

### Stellungnahme im Rahmen der Verbändeanhörung zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales: Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten vom 28. Februar 2021

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Stellungnahme / comment

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Deutsches Institut für Menschenrechte

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Deutsches Institut für Menschenrechte. (2021). *Stellungnahme im Rahmen der Verbändeanhörung zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales: Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten vom 28. Februar 2021*. (Stellungnahme / Deutsches Institut für Menschenrechte). Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-73298-5>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



Deutsches Institut  
für Menschenrechte

**Stellungnahme**  
**im Rahmen der Verbändeanhörung zum**

## **Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales**

Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen  
Sorgfaltspflichten in Lieferketten vom 28. Februar 2021

**März 2021**

## Inhalt

<b>1</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Stellungnahme zu dem Referentenentwurf eines Sorgfaltpflichtengesetzes vom 28.02.2021</b>	<b>4</b>
2.1	Anwendungsbereich § 1	4
2.2	Begriffsbestimmungen § 2	4
2.2.1	Erfasste Menschenrechtsabkommen § 2 Abs. 1 und Anlage	4
2.2.2	Risiko § 2 Abs. 2 und 4	5
2.2.3	Umweltbezogene Pflichten § 2 Abs. 3	6
2.2.4	Der eigene Geschäftsbereich § 2 Abs. 6	7
2.3	Risikomanagement und Risikoanalyse §§ 4 und 5	8
2.3.1	Risikomanagement § 4	8
2.3.2	Risikoanalyse §§ 5, 9	10
2.4	Grundsatzerklärung und Präventionsmaßnahmen §§ 6, 9	13
2.5	Abhilfemaßnahmen §§ 7, 9	16
2.6	Beschwerdeverfahren §§ 8, 9	17
2.7	Mittelbare Zulieferer § 9	17
2.8	Besondere Prozessstandschaft § 11	18
2.9	Behördliche Kontrolle und Durchsetzung §§ 12 bis 21	18
2.10	Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge § 22	19
2.11	Höhe der Geldbuße §§ 24 Abs. 2 und 3	19
<b>3</b>	<b>Fazit</b>	<b>20</b>

---

## **Vorbemerkung**

Das Institut hat am 1. März 2021 im Rahmen der Verbändeanhörung eine vorläufige Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten eingereicht. Für die Beteiligung der Verbände wurde eine sehr kurz bemessene Frist von wenigen Stunden eingeräumt. Die Stellungnahme des Instituts basierte daher auf einer ersten Sichtung des Referentenentwurfs vom 28. Februar 2021. Um diesen mit dem Referentenentwurf vom 15. Februar 2021 abzugleichen, behielt das Institut sich vor, eine lektorierte und – wo notwendig – mit Blick auf Abweichungen zwischen beiden Referentenentwürfen korrigierte Fassung der vorläufigen Stellungnahme auf der Webseite des Instituts bereitzustellen. Dies geschieht mit der vorliegenden Stellungnahme.

# 1 Zusammenfassung

Der vorliegende Referentenentwurf eines Sorgfaltspflichtengesetzes stellt einen Einstieg in die Regulierung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten dar. Er enthält Teile, die gut gelungen sind, wie das Verfahren für die behördliche Durchsetzung. In anderen Teilen entspricht der Referentenentwurf den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UN-Leitprinzipien, UNLP) nicht und hilft in der bestehenden Struktur Unternehmen zu wenig, mit der Herausforderung der Achtung menschenrechtlicher Sorgfalt gut und effektiv umgehen zu können.

Eine Regulierung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten sollte jedoch im Sinn und Zwecke die Vorgaben der UN-Leitprinzipien umsetzen, zu deren Umsetzung sich Deutschland mehrfach verpflichtet hat, nicht zuletzt durch den Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte und den Berliner CSR-Konsens.

Ein Grundgedanke der UN-Leitprinzipien ist die Verantwortlichkeit von Unternehmen für ihre gesamte Lieferkette. Die UN-Leitprinzipien wissen dabei um die Komplexität moderner Lieferkettennetzwerke. Sie verlangen daher von Unternehmen nicht, jede Menschenrechtsverletzung in ihrer Lieferkette zu verhindern, noch über jede Lieferbeziehung Rechenschaft abzulegen. Sie enthalten den Kerngedanken, dass sich Unternehmen im Rahmen einer Risikoanalyse bemühen, die wesentlichen menschenrechtlichen Risiken ihrer Tätigkeit zu erheben und zu priorisieren, sich auf die Adressierung dieser zu konzentrieren und damit versuchen sollen, ihren Eintritt möglichst zu vermeiden. Wenn es doch zu einer Verletzung gekommen ist, sollen sie die Auswirkungen minimieren und versuchen, sie angemessen zu bearbeiten, bis hin zu einer Wiedergutmachung.

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht eine solche proaktive, vorausschauende Risikoanalyse nicht vor, zumindest nicht ausdrücklich für die längere Lieferkette, wo die größeren menschenrechtlichen Risiken liegen. Folgt man einer buchstabengetreuen Lesart des Entwurfes, wären Unternehmen zur Sorgfaltspflicht nur im unmittelbaren Geschäftsbereich und bei direkten Zulieferern verpflichtet; jedoch bei mittelbaren Zulieferern nur dann, wenn „substantiierte Kenntnis über eine mögliche menschenrechtliche Verletzung“, so die Formulierung von § 9 Absatz 3, vorliegt. Noch gibt es eine Diskussion darüber, ob die weite Lieferkettendefinition nicht bereits nahelegt, dass Unternehmen möglicherweise bereits bekannte Risiken von vorneherein erheben müssen. Hier hat der Bundestag jetzt die Verantwortung zu klären, dass deutsche Unternehmen die Risiken in der gesamten Lieferkette erheben, um Verletzungen vorzubeugen und präventiv zu adressieren. Sollte dies nicht gelingen, würde damit der Gedanke der Prävention der UN-Leitprinzipien nicht angemessen umgesetzt.

Zum zweiten bezieht sich das Gesetz mit dem Fokus auf den eigenen Geschäftsbereich und unmittelbare Zulieferer zwar möglicherweise auf eine größere Zahl von Zulieferern, aber wahrscheinlich nicht auf die menschenrechtlich sensiblen Teile der Lieferkette. Im Endeffekt bezieht sich das Gesetz somit insbesondere bei Branchen, in denen der Geschäftsbereich und der unmittelbare Zulieferer regelmäßig im Inland verortet sind, auf die Bereiche der Lieferkette, in denen weniger substantielle Probleme zu erwarten sind, während die Teile der Lieferkette, in denen besonders schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen wahrscheinlich sind, nicht

beachtet werden. Dies läuft im Grund gegen den Sinn und Zweck des Gesetzes und der UN-Leitprinzipien.

Das Sorgfaltspflichtengesetz schafft damit ein jährliches Berichtssystem für die weniger riskanten Bereiche der Lieferkette, während die menschenrechtlich besonders relevanten Risiken sehr leicht übersehen werden und wahrscheinlich nicht oder zu spät erkannt und adressiert werden. In dieser Beschränkung hilft das Gesetz deutschen Unternehmen nicht ausreichend, den international vereinbarten Ansprüchen aus den UN-Leitprinzipien und den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen (OECD-Leitsätze) Rechnung zu tragen bzw. den Bestimmungen gesetzlicher Regelungen in Nachbarstaaten gerecht zu werden. Es beinhaltet zudem das Risiko, dass Unternehmen nicht gut in die Lage versetzt werden, mit menschenrechtlichen Risiken umzugehen. Unternehmen bleiben damit weiterhin hohen menschenrechtlichen Reputationsrisiken ausgesetzt, während sie mit relativ großem Aufwand die Bereiche der Lieferkette dokumentieren müssen, in denen die schwerwiegenden Risiken in der Regel nicht liegen.

Aus menschenrechtlicher Perspektive sollte eine Regulierung der Sorgfaltspflicht zudem eine besondere Wirkung auf die Verbesserung der Menschenrechtslage von Betroffenen möglicher Verletzungen haben. Aus diesem Grund ist es bedauerlich, dass der Aspekt der Wiedergutmachung für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen in dem RefE bislang weitgehend fehlt. Wiedergutmachung ist eine der Sorgfaltspflichten der UN-Leitprinzipien und obliegt auch Unternehmen (UNLP Nr. 22, 29, 30 und 31). Neben der Prävention von Menschenrechtsverletzungen kommt der wirksamen Abhilfe und Wiedergutmachung für Betroffene menschenrechtlich eine Schlüsselbedeutung zu. Denn es geht bei allen Maßnahmen und Verfahren von Unternehmen mit Bezug zu den UNLP primär darum, die Situation von Menschen, die Menschenrechtslage entlang der Liefer- und Wertschöpfungskette, zu schützen (Prävention) und bei Drohen oder Eintritt von Verletzungen, den Verletzungen abzu- helfen – das heißt Betroffene und die Wiederherstellung ihrer Rechte zu unterstützen. Es geht somit nicht primär darum, umfangreiche Rechenschaftsmechanismen zu Lasten von Unternehmen zu errichten, sondern für die möglicherweise schwerwiegenden, substanziellen Menschenrechtsrisiken angemessene Antworten zu finden. Es wäre im Sinne der Anerkennung der Belastung des Aufwandes für Unternehmen wünschenswert gewesen, die Bestimmungen des RefE auf diesen Hauptproblem- bereich zu konzentrieren und hier umsetzbare Vorgaben für Unternehmen zu machen.

Dass der Entwurf die Rechtsfolgen an das Glied in der Liefer- und Wertschöpfungs- kette knüpft, losgelöst vom eigenen Verursachungsbeitrag und dem Einflussvermögen von Unternehmen, ist eine strukturelle Schwäche des RefE, die sich durch alle Abschnitte des Entwurfs zieht und dessen Kohärenz mit den UNLP schmälert. Der Schwerpunkt des Gesetzes sollte dort liegen, wo ein Unternehmen über einen ange- messenen risikobasierten Ansatz folgenschwere Risiken identifizieren und vermeiden könnte, und weniger um die Frage kreisen, wie viele Ebenen in der Liefer- bzw. Wert- schöpfungskette die Sorgfaltspflicht umfasst.

## 2 Stellungnahme zu dem Referentenentwurf eines Sorgfaltspflichtengesetzes vom 28.02.2021

### 2.1 Anwendungsbereich § 1

In Anlehnung an UNLP Nr. 14 sollten grundsätzlich alle Unternehmen vom Anwendungsbereich unternehmerischer Sorgfaltspflichten erfasst sein und insbesondere den Prozessstandard einführen. Umfang und Komplexität der Maßnahmen im Rahmen des Prozessstandards können von Unternehmen zu Unternehmen variieren. Der Referentenentwurf begrenzt den Anwendungsbereich in § 1 auf Großunternehmen, die zudem einen Inlandsbezug haben müssen.

Der Inlandsbezug in § 1 Absatz 1 Nr. 1 mit den Anknüpfungspunkten „ihre Hauptverwaltung, ihre Hauptniederlassung, ihren Verwaltungssitz oder ihren satzungsmäßigen Sitz im Inland“ benachteiligt deutsche Unternehmen und wirkt sich negativ auf den Markt in Deutschland aus (Stichwort: level playing field).<sup>1</sup> Vorzuziehen ist hier die Anknüpfung an die „Geschäftstätigkeit“ in Deutschland, damit alle Unternehmen erfasst sind, die in Deutschland Handel treiben/geschäftstätig sind. Ein geeignetes Kriterium für die angemessene Eingrenzung könnte der Jahresumsatz in Deutschland sein – nicht jedoch der Sitz (etc., wie aktuell in § 1 Absatz 1 Nr. 1) eines Unternehmens.

Zudem sind gemäß § 1 Absatz 1 Nr. 2 nur große Unternehmen erfasst. Die Grenze von mehr als 3.000 (ab 2023) bzw. 1.000 (ab 2024) Arbeitnehmer\_innen widerspricht den UNLP und auch den Vorgaben im NAP bzw. dem dort vereinbarten Maßstab für das Monitoring (500 Mitarbeitende). Die zweite Säule der UNLP „Verantwortung des Unternehmens zur Achtung der Menschenrechte“ adressiert hingegen alle Unternehmen, denn die Auswirkung der Geschäftstätigkeit eines Unternehmens auf die Menschenrechte hängt nicht von seiner Größe ab. Lediglich Umfang und Komplexität der Maßnahmen variieren in Abhängigkeit von der Unternehmensgröße, um die Angemessenheit zu gewährleisten. Im Eckpunktepapier vom 10. März 2020 wurde die Grenze von mehr als 500 Arbeitnehmer\_innen vorgesehen, eine Größe, die auch der Referentenentwurf vorsehen sollte.

### 2.2 Begriffsbestimmungen § 2

#### 2.2.1 Erfasste Menschenrechtsabkommen § 2 Abs. 1 und Anlage

Der Referentenentwurf definiert in § 2 Absatz 1 in Verbindung mit der Anlage Ziffern 1 bis 11 Menschenrechte im Sinne des Sorgfaltspflichtengesetzes. Umfasst ist im Wesentlichen der in den UNLP (UNLP Nr. 12) und, daran orientiert, auch im NAP identifizierte Mindestkanon der Menschenrechte im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte. Nicht in die Anlage aufgenommen wurde die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR); als zentrales Menschenrechtsdokument der Nachkriegsordnung und Referenzpunkt zahlreicher Verfassungen ist sie allerdings für nationale Gesetzgebungen auch in vielen Ländern des Globalen Südens wegweisend.

<sup>1</sup> Siehe weitere Ausführungen hierzu in: Deutsches Institut für Menschenrechte (2020): Stellungnahme: Die Einhaltung menschenrechtlicher Standards durch Unternehmen gesetzlich regeln, Erwartungen an ein Sorgfaltspflichtengesetz (August 2020).

Aus diesem Grund sollte die AEMR vom Sorgfaltspflichtengesetz erfasst werden und entsprechend in die Anlage mitaufgenommen werden.

Menschenrechtlich stringent und der staatlichen (völkerrechtlichen) Schutzpflicht Deutschlands nachkommend, sollte das Sorgfaltspflichtengesetz den Schutzbereich der Sorgfaltspflicht zudem auf die international anerkannten Menschenrechte festlegen, die in den acht UN-Menschenrechtsabkommen verankert sind, die Deutschland ratifiziert hat, namentlich: Der UN-Zivilpakt, der UN-Sozialpakt, die Anti-Rassismus-Konvention, die Frauenrechtskonvention, die Anti-Folter-Konvention, die Kinderrechtskonvention mit ihren beiden Fakultativprotokollen, die Behindertenrechtskonvention und die Konvention gegen das Verschwindenlassen.

#### **Vorschlag für Änderungen betreffend § 2 Absatz 1 und Anlage:**

- Aufnahme der AEMR, Anti-Rassismus-Konvention, Frauenrechtskonvention, Anti-Folter-Konvention, Kinderrechtskonvention mit ihren beiden Fakultativprotokollen, Behindertenrechtskonvention und Konvention gegen das Verschwindenlassen.

#### **2.2.2 Risiko § 2 Abs. 2 und 4**

In § 2 Absatz 2 wird der Begriff des menschenrechtlichen Risikos definiert, in Absatz 4 der Begriff des umweltbezogenen Risikos.

Die UNLP definieren menschenrechtliche Risiken als potenzielle nachteilige Auswirkungen des Unternehmens auf die Menschenrechte (Kommentar zu UNLP Nr. 17). Im Gegensatz dazu wird Risiko in § 2 Absatz 2 als „Zustand, bei dem auf Grund tatsächlicher Umstände mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Verstoß gegen eines der folgenden Verbote zum Schutz der in § 2 Absatz 1 geschützten Rechtspositionen droht“ definiert. Die Definition der umweltbezogenen Risiken in Absatz 4 erfolgt hierzu parallel.

Diese Definition ist problematisch, da sie den Schutz, jedenfalls bei enger Auslegung, im Vergleich mit den UN-Leitprinzipien erheblich verkürzt. Diese Bedenken stützen sich auf die Nähe u.a. zum polizeirechtlichen Begriff der konkreten Gefahr. Das nach § 2 Absatz 2 und 4 erforderliche „Drohen“ wird im RefE auch im Kontext der Abhilfe verwendet, und dort synonym zu „unmittelbar bevorstehend“ (Gesetzesbegründung zu § 7 Absatz 1). Insgesamt könnten danach hohe Anforderungen an Eintrittswahrscheinlichkeit und Gegenwärtigkeit des Risikos gestellt werden. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der Gesetzesbegründung zu § 2 Absatz 2, die die Anforderungen an das Vorliegen eines Risikos restriktiv beschreibt und damit ebenfalls strenge Voraussetzungen nahelegt. Daneben werden auch im Auffangtatbestand des Absatz 2 Nummer 12 weitere hohe Voraussetzungen gestellt („unmittelbar“, „in besonders schwerwiegender Weise“, „offensichtlich“).

Aus der Gesamtschau ergibt sich dadurch ein hoher Maßstab für das Vorliegen eines Risikos. Sowohl aus menschenrechts- als auch umweltbezogener Sicht ist dies problematisch. Das Unternehmen wird nicht angehalten, im Sinne des Präventionsgedankens in angemessener Weise Risiken möglichst frühzeitig in sein Risikomanagement aufzunehmen. Vielmehr kann abgewartet werden, bis die Verletzung oder der Verstoß konkret „droht“, im Sinne eines „unmittelbar Bevorstehens“. Dies



bietet insbesondere bei irreparablen Schäden nicht ausreichend Schutz und ist somit keine tatsächliche Prävention im Sinne eines „sich wiederholenden Kreislauf[s] der verschiedenen (...) Verfahrensschritte“ (Gesetzesbegründung zu § 3) unabhängig vom konkreten Einzelfall der Verletzung der geschützten Rechtsposition oder des Verstoßes gegen eine umweltbezogene Pflicht. Hingegen würde eine Definition des Risikos in Anlehnung an die UN-Leitprinzipien präventiven Schutz leisten und dabei auch nicht zu einer unverhältnismäßigen Belastung des Unternehmens führen, da nur der Anwendungsbereich des unternehmensinternen Risikomanagements in angemessener Weise erweitert wird (und nicht etwa polizeiliche Eingriffsbefugnisse unmittelbar begründet werden).

Daneben sollte verdeutlicht werden, dass die Nummern 1 bis 11 des Absatz 2 nicht abschließende Regelbeispiele sind (so noch die Gesetzesbegründung in dem vorangegangenen Referentenentwurf vom 15. Februar 2021), um eine Verkürzung des Anwendungsbereichs zu vermeiden. Die Darstellung der Risikobereiche in Absatz 2 Nr. 1 bis 11 beinhaltet aus menschenrechtlicher Sicht das weitere Problem, dass etwaige Abweichungen vom jeweiligen Schutzbereich, wie er in den internationalen Übereinkommen und insbesondere auch durch die Auslegung der internationalen Spruchkörper im Bereich des Menschenrechtsschutzes gewährleistet wird, nicht ausgeschlossen sind. Problematisch ist hier insbesondere die Bezugnahme auf den national gewährleisteten Schutzstandard in Hinsicht auf den Arbeitsschutz (Nr. 5), die Zahlung eines angemessenen Lohns (Nr. 8) oder, implizit, den Schutz vor Zwangsräumung (Nr. 10).

#### **Vorschlag für Änderungen betreffend § 2 Absatz 2 und 4:**

- Vermeidung einer zu engen Auslegung der Definition des Risikos in Absatz 2 und 4 in Anlehnung an den Risiko-Begriff der UN-Leitprinzipien, zum Beispiel mindestens durch Änderung von „droht“ in „drohen könnte“.
- Klarstellung des Charakters der Auflistung in Absatz 2 als nicht abschließende Regelbeispiele, zum Beispiel durch Einfügung von „insbesondere“.

#### **2.2.3 Umweltbezogene Pflichten § 2 Abs. 3**

Der Entwurf regelt neben menschenrechtlichen auch umweltbezogene Sorgfaltpflichten. Unternehmen können hier auf vielfach bereits eingeführte Umweltmanagement-Systeme aufbauen. Bereits in seiner Stellungnahme von August 2020 hat das Institut den engen Zusammenhang zwischen umweltbezogenen und menschenrechtlichen Sorgfaltpflichten bekräftigt.

Inhaltlich überschneiden sich die Anliegen des Menschenrechts- und des Umweltschutzes vielfach. Die Einbeziehung umweltbezogener Pflichten ermöglicht, Umweltbeeinträchtigungen, die sich (erst) mittel- oder langfristig zu Menschenrechtsverletzungen entwickeln, frühzeitig zu begegnen und zu verhindern. Die wechselseitige, starke Verflechtung beider Bereiche ist anerkannt (gerade auch durch die Agenda 2030 und die Nachhaltigen Entwicklungsziele) und ist auch aktuell Gegenstand intensiv diskutierter, dynamischer Entwicklungen auf politischer und rechtlicher Ebene. Sorgfaltpflichten können sich regelungstechnisch gleichermaßen auf den Menschenrechts- und den Umweltschutz beziehen. Die OECD-Leitsätze stellen hier ein praxiserprobtes Beispiel dar.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat in seiner Stellungnahme vom August 2020 bereits darauf hingewiesen, dass es im Bereich des Umweltschutzes – im Unterschied zum Katalog der Menschenrechtsabkommen – aktuell keinen einheitlichen materiellen Regelungsrahmen von verbindlichen Umweltabkommen gibt, auf den sich eine dem Menschenrechtsschutz vergleichbare umweltbezogene Sorgfaltspflicht beziehen könnte. Im vorliegenden RefE wird in § 2 Absatz 3 der materielle Rahmen auf Verbote aus zwei internationalen Umweltabkommen beschränkt, die einen bestimmten oder zumindest bestimmbareren Regelungsinhalt aufweisen. Diese beiden Abkommen, die sich durch einen hohen Konkretisierungsgrad auszeichnen, beinhalten menschenrechtliche Bezüge in ihrer Zielsetzung, die auch in § 2 Absatz 3 des RefE wiedergegeben werden: Die Abkommen sollen sowohl die menschliche Gesundheit als auch die Umwelt schützen.

Die zum jetzigen Zeitpunkt stattfindende Anknüpfung an den Bereich der Menschenrechte sowie der beschränkte Umfang der umweltbezogenen Pflichten und der in § 2 Absatz 4 abschließend geregelten Risiken dürften die Umsetzbarkeit der neuen Vorschriften für die betroffenen Unternehmen erleichtern. Auch wenn vergleichbare bestehende und geplante Regelungstexte hinsichtlich des inhaltlichen Schutzzumfangs weitergehen, ist insgesamt aus menschenrechtlicher Sicht die Aufnahme der umweltbezogenen Pflichten in § 2 Absatz 3 des RefE zu begrüßen. Perspektivisch ist eine sukzessive Erweiterung der umweltbezogenen Pflichten, aufbauend auf dann vorhandene Erfahrungen, folgerichtig und insbesondere in Hinblick auf künftige Vorgaben auf EU-Ebene auch möglich.

Ergänzt wird dieser rein umweltbezogene Rahmen durch die ausdrückliche Nennung von Umweltbeeinträchtigungen, die sich nachteilig auf näher beschriebene Menschenrechte auswirken, im Rahmen der Aufzählung von Risiko-Tatbeständen im Sinne des Gesetzes (siehe § 2 Absatz 2 Nr. 9). Wünschenswert wäre es, in § 2 Absatz 2 Nr. 9 das Wort „insbesondere“ am Ende des Einleitungssatzes einzufügen, da die Auflistung von möglichen Umweltschädigungen, die zu Menschenrechtsverletzungen führen, an dieser Stelle nicht abschließend ist.

#### **Vorschlag für Änderungen betreffend § 2 Absatz 2 Nr. 9 und Absatz 3:**

- Die perspektivische Erweiterung der umweltbezogenen Pflichten sollte im Rahmen der Evaluierung (Gesetzesbegründung, A., VI., S. 12) aufgenommen werden.
- Klarstellung des Charakters als nicht abschließende Regelbeispiele in Absatz 2 Nr. 9, zum Beispiel durch Einfügung von „insbesondere“.

#### **2.2.4 Der eigene Geschäftsbereich § 2 Abs. 6**

In § 2 Absatz 6 des Entwurfs wird der „eigene Geschäftsbereich“ näher definiert. Die Reichweite des Geschäftsbereichs ist für den gesamten Regelungstext bedeutsam, da nach der Systematik des Referentenentwurfs die einzelnen Sorgfaltspflichten abgestuft, entsprechend der jeweiligen Stufe der Lieferkette gelten. § 2 Absatz 6 und die diesbezügliche Gesetzesbegründung dürften die Einbeziehung von Tochterunternehmen aus dem eigenen Geschäftsbereich ausschließen. Dies stützt sich auf den Wortlaut „jede Tätigkeit einer Gesellschaft als Rechtsträger des Unternehmens“. Systematisch ergibt sich aus dem Vergleich mit der Berechnung des Schwellenwerts in § 1 Absatz 3, dass der Entwurf eine Einbeziehung von Tochterunternehmen – nur –

punktuell, dann aber ausdrücklich vorsieht. Der offene Wortlaut der Bezugnahme auf das „Unternehmensziel“ (§ 2 Absatz 6) führt hier zu keinem anderen Ergebnis. Anders ist in den UN-Leitprinzipien Adressat der Sorgfalt das Wirtschaftsunternehmen, unabhängig davon, „ob und inwieweit das Unternehmen seine Geschäfte über eine Unternehmensgruppe oder eigenständig abwickelt“ (siehe Kommentar zu UNLP Nr. 14).

Aus menschenrechtlicher Sicht ist eine Einbeziehung der Tochterunternehmen in den Geschäftsbereich wichtig. Ohne Einbeziehung der Tochterunternehmen ergibt sich eine signifikante Einschränkung der Anwendung des Gesetzes und damit für den Schutz, den das Gesetz leisten soll. Da die Sorgfaltspflichten abgestuft entsprechend der jeweiligen Stufe der Lieferkette gelten, hat die Einstufung der Tochterunternehmen als unmittelbare Zulieferer eine Folgewirkung auf die gesamte nachfolgende Lieferkette, die dann nur noch „mittelbarer Zulieferer“ mit dem eingeschränkten Pflichtenkatalog wäre. Dies hätte auch in der Praxis eine erhebliche Auswirkung, da die vom Entwurf erfassten – großen – Unternehmen oft als Konzerne organisiert sein dürften. Sollte ein Tochterunternehmen unmittelbarer Zulieferer der Muttergesellschaft sein, ohne selbst unter den Anwendungsbereich des § 1 zu fallen, sind die Zulieferer des Tochterunternehmens lediglich mittelbare Zulieferer der Muttergesellschaft. Entgegen Sinn und Zweck des Gesetzes würden die strengeren Sorgfaltspflichten noch auf die etwa in Deutschland ansässigen Tochterunternehmen angewendet werden, während im Ausland ansässige mittelbare Zulieferer nur den beschränkten Pflichtenkatalog auslösen. Die risikoreichen Auslandssachverhalte würden durch das Gesetz damit nur unter dieser erheblichen Einschränkung erfasst. Sollten die Tochterunternehmen hingegen nicht unmittelbarer Zulieferer sein und selbst nicht unter den Anwendungsbereich nach § 1 fallen, liefe das Gesetz hier ins Leere. Das Gesetz würde dadurch sogar den Anreiz schaffen, Tochterunternehmen zu gründen, die nicht unter § 1 fallen.

#### **Vorschlag für Änderungen betreffend § 2 Absatz 6:**

- § 2 Absatz 6 muss ausdrücklich klarstellen, dass Tochterunternehmen unter näher zu konkretisierenden Voraussetzungen unter den Geschäftsbereich fallen, etwa wenn sie demselben Unternehmensziel dienen.

## **2.3 Risikomanagement und Risikoanalyse §§ 4 und 5**

In den Regelungen der §§ 4, 5 und 6 des Entwurfs wird deutlich, dass der für die UN-Leitprinzipien zentrale Präventionsgedanke einer „Vermeidung möglicher Verletzungen“ nicht ausreichend in den Sorgfaltspflichten verankert worden ist.

### **2.3.1 Risikomanagement § 4**

Die Vorschrift des § 4 als erstes Element der in § 3 verankerten Sorgfalt verpflichtet das Unternehmen zunächst, ein Risikomanagement einzuführen. Die Regelung ist insbesondere aufgrund der folgenden zwei Schwächen aus menschenrechtlicher Sicht problematisch: Zum einen fehlt eine ausdrücklich verankerte – inhaltliche – Pflicht zur Achtung der Menschenrechte und der umweltbezogenen Pflichten; zum anderen fehlt die Einbeziehung von negativen Auswirkungen, mit denen das Unternehmen unmittelbar verbunden ist.

Die UNLP sehen in UNLP Nr. 11 folgendes grundlegendes Prinzip vor: „Wirtschaftsunternehmen sollten die Menschenrechte achten“. Die Regelung des § 4 enthält

hingegen lediglich die Pflicht, ein angemessenes und wirksames Risikomanagement einzurichten, das es ermöglicht, näher beschriebene Risiken zu erkennen und die Verletzung von geschützten Rechtspositionen oder Verstößen gegen umweltbezogene Pflichten vorzubeugen, zu beenden oder zu minimieren.

Die Verpflichtung zur Einführung eines – verfahrensbezogenen – Risikomanagements, das auf die Verbesserung des Schutzes hinwirken soll, ist jedoch nicht gleichbedeutend mit der inhaltlichen Pflicht selbst. Das Risikomanagement kann nur als Werkzeug dazu dienen, die inhaltlichen Pflichten zu erreichen. Auch die allgemeine Vorschrift zu den Sorgfaltspflichten, § 3, sieht eine solche inhaltliche Pflicht nicht ausdrücklich vor, sondern verweist lediglich auf die der Vorschrift nachfolgenden „Verfahrensschritte“ zur Konkretisierung der Sorgfalt.

Zwar findet sich in der Gesetzesbegründung zu § 4 folgende Aussage: „Unternehmen müssen im Rahmen des Risikomanagements (...) solche menschenrechtlichen Risiken adressieren, (...)“. Aufgrund des engen Bezugs zum Risikomanagement lassen sich aus dem ergebnisoffenen „adressieren“ keine inhaltlichen Pflichten zur Achtung herleiten, ungeachtet der weiteren Bedenken der bloßen Erwähnung in der Gesetzesbegründung statt dem Gesetzestext.

Ohne eine ausdrückliche Verankerung im Gesetzestext können Unklarheiten entstehen, welches Ziel (Schutzstandard) durch das in § 4 beschriebene Risikomanagement erreicht werden soll. Aus menschenrechtlicher Sicht sollte dieses Ziel verbindlich durch eine Bindung des Unternehmens vorgegeben werden, um den höchstmöglichen Schutzstandard sicherzustellen.

#### **Vorschlag für Änderungen betreffend § 4:**

- Der Gesetzestext sollte zur Klarstellung entweder in § 4 (oder besser § 3) eine Pflicht des Unternehmens, Menschenrechte und umweltbezogene Pflichten zu achten, ausdrücklich aufnehmen.

Die Sorgfaltspflichten sind derzeit auf Verursachung beschränkt. Diese hohe Hürde entspricht nicht den UNLP oder den Vorgaben des NAP. Nach den UNLP erfordert die Verantwortung zur Achtung der Menschenrechte nicht nur, dass Wirtschaftsunternehmen vermeiden, durch eigene Tätigkeit nachteilige Auswirkungen auf die Menschenrechte zu verursachen oder dazu beizutragen, sondern auch, dass sie bemüht sind, negative Auswirkungen zu verhüten oder zu mindern, die auf Grund einer Geschäftsbeziehung mit der Geschäftstätigkeit, den Produkten oder Dienstleistungen unmittelbar verbunden sind (siehe insbesondere UNLP Nr. 13(b) und 17(a)). Der Entwurf klammert hingegen insgesamt die Kategorie der „unmittelbaren Verbundenheit“ vollständig aus, indem das Risikomanagement in § 4 als Rahmen für die im folgenden ausgeführten Pflichten auf die Fälle des Verursachens oder (kausalen) Beitragens beschränkt wird (§ 4 Absatz 2).

Damit fehlt im Referentenentwurf ein wesentlicher Teil menschenrechtlicher Sorgfalt. Denn die UN-Leitprinzipien erkennen mit der Einbeziehung der Fälle der unmittelbaren Verbundenheit die Realität an, dass viele schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen entlang der Lieferkette gerade in den Bereichen *tier 2* bis *tier n*

entstehen, wie dem Rohstoffwerb, der Baumwollproduktion oder dem Färben. Diese Fälle bleiben im Referentenentwurf von vornherein unbeachtet.

Zugleich wird auch in den UN-Leitprinzipien berücksichtigt, dass Lieferketten komplex ausgestaltet sein und die Handlungsmöglichkeiten des Unternehmens dadurch beschränkt sein können. Denn die UN-Leitprinzipien differenzieren die Anforderungen an die Sorgfaltspflicht, allerdings entsprechend der Art der Beteiligung, das heißt ob es sich um „Verursachen“, „Beitragen“ oder um einen Fall der unmittelbaren Verbundenheit handelt.

Dies gilt jedoch vor allem für die Abhilfemaßnahmen (siehe hierzu UNLP Nr. 19 (b) und Kommentierung). Immer dann, wenn ein Unternehmen im Sinne der UN-Leitprinzipien an negativen Auswirkungen beteiligt ist, die ihm nicht unmittelbar kausal zurechenbar sind, die aber nach einer Risikoanalyse möglicherweise gut erkennbar gewesen wären, sollte es sich bemühen, diese Geschäftsbeziehungen entweder zu beeinflussen oder, wenn dies nicht möglich ist, auch zu beenden. Die UN-Leitprinzipien weisen ausdrücklich darauf hin, dass dies Geschäftsbeziehungen betreffen kann, die durchaus „ausschlaggebend“ für das Unternehmen sind, das heißt „unmittelbar verbunden“ kann sich auf wesentliche Geschäftsbeziehungen beziehen (z.B. beim Einkauf von Rohstoffen) (siehe Kommentar zu UNLP Nr. 19).

Bei der Risikoanalyse, der Prävention und dem Beschwerdemechanismus differenzieren die UN-Leitprinzipien jedoch nicht anhand der Art der Beteiligung. Selbstverständlich kann es schwieriger sein, Auswirkungen unmittelbarer Verbundenheit im Rahmen der Risikoanalyse zu identifizieren. Diese Schwierigkeiten werden jedoch durch das Kriterium der „Angemessenheit“ berücksichtigt. In der Praxis führt der Ausschluss der „unmittelbaren Verbundenheit“ auf eine Begrenzung des Gesetzes auf die erste(n) Stufen der Lieferkette, dort wo es direkte Verträge gibt oder es um den Umgang mit eigenen Arbeitnehmer\_innen geht (selbst ungeachtet der zusätzlichen Anforderungen des § 9 Absatz 3 für den Bereich der mittelbaren Zulieferer).

#### **Vorschlag für Änderungen betreffend § 4 Absatz 2:**

- § 4 Absatz 2 sollte um die Fälle erweitert werden, in denen Risiken oder die Verletzung von geschützten Rechtspositionen bzw. der Verstoß gegen umweltbezogene Pflichten „auf Grund einer Geschäftsbeziehung mit der Geschäftstätigkeit, Produkten oder Dienstleistungen des Unternehmens unmittelbar verbunden sind“.

### **2.3.2 Risikoanalyse §§ 5, 9**

Der Entwurf sieht in § 5 die Risikoanalyse als Element des Risikomanagements vor. Die Risikoanalyse ist für die Gesamtsystematik der Sorgfaltspflichten zentral: Präventive und schadensbegrenzende Folgemaßnahmen des Unternehmens leiten sich aus dieser Risikoanalyse ab und setzen diese voraus.<sup>2</sup> Die Risikoanalyse leistet dadurch einen wesentlichen Beitrag zur Prävention von Verletzungen geschützter Rechtspositionen und Verstößen gegen umweltbezogene Pflichten. Der Entwurf

<sup>2</sup> Siehe auch Kommentar zu UNLP Nr. 18: „Die Prüfung der menschenrechtlichen Auswirkungen beeinflusst nachfolgende Verfahrensschritte zur Ausübung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht“.

weicht von den UN-Leitprinzipien jedoch erheblich ab. Zentrale Punkte sind die separate Behandlung der mittelbaren Zulieferer in § 9 Absatz 3 Nr. 1 und die dort niedergelegten Voraussetzungen „substantiierte Kenntnis“ und „mögliche menschenrechtliche Verletzung / möglicher Verstoß gegen eine umweltbezogene Pflicht“.

In den UN-Leitprinzipien erstreckt sich die Risikoanalyse auf alle tatsächlichen und potenziellen nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen in der Lieferkette (UNLP Nr. 18). Die UN-Leitprinzipien stellen dabei klar: Im Fokus sollten gerade die prioritären Risiken stehen – jedoch entlang der gesamten Liefer- und Wertschöpfungskette. Der Referentenentwurf sieht hingegen vor, dass Unternehmen mit Blick auf mittelbare Zulieferer (*tier 2 bis tier n*) erst dann tätig werden müssen, und insbesondere erst eine Risikoanalyse gemäß § 5 vornehmen müssen, wenn das Unternehmen „substantiierte Kenntnis“ über eine mögliche menschenrechtliche Verletzung oder über einen möglichen Verstoß gegen eine umweltbezogene Pflicht bei mittelbaren Zulieferern erhält (§ 9 Absatz 3).

Es entspricht nicht dem Präventionsgedanken, die Risikoanalyse bei mittelbaren Zulieferern überhaupt an Voraussetzungen zu knüpfen, da menschenrechtliche und umweltbezogene Risiken in der Praxis eher in der tieferen Lieferkette liegen werden und nicht im eigenen Geschäftsbereich oder beim unmittelbaren Zulieferer. Dies beschränkt die Anwendung der Risikoanalyse und des Risikomanagements und ist damit nicht konform mit den UN-Leitprinzipien. Im Endeffekt bezieht sich die Risikoanalyse insbesondere in Branchen, in denen der Geschäftsbereich und der unmittelbare Zulieferer regelmäßig im Inland verortet sind, auf die Bereiche der Lieferkette, in der weniger substantielle Probleme zu erwarten sind. Hingegen werden die Teile der Lieferkette, in denen besonders schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen wahrscheinlich sind, nicht beachtet. Dies ist im Grunde gegenläufig zum Sinn und Zweck des Gesetzes und der UN-Leitprinzipien. Die Bindung des Handelns des Unternehmens an das Kriterium der Angemessenheit in § 3 Absatz 2 (u.a. tatsächliche und ordnungspolitische Rahmenbedingungen des Produktionsortes, siehe Gesetzesbegründung zu § 3 Absatz 2 Nr. 3) kann nicht verhindern, dass wesentliche Risiken nicht oder zu spät, das heißt erst nach Eintritt, erkannt werden.

Zu beachten ist jedoch, dass in den allgemeinen Vorschriften des § 3 Absatz 1 zu Sorgfaltspflichten und des § 4 Absatz 2 zu Risikomanagement Bezug auf die „Lieferkette“ genommen wird. Die Lieferkette wird in § 2 Absatz 5 weit definiert und bezieht das Handeln mittelbarer Zulieferer in Nr. 3 ein. Hieraus könnten sich eigenständige Pflichten des Unternehmens in Bezug auf die gesamte Lieferkette ergeben, die von den Pflichten nach § 9 zu unterscheiden sind. Das Verständnis, dass das Gesetz solche, von § 9 separaten Pflichten in Hinblick auf die gesamte Lieferkette als „Summe aller Zulieferer“ vorsieht, wird durch die Gesetzesbegründung zu Präventionsmaßnahmen im eigenen Geschäftsbereich gestützt: § 6 Absatz 3 Nr. 2 nennt das Regelbeispiel der Entwicklung und Implementierung geeigneter Beschaffungsstrategien und Einkaufspraktiken. In der Gesetzesbegründung hierzu wird ausgeführt, dass eine diesbezügliche Verhaltensrichtlinie „die Bemühungen um Transparenz und Kenntnis der Lieferkette“ umfasst.

Falls dieses Verständnis zutrifft, dass das Gesetz Pflichten in Hinblick auf die gesamte Lieferkette außerhalb und separat von § 9 vorsieht, dann sollte dies im Gesetzestext

klarer herausgearbeitet werden. Notwendig wäre danach eine Ergänzung des Gesetzestexts in §§ 4 ff., dass und wie diese Regelungen Pflichten in Bezug auf die gesamte Lieferkette beinhalten (insbesondere in § 5, z.B. supply chain mapping), eine Klarstellung des Verhältnisses dieser Pflichten zu § 9 Absatz 2 sowie eine Ergänzung des § 4 Absatz 2 um die unmittelbare Verbundenheit, da andernfalls in der Rechtspraxis eine Beschränkung auf unmittelbare Zulieferer erfolgen könnte (siehe oben, unter Abschnitt 2.3.1).

Darüber hinaus hätten diese Klarstellungen auch Auswirkungen auf die Pflichten in Bezug auf mittelbare Zulieferer nach § 9 Absatz 3. Die dort niedergelegte Voraussetzung der substantiierten, – positiven – Kenntnis einer möglichen menschenrechtlichen Verletzung oder eines möglichen umweltbezogenen Verstoßes bei mittelbaren Zulieferern liegt mit höherer Wahrscheinlichkeit vor, wenn das Unternehmen Pflichten in Hinblick auf seine gesamte Lieferkette nach §§ 4 ff. hat und es dadurch von Problemen in der Lieferkette erfährt.

Andernfalls könnte diese Voraussetzung die Anwendung von § 9 Absatz 3 erheblich einschränken. Wann „substantiierte Kenntnis“ vorliegt, wird in der Gesetzesbegründung ausgeführt: Dies umfasst „überprüfbare und ernst zu nehmende Informationen über eine mögliche menschenrechtliche Verletzung oder umweltbezogene Verstöße bei mittelbaren Zulieferern“. Aufgrund des „überprüfbar“ und „ernst zu nehmend“ könnte dem Unternehmen ein weiter Ermessensspielraum eingeräumt werden. Die Voraussetzung „substantiierte Kenntnis“ kann somit zu Schutzlücken führen. Denn erfährt das Unternehmen von menschenrechtlichen oder umweltbezogenen Problemen in der tieferen Lieferkette, fordert das Gesetz nicht ausdrücklich, dass das Unternehmen ersten Anhaltspunkten weiter nachgeht, wenn diese aus Sicht des Unternehmens nicht ausreichend substantiiert, insbesondere „nicht überprüfbar“ oder „nicht ernst zu nehmend“ sind. Eigenständige Ermittlungen, um die vorliegenden Informationen überprüfbar oder ernst zu nehmend zu machen, muss das Unternehmen gerade nicht durchführen, da die Pflicht zur Risikoanalyse noch nicht greift. Im Gegenteil setzt das Gesetz sogar den Anreiz, ersten Anhaltspunkten nicht durch eine freiwillige Risikoanalyse nachzugehen, da das Unternehmen Gefahr liefe, die Pflichten des § 9 Absatz 3 auszulösen, sollte sich der Verdacht hinsichtlich des Vorliegens der Probleme erhärten. Um hier Regelungslücken rechtssicher zu vermeiden, sollte die fahrlässige Unkenntnis ausdrücklich neben der positiven Kenntnis in den Gesetzestext aufgenommen werden.

Auch Dritte als „andere Informationsquellen“ (siehe Gesetzesbegründung zu § 9 Absatz 3) werden dem Unternehmen nicht ohne weiteres diese substantiierten Kenntnisse vermitteln können, wenn das Unternehmen beispielsweise vorhandene „Berichte über die schlechte Menschenrechtslage in der Produktionsregion“ als nicht ausreichend überprüfbar oder ernst zu nehmend erachtet: Gerade in der tieferen Lieferkette ist es für Betroffene oder Nichtregierungsorganisationen oft kaum oder nur mit Aufwand ermittelbar, welches Unternehmen am oberen Ende der Lieferkette steht und damit Adressat der Informationen sein müsste.

Darüber hinaus ist auch der Bezugspunkt der substantiierten Kenntnis, die „mögliche menschenrechtliche Verletzung“ oder der „mögliche Verstoß gegen eine umweltbezogene Pflicht“ bei mittelbaren Zulieferern, nicht hinreichend klar gefasst. Nach der

Gesetzesbegründung sind beispielsweise „Berichte über die schlechte Menschenrechtslage in der Produktionsregion“ erfasst. Danach wäre ausreichend, dass sich die Kenntnis auf möglicherweise bestehende Risiken in der gesamten Lieferkette, das heißt losgelöst vom konkreten Einzelfall hinsichtlich eines bestimmten mittelbaren Zulieferers, bezieht. Sollte dieses, aus menschenrechtlicher Sicht vorzugswürdige Verständnis zutreffen, dann sollte dies im Gesetzestext klargestellt werden. Nur dann wäre eine enge Auslegung des Wortlauts rechtssicher ausgeschlossen, die erfordert, dass sich das Risiko zu einer möglicherweise schon eingetretenen Verletzung bei einem konkreten mittelbaren Zulieferer verdichtet hat. Die präventive Wirkung der Risikoanalyse wäre dann nicht mehr zu erreichen. Diese enge Auslegung könnte sich auf die Gesetzesbegründung zu § 9 Absatz 3 stützen, da danach dem Unternehmen tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen müssen, die „eine menschenrechtliche Verletzung bei einem mittelbaren Zulieferer möglich erscheinen lassen“. Auch wird „anlassbezogen“ durch „bezogen auf die konkrete mögliche Verletzung“ näher umschrieben.

Insgesamt ist hinsichtlich der Risikoanalyse aus menschenrechtlicher Sicht problematisch, dass die Heranziehung von unabhängigem, internen oder externen Fachwissen oder die Durchführung von Konsultationen mit betroffenen Gruppen oder Stakeholdern nicht in § 5 vorgeschrieben wird. Diese beiden Schritte werden lediglich in der Gesetzesbegründung, und auch dort nur mit Einschränkungen einbezogen. Zwar wird in § 4 Absatz 4 die angemessene Berücksichtigung der Interessen u.a. von unmittelbar Betroffenen allgemein vorgesehen, allerdings wird dies im Gesetzestext nicht näher konkretisiert, sodass dem Unternehmen ein weiter Spielraum bei der Umsetzung verbleibt. Die Risikoanalyse gemäß den UN-Leitprinzipien beinhaltet hingegen beide Aspekte ausdrücklich (UNLP Nr. 18 (a) und (b)). Diesem Vorbild sollte auch die Vorschrift des § 5 aufgrund der hohen Bedeutung für die Qualität der Risikoanalyse folgen.

#### Änderungsvorschläge zu §§ 4, 5 ff. und § 9 Absatz 3:

- Es sollte die Klarstellung erfolgen, dass das Unternehmen Pflichten in Hinblick auf die gesamte Lieferkette hat, die separat von § 9 Absatz 3 sind, durch Ergänzung des Gesetzestexts in §§ 4 ff. und Klarstellung in § 9 Absatz 2.
- Insbesondere sollte die gesamte Lieferkette ausdrücklich auch im Rahmen der Risikoanalyse nach § 5 aufgenommen werden (z.B. supply chain mapping).
- Mindestens sollten aber folgende Änderung in § 9 Absatz 3 aufgenommen werden: „~~substantiierte~~ Kenntnis oder fahrlässige Unkenntnis über eine mögliche menschenrechtliche Verletzung oder über einen möglichen Verstoß gegen eine umweltbezogene Pflicht Risiko bei mittelbaren Zulieferern in der Lieferkette (...)“
- In § 5 sollte die Heranziehung von unabhängigem Fachwissen und Durchführung von Konsultationen mit betroffenen Gruppen oder Stakeholdern ausdrücklich aufgenommen werden.

## 2.4 Grundsatzerklärung und Präventionsmaßnahmen §§ 6, 9

Nach § 6 Absatz 1 hat das Unternehmen, wenn es ein Risiko festgestellt hat, Präventionsmaßnahmen zu ergreifen. Dies erfordert die Verabschiedung einer Grund-



satzerklärung (Absatz 2), und die Verankerung von angemessenen Präventionsmaßnahmen im eigenen Geschäftsbereich (Absatz 3) und gegenüber unmittelbaren Zulieferern (Absatz 4), die zum Teil auf der Grundsatzerklärung aufbauen.

Die UN-Leitprinzipien sehen in UNLP Nr. 16 die Verabschiedung einer Grundsatzerklärung vor, in der die Verantwortung, die Menschenrechte zu achten, zum Ausdruck gebracht werden soll. Hiervon streng unterschieden wird die Integration der Erkenntnisse aus der Risiko- und Verträglichkeitsprüfung in allen Geschäftsbereichen und Abläufen. Dies wird als eigenständige Maßnahme näher in UNLP Nr. 19 ausgeführt. In § 6 verbindet der Entwurf diese beiden Aspekte und lässt dabei aber wesentliche Bestandteile außer Acht.

Im vorgeschlagenen Gesetzestext fehlt die ausdrückliche Pflicht des Unternehmens, sich klar zur Achtung aller vom RefE erfassten Menschenrechte und der umweltbezogenen Pflichten zu bekennen. Aufgenommen ist hier lediglich die „Beschreibung des Verfahrens“, mit dem das Unternehmen seinen – verfahrensbezogenen – Sorgfaltspflichten nachkommt, die Nennung der als prioritär festgestellten Risiken sowie die vor allem auf Grundlage der Risikoanalyse erfolgte Festlegung menschenrechtsbezogener und umweltbezogener Erwartungen an Beschäftigte und Zulieferer (siehe § 6 Absatz 2 Nr. 1-3). Aufgrund der Signalwirkung nach innen und nach außen, die mit einer solchen Anerkennung der Menschenrechte und umweltbezogenen Pflichten verbunden wäre, sollte dieser Mangel im Entwurf behoben werden. Auf diese Bedeutung weisen auch die UN-Leitprinzipien im Kommentar zu UNLP Nr. 19 hin, da danach eine wirksame Integration der Erkenntnisse aus den menschenrechtlichen Verträglichkeitsprüfungen eine Verankerung der Grundsatzverpflichtung (UNLP Nr. 16) voraussetzt.

Darüber hinaus wird die Grundsatzerklärung nur dann gefordert, wenn und soweit ein Risiko festgestellt wird. Dies steht im Widerspruch zur Systematik der UN-Leitprinzipien, die eine in sich logische Abfolge festlegen:

1. Verabschiedung einer Grundsatzerklärung mit Bekenntnis zu allen nach den UNLP maßgeblichen Menschenrechten (UNLP Nr. 16);
2. Ergreifen hierauf aufbauender Maßnahmen, insbesondere Durchführung der Risikoanalyse (UNLP Nr. 18) und Integration der Erkenntnisse in den Geschäftsabläufen (UNLP Nr. 19).

Im Sinne echter Prävention wäre es wünschenswert, diese Reihenfolge zu achten und auch dann eine Grundsatzerklärung zu fordern, wenn keine Risiken festgestellt wurden. Nur dann wird das Signal in das Unternehmen gesendet: Wo auch immer Menschen im Unternehmen aktiv sind, sollen sie mithelfen zu verhindern, dass menschenrechtliche Risiken entstehen. Dies fehlt im Entwurf.

Die Abhängigkeit der Grundsatzerklärung und der darin enthaltenen Menschenrechtsstrategie von der Risikoanalyse kann zu weiteren Folgeproblemen und Schutzlücken bei den in § 6 Absatz 3 und 4 RefE beschriebenen Präventionsmaßnahmen führen. Diese greifen zum Teil nur, wenn eine Grundsatzerklärung vorliegt, und beziehen sich nur auf die in der Menschenrechtsstrategie als relevant qualifizierten Risiken. Auch in den UNLP „beeinflusst“ die Prüfung der menschenrechtlichen Auswirkungen die nachfolgenden Verfahrensschritte, einschließlich der Präventionsmaßnahmen (siehe Kommentar zu UNLP Nr. 18). Eine uneingeschränkte Abhängigkeit des „ob“ und „wie“

der Präventionsmaßnahmen, und die damit verbundene Fehleranfälligkeit, ist dabei in den UNLP anders als im RefE - nicht gegeben.

Wenn die Risikoanalyse fehlerhaft durchgeführt wird, und infolgedessen keine oder nicht alle relevanten Risiken ermittelt worden sind, schlägt sich der Fehler auf die Grundsatzklärung und die hierauf starr aufbauenden Präventionsmaßnahmen durch, die dann, mangels Grundsatzklärung und darin enthaltener Menschenrechtsstrategie, nicht ergriffen werden (siehe § 6 Absatz 3 Nr 1 und 4, Absatz 3 Nr. 1 und 4). Der Systematik des RefE folgend wäre eine risikounabhängige Grundsatzklärung und daran ausgerichtete Präventionsmaßnahmen, z.B. Kontrolle der Zulieferer, vorzugswürdig.

Daneben sieht § 6 nicht die Verankerung von Präventionsmaßnahmen gegenüber mittelbaren Zulieferern vor. Dies erfolgt unter den oben beschriebenen, engen Voraussetzungen des § 9 Absatz 3 (zur Erinnerung „substantiierte Kenntnis“, „mögliche menschenrechtliche Verletzung / möglicher Verstoß gegen eine umweltbezogene Pflicht“). Mithin besteht auch hier die strukturelle Schwäche des RefE, abgestuft gemäß dem Standort in der Lieferkette, und nicht an die Art der Beteiligung anzuknüpfen. Zudem werden die gegenüber dem mittelbaren Zulieferer zu ergreifenden Präventionsmaßnahmen in § 9 Absatz 3 Nr. 2, anders als in § 6 Absatz 3 und 4 RefE, nicht durch Regelbeispiele näher konkretisiert. Dadurch verbleibt dem Unternehmen ein weiter Ermessensspielraum, was zur Ergreifung wenig strenger Maßnahmen führen kann (im Widerspruch zur Erreichung eines level playing field). Darüber hinaus besteht auch hier im Entwurf ein negativer Anreiz: Denn wenn das Unternehmen beispielsweise eine strenge Kontrolle des mittelbaren Zulieferers vorsieht, liefe es Gefahr, von weiteren Problemen in der Lieferkette „substantiierte Kenntnis“ zu erhalten, und damit die Pflichten des § 9 Absatz 3 RefE in Gang zu setzen. Nicht nachvollziehbar ist zudem, weshalb die fehlende oder nicht rechtzeitige Verankerung der Präventionsmaßnahme nicht im Bußgeldkatalog nach § 24 Absatz 1 aufgenommen worden ist.

### **Änderungsvorschläge zu § 6 und § 9 Absatz 3 Nr. 3:**

- Einführung einer risikounabhängigen Grundsatzklärung: Die Einführung der Grundsatzklärung (§ 6 Absatz 2 Satz 1 und Satz 2, 1. Halbsatz und Nr. 3) sollte herausgelöst werden und systematisch vor der Risikoanalyse (§ 5) stehen und sich nicht auf diese beziehen.
- Aufnahme einer Grundsatzklärung im Sinne der UN-Leitprinzipien: Die Grundsatzklärung sollte inhaltlich ausdrücklich ein Bekenntnis des Unternehmens zur Achtung der vom RefE erfassten Menschenrechte und umweltbezogenen Pflichten vorsehen.
- Erweiterung des Umfangs von § 6 Absatz 3 Nr. 4 und Absatz 4 Nr. 4: Die risikobasierten Kontrollmaßnahmen sollten nicht beschränkt auf die Prüfung der Einhaltung der Menschenrechtsstrategie im Sinne des § 6 Absatz 2 erfolgen.
- Konkretisierung von § 9 Absatz 3 Nr. 3: Aufnahme von Regelbeispielen zur Konkretisierung der Präventionsmaßnahmen gegenüber mittelbaren Zulieferern.

## 2.5 Abhilfemaßnahmen §§ 7, 9

Zugang zu Abhilfe bildet die dritte Säule der UNLP. Abhilfemaßnahmen, einschließlich Wiedergutmachung für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen, obliegen auch Unternehmen (UNLP Nr. 22, 29, 30 und 31). Neben der Prävention von Menschenrechtsverletzungen kommt der wirksamen Abhilfe und Wiedergutmachung für Betroffene menschenrechtlich eine Schlüsselbedeutung zu. Denn es geht bei allen Maßnahmen und Verfahren von Unternehmen mit Bezug zu den UNLP primär darum, Menschen entlang der Liefer- und Wertschöpfungskette zu schützen (Prävention) und bei Drohen oder dem Eintritt von Verletzungen, den erfahrenen Verletzungen abzuwenden. Kurz gesagt: die Vorgaben in einem Sorgfaltspflichtengesetz zur Abhilfe sollen primär der Verwirklichung der Menschenrechte Betroffener dienen.

§ 7 regelt Abhilfemaßnahmen. Betreffend mittelbare Zulieferer sind diese in abgestuftem Maße in § 9 Absatz 3 Nr. 3 geregelt. Ein Unternehmen muss gemäß § 7 Absatz 1 Satz 1 unverzüglich angemessene Abhilfemaßnahmen treffen, wenn es feststellt, „dass die Verletzung einer geschützten Rechtsposition oder der Verstoß gegen eine umweltbezogene Pflicht in seinem eigenen Geschäftsbereich oder bei einem unmittelbaren Zulieferer bereits eingetreten ist oder unmittelbar bevorsteht“. Bei Verletzungen bei mittelbaren Zulieferern sind Abhilfemaßnahmen gemäß § 9 Absatz 3 Nr. 3 nur dann erforderlich, wenn das Unternehmen „substantiierte Kenntnis“ über eine mögliche menschenrechtliche Verletzung / umweltbezogenen Verstoß bei mittelbaren Zulieferern erlangt. Als Abhilfemaßnahme sieht § 9 Absatz 3 Nr. 3 das Erstellen und das Umsetzen eines Konzeptes zur Minimierung und Vermeidung der Verletzung einer geschützten Rechtsposition oder umweltbezogenen Pflicht vor. Anders als bei unmittelbaren Zulieferern besteht das zusätzliche subjektive Erfordernis der substantiierten Kenntnis.

Somit knüpfen §§ 7 und 9 Absatz 3 – wie bereits die Vorschriften der davor geregelten Maßnahmen in den §§ 5 ff. – an den Standort in der Lieferkette an und nicht, wie die UNLP vorgeben, an den eigenen Verursachungsbeitrag und das Einflussvermögen betreffend die Verletzung und den mittelbaren Zulieferer im Glied der Wertschöpfungskette (siehe oben, Abschnitt 2.3 sowie UNLP Nr. 11, 13, 19, 22). Dieser Anknüpfungspunkt an das Glied in der Liefer- und Wertschöpfungskette, losgelöst vom eigenen Verursachungsbeitrag und Einflussvermögen, ist eine strukturelle Schwäche des Referentenentwurfs, die sich durch alle Abschnitte des Entwurfs zieht und dessen Kohärenz mit den UNLP schmälert.

In der Begründung heißt es zu § 9 Absatz 3 Nr. 3: „Die Anforderungen [Anm.: an die Abhilfemaßnahmen] richten sich entsprechend nach § 8 Absatz 2 [sic. Gemeint ist hier § 7 Absatz 2], soweit durch eine Rechtsverordnung gemäß § 9 Absatz 3 nichts Näheres geregelt worden ist.“ Diese Auslegung sollte sich nicht nur aus der Begründung ergeben – und auch nicht das Risiko laufen, dass Anforderungen an die Abhilfemaßnahmen durch Rechtsverordnungen geschmälert werden. Der Verweis auf die entsprechende Anwendung des § 7 Absatz 2 insgesamt auf mittelbare Zulieferer sollte sich vielmehr im Wortlaut des Gesetzestextes von § 9 Absatz 3 Nr. 3 wiederfinden. Das sorgt nicht zuletzt für Rechtsklarheit bei Unternehmen.

Dem Referentenentwurf fehlt die Verpflichtung zur Wiedergutmachung gänzlich. Die Säule der Abhilfe der UNLP ist damit menschenrechtlich unzureichend im Referentenentwurf umgesetzt. Zwar enthält er Vorschriften zur behördlichen

Durchsetzung der Sorgfaltspflichten. Doch dienen diese dem öffentlichen Interesse und kommen nicht den individuell Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen entlang von Liefer- und Wertschöpfungsketten zugute. Die behördliche Kontrolle und Durchsetzung im Abschnitt 4 des Referentenentwurfs ist notwendig für die Gewährleistung der Einhaltung eines Gesetzes. Jedoch wird der Sinn und Zweck der Abhilfe, wie er in den UNLP festgehalten ist, im aktuellen Referentenentwurf nicht erfüllt.

#### **Vorschlag für Änderungen betreffend § 7:**

- Kriterien für Abhilfemaßnahmen nicht an das Glied in der Lieferkette knüpfen, sondern an das Einflussvermögen des Unternehmens über den Verursacher in der Lieferkette sowie das Einflussvermögen zur Verhütung und Milderung der Verletzung.
- Verweis auf die entsprechende Anwendung des § 7 Absatz 2 auf mittelbare Zulieferer in den Gesetzestext von § 9 Absatz 3 Nr. 3 integrieren.
- Aufnahme der Verpflichtung von Unternehmen zur Wiedergutmachung von Menschenrechtsverletzungen.
- Einführung eines zivilrechtlichen Haftungstatbestandes im Sorgfaltspflichten-gesetz zur Verbesserung des Zugangs zu Recht für Betroffene und zur Gewährleistung des Schadensausgleichs (Wiedergutmachung).

## **2.6 Beschwerdeverfahren §§ 8, 9**

Sinn und Zweck von Beschwerdemechanismen auf operativer Ebene ist nach UNLP Nr. 29, Missständen frühzeitig zu begegnen (Prävention) und die unmittelbare Wiedergutmachung. Dem wird der Referentenentwurf in § 8 nicht gerecht. Denn das Beschwerdeverfahren ist in § 8 – wie auch in § 9 Absatz 1 betreffend Tätigkeiten des mittelbaren Zulieferers – ausgestaltet als bloßes Beschwerde-Annahme-System bzw. als Hinweis-System.<sup>3</sup> Die Wiedergutmachung zum Schadensausgleich für Betroffene ist weder in § 8 noch an anderer Stelle im Referentenentwurf als verpflichtende Maßnahme oder Ziel eines Verfahrens vorgesehen. So wird zum Beispiel der Anspruch einer geschädigten Person gegenüber einem Unternehmen in der Begründung zu § 7 Absatz 1 explizit ausgeschlossen.<sup>4</sup>

#### **Vorschlag für Änderungen betreffend § 8:**

- Aufnahme der Verpflichtung von Unternehmen zur Wiedergutmachung von Menschenrechtsverletzungen als Ziel und Zweck des Beschwerdeverfahrens in § 8.

## **2.7 Mittelbare Zulieferer § 9**

Der Referentenentwurf weist aus menschenrechtlicher Sicht erhebliche Defizite aufgrund der separaten Behandlung der Pflichten des Unternehmens in Bezug auf

<sup>3</sup> So besagt § 8 Absatz 1 Satz 1: „(...) auf menschenrechtliche und umweltbezogene Risiken oder Verletzungen und Verstöße hinzuweisen“, ähnlich der Wortlaut in § 9 Absatz 1.

<sup>4</sup> Siehe zur Wiedergutmachung auch oben Kapitel 3.5 zu § 7 Abhilfemaßnahmen. In der Begründung zu § 7 Abs. 1 heißt es: „§ 7 Absatz 1 begründet keine Grundlage für einen Anspruch eines Geschädigten gegenüber einem Unternehmen.“

mittelbare Zulieferer (§ 9) auf. Die Problemstellungen werden im Kontext der einzelnen Maßnahmen des Risikomanagements näher beleuchtet:

- Zur Risikoanalyse, siehe oben unter Abschnitt 2.3.2
- Zu Präventionsmaßnahmen, siehe oben unter Abschnitt 2.4
- Zu Abhilfemaßnahmen, siehe oben unter Abschnitt 2.5
- Zu Beschwerdeverfahren, siehe oben unter Abschnitt 2.6

## 2.8 Besondere Prozessstandschaft § 11

Die Regelung zur besonderen Prozessstandschaft in § 11 ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Es ist zu begrüßen, dass der Gesetzestext in § 11 Absatz 1 sowie in der Begründung die überragend wichtige Bedeutung der Menschenrechte zum Ausdruck bringt. Der Zusatz in der Begründung „etwa Leib oder Leben“ ist hingegen unnötig und irreführend. Es sollte vermieden werden, eine Hierarchisierung der Menschenrechte anzudeuten. Denn gemäß dem Wortlaut in § 11 Absatz 1 sind nicht nur einige, sondern alle der von § 2 Absatz 1 erfassten Rechtspositionen überragend wichtig. Das ist aus menschenrechtlicher Sicht zu befürworten. Es wäre unmöglich, nur einzelnen der genannten Rechtspositionen in § 2 Absatz 1 diese Qualität beizumessen.

Die Einführung der besonderen Prozessstandschaft ändert jedoch an den bestehenden verfahrensrechtlichen und materiell-rechtlichen Hürden für Betroffene im Globalen Süden wenig. Zu diesen Hürden beim Zugang zu deutschen Gerichten gehören zum Beispiel der Frage der Zuständigkeit deutscher Gerichte und des anwendbaren Rechts gemäß Internationalen Privatrechts, Prozesskosten sowie die Frage der Beweislastverteilung.

Als einzige Vorschrift in Abschnitt 3 zum Zivilprozess ist ihre Wirkung aus menschenrechtlicher Perspektive, gemessen an den Kriterien der UNLP Nr. 25 und 26 und insbesondere angesichts des fehlenden, zivilrechtlichen Haftungstatbestandes (siehe oben, Abschnitt 2.5) als ausgesprochen gering zu bewerten.

### Vorschlag für Änderungen betreffend § 11:

- Streiche in der Begründung zu § 11 Absatz 1 den Zusatz „etwa Leib oder Leben“.

## 2.9 Behördliche Kontrolle und Durchsetzung §§ 12 bis 21

Die Vorschriften in Abschnitt 4 stellen einen soliden Rahmen zur öffentlich-rechtlichen Durchsetzung der Sorgfaltspflichten bei eingetretenen Verstößen dar. Es ist zu begrüßen, dass die zuständige Behörde gemäß den §§ 13 bis 16 mit umfassenden Aufgaben und Kompetenzen ausgestattet ist. Die Behörde kann ihre behördlichen Kontrollbefugnisse von Amts wegen oder auf Antrag ausüben (§ 15 Absatz 1 Nr. 1 und Nr. 2). Die antragstellende Person (Nr. 2) muss hierzu substantiiert geltend machen, dass es zur Nichterfüllung einer in den §§ 3 bis 9 enthaltenen Pflicht gekommen ist und die antragstellende Person dadurch in einer geschützten Rechtsposition verletzt worden ist (lit a) oder dies unmittelbar bevorsteht (lit b). Der RefE schafft damit einen Mechanismus, der beim Tätigwerden auf Antrag auf Pflichtverletzungen reagiert.

Das Institut begrüßt in dem Zusammenhang besonders die weite Anordnungsbefugnis der zuständigen Behörde in § 15 Satz 1. Aufgrund der besonderen Bedeutung der Dokumentation nach § 10 Absatz 1 für das behördliche Tätigwerden wäre wünschenswert, wenn mindestens in der Gesetzesbegründung klargestellt würde, dass § 17 Absatz 2 Nr. 2 die Herausgabe der Dokumentation selbst (und nicht nur Nachweise hierzu) umfasst.

Jedoch dient das behördliche Tätigwerden nicht dem oben dargestellten Sinn und Zweck der Abhilfe zur Verbesserung der Menschenrechtslage und Wiedergutmachung von Verletzung von Betroffenen. Auf Grund des reaktiven Ansatzes dient sie bei Tätigwerden auf Antrag auch nicht der Risikoerfassung und damit der Prävention von Menschenrechtsverletzungen entlang von Liefer- und Wertschöpfungsketten.

Nachbesserungsbedarf sieht das Institut hinsichtlich der personellen Ausstattung der Behörde, wie sie in der Begründung unter A. V. 4.2. (Erfüllungsaufwand für die Verwaltung) angesetzt ist, insbesondere mit Blick auf die Prüfung der Berichte zur Sorgfaltspflicht und zur Überprüfung von Unternehmen im Rahmen einer risikobasierten Kontrolle. Die Angaben in der Begründung lassen darauf schließen, dass die Behörde kaum ihre Kontrollfunktion effektiv ausüben kann. Dies muss jedoch gewährleistet sein, auch vor dem Hintergrund des Wegfalls der Regulierung einer zivilrechtlichen Haftung im Sorgfaltspflichtengesetz. Die öffentlich-rechtliche Durchsetzung der Sorgfaltspflichten hängt neben den Befugnissen der Behörde auch stark von der personellen Ausstattung ab. Der kalkulierte Personalaufwand von rund 65 Vollzeitäquivalenten scheint hierfür zu niedrig angesetzt.

## **2.10 Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge § 22**

Die staatlichen Schutzpflichten und Sanktionsmöglichkeiten werden im RefE betreffend die Vergabe öffentlicher Aufträge nicht voll ausgeschöpft. Statt den Ausschluss von öffentlichen Aufträgen an die Höhe des Bußgeldes zu koppeln (Bußgeldschwelle) sollte eine Auftragsvergabe bei der Verhängung von Bußgeldern (und damit einhergehend festgestellten Verstößen gegen die Sorgfaltspflichten) für einen angemessenen Zeitraum ausgeschlossen sein.

Darüber hinaus hat der Gesetzgeber in Erfüllung seiner staatlichen Schutzpflicht die Möglichkeit, weitere Sanktionen, wie den Ausschluss von der Außenwirtschaftsförderung, vorzusehen. Davon sollte er in einem Sorgfaltspflichtengesetz so weit wie möglich Gebrauch machen. Bisher fehlt in dem RefE der Ausschluss von der Außenwirtschaftsförderung und sollte analog zu § 22 aufgenommen werden.

## **2.11 Höhe der Geldbuße §§ 24 Abs. 2 und 3**

Die Höhe der Geldbuße (§ 24 Absätze 2 und 3) sollte zu einer abschreckenden Gewinnabschöpfung führen. Das heißt, der Gewinn, der durch den Vorteil des Verstoßes gegen die Sorgfaltspflicht, also durch die konkrete Pflichtverletzung, eingetreten ist, sollte von Unternehmen nicht vorab in ihre Verfahren „eingepreist“ werden. Dafür muss die Höhe der Sanktion empfindlich sein – anderenfalls entfällt das Ziel der Sanktionierung. Die Höhe der Geldbuße muss dafür an die Einnahmen aus dem Geschäft gekoppelt sein, bei dem es zur Pflichtverletzung gekommen ist, sodass die erwarteten Gewinne überkompensiert werden. Eine Überkompensation ist unverzichtbar, denn entspricht die Sanktionshöhe exakt dem Gewinn, „lohnt“ es sich betriebswirtschaftlich für das betreffende Unternehmen noch immer, das Geschäft mit

dem Risiko zu machen, da es keine hundertprozentige Wahrscheinlichkeit der Sanktionierung gibt.<sup>5</sup>

Der Regierungsentwurf zum „Gesetz zur Stärkung der Integrität in der Wirtschaft“ (Verbandssanktionsgesetz)<sup>6</sup> sieht in § 9 zur Höhe der Verbandsgeldsanktion Geldsanktionen von bis zu 10 Prozent des durchschnittlichen Jahresumsatzes vor. Unter Beachtung der oben erläuterten Wichtigkeit der Kopplung der Sanktion an die Einnahmen aus dem Geschäft (Gewinnabschöpfung), sollte das Sorgfaltspflichtengesetz in § 24 Absätze 2 und 3 diesen Mindeststandard nicht unterschreiten. Wichtig ist eine Regelung, die vorsieht, dass in diesem Rahmen die Sanktionshöhe jeweils deutlich über dem erwarteten Gewinn des Unternehmens aus dem Geschäft liegt, in dem die Pflichtverletzung stattgefunden hat.

### 3 Fazit

Mit dem Referentenentwurf gelingt somit ein erster Einstieg in die Regulierung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten. In der bestehenden Struktur schützt der Entwurf Betroffene zu wenig, unterstützt aber auch Unternehmen kaum dabei, mit der Herausforderung der Achtung menschenrechtlicher Sorgfalt gut und wirkungsvoll umgehen zu können.

Das Institut fordert daher im parlamentarischen Verfahren Nachbesserungen: Insbesondere mit Blick auf die Prävention von Menschenrechtsverletzungen durch die Risikoanalyse entlang der gesamten Liefer- und Wertschöpfungskette, eine Fokussierung auf die Bearbeitung der wesentlichen menschenrechtlichen Risiken und Verletzungen und eine wirksame Abhilfe von Menschenrechtsverletzungen, einschließlich der Wiedergutmachung für Betroffene.

---

#### Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte  
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin  
Tel.: 030 25 93 59-0  
info@institut-fuer-menschenrechte.de  
www.institut-fuer-menschenrechte.de

KONTAKT: Lissa Bettzieche, Franca Maurer

LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>  
März 2021

#### Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

---

<sup>5</sup> Siehe dazu Utlü, Deniz / Jan-Christian Niebank (2017): Das kalkulierte Risiko: ökonomische versus menschenrechtliche Anforderungen an eine unternehmerische Risikoanalyse. Berlin, Deutsches Institut für Menschenrechte. ISBN 978-3-946499-06-0

<sup>6</sup> Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Integrität in der Wirtschaft vom 16.06.2020, abrufbar unter:  
[https://www.bmfv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/RegE\\_Staerkung\\_Integritaet\\_Wirtschaft.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmfv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/RegE_Staerkung_Integritaet_Wirtschaft.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (abgerufen am 01.03.2021).