

Schriftliche Stellungnahme

ILO Vertretung in Deutschland

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2021 um 12:00
Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf für ein Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten -
BT-Drucksache 19/28649

b) Antrag der Abgeordneten Michel Brandt, Eva-Maria Schreiber, Heike Hänsel, weiterer
Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Sorgfaltspflichtengesetz grundlegend nachbessern - Menschenrechte in Lieferketten
wirksam schützen - BT-Drucksache 19/29279

siehe Anlage



International
Labour
Organization

Stellungnahme - Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 17. Mai 2021

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung **Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten** 19/28649
- b) Antrag der Abgeordneten Michel Brandt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE **Sorgfaltspflichtengesetz grundlegend nachbessern – Menschenrechte in Lieferketten wirksam schützen** 19/29279
- c) Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum **Entwurf für ein Gesetz zur Begründung unternehmerischer Sorgfaltspflichten zur Achtung der Menschenrechte und zum Schutz der Umwelt (Sorgfaltspflichtengesetz – SorgPflG)** 19(11)1085

Das Sorgfaltspflichtengesetz im internationalen Kontext

Die International Labour Organization (ILO) begrüßt nationale Initiativen zur Durchsetzung von Menschenrechten in der Arbeitswelt, national wie in globalen Lieferketten.

Es ist primär eine staatliche Aufgabe, die internationalen Arbeits- und Sozialstandards der ILO in nationales Recht umzusetzen, die Einhaltung zu kontrollieren und Verstöße zu ahnden. Eine besondere Rolle nehmen dabei die ILO Kernarbeitsnormen ein, die auf Grund ihres universellen Charakters im Rang von Menschenrechten stehen, d.h. ungeachtet ihrer Ratifizierung anzuwenden und durchzusetzen sind. Dies ist eine große Herausforderung; viele der 187 Mitgliedsstaaten der ILO setzen diese Anforderung nur ungenügend um, und es bedarf globaler Anstrengungen, dies zu ändern.

Unternehmen obliegt die Aufgabe im Rahmen ihrer Sorgfaltspflicht, Gesetzen zu folgen und Menschenrechte nicht zu verletzen. Insbesondere durch die zunehmende Verlagerung der Produktions- und Handelsprozesse in globale Lieferketten kommt der Verantwortung von global agierenden Unternehmen für die Achtung der Menschenrechte in der Arbeitswelt eine besondere Bedeutung zu.

Das Lieferkettengesetz als Resultat eines multilateralen Prozesses, initiiert durch die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, ist eine wichtige Stellschraube im Verbund mit europäischen und internationalen Regelungen. Der oft vorgebrachte Einwand des Wettbewerbsnachteils für Unternehmen kann schnell entkräftet werden. Die Analysen der ILO zeigen, dass Unternehmen die Sorgfaltspflichten in ihren Lieferketten wahrnehmen, produktiver und wettbewerbsfähiger sind. Sowohl Konsumierende als auch Investierende honorieren ökologisch und sozial nachhaltiges Wirtschaften.

Aber auch andere Stellschrauben müssen bedient werden, um das Ziel menschenwürdiger Arbeit weltweit durchzusetzen. Viele Unternehmen in der formellen und informellen Wirtschaft produzieren für den heimischen Markt oder für den Süd-Süd-Handel, wobei China eine herausgehobene Stellung einnimmt. Die internationale Gemeinschaft und Nationalstaaten wie Deutschland sind gleichermaßen gefordert, weitere Anstrengungen in der Außen-, Wirtschafts- und Entwicklungshilfepolitik zu unternehmen, um die Implementierung von Menschenrechten in der Arbeitswelt zu befördern und Kooperationen in Produktionsländern auch an diese Bedingung zu knüpfen. Perspektivisch ist die globale Bedeutung einer europäischen Regelung zu unternehmerischen Sorgfaltspflichten als Katalysator hervorzuheben, als nächster Schritt nach der Verabschiedung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte 2011.

Stellungnahme zu ausgewählten Regelungsbereichen des Gesetzes und Änderungsvorschläge für soziale Nachhaltigkeit

§1 Anwendungsbereich

Die Wirksamkeit des Gesetzes würde gestärkt, wenn der Anwendungsbereich nicht nur auf Unternehmen mit Sitz in Deutschland begrenzt, sondern auch auf ausländische Unternehmen ausgedehnt würde, die in Deutschland Waren anbieten oder verarbeiten, die außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums hergestellt oder erworben wurden. Dabei sind landwirtschaftliche Produkte, Gesteine und Mineralien des Bergbaus, Textil- und Lederwaren sowie Schuhe für Deutschland von besonderer Bedeutung, da Menschenrechtsverletzungen in diesen Produktbereichen evident sind.

§2 Begriffsbestimmungen

Der Gesetzesentwurf zur unternehmerischen Sorgfaltspflicht der Bundesregierung nimmt in seinen Definitionen direkten Bezug auf die von der ILO ausgerufenen Arbeits- und Sozialstandards: (1) Übereinkommen 128 zum Mindestalter (1973), (2) Übereinkommen 182

über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (1999) sowie (3) Übereinkommen 29 zum Verbot von Zwangsarbeit (1930).

Diese Übereinkommen zählen zu den 8 ILO Kernarbeitsnormen, die den Rang von Menschenrechten haben. Sie sind universell gültig, selbst dann, wenn ein ILO Mitgliedsstaat das Übereinkommen nicht ratifiziert hat. Daher sollten die Begriffsbestimmungen auch im Weiteren direkten Bezug auf die ILO Kernarbeitsnormen nehmen. Zu ihnen gehören außer den oben genannten Übereinkommen:

- Übereinkommen 105: zur Abschaffung der Zwangsarbeit (1957). Mögliche Bezugnahme in §2(3) und (4).
- Übereinkommen 100: über die Gleichheit des Entgeltes. Mögliche Bezugnahme in §2(7).
- Übereinkommen 111: über Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf. Mögliche Bezugnahme in §2(7).
- Übereinkommen 87: zur Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechtes (1948). Mögliche Bezugnahme in §2(6).
- Übereinkommen 98: zu Vereinigungsrecht und Recht zu Kollektivverhandlungen (1949). Mögliche Bezugnahme in §2(6).

Auch andere ILO Übereinkommen haben für globale Lieferketten eine herausragende Bedeutung, unter anderem zu Arbeitsschutz und Arbeitssicherheit. Nach den globalen Schätzungen der ILO werden jedes Jahr 2,78 Millionen arbeitsbedingte Todesfälle registriert, von denen 2,4 Millionen auf Berufskrankheiten zurückzuführen sind. Die monetären Verluste durch Entschädigungen, verlorene Arbeitstage, Produktionsunterbrechungen sowie Ausgaben für das Gesundheitswesen machen knapp 4 Prozent des weltweiten jährlichen BIP aus. Die ILO hat mehr als 40 Normen zu Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit verabschiedet.

Zu ausgewählten ILO Übereinkommen in diesem wichtigen Bereich sollte daher in §2(5) des Gesetzesentwurfes ein Bezug hergestellt werden:

- Übereinkommen 187: über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz (2006)

§4 Risikomanagement

Für ein effektives Risikomanagement entlang globaler Lieferketten sind partnerschaftliche Lösungen unerlässlich. Sie ermöglichen den effizienten Zugang zu Informationen aber auch die Möglichkeiten zum Auf- und Ausbau von Präventionsmaßnahmen und Interventionen mit Stakeholdern vor Ort. Vor allem die lokalen Sozialpartner sollten regelmäßig in das

Risikomanagement von Unternehmen einbezogen werden: durch Dialoge auf Unternehmens- und Branchenebene entlang der Lieferketten.

Die Überwachung des Risikomanagements, wie in §4(3) des Gesetzesentwurfes vorgesehen, sollte hochrangig im Unternehmen angesiedelt werden, um die Anwendung des Risikomanagements für alle maßgeblichen Geschäftsabläufe zu gewährleisten. Die deutlich sichtbare Verankerung in der Unternehmensleitung fördert eine hohe Compliance der unterschiedlichen Geschäftsbereiche.

§5 Risikoanalysen

Risikoanalysen sollten Informationen der ILO etwa zum Ratifikationsstand von Normen, ausstehende Anfragen oder Beschwerdeverfahren der Sozialpartner und auch konkrete Erfahrungen in der Arbeit mit Regierungen, Sozialpartnern und Unternehmen vor Ort einbeziehen. Risikoanalysen als Teil der unternehmerischen Sorgfaltspflicht können Informationen der ILO inkludieren: (1) Ratifikationsstand der ILO Übereinkommen in den 187 Mitgliedsstaaten, (2) die regelmäßige Berichterstattung der Mitgliedsstaaten zum Ratifikationsgeschehen (3) Beobachtungen und direkte Fragen an die Mitgliedsstaaten durch den ILO Sachverständigenausschuss zur Anwendung der Übereinkommen und Empfehlungen sowie (4) Stellungnahmen und Beschwerden der Sozialpartner über Verstöße von Arbeits- und Sozialstandards in den Mitgliedsstaaten.

§6 Grundsatzerklärung und Präventionsmaßnahmen

Präventionsmaßnahmen sind der Hauptmechanismus für eine gelungene Sorgfaltspflicht. Präventionsmaßnahmen vor Ort sollten so ausgestaltet sein, dass sie systemisch Akteure wie Sozialpartner einbeziehen und Arbeitsinspektionen regelmäßig und dauerhaft stärken. Nur wenn Präventionsmaßnahmen allumfassend verankert werden, gibt es die Chance, dass sie positive, gesamtwirtschaftliche Auswirkungen haben, indem sie die Arbeits- und Sozialstandards für alle Beschäftigten eines Landes heben.

§7 Abhilfemaßnahmen

Wie bei den Präventionsmaßnahmen sollten auch Abhilfemaßnahmen, wo möglich, in Partnerschaften implementiert werden. Durch Kooperationen mit weiteren Käufern, Sozialpartnern, staatlichen Stellen und anderen Akteuren können Menschenrechtsverletzungen auch in kleineren Unternehmen minimiert werden, die für den lokalen Markt produzieren oder im Geflecht des Süd-Süd Handels aktiv sind.

§9 Mittelbare Zulieferer

Dieser Paragraph ist wegweisend für die Durchschlagskraft, die das Deutsche Sorgfaltspflichtengesetz in Verbesserung von Menschenrechten haben wird. Es gilt, an dieser Stelle eine Abwägung der Chancen und Risiken zu treffen.

Aus einer menschenrechtlichen Perspektive muss die gesamte Lieferkette bei der unternehmerischen Sorgfaltspflicht einbezogen werden. Ansonsten läuft eine Gesetzgebung Gefahr, besonders gravierende Menschenrechtsverletzungen nicht genügend zu betrachten. Die in den ILO Kernarbeitsnormen festgelegten Verbote der Zwangs- und Kinderarbeit beziehen sich auf zwei grundlegende Menschenrechtsverletzungen, die eher Upstream in den globalen Lieferketten zu finden sind. Von den 152 Mio. Kindern in Kinderarbeit arbeiten 70% in der Landwirtschaft. Der Sektor produziert vor allem für den lokalen Markt. Kinder in Arbeit sind häufiger in indirekten Zulieferbetrieben für globale Käufer zu finden. Diese Menschenrechtsverletzungen bleiben unsichtbar und ungeahndet, wenn nur unmittelbare Zulieferer bei einer unternehmerischen Sorgfaltspflicht einbezogen werden. Zudem wird der präventive Charakter eingeschränkt.

Allerdings ist zu bedenken, dass die Anwendung auf die gesamte Lieferkette aus Sicht vieler Unternehmen eine zu große Hürde darstellt. ILO Mitgliedsstaaten des globalen Südens sowie Arbeitgebervertretungen zeigen sich deshalb besorgt darüber, dass sich Unternehmen des globalen Nordens in den Ländern des globalen Südens aus den wirtschaftlichen Tätigkeiten zurückziehen könnten, sollten sie verpflichtet werden, ihre Sorgfaltspflicht auf ganze Lieferketten auszuweiten.

Diese Staaten sind darauf angewiesen, als exportorientierte Länder am Welthandel mitzuwirken, um Wirtschaftswachstum zu generieren. Ihre Handelsbeziehungen sind der Motor für die Verbesserung von Produktivität, Innovation, Arbeitsbedingungen und Einkommen vor Ort. Dieser Zusammenhang darf nicht unbeachtet bleiben.

Das mittelbare Zulieferer durch den Gesetzentwurf Zugang zu Beschwerdeverfahren von Downstream Unternehmen haben sollen, ist daher ein gangbarer erster Schritt. Das Sichtbarmachen von Missständen ist ein Mittel, um Handlungen und Abhilfe einzufordern. Innerhalb des Überprüfungssystems der ILO kommen vergleichbare Mechanismen zur Anwendung. Dies sind neben den staatlichen Berichtspflichten zum Ratifizierungsstand der Übereinkommen vor allem Meldungen der Sozialpartner an die ILO und ihre Gremien über Missachtungen und Verletzungen von Arbeits- und Sozialstandards. Die Sozialpartner sind potenziell auch in der Lage, Missstände an die Unternehmen in Downstream Lieferketten heranzutragen. So können Menschenrechtsverletzungen von mittelbaren Unternehmen in die Risikoanalyse der Unternehmen Eingang finden.

Diese Abwägung macht insgesamt deutlich, dass neben dem Sorgfaltspflichtengesetz alle politischen Anstrengungen verstärkt werden müssen – im Rahmen des ILO Mandats und in Kooperation mit anderen internationalen Organisationen, aber auch im Rahmen deutscher Wirtschaftsförderung und Entwicklungszusammenarbeit - um Menschenrechtsverletzungen in den Ländern insgesamt abzubauen.

§19 Zuständige Behörde

Die qualifizierte Aufgabenwahrnehmung der zuständigen Behörde – Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle – macht es erforderlich, Kompetenzen aufzubauen oder auf notwendige Kompetenzen zuzugreifen, um Informationen über die Menschenrechtssituation in der Arbeitswelt zur Verfügung zu haben, wie sie in UN Organisationen, vornehmlich der ILO, oder Akteuren der Zivilgesellschaft vorliegen. Dies sollte in angemessener Form berücksichtigt werden.

Weitere Hinweise

Kompetenzaufbau bei Unternehmen zu Risikomanagement, Risikoanalyse, Prävention und Abhilfe

Große multilaterale Unternehmen verfügen häufig über die notwendigen Mittel, um Risikomanagement und Präventionsmaßnahmen aufzubauen. Für Unternehmen mittlerer Größe darf dies keine Benachteiligung mit sich bringen. Sie sollten den Wissensstand über die Menschenrechtssituation in den Produktionsländern nutzen, über den UN-Organisationen, insbesondere die ILO mit ihrem einschlägigen Mandat, aber auch Gewerkschaften, Unternehmensverbände und Akteure der Zivilgesellschaft verfügen. Sie können auch auf global wirkende Hilfsangebote für Unternehmen – wie ILO-Help-Desk und SCORE - hingewiesen werden.

[Dr. Annette Niederfranke, Director](#)

ILO Representation in Germany | T: +49 30 28 09 26 68 | M: 49 160 90153779 |

E: niederfranke@ilo.org

Karlplatz 7 | D-10117 Berlin | Germany