



Entwurf für Eckpunkte eines Bundesgesetzes über die Stärkung der unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in globalen Wertschöpfungsketten (Sorgfaltspflichtengesetz)

1. WESENTLICHE INHALTE DES GESETZES

Das Gesetz soll in Deutschland ansässige Unternehmen mit mehr als 500 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern verpflichten, ihrer Verantwortung in der Wertschöpfungskette nachzukommen. Unternehmen müssen künftig prüfen, ob sich ihre Aktivitäten nachteilig auf Menschenrechte auswirken und angemessene Maßnahmen zur Prävention und Abhilfe ergreifen.

a) Anwendungsbereich

Das Gesetz soll Unternehmen erfassen, die

- in Deutschland ansässig sind und
- mehr als 500 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufweisen.¹

Verpflichteter im Sinne des Gesetzes ist die einzelne juristische Person. Innerhalb von verbundenen Unternehmen werden die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in sämtlichen konzernangehörigen Gesellschaften für das Erreichen der Zahl von 500 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern durch die Konzernmutter miteinbezogen.

Das Kriterium der „Ansässigkeit“ bedeutet, dass ein starker Inlandsbezug besteht und **unternehmerische Steuerungsentscheidungen in Deutschland** getroffen werden. Eine bloße Geschäftstätigkeit in Deutschland reicht nicht aus.

b) Ausgestaltung der unternehmerischen Sorgfaltspflicht

Die hier definierten unternehmerischen Sorgfaltspflichten leiten sich von den Vorgaben der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen ab. Sie beschreiben einen **Prozessstandard (Due Diligence Standard)**. Das Gesetz begründet eine **Bemühungs- und keine Erfolgspflicht**.

Es gilt der Grundsatz **Befähigung vor Rückzug**; die Unternehmen sollen darin bestärkt werden, zuerst gemeinsam mit dem Zulieferer oder innerhalb der Branche nach Lösungen für einen besseren Schutz von Mensch und Umwelt zu suchen. **Die Bundesregierung stellt entsprechende Unterstützungsangebote zur Verfügung.**

¹ Betroffen sind circa 7.280 Unternehmen. Sowohl Personen- als auch Kapitalgesellschaften nach deutschem und ausländischem Recht werden erfasst.

Die Sorgfaltspflicht enthält folgende **Parameter**:

→ **Risiken ermitteln:**

Unternehmen beurteilen, ob ihre Aktivitäten und Geschäftsbeziehungen sich potentiell oder tatsächlich nachteilig auf **international anerkannte Menschenrechte** auswirken. Dazu werden **relevante Risikofelder** benannt, insbesondere: Zwangsarbeit, Kinderarbeit, Diskriminierung, Verstoß gegen Vereinigungsfreiheit, Verstoß gegen Arbeitsschutz, problematische Anstellungs- und Arbeitsbedingungen (Arbeitszeiten, Lohn, Urlaub etc.), Verstoß gegen Landrechte; Schädigung der Gesundheit, des Obdachs oder der zur Subsistenz benötigten Wirtschaftsgüter etwa durch Gewässer-, Boden- oder Luftverunreinigungen.

Umweltschutz und Korruptionsbekämpfung mit menschenrechtlichem Bezug werden in die Prüfpflicht einbezogen.

→ **Risiken analysieren:**

Unternehmen verankern Verfahren, um in angemessener Form (potentielle) nachteilige Auswirkungen auf die Menschenrechte – auch entlang der Wertschöpfungskette – zu **ermitteln** und zu **bewerten**.

Unternehmen müssen **individuell** beurteilen, ob ihre **eigene Tätigkeit** nachteilig die vorgenannten Risiken betrifft. Sie müssen auch solchen Gefahren begegnen, die auf Grund einer **Geschäftsbeziehung** mit ihrer Geschäftstätigkeit, ihren Produkten oder Dienstleistungen verbunden sind. Dabei sind wesentliche Risiken zu priorisieren.

→ **Maßnahmen ergreifen:**

Unternehmen ergreifen geeignete Maßnahmen, um negativen Auswirkungen vorzubeugen, sie zu minimieren und zu beheben.

→ **Wirksamkeit überprüfen:**

Unternehmen kontrollieren, ob die ergriffenen Maßnahmen wirksam sind.

→ **Beschwerdemechanismus einrichten:**

Unternehmen richten ein eigenes Beschwerdeverfahren zur frühzeitigen Identifizierung von Menschenrechtsverletzungen ein oder beteiligen sich an externen Verfahren.

→ **Transparent und öffentlich berichten:**

Unternehmen legen jährlich transparent und öffentlich dar, dass sie die tatsächlich und potenziell nachteiligen Auswirkungen ihres unternehmerischen Handelns auf die Menschenrechte kennen und diesen in geeigneter Weise begegnen. Dabei ist auf jedes der oben dargestellten Kernelemente einzugehen. Die Berichte müssen für jedermann im Internet einsehbar sein.

2. PRINZIP DER ANGEMESSENHEIT

Das geforderte Risikomanagement wird in Hinblick auf Art und Umfang der Geschäftstätigkeit **angemessen**, d.h. **verhältnismäßig** und **zumutbar** ausgestaltet. Die Angemessenheit bestimmt sich insbesondere nach der

- **Art der Geschäftstätigkeit** und ihrem **individuellen Kontext**, z.B. hinsichtlich der Situation am Produktionsort, Branche und Größe des Unternehmens sowie der Art des Produktes oder der Dienstleistung.
- **Wahrscheinlichkeit**, mit der sich Risiken verwirklichen können.
- **Schwere** des tatsächlichen oder möglichen Schadens. Es sind Risiken zu priorisieren, die mit einer starken Beeinträchtigung einhergehen können.
- **Einwirkungsmöglichkeit**: Die Abhilfemaßnahmen richten sich danach, ob die Risiken am eigenen Standort, bei einem direkten Zulieferer oder am Ende der Lieferkette auftreten. Je näher die Beziehung zum Zulieferer und je höher die Einwirkungsmöglichkeit, desto größer die Verantwortung zur Umsetzung unternehmerischer Sorgfaltspflichten.

Die Konkretisierung der Sorgfaltsanforderungen richtet sich nach vorhandenen geeigneten, anerkannten Leitfäden und Rahmenwerken. Das Gesetz ist darüber hinaus offen für die Berücksichtigung von branchenspezifischen und -übergreifenden Standards als Auslegungshilfe und formuliert entsprechende Mindestanforderungen.

3. DURCHSETZUNG

a) Zivilrechtliche Haftung

Rechte Betroffener werden gestärkt

- Ein Verstoß gegen das Gesetz kann Grundlage für Schadensersatzklagen privater Betroffener vor deutschen Gerichten im Rahmen ihrer internationalen Zuständigkeit sein, sofern die übrigen Voraussetzungen für einen Schadensersatzanspruch erfüllt sind.

Haftungsrisiko für Unternehmen ist begrenzt

- Ein Unternehmen haftet im Falle einer Beeinträchtigung, die bei Erfüllung der Sorgfaltspflicht **vorhersehbar und vermeidbar** war. Die Beweislast liegt grundsätzlich beim Kläger.
- Ein Unternehmen haftet nicht, wenn das Angemessene im Rahmen der tatsächlichen und rechtlichen Möglichkeiten getan wurde und es dennoch zu einer Schädigung gekommen ist (**Bemühungspflicht**). Ausschlaggebend für die Angemessenheit ist insbesondere die Nähe zum Zulieferer und die Möglichkeiten, sein Verhalten zu beeinflussen.
- Die Haftung wird auf **wesentliche Rechtsgüter** wie Leben, Körper, Gesundheit, Freiheit, Eigentum und das allgemeine Persönlichkeitsrecht beschränkt. Eine Verletzung dieser Rechtsgüter kann sich auch aus der Verursachung von Umweltbeeinträchtigungen ergeben.

Schaffung von Rechtssicherheit:

- Das Gesetz wird so ausgestaltet, dass die Voraussetzungen einer „Eingriffsnorm“ nach EU-Recht erfüllt sind². Damit ist insoweit deutsches Recht anwendbar (als Recht des Handlungsortes, wo das Lieferkettenmanagement stattfindet) und verdrängt das – sonst in grenzüberschreitenden Fällen üblicherweise anwendbare – Recht des Produktionslandes (Recht am Ort des Schadenseintritts). Insoweit wird es nicht mehr erforderlich sein, zeitlich und finanziell aufwendige Rechtsgutachten einzuholen, um den Inhalt des ausländischen Rechts zu ermitteln.
- Parallele Schadensersatzklagen in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten sind grundsätzlich ausgeschlossen.³

b) Behördliche Durchsetzung**Elektronisches Berichtsverfahren**

- Übersenden eines Berichts an die zuständige Bundesbehörde;
- Prüfung und ggf. Beanstandung des Berichts durch die zuständige Bundesbehörde;
- Möglichkeit der Nachbesserung durch das Unternehmen und erneute Prüfung;
- falls Nachbesserung erfolglos war, verhängt Behörde ein angemessenes Bußgeld.

Einzelfallüberprüfungen bei Verdacht auf schwere Verstöße:

- Eine Bundesbehörde mit Erfahrung bei der Kontrolle der Einhaltung von unternehmerischen Sorgfaltspflichten wird nach einem risikobasierten Ansatz und infolge von Hinweisen Dritter Verstöße gegen das Gesetz einzelfallbezogen überprüfen.

Die Instrumente der Durchsetzung sollen mit bestehenden Mechanismen und Standards, etwa bei der Überwachung des Handels mit Konfliktmineralen, kohärent sein.

- Festgestellte Verstöße können ein angemessenes Bußgeld zur Folge haben.

c) Innerbetriebliche Durchsetzung

Die Geschäftsführung ist für die operationale Umsetzung der Sorgfaltspflichten zuständig. Details können innerbetrieblich geregelt werden, etwa die Ernennung eines Menschenrechts-Beauftragten.

² Art. 16 der EU-Verordnung Nr. 864/2007 vom 11. Juli 2007 über das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht – „Rom-II-VO“

³ Art. 29 der EU-VO Nr. 1215/2012 vom 12. Dezember 2012 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen – Brüssel Ia-VO.

4. SAFE HARBOR

Unternehmen, die einem staatlich anerkannten (Branchen)-Standard beitreten und diesen implementieren, können ihre zivilrechtliche Haftung auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit beschränken.

Im Gesetz werden Kriterien für die staatliche Anerkennung aufgeführt. Der Standard muss

- die gesamte Lieferkette erfassen;
- sämtliche Kernelemente der Sorgfaltspflicht berücksichtigen;
- im Rahmen eines Multistakeholder-Prozesses erarbeitet worden sein.

Die Einhaltung des Standards durch das Unternehmen wird extern überprüft. Durch den Safe Harbor werden positive Anreize für vorbildliches Handeln gesetzt.

5. ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNG

- Bewerberunternehmen, gegen die wegen eines Verstoßes gegen die Sorgfaltspflicht ein rechtskräftiges Bußgeld ab einer bestimmten Höhe verhängt wurde, sollen für eine angemessene Zeit von öffentlichen Aufträgen ausgeschlossen werden.
- dazu trägt die für die Vollziehung des Gesetzes zuständige Behörde die Verhängung des Bußgeldes in ein dafür geeignetes Register ein.
- Vergabestellen müssen ab einem bestimmten Auftragsvolumen das Register abrufen.
- die zuständige Behörde muss den Vergabestellen Auskunft erteilen.

6. INKRAFTTRETEN UND ZEITLICHER ANWENDUNGSBEREICH

- Das Gesetz tritt mit Verkündung in Kraft.
- Um Unternehmen die Möglichkeit ausreichender Vorbereitung zu geben, wird eine Übergangsfrist zur Anwendung des Gesetzes von drei Jahren gewährt.

Berlin, 10.03.2020