



Düsseldorf, 01.03.2021

Verbändeanhörung: Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit großer Verwunderung nehmen wir zur Kenntnis, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) heute eine knapp 7-stündige Verbändeanhörung zu einem Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten initiiert hat. Wir möchten deutlich machen, dass wir dieses Vorgehen als äußerst irritierend empfinden. Die kurze Rückmeldefrist ist inakzeptabel und entspricht nicht unserer Auffassung eines fairen Miteinanders im Rahmen der Beteiligung von Stakeholdern in transparenten Gesetzgebungsprozessen.

Nichtsdestotrotz erhalten Sie hiermit unsere Eingaben zum vorgelegten Gesetzgebungsvorschlag. Aufgrund der kurzen Rückmeldefrist ist eine detaillierte Befassung nicht möglich. Weitere Eingaben unsererseits behalten wir uns vor.

Allgemeine Bewertung:

Keine Kriminalisierung von Unternehmen!

In Abschnitt A. „*Problem und Ziel*“ des Gesetzesvorschlags wird konstatiert, dass die Verantwortung von Unternehmen für die Achtung der Menschenrechte „*unabhängig von der Fähigkeit oder Bereitschaft der Staaten, ihrer Pflicht zum Schutz der Menschenrechte nachzukommen*“, besteht. Weiter wird ausgeführt: „*Macht der innerstaatliche Kontext es unmöglich, dieser Verantwortung uneingeschränkt nachzukommen, ist von Unternehmen zu erwarten, dass sie die Grundsätze der international anerkannten Menschenrechte achten, soweit es in Anbetracht der Umstände nur möglich ist.*“

Diese Feststellung ist mehr als fraglich. Die „Unfähigkeit“ oder die „Nicht-Bereitschaft“ von Staaten, ihrer Pflicht zum Schutz der Menschenrechte nachzukommen, ist kein Grund dafür, diese Verantwortung Unternehmen zu übertragen. Unternehmen dürfen nicht für staatliches Versagen einstehen und verantwortlich gemacht werden. Aktuelle Fallbeispiele zeigen, dass selbst Staatengemeinschaften (EU) keine Macht haben, Menschenrechtssituationen in anderen Staaten nachhaltig positiv zu beeinflussen. Wie kann vor diesem Hintergrund erwartet werden, dass dies Unternehmen bewerkstelligen könnten? Auch ist zu berücksichtigen, dass Staaten bestimmte Sozialstandards nicht zulassen und sogar unter Strafe stellen. Beispielsweise sind in China unabhängige Gewerkschaften verboten. „*Sie werden unterdrückt, ihre Funktionäre inhaftiert. Das*

*Gewerkschaftsgesetz von 1992 untersagt die Gründung von Gewerkschaften, die von den Behörden und der regierenden Partei unabhängig sind.*¹

Die in unseren Mitgliedsverbänden organisierten Unternehmen, oftmals KMUs, bekennen sich ausdrücklich zum Leitbild der Nachhaltigkeit mit den drei Säulen Soziales, Ökologie und Ökonomie. Für Unternehmen unserer Branche heißt nachhaltiges Wirtschaften, ökonomischen Erfolg ökologisch und sozial verantwortlich zu gestalten und für auftretende Zielkonflikte Lösungen zu finden. Wir sind davon überzeugt, dass die Einhaltung der Menschenrechte Grundvoraussetzung nachhaltigen Wirtschaftens ist.

Auch ist bereits heute festzustellen, dass viele Branchen das Thema Nachhaltigkeit und damit auch menschenrechtsbezogene Aspekte über sektorspezifische Initiativen, Programme etc. fokussieren. Um der unternehmerischen Gesellschaftsverantwortung über global vernetzte Lieferketten gerecht zu werden, rücken seit einigen Jahren vermehrt Nachhaltigkeitsanforderungen, u.a. mit dem Schwerpunkt „Menschenrechte“, in den Fokus der Lieferketten. Viele Unternehmen der Stahl und Metall verarbeitenden Industrien sind in hohem Maße davon betroffen, sodass sich seit Jahren viele Unternehmen mit dem Thema beschäftigen. Deutsche Unternehmen leisten bereits heute weltweit einen wichtigen Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Anhebung von Umwelt- und Sozialstandards.

Verbesserung der Menschenrechtslage entlang globaler Lieferketten auf EU-Ebene adressieren!

Wenn überhaupt, sollte das Thema der Verbesserung der Menschenrechtslage entlang globaler Lieferketten auf der Ebene der Europäischen Union (EU) adressiert werden, da die damit einhergehenden politischen Ziele besser auf der Gemeinschaftsebene erreicht werden können. Ein von allen EU-Mitgliedstaaten getragener Gedanke der Verbesserung der Menschenrechtslage entlang globaler Lieferketten wäre ein Ziel, das gleichzeitig auch dem Harmonisierungsgedanken rechtlicher Anforderungen und somit der Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen innerhalb der gesamten EU Rechnung tragen würde.

Die EU-Kommission hat diesen Umstand verstanden und gemäß ihrem „Arbeitsprogramm der Kommission für 2021“ einen Vorschlag für eine gesetzliche Regelung für das 2. Quartal 2021 angekündigt. Auch wurde bereits eine umfangreiche öffentliche Konsultation zur Thematik nachhaltige Unternehmensführung und Sorgfaltspflichten in der Lieferkette durchgeführt.

Bereits heute haben einige EU-Mitgliedstaaten gesetzliche Regelungen mit Menschenrechtsbezug erlassen. Dieses heterogene Gesamtbild an einzelstaatlichen Regelungen gilt es zu harmonisieren. Weitere einzelstaatliche Lösungen würden selbst innerhalb europäischer Lieferketten zu massiven Wettbewerbsverzerrungen führen und schlussendlich eine Gefahr für den gemeinsamen Binnenmarkt darstellen.

Auch der Abschnitt A. „*Problem und Ziel*“ des Gesetzgebungsvorschlags erkennt an, dass es „*eines rechtlich verbindlichen und international anschlussfähigen Sorgfaltsstandards*“ bedarf, um eine

¹ Siehe <https://www.igmetall-wob.de/gruppengremien/intersoli/archiv/schlaglichter-china>.

ausreichende Einhaltung zu gewährleisten. Es bedarf eben nicht eines nationalen Alleingangs zur Etablierung eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten.

KMUs wären betroffen! Und dazu auch mittelbare Zulieferer!

Auch wenn eine Mitarbeiterschwelle von zunächst mehr als 3.000 Arbeitnehmern im Gesetzgebungsvorschlag angesetzt worden ist, so sind zwar dadurch zunächst all diejenigen Unternehmen direkt betroffen, die diese Schwelle überschreiten. Nichtsdestotrotz muss aber auch herausgestellt werden, dass es zwangsläufig zu umfangreichen indirekten Verpflichtungen für Unternehmen kommen wird, die im Vorschlag als „unmittelbare Zulieferer“ deklariert werden. Unternehmen der Stahl und Metall verarbeitenden Industrien Deutschlands – zur Branche gehören ca. 5.000 überwiegend mittelständische Industriebetriebe mit durchschnittlich 100 Mitarbeitern – sind oftmals „unmittelbare Zulieferer“ (Tier-1) und wären somit von den Anforderungen massiv betroffen, selbst wenn sie die gesetzlich vorgeschlagene Mitarbeiterschwelle nach der Anzahl der Arbeitnehmer (zunächst 3.000) unterschreiten würden. Denn die Pflichten würden in den Lieferketten weitergegeben werden und auf diesem Wege letztlich auch kleinere Unternehmen treffen (Stichwort „Weitergabeklauseln“, vergleiche dazu § 6 Absatz 4 Nummer 2 des Gesetzgebungsvorschlags). Die Erfüllung der Anforderungen würde somit auch auf die Schultern von KMUs verlagert; diesen Umstand erkennt der Vorschlag. Der Erfüllungsaufwand für die gesamte Wirtschaft würde somit um ein Vielfaches steigen. Insofern muss eine transparente und ergebnisoffene Analyse auch dieser indirekten Auswirkungen vorgenommen werden. Der Gesetzgebungsvorschlag geht auf diese Problematik nicht ein und konstatiert lediglich, dass – mit Bezug auf kleine und mittlere Unternehmen – *„mittelbare Auswirkungen im Rahmen der Lieferkette zu erwarten“* sind (siehe Abschnitt F. *„Weitere Kosten“*).

Nach der jetzigen Lesart des Gesetzgebungsvorschlags würden sich die Sorgfaltspflichten auf die Lieferkette, d.h. auf das Handeln eines Unternehmens im eigenen Geschäftsbereich, auf das Handeln eines unmittelbaren Zulieferers sowie auf das Handeln mittelbarer Zulieferer beziehen. Hier muss es zur klaren Eingrenzung der Sorgfaltspflichten auf das Handeln eines Unternehmens im eigenen Geschäftsbereich sowie auf das Handeln eines unmittelbaren Zulieferers kommen. Die Ausweitung auf mittelbare Zulieferer ist nicht akzeptabel und muss an den jeweiligen Stellen im Vorschlag gestrichen werden.

Vorläufige Bewertung des Gesetzgebungsvorschlags:

§ 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2:

Die willkürliche Mitarbeiterschwelle von zunächst mehr als 3.000 Mitarbeitern ist zu niedrig angesetzt. Die Begründung zum vorgeschlagenen Gesetz enthält keine Erläuterungen zu dieser niedrigen Zahl. Das bereits in Frankreich etablierte Gesetz über unternehmerische Sorgfaltspflichten hat beispielsweise eine Schwelle von 5.000 Arbeitnehmern im Inland und 10.000 Arbeitnehmern im Ausland festgelegt. Eine Angleichung an das französische Gesetz wäre insbesondere vor dem Hintergrund des Harmonisierungsgedankens rechtlicher Anforderungen und der engen Wirtschaftsbeziehungen – im Jahr 2019 wurden Waren im Wert von ungefähr 106,56 Milliarden Euro

aus Deutschland nach Frankreich exportiert und Waren im Wert von rund 66,2 Milliarden Euro aus Frankreich nach Deutschland importiert² begrüßenswert.

§ 2 Absatz 1:

In der Begründung zum vorgeschlagenen Gesetz wird festgestellt, dass mit dem Verweis auf die in der Anlage aufgelisteten Abkommen nicht impliziert wird, „*dass Unternehmen unmittelbar an die völkerrechtlich garantierten, internationalen Menschenrechte gebunden wären. Nur Staaten sind als Vertragsparteien der jeweiligen internationalen Abkommen oder durch Völkergewohnheitsrecht unmittelbar an die darin festgehaltenen Menschenrechte gebunden und müssen ihrer staatlichen Schutzpflicht gerecht werden*“. Diese Aussage ist absolut treffend.

Zusätzlich ist herauszustellen, dass einige der aufgeführten Übereinkommen von einigen Staaten nicht unterzeichnet und ratifiziert worden sind; Auflistung am Beispiel des Staates China:

- Internationaler Pakt vom 19. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte, (BGBl. 1973 II S. 1533, 1534):
Diesen Pakt hat China unterzeichnet, aber nicht ratifiziert (siehe https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=en).
- Übereinkommen Nr. 29 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 28. Juni 1930 über Zwangs- oder Pflichtarbeit (BGBl. 1956 II S. 640, 641) (ILO-Übereinkommen Nr. 29):
Keine Ratifizierung durch China (siehe https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/56/956_1002_1260/de).
- Protokoll vom 11. Juni 2014 zum Übereinkommen Nr. 29 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 28. Juni 1930 über Zwangs- oder Pflichtarbeit, BGBl. 2019 II S. 437, 438:
Keine Ratifizierung durch China (siehe <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2018/143/de>).
- Übereinkommen Nr. 105 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 25. Juni 1957 über die Abschaffung der Zwangsarbeit (BGBl. 1959 II S. 441, 442) (ILO-Übereinkommen Nr. 105)
Keine Ratifizierung durch China (https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1958/485_507_507/de).

Davon auszugehen, dass Unternehmen „Ratifizierungs-Lücken“ füllen könnten, wäre mehr als fraglich. Die „Unfähigkeit“ oder die „Nicht-Bereitschaft“ von Staaten, ihrer Pflicht zum Schutz der Menschenrechte nachzukommen, ist kein Grund dafür, diese Verantwortung Unternehmen zu übertragen.

§ 2 Absatz 2:

Grundsätzlich ist anzumerken, dass nicht nur Menschenrechte im Gesetzgebungsvorschlag fokussiert werden. Es ist für die verpflichteten Unternehmen höchst problematisch, dass die unter Absatz 2 aufgeführten Verbote oftmals sehr weit gefasst sind und zum Teil im Einzelnen unklar definiert sind

² Siehe <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/259941/umfrage/deutsche-exporte-nach-frankreich/> und <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/260049/umfrage/deutsche-importe-aus-frankreich/>.

(z. B. unter Nummer 9: „*einwandfreies Trinkwasser*“). Diese Unklarheiten führen zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit. Insofern plädieren wir dafür, nicht weiter definierte Punkte zu streichen und ausschließlich Menschenrechte zu fokussieren.

Der Bezug auf das Verbot der nach dem anwendbaren nationalen Recht geltenden Pflichten des Arbeitsschutzes ist abzulehnen (Nummer 5). Es liegen keine weltweit vereinbarten und für den jeweiligen Arbeitsplatz konkret detailliert beschriebenen Sicherheitsstandards vor. Diese variieren von Staat zu Staat.

Der Bezug auf das Verbot der Missachtung der Koalitionsfreiheit ist insbesondere in Staaten besonders hoch, die bestimmte Sozialstandards nicht zulassen und sogar unter Strafe stellen. Beispielsweise sind in China unabhängige Gewerkschaften verboten. Wie ist in solchen Fällen zu verfahren? Auch dieser Punkt ist abzulehnen.

§ 2 Absatz 3:

Die Ausweitung auf umweltbezogene Pflichten ist abzulehnen. Die umfangreichen und detaillierten Anforderungen des Minamata-Übereinkommens und des Stockholmer-Übereinkommens verpflichten zunächst Staaten (= „parties“). Insbesondere vor dem Hintergrund der mit den Übereinkommen verbundenen hohen Dynamik von einhergehenden Veränderungen, beispielsweise wird die Liste der Stoffe in Annex A des Stockholmer-Übereinkommens ständig erweitert, ist die Ausweitung auf umweltbezogene Pflichten unverhältnismäßig.

§ 2 Absatz 5 und Absatz 7:

Nach unserer Auffassung sind gemäß Definition alle Eingangsleistungen, die ein Unternehmen bezieht, vom Vormaterial über den Spediteur zum Kunden bis hin zum Finanzierer (Finanzdienstleistung) der Geschäfte betroffen. Gemäß Absatz 7 wird mit Bezug auf unmittelbare Zulieferer definiert, dass nur Zulieferungen fokussiert werden, die für die Herstellung notwendig sind. Aus unserer Sicht muss hier ergänzt werden, dass nur wesentliche Zulieferungen bei dieser Definition Berücksichtigung finden dürfen.

Der Bezug auf das „das Handeln mittelbarer Zulieferer“ ist mit vielen Fragezeichen verbunden und muss gestrichen werden.

§ 3 Absatz 1:

Für Unternehmen in Regionen, in denen davon auszugehen ist, dass es nicht zur Verletzung von menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten kommt, ein stark vereinfachtes Nachweisverfahren zum Beweis der Erfüllung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten eingeführt wird.

Auch sind Situationen nicht auszuschließen, in denen unmittelbare Zulieferer (Tier-1) nicht kooperationsbereit sind und eine Zusammenarbeit mit dem jeweiligen unter das Gesetz fallenden Unternehmen ablehnen. Solche Fälle würden unweigerlich dazu führen, dass der unmittelbar

Rechtsunterworfenen seine Verpflichtungen nicht erfüllen kann und somit Zwangs- und Bußgelder die Folge wären.

Nach der jetzigen Lesart würden sich aufgeführte Sorgfaltspflichten auf die Lieferkette, d.h. auf das Handeln eines Unternehmens im eigenen Geschäftsbereich, auf das Handeln eines unmittelbaren Zulieferers sowie auf das Handeln mittelbarer Zulieferer beziehen. Hier muss es zur klaren Eingrenzung der Sorgfaltspflichten auf das Handeln eines Unternehmens im eigenen Geschäftsbereich sowie auf das Handeln eines unmittelbaren Zulieferers kommen.

§ 3 Absatz 2:

Da das Prinzip der Angemessenheit für alle im Gesetzgebungsvorschlag geregelten Pflichten gilt, ist eine konkrete, praktikable und rechtssichere Definition von großer Bedeutung. Die unter den Nummern 1 bis 4 aufgeführten wesentlichen Kriterien sind nicht praxistauglich, da diese zu unkonkret sind und damit nicht rechtssicher gehandhabt werden können.

§§ 4 und 5:

Die §§ 4 und 5 sind in sich widersprüchlich. Gemäß § 4 Absatz 1 Satz 2 ist das Risikomanagement „*in allen maßgeblichen Geschäftsabläufe durch angemessene Maßnahmen zu verankern*“. Weiter heißt es in § 4 Absatz 2: „*Wirksam sind solche Maßnahmen, die es ermöglichen, Risiken zu erkennen, Verletzungen geschützter Rechtspositionen oder Verstößen gegen umweltbezogene Pflichten vorzubeugen, sie zu beenden oder zu minimieren, wenn das Unternehmen diese Risiken, Verletzungen oder Verstöße innerhalb der Lieferkette verursacht oder dazu beigetragen hat.*“

Gemäß § 5 Absatz 1 hat das Unternehmen eine angemessene „Risikoanalyse“ durchzuführen, „*um die Risiken in seinem Geschäftsbereich sowie bei seinen unmittelbaren Zulieferern zu ermitteln*“.

Es muss deutlich herausgestellt werden, was der Unterschied zwischen einem Risikomanagement und einer Risikoanalyse ist und wie in diesem Zusammenhang mit dem eigenen Geschäftsbereich, mit unmittelbaren sowie mittelbaren Zulieferern zu verfahren ist. Nach dem jetzigen Wortlaut ist ein Risikomanagement bei unmittelbaren oder mittelbaren Zulieferern durchzuführen, wohingegen eine Risikoanalyse bei unmittelbaren Zulieferern durchzuführen ist. Dies ist widersprüchlich und muss korrigiert werden, indem ausschließlich auf unmittelbare Zulieferer referenziert wird.

§ 9 Absatz 4:

Es ist nicht ersichtlich – es ist auch keine Begründung dafür vorhanden –, wieso das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ermächtigt werden soll (zwar im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, aber ohne Zustimmung des Bundesrates), per Rechtsverordnung weitere Auslegungen zu den Nummern 1 bis 4 des Absatzes 3 vorzunehmen. Da es in § 9 um Pflichten des rechtsunterworfenen Unternehmens in Bezug auf seine mittelbaren Zulieferer geht, ist anzunehmen, dass es hier per Rechtsverordnung zu umfangreicheren Anforderungen u.a. mit Bezug zur Erstellung von Konzepten zur Minimierung und Vermeidung der Verletzung einer geschützten Rechtsposition

kommen könnte und dementsprechend Anforderungen über Tier-1 hinaus festgelegt werden könnten. Dies ist nicht akzeptabel und diese Ermächtigungsgrundlage muss gestrichen werden.

§ 10 :

Da sich die Dokumentations- und Berichtspflicht auf die Sorgfaltspflichten nach § 3 beziehen und diese sich wiederum auf die Lieferkette beziehen, d.h. auf das Handeln eines Unternehmens im eigenen Geschäftsbereich, auf das Handeln eines unmittelbaren Zulieferers sowie auf das Handeln mittelbarer Zulieferer, würde es somit auch zu einer erweiterten Dokumentations- und Berichtspflicht auf die gesamte Lieferkette kommen. Auch hier gilt: Klare Eingrenzung der Sorgfaltspflichten auf das Handeln eines Unternehmens im eigenen Geschäftsbereich sowie auf Handeln eines unmittelbaren Zulieferers.

§ 11 :

Auch hier wird Bezug genommen auf die unternehmerische Sorgfaltspflicht gemäß § 3. Siehe dazu Ausführungen unter § 10.

Der Begriff „Nichtregierungsorganisation“ ist nicht definiert, letztlich kann sich jede private Organisation so nennen. Die Klagebefugnis darf – wenn überhaupt – nur qualifizierten NGOs gegeben werden. Qualifikationsmerkmale wären: Ausreichende Ausstattung mit Mitteln und juristischer Fachkompetenz, Klagen sind kein Geschäftsmodell, Einnahmen aus Klagen sind im Budget von ganz untergeordneter Bedeutung, Gründung mindestens 2 Jahre vor Klageerhebung, Bundesamt für Justiz erstellt Liste qualifizierter NGO, Eintrag erforderlich.

§ 13 Absatz 1 und 2:

Die detaillierten Kriterien der behördlichen Berichtsprüfung müssen frühzeitig zur Verfügung gestellt werden, damit transparente Verfahren sichergestellt werden können.

§ 13 Absatz 3:

Diese Ermächtigungsgrundlage, die das Bundesministerium für Arbeit und Soziales dazu ermächtigt, durch Rechtsverordnung im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie ohne Zustimmung des Bundesrates das Verfahren bei der Einreichung des Berichts nach § 12 Absatz 1 und 2 sowie das Verfahren der behördlichen Berichtsprüfung nach Absatz 1 und 2 näher zu regeln, ist zu streichen, da nicht auszuschließen ist, dass dadurch zusätzliche bürokratische Belastungen auf rechtsunterworfenen Unternehmen zukommen könnten.

§ 24:

Falls die Sorgfaltspflichten missachtet werden, sieht das Lieferkettengesetz umfangreiche Sanktionen in Form von Zwangs- und Bußgeldern vor. Der Bußgeldkatalog ist sehr lang und nicht akzeptabel. Eine Kriminalisierung von Unternehmen ist abzulehnen.

Über den WSM:

Die Stahl und Metall verarbeitende Industrie in Deutschland, das sind: rund 5.000 vorwiegend familiengeführte Betriebe, die mit über 400.000 Beschäftigten mehr als 80 Milliarden Euro Umsatz im Jahr erwirtschaften. Die Unternehmen beschäftigen im Durchschnitt 100 Mitarbeiter und sind mit Abstand die wichtigsten Kunden der Stahlerzeuger.

Die Branche zeichnet sich durch hohe Spezialisierung und Wettbewerbsintensität aus. Die Unternehmen fertigen für die internationalen Märkte der Automobil-, Elektro- und Bauindustrie, den Maschinenbau und den Handel.

Der WSM ist Dachverband für 14 Fachverbände. Zusammen bündeln sie die Interessen einer der größten mittelständischen Branchen in Deutschland und sind Sprachrohr für deren wirtschaftspolitische Vertretung auf Länder-, Bundes- und Europäischer Ebene. Sie suchen den Ausgleich mit marktmächtigen Abnehmern und Lieferanten aus Industrie und Handel. Und sie fordern bessere Rahmenbedingungen für Wachstum, Dynamik und Wettbewerb – ob bei Steuern, Abgaben, Recht, Forschung, Umwelt, Energie oder Technik.