

# 14. Hans-Böckler-Forum zum Arbeits- und Sozialrecht

am 22.02.2024

## Forum II, Teil 2: Effektive Durchsetzung von Arbeitsrecht

### Neue Durchsetzungsmechanismen für Arbeitsstandards: Beschwerdemechanismen, Risikomanagement und mehr

Prof. Dr. Reingard Zimmer

Prof. für Arbeitsrecht

## Agenda

- I. Internationales Recht:
  1. Soft-Law zur Durchsetzung von Hard-Law
  2. Internationale Rahmenübereinkommen
  3. Freihandels- und Investitionsschutzabkommen.
- II. Berichtspflichten:
  1. Entgelttransparenzgesetz
  2. Entgelttransparenz-RL 2023/970/EU
  3. Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG)
- III. Risikoanalyse  
Präventions- und Abhilfemaßnahmen
- IV. Beschwerdesystem

# I. Internationales Recht

---

## 1. Soft-Law zur Durchsetzung von Hard-Law: CoCs



- Internationales Recht, bspw. Übereinkommen der ILO: schwache Durchsetzungsmechanismen, da keine klassischen Exekutivbefugnisse.
  - Mechanismus ähnlich dem „Naming and Shaming“.
- Zentrale Arbeitsstandards der ILO-Kernarbeitsnormen fanden Eingang in unilateral proklamierte „private“ Verhaltenskodizes transnationaler Unternehmen.
  - Unternehmen werden an ihren Standards gemessen („Naming and Shaming“).
  - Setzt aktive Zivilgesellschaft voraus.
  - Interpretation von Hard-Law durch Heranziehen der Codes zur Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe.

## 2. Internationale Rahmenabkommen (IFAs)



- Arbeitsstandards der ILO-Kernarbeitsnormen als Bestandteil internationaler Rahmenabkommen, zw. Global Union Federations und transnat. Unternehmen.
  - Monitoring Komitee der Unterzeichner\*innen (Delegierte v. GUF, EBR, ggfs. nat. Gew u. dt. KBR, Unternehmensseite).
  - Enthalten „ermöglichende Rechte“: Vereinigungsfreiheit; Zugang von Gewerkschaften zu Fabriken, etc.
  - Information über Verstöße: Gewerkschaften vor Ort → Monitoringkomitee, (P) wenn keine Gewerkschaft vorhanden.
- Erhöhung der Wirksamkeit durch Beschwerdemechanismus: Beschäftigte melden Verstöße per Mail, Hotline, etc. (P): Zugänglichkeit.

20.02.2024

Prof. Dr. R. Zimmer,  
Prof. für Arbeitsrecht

5

## 3. Freihandels- und Investitionsschutzabkommen



- Arbeitsstandards der ILO-Kernarbeitsnormen als Bestandteil von Sozialkapiteln in Freihandels- und Investitionsschutzabkommen.
- Allerdings: Sozialstandards unterfallen nicht dem regulären Wirkmechanismus.
  - Kein Schiedsgerichtsverfahren, keine Sanktionen.
  - Lediglich „Naming and Shaming“, setzt aktive Zivilgesellschaft voraus.
- Effektivierung durch Beschwerdemechanismen?
  - Nur bedingt, abhängig davon, wer Beschwerde einlegen kann – oftmals nur Mitglieder von nat. NKS oder Vertragspartner.

20.02.2024

Prof. Dr. R. Zimmer,  
Prof. für Arbeitsrecht

6

## II. Berichtspflichten



### 1. Entgelttransparenz

#### Schlechtes Beispiel: EntgTranspG

- **§ 21 Abs. 1 Nr. 1, 2 EntgTranspG:** Kapitalgesellsch. der Privatwirtschaft mit > 500 Besch. u. Verpfl. zur Erstellung v. Lagebericht (§§ 264, 289 HGB) sind verpflichtet, Gleichstellungs- und Entgeltgleichheitsbericht zu erstellen.
  - Hoher Schwellenwert.
- **Folgen bei Nichtbefolgung: keine!!!**
- Lediglich Verpflichtung zur Berichterstattung, Gleichstellungsmaßnahmen müssen nicht ergriffen werden.
- Nur knapp 23 % aller berichtspflichtigen (Nicht-Daxx) Unternehmen halten die Berichtspflicht ein. <sup>7</sup>

### 2. Entgelttransparenz-RL Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin Berlin School of Economics and Law

#### 2023/970/EU

- Verpflichtung zur Berichterstattung über „geschlechtsspezifisches Entgeltgefälle“ nach Beschäftigtengröße, zeitlich gestaffelter Umfang (Art. 9 Abs. 1):
  - Unt. ab 250 AN: jährliche Berichterstattung (Art. 9 Abs. 2).
  - AG mit 150-249 AN alle 3 Jahre (Art. 9 Abs. 3), ab 7.6.2027.
  - AG mit 100-149 AN alle 3 Jahre (Art. 9 Abs. 4), ab 7.6.2031.
- Unt-Leitung hat Richtigkeit des Berichtes zu bestätigen,
  - nachdem AN-Vertr. die angewandte Methodik offengelegt
  - und diese zum Bericht angehört wurden (Art. 9 Abs. 6).
- Verpfl. der MS, Verstöße gegen Pflichten der RL „wirksam, vhm u. abschreckend“ zu sanktionieren (Art. 23 I).
  - Sanktionen umfassen Geldbußen, nach nationalem Recht festzusetzen (Art. 23 II 2).

### 3. Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG)

- Erfüllung der Sorgfaltspflichten des LkSG ist unternehmensintern fortlaufend zu dokumentieren (§ 10 I LkSG).
- Unternehmensextern: Jährlicher Bericht:
  - Spätestens 4 Mon nach Abschl. des GJ auf Website des Unternehmens (kostenfrei, mind. 7 J. zugänglich, § 10 II LkSG).
    - Welche Risiken/Verletzungen wurden identifiziert? (§ 10 I Nr. 1)
    - Maßnahmen? (§ 10 II Nr. 2 LkSG)
    - Bewertung d. Auswirkungen u. Wirks. der Maßnahmen (Nr. 3).
  - Bei Überwachungsbehörde (BAFA) spätestens 4 Mon. nach Abschluss des GJ einzureichen, § 12 I, II LkSG (Formulare).
  - Prüfung durch zuständige Behörde, ggfs. AnO zur Nachbesserung (§ 13 LkSG).

20.02.2024

Prof. Dr. R. Zimmer,  
Prof. für Arbeitsrecht

9

### Forts. 3. Überwachung des LkSG

- Umfassende Kompetenzen des BAFA:
  - Betriebsstätten können betreten (§ 16), Personal befragt (§ 17), Maßnahmen angeordnet werden, etc.
- BAFA wird auch auf Antrag tätig (§ 14 Abs. 1 Nr. 2 LkSG), anders als Zollverwaltung.
  - Antrag auch durch auch freiberuflich oder in Schwarzarbeit Tätige möglich, gleiches gilt für BRe.
  - Vor: substantiiertes Geltendmachen, dass Rechte verletzt wurden bzw. Rechtsverletzung droht.
- **Hohe Bußgelder:** bei Verstöße gegen bes. wichtige Pfl. bis zu 800.000 €; bei Kapitalgesellschaften u. Personenvereinigungen bis zu 5 bzw. bis zu 8 Mio. € (§ 24 II S. 2).
- Auf Ansinnen von Habeck soll Berichtspflicht ausgesetzt werden.

20.02.2024

Prof. Dr. R. Zimmer,  
Prof. für Arbeitsrecht

10

## 4. Berichtspflichten zur Unterstützung der Durchsetzung von Arbeitsrechten

„Reflexive law“

Ansatz

„Command and control“

→Regulierung von Selbstregulierung („Freiwilligkeit“)

→ bindendere Regulierung (sanktionsbewehrt)

- Verpflichtungen mit reinem Appelcharakter (freiwillig einzuhalten) zeigen keine/nicht ausreichend Wirkung (siehe nächste Seite).
  - Weitere Kritik: Standardformulierungen ohne spezifische Information des Unternehmens („CSR-Blabla“).
- (Berichts-) Pflichten müssen strafbewehrt sein – Paradigmenwechsel mit LkSG –
  - muss aber auch durch BAFA durchgesetzt werden, bislang keine Strafen verhängt.
- Berichtspflichten allein nicht ausreichend.

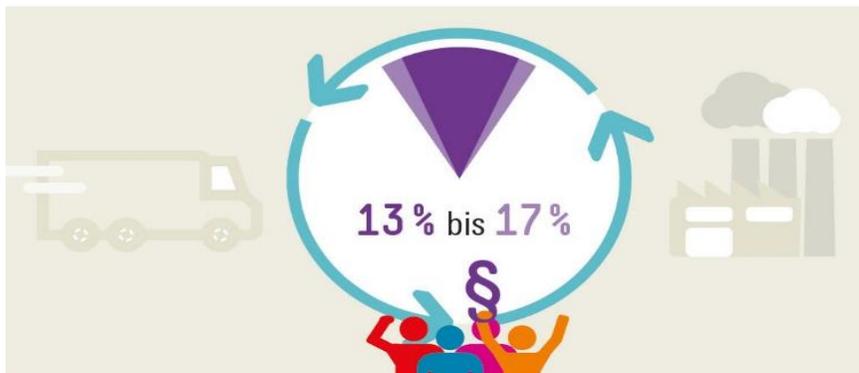
20.02.2024

Prof. Dr. R. Zimmer,  
Prof. für Arbeitsrecht

12

### Freiwillig geschieht wenig

Von den großen deutschen Unternehmen\* erfüllten 2020 die „mensenrechtliche Sorgfaltspflicht“ entlang der Lieferkette ...



\*Unternehmen ab 500 Beschäftigte; Quelle: Auswärtiges Amt 2020

Hans Böckler  
Stiftung

20.02.2024

Prof. Dr. R. Zimmer,  
Prof. für Arbeitsrecht

13

### III. Risikoanalyse (§ 5 LkSG)

- Den menschenrechtlichen/umweltbezogenen Risiken ist durch Einhaltung von Sorgfaltspflichten vorzubeugen (§ 3 LkSG).
- **Ziel:** Aufdeckung von Risiken (für die genannten Rechte) und Rechtsverstößen.
- **Regelmäßige Risikoanalyse** für das eigene Unternehmen und für direkte Zulieferer.
  - **Risiko** = Zustand, „*bei dem aufgrund tatsächlicher Umstände mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Verstoß gegen*“ die normierten menschen- und umweltrechtlichen Verbote droht (§ 2 Abs. 2 LkSG).
  - Bezogen auf Risiken in Deutschland sowie weltweit.
  - Abgabe einer **Grundsatzklärung** durch das Unt. (§ 6 II).

20.02.2024

Prof. Dr. R. Zimmer,  
Prof. für Arbeitsrecht

14

### Risikoanalyse (LkSG)

- **Verpflichtendes Risikomanagement** (§ 4 I LkSG):
  - Festlegung interner Zuständigkeit zur Überwachung (§ 4 III).
    - Menschenrechtebeauftragte/r muss mit Kompetenzen und Ressourcen ausgestattet sein.
  - „*Angemessenes*“ u. „*wirksames*“ Risikomanagement (§ 4 I).
    - Begrenzung der unternehmerischen Anstrengung („angemessen“),
    - aber auch Verpflichtung zur Effektivität („wirksam“).
  - Wirksamkeit (+), wenn dadurch Risiken erkannt und Rechtsverstöße in Wertschöpfungsketten verhindert, beendet o. verringert werden.
    - Unternehmen muss Risiko „verursacht o. dazu beigetragen“ haben, d.h. Kausalität gesetzt (Gesetzeszweck kann nur bei weiter Auslegung des Zurechnungsbeitrages erreicht werden).
  - Alle Geschäftsabläufe sind einzubeziehen.
  - Die Interessen der Beschäftigten sind zu berücksichtigen (§ 4 IV).

## Präventionsmaßnahmen (§ 5 LkSG)



- Regulär für eigenen Geschäftsbereich (§ 6 Abs. 3) und gegenüber unmittelbaren Zulieferern (§ 6 Abs. 4).
- Wirksamkeit ist 1 x jährlich zu überpr. (sowie anlassbezogen).
- Menschenrechtsstrategie ist:
  - im eigenen Geschäftsbereich in den „relevanten Geschäftsabläufen“ umzusetzen (§ 6 Abs. 3 Nr. 1).
  - in den Beschaffungsprozesses zu integrieren (§ 6 Abs. 3 Nr. 2).
- Entspr. Auswahl der Vertragspartner (§ 6 Abs. 4 Nr. 1):
  - verpflichtende Klauseln in Beschaffungs- o. Dienstleistungsverträgen (Nr. 2); effektive Kontrollmechanismen.
- Schulung der MA der relevanten Geschäftsbereiche (**BetRe BR!**).

### Abhilfemaßnahmen (§ 7 Abs. 1-3 LkSG)

Bei (unmb bevorstehender) Verletzung für eigenen Geschäftsbereich und gegenüber unmittelbaren Zulieferern.

17

## IV. Beschwerdeverfahren (§ 8 LkSG)



- Verfahren muss „für potenzielle Beteiligte zugänglich“ sein, zudem ist die Vertraulichkeit der Identität“ sowie ein wirksamer „Schutz vor Benachteiligung oder Bestrafung aufgrund einer Beschwerde“ zu gewährleisten (§ 8 Abs. 4 S. 2).
- Verfahrensordnung erforderlich:
  - öffentlich zugänglich (Unternehmenswebsite), § 8 Abs. 2 LkSG
  - Hinweise können nicht nur Externe, sondern auch die eigenen Beschäftigten geben → **zwingende Beteiligung BR nach § 87 I Nr. 1 BetrVG.**
- Festlegen einer/s Beschwerdebeauftragte/n:
  - Unparteiisch und unabhängig, darf keinen unternehmensseitigen Weisungen unterliegen (§ 8 Abs. 3 S. 1 LkSG).

## Wirksamkeit von Beschwerdeverfahren (1)



- Zugänglichkeit setzt voraus, dass:
  - Informationen zum Beschwerdeverfahren auf der Website in der jeweiligen Landessprache vorliegen.
  - Beschäftigte durch verschiedene Medien über das Beschwerdeverfahren informiert werden.
- Anonymität ist besser, als Vertraulichkeit, da:
  - Beschäftigte grds. Angst vor Sanktionen haben;
  - eine Beschwerdemöglichkeit bei der/dem Vorgesetzten ohnehin gegeben und meist nicht effektiv ist.
- In Frage kommen Ausfüllmasken auf Websites und telefonische Hotlines.
  - Hotlines müssen kostenlos sein.
- Das System muss überwacht werden.

20.02.2024

Prof. Dr. R. Zimmer,  
Prof. für Arbeitsrecht

20

## Wirksamkeit von Beschwerdeverfahren (2)



- Überwachung des Systems:
  - bspw. über Monitoring Komitee (in IFA vereinbart).
  - durch (deutsches) Due-Diligence Komitee.
- Rein unternehmensseitige Zuständigkeit ist problematisch, da:
  - Der/die Beschwerdebeauftragte vom Unternehmen angestellt ist und Weisungen unterliegt – keine Unabhängigkeit, da im LkSG kein Maßregelungsverbot und kein Sonderkündigungsschutz festgelegt.
- Gut: Unternehmensübergreifende Beschwerdesysteme
  - Gebündelte Ressourcen, weniger Einfluss einzelner Untern.
  - Möglich: Branchenlösung oder über Multi-Stakeholder-Initiativen, auch kommerzielle Anbieter als Dritte möglich.

20.02.2024

Prof. Dr. R. Zimmer,  
Prof. für Arbeitsrecht

21

**Vielen Dank für Ihre/Eure Aufmerksamkeit!**



[Reingard.Zimmer@hwr-berlin.de](mailto:Reingard.Zimmer@hwr-berlin.de)

**Zum Nachlesen:** Zimmer, Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, Handlungsoptionen für Mitbestimmungsakteure und Gewerkschaften, Bund-Verlag 2023, online: [https://www.hugo-sinzheimer-institut.de/faust-detail.htm?sync\\_id=HBS-008496](https://www.hugo-sinzheimer-institut.de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-008496)

Zimmer, Möglichkeiten der Beteiligung von Betriebsrat und Wirtschaftsausschuss an der Umsetzung des LKSG, AuR 1/2024, 7-14.

Zimmer, Fortentwicklung des EntgTranspG durch Umsetzung der Entgelttransparenzrichtlinie 2023/970/EU, in: ZESAR 1/2024, S. 3-9.

20.02.2024

Prof. Dr. R. Zimmer,  
Prof. für Arbeitsrecht

23