

## Stellungnahme der WV Stahl

### zum Referentenentwurf zum Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in den Lieferketten

#### Aktueller Stand

Am 1. März 2021 hat das Bundesministerium einen überarbeiteten Referentenentwurf veröffentlicht. Das Gesetz wurde am 3. März 2021 im Bundestag vom Ausschuss Arbeit und Soziales beschlossen. Der Referentenentwurf des BMAS (BMAS-E) vom 1. März 2021 ist Vorlage der Kabinettsanhörung. Ein zwischenzeitlich bekanntgewordener Referentenentwurf vom 16. Februar 2021 wurde nochmals modifiziert.

Das BMAS setzt offenbar alles daran, dass das Gesetz noch vor der Bundestagswahl im September 2021 verabschiedet und Anfang 2023 in Kraft treten wird. Ein Indiz hierfür ist die äußerst knapp bemessene Dauer der Verbändeanhörung von nur wenigen Stunden. Zugelassen waren hierzu im Wesentlichen die Spitzenverbände sowie Gewerkschaften und NGOs, jedoch fast keine Industrieverbände.

#### Positionen

Die Stahlindustrie steht zu ihrer menschenrechtlichen Verantwortung. Der BMAS-E vom 1. März ist aus Sicht der WV Stahl jedoch einer dringenden Korrektur bedürftig. In Summe werden mit BMAS-E eine Vielzahl verschiedenster Rechtsnormen, bis hin zu völkerrechtlichen Verträgen vermischt. Durch den Einbezug umweltbezogener Risiken geht der Referentenentwurf weit über den 2016 initiierten Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte hinaus. Der BMAS-E wird insbesondere der unternehmerischen Praxis nicht gerecht, da die Komplexität der Lieferketten nicht beachtet und eine Umsetzung für die Unternehmen nur sehr schwierig möglich sein wird. Infolgedessen steht zu befürchten, dass die erstrebte Verbesserung der Menschenrechtsituation in anderen Staaten nicht gelingt.

#### Generelle Kritik am Lieferkettengesetz:

- Der Gesetzgeber darf nicht die Verantwortung von der Politik auf die Wirtschaft überwälzen. Die Politik soll in Zusammenarbeit mit den Regierungen mit wenig ausgeprägter Governance grundlegende Umwelt- und Sozialstandards einfordern, um- und durchsetzen.
- Ein nationaler gesetzlicher Alleingang wäre der falsche Weg. Ein Level-Playing-Field ist, wenn überhaupt, nur durch ein Europäisches Gesetz erreichbar. Ein nationaler Alleingang führt zu Wettbewerbsverzerrungen innerhalb des europäischen Marktes. Es ist daher unverständlich, dass die Bundesregierung nun trotz der Aktivitäten in einer EU-Initiative zu Sorgfaltspflichten entlang der Lieferketten weiterhin auf einem eigenen Ansatz beharrt.
- Ein Lieferkettengesetz muss für die Unternehmen handhabbar sein. Die geplanten gesetzlichen Vorgaben sollen die Komplexität der Lieferketten beachten und die Maßnahmen festschreiben, die für die Unternehmen umsetzbar sind.
- Ein neu einzuführendes Lieferkettengesetz muss sich am bestehenden internationalen und nationalen Rechtsrahmen orientieren. Redundante wie widersprüchliche Pflichten und Auflagen sind unbedingt zu vermeiden.
- Die bislang auf freiwilliger Basis angewendeten Standards und Governance-Systeme müssen anerkannt werden – national, europäisch und international, wobei die Priorisierung auf internationalen Standards liegen sollte.

### Kritische Punkte des vorliegenden Referentenentwurfes (BMAS-E):

- Die gemäß § 1 Absatz 1 vorgesehene Absenkung des Schwellenwertes von 3000 Mitarbeitern für 2023 auf 1000 Mitarbeitern in 2024 ist zu kurzfristig. Zuerst sollten Erfahrungen über einen Zeitraum von mindestens drei Jahren gesammelt werden, um anschließend Gesetzesanpassungen im Rahmen einer europäischen Gesetzeslösung zu treffen.
- Die Aufnahme von verbundenen Unternehmen im Sinne des Aktiengesetzes würde auch kleine Unternehmen in den Anwendungsbereich des Gesetzes ziehen. Es sollten daher **nur Kapitalgesellschaften mit mehr als 3000 Mitarbeitern erfasst werden**, keine kleineren, auch wenn sie zum gleichen Konzern oder Firmenverbund gehören. Gerade bei Holding-Strukturen wären auch Unternehmen mit 50 Mitarbeitern und weniger betroffen. **Infolgedessen sollte §1 Absatz 3 komplett gestrichen werden.**
- § 2 Absatz 1 verweist auf eine Vielzahl von Übereinkommen mit Bezug auf Menschenrechte. Problematisch ist die Tatsache, dass BMAS-E somit die Einhaltung völkerrechtlicher Verträge durch Unternehmen vorsieht. Völkerrechtliche Verträge werden von Regierungen abgeschlossen und unterzeichnet. Daher müssen bei Nichteinhaltung eines völkerrechtlichen Vertrages die betroffenen Regierungen tätig werden und sich hier entsprechend abstimmen. Ein Unternehmen kann keinen Mitgliedsstaat zu Gesetzesänderungen zwingen, es kann nur auf Fehlverhalten von dort ansässigen Unternehmen hinweisen. Daher kann die **Prüfung der Einhaltung völkerrechtlicher Verträge nicht in den Verantwortungsbereich der Unternehmen** übertragen werden. Als solche zu nennen wäre hier der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR), der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR) sowie die Internationale Arbeitsorganisation (ILO). Dies ist ausschließlich Aufgabe der Regierungen, bei IPbpR und IPwskR bietet sich die UN als koordinierendes Gremium an.
- § 2 Abs. 2 Nr. 7 geht über die Vorgaben des Allgemeine Gleichbehandlungsgesetzes hinaus und ist daher abzulehnen. Die im BMAS-E aufgeführten Menschenrechte scheinen eher an europäischen Maßstäben orientiert, was die Bezahlung gleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit angeht. Diese Forderung wird in vielen Ländern sicherlich auf Unverständnis stoßen.
- Ähnlich kritisch ist die Regelung zur Angemessenheit des Lohns in § 2 Abs. 2 Nr. 8 zu sehen. Die Einhaltung des geltenden Mindestlohns ist zwar gerechtfertigt. Der Begriff des „angemessenen Lohns“ wird in Deutschland durch die Tarifautonomie geregelt. Es kann jedoch nicht die Aufgabe eines deutschen Unternehmens sein, die Angemessenheit von Löhnen in Drittstaaten zu beurteilen. Die Festlegung dieser Löhne obliegt dem Gesetzgeber im Drittstaat oder bestenfalls den Sozialpartnern vor Ort. Aus Sicht der WV Stahl ist hier eine genauere Definition erforderlich.
- Gemäß § 2 Absatz 2 Nr. 9 fallen unter die folgenden Risiken „das Verbot der Herbeiführung einer schädlichen Bodenveränderung, Gewässerverunreinigung, Luftverunreinigung, schädlichen Lärmemission oder eines übermäßigen Wasserverbrauchs, die geeignet ist, a) die natürlichen Grundlagen zum Erhalt und der Produktion von Nahrung erheblich zu beeinträchtigen, b) einer Person den Zugang zu einwandfreiem Trinkwasser zu verwehren, c) einer Person den Zugang zu Sanitäreinrichtungen zu erschweren oder zu zerstören oder d) die Gesundheit einer Person zu schädigen. Das BMAS-E vom 1. März 2021 geht damit über den eigentlichen Schutzbereich, der Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen, hinaus. **§ 2 Absatz 2 Nr. 9 ist somit abzulehnen.**
- § 4 befasst sich mit den Vorgaben zum Risikomanagement. Entgegen der sehr konkret definierten Sanktionsmaßnahmen bleibt der Gesetzgeber hier sehr unbestimmt. Die geplante gesetzliche Vorgabe sieht zwar keine Erfüllungspflicht vor, sondern „nur“ eine Bemühungspflicht. Art und Umfang des Risikomanagements hängen jedoch von vielen Faktoren ab. Hier bleiben die Formulierungen BMAS-E zu vage; es wird in einer Vielzahl von Textstellen auf den Begriff „**Angemessenheit**“ verwiesen. Da „Angemessenheit“ eine relative und unbestimmte Richtschnur für die Umsetzung der unternehmerischen Sorgfaltspflichten ist, besteht somit für die Unternehmen weiterhin das Risiko die Bemü-

hungspflichtigen nicht im erforderlichen Umfang erbracht zu haben. Infolgedessen wird der Erfüllungsaufwand über das erforderliche Maß ansteigen, um die Bemühungspflicht nachweisen zu können. Die Bundesregierung ist dringend aufgerufen, **Art und Umfang der unternehmerischen Sorgfaltspflichten zu präzisieren.**

- Eine ausdrückliche Regelung zur zivilrechtlichen Haftung (etwa in Form eines eigenen Haftungstatbestandes) ist zwar nicht mehr vorgesehen, es wird nunmehr auf die Bemühungspflichten, anstelle von Erfolgspflichten, verwiesen. Allerdings kann weiterhin eine deliktsrechtliche Haftung nach § 823 Absatz 2 BGB in Betracht kommen, sofern das Gesetz letztlich als Schutzgesetz ausgelegt werden kann und ein Unternehmen gegen im Ref-E enthaltene, konkrete Sorgfaltspflichten verstößt. Auch wenn im Einzelfall natürlich die Frage zu beantworten wäre, ob in einem Schadensfall mit Auslandsbezug deutsches Recht nach den Regelungen des maßgeblichen Kollisionsrechts überhaupt Anwendung fände, verbliebe ein Klageszenario und die damit verbundenen Risiken für Unternehmen im Umgang mit vermehrten Klagen und damit verbundenen Prozessrisiken. **Wenn es ohnehin Konsens ist, eine zivilrechtliche Haftung auszuschließen, sollte klargestellt werden, dass keine zivilrechtliche Haftung bezweckt ist und das Gesetz insbesondere keinen Schutzgesetzcharakter iSv. § 823 Absatz 2 BGB hat.**
- Gemäß § 5 besteht für Unternehmen eine zwingende Pflicht zur Risikoanalyse für den eigenen Geschäftsbetrieb sowie für unmittelbare Lieferanten. Diese Regelung ist zunächst schlüssig und entspricht den Forderungen einer Vielzahl von Stakeholdern, u.a. auch der WV Stahl, hinsichtlich der Begrenzung des Anwendungsbereiches auf tier-1-Lieferanten. Die Beschränkung auf tier-1-Lieferanten soll der Tatsache Rechnung tragen, dass viele Unternehmen über sehr lange und komplexe Lieferketten verfügen und daher ihre mittelbaren Lieferanten gar nicht kennen. BMAS-E sieht nun allerdings eine erweiterte Pflicht zur Risikoanalyse und -steuerung bei mittelbaren Lieferanten vor, sofern substantiierte Kenntnisse über Menschenrechtsverletzungen vorliegen. Diese anlassbezogene **Prüfpflicht von mittelbaren Lieferanten ist abzulehnen**, da diese Regelung voraussetzt, dass Unternehmen die komplette Lieferkette kennen, um im Falle der substantiierten Kenntnis angemessen handeln zu können.
- Kritisch ist in diesem Zusammenhang zudem der **Kreis der Personen** zu sehen, die bei der Kontrollbehörde einen substantiierten Antrag stellen können. Einerseits will der BMAS-E eine Zufälligkeit zwischen Betroffenheit privater Personen und Unternehmen bzw. Lieferketten vermeiden. Andererseits wird genau das Gegenteil bewirkt, da gemäß § 8 Absatz 1 nun vorgesehen ist, dass zusätzlich "Personen, die Kenntnis von einer möglichen Verletzung einer geschützten Rechtsposition oder von einem möglichen Verstoß gegen eine umweltbezogene Pflicht haben, ermöglicht, auf diese Verletzung hinzuweisen." Diese Erweiterung soll es also ermöglichen, dass unbeteiligte Dritte als Hinweisgeber tätig sein können. Diese Regelung geht weit über das Verhältnis von Lieferantenbeziehungen, auch mittelbaren, hinaus. Hier wird die Verhältnismäßigkeit überschritten, ein solcher Passus daher ebenfalls in Ergänzung zur Prüfpflicht von mittelbaren Lieferanten abzulehnen.
- § 11 Absatz 2 sieht weiterhin die Möglichkeit vor, dass private Geschädigte sich durch NGOs und Gewerkschaften gerichtlich vertreten lassen können (**sog. Prozessstandschaft**). Voraussetzung ist nun lediglich, „wenn sie (NGO bzw. Gewerkschaft) eine auf Dauer angelegte eigene Präsenz unterhält und sich nach ihrer Satzung nicht gewerbsmäßig und nicht nur vorübergehend dafür einsetzt, die Menschenrechte gemäß § 2 Absatz 1 oder entsprechende Rechte im nationalen Recht eines Staates zu realisieren.“ An dieser Stelle wird vom **Grundsatz des Verbots von Popularklagen abgewichen**. Ebenso erscheint es fraglich, ob ein eigenes rechtswürdiges Interesse des Prozessstandschafters überhaupt besteht.
- Der Abschnitt 4 (§§14ff.) sieht recht umfassende Rechte und Befugnisse für die Kontrollbehörde vor. Dies betrifft insbesondere Betretungsrechte, die Auskunftspflicht sowie die Herausgabepflicht von Dokumenten. Die Ausdehnung der Duldungspflicht auf Maßnahmen durch von der Behörde beauftragte Personen sollte möglichst eingeschränkt werden. Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sollte unter allen Umständen sichergestellt sein. Hier scheint zumindest eine Prüfung erforderlich, inwieweit

bei den **vorgesehenen Befugnissen die gebotene Verhältnismäßigkeit** gewährleistet ist.

- Insgesamt bleibt bei Abschnitt 4 „Behördliche Kontrolle und Umsetzung“ völlig unklar, welche Maßnahmen in welchem Umfang kontrolliert werden, wann die getroffenen Maßnahmen als angemessen bewertet werden. Hier ist nochmals die zentrale Kritik aufzugreifen: Durch die Unbestimmtheit der Vorgaben hinsichtlich der Einhaltung der Sorgfaltspflichten, besteht eine systemimmanente Ungewissheit, wann ein Pflichtverstoß vorliegen könnte und dementsprechend sanktioniert werden könnte. **In diesen Punkten bestehen demzufolge keine ausreichenden Schranken bzw. Sicherungsmechanismen zu Gunsten der von Maßnahmen betroffenen Unternehmen.**
- Hinsichtlich der Bußgeldbemessung ist BMAS-E nicht schlüssig. Einerseits ist er an die Konfliktminerale-Verordnung angelehnt, so etwa bei den Sorgfaltspflichten und bei der Einbeziehung einer Kontrollbehörde. Die Bußgeldbemessung wird jedoch der ungleich höheren Sanktionsgrundlage des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) zugeordnet.
- Die vorgesehenen Sanktionen sind deutlich überhöht. Insbesondere lehnen wir die in § 24 Abs. 3 vorgesehen Geldbußen in Höhe von 2 Prozent des erzielten Gesamtumsatzes des Unternehmens ab, ebenso die Möglichkeit einer etwaigen Schätzung des Umsatzes.
- Des Weiteren ist der Ausschluss von öffentlichen Aufträgen ab einer bestimmten Bußgeldhöhe vorgesehen. Eine derartige Regelung ist bereits Bestandteil des Gesetzes gegen **Wettbewerbsbeschränkungen** und muss daher im geplanten Sorgfaltspflichtengesetz nicht noch einmal geregelt werden.
- Auf Unverständnis stößt zudem der Umstand, dass der durch das Gesetz zusätzlich entstehende Pflichtenkanon durch das Bürokratieentlastungsgesetz kompensiert wird. Wie der Name bereits sagt, dient das Bürokratieentlastungsgesetz dazu, den Unternehmen durch Abbau von Bürokratie zu helfen und eben nicht durch zusätzliche Pflichten zu belasten.

Die Stahlindustrie wird von den geplanten gesetzlichen Vorgaben aufgrund ihres hohen Rohstoffbedarfs und der damit verbundenen Importabhängigkeit besonders betroffen. Die Rohstoffversorgung erfolgt in der Regel über sehr lange Lieferketten im Ausland, überwiegen in den Ländern mit wenig ausgeprägter Governance. Je länger die Lieferkette, desto schwieriger ist die Identifizierung von einzelnen Lieferanten zu Beginn der Kette. Dies wird umso komplizierter, falls einzelne Stufen in der Lieferkette ihre Lieferanten nicht offenlegen, um einerseits keine Geschäftsgeheimnisse preis zu geben und andererseits um nicht Gefahr zu laufen, vom Vertragspartner umgangen zu werden, denn eine internationale Verpflichtung besteht hierzu nicht. Auch beim Bezug über Rohstoffbörsen hat die hiesige Stahlindustrie keinen Zugang bzw. Einfluss auf die Vorlieferanten-Situation.

Aus Sicht der WV Stahl könnte ein Sorgfaltspflichtengesetz deutlich vereinfacht und dennoch wirkungsvoller gestaltet werden. Hier zählt die Beschränkung der Risikomanagements auf den Kreis des eigenen Geschäftsbetriebes sowie auf unmittelbare Lieferanten (tier-1). Ein zentraler Kritikpunkt besteht in der Unbestimmtheit bezüglich der Einhaltung von Sorgfaltspflichten und des daraus nicht ersichtlichen Eintritts eines etwaigen Pflichtverstoßes. Hier muss deutlich präzisiert werden, wie ein „angemessenes Risikomanagement“ auszugestalten ist.

Die anlassbezogene Prüfpflicht und das daraus resultierende Risikomanagement sind in sich widersprüchlich geregelt und sollten daher nicht weiter Bestandteil eines Sorgfaltspflichtengesetzes sein. Um dennoch der Gefahr von Menschenrechtsverletzungen bei mittelbaren Lieferanten zu begegnen, unterbreitet die WV Stahl folgenden Vorschlag:

### **Einführung eines Sanktionsregisters und Positivliste**

In der EU existieren seit geraumer Zeit sogenannte Sanktionsvorschriften, die Unternehmen zwingend prüfen und beachten müssen, hierzu zählen auch bereits Sanktionsmaßnahmen

wegen Menschenrechtsverletzungen. Die **Einführung eines Sanktionsregisters** und entsprechende Verrechtlichung könnte ein für Unternehmen verlässlicher und handhabbarer Weg sein, sensible Geschäftspartner zu erkennen. In diesem Register würden diejenigen Unternehmen und Personen geführt, die dadurch aufgefallen sind, dass sie die Einhaltung von Menschenrechten und Menschenwürde nicht gewährleisten. Unternehmen erhielten damit ein Instrument, problematische und unproblematische Geschäftspartner zu unterscheiden.

Hiesige Unternehmen könnten im Rahmen ihrer Sorgfaltspflichten eine Kontrollfunktion ausüben. Mit gelisteten Unternehmen und Personen würde **ein Verbot des Unterhalts von Geschäftsbeziehungen** eingeführt werden. Infolgedessen würde dieser Unternehmens- und Personenkreis aus der Lieferkette ausgeschlossen. Ebenso müssten staatliche und kommunale Stellen solche Länder, Unternehmen und Personen von öffentlichen und privaten Ausschreibungen ausschließen. Eine derartige Lösung würde also unmittelbare Konsequenzen für die in der Liste aufgeführten Unternehmen und Personen haben. Wichtig wäre jedoch auch zu regeln, wann eine Streichung im Register erfolgt.

Ebenso könnte die Einführung einer Positiv-Liste, die Länder aufführt, in denen die Rechtsdurchsetzung garantiert ist (bspw. UK, USA, Kanada, Australien, Japan) den Erfüllungsaufwand deutlich reduzieren.