Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) umfangreiche Unterstützung etwa durch ein Online-Informationportal, den NAP-Branchendialogen, durch die Beratung des NAP-Helpdesk oder durch den Aufbau eines Auslandsunterstützungsnetzwerkes rund um die Auslandsvertretungen. Zudem handelt es sich sowohl bei den Anforderungen des NAP als auch des Sorgfaltspflichtengesetzes laut Gesetzentwurf um Bemühens- und nicht um Erfolgs- oder Garantieplichten

11. Inwiefern können unternehmerische Sorgfaltspflichten nach Einschätzung der Bundesregierung in Bezug auf Recyclingrohstoffe (Sekundärrohstoffe), insbesondere Metalle, umgesetzt werden, bei denen nach Einschmelzen der Rohstoffe eine Rückverfolgung technisch nicht mehr möglich ist (bitte auf die diesbezüglich geltende Regelung in der EU-Konfliktmineralien-Verordnung Bezug nehmen)?

Es wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen.

12. Wie wird der Begriff des „Endkunden“ im Sorgfaltspflichtengesetz definiert?

Der Gesetzentwurf zum Sorgfaltspflichtengesetz enthält keine Definition des Begriffs „Endkunde“, da dies für die vorgesehenen Regelungen nicht erforderlich ist.

13. Inwiefern kann die Beteiligung von Unternehmen an bestehenden Brancheninitiativen zur Sorgfaltspflicht (z. B. ASI, Copper Mark, RMI oder Metal Alliance for Responsible Sourcing (Mars)) für die davon abgedeckten Elemente von Lieferketten im Sinne einer „Safe Harbour“-Regel anerkannt werden?

Eine gesetzliche „Safe-Harbor“-Regelung ist im Gesetzentwurf nicht enthalten. Eine pauschale Aussage zur Erfüllung der Anforderungen des NAP oder des Gesetzentwurfs zum Sorgfaltspflichtengesetz durch eine Vielzahl unterschiedlicher Brancheninitiativen ist praktisch nicht möglich. Der Gesetzentwurf unterstreicht jedoch die bedeutende Rolle von Brancheninitiativen, die eine Umsetzung der Sorgfaltspflichten anstreben, und nennt sie etwa im Rahmen von Abhilfemaßnahmen oder bei der Einrichtung von Beschwerdeverfahren.

14. Nach welchem Verfahren sollen die kritischen Mitarbeiterschwellenwerte berechnet werden (bitte erläutern, wie hier in Bezug auf Teilzeitkräfte und Unternehmensbeteiligungen verfahren wird)?

Zur Beantwortung wird auf die Gesetzesbegründung zu § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 des Gesetzentwurfs verwiesen. Teilzeitbeschäftigte sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Sinne des Gesetzentwurfs der Bundesregierung.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.