

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe (17. Ausschuss)

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

– Drucksache 19/15777 –

Ein Lieferkettengesetz für verbindliche soziale, ökologische und menschenrechtliche Sorgfaltspflichten für deutsche Unternehmen

A. Problem

Nach Angaben der Antragsteller hat die Bundesregierung im Jahr 2016 den Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) vorgelegt, um den Verpflichtungen nachzukommen, die sich aus den im Jahr 2011 verabschiedeten VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte ergeben hätten. Das Konzept der Freiwilligkeit, auf dem der NAP basiere, ist jedoch nach Ansicht der Antragsteller von vornherein zum Scheitern verurteilt gewesen. Viele Unternehmen und Zulieferer nähmen weiterhin die Verletzung von Menschen- und Arbeitsrechten entlang den globalen Lieferketten in Kauf, um ihre Profite zu steigern und sich Markt Vorteile zu verschaffen. Vor diesem Hintergrund solle der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordern, ein Gesetz zur verbindlichen Regelung sozialer, ökologischer und menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Sinne der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte vorzulegen. Mit dem Gesetz sollen einschlägige Verfahrensregeln angepasst und Sanktionen für Menschenrechtsverstöße eingeführt werden.

B. Lösung

Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Annahme des Antrags.

D. Kosten

Wurden nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Antrag auf Drucksache 19/15777 abzulehnen.

Berlin, den 11. März 2020

Der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Gyde Jensen
Vorsitzende und Berichterstatterin

Dr. Matthias Zimmer
Berichterstatter

Frank Schwabe
Berichterstatter

Jürgen Braun
Berichterstatter

Michel Brandt
Berichterstatter

Margarete Bause
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Dr. Matthias Zimmer, Frank Schwabe, Jürgen Braun, Gyde Jensen, Michel Brandt und Margarete Bause

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag auf **Drucksache 19/15777** in seiner 134. Sitzung am 12. Dezember 2019 in erster Lesung beraten und zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe überwiesen. Außerdem hat er ihn zur Mitberatung an den Auswärtigen Ausschuss, den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Ausschuss für Wirtschaft und Energie, den Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft, den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit sowie den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Nach Angaben der Antragsteller hat die Bundesregierung im Jahr 2016 den Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) vorgelegt, um den Verpflichtungen nachzukommen, die sich aus den im Jahr 2011 verabschiedeten VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte ergeben hätten. Das Konzept der Freiwilligkeit, auf dem der NAP basiere, ist jedoch nach Ansicht der Antragsteller von vornherein zum Scheitern verurteilt gewesen. Viele Unternehmen und Zulieferer nähmen weiterhin die Verletzung von Menschen- und Arbeitsrechten entlang den globalen Lieferketten in Kauf, um ihre Profite zu steigern und sich Marktvorteile zu verschaffen. Vor diesem Hintergrund soll der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordern, ein Gesetz zur verbindlichen Regelung sozialer, ökologischer und menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Sinne der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte vorzulegen. Dieses Gesetz soll unter anderem eine Verantwortung deutscher Unternehmen entlang der gesamten Lieferkette festschreiben und die entsprechenden Verfahrensregeln anpassen – etwa in Form einer Erweiterung der Zuständigkeit deutscher Gerichte für im Ausland verschuldete Menschenrechtsverletzungen. Ferner wird gefordert, ein Recht auf Kollektiv- und Verbandsklagen mit unmittelbarer Wirkung für die Betroffenen einzuführen, Verbraucherinnen und Verbrauchern Auskunftsansprüche einzuräumen sowie wirksame Sanktionen für Verstöße zu normieren.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Auswärtige Ausschuss** hat in seiner 51. Sitzung am 4. März 2020 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen zu empfehlen, den Antrag auf Drucksache 19/15777 abzulehnen.

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 84. Sitzung am 4. März 2020 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen zu empfehlen, den Antrag auf Drucksache 19/15777 abzulehnen.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** hat in seiner 61. Sitzung am 4. März 2020 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen zu empfehlen, den Antrag auf Drucksache 19/15777 abzulehnen.

Der **Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft** hat in seiner 48. Sitzung am 4. März 2020 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Abwesenheit der Fraktion der FDP beschlossen zu empfehlen, den Antrag auf Drucksache 19/15777 abzulehnen.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit** hat in seiner 63. Sitzung am 4. März 2020 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen zu empfehlen, den Antrag auf Drucksache 19/15777 abzulehnen.

Der **Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** hat in seiner 48. Sitzung am 4. März 2020 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen zu empfehlen, den Antrag auf Drucksache 19/15777 abzulehnen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** hat in seiner 50. Sitzung am 11. März 2020 die Beratungen über den Antrag auf Drucksache 19/15777 aufgenommen und abgeschlossen. Der Ausschuss empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Antrag auf Drucksache 19/15777 abzulehnen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** führte aus, dass sie keinen Anlass sehe, ein Lieferkettengesetz zu verhindern, nachdem sich die Kirchen und andere gesellschaftliche Gruppen dafür ausgesprochen hätten. Bei ihrem letzten Parteitag im November 2019 habe sich auch die Union zur Verabschiedung eines solchen Gesetzes verpflichtet, und der Koalitionsvertrag enthalte ebenfalls eine entsprechende Vereinbarung. Nach Abschluss der beiden Befragungen zum Stand der Umsetzung des NAP sei zu entscheiden, ob und in welcher Form ein Lieferkettengesetz ausgearbeitet werden solle. Offenbar seien viele international tätige Unternehmen in der Menschenrechtsfrage schon viel weiter, als man bisher angenommen habe. Zugleich erwarteten deutsche und europäische Unternehmen aber auch verbindliche Vorgaben, um sich im internationalen Wettbewerb besser orientieren zu können. Gegen die Zielrichtung des Antrags habe man daher keine Einwände. Er werde allerdings zum falschen Zeitpunkt vorgelegt. Angebracht sei es vielmehr abzuwarten, bis die Bundesregierung die Vorarbeiten für ein entsprechendes Gesetz geleistet habe. Deswegen werde man den Antrag ablehnen.

Die **Fraktion der SPD** erklärte, dass man in Zeiten der Globalisierung das Geschehen in anderen Teilen der Welt nicht teilnahmslos zur Kenntnis nehmen dürfe. Zur Diskussion stehe, ob die Einhaltung von Menschenrechtsstandards durch international tätige Unternehmen auf freiwilliger Basis erreicht werden könne oder ob es dazu einer gesetzlichen Regelung bedürfe, die allerdings im besten Falle – also bei entsprechender Eigeninitiative der Unternehmen – gar nicht zur Anwendung kommen müsse. Wenn sich die Unternehmen ihrer Pflicht entziehen würden, liege es auch im Interesse der Wirtschaft, ein level playing field zu schaffen. Aber das doppelte Ziel, einerseits die Unternehmen dazu zu bewegen, Verantwortung zu übernehmen, andererseits aber auf Regelungen zu verzichten, die ohnehin nicht einzuhalten seien, lasse sich nicht ganz einfach erreichen. In der Koalition habe man sich darauf verständigt, zunächst einmal abzuwarten, zu welchem Ergebnis die Evaluation des NAP führen werde. Sofern das Ergebnis der zweiten Evaluationsphase ergebe, dass sich alle Unternehmen entsprechend den Vorgaben des NAP verhielten, dann könne man auf eine gesetzliche Regelung verzichten. Wenn das Ergebnis aber nicht zufriedenstellend ausfalle, müsse man darauf vorbereitet und in der Lage sein, einen entsprechenden Gesetzentwurf vorzulegen. Die Fraktion der SPD unterstütze daher die Zielrichtung des vorliegenden Antrages, sie werde ihn aber wegen einer Vielzahl von sachlichen Einwänden im Detail ablehnen.

Die **Fraktion der AfD** merkte an, dass ein mögliches Lieferkettengesetz so schlimm wie ein Coronavirus wirken könne – nur mit dem Unterschied, dass das Virus unterschiedslos alle an der Lieferkette Beteiligten treffe, während das Gesetz nur für die deutschen Unternehmer gelten würde. Der vorliegende Antrag unterstelle den deutschen Unternehmen, die schlechtesten der Welt zu sein. Ihm fehle auch ein Konzept für eine weitsichtige Umsetzung einer möglichen gesetzlichen Regelung. Denn es sei fraglich, welchen Einfluss die deutschen Unternehmen überhaupt auf die Zulieferer hätten und ob das Gesetz Betriebsschließungen zur Folge habe könnte, mit dem möglichen Effekt, dass die Arbeitnehmer in den nunmehr zwischengeschalteten Firmen noch ungünstigere Arbeitsbedingungen als vorher vorfinden würden. Die Fraktion der AfD lehne den Antrag ab, weil er Ausdruck einer sozialistischen Überzeugung sei, wonach staatlicher Zwang und staatliche Kontrolle immer die besten Instrumente seien. Wenn man die deutschen Unternehmen solchermaßen unter Generalverdacht stelle, dann säge man

an dem Ast, auf dem man sitze. Der Antrag befürworte eine Benachteiligung deutscher Unternehmen, ohne den Menschen bzw. den Kindern, die man schützen wolle, zu helfen.

Die **Fraktion der FDP** wies darauf hin, dass die freiwillige Befragung von Unternehmen zur Umsetzung des NAP möglicherweise nicht zu dem Ergebnis führen werde, das sich die Koalition wünsche. Allerdings müsse dies nicht bedeuten, dass Unternehmen sich nicht an die Sorgfaltspflichten hielten, sondern dass die Umfrage nicht funktioniere. Man lehne den Antrag unter anderem deshalb ab, weil er die Unternehmen zu undifferenziert, nämlich nur in Abhängigkeit von der Zahl der Mitarbeiter, in die Pflicht nehme. Ferner werde versäumt, auf die erste Säule der VN-Leitprinzipien, die staatliche Schutzpflicht, einzugehen. Grundsätzlich hätten die Unternehmen heute selbst ein Interesse an klaren Rechtsgrundlagen, weil damit ein level playing field zur Verfügung stehe. Viele Unternehmen kämen ihren Sorgfaltspflichten aber schon aus eigenem Antrieb nach, indem sie regelmäßig Bericht darüber erstatteten, wie ihre Lieferketten zusammengesetzt sein und welche Standards sie einhielten. Außerdem sei zu erwarten, dass die nächste Generation von Kundinnen und Kunden solche Unternehmen bevorzugen werde, die viel Wert auf Nachhaltigkeit legten und diese in ihrer Geschäftstätigkeit auch praktizierten. Man sehe hier einen Streit innerhalb der Koalition, worunter die Menschenrechte nicht leiden dürfen würden.

Die **Fraktion DIE LINKE**. betonte, dass die Einhaltung von menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten auch im Rahmen von Lieferketten überprüft werden müsse. Dem Koalitionsvertrag sei zu entnehmen, dass die Fraktionen der CDU/CSU und SPD die Verabschiedung eines Lieferkettengesetzes befürworteten, falls die Befragung zur Umsetzung des NAP ergeben sollte, dass die deutschen Unternehmen ihren Pflichten im Bereich Menschenrechte nicht nachkämen. Die erste Befragungswelle habe deutlich gezeigt, dass dies so sei. Die Unternehmen machten von der Möglichkeit einer freiwilligen Umsetzung von Menschenrechtsstandards kaum Gebrauch. Als eine der mächtigsten Volkswirtschaften der Staatengemeinschaft müsse Deutschland als gutes Beispiel vorangehen und deutsche Konzerne für ihr weltweites Handeln verantwortlich machen. Deshalb trete die Fraktion DIE LINKE. für die Verabschiedung eines Lieferkettengesetzes ein. Sie fordere die Koalitionsfraktionen damit auf, sich an ihre eigenen Beschlüsse zu halten, und bitte um Unterstützung für den vorliegenden Antrag.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** merkte an, dass schon seit der Verabschiedung der Leitprinzipien Wirtschafts- und Menschenrechte im VN-Menschenrecht darüber diskutiert werde, in welcher Art und Weise Unternehmen zur Einhaltung ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten veranlasst werden könnten. Grund für die Einbringung des vorliegenden Antrages und ähnlicher Anträge der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sei, dass die Ergebnisse der ersten Befragungsrunde zum NAP wenig zufriedenstellend gewesen seien. Zum einen hätten sich nur wenige Unternehmen an der Befragung beteiligt, und zum anderen würden nur 20 Prozent der Unternehmen, die die Fragen beantwortet hätten, die Anforderungen des NAP erfüllen. Daher bedürfe es jetzt keiner erneuten Evaluation, sondern des politischen Willens, zumal auch die Unternehmen auf eine klare Regelung warteten. Man unterstütze daher die Zielrichtung des Antrags, werde sich aber bei der Abstimmung der Stimme enthalten, weil man in einigen konkreten Punkten, zum Beispiel beim Unternehmensstrafrecht, aber auch im Hinblick auf das Kriterium der Mitarbeiterzahl, eine andere Position als die Antragsteller vertrete.

Berlin, den 11. März 2020

Dr. Matthias Zimmer
Berichtersteller

Frank Schwabe
Berichtersteller

Jürgen Braun
Berichtersteller

Gyde Jensen
Berichterstellerin

Michel Brandt
Berichtersteller

Margarete Bause
Berichterstellerin

