

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.

10. Juni 2024

Im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für Europa und Internationales am 14. Juni 2024 zum Antrag der Fraktion der SPD „Wohlstand mit Anstand - Faire Lieferketten und nachhaltige öffentliche Beschaffung auch in NRW“ (Drucksache 18/7750)

Gerne nehmen wir im Rahmen der o. g. Anhörung Stellung. Der der Anhörung zugrundeliegende Antrag geht insbesondere auf die Themen Lieferkettenregulierung, öffentliche Beschaffung und Tarifbindung ein. Die Handlungsansätze, die zu diesen Themen in dem Antrag gefordert werden, sind aus unserer Sicht weder sachgerecht noch zielführend. Es droht weitere Regulierung und Bürokratie, die der Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft schadet, dem von der Politik selbst gesetzten Ziel des Bürokratieabbaus widerspricht und auch den intendierten Zielen entgegen läuft.

I. Lieferkettenregulierung

Die NRW-Wirtschaft ist international eng verflochten. In den globalen Lieferketten nehmen die Unternehmen ihre Verantwortung für Menschenrechte, Umweltschutz und Sozialstandards sehr ernst. Die Wirtschaft trägt auch mit ihrem Engagement in Entwicklungs- und Schwellenländern seit langer Zeit zu höheren Sozial- und Umweltstandards, besserer Bildung und damit zu einer nachhaltigen Entwicklung bei.

Trotzdem setzt die Politik auf Bundesebene sowie auf europäischer Ebene hier vermehrt auf Regulierung. Damit überfordert sie die Unternehmen und setzt ihre globale Wettbewerbsfähigkeit aufs Spiel. Die NRW-Wirtschaft unterstützt in ihrem eigenen Einflussbereich mit ganzer Kraft und Überzeugung die grundsätzliche Zielrichtung, den Schutz von Menschenrechten und Umweltbelangen. Die Lieferkettenregulierungen in ihrer jetzigen Form sowohl auf nationaler wie europäischer Ebene sind aber ein untaugliches, sogar kontraproduktives Mittel.

1. Nationales Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz

Wie untauglich und kontraproduktiv das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) ist, zeigt sich nach 1,5 Jahren nach Inkrafttreten bereits sehr klar und in mehrfacher Hinsicht. Von einem „guten Beispiel“ wie im Antrag formuliert kann keine Rede sein.

Mehrbelastung und Bürokratie: Knapp 1,5 Jahre nach Inkrafttreten des deutschen LkSG ist die Bilanz ernüchternd. Der enorme bürokratische Aufwand, den das Gesetz mit sich bringt, stellt die Unternehmen – insbesondere kleine und mittlere Unternehmen – vor riesige Herausforderungen. Die Ausweitung des Anwendungsbereichs seit Januar 2024 auf Unternehmen ab 1000 Mitarbeitende erhöht das Konfliktpotenzial in den Lieferketten und die unverhältnismäßige bürokratische Belastung noch weiter.

Erschwerte Diversifizierung: Darüber hinaus erschwert das Gesetz die Diversifizierungsbemühungen der NRW-Wirtschaft. Ein Mehr an Resilienz wird so nicht erreicht. Die Politik sollte akzeptieren, dass die Einflussmöglichkeiten deutscher Unternehmen jenseits ihrer direkten Vertragspartner begrenzt sind. Wirksamer wäre ein strategischerer Einsatz der Entwicklungszusammenarbeit, um Standards in der Lieferkette deutscher Unternehmen zu erhöhen.

Klares Feedback der Betriebe: Eine Unternehmensumfrage zum LkSG des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI) zeigt:

92 Prozent der Unternehmen, die unter den Anwendungsbereich des LkSG fallen, geben an, dass der bürokratische Mehraufwand „sehr hoch“ oder „hoch“ sei. Auch 88 Prozent jener meist mittelständischen Unternehmen, die nur indirekt vom LkSG betroffen sind, sehen sich einer „sehr hohen“ oder „hohen“ Belastung gegenüber, weil ihre Kunden keine Alternative dazu haben, die Dokumentation von ihren Lieferanten einzufordern. Schon jetzt muss jedes zweite Unternehmen Leistungen externer Beratungsunternehmen oder Anwaltskanzleien in Anspruch nehmen.

Knapp jedes vierte direkt vom Gesetz betroffene Unternehmen reduziert die Anzahl seiner Zulieferer. 14 Prozent prüfen gar einen Rückzug aus risikoreichen Ländern.

77 Prozent der Unternehmen geben an, dass das Gesetz ihre Attraktivität im Ausland reduziert. Der Vorwurf des Protektionismus von Partnerländern Deutschlands ist bereits Realität.

2. Europäische Lieferkettenrichtlinie

Die EU-Lieferkettenrichtlinie geht deutlich über das deutsche LkSG hinaus und droht damit die Probleme weiter zu verschärfen. Hieraus müssen die richtigen Konsequenzen gezogen werden:

Uneinlösbare Pflichten, Bürokratie und Rechtsunsicherheit: Am 24. Mai 2024 hat der Rat der EU trotz großer Kritik aus der Wirtschaft dem Text der europäischen Lieferkettenrichtlinie (Corporate Social Due Diligence Directive, CSDDD) nach einem beispiellosem europäischen Gesetzgebungsverfahren zugestimmt. Trotz einiger Verbesserungen am Text der Richtlinie im Vergleich zum ursprünglichen Trilogergebnis bleibt die Richtlinie hochproblematisch, bürdet den Unternehmen uneinlösbare Pflichten auf und birgt das große Risiko, die Wirtschaft bürokratisch zu überfordern. Sie schafft keinen Mehrwert für Menschenrechte, vielmehr schafft sie noch mehr Unsicherheit für die deutsche Wirtschaft. Aufgrund rechtsunsicherer Bestimmungen und dadurch drohender Sanktions- und Haftungsrisiken könnten sich Unternehmen aus wichtigen Drittländern zurückziehen. Menschenrechten und Umweltschutz wird durch den Rückzug europäischer Unternehmen kein Dienst erwiesen – im Gegenteil.

Unterschiedliche Vorgaben von LkSG und CSDDD: Der von der Bundesregierung während des Gesetzgebungsprozesses zum LkSG hervorgehobene Anspruch, das deutsche Gesetz als Vorlage für die EU-Gesetzgebung zu nehmen, ist gescheitert. Die Folgen dessen sind weitreichend: Das LkSG und die EU-Richtlinie passen nicht zusammen. Während die EU-Richtlinie erst ab 2029 wie in Deutschland für Unternehmen ab 1.000 Mitarbeitern anwendbar sein wird, geht sie an anderen Stellen – insbesondere bei der zivilrechtlichen Haftung – deutlich über die deutschen Vorgaben hinaus.

Synoptischer Kurzüberblick der deutschen und europäischen Vorgaben:

	Lieferkettensorgfalts- pflichtengesetz	EU-Lieferkettenrichtlinie
Anwendungsbe- reich	Unternehmen > 1.000 MA	Unternehmen > 5.000 MA und > 1.500 Mio. Euro globalem Nettojahresumsatz ab 2027 Unternehmen > 3.000 MA und > 900 Mio. Euro globalem Nettojahresumsatz ab 2028 Unternehmen > 1.000 MA und > 450 Mio. Euro globalem Nettojahresumsatz ab 2029
Tiefe der Sorg- faltspflicht	Primär direkte Zulieferer, gesamte Lieferkette bei substantiiertem Kenntnis	Downstream: gesamte Lieferkette Upstream: direkte Geschäfts-

		partner bzgl. Vertrieb, Transport und Lagerung der Produkte
Berichtspflichten	Umfangreiche Berichtspflichten für alle Unternehmen	Keine Berichtspflichten für Unternehmen, die bereits nach der EU-Nachhaltigkeitsrichtlinie über ihre nichtfinanziellen Informationen berichten müssen
Haftung	Zivilrechtliche Haftung ausdrücklich ausgeschlossen	Zivilrechtliche Haftung für Einhaltung der Sorgfaltspflichten

Die synoptische Übersicht zeigt deutlich: Die Vorgaben auf deutscher und europäischer Ebene unterscheiden sich in erheblichem Maße, das führt schon jetzt zu großer Rechtsunsicherheit in den Unternehmen. Bereits bei der Umsetzung des deutschen LkSG zeigen sich wie dargestellt viele negative und unbeabsichtigte Auswirkungen und hohe bürokratische Belastungen. Die Unternehmen haben sich innerhalb eines verhältnismäßig kurzen Zeitraums auf die Vorgaben des LkSG einstellen müssen. Nun müssen sie sich auf die unterschiedlichen und teils schärferen Vorgaben aus der Richtlinie und dessen Umsetzungsgesetze einstellen. Dieser Umbruch sowie die Doppelstrukturen belasten Unternehmen zusätzlich.

Hinzu kommt, dass das LkSG keine Konsolidierung mit anderen gesetzlichen Berichtspflichten für die Unternehmen vorsieht. Dadurch ist das LkSG in besonderem Maße eine bürokratische Belastung nicht nur für Konzerne, sondern insbesondere auch für kleinere und mittlere Unternehmen, die seit dem Inkrafttreten der deutschen Vorgaben mit einer Flut von Fragebögen, Verhaltenskodizes und Audits konfrontiert werden.

Anwendung des LkSG aussetzen: Mit der Billigung der CSDDD ist es essenziell, dass die Bundesregierung zügig gleiche Wettbewerbsbedingungen für deutsche Unternehmen im europäischen Binnenmarkt sicherstellt und das LkSG bis zum Beginn der Anwendungsfristen der CSDDD aussetzt. Eine nationale Gesetzgebung aufrecht zu erhalten, während in fast allen anderen EU-Mitgliedstaaten eine derartige Regelung noch gar nicht existiert, schafft eindeutig Wettbewerbsnachteile für die deutsche Wirtschaft.

Grundsätzlich sollte die Zeit bis zur Umsetzung der Richtlinie dafür genutzt werden, eine bürokratiearme und praxistaugliche Anwendung zu ermöglichen. Insbesondere gilt es, die administrativen Lasten für Unternehmen im Vergleich zum LkSG abzubauen, z. B. durch den Fokus auf einen risikobasierten Ansatz. Eine Einbettung in die Aktivitäten der Bundesregierung zum Bürokratieabbau sollte oberste Priorität haben. Die Bundesregierung sollte dazu beispielsweise die LkSG-Umsetzungsvorgaben entschlacken, keine neuen bürokratischen Umsetzungsvorgaben erlassen sowie eine Positivliste für Staaten mit hohem Schutzniveau einführen.

Level Playing Field schaffen und Spielräume nutzen: Weiteres Ziel der Umsetzung muss sein, ein Level Playing Field in Europa zu erreichen und den zeitlich gestaffelten Anwendungsbereich einzuhalten. Bei der Umsetzung müssen alle Spielräume der Lieferkettenrichtlinie genutzt werden, um unverhältnismäßige und praxisferne Belastungen für die Wirtschaft zu verhindern. Ein Draufsatteln (sog. gold plating) darf es nicht geben. Denn die Umsetzung der europäischen Richtlinie darf nicht zu mehr Bürokratie, Rechtsunsicherheit und letztendlich zum Rückzug europäischer Unternehmen aus Wertschöpfungsketten führen. Dies widerspricht jeglichen Bemühungen nach Diversifizierung und gilt umso mehr vor dem Hintergrund, dass der Industrie- und Exportstandort Deutschland weiterhin unter einem erheblichen internationalen Wettbewerbsdruck steht.

II. Öffentliche Beschaffung

Die NRW-Wirtschaft unterstützt grundsätzlich die Förderung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung durch eine stärkere Berücksichtigung auftragsbezogener Umweltaspekte. Ressourcenschonung ist ein wichtiges Ziel und kann für Unternehmen auch international ein Wettbewerbsvorteil sein. Die im Antrag geforderte engere Koppelung von Beschaffung an Menschenrechts-, Umwelt- und Klimastandards sehen wir allerdings kritisch. Eine verpflichtende Einführung von messbaren Nachhaltigkeitszielen ohne zusätzlichen Aufwand umzusetzen, dürfte nicht praktikabel und zielführend sein.

Stärkung der nachhaltigen Beschaffung mit Augenmaß: Soziale Aspekte im Vergaberecht sollten mit Augenmaß verwendet werden. Die Berücksichtigung dieser Aspekte muss weiterhin im Ermessen der Auftraggeber bleiben und darf nicht zwingend vorgeschrieben werden. Sonst droht eine Überforderung von Auftraggebern und Auftragnehmern. Es darf zudem kein Sonderrechtsregime „Vergaberecht“ geben, in dem höhere soziale Anforderungen gelten als bei privaten Aufträgen, weil sich andernfalls Unternehmen nicht mehr an öffentlichen Ausschreibungen beteiligen und damit der Wettbewerb beeinträchtigt wird.

Keine starren Vorgaben etablieren: Über die Definition von Anforderungen an den Beschaffungsgegenstand hat es der öffentliche Auftraggeber in der Hand, von allen Bietern zu beachtende Mindeststandards festzulegen. Zur Schaffung eines ausreichenden Wettbewerbs, im Interesse der Wirtschaftlichkeit und dem Gebot der Produktneutralität folgend, ist der öffentliche Auftraggeber indes gehalten, im konkreten Einzelfall und projektspezifisch zu entscheiden, welche Anforderungen in diesem Spannungsfeld sinnvoll erscheinen. Starre Vorgaben für einzuhaltende Mindestanforderungen an den Beschaffungsgegenstand würden dies erschweren.

Darüber hinaus hat es der Auftraggeber über die Wahl der geeigneten Zuschlagskriterien in der Hand, welche Nachhaltigkeitskriterien im Einzelfall mit welcher Priorisierung zum Zuge kommen sollen und so die Wirtschaftlichkeit der Beschaffung zu bestimmen. Insbesondere im Wettbewerbsinteresse und im Interesse der Rechtssicherheit, aber auch zur Vermeidung unverhältnismäßiger Aufwendungen

auf Bieterseite, sollten Zuschlagskriterien mit Nachhaltigkeitsbezugs so gewählt werden, dass diese in einem angemessenen Verhältnis zum Auftragsgegenstand stehen, überprüfbar sind und von Bietern und Vergabestellen einfach, klar und mit überschaubarem Aufwand bearbeitet werden können.

Beschleunigung und Vereinfachung als gleichwertiges Ziel: Wichtig ist, dass die Berücksichtigung von Klima- und Umweltaspekten dem ebenso wichtigen Ziel der Beschleunigung und Vereinfachung von Vergabeverfahren nicht zuwiderläuft. Es muss berücksichtigt werden, dass eine verpflichtende Vorgabe zur Berücksichtigung entsprechender Kriterien einen Zielkonflikt hinsichtlich der Beschleunigung und Vereinfachung von Vergabeverfahren einerseits und einem erhöhten Aufwand auf Auftraggeber- und Auftragnehmerseite andererseits zur Folge hätte. Gerade auch die nachhaltige Transformation braucht zügige Verfahren, damit die ehrgeizigen, von der Politik gesetzten Ziele auch eingehalten werden können. Dies darf nicht konterkariert werden. Von entscheidender Bedeutung ist, den Wettbewerb mit dem Ziel des Umwelt- und Klimaschutzes wirksam und wirtschaftlich klug zu gestalten und den Aufwand für Auftraggeber und Unternehmen möglichst gering zu halten.

Digitalisierung und Beschleunigung vorantreiben: Statt Beschaffung zusätzlich zu bürokratisieren braucht es mehr Digitalisierung und Beschleunigung. Unterschiedliche Plattformlösungen in Vergabeverfahren von Bund, Ländern und Kommunen erschweren bundesweit anbietenden Unternehmen die Beteiligung an öffentlichen Aufträgen. Hier gilt es eine einheitliche Plattform für sämtliche Ebenen zu schaffen. Wichtig wäre zudem, die Digitalisierung im Ober- und Unterschwellenbereich einheitlich und von vornherein mitzudenken und zu planen. Einheitliche und verbindliche Vorgaben zur Digitalisierung wären zugleich ein effektiver Beitrag zur Beschleunigung öffentlicher Beschaffungen und würde korruptionspräventiv wirken.

Die Durchführung von Vergabeverfahren hat grundsätzlich nur einen geringen zeitlichen Anteil am gesamten Beschaffungsprozess. Neben der Beschleunigung des Vergabeverfahrens müssen daher zwingend die dem Vergabeverfahren vorgelagerten Prozesse, wie Bedarfsermittlung, Fähigkeitsanforderungen, Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie interne Abstimmungen, in den Blick genommen und dort beschleunigende Maßnahmen ergriffen werden.

III. Tarifbindung

Gefordert wird in dem Antrag auch, im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe eine verpflichtende Tarifbindung vorzusehen. Dies ist überflüssig und bürokratisch. Eine solche Regelung hebt die Tarifautonomie aus und führt nicht zu mehr Tarifbindung.

Tariftreuegesetz ist völlig falscher Weg: Zwar hat das Thema Tarifbindung für uns als unternehmer nrw auch einen hohen Stellenwert, allerdings wäre ein Tariftreuegesetz und eine Verbindung von Tarifbindung und Auftragsvergabe der völlig falsche Weg. Es führt nicht zu mehr Tarifbindung und widerspricht dem Prinzip der Tarifautonomie. Die Stärkung der Tarifbindung ist Aufgabe der Sozialpartner selbst. Zudem würde öffentliche Auftragsvergabe unnötig verkompliziert. Ein solches Vorhaben wäre – unabhängig von der jeweiligen konkreten Ausgestaltung – mit enorm hohem bürokratischem Aufwand verbunden und widerspräche damit auch den parteiübergreifenden Bekenntnissen für einen Bürokratieabbau.

Im Übrigen verweisen wir auf unsere Stellungnahme im Rahmen der Landtagsanhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales am 17. April 2024 zum Antrag der Fraktion der SPD „Zurück in die Zukunft: NRW muss wieder Vorreiter für Tarifbindung werden“ (Stellungnahme 18/1392).