

ARBEIT UND SOZIALE GERECHTIGKEIT

UNTERNEHMEN UND MENSCHEN- RECHTE

Gesetzliche Verpflichtungen zur Sorgfalt
im weltweiten Vergleich

Robert Grabosch
September 2019



Die Untersuchung zeigt, dass die Staaten bisher im Alleingang unterschiedliche Regulierungsansätze hinsichtlich der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten verfolgen und sich dabei vielfach auf einen thematischen, teilweise auch regionalen Gegenstand der Sorgfalt beschränken.



Viele der Gesetze haben in mehrfacher Hinsicht extraterritoriale Auswirkungen: Sie gelten auch für ausländische Unternehmen, die in dem Staat Geschäfte treiben, eine Niederlassung unterhalten oder an einer Börse gelistet sind.



Die Zivilgesellschaft und die Gewerkschaften spielen an vielen Stellen eine entscheidende Rolle. Wo der Gesetzgeber über ihre Köpfe hinweg tätig geworden ist, wird die Praxistauglichkeit des Gesetzes wegen offener Fragen bezweifelt.

ARBEIT UND SOZIALE GERECHTIGKEIT

UNTERNEHMEN UND MENSCHEN- RECHTE

Gesetzliche Verpflichtungen zur Sorgfalt
im weltweiten Vergleich

Inhalt

EINLEITUNG	3
ZUSAMMENFASSUNG	4
I LÄNDERVERGLEICH	6
II LÄNDERBERICHTE	12
1. USA: Dodd-Frank Act zu Konfliktmineralien.....	12
2. California Transparency in Supply Chains Act: Berichte über Maßnahmen gegen Sklaverei	18
3. EU: Holzhandelsverordnung	22
4. UK Modern Slavery Act 2015	24
5. Frankreichs Loi de Vigilance: Überwachungs- und Berichtspflicht.....	30
6. EU: CSR-Berichtspflichtenrichtlinie	39
7. Australien: Modern Slavery Act 2018	42
8. Niederlande: Wet Zorgplicht Kinderarbeid	45
9. Schweizer Konzernverantwortungsinitiative	49
10. Österreich: Entwurf eines Sozialverantwortungsgesetzes für die Textilbranche ...	54
11. EU-Verordnung zu Konfliktmineralien	57
 Abkürzungsverzeichnis	 60

EINLEITUNG

Am 21.12.2016 hat die Bundesregierung den Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) verabschiedet, in dem sie die Erwartung an alle Unternehmen formulierte, menschenrechtliche Sorgfaltsprozesse in ihre Geschäftsprozesse zu implementieren. Damit sollte dem Ziel nachhaltiger Lieferketten ein Stück näher gerückt und Deutschland seiner globalen Verantwortung gerecht werden. Diese Erwartungshaltung wurde in einen konkreten Überprüfungsmechanismus gegossen, gemäß dem bis zum Jahr 2020 untersucht werden soll, ob 50 Prozent der Unternehmen ab 500 Beschäftigten menschenrechtliche Sorgfaltsprozesse eingeführt haben. Ist dies nicht der Fall, behält sich die Bundesregierung vor, gesetzlich tätig zu werden und sich darüber hinaus für eine europäische Regelung einzusetzen. Somit wird das Jahr 2020 eine besondere Bedeutung für das Thema der Unternehmensverantwortung einnehmen – nicht nur für Deutschland, sondern auch für die europäische Ebene: Deutschland wird im zweiten Halbjahr 2020 die EU-Ratspräsidentschaft innehaben und das Thema der nachhaltigen Lieferketten auf die politische Agenda setzen.

Die Frage, wie Lieferketten im sozialen und ökologischen Sinne nachhaltiger gestaltet werden können, sodass unternehmerische Menschenrechtsverletzungen gar nicht erst auftreten und, wenn sie auftreten, Betroffene ihre Rechte durchsetzen können, ist in den letzten Jahren stetig prominenter diskutiert worden. Die OECD hat mit ihren unterschiedlichen Leitfäden für einzelne Branchen versucht, konkrete Antworten auf die Frage zu geben, wie aus dem technischen Begriff der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht tatsächlich praktische Schritte abgeleitet werden können (z. B. OECD General Due Diligence Guidance 2018). Unter anderem hat sich die Initiative ACT (Action, Collaboration, Transformation) gegründet, die versucht, in der Textil- und Bekleidungsindustrie Tarifverhandlungen zu implementieren, um existenzsichernde Löhne in den produzierenden Ländern durchzusetzen. Darüber hinaus gibt es viele weitere Beispiele, die sich der Thematik nachhaltiger Lieferketten angenommen haben.

In diesem Zusammenhang wird fortwährend die Frage kontrovers diskutiert, inwieweit freiwillige oder verbindliche Regulierungen helfen können, unternehmerische Menschenrechtsverletzungen in globalen Produktionsnetzwerken zu verhindern. Die menschenrechtliche Regulierung

der Wirtschaft ist nichts grundsätzlich Neues. So wurde bereits 2002 in Anlehnung an das Kimberley-Abkommen in Europa per Verordnung ein Zertifikationssystem für Blutdiamanten eingeführt. Mit der Verabschiedung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte im Jahr 2011 hat der Trend zur Verrechtlichung der Sorgfalt deutlich an Fahrt aufgenommen. Dabei scheuen sich die Gesetzgeber nicht vor extraterritorialen Ansätzen: Nicht nur betreffen die Gesetze ausländische Sachverhalte. Sie gelten zudem vielfach sowohl für in- als auch für ausländische Unternehmen.

In der vorliegenden Studie werden elf weltweite Regulierungsansätze vorgestellt, die alle das Thema der nachhaltigen Lieferketten in den Blick nehmen. Hier gibt es ganz unterschiedliche regulative Ansätze: sei es die Frage nach unterschiedlichen Formen von Menschenrechtsverletzungen (Verbot von Kinderarbeit, Verbot von Formen moderner Sklaverei etc.) oder der Versuch, Regionen auf eine Weise zu adressieren, die bewirkt, dass es zumindest dort zu keinen Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen kommt (vgl. Dodd-Frank Act, USA). Bevor diese elf Regulierungsansätze vorgestellt werden, hat der Autor, Rechtsanwalt Robert Grabosch von der Rechtsanwaltskanzlei Schweizer Legal, das Wichtigste zusammengefasst und versucht, erste Tendenzen und Hinweise über die derzeitigen Entwicklungen zu geben. Der Autor weist auch auf Beobachtungen zur Wirksamkeit der Regulierungsmechanismen hin; eine vertiefte und vergleichende Untersuchung der Effektivität wird einer weiteren Studie vorbehalten sein.

Diese Publikation ist die erste ihrer Art. Sie hat das Ziel, einen Überblick darüber zu schaffen, welche Länder welche Maßnahmen getroffen haben und erste vorsichtige Hinweise darauf zu liefern, in welche Richtung sich die Debatte um nachhaltige Lieferketten entwickelt. Der Autor stellt zudem Überlegungen an, welche regulativen Ansätze erfolgversprechend sind, aber auch, welche Probleme bei den Entstehungsprozessen und Wirksamkeitsmechanismen auftraten und auftreten.

Die Studie soll in den nächsten Jahren kontinuierlich fortgeführt werden, damit sie aktuelle Entwicklungen und weitere regulative Maßnahmen ebenfalls in den Blick nimmt.

Frederike Boll

ZUSAMMENFASSUNG

Die Untersuchung zeigt, dass die Staaten bisher im Alleingang unterschiedliche Regulierungsansätze hinsichtlich der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten verfolgen und sich dabei vielfach auf einen thematischen, teilweise auch regionalen Gegenstand der Sorgfalt beschränken. Obgleich die Vorgaben der Sorgfalt einander im Kern gleichen, werden sie unterschiedlich formuliert und inhaltlich ausgestaltet. Auf dem so gebildeten Flickenteppich stehen die Rechtsanwender_innen vor der Herausforderung, Anforderungen verschiedener fremder Rechtsordnungen verstehen und erfüllen zu müssen. Eine transnationale gesetzliche Harmonisierung, insbesondere der Kernelemente der Sorgfalt, wäre eine Erleichterung für alle Beteiligten. Dabei sollte auf eine kluge Mischung aus freiwilligen Initiativen und zwingenden Vorgaben geachtet werden, auf nationaler und transnationaler Ebene.

Im Einzelnen ist Folgendes zu beobachten:

- Viele der Gesetze haben in mehrfacher Hinsicht extraterritoriale Auswirkungen: Sie gelten auch für ausländische Unternehmen, die in dem Staat Geschäfte treiben, eine Niederlassung unterhalten oder an einer Börse gelistet sind. Typischerweise ist die anzuwendende Sorgfalt über die Ländergrenzen hinaus zu erstrecken. Damit setzt die Rechtsentwicklung in Zeiten der Globalisierung auf dem Gebiet der Menschenrechte einen Trend zur Extraterritorialität fort, der sich bei der Korruptions- und Geldwäscheprävention bereits seit Längerem abzeichnet.¹
- Die inhaltlichen Anforderungen an die Sorgfalt ähneln einander und erinnern an die Vorgaben der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die vom Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen 2011 einstimmig angenommen worden sind. Hier dürfte die Gesetzgebung in weiteren Ländern gut anknüpfen und Lücken füllen können, ohne Unternehmen gänzlich Neues abzuverlangen.
- Die von den Gesetzgebern verfolgten Regulierungsansätze sind sehr verschieden:²
 - › Prozessorientierte Vorgaben, also zwingende Sorgfaltspflichten, gekoppelt mit Haftungsrisiken, scheinen am effektivsten zu sein.
 - › Die behördlichen Ansätze der EU-Verordnungen mit Zulassungsentscheidungen und Bußgeldern können ebenfalls effektiv sein; geht es um reine Umweltschäden, ist der behördliche Ansatz gar unentbehrlich.
 - › Berichtspflichten zum Zwecke des Schutzes von Verbraucher_innen, Investor_innen und Gesellschafter_innen sind tendenziell schwach.
 - › Die Effizienz der gesetzlichen Vorgaben wird teilweise durch eine Kombination mit anderen Rechtsgebieten, insbesondere dem Vergaberecht, gesteigert.
- Die Zivilgesellschaft und die Gewerkschaften spielen an vielen Stellen eine entscheidende Rolle. Wo der Gesetzgeber über ihre Köpfe hinweg tätig geworden ist, wird die Praxistauglichkeit des Gesetzes wegen offener Fragen bezweifelt (*UK Modern Slavery Act*, MSA). Die Konkretisierung gesetzlicher Vorgaben, die notwendigerweise unbestimmt sein müssen, wird teilweise Multi-Stakeholder-Initiativen überlassen, die branchenspezifische Anforderungen an die Sorgfalt entwickeln können; Unternehmen und andere Interessengruppen können so an der Entwicklung von Rechtssicherheit teilnehmen (*Wet Zorgplicht Kinderarbeid*). Teilweise wird den Unternehmen aufgegeben, bei der Entwicklung ihres unternehmensspezifischen Sorgfaltsplans Gewerkschaften und andere Interessengruppen zu beteiligen. Auf der Grundlage offener gesetzlicher Formulierungen können auf diese Weise konkret passende Lösungen entwickelt werden, die diverse Perspektiven von vornherein einbeziehen (*Loi de Vigilance*). Teilweise büden die Gesetze Nichtregierungsorganisationen (NROs) die Last auf, Nachhaltigkeitsberichte

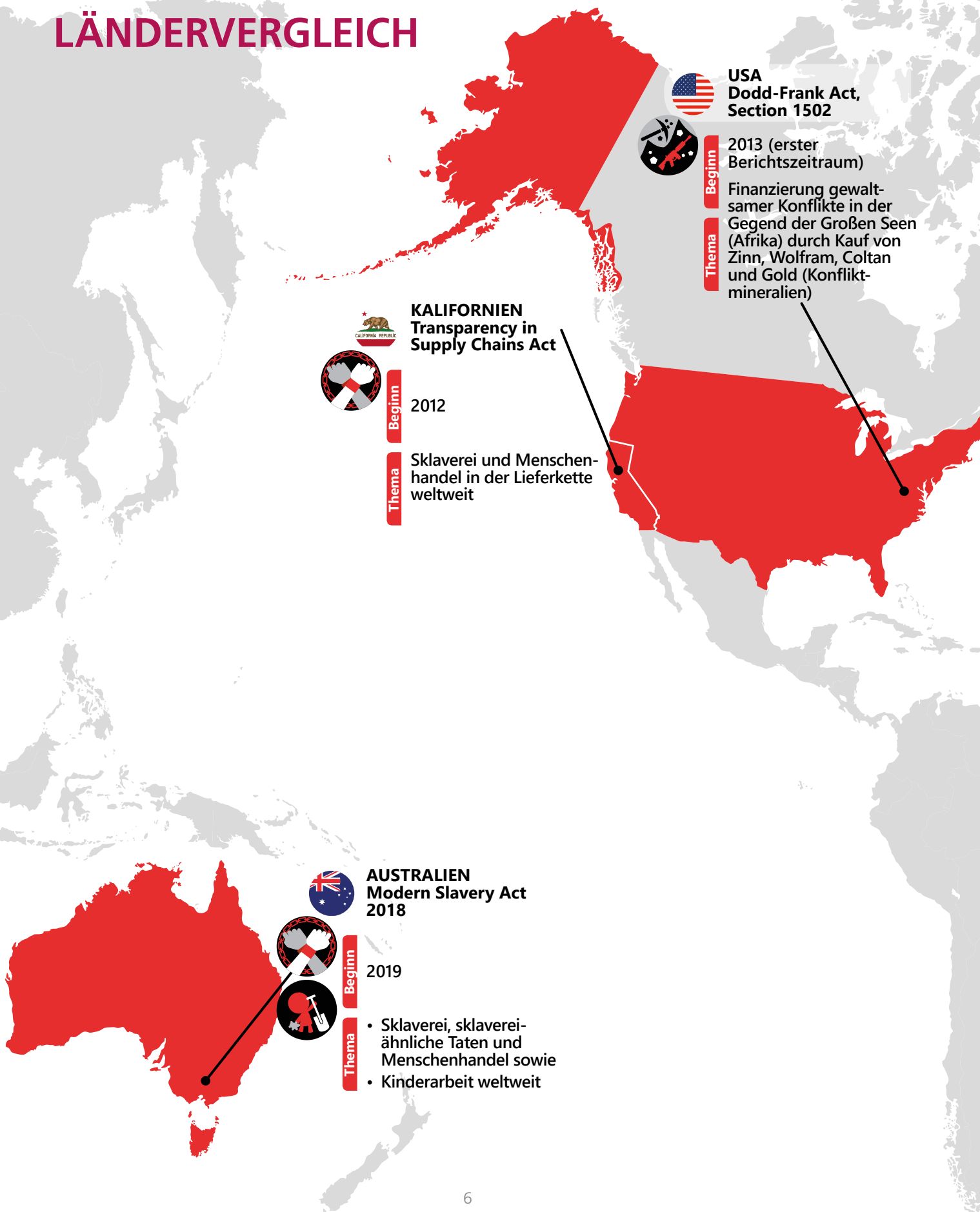
¹ USA: Foreign Corrupt Practices Act of 1977, 15 U.S.C. §§ 78dd-1 et seq; Vereinigtes Königreich: Bribery Act 2010, sec 23.

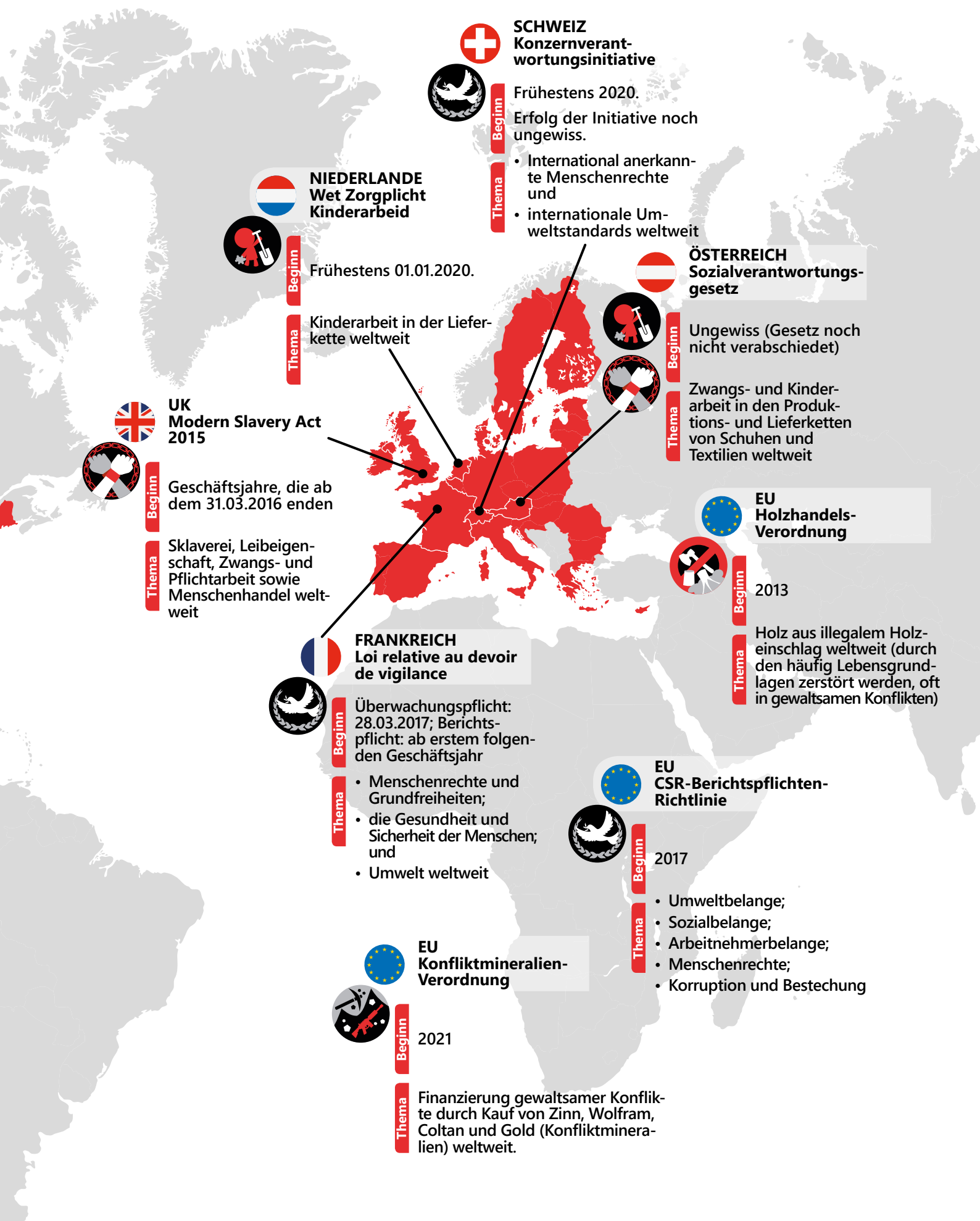
² Für einen weiteren Überblick über mögliche Strategien s. de Schutter (2012): Human Rights Due Diligence: The Role of States, auch mit Hinweisen zu weiteren Verortungen von Sorgfaltspflichten etwa im öffentlichen Vergaberecht und in der Außenwirtschaftsförderung, die vorliegend nicht betrachtet wurden.

von Unternehmen zu sammeln, zu bewerten, zu vergleichen und ggf. öffentlich an den Pranger zu stellen (UK MSA; Corporate-Social-Responsibility-(CSR)-Richtlinie der EU). Bei besonders komplexen Themen können Gesetze nur ein Bestandteil einer facettenreichen Lösung sein, zu der auch Initiativen aus der Wirtschaft, von Regierungen, Gewerkschaften und NRO gehören (z. B. EU-Konfliktmineralien-Verordnung). In der Zivilgesellschaft steckt folglich enormes Potenzial; dies sollte gerade für das Zusammenspiel gesetzlicher Vorschriften und freiwilliger Initiativen berücksichtigt werden.

- Die Perspektive der Menschen, um deren Schutz es letztlich geht, muss mitgedacht werden. In internationalen Fällen ist eine Sachverhaltsaufklärung und Prozessführung besonders schwierig und kostspielig. Tragen die betroffenen Menschen die Beweislast und haben sie zugleich keinen Zugang zu den betrieblichen Dokumentationen, bleiben sie praktisch schutzlos.
- In einem regulatorischen Mehrebenensystem (z. B. national und Ebene der EU) ist fraglich, ob die voranschreitende Entwicklung eines Gesetzes auf unterer Ebene die Entwicklung eines Gesetzes auf einer höheren Ebene behindert. In Australien hat sich diese Befürchtung nicht bewahrheitet. Die progressive Entwicklung des MSA 2018 von New South Wales hat die Entwicklung des MSA 2018 des Commonwealth Australien eher begünstigt.
- Typischerweise sind bei der Gesetzgebung Zielkonflikte zu beobachten: Einerseits soll ein Gesetz seine Erwartungen verständlich, praxistauglich und rechtsicher schildern. Andererseits soll es nicht zu einer formularbürokratischen »Abhak-Übung« verkommen, während der sich die Rechtsanwender_innen die Frage nach dem Sinn ihres Tuns nicht mehr zu stellen brauchen. Einerseits soll es vielfältige Sachverhalte und auch künftige Entwicklungen flexibel erfassen können. Andererseits will man keine »Gummiparagrafen«, die die Rechtsanwender_innen entweder ratlos lassen oder von ihnen beliebig »zurechtgebogen« werden, um möglichst wenig Aufwand zu bereiten. Daraus lassen sich, unter Berücksichtigung der hier dargestellten Gesetze, Empfehlungen auch für eine deutsche oder europäische Gesetzgebung ableiten:
 - › Der Adressatenkreis, der Zweck des Gesetzes und die Durchsetzungsmechanismen müssen eindeutig definiert sein.
 - › Darüber hinaus können gezielt unbestimmte Rechtsbegriffe eingesetzt werden (siehe *Loi de Vigilance*, z. B. »angemessene Maßnahmen«), damit die Rechtsanwender_innen gezwungen sind, den Sinn und Zweck des Gesetzes zu durchdringen und die für sie passenden Lösungen selbst zu entwickeln; selbst entwickelte Lösungen werden eher akzeptiert.
 - › Anhand von Regelbeispielen (»in der Regel muss ...«) kann aufgezeigt werden, welche Maßnahmen typischerweise angemessen sind, aber unter ungewöhnlichen Umständen nicht ausreichend sein könnten.
- › Die Methodik für weitere Konkretisierungen kann vorgegeben werden, beispielsweise durch einen Verweis auf Leitfäden oder das Erfordernis der Einbeziehung von Interessengruppen bei der Entwicklung eines konkreten Sorgfaltsplans und dessen regelmäßiger Evaluierung und Nachbesserung.
- › Vorgaben sollten sich nicht nur auf die operative Geschäftsebene beziehen, sondern auch auf die Unternehmenskultur, die Grundsatzerklärung der Geschäftsleitung (*tone from the top*) und die Aufbau-Organisation (Personaleinsatz und Aufgabenzuweisung).
- Auch Gesetze sollten zu gegebener Zeit evaluiert werden. Dafür ist eine klare Strategie hilfreich, in der die beabsichtigten kurzfristigen Ergebnisse und längerfristigen Auswirkungen definiert werden. Inwiefern geht es dem Gesetzgeber um einen *Impact* (Verringerung der Schwere und Anzahl von Menschenrechtsverletzungen), eine Verbesserung der tatsächlich angewandten Sorgfalt oder einen *Output* (Verbesserung von Berichten)? Häufig überlassen Gesetzgeber diese Fragen und Recherchen zivilgesellschaftlichen Organisationen.

LÄNDERVERGLEICH





SCHWEIZ
Konzernverantwortungsinitiative



Frühestens 2020.
Erfolg der Initiative noch ungewiss.

- International anerkannte Menschenrechte und
- internationale Umweltstandards weltweit



NIEDERLANDE
Wet Zorgplicht Kinderarbeid



Frühestens 01.01.2020.

Kinderarbeit in der Lieferkette weltweit



UK
Modern Slavery Act 2015



Geschäftsjahre, die ab dem 31.03.2016 enden

Sklaverei, Leibeigenschaft, Zwangs- und Pflichtarbeit sowie Menschenhandel weltweit



ÖSTERREICH
Sozialverantwortungsgesetz



Ungewiss (Gesetz noch nicht verabschiedet)

Zwangs- und Kinderarbeit in den Produktions- und Lieferketten von Schuhen und Textilien weltweit



EU
Holzhandelsverordnung



2013

Holz aus illegalem Holzeinschlag weltweit (durch den häufig Lebensgrundlagen zerstört werden, oft in gewaltsamen Konflikten)



FRANKREICH
Loi relative au devoir de vigilance



Überwachungspflicht: 28.03.2017; Berichtspflicht: ab erstem folgenden Geschäftsjahr

- Menschenrechte und Grundfreiheiten;
- die Gesundheit und Sicherheit der Menschen; und
- Umwelt weltweit



EU
CSR-Berichtspflichten-Richtlinie



2017

- Umweltbelange;
- Sozialbelange;
- Arbeitnehmerbelange;
- Menschenrechte;
- Korruption und Bestechung






EU
Konfliktmineralien-Verordnung



2021

Finanzierung gewaltsamer Konflikte durch Kauf von Zinn, Wolfram, Coltan und Gold (Konfliktmineralien) weltweit.

Tabelle 1
Ländervergleich

	USA 	KALIFORNIEN 	EU 	UK 	FRANKREICH 
	Section 1502 Dodd-Frank Act	Transparency in Supply Chains Act	Holzhandels-VO	Modern Slavery Act 2015	Loi relative au devoir de vigilance
Geltungsbeginn	2010 Die Berichtspflicht begann für das Kalenderjahr 2013.	1.1.2012	3.3.2013	Geschäftsjahre, die ab dem 31.3.2016 enden	Überwachungs- pflicht: 28.3.2017 Berichtspflicht: ab erstem folgenden Geschäftsjahr
Thema	Finanzierung gewaltsamer Konflikte in der Gegend der Großen Seen (Afrika) durch Zinn, Wolfram, Coltan und Gold (Konfliktminerale)	Sklaverei und Menschenhandel in der Lieferkette weltweit	Vermeidung des Bezugs von Holz aus illegalem Holzeinschlag weltweit. Durch diesen werden häufig Lebensgrundlagen zerstört, oft in gewaltsamen Konflikten.	Sklaverei, Leibeigenschaft, Zwangs- und Pflichtarbeit sowie Menschenhandel weltweit	– Menschenrechte und Grundfreiheiten – die Gesundheit und Sicherheit der Menschen – Umwelt weltweit
Adressaten	Alle an einer US-Börse gelisteten Unternehmen müssen prüfen, ob Zinn, Wolfram, Coltan oder Gold in der Lieferkette verwendet werden. Ist dies der Fall, gelten die weiteren Pflichten (unten).	Unternehmen mit > 100 Mio. US-Dollar Jahresumsatz brutto weltweit, deren Hauptgeschäft der Einzelhandel oder die Produktherstellung ist und die in Kalifornien eine Geschäftstätigkeit ausüben, z. B. dort erheblichen Umsatz erwirtschaften oder Vermögen besitzen, auch ohne dort präsent zu sein	Unternehmen, die Holz oder Holzzeugnisse erstmalig in der EU in Verkehr bringen und ihnen nachgelagerte Händler. Größe und Präsenz in der EU sind unerheblich.	in- und ausländische Unternehmen, die im Vereinigten Königreich Geschäfte tätigen und selbst oder durch Tochterunternehmen weltweit einen Umsatz von 36000000 Pfund erreichen	französische Aktiengesellschaften (SA) mit ≥ 5000 Angestellten bei sich oder in den von ihnen beherrschten Konzernunternehmen in Frankreich oder ≥ 10000 weltweit möglicherweise auch andere und ausländische Gesellschaftsformen
Pflichten	Sorgfältig prüfen und berichten: Stammen die Mineralien aus recyceltem Material oder jedenfalls nicht aus der Demokratischen Republik Kongo oder Nachbarstaaten? Wenn ja, nur Verlauf und Ergebnis der Prüfung per Formular berichten. Bei Verdacht: Anhand eines anerkannten Rahmens vertieft prüfen und berichten, ob die Mineralien von gewaltsamen Gruppierungen stammen. Die Börsenaufsicht SEC kann bestimmte Sorgfaltsmaßnahmen als unzulänglich bewerten. Berichte, die dennoch auf unzureichende Maßnahmen gestützt werden, sind qua Gesetz von der SEC als mangelhaft zu bewerten.	Auf der Website berichten , indem zu fünf Aspekten konkret Stellung genommen wird: 1. Verifizierung der Lieferkette 2. Lieferantenaudits 3. Zertifizierungen 4. ob und wie die Belegschaft und Vertragspartner zur Rechenschaft gezogen werden, wenn sie sich nicht an Vorgaben des Unternehmens halten 5. Schulungen keine zwingenden Mindestanforderungen an die Sorgfalt	Wer Holz in Verkehr bringt, muss gebotene Sorgfalt anwenden: 1. Bereithaltung von Informationen über das Holz, Lieferanten, Legalitätsnachweise 2. Verfahren der Risikoanalyse und -bewertung 3. Maßnahmen der Risikominimierung Sorgfalt kann auf Überwachungsorganisationen ausgelagert werden – wenn und solange diese von der EU-Kommission anerkannt sind Händler müssen alle Marktteilnehmer und Händler der gesamten Lieferkette sowie ihren unmittelbaren Abnehmer benennen können; Informationen sind für fünf Jahre aufzubewahren	Unternehmen müssen jährlich öffentlich berichten , welche Maßnahmen sie ergreifen. Das Gesetz nennt sechs Aspekte, die Berichte darstellen können: (a) Organisationsstruktur, Geschäftstätigkeit und Lieferketten (b) Unternehmensrichtlinien (c) Sorgfaltsprozesse und Lieferketten mit Risiken und diesbezügliche Maßnahmen (e) Wirksamkeit der Maßnahmen (f) Schulungen keine zwingenden Mindestanforderungen an die Sorgfalt	Überwachungsplan bzgl. der Risiken aus den Tätigkeiten des eigenen Unternehmens, der beherrschten Konzernunternehmen sowie zu Subunternehmern und Lieferanten mit etablierter Geschäftsbeziehung, inkl. 1. Risikokataster samt Identifikation, Analyse und Priorisierung der Risiken 2. Bewertung der Töchter, Subunternehmer und Lieferanten 3. Prävention 4. Warn-/Hinweisgebersystem 5. Controlling und Monitoring Überwachungsplan gemeinsam mit Interessengruppen, ggf. in Multi-Stakeholder-Initiativen entwickeln Überwachungsplan wirksam umsetzen und mit jährlichem Bericht veröffentlichen

EU 	AUSTRALIEN 	NIEDERLANDE 	SCHWEIZ 	ÖSTERREICH 	EU 
CSR-Berichtspflichten-RL	Modern Slavery Act 2018	Wet Zorgplicht Kinderarbeid	Konzernverantwortungsinitiative	Sozialverantwortungsgesetz	Konflikt-mineralien-VO
2017	1.1.2019 Berichtszeitraum beginnt voraussichtlich am 1.7.2019.	frühestens 1.1.2020 genauer Zeitpunkt wird per Dekret bestimmt	frühestens 2020 Erfolg der Initiative ist noch ungewiss	ungewiss, geplant war 1.1.2019, das Gesetz ist jedoch noch nicht verabschiedet	1.1.2021
<ul style="list-style-type: none"> – Umweltbelange – Sozialbelange – Arbeitnehmerbelange – Menschenrechte – Korruption und Bestechung weltweit	Sklaverei, sklavereiähnliche Taten und Menschenhandel (Verweis auf Übereinkommen und umfangreiche Def. im Strafgesetz Australiens) sowie Kinderarbeit i. S. d. ILO-Ü 182 weltweit	Verbraucherschutz: Information über die Anwendung der angemessenen Sorgfalt gegen Kinderarbeit (i. S. d. ILO-Übereinkommen 138 und 182) in der Lieferkette weltweit	international anerkannte Menschenrechte und internationale Umweltstandards weltweit	Zwangs- und Kinderarbeit in den Produktions- und Lieferketten von Schuhen und Textilien weltweit	Finanzierung gewalttätiger Konflikte durch Zinn, Wolfram, Coltan und Gold (Konflikt-mineralien) weltweit
kapitalmarktorientierte Unternehmen mit > 500 Beschäftigten und >20 Mio. Euro Bilanzsumme oder > 40 Mio. Euro Umsatzerlösen im Jahr Von den ca. 11 200 großen deutschen Unternehmen betrifft dies ca. 536.	Unternehmen und Organisationen mit ≥ 100 Mio. Australischen Dollar Umsatz und Sitz oder Niederlassung in AUS. Voraussichtlich auch andere in AUS »geschäftstätige« Unternehmen (insbes. im Sinne des Finanzmarktrechts). Auch Regierung von AUS.	alle in- und ausländischen Unternehmen, die Waren oder Dienstleistungen an niederländische Endverbraucher_innen erbringen Ausgenommen sind Transportunternehmen. Ausnahmen für »Kategorien von Unternehmen« möglich (voraussichtlich abhängig von der Größe)	Unternehmen mit Sitz, Hauptverwaltung oder einer Hauptniederlassung in der Schweiz; KMU mit geringen Risiken können durch Regierungsakt ausgenommen werden weitere Einschränkungen möglich, s. Gegenvorschlag des Nationalrats	jedes mittelständische und jedes große Unternehmen (im Sinne des österreichischen Rechts) mit seinem Sitz, seiner Hauptverwaltung, einer Hauptniederlassung oder einer einfachen Niederlassung in Österreich, das Schuhe oder Textilien importiert oder handelt	jedes Unternehmen weltweit, das eine gewisse Menge der Konfliktrohstoffe (zwischen 100 kg und mehreren Tonnen pro Jahr) zur Einfuhr in die EU anmeldet oder von einem anderen Unternehmen anmelden lässt
Jährlich berichten : a) Geschäftsmodell des Unternehmens b) Konzepte, einschließlich der Sorgfalts-Prozesse (insoweit <i>comply-or-explain</i> möglich) c) Ergebnisse der Konzepte d) wesentliche Risiken im Zusammenhang mit den Belangen, die mit der Geschäftstätigkeit des Unternehmens verknüpft sind und die wahrscheinlich negative Auswirkungen haben werden, sowie die Handhabung dieser Risiken durch das Unternehmen e) Leistungsindikatoren	Bericht über moderne Formen der Sklaverei: (a) Name des Unternehmens (b) Aufbau, Geschäftsabläufe und Lieferketten des Unternehmens (c) Risiken moderner Formen der Sklaverei in Geschäftsabläufen, Lieferketten und kontrollierten Unternehmen (d) Risikobewertung und Risikomanagement, Sorgfalt und Wiedergutmachung (e) wie die Wirksamkeit der Maßnahmen bewertet worden sind (f) Konsultationsverfahren innerhalb des Konzerns (g) andere Informationen, die relevant erscheinen Mitglied des Vorstands/der Geschäftsführung muss Bericht unterschreiben	Unternehmen müssen binnen sechs Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes einmalig öffentlich berichten , dass sie »die angemessene Sorgfalt gegen Kinderarbeit anwenden. Näherer Ausführungen dazu bedarf es nicht. Anforderungen an die angemessene Sorgfalt : – überschlägige Prüfung auf einen »vernünftigen Verdacht« – ggf. Entwicklung eines Aktionsplans gegen Kinderarbeit in der gesamten Lieferkette – ILO-IOE Child Labour Guidance Tool ist zu berücksichtigen, voraussichtlich auch die Ergebnisse der von der niederländischen Regierung initiierten Branchen-MSI	Sorgfaltpflicht : Risikoidentifizierung; Prävention und Abhilfe; öffentlich berichten Reichweite: wirtschaftlich/tatsächlich kontrollierte Unternehmen im Konzern und in der gesamten Lieferkette Im Gegenentwurf des Nationalrats sind Konkretisierungen vorgesehen zur Angemessenheit, Priorisierung, Beschränkung auf Einflussmöglichkeit und Verweis auf internationale Sorgfaltsrahmenwerke.	Sorgfaltpflicht : Importeure müssen Risikoanalyse durchführen, ggf. Folgemaßnahmen ergreifen und Dokumentation fünf Jahre aufbewahren. Angemessenheit der Risikoanalyse richtet sich nach: – länder- und sektorspezifische Risiken – Schwere und Wahrscheinlichkeit möglicher Verletzungen – Komplexität der Produktions- und Lieferkette – Unternehmensgröße des Importeurs – Art und Unmittelbarkeit seines Beitrags – seinen Einflussmöglichkeiten vertiefte Analyse im Falle von Indizien Händler müssen nur den Importeur benennen können	Sorgfaltpflichten entsprechend der Due Diligence Guidance Mineral Sourcing der OECD: – Managementsystem: Lieferkettenpolitik entwickeln, veröffentlichten, in Verträge einbinden, Einhaltung durch dezidiert betraute Person absichern, Beschwerdemechanismus und Frühwarnsystem sowie System der Rückverfolgbarkeit – Risikomanagement: Risiken ermitteln, bewerten und mindern – Audits – Offenlegung der Audits gegenüber Behörden und jährliche öffentliche Berichte über die Strategien und Verfahren

	USA 🇺🇸	KALIFORNIEN 🇺🇸	EU 🇪🇺	UK 🇬🇧	FRANKREICH 🇫🇷
	Section 1502 Dodd-Frank Act	Transparency in Supply Chains Act	Holzhandels-VO	Modern Slavery Act 2015	Loi relative au devoir de vigilance
Durchsetzungsmechanismus	<p>von der Börsenaufsichtsbehörde SEC zu verhängende Bußgelder</p> <p>Klagen von Anteilseignern auf Schadensersatz nach Falschangaben</p> <p>Maryland und Kalifornien: Ausschluss von öffentlicher Beschaffung</p> <p>Reputationsinteresse</p>	<p>Generalstaatsanwaltschaft erhält jedes Jahr von Finanzbehörde Liste aller berichtspflichtigen Unternehmen</p> <p>Sie kann eine Verurteilung von Unternehmen zur Veröffentlichung eines (vollständigen) Berichts beantragen, der mit Zwangsgeld durchsetzbar ist.</p> <p>Reputationsinteresse</p> <p>Haftung nach Verbraucherschutzrecht (fragwürdig)</p>	<p>Mitgliedstaaten der EU müssen ihre Behörden mit effektiven Sanktionsmaßnahmen ausstatten; in Deutschland Bußgeld, Freiheits- und Geldstrafe</p> <p>Informationsaustausch unter den Behörden EU-weit und mit Drittstaaten</p> <p>Behörden müssen risikobasiert kontrollieren, auch Stichproben vor Ort; Unternehmen zur Kooperation verpflichtet</p>	<p><i>Secretary of State</i> kann bei einem High Court eine Verurteilung des Unternehmens zur Abgabe der Erklärung beantragen. Diese wird mit Ordnungsgeld (unbeschränkte Höhe) durchgesetzt.</p> <p>Reputationsinteresse</p> <p>denkbar: Haftung deutscher geschäftsleitender Organe (§ 93 AktG, § 43 GmbHG) bei Schäden durch Verstöße gegen die Berichtspflicht.</p>	<p>zivilrechtliche Haftung auf Zahlung von Schadensersatz</p> <p>Jede Organisation und Person mit berechtigtem Interesse kann eine gerichtliche Anordnung zur Erfüllung der Überwachungspflichten beantragen. Das Gericht kann zwecks Durchsetzung der Anordnung ein fortlaufend wiederkehrendes Ordnungsgeld androhen und festsetzen.</p> <p>Reputationsinteresse</p>
Ergänzende hoheitliche Maßnahmen	<p>Außenministerium: Strategieempfehlungen für den Kongress und für Wirtschaftsunternehmen sowie kartografische Darstellung des Konfliktmineralienkomplexes</p> <p>Rechnungshof: jährliche Berichte über die gewaltsamen Konflikte sowie die Effektivität der Berichtspflicht</p> <p>Wirtschaftsministerium: jährliche Empfehlungen zur Zuverlässigkeit von Audits und anderen Sorgfaltsmaßnahmen sowie Liste aller bekannten Verarbeiter von Konfliktmineralien weltweit</p>	<p>Leitfaden der Generalstaatsanwaltschaft</p> <p>Der kalifornische Gesetzgeber hat die Themen Sklaverei und Menschenhandel strafrechtlich und opferschutzrechtlich bereits in anderen Gesetzen erfasst.</p>	<p>EU-Kommission für Anerkennung von Überwachungsorganisationen und deren Widerruf zuständig Leitfaden der EU-Kommission (12.2.2016)</p>	<p>Leitfaden der <i>Secretary of State</i> zu den Berichtspflichten</p> <p>umfangreiche weitere Regelungen von Straftaten, vorbeugende gerichtliche Auflagen, Anti-Sklaverei-Kommissar, Opferschutz, insbes. Prozesskostenhilfe und Beistand</p>	<p>Staatsrat kann per Dekret weitere Vorgaben zur Sorgfalt erlassen (bisher nicht geplant).</p> <p>Der Wirtschaftsrat (<i>Conseil Général de l'Économie</i>) erstellt im Auftrag des Wirtschafts- und Finanzministers 2019 eine Liste aller vom Gesetz erfassten Unternehmen.</p>
Evaluierung des Gesetzes	<p>Rechnungshof: jährliche Berichte über die gewaltsamen Konflikte sowie die Effektivität der Berichtspflicht</p>		<p>Mitgliedstaaten und EU-Kommission evaluieren die Umsetzung der VO alle zwei Jahre.</p> <p>2015 und danach alle sechs Jahre ist die von der EU-Kommission vorzubereitende Evaluierung besonders ausführlich.</p>	<p>unabhängige Überprüfung der Umsetzung und Empfehlungen für Verbesserungen des Gesetzes und ergänzende Maßnahmen im Auftrag des Innenministeriums (Bericht im Mai 2019)</p>	<p>Der oder die französische Wirtschafts- und Finanzminister_in hat den Wirtschaftsrat (<i>Conseil Général de l'Économie</i>) mit einer repräsentativen stichprobenartigen Auswertung der ersten Überwachungspläne und Berichte beauftragt. Der Bericht soll 2019 vorliegen.</p> <p>Evaluierung durch das französische Parlament im Jahr 2020</p>

EU 🇪🇺	AUSTRALIEN 🇦🇺	NIEDERLANDE 🇳🇱	SCHWEIZ 🇨🇭	ÖSTERREICH 🇦🇹	EU 🇪🇺
CSR-Berichtspflichten-RL	Modern Slavery Act 2018	Wet Zorgplicht Kinderarbeid	Konzernverantwortungsinitiative	Sozialverantwortungsgesetz	Konflikt-mineralien-VO
<p>Prüfung des Berichts durch Aufsichtsrat, der damit in der Praxis meist externe Prüfer beauftragt</p> <p>Bundesministerium kann Bußgeld ≤ 10 Mio. Euro oder ≤ 5 Prozent des Jahresumsatzes verhängen</p> <p>Reputationsinteresse</p>	<p>Reputationsinteresse: öffentlich zugängliches Berichtsregister; Innenministerium kann Verstöße gegen die Berichtspflicht gesondert bekannt machen</p>	<p>Die Aufsichtsbehörde:</p> <ul style="list-style-type: none"> – veröffentlicht die Erklärungen in einem Register (Reputation) – geht konkreten Hinweisen auf Verstöße gegen die Sorgfaltspflicht nach – verhängt Bußgeld i. H. v. bis zu 820 000 Euro oder 10 Prozent des Jahresumsatzes, Gefängnisstrafe bei wiederholten Verstößen 	<p>Haftung für Tochterunternehmen und wirtschaftlich kontrollierte Unternehmen. Enthaltung durch Nachweis der Sorgfalt durch das Unternehmen möglich. Im Gegenentwurf des Nationalrats wird die Haftung eingeschränkt.</p> <p>Reputationsinteresse</p>	<p>Verbraucherschutzverbände können:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Vorlage der Sorgfaltdokumentation verlangen – auf Unterlassung des Vertriebs der Produkte klagen – auf Abschöpfung der Unternehmensgewinne klagen 	<p>Behörden prüfen Dokumente und Auditberichte und führen nachträgliche Kontrollen vor Ort durch.</p> <p>Die effektive Durchsetzung muss von jedem Mitgliedstaat durch Sanktionen sichergestellt werden.</p> <p>Behörden müssen zusammenarbeiten und Informationen teilen.</p>
<p>Leitlinien der Europäischen Kommission zur Berichterstattung (2017).</p>	<p>Innenministerium veröffentlicht im Sommer 2019 einen Leitfaden für Unternehmen.</p> <p>Innenministerium bildet Referat für Wirtschaftsbeziehungen, das Unternehmen beim Umgang mit modernen Formen der Sklaverei unterstützt.</p> <p>jährlicher Bericht des Innenministers über die Umsetzung des MSA</p> <p>Gesetzgeber von New South Wales hat eigenen MSA erlassen: auch kleinere Unternehmen erfasst; Antisklaverei-Beauftragter von New South Wales; Bußgelder ≤ 1,1 Mio. Australische Dollar.</p>	<p>Die niederländische Regierung hat 13 branchenspezifische Runde Tische initiiert.</p> <p>Fonds der Regierung für die finanzielle Förderung von Maßnahmen von Unternehmen gegen Kinderarbeit</p>	<p>Der in die Verfassung einzufügende Artikel beginnt mit einer programmatischen Vorgabe an den Bund, (verschiedene) »Maßnahmen zur Stärkung der Respektierung der Menschenrechte und der Umwelt durch die Wirtschaft« zu treffen.</p>	<p>Die Bundesregierung richtet einen »Fonds für soziale Verantwortung von Unternehmen« ein, an den die abgeschöpften Unternehmensgewinne fließen.</p>	<p>Handbuch der EU-Kommission für die Bestimmung von Konflikt- und Hochrisikogebieten und von Sachverständigen vorzubereitende Liste</p> <p>Liste verantwortungsvoller Raffinerien und Schmelzen weltweit</p> <p>Initiativen, die Unternehmen die Erfüllung der Sorgfaltspflichten erleichtern sollen, kann die EU-Kommission auf Antrag von Unternehmen oder anderen interessierten Personen anerkennen; die Kriterien sind in einer Delegierten-Verordnung von 2019 festgelegt.</p>
<p>Die Europäische Kommission hatte dem Parlament und Rat einen Bericht über die Umsetzung und Wirksamkeit der Richtlinie in den Mitgliedstaaten bis zum 6.12.2018 vorzulegen.</p>	<p>Review der Berichtsanforderungen und ihrer Wirksamkeit nach drei Jahren Dann wird ggf. erwogen, das Gesetz um Straf- und Bußgeldvorschriften zu ergänzen.</p>	<p>Minister_in für Außenhandel und Entwicklungshilfe erstattet dem Parlament binnen fünf Jahren nach Inkrafttreten Bericht über Wirksamkeit und Auswirkungen des Gesetzes in der Praxis. Der König kann das Gesetz per Dekret aufheben.</p>			<p>Zwei Jahre nach Geltungsbeginn wird die Kommission prüfen, wie wirkungsvoll die VO ist und inwiefern sie nachgebessert werden sollte, insbesondere welche Rohstoffe umfasst sein sollten und ob die Sorgfalt für »nachgelagerte Unternehmen« (<i>downstream</i>) ebenfalls verbindlich gemacht werden sollte.</p>

II

LÄNDERBERICHTE

1. USA: DODD-FRANK ACT ZU KONFLIKTMINERALIEN

Der *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* wurde im Jahr 2010 vom Kongress der Vereinigten Staaten erlassen. Angesichts der Finanzkrise von 2008 hatten die Kongressmitglieder Chris Dodd und Barney Frank die umfassende Sanierung des Finanzmarktrechts eingeleitet.³ Die Transparenzpflichten des Dodd-Frank Acts sollten zu einer Stabilisierung des Finanzmarkts beitragen.⁴ Bei dieser Gelegenheit hat der Gesetzgeber durch Section 1502 des Dodd-Frank Acts das Börsengesetzbuch geändert und der Börsenaufsichtsbehörde der USA (*Securities and Exchange Commission, SEC*) aufgegeben, Unternehmen zur Offenlegung der Herkunft von Konfliktmineralien zu verpflichten. Das Gesetz trat 2010 in Kraft. Sodann beschloss die SEC im Jahr 2012 nach einem öffentlichen Konsultationsprozess in einer Ausführungsbestimmung (*Final Rule*) die Einzelheiten der Berichtspflicht.⁵ Die ersten Berichte – über das Kalenderjahr 2013 – waren spätestens im Mai 2014 zu veröffentlichen.⁶

Die Berichtspflicht zielt darauf ab, dass in Produkten weniger sog. Konfliktmineralien verwendet werden, die von gewaltsamen Gruppen in der Große-Seen-Region in Afrika stammen.⁷ Konfliktmineralien im Sinne des Dodd-Frank Acts sind die Erze Zinn, Wolfram, Coltan (aus dem das Metall Tantal extrahiert wird) und Gold.⁸ Sie sind besonders wichtige Rohstoffe der Region Zentralafrika. Wurden sie in der Demokratischen Republik Kongo (DRC) abgebaut, trägt ihr Bezug sehr häufig zur Finanzierung der gewaltvollen Konflikte und zur Verstärkung der humanitären Not im Osten des Landes bei.

Zugleich hat der Kongress in *Section 1502* des Dodd-Frank Acts an mehrere staatliche Organe ergänzende Aufgaben zur Bekämpfung des Handels mit Konfliktmineralien verteilt: Das Außenministerium hat Strategieempfehlungen für den Kongress und für Wirtschaftsunternehmen vorbereitet und pflegt eine kartografische Darstellung des Konfliktmineralienkomplexes. Der Rechnungshof berichtet jährlich über die Entwicklung der gewaltsamen Konflikte sowie die Effektivität der Berichtspflicht. Zudem spricht das Wirtschaftsministerium jedes Jahr Empfehlungen zur Zuverlässigkeit von Audits und anderen Sorgfaltsmaßnahmen aus und führt eine Liste aller bekannten Verarbeiter von Konfliktmineralien weltweit.

Die Section 1502 wird in den USA als Teil einer breiteren Entwicklung von bisher bloß freiwilliger, transnationaler Wirtschaftsgovernance hin zu nationaler Lieferkettengesetzgebung gesehen.⁹ Die Berichts- und Sorgfaltpflicht hat das Bewusstsein für das Konfliktmineralienproblem gestärkt und dazu geführt, dass Unternehmen in regionalen Initiativen gemeinsam und transparent Problemlösungen angehen.¹⁰ Andererseits wurde nach Inkrafttreten der Berichtspflicht auch beobachtet, dass Unternehmen kaum stichhaltig über ihre Sorgfaltsmaßnahmen berichten und eher dazu neigen, sich vielfach aus der Konfliktregion zurückzuziehen, anstatt konfliktfreie lokale Wirtschaftspartner zu suchen.¹¹ Zwar hat der *Dodd-Frank Act* in verschiedenen Regierungsbehörden der USA für Strategieentwicklung und Kompetenzaufbau gesorgt. Zahlreiche Initiativen widmen sich darüber hinaus dem Themenkomplex Konfliktmineralien: Die Regierungen von zwölf Staaten aus der Große-Seen-Region haben eine Organisation zur Befriedung der Region und Stärkung der Governance-Strukturen gegründet (International Conference on the Great Lakes Region, ICGLR). Eine regionale Initiative bietet Unternehmen gegen die illegale Ausbeutung nationaler Ressourcen verschiedene praktische Hilfen für die nachhaltige Beschaf-

³ Eickenjäger 2017: 24.

⁴ Präambel des Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Acts (U.S. Act. H.R. 4173).

⁵ SEC 2012: 2, in Kraft seit 13.11.2012. Darin fasst die SEC auch die Standpunkte der Stakeholder aus dem Konsultationsprozess zusammen.

⁶ Ebda.

⁷ Sec. 1502(e)(4)(A) Dodd-Frank Act; Sarfaty 2015: 422. Weitere Rohstoffe können gemäß Sec. 1502(e)(4)(B) von dem/der Außenminister_in (*Secretary of State*) als Konfliktmineralien qualifiziert werden.

⁸ Englisch: *tin, tungsten, tantal* und *gold*, oft als »3TG« abgekürzt.

⁹ Sarfaty 2015: 420, m. w. N., nennt als weitere Beispiele den Foreign Corrupt Practices Act (Korruption) und den Lacey Act (Naturschutz) sowie den California Transparency in Supply Chains Act (Menschenhandel).

¹⁰ Global Witness: 2017; Giller/Tost verweisen auf die Blockchain-Technologie als vielversprechenden Lösungsansatz, Giller/Tost 2019: 240.

¹¹ Giller/Tost sprechen von einem »De-facto-Handelsembargo«, Giller/Tost 2019: 238; Lowe 2014: 1; Sarfaty 2015: 440 m. w. N. zu kritischen Auseinandersetzungen mit dem Gesetz.

fung an (*Regional Initiative against the Illegal Exploitation of the Natural Resources*, RINR). Die OECD hat einen Leitfaden für die Beschaffung von Mineralien aus Konfliktregionen veröffentlicht.¹² Dennoch wird vielfach angemahnt, dass notwendige ergänzende regulatorische und politische Initiativen nicht umgesetzt werden und die Komplexität der wirklichen Konflikte in der Große-Seen-Region nicht bewältigt worden ist.¹³

Die Kosten, die der Wirtschaft durch die Anpassung der Geschäftsabläufe an die neuen Pflichten entstanden, hatte die Börsenaufsichtsbehörde SEC im Jahr 2012 auf drei bis vier Mrd. US-Dollar geschätzt.¹⁴ In einer Stellungnahme bezeichneten Unternehmensberater im Jahr 2017 diese Schätzung jedoch als weit überzogen; sie erläutern, wie neu gegründete Initiativen und Verbesserungen der Risiko- und Compliance-Management-Systeme den Unternehmen vielfache Ersparnisse eingebracht haben.¹⁵

ADRESSATEN

Alle Unternehmen weltweit, deren Wertpapiere von der Börsenaufsichtsbehörde SEC zum Handel an einer US-Börse zugelassen worden sind, müssen die im Börsengesetzbuch der USA enthaltenen Berichtspflichten beachten.¹⁶ Dies gilt auch für die 343 deutschen Unternehmen, von denen zurzeit Wertpapiere in den USA öffentlich gehandelt werden.¹⁷ Zu den Berichtspflichten zählt nun auch die aufgrund des Dodd-Frank Acts in das Börsengesetzbuch neu eingefügte *Section 13* (p) zu Konfliktmineralien. Ein Unternehmen muss demnach über die Herkunft von Konfliktmineralien berichten, die für die Herstellung eines Produkts oder dessen Funktionsweise erforderlich sind, d. h. nicht nur unbeabsichtigt, beiläufig in der Wertschöpfungskette auftauchen.¹⁸ Die Größe des Unternehmens spielt keine Rolle.

Zu berücksichtigen sind auch Produkte, die das Unternehmen nicht selbst, sondern von Vertragspartnern herstellen lässt.¹⁹ Alle, auch deutsche an einer US-Börse präsenten

Unternehmen müssen mithin zunächst ihre Wertschöpfungskette daraufhin prüfen, ob Zinn, Wolfram, Coltan oder Gold bei der Herstellung ihrer Produkte eingesetzt werden. Es wird erwartet, dass die Unternehmen zur Erfüllung ihrer Berichtspflicht von ihren Lieferanten entsprechende Auskünfte verlangen, sodass indirekt auch diese zu einer Sorgfalt im Hinblick auf Konfliktmineralien angehalten werden.²⁰

Die Unternehmen trifft eine besonders umfangreiche Berichtspflicht, wenn die Mineralien nicht aus wiederverwertetem Material stammen, sondern neu abgebaut worden sind und ihr Ursprungsort relativ gewiss in der Konfliktregion liegt. Stellt ein Unternehmen hingegen fest, dass Konfliktmineralien in seinen Wertschöpfungsketten keine Rolle spielen, ist es nicht berichtspflichtig und hat nichts zu veranlassen.

Die Börsenaufsichtsbehörde SEC hatte ursprünglich mit 6 000 Berichten gerechnet. Tatsächlich wurden in den Jahren 2014 und 2015 jeweils 1 300 Konfliktmineralienberichte eingereicht.²¹

PFLICHTEN

Berichtspflichtige Unternehmen müssen offenlegen, woher die verwendeten Konfliktmineralien stammen und welche Sorgfaltsmaßnahmen sie bei der Herkunftsbestimmung angewandt haben. Das Gesetz stellt auch inhaltliche Anforderungen an die anzuwendende Sorgfalt. Diese werden von der Börsenaufsichtsbehörde und dem/der Wirtschaftsminister_in der USA konkretisiert.

Konfliktmineralien im Sinne des Dodd-Frank Acts sind die Mineralien, aus denen Zinn, Wolfram, Tantal und Gold extrahiert werden; der/die *Secretary of State* der USA²² kann weitere Mineralien, durch die der Konflikt in der Krisenregion um die DRC finanziert wird, zu den Konfliktmineralien hinzuzählen.²³

Die Unternehmen müssen ihre Lieferketten in drei Schritten auf Konfliktmineralien prüfen:²⁴

1. Zunächst ist zu ermitteln, ob eines der Mineralien bei der Herstellung des Produkts oder für dessen Funktionsweise erforderlich ist.²⁵ Denn anderenfalls ist das Unternehmen nicht berichtspflichtig (s. o.). Die Menge des verwendeten Minerals ist unerheblich.

¹² Zu den einzelnen Regulierungsinitiativen siehe Küblböck/Pinter 2016. Die *Regional Initiative against the Illegal Exploitation of Natural Resources* ist seit 2006 tätig. Das Sekretariat der International Conference on the Great Lakes Region hat 2007 in Burundi seine Arbeit aufgenommen. Die OECD hat ihre »Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas« 2016 in dritter Auflage veröffentlicht.

¹³ So 70 Wissenschaftler_innen in einem offenen Brief vom 9.9.2014; <https://suluhu.org/2014/09/09/conflict-minerals-an-open-letter/> (aufgerufen am 23.4.2019); s. auch EurAc, ein Netzwerk aus 38 in der Große-Seen-Region tätigen zivilgesellschaftlichen Organisationen, EurAc: 2017; Sarfaty 2015: 423 und 440 m. w. N.

¹⁴ SEC 2012: 246.

¹⁵ ELM Sustainability Partners LLC 2017.

¹⁶ Sec. 13(p) Securities Exchange Act.

¹⁷ Abfrage der Datenbank unter www.sec.gov/cgi-bin/browse-edgar am 20.4.2019.

¹⁸ SEC 2012: 20f.

¹⁹ Dies ist nicht der Fall, wenn das Unternehmen das Produkt lediglich einkauft und die eigene Marke darauf anbringt, ohne sich nennenswerten Einfluss auf den Herstellungsprozess zugesichert zu haben; Sec. 13(p)(1)(A) Securities Exchange Act und SEC: 2012, 21 f.

²⁰ Sarfaty 2015: 439.

²¹ Küblböck/Pinter 2017: 10.

²² Die Funktion der/des *Secretary of State*, zurzeit Mike Pompeo, entspricht der eines Außenministers bzw. einer Außenministerin.

²³ Sec. 1502(e)(4) Dodd-Frank Act.

²⁴ SEC 2012: Step one 40ff., Step two 140ff., Step three 166ff.

²⁵ Die SEC ist der Auffassung, dass ein verwendetes Mineral jedenfalls dann nicht »erforderlich« im Sinne der Vorschrift sei, wenn es im Endprodukt nicht mehr vorkommt, SEC 2012: 22 f.

2. Es folgt eine angemessene Ursprungslandermittlung (*Reasonable Country of Origin Inquiry*, RCOI). Die RCOI muss in redlicher Weise (*good faith*) durchgeführt werden und so gestaltet sein, dass Konfliktminerale aus der Konfliktregion und aus wiederverwerteten Materialien erkannt werden können. Welche konkreten Mittel das Unternehmen dabei anzuwenden hat, lässt die SEC bewusst offen; dies hänge von den Umständen des Einzelfalls ab.²⁶ Wenn demnach davon auszugehen ist, dass die Mineralien aus recyceltem Material stammen oder jedenfalls nicht aus der Konfliktregion, so hat das Unternehmen der SEC auf einem Formular lediglich die Produkte und den Ursprung der Konfliktminerale zu benennen sowie sein RCOI-Verfahren zu beschreiben.
3. Finden sich hingegen Gründe für die Annahme, dass das Konfliktmineral nicht aus einem Wiederverwertungsprozess stammt, sondern in der Konfliktregion abgebaut worden ist, hat das Unternehmen die Prüfung in einem weiteren Schritt zu vertiefen. Es hat zu prüfen, ob durch den Erwerb der Konfliktminerale bewaffnete Gruppen in der Konfliktregion finanziert worden sind.²⁷ Dabei muss es ein national oder international anerkanntes Rahmenwerk für Sorgfalt (*Due Diligence*) beim Umgang mit Konfliktmineralien auswählen und anwenden. Über sein Sorgfaltsverfahren und die ermittelten Ursprungsländer sowie Minen und Schmelzen hat es einen Konfliktmineralienbericht anzufertigen, der dem Formular (siehe Schritt 2) beizufügen ist. Kann ein Unternehmen nicht ausschließen, dass ein Produkt frei von Konfliktmineralien aus der Konfliktregion ist, hat es die Produkte in dem Formular zu benennen.²⁸

Mit ihrem Verweis auf national und international anerkannte Konfliktmineralien-Rahmenwerke bei der vertieften Sorgfaltsprüfung will die SEC zu einer qualitativ besseren Sorgfalt beitragen, eine Vergleichbarkeit der Berichte sicherstellen, Auditor_innen die Arbeit erleichtern und die Kosten auf Unternehmensseite reduzieren.²⁹ Die SEC ist durch den Dodd-Frank Act ermächtigt, Verfahren der Sorgfalt für unzureichend zu erklären, und wertet die entsprechenden Konfliktmineralienberichte als mangelhaft.³⁰

Unternehmen müssen die der SEC zu übersendenden Formulare und Berichte auch auf ihrer Website veröffentlichen.³¹

Zunächst hatte die SEC in ihrer Ausführungsbestimmung (*final rule*) von 2012 die Unternehmen sogar verpflichtet, in ihren Konfliktmineralienberichten (Schritt 3) das Ergebnis der vertieften Sorgfaltsprüfung ausdrücklich anzugeben, näm-

lich ob durch die Herstellung des jeweiligen Produkts keine gewaltsamen Gruppen finanziert werden (*»DRC conflict free«*) oder dies womöglich doch der Fall ist (*»not found to be DRC conflict free«*). Anschließend sollte das Unternehmen von einem Prüfungsunternehmen bestätigen lassen, dass der Sorgfaltsprozess im Wesentlichen den Anforderungen des ausgewählten Rahmenwerks entsprechend gestaltet worden ist und dass der Konfliktmineralienbericht die tatsächliche Ausübung der Maßnahmen wahrheitsgemäß wiedergibt.³² Als Prüfungsunternehmen konnte jedes unabhängige Unternehmen beauftragt werden, das sich verpflichtet, die offiziellen Qualitätsanforderungen des Bundesrechnungshofs der USA an Prüfberichte einzuhalten.³³ Übergangsweise, während der ersten zwei bzw. vier Jahre, wollte die SEC es dulden, dass Unternehmen Produkte als nicht-klassifizierbar bewerten (*»DRC conflict undeterminable«*).³⁴

Am 14.4.2014 erklärte jedoch ein Bundesberufungsgericht auf Antrag eines Handelsverbandes die Anforderung der Klassifizierung der Produkte für verfassungswidrig.³⁵ Wegen des Ersten Zusatzes zur Verfassung der USA (Redefreiheit) könnten Unternehmen nicht gezwungen werden, ihre eigenen Produkte derart zu klassifizieren. An der ausdrücklichen Klassifizierung und *Auditierungspflicht* hält die SEC seitdem nicht mehr fest.³⁶ Am 7.4.2017 kündigte die SEC an, vorläufig keine Sanktionen zu verhängen, wenn ein Unternehmen Maßnahmen unter Schritt 3 nicht umsetzt.³⁷

DURCHSETZUNGSMECHANISMUS

Macht ein Unternehmen nicht die erforderlichen Angaben, kann die US-Börsenaufsicht SEC dieselben Sanktionen verhängen wie bei Verstößen gegen finanzielle Berichtspflichten.³⁸ Ferner können Anteilseigner das Unternehmen auf Schadensersatz verklagen, insbesondere wenn der Wert ihrer Aktien abnimmt, nachdem Falschangaben in einem Bericht bekannt werden.³⁹ Unternehmen drohen in Fällen unzureichender Berichte darüber hinaus Reputationsschäden. Zudem haben Kalifornien und Maryland ihr Vergaberecht mit der Berichtspflicht des Dodd-Frank Acts kombiniert. Unternehmen sind dort so lange von der Vergabe öffentlicher Aufträge ausgeschlossen, wie sie die Berichtspflichten nicht erfüllen.⁴⁰

²⁶ SEC 2012: 24.

²⁷ Sarfaty 2015: 422.

²⁸ SEC 2012: 29.

²⁹ SEC 2012: 27 f.

³⁰ Sec. 13(p)(1)(C) Securities Exchange Act, eingefügt durch Sec. 1502(b) Dodd-Frank Act.

³¹ Dodd-Frank Act (2010) sec. 1502(E); Sarfaty 2015: 438.

³² Sec. 13(p)(1)(A)(i) Securities Exchange Act.

³³ SEC 2012: 28 f, mit Verweis auf die Government Auditing Standards (*»the Yellow Book«*) des US Government Accountability Office; Sarfaty 2015: 439.

³⁴ Die Übergangszeit betrug zwei Jahre, für kleinere Unternehmen vier Jahre; SEC 2012: 29 f.

³⁵ National Association of Manufacturers, et al. v. SEC, et al., No. 13-5252 (D.C. Cir. April 14, 2014); s. hierzu Sarfaty 2015: 441; Woody 2012: 1334 m. w. N.

³⁶ SEC: 2014.

³⁷ SEC: 2017.

³⁸ Woody 2012: 1338 m. w. N.

³⁹ Sec. 18 Securities Exchange Act; vgl. S. 15. U.S.C § 78m(p)(1)(A)(i)-(ii) sowie rule 10b-5; s. dazu vertieft Woody 2012: 1337 ff.

⁴⁰ S.B. 861, 2011-12 Reg. Sess. (Cal. 2011); H.B. 425 (Md. 2012); zitiert nach Sarfaty 2015: 439.

Gesetzestext: Section 1502 Dodd-Frank Act

abrufbar unter www.congress.gov/bill/111th-congress/house-bill/4173/text

(a) SENSE OF CONGRESS ON EXPLOITATION AND TRADE OF CONFLICT MINERALS ORIGINATING IN THE DEMOCRATIC REPUBLIC OF THE CONGO.

—It is the sense of Congress that the exploitation and trade of conflict minerals originating in the Democratic Republic of the Congo is helping to finance conflict characterized by extreme levels of violence in the eastern Democratic Republic of the Congo, particularly sexual- and gender-based violence, and contributing to an emergency humanitarian situation therein, warranting the provisions of section 13(p) of the Securities Exchange Act of 1934, as added by subsection (b).

(b) DISCLOSURE RELATING TO CONFLICT MINERALS ORIGINATING IN THE DEMOCRATIC REPUBLIC OF THE CONGO.

—Section 13 of the Securities Exchange Act of 1934 (15 U.S.C. 78m), as amended by this Act, is amended by adding at the end the following new subsection:

(p) DISCLOSURES RELATING TO CONFLICT MINERALS ORIGINATING IN THE DEMOCRATIC REPUBLIC OF THE CONGO.—**(1) REGULATIONS.—**

(A) IN GENERAL.—Not later than 270 days after the date of the enactment of this subsection, the Commission shall promulgate regulations requiring any person described in paragraph (2) to disclose annually, beginning with the person's first full fiscal year that begins after the date of promulgation of such regulations, whether conflict minerals that are necessary as described in paragraph (2) (B), in the year for which such reporting is required, did originate in the Democratic Republic of the Congo or an adjoining country and, in cases in which such conflict minerals did originate in any such country, submit to the Commission a report that includes, with respect to the period covered by the report—

(i) a description of the measures taken by the person to exercise due diligence on the source and chain of custody of such minerals, which measures shall include an independent private sector audit of such report submitted through the Commission that is conducted in accordance with standards established by the Comptroller General of the United States, in accordance with rules promulgated by the Commission, in consultation with the Secretary of State; and

(ii) a description of the products manufactured or contracted to be manufactured that are not DRC conflict free ('DRC conflict free' is defined to mean the products that do not contain minerals that directly or indirectly finance or benefit armed groups in the Democratic Republic of the Congo or an adjoining country), the entity that conducted the independent private sector audit in accordance with clause (i), the facilities used to process the conflict minerals, the country of origin of the conflict minerals, and the efforts to determine the mine or location of origin with the greatest possible specificity.

(B) CERTIFICATION.—The person submitting a report under subparagraph (A) shall certify the audit described in clause (i) of such subparagraph that is included in such report. Such a certified audit shall constitute a critical component of due diligence in establishing the source and chain of custody of such minerals.

(C) UNRELIABLE DETERMINATION.—If a report required to be submitted by a person under subparagraph (A) relies on a determination of an independent private sector audit, as described under subparagraph (A)(i), or other due diligence processes previously determined by the Commission to be unreliable, the report shall not satisfy the requirements of the regulations promulgated under subparagraph (A)(i).

(D) DRC CONFLICT FREE.—For purposes of this paragraph, a product may be labeled as 'DRC conflict free' if the product does not contain conflict minerals that directly or indirectly finance or benefit armed groups in the Democratic Republic of the Congo or an adjoining country.

(E) INFORMATION AVAILABLE TO THE PUBLIC.—Each person described under paragraph (2) shall make available to the public on the Internet website of such person the information disclosed by such person under subparagraph (A).

(2) PERSON DESCRIBED.—A person is described in this paragraph if—

(A) the person is required to file reports with the Commission pursuant to paragraph (1)(A); and

(B) conflict minerals are necessary to the functionality or production of a product manufactured by such person.

(3) REVISIONS AND WAIVERS.—The Commission shall revise or temporarily waive the requirements described in paragraph (1) if the President transmits to the Commission a determination that—

(A) such revision or waiver is in the national security interest of the United States and the President includes the reasons therefor; and

(B) establishes a date, not later than 2 years after the initial publication of such exemption, on which such exemption shall expire.

(4) TERMINATION OF DISCLOSURE REQUIREMENTS.—The requirements of paragraph (1) shall terminate on the date on which the President determines and certifies to the appropriate congressional committees, but in no case earlier than the date that is one day after the end of the 5-year period beginning on the date of the enactment of this subsection, that no armed groups continue to be directly involved and benefitting from commercial activity involving conflict minerals.

(5) DEFINITIONS.—For purposes of this subsection, the terms 'adjoining country', 'appropriate congressional committees', 'armed group', and 'conflict mineral' have the meaning given those terms under section 1502 of the Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act.

(c) STRATEGY AND MAP TO ADDRESS LINKAGES BETWEEN CONFLICT MINERALS AND ARMED GROUPS.—**(1) STRATEGY.—**

(A) IN GENERAL.—Not later than 180 days after the date of the enactment of this Act, the Secretary of State, in consultation with the Administrator of the United States Agency for International Development, shall submit to the appropriate congressional committees a strategy to address the linkages between human rights abuses, armed groups, mining of conflict minerals, and commercial products.

(B) CONTENTS.—The strategy required by subparagraph (A) shall include the following:

(i) A plan to promote peace and security in the Democratic Republic of the Congo by supporting efforts of the Government of the Democratic Republic of the Congo, including the Ministry of Mines and other relevant agencies, adjoining countries, and the international community, in particular the United Nations Group of Experts on the Democratic Republic of Congo, to—

(I) monitor and stop commercial activities involving the natural resources of the Democratic Republic of the Congo that contribute to the activities of armed groups and human rights violations in the Democratic Republic of the Congo; and

(II) develop stronger governance and economic institutions that can facilitate and improve transparency in the cross-border trade involving the natural resources of the Democratic Republic of the Congo to reduce exploitation by armed groups and promote local and regional development.

(ii) A plan to provide guidance to commercial entities seeking to exercise due diligence on and formalize the origin and chain of custody of conflict minerals used in their products and on their suppliers to ensure that conflict minerals used in the products of such suppliers do not directly or indirectly finance armed conflict or result in labor or human rights violations.

Gesetzestext: Section 1502 Dodd-Frank Act
(Fortsetzung)

(iii) A description of punitive measures that could be taken against individuals or entities whose commercial activities are supporting armed groups and human rights violations in the Democratic Republic of the Congo.

(2) MAP.—

(A) IN GENERAL.—Not later than 180 days after the date of the enactment of this Act, the Secretary of State shall, in accordance with the recommendation of the United Nations Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo in their December 2008 report—

(i) produce a map of mineral-rich zones, trade routes, and areas under the control of armed groups in the Democratic Republic of the Congo and adjoining countries based on data from multiple sources, including—

(I) the United Nations Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo;

(II) the Government of the Democratic Republic of the Congo, the governments of adjoining countries, and the governments of other Member States of the United Nations; and

(III) local and international nongovernmental organizations;

(ii) make such map available to the public; and

(iii) provide to the appropriate congressional committees an explanatory note describing the sources of information from which such map is based and the identification, where possible, of the armed groups or other forces in control of the mines depicted.

(B) DESIGNATION.—The map required under subparagraph (A) shall be known as the “Conflict Minerals Map”, and mines located in areas under the control of armed groups in the Democratic Republic of the Congo and adjoining countries, as depicted on such Conflict Minerals Map, shall be known as “Conflict Zone Mines”.

(C) UPDATES.—The Secretary of State shall update the map required under subparagraph (A) not less frequently than once every 180 days until the date on which the disclosure requirements under paragraph (1) of section 13(p) of the Securities Exchange Act of 1934, as added by subsection (b), terminate in accordance with the provisions of paragraph (4) of such section 13(p).

(D) PUBLICATION IN FEDERAL REGISTER. The Secretary of State shall add minerals to the list of minerals in the definition of conflict minerals under section 1502, as appropriate. The Secretary shall publish in the Federal Register notice of intent to declare a mineral as a conflict mineral included in such definition not later than one year before such declaration.

(d) REPORTS.—

(1) BASELINE REPORT.—Not later than 1 year after the date of the enactment of this Act and annually thereafter until the termination of the disclosure requirements under section 13(p) of the Securities Exchange Act of 1934, the Comptroller General of the United States shall submit to appropriate congressional committees a report that includes an assessment of the rate of sexual- and gender-based violence in war-torn areas of the Democratic Republic of the Congo and adjoining countries.

(2) REGULAR REPORT ON EFFECTIVENESS.—Not later than 2 years after the date of the enactment of this Act and annually thereafter, the Comptroller General of the United States shall submit to the appropriate congressional committees a report that includes the following:

(A) An assessment of the effectiveness of section 13(p) of the Securities Exchange Act of 1934, as added by subsection (b), in promoting peace and security in the Democratic Republic of the Congo and adjoining countries.

(B) A description of issues encountered by the Securities and Exchange Commission in carrying out the provisions of such section 13(p).

(C)(i) A general review of persons described in clause (ii) and whether information is publicly available about—

(I) the use of conflict minerals by such persons; and

(II) whether such conflict minerals originate from the Democratic Republic of the Congo or an adjoining country.

(ii) A person is described in this clause if—

(I) the person is not required to file reports with the Securities and Exchange Commission pursuant to section 13(p)(1)(A) of the Securities Exchange Act of 1934, as added by subsection (b); and

(II) conflict minerals are necessary to the functionality or production of a product manufactured by such person.

(3) REPORT ON PRIVATE SECTOR AUDITING.—Not later than 30 months after the date of the enactment of this Act, and annually thereafter, the Secretary of Commerce shall submit to the appropriate congressional committees a report that includes the following:

(A) An assessment of the accuracy of the independent private sector audits and other due diligence processes described under section 13(p) of the Securities Exchange Act of 1934.

(B) Recommendations for the processes used to carry out such audits, including ways to—

(i) improve the accuracy of such audits; and

(ii) establish standards of best practices.

(C) A listing of all known conflict mineral processing facilities worldwide.

(e) DEFINITIONS.—For purposes of this section:

(1) ADJOINING COUNTRY.—The term “adjoining country”, with respect to the Democratic Republic of the Congo, means a country that shares an internationally recognized border with the Democratic Republic of the Congo.

(2) APPROPRIATE CONGRESSIONAL COMMITTEES.—The term “appropriate congressional committees” means—

(A) the Committee on Appropriations, the Committee on Foreign Affairs, the Committee on Ways and Means, and the Committee on Financial Services of the House of Representatives; and

(B) the Committee on Appropriations, the Committee on Foreign Relations, the Committee on Finance, and the Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs of the Senate.

(3) ARMED GROUP.—The term “armed group” means an armed group that is identified as perpetrators of serious human rights abuses in the annual Country Reports on Human Rights Practices under sections 116(d) and 502B(b) of the Foreign Assistance Act of 1961 (22 U.S.C. 2151n(d) and 2304(b)) relating to the Democratic Republic of the Congo or an adjoining country.

(4) CONFLICT MINERAL.—The term “conflict mineral” means—

(A) columbite-tantalite (coltan), cassiterite, gold, wolframite, or their derivatives; or

(B) any other mineral or its derivatives determined by the Secretary of State to be financing conflict in the Democratic Republic of the Congo or an adjoining country.

(5) UNDER THE CONTROL OF ARMED GROUPS.—The term “under the control of armed groups” means areas within the Democratic Republic of the Congo or adjoining countries in which armed groups—

(A) physically control mines or force labor of civilians to mine, transport, or sell conflict minerals;

(B) tax, extort, or control any part of trade routes for conflict minerals, including the entire trade route from a Conflict Zone Mine to the point of export from the Democratic Republic of the Congo or an adjoining country; or

(C) tax, extort, or control trading facilities, in whole or in part, including the point of export from the Democratic Republic of the Congo or an adjoining country.

LITERATUR

Eickenjäger, Sebastian (2017): Menschenrechtsberichterstattung durch Unternehmen.

European Network for Central Africa (EurAc, 2017): Accompanying Measures to the EU Regulation on Responsible Mineral Sourcing: Towards an improved governance of the artisanal mining sector in the DRC; www.eurac-network.org/sites/default/files/position_paper_-_eng_accompanying_measures_to_the_eu_regulation_on_responsible_mineral_sourcing_-_march_2017.pdf (aufgerufen am 23.4.2019).

ELM Sustainability Partners LLC (2017): Comments on Reconsideration of Conflict Mineral Rule Implementation, Stellungnahme vom 6.2.2017 an die SEC, liegt dem Autor vor.

Giller, Felix Gerald/Tost, Michael (2019): Konfliktminerale und Lieferkettenmanagement mineralischer Rohstoffe, Berg- und Hüttenmännische Monatshefte, S. 237–240.

Global Witness (2017): Time to Dig Deeper: Companies exporting and trading minerals from the African Great Lakes have made some progress on responsible sourcing, but must do more; www.globalwitness.org/documents/19232/Time_to_Dig_Deeper_vb7AX58.pdf (aufgerufen am 20.6.2019).

Küblböck, Karin/Pinter, Silke (2016): Konfliktminerale: Möglichkeiten und Grenzen aktueller Regulierungsinitiativen, Briefing Paper 13 der Österreichischen Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung; www.oefse.at/fileadmin/content/Downloads/Publikationen/Briefingpaper/BP13_Konfliktminerale.pdf (aufgerufen am 20.6.2019).

Lowe, Rebecca (2013): 67 No. 6, 32, International Bar Association Global Insight (IBA GI).

Sarfaty, Galit A. (2015): Shining Light on Global Supply Chains, Harvard Law Review, Volume 56.

Securities and Exchange Commission (SEC, 2012): Ausführungsbestimmung (Final Rule) zum Dodd-Frank Acts Section 1502, Release No. 34-67716; File No. S7-40-10 vom 22.8.2012; www.sec.gov/rules/final/2012/34-67716.pdf (aufgerufen am 19.08.2019).

Securities and Exchange Commission (SEC, 2014): Statement on the Effect of the Recent Court of Appeals Decision on the Conflict Minerals Rule, April 29, 2014; www.sec.gov/news/public-statement/2014-spch-042914kfh (aufgerufen am 23.4.2019).

Securities and Exchange Commission (SEC, 2017): Updated Statement on the Effect of the Court of Appeals Decision on the Conflict Minerals Rule, April 7, 2017; www.sec.gov/news/public-statement/corp-fin-updated-statement-court-decision-conflict-minerals-rule (aufgerufen am 23.4.2019).

U.S. Congress (1934): Securities Exchange Act 1934, Public, No. 291 (U.S. Act H.R. 9323) June 6, 1934; www.legisworks.org/congress/73/publaw-291.pdf (aufgerufen am 19.08.2019).

U.S. Congress (2010): Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act 2010, Public No. 111–203, 124 Stat. 1376, 21 July 2010; www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-111publ203/pdf/PLAW-111publ203.pdf (aufgerufen am 19.08.2019).

Woody, Karen E. (2012): Conflict Minerals Legislation: The SEC's New Role as Diplomatic and Humanitarian Watchdog, Fordham Law Review, Vol. 81, 2012; <https://ssrn.com/abstract=2182025> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2182025> (aufgerufen am 19.08.2019).

2. CALIFORNIA TRANSPARENCY IN SUPPLY CHAINS ACT: BERICHTE ÜBER MASSNAHMEN GEGEN SKLAVEREI

Der *California Transparency in Supply Chains Act of 2010* verpflichtet Unternehmen seit Anfang 2012 zur Offenlegung ihrer Bemühungen um die Bekämpfung der Sklaverei und des Menschenhandels in ihren Lieferketten.⁴¹ Zu Beginn des Gesetzes legt der Gesetzgeber seine Beweggründe dar: Zwar seien die strafrechtlichen Vorschriften sowie der Schutz der Betroffenen bereits erheblich verbessert worden. Doch noch immer kommen Sklaverei und Menschenhandel in jedem Land vor und seien schwer zu entdecken. Der Markt setze nicht die richtigen Anreize: Ohne öffentlich verfügbare Informationen könnten Käufer_innen von Waren nicht unterscheiden, welche Unternehmen sich mehr oder weniger gegen Sklaverei und Menschenhandel in ihrer Lieferkette einsetzen. Deswegen wolle Kalifornien sicherstellen, dass große Hersteller und Einzelhändler ihre Bemühungen gegen Sklaverei und Menschenhandel offenlegen. Zu diesem Zweck hat der Gesetzgeber durch den *California Transparency in Supply Chains Act* im Abschnitt über unerlaubte Handlungen im kalifornischen Zivilgesetzbuch eine Berichtspflicht (*Section 1714.43*) eingefügt.

ADRESSATEN

Die Berichtspflicht gilt für Unternehmen mit einem weltweiten Bruttojahresumsatz von mehr als 100 Mio. US-Dollar, deren Hauptgeschäft der Einzelhandel oder die Herstellung von Produkten ist und die auch in Kalifornien geschäftlich tätig sind. Geschäftlich tätig sein (*»doing business in this state«*) bedeutet, einen finanziellen Gewinn anstreben aktiv an Geschäften teilzunehmen und eine Niederlassung oder erhebliches Vermögen in Kalifornien zu unterhalten oder erheblichen Umsatz oder Steuerzahlungen in Kalifornien zu erwirtschaften.⁴² Dafür braucht sich keine Person in Kalifornien aufzuhalten. Auch ist es unbedeutend, wo auf der Welt das Unternehmen seinen Hauptsitz hat oder Niederlassungen führt. Damit gilt die Berichtspflicht beispielsweise auch für deutsche Unternehmen, die Waren lediglich mittels Fernkommunikationsmitteln in Kalifornien vertreiben und damit mehr als 500 000 US-Dollar Umsatz erzielen. Seit dem 25.04.2019 müssen ausländische Unternehmen mit diesem jährlichen Umsatz in Kalifornien sich bei der Steuer- und Gebührenverwaltung Kaliforniens zwecks Abführung der Sales and Use Tax registrieren.⁴³ Dadurch sind sie behördlich bekannt.

⁴¹ Sec. 1714.43 (e) Civil Code.

⁴² Sec. 1714.43 (a) Civil Code i. V. m. Sec. 23101 Revenue and Taxation Code von Kalifornien: Es genügt, dass das Unternehmen (alternativ) seinen Haupt- oder Verwaltungssitz in Kalifornien hat, mehr als 500 000 US-Dollar oder 25 Prozent seines Umsatzes in Kalifornien erzielt, mehr als 50 000 US-Dollar oder 25 Prozent seines Vermögens in Kalifornien unterhält oder mehr als 50 000 US-Dollar oder 25 Prozent seiner Steuern in Kalifornien als Steuern abführt.

⁴³ Sec. 6203 Revenue and Taxation Code von Kalifornien. Siehe auch Rundschreiben L-632 und L-684 des California Department of Tax and Fee Administration (CDTFA) unter www.cdtfa.ca.gov/formspubs/l632.pdf und www.cdtfa.ca.gov/formspubs/l684.pdf.

Nach Schätzungen der kalifornischen Steuerbehörde *Franchise Tax Board* sind etwa 3,2 Prozent aller Einzelhändler und Hersteller in Kalifornien, d. h. ca. 3 500 Unternehmen, unmittelbar berichtspflichtig.⁴⁴

PFLICHTEN

Die Unternehmen müssen auf ihrer Website leicht auffindbar darüber berichten, wie sie mit dem Risiko von Sklaverei und Menschenhandel in ihrer Lieferkette umgehen.

Was unter den Begriffen Sklaverei und Menschenhandel zu verstehen ist, erklärt das Gesetz nicht. Daher bleibt offen, ob auch moderne Formen der Sklaverei darunter zu fassen sind.⁴⁵

Absatz (c) der Berichtsvorschrift formuliert dazu fünf Fragen, die vollständig zu beantworten sind. Das Justizministerium von Kalifornien hat durch seine/n Generalstaatsanwältin/Generalstaatsanwalt (*Attorney General*), die/der für die Vollziehung des Gesetzes zuständig ist, einen Kommentar dazu veröffentlicht. Demzufolge muss ein berichtspflichtiges Unternehmen Folgendes angeben:

- (1) ob und inwieweit es eine Verifizierung der Lieferketten betreibt, um Risiken der Sklaverei und des Menschenhandels zu bewerten und sich mit ihnen zu befassen (*to evaluate and to address*)

Die/der *Attorney General* erwartet, dass Unternehmen explizit offenlegen, ob sie ihre Bemühungen von externen Dritten überprüfen lassen.⁴⁶ Weiterhin sei anzugeben, ob das Unternehmen Personalvermittler_innen einsetzt und ob es eine Bewertung und Priorisierung der potenziellen Risiken vornimmt.⁴⁷ Dies könne relevant sein, weil durch Einschaltung von Personalvermittler_innen in der Regel das Risiko von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten vergrößert wird.⁴⁸

- (2) ob und inwieweit es Lieferanten auditiert, um die Einhaltung seiner etwaigen Unternehmensleitlinien für Menschenhandel und Sklaverei in Lieferketten zu bewerten; falls dies kein unabhängiges, unangekündigtes Audit war, muss das angegeben werden

Die/der *Attorney General* führt aus, dass Unternehmen darüber berichten können, wie sie die Audits organisieren, d. h. nach welcher Methode die Lieferanten für Au-

⁴⁴ Franchise Tax Board: 2010, 97 und Cal. State Assembly Committee on Judiciary, Analysis of SB 657 (28.6.2010), S. 9f.

⁴⁵ Determann: 2012, 117. Moderne Sklaverei kommt beispielsweise bereits in Betracht, wenn Menschen durch den Druck von Arbeitslosigkeit oder Armut gegen ihren freien Willen zum Arbeiten zu geringer Entlohnung gezwungen werden.

⁴⁶ Sec. 1714.43 (c) 1 Civil Code.

⁴⁷ California Department of Justice 2015: 11, 12.

⁴⁸ California Department of Justice 2015: 12.

mits ausgesucht werden und wie häufig externe Lieferkettenaudits durchgeführt werden.⁴⁹

- (3) ob und inwieweit es seine direkten Lieferanten verpflichtet, zertifizieren zu lassen, dass in dem Produkt verarbeitete Materialien mit Gesetzen gegen Sklaverei und Menschenhandel der Länder, in denen sie Geschäfte treiben, im Einklang sind

Die/der *Attorney General* regt an, dass Unternehmen von den direkten Lieferanten darüber hinaus Nachweise verlangen könnten, dass diese sich allgemein an die Arbeitsschutzgesetze und andere einschlägige Gesetze der Länder halten, in denen die Lieferanten geschäftlich tätig sind.⁵⁰

- (4) ob und inwieweit es intern Leitlinien und Verfahren implementiert, um Mitarbeiter_innen und Vertragspartner zur Rechenschaft zu ziehen, die sich nicht an Unternehmensleitlinien zu Sklaverei und Menschenhandel halten

Unternehmen können unter diesem Punkt angeben, ob intern Rechenschaftsstandards und -verfahren für Beschäftigte oder Auftragnehmer bestehen, die dann greifen, wenn die Unternehmensstandards in Bezug auf Sklaverei und Menschenhandel nicht eingehalten wurden.⁵¹

- (5) ob und inwieweit es Mitarbeiter_innen und das Management, die für das Lieferkettenmanagement verantwortlich sind, zu Sklaverei und Menschenhandel schult, insbesondere im Hinblick auf die Reduzierung von Risiken in der Produktlieferkette

Um möglichst genau zu berichten, rät die/der *Attorney General* dazu, die Beschäftigtenebenen zu identifizieren, die mit den Bereichen Sklaverei und Zwangsarbeit in Berührung kommen können und die einschlägigen Schulungen einschließlich der Themen zu benennen.⁵² Außerdem können Unternehmen in Erwägung ziehen, Angaben zur Dauer und Häufigkeit der Schulungen zu machen.⁵³

In dem Bericht müssen die fünf abgefragten Themen wiedergegeben werden. Die verkürzte Aussage »Wir wenden keine Maßnahmen im Sinne des *California Transparency in Supply Chains Acts* an« genügt nicht. Die/der *Attorney General* erwartet jeweils aussagekräftige Angaben.⁵⁴ Verbraucher_innen sollen entscheiden können, ob sie die Waren des Unternehmens kaufen oder z. B. bei dem Unternehmen einen Arbeitsplatz annehmen wollen.⁵⁵

⁴⁹ California Department of Justice 2015: 11, 12.

⁵⁰ California Department of Justice 2015: 17.

⁵¹ California Department of Justice 2015: 30, 31.

⁵² California Department of Justice 2015: 21.

⁵³ Ebenda.

⁵⁴ California Department of Justice 2015: 22.

⁵⁵ Determann 2012: 119.

Mindestanforderungen an die Sorgfalt, die Unternehmen gegen Sklaverei und Menschenhandel anwenden sollen, werden jedoch nicht gestellt. Wenn ein Unternehmen zu den fünf Fragen jeweils angibt, keine Maßnahmen anzuwenden, hat es die Berichtsanforderungen erfüllt.

Der Bericht muss auf der Website des Unternehmens unschwer auffindbar sein.⁵⁶ Unternehmen ohne Website müssen den Bericht auf jede Anfrage per Post versenden.⁵⁷

DURCHSETZUNGSMECHANISMUS

Die/der *Attorney General* von Kalifornien erhält jedes Jahr von der Finanzbehörde eine Liste aller berichtspflichtigen Unternehmen.⁵⁸ Bei Verstößen gegen die Berichtspflicht kann sie oder er bei Gericht eine Verurteilung des Unternehmens zur Veröffentlichung eines fehlerfreien Berichts beantragen (*injunctive relief*).⁵⁹ Sie/er hat Verbraucher_innen dazu aufgerufen, ihr/ihm Verstöße gegen die Berichtspflicht online zu melden.⁶⁰ An Unternehmen hat sie/er sich mit einem informatorischen Rundschreiben gewandt;⁶¹ weiterreichende Maßnahmen sind bisher nicht bekannt.⁶²

Der Gesetzgeber hatte klargestellt, dass mit der Zuständigkeit der/des kalifornischen *Attorney General* für die Erzwingung der Veröffentlichung der Berichte anderweitiger, nach kalifornischem oder nach Bundesrecht geregelter Rechtsschutz nicht ausgeschlossen ist.⁶³ Wenn Unternehmen ihre Anstrengungen übertrieben darstellen, drohen ihnen daher Klagen von Verbraucher_innen und Wettbewerbern wegen irreführenden bzw. unlauteren Wettbewerbs.⁶⁴ So haben Gruppen von Verbraucher_innen allein im Herbst 2015 sechs Sammelklagen gegen Lebensmittelunternehmen vor kalifornischen Gerichten eingereicht; die wirklichen Umstände in den Lieferketten dieser Unternehmen widersprächen den Angaben in den Berichten.⁶⁵ Bisher sind alle Klagen dieser Art erfolglos geblieben. Nach Ansicht der Gerichte verstehen Verbraucher_innen die Berichte regelmäßig als eine Beschreibung der Bemühungen des Unternehmens und nicht als eine (falsche) Zusicherung bestimmter Produktionsbedingungen.⁶⁶ Verbrauchergruppen konnten Gerichte auch nicht davon über-

⁵⁶ Sec. 1714.43 (b) Civil Code. Die/der *General Attorney* rät, den Link direkt auf der Homepage zu platzieren, California Department of Justice 2015: 5.

⁵⁷ Sec. 1714.43 (b) Civil Code.

⁵⁸ Sec. 19547.5 Cal. Revenue and Taxation Code, eingefügt durch den Sec. 4 des *California Transparency in Supply Chains Acts*.

⁵⁹ Sec. 1714.43 (d) Civil Code.

⁶⁰ Pressemitteilung vom 13.4.2015; <https://oag.ca.gov/sites/all/files/ag-web/pdfs/sb657/consumer-alert.pdf>.

⁶¹ Rundschreiben vom 1.4.2015; <https://oag.ca.gov/sites/all/files/ag-web/pdfs/sb657/letter.pdf>.

⁶² Nach Ansicht von Greer dürfte dies daran liegen, dass ein Antrag auf *injunctive relief* vor den US-Gerichten nur in besonders eindeutigen Fällen Aussicht auf Erfolg hat, Greer 2017: 41 ff.

⁶³ Sec. 1714.43 (d) Civil Code.

⁶⁴ Cusumano/Ryerson 2013; Determann 2012: 119.

⁶⁵ Hagey/Cross 2015.

⁶⁶ Tulumello/Ising/Meltzer 2017.

zeugen, dass Unternehmen nunmehr solche Produkte gesondert kennzeichnen müssen, in deren Lieferkette erwiesenermaßen trotz der Bemühungen des Unternehmens Sklaverei vorkommt.⁶⁷ Präzedenzfälle zu ähnlichen, z. B. umweltbezogenen Berichtspflichten haben Unternehmen offenbar bereits dafür sensibilisiert, in CSR-Berichten ihre Maßnahmen nicht übertrieben darzustellen.⁶⁸

Zu wenige oder keine Bemühungen darzulegen, ist allerdings in zweifacher Weise ebenfalls riskant: Erstens würden Unternehmen, die sich gegenüber Vertragspartnern zu einer hohen Sorgfalt verpflichtet haben, so einen Vertragsbruch bekunden. Und zweitens würden Unternehmen dadurch eine eigene Nachlässigkeit dokumentieren und könnten sich so schadenersatzpflichtig machen, wenn in der Lieferkette Sklaverei oder Menschenhandel vorkommen.⁶⁹

Vor allem wegen des Mangels an Durchsetzungsmöglichkeiten wird der Nutzen des *California Transparency in Supply Chains Acts* bezweifelt.⁷⁰

LITERATUR

California Government: Link zu den relevanten Texten der Regierung; <https://oag.ca.gov/sb657/related-code> (aufgerufen am 25.6.2019).

California Department of Justice (2015): Attorney General Kamila D. Harris, The California Transparency in Supply Chains Act – A Resource Guide; <https://oag.ca.gov/sites/all/files/agweb/pdfs/sb657/resource-guide.pdf> (aufgerufen am 25.6.2019).

Cusumano, Emma / Ryerson, Charity (2017): Is the California Transparency Act in Supply Chain Acts doing more harm than good? Blogpost vom 25.7.2017; <https://legaldesign.org/calblog/2017/7/25/is-the-california-transparency-in-supply-chains-act-doing-more-harm-than-good> (aufgerufen am 25.6.2019).

Determann, Lothar (2012): Unternehmen müssen publizieren, ob sie Menschenrechtsverletzungen durch Lieferanten bekämpfen: California Transparency in Supply Chains Act – auf europäische Konzerne mit kalifornischer Präsenz anwendbar, CCZ 2012, S. 117–223.

Franchise Tax Board (2010): Annual Report; www.ftb.ca.gov/about-FTB/Tax_Statistics/Reports/2010_Combined_Statistics.pdf (aufgerufen am 24.4.2019).

Greer, Benjamin Thomas (2017): Opaque Transparency: Why California's Supply Chain Transparency Act is Unenforceable, *Oñati Socio-legal Series*, S. 32–49.

Hagey, J. Noah / Cross, Rebecca (2015): A New Class Of Calif. Supply Chain Disclosure Suits, 27.10.2015; www.law360.com/articles/718673 (aufgerufen am 25.04.2019).

Tulumello, Andrew / Ising, Elizabeth / Meltzer, Jason (2019): Avoiding Pitfalls Of Corp. Social Responsibility Statements, 17.03.2019; www.law360.com/articles/902728 (aufgerufen am 25.4.2019).

⁶⁷ Tulumello/Ising/Meltzer 2017.

⁶⁸ Tulumello/Ising/Meltzer 2017.

⁶⁹ Determann 2012: 119.

⁷⁰ Cusumano 2017.

Gesetzestext: California Transparency in Supply Chains Act of 2010**§ 1. [Titel des Gesetzes]****§ 2. The Legislature finds and declares the following:**

- (a) Slavery and human trafficking are crimes under state, federal, and international law.
- (b) Slavery and human trafficking exist in every country, including the United States, and the State of California.
- (c) As a result of the criminal natures of slavery and human trafficking, these crimes are often hidden from view and are difficult to uncover and track.
- (d) In recent years, significant legislative efforts have been made to capture and punish the perpetrators of these crimes.
- (e) Significant legislative efforts have also been made to ensure that victims are provided with necessary protections and rights.
- (f) Legislative efforts to address the market for goods and products tainted by slavery and trafficking have been lacking, the market being a key impetus for these crimes.
- (g) In September 2009, the United States Department of Labor released a report required by the Trafficking Victims Protection Reauthorization Acts of 2005 and 2008 which named 122 goods from 58 countries that are believed to be produced by forced labor or child labor in violation of international standards.
- (h) Consumers and businesses are inadvertently promoting and sanctioning these crimes through the purchase of goods and products that have been tainted in the supply chain.
- (i) Absent publicly available disclosures, consumers are at a disadvantage in being able to distinguish companies on the merits of their efforts to supply products free from the taint of slavery and trafficking. Consumers are at a disadvantage in being able to force the eradication of slavery and trafficking by way of their purchasing decisions.
- (j) It is the policy of this state to ensure large retailers and manufacturers provide consumers with information regarding their efforts to eradicate slavery and human trafficking from their supply chains, to educate consumers on how to purchase goods produced by companies that responsibly manage their supply chains, and, thereby, to improve the lives of victims of slavery and human trafficking.

§ 3. [eingefügt im Civil Code als § 1714.43]

- (a) (1) Every retail seller and manufacturer doing business in this state and having annual worldwide gross receipts that exceed one hundred million dollars (\$100,000,000) shall disclose, as set forth in subdivision (c), its efforts to eradicate slavery and human trafficking from its direct supply chain for tangible goods offered for sale.
- (2) For the purposes of this section, the following definitions shall apply:
 - (A) "Doing business in this state" shall have the same meaning as set forth in Section 23101 of the Revenue and Taxation Code.
 - (B) "Gross receipts" shall have the same meaning as set forth in Section 25120 of the Revenue and Taxation Code.
 - (C) "Manufacturer" means a business entity with manufacturing as its principal business activity code, as reported on the entity's tax return filed under Part 10.2 (commencing with Section 18401) of Division 2 of the Revenue and Taxation Code.
 - (D) "Retail seller" means a business entity with retail trade as its principal business activity code on the entity's tax return filed under Part 10.2 (commencing with Section 18401) of Division 2 of the Revenue and Taxation Code.

- (b) The disclosure described in subdivision (a) shall be posted on the retail seller's or manufacturer's Internet Web site with a conspicuous and easily understood link to the required information placed on the business' homepage. In the event the retail seller or manufacturer does not have an Internet Web site, consumers shall be provided the written disclosure within 30 days of receiving a written request for the disclosure from a consumer.
- (c) The disclosure described in subdivision (a) shall, at a minimum, disclose to what extent, if any, that the retail seller or manufacturer does each of the following:
 - (1) Engages in verification of product supply chains to evaluate and address risks of human trafficking and slavery. The disclosure shall specify if the verification was not conducted by a third party.
 - (2) Conducts audits of suppliers to evaluate supplier compliance with company standards for trafficking and slavery in supply chains. The disclosure shall specify if the verification was not an independent, unannounced audit.
 - (3) Requires direct suppliers to certify that materials incorporated into the product comply with the laws regarding slavery and human trafficking of the country or countries in which they are doing business.
 - (4) Maintains internal accountability standards and procedures for employees or contractors failing to meet company standards regarding slavery and trafficking.
 - (5) Provides company employees and management, who have direct responsibility for supply chain management, training on human trafficking and slavery, particularly with respect to mitigating risks within the supply chains of products.
- (d) The exclusive remedy for a violation of this section shall be an action brought by the Attorney General for injunctive relief. Nothing in this section shall limit remedies available for a violation of any other state or federal law.
- (e) The provisions of this section shall take effect on January 1, 2012.

§ 4. [eingefügt im Steuergesetz als § 19547.5]

- (a) (1) Notwithstanding any provision of law, the Franchise Tax Board shall make available to the Attorney General a list of retail sellers and manufacturers required to disclose efforts to eradicate slavery and human trafficking pursuant to Section 1714.43 of the Civil Code. The list shall be based on tax returns filed for taxable years beginning on or after January 1, 2011.
- (2) Each list required by this section shall be submitted annually to the Attorney General by November 30, 2012, and each November 30 thereafter. The list shall be derived from original tax returns received by the Franchise Tax Board on or before December 31, 2011, and each December 31 thereafter.
- (b) Each annual list required by this section shall include the following information for each retail seller or manufacturer:
 - (1) Entity name.
 - (2) California identification number.

3. EU: HOLZHANDELSVERORDNUNG

Die Verordnung (EU) 995/2010 vom 20.10.2010 über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen (im Folgenden: VO), regelt die von Unternehmen anzuwendende Sorgfalt zur Vermeidung illegalen Holzeinschlags sowie die Aufgaben von Überwachungsorganisationen und nationalen Behörden.⁷¹

Wälder bieten vielfältigen ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Nutzen. Sie bilden insbesondere die Lebensgrundlage der vom Wald abhängigen örtlichen Bevölkerungsgemeinschaften. Während einerseits die weltweite Nachfrage nach Holz und seinen Erzeugnissen wächst, ist der Forstsektor von institutionellen und ordnungspolitischen Schwächen geprägt.⁷² In der Folge wird die Lebensgrundlage vieler Bevölkerungsgruppen durch illegalen Holzeinschlag, häufig im Zusammenhang mit gewaltsamen Konflikten, zerstört.

Die Verordnung betrifft Unternehmen, die Holz oder Holzzeugnisse in der EU auf den Markt bringen oder dort damit Handel treiben. Das Einfuhrverbot für illegal geschlagenes Holz ermöglicht erstmalig eine ordnungs- und strafrechtliche Verfolgung dieser Unternehmen.⁷³ Zusätzlich werden Pflichten zur Sorgfalt und zur Rückverfolgbarkeit geregelt.

Die Verordnung dürfte mit dem Welthandelsrecht vereinbar sein.⁷⁴ Die Verabschiedung der Verordnung wurde von Politik und Klimaverbänden begrüßt, doch in der Praxis haben die Anwender der Verordnung mit einer oft unklaren Datenlage zu kämpfen.⁷⁵

Die Sorgfaltspflichten gelten seit dem 3.3.2013 (Art. 21 VO).

ADRESSATEN

Die Verordnung gilt für Unternehmen, die Holz oder Holzzeugnisse in der EU erstmalig in Verkehr bringen (Marktteilnehmer i.S.d. Art. 2 lit. c), und für Unternehmen, die diese nach dem Inverkehrbringen ankaufen oder verkaufen (Händler i.S.d. Art. 2 lit. d). Das Inverkehrbringen kann durch Einfuhr in die EU geschehen oder nachdem das Holz innerhalb des Unionsgebiets geschlagen worden ist.

Unerheblich sind die Größe des Unternehmens, in welchem Ausmaß es mit Holz umgeht und ob es mittels eines Sitzes, einer Niederlassung, einer Zweigstelle oder durch Personal in der EU präsent ist. Die Verordnung gilt damit auch für Unternehmen außerhalb der EU. Zu Holz und Holzzeug-

nissen, die in die EU eingeführt werden, wird den Zollbehörden in der Praxis allerdings meistens das Unternehmen als Einführer genannt, das die Lieferung in der EU in Empfang nimmt.⁷⁶

PFLICHTEN

Die Verordnung verbietet das Inverkehrbringen von Holz oder Holzzeugnissen aus illegalem Einschlag (Art. 4 Abs. 1). Ob das Holz ohne Verstoß gegen geltende Vorschriften geschlagen worden ist, ist nach dem Recht am Ort des Einschlags zu beurteilen; dabei geht es vor allem um zu entrichtende Gebühren, umwelt- und forstrechtliche Vorschriften, Landnutzungs- und Grundbesitzrechte, Handels- und Zollvorschriften (Art. 2 lit. h). Dieses bloße Abstellen auf die Gesetze am Ort des Einschlags wird für unzureichend gehalten.⁷⁷ Holz, für das bereits der Ausfuhrstaat eine Genehmigung nach dem CITES-Übereinkommen⁷⁸ oder nach einem der freiwilligen Holzhandel-Partnerschaftsabkommen⁷⁹ der EU erteilt hat, gilt bereits ohne besondere Sorgfaltsprüfungen als legal geschlagen (Art. 3 VO).

Die Sorgfaltspflichten werden von der Verordnung für Marktteilnehmer (welche das Holz bzw. Holzzeugnis erstmalig auf den Markt bringen, s. o.) und Händler unterschiedlich geregelt. Denn Holzzeugnisse werden vor und nach dem erstmaligen Inverkehrbringen auf dem Binnenmarkt häufig verschiedenen Verarbeitungsverfahren unterzogen, und unnötiger Verwaltungsaufwand soll vermieden werden (Erwägungsgrund 15).

Die Sorgfalt der Marktteilnehmer umfasst ein in Art. 6 VO ausgestaltetes Verfahren:

- Bereithaltung von Informationen: Beschreibung der Produktart sowie des Namens der Baumart, Land des Holzeinschlags (ggf. auch Region und Konzession für den Einschlag), Menge der Lieferung, Name und Anschrift des Lieferanten sowie Legalitätsnachweise
- Verfahren der Risikoanalyse und -bewertung: Berücksichtigung von Zertifizierungen und der Komplexität der Lieferkette sowie von Kenntnissen über die Häufigkeit von illegalem Einschlag bestimmter Baumarten in dem jeweiligen Land
- Maßnahmen der Risikominderung, falls die Risikobewertung ein mehr als nur vernachlässigbares Risiko ergibt: Einsatz geeigneter und verhältnismäßiger Maßnahmen, insbesondere kann der Marktteilnehmer weitere Informationen und Dokumente oder eine Überprüfung durch Dritte verlangen

⁷¹ eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010R0995.

⁷² Jakel 2015: 28 m. w. N.

⁷³ Sieveking 2014: 548.

⁷⁴ So das Ergebnis von Jakel nach einer überschlägigen Prüfung, Jakel 2015: 31.

⁷⁵ Jakel 2015: 31.

⁷⁶ Europäische Kommission 2016: Nr. 1.

⁷⁷ Sieveking 2014: 546.

⁷⁸ Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (CITES).

⁷⁹ Forest Law Enforcement, Governance and Trade Voluntary Partnership Agreements – FLEGT-VPA.

Zur Regelung weiterer Details ist die Kommission ermächtigt (Art. 6 (3) VO). Zu diesem Zweck hat sie eine Durchführungsverordnung erlassen.⁸⁰ Ergänzend hat sie 2016 einen Leitfaden veröffentlicht.⁸¹

Die Marktteilnehmer können ihre Sorgfaltspflicht dadurch erfüllen, dass sie das Sorgfaltsverfahren auf eine Überwachungsorganisation auslagern (Art. 4 (3) und 8 VO). Die Überwachungsorganisation muss von der Kommission anerkannt sein. Das Verfahren für die Anerkennung und den Entzug der Anerkennung von Überwachungsorganisationen ist in einer weiteren Verordnung geregelt (Verordnung (EU) 363/2012). Darin sind unter anderem Vorgaben zum erforderlichen Fachwissen, zu Kapazitäten der Organisation, Interessenkonflikten und nachträglichen Veränderungen dieser Umstände enthalten.

Anders als Marktteilnehmer müssen Händler entlang der gesamten Lieferkette in der Lage sein, die Marktteilnehmer oder Händler zu benennen, von denen das Holz(erzeugnis) geliefert worden ist, sowie ggf. den Händler, an den sie das Produkt weitergeliefert haben (Rückverfolgbarkeit). Sie müssen diese Informationen fünf Jahre lang aufbewahren (Art. 5 VO).

DURCHSETZUNGSMECHANISMUS

Jeder Mitgliedstaat benennt mindestens eine Behörde, die für die Anwendung der Verordnung verantwortlich ist (Art. 7). In Deutschland ist die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung zuständig, soweit Holz aus dem Ausland nach Deutschland importiert wird oder importiert worden ist; sie wird von den Zollbehörden bei der Überwachung der Einfuhr unterstützt.⁸² Hinsichtlich in Deutschland geschlagenen Holzes sind die Landesbehörden zuständig, in der Regel das jeweilige Amt für Forstwirtschaft.^{83, 84}

Alle Behörden sollen miteinander, mit den Behörden von Drittstaaten und der Europäischen Kommission zusammenarbeiten, insbesondere Informationen austauschen (Art. 12).

Die zuständigen Behörden haben Kontrollen der Marktteilnehmer nach einem risikobasierten, regelmäßig zu überprüfenden Plan durchzuführen; sie sollen die Verfahren und Unterlagen prüfen und Stichproben vor Ort vornehmen. Die Marktteilnehmer müssen der Behörde dabei jede erforderliche

Hilfestellung leisten. Die Behörde kann Abhilfemaßnahmen, die Beschlagnahme von Holz(erzeugnissen) und ein Vermarktungsverbot anordnen (Art. 10). Bedauert wird, dass die Verordnung Marktakteure nicht verpflichtet, ehemalige Handelspartner, bei denen ein Verdacht auf illegale Praktiken vorlag, der Behörde zu melden.⁸⁵

Über die Zuverlässigkeit der Überwachungsorganisationen wacht die Europäische Kommission, s. hierzu die Verordnung (EU) 995/2010.

Nach Art. 19 legen die Mitgliedstaaten darüber hinaus die Bestimmungen über Sanktionen für Verstöße gegen die Pflichten der Verordnung fest. Die Sanktionen müssen wirksam und verhältnismäßig sein und abschreckend wirken. In Deutschland untersagt die zuständige Behörde in einfach gelagerten Fällen das Inverkehrbringen des Holzes und droht ein Ordnungsgeld für den Fall der Nichtbefolgung der Untersagung an.⁸⁶ Im deutschen Holzhandels-Sicherungs-Gesetz von 2011 wurden darüber hinaus Bußgeld und Freiheits- bzw. Geldstrafe als Sanktionsmöglichkeiten festgelegt.

LITERATUR

Europäische Kommission (2016): Leitfaden zur EU-Holzverordnung, 12.2.2016, abrufbar unter www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/Wald-Holz/Leitlinien_de.pdf.

Jakel, Dominik (2015): Wiedervorlage: European Timber Regulation, Natur und Recht, S. 27–31.

Ludwig, Grit / Köck, Wolfgang / Tronicke, Cornelius / Gawel, Erik (2015): Der Rechtsrahmen für die Bioökonomie in Deutschland, DÖV, S. 41–53.

Sieveking, Annelie (2014): Die EU-Holzhandelsverordnung, Natur und Recht, S. 542–548.

⁸⁰ Durchführungsverordnung (EU) Nr. 995/2010 über die Details der Sorgfaltsregelungen sowie die Häufigkeit und Art der Kontrollen der Überwachungsorganisationen. Darin wird insbesondere angegeben, in welchen Fällen Informationen über den vollständigen wissenschaftlichen Namen der Baumart, die Region des Holzeinschlags und die Konzession für den Holzeinschlag bereitgestellt werden müssen.

⁸¹ Europäische Kommission 2016.

⁸² § 1 Abs. 2 S. 1 und § 3 HolzSiG.

⁸³ § 1 Abs. 2 S. 2 HolzSiG.

⁸⁴ Art. 3 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Holzhandels-Sicherungs-Gesetz und zur Aufhebung von Verwaltungsvorschriften im Bereich des Rechts über forstliches Vermehrungsgut vom 25.11.2013.

⁸⁵ Sieveking 2014: 546.

⁸⁶ So in dem Fall, der dem Urteil des Landgerichts Frankfurt (Oder) vom 14.2.2019 zugrunde lag (Aktenzeichen VG 5 K 1620/17).

4. UK MODERN SLAVERY ACT 2015

Der UK Modern Slavery Act 2015 verpflichtet Unternehmen, über ihre Maßnahmen der Bekämpfung von Sklaverei und Menschenhandel zu berichten.⁸⁷ Das Gesetz implementiert zunächst neue Straftatbestände der Sklaverei, Leibeigenschaft sowie der Zwangs- und Pflichtarbeit im britischen Recht.⁸⁸ Außerdem enthält das Gesetz Schutzbestimmungen für Betroffene von Sklaverei und Menschenhandel und führt das Amt einer/s unabhängigen Anti-Sklaverei-Kommissarin/Kommissars sowie weitere Maßnahmen ein.⁸⁹ Aufgabe der/s Anti-Sklaverei-Kommissarin/Kommissars ist es, auf die Vorbeugung gegen sowie Aufdeckung und Strafverfolgung von Sklaverei und Menschenhandel hinzuwirken und Opfer dieser Taten zu ermitteln. Er/sie hat einen strategischen Plan zu erstellen und mit dem Innenministerium abzustimmen und wird von den Exekutivbehörden unterstützt (§§ 40–44). Im sechsten Teil des Gesetzes (§ 54) werden Unternehmen zur Veröffentlichung eines jährlichen Berichts (*slavery and human trafficking statement*) verpflichtet. Unternehmen sollen über die Maßnahmen berichten, die sie getroffen haben, um Sklaverei und Menschenhandel in ihren Lieferketten oder Unternehmensteilen zu bekämpfen (§ 54(4)). Die Berichte sind für Geschäftsjahre zu veröffentlichen, die ab dem 31.3.2016 enden, und zwar schnellstmöglich nach Ablauf des Geschäftsjahres, d. h. in der Regel binnen sechs Monaten.⁹⁰

Das britische Parlament will mit dem Modern Slavery Act (MSA) ein *level playing field* für große Unternehmen schaffen und regelt die Pflichten auch extraterritorial für ausländische Unternehmen. Zugleich hofft die Regierung darauf, dass Unternehmen im Wettbewerb miteinander, aber auch gemeinsam Strategien und Maßnahmen gegen moderne Formen der Sklaverei und den Menschenhandel entwickeln und so ein *race to the top* in Gang kommt.⁹¹

Die Schwächen des MSA, insbesondere die fehlenden Vorgaben zum Umgang mit komplexen Geschäftsbeziehungen und Lieferketten, werden darauf zurückgeführt, dass der Gesetzgeber den MSA »von oben herab«, ohne nennenswerte Konsultation der Interessengruppen erlassen habe.⁹²

Vor dem Hintergrund, dass die Regierung des Vereinigten Königreichs moderne Formen der Sklaverei und den Menschenhandel zu den schlimmsten Verbrechen zählt, wird der MSA von Rechtswissenschaftler_innen als eher schwach eingeschätzt.⁹³ Auswertungen der ersten Erklärungen zeich-

nen ein ernüchterndes Bild: Im Jahr 2018 berichteten die meisten Unternehmen vor allem Absichtsbekundungen, insbesondere Angaben zur Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen sind schwach.⁹⁴ Angesichts der Haftungsrisiken wegen unlauterer Werbeaussagen und möglicher Verletzung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ließ der Gesetzgeber den Unternehmen, ganz ohne Zwang zu konkreten Berichtsinhalten, auch kaum eine andere Wahl.

Bemerkenswert ist außerdem, dass der Gesetzgeber sich hinsichtlich der wirksamen Umsetzung des Gesetzes im Wesentlichen darauf verlässt, dass zivilgesellschaftliche Organisationen die Berichte der Unternehmen kritisch prüfen und Mängel öffentlich anprangern, und ihnen die Arbeit keineswegs erleichtert. Struktur, Inhalt und Gestaltung der Berichte, auch mögliche Verweise auf andere Dokumente, überlässt der Gesetzgeber jedem Unternehmen selbst. Zudem fehlt eine offizielle Liste aller berichtspflichtigen Unternehmen und ein offizielles Register, bei dem alle Berichte der Öffentlichkeit mühelos zugänglich wären.⁹⁵

Zu beobachten ist allerdings auch, dass der MSA die Entwicklung ähnlicher, aber wirkungsvollerer Gesetze in anderen Ländern beflügelt hat (s. Bericht zu Australien in dieser Studie), aus denen eine von der britischen Regierung eingesetzte Evaluierungskommission nun wiederum Empfehlungen für Nachbesserungen am britischen MSA ableitet.⁹⁶

ADRESSATEN

Schon 2010 hatte der britische Gesetzgeber mit dem *UK Bribery Act* ein extraterritorial ungewöhnlich weitreichendes Gesetz gegen Bestechung geschaffen.⁹⁷ Der MSA gilt ebenfalls für zahlreiche ausländische Personen.

Der neu geschaffene Straftatbestand des Menschenhandels gilt auch für Personen ohne britische Staatsbürgerschaft und ohne Aufenthaltsort im Vereinigten Königreich: Wer Menschenhandel mit einem Zielort im Vereinigten Königreich betreibt oder dazu beihilft, macht sich, unabhängig von seinem Aufenthaltsort, strafbar (§ 2(7)(b)).

Die in § 54 geregelte Berichtspflicht gilt für Unternehmen, die im Vereinigten Königreich Geschäfte tätigen und selbst oder durch Tochterunternehmen weltweit einen Umsatz von 36 000 000 Pfund erreichen.⁹⁸ Die britische Regierung schätzt, dass die Berichtspflicht insgesamt 9 000 Unternehmen betrifft.⁹⁹

⁸⁷ Der Gesetzestext ist verfügbar unter www.legislation.gov.uk/uk-pga/2015/30/contents/enacted (aufgerufen am 20.6.2019).

⁸⁸ Sec. 1–12 UK Modern Slavery Act 2015, Chapter 30, Part 1.

⁸⁹ Präambel des MSA; § 40–44: The Independent Anti-slavery Commissioner; § 45–53: Protection of Victims.

⁹⁰ § 61(1) MSA i. V. m. Nr. 3 der Einführungs-Verordnung der Secretary of State (Modern Slavery Act 2015 (Commencement No. 3 and Transitional Provision) Regulations 2015).

⁹¹ UK Home Secretary: 2017, 1.4.

⁹² Broad/Turnbull 2018: 12.

⁹³ Mantouvalou 2018: 1045.

⁹⁴ BHRC 2019.

⁹⁵ Independent Review of the Modern Slavery Act 2015.

⁹⁶ Field/Miller/Butler-Sloss 2019: S. 44 Nr. 2.6.3 zur Geltung der Berichtspflichten auch für die öffentliche Hand (Beschaffung).

⁹⁷ Deister/Geier 2011.

⁹⁸ § 54 (2)(a) (12) MSA und Nr. 2 und 3 der Modern Slavery Act 2015 (Transparency in Supply Chains) Regulations 2015 des *Secretary of State*.

⁹⁹ UK Government 2017: Impact Assessment Modern Slavery Act, Transparency in Supply Chains, S. 2.

Zahlreiche deutsche Unternehmen sind von dem Gesetz betroffen, da Großbritannien der drittgrößte Exportpartner Deutschlands ist.¹⁰⁰ Ungefähr 2500 deutsche Unternehmen betreiben Niederlassungen in Großbritannien und beschäftigen dort mehr als 37000 Angestellte.¹⁰¹ Aber auch ohne Betriebsstätte oder sonstige Repräsentanz kann ein Unternehmen in einem Land auf verschiedene Weise tätig sein. Fraglich ist, ob unter Umständen schon einmalige oder gelegentliche Warenlieferungen und Dienstleistungen genügen oder der bloße Erwerb von Anteilen an einem englischen Unternehmen. Der MSA spricht lediglich von »*carries on business, or part of a business, in any part of the United Kingdom*«. In der deutschen Wirtschaft war man wegen dieser Unklarheit »aufgeschreckt« und will das Gesetz so verstehen, dass jedenfalls »eine einfache« Lieferung »wohl noch nicht« ausreichen könne.¹⁰² Durch § 54 (9) des Modern Slavery Acts ist die/der Innenminister_in (*Secretary of State*) zur Veröffentlichung eines Praxisleitfadens zum MSA ermächtigt worden. Auch die zweite Auflage des Praxisleitfadens lässt den persönlichen Anwendungsbereich des MSA weitgehend ungeklärt: Der bloße Erwerb eines britischen Tochterunternehmens zähle noch nicht als Geschäftstätigkeit. Alle übrigen Fragen bezüglich der Geschäftstätigkeit seien »unter Anwendung von allgemeinem Menschenverstand« zu beantworten.¹⁰³

Auch ausländische große Unternehmen mit eher geringfügigen Geschäftsbeziehungen nach Großbritannien müssen sich daher darauf einstellen, dass die Berichtspflichten auf sie angewendet werden.¹⁰⁴

Die britische Regierung schätzt, dass die Berichtspflicht insgesamt 9000 Unternehmen direkt betrifft und über die nächsten zehn Jahre Gesamtkosten für die Wirtschaft in Höhe von 12.500.000 Pfund verursacht.¹⁰⁵ Damit dürfte gemeint sein, dass bei einem durchschnittlichen Unternehmen mit Kosten in Höhe von jeweils 1 389 Pfund pro Jahr über zehn Jahre gerechnet wird. Welche Ausgaben in der Berechnung erfasst worden sind, ist nicht offengelegt worden.

PFLICHTEN

Das Gesetz verbietet in §1 zunächst Sklaverei und Leibeigenschaft sowie Zwangs- und Pflichtarbeit, wie sie im Kontext der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ver-

standen werden.¹⁰⁶ Ob ein verbotenes Verhalten vorliegt, ist in jedem Einzelfall anhand aller Umstände umfassend zu betrachten; eine Einwilligung des Opfers ist allein nicht maßgeblich.¹⁰⁷ Zusätzlich definiert § 2 den Menschenhandel als das Arrangieren oder Unterstützen der Beförderung von Menschen in einem Kontext der Ausbeutung. § 3 beschreibt sechs Kontexte, in denen Ausbeutung stattfinden kann: Sklaverei und Leibeigenschaft sowie Zwangs- und Pflichtarbeit; sexuelle Ausbeutung; Organentnahmen; Gewalt, Drohungen oder Täuschungen sowie die Minderjährigkeit oder besondere Verletzlichkeit von Personen. Für die vorsätzliche Begehung dieser Straftaten kann ein Gericht eine lebenslange Freiheitsstrafe verhängen (§ 5) sowie einen Täter-Opfer-Ausgleich und die Einziehung von Fahrzeugen und Schiffen anordnen, die für den Menschenhandel gebraucht worden sind (§ 8 und 11). Strafbar ist auch, wer im Rahmen seiner Beschäftigung bei einem Unternehmen tätig wird, indem er/sie jemanden anderes zu einer der Taten anstiftet oder zu ihr beihilft.

Die Berichtspflicht ist in § 54 geregelt. An leicht auffindbarer Stelle auf ihrer Website müssen die Unternehmen für jedes ihrer Geschäftsjahre erneut die ergriffenen Maßnahmen darstellen, anhand derer sie sicherstellen, dass moderne Formen der Sklaverei und des Menschenhandels in all ihren Lieferketten und Geschäftsbereichen vermieden werden.¹⁰⁸ Der MSA verpflichtet Unternehmen jedoch nicht zu solchen Maßnahmen, sondern gestattet ausdrücklich die Angabe, dass keine Maßnahmen ergriffen worden seien. In Absatz 5 zählt die Vorschrift sechs Aspekte auf, die eine Erklärung darstellen können:

- (a) die Organisationsstruktur des Unternehmens, seine Geschäftstätigkeit und Lieferketten
- (b) die Unternehmensrichtlinien zu Sklaverei und Menschenhandel
- (c) die Sorgfaltsprozesse in Bezug auf Sklaverei und Menschenhandel im eigenen Unternehmen und in den Lieferketten
- (d) die Geschäftsbereiche und Lieferketten, in denen es ein Risiko der Sklaverei oder des Menschenhandels gibt, und welche Maßnahmen der Bewertung und des Managements dieser Risiken ergriffen wurden

¹⁰⁰ Unter Berücksichtigung von Waren und Dienstleistungen, Statista.

¹⁰¹ Mayer 2016: 115, 116.

¹⁰² So wörtlich Oliver Baumbach, Stellvertretender Hauptgeschäftsführer und Leiter des Bereichs Recht und Steuern der IHK Nürnberg, zitiert von Meves 2016: 49.

¹⁰³ UK Home Secretary: 2017, 3.6–3.8. Der Leitfaden klärt insbesondere auch nicht, unter welchen Umständen eine Franchise-Kooperation eine »Geschäftstätigkeit« im Sinne des MSA begründet, vgl. dort Nr. 3.9. Es wird vorgeschlagen, den Begriff der Geschäftstätigkeit in Anlehnung an den UK Bribery Act von 2010 auszulegen: Doris/Zimmer 2016: 183.

¹⁰⁴ Das ergibt sich aus Sec. 54 (2) und (12).

¹⁰⁵ UK Government, Impact Assessment Modern Slavery Act, Transparency in Supply Chains, 2017, S. 2.

¹⁰⁶ § 1 (1)(b), (2) verweist auf Art. 4 der EMRK, dessen Wortlaut allein freilich nicht mehr Aufschluss über die Bedeutung und Differenzierung der Begriffe bietet; die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) kann jedoch zur näheren Konturierung der Begriffe herangezogen werden. Vergleiche auch das Übereinkommen über Zwangs- und Pflichtarbeit der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) von 1930. Zwangsarbeit ist eine Form der Pflichtarbeit, die unter Androhung einer Strafe oder eines sonstigen empfindlichen Übels gegen den Willen der Opfer erzwungen wird. Bei Sklaverei und Leibeigenschaft steht im Vordergrund, dass ein Mensch wie Eigentum behandelt wird.

¹⁰⁷ § 1 (3)–(5) MSA.

¹⁰⁸ Sec. 54 (1) und (7) MSA. Hat ein Unternehmen keine Website, muss es den Bericht jedem auf Anfrage per Post senden, Sec. 54 (8).

- (e) die Wirksamkeit der Maßnahmen im Hinblick auf das Sicherstellen, dass Sklaverei und Menschenhandel im Unternehmen und in den Lieferketten nicht vorkommen; hierzu kann das Unternehmen Leistungsindikatoren angeben, die es für angemessen hält
- (f) welche Schulungen das Unternehmen seinen Beschäftigten angeboten hat

Die Berichtspflicht gilt im Hinblick auf Sklaverei und Menschenhandel weltweit; sie endet nicht an einer Ländergrenze oder Stufe der Lieferkette (vgl. § 54 (12) am Ende). Die sechs Aspekte sind jedoch nur Vorschläge des Gesetzgebers (*»may include«*).¹⁰⁹ Da das Gesetz keine bestimmten Mindestangaben zwingend vorsieht, wird Unternehmen davon abgeraten, mögliche Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse offenzulegen.¹¹⁰

Der Bericht muss von dem geschäftsleitenden Organ des Unternehmens (Vorstand bzw. Geschäftsführung) genehmigt und von einem seiner Mitglieder unterzeichnet werden (§ 54 (6)).

Weitere Vorgaben zur Berichtspflicht sind dem MSA nicht zu entnehmen. Stattdessen ermächtigt § 54 (9) die/den *Secretary of State* zum Erlass eines Praxisleitfadens. Erst der Praxisleitfaden befasst sich mit den Themen Wiedergutmachung und Sorgfalt (Due Diligence), verweist auf die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die 2011 einstimmig vom UN-Menschenrechtsrat beschlossen wurden, sowie die Leitfäden der OECD und weiterer Organisationen und stellt vorbildhafte Praxisbeispiele dar.¹¹¹ Kinderarbeit wird anhand der ILO-Konventionen 138 (Mindestalter-Übereinkommen) und 182 (Übereinkommen über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit) definiert; ihre schlimmsten Formen sind nach Ansicht der britischen Regierung regelmäßig »sehr wahrscheinlich« eine der strafbewehrten modernen Formen der Sklaverei im Sinne des MSA.¹¹²

Auch nach Veröffentlichung des Praxisleitfadens von 2017 haben Rechtsanwender_innen Unklarheiten bei den Begriffen »Lieferketten« und »Geschäftstätigkeit« beklagt.¹¹³ Der Leitfaden hat auf die diesbezüglichen Fragen mit nur einem Satz reagiert: Der Begriff Lieferkette habe »seine gewöhnliche Bedeutung«.¹¹⁴ Eine unabhängige, mit der Evaluierung des MSA beauftragte Kommission hat dem Parlament 2019 unter anderem zu der gesetzlichen Klarstellung geraten, dass die Unternehmen die gesamte Lieferkette zu betrachten haben.¹¹⁵

Unternehmen, die bereits Maßnahmen gegen moderne Sklaverei ergreifen, können ihre Erklärung nach Einschätzung der Regierung »schnell und einfach« erstellen. Andere Unternehmen können, so die Regierung, in ihren ersten Erklärungen mitteilen, sie hätten mit der Bearbeitung des Problemkomplexes erst begonnen und planen (konkret zu bezeichnende) Schritte einer Risikoanalyse oder Kooperationen.¹¹⁶

DURCHSETZUNGSMECHANISMUS

Wenn ein Unternehmen die Erklärung nicht veröffentlicht, kann die oder der Innenminister_in (*Secretary of State*) bei einem Gericht eine Verurteilung des Unternehmens zur Abgabe der Erklärung beantragen (§ 54 (11)). Im Falle des Zuwiderhandelns gegen ein entsprechendes Urteil droht ein der Höhe nach unbegrenztes Ordnungsgeld. Die Regierung will dieses Vorgehen in Erwägung ziehen, wenn ein Unternehmen gar keine Erklärung abgegeben hat oder die Erklärung sich nicht zu den ergriffenen Maßnahmen äußert. Ob die Erklärung inhaltlich richtig und verständlich geschrieben ist, prüft die Regierung nicht. Stattdessen verlässt sie sich darauf, dass zivilgesellschaftliche Organisationen die Berichte selbst ausfindig machen und mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln ohne weitere Unterstützung kritisch auswerten, vergleichen und Schwächen der Berichte öffentlichkeitswirksam anprangern.¹¹⁷

Eine Haftung in Fällen, in denen dennoch Sklaverei in der Lieferkette bekannt wird, lässt sich nach Ansicht der Regierung aus der Berichtspflicht nicht ableiten.¹¹⁸

Ein Bericht darüber, gar keine Maßnahmen gegen Sklaverei und Menschenhandel ergriffen zu haben, ist zwar zulässig, dürfte aber wegen der damit verbundenen Reputationschäden die Ausnahme sein.¹¹⁹ Eine schwache oder gar keine Maßnahmen umfassende Erklärung dürfte außerdem das Haftungsrisiko des Unternehmens erhöhen: Wird im Einflussbereich des Unternehmens ein Fall der Sklaverei bekannt, liegt es nahe, diesen auf den dann offenkundigen Mangel an Sorgfaltsmaßnahmen zurückzuführen.

Ferner haften nach deutschem Recht die geschäftsleitenden Organe, die die Erklärung prüfen und unterzeichnen müssen, persönlich für Schäden, die dem Unternehmen durch ihre unsorgfältige Prüfung der Erklärung entstehen (§ 93 Abs. 2 AktG, § 43 Abs. 3 GmbHG). Denkbar wäre dies, wenn Berichtsfehler bekannt werden und ein Konkurrent deswegen das Unternehmen erfolgreich wegen unlauteren Wettbewerbs verklagt.

Die Regierung erhoffte sich, dass die im Wettbewerb befindlichen Unternehmen einen *race to the top* beginnen

¹⁰⁹ Im Leitfaden der Regierung heißt es hingegen, Unternehmen »sollen versuchen«, über jeden der sechs Aspekte zu berichten.

¹¹⁰ Doris/Zimmer 2016: 182.

¹¹¹ UK Home Secretary 2017: 15f., 32f.

¹¹² UK Home Secretary 2017: 18.

¹¹³ Hudson/Elgie 2017.

¹¹⁴ UK Home Secretary 2017: 2.2.

¹¹⁵ Field/Miller/Butler-Sloss 2019: S. 41 f., Nr. 2.2.5.

¹¹⁶ UK Home Secretary 2017: 1.5.

¹¹⁷ UK Home Secretary: 2017, 2.6–2.8.

¹¹⁸ Vgl. UK Home Secretary 2017: 2.3.

¹¹⁹ Mayer 2016: 116.

und weitere effektive Maßnahmen gegen Sklaverei und Menschenhandel entwickeln.¹²⁰ In ihrem Abschlussbericht stellt eine unabhängige, mit der Evaluierung des MSA beauftragte Kommission keine dahingehenden Beobachtungen an, sondern kommt zu dem Ergebnis: »Eindeutig ist die bisherige Strategie zwar ein Schritt vorwärts, aber unzureichend, und es ist an der Zeit, dass die Regierung härtere Maßnahmen ergreift.«¹²¹

LITERATUR

Broad, Rose/Turnbull, Nick (2018): From Human Trafficking to Modern Slavery: The Development of Anti-Trafficking Policy in the UK, *European Journal on Criminal Policy and Research* 2018, S. 1–15.

Business & Human Rights Resource Centre (2019): FTSE 100 & the UK Modern Slavery Act: From Disclosure to Action; www.business-humanrights.org/sites/default/files/FTSE%20100%20Briefing%202018.pdf (aufgerufen am 19.8.2019).

Deister, Jochen/Geier, Anton (2012): Der UK Bribery Act 2010 und seine Auswirkungen auf deutsche Unternehmen, *CCZ* 2011, S. 12.

Doris, Patrick/Zimmer, Mark (2016): Ausbeutung in der Lieferkette – Der Modern Slavery Act und seine Anwendung auf deutsche Unternehmen, *Betriebs-Berater* 2016, S. 181–183.

Field, Frank/Miller, Maria/Butler-Sloss, Baroness (2019): Independent Review of the Modern Slavery Act 2015: Final Report.

Hudson, Daniel/Elgie, Oliver (Herbert Smith Freehills, 2017): UK Government Issues Updated Guidance on Modern Slavery Act Reporting, Legal Briefing (6.10.2017); www.herbertsmithfreehills.com/latest-thinking/uk-government-issues-updated-guidance-on-modern-slavery-act-reporting (aufgerufen am 14.3.2019).

Mantouvalou, Virginia (2018): The UK Modern Slavery Act 2015 Three Years On, *The Modern Law Review* 2018, S. 1017–1045.

Mayer, Eric (2016): *Compliance Berater* 2016, S. 115–118.

Meves, Anne-Kathrin (2016): Modern Slavery Act: Die gesamte Lieferkette soll transparent sein, *unternehmensjurist*, 5/2016, S. 48–50.

UK Government (2015): Impact Assessment Modern Slavery – Transparency in Supply Chains; <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2015/1833/impacts> (aufgerufen am 19.8.2019).

UK Home Secretary (2017): Transparency in Supply Chains etc. – A practical guide (4.10.2017); www.gov.uk/government/publications/transparency-in-supply-chains-a-practical-guide.

UK Parliament (2015): Gesetzestext; <http://www.legislation.gov.uk/uk-pga/2015/30/contents/enacted> (aufgerufen am 19.8.2019).

¹²⁰ UK Home Secretary: 2017, 2.5.

¹²¹ Field/Miller/Butler-Sloss 2019: S. 39 Nr. 1.5.

Gesetzestext: Modern Slavery Act 2015**Part 1**

[Straftaten der Sklaverei, Leibeigenschaft, Zwangsarbeit, Pflichtarbeit und des Menschenhandels; strafprozessuale Regeln]

Part 2

[Vorbeugende Auflagen des Gerichts]

Part 3

[Durchsetzung auf hoher See]

Part 4

[Anti-Sklaverei-Kommissar]

Part 5

[Opferschutz, insbes. Prozesskostenhilfe und Beistand für minderjährige Opfer]

Part 6

TRANSPARENCY IN SUPPLY CHAINS ETC

54 Transparency in supply chains etc

- (1) A commercial organisation within subsection (2) must prepare a slavery and human trafficking statement for each financial year of the organisation.
- (2) A commercial organisation is within this subsection if it—
- supplies goods or services, and
 - has a total turnover of not less than an amount prescribed by regulations made by the Secretary of State.
- (3) For the purposes of subsection (2)(b), an organisation's total turnover is to be determined in accordance with regulations made by the Secretary of State.
- (4) A slavery and human trafficking statement for a financial year is—
- a statement of the steps the organisation has taken during the financial year to ensure that slavery and human trafficking is not taking place—
 - in any of its supply chains, and
 - in any part of its own business, or
 - a statement that the organisation has taken no such steps.
- (5) An organisation's slavery and human trafficking statement may include information about—
- the organisation's structure, its business and its supply chains;
 - its policies in relation to slavery and human trafficking;
 - its due diligence processes in relation to slavery and human trafficking in its business and supply chains;
 - the parts of its business and supply chains where there is a risk of slavery and human trafficking taking place, and the steps it has taken to assess and manage that risk;
 - its effectiveness in ensuring that slavery and human trafficking is not taking place in its business or supply chains, measured against such performance indicators as it considers appropriate;
 - the training about slavery and human trafficking available to its staff.
- (6) A slavery and human trafficking statement—
- if the organisation is a body corporate other than a limited liability partnership, must be approved by the board of directors (or equivalent management body) and signed by a director (or equivalent);
 - if the organisation is a limited liability partnership, must be approved by the members and signed by a designated member;
 - if the organisation is a limited partnership registered under the Limited Partnerships Act 1907, must be signed by a general partner;
 - if the organisation is any other kind of partnership, must be signed by a partner.
- (7) If the organisation has a website, it must—
- publish the slavery and human trafficking statement on that website, and
 - include a link to the slavery and human trafficking statement in a prominent place on that website's homepage.
- (8) If the organisation does not have a website, it must provide a copy of the slavery and human trafficking statement to anyone who makes a written request for one, and must do so before the end of the period of 30 days beginning with the day on which the request is received.
- (9) The Secretary of State—
- may issue guidance about the duties imposed on commercial organisations by this section;
 - must publish any such guidance in a way the Secretary of State considers appropriate.
- (10) The guidance may in particular include further provision about the kind of information which may be included in a slavery and human trafficking statement.
- (11) The duties imposed on commercial organisations by this section are enforceable by the Secretary of State bringing civil proceedings in the High Court for an injunction or, in Scotland, for specific performance of a statutory duty under section 45 of the Court of Session Act 1988.
- (12) For the purposes of this section—
- "commercial organisation" means—
- a body corporate (wherever incorporated) which carries on a business, or part of a business, in any part of the United Kingdom, or
 - a partnership (wherever formed) which carries on a business, or part of a business, in any part of the United Kingdom,
- and for this purpose "business" includes a trade or profession;
- "partnership" means—
- a partnership within the Partnership Act 1890,
 - a limited partnership registered under the Limited Partnerships Act 1907, or

Gesetzestext: Modern Slavery Act 2015

(Fortsetzung)

- (c) a firm, or an entity of a similar character, formed under the law of a country outside the United Kingdom;
- “slavery and human trafficking” means—
- (a) conduct which constitutes an offence under any of the following—
- (i) section 1, 2 or 4 of this Act,
 - (ii) section 1, 2 or 4 of the Human Trafficking and Exploitation (Criminal Justice and Support for Victims) Act (Northern Ireland) 2015 (c. 2 (N.I.)) (equivalent offences in Northern Ireland),
 - (iii) section 22 of the Criminal Justice (Scotland) Act 2003 (asp 7) (traffic in prostitution etc),
 - (iv) section 4 of the Asylum and Immigration (Treatment of Claimants, etc.) Act 2004 (trafficking for exploitation),
 - (v) section 47 of the Criminal Justice and Licensing (Scotland) Act 2010 (asp 13) (slavery, servitude and forced or compulsory labour), or
- (b) conduct which would constitute an offence in a part of the United Kingdom under any of those provisions if the conduct took place in that part of the United Kingdom.

Part 7

[Regelungen zur Einführung des Gesetzes]

5. FRANKREICHS LOI DE VIGILANCE: ÜBERWACHUNGS- UND BERICHTSPFLICHT

Zwei Jahre nach dem Einsturz des Fabrikgebäudes Rana Plaza in Bangladesch brachten französische Abgeordnete einen Gesetzesentwurf betreffend die Überwachungspflicht von Muttergesellschaften und auftraggebenden Unternehmen in die französische Nationalversammlung ein.¹²² In der Begründung des Entwurfs wiesen sie darauf hin, dass elf der 50 größten europäischen Unternehmen (einschließlich der Schweiz) französisch seien und »auf den Schultern unseres Landes somit eine besondere Verantwortung liegt«.¹²³

Gegenstand des Gesetzes ist eine neue haftungssanktionierte Regelung mitsamt einer Berichtspflicht im Handelsgesetzbuch (*Code de Commerce*). Große Unternehmen aller Branchen müssen demnach beherrschte Konzernunternehmen und bestimmte Geschäftspartner in angemessener Weise überwachen, sodass Risiken für ein breites Spektrum von Schutzgütern, einschließlich der Menschenrechte und der Umwelt, vermieden werden.

Der Gesetzesentwurf hatte den Kern der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die unternehmerische Sorgfaltspflicht, aufgegriffen und sie auch auf Umwelt- und Korruptionsrisiken ausgeweitet. Mit Bußgeldsanktionen, zivilrechtlicher Schadensersatzhaftung, richterlichen Eilanordnungen und Berichtspflichten sollte die Sorgfaltspflicht durchgesetzt werden. Im Laufe des Gesetzgebungsprozesses sind die Korruptionsprävention¹²⁴ aus dem Entwurf entfallen sowie Vorgaben zu den Maßnahmen der Sorgfalt und zum Verfahren der Entwicklung der Sorgfaltpläne durch die Unternehmen hinzugekommen.¹²⁵ Nach zahlreichen Kontroversen in der Nationalversammlung und im Senat beantragten 120 Abgeordnete und Senator_innen die Feststellung der Verfassungswidrigkeit des Gesetzes. Der Verfassungsrat (*Conseil Constitutionnel*) bestätigte jedoch weitgehend die Verfassungsmäßigkeit; lediglich die Bußgeldsanktion erklärte er für unwirksam, weil sie an zu unbestimmte Voraussetzungen anknüpfe.

Am 28.3.2017 wurde die *Loi de Vigilance* (kurz: *Loi*) im Gesetzblatt verkündet. Die Sorgfaltspflicht ist seitdem in Kraft und von Unternehmen zu erfüllen; die Berichtspflicht gilt seit dem ersten Geschäftsjahr, dessen Beginn auf die Verkündung des Gesetzes folgte (Art. 4).

In ihrem thematischen Umfang und ihrem Durchsetzungsmechanismus geht die *Loi* über andere Sorgfaltsgesetze hi-

naus. Die französische Gesetzgebung setzt damit ihren progressiven Trend der letzten Jahre fort.¹²⁶

Wie wirkungsvoll das Gesetz ist, lässt sich schwer einschätzen.¹²⁷ Erst nachdem der Wirtschaftsrat (*Conseil Général de l'Économie*) 2019 eine Liste der von der *Loi de Vigilance* erfassten Unternehmen vorgelegt haben wird, wird für die Zivilgesellschaft ersichtlich sein, welche Unternehmen genau erfasst sind. Die 2001 gegründete französische Organisation Sherpa setzt sich für den Schutz von Menschen ein, die im Kontext der globalen Geschäftstätigkeiten von Unternehmen Schäden erleiden. Sie hatte den Gesetzgebungsprozess um die *Loi de Vigilance* von Beginn an begleitet und verfolgt nun eine effektive Umsetzung der *Loi*. Auch Anfang 2019 hatte sie erst 80 Überwachungspläne und Berichte von Unternehmen ausfindig machen können; diesen konnte sie wenige aufschlussreiche Angaben entnehmen.¹²⁸ Anhand der meisten Berichte ließ sich nicht genau erkennen, welche Risiken wo im Konzern identifiziert wurden und erst recht nicht, wie das berichtende Unternehmen mit ihnen umgeht.¹²⁹ Letztlich sind es die Vorgaben für Berichtsinhalte, die nicht so weit gehen, dass Geheimhaltungsvereinbarungen der Unternehmen außer Kraft gesetzt werden würden. Da somit viele Unternehmensinterna weiterhin für Betroffene nicht zugänglich sind, sie aber in Haftungsklagen die Beweislast tragen, wird ein erhöhtes Aufkommen an Klagen kaum zu erwarten sein.

Das Gesetz überlässt ausgesprochen viele, darunter auch grundlegende Fragen den Rechtsanwender_innen und Gerichten zur Klärung.¹³⁰ Teilweise will der französische Gesetzgeber damit verhindern, dass die mit der Umsetzung der Anforderungen betrauten Mitarbeiter_innen der Unternehmen zu konkrete Vorgaben unbedacht erledigen, ohne deren Sinn zu bedenken (sog. *tick-boxing*). Hinter ausfüllungsbedürftigen Begriffen wie »Menschenrechte und Grundfreiheiten«, »angemessene Maßnahmen« und »schwerwiegende Verletzungen« steht also durchaus eine Strategie.

ADRESSATEN

Die neue, im *Code de commerce* eingefügte Vorschrift gilt branchenübergreifend für Gesellschaften mit besonders großer Belegschaft. Die Schwelle liegt bei 5 000 Arbeitnehmer_innen im eigenen Unternehmen und bei den französischen Tochter- und Enkelgesellschaften insgesamt. Zudem gelten die Pflichten, wenn unter Berücksichtigung auch der ausländischen Tochter- und Enkelgesellschaften der Schwellenwert von 10 000 Arbeitnehmer_innen weltweit erreicht wird. Maßgeblich sind die Zahlen zum Ende zweier aufeinander folgender Geschäftsjahre.

¹²² Loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre; www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2017/3/27/2017-399/JO/texte.

¹²³ Assemblée Nationale, No. 2578 v. 11.2.2015, S. 10, abrufbar unter s. Fn. 124.

¹²⁴ Die Korruptionsprävention wurde stattdessen in der Loi Sapin 2 vom 9.12.2016 gesondert geregelt.

¹²⁵ Das Gesetzgebungsverfahren ist anschaulich dargestellt auf www.senat.fr/dossier-legislatif/pp14-376.html.

¹²⁶ Siehe ausführlich Fleischer/Danninger 2017: 2849ff. zu umwelt- und sozialbezogenen Berichtspflichten, Konzernhaftung für Umweltschäden und Compliance.

¹²⁷ Vorsichtig optimistisch äußern sich Brabant/Savourey 2017[2].

¹²⁸ Sherpa 2019: 27, Fn. 28.

¹²⁹ Sherpa 2019: 10.

¹³⁰ Siehe dazu im Einzelnen: Nasse 2019.

Die Gesellschaftsform (Aktiengesellschaft, andere Form der Kapitalgesellschaft oder Personengesellschaft) scheint dem Wortlaut der neuen Vorschriften zufolge keine Rolle zu spielen. Der neue Art. L. 225-102-4 Abs. 1 *Code de commerce* erfasst scheinbar eindeutig alle Gesellschaften mit entsprechend großer Belegschaft. Die systematische Verortung des neuen Artikels in den für die Aktiengesellschaft geltenden Berichtspflichten lässt daran jedoch zweifeln. Die französische Wirtschaft ist im internationalen Vergleich besonders von großen Unternehmen, insbesondere Aktiengesellschaften, geprägt. Das Gesetz, thematisch umfangreich und mit starkem Durchsetzungsmechanismus, war von Beginn an nur für die besonders großen Unternehmen gedacht, die den Großteil des französischen Außenhandels verantworten – typischerweise Aktiengesellschaften. Mithin wurden die neuen Vorschriften an die Berichtspflichten der französischen Aktiengesellschaft in Abschnitt L. 225-102 des Handelsgesetzbuchs angefügt. Daraus wird teilweise gefolgert, mit dem Begriff »jede Gesellschaft« (*toute société*) beziehe sich die Neuregelung nur auf jede *Société Anonyme*.¹³¹ Den Adressatenkreis anhand der Gesellschaftsform einzuschränken erscheint jedoch willkürlich. Ob wirklich nur die Aktiengesellschaft verpflichtet werden sollte, war in den Gesetzgebungsdebatten thematisiert worden und blieb ungeklärt.¹³² Die französische Regierung geht in einer Stellungnahme zur Entscheidung des Verfassungsgerichts vom 23.3.2017 ausdrücklich von der Geltung der neuen Vorschrift auch für die französische Vereinfachte Aktiengesellschaft (SAS) und die französische Kommanditgesellschaft auf Aktien (SCA) aus.¹³³ Damit ist die Diskussion über den Adressatenkreis jedoch keineswegs abgeschlossen.¹³⁴ Letztlich wird eine Klärung des Adressatenkreises durch die Rechtsprechung erwartet.¹³⁵

Angesichts des Gesetzeswortlauts (»Jede Gesellschaft ...«) stellt sich zudem die Frage, ob die Vorschriften auch auf ausländische Muttergesellschaften ohne Sitz in Frankreich angewendet werden können.¹³⁶ Denkbar wäre beispielsweise, dass von einer deutschen Aktiengesellschaft verlangt wird, ihre französischen Tochtergesellschaften den Vorgaben der *Loi* entsprechend zu überwachen. Nach bisher überwiegender Ansicht ist das Gesetz nicht auf ausländische Gesellschaften anzuwenden.¹³⁷ Doch auch dies ist im Gesetzgebungsverfahren nicht vertieft diskutiert worden und wäre ggf. von der Rechtsprechung zu klären. Jedenfalls müssen

die unter das Gesetz fallenden (französischen) Gesellschaften ihre Sorgfalt auch auf die Tätigkeiten ihrer ausländischen Tochterunternehmen erstrecken.

Mit dem hohen Schwellenwert von 5 000 bzw. 10 000 Arbeitnehmer_innen sind Schätzungen der Regierung zufolge 136 der größten französischen Aktiengesellschaften angesprochen. Die Schätzungen reichen von 100 bis 250 Unternehmen.¹³⁸ Der Wirtschaftsrat (*Conseil Général de l'Économie*) ist vom Wirtschafts- und Finanzminister beauftragt worden, eine Liste der betroffenen Unternehmen zu erstellen.¹³⁹

Da sich die Sorgfaltspflicht dieser Unternehmen auch auf beherrschte Konzernunternehmen und gefestigte Geschäftsbeziehungen erstreckt, werden zusätzlich weitaus mehr französische und ausländische Unternehmen von den großen französischen Gesellschaften zu Sorgfaltsmaßnahmen angehalten werden.

GEGENSTAND DES ÜBERWACHUNGSPLANS

Das Gesetz drückt die Sorgfaltspflicht als eine Pflicht zur Erarbeitung und wirksamen Umsetzung eines Überwachungsplans (*plan de vigilance*) aus, der sich auf alle beherrschten Konzernunternehmen und gefestigten Geschäftsbeziehungen erstreckt. Die Vorgaben sind in Absatz 1 der im *Code de commerce* als Art. L 225-102-4 eingefügten Vorschrift geregelt.

Die Vorschrift spannt ein weites Themenfeld auf, auf dem die Sorgfalt auszuüben ist: »die Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Gesundheit und Sicherheit der Menschen und die Umwelt«. Die im Entwurf des Gesetzes ebenfalls umfasste Korruptionsprävention war nach Debatten im Senat entfallen.

Das Gesetz gibt den Schutzgütern in keiner Weise klarere Konturen. Die mit dem Gesetz befassten Parlamentarier_innen und die Regierung hatten sich im Ergebnis gegen einen Katalog einzuhaltender bestehender Normen aus internationalen oder nationalen Quellen entschieden.¹⁴⁰ Denn diese würden sich stets fortentwickeln, und die *Loi* brauche lediglich die Arten der Risiken zu bezeichnen, denen sich die Unternehmen mit ihren Überwachungsplänen zu widmen haben. Die offene Bezeichnung der Schutzgüter ohne abschließende Auflistung erinnert an die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Diesen zufolge hängt von den Umständen der konkreten Geschäftstätigkeit ab, welche Menschenrechte das Unternehmen über die der UN-Menschenrechtscharta und ILO-Kernarbeitsnormen hinaus zu

¹³¹ So Mansel 2018: 444.

¹³² Sherpa 2019: 28, bei Fn. 30.

¹³³ Gouvernement 2017: 1.A. Die Regierung begründet dies mit Verweisungen im *Code de commerce*.

¹³⁴ Brabant/Savourey meinen, auch die *Societas Europaea* (SE) sei betroffen, bezweifeln hingegen die Anwendbarkeit auf die SAS, Brabant/Savourey 2017[1]: 3f.

¹³⁵ Sherpa 2019: 28.

¹³⁶ Anders als in der ersten in Art. L. 225-102-4 Abs. 1 *Code de commerce* genannten Alternative brauchte dem Wortlaut der zweiten Alternative nach keiner oder allenfalls einer der Sitze der Konzernunternehmen in Frankreich zu sein.

¹³⁷ Brabant/Savourey 2017[1]: 2 mit Verweis auf die Entscheidung des französischen Verfassungsgerichts vom 23.3.2017 und m. w. N.; Bourgeois/Nataf 2017: 42; ActionAid 2019: 7.

¹³⁸ Sherpa 2019: 27, Fn. 27; Bourgeois/Nataf 2017: 43. Fleischer/Daninger 2017: 1 850 (150 Unternehmen); Bougeois/Nataf 2017: 44 (200 Unternehmen). Die in den Anwendungsbereich fallenden Unternehmen sollen Schätzungen zufolge zwei Drittel des französischen internationalen Handels verantworten.

¹³⁹ Schreiben des Ministers an den Stellvertretenden Vorsitzenden des Wirtschaftsrats vom 6.5.2019, liegt dem Autor vor. Der Bericht des Wirtschaftsrats soll noch 2019 vorliegen.

¹⁴⁰ Brabant/Michon/Savourey 2017: 6 m. w. N.

achten hat. Folglich werden sich die Überwachungspläne mancher Unternehmen auch mit humanitärem Völkerrecht und mit den Rechten besonderer Gruppen zu befassen haben (z. B. Kinder, Frauen, ethnische Minderheiten, indigene Bevölkerungen und Wanderarbeiter_innen).¹⁴¹ Ebenso lässt der Wortlaut des Gesetzes offen, welche Umweltschutzvorgaben zu beachten sind und ob »die Menschenrechte« solche aus den Übereinkommen meint, die der französische Staat ratifiziert hat oder ob die lokale Rechtslage im jeweiligen Ausland maßgeblich ist.¹⁴²

Unternehmen wird geraten, den Überwachungsplan in holistischer Weise zu entwickeln: Umwelt, Gesundheit und Sicherheit seien zusammen zu denken, unteilbar und auch mit Menschenrechten verwoben.¹⁴³ Das Themenfeld aufzuteilen und im Überwachungsplan differenziert darzustellen, sei nicht zweckmäßig.¹⁴⁴

So bleiben sowohl das Verhältnis dieser Schutzgüter zueinander als auch deren Konturen unscharf. Zum Schutzgut Umwelt wird vorgeschlagen, dass sich die Pflicht zur Vorbeugung gegen Umweltschäden am französischen Umweltgesetzbuch orientieren sollte (Art. L. 162-1 *Code de l'Environnement*).¹⁴⁵ Ob damit französische Standards weltweit erstreckt werden sollen, ist bisher unklar und wird wohl erst von der Rechtsprechung zu klären sein.

UMFANG DER RISIKOIDENTIFIZIERUNG: BEZIEHUNGEN IM KONZERN UND ZU SUBUNTERNEHMERN UND LIEFERANTEN

Der Überwachungsplan muss zunächst angemessene Maßnahmen der Risikoidentifizierung beinhalten. Zu identifizieren sind Risiken aus drei Bereichen von Tätigkeiten:

- Tätigkeiten der Gesellschaft selbst
- Tätigkeiten der von ihr beherrschten Tochter- und Enkelgesellschaften¹⁴⁶

¹⁴¹ Siehe den offiziellen Kommentar unter UN-Leitprinzip 12 sowie UN OHCHR 2012: 11, Antwort auf Frage 4; Brabant/Michon/Savourey 2017: 6.

¹⁴² Das Gesetz bezieht sich wohl zumindest auf die Menschenrechte und Grundfreiheiten gemäß der Europäischen Menschenrechtskonvention, meinen Fleischer/Danninger 2017: 2850 m. w. N.

¹⁴³ Sherpa 2019: 37.

¹⁴⁴ Sherpa 2019: 37.

¹⁴⁵ Art. L. 162-1 *Code de l'environnement*: »Sont prévenus ou réparés selon les modalités définies par le présent titre: 1° Les dommages causés à l'environnement par les activités professionnelles dont la liste est fixée par le décret prévu à l'article L. 165-2, y compris en l'absence de faute ou de négligence de l'exploitant; 2° Les dommages causés aux espèces et habitats visés au 3° du I de l'article L. 161-1 par une autre activité professionnelle que celles mentionnées au 1° du présent article, en cas de faute ou de négligence de l'exploitant. Le lien de causalité entre l'activité et le dommage est établi par l'autorité visée au 2° de l'article L. 165-2 qui peut demander à l'exploitant les évaluations et informations nécessaires.«

¹⁴⁶ Die Beherrschung kann sich aus dem Gesetz oder aus dem Vertrag ergeben. Dazu Brabant/Michon/Savourey 2017: 2.

- Tätigkeiten der Subunternehmer und Lieferanten mit etablierter Geschäftsbeziehung, so diese Tätigkeiten mit der Geschäftsbeziehung zu der sorgfaltspflichtigen Gesellschaft in Verbindung stehen

Welche der Geschäftspartner in die Risikoidentifizierung einbezogen werden müssen, hängt mithin davon ab, zu wem das Unternehmen eine »etablierte Geschäftsbeziehung« unterhält (*relation commerciale établie*). Diesen Rechtsbegriff haben die Initiator_innen des Gesetzes bewusst einer anderen Stelle des französischen Zivilrechts entnommen:¹⁴⁷ Ein Unternehmen, das eine »etablierte Geschäftsbeziehung« plötzlich und ohne eine angemessene Auslaufphase einzuräumen kündigt, macht sich nach französischem Recht schadensersatzpflichtig, selbst wenn die Geschäftsbeziehung nicht in einem schriftlichen Vertrag dokumentiert worden war.¹⁴⁸ In diesem Kontext hat die Rechtsprechung durch zahlreiche Entscheidungen dem Begriff »etablierte Geschäftsbeziehung« anhand der jeweiligen Umstände des Einzelfalls eine genauere Bedeutung gegeben – dies stets in der Absicht, das Vertrauen von Geschäftsleuten zu schützen, deren Geschäftsbeziehung überraschend gekündigt worden war. Entscheidende Merkmale sind insoweit eine gewisse Stabilität, Kontinuität und Regelmäßigkeit des geschäftlichen Kontakts.¹⁴⁹ Teilweise halten französische Juristen dieses vertrauensschutzgeprägte Verständnis des Begriffs »*relation établie*« auch im Rahmen der *Loi de Vigilance* für maßgeblich.¹⁵⁰

Allerdings hat der Begriff »etablierte Geschäftsbeziehung« im Kontext der *Loi de Vigilance* eine besondere Funktion. Der *Loi* geht es um die Achtung der Rechte Dritter und um den Schutz der Umwelt. Die Sorgfaltspflicht nach der *Loi* schlicht auf solche Geschäftsbeziehungen zu beschränken, in denen Unternehmen einen besonders langen und daher vertrauensvollen Kontakt miteinander pflegen, scheint daher nicht zweckmäßig zu sein.¹⁵¹ Französische Jurist_innen, zivilgesellschaftliche Organisationen und Gewerkschaften sprechen sich daher für ein modifiziertes Verständnis der »Etabliertheit« aus. So soll es auf die Dauer der Geschäftsbeziehung weniger ankommen als auf die Bedeutsamkeit der vertragsgegenständlichen Leistung.¹⁵² Auch scheinen Geschäftsbeziehungen, in denen das auftragnehmende Unternehmen von dem sorgfaltspflichtigen Unternehmen Anweisungen erhält oder wirtschaftlich abhängig ist, ebenso relevant zu sein.¹⁵³ In diesem Sinne müssten folglich auch befristete oder projektbezogene Geschäftsbeziehungen als hinreichend »etabliert« gelten, wenn sich das auftraggebende Unternehmen bei den dem Geschäftspartner obliegenden Planungs-, Entwicklungs-, Fabrikations- oder bloßen Lieferleistungen eine intensive Mitgestaltung zusichert. Auch Geschäftsbeziehungen, die für das auftragnehmende Unternehmen einen wesentlichen Teil sei-

¹⁴⁷ Cossart/Chaplier/de Lomenie 2017: 320.

¹⁴⁸ Art. 442-6-I-5° *Code de commerce (rupture brutale)*.

¹⁴⁹ Hübner/Pika 2018: 38 m. w. N.

¹⁵⁰ Bourgeois/Nataf 2017: 44.

¹⁵¹ Brabant/Michon/Savourey 2017: 4.

¹⁵² Hannoun 2017: 810, zitiert in Brabant/Michon/Savourey 2017: 4.

¹⁵³ Die Organisation Sherpa hält »instructing companies« und »economic dependence« für relevante Merkmale, Sherpa 2019: 33.

nes Umsatzes ausmachen, dürften in diesem Sinne als »etabliert« zu qualifizieren sein. Für diese Ansicht spricht, dass das auftragnehmende Unternehmen in diesen Fällen bedeutende Einflussmacht hat oder es ihm zumindest möglich ist, sich um die Verstärkung seiner Einflussmacht zu bemühen. Ob der Begriff »*relation établie*« dementsprechend modifiziert wird, wird von den Zivilgerichten zu klären sein.

Eine etablierte Geschäftsbeziehung i. S. d. *Loi de Vigilance* soll nicht nur zu den unmittelbaren Geschäftspartnern bestehen können, sondern auch zu Unternehmen tiefer in der Wertschöpfungskette.¹⁵⁴ Die Initiator_innen der *Loi* wünschten sich eine Klarstellung im Gesetz, dass die Sorgfaltspflicht entsprechend dem Sinn und Zweck des Gesetzes entlang der *gesamten* Lieferkette angewendet werden müsse; sie konnten sich damit jedoch nicht durchsetzen. So sind letztlich auch Klarstellungen zur Reichweite der Sorgfaltspflicht entlang der Lieferkette den Zivilgerichten überlassen.

Den Äußerungen der Regierung und des Verfassungsgerichts Frankreichs zufolge verstehen diese die *Loi* so, dass das jeweilige Unternehmen nicht nur die eigenen Geschäftspartner, sondern auch die seiner (mittelbar oder unmittelbar) beherrschten Konzernunternehmen in die Sorgfalt einbeziehen muss.¹⁵⁵ Dies ist im Einklang mit den Vorgaben der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte.¹⁵⁶ Indem sich die Sorgfaltspflicht allerdings auf die Zulieferseite der Wertschöpfungskette (*upstream*) beschränkt und nicht auch die Verwendung der Produkte und Dienstleistung durch Kunden auf der Abnehmerseite (*downstream*) umfasst, bleibt die *Loi* hinter den Vorgaben der UN-Leitprinzipien zurück.¹⁵⁷

INHALT DES ÜBERWACHUNGSPLANS

Zusätzlich zur Risikoidentifizierung muss der Überwachungsplan angemessene Präventionsmaßnahmen gegen schwerwiegende Verletzungen der genannten Schutzgüter umfassen.

Das Gesetz zählt fünf Inhalte des Überwachungsplans auf:

1. eine geografisch systematisierte Erfassung von Risiken (Risikokataster) zwecks Identifikation, Analyse und Priorisierung der Risiken
2. Verfahren zur regelmäßigen Bewertung der Lage der Tochtergesellschaften, Subunternehmer und Lieferanten mit gefestigter Geschäftsbeziehung, im Hinblick auf das Risikokataster
3. geeignete Maßnahmen zur Risikoverringerung oder zur Vorbeugung gegen schwerwiegende Rechtsverletzungen

¹⁵⁴ Cossart/Chaplier/de Lomenie 2017: 320.

¹⁵⁵ Gouvernement 2017: 1.B; Conseil Constitutionnel 2017: Nr. 21.

¹⁵⁶ Vgl. UN-Leitprinzipien 13 und 19; so auch Brabant/Michon/Savourey 2017: 4–5.

¹⁵⁷ Brabant/Michon/Savourey 2017: 5.

4. einen Warn- und Hinweisgebermechanismus für bestehende oder sich verwirklichende Risiken, der gemeinsam mit den in der betreffenden Gesellschaft vertretenen Gewerkschaften festgelegt wird
5. einen Mechanismus, um die umgesetzten Maßnahmen zu überprüfen und deren Wirksamkeit zu bewerten

Im Unterschied zu traditionellen Risikomanagementsystemen ist ein Risiko im Sinne der *Loi de Vigilance* nicht erst dann relevant, wenn (auch) der Geschäftsverlauf oder der wirtschaftliche Erfolg des Unternehmens gefährdet ist. Maßgeblich sind allein die potenziellen Auswirkungen auf die genannten Nachhaltigkeitsbelange.¹⁵⁸

Das Gesetz ermächtigt den Staatsrat (*Conseil d'Etat*), per Dekret weitere in den Überwachungsplan aufzunehmende Maßnahmen vorzugeben und die Anforderungen an das Verfahren der Entwicklung des Plans (s. u.) zu spezifizieren. Bisher ist ein solches Dekret nicht in Vorbereitung.

Für die Erfüllung der Pflicht zur Risikobewertung der Subunternehmer und Lieferanten ist der Austausch von Informationen über die Geschäftspartner als eine wichtige Maßnahme ausgemacht worden, die bisher zu wenige Unternehmen gebrauchen.¹⁵⁹ Wettbewerbsnachteile und Geheimhaltungspflichten halten viele Unternehmen davon ab, risikorelevante Informationen zu teilen.¹⁶⁰

VERFAHREN DER ENTWICKLUNG DES ÜBERWACHUNGSPLANS

Der Plan soll in Zusammenarbeit »mit den Interessengruppen der Gesellschaft« ausgearbeitet werden, ggf. im Rahmen branchenspezifischer oder regionaler multilateraler Initiativen (Art. L. 225-102-4 Abs. 1 Unterabs. 4). Dabei geht es um die Personengruppen, die von den Auswirkungen der Geschäftstätigkeit potenziell betroffen sein können, und zwar innerhalb des Konzerns und in der Lieferkette, aber auch außenstehende Dritte. Es geht dabei um die Belegschaft im Konzern und Arbeitnehmer_innen in der Lieferkette, gleichermaßen aber auch um Anwohner und Gemeinschaften in der Umgebung von Produktionsstandorten, die beispielsweise durch Abfälle oder Bodenerosionen betroffen sein könnten. Den Unternehmen wird empfohlen, in ihren Überwachungsplan eine (selbst formulierte) Definition des Begriffs »Interessengruppen« aufzunehmen, die für sie relevanten Interessengruppen zu bezeichnen und darzustellen, wie sie den Konsultationsprozess mit den Interessengruppen gestalten.¹⁶¹

¹⁵⁸ Brabant/Michon/Savourey 2017: 10; vgl. UN Working Group 2018: Nr. 15, 19 und 90.

¹⁵⁹ Sherpa 2019: 34 ff.; s. beispielsweise die Initiativen »Know the Chain«; <http://knowthechain.org/benchmarks/> und »Transparency Pledge«; <http://cleanclothes.org/transparency>.

¹⁶⁰ Sherpa 2019: 34 f.

¹⁶¹ Vortrag der französischen Anwältin Elsa Savourey in Paris im September 2018, Protokoll liegt dem Autor vor.

Diese Vorgabe ist von besonderer Bedeutung, da die Beteiligung der Stakeholder, z. B. Gewerkschaften und von lokalen Großprojekten betroffenen Bevölkerungsteilen, bei der Gestaltung von Sorgfaltsplänen sich regelmäßig förderlich auf deren Qualität auswirkt. Auch schon die UN-Leitprinzipien geben vor, dass die Einbeziehung der Interessengruppen für die Entwicklung und Implementierung von Sorgfaltsplänen wichtig ist.¹⁶² Auf diese Weise kann letztlich auch die Unbestimmtheit der *Loi de Vigilance* hinsichtlich der inhaltlichen Anforderungen an die Sorgfalt überwunden werden.

In der Literatur wird vertreten, dass die Verfahren zur Überprüfung der Wirksamkeit der Maßnahmen (Nr. 5) verlangen, dass sie von externen Wirtschafts- und Qualitätsprüfer_innen kontrolliert werden müssen.¹⁶³

DURCHSETZUNG DURCH PUBLIZITÄT

Durch Publizität in Verbindung mit dem Reputationsinteresse der Gesellschaft setzt die *Loi de Vigilance* einen Anreiz zur sorgfältigen Umsetzung der gesetzlichen Anforderungen.

Art. L225-102 *Code de commerce* verlangt bereits seit 2001 von französischen Aktiengesellschaften, in ihre Berichterstattung auch ihren Umgang mit den sozialen Folgen ihrer Tätigkeiten und ihren Umgang mit den Auswirkungen ihrer Tätigkeiten auf die Umwelt zu thematisieren (sog. *environmental and social governance* und ESG-Berichte). Mit der Gesetzesnovelle *Grenelle II* von 2010 war diese Pflicht erweitert und eine Pflicht zur unabhängigen Prüfung des Berichts eingeführt worden.

Diesen Vorschriften zu den ESG-Berichtspflichten hat die *Loi de Vigilance* ihre oben dargestellten Vorgaben zu dem Überwachungsplan angefügt (als Art. L225-102-4 und -5). Sowohl der Sorgfaltsplan als auch der Bericht über seine wirksame Umsetzung müssen nunmehr in den ESG-Bericht aufgenommen werden. Dieser ist den Aktionär_innen auf der jährlichen Hauptversammlung vorzustellen (Art. L225-102-4 Abs. 1 S. 6).

Der Überwachungsplan und der Bericht über seine wirksame Umsetzung sind außerdem gesondert zu veröffentlichen (Art. L225-102-4 Abs. 1 S. 6). Zivilgesellschaftliche Organisationen haben inzwischen die ersten vorliegenden Überwachungspläne untersucht und zeigen Potenzial für Verbesserungen der Überwachungspläne auf. Den Auswertungen zufolge erfüllen die Unternehmen bisher weder die Erwartungen der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte noch der *Loi de Vigilance*. Die Mehrzahl der Veröffentlichungen sei lückenhaft und vage formuliert und lasse nicht erkennen, ob und wie bestimmte Themen priorisiert werden.¹⁶⁴ Im Auftrag des Wirtschafts- und Finanzministers bzw. der Wirtschafts- und Finanzministerin wird der Wirtschaftsrat (*Conseil Général de l'Économie*) 2019 eine repräsentative Auswertung der bisher veröffentlichten Überwa-

chungspläne und Berichte erstellen. Eine Evaluierung der Wirksamkeit der *Loi* durch das Parlament wird im Jahr 2020 erwartet. Nach den dann möglicherweise klareren Anforderungen an die Überwachungspläne und Berichte könnte sich deren Qualität verbessern.

Wenn ein Gericht eine Gesellschaft auf Zahlung von Schadensersatz verurteilt, kann es zugleich die Veröffentlichung, Verbreitung oder Anzeige seiner Entscheidung oder eines Auszugs daraus anordnen und die zwangsweise Vollstreckung seiner Entscheidung anordnen.¹⁶⁵

GERICHTLICHE ANORDNUNG DER PFLICHTERFÜLLUNG

Erfüllt eine Gesellschaft die oben genannten Pflichten innerhalb einer Frist von drei Monaten, nachdem sie hierzu aufgefordert worden ist, nicht, kann das zuständige Gericht sie auf Verlangen jeder Person mit berechtigtem Interesse zur Pflichterfüllung anhalten (Art. L225-102-4 Abs. 2 S. 1). Dabei kann das Gericht ein Ordnungsgeld (*astreinte*) zunächst androhen und dann festsetzen. Das Ordnungsgeld wird während der Dauer des Fortbestehens des Verstoßes immer wieder erneut fällig. Im Eilfall kann der/die Gerichtspräsident_in eine entsprechende vorläufige Anordnung erteilen (Abs. 2 S. 2).

Antragsberechtigt sind nicht nur geschädigte Personen, sondern alle Personen oder Organisationen, die ein berechtigtes Interesse an dem Verfahren haben. Damit können auch NROs oder Gewerkschaften einen Antrag bei Gericht stellen.¹⁶⁶

Erstmals haben im Juni 2019 sechs französische und ugandische NROs ein Unternehmen zur Erfüllung seiner Pflichten formal aufgefordert: Das Unternehmen Total soll seinen Überwachungsplan hinsichtlich eines Erdölerschließungsvorhabens nahe eines ugandischen Naturschutzgebietes nachbessern. Kommt Total dieser Aufforderung nicht binnen der Dreimonatsfrist nach, wollen die Organisationen Total hierzu gerichtlich verurteilen lassen.¹⁶⁷

ZIVILRECHTLICHE HAFTUNG

Der Durchsetzungsmechanismus der *Loi* liegt im Wesentlichen in dem Risiko des Unternehmens, für einen eintretenden Schaden auf Ersatz haften zu müssen. Der Gesetzgeber hat damit im französischen Deliktsrecht bisher bestehende Haftungslücken geschlossen.¹⁶⁸

Die Grundlage für diese Schadensersatzhaftung hat die *Loi* unmittelbar im Anschluss an die Überwachungspflicht in Art. L. 225-102-5 des Handelsgesetzbuchs angefügt: Wer

¹⁶² UN-Leitprinzip 18 lit b).

¹⁶³ Fleischer/Danninger 2017: 2850 m. w. N.

¹⁶⁴ Shift Project 2019: 8; Action Aid 2019.

¹⁶⁵ Art. L. 225-102-5 Abs. 4, 5.

¹⁶⁶ Brabant/Savourey 2017[2]; Nordhues 2019: 317.

¹⁶⁷ www.totalautribunal.org.

¹⁶⁸ Für einen Vergleich der *Loi de Vigilance* mit der bisherigen französischen Rechtslage: Nasse 2019.

den Überwachungsplan nicht pflichtgemäß entwickelt und umsetzt, muss den betroffenen Menschen gegenüber gemäß den allgemeinen Vorschriften des französischen Deliktsrechts den Schaden ersetzen, der anderenfalls möglicherweise verhindert worden wäre. Die Gesellschaft muss somit nicht alle von ihr selbst, von beherrschten Unternehmen oder von Geschäftspartnern verursachte Schäden im Sinne einer verschuldensunabhängigen Garantie- oder Gefährdungshaftung ersetzen. Zu ersetzen sind nur die Schäden, die bei pflichtgemäßer Ausübung der Sorgfalt hätten verhindert werden können. Es handelt sich somit nicht um eine Erfolgspflicht, sondern um eine Bemühenspflicht.¹⁶⁹

Dass bei pflichtgemäßer Sorgfalt der (Mutter-)Gesellschaft der Schaden hätte vermieden werden können, müssen die jeweils geschädigten Menschen beweisen. Der Entwurf der *Loi* sah ursprünglich eine Beweislastumkehr vor. Wo ein Schaden durch ein Tochterunternehmen oder in einer etablierten Geschäftsbeziehung verursacht wurde, sollte vermutet werden, dass eine angemessene Überwachung den Schaden vermieden hätte.¹⁷⁰ Die Befürworter_innen des Gesetzes konnten sich damit jedoch nicht durchsetzen.¹⁷¹ Wer gerichtlich auf Schadensersatz klagt, muss einen Verstoß gegen die Überwachungspflicht, einen Schaden und Kausalität zwischen beidem darlegen.¹⁷²

Die Muttergesellschaft soll ihre Einflussmacht im Konzern dazu nutzen, Risiken zu minimieren, die unmittelbar von beherrschten Tochter- und Enkelgesellschaften verursacht werden, gleich in welchem Geschäftsbereich. Sie kann zu diesem Zweck die Geschäftsleitung der beherrschten Gesellschaft beispielsweise anweisen, ihr zwecks Risikoidentifizierung Auskünfte zu erteilen und ebensolche Maßnahmen, wie sie die *Loi de Vigilance* schildert, zu entwickeln und umzusetzen. Tut sie dies und kontrolliert sie die Befolgung der Anweisung in angemessener Weise, wird sie hinsichtlich der jeweiligen beherrschten Gesellschaft ihrer Überwachungspflicht gerecht geworden sein. Verursacht die Tochter dennoch einen Schaden, wird die Muttergesellschaft dafür nicht einstehen müssen. Dies gilt entsprechend für die Überwachung der etablierten Geschäftsbeziehungen. Eine unzulässige Haftung für fremdes Verhalten oder eine Durchbrechung des gesellschaftsrechtlichen Trennungsprinzips ist darin nicht zu sehen, da die Gesellschaft nur für ihr *eigenes* Verschulden haftet.¹⁷³

Noch nicht gänzlich geklärt ist, inwiefern die französischen Zivilgerichte dieses neue Haftungsregime auf Auslandssachverhalte anwenden würden. Europarechtliche Vorschriften in der Rom-II-Verordnung sehen vor, dass die europäischen Zivilgerichte auf Auslandssachverhalte grundsätzlich das Recht am Ort des Schadens (also ausländisches Recht) anzu-

wenden haben.¹⁷⁴ Die Zivilgerichte müssten die *Loi de Vigilance* als eine überragend wichtige, ein gesamtgesellschaftliches Interesse verfolgende sog. »Eingriffsnorm« qualifizieren, um die *Loi* dennoch anzuwenden. Eine entsprechende Klarstellung im Text des Gesetzes wurde vorgeschlagen,¹⁷⁵ konnte sich allerdings nicht durchsetzen. Die völkerrechtlichen Staatenpflichten, die Gesetzgebungsmaterialien und die das Gesetzgebungsverfahren begleitende öffentliche Debatte dürften allerdings hinreichende Anhaltspunkte dafür bieten, dass die *Loi* als Eingriffsnorm zu qualifizieren ist und somit gerade auch in Auslandssachverhalten gilt.

Mit einer Klagewelle wird in der französischen Anwaltschaft nicht gerechnet. Den Beweis der Nichterfüllung der (eher unbestimmten) Anforderungen an die Sorgfalt sowie den Beweis der Kausalität zu führen, sei für potenzielle Kläger_innen eine enorme Herausforderung. Dennoch dürfte das bloße Risiko, einen zivilrechtlichen Schadensersatz zahlen zu müssen, kombiniert mit der Möglichkeit einer gerichtlichen, ordnungsgeldbewehrten Anordnung (s. o.), Unternehmen hinreichend motivieren, die gesetzlichen Anforderungen zu beachten.¹⁷⁶

KEINE GELDBUSSE

Als weitere Sanktion gegen die Nichterfüllung der Pflicht, einen Überwachungsplan zu entwickeln und zu implementieren, hatte das Gesetz eine Geldbuße von bis zu zehn Mio. Euro vorgesehen. Im Falle eines eintretenden Schadens sollte die Geldbuße höher ausfallen können.

Diese Regelungen hob der französische Verfassungsrat jedoch kurz nach der Verabschiedung des Gesetzes auf Antrag mehrerer Parlamentarier_innen auf. Nach Ansicht des Gerichts stellen die Sorgfaltspflichten auf zu unbestimmte Rechtsbegriffe ab (nämlich »Menschenrechte und Grundfreiheiten« und »angemessene Überwachungsmaßnahmen«) und umfassen zugleich alle »etablierten Geschäftsbeziehungen«, auch solche der Tochterunternehmen zu Dritten. Zudem gehe aus dem Gesetz nicht hervor, ob die Richter_innen mehrere Bußgelder von jeweils bis zu zehn Mio. Euro für jeden einzelnen Verstoß verhängen können oder die Obergrenze von zehn Mio. Euro für die Summe der zu sanktionierenden Verfehlungen gelte. Insgesamt sei die *Loi* daher zu sehr von Unbestimmtheiten geprägt, als dass die Regelung einer strafähnlichen Sanktion unzulässig wäre.¹⁷⁷

Im Übrigen bestätigte der Verfassungsrat jedoch die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes. Für eine rein zivilrechtliche Haftung auf den Ersatz von Schäden sei das Gesetz verständlich genug.¹⁷⁸

¹⁶⁹ Cossart/Chaplier/de Lomenie 2017: 321.

¹⁷⁰ Proposition de loi N° 1519.

¹⁷¹ Cossart/Chaplier/de Lomenie 2017: 317.

¹⁷² Sherpa 2019: 10.

¹⁷³ a. A. Nordhues 2019: 296f.

¹⁷⁴ Eine Ausnahme ist Art. 7 Rom II-VO: In Fällen von Umweltschädigungen kann der/die Kläger_in unproblematisch das Recht des Landes des schadensauslösenden Ereignisses zur Anwendung berufen. Das schadensauslösende Ereignis kann unter Umständen in Frankreich zu verorten sein.

¹⁷⁵ Zum Beispiel Carpentier et al. 2015.

¹⁷⁶ Darstellung und Bewertung des Sanktionsmechanismus der *Loi*: Brabant/Savourey 2017[2].

¹⁷⁷ Conseil Constitutionnel 2017: Nr. 9, 10, 12 und 13.

¹⁷⁸ Conseil Constitutionnel 2017: Nr. 15–23.

LITERATUR

- ActionAid France / Les Amis de la Terre et al.** (2019): Law on duty of vigilance of parent and outsourcing companies – Year 1: Companies must do better; www.amisdela terre.org/IMG/pdf/2019_collective_report_-_duty_of_vigilance_year_1.pdf (aufgerufen am 18.6.2019).
- Bourgeois, Valentin / Nataf, Jérémie** (2017): Introducing the French Corporate Duty of Due Diligence Law, *The Business and Human Rights Review*, Issue 5, Autumn 2017, S. 42–45.
- Brabant, Stéphane / Savourey, Elsa** (2017[1]) : Scope of the Law on the Corporate Duty of Vigilance, *Revue Internationale de la Compliance et de l'Éthique des Affaires*, Dossier Thématique 92 zum Heft Nr. 50/2017, S. 1–8.
- Brabant, Stéphane / Savourey, Elsa** (2017[2]), A Closer Look at the Penalties Faced by Companies, *Revue Internationale de la Compliance et de l'Éthique des Affaires*, Beilage zum Heft Nr. 50/2017, S. 1–5.
- Brabant, Stéphane / Michon, Charlotte / Savourey, Elsa** (2017): The Vigilance Plan: Cornerstone of the Law on the Corporate Duty of Vigilance, *Revue Internationale de la Compliance et de l'Éthique des Affaires*, Dossier Thématique 93 zum Heft Nr. 50/2017, S. 1–15.
- Carpentier, M. et al.** (2015): Amendement, am 26.3.2015 dem französischen Parlament zugeleitet; www.assemblee-nationale.fr/14/amen-dements/2628/AN/71.pdf (aufgerufen am 19.8.2019).
- Conseil Constitutionnel** (2017): Entscheidung des Conseil Constitutionnel vom 23.3.2017; www.legifrance.gouv.fr/lo_i/pdf.do?id=JORF-TEXT000034290632 (aufgerufen am 19.6.2019).
- Cossart, Sandra / Chaplier, Jérôme / de Lomenie, Tiphaine Beau** (2017): The French Law on Duty of Care: A Historic Step Towards Making Globalization Work for All, *Business and Human Rights Journal*, 2 (2017), S. 317–323.
- Fleischer, Holger / Danninger, Nadja** (2017): *Der Betrieb* 2017, S. 2849–2857.
- Französisches Parlament** (2017): endgültiger Text der Loi du vigilance, abrufbar im Online-Gesetzesregister unter www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2017/3/27/2017-399/lo/texte.
- (2015): Gesetzesentwurf Nr. 1777, eingebracht am 11.2.2014, abrufbar unter www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion1777.asp
- (2014): Gesetzesentwurf Nr. 2578, eingebracht am 11.2.2014, abrufbar unter www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion2578.asp
- Gouvernement**, Décision n° 2017-750 DC du 23 mars 2017 – Observations du Gouvernement; www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2017/2017750DC.htm (aufgerufen am 15.06.2019).
- Hannoun, Charley** (2017): Le devoir de vigilance des sociétés mères et entreprises donneuses d'ordre après la loi du 27 mars 2017, *Dalloz soc.* 2017, S. 806.
- Hübner, Leonhard / Pika, Maximilian** (2018): Vertrauensschutz im Vertriebsrecht, *ZEuP* 2018, S. 32–64.
- Mansel, Peter** (2018): Internationales Privatrecht de lege lata wie de lege ferenda und Menschenrechtsverantwortlichkeit deutscher Unternehmen, *ZGR*, S. 439–478.
- Nasse, Laura** (2019): Devoir de vigilance: Die neue Sorgfaltspflicht zur Menschenrechtsverantwortung für Großunternehmen in Frankreich, *EuZW – Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* (im Erscheinen).
- Nordhues, Sophie** (2019): Die Haftung der Muttergesellschaft und ihres Vorstandes für Menschenrechtsverletzungen im Konzern, *Baden-Baden*.
- Potier, Dominique M.** (2015): Bericht zum Gesetzesentwurf Nr. 2628, rapport au nom de la commission des lois, n° 2628; abrufbar unter www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r2628.asp.
- Sherpa** (2019): Vigilance Plan Reference Guidance.
- Shift Project** (2019): Human Rights Reporting in France: A Baseline for Assessing the Impact of the Duty of Vigilance Law, 2018; www.shiftproject.org/resources/publications/loi-vigilance/ (aufgerufen am 18.6.2019).
- UN Office of the High Commissioner of Human Rights** (2012): The Corporate Responsibility to Respect Human Rights: An Interpretive Guide; www.ohchr.org/Documents/Publications/HR.PUB.12.2_En.pdf (aufgerufen am 17.6.2019).
- UN Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises** (2018): Bericht »Promotion and protection of human rights: human rights questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms«, 16.7.2018, A/73/163.

Gesetzestext: Loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre**Article 1**

Après l'article L. 225-102-3 du code de commerce, il est inséré un article L. 225-102-4 ainsi rédigé:

»**Art. L. 225-102-4. – I.** – Toute société qui emploie, à la clôture de deux exercices consécutifs, au moins cinq mille salariés en son sein et dans ses filiales directes ou indirectes dont le siège social est fixé sur le territoire français, ou au moins dix mille salariés en son sein et dans ses filiales directes ou indirectes dont le siège social est fixé sur le territoire français ou à l'étranger, établit et met en œuvre de manière effective un plan de vigilance.

Les filiales ou sociétés contrôlées qui dépassent les seuils mentionnés au premier alinéa sont réputées satisfaire aux obligations prévues au présent article dès lors que la société qui les contrôle, au sens de l'article L. 233-3, établit et met en œuvre un plan de vigilance relatif à l'activité de la société et de l'ensemble des filiales ou sociétés qu'elle contrôle.

Le plan comporte les mesures de vigilance raisonnable propres à identifier les risques et à prévenir les atteintes graves envers les droits humains et les libertés fondamentales, la santé et la sécurité des personnes ainsi que l'environnement, résultant des activités de la société et de celles des sociétés qu'elle contrôle au sens du II de l'article L. 233-16, directement ou indirectement, ainsi que des activités des sous-traitants ou fournisseurs avec lesquels est entretenue une relation commerciale établie, lorsque ces activités sont rattachées à cette relation.

Le plan a vocation à être élaboré en association avec les parties prenantes de la société, le cas échéant dans le cadre d'initiatives pluripartites au sein de filières ou à l'échelle territoriale. Il comprend les mesures suivantes :

- (1) Une cartographie des risques destinée à leur identification, leur analyse et leur hiérarchisation ;
- (2) Des procédures d'évaluation régulière de la situation des filiales, des sous-traitants ou fournisseurs avec lesquels est entretenue une relation commerciale établie, au regard de la cartographie des risques ;
- (3) Des actions adaptées d'atténuation des risques ou de prévention des atteintes graves ;
- (4) Un mécanisme d'alerte et de recueil des signalements relatifs à l'existence ou à la réalisation des risques, établi en concertation avec les organisations syndicales représentatives dans ladite société ;
- (5) Un dispositif de suivi des mesures mises en œuvre et d'évaluation de leur efficacité.

Le plan de vigilance et le compte rendu de sa mise en œuvre effective sont rendus publics et inclus dans le rapport mentionné à l'article L. 225-102.

Un décret en Conseil d'État peut compléter les mesures de vigilance prévues aux 1° à 5° du présent article. Il peut préciser les modalités d'élaboration et de mise en œuvre du plan de vigilance, le cas échéant dans le cadre d'initiatives pluripartites au sein de filières ou à l'échelle territoriale.

II. – Lorsqu'une société mise en demeure de respecter les obligations prévues au I n'y satisfait pas dans un délai de trois mois à compter de la mise en demeure, la juridiction compétente peut, à la demande de toute personne justifiant d'un intérêt à agir, lui enjoindre, le cas échéant sous astreinte, de les respecter.

Le président du tribunal, statuant en référé, peut être saisi aux mêmes fins.

[Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2017-750 DC du 23 mars 2017.] "

Art. 1

Nach Art. L. 225-102-3 des Handelsgesetzbuchs wird folgender Art. L. 225-102-4 eingefügt:

»**Art. L. 225-102-4. – I.** – Jede Gesellschaft, die am Schluss zweier aufeinander folgender Geschäftsjahre mindestens fünftausend Arbeitnehmer_innen bei sich oder in ihren unmittelbaren oder mittelbaren Tochtergesellschaften mit Sitz in Frankreich oder mindestens zehntausend Arbeitnehmer_innen bei sich oder in ihren unmittelbaren oder mittelbaren Tochtergesellschaften mit Sitz in Frankreich oder im Ausland beschäftigt, erarbeitet einen Überwachungsplan und setzt ihn auf wirksame Weise um.

Von Tochtergesellschaften oder beherrschten Gesellschaften, welche die Schwellenwerte des ersten Absatzes überschreiten, wird angenommen, dass sie die Pflichten aus diesem Artikel erfüllen, wenn die sie beherrschende Gesellschaft i. S. d. Art. L. 233-3 einen Überwachungsplan hinsichtlich der Tätigkeit der Gesellschaft und der Gesamtheit der Tochtergesellschaften und beherrschten Gesellschaften erarbeitet und umsetzt.

Der Plan umfasst angemessene Überwachungsmaßnahmen der Risikoidentifikation und zur Vorbeugung gegen schwerwiegende Verletzungen der Menschenrechte und der Grundfreiheiten, der Gesundheit und Sicherheit der Menschen und der Umwelt, aus Tätigkeiten der Gesellschaft und denen der Gesellschaften, die sie i. S. d. Art. L. 233-16 II unmittelbar oder mittelbar beherrscht, sowie aus Tätigkeiten der Subunternehmer und Lieferanten, zu denen eine etablierte Geschäftsbeziehung besteht, soweit diese Tätigkeiten mit dieser Beziehung in Verbindung stehen.

Der Plan soll in Zusammenarbeit mit den Interessengruppen der Gesellschaft ausgearbeitet werden, ggf. im Rahmen branchenspezifischer oder regionaler multilateraler Initiativen. Er beinhaltet die folgenden Maßnahmen:

- (1) ein Risikokataster zum Zweck der Risikoidentifizierung, -analyse und -priorisierung
- (2) Verfahren zur regelmäßigen Bewertung der Lage der Tochtergesellschaften, Subunternehmer und Lieferanten, zu denen eine gefestigte Geschäftsbeziehung besteht, im Hinblick auf das Risikokataster
- (3) geeignete Maßnahmen zur Risikoverringerung oder zur Vorbeugung gegen schwerwiegende Rechtsverletzungen
- (4) einen Warn- und Hinweisgebermechanismus für bestehende oder sich verwirklichende Risiken, der gemeinsam mit den in der betreffenden Gesellschaft vertretenen Gewerkschaften festgelegt wird
- (5) einen Mechanismus, um die umgesetzten Maßnahmen zu überprüfen und deren Wirksamkeit zu bewerten

Der Überwachungsplan und der Bericht über seine wirksame Umsetzung werden veröffentlicht und in den Bericht nach Art. L. 225-102 aufgenommen.

Ein Dekret des Staatsrats kann die in Nr. 1 bis 5 dieses Artikels vorgesehenen Überwachungsmaßnahmen ergänzen. Er kann die Einzelheiten der Erarbeitung und Umsetzung des Überwachungsplans näher bestimmen, ggf. im Rahmen branchenspezifischer oder regionaler multilateraler Initiativen.

II. – Erfüllt eine Gesellschaft die unter I. vorgesehenen Pflichten nicht innerhalb einer Frist von drei Monaten, nachdem sie hierzu aufgefordert worden ist, kann das zuständige Gericht sie auf Verlangen jeder Person mit berechtigtem Interesse zur Pflichterfüllung anhalten, ggf. unter Androhung eines Zwangsgeldes.

Dasselbe kann bei dem Gerichtspräsident im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes beantragt werden.

[Bestimmung zu einer Geldbuße von bis zu zehn Mio. Euro, vom Conseil constitutionnel am 23.3.2017 für nicht mit der Verfassung vereinbar erklärt.]"

Gesetzestext: Loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre

(Fortsetzung)

Article 2

Après le même article L. 225-102-3, il est inséré un article L. 225-102-5 ainsi rédigé :

„**Art. 225-102-5.** – Dans les conditions prévues aux articles 1240 et 1241 du code civil, le manquement aux obligations définies à l'article L. 225-102-4 du présent code engage la responsabilité de son auteur et l'oblige à réparer le préjudice que l'exécution de ces obligations aurait permis d'éviter.

[Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2017-750 DC du 23 mars 2017.]

L'action en responsabilité est introduite devant la juridiction compétente par toute personne justifiant d'un intérêt à agir à cette fin.

La juridiction peut ordonner la publication, la diffusion ou l'affichage de sa décision ou d'un extrait de celle-ci, selon les modalités qu'elle précise. Les frais sont supportés par la personne condamnée.

La juridiction peut ordonner l'exécution de sa décision sous astreinte. "

Article 3

[Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2017-750 DC du 23 mars 2017.]

Article 4

Les articles L. 225-102-4 et L. 225-102-5 du code de commerce s'appliquent à compter du rapport mentionné à l'article L. 225-102 du même code portant sur le premier exercice ouvert après la publication de la présente loi.

Par dérogation au premier alinéa du présent article, pour l'exercice au cours duquel la présente loi a été publiée, le I de l'article L. 225-102-4 dudit code s'applique, à l'exception du compte rendu prévu à son avant-dernier alinéa.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'État.

Art. 2

Nach eben jenem Art. L. 225-102-3 wird folgender Art. L. 225-102-5 eingeführt:

„**Art. 225-102-5.** – Unter den in Art. 1240 und 1241 Code civil vorgesehenen Voraussetzungen führt die Nichterfüllung der in Art. L. 225-102-4 dieses Gesetzes bestimmten Verpflichtungen zur Haftung ihres Verursachers und verpflichtet ihn, den Schaden zu ersetzen, den die Erfüllung dieser Pflichten zu verhindern ermöglicht hätte.

[Bestimmung zu einer Geldbuße, vom Conseil constitutionnel für nicht mit der Verfassung vereinbar erklärt.]

Die Haftungsklage kann vor dem zuständigen Gericht durch jede Person mit einem berechtigten Interesse erhoben werden.

Das Gericht kann die Veröffentlichung, Verbreitung oder Anzeige seiner Entscheidung oder eines Auszugs daraus anordnen und deren Umstände festlegen. Die Kosten trägt die verurteilte Person.

Das Gericht kann die zwangsweise Vollstreckung seiner Entscheidung anordnen.“

Art. 3

[Durch die Entscheidung des Conseil constitutionnel Nr. 2017-750 DC vom 23.3.2017 für nicht mit der Verfassung vereinbar erklärte Bestimmungen (Geldbuße).]

Art. 4

Art. L. 225-102-4 und L. 225-102-5 Code de commerce treten mit dem in Art. L. 225-102 desselben Gesetzbuchs erwähnten Bericht über das erste nach der Verkündung des vorliegenden Gesetzes eröffnete Geschäftsjahr in Kraft.

Abweichend vom ersten Absatz dieses Artikels ist Art. L. 225-102-4 I Code de commerce während des laufenden Geschäftsjahrs anwendbar, in dem das vorliegende Gesetz verkündet worden ist, mit Ausnahme des in dessen vorletztem Absatz vorgesehenen Berichts.

Das vorliegende Gesetz wird als »loi de l'État« ausgeführt.

6. EU: CSR-BERICHTSPFLICHTEN-RICHTLINIE

Mit der Richtlinie 2014/95/EU vom 22.10.2014 zielte der europäische Gesetzgeber auf mehr Transparenz von nichtfinanziellen und die Diversität betreffenden Informationen bei bestimmten großen Unternehmen und Gruppen ab. Dieses Anliegen geht auf die Überzeugung der Europäischen Kommission zurück, dass Investoren, Eigner, Gläubiger und Kunden der Unternehmen zunehmend geschäftliche Entscheidungen an nichtfinanziellen Aspekten der Unternehmensführung ausrichten wollen, ihnen die dafür erforderlichen Informationen aber weitgehend fehlen.

Die Richtlinie 2014/95/EU hat die Vorgaben für neu zu schaffende Berichtspflichten in die Bilanz-Richtlinie der EU (Bilanz-RL) eingefügt, welche wiederum von den nationalen Gesetzgebern umzusetzen waren.

Die deutschen Umsetzungsvorschriften sind als §§ 289b ff. in das Handelsgesetzbuch eingefügt und seit dem 19.4.2017 in Kraft. Die Richtlinie ist eher zurückhaltend umgesetzt worden. Der Adressatenkreis ist eng gefasst, deutsche Unternehmen müssen sogar über sehr wahrscheinliche und schwerwiegende Nachhaltigkeitsrisiken nur unter Umständen (wirtschaftliche Relevanz) berichten, und für eine Vergleichbarkeit der Berichte ist nicht gesorgt. Insgesamt wird zu Recht bezweifelt, dass die CSR-Berichtspflichten in Deutschland zu der vom EU-Gesetzgeber implizit erhofften Verhaltensänderung in Unternehmen führen werden.¹⁷⁹

ADRESSATEN

Der deutsche Gesetzgeber hat den von der CSR-Berichtspflichten-Richtlinie vorgegebenen Mindest-Adressatenkreis ins deutsche Recht umgesetzt. So sind gemäß § 269b HGB Unternehmen berichtspflichtig, die mehr als 500 Beschäftigte haben und eine Bilanzsumme von mehr als 20 Mio. Euro aufweisen oder Umsatzerlöse von 40 Mio. Euro im Jahr erzielen. Der Adressatenkreis ist darüber hinaus eingeschränkt auf Unternehmen, deren Wertpapiere an einer deutschen Börse zum Handel gemeldet sind (kapitalmarktorientierte Unternehmen). Das heißt, besonders große Unternehmen wie Edeka und Rewe, die in Privatbesitz sind, unterliegen nicht der CSR-Berichtspflicht.

Während ursprünglich allein in Deutschland von den ca. 11 200 großen Unternehmen etwa 3 500 bis 4 000 Unternehmen von der CSR-Richtlinie erfasst worden wären, sind es nach der Einschränkung auf kapitalmarktorientierte Unternehmen nach einer Studie der Hans-Böckler-Stiftung noch 536 Unternehmen; über die Hälfte davon Kreditinstitute und Versicherungen.¹⁸⁰

PFLICHTEN

Die Unternehmen sollen gemäß der EU-Richtlinie Angaben machen müssen, die für das Verständnis des Geschäftsverlaufs, des Geschäftsergebnisses, der Lage des Unternehmens sowie der Auswirkungen seiner Tätigkeit erforderlich sind und sich mindestens auf die folgenden fünf Belange beziehen:

- Umweltbelange
- Sozialbelange
- Arbeitnehmer_innenbelange
- Achtung der Menschenrechte
- Bekämpfung von Korruption und Bestechung

Bezogen auf diese fünf Belange muss ein berichtspflichtiges Unternehmen Folgendes darstellen:

- (a) eine kurze Beschreibung des Geschäftsmodells des Unternehmens
- (b) eine Beschreibung der von dem Unternehmen in Bezug auf diese Belange verfolgten Konzepte, einschließlich der angewandten Due-Diligence-Prozesse; nur im Hinblick auf diese Konzepte kann das Unternehmen auf eine Darstellung verzichten, wenn es klar und begründet erläutert, warum es bezogen auf den jeweiligen Belang kein Konzept hat
- (c) die Ergebnisse dieser Konzepte
- (d) die wesentlichen Risiken im Zusammenhang mit diesen Belangen, die mit der Geschäftstätigkeit des Unternehmens – einschließlich, wenn dies relevant und verhältnismäßig ist, seiner Geschäftsbeziehungen, seiner Erzeugnisse oder seiner Dienstleistungen – verknüpft sind und die wahrscheinlich negative Auswirkungen auf diese Bereiche haben werden, sowie die Handhabung dieser Risiken durch das Unternehmen
- (e) die wichtigsten nichtfinanziellen Leistungsindikatoren, die für die betreffende Geschäftstätigkeit von Bedeutung sind

Die Berichtspflicht zu den Risiken (lit. d) kann sich auf die gesamte Lieferkette erstrecken. Allerdings bietet die Berichtspflicht, insbesondere in ihrer deutschen Umsetzung, zwei Anknüpfungspunkte für Unternehmen, ihre Berichte über Risiken stark einzuschränken:

Erstens ist von »wesentlichen Risiken« die Rede. Die EU-Kommission versteht darunter Risiken, die für ein Verständnis der Auswirkungen auf die Nachhaltigkeitsaspekte *oder* für ein Verständnis der wirtschaftlichen Lage des Unternehmens erforderlich sind.¹⁸¹ Nach Ansicht des deutschen Gesetzgebers sind hingegen nur solche Risiken »wesentlich«, die *sowohl* die Nachhaltigkeitsaspekte beeinträchtigen *als auch* für das Verständnis der Lage des Unternehmens erforderlich

¹⁷⁹ Humbert 2019.

¹⁸⁰ Kluge/Sick 2016: 5.

¹⁸¹ EU-Kommission 2019: 4, krit. dazu: Baumüller 2019.

sind.¹⁸² Somit können deutsche berichtspflichtige Unternehmen Risiken in weit entfernten und mehrfach-redundanten, leicht auswechselbaren Lieferketten vernachlässigen. Dort können schwerwiegende Nachhaltigkeitsschäden eingetreten sein oder bevorstehen, die lediglich zu einer Umlenkung der Produktionsprozesse führen und der Kundschaft des Unternehmens kaum bekannt werden. Wirtschaftsprüfer_innen meinen folglich, mit der deutschen Umsetzung der Richtlinie würden »grundsätzlich keine neuen Berichtsinhalte gefordert«, denn Risiken für CSR-Belange seien auch bisher schon zu berichten gewesen, wenn sie für die wirtschaftliche Lage des Unternehmens relevant waren.¹⁸³ Tatsächlich machen 63 Prozent der deutschen berichtspflichtigen Unternehmen noch immer keinerlei Angaben zu CSR-Risiken.¹⁸⁴ Dass es den Investor_innen und Verbraucher_innen, denen die CSR-Berichtspflichten-Richtlinie mehr Klarheit über Nachhaltigkeitsaspekte verschaffen will, nicht um die wirtschaftliche Lage von Unternehmen geht,¹⁸⁵ hat der deutsche Gesetzgeber nicht erkannt.

Zweitens hat der deutsche Gesetzgeber bei seiner Umsetzung der CSR-Berichtspflichten-Richtlinie im Handelsgesetzbuch die Berichtspflicht doppelt eingeschränkt. Während Artikel 19a Abs. 1 lit. d) der Richtlinie die Angabe von Risiken verlangt, die »wahrscheinlich negative Auswirkungen« haben, ist in § 289c Abs. 3 Nr. 4 HGB nur noch von »sehr wahrscheinlich *schwerwiegenden* negativen Auswirkungen« die Rede. Begründet hat die Bundesregierung diese Einengung damit, dass der EU-Gesetzgeber in seinen Erwägungsgründen zu der Richtlinie von »sehr wahrscheinlich schwerwiegenden negativen Auswirkungen« gesprochen hat und daher davon auszugehen sei, dass eine entsprechende Einschränkung des Wortlauts des maßgeblichen Artikels der Richtlinie in seinem Sinne sei. Allgemein gilt zwar, dass Erwägungsgründe bei der Anwendung und Umsetzung europarechtlicher Vorgaben nur insoweit herangezogen werden, als deren Wortlaut Interpretationsspielräume eröffnet; von diesem Grundsatz hat sich die Bundesregierung jedoch hier bewusst nicht leiten lassen.¹⁸⁶

Insgesamt bleiben die Nachhaltigkeitsberichte der berichtspflichtigen Unternehmen daher vielfach vage und lückenhaft.

Die Angabe nichtfinanzieller Informationen muss im jeweiligen Lagebericht erfolgen; an geeigneten Stellen ist auf Zahlen des finanziellen Teils des Berichts zu verweisen. Zwecks

¹⁸² Gesetzesbegründung der Bundesregierung, Bundesrat-Ds. 547/16 vom 23.9.2018, S. 52. Ergänzend wird dort ausgeführt, dass CSR-Risiken »in vielen Fällen« zugleich wirtschaftliche Risiken seien. Offen gelassen wird, warum gerade die anderen CSR-Risiken nicht zu berichten sein sollen.

¹⁸³ Schmidt/Strenger 2019: 485.

¹⁸⁴ IÖW 2019: 16 und 28.

¹⁸⁵ Zum Risiko- und Wesentlichkeitsbegriff im Lichte des Sinns und Zwecks der Richtlinie Grabosch 2015: 15 ff. Auf diesen Zielkonflikt weisen auch hin: Rauch/Weigt 2018: 122.

¹⁸⁶ Der Bundesrat monierte, dass der Gesetzesentwurf der Bundesregierung den Richtlinienwortlaut unzulässig einschränke und Auslegungsgrenzen überschreite; die Bundesregierung war jedoch zu keinen Änderungen bereit; Bertram/Brinkmann/Kessler/Müller 2018: § 289c HGB, Rn. 5.

Orientierungshilfe für die Berichterstattung hat die Europäische Kommission unverbindliche Leitlinien zur Methode der Berichterstattung veröffentlicht.¹⁸⁷

Die Anwendung von Sorgfalt wird durch die Berichtspflichten nicht verbindlich gemacht. Unternehmen steht es frei, zu berichten, dass sie gar keine Konzepte verfolgen. Immerhin allerdings rücken die Berichtspflichten die Nachhaltigkeitsthemen auf den leitenden Ebenen des Unternehmens ins Bewusstsein.

DURCHSETZUNGSMECHANISMUS

Als Teil des Lageberichts müssen auch die nichtfinanziellen Angaben dem Aufsichtsorgan des Unternehmens zur Prüfung vorgelegt werden.¹⁸⁸ Diese sind gemäß § 171 AktG verpflichtet, die Berichte zu prüfen, und beauftragen zu diesem Zweck weit überwiegend externe Dritte, nämlich Wirtschaftsprüfer_innen.¹⁸⁹

Bei Nichterfüllung der Berichtspflicht oder Falschangaben kann das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz ein Bußgeld in Höhe von bis zu zehn Mio. Euro oder fünf Prozent des jährlichen Umsatzes erteilen.

Sind Darstellungen in einem Bericht unrichtig oder übertrieben positiv, können Konkurrenten des Unternehmens und Verbraucherverbände wettbewerbsrechtliche Unterlassungsansprüche gegen das Unternehmen durchsetzen, denn das Irreführungsverbot gemäß §§ 5, 5a des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb gilt auch für Nachhaltigkeitsberichte.¹⁹⁰

Die Wirksamkeit der Richtlinie und ihrer nationalen Umsetzung hängt wesentlich vom Reputationsinteresse des Unternehmens ab. Dieses ist erheblich betroffen, wenn die Marktakteure die veröffentlichten Informationen leicht verwerten und vergleichen können. Die Richtlinie (bzw. ihre Umsetzung in Deutschland) macht allerdings keine Vorgaben dazu, welches der vielen international anerkannten Berichtsrahmenwerke für die Berichterstellung zu verwenden ist. Ebenso wird offengelassen, wie die Berichte zu strukturieren sind oder wie und welche Leistungsindikatoren für die quantitative Messung und Darstellung verwendet werden sollen. Dies erschwert die Verwertbarkeit und Vergleichbarkeit der Informationen insbesondere aus der Sicht von Verbraucher_innen. Selbst Wirtschaftsprüfer_innen sprechen von einer »verwirrenden Vielfalt der neuen CSR-Berichterstattung«.¹⁹¹

Die CSR-Berichtspflichten-Richtlinie hat der Europäischen Kommission in Art. 3 vorgegeben, die Umsetzung der Richt-

¹⁸⁷ COM 2017/C 215/01.

¹⁸⁸ § 170 AktG; Haller/Gruber 2018; Financial Experts Association e. V. 2017.

¹⁸⁹ Velte/Scheid 2018: 1681.

¹⁹⁰ Von Walter 2014.

¹⁹¹ Kolb/Niechcial 2017.

linie in den Mitgliedstaaten bis zum 6.12.2018 in einem Bericht an das Europäische Parlament zu evaluieren und Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten. Bisher ist der Bericht nicht veröffentlicht worden.

LITERATUR

Baumüller, Josef (2019): Neues zur Wesentlichkeit in der nichtfinanziellen Berichterstattung – Klarstellungen oder (versteckte) Neuregelungen als Ziel der jüngsten Konsultation der EU-Kommission?, PiR – Internationale Rechnungslegung, S. 136–142.

Bertram, Klaus/Brinkmann, Ralph/Kessler, Harald/Müller, Stefan (2018): Haufe HGB Bilanz-Kommentar.

EU-Kommission (2019): Leitlinien für die Berichterstattung über nichtfinanzielle Informationen: Nachtrag zur klimabezogenen Berichterstattung, Amtsblatt der EU vom 20.6.2019, C 209.

Financial Experts Association e.V. (2017): FEA-Leitlinien zur Prüfung der nichtfinanziellen Berichterstattung («CSR-Bericht») durch den Aufsichtsrat.

Grabosch, Robert (2015): Rechtsgutachten zur Umsetzung der CSR-Berichtspflichten-Richtlinie (2014/95/EU) über Offenlegungspflichten von Unternehmen im Hinblick auf nichtfinanzielle Angaben, Gutachten vom 22.6.2015 im Auftrag von Oxfam Deutschland e.V., erhältlich beim Autor.

Haller, Axel/Gruber, Stefan (2018): Aufnahme nichtfinanzieller Informationen in die Lageberichterstattung – Auswirkungen auf die Überwachungsfunktion des Aufsichtsrats, KoR, 474–485.

Humbert, Franziska (2019): A Critical Assessment of the CSR Directive and Its German Implementation, Schmalenbach Business Review, S. 279–285.

Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) (2019): Monitoring der nichtfinanziellen Berichterstattung; www.ranking-nachhaltigkeitsberichte.de (aufgerufen am 20.6.2019).

Kluge, Norbert/Sick, Sebastian (2016): Geheimwirtschaft bei Transparenz zum Gesellschaftlichen Engagement?, Hans-Böckler-Stiftung, MBF-Report Nr. 27, 11/2016.

Kolb, Susanne/Niechcial, Michaela (2017): Verwirrende Vielfalt der neuen CSR-Berichterstattung: Zu viele Freiheiten für Aufstellung und Prüfung?, StuB, S. 697–709.

Rauch, Karsten/Weigt, Serafin G. K. (2018): Risikoangaben im Rahmen der nichtfinanziellen Berichterstattung, KoR, S. 119–126.

Schmidt, Matthias/Strenger, Christian (2019): Die neuen nichtfinanziellen Berichtspflichten – Erfahrungen mit der Umsetzung aus Sicht institutioneller Investoren, NZG, S. 481–487.

Velte, Patrick/Scheid, Oliver (2018): Prüfung der nicht-finanziellen (Konzern-)Erklärung nach dem CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz, DStR, S. 1681–1685.

von Walter, Axel (2014): Corporate Social Responsibility und das Irreführungsverbot nach den §§ 5, 5a UWG, in: Reto M. Hilty/Frauke Henning-Bodewig (Hrsg.): Corporate Social Responsibility, 187 MPI Studies on Intellectual Property and Competition Law 21, S. 187–196.

7. AUSTRALIEN: MODERN SLAVERY ACT 2018

Im Herbst 2018 verabschiedete der australische Gesetzgeber ebenfalls eine Berichtspflicht zu modernen Formen der Sklaverei. Sie bezieht sich auf die Maßnahmen, die Unternehmen zur Bewältigung des Risikos moderner Sklaverei bei ihren Geschäftstätigkeiten und in ihren Lieferketten ergreifen.¹⁹² Sie ist vergleichbar mit den Berichtspflichten Kaliforniens und des Vereinigten Königreichs. Das erste Berichtsjahr wird voraussichtlich am 1.7.2019 beginnen.¹⁹³

Im Vergleich zum englischen *Modern Slavery Act* 2015 weist der australische *Modern Slavery Act* deutliche Verbesserungen auf. Das australische Gesetz verpflichtet beispielsweise nicht nur private Unternehmen zur Berichterstattung, sondern auch den/die Minister_in zu einem Bericht über Lieferungen im Rahmen der öffentlichen Beschaffung der staatlichen Commonwealth-Einrichtungen.

Die Zivilgesellschaft hofft, dass der jährliche Bericht des Innenministers bzw. der Innenministerin zur Umsetzung des *Modern Slavery Act* Aufschluss darüber geben wird, welche Unternehmen sich dem Gesetz widersetzen.¹⁹⁴ Unter den vergleichbaren Gesetzen beispielsweise im Vereinigten Königreich und Frankreich lässt sich häufig nur schwer feststellen, welche Unternehmen berichtspflichtig sind.

ADRESSATEN

Die australische Berichtspflicht gilt nicht nur für bestimmte Unternehmen, sondern auch für NROs, Universitäten und den australischen Bundesstaat (*Commonwealth*).¹⁹⁵

Unternehmen sind betroffen, wenn sie weltweit einem konsolidierten Umsatz von mindestens 100 Mio. Australischen Dollar (ca. 66 Mio. Euro) erzielen und in Australien ihren Satzungssitz haben oder geschäftstätig sind.¹⁹⁶ In Australien geschäftstätig ist ein ausländisches Unternehmen jedenfalls dann, wenn es in Australien eine Niederlassung unterhält.¹⁹⁷ In diesem Fall ist das Unternehmen den Finanzbehörden zwecks Erhebung von Steuern bekannt. Darüber hinaus plant die Regierung, eine Geschäftstätigkeit ausländischer Unternehmen in Australien auch dann als gegeben anzusehen, wenn diese wegen ihrer Art oder ihres Umfangs der australischen Wertpapier- und Kapitalanlageaufsichtsbehörde gemeldet sein muss.¹⁹⁸ Es müssen sich mithin auch ausländische

Unternehmen mit einer Niederlassung oder Geschäftstätigkeit ohne Niederlassung in Australien auf die Berichtspflicht einstellen. Das Innenministerium Australiens rechnet mit ca. 3 000 berichtspflichtigen Unternehmen.¹⁹⁹

Kleinere australische oder in Australien geschäftstätige Unternehmen dürfen freiwillig Berichte bei dem neu eingerichteten öffentlichen Berichtsregister einreichen.²⁰⁰

PFLICHTEN

Kerngegenstand des Gesetzes ist ein Bericht über moderne Formen der Sklaverei. Dazu zählen:²⁰¹

- Sklaverei, sklavereiähnliche Taten und Menschenhandel, wie sie in §§ 270–271 des australischen Strafgesetzbuchs umfangreich (auf 33 Seiten) definiert sind, jedoch unabhängig vom Ort des Begehens im In- oder Ausland
- Menschenhandel im Sinne des Art. 3 des Protokolls über die Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels zum UN-Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität von 2000
- die schlimmsten Formen der Kinderarbeit im Sinne des Art. 3 des Übereinkommens 182 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)

Jeder Bericht muss zwingend folgende Angaben beinhalten:²⁰²

- (a) den Namen des berichterstattenden Unternehmens
- (b) die Beschreibung des Aufbaus, der Geschäftsabläufe und Lieferketten des Unternehmens
- (c) die Beschreibung der Risiken moderner Formen der Sklaverei in den Geschäftsabläufen und Lieferketten des berichtenden Unternehmens sowie aller Unternehmen, die das berichtende Unternehmen besitzt oder kontrolliert
- (d) die Beschreibung der Maßnahmen der Risikobewertung und des Risikomanagements des berichtenden Unternehmens und seiner im Besitz befindlichen oder kontrollierten Unternehmen, einschließlich der Sorgfalts- und Wiedergutmachungsmaßnahmen
- (e) die Beschreibung, wie das berichtende Unternehmen die Wirksamkeit dieser Maßnahmen bewertet
- (f) die Konsultationsverfahren innerhalb des Konzerns
- (g) alle anderen Informationen, die das berichtende Unternehmen für relevant hält

¹⁹² § 3 MSA.

¹⁹³ § 2 MSA. Die ersten Berichte dürften demnach Anfang 2021 vorliegen, Sinclair 2019: 87.

¹⁹⁴ Sinclair 2019: 87.

¹⁹⁵ §§ 5 (1)(2) und 6 MSA.

¹⁹⁶ § 5 (1) MSA.

¹⁹⁷ § 5 (2) MSA, § 21 (1) Corporations Act 2001.

¹⁹⁸ Department of Home Affairs 2019: 17. An dieser Stelle des Entwurfs ihres Leitfadens verweist die Regierung auf die Pflicht, Geschäftstätigkeiten in Australien der Australian Securities & Investments Commission zu melden.

¹⁹⁹ Fact Sheet des Department of Home Affairs 2018.

²⁰⁰ § 6 MSA.

²⁰¹ § 4 MSA; s. dazu eingängig Christ/Burritt 2018: 104ff.

²⁰² § 16 MSA.

Der Bericht muss von der Geschäftsleitung (Vorstand bzw. Geschäftsführung) genehmigt, von einem seiner Mitglieder unterschrieben und binnen sechs Monaten nach Ende des Berichtsjahres beim Bundesinnenminister (*Minister of Home Affairs*) eingereicht sein (§ 13 (2) MSA). Konzerne können einen Bericht für alle Konzernunternehmen gemeinsam einreichen (§ 14 (1) MSA).

Das Gesetz gibt dem *Minister of Home Affairs* auf, ein öffentlich und kostenlos zugängliches Berichtsregister zu unterhalten. Nach eigenem Ermessen kann der Minister darin auch die Berichte der Öffentlichkeit bereitstellen, die den gesetzlichen Anforderungen nicht genügen (§§ 18–19 MSA).

DURCHSETZUNGSMECHANISMUS

Nachdem die Berichte beim Bundesinnenministerium eingereicht worden sind, wird dieses die Berichte der Öffentlichkeit in einem Online-Register gratis zum Abruf bereitstellen. Bei Verstößen gegen die Berichtspflicht *darf* der/die Innenminister_in den Namen der berichtspflichtigen Person sowie Einzelheiten des Verstoßes öffentlich bekannt machen (§ 16 A (4)). Der/die Innenminister_in hat jährlich einen Bericht über die Umsetzung des *Modern Slavery Act* zu veröffentlichen (§ 23 A). Im Übrigen verlässt sich das Gesetz ähnlich wie der UK MSA auf den kritischen Blick zivilgesellschaftlicher Organisationen. Diesen ist es überlassen, Berichte auszuwerten und zu vergleichen, sie auf ihre Aussagekraft und Richtigkeit zu prüfen und ggf. öffentlich anzuprangern. Wegen ihres Reputationsinteresses sollen die Unternehmen geneigt sein, aussagekräftig und korrekt zu berichten.

Auf Straf- und Bußgeldvorschriften hat der Gesetzgeber vorerst verzichtet.²⁰³ Ob das Gesetz um Bußgeldvorschriften oder andere Sanktionen ergänzt werden muss, will der Gesetzgeber drei Jahre nach Inkrafttreten überprüfen.²⁰⁴

Von einem mit weiten Kompetenzen ausgestatteten Antisklaverei-Beauftragten des Bundes hat der australische Gesetzgeber abgesehen. Stattdessen bildet das Innenministerium ein Referat für Wirtschaftsbeziehungen, das Unternehmen beim Umgang mit modernen Formen der Sklaverei unterstützen soll.

Ist das Innenministerium der Ansicht, dass ein Bericht den gesetzlichen Anforderungen nicht gerecht wird, kann es das Unternehmen schriftlich auffordern, den Berichtsmangel binnen einer Frist von mindestens 28 Tagen entweder zu begründen oder nachzubessern (§ 16A MSA). Dabei weist das Ministerium darauf hin, dass es den Verstoß gegen die Berichtspflicht unter Nennung des Namens des Unternehmens öffentlich bekannt machen kann; dem kann das Unternehmen durch einen Antrag bei einem Verwaltungsgericht zuvorkommen (§ 16A (4)(6) MSA).²⁰⁵

Darüber hinaus wird das Innenministerium jährlich einen Bericht über die Befolgung des Gesetzes veröffentlichen und die *best-practice*-Beispiele des Gesetzes identifizieren (§ 23 MSA). Außerdem sieht das Gesetz innerhalb der ersten drei Jahre nach Inkrafttreten ein staatliches Review-Verfahren über die Effektivität und Umsetzung des Gesetzes vor (§ 24 MSA).

Das Innenministerium ist außerdem befugt, konkretisierende Rechtsverordnungen zu erlassen. Zivil- und strafrechtliche Sanktionen sind ihm dabei jedoch ausdrücklich verwehrt (§ 25 MSA).

MODERN SLAVERY ACT 2018 VON NEW SOUTH WALES

Von der Entwicklung des MSA auf Ebene des australischen Bundes ließ sich der Bundesstaat New South Wales nicht abhalten und verabschiedete bereits am 27.6.2018 einen eigenen *Modern Slavery Act*, der für das Bundesparlament ein ambitioniertes Vorbild war.²⁰⁶ Dieses Gesetz gilt für Unternehmen, die gewerblich tätig sind, eine geringere Umsatzschwelle (50 Mio. Australische Dollar; z. Z. 31 Mio. Euro) überschreiten und Arbeitnehmer_innen in New South Wales beschäftigen. Die Vorgaben zur Lieferkette (§ 24 MSA New South Wales) entsprechen in etwa den Regelungen des Bundesgesetzes. Das Landesgesetz sieht die Ernennung eines Antisklaverei-Beauftragten von New South Wales vor und ermächtigt diesen, Bußgelder in Höhe von bis zu 1,1 Mio. Australischen Dollar zu verhängen, wenn ein Unternehmen eine falsche, irreführende oder gar keine Erklärung einreicht. Unternehmen mit 100 Mio. Australischen Dollar Umsatz, die zusätzlich vom Schwestergesetz des Bundes erfasst sind, sind von der Bußgeldsanktion ausgenommen.²⁰⁷

²⁰³ Sinclair 2019: 86.

²⁰⁴ Sinclair 2019: 87.

²⁰⁵ § 16 A (6).

²⁰⁶ Modern Slavery Act 2018, veröffentlicht unter www.legislation.nsw.gov.au. Das Gesetz wird kurz zusammengefasst in Marshall/Jones 2018: 29f.

²⁰⁷ Sinclair 2019: 87.

LITERATUR

Australian Parliament (2018): Modern Slavery Act 2018, No. 153 2018, Gesetzestext, abrufbar unter <https://www.legislation.gov.au/Details/C2018A00153>.

Christ, Katherine Leanne/Burritt, Roger Leonard (2018): Current perceptions on the problem of modern slavery in business, *Business Strategy and Development*, S. 104–113.

Department of Home Affairs (2019): Modern Slavery Act 2018: Draft Guidance for Reporting Entities (veröffentlicht zwecks Stakeholderkonsultation bis 19.5.2019).

Department of Home Affairs (2018): Factsheet: Modern Slavery Reporting Requirements; abrufbar unter www.business-humanrights.org/en/australia-government-introduces-modern-slavery-bill-2018-to-parliament#c174050.

Marshall, Caroline/Jones, Hayley (2018): Modern slavery regulation in Asia Pacific: Preparing for greater supply chain transparency in Australia, *The Business and Human Rights Review*, Issue 6, Autumn 2018, S. 28–31.

New South Wales Parliament: www.legislation.nsw.gov.au/#/view/act/2018/30 Modern Slavery Act, s.24(2) and (6).

Sinclair, Amy (2019): Tackling modern slavery now a matter of legal compliance, *Law Society of New South Wales Journal (Australia)*, März 2019, S. 86–87.

8. NIEDERLANDE: WET ZORGPLICHT KINDERARBEID*

Am 14.5.2019 hat der niederländische Senat einem Gesetz über eine Sorgfaltspflicht zur Vermeidung von Kinderarbeit zugestimmt, welches bereits im Februar 2017 von der *Tweede Kamer*, dem vom Volk gewählten Haus des niederländischen Parlaments, beschlossen worden war.²⁰⁸ Das »*Wet Zorgplicht Kinderarbeid*« (kurz: *Wet*) wird an einem durch königliches Dekret bestimmten Zeitpunkt, frühestens am 1.1.2020, in Kraft treten. Spätestens sechs Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes müssen Unternehmen die Pflichten erfüllt haben.

Der niederländische Gesetzgeber hält den Schutz vor Irreführung für ein fundamentales Recht der Verbraucher_innen. Die große Mehrheit der Verbraucher_innen würde keine Waren oder Dienstleistungen aus Kinderarbeit beanspruchen. Folglich brauchten Verbraucher_innen auf dem niederländischen Markt Informationen darüber, ob Unternehmen bei der Herstellung von Waren und der Erbringung von Dienstleistungen alles vernünftigerweise Mögliche gegen den Einsatz von Kinderarbeit tun.

Seit Juni 2018 bietet die niederländische Regierung Unternehmen, die sich bei den 13 branchenspezifischen Runden Tischen für Menschenrechte engagieren, auch finanzielle Unterstützung für Maßnahmen gegen Kinderarbeit.²⁰⁹

ADRESSATEN

Betroffen sind alle Unternehmen, die Waren oder Dienstleistungen an niederländische Endverbraucher_innen liefern bzw. erbringen, gleich ob es sich bei dem/der jeweiligen Endverbraucher_in um ein Unternehmen oder einen/eine Verbraucher_in handelt (Art. 4 (1)). Ausdrücklich stellt das Gesetz klar, dass es auch für ausländische Unternehmen gilt, die in den Niederlanden nicht ansässig sind, aber mindestens zweimal jährlich Waren oder Dienstleistungen an niederländische Endverbraucher_innen liefern bzw. erbringen (Art. 4 (1) S. 2).

Ausgenommen sind Unternehmen, die Waren lediglich transportieren bzw. umschlagen, so beispielsweise der Hafen von Rotterdam (Art. 4 (4)).

Indirekt hat das Gesetz Auswirkungen auf weitere Unternehmen in den globalen Lieferketten, denn die unmittelbar vom Gesetz erfassten Unternehmen müssen Maßnahmen zur Reduzierung des Risikos von Kinderarbeit in ihren Lieferketten entwickeln und implementieren.

* Der Autor dankt Advocaat Wouter Timmermans, Stellicher Advocaten, Arnheim, für seine Mitwirkung an diesem Abschnitt.

²⁰⁸ *Wet Zorgplicht Kinderarbeid*, beschlossen am 7.2.2017, Kamerstukken 34506, nr. 1–3.

²⁰⁹ *Fonds Bestrijding Kinderarbeid*, errichtet von der Regierung am 12.6.2018.

Der Entwurf sieht vor, dass durch Verordnung Freistellungen für einzelne Kategorien von Unternehmen erteilt werden können (Art. 6). Die Regierung hat angekündigt, dass sie sich dabei von Proportionalitätsgedanken leiten lassen würde.

PFLICHTEN

Die berichtspflichtigen Unternehmen müssen einmalig gegenüber einer noch zu bestimmenden Aufsichtsbehörde erklären, dass sie die angemessene Sorgfalt im Sinne des Art. 5 gegen Kinderarbeit anwenden. Hierfür haben sie nach Geltungsbeginn des Gesetzes sechs Monate Zeit.

Um den Begriff »Kinderarbeit« zu definieren, verweist das Gesetz auf die einschlägigen Übereinkommen der ILO: Das Übereinkommen 138 von 1973 regelt das Mindestalter für Arbeit gefährlicher Art und für Arbeit ungefährlicher Art, und das Übereinkommen 182 von 1999 zielt auf die Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit ab. Eigene Definitionen im Rahmen dieses Gesetzes zu normieren, hätte nach Ansicht des Parlaments seine Anwendung eher erschwert als erleichtert.

Es gibt einige wenige Länder, die diese Übereinkommen der ILO bisher nicht ratifiziert haben. Dem Wortlaut des Entwurfs und seinem Zweck zufolge müssten sich die Sorgfaltsmaßnahmen allerdings gerade auch auf die dortigen Teile ihrer Lieferkette beziehen.

Die in dem *Wet* geregelten Pflichten erfüllt ein Unternehmen in drei Schritten:

1. Anhand einer Sorgfaltsprüfung (*Due Diligence*) ermittelt es, ob es einen vernünftigen Verdacht (*redelijk vermoeden*) auf Kinderarbeit in ihrer Lieferkette gibt. Dabei muss es Informationen aus Quellen berücksichtigen, die »vernünftigerweise erkennbar und verfügbar sind« und die Vorgaben einer künftigen niederländischen Verordnung beachten. In der Verordnung werden voraussichtlich die Empfehlungen des *ILO-IOE Child Labour Guidance Tools* wiedergegeben werden (Art. 5 (2)(3)). Möglicherweise wird auch auf das Tool »MVO-Risiken-Checker« verwiesen werden, das die niederländische Regierung entwickeln lassen hat. Der Begriff *redelijk vermoeden* ist im niederländischen Straf- und Zivilrecht gebräuchlich. Aus den Lesungen im Parlament geht hervor, dass ein vernünftiger Verdacht etwa vorliegen soll, wenn Länder für Kinderarbeit bei vergleichbaren Waren oder Dienstleistungen bekannt sind. Liegt kein vernünftiger Verdacht vor, geht das Unternehmen ohne Weiteres zu Schritt drei über.
2. Besteht ein vernünftiger Verdacht, muss das Unternehmen einen »Aktionsplan« entwickeln und umsetzen. Dabei sind ebenfalls die Empfehlungen des *ILO-IOE Child Labour Guidance Tools* zu berücksichtigen. Mit weiteren Vorgaben für den Aktionsplan ist in einer künftigen Verordnung der Regierung sowie in branchenspezifischen »Gemeinsamen Aktionsplänen« zu rechnen. Letztere werden von NROs und Wirtschafts-

verbänden ausgearbeitet. Sie können von dem/der Außenhandelsminister_in genehmigt werden, der/die dadurch Klarheit schafft, dass die darin beschriebenen Maßnahmen den gesetzlichen Anforderungen genügen. Dies gilt insbesondere für die *Covenants*, die zurzeit von den branchenspezifischen Runden Tischen der niederländischen Regierung erstellt werden.

- Das Unternehmen gibt eine »Erklärung zur Anwendung der Angemessenen Sorgfalt« ab. Die Erklärung muss lediglich einmal abgegeben werden und braucht nicht erneuert zu werden. Sie kann sich in der bloß pauschalen Aussage erschöpfen, dass die angemessene Sorgfalt zur Vermeidung von Kinderarbeit angewandt werde. Das *Wet* ermächtigt die Regierung, weitere Anforderungen an die Erklärung aufzustellen; diese hatte für ergänzende Vorgaben allerdings in einer Stellungnahme vom 17.7.2017 »keinen Bedarf« gesehen. Die Unternehmen müssen ihre Erklärungen der Aufsichtsbehörde melden. Voraussichtlich wird dies die Verbraucherschutzzentrale *Autoriteit Consument & Markt* sein, es kann aber auch eine gänzlich neue Behörde eingerichtet werden.

Die Erklärungen werden von der Aufsichtsbehörde in einem Register veröffentlicht werden.

DURCHSETZUNGSMECHANISMUS

Bei der Aufsichtsbehörde können jeder Mensch und jedes Unternehmen, dessen Interessen betroffen sind, Beschwerde mit einem konkreten Hinweis auf einen Verstoß gegen dieses Gesetz einreichen (Art. 3). Ein bloßer Verdacht ins Blaue hinein, wegen Hörensagens oder niedriger Preise, soll nicht als »konkreter Hinweis« genügen; nach Ansicht der Regierung sind konkrete Angaben erforderlich.²¹⁰

Schafft das Unternehmen nicht binnen sechs Monaten Abhilfe, kann die Aufsichtsbehörde ein Bußgeld i. H. v. 820 000 Euro, in besonderen Fällen bis zu zehn Prozent des Jahresumsatzes zunächst androhen und dann anordnen. Geschäftsführer_innen müssen bei wiederholten Verstößen binnen fünf Jahren mit strafrechtlichen Konsequenzen rechnen. Möglich ist sogar eine Gefängnisstrafe von bis zu sechs Monaten (Art. 6 (1)). Wegen der Bedeutung von Kinderarbeit hat sich der Gesetzgeber bewusst für diese erheblichen Sanktionen entschieden.²¹¹

Dass geschädigte Kinder gegen Unternehmen einen Schadensersatzanspruch auf eine Verletzung der Pflichten dieses Gesetzes herleiten könnten, ist sehr wahrscheinlich ausgeschlossen. Denn im niederländischen Rechtssystem wird bei der Herleitung von Rechtsfolgen besonders auf den primären Gesetzeszweck geachtet, welcher hier der Verbraucherschutz ist.

Der Gesetzgeber setzt außerdem darauf, dass Endabnehmer der Waren und Dienstleistungen anhand des öffentli-

chen Registers die Erklärungen von Unternehmen einsehen und sie bei ihren Einkaufsentscheidungen berücksichtigen.

AUSBLICK

Die der Aufsichtsbehörde zu erteilende und zu veröffentlichende Erklärung steht scheinbar im Vordergrund des Gesetzes. Sie muss allerdings keine inhaltlichen Ausführungen enthalten und muss nur einmal erteilt werden. Die ebenfalls im Gesetz geregelten Sorgfaltspflichten sind mindestens ebenso bedeutsam.²¹² Sie gelten unabhängig davon, ob die zu veröffentlichende Erklärung (wahrheitsgemäß) abgegeben worden ist und können ebenfalls unabhängig davon von Personen mit berechtigtem Interesse durchgesetzt werden.

Die Sorgfaltspflicht hat in zweifacher Hinsicht extraterritorialen Charakter: Erstens bezieht sie sich auch auf Kinderarbeit, die in Wertschöpfungsketten außerhalb der Niederlande stattfindet. Zweitens beansprucht sie ausdrücklich auch für ausländische Unternehmen ohne einen Sitz in den Niederlanden Geltung, die niederländische Unternehmen oder Verbraucher beliefern.

Zweifelhaft ist, ob die Aufsichtsbehörde mögliche Verstöße aufdecken kann. Sie brauchte die nötige Expertise und Kapazitäten sowie die Berechtigung, von Beschwerdegegnern Auskunft und Vorlage von Unterlagen zu verlangen. Dazu äußert sich das *Wet* jedoch nicht.²¹³

Die mehrfachen Verweise auf Übereinkommen und Tools internationaler Organisationen und auf ministeriell genehmigte Branchenleitfäden erscheinen zweckmäßige Hilfestellungen zu bieten. Zwar wird dennoch vereinzelt bemängelt, die Anforderungen an die Sorgfalt seien unklar.²¹⁴ Allerdings hatten 22 niederländische Unternehmen, darunter Heineken und Nestlé Holland, im Oktober 2017 den Gesetzesentwurf öffentlich unterstützt und sich in einem offenen Brief an den Senat dafür ausgesprochen, dass er das Gesetz in Kraft treten lassen möge.²¹⁵

LITERATUR

International Corporate Accountability Roundtable (ICAR)/ Focus On Labour Exploitation (FLEX) (2019): Full Disclosure: Towards Better Modern Slavery Reporting, März 2019.

Tony's Chocolonely und 21 weitere Unternehmen (2017): »Een wet zorgplicht kinderarbeid, pakt kinderarbeid serieus aan«, offener Brief vom 3.10.2017, abrufbar unter www.business-humanrights.org/sites/default/files/documents/171002%20Joint%20Business%20letter%20in%20support%20of%20Dutch%20child%20labour%20HRDD%20law_EN.pdf.

Vytopil, Louise (2017): Het Wetvoorstel Zorgplicht Kinderarbeid: naar een wettelijke zorgplicht voor maatschappelijk verantwoord ondernemen? (3.10.2017), Bb 2017/19, S. 260–264.

²¹⁰ Kamerstukken I 2016–2017, 34506, G: 4–5.

²¹¹ Kamerstukken II 2016–2017, 34506, 6: 16 (MvT).

²¹² So auch ICAR, FLEX 2019.

²¹³ Kritisch: Vytopil 2017.

²¹⁴ Vytopil 2017.

²¹⁵ Tony's Chocolonely u. a. 2017.

Gesetz über die Sorgfaltspflicht bezüglich Kinderarbeit

(Wet Zorgplicht Kinderarbeid)

Art. 1 Definitionen

Die in diesem Gesetz verwendeten Begriffe haben folgende Bedeutung:

- a. Kinderarbeit: Kinderarbeit im Sinne des Artikels 2
- b. Endverbraucher: jede natürliche oder juristische Person, die Produkte oder Dienstleistungen nutzt
- c. Unternehmen: Unternehmen im Sinne des Artikels 5 des Handelsregistergesetzes 2007 oder jegliche, wirtschaftliche Tätigkeiten ausübende Einheit, unabhängig von der Rechtsform oder Weise, in der sie finanziert wird
- d. Aufsichtsbehörde: eine durch Rechtsverordnung zu bestimmende Aufsichtsbehörde (*toezichthouder*)
- e. verbindliche Anordnung: eine Handlungsanordnung (*zelfstandige last*) anlässlich eines Verstoßes
- f. *Zelfstandige last*: die Anordnung einer bestimmten Handlung (Art. 5:2 Abs. 2 des Verwaltungsgesetzbuchs), die gesetzlich vorgeschrieben ist
- g. der Minister: der Minister für Außenhandel und Entwicklungshilfe (*Onze Minister*)

Art. 2 [Kinderarbeit]

- (1) Kinderarbeiten sind:
 - a. alle Arbeiten, die mit oder ohne Arbeitsvertrag von Personen verrichtet werden, die das 18. Lebensjahr noch nicht erreicht haben, und zu den schlimmsten Formen der Kinderarbeit im Sinne des Art. 3 des Übereinkommens über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit von 1999 zählen
 - b. wenn die Arbeit in einem Staat verrichtet wird, der Mitglied des Übereinkommens über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung von 1973 ist, jede Arbeit, die der Mitgliedstaat zur Umsetzung des Übereinkommens verboten hat
 - c. wenn Arbeit außerhalb der Mitgliedstaaten i. S. d. lit. b verrichtet wird, jede Arbeit, die mit oder ohne Arbeitsvertrag durch Personen verrichtet wird,
 1. die schulpflichtig sind oder die noch nicht das Alter von 15 Jahren erreicht haben,
 2. die das 18. Lebensjahr noch nicht erreicht haben, soweit diese Arbeit durch die Art der Arbeit oder durch die Umstände, unter denen sie durchgeführt wird, die Gesundheit, die Sicherheit oder die Sittlichkeit der Jugendlichen gefährdet
- (2) Ungeachtet Abs. 1 c zählen als Kinderarbeit nicht leichte Arbeitsaktivitäten im Sinne des Art. 7 Abs. 1 des Übereinkommens über das Mindestalter von 1973, die bis zu 14 Stunden pro Woche von Personen ausgeübt werden, die das Alter von 13 Jahren erreicht haben.

Art. 3 Aufsicht

- (1) Zuständig für die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes ist die Aufsichtsbehörde.
- (2) Jede natürliche oder juristische Person, deren Interessen durch die Einhaltung oder Nichteinhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes betroffen sind, kann darüber Beschwerde bei der Aufsichtsbehörde einreichen.
- (3) Gegenstand der Beschwerde kann nur ein konkreter Hinweis bezüglich einer Nichteinhaltung dieses Gesetzes durch einen bestimmten Beschwerdegegner sein.

- (4) Eine Beschwerde wird von der Aufsichtsbehörde erst geprüft, nachdem das Unternehmen die Beschwerde beantwortet hat oder sechs Monate lang auf die Beschwerde hin untätig geblieben ist.

Art. 4 Erklärung

- (1) Jedes in den Niederlanden ansässige Unternehmen, das Waren oder Dienstleistungen an niederländische Endverbraucher verkauft oder liefert, hat zu erklären, dass es die angemessene Sorgfalt im Sinne des Art. 5 anwendet, um zu verhindern, dass diese Waren oder Dienstleistungen durch Kinderarbeit zustande kommen. Satz 1 gilt entsprechend für nicht in den Niederlanden ansässige Unternehmen, die Waren oder Dienstleistungen an niederländische Endverbraucher verkaufen oder liefern.
- (2) Das Unternehmen hat nach seiner Anmeldung zum Handelsregister unverzüglich die Erklärung i. S. d. Abs. 1 an die Aufsichtsbehörde zu senden. Unternehmen, die bereits in das Handelsregister eingetragen sind, senden die Erklärung innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes an die Aufsichtsbehörde. Ein Unternehmen, das nicht im europäischen Teil der Niederlande sesshaft ist und nicht im Handelsregister eingetragen ist, sendet die Erklärung innerhalb von sechs Monaten, nachdem es das zweite Mal in einem Jahr Waren oder Dienstleistungen an niederländische Endverbraucher liefert, an die Aufsichtsbehörde.
- (3) Durch Verordnung können Ausnahmen zu den Fristen und nähere Vorgaben über Form und Inhalt der Erklärung erlassen werden.
- (4) Der bloße Transport von Waren ist keine Lieferung im Sinne des Abs. 1.
- (5) Die Aufsichtsbehörde veröffentlicht die Erklärungen in einem öffentlichen Register auf ihrer Website.

Art. 5 Angemessene Sorgfalt

- (1) Ein Unternehmen, das unter Berücksichtigung der Vorgaben des Abs. 3 untersucht, ob ein vernünftiger Verdacht (*redelijk vermoeden*) des Einsatzes von Kinderarbeit bei der Herstellung der Waren oder der Erbringung der Dienstleistungen besteht und im Falle eines solchen Verdachts einen Aktionsplan erstellt und ausführt, hat eine angemessene Sorgfalt (*gepaste zorgvuldigheid*) anzuwenden. Ein Unternehmen, das Waren oder Dienstleistungen von einem Unternehmen abnimmt, das eine Erklärung im Sinne des Art. 4 abgegeben hat, hat ebenfalls bezüglich dieser Waren oder Dienstleistungen eine angemessene Sorgfalt angewendet. Ein Unternehmen, das nur Waren oder Dienstleistungen abnimmt von Unternehmen, die eine Erklärung im Sinne des Art. 4 abgegeben haben, hat ebenfalls die angemessene Sorgfalt angewendet und muss keine Erklärung im Sinne des Art. 4 abgeben.
- (2) Die Untersuchung gemäß Abs. 1 zielt auf Informationsquellen, die für das Unternehmen vernünftigerweise erkennbar und verfügbar sind.
- (3) Durch Verordnung werden weitere Vorgaben für die Untersuchung und den Aktionsplan gemäß Abs. 1 unter Berücksichtigung des *ILO-IOE Child Labour Guidance Tool for Business* bestimmt.
- (4) Der Minister kann einen gemeinsamen Aktionsplan, der zwischen einer oder mehreren zivilgesellschaftlichen Organisationen, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden vereinbart wird und zum Ziel hat, dass die teilnehmenden Unternehmen eine angemessene Sorgfalt gegen Kinderarbeit bei der Herstellung von Waren oder der Erbringung von Dienstleistungen anwenden, genehmigen. Ein Unternehmen, das gemäß den Vorgaben des von dem Minister genehmigten gemeinsamen Aktionsplans handelt, wendet die angemessene Sorgfalt an.

Art. 6 Freistellung

Einzelne Kategorien von Unternehmen werden durch Verordnung von diesem Gesetz freigestellt. Vorschläge für freizustellende Kategorien sind erst vier Wochen nach den Beratungen des Entwurfs in beiden Kammern möglich.

Gesetz über die Sorgfaltspflicht bezüglich Kinderarbeit

(Fortsetzung)

Art. 7 Öffentlich-rechtliches Bußgeld

- (1) Im Falle eines Verstoßes gegen Art. 4 Abs. 2 kann die Aufsichtsbehörde eine Geldbuße verhängen, höchstens jedoch bis zum Betrag der zweiten Kategorie des § 23 Abs. 4 des Strafgesetzbuchs.
- (2) Die Aufsichtsbehörde kann eine öffentlich-rechtliche Geldbuße bis zum Betrag der sechsten Kategorie des § 23 Abs. 4 des Strafgesetzbuchs verhängen in folgenden Fällen:
 - a. Verstoß gegen die Pflicht zur Untersuchung oder die Pflicht zur Aufstellung eines Aktionsplans gem. Art. 5 Abs. 1
 - b. Nichteinhaltung der an die Untersuchung oder den Aktionsplan gestellten Anforderungen im Sinne des Art. 5 Abs. 3
- (3) § 23 Abs. 7 des Strafgesetzbuchs findet entsprechende Anwendung auf Abs. 1 und 2 dieses Artikels.
- (4) Die Aufsichtsbehörde verhängt kein öffentlich-rechtliches Bußgeld wegen eines Verstoßes gegen Bestimmungen der Art. 4 und 5, bevor sie eine verbindliche Anordnung erteilt hat. Die Aufsichtsbehörde kann dem Pflichtigen eine Frist zur Erfüllung der verbindlichen Anordnung setzen.

Art. 8 Aussetzung des Bußgeldes

Die Wirkung eines Beschlusses zur Erteilung eines öffentlich-rechtlichen Bußgeldes wird bis Ablauf der Frist für die Einreichung einer Beschwerde oder Berufung ausgesetzt oder bis es eine Entscheidung bezüglich der Beschwerde bzw. Berufung gegeben hat.

Art. 9 Strafbarkeit

In Art. 1 Nr. 2 des Wirtschaftsstrafgesetzbuchs wird nach Regeln der alphabetischen Sortierung eingefügt:

Wet Zorgplicht Kinderarbeid, Art. 4 Abs. 2 und 5 Abs. 1 und 3, falls in den fünf Jahren vor dem Verstoß eine öffentlich-rechtliche Geldbuße aufgrund Art. 7 Abs. 1 oder 2 dieses Gesetzes verhängt worden ist für einen gleichen Verstoß durch das Unternehmen im Auftrag von oder unter tatsächlicher Führung von demselben Geschäftsführer.

Art. 10 Evaluation

Der Minister erstattet dem Parlament innerhalb von fünf Jahren nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes einen Bericht über die Wirksamkeit und die Auswirkungen dieses Gesetzes in der Praxis.

Art. 11 Übergangsregelung

Dieses Gesetz gilt nicht für die Lieferung von Waren oder Dienstleistungen, die bereits vor dem Verkündungsdatum dieses Gesetzes vertraglich vereinbart waren bis zu dem Zeitpunkt, in dem die Verpflichtung gemäß einer Klausel, die vor dem Verkündungsdatum vereinbart worden ist, nicht länger mehr besteht, jedoch nicht später als fünf Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes.

Art. 12 Inkrafttreten

- (1) Dieses Gesetz tritt in Kraft zu einem durch königliches Dekret festgelegten Zeitpunkt, der nicht vor dem 1. Januar 2020 liegt.
- (2) Dieses Gesetz endet zu einem durch königliches Dekret festgelegten Zeitpunkt, der nicht vor dem Zeitpunkt der Versendung des Berichts im Sinne des Artikels 10 liegt.

Art. 13 Bezeichnung des Gesetzes

Dieses Gesetz wird bezeichnet als: Gesetz über die Sorgfaltspflicht bezüglich Kinderarbeit

9. SCHWEIZER KONZERN- VERANTWORTUNGSINITIATIVE

Die Volksinitiative »Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt« verfolgt die Einfügung eines neuen Art. 101a in die Eidgenössische Bundesverfassung, der dem Gesetzgeber der Schweiz Vorgaben für eine gesetzliche Verpflichtung großer Schweizer Unternehmen mit Blick auf eigene Handlungen und zur sorgfältigen Überwachung ihrer Tochterunternehmen und Lieferketten geben würde. Die Konzernobergesellschaften sollen Risiken erkennen und vermeiden, ggf. Schäden wiedergutmachen und über ihre Bemühungen berichten. Nur wenn sie angemessene Sorgfaltsmaßnahmen angewandt haben, sollen sie für dennoch eintretende Schäden nicht haften müssen.

Die als »Konzernverantwortungsinitiative« bekannte Volksinitiative wird von menschen- und umweltrechtlichen NROs, Gewerkschaften und Aktionärsverbänden getragen. Ihr Anlass war die Entscheidung der Regierung der Schweiz (Bundesrat), keine verbindlichen Regeln zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte zu erlassen.²¹⁶

GESETZGEBUNGSVERFAHREN: VOLKSINITIATIVE UND GEGENVORSCHLAG

Die Volksinitiative reichte ihren Entwurf einer Ergänzung der Bundesverfassung (BV-Entwurf) mit 120 418 gültigen Unterschriften am 10.10.2016 bei der Bundeskanzlei ein; somit muss die Verfassungsänderung dem Volk der Schweiz zur Abstimmung vorgelegt werden, voraussichtlich im Jahr 2020. Zuvor haben sowohl die Regierung (Bundesrat) als auch das Parlament, bestehend aus Nationalrat und Ständerat, die Möglichkeit, dem Vorschlag der Initianten einen selbst gestalteten Gegenvorschlag auf Verfassungsebene (direkter Gegenvorschlag) oder Gesetzesstufe (indirekter Gegenvorschlag) gegenüberzustellen. Die Regierung der Schweiz hat dem Parlament empfohlen, die Volksinitiative ohne einen Gegenvorschlag abzulehnen.²¹⁷ Am 14.6.2018 verabschiedete der Nationalrat mit 121 zu 73 Stimmen einen Gegenvorschlag. Dieser umfasst mehrere neue Vorschriften im Schweizer Obligationenrecht, Zivilgesetzbuch und internationalen Privatrecht.²¹⁸ Dadurch soll das Anliegen der Volksinitiative weitgehend, wenn auch nicht vollumfassend, umgesetzt werden. Der Ständerat müsste dem Gegenvorschlag zustimmen, damit die Gesetzesänderungen in Kraft treten können. Doch ihm ging auch der Gegenvorschlag des Nationalrats zu weit. Auch in einer von seinem eigenen Rechtsausschuss leicht geänderten Fassung lehnte er den Gegenvorschlag im März 2019 mit 22 zu 20 Stimmen knapp ab. Der Nationalrat wiederum hielt im Juni 2019 seinen Gegenvorschlag mit 109 zu 69 Stimmen aufrecht.

²¹⁶ Konzernverantwortungsinitiative: Factsheet I, 2.

²¹⁷ Schweizerischer Bundesrat 2017.

²¹⁸ Komitee »Ja zur Unternehmensverantwortung mit Gegenvorschlag« 2018: 4.

Die beiden Kammern versuchen nun, sich auf einen Inhalt des Gegenvorschlags zu einigen. Gelingt ihnen dies, würde das Initiativkomitee die Konzernverantwortungsinitiative voraussichtlich zurückziehen. Bleibt der Gegenentwurf jedoch erfolglos, so wird das Volk der Schweiz voraussichtlich im Jahr 2020 bei einer Volksabstimmung über den Verfassungstext der Konzernverantwortungsinitiative entscheiden. Laut einer Untersuchung der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich stimmt die Bevölkerung einer strengen Gesetzgebung in diesem Bereich mehrheitlich zu.²¹⁹

ADRESSATEN

Der in die Bundesverfassung einzufügende Art. 101a BV-Entwurf betrifft alle Unternehmen mit satzungsmäßigem Sitz, Hauptverwaltung oder Hauptniederlassung in der Schweiz. Durch diese dreifache Anknüpfung wird ein Gleichlauf mit den Regeln über die Zuständigkeit der schweizerischen Zivilgerichte hergestellt.²²⁰ Der satzungsmäßige Sitz von Gesellschaften ist aus öffentlich einsehbaren Handelsregistern ersichtlich. Die »Hauptverwaltung« ist dort, wo die Unternehmensleitung tatsächlich ihren Willen bildet und die Gesellschaft bzw. den Konzern führt. Eine »Hauptniederlassung« ist der Ort eines nach außen erkennbaren tatsächlichen Geschäftsschwerpunkts; dieselbe Gesellschaft kann mehrere solcher Geschäftsschwerpunkte haben, z. B. wenn sie verschiedene Produktparten führt.²²¹ Die Sorgfaltspflichten sollen also auch für deutsche und andere ausländische Unternehmen geregelt werden, die einen dieser drei Anknüpfungspunkte zur Schweiz aufweisen.²²² Die Initiatoren wollen damit verhindern, dass Unternehmen sich den Sorgfaltspflichten entziehen, indem sie ihren Satzungssitz ins Ausland verlegen.²²³ Die Rechtsform des Unternehmens (z. B. AG und GmbH) spielt keine Rolle.

Am Ende von Art. 101a Abs. 2 lit. b BV-Entwurf soll dem Gesetzgeber vorgegeben werden, bei der Regelung der Sorgfaltspflicht Rücksicht auf die Bedürfnisse kleiner und mittlerer Unternehmen zu nehmen, die geringe Risiken aufweisen. Damit will die Initiative kleine und mittlere Unternehmen aus dem Adressatenkreis ausgeschlossen wissen, es sei denn, sie sind in einem Hochrisikosektor tätig. Beispielhaft werden in den Erläuterungen zur Initiative der Rohstoffabbau und -handel genannt; die Regierung der Schweiz werde regelmäßig zu überprüfen haben, welche Branchen als Hochrisikosektoren einzustufen sind.²²⁴

²¹⁹ So befürworten zwei Drittel der Befragten, dass der Staat die Tätigkeit von Unternehmen im Ausland stärker beaufsichtigen und regulieren sollte, ETH Zürich 2019.

²²⁰ Art. 60 des Übereinkommens vom 30.10.2007 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (Lugano-Übereinkommen). Dieses Übereinkommen ist weitgehend an die Gerichtszuständigkeiten in der EU gemäß der Brüssel I-VO der EU angeglichen.

²²¹ Orte der Hauptverwaltung lassen sich häufig nicht mit Sicherheit erkennen; dazu Handschin 2017: 999 und 1001.

²²² Schweizerischer Bundesrat 2017: 6355.

²²³ Handschin 2017: 999.

²²⁴ Konzernverantwortungsinitiative: Factsheet V, 2.

Schätzungen der Initiatoren zufolge sollen ungefähr 1 500 Schweizer Unternehmen erfasst sein, darunter nur wenige kleine und mittlere Unternehmen.²²⁵

Der Nationalrat schränkt den Adressatenkreis in seinem Gegenvorschlag weiter ein. Ihm zufolge sind lediglich Großunternehmen mit Sitz in der Schweiz erfasst, die zwei der nachstehenden Größen in zwei aufeinanderfolgenden Geschäftsjahren überschreiten: Bilanzsumme von 40 Mio. Franken, Umsatzerlös von 80 Mio. Franken oder 500 Vollzeitstellen im Jahresdurchschnitt. Kleine und mittlere Unternehmen werden nur erfasst, wenn sie ein besonders hohes Risiko aufweisen; Großunternehmen mit besonders kleinen Risiken werden wiederum ausgenommen; hierzu soll die Regierung der Schweiz eine Verordnung erlassen.²²⁶ Der Gegenvorschlag des Nationalrats würde den Kreis der betroffenen Unternehmen auf unter 1 000 einengen.²²⁷

PFLICHTEN

Die Initiative will Unternehmen zur Respektierung der international anerkannten Menschenrechte sowie der internationalen Umweltstandards auch im Ausland verpflichten. Hinweise auf den Umfang dieser Themen ergeben sich aus den Erläuterungen zur Initiative: Gemeint sind zumindest die internationalen Pakte über bürgerliche und politische Rechte sowie über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen und die Kernarbeitsnormen der ILO. Bei den Umweltstandards handele es sich um außerhalb des staatlichen Rechtssetzungsverfahrens zustande gekommene Normen, u. a. das Montreal-Abkommen zum Schutz der Ozonschicht, Emissionsgrenzwerte der Weltgesundheitsorganisation WHO, die Nachhaltigkeitsstandards der International Finance Corporation (IFC) sowie Standards der International Organization for Standardization (ISO).²²⁸ Es obläge dem Gesetzgeber, festzulegen, welche Bestimmungen genau umfasst sind.²²⁹ Der Gegenvorschlag des Nationalrats will hier genauer vorgeben, dass nur völkerrechtlich verbindliche und von der Schweiz ratifizierte Bestimmungen umfasst sind.²³⁰

Unternehmen sollen diese Bestimmungen auch im Ausland zu respektieren haben. Hinsichtlich der Menschenrechtsauswirkungen in sämtlichen Geschäftsbeziehungen und von kontrollierten Tochtergesellschaften sollen sie gesetzlich zu einer »angemessenen Sorgfaltsprüfung« verpflichtet werden (Art. 101a Abs. 2 lit. a und b BV-Entwurf). Die Sorgfalt soll damit – in Anlehnung an die Standards der UNO und OECD – durch die gesamte Wertschöpfungskette reichen

und auch auf faktisch oder durch wirtschaftliche Machtausübung kontrollierte Tochtergesellschaften bezogen werden.

Die Initiator_innen der Verfassungsänderung sehen in der Sorgfaltsprüfung drei wesentliche Schritte (Art. 101a Abs. 2 lit. b BV-Entwurf). Unternehmen sollen verpflichtet werden,

- die tatsächlichen und potenziellen Auswirkungen auf die international anerkannten Menschenrechte und die Umwelt zu ermitteln,
- geeignete Maßnahmen zur Verhütung von Verletzungen international anerkannter Menschenrechte und internationaler Umweltstandards zu ergreifen bzw. bestehende Verletzungen zu beenden und
- Rechenschaft über ergriffene Maßnahmen abzulegen.

Unternehmen sollen sich hierbei an maßgebenden Standards wie den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen orientieren.²³¹

Der Gegenvorschlag des Nationalrats nennt als weitere Pflicht die Überwachung der Wirksamkeit der Maßnahmen. Die Pflicht, Maßnahmen in der gesamten Lieferkette zu ergreifen, beschränkt der Gegenentwurf ausdrücklich auf die Einflussmöglichkeiten der Gesellschaft. Zudem verankert er den Grundsatz der Angemessenheit der zu ergreifenden Maßnahmen und räumt Unternehmen die Möglichkeit bzw. Pflicht ein, Risiken zu priorisieren.²³² Tätigkeiten Dritter sollen dem Gegenvorschlag zufolge nur von der Sorgfalt erfasst sein, wenn sie unmittelbar mit der Geschäftstätigkeit, den Produkten oder Dienstleistungen des Unternehmens verbunden sind.²³³

DURCHSETZUNGSMECHANISMUS

Die Effektivität der Sorgfaltpflicht will die Konzerninitiative durch eine zivilrechtliche Haftung auf Schadensersatz gewährleisten. Zum einen wird durch die Neuregelung der Sorgfaltsanforderungen (Art. 101a Abs. 2 lit. a und b BV-Entwurf) implizit auch die Haftung der Unternehmen für *eigenes* Verschulden verschärft: Wer etwa die Produktionsanforderungen erhöht, ohne die Lieferfristen anzupassen, kann dadurch für entlang der gesamten Lieferkette entstandene Schäden aufgrund des bestehenden Schweizer Obligationenrechts (Art. 41 OR) haften müssen.²³⁴ Darüber hinaus erweitert Art. 101a Abs. 2 lit. c. des Initiativtextes die im Schweizer Obligationenrecht etablierten Geschäftsherrenhaftung: Unternehmen würden demnach für den Schaden

²²⁵ Siehe unter <https://konzern-initiative.ch/initiative-erklart/> (aufgerufen am 23.7.2019).

²²⁶ Komitee »Ja zur Unternehmensverantwortung mit Gegenvorschlag« 2018: 1, 2.

²²⁷ Kommission für Rechtsfragen des Schweizer Nationalrats 2018.

²²⁸ Konzerninitiative, Erläuterungen: Kapitel 3.2.3.1 und 3.2.3.3.

²²⁹ Grosz 2017: 978 ff.

²³⁰ Komitee »Ja zur Unternehmensverantwortung mit Gegenvorschlag« 2018: 2.

²³¹ Konzernverantwortungsinitiative: Jur. Erläuterungen zum Entwurf der Volksinitiative: 32.

²³² Siehe Art. 716a Abs. 2 Obligationenrecht, s. indirekter Gegenentwurf des Schweizer Nationalrats; Kommission für Rechtsfragen des Schweizer Nationalrats 2018: 8.

²³³ Kommission für Rechtsfragen des Schweizer Nationalrats 2018: 7.

²³⁴ Geisser 2017: 951 f.

haften, den durch sie wirtschaftlich kontrollierte Unternehmen im Ausland verursacht haben. Praktisch zielt die Initiative damit vor allem auf eine Haftung für Tochterunternehmen ab, da die Wirtschaft in der Schweiz besonders durch globale Konzernierungen geprägt ist.²³⁵

Eine für den Rechtsschutz wichtige Regelung ist die Beweislastverteilung zugunsten betroffener Menschen: Bei einer Schädigung durch ein kontrolliertes Unternehmen sollen die Zivilgerichte davon ausgehen, dass die Sorgfalt nicht angemessen ausgeübt worden ist. Erst wenn das Unternehmen nachweist, dass es die Sorgfalt angemessen ausgeübt hat oder dass der Schaden auch bei Anwendung dieser Sorgfalt eingetreten wäre, wird es von der Haftung entlastet (sog. Sorgfalts- oder Entlastungsbeweis).²³⁶ Der Gegenentwurf des Nationalrats hebt insoweit zusätzlich erneut auf den Begriff des Einflusses ab und will klarstellen, dass es für eine Haftungsbefreiung auch genüge, wenn das Unternehmen keinen Einfluss auf das Verhalten des Tochterunternehmens hatte.²³⁷

Der Gegenvorschlag des Nationalrats will die Haftung außerdem einschränken auf Schädigungen an Leib, Leben oder Eigentum durch Tochterunternehmen, die nicht nur wirtschaftlich, sondern auch rechtlich kontrolliert werden können und auch tatsächlich kontrolliert worden sind (sog. Leitungsprinzip).

Ob auch natürliche Personen (Vorstandsmitglieder und Geschäftsführer) haften können, lässt die Volksinitiative offen und wird vom Gegenentwurf des Nationalrats explizit ausgeschlossen.²³⁸

Die Konzernverantwortungsinitiative stellt zudem klar, dass die zu schaffenden Bestimmungen zur Sorgfalt und Haftung in jedem Fall anzuwenden sein sollen, auch wenn ein Schweizer Zivilgericht auf einen konkreten Fall grundsätzlich ausländisches Recht anzuwenden hätte.²³⁹ Der Gegenvorschlag des Nationalrats sieht insoweit bereits eine differenzierte Regelung vor: Der Schaden und der Kausalzusammenhang sollen (gemäß dem Schweizer Internationalen Privatrecht) in der Regel nach ausländischem Recht bestimmt werden. Die Widerrechtlichkeit und Schuld richten sich nach Schweizer Recht, es sei denn, die Anwendung des Rechts am Schadensort ist im konkreten Fall sachgerechter. Der Kontrollbegriff richtet sich auch nach dem Schweizer Recht. Durch diese differenzierende Regelung soll dem Einwand des »Rechtsimperialismus« vorgebeugt werden.

Ein weiterer Durchsetzungsmechanismus ist in der Rechenschaftspflicht zu sehen. Diese wird so verstanden, dass Un-

ternehmen verpflichtet werden würden, regelmäßig Berichte in einer für die Zielgruppen verständlichen, vergleichbaren und leicht zugänglichen Form zu veröffentlichen.²⁴⁰

LITERATUR

Bueno, Nicolas (2018): The Swiss Responsible Business Initiative and its Counter-Proposal: Texts and Current Developments, Business and Human Rights Journal Blog, abrufbar unter <https://uzh.academia.edu/NicolasBueno>.

ETH Zürich (2019): Was denkt die Bevölkerung über die Verantwortung der Konzerne? Ergebnisse einer Untersuchung der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich, 31.5.2019, abrufbar unter <https://ethz.ch/de/news-und-veranstaltungen/eth-news/news/2019/05/was-denkt-die-bevoelkerung-ueber-die-verantwortung-der-konzerne.html>.

Fleischer, Holger/Danninger, Nadja (2017): Der Betrieb 2017, S. 2849–2857.

Geisser, Gregor (2017): Die Konzernverantwortungsinitiative: Darstellung, rechtliche Würdigung und mögliche Umsetzung, AJP/PJA 8/2017, S. 943–966.

Grosz, Mirina (2017): Menschenrechte als Vehikel für ökologische Unternehmensverantwortung, Aktuelle Juristische Praxis (AJP), 2017, S. 978–987.

Handschin, Lukas (2017): Konzernverantwortungsinitiative: Gesellschaftsrechtliche Aspekte, Aktuelle Juristische Praxis (AJP), S. 998–1004.

Komitee »Ja zur Unternehmensverantwortung mit Gegenvorschlag«: Gegenvorschlag und Volksinitiative im Vergleich, abrufbar unter <https://www.kvi-gegenvorschlag.ch/deutsch/gegenvorschlag>.

Kommission für Rechtsfragen des Schweizer Nationalrats (2018): Zusatzbericht der Kommission für Rechtsfragen vom 18. Mai 2018 zu den Anträgen der Kommission für einen indirekten Gegenentwurf zur Volksinitiative »Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt« im Rahmen der Revision des Aktienrechts, abrufbar unter www.parlament.ch/centers/documents/de/bericht-rk-n-16-077-2018-05-18-d.pdf.

Kommission für Rechtsfragen des Schweizer Nationalrats (2018): Indirekter Gegenentwurf der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats, abrufbar unter www.parlament.ch/centers/documents/de/dok-gegenentwurf-mm-rk-n-2018-05-04.pdf.

Konzernverantwortungsinitiative (2018): Factsheet I, Historischer und politischer Hintergrund der Initiative, abrufbar unter https://konzern-initiative.ch/wp-content/uploads/2018/05/KVI_Factsheet_1_D_Lay_1801.pdf.

Konzernverantwortungsinitiative (2018): Jur. Erläuterungen zum Entwurf der Volksinitiative; https://konzern-initiative.ch/wp-content/uploads/2018/05/20170915_Erlaeterungen-DE.pdf.

Konzernverantwortungsinitiative (kein Datum): Erläuterungen zum Gegenvorschlag, abrufbar unter <https://konzern-initiative.ch/indirekter-gegenvorschlag/>.

Schweizer Bundesrat (2017): Mitteilung vom 15.9.2017; www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2017/6335.pdf.

Schweizer Parlament (2019): Medienmitteilung vom 20.2.2019, abrufbar unter www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-rk-s-2019-02-20.aspx.

²³⁵ Konzernverantwortungsinitiative, Factsheet V: 2, »typischerweise Tochterunternehmen«.

²³⁶ Art. 101a lit c) der Konzernverantwortungsinitiative.

²³⁷ Art. 55 Abs. 1 Schweizer Obligationenrecht, s. indirekter Gegenentwurf des Schweizer Nationalrats.

²³⁸ Art. 759a Ca. Schweizer Obligationenrecht, s. indirekter Gegenentwurf des Schweizer Nationalrats.

²³⁹ Art. 101a lit d) der Konzernverantwortungsinitiative.

²⁴⁰ Bundesrat 2017: 6363.

Wortlaut der Verfassungsänderung (Volksinitiative)**Art. 101a (neu)****Verantwortung von Unternehmen der Schweizer Verfassung**

- (1) Der Bund trifft Massnahmen zur Stärkung der Respektierung der Menschenrechte und der Umwelt durch die Wirtschaft.
- (2) Das Gesetz regelt die Pflichten der Unternehmen mit sätzungsmässigem Sitz, Hauptverwaltung oder Hauptniederlassung in der Schweiz nach folgenden Grundsätzen:
 - a. Die Unternehmen haben auch im Ausland die international anerkannten Menschenrechte sowie die internationalen Umweltstandards zu respektieren; sie haben dafür zu sorgen, dass die international anerkannten Menschenrechte und die internationalen Umweltstandards auch von den durch sie kontrollierten Unternehmen respektiert werden; ob ein Unternehmen ein anderes kontrolliert, bestimmt sich nach den tatsächlichen Verhältnissen; eine Kontrolle kann faktisch auch durch wirtschaftliche Machtausübung erfolgen;
 - b. Die Unternehmen sind zu einer angemessenen Sorgfaltsprüfung verpflichtet; sie sind namentlich verpflichtet, die tatsächlichen und potenziellen Auswirkungen auf die international anerkannten Menschenrechte und die Umwelt zu ermitteln, geeignete Massnahmen zur Verhütung von Ver-

letzungen international anerkannter Menschenrechte und internationaler Umweltstandards zu ergreifen, bestehende Verletzungen zu beenden und Rechenschaft über ergriffene Massnahmen abzulegen; diese Pflichten gelten in Bezug auf kontrollierte Unternehmen sowie auf sämtliche Geschäftsbeziehungen; der Umfang dieser Sorgfaltsprüfungen ist abhängig von den Risiken in den Bereichen Menschenrechte und Umwelt; bei der Regelung der Sorgfaltsprüfungspflicht nimmt der Gesetzgeber Rücksicht auf die Bedürfnisse kleiner und mittlerer Unternehmen, die geringe derartige Risiken aufweisen;

- c. Die Unternehmen haften auch für den Schaden, den durch sie kontrollierte Unternehmen aufgrund der Verletzung von international anerkannten Menschenrechten oder internationalen Umweltstandards in Ausübung ihrer geschäftlichen Verrichtung verursacht haben; sie haften dann nicht nach dieser Bestimmung, wenn sie beweisen, dass sie alle gebotene Sorgfalt gemäss Buchst. b angewendet haben, um den Schaden zu verhüten, oder dass der Schaden auch bei Anwendung dieser Sorgfalt eingetreten wäre;
- d. Die gestützt auf die Grundsätze nach den Buchstaben a–c erlassenen Bestimmungen gelten unabhängig vom durch das internationale Privatrecht bezeichneten Recht.

Wortlaut des Gegenvorschlags des Nationalrats (Mai 2018)**Art. 716a Obligationenrecht (OR) 2. Unübertragbare Aufgaben**

[...]

5. die Oberaufsicht über die mit der Geschäftsführung betrauten Personen, namentlich im Hinblick auf die Befolgung der Gesetze, Statuten, Reglemente und Weisungen sowie der Bestimmungen zum Schutz der Menschenrechte und der Umwelt auch im Ausland;
10. bei Gesellschaften, die verpflichtet sind, Massnahmen zur Einhaltung der Bestimmungen zum Schutz der Menschenrechte und der Umwelt auch im Ausland zu treffen: die Erstellung des Berichts gemäss Artikel 961e.

Art. 716a OR (neu) 2a. Einhaltung der Bestimmungen zum Schutz der Menschenrechte und der Umwelt auch im Ausland

- 1 Der Verwaltungsrat trifft Massnahmen, die sicherstellen sollen, dass die Gesellschaft die in ihren Tätigkeitsbereichen massgeblichen Bestimmungen zum Schutz der Menschenrechte und der Umwelt auch im Ausland einhält. Er ermittelt mögliche und tatsächliche Auswirkungen der Geschäftstätigkeit auf Menschenrechte und Umwelt und schätzt diese ein. Er setzt unter Berücksichtigung der Einflussmöglichkeiten der Gesellschaft Massnahmen zur Minimierung der festgestellten Risiken sowie zur Wiedergutmachung von Verletzungen um. Er überwacht die Wirksamkeit der Massnahmen und berichtet darüber. Gegenstand dieser Sorgfaltsprüfung sind auch die Auswirkungen der Geschäftstätigkeit von kontrollierten Unternehmen und aufgrund von Geschäftsbeziehungen mit Dritten.
- 2 Bei der Sorgfaltsprüfung befasst sich der Verwaltungsrat vorrangig mit den schwersten Auswirkungen auf Menschenrechte und Umwelt. Er wahrt den Grundsatz der Angemessenheit.
- 3 Dieser Artikel findet Anwendung auf Gesellschaften, die, allein oder zusammen, mit einem oder mehreren von ihnen kontrollierten in- oder ausländischen Unternehmen, zwei der nachstehenden Grössen in zwei aufeinanderfolgenden Geschäftsjahren überschreiten:
 - a. Bilanzsumme von 40 Millionen Franken
 - b. Umsatzerlös von 80 Millionen Franken
 - c. 500 Vollzeitstellen im Jahresdurchschnitt

- 4 Er findet überdies Anwendung auf Gesellschaften, deren Tätigkeit ein besonders grosses Risiko der Verletzung der Bestimmungen zum Schutz der Menschenrechte und der Umwelt auch im Ausland birgt. Er ist nicht anzuwenden auf Gesellschaften mit einem besonders kleinen solchen Risiko. Der Bundesrat erlässt dazu Ausführungsbestimmungen.
- 5 Dieser Artikel findet grundsätzlich keine Anwendung auf Gesellschaften, die von einem Unternehmen kontrolliert werden, für welches dieser Artikel anwendbar ist. Er ist jedoch, mit Ausnahme der Berichterstattungspflicht, auch anzuwenden auf Gesellschaften, die ihrerseits ein oder mehrere ausländische Unternehmen kontrollieren, wenn sie miteinander die Schwellenwerte gemäss Absatz 3 überschreiten und ihre Geschäftstätigkeiten einen engen Zusammenhang haben oder wenn die Tätigkeiten der ausländischen Unternehmen ein besonderes Risiko im Sinne von Absatz 4 bergen.
- 6 Wo das Gesetz auf die Bestimmungen zum Schutz der Menschenrechte und der Umwelt auch im Ausland hinweist, sind damit die entsprechenden für die Schweiz verbindlichen internationalen Bestimmungen gemeint.

Art. 810 OR II. Aufgaben der Geschäftsführer

[...]

4. die Aufsicht über die Personen, denen Teile der Geschäftsführung übertragen sind, namentlich im Hinblick auf die Befolgung der Gesetze, Statuten, Reglemente und Weisungen sowie der Bestimmungen zum Schutz der Menschenrechte und der Umwelt auch im Ausland;

Art. 810a OR (neu) IIa. Einhaltung der Bestimmungen zum Schutz der Menschenrechte und der Umwelt auch im Ausland

Artikel 716a ist entsprechend anwendbar.

Art. 901 OR 5. Einhaltung der Bestimmungen zum Schutz der Menschenrechte und der Umwelt auch im Ausland

Artikel 716a ist entsprechend anwendbar.

Art. 69a ZGB (neu) 3. Einhaltung der Bestimmungen zum Schutz der Menschenrechte und der Umwelt auch im Ausland

1 Artikel 716a des Obligationenrechts ist entsprechend anwendbar.

Wortlaut des Gegenvorschlags des Nationalrats (Mai 2018)

(Fortsetzung)

Dritter Abschnitt Bericht über die Einhaltung der Bestimmungen zum Schutz der Menschenrechte und der Umwelt auch im Ausland**Art. 961e OR (neu)**

- 1 Bei Unternehmen, die nach Gesetz zur Einhaltung der Bestimmungen zum Schutz der Menschenrechte und der Umwelt auch im Ausland verpflichtet sind, legt ein Bericht Rechenschaft über die Erfüllung der einzelnen Pflichten gemäss Artikel 716a ab.
- 2 Der Bericht ist öffentlich zugänglich zu machen.

Art. 55 OR C. Haftung des Geschäftsherrn

Nach diesen Grundsätzen haften auch Unternehmen, die nach Gesetz zur Einhaltung der Bestimmungen zum Schutz der Menschenrechte und der Umwelt auch im Ausland verpflichtet sind, für den Schaden, den durch sie tatsächlich kontrollierte Unternehmen in Ausübung ihrer dienstlichen oder geschäftlichen Verrichtungen durch Verletzung der Bestimmungen zum Schutz der Menschenrechte und der Umwelt an Leib und Leben oder Eigentum im Ausland verursacht haben. Unternehmen haften insbesondere nicht, wenn sie nachweisen, dass sie die durch das Gesetz von ihnen geforderten Massnahmen zum Schutz der Menschenrechte und der Umwelt getroffen haben, um einen Schaden dieser Art zu verhüten, oder dass sie nicht auf das Verhalten des kontrollierten Unternehmens, in dessen Zusammenhang die geltend gemachten Rechtsverletzungen stehen, Einfluss nehmen konnten.

Ein Unternehmen kontrolliert ein anderes Unternehmen nicht allein deswegen, weil dieses von jenem wirtschaftlich abhängt.

Art. 759a Ca. Ausschluss der Haftung

Eine Haftung der Mitglieder des Verwaltungsrats sowie aller mit der Geschäftsführung befassten natürlichen Personen gegenüber Personen, die durch ein durch die Gesellschaft kontrolliertes Unternehmen an Leib und Leben oder Eigentum im Ausland geschädigt wurden aufgrund einer Verletzung der Bestimmungen zum Schutz der Menschenrechte und der Umwelt im Ausland, ist ausgeschlossen.

Art. 918a Ca. Ausschluss der Haftung

Eine Haftung der mit der Verwaltung oder Geschäftsführung befassten natürlichen Personen gegenüber Personen, die durch ein durch die Genossenschaft kontrolliertes Unternehmen an Leib und Leben oder

Eigentum im Ausland geschädigt wurden aufgrund einer Verletzung der Bestimmungen zum Schutz der Menschenrechte und der Umwelt im Ausland, ist ausgeschlossen.

Art. 69a Zivilgesetzbuch (ZGB) (neu) 3. Einhaltung der Bestimmungen zum Schutz der Menschenrechte und der Umwelt auch im Ausland

- 2 Eine Haftung der Mitglieder des Vorstands gegenüber Personen, die durch einen durch den Verein kontrollierten anderen Verein oder ein anderes kontrolliertes Unternehmen an Leib und Leben oder Eigentum im Ausland geschädigt wurden aufgrund einer Verletzung der Bestimmungen zum Schutz der Menschenrechte und der Umwelt im Ausland, ist ausgeschlossen.

Art. 139a Internationales Privatrecht Gesetz (IPRG) g. Verletzung der Bestimmungen zum Schutz der Menschenrechte und der Umwelt auch im Ausland²⁴¹

- 1 Bei Ansprüchen gegen Gesellschaften, die nach schweizerischem Recht zur Einhaltung der Bestimmungen zum Schutz der Menschenrechte und der Umwelt auch im Ausland verpflichtet sind, aufgrund von Schäden an Leib und Leben oder Eigentum im Ausland wegen Verletzung der genannten Bestimmungen beurteilen sich die Widerrechtlichkeit und die Schuldhaftigkeit des Verhaltens nach diesen Bestimmungen. Sie unterstehen jedoch dem aufgrund von Artikel 133 anzuwendenden Recht, wenn dies nach dem Zweck der Bestimmungen dieses Rechts und den sich daraus ergebenden Folgen zu einer nach schweizerischer Rechtsauffassung sachgerechten Entscheidung führt, oder wenn die Widerrechtlichkeit und die Schuldhaftigkeit des Verhaltens nur nach diesem Recht bestehen.
- 2 Ob eine Gesellschaft mit Sitz in der Schweiz, die eine Gesellschaft mit Sitz im Ausland tatsächlich kontrolliert, bei Ansprüchen von der genannten Art als haftpflichtige Person ins Recht gefasst werden und ob sie sich von einer Haftung befreien kann, beurteilt sich nach schweizerischem Recht.
- 3 Artikel 132 ist vorbehalten.

²⁴¹ Die Rechtskommission des Ständerates hat empfohlen, diese Regelung zu ändern, sodass grundsätzlich das Schweizer Recht zur Anwendung auf alle Haftungsvoraussetzungen berufen wird.

10. ÖSTERREICH: ENTWURF EINES SOZIALVERANTWORTUNGSGESETZES FÜR DIE TEXTILBRANCHE

Am 26.9.2018 fand im Nationalrat Österreichs die erste Lesung des Sozialverantwortungsgesetzes statt.²⁴² Die Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ) will mit diesem Gesetz den Verkauf von Bekleidungsartikeln unterbinden, bei denen es entlang der Produktions- und Lieferkette zu Zwangs- und Kinderarbeit gekommen ist.

In der ersten Aussprache im Nationalrat zeigte sich, dass die Gesetzgebungskompetenz Österreichs vereinzelt bezweifelt wird – wohl eher sei die EU zuständig –, die Abgeordneten den Gesetzesentwurf im Übrigen jedoch unterstützten. Dieser liegt nun wie üblich in einem Ausschuss des Nationalrats zur Beratung.

ADRESSATEN

Das Gesetz würde für mittelständische und große Unternehmen gelten, die ihren Sitz, ihre Hauptverwaltung, eine Hauptniederlassung oder eine einfache Niederlassung in Österreich haben (§ 2 des Entwurfs) und Schuhe oder Textilien nach Österreich importieren oder dort mit ihnen Handel betreiben.

Die maßgeblichen Schwellenwerte sind die des Schweizer Bilanzrechts,²⁴³ auch wenn es sich um ausländische Unternehmen handelt.

PFLICHTEN

Die Pflichten zielen auf die Vermeidung von Verstößen gegen »das Zwangs- und Kinderarbeitsverbot« entlang der gesamten Produktions- und Lieferkette (§ 1). Welche Verbote damit gemeint sind, ob ausländische oder österreichische nationale Normen oder Völkerrecht, klärt der Gesetzesentwurf nicht auf. Die Gesetzesbegründung erwähnt lediglich, dass »keine Kinderarbeit, keine Zwangs- und Pflichtarbeit zwei wesentliche ILO-Kernarbeitsnormen« seien.

Importeure müssten dem Gesetzesentwurf zufolge eine Risikoanalyse durchführen, ggf. Folgemaßnahmen ergreifen und Dokumentationspflichten erfüllen (§§ 4 und 5):

Im Rahmen der Risikoanalyse müssen Risiken entlang der Produktions- und Lieferkette in angemessener Weise ermittelt und bewertet werden. Die Angemessenheit richtet sich insbesondere nach

- den länder- und sektorspezifischen Risiken;

- der typischerweise zu erwartenden Schwere und Wahrscheinlichkeit möglicher Verletzungen;
- der Komplexität der Produktions- und Lieferkette; hierbei lässt der Gesetzesentwurf offen, ob die Risikoanalyse bei komplexeren Lieferketten gründlicher, weniger gründlich oder einfach anders gestaltet werden muss;
- der Unternehmensgröße des Importeurs;
- der Art und Unmittelbarkeit seines Beitrags sowie
- seinen tatsächlichen und wirtschaftlichen Einflussmöglichkeiten auf den unmittelbaren Verursacher.

Werden dem Importeur Anhaltspunkte für Kinder- oder Zwangsarbeit bekannt, hat er anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls eine vertiefte Analyse vorzunehmen und dabei die Betroffenen einzubeziehen. Die Risikoanalyse ist anlassbezogen, zumindest aber einmal im Jahr zu erneuern.

Als Folgemaßnahmen – wenn ein Risiko nicht ausgeschlossen werden kann – sind »geeignete und angemessene Maßnahmen zur Prävention« zu ergreifen.

Die Dokumentation der Risikoanalyse und Folgemaßnahmen hat der Importeur fünf Jahre lang aufzubewahren und klagebefugten Verbänden auf deren Verlangen vorzuweisen (§ 5).

Anders als Importeure müssen Händler keine umfangreichen Risikoanalysen und Dokumentationen vornehmen. Sie müssen lediglich das Unternehmen benennen können, das ihnen das Produkt geliefert hat. Entsprechende Auskunft haben sie klagebefugten Verbänden zu erteilen (§ 6).

DURCHSETZUNGSMECHANISMUS

Die Sorgfaltspflichten sollen durch Verbraucherschutzverbände durchgesetzt werden (§§ 7 und 8). Sie sollen

- von den Unternehmen die Vorlage ihrer Sorgfaltdokumentation verlangen können;
- auf Unterlassung des Vertriebs der Produkte klagen können und
- auf Abschöpfung der Unternehmensgewinne aus den Produkten klagen können.

Die abgeschöpften Unternehmensgewinne sollen einem »Fonds für soziale Verantwortung von Unternehmen« (§ 10) zugutekommen.

Der im internationalen Vergleich ungewöhnliche Sanktionsmechanismus erklärt sich aus den Kompetenzen des österreichischen Sozialministeriums. In diesem war der Gesetzesentwurf bereits vor den österreichischen Nationalrats-Wahlen des Jahres 2017 erarbeitet worden. Das Sozialministerium ist u. a. für den Verbraucherschutz zuständig.

²⁴² Der Gesetzesentwurf einschließlich der Begründung und die Redeprotokolle der ersten Lesung sind abrufbar unter: www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/NRSITZ/NRSITZ_00039 > Sitzungsverlauf.

²⁴³ Kriterien: 5 Mio. Euro Bilanzsumme, 10 Mio. Euro Umsatzerlöse, 50 Arbeitnehmer_innen.

Entwurf: Gesetz zur Einhaltung unternehmerischer Sozialverantwortung (Sozialverantwortungsgesetz – SZVG)

1. Abschnitt Allgemeine Bestimmungen

Ziel

§ 1. Ziel dieses Bundesgesetzes ist es, das Inverkehrbringen und den Vertrieb von Produkten gemäß § 3 Z 1 zu verhindern, bei denen es entlang der Produktions- und Lieferketten zu Verstößen gegen das Zwangs- und Kinderarbeitsverbot kommt.

Geltungsbereich

§ 2. (1) Dieses Bundesgesetz regelt die Sorgfaltspflichten von Unternehmern (§ 1 KSchG), die ein in § 3 Z 1 definiertes Produkt erstmalig auf dem österreichischen Markt in Verkehr bringen (Importeur, § 3 Z 3), und die Verpflichtung von Händlern (§ 3 Z 4), die diese zum Verkauf in Österreich anbieten, in Hinblick auf die Einhaltung des Verbots von Zwangs- und Kinderarbeit entlang der Produktions- und Lieferkette.

(2) Dieses Gesetz gilt für alle Importeure und Händler mit satzungsmäßigem Sitz, Hauptverwaltung, Hauptniederlassung oder einer Niederlassung in Österreich, sofern sie – allein oder in konsolidierter Betrachtungsweise – mindestens zwei der in § 221 Abs. 1 UGB genannten Größenmerkmale überschreiten.

Begriffsbestimmungen

§ 3. Für die Zwecke dieses Gesetzes bezeichnet der Begriff

1. Produkt: Bekleidungsartikel einschließlich Schuhe und Textilien,
2. Inverkehrbringen: jede erstmalige Abgabe von Produkten i. S. d. Z 1 auf dem österreichischen Markt zum Vertrieb im stationären Handel,
3. Importeur ist, wer im Rahmen einer unternehmerischen Tätigkeit ein Produkt i. S. d. Z 1 nach Österreich einführt, um es im Inland in Verkehr zu bringen. Als Importeur gilt auch, wer als erster Unternehmer in der Produktions- und Lieferkette seinen satzungsmäßigen Sitz, seine Hauptverwaltung, Hauptniederlassung oder Niederlassung in Österreich hat; als Inverkehrbringen i. S. d. Z 2 gilt diesfalls die Abgabe durch diesen.
4. Händler ist, wer nicht Importeur ist und in der Lieferkette im Rahmen einer unternehmerischen Tätigkeit ein Produkt i. S. d. Z 1, das bereits i. S. d. Z 2 in Verkehr gebracht ist, auf dem österreichischen Markt verkauft oder zum Vertrieb ankauft.

2. Abschnitt Pflichten des Importeurs

Sorgfaltspflicht

§ 4. (1) Der Importeur von Produkten gemäß § 3 Z 1 hat die Sorgfaltspflicht des Abs. 2 zu erfüllen.

(2) Die Sorgfaltspflicht umfasst folgende Elemente:

- a) Risikoanalyse: Der Importeur hat eine Risikoanalyse durchzuführen, in deren Rahmen in angemessener Weise zu ermitteln und zu bewerten ist, ob und welche Risiken bestehen, dass es entlang der Produktions- und Lieferkette zu Verstößen gegen das Zwangs- und Kinderarbeitsverbot kommt. Die Angemessenheit richtet sich insbesondere nach den länder- und sektorspezifischen Risiken, der typischerweise zu erwartenden Schwere und Wahrscheinlichkeit möglicher Verletzungen, der Komplexität der Produktions- und Lieferkette, der Unternehmensgröße des Importeurs, der Art und Unmittelbarkeit seines Beitrags sowie seinen tatsächlichen und wirtschaftlichen Einflussmöglichkeiten auf den unmittelbaren Verursacher. Werden dem Importeur aufgrund der Risikoanalyse oder in sonstiger Weise Anhaltspunkte für Verletzungen bekannt, hat er anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls eine vertiefte Analyse vorzunehmen, in deren

Rahmen gegebenenfalls auch die Betroffenen miteinzubeziehen sind; Satz 2 gilt entsprechend. Die Risikoanalyse ist neu durchzuführen oder zu aktualisieren, soweit dazu Anlass besteht; Satz 2 gilt entsprechend. Anlassunabhängig ist sie zumindest jedes Jahr durchzuführen.

- b) Folgemaßnahmen: Kann nach der Risikoanalyse gemäß lit. a ein Risiko nicht ausgeschlossen werden, sind gegebenenfalls geeignete und angemessene Maßnahmen zur Prävention zu ergreifen. Außer in Fällen, in denen die Risikoanalyse gemäß lit. a ergibt, dass keine Risiken bestehen oder diese vernachlässigbar sind, sind unverzüglich geeignete und angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um der Verwirklichung der festgestellten Risiken entgegenzuwirken. Lit. a Satz 2 gilt entsprechend.

Dokumentationspflicht

§ 5. (1) Die Einhaltung der Pflichten gemäß § 4 Abs. 2 ist zu dokumentieren. Die Dokumentation ist für mindestens fünf Jahre aufzubewahren.

(2) Die Dokumentation ist den nach § 29 Abs. 1 KSchG klagebefugten Verbänden auf deren Verlangen binnen vier Wochen auszufolgen.

(3) Ist der Importeur gemäß § 243b oder § 267a UGB zur Offenlegung verpflichtet, muss die nichtfinanzielle Erklärung bzw. der gesonderte nichtfinanzielle Bericht auch Angaben über die zur Einhaltung der Pflichten nach § 4 Abs. 2 getroffenen Maßnahmen enthalten.

3. Abschnitt Pflichten der Händler

§ 6. Ein Händler von Produkten gemäß § 3 Z 1 hat den nach § 29 Abs. 1 KSchG klagebefugten Verbänden auf deren Verlangen binnen vier Wochen den Importeur oder seinen jeweiligen Vormann, der das Produkt geliefert hat (Händler oder Importeur), zu benennen.

4. Abschnitt Verbandsklage

Unterlassungsanspruch

§ 7. (1) Verstößt der Importeur gegen § 4 Abs. 2, § 5 Abs. 1 oder Abs. 3, kann er von den in § 29 Abs. 1 KSchG genannten Einrichtungen auf Unterlassung geklagt werden. Sofern der Importeur, der gegen die in Satz 1 genannten Pflichten verstößt, auch ein Produkt in Verkehr bringt oder vertreibt, bei dem es entlang der Produktions- und Lieferkette zu Verstößen gegen das Zwangs- und Kinderarbeitsverbot kommt, kann er auf Unterlassung des Inverkehrbringens und Vertriebs geklagt werden. Behauptet ein Unternehmer, dass er nicht als Importeur gehandelt hat, obliegt ihm der Beweis. Die §§ 24 und 25 Abs. 3 bis 7 UWG 1984 sind sinngemäß anzuwenden.

(2) Vertreibt der Händler, der gegen § 6 verstößt, auch ein Produkt, bei dem es entlang der Produktions- und Lieferkette zu Verstößen gegen das Zwangs- und Kinderarbeitsverbot kommt, kann er von den in § 29 Abs. 1 KSchG genannten Einrichtungen auf Unterlassung des Vertriebs geklagt werden. Die §§ 24 und 25 Abs. 3 bis 7 UWG 1984 sind sinngemäß anzuwenden.

(3) Die Gefahr eines Verstoßes besteht nicht mehr, wenn der Unternehmer nach Abmahnung durch eine gemäß § 29 Abs. 1 KSchG klageberechtigte Einrichtung binnen angemessener Frist eine mit angemessener Konventionalstrafe (§ 1336 ABGB) besicherte Unterlassungserklärung abgibt.

Gewinnabschöpfungsanspruch

§ 8. (1) Der Unternehmer, der ein Produkt in Verkehr bringt oder vertreibt, bei dem es entlang der Produktions- und Lieferkette zu Verstößen gegen das Zwangs- und Kinderarbeitsverbot kommt, kann von den in § 29 Abs. 1 KSchG genannten Einrichtungen

Entwurf: Gesetz zur Einhaltung unternehmerischer Sozialverantwortung
(Fortsetzung)

auf Leistung des nach Maßgabe von Abs. 2 ermittelten Gewinns an den Fonds für soziale Verantwortung von Unternehmen geklagt werden. Als Streitwert i. S. d. §§ 54 ff. JN gilt höchstens ein Betrag in Höhe von 31 000 Euro. § 25 Abs. 3 bis 7 UWG 1984 ist sinngemäß anzuwenden.

- (2) Als Gewinn gilt die Differenz zwischen Ankaufs- und Verkaufspreis des verkauften Produkts. Zur Ermittlung des Gewinns trifft den Unternehmer eine Auskunftspflicht gegenüber den nach § 29 Abs. 1 klagebefugten Einrichtungen.
- (3) Der Anspruch entfällt durch den Nachweis, dass der Unternehmer die ihn treffenden Sorgfaltspflichten gemäß § 4 Abs. 2 beziehungsweise die ihn treffende Benennungspflicht gemäß § 6 eingehalten hat oder ihn an deren Verletzung kein oder ein nur leichtes Verschulden trifft.
- (4) Behauptet ein Unternehmer, dass er nicht als Importeur gehandelt hat, obliegt ihm der Beweis.
- (5) Die Verbindlichkeit kann vom Richter gemäßigt oder auch ganz erlassen werden, wenn der Unternehmer seine Pflichten nicht vorsätzlich verletzt hat und ihn die Vorteilsabschöpfung unbillig hart träfe. Für das Vorliegen dieser Umstände ist der Unternehmer behauptungs- und beweispflichtig.
- (6) Der Anspruch verjährt fünf Jahre nach Inverkehrbringen oder Vertrieb des Produkts.
- § 9. (1) Die Gerichtsbarkeit in Rechtsstreitigkeiten nach § 7 und § 8 wird durch die Handelsgerichte ausgeübt. § 51 Abs 2 Z 10 und § 83c JN finden sinngemäß Anwendung.
- (2) § 7 Abs 2 Satz 1 und § 8 Abs 2 JN sind nicht anzuwenden.

§ 10. (1) Zur besonderen Anerkennung und Förderung von Engagement im Bereich Corporate Social Responsibility sowie zur Förderung der Rechtsdurchsetzung nach diesem Bundesgesetz wird ein Fonds errichtet. Dieser Fonds trägt die Bezeichnung »Fonds für soziale Verantwortung von Unternehmen«. Zuwendungen aus dem Fonds können natürlichen und juristischen Personen gewährt werden, die zur Entwicklung oder tatsächlichen Durchführung von innovativen Maßnahmen, besonderen Aktivitäten oder Initiativen zu Corporate Social Responsibility in Österreich beitragen.

- (2) Empfänger/innen von Zuwendungen aus dem Fonds können
1. österreichische Staatsbürger/innen oder Menschen, die ihren ständigen Aufenthalt im Bundesgebiet haben, oder
 2. inländische juristische Personen
- sein.
- (3) Der Fonds ist beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales angesiedelt, dient ausschließlich gemeinnützigen Zwecken und besitzt eigene Rechtspersönlichkeit.

5. Abschnitt
Schlussbestimmungen

Vollziehung

§ 11. Mit der Vollziehung dieses Bundesgesetzes ist die Bundesministerin für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz betraut.

Inkrafttreten

§ 12. Dieses Bundesgesetz tritt mit 1.1.2019 in Kraft.

11. EU-VERORDNUNG ZU KONFLIKTMINERALIEN

Die Rohstoffe Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erze und Gold sind für die Herstellung vieler Gebrauchsgegenstände und Wirtschaftsgüter unverzichtbar; gerade der Übergang zu einer CO₂-armen Wirtschaft mit erneuerbaren Energien hängt von diesen Rohstoffen ab.²⁴⁴ Die EU hat im Bezug dieser Rohstoffe Zusammenhänge zu mehreren besonders schwerwiegenden Beeinträchtigungen der Menschenrechte erkannt. Rohstoffreiche Gebiete sind häufig von gewaltsamen Konflikten betroffen, in denen hoheitliche Institutionen nur wenig Steuerungsmacht ausüben können. So kommt es gerade dort häufig zu Kinderarbeit, sexueller Gewalt, Zwangsumsiedlungen und Zerstörungen kultureller Orte. Durch illegalen Mineralabbau werden bewaffnete Gruppen finanziert. Das Europäische Parlament hat die Kommission daher vier Mal aufgefordert, Regeln für Konfliktminerale vorzubereiten, die denen des *Dodd-Frank Act* der USA vergleichbar sind.²⁴⁵

Aus diesen Gründen hat die EU die Verordnung 2017/821 vom 17.5.2017 zur Festlegung von Pflichten zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten in der Lieferkette für Unionseinführer aus Konflikt- und Hochrisikogebieten geschaffen (im Folgenden: die VO).²⁴⁶ Damit bewaffnete Gruppen in Konfliktregionen diese Mineralien kaum mehr handeln können, soll die VO ein sog. »Unionssystem« einrichten, das für Transparenz und Sicherheit hinsichtlich der Lieferpraktiken von Unternehmen sowie indirekt von Hütten und Raffinerien sorgt (Art. 1 (1) VO).

Die durch die VO eingeführten Sorgfaltspflichten von Unternehmen werden als ein wichtiger Beitrag gegen gewaltsame Konflikte gesehen.²⁴⁷ Zu der erwarteten Sorgfalt gehören Maßnahmen, die auf dem Gebiet der Compliance allgemein anerkannt und wesentlich sind. Konkreter äußert sich in Deutschland bisher kein Gesetz zu Compliance-Maßnahmen.

Unternehmen werden bei der Ausübung ihrer Sorgfalt durch hoheitliche Hilfestellungen unterstützt: Die Europäische Kommission wird ein Handbuch veröffentlichen, das es Unternehmen erleichtert, Konflikt- und Hochrisikogebiete zu identifizieren, und von Sachverständigen eine Liste solcher Gebiete erstellen lassen. Sie wird außerdem Informationen bereitstellen, die die Ausübung der Sorgfalt erleichtern, insbesondere eine Liste verantwortungsbewusster Raffinerien und Schmelzen weltweit. Darüber hinaus wird sie Systeme, die Unternehmen die Erfüllung der Sorgfaltspflichten erleichtern sollen, auf Antrag von Unternehmen oder anderen interessierten Personen anerkennen; die dafür maßgeblichen Kriterien hat sie 2019 in einer Delegierten Verordnung festgelegt.²⁴⁸ Auch außen- und entwicklungspolitische Maßnahmen der Union

und Mitgliedstaaten tragen zum Kampf gegen die Korruption auf lokaler Ebene, zur Stärkung der Grenzen sowie zur Aufklärung der lokalen Bevölkerungsgruppen und ihrer Vertreter mit Blick auf die Meldung von Missständen bei.

Die in der VO geregelten Pflichten von Unternehmen werden unmittelbar in allen Mitgliedstaaten ab dem 1.1.2021 gelten; in Kraft ist die Verordnung bereits seit 2017 (Art. 20 VO).

ADRESSATEN

Die Verordnung gilt für Unternehmen weltweit, die Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erze oder Gold in die EU zur Einfuhr selbst anmeldet oder von einem anderen Unternehmen anmelden lassen (sog. »Unionseinführer« i. S. d. Art. 2 VO). Auf die Größe der Unternehmen kommt es nicht an.

Im Anhang zur VO sind Mengenschwellen festgelegt. Die Sorgfaltspflichten gelten für diejenigen Unionseinführer, die binnen eines Jahres mindestens die dort genannte Menge einführen. Zurzeit liegen die Schwellenwerte zwischen 100 kg (Gold) und 250 000 kg (Wolframerze und ihre Konzentrate). Die Europäische Kommission kann die Schwellenwerte anpassen, sodass weiterhin mindestens 95 Prozent jedes der in die EU eingeführten Metalle und Mineralien von den Sorgfaltspflichten erfasst werden (Art. 1 (3)-(5) VO).

Viele Unternehmen, die Konfliktminerale handhaben oder liefern, ohne dabei eine Grenze zur EU zu überschreiten, werden indirekt betroffen sein: Sie werden von den verpflichteten Unternehmen zur Auskunft und Mitwirkung bei der Erfüllung der Sorgfaltspflicht angehalten werden. Die Verordnung wird für 600 bis 1 000 Unionseinführer direkt gelten. Indirekt werden von der Verordnung etwa 500 Hütten und Raffinerien mit Sitz innerhalb und außerhalb der EU betroffen sein.²⁴⁹

Am Anwendungsbereich der Verordnung wird kritisiert, dass bestimmte, ähnlich konfliktbehaftete Rohstoffe nicht erfasst sind, insbesondere Lithium, Cobalt und Jade.²⁵⁰ Außerdem sind Unionseinführer in der Regel sog. »vorgelagerte Unternehmen«, die von den Minen bis zu den Hütten und Raffinerien Rohstoffe abbauen, veredeln und zu Metallen verarbeiten. »Nachgelagerte Unternehmen«, die Metalle einführen und in der Regel erst innerhalb der EU tätig werden, nimmt die VO von Teilen der Sorgfaltspflicht aus. Sie sollen zunächst freiwillig erfüllt werden. Damit scheint sich der Regelungsgehalt der Verordnung leicht umgehen zu lassen. Ob weitere Rohstoffe erfasst werden, die Schwellenwerte gesenkt werden und die verarbeitende Industrie innerhalb der EU gleichermaßen verpflichtet werden soll,²⁵¹ wird die Kommission im Rahmen ihrer ersten Review der VO zwei Jahre nach Inkrafttreten einschätzen (Art. 17 (2) VO).

²⁴⁴ Church/Crawford 2018.

²⁴⁵ Entschließungen vom 7.10.2010, 8.3.2011, 5.7.2011 und 26.2.2014.

²⁴⁶ Siehe dort Erwägungsgründe 1, 3 und 7.

²⁴⁷ Dazu eingängig Heße/Klimke 2017: 446.

²⁴⁸ Delegierte Verordnung (EU) 2019/429 der Kommission vom 11.1.2019 hinsichtlich der Methode und Kriterien für die Bewertung und Anerkennung von Systemen zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht in der Lieferkette für Zinn, Tantal, Wolfram und Gold.

²⁴⁹ Siehe Erläuterung der Europäischen Kommission.

²⁵⁰ Teicke/Rust 2017: 450. Die Einfuhr von Diamanten unterliegt bereits seit Langem dem in der VO (EG) Nr. 2368/2002 festgelegten Zertifizierungsprozess.

²⁵¹ Dafür: Teicke/Rust 2017: 450.

PFLICHTEN

Die VO regelt Sorgfaltspflichten von Unionseinführern bezogen auf die gesamten Lieferketten. Die Sorgfaltspflichten sind entsprechend der *Due Diligence Guidance Mineral Sourcing* der OECD ausgestaltet. Unternehmen sollen sich mit den von ihnen zu ergreifenden Maßnahmen bemühen, tatsächliche und potenzielle Risiken im Zusammenhang mit Konflikt- und Hochrisikogebieten weltweit zu ermitteln und ihnen zu begegnen, um mit ihren Beschaffungstätigkeiten verbundene schädliche Auswirkungen zu verhindern oder zu mildern. Welche Regionen weltweit als »Konflikt- und Hochrisikogebiete« einzustufen sind, sollen Unternehmen anhand eines Handbuchs der Europäischen Kommission bestimmen können; eine ergänzende Liste einer Expertengruppe soll Unternehmen weitere Hilfestellungen für die Sorgfalt geben.

Vier Sorgfaltspflichten werden geregelt, deren Erfüllung jeweils zu dokumentieren ist (Art. 3 (1), 4 lit. c) VO):

- Ein solides Managementsystem (Art. 4 VO): Die Lieferkettenpolitik des Unternehmens muss dem Muster²⁵² der OECD entsprechen, veröffentlicht und in die Vertragswerke eingebunden werden. Ihre Einhaltung ist durch eine eigens damit betraute Person zu überwachen (sog. Compliance-Beauftragte²⁵³). Dazu gehören auch ein Beschwerdemechanismus als Frühwarnsystem zur Risikoeerkennung sowie Systeme zur Rückverfolgbarkeit der Gewahrsams- oder Lieferkette. Die VO stellt hinsichtlich Mineralen und Metallen unterschiedliche Anforderungen an das Managementsystem.
- Ein Risikomanagement (Art. 5 VO): Risiken in der Lieferkette im Zusammenhang mit Konflikt- und Hochrisikogebieten müssen ermittelt und bewertet werden, und es muss eine Strategie für den Umgang mit den ermittelten Risiken entworfen sowie umgesetzt werden. Die VO definiert Konflikt- und Hochrisikogebiete als »Gebiete, in denen bewaffnete Konflikte geführt werden oder die sich nach Konflikten in einer fragilen Situation befinden, sowie Gebiete, in denen Staatsführung und Sicherheit schwach oder nicht vorhanden sind, z. B. gescheiterte Staaten, und in denen weitverbreitete und systematische Verstöße gegen internationales Recht einschließlich Menschenrechtsverletzungen stattfinden.«²⁵⁴ An die Risikominderungsstrategie stellt die VO genauere Anforderungen.
- Audits (Art. 6): Unabhängige Dritte sollen die Tätigkeiten, Prozesse und Systeme des Unionseinführers darauf prüfen, ob die Prozesse die Anforderungen der VO erfüllen. Dabei müssen die OECD-Leitsätze für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht für Audits eingehalten werden.

- Offenlegung (Art. 7): Unionseinführer müssen den zuständigen nationalen Behörden die Ergebnisse der Audits vorlegen und – soweit Geschäftsgeheimnisse oder Wettbewerbsbedenken nicht entgegenstehen – mit ihren unmittelbar nachgelagerten Abnehmern relevante Informationen teilen. Über ihre Strategien und Verfahren müssen sie jährlich öffentlich (online) berichten. Zu Konfliktmineralien aus Recycling braucht der Unionseinführer nur offenzulegen, wie er auf sorgfältige Weise zu der Annahme gelangt, es handele sich um Recycling.

Wer nur Metalle einführt und nicht die ihnen vorgelagerten Minerale, braucht lediglich ein abgeschwächtes Risikomanagement durchzuführen; dabei sind im wesentlichen Berichte Dritter über die Hütten und Raffinerien in der Lieferkette auszuwerten (Art. 5 (4)–(5) VO). Damit erübrigt sich auch die Auditierung der eigenen Tätigkeiten, Managementsysteme und Prozesse, wenn »substanziell nachgewiesen« ist, dass die Hütten und Raffinerien die Bestimmungen der Verordnung einhalten. Die Kommission wird eine Liste von Hütten und Raffinerien führen, die als konform gelten (Art. 9).

Unternehmen können auf kommerzielle oder andere zivilgesellschaftliche Initiativen zurückgreifen bzw. mit diesen kooperieren, um ihre Sorgfaltspflicht teilweise zu erfüllen. In einer Delegierten Verordnung hat die Europäische Kommission die Methode und die Kriterien festgelegt, anhand derer sie zivilgesellschaftliche Systeme zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten auf Antrag anerkennen wird.²⁵⁵ Allein weil Lieferanten sich einem solchen System unterworfen haben, wird jedoch noch nicht rechtssicher Verlass darauf sein, dass damit die Sorgfaltspflicht erfüllt ist.²⁵⁶ Die Kommission wird im Anerkennungsverfahren nämlich nur Konzept und Standards der Sorgfaltssysteme bewerten, nicht auch, wie zuverlässig diese von den Lieferanten beachtet werden.²⁵⁷

DURCHSETZUNGSMECHANISMUS

Die Behörden der Mitgliedstaaten werden Dokumente und Auditberichte prüfen (Art. 3) und bei den Unionseinführern vor Ort nachträgliche Kontrollen durchführen (Art. 11). Jeder Mitgliedstaat der EU muss die effektive Durchsetzung der Verordnung durch rechtliche Sanktionen wie Bußgelder sicherstellen (Art. 16).²⁵⁸ Die Verordnung gibt den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten vor, zusammenzuarbeiten und Informationen zu teilen (Art. 13). Am 6.6.2019 hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie seinen Referentenentwurf für ein Durchführungsgesetz veröffentlicht, das die Einzelheiten der Umsetzung in Deutschland regelt.

Wegen der Pflicht zur öffentlichen Berichterstattung besteht für Unternehmen außerdem ein erhöhtes Reputati-

²⁵² OECD 2016: Annex II.

²⁵³ Teicke/Rust 2017: 41.

²⁵⁴ Art. 2 lit. f) VO. Die Kommission wird ein Handbuch veröffentlichen, das die Rechtsanwender_innen bei der Anwendung dieser Definition unterstützt.

²⁵⁵ Delegierte Verordnung (EU) 2019/429 der Kommission vom 11.1.2019.

²⁵⁶ a. a. O., Erwägungsgrund 5.

²⁵⁷ Kritisch dazu: Germanwatch 2019, vgl. Sydow/Reichwein 2018.

²⁵⁸ Bisher gibt es keine Regelungen zu Sanktionen im deutschen Recht.

onsrisiko, wenn sie ihre konfliktrohstoffbezogene Sorgfalt nur schlecht oder nicht ausüben.

Soweit die Verordnung »nachgelagerten Unternehmen« anheimstellt, Teile der Sorgfaltsmaßnahmen freiwillig anzuwenden, setzt der Gesetzgeber auf einen *peer pressure*; die Kommission wird zwei Jahre nach Geltungsbeginn der VO überprüfen, ob dies genügt, und ggf. die Maßnahmen auch für die nachgelagerten Unternehmen verbindlich machen.

Ob die Konfliktmineralien-VO positive Auswirkungen haben wird oder ein De-facto-Handelsembargo bewirkt, ist zurzeit kaum vorhersagbar.²⁵⁹ Wie schon zum *Dodd-Frank Act* angemerkt, ist die Situation um Konfliktmineralien außerordentlich komplex, insbesondere in der Region der Großen Seen in Afrika, und durch Gesetzgebung allein nicht sachgerecht zu beherrschen. Zahlreiche regionale, nationale und zwischenstaatliche Initiativen haben sich gebildet, die einen Beitrag zu besseren Governance-Strukturen leisten. Für einen Beitrag aus Deutschland haben beispielsweise die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) gemeinsam mit der Staatenkonferenz International Conference on the Great Lakes Region (ICGLR) einen regionalen Zertifizierungsmechanismus implementiert und eine Datenbank zur Überwachung der Mineralströme eingerichtet. Die Bewältigung des Problemkomplexes wird erheblich von einer Integration und Unterstützung derartiger Initiativen abhängen. Möglicherweise werden die vorgesehenen Evaluierungen der Verordnung zeigen, dass der Adressatenkreis und die mengenmäßigen Schwellenwerte nachjustiert werden sollten.

LITERATUR

Church, Clare/Crawford, Alec (International Institute for Sustainable Development, IISD) (2018): Green Conflict Minerals: The fuels of conflict in the transition to a low-carbon economy; www.iisd.org/story/green-conflict-minerals/ (aufgerufen am 20.6.2019).

Europäische Kommission: Erläuternde Informationen, s. unter http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/conflict-minerals-regulation/regulation-explained/index_de.htm.

Europäisches Parlament (2017): Gesetzestext; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32017R0821> (aufgerufen am 20.6.2019).

Germanwatch / Amnesty International / weed et al. (2019): Ensuring the proper implementation of the EU Regulation on the responsible sourcing of minerals from conflict-affected and high-risk areas, Joint Policy Note, 25.04.2019; germanwatch.org/de/16453 (aufgerufen am 22.7.2019).

Heße, Dustin / Klinke, Romy (2017): Die EU-Verordnung zu Konfliktmineralien: Ein stumpfes Schwert?, *EuZW*, S. 446–450.

OECD (2016): Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas, 3rd edition.

Rieth, Lothar / Zimmer, Melanie (2014): Unternehmen der Rohstoffindustrie – Möglichkeiten und Grenzen der Konfliktprävention, *Die Friedens-Warte* 79 (2004), S. 75–101.

Sydow, Johanna / Reichwein, Antonia (2018): Governance of Mineral Supply Chains of Electronic Devices: Discussion of Mandatory and Voluntary Approaches in Regard to Coverage, Transparency and Credibility, Studie für Germanwatch; germanwatch.org/de/15504-0 (aufgerufen am 22.7.2019).

Teicke, Tobias / Rust, Maximilian (2018): Gesetzliche Vorgaben für Supply Chain Compliance – Die neue Konfliktmineralien-Verordnung, *CCZ*, S. 39–43.

²⁵⁹ Teicke/Rust 2017: 449.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

a. A.	andere Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
CSR	Corporate Social Responsibility
DRC	Demokratische Republik Kongo
Ds.	Drucksache
EU	Europäische Union
HolzSiG	Holzhandels-Sicherungs-Gesetz
i. H. v.	in Höhe von
ICGLR	International Conference on the Great Lakes Region (Internationale Konferenz der Große- Seen-Region)
IFC	International Finance Corporation (Internationale Finanz-Corporation)
ILO	International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation)
IOE	International Organisation of Employers (Internationaler Arbeitgeberverband)
ISO	International Organization for Standardization (Internationale Organisation für Normung)
MSA	Modern Slavery Act 2015 (Vereinigtes Königreich, UK MSA) bzw. Modern Slavery Act 2018 (Australien, AU MSA)
MSI	Multi-Stakeholder-Initiative
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NRO	Nichtregierungsorganisation
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
RCOI	Reasonable Country of Origin Inquiry (angemessene Ursprungslandermittlung)
RINR	Regional Initiative against the Illegal Exploitation of Natural Resources (Regionale Initiative gegen die Ausbeutung natürlicher Ressourcen)
RL	Richtlinie
SEC	Securities and Exchange Commission (Börsenaufsichtsbehörde der Vereinigten Staaten von Amerika)
Sec.	Section (Abschnitt eines Gesetzes)
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
VO	Verordnung
WHO	World Health Organization (Weltgesundheitsorganisation)

ÜBER DEN AUTOR

Robert Grabosch, LL.M. (Kapstadt), ist Partner der Kanzlei Schweizer Legal. Er ist seit 2011 in Berlin als Rechtsanwalt niedergelassen und auf dem Gebiet des Wirtschaftsrechts tätig, insbesondere in Angelegenheiten des Handels- und Gesellschaftsrechts sowie der *Corporate Social Responsibility*.

Der Autor dankt der Doktorandin Helya Gieseler für ihre Mitwirkung an den Abschnitten 1–5, 7, 9 und 11. Sein Dank gilt ebenfalls Advocaat Wouter Timmermans, Stelli-cher Advocaten, Arnheim, für dessen Mitwirkung an dem Abschnitt zum niederländischen *Wet Zorgplicht Kinderarbeid* und Attorney-At-Law Anna Engelhard-Barfield, Washington D.C., für ihre Mitwirkung an den Abschnitten zum *Dodd-Frank Act* und zum *California Transparency in Supply Chains Act*.

IMPRESSUM

Friedrich-Ebert-Stiftung | Global Policy and Development
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Germany

Verantwortlich:
Frederike Boll | Wirtschaft und Menschenrechte/
Gute Arbeit weltweit

Tel.: +49-30-269-35-7469 | Fax: +49-30-269-35-9246
<http://www.fes.de/GPol>

Bestellungen/Kontakt:
Christiane.Heun@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

GLOBALE POLITIK UND ENTWICKLUNG

Das Referat Globale Politik und Entwicklung der Friedrich-Ebert-Stiftung fördert den Dialog zwischen Nord und Süd und trägt die Debatten zu internationalen Fragestellungen in die deutsche und europäische Öffentlichkeit und Politik. Es bietet eine Plattform für Diskussion und Beratung mit dem Ziel, das

Bewusstsein für globale Zusammenhänge zu stärken, Szenarien zu entwickeln und politische Handlungsempfehlungen zu formulieren. Diese Publikation erscheint im Rahmen des Globalisierungsprojektes, verantwortlich als Koordinator: Frederike Boll, frederike.boll@fes.de.

UNTERNEHMEN UND MENSCHENRECHTE

Gesetzliche Verpflichtungen zur Sorgfalt im weltweiten Vergleich



Die Studie zeigt, dass die unterschiedlichen (inter)nationalen Gesetzgeber als Themen teilweise einzelne Aspekte wie Sklaverei, Kinderarbeit, die Finanzierung gewaltsamer Konflikte oder die Zerstörung natürlicher Lebensgrundlagen aufgreifen. In jüngerer Zeit zeigen sich allerdings auch umfassende Ansätze, die sozialen Belange, Arbeitnehmerbelange und den Umweltschutz zu integrieren. Teilweise verpflichten die Gesetze auch ausländische Unternehmen, die in dem jeweiligen Land nicht niedergelassen sondern lediglich geschäftstätig oder an der Börse notiert sind. So schaffen die Gesetzgeber ein *level playing field* und bewahren die inländische Wirtschaft vor unlauterer Konkurrenz aus dem Ausland.



Typische Elemente einer Sorgfaltspflicht sind die Risikoanalyse und Präventionsmaßnahmen. Häufig nennen die Gesetze als mögliche oder zwingende Maßnahmen die Konsultation diverser Interessengruppen, das Lieferantenmanagement, Auditierungen, Personalschulungen, Hinweisgebermechanismen und die Verwendung von Leitfäden. Die Durchsetzung der Gesetze wird auf verschiedenen Wegen verfolgt. Teilweise setzen die Gesetzgeber auf das Reputationsinteresse der Unternehmen und verpflichten diese lediglich zur Transparenz durch Berichterstattung. Wirkungsvoller scheinen jedoch behördliche Sanktionierungen wie Geldbußen. Zudem wird effektiver Rechtsschutz eher durch Gesetze gewährleistet, die für betroffene Menschen einen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf Wiedergutmachung sicherstellen.



Die Sorgfaltspflicht und ihre Elemente eignen sich für eine themenübergreifende Harmonisierung durch einen Rechtsakt auf einer internationalen Ebene. Regulierung auf nationaler/regionaler Ebene bremst Gesetzgebungsprozesse auf höherer Ebene nicht aus, sondern könne diese begünstigen. Angesichts des eindeutigen Trends zur Verrechtlichung kommen Unternehmen nicht umhin, CSR als dauerhaftes Thema der Vorstands- und Geschäftsführungstätigkeit zu verankern, ihre Nachhaltigkeitsabteilungen zu stärken und für deren engen Austausch mit den Rechts-, Compliance- und Einkaufsabteilungen zu sorgen.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:
<https://www.fes.de/themenportal-die-welt-gerecht-gestalten/weltwirtschaft-und-unternehmensverantwortung/>