

Gesetzesvorschlag: Unternehmensverantwortung und Menschenrechte

Fragen und Antworten zum Sorgfaltspflichtengesetz



GESETZESVORSCHLAG FÜR UNTERNEHMENSVERANTWORTUNG UND MENSCHENRECHTE

HÄUFIG GESTELLTE FRAGEN

HINTERGRUND

Der UN-Menschenrechtsrat hat 2011 die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte verabschiedet. Zentraler Bestandteil ist die staatliche Pflicht zum Schutz der Menschenrechte, nach der Staaten Menschen durch geeignete Maßnahmen vor Menschenrechtsverstößen durch Unternehmen schützen müssen. Ebenso stehen Unternehmen in der Verantwortung, sowohl bei sich als auch bei ihren Lieferanten Menschenrechtsverstöße durch geeignete Verfahren zu verhindern, abzumildern und gegebenenfalls wiedergutzumachen. In einigen Ländern wurde diese menschenrechtliche Sorgfaltspflicht bereits in nationales Recht umgesetzt, beispielsweise in Frankreich durch eine umfassende menschenrechtliche Sorgfaltspflicht für große Unternehmen, in Großbritannien und den Niederlanden in Bezug auf Zwangs- und Kinderarbeit.

Vor diesem Hintergrund haben die Nichtregierungsorganisationen (NRO) Amnesty International, Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst, Germanwatch und Oxfam Deutschland Prof. Dr. Remo Klinger, Prof. Dr. Markus Krajewski, David Krebs und Constantin Hartmann 2016 beauftragt, einen deutschen Gesetzesvorschlag für eine menschenrechtliche Sorgfaltspflicht zu entwickeln, das »Menschenrechtsbezogene Sorgfaltspflichten-Gesetz – MSorgfaltsG« (<https://germanwatch.org/de/11970>).

1. WAS REGELT DAS SORGFALTPFLICHTENGESETZ (MSORGFALTSG)?

Nach dem MSorgfaltsG haben Unternehmen die Pflicht, durch die Anwendung angemessener Sorgfalt sicherzustellen, dass im eigenen Unternehmen sowie in der Lieferkette die international anerkannten Menschenrechte geachtet werden. Diese Pflicht umfasst die Durchführung einer Risikoanalyse sowie Präventions- und Abhilfemaßnahmen.

Zentral ist außerdem die Pflicht zur Dokumentation der getroffenen Maßnahmen. Darüber hinaus kann der Gesetzgeber bestimmte Organisationspflichten anordnen. Hierzu zählen etwa die Einrichtung eines »Compliance-Beauftragten« und eines Hinweisgebersystems.

Für die Durchsetzung ist ein variabler Instrumentenmix aus behördlich-ordnungsrechtlicher Überwachung, Berichtspflichten, zivilrechtlicher Haftung, dem Vergaberecht und weiteren Anreizmechanismen vorgesehen. Der Gesetzgeber kann aus diesen Instrumenten die zur Durchsetzung angemessenen und notwendigen wählen. Er kann das Repertoire auch nutzen, um die Unternehmen schrittweise an die verbindlichen Menschenrechtsstandards »heranzuführen«.

2. WELCHE UNTERNEHMEN SIND VOM MSORGFALTSG ERFASST? ADRESSIERT DAS GESETZ AUCH KLEINE UND MITTELSTÄNDISCHE UNTERNEHMEN (KMU)?

Das MSorgfaltsG umfasst große Unternehmen, die ihren satzungsmäßigen Sitz, ihre Hauptverwaltung oder ihre Hauptniederlassung in Deutschland haben, und zwar unabhängig von ihrer Rechtsform. Das Gesetz findet damit nur auf »inländische« Unternehmen Anwendung. Der Sinn und Zweck der Regelung ist es, unternehmerische Tätigkeiten zu regulieren, die von deutschem Staatsgebiet aus gesteuert oder in sonstiger Weise veranlasst werden.

Groß ist ein Unternehmen, wenn es **eines** der im MSorgfaltsG festzulegenden Größenmerkmale überschreitet. Die Größenmerkmale beziehen sich auf die **Bilanzsumme** einer auf den Abschlussstichtag aufgestellten Jahresbilanz, den **Umsatzerlös** des Unternehmens in den letzten zwölf Monaten vor dem Stichtag oder die durchschnittliche **Anzahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer** in den letzten zwölf Monaten vor dem Stichtag.

Auf ein kleines oder mittelständisches Unternehmen findet das Gesetz nur Anwendung, wenn es entweder selbst oder durch ein von ihm beherrschtes Unternehmen in einem Hochrisikosektor oder Konflikt- und Hochrisikogebiet tätig ist.

3. WAS MÜSSEN UNTERNEHMEN TUN, UM IHRER SORGFALTPFLICHT NACHZUKOMMEN?

Im MSorgfaltsG ist die Sorgfaltspflicht in Risikoanalyse, Präventions- und Abhilfemaßnahmen aufgeteilt.

Im Rahmen der **Risikoanalyse** muss das Unternehmen in angemessener Weise ermitteln, ob und inwieweit es durch seine Geschäftstätigkeit zu Menschenrechtsverletzungen beiträgt. Dabei muss das Unternehmen auch Risiken bei Tochterunternehmen und Lieferketten einbeziehen. Welche Reichweite der Ermittlungen angemessen ist, richtet sich nach bestimmten Kriterien wie Größe des Unternehmens, länder- oder sektorspezifischen Risiken, der zu erwartenden Schwere und Wahrscheinlichkeit möglicher Verletzungen und der Unmittelbarkeit des Verursachungsbeitrags.

Je nach Region oder Branche muss sich das Unternehmen mit unterschiedlichen Risiken auseinandersetzen, sei es mit ausbeuterischer Kinderarbeit im Natursteinsektor, Wasserverschmutzung und Landvertreibung im Rohstoffsektor oder Zwangsarbeit in der Fischereiindustrie. Auch die Schwere und Wahrscheinlichkeit möglicher Menschenrechtsverletzungen spielen eine Rolle: Ist das Recht auf Leben durch mangelnde Gebäudesicherheit der Fabriken bedroht, sind größere Anstrengungen bei der Risikoermittlung zu erwarten, als wenn es um den Verstoß gegen Arbeitszeitgesetze geht. Schließlich kommt es auf die Unmittelbarkeit des Verursachungsbeitrages an: Je mittelbarer der Beitrag, insbesondere je mehr Zwischenlieferanten zwischen dem verpflichteten Unternehmen und der unmittelbaren Menschenrechtsverletzung stehen, desto schwieriger werden die Risikoermittlungen. In gleichem Maße nehmen die Anforderungen an die Ermittlungsbemühungen ab. Kann sich das Unternehmen jedoch leicht – gewissermaßen vom Schreibtisch aus – über das Risiko einer wahrscheinlichen und schweren Menschenrechtsverletzung informieren oder sind konkrete Beschwerden von Betroffenen, Gewerkschaften oder Nichtregierungsorganisationen

eingegangen, so muss es dem auch dann nachgehen, wenn es sich um einen »entfernteren« Zulieferer handelt.

Wenn gravierende Risiken offenbar werden, muss das Unternehmen diese Risiken genauer untersuchen und dabei im Regelfall auch die betroffenen Menschen konsultieren. Wenn zum Beispiel ein Investitionsprojekt große Landflächen benötigt, liegt insbesondere die Gefahr rechtswidriger Umsiedlungen nahe. In vielen Ländern kann sich das Unternehmen nicht allein auf die Angaben der lokalen Behörden verlassen, sondern muss sich ein eigenes Bild von der Lage machen und Beschwerden von Nichtregierungsorganisationen oder der betroffenen Bevölkerung nachgehen.

Stellt das Unternehmen fest, dass es Gefahr läuft, an Menschenrechtsverletzungen beteiligt zu sein, muss es angemessene **Präventionsmaßnahmen** treffen. Lässt ein Unternehmen zum Beispiel Ware im Ausland produzieren, geht es häufig um die Einhaltung grundlegender Arbeitsrechte. Ein zumutbarer Umgang mit diesen Risiken kann die Schulung der Zulieferer und deren Mitarbeiter unter Einbindung von Gewerkschaften sein, die Einbeziehung der Arbeitsbedingungen in die Einkaufsbedingungen, vernünftige Auditierungsverfahren und die ernsthafte Beteiligung an Multi-Stakeholder-Initiativen wie zum Beispiel der Fair Wear Foundation. Wenn ein Unternehmen Rohstoffe in einem Bürgerkriegsgebiet abbauen lässt, muss es sich über die Risiken einer Zusammenarbeit mit Militär und Polizei informieren. Es ist dem Unternehmen auch zuzumuten, eine Unternehmensstrategie zum Umgang mit nationalen Sicherheitskräften zu entwickeln und das Tochterunternehmen vor Ort entsprechend anzuweisen.

Wenn Menschenrechtsverletzungen bereits eingetreten sind oder unmittelbar bevorstehen, muss das Unternehmen unverzüglich angemessene Maßnahmen ergreifen, um die Menschenrechtsverletzungen zu verhindern oder abzumildern. Welche konkreten **Abhilfemaßnahmen** geboten sind, bestimmt sich auch hier nach den tatsächlichen Umständen des Einzelfalls der Menschenrechtsverletzung. Nur soweit der wirtschaftliche Einfluss des Unternehmens tatsächlich reicht, werden in der Regel Abhilfemaßnahmen erforderlich sein. Die eigene Vertragsgestaltung mit Lieferanten ist dahingehend zu überprüfen (und gegebenenfalls zu ändern), ob sie die Einhaltung von Sorgfaltspflichten erschweren, zum Beispiel in der Textilbranche durch zu kurze Lieferfristen oder extrem niedrige Preise. Zugängliche Beschwerdemechanismen können ebenfalls sinnvolle Abhilfemaßnahmen sein. Nur wenn der Beitrag zu Menschenrechtsverletzungen nicht auf andere Art zu verhindern ist, müssen die Geschäftsbeziehungen zu dem entsprechenden Unternehmen beendet werden.

Das Gesetz sieht auch die Möglichkeit vor, Rechtsverordnungen zu erlassen, zum Beispiel für die Konkretisierung der Sorgfaltsanforderungen für bestimmte Sektoren.

4. WELCHE MENSCHENRECHTE MÜSSEN DIE UNTERNEHMEN ACHTEN?

Das MSorgfaltsG verweist im Anhang auf die internationalen Abkommen zum Schutz der Menschenrechte. Dazu zählen zahlreiche internationale Verträge, insbesondere der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie weitere internationale Übereinkommen, die als die Kernnormen des internationalen Menschenrechtsschutzes angesehen werden. Ergänzt werden diese Kernnormen des internationalen Menschenrechtsschutzes durch die acht Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organisation, ILO), die als »Kernarbeitsnormen« bezeichnet werden und ebenfalls zu den international anerkannten Menschenrechten zählen.

5. WAS BEDEUTET DIE DOKUMENTATIONS- UND BERICHTSPFLICHT FÜR DIE BETROFFENEN UNTERNEHMEN?

Das MSorgfaltsG sieht die Dokumentation der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht vor. Dafür sind sämtliche Schritte, Vorkehrungen und Maßnahmen, gegebenenfalls unter Hinweis auf die in Betracht gezogenen Handlungsalternativen, darzulegen und zu erläutern.

Die Dokumentation bildet eine wichtige Informationsquelle zur Durchsetzung der Sorgfaltspflicht und kann umgekehrt dem Unternehmen dazu dienen, den Nachweis über die Erfüllung seiner Pflichten zu führen. Unternehmen, die verpflichtet sind, nichtfinanzielle Informationen im Sinne des HGB offenzulegen, müssen ihre Berichte um Angaben zur Einhaltung der Sorgfaltspflicht erweitern.

6. WIE SOLL DIE SORGFALTPFLICHT DURCHGESETZT WERDEN? WELCHE SANKTIONEN SIND VORGESEHEN?

Für die Durchsetzung ist ein Instrumentenmix aus behördlich-ordnungsrechtlicher Überwachung, Berichtspflichten, zivilrechtlicher Haftung und weiteren Anreizmechanismen vorgesehen. Diese kann der Gesetzgeber beliebig kombinieren und bei Bedarf stufenweise einführen.

► **Erlass von Anordnungen im Einzelfall:**

Die zuständige Behörde kann bei gegebenem Anlass die Plausibilität der dokumentierten Verfahren überprüfen, beispielsweise in besonders risikoreichen Sektoren oder wenn konkrete Beschwerden vorliegen. Zur Durchsetzung der im Gesetz beschriebenen Sorgfaltsverfahren kann die Behörde bei Bedarf Einzelfallanordnungen treffen – je nach konkreter Ausgestaltung der Anordnungsbefugnis – beispielsweise die Konsultation Betroffener oder die Einrichtung eines Beschwerdemechanismus anordnen.

► **Bußgelder:**

Unternehmen, die ihrer Sorgfaltspflicht nicht nachkommen, z. B. auf Nachfrage keine Dokumentation ihrer Sorgfaltsverfahren vorlegen, können mit einem Bußgeld abgemahnt werden.

► **Ausschluss aus der Außenwirtschaftsförderung, der Subventionsvergabe oder der öffentlichen Auftragsvergabe:**

Weiterhin könnte die Vergabe von öffentlichen Aufträgen, Subventionen sowie die Außenwirtschaftsförderung an den Nachweis der Erfüllung der Sorgfaltspflicht geknüpft werden.

► **Ersatzansprüche von Geschädigten:**

Schließlich sind **Ersatzansprüche von Geschädigten** durch einen Verweis auf die zivilrechtliche Haftung möglich. Das MSorgfaltsG enthält keinen eigenständigen Haftungstatbestand. Bei grenzüberschreitenden Streitigkeiten bestimmt sich also die anzuwendende Haftungsnorm nach wie vor nach dem Internationalen Privatrecht. Das heißt, in der Regel ist das Recht des Landes anzuwenden, in dem die Menschenrechtsverletzung eingetreten ist. In den meisten Ländern werden wie in Deutschland Leben, Körper, Freiheit und Eigentum gesetzlich geschützt. Zudem werden die Haftungsvoraussetzungen, insbesondere Kausalität, Zurechnung und Schaden, sowie die Haftungsfolgen nach Maßgabe des ausländischen Rechts geprüft. Das MSorgfaltsG ist bei der Prüfung heranzuziehen, das kann je nach der Ausgestaltung des Rechts zum Beispiel beim Verschulden

sein. Das heißt, ob das Unternehmen letztendlich haften muss, richtet sich auch danach, ob es die Anforderungen an die Sorgfaltspflicht erfüllt hat. Ein Unternehmen haftet also nur für Schäden, die für das Unternehmen erkennbar und durch zumutbare Sorgfaltsmaßnahmen vermeidbar gewesen wären.

7. WER ÜBERWACHT DIE GESETZLICHEN VORGABEN?

Die Vorgaben des Gesetzes werden durch staatliche Behörden überwacht, beispielsweise durch die Gewerbeämter. Diese würden dann anhand der eingereichten Unterlagen überprüfen, ob eine Risikoanalyse erfolgt ist oder ob bestimmte organisatorische Vorkehrungen wie die Einrichtung eines Compliance-Beauftragten oder eines Beschwerdesystems getroffen wurden. Da hier keine vertiefte inhaltliche Überprüfung erfolgen muss, sondern nur eine stichprobenartige Plausibilitätsprüfung, können die Behörden das auch mit den ihnen zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Ressourcen leisten.

Langfristig sollte in Betracht gezogen werden, bestimmte Überwachungsaufgaben Bundesbehörden zu übertragen, etwa der Zollverwaltung oder dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) oder der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA). Nur so kann branchen- und länderspezifisches Risikowissen aufgebaut werden.

Der Verwaltungsaufwand kann zudem durch einen risikobasierten Ansatz minimiert werden. Das bedeutet, dass die Behörde ihre Überwachungsmaßnahmen gezielt auf diejenigen Unternehmen und Sachverhalte konzentriert, bei denen besondere Risiken erkennbar sind oder konkrete Beschwerden vorliegen.

8. WIE STELLT DAS MSORGFALTSG SICHER, DASS DIE BETROFFENEN UNTERNEHMEN NICHT ÜBER GEBÜHR BELASTET WERDEN?

Das MSorgfaltsG stellt durch drei Regelungselemente sicher, dass Unternehmen nicht über Gebühr belastet werden.

a. Angemessenheitsgrundsatz: Im MSorgfaltsG ist klar festgeschrieben, dass Unternehmen nur solche Maßnahmen ergreifen sollen, die angemessen sind. Die Angemessenheit richtet sich unter anderem nach der Größe des Unternehmens, länder- oder sektorspezifischen Risiken, der zu erwartenden Schwere und Wahrscheinlichkeit möglicher Verletzungen und der Unmittelbarkeit des Verursachungsbeitrags.

b. Anwendungsbereich: Es werden nur große, sowie in bestimmten Risikobereichen tätige Unternehmen erfasst. Der Gesetzgeber kann die Reichweite des Gesetzes sachgerecht justieren, indem er die Anforderungen an die Größe eines Unternehmens festlegt.

c. Wahl der Durchsetzungsmechanismen/Rechtsfolgen von Verletzungen der Sorgfaltspflicht: Das MSorgfaltsG sieht verschiedene Rechtsfolgen vor, die der Gesetzgeber beliebig kombinieren und bei Bedarf stufenweise einführen kann. Das Gesetz zeigt auf, mit welchen Instrumenten die Durchsetzung gewährleistet werden könnte: z. B. Bußgelder für fehlende oder fehlerhafte Dokumentation oder die Möglichkeit, Einzelanordnungen gegenüber Unternehmen zu erlassen. Die verwaltungsrechtlichen Sanktionen kann der Gesetzgeber durch die zivilrechtliche Haftung ergänzen (siehe Frage 6).

REDAKTION:

Verena Haan, Franziska Humbert, Johanna Kusch, Sarah Lincoln

HERAUSGEBER:

Amnesty International

Sektion der Bundesrepublik Deutschland e. V.

Zinnowitzer Straße 8, 10115 Berlin

Telefon: +49 (0)30 / 420248-0, Fax -488

E-Mail: info@amnesty.de

Internet: www.amnesty.de

Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst

Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e. V.

Caroline-Michaelis-Straße 1, 10115 Berlin

Telefon: +49 (0)30 / 65211-0

E-Mail: info@brot-fuer-die-welt.de

Internet: www.brot-fuer-die-welt.de

Germanwatch e. V.

Stresemannstr. 72, 10963 Berlin

Telefon: +49 (0)30 / 2888356-0, Fax -1

E-Mail: info@germanwatch.org

Internet: www.germanwatch.org

Oxfam Deutschland e. V.

Am Köllnischen Park 1, 10179 Berlin

Telefon: +49 (30) / 453069-0, Fax -401

E-Mail: info@oxfam.de

Internet: www.oxfam.de

Berlin, 7. März 2017