

Unternehmen haftbar machen – Beispiele aus anderen Ländern

Im Koalitionsvertrag bekennt sich die zukünftige Bundesregierung dazu, gesetzliche Regelungen zu schaffen, wenn die vorgesehene Überprüfung von Unternehmen im Rahmen des NAP zu dem Ergebnis kommt, dass mehr als die Hälfte der Unternehmen keine ausreichende menschenrechtliche Sorgfalt walten lassen. Einsetzen will sie sich dann zudem für eine „EU-weite Regelung“.

International gibt es bereits einen starken Trend hin zu verbindlichen Regeln für Unternehmen. In **Frankreich** gibt es seit 2017 ein Gesetz, das große französische Unternehmen zur Achtung von Menschenrechten und Umwelt verpflichtet. In **Großbritannien** sind Konzerne verpflichtet, Zwangs- und Kinderarbeit in ihrer ganzen Produktionskette auszuschließen. Die **Niederlande** diskutieren über ein Sorgfaltspflichtengesetz bezogen auf Kinderarbeit. Und in der **Schweiz** wird voraussichtlich Ende 2019 über eine Verfassungsänderung abgestimmt. Auch das **EU-Parlament** fordert die Europäische Union auf, eine generelle Sorgfaltsprüfungspflicht für europäische Unternehmen einzuführen. **Deutschland** hinkt also hinterher, wenn es um gesetzliche Anforderungen an die menschenrechtliche Sorgfalt von Unternehmen geht.

Die Webseite Business and Human Rights In Law (www.bhrinlaw.org/), ein Projekt von ECCJ, ICAR, CORE und Public Eye, bietet u.a. einen grafischen Überblick über die gesetzlichen Sorgfaltspflichten in verschiedenen Ländern weltweit. Auf der Seite <https://globalnaps.org/> wird der Fortschritt der jeweiligen NAPs in einzelnen Ländern dargestellt.

Auf dem Weg zu gesetzlichen Sorgfaltspflichten von Unternehmen

Frankreich

Frankreich hat bisher als einziges Land eine umfassende menschenrechtliche Sorgfaltspflicht für Unternehmen gesetzlich festgeschrieben. Das so genannte 'Loi de Vigilance' trat im März 2017 in Kraft. Durch das Gesetz können die 100 bis 150 größten Unternehmen Frankreichs, darunter zum Beispiel Total, L'Oréal, Danone oder Areva, unter bestimmten Umständen für schwere Menschenrechtsbeeinträchtigungen und Umweltschäden haftbar gemacht werden. Das Gesetz schreibt den Unternehmen umfassende Sorgfaltspflichten vor, unter anderem die Erstellung, Veröffentlichung und Umsetzung eines jährlichen Sorgfaltspflichtenplans, mit dem sie ökologische und menschenrechtliche Risiken identifizieren und verhindern sollen. Das Gesetz bezieht sich auf schwere Menschenrechtsbeeinträchtigungen. Unternehmen müssen sowohl die eigenen Tätigkeiten, als auch die Tätigkeiten von Tochter- und Subunternehmen sowie Zulieferern in den Sorgfaltspflichtenplan einbeziehen. Letztere allerdings nur dann, wenn mit dem Zulieferer eine etablierte Geschäftsbeziehung besteht und die menschenrechtlichen Probleme mit der Geschäftsbeziehung zusammenhängen.

Wenn ein Unternehmen keinen oder keinen ausreichenden Sorgfaltspflichtenplan erstellt, kann dies richterlich angeordnet werden. Zudem können Unternehmen unter bestimmten Voraussetzungen verklagt werden. Dabei wird dem Unternehmen nicht das - ebenfalls vom Gericht zu prüfende -

schuldhafte Verhalten ihrer Tochterfirmen, Subunternehmer oder Zulieferer zugerechnet, sondern sie haften dafür, dass sie ihre eigene bestehende Sorgfaltspflicht verletzt haben. Sie haften jedoch nur dann, wenn der Kläger beweisen kann, dass diese Pflichtverletzung auch kausal für den Schaden gewesen ist, es also nicht zu einem Schaden gekommen wäre, wenn das Unternehmen seiner Sorgfaltspflicht nachgekommen wäre. Das ist sehr schwer zu beweisen. Das 'loi de vigilance' ist trotz seiner Schwächen ein Meilenstein. Es ist das erste Gesetz, welches die Worte Menschenrechte und Haftung in einem Absatz nennt. NGOs müssen das Gesetz nun mit konkreten Fällen herausfordern.

- ECCJ FAQ: <http://corporatejustice.org/documents/publications/french-corporate-duty-of-vigilance-law-faq.pdf>
- Gesetzestext übersetzt von ECCJ: <http://corporatejustice.org/documents/publications/ngo-translation-french-corporate-duty-of-vigilance-law.pdf>

Großbritannien

Auch in Großbritannien gibt es eine gesetzliche Regelung zu menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten. Die Sektion 54 des 2015 in Kraft getretenen UK Modern Slavery Act ist allerdings auf dem untersten Level möglicher Regulierung angesiedelt, denn er gibt eine bloße Berichtspflicht vor. Ihm zufolge müssen die etwa 12.000 Unternehmen und Organisationen, die in Großbritannien Geschäfte betreiben und einen jährlichen Umsatz von mehr als 36 Millionen Pfund haben, jährlich offenlegen, welche Schritte sie unternommen haben, um gegen Menschenhandel und Sklaverei in ihrer gesamten Lieferkette vorzugehen. Die Unternehmen müssen zwar die gesamte Lieferkette berücksichtigen, sind allerdings nicht verpflichtet, tatsächlich irgendetwas gegen Sklaverei und Menschenhandel in der Lieferkette zu tun. Sie müssen nur über ihr Vorgehen berichten. Da es keine Vorschriften dafür gibt, wie ein solcher Bericht auszusehen hat, kommt ein Unternehmen dem Gesetz auch dann nach, wenn es auf seiner Webseite lediglich angibt, überhaupt keine Schritte unternommen zu haben. Bisher sind viele Unternehmen der Berichtspflicht nicht nachgekommen. In diesem Fall könnte das High Court theoretisch eine einstweilige Verfügung und, falls das Unternehmen auch dieser nicht nachkommt, eine Geldstrafe verhängen, allerdings gibt es bisher keine Behörde, die die Umsetzung überwacht, Verstöße meldet und die Berichte systematisch bereitstellt. Deshalb hat das Business and Human Rights Resource Centre eine Webseite erstellt, auf der die Statements der Unternehmen gesammelt werden.

Niederlande

In den Niederlanden wird immer noch über ein Gesetz gestritten. Im Februar 2017 stimmte das niederländische Parlament dem "Wet zorgplicht kinderarbeid", dem Gesetz zur Regelung von Sorgfaltspflichten bezogen auf Kinderarbeit, zu. Doch seit Dezember 2017 liegt die finale Entscheidung über das Gesetz für unbestimmte Zeit auf Eis.

Das Gesetz sieht vor, dass Unternehmen, die in den Niederlanden registriert sind oder dorthin liefern, ihre gesamte Lieferkette im Rahmen einer Due-Diligence-Prüfung auf Hinweise auf Kinderarbeit hin zu untersuchen haben. Finden Unternehmen Hinweise auf Kinderarbeit, so müssen sie einen Aktionsplan entwickeln, um diese zu bekämpfen. Das Gesetz geht also über eine Berichtspflicht hinaus und verlangt Sorgfaltsmaßnahmen. Die Due-Diligence-Prüfung soll auf Quellen basieren, die den Unternehmen "vernünftigerweise erkennbar und verfügbar sind". Orientieren sollten sich die Unternehmen dabei am

ILO-IOE Child Labour Guidance Tool. Das Gesetz schließt auch ausländische Unternehmen ein, wenn diese in die Niederlande liefern.

Findet das Unternehmen keine Hinweise auf Kinderarbeit in der Lieferkette, dann muss es diesbezüglich eine Erklärung abgeben. Allerdings reicht für die Erklärung schon ein einziger Satz aus, in dem das Unternehmen angibt, die geforderte Prüfung durchgeführt zu haben, Belege müssen nicht angeführt werden. Außerdem muss jedes Unternehmen die Überprüfung nur ein einziges Mal durchführen und nicht zyklisch, wie von Menschenrechtsorganisationen gefordert. Sollten trotz anderslautender Erklärung Beweise für Kinderarbeit in der Lieferkette eines Unternehmens gefunden werden, kann nach Verstreichen einer sechsmonatigen Frist zur Maßnahmenenergreifung ein Bußgeld von bis zu 820.000 Euro, in besonderen Fällen bis zu 10% des Jahresumsatzes, verhängt werden. Sollte ein Unternehmen innerhalb eines Fünfjahreszeitraums zum zweiten Mal ein Bußgeld zahlen müssen, dann können Verantwortliche zu einer Haftstrafe von maximal sechs Monaten verurteilt werden.

Interessant ist, dass etwa 40 Unternehmen, darunter Heineken und Nestlé Niederlande, den Gesetzesvorschlag unterstützen. Der politische Widerstand wächst jedoch und niederländische NGOs gehen derzeit davon aus, dass das Gesetz in dieser Form nicht durchkommen wird.

- FAQ zum Gesetz von der MVO-Plattform: Link: <https://www.mvoplatform.nl/news-en/frequently-asked-questions-about-the-new-dutch-child-labour-due-diligence-law>

Schweiz

In der Schweiz startete im Oktober 2016 ein breites Bündnis aus inzwischen 85 NGOs die Konzernverantwortungsinitiative für eine Verfassungsänderung. Ihr Ziel ist es, eine Sorgfaltspflicht für schweizerische Unternehmen einzuführen, die sie zwingt, die Menschenrechte und internationalen Umweltstandards in den durch sie kontrollierten Unternehmen und Geschäftsbeziehungen umzusetzen. Sie sollen Letztere überprüfen, Maßnahmen zur Verhütung von Verstößen ergreifen und Rechenschaft über diese Maßnahmen ablegen. Zudem sollen die Unternehmen für Schäden, die durch Verstöße gegen Menschenrechte und Umweltstandards entstehen, haftbar gemacht werden. Dafür müsste ein Kläger beweisen, dass a) ein Schaden eingetreten ist, dass b) das vom Schweizer Unternehmen kontrollierte Unternehmen eine unerlaubte Handlung begangen hat und dass c) ein Kontrollverhältnis zwischen dem schweizerischen und dem ausländischen Unternehmen besteht. Die Beweispflicht liegt dabei nicht, wie in Frankreich, beim Kläger, sondern beim Unternehmen selbst. Letzteres müsste zur Strafabwendung beweisen, dass es alle gebotene Sorgfalt angewendet hat oder dass der Schaden auch ohne Anwendung der Sorgfalt eingetreten wäre.

Wird die Volksinitiative bei der für Ende 2019 anvisierten Volksabstimmung angenommen, dann käme es zunächst zu einer Verfassungsänderung. Konkrete Maßnahmen würden danach durch entsprechende Gesetze geregelt.

Die Schweizer Regierung hat sich gegen eine Verfassungsänderung positioniert und die 1. Kammer des Schweizer Parlaments hat nun einen sogenannten indirekten Gegenvorschlag entwickelt, der den Textvorschlag der Initiative an einigen Punkten deutlich abschwächt. Zwar sollen die Unternehmen die Lieferkette in den Sorgfaltsmaßnahmen mit einbeziehen, eine Haftung soll aber nur für Handlungen des Tochterunternehmens und für schwere Menschenrechtsverletzungen wie Tötung oder schwere Körperverletzung in Betracht kommen. Kleine und Mittlere Unternehmen sollen ganz von der Regelung ausgenommen sein. Die Initiative zeigt sich kompromissbereit, denn eine Einigung an dieser Stelle

würde sicherer und schneller zu einer gesetzlichen Regelung führen als die Verfassungsinitiative. Zum einen ist ungewiss, wie die Schweizer Ende 2019 tatsächlich abstimmen werden und zum anderen würde dann erst ein Gesetz erarbeitet.

Unterstützung erfährt der Gesetzesvorschlag von einem der größten Dachverbände der Schweizer Wirtschaft, dem Groupement des Entreprises Multinationales GEM, ein Zusammenschluss von 92 multinationalen Firmen, wie auch von namhaften Unternehmen wie Migros oder Ikea. Der Gegenwind ist jedoch groß - sowohl gegen den (abgeschwächten) Gegenvorschlag des Parlaments als auch gegen die Verfassungsinitiative. Insbesondere der Unternehmensdachverband Economiesuisse, der rund 100 000 Unternehmen vertritt, macht mobil. Der Ausgang der Initiative ist damit noch ungewiss.

- Link: Konzernverantwortungsinitiative: <http://konzern-initiative.ch/>

Das EU Parlament und Mitgliedsstaaten

Im Sommer 2016 haben acht nationale Parlamente von EU-Mitgliedstaaten die Europäische Kommission mit einer sogenannten «Green Card» dazu aufgefordert, auf EU-Ebene eine Sorgfaltsprüfungspflicht für Unternehmen einzuführen. Auch das Europäische Parlament hat dies 2015 in einer Resolution gefordert. 2016 verabschiedete Empfehlungen des Europarats und ein vom Menschenrechtsrat verabschiedeter Bericht fordern die Staaten ebenfalls auf, Sorgfaltsprüfungen unter gewissen Umständen verbindlich zu machen und in bestehendes nationales Recht zu integrieren. Die derzeitige EU-Kommission sieht aber keinen Bedarf mehr, in ihrer Amtszeit noch einmal tätig zu werden.

- Green Card: http://www.amnesty.eu/content/assets/Docs_2016/Public_Statements/Business_and_Human_Rights/EU_Duty_of_Care_Green_Card_Media_Statement.pdf
- EU Parlament: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A8-2016-0243&language=EN>
- Europarat: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c1ad4
- Menschenrechtsrat: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/093/78/PDF/G1609378.pdf?OpenElement>

Fazit

Trotz dieser positiv stimmenden Entwicklungen bläst der Gegenwind heftig. Würde es in Deutschland ein Gesetz geben, wie es in der Schweiz diskutiert wird, wäre das ein Game-Changer erster Güte, sowohl auf EU-Ebene wie auch in anderen Mitgliedstaaten der EU. Lasst uns dafür in den kommen Jahren vereint unsere Kräfte, unsere Kreativität, unsere Ressourcen und unserer strategisches Know-how einsetzen.

Johanna Kusch und Josephine Valeske

15.2.2018

Kontakt: Germanwatch, Stresemannstr. 72, 10963 Berlin, 033 – 2888 356-0, info@germanwatch.org