

Positionspapier

zum Kommissionsvorschlag „Corporate Sustainability Due Diligence
and amending Directive“ vom 23. Februar 2022

(KOM(2022) 71 final)

Stand: 01. Juli 2022

[EU-Transparenzregisternummer: 31200871765-41]



Der Handelsverband Deutschland (HDE) ist seit über 100 Jahren die Spitzenorganisation des deutschen Einzelhandels – des drittgrößten Wirtschaftszweigs in Deutschland – mit insgesamt drei Millionen Beschäftigten und gut 535 Milliarden Euro Jahresumsatz. Er vertritt die Belange und Interessen von rund 300.000 Einzelhandelsunternehmen aller Branchen, Standorte und Betriebsgrößen. Bei 50 Millionen Kundenkontakten täglich versorgt der Einzelhandel seine Kunden mit der kompletten Bandbreite an Produkten über alle Vertriebskanäle.

Der Handelsverband Deutschland (HDE) ordnet den Kommissionsvorschlag als einen weiteren Baustein zur Förderung der Agenda für Wirtschaft und Menschenrechte ein. Für den Einzelhandel sind die verantwortungsvolle Gestaltung von Liefer- und Wertschöpfungsketten und Nachhaltigkeit zentrale gesellschaftliche Anliegen, die seit vielen Jahren bereits aktiv in operativen Prozessen der Handelsunternehmen integriert werden. Sie tragen mit ihrem überdurchschnittlichen Engagement in Entwicklungs- und Schwellenländern zu höheren Sozial- und Umweltstandards, besseren Lebens- und Arbeitsbedingungen, besserer Bildung und damit zu einer nachhaltigen Entwicklung bei.

Angesichts der hohen Komplexität der heutigen Lieferketten und der aktuellen Krisen- und Kriegssituation in Europa und weltweit, muss die Richtlinie praxistaugliche Pflichten und eine Befähigung vor Ort beinhalten, die die Notwendigkeit der Versorgungssicherheit sowie den globalen Wettbewerbsdruck berücksichtigt. Ausgangspunkt der Ausgestaltung sollte die Frage sein, wie die bewährten Elemente der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen realistisch und effektiv in die Unternehmensprozesse integriert werden können, mit dem Ziel, eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingung der Menschen in den Produktionsländern zu erreichen.

Die Einbeziehung der gesamten Wertschöpfungskette („upstream“ und „downstream“) ist zu weitgehend und übersteigt den tatsächlich bestehenden Einfluss von Unternehmen. Weder rechtlich noch faktisch besteht eine Einflussmöglichkeit auf Zulieferer und Kunden über die unmittelbaren Geschäftspartner hinaus.

Die Einführung einer zivilrechtlichen Haftung von Unternehmen für das Verhalten von rechtlich selbstständig handelnden Dritten ist europäischen und internationalen Rechtsordnungen fremd und steht nicht in Übereinstimmung mit den UN-Leitprinzipien oder OECD-Leitsätzen. Eine für das deutsche Recht zusätzliche und neue zivilrechtliche Haftung lehnen wir ab. Unternehmen können nur für eigene Aktivitäten und bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit haftbar sein, nicht jedoch für diejenigen ihrer Geschäftspartner oder deren Lieferanten. Auch die Verknüpfung politischer Ziele mit Haftungs- oder Vergütungsregeln für die Geschäftsführung sind in unserer Wirtschaftsordnung nicht vorgesehen.

Die Richtlinie ist in Hinblick auf eine größere Harmonisierung, Rechtsklarheit und Rechtssicherheit deutlich zu verbessern. Aufgrund der Vielzahl an komplexen und unklaren (Rechts-) Begriffen, ist derzeit nicht abzusehen, dass Unternehmen eine rechtssichere gesetzliche Regelung hinsichtlich ihrer Sorgfaltspflichten erhalten. Zudem wird den Mitgliedstaaten damit viel Raum für Interpretation oder zusätzliche Regelungen („goldplating“) gelassen. Wegen unterschiedlicher Umsetzungsgesetze kann jeder der Mitgliedstaaten einen anderen Ansatz wählen, so dass der Binnenmarkt fragmentiert wird



und Unternehmensverbände, die in der gesamten EU aktiv sind, potenziell 27 unterschiedliche Berichtspflichten unterliegen. Für das gewünschte „level-playing-field“ und damit europäische Unternehmen auf dem Weltmarkt wettbewerbsfähig bleiben und in der Lage sind, Nachhaltigkeit und Menschenrechte wirkungsvoll zu fördern, muss die Richtlinie so konkret wie möglich ausgestaltet werden, um eine größtmögliche Harmonisierung zwischen den Mitgliedstaaten zu ermöglichen.

Mit der vorgeschlagenen Richtlinie zur CSDD sowie über die für „Entwaldungsfreie Lieferketten“, diversen sektorspezifischen Regulierungen wie den Verordnungen über Konfliktmineralien, Holz oder Batterien, der Nachhaltigkeitsberichterstattungsrichtlinie (CSRD), den mit Art. 18 der Taxonomie-Verordnung verbundenen Vorgaben sowie den Bestimmungen zur nachhaltigen Finanzierung besteht für Unternehmen bereits heute eine Vielzahl an unterschiedlichsten Anforderungen, die eine einheitliche und effiziente Herangehensweise wesentlich erschweren. In diesem Bereich bedarf es einer Zusammenfassung und Vereinfachung der einzelnen Sorgfalts- und Berichtspflichten, ansonsten werden Unternehmen durch Bürokratie überlastet und so ein verantwortungsvolles wirtschaftliches Handeln konterkariert.

1. Anwendungsbereich

Mit Art. 2 bestimmt die Richtlinie den Adressatenkreis. Im Grundsatz sollen alle Unternehmen mit Sitz innerhalb der EU und mit durchschnittlich mehr als 500 Arbeitnehmern sowie einem Jahresumsatz von über 150 Millionen Euro unter die Richtlinie fallen. Darüber hinaus sollen für Unternehmen in bestimmten Sektoren verschärfte Schwellenwerte von mehr als 250 Mitarbeitern und einem Jahresumsatz von mehr als 40 Millionen Euro gelten. Nicht in der EU ansässige Unternehmen, die in der EU einen Jahresumsatz von mehr als 150 Millionen Euro erzielen bzw. Unternehmen mit einem Jahresumsatz ab 40 Millionen Euro, sofern sie 50 Prozent ihres Jahresumsatzes in den oben beschriebenen Sektoren erzielen, sollen ebenso erfasst werden. Auch der Finanzsektor ist grundsätzlich miteingeschlossen.

Bewertung und Forderung:

Dieser Anwendungsbereich ist zu weit gesteckt. Für alle Unternehmen bedeutet es einen unverhältnismäßigen Aufwand, Sorgfaltspflichtenprozesse aufzubauen, wie sie in der Richtlinie vorgesehen sind. Selbst viele vom Anwendungsbereich zunächst ausgeschlossene Unternehmen werden indirekt von der Richtlinie betroffen sein, da KMU Teil von Wertschöpfungsketten größerer Unternehmen sind. In Bezug auf Konzerne muss die Verantwortlichkeit der Sorgfaltsprüfpflicht genauer definiert werden. Der derzeitige Text und insbesondere die Definition des Begriffs "Unternehmen" (Artikel 3a) scheinen darauf hinzudeuten, dass die Anforderungen der Richtlinie auf Unternehmensebene und nicht auf Konzernebene festgelegt werden.

Verbesserungsvorschläge:

- KMU sollten, gemäß der UN-Leitprinzipien (UN-Leitprinzip 14), in verhältnismäßigem Maße Sorgfaltspflichtenprozesse in ihren Managementprozessen integrieren. Von ihnen wird erwartet, dass sie sich öffentlich zur Einhaltung universeller Menschenrechtsstandards verpflichten und diese Selbstverpflichtung in allen Geschäftsbereichen verankern. Darüber hinaus sollte diese Selbstverpflichtung die Grundlage für Geschäftsbeziehungen bilden.
- Statt der pauschalen Bestimmung einer Vielzahl von Sektoren, in denen ein höheres Risiko und damit strenge Maßstäbe gelten sollen, wäre ein risikobasierter Ansatz, der es Unternehmen erlaubt, Teile ihrer Wertschöpfungskette bei ihrer Prüfung zu priorisieren, sinnvoller.
- Der Richtlinienvorschlag bedarf einer Klarstellung in Bezug auf Konzerne und Verbundgruppen. Eine Gruppenlösung würde zu mehr Kohärenz in Bezug auf die Offenlegungsmechanismen sowie auf die Berichts- und Beschwerdeverfahren führen.

2. Umfang: Risikobasierten Ansatz verfolgen; Wirksamen Priorisierungsmechanismus etablieren

Die betroffenen Unternehmen und ihre Töchter sollen nach Art. 1 entlang ihrer gesamten Wertschöpfungskette (Definition in Art. 3 (g)) eine Reihe von Maßnahmen (Art. 6, 7 und 8) durchführen und damit diverse Sorgfaltspflichten einhalten. Ausschlaggebend ist hierbei jede „etablierte Geschäftsbeziehung“. Als Maßstab definiert die Richtlinie „direkte oder indirekte Geschäftsbeziehungen, die aufgrund ihrer Intensität oder Dauer dauerhaft sind oder voraussichtlich dauerhaft sein werden und die nicht nur einen unbedeutenden oder untergeordneten Teil der Wertschöpfungskette darstellen“.

Bewertung und Forderung:

Die Einbeziehung der gesamten Wertschöpfungskette eines Unternehmens ist viel zu weitgehend und würde zu unkontrollierbaren Verpflichtungen sowie nicht vorhersehbaren Risiken führen. Die Einführung einer Verantwortung für das Handeln Dritter – also indirekter Zulieferer – ist dem deutschen Rechtssystem fremd. Auch das zu diesem Zweck von der Kommission neugeschaffene Konzept der „etablierten Geschäftsbeziehungen“ birgt viele Risiken. So ist der Begriff nicht hinreichend definiert; regelmäßig wird nicht klar sein, ab wann eine Geschäftsbeziehung als „dauerhaft“ oder „intensiv genug“ angesehen werden kann. Zudem ist unklar, bis wohin die eigene Wertschöpfungskette reicht. Was bedeutet außerdem "kein unbedeutender oder nebensächlicher Teil der Wertschöpfungskette"? Dies lässt viel Spielraum für Interpretationen und bietet keine klaren Kriterien. Anstatt die Reichweite der Sorgfaltspflicht auf „etablierte Geschäftsbeziehungen“ zu verkürzen, kann einer Überforderung der Unternehmen dadurch vorgebeugt werden, dass alle zu ergreifenden Maßnahmen einschließlich der Risikoanalyse und Prioritätensetzung unter den auch im EU-Recht zentral verankerten Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gestellt werden. Das deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) beschränkt zum Beispiel die Sorgfaltspflicht auf angemessene Maßnahmen und definiert in § 3 Abs. 2 den Begriff der Angemessenheit, der u. a. durch die Art und



den Umfang der Geschäftstätigkeit, die Schwere der Verletzung und die Art des Verursachungsbeitrages bestimmt wird. Dies steht im Einklang mit dem Ansatz der UN-Leitprinzipien, der in Prinzipien 17 bis 20 die zu ergreifenden Maßnahmen unter einen Zumutbarkeitsvorbehalt stellt und eine Priorisierung der Maßnahmen nach den genannten Kriterien vorsieht.

Verbesserungsvorschläge

- Die Beschränkung auf „etablierte“ Geschäftsbeziehungen sollte aufgehoben werden.
- Es sollte stattdessen ein risikobasierter Ansatz mit Angemessenheitskriterien für den Umfang der Sorgfaltspflichten eingeführt werden. Wo es nicht praktikabel ist, alle festgestellten Risiken sofort und gleichzeitig zu beheben, sollten Unternehmen die Reihenfolge der zu ergreifenden Maßnahmen abhängig von der Wahrscheinlichkeit und Schwere des Risikos priorisieren dürfen.
- Die Richtlinie sollte dabei eine Bemühenspflicht und keine Erfolgspflicht begründen.

3. Menschenrechtskatalog und umweltbezogene Sorgfaltspflichten wirksam ausgestalten

Die von den Unternehmen entlang ihrer Wertschöpfungskette einzuhaltenden Sorgfaltspflichten orientieren sich an einer Vielzahl von internationalen Menschenrechts-, Grundfreiheits- und Umweltschutzabkommen. Dabei enthält der Kommissionsentwurf sowohl selbstständige umweltbezogene Sorgfaltspflichten als auch menschenrechtsbezogene Sorgfaltspflichten mit Umweltschutzelementen. Zur Bestimmung der einzelnen zu berücksichtigenden Schutzgüter wird in insgesamt 56 Punkten innerhalb eines siebenseitigen Annexes pauschal auf eine Vielzahl unterschiedlichster internationaler Abkommen verwiesen.

Bewertung und Forderung

Der im Grundsatz sehr breite, umfängliche und in Teilen tief detaillierte Bezug auf eine Vielzahl von komplexen internationalen Abkommen im Bereich der Menschen- und Grundfreiheitsrechte sowie des Umweltschutzes ist zu weitgehend. Hier wird auf insgesamt über 230 Seiten komplexer Rechtstexte verwiesen. Adressaten dieser Abkommen sind Staaten. Umso schwerer ist es für Unternehmen, aus diesen zwischenstaatlichen Regelungen, ihre individuellen Verpflichtungen klar und umfänglich zu erkennen. Jede Definition zur Sorgfaltspflicht muss im Einklang mit den UN-Leitprinzipien gemäß Leitprinzip 17 stehen: „Um ihre nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen zu ermitteln, zu verhüten und zu mildern sowie Rechenschaft darüber abzulegen, wie sie ihnen begegnen, sollten Wirtschaftsunternehmen Sorgfaltspflicht auf dem Gebiet der Menschenrechte walten lassen. Das Verfahren sollte unter anderem darin bestehen, tatsächliche und potenzielle menschenrechtliche Auswirkungen zu ermitteln, die sich daraus ergebenden Erkenntnisse zu berücksichtigen und Folgemaßnahmen zu ergreifen, die ergriffenen Maßnahmen nachzuhalten sowie Angaben dazu zu machen, wie den Auswirkungen begegnet wird.“

Verbesserungsvorschläge:

- Die zu berücksichtigenden Schutzgüter aus dem im Annex aufgelisteten Menschenrechtskonventionen und Umweltabkommen müssen realistisch, handhabbar und im Unternehmenskontext überprüfbar sein. Der Prüfungsumfang sollte die in den UN-Leitprinzipien anerkannten Menschenrechtsstandards erfassen. Diese bestehen gemäß UN-Leitprinzip 12 aus den Prinzipien hinsichtlich der ILO-Kernarbeitsnormen (keine Zwangsarbeit, Kinderarbeit und Diskriminierungen sowie Koalitionsfreiheit), der allgemeinen Menschenrechtserklärung und den Internationalen Pakten über bürgerliche und politische Rechte sowie über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Die zu berücksichtigenden Umweltabkommen sollten analog zum deutschen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) das Basler Übereinkommen, das Stockholmer Übereinkommen und das Übereinkommen von Minamata umfassen.
- Die Sorgfaltspflicht sollte sich nicht auf die Klimaauswirkungen beziehen.

4. Inhalt der Sorgfaltspflichten

Der Kommissionsentwurf regelt die zentralen Elemente der menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten. Unternehmen haben u. a. die Pflicht, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um negative Auswirkungen auf die Menschenrechte und die Umwelt zu identifizieren, zu verhindern, zu beenden oder zumindest abzumildern. Welche Maßnahmen im Einzelnen zu ergreifen sind, wird in den Art. 6 – 9 des Kommissionsentwurfs aufgeführt. Sie enthalten die Verankerung der Sorgfalt im Geschäftsmodell (Art. 5), die Risikoanalyse und zu ergreifende Maßnahmen (Art. 6 – 8), den Beschwerdemechanismus (Art. 9), die regelmäßige Bewertung der Maßnahmen (Art. 10) und die Kommunikation dazu (Art. 11). Bei der Beschreibung der Sorgfaltspflichten sollen die Mitgliedstaaten Möglichkeiten zur Beendigung der Geschäftsbeziehung im Hinblick auf unternehmerische Präventions- und Abhilfemaßnahmen schaffen (Art. 7 Abs. 5, Art. 8, Abs. 6). Um nachteilige Auswirkungen zu neutralisieren, soll Schadensersatz an betroffene Personen oder finanzielle Entschädigungen an die betroffenen Gemeinschaften gezahlt werden.

Eine zentrale Präventions- und Abhilfemaßnahme ist laut Kommissionsvorschlag die „vertragliche Kaskadierung“, so genannte Weitergabeklauseln gegenüber direkten Zulieferern. Lieferanten sollen auf die Einhaltung von Verhaltenskodizes und die Erstellung von Präventionsplänen verpflichtet werden. Zur Überwachung und Verifizierung der Einhaltung der unternehmenseigenen Verhaltenskodizes und Präventionspläne ist vorgesehen, dass Unternehmen auf Industrieinitiativen oder die Überprüfung durch unabhängige Dritte, das heißt Siegel, andere Zertifizierungen oder Auditunternehmen, zurückgreifen können. In Bezug auf KMU sieht der Entwurf vor, dass die Vertragsklauseln ihnen gegenüber fair, angemessen und nichtdiskriminierend sein müssen. Auch müssen Unternehmen laut Kommissionsvorschlag notwendige Investitionen in Management und Produktionsprozesse vornehmen sowie zielgerichtete und verhältnismäßige Unterstützungsmaßnahmen dort ergreifen, wo die Einhaltung von Verhaltenskodizes oder Aktionsplänen die Rentabilität von KMUs gefährden würden.



Bewertung und Forderung:

Die mit Art. 12 und 13 versprochenen Mustervertragsklauseln und Leitlinien können Unternehmen bei der Einhaltung der Vorgaben der Richtlinie unterstützen und zur notwendigen Rechtssicherheit beitragen.

Die im Rahmen der Präventions- und Abhilfemaßnahmen vorgesehene Beendigung von Geschäftsbeziehungen, darf nur als „Ultima Ratio“ in Betracht kommen, wenn Unternehmen bereits Präventions- und Abhilfemaßnahmen ergriffen haben und die negativen Auswirkungen dadurch nicht verhindert oder abgemildert werden konnten. Des Weiteren wird aus dem Kommissionsvorschlag nicht deutlich, wer entscheidet, wer als „betroffene Person“ oder „betroffene Gemeinschaft“ bezeichnet werden kann, dem ein Unternehmen Schadensersatzzahlungen (Art 8 (3)) beim Abbruch einer Geschäftsbeziehung zu zahlen hat.

In Artikel 14 werden Branchen- und Multi-Stakeholder-Initiativen erwähnt, ihre Rolle aber nicht weiter ausgeführt. Bereits seit vielen Jahren bauen Handelsunternehmen ihre Zusammenarbeit mit unabhängigen Standards (meist „3rd-Party-Certification“) auf freiwilliger Basis aus, auch um vielfältige Sozialaspekte in den Lieferketten stärker zu berücksichtigen. Standards mit entsprechenden Schwerpunkten sind z. B. Standards mit entsprechenden Schwerpunkten sind z. B. Fairtrade, SA8000, Rainforest Alliance, Global GAP/GRASP und Forest Stewardship Council (FSC). Eine Anerkennung und Förderung dieser Standards und Zertifikate halten wir für essentiell, da diese wesentlich zur Krisenbelastbarkeit beitragen. Darüber wäre es wichtig, dass solche Standards EU-weit einheitlich anerkannt werden. Freiwillige Initiativen, Bündnisse und Multi-Akteurs-Partnerschaften, wie z. B. das Textilbündnis, die Foren für Kakao, Palmöl und Eiweißfuttermittel sowie Bündnisse für Bananen und Orangen, die Responsible Business Alliance (RBA) oder die amfori Business Social Compliance Initiative sind hier ebenfalls entsprechend zu berücksichtigen.

Verbesserungsvorschläge

- Flexibilität bei der Umsetzung der Kernelemente des Due-Diligence-Prozesses.
- Die Mustervertragsklauseln sollten für die Marktteilnehmer verbindlich sein und den Unternehmen rechtzeitig vor Ablauf der Umsetzungsfrist für die Unternehmen, am besten 1,5 Jahre vor wirksam werden der nationalen Umsetzungsgesetze, zur Verfügung gestellt werden.
- Die Leitlinien/Handreichungen für Unternehmen sollten in enger Abstimmung mit Unternehmensvertretern und kohärent zu bestehenden EU- und nationalen Rechtsvorschriften ausgestaltet werden, mit dem Ziel einer Harmonisierung in der Anwendbarkeit in allen 27 EU-Mitgliedstaaten. Die Leitlinien/Handreichungen sollen rechtzeitig vor Ablauf der Umsetzungsfrist für die Unternehmen, am besten 1,5 Jahre vor wirksam werden der nationalen Umsetzungsgesetze, zur Verfügung gestellt werden.
- Der Richtlinie sollte das Prinzip „Befähigung statt Rückzug“ zugrunde gelegt werden. Analog zum LkSG sollten Unternehmen die Möglichkeit haben, zunächst alle Mittel und Wege ausgeschöpfen zu können, um eine Abhilfe gemeinsam mit dem Zulieferer zu erzielen. Der Abbruch der Geschäftsbeziehung sollte nur als „Ultima Ratio“ geboten sein.
- Die Schadensersatzzahlungen (Art 8 (3)) sollten gestrichen werden.
- Es braucht eine Klarstellung in Bezug auf die Unterstützung von KMUs durch Unternehmen. Dabei sollte beachtet werden, dass die Unternehmensgröße unerheblich für das Vorliegen einer marktbeherrschenden Stellung. Selbst KMU können im Sinne des Wettbewerbsrechts eine marktbeherrschende Stellung besitzen.
- Zur Unterstützung der KMUs sollten nationale Helpdesks eingerichtet werden.
- Standards und Zertifikate sollten EU-weit vereinheitlicht anerkannt werden und zentral auf einem Portal der Kommission veröffentlicht werden. Es sollten klare Qualitätskriterien entwickelt werden, die für Industrie- und Multiakteursinitiativen wie auch für Siegel und Zertifikate heranzuziehen sind.

5. Keine zusätzliche zivilrechtliche Haftung: Rechtssicherheit durch klare Definitionen

Art. 22 des Kommissionsentwurfs sieht vor, dass Unternehmen zivilrechtlich haften, wenn sie (a) gegen Sorgfaltspflichten verstoßen haben und (b) infolgedessen eine nachteilige Auswirkung eingetreten ist und zu einem Schaden geführt hat, die durch die in den Art. 7 und 8 vorgesehenen geeigneten Maßnahmen hätte erkannt, verhindert, auf ein Mindestmaß reduziert, beendet oder in ihrem Ausmaß verringert werden müssen. Nach Art. 22 Abs. 2 des Kommissionsentwurfs sollen Unternehmen für Schäden, die von indirekten Geschäftspartnern verursacht wurden, nicht haften, wenn sie vertragliche Zusicherungen eingeholt haben, deren Einhaltung durch geeignete Maßnahmen überwachen, z. B. durch Industrieinitiativen oder Audits, und dabei Rücksicht auf kleine und



mittlere Unternehmen nehmen. Diese Ausnahme soll aber dann nicht gelten, wenn die ergriffenen Maßnahmen offensichtlich ungeeignet waren, die nachteiligen Auswirkungen zu verhindern. Der Kommissionsentwurf sieht in Art. 22 Abs. 5 vor, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen müssen, dass die zur Umsetzung der im Artikel vorgesehenen zivilrechtlichen Haftung erlassenen nationalen Rechtsvorschriften in Klageverfahren zwingend anwendbar sind. Geschädigte müssen auch dann eine Schadensersatzklage erheben und Entschädigung verlangen können, wenn das anwendbare Recht nicht mitgliedstaatliches Recht ist.

Bewertung und Forderung

Eine Haftung für die Handlungen Dritter, ist den europäischen und internationalen Rechtsordnungen fremd und steht nicht in Übereinstimmung mit den VN-Leitprinzipien oder den OECD-Leitsätzen. Unternehmen können nur für eigene Aktivitäten haftbar sein, nicht jedoch für diejenigen ihrer Geschäftspartner oder deren Lieferanten. Eine umfangreiche zivilrechtliche Haftung birgt enorme Unsicherheit für Unternehmen. Dies ist angesichts der zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffe und der hieraus resultierenden Rechtsunsicherheit nicht vertretbar und würde zu unabsehbaren Haftungsrisiken führen. Jede Form der Haftung sollte sich im Grundsatz daran orientieren, ob ein Handelnder den Schaden verursacht oder zu ihm beigetragen hat oder anderweitig direkt mit ihm verbunden ist (gemäß der OECD-Leitsätze). Jede zivilrechtliche Haftung muss dort enden, wo das Handeln eines rechtlich selbständig handelnden Dritten dazwischentritt. Die zivilrechtliche Haftung ist auf die Fälle zu beschränken, in denen ein Schaden zurechenbar und vorhersehbar durch die eigene Handlung des Unternehmens entstanden ist. So kann z.B. der Einzelhandel nur für seine Eigenmarken, nicht jedoch für jegliche am Point of Sales vertriebenen Markenprodukten Verantwortung übernehmen. Letzteres obliegt der Eigenverantwortung der Markenartikelhersteller. Die Ermittlung von Unterauftragnehmern geht über den direkten Kontrollbereich hinaus und ist aufgrund der Komplexität der Lieferketten vieler hunderttausender Produkte im Handel nicht umsetzbar. Es ist nicht zu erwarten, dass marktstarke Lieferanten ihre Zulieferer offenlegen. Der Schutz von Wettbewerbsvorteilen und Daten erschweren die Rückverfolgbarkeit in Lieferantennetzwerken zusätzlich. Sowohl die Komplexität, die Risikobehaftung von Herkunftsländern als auch die flexiblen Logistikprozesse führen dazu, dass eine Kontrolle und Haftung bis zum Ursprung für Unternehmen aufgrund der vorgenannten Punkte faktisch unmöglich sind. Aus den gleichen Gründen darf es auch keine Beweislastumkehr zu Lasten der Unternehmen geben.

Bei Art 22 Abs. 5 handelt es sich um eine sogenannte „Eingriffsnorm“ im Sinne von Art. 16 der Rom-II-Verordnung¹. Mitgliedstaaten können dadurch sicherstellen, dass bestimmte Normen, die entscheidend für die Wahrung ihres öffentlichen Interesses sind, von Gerichten angewandt werden, obwohl nach der Rom-II-Verordnung eigentlich das Recht eines anderen Staats heranzuziehen wäre. Von dieser Möglichkeit müssen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 22 Abs. 5 des Kommissionsentwurfs Gebrauch machen.

Der Kommissionsvorschlag enthält zahlreiche unklare Rechtsbegriffe, die auslegungsbedürftig sind und von den nationalen Behörden und Gerichten unterschiedlich angewendet werden können. Neben

¹ Die Rom-II-Verordnung ist ein europäischer Rechtsakt, der regelt, welches Recht Gerichte anzuwenden haben, wenn die Streitigkeit verschiedene Länder betrifft. Bei Fällen von Menschenrechtsverletzungen in der Lieferkette ist gemäß Art. 4 Abs. 1 Rom-II-Verordnung grundsätzlich das Recht des Landes anwendbar, wo sich der Schaden ereignet hat. Von diesem Grundsatz gibt es jedoch Ausnahmen. Eine Ausnahme begründen Eingriffsnormen.



dem zentralen Begriff der "etablierten Geschäftsbeziehung", ist auch der der "nachgelagerten Wertschöpfungskette" nicht genauer definiert. Artikel 3n definiert "Stakeholder" als die Beschäftigten des Unternehmens, die Beschäftigten seiner Tochtergesellschaften und andere Einzelpersonen, Gruppen, Gemeinschaften oder Einrichtungen, deren Rechte oder Interessen durch die Produkte, Dienstleistungen und Tätigkeiten des Unternehmens, seiner Tochtergesellschaften und seiner Geschäftsbeziehungen beeinträchtigt werden oder beeinträchtigt werden könnten. Diese Definition des Begriffs "Stakeholder" bedeutet im Grunde, dass jeder Mensch als Stakeholder betrachtet werden kann, was weitreichende Folgen für die Unternehmen hätte, die sich z. B. mit deren Beschwerden befassen müssen.

Verbesserungsvorschläge:

- Eine zusätzliche und neue zivilrechtliche Haftung in Deutschland lehnen wir ab, weil der allgemeine Schutzstand der Menschenrechte im einfachen Recht – so auch in den hier relevanten Bereichen Arbeits-, Sozial-, und Zivilrecht – in Deutschland sehr gut ausgeprägt ist.
- Die nationalen und internationalen gesetzlichen Bestimmungen sind ausreichend. Insbesondere durch die Rom II-VO sind außervertragliche Schuldverhältnisse in Zivil- und Handelssachen abgedeckt.
- Klagen von potenziell Geschädigten sollten nur vor Gerichten am Hauptsitz des Unternehmens möglich sein.
- Es bedarf keiner Beweislastumkehr.
- Die Bestimmung in Art. 22 Abs. 5 des Kommissionsentwurfs sollte gestrichen werden.
- Folgende Rechts- und Schlüsselbegriffe müssen definiert werden (Mindestharmonisierung): „Etablierte Geschäftsbeziehung“, „direkte und indirekte Geschäftsbeziehung“, „angemessene Maßnahmen“, „unbedeutender Teil der Wertschöpfungskette“, „tiefere Wertschöpfungskette“, „erforderlich“, „nicht vernachlässigbar“, „Stakeholder“, „Unternehmen“.
- Zu Stakeholder: Artikel 6 Absatz 4, Artikel 7 Absatz 2 a) und Artikel 8 Absatz 3 b) sollte um eine Formulierung ergänzt werden, die es den Unternehmen ermöglicht, die Konsultationen nach Priorität zu ordnen.

6. Sanktionen verhältnismäßig ausgestalten

Sofern Unternehmen gegen die einzelstaatlichen Vorschriften zur Umsetzung dieser Richtlinie verstoßen, sollen nach Art. 20 umsatzorientierte Sanktionen erlassen werden. Der Vorschlag erwartet von den Mitgliedstaaten, dass sie ein System wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender Sanktionen festlegen, das sich am Umsatz des Unternehmens orientieren sollte, dessen Höhe sie jedoch nach eigenem Ermessen festlegen können. Die jeweiligen 27 Nationale Aufsichtsbehörden sollen über angemessene Befugnisse und Ressourcen verfügen, um die Einhaltung der Vorgaben für Unternehmen zu überwachen. Natürliche und juristische Personen sollen die Möglichkeit haben, begründete Bedenken geltend zu machen. Es soll ein europäisches Netz der Aufsichtsbehörden eingerichtet werden.



Bewertung und Forderung

Die wichtigsten Bestimmungen für Sanktionen und Bußgeldhöhen müssen für alle Mitgliedstaaten gleich sein (Mindestharmonisierung). Die Verhängung von Sanktionen durch die zuständigen Behörden muss auf vorsätzliche und grob fahrlässige Verstöße begrenzt; Haftungsregeln müssen verhältnismäßig ausgestaltet sein (Prinzip der Bemühungspflicht statt Erfolgspflicht, Haftung nur für Produkte im eigenen Geschäftsfeld, z.B. Haftung ausschließlich für Eigenmarken, wenn der Zugang zu den benötigten Informationen gewährt wird, nicht für Markenprodukte).

Verbesserungsvorschläge:

- Sanktionen und Bußgeldhöhen müssen für alle Mitgliedstaaten gleich sein (Mindestharmonisierung).
- Die Verhängung von Sanktionen durch die zuständigen Behörden muss auf vorsätzliche und grob fahrlässige Verstöße begrenzt; Haftungsregeln müssen verhältnismäßig ausgestaltet sein (Prinzip der Bemühungspflicht statt Erfolgspflicht).

7. Directors duties: Nationales Gesellschaftsrecht nicht aushebeln

Unternehmensleiter (Art. 25) sollen ihre Handlungen demnächst entsprechend der Umsetzung der Richtlinie ausrichten. Innerhalb ihrer Entscheidungen sollen Menschenrechte, Klima- und Umweltauswirkungen berücksichtigt werden. Dabei sollen Verstöße strafbewehrt und die variable Vergütung danach ausgerichtet werden, inwieweit der Unternehmensleiter einen Beitrag zur Abwendung des Klimawandels beigesteuert hat (Art. 15).

Bewertung und Forderung

Durch die Richtlinie wird die Geschäftspolitik der Unternehmen bereits stark beeinflusst, dies schlägt sich auch auf die einzelnen Entscheidungen des Managements nieder. Hier Maßgaben durch Richtlinien festzulegen, widerspricht dem marktwirtschaftlichen Gedanken und greift in die Unternehmensfreiheit ein. Eine zusätzliche direkte Regelung, stellt nicht nur eine Dopplung dar, sondern birgt auch die Gefahr, die Flexibilität und Entscheidungsfreiheit der Betroffenen zu beeinträchtigen. Der Ausschuss für Regulierungskontrolle lehnte die über die Sorgfaltspflicht hinausgehenden Elemente ab, indem er unter anderem feststellte, dass es "nicht klar [...] ist, warum es notwendig ist, die Pflichten der Unternehmensleitung zusätzlich zu den Sorgfaltspflichten zu regeln" und dass es notwendig ist, "den Mehrwert einer Regelung der Pflichten der Unternehmensleitung besser zu erläutern und zu bewerten, wenn man bedenkt, dass die Option der Sorgfaltspflicht bereits Risikomanagement und die Berücksichtigung der Interessen der Stakeholder erfordert."

Verbesserungsvorschläge

- Die Pflichten der Unternehmensleitung sollten nicht in dem Richtlinienentwurf behandelt werden, da die Geschäftspolitik der Unternehmen bereits stark von den Due-Diligence Anforderungen der Richtlinie beeinflusst wird.
- Streichung des Artikels 25 und 26.

8. Beschwerdemechanismen: Unbürokratische Ausgestaltung und Schutz vor Missbrauch

Der Richtlinienvorschlag sieht die Einrichtung von Beschwerdestellen bzw. -mechanismen vor. Unternehmen sollen eigene Anlaufstellen (Art. 9) bei der Verletzung oder des Verdachts einer Verletzung von Sorgfaltspflichten einrichten. Ferner sind Unternehmen verpflichtet, ein Beschwerdeverfahren für Betroffene, Gewerkschaften und Organisationen der Zivilgesellschaft einzurichten, sodass berechtigte Sorgen hinsichtlich tatsächlicher oder potenzieller negativer Auswirkungen auf Menschenrechte oder die Umwelt durch die Geschäftstätigkeit eines Unternehmens entlang der Wertschöpfungskette adressiert werden können.

Bewertung und Forderung

Beschwerdemechanismen müssen in erster Linie effektiv und für Betroffene zugänglich sein. Um Rechtssicherheit zu gewährleisten und Klagen durch professionelle Abmahn-, Klage- oder Kampagnenorganisationen zu vermeiden, sollten Beschwerde- und Klagemöglichkeiten auf die unmittelbar von den Verstößen Betroffenen beschränkt werden. Auch sollte die Möglichkeit der Bündelung von Beschwerdestellen z. B. innerhalb von Brancheninitiativen möglich sein.

Verbesserungsvorschläge

- Die Kriterien der UN-Leitprinzipien für effektive Beschwerdeverfahren sollten explizit genannt werden.
- Das Beschwerdeverfahren sollte Personen ermöglichen, auf menschenrechtliche und umweltbezogene Risiken sowie auf Verletzungen menschenrechtsbezogener oder umweltbezogener Pflichten hinzuweisen, die durch das wirtschaftliche Handeln eines Unternehmens im eigenen Geschäftsbereich oder eines unmittelbaren Zulieferers entstanden sind.
- Beteiligung an externen Beschwerdeverfahren sollte ausdrücklich möglich sein.

9. Überprüfungs- und Berichtspflichten

Zur Überprüfung der eigenen Handlungen entlang der Wertschöpfungskette sollen Unternehmen in einem mindestens zwölfmonatlichen Intervall Überprüfungen vornehmen (Art. 10). Ebenfalls wird den Unternehmen für die Vorgaben aus der Richtlinie eine regelmäßige Berichtspflicht (Art. 11) auferlegt. Dabei sind lediglich die Unternehmen ausgenommen, die ebenfalls unter die Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) fallen und bereits hier berichten müssen. Zur Ausarbeitung dieser Berichtspflicht soll die Kommission im Wege eines delegierten Rechtsakts einen Kriterienkatalog erstellen.



Bewertung und Forderung

Durch viele unterschiedliche Berichtspflichten im Bereich der Nachhaltigkeit werden Unternehmen häufig mit zu viel Bürokratie belastet. Bereits jetzt bestehen für deutsche Unternehmen zu viele und in großen Teilen redundante Berichtspflichten. Die EU-Initiativen sind weit von einem ganzheitlichen Ansatz entfernt, der kohärente und zugleich handhabbare Berichterstattungspflichten für Unternehmen vereinen würde. Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) verlangt einen separaten BAFA-Bericht, während der Richtlinienentwurf darauf abzielt, die Richtlinie über die Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen (CSRD) zu ergänzen. Um den Verwaltungsaufwand zu reduzieren, begrüßen wir eine Harmonisierung und größtmögliche Vereinfachung, insbesondere im Hinblick auf die konsolidierte Konzernberichterstattung.

Verbesserungsvorschläge

- Bei der Veröffentlichung künftiger Berichte sollte sichergestellt werden, dass sensible Unternehmens- und Geschäftsinformationen vor potenziellen Missbräuchen geschützt werden.
- Eine Weitergabe unternehmenssensibler Daten an Dritte muss ausgeschlossen werden.
- Gleichermaßen müssen wettbewerbsrechtliche Beschränkungen hinsichtlich des Austauschs von Unternehmensdaten berücksichtigt werden.

10. Umsetzungsfristen, Negativliste und positive Begleitmaßnahmen

Die Pflichten aus dieser Richtlinie sollen für die erste Gruppe der Unternehmen (über 500 Mitarbeiter und mehr als 150 Millionen Euro Umsatz) zwei Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie wirksam werden. Für Unternehmen aus den oben erwähnten besonderen Sektoren wird diese Frist auf vier Jahre erweitert (Art. 30). Hinsichtlich der Umsetzungsfrist sollte den Unternehmen eine Übergangsfrist von mindestens zwei Jahren nach in Kraft treten der nationalen Umsetzungsgesetze eingeräumt werden, damit die Unternehmen ihre Managementprozesse entsprechend aufbauen bzw. anpassen können.

Eine weitere helfende Begleitmaßnahme könnte die Etablierung einer europäischen Negativliste sein. Ausländische Unternehmen, die Menschenrechte missachten, werden von der EU nach einem Konsultationsprozess auf eine „schwarze Liste“ gesetzt. Mit ihnen darf nicht gehandelt werden. Die Negativliste muss zentral von der Europäischen Kommission geführt werden. Es müsste genau geklärt werden, welche Tatbestände und welche Prozesse zu einem Listing und zu einem Delisting von Unternehmen führen².

Besonders beim Aufbau unternehmenseigener Beschwerdemechanismen stehen viele Unternehmen vor großen Herausforderungen. Das Thema sollte auch stärker in den Fokus auf europäischer Ebene

² 2022, Kiel Institut für Weltwirtschaft, Prof. Dr. Alexander Sandkamp, Studie im Auftrag von Gesamtmetall e.V.: Ökonomische Bewertung eines Lieferkettengesetzes, S. 69 (<https://www.ifw-kiel.de/de/experten/ifw/alexander-sandkamp/oekonomische-bewertung-eines-lieferkettengesetzes-0/>)



genommen werden. Wir unterstützen den Ausbau der Nationalen Kontaktstellen der OECD und regen eine Öffnung der etablierten Beschwerdesysteme zur Nutzung von Unternehmen an. Unter Umständen wäre die Einrichtung einer neutralen europäischen Ombudsmanstelle für die Branche sinnvoll, welche alle Beschwerden/Verfahren etc. erstinstanzlich prüft.

Vorschläge

- Übergangsfrist für Unternehmen sollte mindestens zwei Jahre, nach in Kraft treten der nationalen Umsetzungsgesetze, betragen.
- Negativliste: Sanktionierung von ausländischen Unternehmen.
- Unterstützung beim Aufbau von Beschwerdemechanismen.

Berlin/Brüssel Juli 2022