

# Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur  
Verbändeanhörung zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und  
Soziales für das

Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von  
Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten (Sorgfaltspflichtengesetz)

## Für einen risikobasierten Menschenrechtsschutz in globalen Wertschöpfungsketten

01.03.2021

### Vorbemerkung

Aufgrund der kurzen Fristsetzung beschränkt sich diese Stellungnahme auf die wesentlichsten Änderungs- und Ergänzungsbedarfe. Der DGB behält sich vor, in einer gesonderten Stellungnahme für den Gesetzgebungsprozess im Bundestag mit detaillierten Anmerkungen und Anforderungen den Gesetzentwurf ausführlicher zu würdigen.

Deutscher Gewerkschaftsbund  
Bundesvorstand  
Abteilung Internationale und europäische  
Gewerkschaftspolitik

**Frank Zach**  
Referatsleiter

frank.zach@dgb.de

Telefon: 030-24060-531

Mobil: 0175-2924221

Henriette-Herz-Platz 2  
10178 Berlin

www.dgb.de

### Allgemeine Anmerkungen zum Referentenentwurf

Der Deutsche Gewerkschaftsbund begrüßt das Vorhaben der Bundesregierung die Menschenrechte in Wertschöpfungsketten durch gesetzlich vorgegebene unternehmerische Sorgfaltspflichten zu stärken. Damit wird ein wichtiger Beitrag geleistet, mit dem Globalisierung gerechter und nachhaltiger gestaltet werden kann. Mit einem solchen Gesetz wäre Deutschland weltweit das zweite Land, das einen umfassenden Menschenrechtsschutz in globalen Wertschöpfungsketten von Unternehmen über alle Branchen und Rechtsformen hinweg regelt. Damit wird auch ein starker Impuls für eine europäische Regelung gegeben, der sicherlich während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft zeitlich besser platziert gewesen wäre.

Im Gegensatz zu den Umweltbelangen, die in dem Gesetzentwurf ein zu geringes Gewicht bekommen haben, sind aus gewerkschaftlicher Sicht die arbeitnehmerbezogenen Menschenrechte sehr gut benannt. Wenn auch beim Arbeitsschutz leider nur ein Bezug auf anwendbares nationales Recht genommen wird und nicht das Recht auf Leben und Gesundheit für Arbeitnehmer\*innen als Definition gewählt wurde.

Die im Entwurf vorgesehene behördlichen Durchsetzung und Kontrolle ist eine überzeugende Antwort auf die ernüchternden Ergebnisse des NAP-Monitoring.

Das Vorhaben der Bundesregierung die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte gesetzlich umzusetzen, muss sich in der Folge an diesen Leitprinzipien messen lassen. Zudem sollte ein Sorgfaltspflichtengesetz nicht hinter den bereits zwischen Wirtschaft, Gewerkschaften und Zivilgesellschaft gefundenen Berliner CSR-Konsens zur Unternehmensverantwortung in Liefer- und Wertschöpfungsketten zurückfallen.

Dem DGB ist bewusst, dass ein Gesetzentwurf zu einem solchen komplexen Vorhaben, nach intensiven Auseinandersetzungen verschiedener Positionen am Ende in einem Kompromiss mündet. Dies war auch am Ende der Aushandlung der UN-Leitprinzipien nicht anders. Daher sollte es die Bundesregierung vermeiden, in der gesetzlichen Umsetzung dieser Leitprinzipien auf wesentliche Teile bereits gefundener Kompromisse zu verzichten. Leider zeigt der vorliegende Referentenentwurf gerade dort seine größten Schwächen, wo zu stark von den UN-Leitprinzipien und dabei insbesondere von dem risikobasierten Ansatz abgewichen wurde.



## **Keine Klassifizierung der Zulieferer bei der Risikoanalyse (§5 Abs.1 i.V.m. §9, Abs. 3)**

Die größte Schwäche des Gesetzes findet sich bei der Ausgestaltung des Risikomanagements und insbesondere bei der klassifizierten Risikoanalyse (§ 5 Abs.1, Satz 1). Hier weicht der Gesetzentwurf von dem risikobasierten Ansatz der UN-Leitprinzipien erheblich ab und tendiert eher zu einer veralteten Sichtweise auf das Einflussvermögen von Unternehmen. Konkret wird den Unternehmen einschränkend aufgegeben, die menschenrechtlichen Risiken im eigenen Geschäftsbetrieb und bei den unmittelbaren Zulieferern, d.h. direkten Vertragspartnern zu erfassen. Risiken bei mittelbaren Zulieferern müssen nur analysiert werden, wenn substantiierte Kenntnisse von Menschenrechtverletzungen vorliegen. Wobei § 9 Abs. 3 offen lässt, welche Informationsquellen ergiebig genug sind um substantiierte Kenntnisse zu erlangen.

Damit schränkt der Gesetzentwurf die Sorgfaltspflichten dreifach ein. Die erste und berechtigte Einschränkung stellt die Angemessenheit dar, die sich aus den UN-Leitprinzipien ableiten und in § 3, Abs.2 richtig beschrieben sind. Neben dieser in der Praxis nachvollziehbaren Einschränkung, wird bei der Risikoanalyse zusätzlich zwischen unmittelbaren und mittelbaren Zulieferern unterschieden. Diese Unterscheidung schränkt die Risikoanalyse ein, die allerdings die zentrale Funktion bei der Einhaltung der Sorgfaltspflichten hat. In der Risikoanalyse werden alle bestehenden und potentiellen Risiken zuerst erfasst und danach nach Schwere und Wahrscheinlichkeit von Verletzungen von Rechtspositionen, dem Verursachungsbeitrag, der Einflussmöglichkeiten auf die Verhinderung der Verletzung, sowie nach Art, Umfang und Bedeutung der Geschäftstätigkeit priorisiert. Risiken, die nicht erfasst werden, weil sie aufgrund des Status des Zulieferers nicht beachtet werden müssen, finden auch keine Beachtung bei der Priorisierung und haben somit keine zu ergreifenden Maßnahmen zur Folge. Das letztgenannte wäre damit die dritte Einschränkung.

Weder die UN-Leitprinzipien noch der Berliner CSR-Konsens nehmen eine Unterscheidung von Zulieferern in unmittelbar und mittelbar vor. Daher ist diese Klassifizierung nicht nur unbegründet, sondern wird sich auch ausgesprochen negativ auf die Wirkungstiefe und Zielsetzung des Gesetzes auswirken. Oft werden Menschenrechte in tieferen Lieferkettengliedern am schwersten verletzt. Kinder- und Sklavenarbeit auf Plantagen oder in der Rohstoffgewinnung, schwere Versäumnisse beim Arbeitsschutz im Bergbau oder Gerbereien sind dafür nur einige bekannte Beispiele. Genau solche Risiken und negativen Auswirkungen von Geschäftstätigkeiten auf Menschenrechte, Arbeitnehmerrechte, Umwelt und Korruption sollte dieses Gesetz zu verhindern suchen.

Neben der Intention, Verletzungen von Rechtspositionen zu verhindern, sollte das Gesetz zum Menschenrechtsschutz motivieren. Die Klassifizierung in der Risikoanalyse benachteiligt aber gerade die Unternehmen, die schon jetzt entlang ihrer gesamten Lieferkette Sorgfaltspflichten walten lassen. Die Gefahr besteht, dass vorhandene Motivation aufgrund gesetzlicher Regelungen eher nachlässt.

Aus den vorgenannten Gründen sollte auf die Klassifizierung in § 5 Abs. 1 verzichtet werden und in Satz 1 das Wort „unmittelbaren“ gestrichen werden. Damit müsste auch nicht geprüft werden, ob Umgehungstatbestände bestehen.

## **Fehlende zivilrechtliche Haftungsregel**

Auch wenn die ausgesprochen strikte behördliche Durchsetzung des Gesetzes positiv zu werten ist, bleibt das Fehlen einer zivilrechtlichen Haftung von Unternehmen bei Schäden durch Menschenrechtsverletzungen vor deutschen Gerichten nach deutschem Recht eine weitere Schwäche des Gesetzentwurfes. Mit einer Eingriffsnorm wäre eine Schranke für Betroffene von Rechtsverletzungen abgebaut worden und die im Gesetzentwurf geforderten Sorgfaltspflichten vor deutschen Zivilgerichten auch dann angewendet worden, wenn der Schadensfall im Ausland eingetreten ist. Die UN-Leitprinzipien rufen dazu auf, eben solche Schranken abzubauen, die einen Zugang zu Gerichten erschweren, wenn gerade ein Gericht die letzte Möglichkeit für eine rechtliche Abhilfe darstellt.

Die besondere Prozessstandschaft nach § 11 eröffnet zwar deutschen Gewerkschaften und NGOs die Möglichkeit, für Betroffene vor deutschen Gerichten Klage nach geltendem Recht zu erheben. Dies kann aber kein Ersatz für eine zivilrechtliche Haftungsregelung nach deutschem Recht sein, da damit lediglich das, oft nicht unerhebliche, Prozesskostenrisiko und die aufwendige Prozessführung auf die prozessführenden Gewerkschaften und NGOs übergehen würde; die rechtlichen Hürden und damit das Prozessrisiko bleiben unverändert hoch.

Die Frage, ob der § 11 des Referentenentwurfes mit bestehendem Recht, wie z.B. dem Rechtsdienstleistungsgesetz kollidiert, konnte wegen der Kürze der Zeit juristisch nicht geprüft werden.



Wenn sich die Bundesregierung nicht dazu durchringen kann, eine zivilrechtliche Haftung in das Gesetz mit aufzunehmen, sollte sie zumindest der EU-Kommission ein deutliches Signal geben, offen für die Umsetzung einer Regelung zur zivilen Haftung in einer EU-Richtlinie für menschenrechtliche Sorgfaltspflichten in Unternehmen zu sein.

### **Beteiligung potentiell Betroffener (§4, Abs. 4)**

Unbefriedigend ist die Beteiligung potentiell Betroffener bei der Risikoanalyse, Präventions- und Abhilfemaßnahmen, sowie bei Beschwerdemaßnahmen. Hier sieht der Gesetzentwurf bei Risikoanalyse, Präventions- und Abhilfemaßnahmen lediglich vor, dass Interessen von Beschäftigten und anderen potentiell Betroffenen angemessen berücksichtigt werden sollen. Dies bleibt hinter den Anforderungen des Berliner CSR-Konsenses zurück, der Risikoanalysen für besonders aussagefähig hält, wenn sowohl Beschäftigte und Betriebsräte als auch lokale Ansprechpartner wie staatliche Behörden, Sozialpartner, NGOs und betroffene Gruppen einbezogen werden. Ebenso sehen die UN-Leitprinzipien Konsultationen potenziell betroffener Gruppen vor.

Um die Risikoanalyse, Präventions- und Abhilfemaßnahmen, sowie Beschwerdemechanismen mit möglichst umfassender Expertise zu versehen und die Bedeutung der Vereinigungsfreiheit zu unterstreichen, sollte § 4 Abs. 4 wie folgt nachgeschärft werden:

„Das Unternehmen hat seine Beschäftigten, die Beschäftigten innerhalb seiner Lieferketten, bzw. deren legitimen Interessensvertretungen, und diejenigen, die in sonstiger Weise von der wirtschaftlichen Tätigkeit des Unternehmens oder von Unternehmen in seiner Lieferkette in einer geschützten Rechtsposition unmittelbar betroffen sein können, angemessen zu beteiligen.“

### **Anwendungsbereich ausweiten (§1, Abs. 1)**

Einen weiteren Nachbesserungsbedarf sieht der DGB beim Anwendungsbereich des Gesetzentwurfes (§1, Abs. 1).

In Nr. 1 wird der Anwendungsbereich begrenzt auf Unternehmen mit Hauptverwaltung, Hauptniederlassung oder satzungsgemäßen Sitz in Deutschland und hat damit einen ausgesprochen starken Inländerbezug. Damit fallen große Unternehmen, die ihren Sitz im Ausland haben, aber tausende von Beschäftigten in Deutschland haben und hohe Umsätze in Deutschland erwirtschaften, aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes.

Dies mag juristisch dann begründet sein, wenn eine zivilrechtliche Haftung nach deutschem Recht in den Gesetzentwurf aufgenommen worden wäre. Da diese komplett fehlt, kann auch der Inländerbezug des Gesetzes entfallen. Damit wären auch inländische Unternehmen nicht benachteiligt. Angesichts des geäußerten Willens, eine europäische Regelung anzustreben, sollten alle Unternehmen, die in Deutschland Geschäfte tätigen unter dieses Gesetz fallen. Damit wäre auch einer Sorgfaltspflichtenvermeidung durch Unternehmenssitzverlagerung vorgebeugt.

Die UN-Leitprinzipien sehen alle Unternehmen in der Verantwortung, die Menschenrechte unabhängig von ihrer Größe zu achten. Im Interesse einer guten und leistbaren behördlichen Kontrolle und Durchsetzung macht eine Abweichung von diesem Prinzip durch eine Eingrenzung des Anwendungsbereichs durchaus Sinn. Der hohe Grenzwert bei den Beschäftigten in §1, Abs. 1 Nr. 2, mit mehr als 3000 Beschäftigten (ab 2024 mehr als 1000 Beschäftigten) ist allerdings nicht nachvollziehbar. Nach diesen Plänen würden 2891 Unternehmen ab 2024 unter das Gesetz fallen. Vorrangig sollte es dem Gesetzgeber um eine breite Wirkung des Gesetzes gehen. Diese hängt durchaus an der Anzahl der Unternehmen, die unter dieses Gesetz fallen.

Durch den Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte war eine Grenze von 500 und mehr Beschäftigten präjudiziert worden. Im Rahmen des NAP wurde Unternehmen mit dieser Größe über die Einhaltung von Sorgfaltspflichten befragt. Die Erkenntnisse aus der Befragung führten zu der Gesetzgebungsinitiative. Daher sollte zumindest die Grenze des NAP zur Grundlage genommen werden. Damit wären rund 6.800 Unternehmen in das Gesetz einbezogen.

In früheren Gesetzesvorschlägen wurden wesentlich niedrigere Grenzwerte vorgesehen. So sollten Großunternehmen in ausgewiesenen Risikobranchen schon nach den gängigen Größenklassen des HGB mit mehr als 250 Beschäftigten erfasst werden.

Dies könnte nach gängigen EU-Größenklassen auch durch die Grenzwerte beim Jahresumsatz oder der Jahresbilanzsumme ergänzt werden. (Definition nach EU-Kommission: Großunternehmen haben mehr als 250



Beschäftigte und entweder einen Jahresumsatz von mehr als 50 Mio. EUR oder eine Jahresbilanzsumme von mehr als 43 Mio. EUR.)