



HESSISCHER LANDTAG

12. 07. 2021

Kleine Anfrage

Dr. Stefan Naas (Freie Demokraten) vom 17.05.2021

Auswirkungen des geplanten Lieferkettengesetzes des Bundes auf die hessische Wirtschaft

und

Antwort

Minister für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen

Vorbemerkung Fragesteller:

Angesichts zunehmender Globalisierung und der internationalen Verflechtung der Wirtschaft hat die Beachtung von Menschen- und Umweltstandards in grenzüberschreitenden Handelsbeziehungen einen zunehmend hohen Stellenwert. Verstöße gegenüber Partnern in Entwicklungs- und Schwellenländern gefährden die dortigen Lebensgrundlagen, verstärken bestehende Ungleichgewichte und hemmen die Entwicklung dieser Länder. Die Pflicht zur Einhaltung entsprechender Standards ist jedoch primär Aufgabe des Staates. Eine unverhältnismäßige und pauschale Verlagerung der Verantwortung auf inländische Unternehmen führt zu Rechtsunsicherheit, hohen Rechtsbefolgungskosten und schwächt die eigene Position im internationalen Wettbewerb.

Auf Grundlage des Nationalen Aktionsplans 2016 für Wirtschaft und Menschenrechte hat die Bundesregierung im März 2021 den Regierungsentwurf eines „Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten“ ins Gesetzgebungsverfahren eingebracht, die Länder haben in der Bundesratssitzung vom 7. Mai 2021 keine Einwände geäußert. Das Gesetz soll ab 1. Januar 2023 für Unternehmen mit 3.000 und ab 1. Januar 2024 von 1000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern gelten und verpflichtet, Menschenrechte sowie Arbeitsschutz- und Umweltstandards im Rahmen der eigenen Lieferkette zu beachten. Die Bundesregierung betrachtet den Entwurf als fairen Kompromiss, der es aufgrund des beschränkten staatlichen Handlungsspielraums vorsieht, die Unternehmen in die Einhaltung und Überwachung von Sorgfaltspflichten mit einzubinden.

Diese Vorbemerkung des Fragestellers vorangestellt, beantworte ich die Kleine Anfrage im Einvernehmen mit der Ministerin für Bundes- und Europaangelegenheiten und Bevollmächtigten des Landes Hessen beim Bund und dem Minister der Finanzen wie folgt:

Frage 1. Wie viele hessische Unternehmen sind von den Regelungen des Lieferkettengesetzes betroffen?

Der Deutsche Bundestag hat am 11. Juni 2021 das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) verabschiedet. Nach § 1 (Anwendungsbereich) ist es anzuwenden auf Unternehmen, die in der Regel mindestens 3.000 Personen im Inland beschäftigen (ab 1. Januar 2023), ab dem 1. Januar 2024 wird dieser Schwellenwert herabgesetzt auf 1.000 Beschäftigte im Inland.

Das Unternehmensregister der amtlichen Statistik nennt lediglich die Zahl der Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten in Hessen, weshalb zur Beantwortung der Fragestellung auf Angaben der kommerziellen Markus-Datenbank des Bureau van Dijk zurückgegriffen wurde, die ihrerseits insbesondere auf Handelsregisterinformationen beruhen. In dieser Datenbank wird die Zahl der Mitarbeiter in Deutschland insgesamt erfasst, d.h. auch außerhalb Hessens. Diese Betrachtung entspricht der für das LkSG relevanten Größe.

In Hessen sind in der Markus-Datenbank rund 300 Unternehmen mit mehr als 1.000 Mitarbeitern erfasst. Von diesen beschäftigen knapp 80 Unternehmen mehr als 3.000 Mitarbeiter.

Frage 2. Wie hoch schätzt die Landesregierung für die hessischen Unternehmen die durch die Einhaltung der Regelungen entstehenden Zusatzkosten ein?

Für betroffene Unternehmen ergibt sich sowohl ein jährlicher als auch ein einmaliger zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

Die Höhe unterscheidet sich je nachdem, ob ein Unternehmen sehr stark, stark oder wenig betroffen ist. Dies bemisst sich nach geografischer Ausprägung der internationalen Lieferketten sowie nach Branchenzugehörigkeiten.

Laut Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates (BR-Drucks. 239/21) gehen drei Viertel des jährlichen Aufwands auf vier gesetzliche Vorgaben zurück: Informationspflicht, Prüfpflicht zur Identifikation von Risiken innerhalb der Lieferkette des Unternehmens, Prüfpflicht der eigenen Tätigkeiten und Geschäftsbeziehungen des Unternehmens, sowie für ein internes oder extern betriebenes Beschwerdesystem. Das restliche Viertel entfällt auf Berichts-, Auskunfts-, Unterstützungs-, Schulungs-, Konzeptionserstellungs-, Prüfungs- und Abhilfemaßnahmen. Hinzu kommt ein einmaliger Erfüllungsaufwand.

Der Nationale Normenkontrollrat schätzt, dass bundesweit 1.501 Unternehmen sehr stark betroffen, 536 Unternehmen stark betroffen und 180 Unternehmen geringfügig betroffenen sind. Für die Wirtschaft entsteht dadurch bundesweit ein zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 43,47 Mio. € und ein einmaliger Aufwand von rund 109,67 Mio. €.

Kleine und mittlere Unternehmen werden durch das Vorhaben nicht direkt belastet. Allerdings sind mittelbare Auswirkungen im Rahmen der Lieferketten zu erwarten. Die Zahlen werden nicht auf das Land Hessen heruntergebrochen ausgewiesen. Die Mehrbelastungen für die Wirtschaft werden durch die Entlastung der Wirtschaft gemäß dem Dritten Bürokratieentlastungsgesetz vom 22. November 2019 kompensiert („One in, one out“-Regelung).

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass bestimmte große, insbesondere börsennotierte Unternehmen (auch in Hessen) mit beispielsweise mehr als 500 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bereits seit der nationalen Umsetzung der europäischen CSR-Richtlinie¹ neue handelsbilanzrechtliche Berichtspflichten für nicht finanzielle Informationen erfüllen müssen. Hierbei sind Angaben zu Arbeitnehmer-, Sozial- und Umweltbelangen, zur Achtung der Menschenrechte oder zur Korruptionsbekämpfung zu tätigen.

Frage 3. Wie beurteilt die Landesregierung die Wirksamkeit der aktuellen Fassung des Lieferkettengesetzes?

Das LkSG trägt der Tatsache Rechnung, dass immer mehr Investoren, Stakeholder und Konsumenten von international tätigen Unternehmen ein nachhaltiges Lieferkettenmanagement, das zur Wahrung der Menschenrechte beiträgt, erwarten. Viele Unternehmen praktizieren das bereits. Sie verhalten sich vorbildlich und tragen Verantwortung – ihnen soll daraus kein Nachteil gegenüber Konkurrenten entstehen.

Das Gesetz regelt eine Due Diligence, eine Verfahrenspflicht, verpflichtet aber nicht zum Erfolg. Es verlangt die Einführung eines angemessenen Risikomanagements und seine wirksame Umsetzung. Dafür gibt es bereits gute Ansätze in der Praxis. Ein solches nachhaltiges Risikomanagement macht außerdem Lieferketten widerstandsfähiger – resilienter – auch in schwierigen Phasen.

Mit diesem Gesetz setzt Deutschland die Leitprinzipien der Vereinten Nationen und der OECD um, den menschenrechtlichen Risiken in internationalen Lieferketten in angemessener Weise zu begegnen, darüber zu berichten und Beschwerdeverfahren zu ermöglichen. Keinesfalls soll das Gesetz deutsche Unternehmen davon abschrecken, ihre geschäftlichen Chancen in Entwicklungsländern wahrzunehmen.

Bis zum 30. Juni 2026 ist eine Evaluierung des Regelungsvorhabens vorgesehen, um zu überprüfen, ob das Ziel eines verbesserten Schutzes der Menschenrechte und der Schaffung von Rechtssicherheit für deutsche Unternehmen erreicht werden konnte. Das Land Hessen hat sich sowohl mit einer eigenen Initiative in der Wirtschaftsministerkonferenz als auch mit seiner Zustimmung im Bundesrat für eine Verabschiedung eines solchen Gesetzes noch in der laufenden Legislaturperiode eingesetzt.

Frage 4. Hat die Landesregierung angesichts der sehr kurzen Frist zur Stellungnahme für betroffene Unternehmen und Branchenverbände im Vorfeld der Beratungen des Entwurfs im Bundesrat den Dialog mit den in Hessen betroffenen Personenkreisen gesucht?

Sowohl der Ministerpräsident als auch der Minister für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen standen im Vorfeld der Beratungen im Dialog mit Vertretern der hessischen Wirtschaft. Zudem wurden bereits Mitte Mai 2020 Kontaktstellen für Fragen bezüglich internationaler Lieferketten beim Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen (HMWEVW), bei der Hessen Trade & Invest GmbH (HTAI) und beim Hessischen Industrie- und Handelskammertag (HIHK) eingerichtet. Die Kontaktstelle im HMWEVW dient zugleich als hessischer Ansprechpartner im bundesweiten Netzwerk der Kontaktstellen Lieferketten, die verschiedenen Ressorts der Bundesregierung, die großen Wirtschaftsverbände und die Wirtschaftsressorts der Länder umfasst.

¹ Richtlinie 2014/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 zur Änderung der Richtlinie 2013/34/EU im Hinblick auf die Angabe nicht finanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte große Unternehmen und Gruppen (ABl. 2014 L 330/1).

Diese Maßnahme entspricht der Vereinbarung zwischen Bund und Ländern (Ministerpräsidentenkonferenz mit Frau Bundeskanzlerin vom 15. April 2020) zur Einrichtung solcher Kontaktstellen auf Bundes- und Länderebene vor allem in Hinblick auf Lieferengpässe.

Allerdings wurde in diesem Kontext auch das geplante LkSG schon frühzeitig thematisiert und der Dialog und Austausch mit der verfassten Wirtschaft in Hessen geführt. Stellungnahmen und Informationen seitens des HIHK, des DIHK, des BDI, des Afrika-Vereins der deutschen Wirtschaft e.V. oder auch des Bauindustrieverbandes Hessen-Thüringen e.V., des Wirtschaftsverbandes der deutschen Kautschukindustrie e.V. und der Wirtschafts-Vereinigung Metalle flossen in die Beratungen auf Landesebene mit ein.

Seitens des Entwicklungspolitischen Beirats der Landesregierung wurde bereits am 25. September 2020 eine Empfehlung für einen hessischen Entschließungsantrag für die Wirtschaftsministerkonferenz zur Unterstützung eines Lieferkettengesetzes ausgesprochen.

Die Wirtschaftsministerkonferenz hat sich dann am 25. November 2020 dafür ausgesprochen, dass Sorgfaltspflichten (Due Diligence) in Umsetzung des Nationalen Aktionsplans (NAP) auf der Basis der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Wertschöpfungsketten geregelt werden sollen und dabei auch auf die besondere internationale Verantwortung von Deutschland verwiesen. Die angenommenen Formulierungen entsprechen alle der gemeinsamen Beschlussvorlage der Länder Hessen und Berlin.

Frage 5. Inwiefern hat sich die Landesregierung im Rahmen der Debatte des Lieferkettengesetzes in den Fachausschüssen des Bundesrats für die Klarstellung unbestimmter Rechtsbegriffe, für sachgerechte Bereichsausnahmen für risikoarme Branchen, einen ausreichenden Geheimhaltungsschutz, eine Positivliste von die Standards wahrer Staaten sowie die Berücksichtigung der Marktposition hiesiger Unternehmen (z.B. Abhängigkeiten von ausländischen Zulieferer) eingesetzt?

Die Fachausschüsse des Bundesrates haben dem Bundesrat empfohlen, zu dem Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten gemäß Art. 76 Abs. 2 des Grundgesetzes die in Bundesratsempfehlungsdrucksache 239/1/21 niedergelegte Stellungnahme abzugeben.

Das Land Hessen hat bei der Abstimmung in der 1004. Sitzung des Bundesrates am Freitag, 7. Mai 2021, den Ziffern 4, 5, 7, 19, 21, 22, 24, 26, 27, 29, 33 und hilfsweise der Ziffer 37 der BR-Drucksache 239/1/21 zugestimmt und sich damit entsprechend für die in diesen Ziffern genannten Anliegen eingesetzt. Die übrigen Ziffern hat Hessen nicht unterstützt.

Im Ergebnis hat im Bundesrat nur die Ziffer 37 eine Mehrheit gefunden, die besagt, keine Einwendungen gegen den Gesetzentwurf erhoben.

Das Vorhaben war in seinem 2. Durchgang erneut Gegenstand der 1006. Bundesratssitzung am 25. Juni 2021. Der Deutsche Bundestag hatte die Regierungsvorlage am 11. Juni 2021 in 2./3. Lesung auf der Grundlage der Empfehlungen des federführenden Wirtschaftsausschusses nach einigen konkretisierenden Maßgaben, im Wesentlichen aber unverändert beschlossen. In Ermangelung eines Antrags auf Anrufung des Vermittlungsausschusses stellte Bundesratspräsident Haseloff in der Plenarsitzung ohne die Durchführung einer Abstimmung fest, dass der Bundesrat den Vermittlungsausschuss nicht anruft.

Frage 6. Ausweislich der Entwurfsbegründung bindet das Lieferkettengesetz die öffentliche Hand nur, wenn sie am Markt unternehmerisch tätig wird. Will die Landesregierung die Vorschriften auch im Rahmen

- a) des eigenen Verwaltungshandelns (z.B. bei Vergabe und Bearbeitung öffentlicher Ausschreibungen oder Krediten durch die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen) und
- b) der Mitwirkung als Gesellschafter und Aufsichtsrat bei den vom Land Hessen gehaltenen Beteiligungen beachten?

In der Gesetzesbegründung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes heißt es zu § 1, dass juristische Personen des öffentlichen Rechts, die Verwaltungsaufgaben einer Gebietskörperschaft wahrnehmen, nicht unter § 1, also den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen, soweit sie nicht am Markt unternehmerisch tätig sind.

Bei Vergaben tritt die öffentliche Hand in der Regel als Auftraggeber auf, d.h. hier hat sie eine andere Rolle; sie tritt nicht unternehmerisch auf. Das gilt auch für das Land Hessen. Somit kann das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz nicht unmittelbar für Ausschreibungen gelten.

Jedoch ermöglichen die vorhandenen Vergabegesetze (Hessisches Vergabe- und Tariftreuegesetz, Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen) es den öffentlichen Auftraggebern, die durch das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz geschützten Rechte auch im Rahmen von öffentlichen Ausschreibungen zu berücksichtigen. D.h. konkret, dass Auftraggeber von den Bietern, also den Unternehmen, bei der Ausführung eines Auftrags die Einhaltung bestimmter sozialer oder sonstiger nach-

haltiger Aspekte fordern können, die auch vom Lieferkettengesetz erfasst sind. Die Rechtmäßigkeit der Forderung hängt davon ab, ob der jeweilige Aspekt mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung steht, wobei sich diese Voraussetzung nicht nur unmittelbar auf den Leistungsgegenstand, sondern auf den gesamten Lebenszyklus einer Leistung bezieht.

Das Halten von Beteiligungen stellt keine unternehmerische Tätigkeit dar. Insoweit findet das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz keine unmittelbare Anwendung auf das Land als Gesellschafter eines Unternehmens. Dennoch ist sich die Landesregierung der Vorbildfunktion der öffentlichen Hand bewusst und wird sich – auch im Austausch mit anderen Ländern – Gedanken über ihre Gesellschafterrolle in diesem Zusammenhang machen.

Der Aufsichtsrat als Überwachungsorgan der Geschäftsleitung eines Unternehmens ist in den Gesetzesvollzug eingebunden, soweit es seine Aufgabenstellung betrifft, beispielsweise bei der Überwachung des Risikomanagementsystems. Die Geschäftsleitung hat als gesetzlicher Vertreter der Gesellschaft für die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen zu sorgen und wirkt auch auf deren Beachtung durch die Konzernunternehmen hin (Compliance).

Wiesbaden, 9. Juli 2021

Tarek Al-Wazir