

Die Landesvereinigung der Unternehmensverbände Nordrhein-Westfalen e.V. (unternehmer nrw) ist der Zusammenschluss von 129 Verbänden mit 80.000 Betrieben und drei Millionen Beschäftigten. unternehmer nrw ist Mitglied der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und vertritt die Interessen des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e. V. (BDI) als dessen Landesvertretung.

08.04.2021

STELLUNGNAHME

im Rahmen des Clearingverfahrens zum Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten (BRats-Drs. 239/21 vom 26.03.2021)

Vorbemerkung

Die Clearingstelle Mittelstand wurde vom Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie NRW gebeten, den Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten (SorgfaltspflichtenG, auch sog. „Lieferkettengesetz“) auf seine Mittelstandsverträglichkeit hin zu überprüfen.

Übergeordnetes Ziel des SorgfaltspflichtenG ist es, Menschenrechtsverletzungen in globalen Lieferketten zu verhindern. Es knüpft konzeptionell an den Leitprinzipien der Vereinten Nationen (VN) für Wirtschaft und Menschenrechte sowie an zwei speziellen Umweltabkommen an. Regulatorischer Kern des Gesetzentwurfs ist die Verpflichtung der Unternehmen, ihre im Ausland beschafften Vorleistungsgüter oder Fertigerzeugnisse in allen Phasen der Lieferkette auf etwaige umweltschädigende oder gegen die Arbeitsbedingungen verstoßende Produktionsverfahren zurückzuverfolgen. Er definiert hierzu erstmals verbindliche nationale gesetzliche Normen zu unternehmerischen menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten in der Lieferkette sowie ein vollkommen neues „Due-Diligence“-System. Das Gesetz ist damit von substanzieller Bedeutung für die gesamte exportorientierte Industrie.

Die Bundesregierung hat den zugehörigen Entwurfstext am 03. März 2021 verabschiedet. Eine umfassende vorherige Einbindung der Wirtschaft hat indes nicht stattgefunden. Auch der seitens der Wirtschaft mit dem Ziel eines evidenzbasierten, vollzugs- und praxistauglichen Rechts vorgeschlagene Praxistest wurde vor der Verabschiedung des Gesetzentwurfs nicht durchgeführt. Der Normenkontrollrat hatte dies in seinem Jahresbericht 2020 kritisiert. Aus Sicht der Wirtschaft sollte sich der Gesetzgeber bei zukünftigen Gesetzgebungsverfahren des Instru-

ments des Praxistests bedienen und an den Verfahrensweisen des Konsultationsprozesses der Europäischen Kommission orientieren, die eine strukturierte, transparente und mehrstufige Beteiligung aller Interessierter ermöglicht.

Bewertung

Wir unterstützen die Zielsetzung der Bundesregierung, Menschenrechtsverletzungen in globalen Lieferketten zu verhindern und hohe Standards einzuhalten. Die Achtung von Menschenrechten in globalen Lieferketten ist für die deutsche und die nordrhein-westfälische Wirtschaft selbstverständlich. Deshalb haben bereits viele Unternehmen zur Umsetzung der VN-Leitprinzipien sowie der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen internationale Codes of Conduct und Lieferantenverträge, in welchen sie sich und ihre Partner zur Achtung von Menschenrechten verpflichtet. Es existieren zahlreiche nationale und supranationale Brancheninitiativen mit Blick auf nachhaltiges Lieferkettenmanagement und verantwortungsvolle Beschaffung, in welchen heimische Unternehmen aktiv sind. Unsere Unternehmen tragen auf diese Weise 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.

Der vorliegende Regierungsentwurf zum SorgfaltspflichtenG weist jedoch massive Mängel auf, um die gemeinsame Zielsetzung wirksam vor Ort und für die betroffenen deutschen Unternehmen umsetzbar zu erreichen. Viel mehr beinhaltet er sehr umfassende und hochkomplexe Anforderungen an Unternehmen, die weit über die Anforderungen in den VN-Leitprinzipien und dem Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) der Bundesregierung zum „Prozess der angemessenen menschenrechtlichen Sorgfalt“ („human rights due diligence“) hinausgehen. Das ist kritisch und in dieser Form abzulehnen. Unternehmen, die die Risiken dieses Gesetzes nicht tragen können, müssten sich zurückziehen; in diese Lücke würden an den betroffenen Standorten im Zweifelsfall ausländische Wettbewerber mit niedrigeren Standards springen. Damit könnte das Gesetz im Ergebnis sogar eine Verschlechterung des Menschenrechtsschutzes bewirken. Wenn deutsche Unternehmen im internationalen (System-)Wettbewerb durch nationale Vorgaben einseitig geschwächt würden, wären zudem auch Arbeitsplätze in Deutschland gefährdet. Der vorliegende Gesetzentwurf droht seinen Regelungszweck zu verfehlen und ist daher dringend überarbeitungswürdig.

Regelungstechnisch wird dabei vor allem nicht dem Umstand Rechnung getragen, dass viele deutsche Unternehmen gar keine Niederlassungen im Ausland haben und somit regelmäßig keine direkten Einwirkungsmöglichkeiten vor Ort besitzen. Dies wird vor allem dann problematisch, wenn deutsche kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) als unmittelbare Zulieferer von nach dem Gesetzentwurf verpflichteten großen Unternehmen vertraglich in die Pflicht genommen würden, wiederum selbst ihre unmittelbaren Zulieferer zu kontrollieren.

Ein SorgfaltspflichtenG darf deshalb nicht ohne die Behebung der Kernprobleme des Reg-E verabschiedet werden. Sofern es nicht möglich sein sollte, den Reg-E entlang der hier im Einzelnen näher genannten fünf Kernpunkte grundsätzlich zu überarbeiten, empfehlen wir aus Sicht der mittelständischen Wirtschaft die Ablehnung des Gesetzentwurfes.

Im Einzelnen

1. Gesetz 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** (vgl. § 2 Abs. 1 und 3, § 6 Abs. 2 Nr. 2 i.V.m. der Anlage Reg-E): 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. Die **Unternehmen können nicht als Ersatzgesetzgeber fungieren**, um höhere Sozialstandards in Drittstaaten durchzusetzen.

Die vorgesehene **rechtliche Verantwortung von Unternehmen für die gesamte Lieferkette geht viel zu weit**. Nach § 9 Abs. 3 Reg-E werden Unternehmen für die gesamte Lieferkette unangemessene Pflichten auferlegt. Die **gebotene Beschränkung der Verpflichtungen zumindest auf die erste Zulieferstufe (tier-1)** bzw. auf eine Unmittelbarkeit i.S.d. VN-Leitprinzipien findet nicht statt. Rein faktisch ist ein Zugriff jedoch regelmäßig nur auf den direkten Vertragspartner möglich, dahinter fehlt schon der entsprechende Zugang. Kein Unternehmen kann die gesamten Herstellungs- und Lieferprozesse in seiner internationalen Lieferkette vollständig und permanent überwachen.

Die **Begriffsbestimmungen in § 2 Reg-E müssen überarbeitet** und auf die Aspekte der Menschenrechte nach UNLP 12 und die Kernelemente der menschenrechtlichen Sorgfalt im Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) beschränkt werden. Anforderungen an Unternehmen, die über diesen Menschenrechtskatalog hinausgehen, sind deshalb zu streichen. Anders als im NAP und im Koalitionsvertrag vorgesehen (vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode, Z. 7380 ff.), umfasst der Reg-E nicht nur Menschenrechte, sondern auch zwei Umweltabkommen sowie weitere weitgehende Rechtspositionen wie „angemessener Lohn“. Allein dieser Begriff zeigt exemplarisch die

Unbestimmtheit der Anforderungen, schon allein weil die spezifische Lohnentwicklung in den unterschiedlichen Branchen von einer Vielzahl hoch individueller Voraussetzungen abhängt. Dies geht über die „menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten“ und damit über die angekündigte 1:1-Umsetzung des NAP hinaus und führt zu einem deutlich höheren Aufwand für die Unternehmen. Von zentraler Bedeutung ist auch, dass es in den VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und dem NAP um Menschenrechte geht, nicht um Standards im Arbeits- und Umweltrecht, welche ausgenommen werden müssen. **Die Prüfpflichten müssen sich ggf. auf anerkannte Menschenrechte beschränken**, da dies der NAP, auf den sich die Bundesregierung selbst geeinigt hat, ausdrücklich vorsieht. Eine Ausweitung auf Arbeits- und Umweltstandards muss deshalb zwingend ausscheiden.

Zentrale Definition sind zu unbestimmt. Es ist nach dem Reg-E z.B. **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. Gleiches gilt sinngemäß z.B. für die Begrifflichkeiten „angemessener Lohn“ (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 8 Reg-E), „missbräuchliche Gestaltung“ und „Umgebungsgeschäft“ (vgl. § 5 Reg-E) oder „substantiierte Kenntnis“ (vgl. § 9 Reg-E). Auch die Generalklausel für behördliche Eingriffe des BAFA (vgl. § 15 Reg-E) stellt ohne nähere Konkretisierung eine unverhältnismäßige Eingriffsnorm dar.

Die Regelung des **§ 2 Abs. 2 Nr. 7 Reg-E geht über die Vorgaben des AGG hinaus** und ist daher abzulehnen. Es kann nicht erwartet werden, dass Unternehmen in Drittstaaten schärfere Regulierungen durchsetzen als diejenigen, die nach nationalem Recht für sie selbst gelten. Darüber hinaus sind Rechtsnormen zur Schaffung eines diskriminierungsfreien Umfelds ungeeignet. Die Schaffung eines diskriminierungsfreien Umfelds ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die unmöglich allein von deutschen Unternehmen durchgesetzt werden kann. Rechtsnormen helfen nicht, innere Haltungen in der Bevölkerung zu verändern. Aufklärung und Sensibilisierung stehen hier an erster Stelle.

Bei **§ 2 Abs. 2 Nr. 12 Reg-E** handelt es sich um eine allgemeine „Auffangklausel“, die keinen Katalog enthält, sondern selbst lediglich über § 2 Abs. 1 auf in der Anlage des Entwurfs aufgelistete Übereinkommen verweist. Bei diesen Übereinkommen handelt es sich um internationale Verträge zwischen Staaten. Aus diesen Verträgen direkte Pflichten für Arbeitgeber bzw. für Unternehmen abzuleiten, widerspricht dem Prinzip derartiger Abkommen. Die sich daraus ergebenden Regelungen sind in großen Teilen für eine direkte Anwendung auf bzw. eine direkte Einhaltung durch Arbeitgeber bzw. Unternehmen ungeeignet. Zudem droht an zahlreichen Stellen eine Kollision mit nationalem Recht.

Bedeutende Rechtsbegriffe und Bestimmungen sollen nach dem Reg-E durch ergänzende Rechtsverordnungen ausgestaltet werden (vgl. Verordnungsermächtigungen in §§ 9, 13 und 14 Reg-E). Elementare Pflichten und unbestimmte Rechtsbegriffe dürfen aber nicht erst im Wege eventueller späterer Rechtsverordnungen geklärt werden. Dies widerspricht dem Gebot der Normenklarheit und ist schon aus rechtlichen Gründen abzulehnen. Dringend **notwendige Konkretisierungen und Erläuterungen bedürfen der demokratischen Legitimation durch den Gesetzgeber und dürfen nicht etwaigen zukünftigen Rechtsverordnungen überlassen** werden. Ggf. könnten hier noch weitere, erhebliche Pflichten gegenüber mittelbaren Zulieferern per Verwaltungsermächtigung begründet werden. Dies schafft nicht die anvisierte Rechtssicherheit. Tatsächlich führt dies im Gegenteil zu erheblichen (Compliance-)Kosten, gerade für mittelständische Unternehmen, die über keine eigenen Rechts- und/oder Compliance-Abteilungen verfügen. Die Verordnungsermächtigungen sollten daher gestrichen 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. Eine Überprüfung durch Unternehmen, ob „angemessene Löhne“ gewährt werden, scheitert schon allein daran, dass die ausländischen Lieferanten hierüber nicht informieren. Überdies haben Unternehmen nicht die notwendigen Ressourcen, um eine solche Überprüfung für unzählige individuelle Arbeitsverhältnisse in der Lieferkette durchzuführen. 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.

Die **Normierung von zusätzlichen Sorgfaltspflichten für den eigenen Geschäftsbereich deutscher Unternehmen sowie unmittelbare Zulieferer in Deutschland und in der EU** geht 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. Viel mehr wird dies zu einem erheblichen Mehraufwand und Bürokratie ohne Nutzen führen.

Die im Reg-E vorgesehenen weitreichenden **Kontroll-, Sanktions- bzw. Strafandrohungen sind nicht ausreichend bestimmt und in ihrer konkreten Ausprägung unverhältnismäßig** (vgl. Abschnitt 4 – Behördliche Kontrolle und Durchsetzung). Die vorgesehene 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. Dem steht gleichzeitig ein Bußgeldrahmen gegenüber, der bereits bei leichter Fahrlässigkeit zum Tragen kommen soll. 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 jedoch nahe an Willkür heran. Auch die vorgesehenen Folgen sind sowohl für sich genommen als auch in der Gesamtschau unangemessen. Die konkret vorgesehenen **Bußgelder** sind extrem hoch und höher als bei eigenem Verschulden, was abzulehnen ist. Sie sollten sich zudem **nicht am weltweiten Gesamtumsatz** orientieren (vgl. § 24 Abs. 3 Reg-E). Die Kennzahl „Gesamtumsatz“ sagt nichts über die finanzielle Leistungsfähigkeit eines Unternehmens aus. Der ggf. mögliche **Ausschluss von öffentlichen Auftragsvergaben** (vgl. § 22 Reg-E) würde für Branchen, die allein durch Vergabeverfahren der öffentlichen Hand geprägt sind, einer **existenziellen Bedrohung** ihrer unternehmerischen Tätigkeit gleichkommen. Er sollte daher allenfalls in seltenen Ausnahmefällen in Betracht kommen.

2. Anwendungsbereich mittelstandsfreundlich ausgestalten

Das Gesetz soll gem. § 1 Abs. 1 Reg-E ab 01. Januar 2023 für Unternehmen mit über 3.000 Arbeitnehmern mit Sitz im Inland in Kraft treten, ab dem 01. Januar 2024 für Unternehmen mit über 1.000 Arbeitnehmern. Die hier vorgesehene Absenkung der Mitarbeitergrenze könnte **kleine und mittlere Unternehmen** mit schlanker Verwaltung aufgrund der umfassenden Pflichten des SorgfaltspflichtenG **überfordern**. Damit eine **mittelstandsfreundliche Ausgestaltung** erfolgen kann, sollte auf das französische Loi de vigilance, also 5.000 Arbeitnehmer im Inland oder 10.000 weltweit, abgestellt werden. Hilfsweise könnte der Anwendungsbereich der europäischen CSR-Berichtsrichtlinie und des deutschen Umsetzungsgesetzes in Betracht gezogen werden. Danach sind Unternehmen von öffentlichem Interesse (börsennotierte Unternehmen, Banken-/Versicherungssektor) mit über 500 Mitarbeitern erfasst. Hierfür würde sprechen, dass es auf europäischer Ebene einen breiten Konsens gibt, welche Unternehmen von CSR-Berichtspflichten erfasst werden. Dieser Schwellenwert wurde von der Bundesregierung selbst bei der Umsetzung der CSR-Berichtsrichtlinie 1:1 in das nationale Recht umgesetzt. Mittelständische Unternehmen würden entlastet.

Es muss sichergestellt werden, dass keine Verpflichtung von Unternehmen unterhalb der Schwellenwerte erfolgt. Obwohl vom Reg-E nur Unternehmen mit 3.000 (später 1.000) Arbeitnehmer verpflichtet sein sollen (vgl. vgl. § 1 Abs. 1 Reg-E), 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 (vgl. § 2 Abs. 1 und 3, § 6 Abs. 2 Nr. 2 i.V.m. der Anlage Reg-E). Die Zulieferer sollen dann wiederum

die Vorgaben an ihre Zulieferer vertraglich weitergeben (vgl. § 6 Abs. 4 Reg-E). Ob sich Zulieferer tatsächlich auf solche Vertragspflichten einlassen, findet keine Berücksichtigung. Ein Vertrag ist grundsätzlich etwas für beide Parteien Freiwilliges. Damit werden insbesondere KMU, die häufig diese Zulieferer sein werden, 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.

Der Umfang des geplanten Risikomanagements muss begrenzt werden. Nach § 4 Reg-E müssen die Unternehmen ein Risikomanagement einführen und wirksam umsetzen. Eine Beschränkung auf die unmittelbaren Zulieferer bzw. Vertragspartner erfolgt hier ausdrücklich nicht. Während die Risikoanalyse tatsächlich auf die unmittelbaren Zulieferer und Vertragspartner beschränkt ist, soll das Risikomanagement des Unternehmens aber die gesamte Lieferkette umfassen. Wie das in der Praxis funktionieren soll, bleibt unklar. Daher müsste die Vorgabe mindestens auf die unmittelbaren Zulieferer beschränkt werden.

Die vorgesehenen **zusätzlichen bürokratischen Belastungen sind zu weitreichend.** Unterschiedliche Dokumentationsumfänge bringen jedenfalls erheblichen Mehraufwand mit sich und sind fehleranfällig. Um die Unternehmen vor unnötiger Bürokratie zu schützen, sollte die in § 10 Reg-E vorgesehene Dokumentations- und Berichtspflichten zumindest keinen neuen, gesonderten Bericht erfordern, sondern auch als Teil des Nachhaltigkeitsberichts oder sonst im Rahmen der nichtfinanziellen Erklärung nach dem CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz erfüllt werden können. Dies müsste ausdrücklich im Gesetzestext klargestellt werden. Um den Aufwand aus Berichts- und Dokumentationspflichten zu reduzieren, wäre es auch sinnvoll, eine Auflistung etablierter Berichterstattungsstandards in der Gesetzesbegründung aufzuführen, durch die genannten Berichts- und Dokumentationspflichten erfüllt sind (beispielsweise GRI-Standard, CSR-Berichtspflicht).

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. Letzteres würde insbesondere auch die Integrität des EU-Binnenmarktes schützen. Die Bundesregierung oder das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) sollten **bestehende Systeme und Brancheninitiativen** zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten anerkennen sowie Regelungen zu **Bagatellfällen** schaffen. Bei sog. **“single source“-Beziehungen**, bei denen beispielsweise ein Rohstoff nur aus einer einzigen Quelle bezogen werden kann, bestehen aufgrund der asymmetrischen Machtposition besonders geringe Einwirkungsmöglichkeiten für die Unternehmen, insbesondere für KMU. Diese Beziehungen sollten berücksichtigt und aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen werden.

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 im globalen Wettbewerb 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** zur Anwendung einer möglichen europäischen Regelung bei gleichzeitigem Wegfall der nationalen Regelung aufgenommen werden.

4. Keine zivilrechtliche Haftung durch die Hintertür und keine Umgehung rechtsstaatlicher Anforderungen im Zivilprozess

Weder im Gesetzestext noch in der Gesetzesbegründung findet sich die notwendige Klarstellung, dass durch das SorgfaltspflichtenG **keine materiellen zivilrechtlichen Haftungstatbestände begründet** werden sollen. Um eine Haftung durch die Hintertür auszuschließen, muss **im Gesetz selbst ausdrücklich klargestellt** werden: *„Dieses Gesetz vermittelt keine zivilrechtlichen Ansprüche.“*

Es muss ferner klargestellt werden, dass das **SorgfaltspflichtenG nicht als Schutzgesetz i. S. v. § 823 Abs. 2 BGB** eingestuft wird. Anderenfalls würde ein Verstoß zur zivilrechtlichen Haftung führen, selbst bei einem einfachen Fahrlässigkeitsvorwurf. Dies ist angesichts der zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffe (insbesondere: „angemessen“) und der hieraus resultierenden Rechtsunsicherheit nicht vertretbar und würde zu unabsehbaren Haftungsrisiken führen. Es bedarf hier einer ausdrücklichen Klarstellung im Gesetz oder zumindest einer Begrenzung auf den (vom Gesetzgeber auch so adressierten) Vorwurf des Vorsatzes oder der groben Fahrlässigkeit („Wegsehen“).

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. 56) – 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 Prozessstandschaften 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 gewährleistete 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 nicht der rechtliche Erfolg der Klage im Vordergrund steht. Wir lehnen die geplante Einführung einer Prozessstandschaft daher ab. Zumindest muss sie aber ausdrücklich auf die „**überragend wichtigen Rechtspositionen**“ Leib und Leben begrenzt werden.

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 umfangreiche 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.