

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Carl-Julius Cronenberg, Michael Theurer, Johannes Vogel (Olpe), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/27710 –**

### **Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Mit dem Kabinettsbeschluss vom 3. März 2021 wurde ein Gesetzentwurf über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in den Lieferketten vorgelegt. Der Bundesminister für Arbeit und Soziales Hubertus Heil äußerte bei der anschließenden Pressekonferenz:

„Es geht um Menschenrechte und um menschenwürdige Arbeit (...). Deswegen umfasst das Gesetz die gesamte Lieferkette – vom Rohstoff bis zum fertigen Produkt. Das Gesetz wird so Wirkung erzielen, und es ist gleichzeitig mit Augenmaß (...). Dabei berücksichtigen wir besonders die Interessen der Mittelständler.“

Für die Fragesteller ist klar: Durch ihr hohes Handelsvolumen und ihre hohen Standards tragen deutsche Unternehmen erheblich zum Wohlstand der Menschen weltweit bei. Sie leisten einen wichtigen Beitrag im Kampf gegen Armut und Hunger und bringen wirtschaftliche Entwicklung, höhere Löhne und höhere soziale Standards in Schwellen- und Entwicklungsländer. Dabei müssen Sie, im Rahmen ihrer Verantwortung, Sorge tragen, dass ihre Tätigkeiten nicht zu Menschenrechtsverletzungen sowie nicht zur Verletzung internationaler Vereinbarungen über Arbeitsnormen und Umweltstandards führen. Das hohe Verantwortungsbewusstsein vieler Unternehmen spiegelt sich auch in den bestehenden und passgenauen Branchenstandards wider, die auf freiwilliger Basis entwickelt wurden und bereits heute Wirkung zeigen. Deshalb gilt es, deutsche Unternehmen zu ermutigen, Investitionen in diesen Ländern zu tätigen und mit ihnen Handel zu treiben.

Parallel zu dem Gesetzesvorhaben der Bundesregierung finden auf europäischer Ebene intensive Verhandlungen um eine europäische Regulierung der Sorgfaltspflichten statt. Aus Sicht der Fragesteller führt ein nationaler Alleingang unvermeidbar zu weiteren Wettbewerbsverzerrungen. Daher ist ein gemeinsames europäisches Vorgehen begrüßenswert. In beiden Fällen gilt es jedoch, angemessene und unbürokratische Regelungen zu finden, die insbesondere kleine und mittlere Unternehmen nicht benachteiligen.

1. Auf welchem Stand befinden sich, nach Kenntnis der Bundesregierung, die derzeitigen Verhandlungen auf europäischer Ebene für eine europäische Regulierung von Sorgfaltspflichten in Lieferketten?
  - a) Plant die Kommission, eine Verordnung oder eine Richtlinie vorzulegen?

Die Fragen 1 und 1a werden gemeinsam beantwortet.

Laut ihrer Ankündigung will die EU-Kommission im zweiten Quartal 2021 eine breite Initiative für nachhaltige Unternehmensführung vorschlagen mit dem erklärten Ziel, einen neuen EU-Rechtsrahmen zur nachhaltigen Unternehmensführung zu schaffen. Dieser soll nach Aussagen von EU-Justizkommissar Reynders neben gesellschaftsrechtlichen Regelungen auch Vorgaben zu menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten enthalten.

Vom 26. Oktober 2020 bis zum 8. Februar 2021 lief eine Konsultationsphase, um die Ansichten der Interessengruppen zu Notwendigkeit und Zielen einer EU-Intervention sowie zu verschiedenen Regulierungsoptionen einzuholen. Gegenwärtig läuft eine vertiefte Folgenabschätzung.

Am 10. März 2021 hat das Europäische Parlament (EP) mit großer überfraktioneller Mehrheit (504 dafür, 79 dagegen, 112 Enthaltungen) einen legislativen Initiativbericht zur Sorgfaltspflicht und Rechenschaftspflicht von Unternehmen beschlossen. Teil des Berichts ist der Entwurf einer entsprechenden Richtlinie.

Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Kommission ebenfalls einen Richtlinienentwurf vorlegen wird.

- b) Auf welchem Stand befindet sich die Konsultation der Sozialpartner?

Die öffentliche Konsultation fand vom 26. Oktober 2020 bis zum 8. Februar 2021 statt, die Rückmeldungen sind unter dem folgenden Link öffentlich einsehbar: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12548-Sustainable-corporate-governance>.

- c) Wurde der juristische Dienst der Kommission um ein vorläufiges Gutachten gebeten?  
Wenn ja, wann ist mit einer Zuleitung an die zuständigen Ausschüsse des Deutschen Bundestages zu rechnen?

Der Bundesregierung liegen dazu keine Erkenntnisse vor.

- d) Wie bewertet die Bundesregierung den Beschluss des Europäischen Parlaments zu Sorgfaltspflichten in Lieferketten vom 10. März 2021, insbesondere in Hinblick auf die darin enthaltene zivilrechtliche Haftung?

Die Bundesregierung hat dazu keine Bewertung vorgenommen.

- e) Wie bewertet die Bundesregierung die Äußerungen des EU-Justizkommissars Didier Reynders, das deutsche Lieferkettengesetz gehe nicht weit genug und Unternehmen sollten unabhängig von ihrer Größe von einem Lieferkettengesetz erfasst werden (<https://www.faz.net/aktuell/reynders-eu-dringt-auf-noch-haerteres-lieferkettengesetz-17224251.html>)?

Die Bundesregierung verweist auf den von ihr vorgelegten Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten, der insbesondere deutlich macht, dass es sich um einen international anschlussfähigen Sorgfaltsstandard handelt, der zum einen die Rechte der von Unternehmens-

aktivitäten betroffenen Menschen in den Lieferketten stärkt und zum anderen den legitimen Interessen der Unternehmen an Rechtssicherheit und fairen Wettbewerbsbedingungen Rechnung trägt.

2. Welche zwingenden Gründe sieht die Bundesregierung für eine Verabschiedung eines nationalen Lieferkettengesetzes knapp vor der Verabschiedung einer europäischen Regulierung?

Inwieweit trägt ein nationales deutsches Gesetz dazu bei, den bereits bestehenden Flickenteppich an Regulierungen innerhalb des Binnenmarktes abzubauen?

Die Bundesregierung sieht sich einerseits durch die im Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) von 2016 bereits angelegte Entscheidung über eine gesetzliche Regelung gebunden sowie andererseits durch die entsprechenden Vereinbarungen im geltenden Koalitionsvertrag, der eine gesetzliche Regelung für den Fall vorsieht, dass Unternehmen die Sorgfaltsvorgaben des NAP nicht ausreichend umsetzen. Die abschließende repräsentative Erhebung im Rahmen des NAP-Monitorings bei Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten ergab, dass 2020 lediglich zwischen 12 Prozent bis 17 Prozent besagter Unternehmen die Anforderungen des NAP an die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht erfüllt haben. Mit der Entscheidung für ein nationales Sorgfaltspflichtengesetz sollen Sorgfaltspflichten für Unternehmen gesetzlich verankert werden. Dies gilt unabhängig von der Unterstützung der Bundesregierung für eine EU-weite Regelung und dient auch einem fairen Wettbewerb zwischen den Unternehmen.

3. Warum ist für die behördliche Durchsetzung und Kontrolle auf die Einbindung der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin verzichtet worden?

Ist es geplant, die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin anderweitig einzubinden?

Zugunsten einer effektiven Durchsetzung und der Begrenzung von Bürokratie wurde auf die Einbindung einer zweiten Behörde verzichtet und mit dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) eine einzelne Behörde mit Erfahrung sowohl auf dem Gebiet des Außenhandels als auch des Vollzugs von Gesetzen beauftragt. Die Erkenntnisse der Bundesanstalt auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes und der Arbeitsmedizin können darüber hinaus wertvolle Beiträge liefern und werden – wie sonst auch innerhalb der Bundesregierung und des nachgeordneten Geschäftsbereichs – genutzt.

4. Wie viele deutsche Unternehmen verstoßen aktuell nach Schätzung der Bundesregierung gegen Menschenrechte in ihren Lieferketten?

Hierzu ist der Bundesregierung eine Schätzung nicht möglich.

5. Wie will die Bundesregierung sicherstellen, dass größere Unternehmen die Vorgaben des Lieferkettengesetzes nicht mittels Lieferverträgen an ihre kleinen und mittelständischen Zulieferer weitergeben?

Plant die Bundesregierung eine Regelung, die klarstellt, dass KMUs von einer solchen indirekten Erfassung nicht erfasst werden?

Nein, es wird auf die Antworten zu den Fragen 9 und 10 verwiesen.

6. Plant die Bundesregierung, die ILO-Konvention 169 nach ihrer Ratifizierung in den Katalog des § 2 Absatz 1 aufzunehmen?

Nein, eine Aufnahme der ILO-Konvention 169 in den Katalog des § 2 Absatz 1 ist nicht geplant.

7. Warum sieht die Evaluierung nur eine mögliche Absenkung des Schwellenwertes der Unternehmensgrößenklassen und nicht auch eine Erhöhung des Schwellenwertes vor?

Die jetzigen Schwellenwerte wurden von der Bundesregierung als geeignet und zweckmäßig erachtet, die Einhaltung der Sorgfaltspflichten und einen effektiven Menschenrechtsschutz zu ermöglichen. Derzeit bestehen keine Anhaltspunkte für einen zukünftigen Bedarf, die Schwellenwerte zu erhöhen.

8. Warum hat sich die Bundesregierung gegen den in Frankreich geltenden Schwellenwert von 5 000 Mitarbeitern im Inland und 10 000 Mitarbeitern im Ausland entschieden, und mit wie viel lässt sich dies mit dem Ziel von möglichst gleichen Wettbewerbsbedingungen innerhalb der EU vereinbaren?

Vor dem Hintergrund, dass im NAP von 2016 die Bundesregierung ihre Erwartungen zur Erfüllung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht an alle Unternehmen unabhängig von ihrer Größe gerichtet hat und das NAP-Monitoring 2020, dessen Ergebnis ausschlaggebend für die gesetzliche Regelung war, Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten einbezog, ist die Bundesregierung zu der in der Antwort zu Frage 7 darlegten Einschätzung gekommen.

9. Plant die Bundesregierung, Brancheninitiativen und Branchenlösungen als Safe-Harbour-Möglichkeit anzuerkennen?

Wenn nein, warum nicht?

Wenn nein, wie soll das positive und bereits seit Langem bestehende Engagement vieler Branchen Eingang in die gesetzliche Regelung finden?

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.

10. Plant die Bundesregierung eine Ausnahme für Sekundärrohstoffe, analog zur EU-Konfliktmineralien-Verordnung?

Wenn nein, wie soll hier die Nachweismöglichkeit konkret umgesetzt werden?

Der Gesetzentwurf zum Sorgfaltspflichtengesetz 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. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen.

11. Plant die Bundesregierung, branchenbezogene Listen vorzulegen, um den Unternehmen die Identifizierung von besonders riskanten Regionen bzw. Staaten zu erleichtern?

Wenn ja, bis wann plant die Bundesregierung, solche Listen vorzulegen, und wie oft sollen diese aktualisiert werden?

Wenn nein, warum nicht?

Nein. Eine Risikoermittlung kann immer nur eine Einzelfallbewertung sein und nicht pauschal für eine Region oder einen Staat erfolgen.

12. Plant die Bundesregierung, Positivlisten vorzulegen, um den Unternehmen die Identifizierung von Staaten zu erleichtern, die zum Beispiel aufgrund von Ratifizierung von ILO-Normen und völkerrechtlichen Verträgen sicherstellen, dass dort die notwendigen Standards eingehalten werden?

Wenn ja, bis wann plant die Bundesregierung solche Listen vorzulegen, und wie oft sollen diese aktualisiert werden?

Wenn nein, warum nicht?

Auf die Antwort zu Frage 11 wird verwiesen.

13. Plant die Bundesregierung Ausnahmen für Produkte, die aus Mitgliedstaaten der EU eingeführt werden?

Wenn nein, wie sollen sonst Doppelprüfungen und die damit einhergehenden bürokratischen Belastungen vermieden werden?

Nein. Die gesetzliche Sorgfaltspflicht soll risikobasiert umgesetzt werden und sich auf alle Lieferketten beziehen. Welche Risiken das Unternehmen wie adressieren muss, hängt maßgeblich von der individuellen Unternehmens- und Risikosituation ab. Die Bewertung und Priorisierung entlang der im Gesetzentwurf verankerten Prinzipien erfolgt durch die Unternehmen im Rahmen ihrer Risikoanalyse. Auf dieser Grundlage entscheidet das Unternehmen selbst, welche Risiken es zuerst adressiert.

14. Warum gilt die Beschränkung auf die direkten Zulieferer (Tier-1) nur für die Bereiche Risikoanalyse und Abhilfemaßnahmen?

Wird die Bundesregierung ihrer Ankündigung entsprechend klarstellen, dass die Beschränkung auf die direkten Zulieferer für alle Bereiche gilt?

Wenn nein, warum nicht?

Wenn nein, warum hat die Bundesregierung ihre ursprüngliche Haltung geändert?

Der Gesetzentwurf nimmt die gesamte Lieferkette in den Blick. Dabei gelten die in § 3 Absatz 2 Nummer 1 bis 4 des Gesetzentwurfs genannten Kriterien für eine angemessene Ausgestaltung des Risikomanagements, die dem Unternehmen den notwendigen flexiblen Ermessens- und Handlungsspielraum bei der Auswahl der geeigneten Maßnahmen gewähren.

Hinsichtlich des mittelbaren Zulieferers tritt in den in § 9 Absatz 2 und 3 aufgeführten Fällen die Voraussetzung einer „substantiierte(n) Kenntnis über eine mögliche Verletzung einer geschützten Rechtsposition oder einer umweltbezogenen Pflicht bei mittelbaren Zulieferern“ hinzu.

15. Warum sollen zentrale Verfahren der Berichtsprüfung und der risikobasierten Kontrolle in einer Rechtsverordnung und nicht gesetzlich geregelt werden?  
Wie ist dieses Vorgehen mit dem Gebot der Normenklarheit zu vereinbaren?

Die wesentlichen Aspekte des Verfahrens sind in Übereinstimmung mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen bereits im Gesetzentwurf geregelt.

16. Dürfen auch die Gewerkschaften im Rahmen der Prozessstandschaft aktiv werden, die mit dem betroffenen Arbeitgeber Tarifverhandlungen führen?  
Wenn ja, wie bewertet die Bundesregierung dies in Hinblick auf eine ausgewogene Verhandlungssituation zwischen den Sozialpartnern?

Der Gesetzentwurf sieht diesbezüglich keine Einschränkung vor. Der Bundesregierung liegen keine Anhaltspunkte vor, dass sich die Verhandlungssituation zwischen den Sozialpartnern durch die Prozessstandschaft ändern könnte.

17. Welche Voraussetzungen bzw. Kriterien müssen Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen erfüllen, um im Rahmen der Prozessstandschaft tätig zu werden?  
Plant die Bundesregierung, hier einen Kriterienkatalog festzulegen?

Auf § 11 Absatz 2 des Gesetzentwurfs wird verwiesen.

18. Glaubt die Bundesregierung, dass das deutsche Sorgfaltspflichtengesetz die Investitionsneigung deutscher Unternehmen in Afrika stärkt?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass Rechtssicherheit und die Förderung gleicher Wettbewerbsbedingungen die Investitionsbereitschaft deutscher Unternehmen im Ausland steigern. Menschenrechtsverletzungen stellen bereits jetzt ein erhebliches Reputationsrisiko dar und können zu Investitionshemmnissen führen. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf eines Sorgfaltspflichtengesetzes wird Unternehmen Klarheit gegeben, wie sie ihre Sorgfaltspflichten und diesbezügliche gesellschaftliche Erwartungen erfüllen und darauf öffentlich durch ihre Berichterstattung verweisen können.



