



Außenhandelsvereinigung des  
Deutschen Einzelhandels e. V.

Am Weidendamm 1A  
D - 10117 Berlin

Telefon: +49 (0)30 59 00 99 - 432

Telefax: +49 (0)30 59 00 99 - 429

E-Mail: [info@ave-intl.de](mailto:info@ave-intl.de)

Internet: [www.ave-international.de](http://www.ave-international.de)

# Stellungnahme

## Stellungnahme der Außenhandelsvereinigung des Deutschen Einzelhandels zum „Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten“ der Bundesregierung.

Im Kern der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht steht ein risikobasierter Ansatz, der es Unternehmen ermöglichen soll, ihre relevanten Wertschöpfungsstufen zu identifizieren, zentrale menschenrechtliche Risiken zu kennen, ihnen effektiv vorzubeugen sowie im Bedarfsfall den Zugang zu Abhilfe ermöglichen. Dieser Ansatz einer menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung ist in unserem Interesse, denn er unterstützt Unternehmen bei der Durchsetzung verantwortungsvoller Produktionsbedingungen bei Zulieferern, seit jeher ein wichtiges Anliegen für AVE-Mitgliedsunternehmen.

April 2021

### Ausgangslage

Am 3. März 2021 hat das Bundeskabinett einen Gesetzentwurf verabschiedet, der die unternehmerische Sorgfaltspflicht in Lieferketten regulieren soll.

Dieser Gesetzentwurf sieht vor, dass deutsche Unternehmen den Schutz der Menschenrechte und der Umwelt entlang ihrer gesamten globalen Wertschöpfungsketten sicherstellen müssen. Der deutsche importierende Einzelhandel ist hiervon in besonderem Maße betroffen.

Der Entwurf richtet sich an alle Unternehmen mit Hauptsitz in Deutschland, die mehr als 3.000 Mitarbeiter beschäftigen (ab 2024 1.000 Mitarbeiter). Sie sollen den Schutz der Menschenrechte und der Umwelt in der Lieferkette sicherstellen. Die Lieferkette ist dabei sehr weit definiert und umfasst alle Produkte und Dienstleistungen eines Unternehmens, sowie alle

Schritte, im In- und Ausland, die zu Herstellung der Produkte erforderlich sind, anfangen von der Gewinnung der Rohstoffe bis zur Lieferung an den Endkunden. Erfasst werden soll dabei der eigene Geschäftsbereich, unmittelbare Zulieferer, aber auch mittelbare (indirekte) Zulieferer.

Die menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten für Unternehmen sollen folgende Aspekte enthalten:

1. Einrichtung eines Risikomanagements
2. Festlegung einer betriebsinternen Zuständigkeit
3. Durchführung regelmäßiger Risikoanalysen
4. Verabschiedung einer Grundsatzerklärung
5. Verankerung von Präventionsmaßnahmen
6. Ergreifen von Abhilfemaßnahmen
7. Die Einrichtung eines Beschwerdeverfahrens
8. Dokumentation und Berichterstattung zu den Aktivitäten

Das Gesetz definiert einen umfangreichen Bußgeldkatalog für Ordnungswidrigkeiten. Es drohen Bußgelder von bis zu EUR 8 Mio. bzw. 2% des weltweiten durchschnittlichen Jahresumsatzes bei Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mehr als EUR 400 Mio.

Zusätzlich sollen Unternehmen von öffentlichen Auftragsvergaben ausgeschlossen werden.

Eine besondere Prozessstandschaft soll es deutschen Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisation ermöglichen die Prozessführung für Betroffene zur Geltendmachung Ihrer Rechte zu übernehmen.

Mit der behördlichen Kontrolle und Durchsetzung des Gesetzes soll das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) beauftragt werden, das umfangreiche Ermittlungsbefugnisse erhalten soll.

Per Rechtsverordnung soll das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) zudem Verfahren der behördlichen Berichtsprüfung und der risikobasierten Kontrolle durch das BAFA näher regeln dürfen. Darüber hinaus sollen auch Sorgfaltspflichten für mittelbare Zulieferer ergänzt werden.

### **AVE Position**

Nachhaltigkeit ist eines unserer Kernthemen - für die AVE, aber auch für unsere Mitgliedsunternehmen. Sie sind sich ihrer Verantwortung gegenüber Mensch und Umwelt in hohem Maße bewusst und engagieren sich seit über 20 Jahren für die Einhaltung von Nachhaltigkeitsstandards - sowohl in ihren eigenen Unternehmen, als auch entlang der gesamten globalen Lieferkette.

Bereits im August letzten Jahres hatte die AVE ein Positionspapier veröffentlicht, in dem sie zusammen mit den Mitgliedern Anforderungen an eine gesetzliche Regulierung aufgezeigt und ihre Bereitschaft zum proaktiven Dialog über die

konkreten Inhalte eines Sorgfaltspflichten-gesetzes zum Ausdruck gebracht hat.

Eine gesetzliche Regulierung der unternehmerischen Sorgfaltspflicht kann, wie in dem Positionspapier dargelegt, durchaus sinnvoll sein, jedoch weist der aktuelle Gesetzesentwurf an zentralen Stellen erhebliche Unklarheiten und Regelungen auf, die zu Rechtsunsicherheit und massiven Wettbewerbsnachteilen für deutsche Unternehmen führen.

### **1. Anwendungsbereich**

Wir setzen uns für die Schaffung eines „Level-Playing-Fields“ in Europa und Wettbewerbsgleichheit auf internationalen Märkten ein. Für eine umfassende und systemische Wirkung braucht es die Beteiligung aller Akteure.

Eine gesamteuropäische oder gar globale Lösung sehen wir als Königsweg an, nur so kann systemische Wirkung auf umwelt- und menschenrechtliche Aspekte in zunehmend globalen Lieferketten erreicht werden.

Eine nationale Regulierung ist nur dann nachvollziehbar, wenn diese Regulierung für **alle** Marktteilnehmer, die auf dem deutschen Markt tätig sind, anwendbar ist.

Wenn es zu einer europäischen Regulierung kommt, sollte eine alleinige nationale Vorgabe entfallen.

Das Gesetz definiert einen sehr weiten Anwendungsbereich, über den Bereich der Menschenrechte hinaus bis zu Umweltthemen. Eine so weit gehende Festlegung über verschiedene Aspekte ist von den Unternehmen kaum zu leisten. Zudem ist die Abdeckung des eigenen Geschäftsbereichs in Deutschland mit unverhältnismäßigem Mehraufwand verbunden und unnötig, da in Deutschland Arbeits- und Umweltstandards durch den Staat geregelt und kontrolliert werden.

## 2. Sorgfaltspflicht

Die primäre Schutzpflicht für die Einhaltung der Menschenrechte liegt beim Staat. Diese Verantwortung kann und darf nicht an Unternehmen übertragen werden.

Die Anforderungen an Unternehmen müssen daher verhältnismäßig, klar abgegrenzt und zumutbar sein. Das jeweilige Einflussvermögen der Unternehmen ist hierbei besonders zu beachten. So dürfen Unternehmen nicht für Verstöße belangt werden, die außerhalb ihres direkten Einflussbereichs liegen. Im Rahmen der UNGP sind Unternehmen dazu angehalten Risiken entlang ihrer gesamten Lieferkette zu identifizieren und diese gemäß ihres direkten Einflussbereiches mit Präventionsmaßnahmen zu begleiten. Aus Gründen der Praktikabilität und notwendigen Rechtssicherheit muss die gesetzliche Regulierung die Sorgfaltspflicht auf den unmittelbaren Zulieferer und die direkten Einflussmöglichkeiten beschränken.

Als sehr problematisch sind derart unbestimmte Rechtsbegriffe wie eine „substantiierte Kenntnis“ von möglichen Pflichtverletzungen, insbesondere bei mittelbaren Zulieferern, die in einem geringen Einflussbereich der deutschen Unternehmen stehen, als zu unbestimmt abzulehnen.

Die Wirkung der gesetzlichen Sorgfaltspflicht geht weit über Tier 1 hinaus und wird die gesamte Lieferkette mittelbar erfassen.

Die geschützten Rechte, die in diesem Gesetzentwurf abgedeckt werden, gehen über die Menschenrechte hinaus und umfassen auch Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards.

## 3. Prozesslandschaft

Dieses neue prozessuale Instrument, durch das inländische Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen die Rechte Dritter vor deutschen Gerichten geltend machen können, ist bisher in der deutschen Prozesslandschaft nicht vorgesehen und öffnet Missbrauch Tür und Tor. Mit diesem bisher nicht bekannten Instrument verlieren Betroffene ihre

eigenen Rechte mit der Abtretung an einen Dritten, der dann in eigener Verantwortung ohne Rückkoppelung zu dem möglicherweise Geschädigten selbst Entscheidungen treffen kann. Die Missbrauchsgefahr muss daher eingeschränkt werden, insbesondere um die Durchsetzung politisch motivierter Interessen zu vermeiden. Das Versprechen, keine zivilrechtliche Haftung durch das Sorgfaltspflichtengesetz zu begründen, muss durch eine entsprechend klarstellende Formulierung im Gesetz selbst erfüllt werden.

## 4. Unklare Begrifflichkeiten

Wie bereits angeführt, bedürfen zahlreiche unklare Begrifflichkeiten der weiteren Konkretisierung um Rechtssicherheit zu gewährleisten. Beispiele hierfür wären: „substantiierte Kenntnis“, „Verletzungen minimieren“, „angemessen“, „wirksam“, oder „widerrechtlicher Entzug von Land“, uvm.

## 5. Handreichungen

Die Handreichungen, die das BAFA veröffentlichen soll, müssen neben den fachlich betroffenen Behörden mit den entsprechenden Brancheninitiativen abgestimmt werden, um Praktikabilität und Anwendbarkeit sicherzustellen.

Die im Gesetz aufgeführten Handreichungen sind zu konkretisieren. Bestehende Systeme und Multi-Stakeholder-Initiativen mit bereits bestehenden Standards in der Lieferkette, wie z.B. das Textilbündnis, sind in ihrer Wirkung und Verbindlichkeit, z.B. bei der Risikoanalyse, zu berücksichtigen (Safe-harbour-Regelung).

Zudem ist eine intelligente Mischung (**SMART-Mix**) von Maßnahmen, die verschiedene regulatorische und freiwillige Instrumente kombiniert essentiell, um Wirkung zu erreichen. Freiwillige Initiativen und Selbst-verpflichtungen müssen weiterhin von der Politik gefördert und belohnt werden, da sie mitunter schneller Wirkung entfalten als Gesetze.

Dieser Aspekt muss im Gesetzentwurf ergänzt werden.

## **6. Sanktionen**

Die in dem Gesetz vorgesehenen Sanktionsmöglichkeiten gehen weit über das bisherige Maß hinaus. Sanktions- bzw. Strafandrohungen sind nicht ausreichend bestimmt. Bereits eine einfache Fahrlässigkeit wird als ausreichend angesehen. Bei der Umsetzung der Sorgfaltspflicht in der Lieferkette werden auch kleine und mittelständische Unternehmen herangezogen, mit allen Konsequenzen, insbesondere auch bei entsprechenden Sanktionsmöglichkeiten, so dass hier schnell eine Überforderung erfolgen kann. Eine Begrenzung der Sanktionen auf grobe Fahrlässigkeit und Vorsatz wäre hier zwingend.

## **7. Rechtsverordnungen**

Die begleitenden, beziehungsweise konkretisierenden Rechtsverordnungen dürfen zu keinen zusätzlichen Anforderungen führen. Der Rahmen der Rechtsverordnungen bzw. die Eckpunkte sollten im Gesetz aufgeführt werden. Vor Erlass der Rechtsverordnung sollte mit den Branchenverbänden und Unternehmensinitiativen die Umsetzbarkeit geprüft werden.

## **8. Staatliches Engagement**

Bei einer gesetzlichen Regulierung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht von Unternehmen ist ein verstärktes (staatliches) Engagement in den Produktionsländern unabdingbar, um Vereinbarungen zur Einhaltung internationaler Menschenrechts- und Umweltstandards zu fordern und zu fördern. Gelder der bilateralen Zusammenarbeit müssen an konkrete Verbesserungen geknüpft, beziehungsweise konditioniert werden. Bei Aspekten der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht, für die es derzeit noch keine angemessene „Lösung“ gibt (z.B.

Beschwerdemechanismus), muss die Politik verstärkt unterstützen.

Dieser Aspekt muss im Gesetzentwurf ergänzt werden.

## **Fazit**

Die AVE und ihre Mitglieder unterstützen die grundsätzlichen Ziele und Intentionen einer Sorgfaltspflicht in den Lieferketten.

Der vorliegende Gesetzentwurf birgt jedoch hohe rechtliche Risiken und zahlreiche Unklarheiten für Unternehmen. Er führt zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen auf internationalen Märkten, aber auch in Deutschland. Insbesondere für europäisch und global agierende Unternehmen ist eine deutsche Gesetzgebung, die sich ausschließlich an deutsche Unternehmen richtet, ungeeignet.

Die Aspekte: Wettbewerbsgleichheit, Angemessenheit, Klarheit, tatsächliche Wirkung in den Produktionsländern und staatliches Engagement sowie die bereits mit großem Engagement eingeführten Standardsysteme und Multi-Stakeholder-Initiativen bilden für uns die Grundlage für eine Diskussion zur Ausgestaltung einer gesetzlichen Regulierung.

In diesem Sinne sollten wir gemeinsame Anstrengungen der Wirtschaft mit der Bundesregierung zur Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit in kritischen Ländern verfolgen. Die Wirtschaft ist bereit, sich konstruktiv einzubringen und an der praxistauglichen Ausgestaltung einer solchen Regelung mitzuwirken.

## **Über die AVE**

Der Einzelhandel ist ein Konjunkturmotor. Mit seinen drei Millionen Beschäftigten und seinen 50 Millionen täglichen Kundenkontakten trägt er wesentlich zur Steigerung von Wohlstand und Lebensqualität in Deutschland bei. Die

Außenhandelsvereinigung des Deutschen Einzelhandels e.V. (AVE) ist die Spitzenorganisation der importierenden Einzelhändler in Deutschland. Sie vertritt die außenwirtschaftlichen Interessen des deutschen Einzelhandels, der im Rahmen seiner weltweiten Einkaufspolitik auf eine reibungslose Einfuhr von Konsumgütern aller Art angewiesen ist. Darüber hinaus engagiert sich die AVE für eine strikte Einhaltung von Sozialstandards in den Lieferländern.

Bereits im Jahr 2000 entwickelte die AVE mit der Unterstützung zahlreicher Unternehmen, sowie der Ko-finanzierung des BMZ, das AVE-Sektorenmodell Sozialverantwortung (heute amfori BSCI) und engagiert sich seit Jahren im

Textilbündnis für die Verbesserung von Sozial- und Umweltstandards.

Seit 2015 ist die AVE selbst im Rahmen von mehreren Projekten und einer Mitarbeiterin in Myanmar vertreten und engagiert sich unter anderem für die Verbesserung von Sozialstandards in den Textilfabriken.

**Ansprechpartnerin:**

Andrea Breyer  
Leiterin Außenhandel und Nachhaltigkeit

Tel: 030 / 59 00 99 614

Mail: [andrea.breyer@ave-intl.de](mailto:andrea.breyer@ave-intl.de)