

Prof. Dr. Eva-Maria Kieninger  
Prof. Dr. Markus Krajewski  
Franziska Wohltmann, LL.M.

**Rechtsgutachten und Entwurf für ein Gesetz zur Umsetzung menschenrechtlicher und umweltbezogener Sorgfaltspflichten**

**im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen\***

Fassung vom 9. Juni 2021

---

\* Dieses Gutachten wurde im Frühjahr 2021 im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/ Die Grünen erstellt. Es spiegelt nicht notwendigerweise die Position der Bundestagsfraktion wider. Für die Veröffentlichung wurde der erläuternde Teil des Gutachtens geringfügig überarbeitet und ergänzt. Die Hinweise auf den Regierungsentwurf eines Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes beziehen sich auf den am 24. März 2021 durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales veröffentlichten Text, siehe unten Fn. 6. Eine endgültige Fassung wird nach Verabschiedung des Gesetzes durch den Deutschen Bundestag in der Schriftenreihe FAU Studien für Menschenrechte veröffentlicht.

## Inhaltsverzeichnis

I. Rechtspolitischer Hintergrund des Gutachtenauftrags.....	1
II. Europäischer und internationaler Rahmen.....	2
III. Wesentliche Elemente des vorgeschlagenen Gesetzentwurfs .....	4
IV. Unterschiede des vorgeschlagenen Gesetzentwurfs zum Regierungsentwurf.....	6
V. Entwurf für ein Gesetz zur Begründung unternehmerischer Sorgfaltspflichten zur Achtung der Menschenrechte und zum Schutz der Umwelt (Sorgfaltspflichtengesetz).....	8
Erster Teil – Allgemeine Grundlagen .....	9
§ 1    Zweck .....	9
§ 2    Anwendungsbereich .....	11
Zweiter Teil – Menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflicht.....	15
§ 3    Umfang und Gegenstand der Sorgfaltspflicht .....	15
§ 4    Reichweite der Sorgfaltspflicht .....	20
§ 5    Grundsatzklärung .....	23
§ 6    Grundlagen der Risikoanalyse .....	25
§ 7    Priorisierung von Risiken; Verordnungsermächtigungen .....	28
§ 8    Vorbeugende Maßnahmen .....	32
§ 9    Abhilfemaßnahmen .....	35
§ 10   Beschwerde- und Hinweisgeberverfahren .....	38
§ 11   Dokumentations- und Berichtspflichten .....	41
§ 12   Fachverbände für unternehmerische Sorgfalt; Verordnungsermächtigung .....	43
Dritter Teil – Haftungsregelungen .....	45
§ 13   Schadensersatzpflicht .....	45
§ 14   Vermutung .....	49
§ 15   Auskunftsanspruch des Geschädigten .....	51
§ 16   Eingriffsnorm .....	52
§ 17   Besondere Prozessstandschaft .....	57
Vierter Teil – Zuständigkeit; Unterstützungsmaßnahmen; Ordnungswidrigkeiten; Inkrafttreten .....	58
§ 18   Zuständigkeit; Überprüfungen und Anordnungen im Einzelfall .....	58
§ 19   Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin .....	61
§ 20   Beratung und Unterstützung .....	62
§ 21   Ordnungswidrigkeiten .....	64
§ 22   Inkrafttreten; Revisionsklausel .....	66
Anlage 1 zu § 3 Absatz 2 Nr. 1 (Menschenrechtliche Übereinkommen) .....	67
Anlage 2 zu § 3 Absatz 2 Nr. 2 (Umweltrechtliche Übereinkommen) .....	68
VI. Änderungen anderer Gesetze .....	69
Zivilprozessordnung (ZPO).....	69
1. Gerichtsstand des Sachzusammenhangs bei Klagen nach dem Sorgfaltspflichtengesetz .....	69
2. Änderung des § 328 ZPO .....	71
3. Weitere Änderungen der ZPO .....	72
Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) .....	73

## I. Rechtspolitischer Hintergrund des Gutachtauftrags

Die Auswirkungen wirtschaftlicher Aktivitäten in transnationalen Wertschöpfungsketten sowie der Tätigkeiten multinationaler Konzerne auf Menschenrechte und Umwelt sind seit langem bekannt. In Deutschland haben vor allem der Brand in der Textilfabrik Ali Enterprises in Pakistan am 11. September 2012 und der Einsturz des Rana Plaza-Gebäudes in Bangladesch am 24. April 2013 für Entsetzen gesorgt und die Verantwortung deutscher und europäischer Modeunternehmen für katastrophale Arbeitsbedingungen in der Bekleidungsindustrie in Südostasien deutlich gemacht. Auch wenn diese Zusammenhänge nicht neu sind, ist es bislang weder auf internationaler Ebene noch im innerstaatlichen deutschen Recht gelungen, verbindliche Regeln für Unternehmen aufzustellen, die ihrer Verantwortung für Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörung gerecht werden, indem den betroffenen Menschen Zugang zu Abhilfe verschafft wird und zukünftige Risiken vermieden werden. Vielmehr existieren bislang nur freiwillige Verhaltenskodizes und -leitlinien.

Dass freiwillige Ansätze unzureichend sind, ist im Rahmen der Umsetzung des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) der Bundesregierung<sup>1</sup> deutlich geworden, der zur Umsetzung der Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte (UN-Leitprinzipien)<sup>2</sup> erlassen wurde. Im NAP hatte die Bundesregierung die Erwartung geäußert, dass alle Unternehmen einen Prozess zur Erfüllung der in den UN-Leitprinzipien verankerten unternehmerischen Sorgfalt mit Bezug auf die Achtung der Menschenrechte einführen. Eine im Auftrag der Bundesregierung erstellte Studie, die in den Jahren 2018 bis 2020 in einem Monitoring überprüfte, inwieweit Unternehmen ihrer Sorgfaltspflicht nachkommen, kam jedoch zu dem Ergebnis, dass nur 13 bis 17 Prozent der Unternehmen diese Pflicht erfüllen, während sich weitere 10 bis 12 Prozent der Unternehmen „auf einem guten Weg“ zur Erfüllung des NAP befanden.<sup>3</sup>

Nicht erst seitdem diese Ergebnisse bekannt geworden sind, fordern politische und zivilgesellschaftliche Akteure den Erlass eines verbindlichen Gesetzes zur Umsetzung der menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfalt in Lieferketten. Bereits 2016 hatten mehrere menschenrechts- und entwicklungspolitische Nichtregierungsorganisationen eine Studie und einen Entwurf für ein derartiges Gesetz vorgestellt.<sup>4</sup> Im Herbst 2019 schlossen sich über 80 Organisationen, kirchliche Akteure und Gewerkschaften zur „Initiative Lieferkettengesetz“ zusammen, um die Forderung nach einem Gesetz zu intensivieren. Auch im parlamentarischen Raum wurde dieser Forderung Nachdruck verliehen.<sup>5</sup> Obwohl die Bundesregierung im Koalitionsvertrag aus dem Jahre 2018 ein derartiges Gesetz in Aussicht

---

<sup>1</sup> Bundesregierung, Nationaler Aktionsplan Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte 2016 - 2020, Berlin 2017.

<sup>2</sup> Geschäftsstelle Deutsches Global Compact Netzwerk (Hrsg.), Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, Umsetzung des Rahmens der Vereinten Nationen „Schutz, Achtung und Abhilfe“, 2. Aufl. 2014. Originalfassung: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Guiding Principles on Business and Human Rights, Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework, Genf 2011.

<sup>3</sup> Auswärtiges Amt, NAP-Monitoring: Ergebnisindikation zur Erhebung 2020, August 2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2375460/543e6de4d80a95b8e26186ca4da44f27/nap-monitoring-ergebnisindikation-data.pdf>.

<sup>4</sup> Remo Klinger/Markus Krajewski/David Krebs/Constantin Hartmann, Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht, Germanwatch 2016.

<sup>5</sup> Deutscher Bundestag, Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Jetzt liefern – Lieferkettengesetz gegen Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörung in internationalen Lieferketten vorlegen, 18. Dezember 2019, BT-Drs. 19/16061.

stellte, konnten sich die beteiligten Ministerien erst Anfang März 2021 auf einen entsprechenden Entwurf einigen.

Gesetzliche Vorgaben zur menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflicht von Unternehmen reagieren zum einen auf die geringe Effektivität freiwilliger Standards und zum anderen auf die mit der Heterogenität entsprechender freiwilliger Kodizes verbundenen Unklarheiten. Ein Gesetz zur Regelung von menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten ist daher einerseits daran zu messen, ob es zu Veränderungen in der Unternehmenspraxis führt, die menschenrechtliche und umweltbezogene Risiken vermeidet oder verringert bzw. bei eingetretenen Verletzungen Abhilfe schafft und ob betroffene Personen besser Zugang zu gerichtlichem Rechtsschutz erhalten. Andererseits muss ein Gesetz auch Rechtssicherheit für Unternehmen schaffen und ihnen klar anzeigen, an welchen Vorgaben sie sich zu orientieren haben.

Vor diesem Hintergrund hat die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen am 18. November 2020 den Auftrag zur Erstellung eines Rechtsgutachtens erteilt, in dem ein Gesetzentwurf zur Umsetzung menschenrechtlicher und umweltbezogener Sorgfaltspflichten in einem Lieferkettengesetz erarbeitet sowie eine einordnende Erläuterung der juristisch sowie politisch relevantesten Aspekte inklusive möglicher Alternativen erstellt werden sollten. Im Einzelnen sollte der Regelungsgegenstand und Anwendungsbereich des Gesetzes, einschließlich der Einbindung des Umweltschutzes, die Reichweite der Sorgfaltspflichten, die Anerkennung von Branchenstandards sowie der Zugang zu deutschen Gerichten und eine Beweislastumkehr geprüft werden.

Während der Bearbeitung des Gutachtens und der Erstellung des Gesetzentwurfs erzielte die Bundesregierung die oben erwähnte politische Einigung über einen eigenen Gesetzentwurf, der zunächst als Referentenentwurf vom 15. Februar 2021 an die Öffentlichkeit gelangte und seit dem 3. März 2021 als Gesetzentwurf der Bundesregierung vorliegt.<sup>6</sup> Die Auseinandersetzung mit diesem Entwurf war ursprünglich nicht Teil des Gutachtauftrags, wurde jedoch aus naheliegenden Gründen einbezogen.

## II. Europäischer und internationaler Rahmen

Ein deutsches Gesetz zur Regelung menschenrechtlicher und umweltbezogener Sorgfaltspflichten von Unternehmen steht nicht allein, sondern ist in europäisches und internationales *hard* und *soft law* und dessen künftige Weiterentwicklung eingebettet. Wie bereits erwähnt, finden die Debatten zur menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen in den UN-Leitprinzipien ihren aktuellen Kristallisationspunkt. Diese formulieren in Übereinstimmung mit der anerkannten Menschenrechtsdogmatik in ihrer ersten Säule staatliche Schutzpflichten gegenüber wirtschaftlichen Akteuren und deren Aktivitäten. Hinzu treten die in der zweiten Säule der UN-Leitprinzipien postulierte Unternehmensverantwortung für Menschenrechte und der Zugang zu Abhilfe und Rechtsschutz in der dritten Säule. Für die unternehmerische Verantwortung ist die in Leitprinzip 17 der UN-Leitprinzipien geforderte menschenrechtliche Sorgfalt von Unternehmen von zentraler Bedeutung. Sie verlangt von Unternehmen, tatsächliche und potenzielle menschenrechtliche

---

<sup>6</sup> Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten, Stand: 24. März 2021, [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Regierungsentwuerfe/reg-sorgfaltspflichtengesetz.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Regierungsentwuerfe/reg-sorgfaltspflichtengesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=1).

Auswirkungen ihres Handelns zu ermitteln, die sich daraus ergebenden Erkenntnisse zu berücksichtigen sowie präventive und abhelfende Maßnahmen zu ergreifen, die ergriffenen Maßnahmen nachzuhalten sowie anzugeben, wie den entsprechenden Auswirkungen begegnet wird.

Neben der Umsetzung der UN-Leitprinzipien durch Nationale Aktionspläne ist auf internationaler Ebene der Prozess um ein rechtsverbindliches Instrument (*Legally Binding Instrument*) zur Regulierung des Verhaltens von transnationalen Unternehmen und anderen Wirtschaftseinheiten relevant. Die für diesen Prozess durch den UN-Menschenrechtsrat eingerichtete *Open-ended intergovernmental working group* (OEIGWG) hat inzwischen mehrere Textentwürfe vorgelegt, die auf staatliche Pflichten zur Regelung und Durchsetzung der Unternehmensverantwortung und entsprechende Abhilfemechanismen abzielen. Auch wenn der weitere Fortgang der entsprechenden Verhandlungen unklar ist, hat sich der aktuelle „Zweite Überarbeitete Entwurf“ von 2020 zu einem weiteren Referenzpunkt in den Debatten um gesetzliche Regelungen zur Unternehmensverantwortung herausgebildet.<sup>7</sup>

Auf nationaler Ebene sind in den vergangenen zehn Jahren verschiedene Gesetze verabschiedet worden, die unternehmerische Sorgfaltspflichten für Menschenrechtsverletzungen verbindlich regeln. Im Wesentlichen lassen sich zwei Gruppen von vergleichsweise heranzuziehenden nationalen Gesetzen unterscheiden. Zur ersten Gruppe gehören gesetzliche Vorgaben, die von Unternehmen vor allem Transparenz bezüglich möglicher menschenrechtlicher Risiken und eventueller Abhilfemaßnahmen verlangen, wie z.B. der *UK Modern Slavery Act* von 2015. Diese Gesetze verpflichten die von ihnen erfassten Unternehmen, darüber zu berichten, ob in ihren Lieferketten ausbeuterische Arbeitsverhältnisse bestehen, die als „moderne Sklaverei“ bezeichnet werden können, und wie mit den entsprechenden Erkenntnissen umgegangen wird. *Ratio legis* dieser Gesetze ist, dass Kund:innen, Verbraucher:innen und Investor:innen, aber auch die interessierte Öffentlichkeit, erkennen können, wie die Unternehmen auf Gefahren von Menschenrechtsverletzungen in ihren Lieferketten reagieren. In Literatur und Praxis wird die Umsetzung dieser Gesetze skeptisch beurteilt, da keine Überprüfung der inhaltlichen Korrektheit der Berichte der Unternehmen stattfindet und zudem keine Sanktionen für eine fehlerhafte Berichterstattung verhängt werden können.<sup>8</sup> Einen vergleichbaren, aber umfassenderen Ansatz wählt die CSR-Berichterstattungs-Richtlinie der EU (CSR-RiLi)<sup>9</sup> und deren Umsetzung in den innerstaatlichen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten wie z.B. in §§ 289b ff. HGB. Die entsprechenden Regelungen verlangen von Unternehmen einer bestimmten Größe, dass sie sich in ihrer nicht-finanziellen Berichterstattung auch auf die Achtung der Menschenrechte sowie die Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen beziehen.

Eine zweite Gruppe von Gesetzen enthält dagegen nicht nur Transparenz- und Berichtspflichten, sondern verlangt von den Unternehmen die Einhaltung materieller Sorgfaltspflichten. Das prominenteste Beispiel dieser Gruppe ist die französische *Loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre* von 2017 (*Loi*

---

<sup>7</sup> Open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights, Second revised draft legally binding instrument to regulate, in international human rights law, the activities of transnational corporations and other business enterprises, 6. August 2020, [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session6/OEIGWG\\_Chair-Rapporteur\\_second\\_revised\\_draft\\_LBI\\_on\\_TNCs\\_and\\_OBEs\\_with\\_respect\\_to\\_Human\\_Rights.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session6/OEIGWG_Chair-Rapporteur_second_revised_draft_LBI_on_TNCs_and_OBEs_with_respect_to_Human_Rights.pdf).

<sup>8</sup> Modern Slavery and Human Rights Policy and Evidence Centre, Effectiveness of Section 54 of the Modern Slavery Act - Evidence and comparative analysis, February 2021, <https://modernslaverypec.org/assets/downloads/TISC-effectiveness-report.pdf>.

<sup>9</sup> Richtlinie 2014/95/EU, Abl. 2014 L 330/1.

*de Vigilance*).<sup>10</sup> Danach sind Unternehmen einer bestimmten Größe verpflichtet, einen Sorgfaltsplan, der auch menschenrechtliche und umweltbezogene Risiken umfassen soll, aufzustellen, diesen zu implementieren und darüber zu berichten. Ein Verstoß gegen die Pflichten kann für betreffende Unternehmen eine zivilrechtliche Haftung nach sich ziehen. Erstellen Unternehmen, die in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen, keinen Sorgfaltsplan oder ist dieser nicht ausreichend, kann eine richterliche Anordnung erwirkt werden. Auf dieser Grundlage sind derzeit in Frankreich erste Gerichtsverfahren anhängig, deren Ausgang nähere Erkenntnisse über die praktische Bedeutung des Gesetzes liefern könnte. In ähnlicher wenn auch etwas abgeschwächter Weise verlangt das als Verbraucherschutzrecht konzipierte niederländische *Wet houdende de invoering van een zorgplicht ter voorkoming van de levering van goederen en diensten die met behulp van kinderarbeid tot stand zijn gekomen*<sup>11</sup> (*Wet zorgplicht kinderarbeid*) vom 24.10.2019, dass Unternehmen die Gefahr von Kinderarbeit in ihrer Lieferkette untersuchen und ggf. Abhilfemaßnahmen durchführen. Ebenfalls in diese Kategorie ist die EU-Konfliktmineralien-VO einzuordnen, die Sorgfaltspflichten indes auf vier konkret benannte Mineralien beschränkt.<sup>12</sup>

Schließlich sind auch Entwicklungen in der EU zu berücksichtigen. So hat das Europäische Parlament am 10. März 2021 eine Entschließung mit Empfehlungen an die Kommission zur Sorgfaltspflicht und Rechenschaftspflicht von Unternehmen angenommen, deren Anhang einen Entwurf für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sorgfaltspflicht und Rechenschaftspflicht von Unternehmen enthält.<sup>13</sup> Die Europäische Kommission hat ihrerseits zwischen Oktober 2020 und Februar 2021 eine öffentliche Konsultation zu nachhaltiger Unternehmensführung durchgeführt und einen entsprechenden Gesetzgebungsvorschlag für den Herbst 2021 angekündigt.<sup>14</sup> Daher ist für die Ausgestaltung eines deutschen Sorgfaltspflichtengesetzes auch eine zukünftige EU-Regelung von Relevanz.

### III. Wesentliche Elemente des vorgeschlagenen Gesetzentwurfs

Der in diesem Gutachten vorgeschlagene Gesetzentwurf zeichnet sich durch eine klare regulative Struktur und eine enge Anbindung an die UN-Leitprinzipien aus. Dem liegt das rechtspolitische Desideratum zu Grunde, dass den Unternehmen, die in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen, klare und rechtssichere Vorgaben gemacht werden müssen und dass die Unternehmen mit Erwartungen konfrontiert werden sollen, die im Rahmen des NAP bereits artikuliert wurden. Da die UN-Leitprinzipien seit zehn Jahren international bekannt sind, die unternehmerische Praxis zunehmend prägen und auch Grundlage der im NAP formulierten Erwartungen an Unternehmen darstellen, ist eine Orientierung an den UN-Leitprinzipien auch im unternehmerischen Interesse. Zugleich wird durch diese Orientierung die Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs mit internationalen Standards und Entwicklungen in anderen Staaten, auf EU-Ebene und in den Vereinten Nationen sichergestellt.

Der Gesetzentwurf gliedert sich in vier Teile, die logisch aufeinander aufbauen und den Unternehmen klar vor Augen führen, welche Anforderungen sie zu erfüllen haben. Neben dem gesetzlichen Zweck, der eine normative Orientierung erlaubt (§ 1) regelt der erste Teil den

---

<sup>10</sup> Journal officiel de la République Française No 74, 28 mars 2017.

<sup>11</sup> Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 2019, 401.

<sup>12</sup> VO (EU) 2017/821, ABl. L 130, 19.5.2017.

<sup>13</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. März 2021 mit Empfehlungen an die Kommission zur Sorgfaltspflicht und Rechenschaftspflicht von Unternehmen (2020/2129(INL)), P9\_TA(2021)0073.

<sup>14</sup> EU-Kommission startet öffentliche Konsultation zu Lieferketten und nachhaltiger Unternehmensführung, 26. Oktober 2020, [https://ec.europa.eu/germany/news/20201026-konsultation-lieferketten\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20201026-konsultation-lieferketten_de).

Anwendungsbereich des Gesetzes (§ 2). Die folgenden Vorschriften (§§ 3 bis 11) legen in enger Anlehnung an die Systematik der UN-Leitprinzipien zunächst Umfang, Gegenstand und Reichweite der Sorgfaltspflicht fest (§§ 3 und 4) und entfalten dann wiederum in Übereinstimmung mit der gängigen Praxis und bekannten Begrifflichkeiten die einzelnen Elemente der Sorgfaltspflicht: Grundsatzklärung, Risikoanalyse, angemessene vorbeugende Maßnahmen und Abhilfemaßnahmen, ein Beschwerde- und Hinweisgebungsverfahren sowie Dokumentations- und Berichtspflichten. Die für die Praxis besonders relevanten Brancheninitiativen werden einer besonderen Regelung (§ 12) unterworfen. Der dritte Teil des vorgeschlagenen Gesetzentwurfs regelt Haftungsfragen. Neben der grundsätzlichen Schadensersatzpflicht (§ 13) finden sich prozessuale Erleichterungen für potentielle Kläger:innen (§§ 14, 15 und 17) sowie eine Einordnung der Sorgfaltspflicht und der Schadensersatzpflicht als Eingriffsnorm im Sinne des Internationalen Privatrechts (IPR). Der vierte Teil enthält administrative Vorschriften, Unterstützungsmaßnahmen, Bußgeldregelungen und die Regelung zum Inkrafttreten des Gesetzes.

Folgende Elemente zeichnen den Entwurf besonders aus:

- Anwendungsbereich: Der vorgeschlagene Gesetzentwurf gilt für alle Unternehmen, die als „große“ Unternehmen im Sinne des § 267 Abs. 3 HGB verstanden werden. Das sind typischerweise Unternehmen, die mehr als 250 Personen beschäftigen. Kleine und mittlere Unternehmen sind vom Anwendungsbereich grundsätzlich ausgenommen. Unternehmen der Kategorie „mittlere“ Unternehmen, die durch ihre Lieferbeziehungen zu besonderen Risiken in den Branchen Landwirtschaft, Textil und Rohstoffe beitragen können, werden dagegen erfasst.
- Gegenstand der Sorgfaltspflicht: Die Sorgfaltspflicht umfasst alle Menschenrechte, die in den beiden zentralen UN-Pakten von 1966 und den sog. ILO-Kernarbeitsnormen verankert sind. Hinzu kommen umweltbezogene Sorgfaltspflichten, die sich aus dem örtlich anwendbaren Recht und vier multilaterale Umweltabkommen, aus denen konkrete Pflichten für Unternehmen abgeleitet werden können, ergeben.
- Zivilrechtliche Schadensersatzpflicht: Der Vorschlag enthält eine ausdrückliche Schadensersatzpflicht, deren Struktur dem deutschen Deliktsrecht folgt, die jedoch auf bestimmte Rechtsgutsverletzungen und auf besonders schwere und offensichtliche Sorgfaltspflichtverletzungen beschränkt ist. Der Anwendungsbereich der Haftung ist im Vergleich zum allgemeinen Deliktsrecht beschränkt. Dafür enthält der Gesetzentwurf eine Vermutungsregelung für die Kausalität und einen Auskunftsanspruch der Geschädigten. In Kombination mit einer besonderen Prozessstandschaft wird so der Zugang zu Abhilfe vor deutschen Gerichten erleichtert. Da es sich durchweg um grenzüberschreitende Sachverhalte handelt, ist die Anwendbarkeit der deutschen Vorschriften dadurch sicherzustellen, dass sie als Eingriffsnormen ausgestaltet werden. Das hier vorgeschlagene Haftungsregime ist auch für Unternehmen von Vorteil, da sie bei eventuellen Klagen nicht dem Risiko ausgesetzt sind, sich nach einem ihnen unbekanntem ausländischen Recht verteidigen zu müssen, sondern sich an dem hier vorgeschlagenen Gesetz orientieren können. Dies trägt zur Rechtssicherheit für Unternehmen bei.
- Behördliche Durchsetzung durch Verwaltungsrecht und Bußgelder: Neben der zivilrechtlichen Schadensersatzpflicht sieht der Gesetzentwurf eine Überwachung der Einhaltung des Gesetzes durch Ordnungsbehörden vor. Diese haben u. a. die Kompetenz, Maßnahmen im Einzelfall zu erlassen, um den Unternehmen an den jeweiligen Gegebenheiten orientierte Vorgaben machen zu können, in welcher Weise sie ihre

gesetzlichen Pflichten konkret zu erfüllen haben. Entsprechende Vorgaben können zudem im Wege des Verwaltungszwangs nach den anwendbaren Regeln durchgesetzt werden. Der hiesige Gesetzentwurf belässt es bei der im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland regelhaften Zuständigkeit der Landesbehörden, weist der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) als einer fachnahen und wissenschaftlich arbeitenden Bundesbehörde jedoch unterstützende Kompetenzen zu. Der Gesetzentwurf setzt auch Bußgelder als Sanktionsmaßnahmen ein, verwendet diese jedoch ihrem repressiven Charakter entsprechend eher zurückhaltend und nur bei klaren Verstößen gegen das Gesetz.

- Änderung der Zivilprozessordnung (ZPO) und des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB): In Ergänzung zu den Vorschriften des eigentlichen Sorgfaltspflichtengesetzes sieht der hier gemachte Vorschlag Änderungen der Zivilprozessordnung und des Vergaberechts vor. So soll insbesondere ein Gerichtsstand des Sachzusammenhangs eingeführt werden, der Klagen gegen mehrere an einer Menschenrechtsverletzung oder Umweltzerstörung beteiligte Unternehmen an einem Gericht zulässt. Zudem sollen Unternehmen, die gegen ihre Pflichten aus diesem Gesetz verstoßen haben, von der Vergabe öffentlicher Aufträge ausgeschlossen werden können.

Von einer gesetzlichen Regelung eines Ausschlusses von Unternehmen, die gegen das Sorgfaltspflichtengesetz verstoßen haben, von Instrumenten der Außenwirtschaftsförderung wie Exportkrediten und Investitionsgarantien sieht der Vorschlag ab. Die Außenwirtschaftsförderung ist in Deutschland nicht gesetzlich geregelt, so dass eine alleinstehende Regelung systemwidrig wäre und zu erheblichen Unklarheiten führen könnte. Zudem besteht für eine derartige Regelung kein Bedarf, da Außenwirtschaftsförderung im politisch-gubernativen Bereich erfolgt, so dass Verstöße gegen das Sorgfaltspflichtengesetz auch auf diese Weise berücksichtigt werden können.

#### **IV. Unterschiede des vorgeschlagenen Gesetzentwurfs zum Regierungsentwurf**

Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich auch, wie sich der hier vorgeschlagene Gesetzentwurf von dem Regierungsentwurf (Regierungse) unterscheidet. Zunächst ist anzumerken, dass der Regierungse sich zwar auch an der Begrifflichkeit und Systematik der UN-Leitprinzipien orientiert, von diesen teilweise jedoch abweicht und ihnen an einigen Stellen auch erheblich widerspricht. Zudem führt der Regierungse Begriffe und Regelungstechniken ein, die zu einem erheblichen Maß an Rechtsunsicherheit führen können.

- Keine Beschränkung auf Lieferbeziehungen und die erste Stufe einer Lieferkette (*tier 1*): Der Regierungse fokussiert auf Lieferbeziehungen. Die Sorgfaltspflicht greift nur dann, wenn Unternehmen Waren und Dienstleistungen herstellen und bezieht sich daher auf die „Lieferkette“ (§ 3 Abs. 1 i.V.m. § 2 Abs. 5 Regierungse). Sorgfaltspflichten gegenüber Tochtergesellschaften, die nicht in dieser Lieferkette tätig sind, werden – entgegen den UN-Leitprinzipien – nicht erfasst. Der hier vorgeschlagene Gesetzentwurf verzichtet dagegen auf den Begriff „Lieferkette“ und stellt auf unternehmerische Aktivitäten in einem umfassenden Sinne ab. Zudem widerspricht der Regierungse mit seiner grundsätzlichen Beschränkung auf den unmittelbaren Zulieferer den UN-Leitprinzipien und steht auch im Widerspruch zu Regelungen in anderen EU-Mitgliedstaaten sowie Entwicklungen auf europäischer und internationaler Ebene. Dadurch werden auch die oft am Anfang einer Produktionsbeziehung stehenden gravierenden Menschenrechtsverletzungen nicht hinreichend berücksichtigt. Indem der hier vorgelegte Entwurf auf eine starre Unterteilung

der Verantwortung nach bestimmten Stufen einer Lieferkette verzichtet, sondern auf das in der Praxis übliche und den UN-Leitprinzipien angelegte Kriterium der Angemessenheit abstellt, vermeidet er den im Regierungse verankerten Systembruch, der zudem der Wirtschaft keinen echten Vorteil bringt.

- Weiterreichender Geltungsbereich: Der Regierungse beschränkt seinen Anwendungsbereich zunächst auf Unternehmen mit 3.000 Beschäftigten und dehnt diesen ein Jahr später auf Unternehmen mit 1.000 Beschäftigten aus (§ 1 Abs. 1 Regierungse). Beide Grenzen sind willkürlich gewählt und dem Rechtsverkehr fremd.<sup>15</sup> Der hier vorgeschlagene Gesetzentwurf greift auf die dem Rechts- und Wirtschaftsverkehr bekannten Kategorien des § 267 HGB zurück und gilt grundsätzlich für große Unternehmen sowie mittlere Unternehmen in bestimmten Fällen, schließt kleine Unternehmen jedoch von seinem Anwendungsbereich aus.
- Umweltbezogene Sorgfalt: Der Regierungse beschränkt die umweltbezogene Sorgfaltspflicht auf zwei Umweltabkommen, die umweltbezogene Risiken nur sehr punktuell adressieren. Der hier vorgeschlagene Gesetzentwurf verwendet dagegen eine auf Umweltmedien und -gefahren bezogene Generalklausel, die Umweltrisiken adäquater und umfassender aufgreift und damit auch an erfolgreiche Unternehmenspraxis anknüpft. Die Generalklausel wird mit Blick auf das örtlich geltende Recht und vier Umweltabkommen konkretisiert.
- Schadensersatzregelungen: Der Regierungse verzichtet auf eine ausdrückliche Regelung von Schadensersatzpflichten. Damit fehlt dem Gesetz ein wesentlicher und wirksamer Durchsetzungsmechanismus zum Schutz der Menschenrechte und der Umwelt. Zugleich trägt der Regierungse zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit bei, da Schadensersatzklagen gegen Unternehmen in Deutschland nach den allgemeinen Regeln und insbesondere nach dem mittels Art. 4 Rom II-VO anwendbaren ausländischen Deliktsrecht weiterhin möglich sein werden. Für Unternehmen könnte die paradoxe Situation eintreten, dass sie einerseits die Pflichten, die im Regierungse enthalten sind, erfüllt haben, sich andererseits bei einem Schadensersatzprozess aber nicht sicher sein können, ob diese Pflichten im anwendbaren ausländischen Recht überhaupt relevant sind. Indem der hiesige Gesetzsvorschlag eine klare Regelung zur Haftung trifft, erleichtert er einerseits betroffenen Personen den Zugang zu gerichtlicher Abhilfe in Deutschland und trägt andererseits zur Rechtssicherheit für Unternehmen bei.

---

<sup>15</sup> Das Mitbestimmungsgesetz gilt für Aktiengesellschaften ab 2.000 Beschäftigten. Das HGB kennt nur die Unternehmenskategorien des § 267 HGB.

## V. Entwurf für ein Gesetz zur Begründung unternehmerischer Sorgfaltspflichten zur Achtung der Menschenrechte und zum Schutz der Umwelt (Sorgfaltspflichtengesetz)

### Inhaltsverzeichnis

Erster Teil – Allgemeine Grundlagen	9
§ 1    Zweck	9
§ 2    Anwendungsbereich	11
Zweiter Teil – Menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflicht	15
§ 3    Umfang und Gegenstand der Sorgfaltspflicht	15
§ 4    Reichweite der Sorgfaltspflicht	20
§ 5    Grundsatzklärung	23
§ 6    Grundlagen der Risikoanalyse	25
§ 7    Priorisierung von Risiken; Verordnungsermächtigungen	28
§ 8    Vorbeugende Maßnahmen	32
§ 9    Abhilfemaßnahmen	35
§ 10   Beschwerde- und Hinweisgeberverfahren	38
§ 11   Dokumentations- und Berichtspflichten	41
§ 12   Fachverbände für unternehmerische Sorgfalt; Verordnungsermächtigung	43
Dritter Teil – Haftungsregelungen	45
§ 13   Schadensersatzpflicht	45
§ 14   Vermutung	49
§ 15   Auskunftsanspruch des Geschädigten	51
§ 16   Eingriffsnorm	52
§ 17   Besondere Prozessstandschaft	57
Vierter Teil – Zuständigkeit; Unterstützungsmaßnahmen; Ordnungswidrigkeiten; Inkrafttreten	58
§ 18   Zuständigkeit; Überprüfungen und Anordnungen im Einzelfall	58
§ 19   Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin	61
§ 20   Beratung und Unterstützung	62
§ 21   Ordnungswidrigkeiten	64
§ 22   Inkrafttreten; Revisionsklausel	66

## Erster Teil – Allgemeine Grundlagen

### § 1 Zweck

Zweck des Gesetzes ist die rechtsverbindliche Begründung und die Sicherstellung der Erfüllung von unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Achtung der Menschenrechte und zum Schutz der Umwelt.

### *Erläuterung*

Zweck des Gesetzes ist die rechtsverbindliche Begründung von unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Achtung der Menschenrechte und zum Schutz der Umwelt und die Sicherstellung, dass diese Sorgfaltspflichten erfüllt werden. Der Begriff „Sorgfaltspflicht“ greift die Terminologie der Zweiten Säule der Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte von 2011 (UN-Leitprinzipien) auf und macht deutlich, dass Verhaltenspflichten und keine Ergebnispflichten begründet werden. Der von der Bundesregierung 2016 verabschiedete „Nationale Aktionsplan zur Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte“ (NAP) griff den Grundsatz der unternehmerischen Sorgfaltspflicht auf und formulierte konkrete diesbezügliche Erwartungen der Bundesregierung an Unternehmen. Der Begriff der Sorgfaltspflicht ist damit seit über zehn Jahren ein Schlüsselbegriff der Debatte um Wirtschaft und Menschenrechte und wird somit auch im vorgeschlagenen Gesetzentwurf verwendet.

Der Begriff der Sorgfaltspflicht („vigilance“, „zorgplicht“) steht auch im Mittelpunkt der französischen *Loi de Vigilance* vom 27.3.2017<sup>16</sup> und des niederländischen *Wet zorgplicht kinderarbeid* vom 24.10.2019.<sup>17</sup> Der Begriff wird auch im Rahmen der geplanten EU-Gesetzgebung verwendet. Der hier vorgeschlagene Gesetzentwurf stellt einen allgemeinen Sorgfaltspflichtstandard auf und folgt insoweit der Variante 3 im Fragebogen der EU-Kommission zur Konsultation zu Nachhaltiger Unternehmensführung<sup>18</sup> sowie der Legislativinitiative des Europäischen Parlaments vom 10. März 2021 zur Sorgfaltspflicht und Rechenschaftspflicht von Unternehmen (EP-Resolution).<sup>19</sup> Anders als das niederländische Gesetz und der *UK Modern Slavery Act* beschränken sich die Sorgfaltspflichten nicht auf bestimmte Menschenrechte, sondern beziehen sich grundsätzlich auf alle Menschenrechte (näher dazu unten § 3 Abs. 2 Nr. 1).

Der hier vorgeschlagene Gesetzentwurf erfasst die in den UN-Leitprinzipien begründete menschenrechtliche Sorgfaltspflicht und erweitert sie auf den Schutz der Umwelt (umweltbezogene Sorgfaltspflicht). Damit folgt der Vorschlag dem Ansatz der *Loi de Vigilance* und des Europäischen Parlaments (vgl. Art. 1 Abs. 1 EP-Resolution). Auch in der unternehmerischen Praxis werden Sorgfaltspflichten typischerweise auf Menschenrechte und Umweltauswirkungen bezogen.<sup>20</sup> Schließlich enthalten die in der internationalen Praxis vielfach verwendeten Leitlinien für multinationale Unternehmen der *Organisation for*

---

<sup>16</sup> Journal officiel de la République Française No 74, 28 mars 2017.

<sup>17</sup> Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 2019, 401.

<sup>18</sup> Europäische Kommission, Konsultation zu nachhaltiger Unternehmensführung, Fragenbogen, 2020, S. 18.

<sup>19</sup> Europäisches Parlament, Sorgfaltspflicht und Rechenschaftspflicht von Unternehmen Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. März 2021 mit Empfehlungen an die Kommission zur Sorgfaltspflicht und Rechenschaftspflicht von Unternehmen (2020/2129(INL)), P9\_TA-PROV(2021)0073, Artikel 1 Absatz 2.

<sup>20</sup> Lise Smit et al., Study on due diligence requirements through the supply chain - Final Report, Study for the European Commission, British Institute of International and Comparative Law, 2020, S. 50 ff.

*Economic Co-operation and Development* (OECD) neben einem Abschnitt zu Menschenrechten (Kapitel 4) ebenfalls einen Abschnitt zum Umweltschutz (Kapitel 6).<sup>21</sup>

Das Gesetz soll die bislang nur unverbindlich geltenden Sorgfaltspflichten nicht nur rechtsverbindlich begründen, sondern zugleich ihre Erfüllung sicherstellen.

---

<sup>21</sup> Dazu auch Elisabeth Henn/Jannika Jahn, Rechtsgutachten Zulässigkeit und Gegenstand umweltbezogener Sorgfaltspflichten in einem deutschen LieferkettenG – unter besonderer Berücksichtigung von Chemikalien und Biodiversität, Ein Gutachten im Rahmen der Initiative Lieferkettengesetz im Auftrag des BUND e.V. mit Unterstützung von Greenpeace e.V. und der Deutschen Umwelthilfe e.V., Juli 2020, [https://lieferkettengesetz.de/wp-content/uploads/2020/07/lieferkettengesetz\\_rechtsgutachten\\_umwelt.pdf](https://lieferkettengesetz.de/wp-content/uploads/2020/07/lieferkettengesetz_rechtsgutachten_umwelt.pdf), S. 9.

## § 2 Anwendungsbereich

(1) Dieses Gesetz gilt für natürliche oder juristische Personen sowie rechtsfähige Personengesellschaften mit satzungsmäßigem Sitz, Hauptverwaltung oder Hauptniederlassung im Inland, die in Ausübung einer gewerblichen oder selbständigen beruflichen Tätigkeit handeln, sowie für Kapitalgesellschaften, deren Satzungs- und Hauptverwaltungssitz und Hauptniederlassung außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums liegt, wenn sie im Inland Waren und Dienstleistungen über einen Zeitraum von XX Monaten anbieten oder nachfragen (Unternehmen) und die mindestens zwei der drei in § 267 Abs. 2 HGB bezeichneten Merkmale überschreiten.

(2) Das Gesetz gilt auch für Unternehmen im Sinne des Absatz 1, die mindestens zwei der drei in § 267 Abs. 1 HGB bezeichneten Merkmale überschreiten und jeweils mindestens zwei der drei in § 267 Abs. 2 HGB bezeichneten Merkmale nicht überschreiten, sofern sie im Inland Waren anbieten, in den Verkehr bringen oder verarbeiten, die außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums hergestellt wurden, von den Unternehmen direkt erworben wurden und zu einer der nachstehenden Produktgruppen gehören:

1. Waren aus landwirtschaftlicher Produktion;
2. Bekleidungs- und Schuhwaren; und
3. durch Bergbau gewonnene Mineralien und Gesteine.

### *Erläuterung*

#### Absatz 1

Der Anwendungsbereich des Gesetzesvorschlags orientiert sich am Begriff des Unternehmers in § 14 BGB und stellt daher anders als die *Loi de Vigilance* und in Einklang mit dem *Wet zorgplicht kinderarbeid* sowohl auf natürliche Personen als auch auf juristische Personen und rechtsfähige Personenvereinigungen ab. Der Begriff des „Unternehmens“ dient als Oberbegriff und ist rechtsformübergreifend. Rechtssubjekt und damit Verpflichteter des Gesetzes ist die das Unternehmen tragende natürliche oder juristische Person oder rechtsfähige Personenvereinigung. Der hier vorgelegte Gesetzentwurf ist insofern präziser als der von der Bundesregierung verabschiedete Entwurf für ein Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten (RegierungsE), der als Verpflichtete „Unternehmen“ nennt, ohne zu berücksichtigen, dass ein Pflichtenträger nur eine rechtsfähige Person sein kann.<sup>22</sup>

Das hier vorgeschlagene Gesetz gilt zunächst für in Deutschland ansässige Unternehmen. Das Kriterium der Ansässigkeit wird dabei in Übereinstimmung mit dem europäischen Primär- und Sekundärrecht (Art. 54 AEUV, Art.63 Brüssel Ia-VO) durch die alternativen Merkmale des Satzungs- oder Hauptverwaltungssitzes oder der Hauptniederlassung definiert.

Anders als der RegierungsE erfasst dieser Gesetzentwurf jedoch auch außereuropäische Unternehmen, die ohne Satzungs- oder Hauptverwaltungssitzung oder Hauptniederlassung im Inland für einen längeren Zeitraum Waren und Dienstleistungen anbieten und nachfragen (Marktprinzip). Das schließt Zweigniederlassungen und Betriebsstätten außereuropäischer Unternehmen ein. Der Gesetzgeber muss den genauen Zeitraum festlegen; denkbar wäre ein Mindestzeitraum zwischen 6 und 24 Monaten. Damit stellt der Gesetzentwurf eine Wettbewerbsgleichheit zwischen im Inland ansässigen und mit diesen im Inland

---

<sup>22</sup> [Siehe](#) z. B. § 1 RegierungsE, o. Fn. 6.

konkurrierenden, aber nicht im Inland ansässigen Unternehmen her, da es einen Wettbewerbsnachteil für im Inland niedergelassene Unternehmen darstellen würde, wenn sie an das Sorgfaltspflichtengesetz gebunden wären, ihre Konkurrenten jedoch nicht.<sup>23</sup> Die Ausdehnung beschränkt sich auf Kapitalgesellschaften, da natürliche Personen und Personengesellschaften aus Drittstaaten kaum nennenswert auf dem inländischen Markt tätig sein dürften.

Das Marktprinzip findet sich auch in Art. 4 Abs. 1 der *Wet zorplicht kinderarbeid* und Art. 54 des UK *Modern Slavery Act*. Auf EU-Ebene wird das Prinzip in Art. 2.3. der EP-Resolution ebenfalls vorgeschlagen. Es findet sich als Option auch in Frage 17 des Konsultationsdokuments der EU-Kommission. Mit diesem Prinzip würde der hiesige Gesetzentwurf indes über die *Loi de Vigilance* hinausgehen, die ausschließlich für Unternehmen nach französischem Recht gilt, da sie sich auf „toute société“ im Sinne des *Code de Commerce* bezieht.

Zivilrechtliche Schadensersatzklagen gegenüber Unternehmen, die nicht in der EU ansässig sind, sind nach geltendem Recht in Einzelfällen aufgrund von § 23 ZPO möglich. Dazu zählt insbesondere die Definition der Belegenheit des Vermögens in Gestalt von Forderungen in § 23 S. 2 ZPO (Wohnsitz des Schuldners), die bei direkten Vertragsbeziehungen zu inländischen Auftraggebern zu einer inländischen Vermögensbelegenheit und damit zu einem deutschen Gerichtsstand führt. Zusätzlich werden solche Klagen durch den hier vorgeschlagenen Gerichtsstand des Sachzusammenhangs (siehe unter VI.1.) in größerem Umfang möglich. Auch Bußgelder könnten gegenüber ausländischen Unternehmen vollstreckt werden, wenn das Unternehmen über Vermögen im Inland verfügt.

Da Unternehmen mit Sitz in einem anderen EU-Mitgliedstaat, die in ihrem Sitzstaat vergleichbaren Regulierungen/Standards unterworfen sind, von der deutschen Regulierung ausgenommen werden müssten (europäisches Herkunftslandprinzip; keine Doppelbelastung), beschränkt sich die Ausdehnung des Anwendungsbereichs auf außereuropäische Unternehmen. Die Privilegierung von Unternehmen aus anderen EU-Mitgliedstaaten erscheint mit Blick auf den Binnenmarkt rechtssicherer und in Anbetracht einer zukünftigen EU-Regelung vertretbar.

Der Gesetzesvorschlag beschränkt den Anwendungsbereich des Gesetzes auf Unternehmen, die als große Unternehmen im handelsrechtlichen Sinne definiert werden. Das sind gem. § 267 Abs. 3 HGB Unternehmen, die jeweils mindestens zwei der drei folgenden Kategorien überschreiten: 20 Mio. Euro Bilanzsumme; 40 Mio. Euro Umsatzerlöse in den zwölf Monaten vor dem Abschlussstichtag und im Jahresdurchschnitt zweihundertfünfzig Arbeitnehmer. Damit gilt das Gesetz grundsätzlich nicht für sogenannte kleine und mittlere Unternehmen (KMU). Hierin ist eine Abweichung von den UN-Leitprinzipien zu sehen, die für alle Unternehmen unabhängig von ihrer Größe gelten. Indem der hiesige Vorschlag im Grundsatz nur auf große Unternehmen anwendbar ist, stimmt er mit Art. 2 Abs. 1 des EP-Vorschlags überein und deckt sich mit dem Vorschlag der Initiative Lieferkettengesetz.<sup>24</sup>

Anders als der Regierung es vorsieht, soll nicht nur auf die Zahl der Beschäftigten, sondern auch auf Bilanz oder Umsatz abgestellt werden (ähnlich *Modern Slavery Act*). Der

---

<sup>23</sup> Vgl. dazu auch die Kritik der Bauindustrie: Positionspapier der BAUINDUSTRIE, Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten (Sorgfaltspflichtengesetz), Stand: Februar 2021, S. 2.

<sup>24</sup> Initiative Lieferkettengesetz, Rechtsgutachten zur Ausgestaltung eines Lieferkettengesetzes, Februar 2020, [https://germanwatch.org/sites/default/files/Rechtsgutachten%20zur%20Ausgestaltung%20eines%20Lieferkettengesetzes\\_Initiative%20Lieferkettengesetz.pdf](https://germanwatch.org/sites/default/files/Rechtsgutachten%20zur%20Ausgestaltung%20eines%20Lieferkettengesetzes_Initiative%20Lieferkettengesetz.pdf), S. 22 und 23.

vorgeschlagene Gesetzentwurf greift auch nicht die dem Rechtsverkehr fremde und willkürlich gewählte Grenze von 3.000 bzw. 1.000 Beschäftigten auf, die der RegierungE vorschlägt, sondern wählt die dem Rechts- und Wirtschaftsverkehr bekannten Größenklassen des HGB, die auf einer EU-Nomenklatur beruhen.<sup>25</sup>

Während der RegierungE den Anwendungsbereich auf Unternehmen ab 3000 Mitarbeitenden beschränkt und damit nur für rund 600 Unternehmen (ab 2024 für ca. 2.800 Unternehmen) gilt, würde der hiesige Vorschlag für Absatz 1 ca. 15.425 Unternehmen erfassen.<sup>26</sup>

## Absatz 2

Absatz 2 erweitert den Anwendungsbereich des vorgeschlagenen Gesetzes auf Unternehmen der Größenkategorie der „Mittleren Unternehmen“ im Sinne des § 267 Abs. 2 HGB<sup>27</sup>, wenn deren Geschäftstätigkeiten besondere Risiken aufweisen, da sie bestimmte Produkte aus dem Ausland anbieten, verarbeiten oder in den Verkehr bringen. Mit diesem Vorschlag greift der Gesetzentwurf einen Gedanken auf, der auch in Art. 2 Abs. 2 der EP-Resolution angelegt ist und Forderungen von zivilgesellschaftlichen Akteuren entspricht.<sup>28</sup> Danach sollen kleine und mittlere Unternehmen, die in sog. Risikobranchen tätig sind, ebenfalls in den Anwendungsbereich des Gesetzes aufgenommen werden. Im Gegensatz zu der Forderung, auch kleine Unternehmen per Gesetz zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht zu verpflichten, beschränkt sich die hier vorgeschlagene Erweiterung des Anwendungsbereichs auf mittlere Unternehmen im Sinne des § 267 Abs. 2 HGB. Kleine Unternehmen, d.h. Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten, weniger als 6 Mio. Euro Bilanzsumme oder weniger als 12 Mio. Euro Umsatzerlös, werden ausgenommen. Auch wenn im Einzelfall ein kleineres Unternehmen ebenfalls Geschäftstätigkeiten nachgehen kann, die in diesem Sinne als Risiko angesehen werden können, scheint diese Privilegierung aus Verhältnismäßigkeitsgründen angebracht.

Der vorliegende Entwurf verzichtet zudem auf den Begriff der „Risikobranche“, da dieser dem Rechtsverkehr fremd ist und auch keine rechtssichere Definition entwickelt werden kann. Die in den Vorschlägen der Zivilgesellschaft in Bezug genommene Branchenkategorisierung nach der statistischen Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft (NACE) ist hierfür nicht geeignet, da sie lediglich zu statistischen Zwecken entwickelt wurde und im Wettbewerbsrecht zur Bestimmung des relevanten Markts verwendet wird. Sie eignet sich systematisch jedoch nicht für eine rechtssichere Kategorisierung von Unternehmen, die oftmals in mehreren Branchen tätig sind. Weiterhin werden in den Vorschlägen, die auf „Risikobranchen“ abstellen, teilweise Branchen vorgeschlagen, die innerhalb Deutschlands kaum risikobehaftet sind (z.B. Bergbau).<sup>29</sup> Die Einbeziehung von KMU aus der „Risikobranche Bergbau“ würde somit nicht die menschenrechtlichen Risiken auffangen, die von dieser

---

<sup>25</sup> ABI. EU L 2003/124, S. 36 ff.

<sup>26</sup> Berechnungen nach Statistisches Bundesamt, Unternehmen in Deutschland: Anzahl der rechtlichen Einheiten in Deutschland nach Beschäftigtengrößenklassen im Jahr 2018, Statistica 2021.

<sup>27</sup> Das sind Unternehmen, die zwei der drei folgenden Merkmale überschreiten: 6 Mio. Euro Bilanzsumme, 12 Mio. Euro Umsatzerlöse in den zwölf Monaten vor dem Abschlussstichtag und im Jahresdurchschnitt fünfzig Arbeitnehmer, die aber die Merkmale großer Unternehmen nicht überschreiten.

<sup>28</sup> Initiative Lieferkettengesetz, Rechtliche Stellungnahme zum Regierungsentwurf „Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten“ vom 3. März 2021, März 2021, S. 4 und 5.

<sup>29</sup> Zu den unterschiedlichen Risiken der Branche „Bergbau“ in Deutschland und in anderen Ländern siehe Daniel Weiss et al., Die Achtung von Menschenrechten entlang globaler Wertschöpfungsketten: Risiken und Chancen für Branchen der deutschen Wirtschaft, Mai 2020, <https://www.adelphi.de/de/system/files/mediathek/bilder/fb-543-achtung-von-menschenrechten-entlang-globaler-wertschoepfungsketten.pdf>, S. 54.

Branche im Ausland ausgehen. Zudem sind die von der Zivilgesellschaft vorgeschlagenen Branchen teilweise äußerst weitreichend (u.a. Gastronomie und Einzelhandel).<sup>30</sup> Würde man dies umsetzen, würde eine Vielzahl von Unternehmen als „Risikobranche“ eingestuft, obwohl sich in den allermeisten Fällen keine besonderen Risiken aufgrund der Branchenzugehörigkeit ergeben.

Zielführender erscheint es daher, nicht auf die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Branche abzustellen, sondern auf bestimmte Tätigkeiten und Geschäftsbeziehungen, durch die besondere Risiken entstehen. Typischerweise besteht das Risiko darin, dass Produkte aus Wirtschaftszweigen verwendet werden, in denen es vermehrt zu Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörungen in Ländern des Globalen Südens kommen kann. Diese Erkenntnis greift der hier vorgeschlagene Gesetzentwurf auf und nennt drei Warengruppen, bei denen dies der Fall ist und für die bereits besondere branchenspezifische Leitfäden der OECD bestehen. Es handelt sich um landwirtschaftliche Produktion, Bekleidung und Schuhe sowie Bergbau. Die Auswahl beruht auf folgenden Leitfäden, die der Industrie bekannt sind und jeweils auch auf Deutsch vorliegen:

- OECD/FAO-Leitfaden für verantwortungsvolle landwirtschaftliche Lieferketten
- OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten in der Bekleidungs- und Schuhwarenindustrie
- OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht zur konstruktiven Stakeholderbeteiligung im Rohstoffsektor sowie OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten für Minerale aus Konflikt- und Hochrisikogebieten

Damit wird eine Regel vorgeschlagen, die sich einerseits auf besonders riskante Tätigkeitsfelder beschränkt, jedoch zugleich einen klaren Rechtsrahmen vorgibt, anhand dessen ein Unternehmen erkennen kann, ob es in den Anwendungsbereich des Gesetzes fällt. Der Vorschlag beschränkt sich zum einen auf den Direkterwerb der genannten Waren. Werden diese über den Groß- oder Zwischenhandel bezogen, greift die Erweiterung nicht. Zum anderen werden nur Waren erfasst, die außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums produziert werden. Beide Einschränkungen fallen hinter die Anforderungen der UN-Leitprinzipien zurück, welche die menschenrechtliche Sorgfalt von Unternehmen weder auf das Ausland oder bestimmte Produktionsländer noch auf die Art des Bezugs von Waren beschränken. Insbesondere bestehen in den genannten Branchen, vor allem in der Landwirtschaft, auch in der EU ausbeuterische Arbeitsverhältnisse. Gleichwohl erscheint diese Einschränkung - jedenfalls zunächst - gerechtfertigt, da sie nur Unternehmen einer bestimmten Größenklasse betrifft, die typischerweise gegenüber dem Großhandel über keine besondere Verhandlungsmacht (*leverage*) verfügen. Zudem wird der Fokus auf diejenigen Bezugsbedingungen und Herkunftsländer gelegt, bei denen auf der Basis einer typisierenden Betrachtung ein höheres Risiko besteht.

Der Gesetzgeber sollte indes prüfen, ob der Anwendungsbereich des Absatz 2 zu einem späteren Zeitpunkt auf kleine Unternehmen im Sinne des § 267 Abs. 1 HGB ausgedehnt werden kann und ob die Liste der Produkte erweitert werden sollte.

---

<sup>30</sup> Initiative Lieferkettengesetz, Fn. 24, S. 27.

## Zweiter Teil – Menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflicht

### § 3 Umfang und Gegenstand der Sorgfaltspflicht

(1) Die Sorgfaltspflicht im Sinne dieses Gesetzes umfasst die Grundsatzerklärung (§ 5), die Risikoanalyse (§§ 6 und 7), vorbeugende Maßnahmen (§ 8), Abhilfemaßnahmen (§ 9), Beschwerde- und Hinweisgeberverfahren (§ 10) sowie Dokumentations- und Berichtspflichten (§ 11).

(2) Die Sorgfaltspflicht eines Unternehmens bezieht sich auf nachteilige Auswirkungen auf

1. die internationalen Menschenrechte, die in den Übereinkommen gemäß Anlage 1 geschützt sind, im Lichte ihrer Auslegung durch die zuständigen internationalen Organe. Die besonderen Situationen von Kindern, Menschen mit Behinderungen, Migrantinnen und Migranten und indigenen Völkern sowie der Schutz vor Diskriminierungen sind zu berücksichtigen.

2. die natürlichen Funktionen der Umweltmedien Luft, Boden, Wasser, biologische Vielfalt und globales Klima, die geeignet sind Gefahren für den Einzelnen und das Wohl der Allgemeinheit herbeizuführen. Dabei sind insbesondere die am Ort der Beeinträchtigung geltenden Gesetze, Verwaltungsvorschriften und andere verbindliche Regeln und die Anforderungen der in Anlage 2 genannten Übereinkommen zu beachten.

#### *Erläuterung*

Wesentliches Element und im europäischen Vergleich ein Alleinstellungsmerkmal des hier vorgeschlagenen Gesetzentwurfs ist die genaue Ausgestaltung der Sorgfaltspflicht, so dass sie im Rechtsverkehr praktisch umgesetzt werden kann und Unternehmen einen klaren Verhaltensmaßstab vorgibt. Diese Ausgestaltung muss der Gesetzgeber wegen Art. 20 Abs. 3 GG selbst vornehmen. Nur im Einzelfall können Konkretisierungen an den Verordnungsgeber delegiert werden.

Der Aufbau der Normen folgt dabei teilweise der Struktur des Geldwäschegesetzes (GwG)<sup>31</sup>, das von Unternehmen ebenfalls Risikoanalysen und Abhilfemaßnahmen bei auslandsbezogenen Geschäften verlangt und in der unternehmerischen Praxis, insbesondere im Management, bekannt sein dürfte.

#### Absatz 1

Absatz 1 nennt die fünf Elemente der unternehmerischen Sorgfaltspflicht und greift die Terminologie des NAP auf.<sup>32</sup> Dieser entspricht nicht vollkommen der Systematik der UN-Leitprinzipien, die unter „Sorgfaltspflicht“ die Risikoanalyse und Abhilfemaßnahmen verstehen, während die Grundsatzerklärung und der Beschwerdemechanismus als

<sup>31</sup> Vgl. auch Cara-Sophie Scherf et al., Umweltbezogene und menschenrechtliche Sorgfaltspflichten als Ansatz zur Stärkung einer nachhaltigen Unternehmensführung, UBA TEXTE 138/2020, Juli 2020, [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-07-15\\_texte\\_138-2020\\_umweltbezogene-sorgfaltspflichten\\_0.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-07-15_texte_138-2020_umweltbezogene-sorgfaltspflichten_0.pdf).

<sup>32</sup> NAP, Fn. 1, S. 7.

eigenständige Pflichten angesehen werden.<sup>33</sup> Die Sorgfaltspflicht im Sinne des Absatz 1 dieses Gesetzentwurfs ist jedoch nicht durch einen einmaligen, sondern einen fortlaufenden Prozess zu erfüllen, wie er auch in den UN-Leitprinzipien vorgesehen ist. Die einzelnen Elemente der Sorgfaltspflicht bauen aufeinander auf und beziehen sich aufeinander. Erkenntnisse, die in einem Verfahrensschritt der Sorgfaltspflichterfüllung gewonnen wurden, sind von dem Unternehmen in die jeweils anderen Verfahrensschritte zu integrieren. Zur Konkretisierung der Sorgfaltspflicht können sich Unternehmen an den vom Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Menschenrechte und der OECD aufgestellten und in der Praxis bewährten Leitfäden orientieren.

## Absatz 2

Die Vorschrift regelt den Gegenstand der Sorgfaltspflicht. Gleichzeitig wird die oft geäußerte Kritik widerlegt, dass Menschenrechte zu unbestimmt seien.<sup>34</sup>

## Ziffer 1

Ziffer 1 beruht auf UN-Leitprinzip 12, das auf die „Internationalen Menschenrechtscharta“ abstellt. Dieser Begriff wird durch die zentralen Abkommen in Anhang 1 konkretisiert und stellt lediglich eine Auswahl des internationalen Menschenrechtskanons dar. In Anlage 1 werden der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 sowie die acht ILO-Kernarbeitsnorm-Konventionen<sup>35</sup> genannt. Diese Rechtskataloge sind nahezu universell anerkannt und werden von zahlreichen Unternehmen auch in ihren Selbstverpflichtungen genannt.<sup>36</sup> Auf diese Weise kann auch der Vorwurf entkräftet werden, die menschenrechtliche Sorgfalt beziehe sich auf Menschenrechtsstandards, die etwa nur in Deutschland oder Europa gelten würden.

Die Bundesrepublik Deutschland hat die in Anlage 1 genannten Verträge ratifiziert und ist an diese gebunden. Unternehmen haben diese im Rahmen ihrer Verantwortung für die Achtung von Menschenrechten und in der Erfüllung ihrer in diesem Gesetz begründeten Sorgfaltspflicht zu berücksichtigen.

---

<sup>33</sup> Vgl. UN-Leitprinzip Nr. 15.

<sup>34</sup> Zum Ganzen auch Andreas Zimmermann/Norman Weiß, Völker- und verfassungsrechtliche Parameter eines deutschen Lieferkettengesetzes, Archiv des Völkerrechts 2020, S. 440 ff.

<sup>35</sup> Übereinkommen Nr. 87 über Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechtes (1948), Übereinkommen Nr. 98 über Vereinigungsrecht und Recht zu Kollektivverhandlungen (1949), Übereinkommen Nr. 29 zu Zwangsarbeit (1930) und das dazugehörige Protokoll von 2014, Übereinkommen Nr. 105 zur Abschaffung der Zwangsarbeit (1957), Übereinkommen Nr. 100 zur Gleichheit des Entgelts (1951), Übereinkommen Nr. 111 zur Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (1958), Übereinkommen Nr. 138 zum Mindestalter (1973) und das Übereinkommen Nr. 182 zum Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (1999).

<sup>36</sup> Alexander Schramm, Privatrechtliche Wirkungen unternehmerischer Selbstverpflichtungen zur Einhaltung der Menschenrechte, 1. Aufl. 2020, S. 36 ff.

Inzwischen ist weitgehend anerkannt, dass Unternehmen im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeiten alle Menschenrechte beeinträchtigen können, die in den beiden Pakten von 1966 niedergelegt sind.<sup>37</sup>

Gleichwohl sind nicht alle Menschenrechte in gleicher Weise durch unternehmerisches Handeln gefährdet. Es wäre jedoch mit dem Gedanken der Unteilbarkeit der Menschenrechte unvereinbar, wenn das Gesetz nur auf bestimmte Menschenrechte abstellen würde. Vielmehr werden alle Menschenrechte erfasst. Im Rahmen der Risikoanalyse (vgl. § 7) ist dann jedoch zu priorisieren. Auch beim Ergreifen von angemessenen Maßnahmen (§§ 8 und 9) kann eine Konzentration auf besonders schwere und häufig vorkommende Menschenrechtsverletzungen erfolgen.

Die beiden Pakte von 1966 und die ILO-Abkommen werden durch zuständige internationale Gremien interpretiert und ausgelegt. Dabei sind vor allem die Allgemeinen Kommentare des Menschenrechtsausschusses und des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (WSK-Ausschuss) von großer Bedeutung und tragen wesentlich zur Klärung und Weiterentwicklung des Inhalts der einzelnen Menschenrechte bei. Ihnen kommt für die Auslegung der Abkommen eine erhebliche Bedeutung zu.<sup>38</sup> In diesem Zusammenhang wurde auch die Bedeutung einzelner Normen für die Unternehmensverantwortung herausgearbeitet.<sup>39</sup>

Die weitere Konkretisierung von Ziffer 1 greift den Gedanken der Erläuterung zu UN-Leitprinzip 12 auf und konkretisiert ihn zum einen mit Blick auf Menschen in vulnerablen Situationen und zum anderen bezüglich einschlägiger Diskriminierungstatbestände.<sup>40</sup> Um diese zu konkretisieren können weitere internationale Menschenrechtskonventionen, die von Deutschland ratifiziert wurden, und Instrumente, die von Deutschland anerkannt wurden, herangezogen werden: Dazu zählen das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) von 1966, das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) von 1979, das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC) von 1989, das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD) von 2006, das Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (CED) von 2006, die Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte indigener Völker (UNDRIP) von 2007 sowie das am 15. April 2021 von Deutschland ratifizierte Übereinkommen Nr. 169 der ILO über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern.<sup>41</sup> Diese Abkommen werden von den Vertragsausschüssen des Zivil- und Sozialpakts zu deren Auslegung herangezogen, so dass im Sinne einer systematischen Interpretation der in Ziffer 1 genannten Menschenrechte auch die Konkretisierung der Menschenrechte durch die besonderen Übereinkommen berücksichtigt werden sollten. Sie müssen daher nicht in den Katalog der Menschenrechte aufgenommen werden, sind aber

---

<sup>37</sup> Siehe UN-Leitprinzip 12, OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen, Kapitel VI, Erläuterung Nr. 40; Siehe auch Castan Centre for Human Rights Law, International Business Leaders Forum, and Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2008) Human Rights Translated. A Business Reference Guide, eine Studie mit Fallbeispielen zu den international anerkannten Menschenrechten der beiden Pakte von 1966.

<sup>38</sup> ILC, Draft conclusions on subsequent agreements and subsequent practice in relation to the interpretation of treaties, with commentaries 2018, A/73/10, Conclusion 13, S. 106 ff.

<sup>39</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General comment No. 24 on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities, E/C.12/GC/24, 10 August 2017.

<sup>40</sup> Siehe dazu und zum Folgenden auch Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, The Corporate Responsibility to Protect Human Rights – An Interpretative Guide, 2021, S. 12.

<sup>41</sup> Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 19/221, Stenografischer Bericht, 221. Sitzung. Berlin, Donnerstag, den 15. April 2021, S. 28057.

folglich von Unternehmen in ihrer Erfüllung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht zu beachten.

Das gilt auch für die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR), die zwar die Basis aller Menschenrechtsverträge ist, inhaltlich mit Ausnahme des Rechts auf Eigentum (Art. 17 AEMR) jedoch nicht über den Zivil- und den Sozialpakt hinausgeht und zudem als Resolution der Generalversammlung nicht den gleichen Grad an rechtlicher Verbindlichkeit aufweist wie die beiden Pakte. In jedem Fall erreicht die AEMR nicht den Präzisionsgrad, der im Rahmen der Auslegungen der beiden Pakte durch die Vertragsorgane erreicht werden kann.

## Ziffer 2

Die Ziffer regelt den Umfang der umweltbezogenen Sorgfaltspflicht. Anders als das Recht des internationalen Menschenrechtsschutzes kennt das Umweltvölkerrecht keine anerkannte Liste der zentralen internationalen Übereinkommen. Je nach Systematik und Zählweise werden über 300 entsprechende Abkommen mit höchst unterschiedlichem Regelungsgehalt und -tiefe genannt.<sup>42</sup> Hinzu kommt, dass viele der Abkommen – anders als Menschenrechtsübereinkommen – keine bereichsübergreifenden Pflichten formulieren, sondern teilweise sehr punktuelle Einzelhandlungen regeln. Schließlich ist zu beachten, dass nicht alle von der Bundesrepublik Deutschland ratifizierten Umweltabkommen auch globale Geltung haben. Anders als im Menschenrechtsschutz lässt sich auch kein diesbezüglicher gewohnheitsrechtlicher Standard formulieren. Eine Regelungstechnik, die ausschließlich auf bestimmte Abkommen abstellt, würde daher für den Umweltschutz – anders als für den Menschenrechtsschutz – zu erheblichen Schutzlücken führen. Daher kommt ein neueres Gutachten für das Umweltbundesamt (UBA) auch zu dem Schluss, dass eine Regelungstechnik der expliziten Aufzählung von Abkommen wie sie für Menschenrechtsabkommen möglich ist, für die Umweltabkommen wenig praktikabel erscheint.<sup>43</sup> Ein im Auftrag von mehreren Umweltverbänden erstelltes Gutachten schlägt daher eine Kombinationslösung aus einer umweltrechtlichen Generalklausel vor, die durch das am jeweiligen Handlungsort geltende Umweltrecht und internationale Abkommen als Ergänzung konkretisiert wird.<sup>44</sup> Diese Lösung erscheint aus rechtsstaatlichen Gründen am erfolgversprechendsten, da sie im Kern auf klare rechtsverbindliche Regeln abstellt und die Unternehmen daher nicht im Unklaren lässt, welche Vorgaben im Einzelnen zu beachten sind. Durch die Generalklausel wird sichergestellt, dass eklatante Schutzlücken nicht dazu führen, dass erhebliche umweltbezogene Risiken von der Sorgfaltspflicht nicht erfasst werden.

In zahlreichen Staaten gelten hinreichende umweltrechtliche Vorschriften auch im nationalen Recht, die jedoch oft unter einem Vollzugsdefizit leiden.<sup>45</sup> Indem auf das vor Ort geltende Recht abgestellt wird, trägt das Gesetz implizit zu einer Stärkung des Rechts in den jeweiligen Staaten bei. Deutsche Unternehmen können, statt weiterhin von Vollzugsdefiziten des nationalen

---

<sup>42</sup> David Krebs et al., Von der menschenrechtlichen zur umweltbezogenen Sorgfaltspflicht- Aspekte zur Integration von Umweltbelangen in ein Gesetz für globale Wertschöpfungsketten, UBA TEXTE 49/2020, März 2020, [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-03-10\\_texte\\_49-2020\\_sorgfaltspflicht.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-03-10_texte_49-2020_sorgfaltspflicht.pdf), S. 36.

<sup>43</sup> David Krebs et al., Fn. 42, S. 36.

<sup>44</sup> Elisabeth Henn/Jannika Jahn, Fn. 21, S. 38.

<sup>45</sup> David Krebs et al., Fn. 42, S. 39.

Rechts in den jeweiligen Ländern zu profitieren und so implizit für ihre Perpetuierung zu sorgen, einen indirekten Beitrag zur Reduktion des Vollzugsdefizits leisten.<sup>46</sup>

Da das jeweils geltende Recht jedoch auch Schutzlücken aufweisen kann, wird vorgeschlagen, ergänzend bestimmte Umweltabkommen heranzuziehen. Bei der Auswahl der Abkommen ist darauf abzustellen, ob diese konkrete produkt- oder verhaltensbezogene Verpflichtungen enthalten, die auch von Unternehmen berücksichtigt werden können. Neben dem bereits im Regierungsentwurf genannten Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe und dem Übereinkommen von Minamata über Quecksilber eignen sich hierzu noch folgende Abkommen<sup>47</sup>:

- Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung von 1989
- Übereinkommen über die Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen (MARPOL) von 1973

Für zahlreiche weitere Umweltabkommen müsste der Gesetzgeber die jeweiligen Handlungspflichten erst noch konkretisieren, so dass sich eine einfache Verweisung nicht anbietet.<sup>48</sup> Das gilt u.a. für den sog. Kigali-Beschluss der Vertragsparteien des Montrealer Protokolls zum Schutz der Ozonschicht vom 15.10.2019, das Übereinkommen über die biologische Vielfalt von 1992 und seine Protokolle von Nagoya und Cartagena. Es wird vorgeschlagen, diese Präzisierung nicht bereits im Rahmen eines Sorgfaltspflichtengesetzes vorzunehmen, da sie für das innerstaatliche Recht zum Teil insgesamt auch noch aussteht. Sollten die entsprechenden Präzisierungen im innerstaatlichen Recht erfolgt sein, könnten sie in ein revidiertes Sorgfaltspflichtengesetz (vgl. dazu § 22 Abs. 2 des Gesetzentwurfs) übernommen werden.

Anders als in gutachterlichen Stellungnahmen teilweise angeregt<sup>49</sup>, wird hier keine Verordnungsermächtigung an die Bundesregierung oder ein besonderes Bundesministerium vorgeschlagen. Es ist Aufgabe des parlamentarischen Gesetzgebers die Verpflichtungen von Unternehmen, die zudem bußgeldbewehrt sind und eine zivilrechtliche Haftung auslösen können, selbst zu formulieren. Eine Delegation derart essentieller Regelungsbereiche an den Verordnungsgeber würde den Parlamentsvorbehalt verletzen.

---

<sup>46</sup> Roda Verheyen, Ein deutsches Lieferkettengesetz - Echte Chance für den Umweltschutz - Stellungnahme mit Schwerpunkt auf materiellen Sorgfaltspflichten und Umsetzung am Beispiel besonders gefährlicher Chemikaliengruppen (Textilindustrie), Im Auftrag von Greenpeace e.V. mit Unterstützung von BUND e.V und der Deutschen Umwelthilfe e.V., August 2020, S. 8.

<sup>47</sup> Elisabeth Henn/Jannika Jahn, Fn. 21, S. 45.

<sup>48</sup> Elisabeth Henn/Jannika Jahn, Fn. 21, 46 ff.

<sup>49</sup> Roda Verheyen, Fn. 46, S. 16.

## § 4 Reichweite der Sorgfaltspflicht

(1) Die Sorgfaltspflicht des Unternehmens erfasst eigenes Tun, Dulden oder Unterlassen des Unternehmens, soweit dieses nachteilige Auswirkungen auf Menschenrechte und Umwelt verursacht oder dazu beiträgt oder verursachen oder dazu beitragen kann. Dazu zählen auch die Auswahl der Vertragspartner, die Gestaltung von Vertrags- und Geschäftsbeziehungen sowie die Entscheidung, Gesellschaften zu gründen, sich an anderen Gesellschaften zu beteiligen und die sich daraus ergebenden Beteiligungsrechte auszuüben.

(2) Die Sorgfaltspflicht des Unternehmens erfasst auch das Tun, Dulden oder Unterlassen von Dritten, die mit der gewerblichen oder selbständigen beruflichen Tätigkeit des Unternehmens verbunden sind, soweit sich das Tun, Dulden oder Unterlassen des Dritten nachteilig auf Menschenrechte und Umwelt auswirkt oder auswirken kann und das Unternehmen den Dritten beeinflusst oder beeinflussen kann. Die Sorgfaltspflicht erfasst in der Regel mindestens das Tun, Dulden oder Unterlassen von Vertragspartnern des Unternehmens und Gesellschaften, an denen das Unternehmen beteiligt ist und auf das es einen beherrschenden Einfluss ausübt.

(3) Die Einhaltung der Sorgfaltspflicht nach diesem Gesetz wird durch mindestens ein zu benennendes Mitglied der Leitungsebene überwacht. Diesem sind insbesondere die Ergebnisse der Risikoanalyse und die ergriffenen angemessenen Maßnahmen mitzuteilen. Die Grundsatzerklärung (§ 5) und die Berichte (§ 11 Abs. 2) sind von ihm zu unterzeichnen.

### *Erläuterung*

Die Vorschrift regelt die Reichweite der Sorgfaltspflicht und unterscheidet grundsätzlich zwischen dem eigenen Verhalten (Absatz 1) und dem Verhalten Dritter (Absatz 2).

#### Absatz 1

Absatz 1 stellt klar, dass sich die Sorgfaltspflicht zunächst auf eigenes Tun, Dulden oder Unterlassen bezieht. Satz 2 erläutert, dass das eigene Tun, Dulden und Unterlassen gerade auch in Beziehung zu Vertrags- und Geschäftspartnern eine Rolle spielen. Gestaltet ein Textilunternehmen seine Lieferverträge z.B. so, dass es beim Zulieferunternehmen mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Verletzungen von Arbeits- und Sozialstandards kommt, betrifft diese Vertragsgestaltung eigenes Tun des Unternehmens. Das gleiche gilt für Beteiligungsentscheidungen und die Gestaltung von Geschäftsbeziehungen wie z.B. Lieferketten und Wertschöpfungsprozesse. Entscheidend ist jedoch, dass stets das Verhalten des Unternehmens selbst im Zentrum steht und dass es in diesem Zusammenhang gerade nicht darauf ankommt, wie sich der Geschäftspartner oder das rechtlich vom Unternehmen getrennte Tochterunternehmen verhält.

Gegenstand der Sorgfaltspflicht sind nachteilige Auswirkungen wirtschaftlicher Tätigkeiten auf Menschenrechte und Umwelt. Der Gesetzentwurf verwendet diese von den UN-Leitprinzipien eingeführte Terminologie trotz ihrer menschenrechtsdogmatisch nicht unproblematischen Perspektive. Die herrschende Menschenrechtsdogmatik verlangt von Staaten, Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Soweit Staaten diese Pflichten missachten, verletzen sie Menschenrechte. Nach diesem rechtspositivistischen Verständnis können Unternehmen Menschenrechte nicht selbst verletzen, da sie nicht an die einschlägigen Verträge gebunden sind. Aus Sicht der Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen erscheint diese Differenzierung formalistisch und wird der Realität nicht gerecht. Das Problem wird durch den

vom RegierungE gewählten zusätzlichen Begriff des Verstoßes gegen menschenrechtliche „Rechtspositionen“ auch nicht gelöst. Vielmehr verunklart dieser Begriff die Tatsache, dass Menschenrechte bereits selbst Rechtspositionen sind. Die von den UN-Leitprinzipien verwendete Terminologie der „nachteiligen Auswirkungen wirtschaftlicher Tätigkeiten auf Menschenrechte“ umgeht zwar in gewisser Weise die Auseinandersetzung mit diesem Problem, da aber auch der Entwurf des EP am Begriff der nachteiligen Auswirkungen festhält, greift der hiesige Gesetzentwurf diese Terminologie ebenfalls auf.

Der Entwurf verwendet die in den UN-Leitprinzipien angelegte und vom NAP übernommene Differenzierung zwischen „verursachen“ und „beitragen“, die beide als Beitrag zu nachteiligen Auswirkungen angesehen werden können. Beispielhaft werden einige typische Formen der Verursachung oder des Beitrags genannt, wie z.B. die Gestaltung von Vertrags- und Lieferbedingungen (z.B. Preise, Lieferfristen), die nur eingehalten werden können, wenn der Zulieferer unter unsicheren oder gesundheitsgefährdenden Arbeitsbedingungen produzieren lässt.

## Absatz 2

Der Absatz erweitert die Sorgfaltspflicht in Übereinstimmung mit den UN-Leitprinzipien auf das Verhalten von Dritten. Nach UN-Leitprinzip 17a) gilt die Sorgfaltspflicht für das Verhalten von Dritten, wenn das Unternehmen „infolge seiner Geschäftsbeziehungen mit seiner Geschäftstätigkeit, seinen Produkten oder Dienstleistungen“ mit den nachteiligen Auswirkungen „unmittelbar verbunden“ ist. Anders als der RegierungE, der eine Unterscheidung zwischen unmittelbaren und mittelbaren Zulieferern einführt, die den UN-Leitprinzipien, der unternehmerischen Praxis und vergleichbaren europäischen Gesetzen fremd ist, folgt der hiesige Gesetzentwurf der Systematik der UN-Leitprinzipien. Allerdings wird die in den UN-Leitprinzipien vorgeschlagene Begrifflichkeit der „unmittelbaren Verbindung“ nicht aufgegriffen, da insbesondere das Konzept der „Verbindung“ mit einer negativen Auswirkung auf Menschenrechte zu vage erscheint.

Um diese Verbindung jedoch zu präzisieren und operationabel zu machen, stellt der hier vorgeschlagene Gesetzentwurf darauf ab, dass das Tun, Dulden oder Unterlassen des Dritten von den von diesem Gesetz erfassten Unternehmen beeinflusst wird oder beeinflusst werden kann. Damit wird deutlich, dass die Sorgfaltspflicht im Rahmen der Handlungsoptionen des Unternehmens bleibt. Diese Anknüpfung ist ein Schlüsselement des Gesetzentwurfs, da zum einen deutlich wird, dass Unternehmen nicht für alle Verletzungen von Menschenrechten in ihren Wertschöpfungsprozessen und Produktionszusammenhängen verantwortlich sind, sondern nur, soweit sie Dritte beeinflussen oder beeinflussen können. Zum anderen wird aber auch verdeutlicht, dass die Verantwortung der Unternehmen so weit reicht, wie eine tatsächliche Beeinflussungsmöglichkeit bestehen kann. Das erfasst auch den Einfluss des eigenen Tuns, Duldens oder Unterlassens auf Dritte. Somit ist die Sorgfaltspflicht nicht wie im RegierungE auf die erste Stufe der Lieferkette des verpflichteten Unternehmens beschränkt. Eine Beschränkung auf einzelne Stufen globaler Wirtschaftsprozesse ist für den Menschenrechtsschutz nicht zielführend, da es oftmals am Anfang globaler Produktionsbeziehungen und Wertschöpfungsprozesse zu erheblichen Menschenrechtsverletzungen und Umweltproblemen kommt. Sorgfaltspflichten sollten so weit reichen, wie das Unternehmen das Verhalten weiterer Akteure in den Lieferbeziehungen und Wertschöpfungsprozessen tatsächlich beeinflussen kann. Das kann beispielsweise dann der Fall sein, wenn ein Unternehmen der Automobilbranche sein Lieferkettenmanagement entlang der Wertschöpfungsketten nach eigenen Vorgaben strukturiert. Eine Beschränkung auf die erste

Stufe der Lieferketten lässt nicht nur zahlreiche menschenrechtliche und umweltbezogene nachteilige Auswirkungen ungeachtet, sie steht auch im Widerspruch zu den UN-Leitprinzipien.<sup>50</sup>

Anders als der Regierungse beschränkt sich Absatz 2 jedoch nicht auf die tatsächliche Beeinflussungsmöglichkeit von Unternehmen: Mangelt es einem Unternehmen an Einfluss zu Prävention oder Abhilfe einer nachteiligen Auswirkung auf die Menschenrechte und Umwelt durch Dritte, so ist eine Steigerung dieser Möglichkeit zu prüfen. Die Beeinflussungsmöglichkeit gegenüber Dritten kann beispielsweise in Form von Zusammenarbeit mit anderen Unternehmen, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen, Brancheninitiativen oder anerkannten Fachverbänden unternehmerischer Sorgfalt (§ 12) sowie durch Kapazitätsaufbau vor Ort erfolgen.<sup>51</sup>

Anders als der Regierungse sieht der hiesige Gesetzentwurf darüber hinaus auch keine Beschränkung auf Lieferbeziehungen vor. Nach dem Regierungse werden Unternehmenstöchter, die keine Waren an das verpflichtete Unternehmen liefern, nicht in die Sorgfaltspflicht einbezogen. Das widerspricht fundamental den UN-Leitprinzipien und der Unternehmenspraxis in vielen Konzernen, die bereits über anspruchsvolle Verfahren der menschenrechtlichen und umweltbezogenen *due diligence* verfügen. Indem hier von „Dritten“, die mit dem Unternehmen beruflich oder gewerblich verbunden sind, gesprochen wird, sind Konzerntöchter in jedem Fall erfasst.

Absatz 2 Satz 2 stellt klar, dass im Regelfall Beeinflussungsmöglichkeiten auf das Verhalten von Dritten bei Mehrheitsbeteiligungen und bei einem Vertragspartner (z.B. bei einem direkten Zulieferer) gegeben sind, dass diese aber hierauf nicht beschränkt sind. Wenn Einfluss nicht möglich ist, z.B. weil das Unternehmen gegenüber seinem Zulieferer wirtschaftlich unterlegen ist, greift die Regel indes nicht.

### Absatz 3

Die Sorgfaltspflicht muss vom Unternehmen als Aufgabe auf Leitungsebene wahrgenommen und umgesetzt werden. Die Formulierung ist an § 4 Abs. 3 GwG angelehnt.

---

<sup>50</sup> General Assembly, The report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, A/73/163, 16 July 2018, Abs. 48.

<sup>51</sup> Siehe hierzu auch den Kommentar zu UN-Leitprinzip 19 und John Ruggie, Letter to Peter Altmeier, Hubertus Müller, and Gerd Müller, 9 March 2021, Punkt 4, [https://shiftproject.org/wp-content/uploads/2021/03/Shift\\_John-Ruggie\\_Letter\\_German-DD.pdf](https://shiftproject.org/wp-content/uploads/2021/03/Shift_John-Ruggie_Letter_German-DD.pdf).

## § 5 Grundsatzklärung

(1) Das Unternehmen ist verpflichtet, eine Grundsatzklärung zur Achtung der Menschenrechte und zum Schutz der Umwelt abzugeben und diese in geeigneter Form seinen Beschäftigten und Vertragspartnern sowie den Gesellschaften, an denen es beteiligt ist, bekannt zu machen und zu veröffentlichen. Die Grundsatzklärung enthält auch eine Beschreibung der Maßnahmen, mit denen das Unternehmen seiner Sorgfaltspflicht nachkommt.

(2) Für die Erklärung nach Absatz 1 sollen internationale Rahmenwerke im Sinne des § 289d HGB genutzt werden. Falls kein Rahmenwerk genutzt wurde, ist dies zu begründen.

(3) Die Grundsatzklärung ist von der Unternehmensleitung zu verabschieden. Sie ist in regelmäßigen Abständen, jedoch mindestens alle XX Jahre, auf der Grundlage der Risikoanalyse und im Lichte der angemessenen Maßnahmen sowie der sich aus dem Beschwerde- und Hinweisgeberverfahren ergebenden Erkenntnisse zu überprüfen und im Bedarfsfall anzupassen.

### *Erläuterung*

#### Absatz 1

Die Verpflichtung zur Grundsatzklärung setzt UN-Leitprinzipien 15 (a) und 16 um. Mit Hilfe einer Grundsatzklärung sollten Unternehmen öffentlich und gegenüber Beschäftigten, Geschäftspartnern, Tochtergesellschaften sowie Dritten zum Ausdruck bringen, dass sie sich an die Sorgfaltspflicht gebunden sehen. Das ist sowohl für die unternehmensinterne als auch -externe Kommunikation von großer Bedeutung. Bloß intern kommunizierte sog. *Codes of Conduct* erfüllen die Pflicht zur Grundsatzklärung nach diesem Gesetzentwurf nicht.

Die Grundsatzklärung dient auch der Formulierung der unternehmenseigenen Erwartung an Tochtergesellschaften, Geschäftspartner und Dritte und bildet so die Grundlage für das Hinwirken auf die Erfüllung der Sorgfaltspflicht durch Geschäftspartner.<sup>52</sup> Folglich dient die Grundsatzklärung auch als Referenzpunkt für eigene Beschäftigte und Geschäftspartner, da sich aus ihr die operativen Schritte ihrer Umsetzung, wie Risikoanalyse, angemessene Maßnahmen und das Beschwerdeverfahren, ergeben.<sup>53</sup> Damit wird zugleich deutlich, dass eher unspezifische allgemeine Erklärungen nicht ausreichen.

#### Absatz 2

Mit diesem Absatz soll deutlich gemacht werden, dass zwischen dem vorgeschlagenen Gesetz und bereits bestehende Pflichten im Rahmen der nicht-finanziellen Berichterstattung Synergien bestehen können. Absatz 2 hat gegenüber § 289d HGB indes einen eingeschränkteren Anwendungsbereich, insofern er nur auf internationale Rahmenwerke abstellt, da sich bislang noch keine nationalen oder europäischen Rahmenwerke etabliert haben. In Betracht kommen dabei insbesondere die OECD Leitsätze für multinationale Unternehmen, die Dreigliedrige Erklärung der ILO zu multinationalen Unternehmen für den Bereich der Arbeitsrechte und die

---

<sup>52</sup> OHCHR, The corporate responsibility to respect human rights: An interpretive guide, UN, Geneva 2012, S. 27.

<sup>53</sup> NAP, Fn. 1, S. 8.

UN-Leitprinzipien selbst. Zudem etabliert die Vorschrift anders als § 289b HGB eine „Sollensvorschrift“ und übernimmt den *Comply or Explain*-Ansatz des § 289d HGB. Danach ist die Nichtbenutzung eines internationalen Rahmenwerks zu begründen.

### Absatz 3

Um die Funktion der Grundsatzklärung zu erfüllen, ist diese von der Unternehmensleitung zu verabschieden. Dieser Gedanke beruht auf UN-Leitprinzip 16 a. Der hiesige Gesetzentwurf folgt insoweit dem Vorschlag des RegierungE (vgl. § 6 Abs. 2 Satz 1). Die Grundsatzklärung muss zudem regelmäßig und auf der Grundlage der Erkenntnisse aus Risikoanalysen, den jeweils ergriffenen angemessenen Maßnahmen sowie den Beschwerde- und Hinweisgeberverfahren überprüft und ggf. geändert werden. Insofern ist die Grundsatzklärung zugleich Grundlage und Reflexionsebene der menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflicht. Der Gesetzgeber kann die Regelmäßigkeit genauer bestimmen.

## § 6 Grundlagen der Risikoanalyse

(1) Das Unternehmen hat die Risiken eigener Tätigkeiten und Tätigkeiten von Dritten im Rahmen des § 4 Absatz 2 für nachteilige Auswirkungen auf Menschenrechte und Umwelt zu ermitteln (Risikoanalyse). Dabei sind sowohl gegenwärtige als auch zukünftige Risiken zu berücksichtigen. Die Risiken sind unter Berücksichtigung des § 7 zu gewichten und zu priorisieren.

(2) Die Risikoanalyse muss in einem angemessenen Verhältnis zur erwartbaren Schwere und Wahrscheinlichkeit nachteiliger Auswirkungen auf Menschenrechte und Umwelt, den Einflussmöglichkeiten des Unternehmens auf Ausmaß und Wahrscheinlichkeit dieser Auswirkungen sowie der Größe, des Geschäftsmodells und der Produkte und Dienstleistungen des Unternehmens stehen.

(3) Die Risikoanalyse muss auf nachweisbaren Erkenntnissen beruhen und den Anforderungen guter fachlicher Praxis entsprechen. Sie soll die Einschätzungen von betroffenen Personen, Beschäftigten und Empfehlungen zur menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflicht internationaler Organisationen berücksichtigen.

(4) Die Risikoanalyse ist jährlich und bei einer wesentlichen Änderung der Geschäftstätigkeiten des Unternehmens zu überprüfen und bei Bedarf zu aktualisieren. Erkenntnisse, die sich aus der Bearbeitung von Beschwerden und Hinweisen im Sinne des § 10 ergeben, sind zu berücksichtigen.

### *Erläuterung*

Ausgangspunkt und zugleich Grundlage für die unternehmerische Sorgfaltspflicht ist eine Risikoanalyse.<sup>54</sup> Diese ist in ihren Grundzügen in § 6 geregelt. § 7 enthält Konkretisierungen in Form einer Gewichtung besonders hervorstechender Risiken. Der vorgeschlagene Gesetzentwurf geht damit über bestehende Gesetze in Frankreich, Großbritannien und den Niederlanden hinaus und soll den Unternehmen konkrete Handlungsanweisungen und Hinweise zu Priorisierungen geben. Die Risikoanalyse bildet zugleich die Grundlage für angemessene vorbeugende Maßnahmen sowie Abhilfemaßnahmen nach §§ 8 und 9.

#### Absatz 1

Maßstab der Risikoanalyse sind sowohl gegenwärtige als auch zukünftige Risiken für nachteilige Auswirkungen auf Menschenrechte und Umwelt. Damit soll deutlich gemacht werden, dass nicht nur aktuell bestehende Risiken berücksichtigt, sondern auch zukünftige Entwicklungen mit in den Blick genommen werden müssen. Neue Risiken können sich durch veränderte politische Lagen, aber auch durch die Eröffnung neuer Geschäftsfelder oder die Einführung neuer Produkte ergeben. Indem der hiesige Gesetzentwurf – wie oben erläutert – an dieser in den UN-Leitprinzipien etablierten Terminologie festhält, bedarf es keiner eigenständigen Definition des Risikos. So kann die terminologische Fehlkonstruktion des RegierungE (§ 2 Abs. 2) vermieden werden.

---

<sup>54</sup> NAP, Fn. 1, S. 8.

## Absatz 2

Zentrales Element der Risikoanalyse ist das Prinzip der Angemessenheit, das in Absatz 2 verankert wird. Es ist zum einen Ausdruck des Grundsatzes *ultra posse nemo obligatur*, nach dem das Gesetz nur das verlangen kann, was dem Unternehmen wirtschaftlich und faktisch möglich ist, und zum anderen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, wonach Maßnahmen und Ziel in einem angemessenen Verhältnis stehen müssen. Absatz 2 beruht zudem auf UN-Leitprinzipien 14, 15 und 17 b, die auf die „Schwere der nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen“ (Leitprinzip 14, 17 b) sowie auf „Größe und Umstände“ (Leitprinzip 15, 17 b) abstellen.

Im Rahmen der Angemessenheit sind die Schwere und Wahrscheinlichkeit nachteiliger Auswirkungen auf Menschenrechte und Umwelt der wichtigste Gesichtspunkt.<sup>55</sup> Sie bemessen sich nach dem Grad der gegenwärtigen oder zukünftigen negativen Auswirkung, nach der Zahl der gegenwärtig oder zukünftig betroffenen Menschen oder dem Ausmaß der Umweltschäden und der Möglichkeit, die negativen Auswirkungen zu beheben oder zu verhindern. Die Schwere einer nachteiligen Auswirkung ist kein absolutes Kriterium, sondern abhängig vom jeweiligen Kontext.<sup>56</sup>

Weitere im Rahmen der Risikoanalyse zu berücksichtigende Faktoren sind die Einflussmöglichkeiten des Unternehmens auf Ausmaß und Wahrscheinlichkeit dieser Auswirkungen und seine Größe. Das umfasst sowohl eigenes Tun, Dulden oder Unterlassen als auch die Verantwortung für Dritte im Rahmen des § 4 Absatz 2. Dabei spielt nicht nur die Unterscheidung zwischen großen und mittleren Unternehmen eine Rolle, vielmehr ist in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der UN-Leitprinzipien in jedem Fall zu fragen, was das Unternehmen tatsächlich leisten kann. Neben der Größe können auch das Geschäftsmodell sowie die Produkte und Dienstleistungen des Unternehmens für die Risikoanalyse relevant sein.<sup>57</sup>

## Absatz 3

Absatz 3 fordert als Grundlage der Risikoanalyse zum einen Fachwissen und anerkannte Expertise und zum anderen Konsultationen mit Stakeholdern. Im Rahmen der guten fachlichen Praxis sollten auch *best practice*-Ansätze berücksichtigt werden. Dabei ist auch die Praxis von Unternehmen zu berücksichtigen, die aufgrund ihrer Größe nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen, da gerade viele kleinere Unternehmen und Kleinstunternehmen über gute Praxiserfahrungen im Bereich der menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfalt verfügen. Der Absatz setzt insoweit UN-Leitprinzip 18 um. Empfehlungen internationaler Organisationen, insbesondere die einschlägigen OECD-Leitfäden sollten berücksichtigt werden.

Unternehmen haben die Einschätzungen von tatsächlich oder potenziell betroffenen Personen und Beschäftigten zu berücksichtigen. Diese Informationen dienen einerseits dem Unternehmen, seine menschenrechtlichen und umweltbezogenen Risiken zu erkennen und zu

---

<sup>55</sup> OHCHR, Fn. 52, S.19.

<sup>56</sup> OECD, OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln, OECD 2018, S. 44.

<sup>57</sup> OECD, Fn. 56, S. 49.

bewerten. Andererseits kann so sichergestellt werden, dass die Rechte der betroffenen Personen in der Risikoanalyse angemessen berücksichtigt werden. Die Partizipation von Betroffenen und Beschäftigten sollte in Form von direkten Konsultationen mit diesen Personen oder mit von ihnen autorisierten Interessenvertretungen wie Gewerkschaften oder Arbeitnehmer:innenvertretungen erfolgen. Um eine angemessene Konsultation zu ermöglichen, kann beispielsweise der Abbau von sprachlichen oder anderweitigen Hürden erforderlich sein. Hierbei ist insbesondere die Partizipation von Menschen in besonderen Situationen im Sinne des § 3 Absatz 2, Ziffer 1 sicherzustellen.

Betroffene Personen sind neben den Beschäftigten auch die Menschen, die in der Nähe einer Fabrik, einer anderen Produktionsstätte (z.B. einer Mine) oder Bau- oder Infrastruktureinrichtung leben oder dort beruflichen oder wirtschaftlichen Tätigkeiten nachgehen oder die Umgebung als ihre Lebensgrundlage und/oder im Rahmen der Ausübung ihrer traditionellen Lebensweise nutzen. Neben der Konsultation mit betroffenen Personen und Beschäftigten ist externes Fachwissen zu berücksichtigen, um über die Einschätzung der betroffenen Personen hinaus weitere Informationen einzuholen, welche negativen Auswirkungen auf Menschenrechte und Umwelt aufgetreten sind oder zukünftig auftreten können. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass im Rahmen entsprechender Konsultationen nicht immer alle betroffenen Personen in gleicher Weise zu Wort kommen oder sich gleichermaßen äußern (können). In diesen Fällen können Nichtregierungsorganisationen als Intermediäre wirken und die Konsultation von Betroffenen gewährleisten.<sup>58</sup> Die Risikoanalyse muss zudem auf örtlichen Fachkenntnissen und auf Erkenntnissen, die durch Inspektionen vor Ort erlangt wurden, beruhen.

#### Absatz 4

Absatz 4 greift die Verpflichtung zur Überprüfung und Anpassung (UN-Leitprinzip 17 c) auf. Der vorgeschlagene Wortlaut folgt auch § 5 Abs. 2 GwG. Ebenso wie der Regierungsentwurf der Gesetzentwurf eine jährliche und anlassbezogene Überprüfung. Damit wird sichergestellt, dass die Risikoanalyse keine einmalige Tätigkeit ist, sondern in einen Prozess eingebettet ist, der sich stets wiederholt, verbessert und erneuert.

---

<sup>58</sup> Siehe dazu auch General Assembly, Fn. 50, Abs. 45.

## § 7 Priorisierung von Risiken; Verordnungsermächtigungen

(1) Im Rahmen der Risikoanalyse hat das Unternehmen die besonders schweren und mit seinen Tätigkeiten oder den Tätigkeiten von Dritten gem. § 4 Absatz 2 typischerweise verbundenen Risiken für nachteilige Auswirkungen auf Menschenrechte und Umwelt zuvörderst zu berücksichtigen, ohne sich auf diese Risiken zu beschränken.

(2) Zu den Risiken im Sinne des Absatz 1 zählen insbesondere:

1. Tatsächliche oder drohende Missachtung des Verbots von Sklaverei, Zwangs- oder Pflichtarbeit. Dazu zählen alle Formen der Sklaverei, sklavenähnlicher Praktiken, Leibeigenschaft oder andere Formen von Herrschaftsausübung oder Unterdrückung im Umfeld der Arbeitsstätte, etwa durch extreme wirtschaftliche oder sexuelle Ausbeutung sowie jede Arbeitsleistung oder Dienstleistung, die von einer Person unter Androhung von Strafe verlangt wird und für die sie sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat, etwa im Rahmen von Schuldknechtschaft oder Menschenhandel.

2. Tatsächliche oder drohende Missachtung des Verbots von Kinderarbeit. Dazu zählen die Beschäftigung eines Kindes unter dem zulässigen Mindestalter, das grundsätzlich nicht unter dem Alter liegt, in dem nach dem anwendbaren Recht die Schulpflicht endet und regelmäßig nicht unter 15 Jahren sowie schlimmste Formen der Kinderarbeit für Kinder unter 18 Jahren in Form von Sklaverei oder sklavereiähnlichen Praktiken sowie Zwangs- oder Pflichtarbeit, das Heranziehen, Vermitteln oder Anbieten eines Kindes zur Prostitution, zur Herstellung von Pornographie oder zu pornographischen Darbietungen und zu unerlaubten Tätigkeiten sowie Arbeit, die ihrer Natur nach oder aufgrund der Umstände, unter denen sie verrichtet wird, voraussichtlich für die Gesundheit, die Sicherheit oder die Sittlichkeit von Kindern schädlich ist.

3. Tatsächliche oder drohende Missachtung der Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit, nach der

- a) Arbeiterinnen und Arbeiter sich frei zu Gewerkschaften zusammenschließen oder diesen beitreten können,
- b) die Gründung, der Beitritt und die Mitgliedschaft zu einer Gewerkschaft nicht als Grund für Benachteiligungen oder Vergeltungsmaßnahmen genutzt werden dürfen und
- c) Gewerkschaften sich frei und in Übereinstimmung mit dem anwendbaren Rechtsrahmen betätigen dürfen. Dies umfasst das Streikrecht und das Recht auf Kollektivverhandlungen.

4. Tatsächliche oder drohende Verletzung des Rechts auf sichere Arbeitsbedingungen, insbesondere durch

- a) mangelnde Sicherheitsstandards bei der Bereitstellung und der Instandhaltung der Arbeitsstätte, des Arbeitsplatzes und der Arbeitsmittel,
- b) das Fehlen geeigneter Schutzmaßnahmen zur Vermeidung von Einwirkungen durch chemische, physikalische oder biologische Stoffe,
- c) fehlenden Schutz vor physischer und physischer Belästigung, insbesondere sexueller Belästigung,
- d) das Fehlen von Maßnahmen zur Verhinderung übermäßiger körperlicher und geistiger Ermüdung, insbesondere durch eine ungeeignete Arbeitsorganisation in Bezug auf Arbeitszeiten und Ruhepausen und
- e) ungenügende Ausbildung und Unterweisung von Beschäftigten.

5. Tatsächliche oder drohende Missachtung des Verbots der Diskriminierung in Beschäftigung oder Beruf, etwa auf Grund von nationaler und ethnischer Abstammung, sozialer Herkunft, Gesundheitsstatus, Behinderung, sexueller Orientierung, Alter, Geschlecht, politischer Meinung, Religion oder Weltanschauung, sofern die Ungleichbehandlung nicht in den Erfordernissen der Beschäftigung oder des Berufs begründet ist. Dazu zählt auch das Recht auf die Bezahlung gleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit.

6. Tatsächliche oder drohende Missachtung des Rechts auf einen Lohn, der geeignet ist, unter Berücksichtigung der Leistungen der sozialen Sicherheit in dem betreffenden Land die Lebenshaltungskosten des Beschäftigten und seiner Familienangehörigen zu gewährleisten und mindestens die Höhe des nach dem anwendbaren Recht festgelegten Mindestlohns beträgt.

7. die Missachtung des Rechts auf angemessene Lebensgrundlagen, einschließlich Nahrung, und des Rechts auf Gesundheit durch die internationalen Menschenrechtsstandards widersprechende Zwangsräumung oder den Entzug von Land, von Wäldern und Gewässern bei dem Erwerb, der Bebauung oder anderweitigen Nutzung von Land, Wäldern und Gewässern, deren Nutzung für die Lebensgrundlage einer Person oder die traditionelle Lebensweise einer Gruppe erforderlich ist.

8. die Missachtung des Verbots von Folter und grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung, des Rechts auf Leben und Gesundheit oder der Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit durch zum Schutz des unternehmerischen Projekts beauftragte oder eingesetzte private oder öffentliche Sicherheitskräfte, wenn die Missachtung aufgrund mangelnder Unterweisung oder Kontrolle seitens des Unternehmens droht.

9. die Herbeiführung einer schädlichen Bodenveränderung, Gewässerverunreinigung, Luftverunreinigung oder eines übermäßigen Wasserverbrauchs, die geeignet ist,  
a) die natürlichen Grundlagen für den Erhalt der Lebensgrundlage einer Person oder der traditionellen Lebensweise einer Gruppe zu entziehen,  
b) den Zugang zu einwandfreiem und sauberem Trinkwasser und Sanitärversorgung zu erschweren oder zu verhindern  
c) eine Person an der Gesundheit zu schädigen.

(3) Unternehmen, deren Geschäftstätigkeiten Regionen betreffen, in denen bewaffnete Konflikte ausgetragen werden (Konfliktregionen), berücksichtigen das erhöhte Risiko schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen in diesen Regionen im Rahmen ihrer Risikoanalyse. Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrats Konfliktregionen nach Satz 1 festzulegen.

(4) Unternehmen, die Zertifizierungen und sonstige Leistungen im Rahmen von Konformitätsbewertungen anbieten, welche Gegenstände der Sorgfaltspflicht im Sinne dieses Gesetzes betreffen, berücksichtigen auch die Auswirkungen dieser Leistungen auf Menschenrechte und Umwelt am Ort der Prüfung.

## *Erläuterung*

### Absatz 1

Wesentliches Element der Risikoanalyse ist die Priorisierung der Risiken. § 7 konkretisiert diese und trägt damit dazu bei, dass das Gesetz den Unternehmen konkrete Hinweise und Hilfestellungen an die Hand gibt. Absatz 1 greift zunächst den Grundsatz auf, dass im Rahmen der Priorisierung ein Fokus auf schwere Menschenrechtsverletzungen und solche, die sich typischerweise in bestimmten Geschäftsfeldern ereignen, gelegt werden muss. Dieser Grundsatz findet sich auch in LP 24 der UN-Leitprinzipien. Damit greift der hier vorgeschlagene Gesetzentwurf auch den Gedanken des „hervorstechenden“ Risikos (*salient risk*) auf<sup>59</sup>, den der RegierungE nicht enthält.<sup>60</sup> Gleichwohl erschöpft sich die Risikoanalyse nicht hierin.

### Absatz 2

Eine Konkretisierung der Risikopriorisierung findet sich in Absatz 2, der eine Gruppe von neun, ausdrücklich nicht abschließend geregelten („insbesondere“) Menschenrechtsverletzungen nennt, auf die in jedem Fall zu achten ist. Die Liste ist für den hier vorgeschlagenen Gesetzentwurf nicht nur mit Blick auf die Risikoanalyse von Bedeutung, sondern auch für den Haftungstatbestand gem. § 13, der sich auf die Verwirklichung der in § 7 Abs. 2 Nr. 1 bis 9 genannten Risiken beschränkt.

Die Liste orientiert sich an § 2 Abs. 2 RegierungE, der insoweit eine hilfreiche Konkretisierung vornimmt. Anders als der RegierungE wird hier jedoch keine abschließende Liste vorgeschlagen, da diese u.a. dem präventiven Charakter der menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflicht von Unternehmen entgegensteht und den risikobasierten Ansatz der UN-Leitprinzipien nicht zielführend umsetzt. Anders als der RegierungE stellt der hier vorgeschlagene Gesetzentwurf sprachlich das jeweilige Menschenrecht an den Anfang und macht somit deutlich, dass der Fokus der Betrachtung auf der Vermeidung der jeweiligen Rechtsverletzung liegen muss.

Ziffer 1 bis 6 greifen die ILO-Kernarbeitsnormen sowie die Menschenrechte im Arbeitsleben gem. Art. 6, 7 und 8 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR) auf. Zur Konkretisierung kann auch auf die Allgemeinen Kommentare Nr. 18, 23 und 24 des WSK-Ausschusses zurückgegriffen werden.

Ziffer 7 betrifft Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit Zwangsräumungen und den sonstigen Entzug von Land, Gewässern und Wald. Neben dem Recht auf Nahrung und Gesundheit wird hier die Bedeutung natürlicher Lebensgrundlagen für traditionelle Lebensweisen und Kultur, insbesondere von indigenen Gemeinschaften betont. So werden sich z.B. Unternehmen die im Rahmen ihrer globalen Wertschöpfungsprozesse und Lieferketten mit der Rohstoffindustrie und der Agrar- und Energiewirtschaft verbunden oder selbst in diesen Branchen tätig sind, oft Risiken ausgesetzt sehen, die ihre wirtschaftlichen Tätigkeiten auf indigene Gemeinschaften haben. Land, Gewässer, Wald und natürliche Ressourcen haben für

---

<sup>59</sup> OHCHR, Fn. 52, S. 8.

<sup>60</sup> So auch die Kritik von John Ruggie, Fn. 51, Nr. 3.

indigene Völker besonderen kulturellen, ökologischen, sozialen, spirituellen, medizinischen und ökonomischen Wert.<sup>61</sup>

Ziffer 8 betrifft Menschenrechtsverletzungen durch Sicherheitsdienste und greift damit ein vielfach dokumentiertes menschenrechtliches Risiko in globalen Wirtschaftsbeziehungen auf.

Ziffer 9 betrifft Umweltverschmutzungen, die von besonderer menschenrechtlicher Relevanz sind. Auch hier wird u.a. auf traditionelle Lebensweisen hingewiesen. Da die hier genannten Risiken nach dem hiesigen Vorschlag auch Grundlage für die zivilrechtliche Haftung sind, beschränkt er sich auf menschenrechtsrelevante und damit besonders schwerwiegende Umweltverschmutzungen.

### Absatz 3

Der Absatz geht auf die besonderen Anforderungen ein, die sich im Kontext von sog. Konfliktregionen ergeben.<sup>62</sup> Um den Unternehmen hier größere Rechtssicherheit zu verschaffen, wird die Bundesregierung ermächtigt, Risikoregionen per Rechtsverordnung näher festzulegen.

### Absatz 4

Der Absatz behandelt Besonderheiten von Zertifizierern/Prüfungsunternehmen. Da sich Unternehmen zur Bewertung ihrer Risiken häufig auf derartige Dienstleister verlassen, ist festzulegen, dass diese Dienstleister ihrerseits für die Prüfung der menschenrechtlichen und umweltbezogenen Risiken besonders verantwortlich sind. Eine weitere Konkretisierung durch gesetzliche Vorgaben im Rahmen des Sorgfaltspflichtengesetzes erscheint kaum möglich, da die Zertifizierungs- und Prüfbranche äußerst divers und heterogen ist. Eine Konkretisierung kann aber durch Rechtsverordnung erfolgen, da der wesentliche Inhalt (Sorgfaltspflichten im Sinne dieses Gesetzes), der Zweck (Konkretisierung der Anforderungen an die Sorgfaltspflicht) und das Ausmaß (Unternehmen, die Zertifizierungen und Prüfungsleistungen anbieten) im Gesetz genannt werden. Damit wird den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG genügt.

Wichtig ist, dass eine Einschaltung von Zertifizierungs- und Prüfungsunternehmen die Unternehmen nicht von ihren eigenen Sorgfaltspflichten nach diesem Gesetz befreit. Der Absatz behandelt auch nicht die Frage der Haftung von Zertifizierungsunternehmen und auch nicht, ob und wie sich Unternehmen durch die Inanspruchnahme von Zertifizierern von einer möglichen Haftung befreien können. Dies wird in § 13 Abs. 2 behandelt.

---

<sup>61</sup> General Assembly, Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises: Business-related impacts on the rights of indigenous peoples, A/68/279, 7 August 2013.

<sup>62</sup> General Assembly, Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises: Business, human rights and conflict-affected regions: towards heightened action, A/75/212, 21 July 2020.

## **§ 8 Vorbeugende Maßnahmen**

(1) Stellt das Unternehmen Risiken im Sinne der §§ 6 und 7 fest oder erlangt es hiervon anderweitig, insbesondere im Rahmen des Beschwerde- und Hinweisgeberverfahrens nach § 10, Kenntnis, ergreift es unverzüglich Maßnahmen, um nachteilige Auswirkungen auf Menschenrechte und Umwelt zu verhindern oder diesbezügliche Risiken erheblich zu mindern (vorbeugende Maßnahmen).

(2) Vorbeugende Maßnahmen können durch das Unternehmen selbst oder in Zusammenarbeit mit anderen ergriffen werden. Zu vorbeugenden Maßnahmen zählen insbesondere

1. die Entwicklung von Aktionsplänen und Handlungsstrategien, mit denen nachteilige Auswirkungen auf Menschenrechte und Umwelt verhindert oder erheblich vermindert werden können;
2. Konsultationen mit Beschäftigten und Personen, die von nachteiligen Auswirkungen auf Menschenrechte und Umwelt betroffen sind oder sein können;
3. Schulungen von Beschäftigten, Vertragspartnern und anderen Beteiligten, deren Verhalten sich nachteilig auf Menschenrechte und Umwelt auswirken können;
4. Kontrolle von Produktionsstätten und anderen Betriebseinheiten sowie ihrer natürlichen Umwelt durch geeignete eigene Beschäftigte oder unabhängige Dritte; und
5. Überprüfung und Anpassung von Vertrags- und Geschäftsbeziehungen, insbesondere von Einkaufspreisen und -bedingungen, um festgestellte Risiken zu reduzieren oder vermeiden.

(3) Vorbeugende Maßnahmen müssen in einem angemessenen Verhältnis zur erwartbaren Schwere und Wahrscheinlichkeit nachteiliger Auswirkungen auf Menschenrechte und Umwelt, den Einflussmöglichkeiten des Unternehmens auf Ausmaß und Wahrscheinlichkeit dieser Auswirkungen sowie der Größe, des Geschäftsmodells und der Produkte und Dienstleistungen des Unternehmens stehen. Sie müssen den Anforderungen guter fachlicher Praxis entsprechen und Einschätzungen von betroffenen Personen, Beschäftigten und Empfehlungen zur menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflicht internationaler Organisationen berücksichtigen.

(4) Vorbeugende Maßnahmen sind fortlaufend auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen. Erkenntnisse, die im Rahmen des Beschwerde- und Hinweisgeberverfahrens nach § 10 erlangt werden, sind zu berücksichtigen.

### ***Erläuterung***

Angemessene Maßnahmen sind das zweite Kernelement der menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflicht und beruhen auf den Ergebnissen der Risikoanalyse. Anders als bestehende Gesetze (*Loi de Vigilance* und *Wet zorplicht kinderarbeit*) und vergleichbar mit dem Regierungszielen §§ 8 und 9 auf eine Konkretisierung der Pflichten ab, die sich aus einer Risikoanalyse ergeben. Der vorgeschlagene Gesetzentwurf unterscheidet zwischen vorbeugenden Maßnahmen, die in § 8, und Abhilfemaßnahmen, die in § 9 geregelt werden.

## Absatz 1

Vorbeugende Maßnahmen sind als Reaktion auf die Risikoanalyse zu ergreifen und wenn das Unternehmen von entsprechenden Risiken Kenntnis erlangt hat. Auf die Bedeutung des Beschwerde- und Hinweisgeberverfahrens in diesem Kontext wird hingewiesen. Vorbeugende Maßnahmen zielen darauf ab, die im Rahmen der Risikoanalyse festgestellten menschenrechtlichen und umweltbezogenen Risiken zu verhindern oder erheblich zu mindern und sind folglich vom Unternehmen unverzüglich nach Feststellung eines gegenwärtigen oder zukünftigen Risikos zu ergreifen. Werden die Risiken bei einem Dritten festgestellt, ist das Einflussvermögen ihm gegenüber zu nutzen oder zu prüfen, wie dieses gesteigert werden kann.

## Absatz 2

Die beispielhaft vorgeschlagenen Maßnahmen stimmen teilweise mit § 6 Abs. 3 und 4 RegierungE überein.

Absatz 2 Nr. 1 erfasst sowohl unternehmensinterne Maßnahmen als auch Aktionspläne, die mit anderen Unternehmen, Verbänden, Gewerkschaften und anderen Akteuren entwickelt und umgesetzt werden.

Absatz 2 Nr. 2 betont die besondere Rolle und Funktion von Konsultationen mit Betroffenen, die auch im Rahmen der Risikoanalyse von Bedeutung sind (vgl. § 6 Abs. 3 und die dazugehörige Erläuterung oben).

Absatz 2 Nr. 3 beinhaltet Schulungen und Fortbildungen zu menschenrechtlichen und umweltbezogenen Risiken sowie deren Vermeidung. Beschäftigte des Tochterunternehmens sowie Vertragspartner fallen ebenfalls unter diese Bestimmung.

Absatz 2 Nr. 4 betrifft nicht in erster Linie Zertifizierungs- und Prüfungsunternehmen, sondern jeden unabhängigen Dritten, also auch Gewerkschaften, zivilgesellschaftliche Gruppen etc. Die Beauftragung externer Dritter entbindet das Unternehmen nicht von seinen Pflichten nach diesem Gesetz.

Absatz 2 Nr. 5 zielt auf die Überprüfung und ggf. Umgestaltung von Beschaffungsstrategien, Wertschöpfungsprozessen oder des Beteiligungsmanagements. Die Dauer und Ausgestaltung von Vertragsbeziehungen, die Festlegung von Preisen und/oder Lieferzeiten können einen erheblichen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit von menschenrechtlichen und umweltbezogenen Risiken bei Geschäftspartnern und Dritten haben. Unternehmen können auch vertraglich auf die Einhaltung von bestimmten Pflichten durch ihre Vertragspartner drängen, etwa durch die Zusicherung, einen bestimmten Lohn zu zahlen und keine Überstunden zuzulassen. Allerdings genügt die bloße vertragliche „Weitergabe“ einer Sorgfaltspflicht nicht, um die Pflichten nach diesem Gesetz zu erfüllen. Vielmehr muss das Unternehmen insbesondere in seinen Einkaufs- und Lieferbedingungen oder durch geeignete Schulungen sicherstellen, dass Zulieferer menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflichten auch einhalten können. Um der Gefahr des „Durchreichens“ entgegenzuwirken, nimmt der hiesige Gesetzentwurf die Formulierung des RegierungE, wonach die vertragliche Zusicherung der Einhaltung von Sorgfaltspflichten eine angemessene Maßnahme sein kann, nicht ausdrücklich auf.

### Absatz 3

Das Prinzip der Angemessenheit erfasst auch vorbeugende Maßnahmen. Zugleich werden Maßstäbe der guten fachlichen Praxis und der Einbeziehung von Expert:innen und Betroffenen formuliert. Hier wird auf die Erläuterung zu § 6 Abs. 3 verwiesen.

### Absatz 4

Vorbeugende Maßnahmen sind auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen und ggf. anzupassen. Mit diesem Absatz wird erneut die Verpflichtung zur Überprüfung und Anpassung (UN-Leitprinzip 17 c) aufgegriffen. Die Formulierung entspricht insoweit § 6 Abs. 4. Die Wirksamkeit der angemessenen Maßnahmen ist jeweils zu prüfen, nachdem sie ergriffen wurden. Daher erscheint eine Verpflichtung zur jährlichen bzw. auf eine Veränderung des Geschäftsmodells bezogene Überprüfung nicht zielführend. Hier nimmt der vorgeschlagene Gesetzentwurf die Regelungen § 6 Abs. 5 RegierungE und § 7 Abs. 4 RegierungE nicht auf, die zu starr auf eine jährliche Überprüfung abstellen. es genügt jedoch nicht, die Überprüfung einmalig stattfinden zu lassen. Überprüfungen und Anpassungen müssen fortlaufend erfolgen.

## § 9 Abhilfemaßnahmen

(1) Stellt ein Unternehmen im Rahmen der Risikoanalyse nach §§ 6 und 7 Risiken fest oder erlangt es anderweitig, insbesondere im Rahmen des Beschwerde- und Hinweisgeberverfahrens nach § 10, davon Kenntnis, dass es nachteilige Auswirkungen auf Menschenrechte und Umwelt verursacht oder dazu beigetragen hat oder dass Dritte, auf die sich die Sorgfaltspflicht des Unternehmens gemäß § 4 Absatz 2 erstreckt, nachteilige Auswirkungen auf Menschenrechte und Umwelt verursachen oder dazu beigetragen haben oder stehen nachteilige Auswirkungen unmittelbar bevor, ergreift es unverzüglich Maßnahmen, um die nachteiligen Auswirkungen auf Menschenrechte und Umwelt zu beenden oder erheblich zu mindern (Abhilfemaßnahmen).

(2) Abhilfemaßnahmen können durch das Unternehmen selbst oder in Zusammenarbeit mit anderen ergriffen werden. Abhilfemaßnahmen sind insbesondere

1. förmliche und öffentlich kommunizierte Entschuldigungen;
2. Wiedergutmachung in Form von Schadensersatz, Ausgleichsleistungen oder anderen finanziellen oder materiellen Leistungen;
3. förmliche und öffentlich kommunizierte Zusagen, konkrete Risiken zukünftig zu vermeiden oder erheblich zu reduzieren;
4. Zusammenarbeit mit und Unterstützung von zwischenstaatlichen, staatlichen und nicht-staatlichen Institutionen und Verfahren, die darauf abzielen, nachteilige Auswirkungen auf Menschenrechte und Umwelt zu beheben oder erheblich zu mindern; und
5. Maßnahmen gem. § 8 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 bis 5, soweit sie nachteilige Auswirkungen auf Menschenrechte und Umwelt beenden oder erheblich mindern.

(3) Wenn Abhilfemaßnahmen im Rahmen bestehender Vertrags- und Geschäftsbeziehungen erfolglos geblieben sind oder mit großer Wahrscheinlichkeit erfolglos bleiben, ist zu prüfen, ob die vorübergehende Unterbrechung oder endgültige Beendigung einer Vertrags- oder Geschäftsbeziehung als angemessene Maßnahme in Betracht kommt.

(4) Abhilfemaßnahmen müssen in einem angemessenen Verhältnis zur erwartbaren Schwere und Wahrscheinlichkeit nachteiliger Auswirkungen auf Menschenrechte und Umwelt, den Einflussmöglichkeiten des Unternehmens auf Ausmaß und Wahrscheinlichkeit dieser Auswirkungen sowie der Größe, des Geschäftsmodells und der Produkte und Dienstleistungen des Unternehmens stehen. Sie müssen den Anforderungen guter fachlicher Praxis entsprechen und Einschätzungen von betroffenen Personen, Beschäftigten und Empfehlungen zur menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflicht internationaler Organisationen berücksichtigen.

(5) Maßnahmen, die gegen gesetzliche Pflichten des Unternehmens verstoßen oder gesetzeswidriges Verhalten anderer erfordern, sind nicht zu ergreifen. Stehen vertragliche Pflichten des Unternehmens dem Ergreifen angemessener Maßnahmen entgegen oder würden diese ein vertragswidriges Verhalten anderer erfordern, wirkt das Unternehmen auf eine Änderung oder Beendigung der vertraglichen Pflichten hin.

(6) Abhilfemaßnahmen sind fortlaufend auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen. Erkenntnisse, die im Rahmen des Beschwerde- und Hinweisgeberverfahrens nach § 10 erlangt werden, sind zu berücksichtigen.

### *Erläuterung*

#### Absatz 1

Auf der Grundlage der Risikoanalyse oder wenn ein Unternehmen nachteilige Auswirkungen auf Menschenrechte verursacht oder dazu beigetragen hat, hat es unverzüglich angemessene Abhilfemaßnahmen zu ergreifen, welche diese nachteiligen Auswirkungen auf Menschenrechte und Umwelt verhindern, beenden oder erheblich mindern. Der Absatz macht auch deutlich, dass es hier auch um Risiken und Rechtsverletzungen bei Dritten gehen kann, auf die sich die Sorgfaltspflicht des Unternehmens gemäß § 4 Absatz 2 erstreckt.

#### Absatz 2

In Absatz 3 sind hierfür Regelbeispiele formuliert, die mit der Vorschrift des § 7 des Regierungse vergleichbar sind. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Wiedergutmachung, die auch in LP 22 der UN-Leitprinzipien verankert ist. Abhilfemaßnahmen können ähnliche Aktivitäten wie vorbeugende Maßnahmen umfassen: So können Aktionspläne oder die Kontrolle von Produktionsstätten auch einen Abhilfecharakter haben. Hierauf weist Nr. 5 hin.

#### Absatz 3

Die Formulierung spiegelt den Grundsatz „Befähigung statt Rückzug“, der auch im BMZ/BMAS-Eckpunkte-Papier zu finden ist<sup>63</sup>, wider. Danach können zunächst Maßnahmen in bestehenden Geschäftsbeziehungen, einschließlich der Umgestaltung dieser Beziehungen getroffen werden. Dazu gehört auch die Befähigung der Geschäftspartner, menschenrechtliche und umweltbezogene Risiken zu verringern oder zu vermeiden. Erst wenn dies erfolglos versucht wurde oder von vorneherein keinen Erfolg verspricht, z.B. wegen einer aufgrund politischer oder wirtschaftlicher Umstände kaum änderbaren Praxis des Geschäftspartners, ist eine Unterbrechung und/oder der Abbruch von Geschäftsbeziehungen oder der Rückzug aus einer bestimmten Region zu prüfen.

#### Absatz 4

Das Prinzip der Angemessenheit erfasst auch Abhilfemaßnahmen. Zugleich werden Maßstäbe der guten fachlichen Praxis und der Einbeziehung von Expert:innen und Betroffenen formuliert. Hier kann auf die Erläuterung zu § 6 Abs. 3 verwiesen werden.

---

<sup>63</sup> BMAS/BMZ, Entwurf für Eckpunkte eines Bundesgesetzes über die Stärkung der unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in globalen Wertschöpfungsketten (Sorgfaltspflichtengesetz), 10. März 2020, [https://die-korrespondenten.de/fileadmin/user\\_upload/die-korrespondenten.de/Lieferkettengesetz-Eckpunkte-10.3.20.pdf](https://die-korrespondenten.de/fileadmin/user_upload/die-korrespondenten.de/Lieferkettengesetz-Eckpunkte-10.3.20.pdf).

#### Absatz 5

Mit dieser Vorschrift wird klargestellt, dass das Gesetz kein rechtswidriges Verhalten verlangen kann. Insoweit wird auch auf UN-Leitprinzip 23 a) Bezug genommen.

#### Absatz 6

Auch Abhilfemaßnahmen sind auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen und ggf. anzupassen. Die Formulierung entspricht § 8 Abs. 4, auf dessen Erläuterungen verwiesen wird.

## § 10 Beschwerde- und Hinweisgeberverfahren

(1) Beschäftigte und Personen, die durch die Geschäftstätigkeiten des Unternehmens oder eines Dritten, auf den sich die Sorgfaltspflicht nach § 4 Absatz 2 erstreckt, in ihren Rechten verletzt wurden oder werden könnten oder die von nachteiligen Auswirkungen auf Menschenrechte und den Schutz der Umwelt im Sinne dieses Gesetzes Kenntnis erlangt haben, haben das Recht sich bei den zuständigen Stellen des Unternehmens zu beschweren oder Hinweise an sie zu richten.

(2) Das Unternehmen ist verpflichtet, die zuständige Stelle für Beschwerden und Hinweise nach Absatz 1 öffentlich bekannt zu machen und sicherzustellen, dass sie für Beschäftigte und die in Absatz 1 genannten Personen leicht und möglichst in elektronischer Form zugänglich ist. Das Unternehmen legt schriftlich fest, wie die Stelle Beschwerden und Hinweise nach Absatz 1 bearbeitet wird. Dabei ist mindestens vorzusehen, dass

(a) der Eingang der Beschwerde oder des Hinweises bestätigt wird;

(b) die Vertraulichkeit der Identität der beschwerdeführenden oder hinweisgebenden Person und Dritter, die in der Beschwerde oder dem Hinweis erwähnt werden, gewahrt bleibt und nicht-befugten Personen der Zugriff darauf verwehrt wird;

(c) die Beschwerde oder der Hinweis anonym vorgebracht werden kann;

(d) die Prüfung der Beschwerde oder des Hinweises in einem angemessenen Zeitraum erfolgt;

(e) die von dem Unternehmen mit der Durchführung des Verfahrens betrauten Personen unparteiisch handeln;

(f) wirksame Maßnahmen getroffen werden, wenn dies zur Abhilfe, der in der Beschwerde oder dem Hinweis genannten nachteiligen Auswirkungen erforderlich ist; und

(g) das Ergebnis der Überprüfung der Beschwerde oder des Hinweises der beschwerdeführenden oder hinweisgebenden Person unverzüglich mitgeteilt wird.

(3) Die Wirksamkeit der Beschwerdeverfahren ist jährlich zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen. Dabei sind die Grundsätze guter fachlicher Praxis und Bewertungen des Verfahrens durch die in Absatz 1 genannten Personen zu berücksichtigen. Erkenntnisse, die aus Beschwerden gewonnen werden, sind im Rahmen der Risikoanalyse und den angemessenen Maßnahmen im Sinne dieses Gesetzes zu berücksichtigen.

(4) Das Unternehmen kann als zuständige Stelle auch die Beschwerdestelle eines anerkannten Fachverbands gem. § 12 benennen oder gemeinsam mit anderen Unternehmen eine zuständige Stelle einrichten, wenn diese den Anforderungen der Absätze 2 und 3 genügen.

(5) Das Unternehmen soll darauf hinwirken, dass seine Vertragspartner und Gesellschaften, an denen das Unternehmen beteiligt ist und auf die es einen beherrschenden Einfluss ausübt, Verfahren einrichten, die den Anforderungen der Absätze 2 und 3 genügen.

## ***Erläuterung***

Beschwerde- und Hinweisgeberverfahren dienen der Prävention von nachteiligen Auswirkungen auf Menschenrechte und Umwelt und können zu Abhilfemaßnahmen sowie deren Angemessenheit und Effektivität beitragen. Erkenntnisse und Informationen aus Beschwerden und Hinweisen unterstützen einerseits Unternehmen in der Ermittlung von gegenwärtigen und zukünftigen Risiken. Durch diesen Erkenntnisgewinn können Unternehmen frühzeitig angemessene vorbeugende und abhelfende Maßnahmen ergreifen. Mittels vergleichender Analyse der einzelnen Beschwerden und Hinweisen ist ihnen zudem möglich, systemische Problemlagen und Risiken zu erkennen und entsprechend darauf zu reagieren. Das Beschwerde- und Hinweisverfahren eröffnet betroffenen Personen und Hinweisgeber:innen einen Weg, unmittelbar Prävention und Abhilfe von dem Unternehmen einzufordern. Andererseits kann mittels dieser für Beschwerden und Hinweise zuständigen Stelle die Angemessenheit und Effektivität bereits erfolgter und/oder laufender Abhilfemaßnahmen nachgehalten und überprüft werden.

Die Errichtung eines unternehmensinternen Beschwerdemechanismus bzw. -verfahrens ist in UN-Leitprinzip 29 verankert. Auch der Regierungse enthält eine eigene Regelung hierzu (§ 8). In Art. 9 des Vorschlags des Europäischen Parlaments findet sich ebenfalls eine Vorgabe zu einem Beschwerdeverfahren. Dagegen enthalten weder die *Loi de Vigilance* noch das *Wet zorgplicht kinderarbeid* entsprechende Vorschriften.

Der hiesige Gesetzentwurf greift die Terminologie des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) auf und verwendet ebenfalls den Begriff der „zuständigen Stelle“. Damit soll signalisiert werden, dass sich Unternehmen von den Praxiserfahrungen im Antidiskriminierungsrecht leiten lassen können.

### Absatz 1

Die Formulierung ist an § 13 AGG angelehnt und formuliert einen Rechtsanspruch (*rights-based approach*). Rechteinhaber sind Beschäftigte und Personen, die tatsächlich verletzt wurden oder von Risiken und/oder nachteiligen Auswirkungen Kenntnis erlangt haben. Diese Konstruktion trägt auch zur Verwirklichung der in UN-Leitprinzip 31 genannten Anforderungen an Beschwerdemechanismen (wie bspw. Zugänglichkeit und Rechte-Kompatibilität) bei. Der Berechtigtenkreis ist weit gefasst und erfasst insbesondere auch Personen, die von konkreten Risiken bloß Kenntnis haben, ohne selbst betroffen zu sein.

### Absatz 2

Durch die genannten Kriterien der Ausgestaltung des Beschwerde- und Hinweisgeberverfahrens sollen weitere Anforderungen an das Beschwerdeverfahren nach UN-Leitprinzip 31 umgesetzt werden. Die einzelnen Buchstaben definieren Anforderungen an die Angemessenheit eines Beschwerde- und Hinweisgeberverfahrens. Sie orientieren sich u.a. an Art. 9 EU-Whistleblower-RL und § 13 AGG. Zu den Anforderungen gehört, dass die Beschwerdestelle bekannt und leicht zugänglich sein soll. Es sollen auch elektronische Beschwerden ermöglicht werden. Personen, die in Hinblick auf den Zugang vor besonderen Hindernissen stehen, ist eine Nutzung des Beschwerde- und Hinweisgeberverfahrens zu ermöglichen. Zugangshindernisse können unter anderem mangelnde Kenntnis des Mechanismus, Sprache, Lese- und Schreibvermögen, Kosten, Standort und Furcht vor

Repressalien sein.<sup>64</sup> Hierbei ist insbesondere die Partizipation von Menschen in besonderen Situationen im Sinne des § 3 Absatz 2, Ziffer 1 sicherzustellen. Zudem ist das Verfahren der Prüfung schriftlich festzulegen.

Anders als der Regierungsentwurf enthält der hiesige Gesetzentwurf auch die klare Verpflichtung, eine Beschwerde oder einen Hinweis zeitnah zu prüfen und ein Ergebnis der Prüfung der betreffenden Person unverzüglich mitzuteilen. Die Möglichkeit, eine Beschwerde oder einen Hinweis auch anonym zu formulieren, soll die betreffende Person vor Nachteilen (Sanktionen, Verlust von Arbeitsplätzen) schützen.

Der hier vorgeschlagene Gesetzentwurf hat die Forderung, dass die das Verfahren durchführenden Personen an Weisungen nicht gebunden sein sollen, nicht aufgenommen und unterscheidet sich insoweit vom Regierungsentwurf und den UN-Leitprinzipien. Hintergrund dieser Entscheidung ist, dass bei einer Weisungsungebundenheit Angestellte des Unternehmens nicht in der Beschwerdestelle tätig sein könnten und damit faktisch eine externe Beschwerdestelle geschaffen werden müsste. Beschwerden und Hinweise sollen sich jedoch gerade an das Unternehmen selbst richten, damit es selbst möglich zügig Abhilfe schaffen und die Erkenntnisse im Rahmen von Risikoanalysen und angemessenen Maßnahmen berücksichtigen kann.

#### Absatz 3

Mit dieser Vorschrift soll UN-Leitprinzip 31 (g) umgesetzt werden, wonach Beschwerdeverfahren eine Quelle des kontinuierlichen Lernens sein sollen. Zudem ist die Wirksamkeit des Beschwerde- und Hinweisgeberverfahrens regelmäßig und anlassbezogen zu überprüfen. In die Überprüfung sind auch Zielgruppen einzubeziehen.

#### Absatz 4

Dieser Absatz trägt dem Umstand Rechnung, dass Unternehmen sich gemäß UN-Leitprinzip 29 auch an anerkannten Fachverbänden gem. § 12 Abs. 2 dieses Gesetzentwurfs beteiligen oder gemeinsame Beschwerde- und Hinweisgeberverfahren vorsehen können.

#### Absatz 5

Unternehmen sollen auch darauf hinwirken, dass ihre Vertragspartner und Unternehmen, an denen sie beteiligt sind, Beschwerde- und Hinweisgeberverfahren einrichten.

---

<sup>64</sup> NAP, Fn. 1, S. 9 und 10.

## **§ 11 Dokumentations- und Berichtspflichten**

(1) Risikoanalyse, vorbeugenden Maßnahmen und Abhilfemaßnahmen gemäß §§ 6 bis 9 sind zu dokumentieren. Die Dokumentation ist mindestens sieben Jahre aufzubewahren und der zuständigen Behörde auf Verlangen zur Verfügung zu stellen.

(2) Das Unternehmen ist verpflichtet, über die Risikoanalyse, vorbeugenden Maßnahmen und Abhilfemaßnahmen regelmäßig schriftlich zu berichten. Der Bericht ist elektronisch und in der jeweils aktuellen Fassung öffentlich zugänglich zu machen.

(3) Ist ein Unternehmen gem. § 289b HGB verpflichtet, seinen Lagebericht um eine nichtfinanzielle Erklärung zu erweitern, ist der Bericht nach Absatz 2 jährlich zu erstellen und kann auch im Rahmen der Berichtspflicht gem. § 289b HGB erfolgen.

(4) Ist ein Unternehmen nach dem Recht eines anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union verpflichtet, über seine menschenrechtliche Sorgfalt zu berichten, können die Berichtspflicht nach diesem Recht und die Pflicht nach Absatz 2 in einem gemeinsamen Bericht erfüllt werden.

### ***Erläuterung***

Die Vorschrift regelt Dokumentations- und Berichtspflichten. Während die Dokumentation umfassende Unterlagen mit zum Teil vertraulichen Informationen enthalten kann und daher nur auf Verlangen der Behörde und im Rahmen eines Schadensersatzprozesses herauszugeben ist, dienen die Berichtspflichten der Kommunikation nach Außen. Hintergrund der Trennung ist, dass die Dokumentationen auch interne Informationen oder Hinweise auf Probleme enthalten können, über die das Unternehmen im Detail nicht berichten kann oder darf (z.B. weil Rechte Dritter betroffen sein könnten). Die Vorschrift folgt im Aufbau § 10 RegierungE.

#### **Absatz 1**

Die Dokumentationspflicht erfasst die Risikoanalyse, vorbeugende und Abhilfemaßnahmen. Sie kann interne Kommunikation, Lageeinschätzungen, Berichte von Kontrollen und Gesprächen vor Ort und andere relevante Information enthalten. Der Gesetzgeber sollte eine Mindestfrist zur Aufbewahrung vorsehen. In Übereinstimmung mit § 10 Abs. 1 RegierungE wird eine Frist von sieben Jahren als angemessen angesehen. Diese Frist geht über andere gesetzliche Dokumentationspflichten (z.B. § 8 Abs. 4 GwG) hinaus, da sich die Frage, wie ein Risiko analysiert wurde und wie darauf reagiert wurde, oft erst Jahre später stellt. Daher sind diese Informationen auch im Rahmen von Schadensersatzprozessen von Bedeutung und können gem. § 15 von Kläger:innen herausverlangt werden. Die längere Aufbewahrungsfrist liegt zudem im Interesse der Unternehmen, wenn sie sich in einem Schadensersatzprozess verteidigen müssen.

#### **Absatz 2**

Während Absatz 1 auf interne Dokumentationen abzielt, betrifft Absatz 2 die Kommunikation nach Außen, dient der Transparenz und bietet die Grundlage für die behördliche Kontrolle nach § 18. Die Berichtspflicht ist auch Teil der UN-Leitprinzipien (LP 21). Sie umfasst Informationen zu sämtlichen Schritten der Risikoanalyse und ergriffenen angemessenen

Maßnahmen. Unternehmen müssen darlegen, welche Risiken sie im Rahmen ihrer Prüfung ermittelt und welche angemessenen Maßnahmen zur Prävention und Abhilfe sie ergriffen haben. Von der Berichtspflicht umfasst ist auch die Beschreibung der Wirksamkeitskontrolle der ergriffenen Maßnahmen. Die Auswirkungen der Maßnahmen müssen festgehalten und bewertet sowie ein Ausblick auf Folgemaßnahmen vorgenommen werden. Stellt ein Unternehmen im Rahmen einer Risikoanalyse, die den Maßstäben des § 6 entspricht, keine Risiken fest, ist dies schriftlich zu erläutern. Der Bericht ist regelmäßig zu erstellen. Für Unternehmen, die auch nach der CSR-RiLi bzw. § 289b HGB berichten müssen, ist er jährlich zu erstellen.

#### Absatz 3

Der Vorschlag stellt Synergien her, wenn Unternehmen bereits nach § 289b HGB zur nicht-finanziellen Berichterstattung verpflichtet sind und greift damit eine Anregung des NAP auf.<sup>65</sup> Die entsprechenden Berichte und die Berichte nach diesem Gesetz können kombiniert werden. Anders als der Regierungse, der den Bericht nach dem Sorgfaltspflichtengesetz von anderen Berichten trennen will, wird hier eine Kombinationslösung vorgeschlagen. Damit sollen Unternehmen nicht nur entlastet werden, sondern es sollen vor allem Fehlsteuerungen vermieden werden, da sich Unternehmen bereits jetzt teilweise zu stark auf Berichte und zu wenig auf konkrete Maßnahmen zu Prävention und Abhilfe konzentrieren. Zudem würde die vorgeschlagene Lösung zu einer qualitativen Verbesserung der nicht-finanziellen Berichterstattung führen, wenn auch diese Berichte den Anforderungen des hier vorgeschlagenen Gesetzentwurfs genügen müssten.

#### Absatz 4

Der Gesetzentwurf sieht eine Kombination mit Berichten nach anderen Sorgfaltspflichtgesetzen vor und folgt der gleichen Logik wie Absatz 3. Praktisch relevant dürfte dies vor allem für Unternehmen sein, die auch nach dem *Wet zorgplicht kinderarbeid* berichtspflichtig sind. Allerdings ist zu beachten, dass dieser Bericht nur Kinderarbeit erfasst und daher um die weiteren Menschenrechte und Umweltrisiken nach diesem Gesetzentwurf ergänzt werden müsste.

---

<sup>65</sup> NAP, Fn. 1, S. 9.

## **§ 12 Fachverbände für unternehmerische Sorgfalt; Verordnungsermächtigung**

(1) Das Unternehmen kann die Pflichten nach diesem Gesetz in Kooperation mit anderen Unternehmen, im Rahmen einer Brancheninitiative oder einem Verband erfüllen. Die Beteiligung an einer Brancheninitiative oder die Mitgliedschaft in einem Verband lässt die Pflichtenstellung des Unternehmens nach diesem Gesetz unberührt.

(2) Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung kann einen branchenspezifischen oder branchenübergreifenden Verband auf Antrag als Fachverband für unternehmerische Sorgfalt anerkennen, wenn dieser die Voraussetzungen des Absatz 3 erfüllt. Diese Verbände tragen die Bezeichnung „anerkannter Fachverband für unternehmerische Sorgfalt“. Die Bundesregierung wird ermächtigt, die Voraussetzungen und das Verfahren für die Anerkennung sowie ihren Entzug durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrats festzulegen.

(3) Fachverbände für unternehmerische Sorgfalt legen für ihre Mitglieder verbindliche Vorgaben zur Befolgung der menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflicht im Sinne dieses Gesetzes fest, überprüfen diese regelmäßig intern und durch unabhängige Stellen und verfügen über einen wirksamen Mechanismus zur Durchsetzung dieser Vorgaben, einschließlich von Regeln zum Ausschluss von Unternehmen, die gegen diese Vorgaben verstoßen. Sie stellen sicher, dass ihre Vorgaben den Anforderungen der §§ 3 bis 11 entsprechen. An ihren Entscheidungen sind Unternehmen, Verbände, Behörden, zivilgesellschaftliche Organisationen, Gewerkschaften und wissenschaftliche Einrichtungen angemessen zu beteiligen. Fachverbände für unternehmerische Sorgfalt arbeiten unter Einhaltung der Grundsätze von Transparenz und guter Verwaltung.

### ***Erläuterung***

Die Vorschrift greift einerseits den in der Praxis festzustellenden Bedarf an kooperativen Formen der Erfüllung von menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten auf und setzt andererseits Anreize, das bestehende heterogene System von Branchenzusammenschlüssen und -initiativen insoweit auszudifferenzieren, als bestimmte Verbände staatlich anerkannt werden und auf diese Weise den in diesem Gesetz niedergelegten Qualitätsmaßstab sicherstellen und die Erfüllung der menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten nach diesem Gesetz gewährleisten.

#### **Absatz 1**

Die Vorschrift betont zunächst die Möglichkeit, die menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten in kooperativer Form zu erfüllen und nennt unterschiedliche Formen der Kooperation, die in der Praxis bereits bestehen. Zugleich wird verdeutlicht, dass die Beteiligung an derartigen Kooperationsformen keine Pflichterfüllung bedeutet. Diese ist vielmehr im Einzelfall festzustellen und zu prüfen, ob und inwieweit kooperative Vorgehensweisen den Anforderungen an die Sorgfaltspflichten nach diesem Gesetz genügen. Das entspricht auch dem gängigen Verständnis und wird in der Kommunikation über den NAP betont.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> BMAS, FAQ: Häufige Fragen und Antworten zum NAP, Frage 21, <https://www.csr-in-deutschland.de/DE/Wirtschaft-Menschenrechte/Ueber-den-NAP/FAQ/faq.html>.

## Absatz 2

Das BMZ wird ermächtigt, bestimmte Fachverbände staatlich anzuerkennen, wenn diese die im Gesetz genannten Voraussetzungen erfüllen. Diese werden als „anerkannte Fachverbände für unternehmerische Sorgfalt“ bezeichnet. Es handelt sich hierbei um eine verkürzte Form, da die vollständige Bezeichnung „anerkannten Fachverbände für menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfalt von Unternehmen“ etwas zu sperrig erscheint. Die Anerkennung ist auf mitgliederschaftlich verfasste Organisationsformen (Verbände) beschränkt, so dass lose Kooperationsformen – wie bestimmte Brancheninitiativen – nicht anerkannt werden können. Die Vorschrift delegiert die weitere Ausgestaltung des Anerkennungsverfahrens und auch des möglichen Entzugs der Anerkennung an die Bundesregierung als Verordnungsgeberin. Neben dem Aspekt, dass eine staatliche Anerkennung als Qualitätssiegel gilt und daher auch einen Markeneffekt haben könnte, ist die in § 14 Abs. 1 Satz 2 geregelte Folge für Mitglieder eines staatlich anerkannten Fachverbands von entscheidender Bedeutung: Für sie gilt die Vermutungsregel im Rahmen der zivilrechtlichen Haftung nicht, so dass sie gegenüber den anderen Unternehmen eine Privilegierung erfahren.

## Absatz 3

Anerkannte Fachverbände für unternehmerische Sorgfalt müssen sicherstellen, dass ihre Mitgliedsunternehmen die Vorgaben der §§ 3 bis 11 erfüllen. Dazu stellt die Vorschrift die wesentlichen Voraussetzungen auf. Wichtig ist insbesondere, dass die Pflichten, die sich aus der Mitgliedschaft in dem Verband ergeben, rechtsverbindlich sind. Zudem müssen die Verbände die Anforderungen an sog. Multistakeholder-Initiativen erfüllen, die in der Vorschrift niedergelegt sind.<sup>67</sup> An ihren Entscheidungen dürfen daher nicht nur Unternehmen und deren Verbände beteiligt sein.

---

<sup>67</sup> So auch BMAS/BMZ, Fn. 63, S. 5.

## Dritter Teil – Haftungsregelungen

### § 13 Schadensersatzpflicht

(1) Hat ein Unternehmen seine Sorgfaltspflichten im Hinblick auf die in § 7 Absatz 2 Nr. 1 bis 9 genannten Risiken vorsätzlich oder fahrlässig verletzt und wird dadurch das Leben, der Körper, die Gesundheit oder die Freiheit einer Person verletzt oder eine Sache beschädigt, deren Eigentümer oder berechtigter Besitzer der Geschädigte ist, ist das Unternehmen verpflichtet, dem Geschädigten, oder im Falle der Tötung seinen Rechtsnachfolgern, den daraus entstandenen Schaden zu ersetzen.

(2) Das Unternehmen hat ein schuldhaftes Handeln oder Unterlassen von Dritten, deren es sich zur Erfüllung der in Absatz 1 genannten Sorgfaltspflichten bedient, in gleichem Umfang zu vertreten wie eigenes Verschulden.

(3) Sind mehrere Unternehmen nebeneinander nach Absatz 1 verantwortlich, so haften sie als Gesamtschuldner.

(4) Die regelmäßige Verjährungsfrist für Ansprüche nach Absatz 1 beträgt vier Jahre. Im Übrigen gelten die §§ 194 - 213 BGB.

### *Erläuterung*

#### Absatz 1

Zentrales Durchsetzungs- und Wirksamkeitsinstrument des hier vorgeschlagenen Gesetzentwurfs ist die Absicherung der menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflicht durch eine zivilrechtliche Haftungsnorm. Sie wirkt gleichzeitig kompensatorisch und präventiv/verhaltenssteuernd. Eine Haftungssanktion ist auch in Artikel 8 des *Second Revised Draft* des *Legally Binding Instrument* der *Open-ended intergovernmental working group* vorgesehen.<sup>68</sup>

Nach dem Richtlinienentwurf des Europäischen Parlaments vom 10.3.2021 soll im Einklang mit der bisherigen Rechtsangleichungspolitik der EU die zivilrechtliche Haftung nur zum Teil und im Hinblick auf die Ziele geregelt werden, die Ausgestaltung im Einzelnen soll weiterhin den Mitgliedstaaten obliegen. Das EP gibt aber wichtige Leitlinien vor: Nach Art. 18 des Entwurfs sollen die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, in ihrem nationalen Recht angemessene und effektive Sanktionen einzuführen. Nach Art. 19 Absatz 1 soll die Einhaltung der *due diligence* Anforderungen eine zivilrechtliche Haftung nach nationalem Recht nicht ausschließen. Vielmehr werden die Mitgliedstaaten nach Art. 19 Absatz 2 des Entwurfs verpflichtet, eine Regelung vorzuhalten, nach der Unternehmen für Schäden aus

---

<sup>68</sup> Open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights, Second revised draft legally binding instrument to regulate, in international human rights law, the activities of transnational corporations and other business enterprises, Artikel 8, 6 August 2020, [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session6/OEIGWG\\_Chair-Rapporteur\\_second\\_revised\\_draft\\_LBI\\_on\\_TNCs\\_and\\_OBEs\\_with\\_respect\\_to\\_Human\\_Rights.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session6/OEIGWG_Chair-Rapporteur_second_revised_draft_LBI_on_TNCs_and_OBEs_with_respect_to_Human_Rights.pdf).

Menschenrechtsverletzungen und Verletzungen von Umweltstandards haften, die sie oder Unternehmen, die sie kontrollieren, durch Handeln oder Unterlassen verursacht haben, oder zu deren Verursachung sie beigetragen haben.<sup>69</sup> Deutschland würde mit § 13 ff. des hier vorgeschlagenen Gesetzentwurfs seinen Verpflichtungen aus einer Richtlinie nach Maßgabe des EP-Entwurfs nachkommen.

Um das Haftungsrisiko zu begrenzen, bezieht sich die hier vorgeschlagene Norm nur auf Sorgfaltspflichten, die bestimmte, besonders gravierende Menschenrechtsverletzungen verhindern sollen (§ 7 Abs. 2 Nr. 1 bis 9), wobei die Aufzählung im Kontext der Haftungsnorm abschließend zu verstehen ist. Weiter wird das Haftungsrisiko dadurch begrenzt, dass § 13 die Schadensersatzpflicht auf die auch in § 823 Abs. 1 BGB sanktionierte Verletzung von Leben, Körper, Gesundheit und Freiheit sowie Schäden an Sachen als Folge einer Sorgfaltspflichtverletzung beschränkt. Der Schutz dieser elementaren, absoluten Rechte ist nach deutschem (und ausländischem)<sup>70</sup> Recht eine Selbstverständlichkeit. Es wird explizit nicht für jeden vermögensmäßigen Nachteil gehaftet, der aus der Verwirklichung der in § 7 Absatz 2 Nr. 1 bis Nr. 9 genannten Risiken folgen kann.<sup>71</sup> Damit wird der zivilrechtliche Schadensersatzanspruch klar abgegrenzt; der hier gemachte Vorschlag fügt sich bruchlos in das System des deutschen Haftungsrechts ein.

Zugunsten der Rechtssicherheit erfasst die Vorschrift, abgesehen vom Schutz des berechtigten Besitzes, auch nicht die in § 823 Abs. 1 BGB genannten „sonstigen Rechte“. Insbesondere erfasst die Haftungssanktion nicht das Allgemeine Persönlichkeitsrecht, da dessen zivilrechtlicher Schutz gerade in grenzüberschreitenden Sachverhaltskonstellationen ausgesprochen komplex ist.

Eine solche positivrechtliche Regelung der zivilrechtlichen Haftung ist auch aus Sicht der Unternehmen ein Gewinn an Rechtssicherheit. Ohne eine solche Regelung obläge es den Gerichten, die Sorgfaltspflichten als Verkehrs- und Organisationspflichten nach § 823 Abs. 1 oder als Schutzgesetz nach § 823 Abs. 2<sup>72</sup> zu deuten. Dabei bliebe offen, für welche Sorgfaltspflichtverstöße im Einzelnen gehaftet wird und ob auch die Verletzung sonstiger Rechte oder reine Vermögensschäden eine deliktische Haftung auslösen können.

---

<sup>69</sup> Art. 19 Abs. 2 lautet: „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass sie über eine Haftungsregelung verfügen, nach der Unternehmen nach innerstaatlichem Recht für Schäden aufgrund potenzieller oder tatsächlicher nachteiliger Auswirkungen auf die Menschenrechte, die Umwelt oder die verantwortungsvolle Unternehmensführung, die sie oder von ihnen kontrollierte Unternehmen durch Handlungen oder Unterlassungen verursacht oder zu denen sie beigetragen haben, haftbar gemacht werden können und für Abhilfe sorgen müssen.“

<sup>70</sup> Gerhard Wagner, *RabelsZ* 2016, 717, S. 756.

<sup>71</sup> Diese Möglichkeit bestünde, wenn die Frage der zivilrechtlichen Haftung ungeregelt bliebe, da dann das SorgfaltspflichtenG als Schutzgesetz nach § 823 Abs. 2 BGB qualifiziert werden könnte, siehe Fn.73.

<sup>72</sup> Vgl. zur Definition des Schutzgesetzes BGH NJW 2019, 3003 Rn. 12 mwN: „Nach st. Rpsr. des BGH ist eine Rechtsnorm ein Schutzgesetz iSd § 823 Abs. 2 BGB, wenn sie zumindest auch dazu dienen soll, den Einzelnen oder einzelne Personenkreise gegen die Verletzung eines bestimmten Rechtsgutes oder eines bestimmten Rechtsinteresses zu schützen. Dafür kommt es nicht auf die Wirkung, sondern auf Inhalt, Zweck und Entstehungsgeschichte des Gesetzes an, also darauf, ob der Gesetzgeber bei Erlass des Gesetzes gerade einen Rechtsschutz, wie er wegen der behaupteten Verletzung in Anspruch genommen wird, zugunsten von Einzelpersonen oder bestimmten Personenkreisen gewollt oder doch mitgewollt hat. Es genügt, dass die Norm auch das in Frage stehende Interesse des Einzelnen schützen soll, mag sie auch in erster Linie das Interesse der Allgemeinheit im Auge haben.“

## Absatz 2

In Anlehnung an § 278 BGB rechnet Absatz 2 das Verschulden Dritter den zur Sorgfalt verpflichteten Unternehmen ohne Entlastungsmöglichkeit wie eigenes Verschulden zu. Wie bereits in den Erläuterungen zu § 7 Abs. 4 ausgeführt, werden zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht häufig Unternehmen eingesetzt, die Zertifizierungen oder andere Prüfungsleistungen anbieten. Diese Unternehmen können dabei auch eigene Sorgfaltspflichten verletzen. Da es in Bezug auf die Geschädigten um deliktische Haftung geht, kommt es jedenfalls unter Zugrundelegung deutschen Deliktsrechts zur Anwendung von § 831 Abs. 1 S. 2 BGB<sup>73</sup>, wonach der Geschäftsherr nur für vermutetes eigenes Auswahl- und Überwachungsver schulden haftet. Der Geschädigte hätte zwar theoretisch einen Anspruch gegen den Zertifizierer, jedoch werden diese Unternehmen häufig die Anwendungskriterien dieses Gesetzes nicht erfüllen, entweder, weil sie kein großes Unternehmen im Sinne des § 267 Abs. 3 HGB sind oder weil sie außerhalb Deutschlands in einem anderen Mitgliedstaat der EU ansässig sind. Ohne eine strikte Haftung für das Verschulden von Zertifizierern könnte die Haftung der zur Sorgfalt verpflichteten Unternehmen leicht umgangen werden. Sie müssten nur noch nachweisen, dass sie den Zertifizierer sorgfältig ausgewählt haben.

Die zur Sorgfalt verpflichteten Unternehmen haben im Haftungsfall selbstverständlich ihrerseits einen vertraglichen Schadensersatzanspruch gegen den Zertifizierer. Das volle Haftungsrisiko trifft sie also nur im Fall der Zahlungsunfähigkeit des Zertifizierers und/oder wenn dessen Haftpflichtversicherung nicht leistet, etwa wegen vorsätzlichen Handelns des Zertifizierers (vgl. § 103 VVG). Gerade in solchen Fällen ist es aber gerechtfertigt, das Risiko des Zahlungsausfalls dem beauftragenden und zur Sorgfalt verpflichteten Unternehmen zuzuweisen und nicht den Geschädigten.

Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass die Exkulpationsmöglichkeit nach § 831 BGB politisch außerordentlich umstritten ist,<sup>74</sup> und dass nach vielen anderen europäischen Rechtsordnungen, insbesondere französischem und englischem Recht, also den „Mutterrechtsordnungen“ vieler Länder des Globalen Südens, für Gehilfen strikt gehaftet wird.<sup>75</sup> Ohne die Regelung in Abs. 2 wäre es damit eine Frage des nach Art. 4 Abs. 1 Rom II-VO berufenen Erfolgsortsrechts, ob eine strikte Haftung oder nur eine solche für vermutetes eigenes Verschulden eingreifen würde (vgl. Art. 15 lit g Rom II-VO). Die selbständige Regelung in diesem Gesetz, die als Eingriffsnorm der *lex fori* von deutschen Gerichten unabhängig vom Internationalen Privatrecht (IPR) anzuwenden ist, siehe § 16, bringt für alle Beteiligten damit mehr Rechtssicherheit.

## Absatz 3

In Anlehnung an § 840 Abs. 1 BGB ordnet Absatz 3 bei Sorgfaltspflichtverletzungen durch mehrere Unternehmen eine gesamtschuldnerische Haftung an, so dass in dem Fall, dass ein Zulieferer bspw. für vier verschiedene Auftraggeber produziert und von diesen zwei nachgewiesenermaßen ihre Sorgfaltspflicht verletzt haben, Geschädigte nach ihrer Wahl einen der beiden verantwortlichen Auftraggeber auf den vollen Schadensersatz in Anspruch nehmen können.

---

<sup>73</sup> Siehe dazu unten die Erläuterungen zu § 16.

<sup>74</sup> Vgl. Gerhard Wagner, Deliktsrecht, 14. Aufl. 2021, S. 126 f. m.w.N.

<sup>75</sup> Vgl. Gerhard Wagner, Deliktsrecht, 14. Aufl. 2021, S. 108 f. m.w.N.

#### Absatz 4

Nach Absatz 4 soll die Verjährungsfrist in Abweichung von § 195 BGB vier statt drei Jahren betragen, d.h. sie wird maßvoll verlängert, da die Prüfung, ob eine Klage im Inland Erfolg verspricht, sowie die Sicherstellung der Prozessführung und -finanzierung aufgrund der transnationalen Konstellation der Klagen mit einem gesteigerten zeitlichen Aufwand verbunden ist. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Kläger meist über wenig Erfahrung im Umgang mit Gerichten und Behörden verfügen. Auch nach dem Richtlinienvorschlag des Europäischen Parlaments sollen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Verjährungsfristen für eine zivilrechtliche Haftung wegen Beeinträchtigungen von Menschenrechten und Umwelt angemessen sind.<sup>76</sup> In dieselbe Richtung geht auch der Second Revised Draft des Legally Binding Instruments.<sup>77</sup>

Im Übrigen gilt § 195 BGB, d.h. die Frist beginnt erst mit dem Ablauf des Jahres, in dem der Anspruch entstanden ist und der Gläubiger von den Anspruch begründenden Umständen und der Person des Schuldners Kenntnis erlangt oder ohne grobe Fahrlässigkeit erlangen müsste. Die kenntnisunabhängige Höchstfrist nach § 195 Abs. 2 BGB beträgt bei Schadensersatzansprüchen, die auf der Verletzung des Lebens, des Körpers, der Gesundheit oder der Freiheit beruhen, 30 Jahre von der Begehung der Handlung, der Pflichtverletzung oder dem sonstigen, den Schaden auslösenden Ereignis an.

---

<sup>76</sup> Vgl. Art. 19 Abs. 4: lautet „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Verjährungsfrist für die Geltendmachung zivilrechtlicher Haftungsansprüche für Schäden, die sich aus nachteiligen Auswirkungen auf die Menschenrechte und die Umwelt ergeben, angemessen ist.“

<sup>77</sup> Siehe Artikel 10 Absatz 2: “Domestic statutes of limitations applicable to civil claims or to violations that do not constitute the most serious crimes of concern to the international community as a whole shall allow a reasonable period of time for the investigation and commencement of prosecution or other legal proceedings, particularly in cases where the violations occurred in another State or when the harm may be identifiable only after a long period of time.”

## § 14 Vermutung

(1) Hat ein Unternehmen seine Sorgfaltspflichten im Hinblick auf die in § 7 Absatz 2 genannten Risiken verletzt, wird für die Schadensersatzpflicht nach § 13 vermutet, dass der Schaden durch eine schuldhafte Pflichtverletzung verursacht wurde. Das gilt nicht für ein Unternehmen, das Mitglied eines anerkannten Fachverbands für unternehmerische Sorgfalt gemäß § 12 Absatz 2 ist.

(2) Im Fall der Sachbeschädigung wird vermutet, dass derjenige, der einen Schadensersatzanspruch geltend macht und in dessen Besitz sich die Sache zum Zeitpunkt des Schadensereignisses befand, Eigentümer oder berechtigter Besitzer der Sache war.

### *Erläuterung*

Nach deutschem Deliktsrecht sind grundsätzlich die folgenden Voraussetzungen darzulegen und zu beweisen: Pflichtverletzung, Rechtsgutsverletzung, Kausalität zwischen der Pflichtverletzung und der Rechtsgutsverletzung, das Verschulden desjenigen, der eine Pflicht verletzt hat, der Schaden und die Kausalität zwischen Rechtsgutsverletzung und Schaden.

#### Absatz 1

§ 14 Absatz 1 des hier vorgeschlagenen Gesetzentwurfs führt eine ausgewogene und praktikable Beweislastverteilung ein: Eine geschädigte Person muss darlegen und beweisen, dass sie in einem der in § 13 Absatz 1 genannten Rechtsgüter verletzt worden ist und ihr daraus ein Schaden entstanden ist. Sie muss weiter darlegen und beweisen, dass der Anspruchsgegner seine Sorgfaltspflichten nach diesem Gesetz verletzt hat, und zwar gerade im Hinblick auf die in § 7 Absatz 2 genannten Risiken. Die Darlegungs- und Beweislast bezieht sich auf alle Elemente der Sorgfalt, also etwa auch auf den beherrschenden Einfluss oder die Unangemessenheit der ergriffenen Maßnahmen. Gelingt der geschädigten Person der Nachweis des Sorgfaltsverstößes nicht, so entfällt auch die Haftung des Unternehmens.

Umgekehrt greift zugunsten der geschädigten Person eine Beweislastumkehr ein, wenn zur Überzeugung des Gerichts feststeht, dass der Anspruchsgegner seine Sorgfaltspflichten im Hinblick auf die in § 7 Absatz 2 genannten Risiken verletzt hat: Dann wird (widerlegbar) vermutet, dass diese Sorgfaltspflichtverletzung mindestens fahrlässig sowie kausal für die Rechtsgutsverletzung war. Die Beweislastumkehr verhindert, dass Unternehmer, die ihre Sorgfaltspflichten im Hinblick auf die in § 7 Absatz 2 genannten Risiken verletzen, durch bloßes Bestreiten der Kausalität zwischen Pflichtverletzung und Rechtsgutsverletzung oder des Verschuldens die Haftung vermeiden können. Sie trägt dem Umstand Rechnung, dass es für Geschädigte häufig schwierig ist, die haftungsbegründende Kausalität und das Verschulden nachzuweisen, da sie keinen Einblick in die unternehmensinternen Abläufe haben. Die zivilrechtliche Haftungsbewehrung würde ohne Beweislastumkehr praktisch leerlaufen.

Eine ähnliche Regel findet sich bereits in § 6 Umwelthaftungsgesetz (UmwHG). Auch in der Rechtsprechung zu § 823 BGB ist eine solche Beweislastumkehr bereits verankert: Der BGH nimmt bei Verstößen gegen Verkehrssicherungspflichten und der nachfolgenden Realisierung typischer Schäden einen Beweis des ersten Anscheins an: „Bei der Verletzung von Verkehrssicherungspflichten, die typischen Gefährdungen entgegenwirken sollen, ist der Beweis des ersten Anscheins geboten, wenn sich in dem Schadensfall gerade diejenige Gefahr

verwirklicht, der durch die Auferlegung bestimmter Verhaltenspflichten begegnet werden soll“.<sup>78</sup> Gleiches gilt bei der Verletzung von Aufsichts- und Überwachungspflichten,<sup>79</sup> von Unfallverhütungsvorschriften<sup>80</sup> und bei Schutzgesetzen nach § 823 Abs. 2 BGB.<sup>81</sup> Hier streitet bei nachgewiesener Pflichtverletzung ebenfalls eine Vermutung für die Kausalität. Daher fügt sich die Regel bruchlos in das gegenwärtige deutsche Deliktsrecht ein. Sie ist im Interesse der Rechtssicherheit allerdings gesetzlich zu verankern.

In dieselbe Richtung geht auch der Richtlinienentwurf des Europäischen Parlaments: Nach Art. 19 Absatz 3 sollen Unternehmen nicht haften, wenn sie nachweisen können, dass der Schaden auch dann eingetreten wäre, wenn sie die Sorgfaltspflichten in vollem Umfang eingehalten hätten.<sup>82</sup>

Für das Verschulden ist in der Rechtsprechung des BGH anerkannt, dass die objektive Verletzung einer Sorgfaltspflicht das Verschulden indiziert, wenn sich der Schädiger nicht ausnahmsweise entlasten kann,<sup>83</sup> was bei den Sorgfaltspflichten der Unternehmen allerdings praktisch nicht in Betracht kommt, da Kenntnis dieser Sorgfaltsanforderungen vorauszusetzen ist. § 14 entspricht also, soweit sich die Beweislastumkehr auf das Verschulden bezieht, ohnehin der Rechtsprechung, wird aber der Klarheit wegen explizit aufgenommen.

## Absatz 2

Da § 13 Abs. 1 des hiesigen Gesetzentwurfs im Fall der Sachbeschädigung voraussetzt, dass der Anspruchssteller Eigentümer oder berechtigter Besitzer war, wird hier in Anlehnung an § 1006 Abs. 1 Satz 1 BGB, der im Fall ausländischer Sachbelegenheit nicht anwendbar ist (Art. 43 EGBGB), eine Vermutung aufgestellt, die der Anspruchsgegner entkräften kann. Hierdurch wird vermieden, dass der geschädigte Besitzer einer Sache stets sein Eigentum oder seinen berechtigten Besitz nachweisen muss. Besonders bei Schadensereignissen im außereuropäischen Ausland kann ein solcher Eigentumsnachweis oder Nachweis eines wirksamen Miet- oder Pachtvertrags schwierig und kostspielig sein. Der Besitz als ein tatsächliches Merkmal ist hingegen leichter darzulegen und zu beweisen.

---

<sup>78</sup> BGH NJW 2006, 3268 Rn. 32; ebenso BGH NJW 2008, 3775 Rn. 17.

<sup>79</sup> BGH NJW 2018, 301 Rn. 24 m.w.N.

<sup>80</sup> BGH VersR 1972, 149 (150); BGH VersR 1984, 775 (776); MüKo-BGB/Wagner, 8. Aufl. 2020, § 823 BGB Rn. 92 und 504.

<sup>81</sup> BGH NJW 1983, 2935; MüKo-BGB/Wagner, 8. Aufl. 2020, § 823 BGB Rn. 92.

<sup>82</sup> Art. 19 Abs. 3 lautet: „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass ihre Haftungsregelung gemäß Absatz 2 so beschaffen ist, dass Unternehmen, die nachweisen, dass sie im Einklang mit dieser Richtlinie alle gebotene Sorgfalt haben walten lassen, um den betreffenden Schaden zu vermeiden, oder dass der Schaden auch dann eingetreten wäre, wenn alle gebotene Sorgfalt angewandt worden wäre, nicht für diesen Schaden haftbar gemacht werden können.“

<sup>83</sup> Vgl. BGH NJW 1994, 2232, 2233: „Ausgangspunkt für die Frage nach einem Verschulden ist die Vorschrift des § 276 Absatz 1 Satz 2 BGB. Hiernach handelt fahrlässig, wer die im Verkehr erforderliche Sorgfalt außer acht läßt. Welche Sorgfalt jeweils erfordert wird, ist ohne Rücksicht auf die individuellen Kenntnisse und Fähigkeiten des Betroffenen nach einem objektivierten Maßstab zu beurteilen (BGHZ 24, 21, 27; BGHZ 80, 186, 193; Senat, VersR 1968, 395). Dieser Maßstab ist allerdings, da die Lebenswirklichkeit schematische Gleichsetzung verbietet, nach Verkehrskreisen typisiert, deren speziellen Anschauungen und Bedürfnissen Rechnung zu tragen ist (BGH, VersR 1968, 395: [...]. Ist die hiernach objektiv erforderliche Sorgfalt nicht gewahrt, so kann sich der zu ihrer Einhaltung Verpflichtete nur in Ausnahmefällen darauf berufen, nicht schuldhaft gehandelt zu haben (vgl. Senat, NJW 1985, 620 [...]).“ Vgl. zum Ganzen auch MüKo-BGB/Wagner, 8. Aufl. 2020, § 823 BGB Rn. 92.

## **§ 15 Auskunftsanspruch des Geschädigten**

(1) Liegen Tatsachen vor, die die Annahme begründen, dass ein Unternehmen seine Sorgfaltspflichten im Hinblick auf die in § 7 Absatz 2 genannten Risiken verletzt hat und hierdurch das Leben, der Körper, die Gesundheit oder die Freiheit einer Person verletzt oder eine Sache beschädigt wurde, deren Eigentümer oder berechtigter Besitzer der Geschädigte ist, so kann der Geschädigte vom dem Unternehmen Auskunft verlangen, soweit dies zur Feststellung, dass ein Anspruch auf Schadensersatz nach diesem Gesetz besteht, erforderlich ist.

(2) Der Geschädigte kann von dem Unternehmen Gewährung von Einsicht in vorhandene Unterlagen verlangen, soweit die Annahme begründet ist, dass die Auskunft unvollständig, unrichtig oder nicht ausreichend ist, oder wenn die Auskunft nicht in angemessener Frist erteilt wird.

### ***Erläuterung***

Die Vorschrift ist § 8 UmweltHG nachgebildet. Da der Geschädigte den Verstoß gegen die Sorgfaltspflicht nachweisen muss, ist er darauf angewiesen, von dem potentiellen Anspruchsgegner die entsprechenden Auskünfte und Unterlagen zu erhalten.

Absatz 1 sieht einen Auskunftsanspruch vor. Absatz 2 begründet einen Anspruch auf Einsicht in vorhandene Unterlagen, wenn die Auskunft nicht ausreicht oder nicht in einem angemessenen Zeitraum erfolgt.

Die Vorschrift enthält ausschließlich einen Anspruch gegen den potentiellen Anspruchsgegner, d.h. das beklagte Unternehmen in einem Prozess. Sollten sich die Informationen bei einem anerkannten Fachverband unternehmerischer Sorgfalt gem. § 12 Abs. 2, dem das Unternehmen beigetreten ist befinden, hat das Unternehmen diese zu beschaffen (Prinzip des *One-Stop-Anspruchs*). Informationen oder Unterlagen können auch im Wege der Stufenklage herausverlangt werden. Informationen, die sich bei Behörden oder anderen Gerichten, z.B. aufgrund eines Bußgeldverfahrens, befinden, können vom angerufenen Gericht angefordert werden.

## § 16 Eingriffsnorm

Die Vorschriften der §§ 3 bis 10 sowie 13 bis 15 dieses Gesetzes sind ohne Rücksicht auf das nach dem internationalen Privatrecht berufene Recht anzuwenden.

### *Erläuterung*

#### *Kollisionsrechtliche Ausgangslage*

Gegenwärtig bestimmt Art. 4 Abs. 1 Rom II-Verordnung, dass auf zivilrechtliche Schadensersatzansprüche aus unerlaubter Handlung das Recht am Ort der Rechtsgutsverletzung anzuwenden ist. Das Deliktsstatut umfasst insbesondere die Voraussetzungen und den Umfang der Haftung, die Bemessung des Schadens, die Haftung für von Dritten begangene Handlungen und die Verjährung, vgl. Art. 15 Rom II-VO. In den hier zu regelnden Fällen führt Art. 4 Abs. 1 Rom II-VO stets zur Anwendung ausländischen Rechts, d.h. ein deutsches Sorgfaltspflichtengesetz liefe ins Leere.

Sorgfaltspflichten wie die der §§ 3 bis 10 können möglicherweise als „Sicherheits- und Verhaltensregeln“ nach Art. 17 Rom II-VO zu qualifizieren sein.<sup>84</sup> Diese Lösung ist allerdings nicht nur umstritten,<sup>85</sup> sondern auch mit erheblichen Rechtsunsicherheiten auf der Rechtsfolgenseite behaftet, da nach Art. 17 Rom II-VO derartige Sicherheits- und Verhaltensregeln am Ort der Handlung oder Unterlassung (das wäre in der Regel der tatsächliche Sitz des zur Sorgfalt verpflichteten Unternehmens) nur „faktisch und soweit angemessen zu berücksichtigen“ sind. Hier besteht somit für das Gericht ein weiter Ermessensspielraum im Hinblick auf die Frage, ob und inwieweit das Recht am Handlungsort tatsächlich anzuwenden ist. Im Übrigen würde Art. 17 Rom II-VO wohl nur die Sorgfaltsanforderungen, nicht auch die Haftungsnormen erfassen.

Bei Umweltschädigungen oder Personen- oder Sachschäden, die aus einer Umweltschädigung herrühren, räumt Art. 7 Rom II-VO abweichend von Art. 4 Abs. 1 Rom II-VO den Geschädigten ein Wahlrecht zwischen dem Recht am Handlungsort und dem am Ort der Rechtsgutsverletzung ein. Dies gilt aber nicht für Rechtsgutsverletzungen, die nicht aus einer Umweltschädigung resultieren.<sup>86</sup>

Nach dem Entwurf des Rechtsausschusses des Europäischen Parlaments für eine Sorgfaltspflichten-RiLi vom 28.01.2021 sollte die Rom II-Verordnung dahingehend geändert werden, dass Geschädigten bei Verletzungen von menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten

---

<sup>84</sup> Vgl. Heinz-Peter Mansel ZGR 2018, 439, S. 467.

<sup>85</sup> Ablehnend Gerhard Wagner, RabelsZ 2016, 717, S. 742 f.

<sup>86</sup> Vgl. auch jüngst Court of Appeal in Hamida Begum v Maran (UK) Limited [2021] EWCA Civ 326 Rn. 78 ff. zur Haftung eines im UK domizilierten Schiffsbrokers für einen Arbeitsunfall in Bangladesch.

generell ein Wahlrecht zwischen Handlungs- und Erfolgsortsrecht zustünde.<sup>87</sup> Dieser Vorschlag ist vom Europäischen Parlament in der legislativen Entschließung vom 10.3.2021 wieder fallen gelassen worden. So oder so gilt: Solange die Rom II-Verordnung nicht geändert ist, bleibt es bei dem gegenwärtigen Rechtszustand: ein deutsches Sorgfaltspflichtengesetz könnte nur als „Sicherheits- und Verhaltensregel“ nach Art. 17 Rom II-VO berücksichtigt oder mittels der Ausweichklausel des Art. 4 Abs. 3 Rom II-VO angewendet werden, wobei die erste Lösung mit den o.g. Rechtsunsicherheiten behaftet ist, die zweite Lösung nur vereinzelt vertreten<sup>88</sup> und von der herrschenden Meinung abgelehnt wird.<sup>89</sup>

### *Lösung: Sorgfaltspflichten und Haftungsvorschriften als Eingriffsnormen*

Aufgrund der derzeitigen kollisionsrechtlichen Ausgangslage ist es daher erforderlich, die Anwendung der Sorgfaltspflichten und der Haftungsregeln nach dem hier vorgeschlagenen Gesetzentwurf durch das Instrument der international zwingenden Norm bzw. Eingriffsnorm zu sichern. Art. 16 Rom II-VO eröffnet den Mitgliedstaaten diese Möglichkeit, soweit es um Verfahren vor deutschen Gerichten geht. Diesen Weg schlägt nunmehr auch die legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10.3.2021 ein.<sup>90</sup>

Nach allgemeiner Auffassung ist die Definition der Eingriffsnormen in Art. 9 Abs. 1 Rom I-VO auch im Rahmen des Art. 16 Rom II-VO anzuwenden.<sup>91</sup> Danach ist eine Eingriffsnorm „eine zwingende Vorschrift, deren Einhaltung von einem Staat als so entscheidend für die Wahrung seines öffentlichen Interesses, insbesondere seiner politischen, sozialen oder wirtschaftlichen Organisation, angesehen wird, dass sie ungeachtet des nach Maßgabe dieser Verordnung auf den Vertrag anzuwendenden Rechts auf alle Sachverhalte anzuwenden ist, die in ihren Anwendungsbereich fallen.“ Demgegenüber sind Vorschriften, die vor allem dem Ausgleich privater Interessen dienen, nicht als Eingriffsnormen zu qualifizieren.<sup>92</sup>

Dem Wortlaut von Art. 9 Abs. 1 Rom I-VO („von einem Staat“) ist zu entnehmen, dass dem nationalen Gesetzgeber eine „erhebliche Einschätzungsprärogative“ in Bezug auf die

---

<sup>87</sup> „Artikel 6a Unternehmensbezogene Menschenrechtsansprüche: Im Zusammenhang mitunternehmensbezogenen zivilrechtlichen Ansprüchen wegen Menschenrechtsverletzungen innerhalb der Wertschöpfungskette eines Unternehmens, das seinen Sitz in einem Mitgliedstaat der Union hat oder in der Union im Rahmen der Richtlinie xxx/xxxx über die Sorgfaltspflicht und Rechenschaftspflicht von Unternehmen tätig ist, ist auf ein außervertragliches Schuldverhältnis aufgrund des erlittenen Schadens das nach Artikel 4 Absatz 1 bestimmte Recht anzuwenden, es sei denn, die Person, die Schadenersatz begehrt, beschließt, ihren Anspruch auf das Recht des Staates, in dem das schadensbegründende Ereignis eingetreten ist, oder auf das Recht des Staates, in dem die Muttergesellschaft ihren Sitz hat, oder, wenn die Muttergesellschaft keinen Sitz in einem Mitgliedstaat hat, auf das Recht des Staates zu stützen, in dem die Muttergesellschaft tätig ist.“, Europäisches Parlament, Bericht mit Empfehlungen an die Kommission zur Sorgfaltspflicht und Rechenschaftspflicht von Unternehmen (2020/2129(INL)), 11. Februar 2021, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0018\\_DE.html#title1](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0018_DE.html#title1).

<sup>88</sup> Marc-Philippe Weller/Chris Thomale, ZGR 2017, 509, S. 524 f.; Chris Thomale/Leonhard Hübner, JZ 2017, 385, S. 391 f.

<sup>89</sup> Mathias Habersack/Max Ehrl, AcP 2019, 155, S. 184 ff.; Heinz-Peter Mansel, ZGR 2018, 439, S. 457 ff.; Gerhard Wagner, RabelsZ 2016, 717, S. 742 ff.; Giesela Rühl, in: Reinisch et al. (Hrsg.), Unternehmensverantwortung und Internationales Recht, 2020, 89, S. 101 f.

<sup>90</sup> „Artikel 20: Internationales Privatrecht.

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass davon ausgegangen wird, dass die einschlägigen Bestimmungen dieser Richtlinie Eingriffsnormen im Sinne des Artikels 16 der Verordnung (EG) Nr. 864/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates sind.“

<sup>91</sup> Vgl. EuGH (6. Kammer), Urteil vom 31. Januar 2019 – C-149/18 (da Silva Martins/Dekra Claims Services Portugal SA) Rn. 28; MüKo-BGB/Junker, 8. Aufl. 2021, Art. 16 Rom II-VO Rn. 9 und 1 m.w.N.

<sup>92</sup> MüKo-BGB/Martiny, 8. Aufl. 2021, Art. 9 Rom I VO Rn. 13.

Einordnung von Normen als international zwingend zukommt.<sup>93</sup> Dies hat der EuGH in seiner jüngsten Rechtsprechung<sup>94</sup> zu Art. 16 Rom II-VO bestätigt: In *Da Silva Martins* führt der Gerichtshof zur Frage, ob eine Verjährungsvorschrift des portugiesischen Rechts vom vorliegenden portugiesischen Gericht als Eingriffsnorm qualifiziert werden kann, aus: „Entsprechend ist davon auszugehen, dass das vorliegende Gericht bei der Bestimmung, ob eine „Eingriffsnorm“ im Sinne von Art. 16 der Rom-II-Verordnung vorliegt, auf der Grundlage einer ausführlichen Analyse des Wortlauts, der allgemeinen Systematik, des Telos sowie des Entstehungszusammenhangs dieser Vorschrift festzustellen hat, ob ihr in der innerstaatlichen Rechtsordnung eine derartige Bedeutung zukommt, dass ein Abweichen von dem gemäß Art. 4 dieser Verordnung anwendbaren Recht als gerechtfertigt erscheint“ (Rn. 31). Weiter betont der EuGH, dass es nicht ihm obliege, eine Einordnung als Eingriffsnorm vorzunehmen, sondern dass dies Sache des vorlegenden Gerichts und damit des nationalen Rechts des Mitgliedstaats sei: „Obwohl es dem Gerichtshof nicht obliegt, die in der vorstehenden Randnummer angeführten Bestimmungen im Lichte der in Rn. 31 des vorliegenden Urteils genannten Kriterien zu beurteilen“. Nachfolgend betont der Gerichtshof lediglich, dass in Abwesenheit einer klaren Vorgabe des nationalen Gesetzgebers „die Anwendung einer anderen Verjährungsfrist als der [des anwendbaren Rechts] das Vorliegen von besonders wichtigen Gründen wie etwa einer offensichtlichen Beeinträchtigung des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf und auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz bei Anwendung des nach Art. 4 der Rom-II-Verordnung als anwendbar bestimmten Rechts erfordern.“

Was die inhaltlichen Vorgaben für die Einstufung als Eingriffsnorm angeht, ist außerdem festzuhalten, dass der EuGH bei seiner eigenen Qualifizierung von Richtlinienvorschriften als „international zwingend“ einen sehr großzügigen Maßstab anlegt, und beispielsweise den Entschädigungsanspruch des Handelsvertreters in ständiger Rechtsprechung im Ergebnis als international zwingend betrachtet,<sup>95</sup> obwohl es durchaus nahe liegt, dass mit einem solchen Anspruch in erster Linie private Interessen zum Ausgleich gebracht werden sollen.

Nach der weiteren Rechtsprechung des EuGHs sind mitgliedstaatliche Eingriffsnormen an die Grundfreiheiten des AEUV gebunden, d.h. soweit sie Beschränkungen des freien Waren-, Dienstleistungs- oder Kapitalverkehrs oder die Niederlassungsfreiheit einschränken, müssen sie durch zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses gedeckt sein.<sup>96</sup> Die Anforderung entspricht allerdings der Definition der Eingriffsnormen in Art. 9 Abs. 1 Rom I-VO, so dass sich hieraus keine neuen Gesichtspunkte ergeben.

Schließlich fordern der EuGH und die herrschende Lehre einen hinreichenden Inlandsbezug der geschützten Interessen.<sup>97</sup> Soweit die in diesem Gesetz statuierten Sorgfaltspflichten in Deutschland domizilierte Unternehmen adressieren (Satzungs-/Hauptverwaltungssitz oder Hauptniederlassung in Deutschland), ergibt sich der Inlandsbezug durch das Kriterium der inländischen Ansässigkeit. Das Gesetz statuiert Verhaltenspflichten, die von dem in Deutschland ansässigen Unternehmen zu erfüllen sind, mögen sie sich auch auf Tätigkeiten im

---

<sup>93</sup> BeckOGK/Maultzsch, Art. 16 Rom II VO Rn. 25 (Stand 1 Oktober 2020).

<sup>94</sup> Vgl. EuGH (6. Kammer), Urteil vom 31.1.2019 – C-149/18 (da Silva Martins/Dekra Claims Services Portugal SA).

<sup>95</sup> EuGH (5. Kammer), Urteil vom 9. November 2000 - C-381/98 (Ingmar GB Ltd/Eaton Leonard Technologies Inc.); EuGH (3. Kammer), Urteil vom 17. Oktober 2013 – C-184/12 (United Antwerp Maritime Agencies [Unamar] NV/Navigation Maritime Bulgare).

<sup>96</sup> Vgl. EuGH, Urteil vom 23. November 1999, verbundene Rechtssachen C-369/96 und C-376/96 (Arblade und Leloup).

<sup>97</sup> EuGH, Urteil vom 23. November 1999, verbundene Rechtssachen C-369/96 und C-376/96 (Arblade und Leloup); Gerhard Wagner, RabelsZ 2016, 717, S. 746 ff.

Ausland, Vertragsbeziehungen mit ausländischen Partnern oder Beteiligungen an ausländischen Unternehmen beziehen.<sup>98</sup>

Insgesamt bestehen danach keine Bedenken, dass ein deutsches Gesetz die Sorgfaltspflichten und ihre zivilrechtliche Sanktionierung hinsichtlich der im Inland ansässigen Unternehmen explizit als international zwingende Bestimmungen qualifizieren kann.<sup>99</sup> Es ist evident, dass die hier statuierten Sorgfaltspflichten und ihre Durchsetzung mittels privatrechtlicher Haftungsregeln nicht lediglich dem Ausgleich privater Interessen, sondern dem öffentlichen Interesse dienen, die angesprochenen Unternehmen gleichmäßig auf die Einhaltung weltweit anerkannter Standards zum Schutz von Menschenrechten und Umweltbelangen zu verpflichten, um damit einen fairen Wettbewerb zu garantieren. Im Hinblick auf die Rechtssicherheit ist die Charakterisierung als Eingriffsnormen im Gesetzestext selbst vorzunehmen.

Soweit dieses Gesetz Sorgfaltspflichten für Unternehmen statuiert, die weder in Deutschland noch in einem Mitgliedstaat der EU oder des EWR einen Satzungs- oder Hauptverwaltungssitz oder ihre Hauptniederlassung haben, sondern in Deutschland lediglich Waren und Dienstleistungen anbieten (vgl. § 2 Abs. 1), ist der für die Charakterisierung als Eingriffsnorm erforderliche Inlandsbezug schwächer, ergibt sich allerdings immer noch aus dem Marktbezug.<sup>100</sup> Jedoch kann, wie beim *ordre public*-Vorbehalt, die Schwere des Eingriffs in Menschenrechte die Schwäche des Inlandsbezugs kompensieren.<sup>101</sup>

### *§ 13 Abs. 3 und 4 als Eingriffsnormen*

Nach der Rechtsprechung des EuGHs unterliegt die Ausgestaltung der Haftung mehrerer Personen dem Deliktsstatut.<sup>102</sup> Aus Gründen der Rechtssicherheit für Unternehmen wie für Geschädigte, sollte der Grundsatz der gesamtschuldnerischen Haftung gem. § 13 Abs. 3 im Sorgfaltspflichtengesetz als Eingriffsnorm geregelt sein.

Der EuGH hat in *Da Silva Martins*<sup>103</sup> zwar betont, dass die Verjährung grundsätzlich vom Deliktsstatut umfasst ist und nur ausnahmsweise eine Einordnung als international zwingende Vorschrift in Betracht kommt, gleichzeitig hat er es aber dem nationalen Recht bzw. der nationalen Rechtsprechung überlassen, auch eine Verjährungsvorschrift als international zwingend zu charakterisieren. Daher kann auch § 13 Abs. 4 vom nationalen Gesetzgeber explizit als international zwingend erlassen werden.

Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund notwendig, dass das nach Art. 4 Abs. 1 Rom II-VO berufene Erfolgsortrecht oft recht kurze Verjährungsfristen vorsieht. So scheiterte die gerichtliche Geltendmachung eines Schadensersatzanspruchs im sog. KiK-Fall vor dem LG

---

<sup>98</sup> Heinz-Peter Mansel ZGR 2018, 439, S. 471. Der gegenteiligen Ansicht von Gerhard Wagner, *RabelsZ* 2016, 717, S. 746 f., wonach der Inlandsbezug praktisch nur durch den Erfolgsort hergestellt werden kann und jede Anwendung einer anderen Norm als der am Erfolgsort einer durch Art. 16 Rom II-VO nicht gedeckten extraterritorialen Anwendung gleichkäme, ist nicht zu folgen, da sie Art. 16 Rom II-VO jedes Anwendungsbereichs berauben würde.

<sup>99</sup> Heinz-Peter Mansel ZGR 2018, 439, S. 470 ff.

<sup>100</sup> Vgl. zum Marktortprinzip auch Gerhard Wagner, *RabelsZ* 2016, 717, S. 781.

<sup>101</sup> Heinz-Peter Mansel ZGR 2018, 439, S. 472: Es könnte für den Inlandsbezug ausreichend sein, dass die „Wirtschafts- und Produktionskette im Inland endet“.

<sup>102</sup> EuGH (4. Kammer), Urteil vom 21. Januar 2016 – C-359/14, C-475/14 (*ERGO Insurance/P&C Insurance ua*) Rn. 52.

<sup>103</sup> Vgl. EuGH (6. Kammer), Urteil vom 31. Januar 2019 – C-149/18 (da *Silva Martins/Dekra Claims Services Portugal SA*).

Dortmund an der kurzen Verjährungsfrist des pakistanischen Rechts (zwei Jahre).<sup>104</sup> In Bangladesch beträgt die Verjährungsfrist sogar nur ein Jahr, was vor dem englischen *Court of Appeal* kürzlich zur Frage eines Verstoßes gegen den englischen *ordre public* führte.<sup>105</sup> Auch aus diesem Grund bietet eine klare und eindeutige Regelung in einem inländischen Gesetz, das als Eingriffsnorm qualifiziert wird, für alle Beteiligten mehr Rechtssicherheit.

Soweit das Sorgfaltspflichtengesetz keine eigenen Bestimmungen trifft, etwa in Bezug auf die Art und den Umfang des Schadensersatzes, einschließlich der Ersatzfähigkeit immaterieller Schäden und die Zahlung von Hinterbliebenengeld im Fall der Tötung etc. ist hingegen das nach der Rom II-VO zu bestimmende Deliktsstatut maßgeblich.

---

<sup>104</sup> LG Dortmund (7. Zivilkammer), Urteil vom 10. Januar 2019 - 7 O 95/15.

<sup>105</sup> *Hamida Begum v Maran (UK) limited* [2021] EWCA Civ 326.

## § 17 Besondere Prozessstandschaft

(1) Geschädigte können zur gerichtlichen Geltendmachung ihrer Ansprüche nach §§ 13 - 15 dieses Gesetzes einer Gewerkschaft oder Nichtregierungsorganisation die Ermächtigung zur Prozessführung erteilen.

(2) Eine inländische Gewerkschaft oder Nichtregierungsorganisation kann nach Absatz 1 nur bevollmächtigt werden, wenn sie eine auf Dauer angelegte eigene Präsenz unterhält und sich nach ihrer Satzung nicht gewerbsmäßig und nicht nur vorübergehend für die Menschenrechte gemäß § 3 Absatz 2 Nr. 1 einsetzt.

### *Erläuterung*

Der Entwurf übernimmt § 11 des RegierungE mit den gebotenen Änderungen. Der wesentliche Unterschied zum RegierungE besteht darin, dass der hier vorgeschlagene Gesetzentwurf in §§ 13 ff. einen zivilrechtlichen Schadensersatzanspruch regelt, während die „Besondere Prozessstandschaft“ nach § 11 RegierungE in Ermangelung einer zivilrechtlichen Haftungsnorm in der Luft hängt.

Die Prozessstandschaft hat den Vorteil, dass die Geschädigten als Zeugen im Prozess gehört werden können, während sie sonst Partei sind, was einen geringeren Beweiswert zur Folge hätte. Für die Betroffenen wäre es möglicherweise eine zusätzliche Vereinfachung, wenn sie nicht als Partei einem Verfahren in Deutschland beiwohnen müssten, sondern nur ggf. für eine Zeugenaussage einreisen müssten.

Zudem gibt die Prozessstandschaft Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften die Möglichkeit, Ressourcen zur Durchsetzung der Ansprüche mehrerer Betroffener zu bündeln. Die Klagen wären zwar immer noch getrennt zu behandeln, aber zumindest für die interne Arbeitsteilung der Nichtregierungsorganisation/Gewerkschaft könnten sich Effizienzsteigerungen im Vergleich zur Möglichkeit der Mandatierung eines Anwalts durch mehrere Betroffene ergeben.

Ein Nachteil der Prozessstandschaft ist der Wegfall der Möglichkeit, Prozesskostenhilfe (§§ 114 ff. ZPO) zu erhalten. Bei einer gewillkürten Prozessstandschaft und auch in einigen Fällen der gesetzlichen Prozessstandschaft wäre dies bislang nur möglich, wenn die Anforderungen sowohl in der Person des Rechtsinhabers als auch in der Person des Standschafters erfüllt wären.<sup>106</sup> Daher ist die Prozessstandschaft in der hier vorgeschlagenen Fassung nur als eine Möglichkeit für die Geschädigten ausgestaltet, von der sie Gebrauch machen können, aber nicht müssen.

---

<sup>106</sup> BeckOK-ZPO/Reichling, § 114 Rn. 22 f. (Stand: 1. März 2021).

## **Vierter Teil – Zuständigkeit; Unterstützungsmaßnahmen; Ordnungswidrigkeiten; Inkrafttreten**

### **§ 18 Zuständigkeit; Überprüfungen und Anordnungen im Einzelfall**

(1) Die Überwachung der Einhaltung der Sorgfaltspflicht nach diesem Gesetz ist Aufgabe der nach Landesrecht zuständigen Behörde. Diese wird nach pflichtgemäßem Ermessen oder auf Antrag einer Person tätig, die substantiiert geltend macht, durch die Nichterfüllung einer der in §§ 6 bis 9 enthaltenen Pflichten in ihren Rechten verletzt zu sein oder vorhersehbar verletzt zu werden. Die Bundesregierung kann mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften zur einheitlichen Umsetzung dieses Gesetzes erlassen.

(2) Bei der Überwachung berücksichtigt die zuständige Behörde Art, Umfang und Schwere des von den Unternehmen ausgehenden Risikos für nachteilige Auswirkungen auf Menschenrechte und Umwelt.

(3) Die zuständige Behörde hat bei der Überwachung nach Absatz 1 sicherzustellen, dass im Laufe eines Kalenderjahres eine Mindestanzahl an Unternehmen überprüft wird. Beginnend mit dem Kalenderjahr 202X sind im Laufe eines Kalenderjahres mindestens X Prozent der im Land vorhandenen Unternehmen zu überprüfen. Von diesem Prozentsatz kann durch Landesrecht nicht abgewichen werden.

(4) Unbeschadet der unternehmerischen Pflichten nach §§ 3 bis 11 kann die zuständige Behörde im Einzelfall anordnen, welche Maßnahmen Unternehmen zu treffen haben oder welche Handlungen sie zu unterlassen haben, um die Sorgfaltspflicht zu erfüllen. Sie kann insbesondere Unternehmen verpflichten,

(a) die Grundsatzklärung gemäß § 5 Absatz 1 nach bestimmten Vorgaben zu verbessern oder in einer bestimmten Weise zu veröffentlichen oder bekannt zu geben;

(b) die Risikoanalyse gemäß §§ 6 und 7 nach bestimmten Vorgaben durchzuführen oder zu verbessern;

(c) bestimmte vorbeugende Maßnahmen gemäß § 8 Absatz 2 oder Abhilfemaßnahmen gemäß § 9 Absätze 2 oder 3 vorzunehmen oder von dem Unternehmen vorgenommene Maßnahmen nach bestimmten Vorgaben zu verbessern;

(d) durch bestimmte Maßnahmen sicherzustellen, dass das Beschwerde- und Hinweisgeberverfahren den Anforderungen des § 10 Absatz 2 genügt;

(e) den Bericht gemäß § 11 Absatz 2 nach bestimmten Vorgaben abzugeben oder zu verbessern oder in einer bestimmten Weise zu veröffentlichen oder bekannt zu geben;

(f) Auskünfte zu erteilen oder Unterlagen vorzulegen, die zur Überwachung der Einhaltung der Sorgfaltspflicht erforderlich sind.

### ***Erläuterung***

Die Vorschrift betrifft die Zuständigkeit der Behörden und die Überwachung der Einhaltung des Gesetzes durch Verwaltungsbehörden. Der Vorschlag schafft keine eigene neue

Überwachungsbehörde, sondern verweist in Einklang mit Art. 83 und 84 GG auf die Landesbehörden.

Da der hiesige Gesetzentwurf eine deutlich größere Zahl an Unternehmen erfasst als der RegierungE, ist die Übertragung der Überwachung auf eine Bundesbehörde ohne eigenen Behördenunterbau (wie das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, BAFA) nicht tunlich. An Bundesbehörden mit eigenem Unterbau käme nur der Zoll als fachnahe Verwaltungsbehörde in Betracht. Zu berücksichtigen ist indes, dass der Zoll in erster Linie fiskalisch relevante Sachverhalte ermittelt und daher über keine spezifischen Kompetenzen im Bereich Menschenrechte, Umwelt und Unternehmensverantwortung verfügt. Es ist zu bezweifeln, dass nur der zentralisierte Vollzug durch eine Bundesbehörde es ermöglicht, „das erforderliche branchen- und länderspezifische Spezialwissen in der Behörde aufzubauen“.<sup>107</sup>

Die Durchsetzung des Gesetzes durch Landesbehörden birgt wie bei allen durch Landesbehörden durchgesetzten Bundesgesetzen die Gefahr regional unterschiedlicher Verwaltungspraktiken. Das ist im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland indes der Normalfall. Der Gesetzentwurf enthält daher in Absatz 1 Satz 3 und in Absatz 3 Elemente, die eine einheitlichere Durchsetzung ermöglichen. Zugleich weist der Gesetzentwurf der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA), einer selbständigen Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, in § 19 weitere Aufgaben zu, so dass auch hierdurch für eine Vereinheitlichung der Durchsetzung gesorgt werden kann. Diese Regelungstechnik greift auf das Vorbild des Produktsicherheitsgesetzes (ProdSG) zurück.

Eine Durchsetzung durch Landesbehörden würde auch für die Landesbehörden eine Aufstockung des erforderlichen Personals nötig machen. Der Personalaufwand kann hier nur geschätzt werden. In der Begründung des RegierungE geht das BMAS davon aus, dass 65 Vollzeitstellen beim BAFA erforderlich wären. Da der vorgeschlagene Gesetzentwurf einen weiteren Anwendungsbereich als der RegierungE hat, dürfte das Personalsoll deutlich höher sein.

#### Absatz 1

Die Vorschrift wiederholt die in Art. 83 und 84 Abs. 2 GG festgelegten Grundsätze. Sie hat insoweit klarstellende Funktion. Welche Behörden fachlich und instanziell zuständig sind, bleibt den Ländern überlassen. Angesichts der Komplexität der Materie bietet sich der Vollzug auf der Ebene der oberen oder mittleren Landesbehörden an. Bei der Überprüfung von Unternehmen können Behörden neben den allgemeinen und internationalen Leitlinien und Leitfäden auf die Verwaltungsvorschriften nach Satz 3, auf die Expertise der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (§ 19) und auf Leitfäden, die nach § 20 Abs. 2 erlassen werden zurückgreifen. Es bietet sich zudem eine länderübergreifende Kooperation wie in anderen Verwaltungsbereichen (z.B. Datenschutz) an.

Wie im RegierungE wird auch hier vorgeschlagen, dass die Behörde nach eigenem Ermessen und auf Antrag tätig werden kann. Damit wird auch deutlich, dass das Gesetz und sein Vollzug nicht nur dem öffentlichen Interesse, sondern auch dem Interesse betroffener Einzelner dient.

---

<sup>107</sup> So aber wohl David Krebs: Immerhin ein Kompromiss: Der Entwurf für ein Lieferkettengesetz, VerfBlog, 21. Februar 2021, <https://verfassungsblog.de/immerhin-ein-kompromiss/>.

Schließlich wird die Bundesregierung ermächtigt, zum Zwecke der einheitlichen Verfahrensgestaltung Verwaltungsvorschriften zu erlassen. Diese stellen auch sicher, dass der Vollzug des Gesetzes durch Landesbehörden zu keiner zu großen Heterogenität führt. In den Verwaltungsvorschriften könnte vorgesehen werden, dass das Gesetz durch die obere oder mittlere Landesverwaltungsebene vollzogen wird.

#### Absatz 2

Absatz 2 ist eine Konkretisierung des risikobasierten Ansatzes, der auch in § 19 Abs. 2 RegierungsgE zu finden ist.<sup>108</sup> Eine ähnliche Regelung findet sich auch in § 21 Abs. 1 Satz 3 Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG). Er soll sicherstellen, dass die Behörde – ebenso wie die Unternehmen – beim Vollzug die Risiken priorisieren und sich zunächst auf besonders wichtige Felder konzentrieren.

#### Absatz 3

Der Vorschlag folgt der Regelungstechnik in § 21 Abs. 1a ArbSchG und zielt ebenso wie die Möglichkeit des Erlasses von Verwaltungsvorschriften auf eine Vereinheitlichung der Überwachung des Gesetzes. Da Satz 2 keine landesrechtliche Abweichung zulässt, bedarf das Gesetz der Zustimmung des Bundesrates (Art. 84 Abs. 1 Satz 6 GG).

#### Absatz 4

Die Regelung ermöglicht den Behörden den Erlass von Maßnahmen, die dann im Wege des Verwaltungszwangs durchgesetzt werden können. Dabei kann die Überwachungsbehörde dem Unternehmen konkrete Vorgaben machen und Verbesserungen anordnen. Damit wird der Grundsatz der Prävention hervorgehoben.

Der Vorschlag setzt also weniger auf die Abschreckungswirkung des Bußgelds, sondern ermöglicht es der Behörde, einem Unternehmen konkret vorzugeben, was es zu tun hat. Diese Vorgaben können dann im Wege der Verwaltungsvollstreckung nach Landesrecht durch Zwangsgelder durchgesetzt werden.

Durch den Hinweis auf „bestimmte Vorgaben“ in Buchstaben a) bis e) soll deutlich gemacht werden, dass die Behörde, nachdem Defizite in der Umsetzung festgestellt wurden, dem Unternehmen klare Vorgaben machen muss, in welcher Weise die einzelnen Elemente der Sorgfalt und sonstige Pflichten zu erfüllen sind.

Das ermöglicht eine Sanktion neben Haftung und Bußgeld, da der Bußgeldtatbestand (§ 21) wegen 103 Abs. 2 GG nur eingeschränkt greifen kann.

---

<sup>108</sup> David Krebs, Fn. 107.

## **§ 19 Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin**

(1) Die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin ermittelt und bewertet im Rahmen ihres allgemeinen Forschungsauftrags menschenrechtliche und umweltbezogene Risiken im Sinne dieses Gesetzes und macht Vorschläge zu ihrer Verringerung.

(2) In Einzelfällen kann die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin in Abstimmung mit den nach Absatz 1 zuständigen Behörden oder in deren Auftrag die Einhaltung der Pflichten nach diesem Gesetz durch ein Unternehmen überprüfen und die erforderlichen Maßnahmen zu deren Einhaltung treffen. § 18 Absatz 4 gilt in diesen Fällen entsprechend.

### ***Erläuterung***

Die Vorschrift weist der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) zusätzliche Aufgaben zu, die auch der Unterstützung der Landesbehörden und der Vereinheitlichung der Überwachung des hier vorgeschlagenen Gesetzentwurfs dienen. Die BAuA ist als Ressortforschungseinrichtung im Geschäftsbereich des BMAS grundsätzlich zuständig für alle Fragen von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und der menschengerechten Gestaltung der Arbeit. Sie verfügt daher über Expertise zur Beurteilung zahlreicher der in dem hier vorgeschlagenen Gesetzentwurf geregelten Sachverhalte, auch wenn diese oft im Ausland stattfinden. Die BAuA vereint fachliche Perspektiven der Gesundheits-, Ingenieurs-, Natur- und Gesellschaftswissenschaften zu Arbeit und Gesundheit und legt in ihrer Arbeit einen Fokus auf Prävention im Arbeitsschutz.

#### **Absatz 1**

Anders als das vom RegierungE vorgesehene BAFA verfügt die BAuA über eine fachlich-institutionelle Nähe zum Regelungsbereich dieses Gesetzes. Der vorgeschlagene Absatz greift daher zunächst die Forschungskompetenz der BAuA auf und beauftragt sie mit der Erstellung von Studien, die auch im Rahmen der Erstellung von Leitfäden für die Unternehmenspraxis zu beachten sind. Der Absatz beruht auf dem Modell des § 32 Abs. 1 ProdSG.

#### **Absatz 2**

Die BAuA ist nicht nur forschend, sondern kann auch exekutiv tätig sein, wie sich in § 32 Abs. 2 ProdSG zeigt. Dies wird hier aufgegriffen: Die BAuA kann gemeinsam mit den zuständigen Landesbehörden oder in deren Namen im Wege der Organleihe Maßnahmen gegenüber Unternehmen treffen. Da dies den Grundsatz der Landesverwaltung durchbrechen würde, ist dies nur im Einzelfall und nicht gegen den Willen der Landesbehörde möglich. Eine Einschaltung der BAuA kann sich indes bei besonders komplexen Sachverhalten anbieten oder wenn die personellen und sachlichen Kompetenzen der zuständigen Landesbehörde aufgrund der Größe eines Unternehmens nicht ausreichen, um die Einhaltung aller Pflichten nach diesem Gesetz zu überprüfen.

## § 20 Beratung und Unterstützung

(1) Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung berät und unterstützt Unternehmen bei der Erfüllung der Sorgfaltspflicht nach diesem Gesetz. Es kann diese Aufgabe an die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) übertragen.

(2) Die besonderen Herausforderungen von Unternehmen gemäß § 2 Absatz 2 bei der Erfüllung der Sorgfaltspflicht nach diesem Gesetz sind im Rahmen der Beratung und Unterstützung besonders zu berücksichtigen. Unterstützungsleistungen sollen bevorzugt diesen Unternehmen zukommen.

(3) Die nach Absatz 1 zuständige Stelle veröffentlicht branchenübergreifende oder branchenspezifische Informationen, Hilfestellungen und Empfehlungen zur Einhaltung dieses Gesetzes. Sie berücksichtigt dabei internationale Leitlinien und Leitfäden und stimmt sich mit fachlich betroffenen Behörden, insbesondere der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin und dem Umweltbundesamt ab. Das Deutsche Institut für Menschenrechte und die fachlich zuständigen anerkannten Fachverbände für unternehmerische Sorgfalt nach § 12 sind zu hören. Berichte und Stellungnahmen von Unternehmensverbänden sowie menschenrechtlichen und umweltpolitischen Organisationen sollen berücksichtigt werden.

### *Erläuterung*

Die Vorschrift greift den in den UN-Leitprinzipien und im NAP an verschiedenen Stellen verankerten Gedanken auf, dass der Staat Unternehmen bei der Erfüllung der Sorgfaltspflicht unterstützen sollte. Anders als der Regierungsentwurf trennt der hiesige Vorschlag die Kompetenz zur Beratung und Unterstützung klar von der Kompetenz zur Überwachung des Gesetzes. Auf diese Weise werden möglich Kollusionen vermieden und sichergestellt, dass die Überwachung und Beratung jeweils unabhängig erfolgen.

#### Absatz 1

Der Vorschlag übernimmt das Konzept des bereits etablierten Helpdesk der Agentur für Wirtschaft und Entwicklung<sup>109</sup>, welches ein gemeinsames Projekt des BMZ, der GIZ und der DEG ist und von der Praxis gut angenommen wird.

#### Absatz 2

Der Absatz geht auf die besonderen Herausforderungen für mittlere Unternehmen im Sinne des § 2 Absatz 2 dieses Gesetzes ein. Diesen sollen Beratungs- und Unterstützungsleistungen prioritär zukommen.

#### Absatz 3

---

<sup>109</sup> Siehe Agentur für Wirtschaft und Entwicklung, Helpdesk Wirtschaft und Menschenrechte, <https://wirtschaft-entwicklung.de/wirtschaft-menschenrechte/>.

Die Beratungs- und Unterstützungsstelle soll auch Leitfäden erstellen und veröffentlichen, die sowohl den Unternehmen bei der Befolgung des Gesetzes als auch den Landesbehörden bei der Überwachung dienen und sie unterstützen. Anders als der Regierungsentwurf sieht der hiesige Vorschlag die konkrete Beteiligung fachlich einschlägiger Behörden und Institutionen vor. Neben dem BAuA und dem Umweltbundesamt werden das Deutsche Institut für Menschenrechte und die staatlich anerkannten Fachverbände unternehmerischer Sorgfalt nach § 12 genannt, die in jedem Fall zu hören sind. Weitere Verbände und zivilgesellschaftliche Akteure können sich beteiligen und sollen berücksichtigt werden.

## **§ 21 Ordnungswidrigkeiten**

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder leichtfertig

1. entgegen § 6 Absatz 1 keine Risiken ermittelt,
2. entgegen § 8 Absatz 1 keine vorbeugenden Maßnahmen ergreift, oder
3. entgegen § 9 Absatz 1 keine Abhilfemaßnahmen ergreift

Die Ordnungswidrigkeit kann bei vorsätzlicher Begehung mit einer Geldbuße bis zu einhundertfünfzigtausend Euro, im Übrigen mit einer Geldbuße bis zu hunderttausend Euro geahndet werden.

(2) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. entgegen § 10 Absatz 1 keine zuständige Stelle benennt,
2. entgegen § 11 Absatz 2 keinen Bericht veröffentlicht, oder
3. einer vollziehbaren Anordnung gem. § 18 Abs. 4 zuwiderhandelt.

Die Ordnungswidrigkeit kann bei vorsätzlicher Begehung mit einer Geldbuße bis zu einhunderttausend Euro, im Übrigen mit einer Geldbuße bis zu fünfzigtausend Euro geahndet werden.

(3) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 11 Absatz 1 die Risikoanalyse oder die angemessenen Maßnahmen nicht dokumentiert oder die Dokumentation weniger als sieben Jahre aufbewahrt. Die Ordnungswidrigkeit kann bei vorsätzlicher Begehung mit einer Geldbuße bis zu fünfzigtausend Euro, im Übrigen mit einer Geldbuße bis zu fünfundzwanzigtausend Euro geahndet werden.

(4) Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Absatz 1 Nummer 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist die zuständige Behörde nach § 18 Absatz 1 dieses Gesetzes.

### ***Erläuterung***

Die Vorschrift ermöglicht neben der Durchsetzung durch Verwaltungsrecht und Verwaltungszwang auch die Verhängung eines Bußgeldes. Die Einhaltung des Gesetzes soll folglich mittels zivilrechtlicher Haftung (§ 13 ff), Verwaltungsmaßnahmen (§ 18) sowie Ordnungswidrigkeiten (§ 21) durchgesetzt werden. Wegen des Schuldprinzips im deutschen Strafrecht ist eine strafrechtliche Sanktion ausgeschlossen. Die Bußgeldbewehrung setzt an leicht zu überprüfendem Verhalten an, da wegen Art. 103 Abs. 2 GG das Bußgeld nur bei klar bestimmten Verhalten verhängt werden darf.

#### **Absatz 1**

Die Ordnungswidrigkeit setzt voraus, dass gar nicht gehandelt wurde. Anders als der RegierungE wird somit nicht ein unbestimmtes „nicht richtiges“ oder „nicht rechtzeitiges“

Verhalten sanktioniert, sondern das vollkommene Unterlassen der Pflichterfüllung. Der Maßstab für die Verletzung der Risikoanalyse und des Ergreifens von Maßnahmen ist Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit („leichtfertig“). Der Vorschlag folgt insoweit § 54 Abs. 1 GwG. Der höhere Verschuldensmaßstab ist gerechtfertigt, da die Pflichten nach §§ 6, 8 und 9 komplexer sind.

#### Absatz 2

Die Pflichten, die in Absatz 2 genannt werden sind klarer, so dass einfache Fahrlässigkeit ausreicht. Durch § 21 Absatz 2 Nr. 3 des Gesetzentwurfs werden die übrigen Pflichten des Gesetzes aber mittelbar auch bußgeldbewehrt, allerdings erst nachdem sie durch die zuständige Behörde konkretisiert wurden. Diese Regelungstechnik findet sich auch in § 25 Abs. 1 ArbSchG und in § 54 GwG. Die Bußgeldhöhen werden nach der Verschuldensform abgestuft und folgen ebenfalls § 54 GwG.

#### Absatz 3

Da die Dokumentationspflicht und die Aufbewahrung der Dokumentation für die effektive Durchsetzung des Gesetzes und in Schadensersatzprozessen von zentraler Bedeutung sind, wird hier ein eigenständiger Bußgeldtatbestand geschaffen, da die Pflicht zur Dokumentation und zur Aufbewahrung auch nicht durch eine Einzelfallverfügung gem. § 18 Abs. 4 gefordert werden kann. Insofern bedarf es hier der abschreckenden Wirkung des Bußgelds.

Der Vorschlag sieht – anders als der Referentenentwurf des BMAS vom 15.2.2021 – keine Regelung zur Verwendung des Bußgeldaufkommens vor. Diese vom RegierungE nicht übernommene Klausel ist im deutschen Recht unüblich und bei der hier vorgesehenen Durchsetzung des Gesetzes durch Landesbehörden auch nicht praktikabel.

## **§ 22 Inkrafttreten; Revisionsklausel**

(1) Das Gesetz tritt vorbehaltlich des Satzes 2 am XX.XX.20XX in Kraft. Die Vorschriften der §§ 13 bis 16 und 21 treten am XX.XX.20XX in Kraft.

(2) Fünf Jahre nach Inkrafttreten legt die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag einen Bericht über die Wirksamkeit des Gesetzes vor. Dem Bericht sind gegebenenfalls Änderungsvorschläge für dieses Gesetz beizufügen.

### *Erläuterung*

#### Absatz 1

Die Vorschrift sieht ein gestuftes Inkrafttreten vor. Die Haftungsregeln und der Bußgeldtatbestand greifen erst nach einer Schonfrist, die der Gesetzgeber festlegen muss. Damit sollen Unternehmen zunächst erste Erfahrungen mit dem Gesetz sammeln können, bevor sie den schärferen Sanktionen ausgesetzt werden. Alle übrigen Regeln des Gesetzes gelten indes ab seinem Inkrafttreten. Die Verwaltungsbehörden können ebenfalls ab Inkrafttreten Maßnahmen ergreifen (vgl. § 18).

#### Absatz 2

Die Vorschrift enthält eine im deutschen Recht nicht besonders verbreitete, aber durchaus bekannte Revisionsklausel. Danach soll die Bundesregierung nach fünf Jahren einen Wirksamkeitsbericht vorlegen, der auch Änderungsvorschläge enthalten kann. Dies ist angesichts der Neuartigkeit der Materie angezeigt und sinnvoll.

### **Anlage 1 zu § 3 Absatz 2 Nr. 1 (Menschenrechtliche Übereinkommen)**

1. Internationaler Pakt vom 19. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte, (BGBl. 1973 II S. 1533)
2. Internationaler Pakt vom 19. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (BGBl. 1973 II S. 1569)
3. Übereinkommen Nr. 29 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 28. Juni 1930 über Zwangs- oder Pflichtarbeit (BGBl. 1956 II S. 640) mit Protokoll vom 11. Juni 2014 zum Übereinkommen Nr. 29 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 28. Juni 1930 über Zwangs- oder Pflichtarbeit (BGBl. 2019 II S. 437)
4. Übereinkommen Nr. 87 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 9. Juli 1948 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes (BGBl. 1956 II S. 2072) geändert durch das Übereinkommen vom 26. Juni 1961 (BGBl. 1963 II S. 1135)
5. Übereinkommen Nr. 98 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 1. Juli 1949 über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen (BGBl. 1955 II S. 1122) geändert durch das Übereinkommen vom 26. Juni 1961 (BGBl. 1963 II S. 1135)
6. Übereinkommen Nr. 100 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 29. Juni 1951 über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit (BGBl. 1956 II S. 23)
7. Übereinkommen Nr. 105 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 25. Juni 1957 über die Abschaffung der Zwangsarbeit (BGBl. 1959 II S. 441)
8. Übereinkommen Nr. 111 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 25. Juni 1958 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (BGBl. 1961 II S. 97)
9. Übereinkommen Nr. 138 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 26. Juni 1973 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung (BGBl. 1976 II S. 20)
10. Übereinkommen Nr. 182 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 17. Juni 1999 über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (BGBl. 2001 II S. 1290)

## **Anlage 2 zu § 3 Absatz 2 Nr. 2 (Umweltrechtliche Übereinkommen)**

1. Internationale Übereinkommen vom 2. November 1973 zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe (BGBl. 1982 II, S. 2)
2. Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung vom 22. März 1989 (BGBl. 1994 II, S. 2703)
3. Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe vom 23. Mai 2001 (BGBl. 2002 II S. 803) geändert durch den Beschluss vom 6. Mai 2005 (BGBl. 2009 II S. 1060)
4. Übereinkommen von Minamata vom 10. Oktober 2013 über Quecksilber (BGBl. 2017 II S. 610)

## **VI. Änderungen anderer Gesetze**

### **Zivilprozessordnung (ZPO)**

#### **1. Gerichtsstand des Sachzusammenhangs bei Klagen nach dem Sorgfaltspflichtengesetz**

##### **§ 23a ZPO neu**

Ein Unternehmer im Sinn des § 2 Absatz 2 Sorgfaltspflichtengesetz [Unternehmer, der weder im Inland noch in einem anderen Mitgliedstaat der EU oder des EWR einen Satzungs- oder Hauptverwaltungssitz oder eine Hauptniederlassung hat] kann vor deutschen Gerichten gemeinsam mit einem Unternehmer nach § 2 Absatz 1 Sorgfaltspflichtengesetz an dessen allgemeinem Gerichtsstand auf Zahlung von Schadensersatz nach § 13 Sorgfaltspflichtengesetz verklagt werden, sofern zwischen den Klagen eine so enge Beziehung gegeben ist, dass eine gemeinsame Verhandlung und Entscheidung geboten erscheint, um zu vermeiden, dass in getrennten Verfahren widersprechende Entscheidungen ergehen könnten.

##### ***Erläuterung***

Die Vorschrift führt einen in der ZPO bisher nicht bekannten Gerichtsstand des Sachzusammenhangs ein, allerdings begrenzt auf zivilrechtliche Klagen nach dem Sorgfaltspflichtengesetz. Der Gerichtsstand für die verbundenen Klagen wird durch den allgemeinen Gerichtsstand des Ankerbeklagten definiert, der sich, da es sich hierbei bei um ein im Inland ansässiges Unternehmen handelt, aus Art. 4 Abs. 1, Art. 62 und 63 Brüssel Ia-VO ergibt.

Oft ist bei Schäden infolge von potentiellen Sorgfaltspflichtverletzungen mehrerer beteiligter Unternehmer nicht klar, welcher Unternehmer an welcher Stelle der Kausalkette Pflichten verletzt und dadurch Schäden verursacht hat. Bei getrennten Prozessen in verschiedenen Ländern besteht die Gefahr von Fehltrteilen oder widersprüchlichen Entscheidungen aufgrund mangelhafter Sachverhaltsaufklärung. Umgekehrt kann eine gemeinsame Verhandlung zu sachgerechten Entscheidungen führen, der Prozessökonomie dienen und die grenzüberschreitende Anerkennung und Vollstreckung erleichtern. Auch im Ausland sind derartige verbundene Klagen möglich.

In Art. 8 Nr. 1 Brüssel Ia-VO und Art. 6 Nr. 1 Luganer Übereinkommen (LugÜ) gibt es bereits einen solchen Gerichtsstand des Sachzusammenhangs, an den sich die vorstehende Formulierung anlehnt. Diese Vorschriften setzen allerdings voraus, dass alle Beklagten ihren Sitz in einem Mitgliedstaat der EU bzw. in einem Vertragsstaat des LugÜ haben und erfassen damit die Einbeziehung von Unternehmern mit Sitz in Drittstaaten nicht.<sup>110</sup> Diese Lücke muss, solange die Brüssel Ia-VO nicht geändert wird, durch das autonome Recht gefüllt werden.

---

<sup>110</sup> Vgl. EuGH (3. Kammer), Urteil vom 11. April 2013 – C-645/11 (Land Berlin/Sapir ua) Rn. 53; Für eine analoge Anwendung des Art. 8 Nr. 1 Brüssel Ia-VO siehe Heimo Schack, Internationales Zivilverfahrensrecht, 8. Aufl. 2021, Rn. 443; Reinhold Geimer, in: Baetge et al. (Hrsg.), FS für Jan Kropholler, 2008, S. 783 f. (str.).

Die in der ZPO bisher verankerten besonderen Gerichtsstände des Vermögens (§ 23 ZPO) und der unerlaubten Handlung (§ 32 ZPO) können dem Regelungsanliegen nicht genügen:

Die Begründung einer internationalen Zuständigkeit für den Gerichtsstand des Vermögens nach § 23 ZPO für eine auf Geldzahlung gerichtete Klage setzt neben dem Fehlen eines inländischen Sitzes voraus, dass der Beklagte im Inland Vermögen hat, wobei jeder vermögenswerte Gegenstand genügt, und es auch nicht darauf ankommt, dass das vorhandene Vermögen zur Deckung der eingeklagten Summe ausreicht oder in irgendeinem Verhältnis zum Streitwert steht (vgl. BGH NJW 1997, 326).

Ein solches inländisches Vermögen wird aber keineswegs in allen Fällen vorhanden sein, in denen ein in einem Drittstaat ansässiges Unternehmen eine Sorgfaltspflicht verletzt. Zwar ist nach § 23 S. 2 ZPO der Situs von Forderungen am Wohnsitz des Schuldners belegen, so dass ausländische Zulieferer, die eine vertragliche Forderung gegen ein in Deutschland ansässiges Unternehmen haben, in Deutschland stets auch Vermögen hätten, jedoch hängt dies davon ab, dass der Zulieferer eine unmittelbare Vertragsbeziehung zu dem deutschen Unternehmen unterhält. Im Übrigen könnte die Forderung durch schlichte Zahlung vor Klageerhebung leicht zum Erlöschen gebracht werden. Das Vorhandensein eines inländischen Vermögens ist damit kein taugliches Unterscheidungskriterium für die Eröffnung einer inländischen Gerichtszuständigkeit bei Klagen wegen Sorgfaltspflichtverletzungen. Des Weiteren handelt es sich bei § 23 ZPO um einen exorbitanten Gerichtsstand, so dass deutschen Urteilen häufig die Anerkennungsfähigkeit im Ausland fehlen dürfte.

Nach § 32 ZPO hat der Kläger für den Gerichtsstand der unerlaubten Handlung die Wahl zwischen einer Klage am Handlungs- oder am Erfolgsort. Allerdings wird bei der Klage eines Geschädigten gegen ein in einem Drittstaat domiziliertes Unternehmen der Handlungsort der Sorgfaltspflichtverletzung in der Regel mit dem Sitz der Hauptverwaltung des Unternehmens identisch sein und damit ebenfalls in dem betreffenden Drittstaat und nicht in Deutschland liegen.<sup>111</sup> Der Ort der Rechtsgutsverletzung wird ebenfalls regelmäßig außerhalb Deutschlands liegen. Damit kann § 32 ZPO nicht zu einer internationalen Zuständigkeit deutscher Gerichte führen.

---

<sup>111</sup> Vgl. Anatol Dutta, Internationale Zuständigkeit für privatrechtliche Klagen gegen transnationale Unternehmen wegen Verletzung von Menschenrechten und von Normen zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen im Ausland, in: Reinisch et al. (Hrsg.), Unternehmensverantwortung und Internationales Recht, 2020, 39, S. 52; Im Rahmen des Art. 7 Nr. 2 Brüssel Ia-VO lehnt der EuGH eine wechselseitige Zurechnung des Handlungsorts unter Mittätern ab, vgl. EuGH (1. Kammer), Urteil vom 16. Mai 2013 – C-228/11 (Melzer/M.F. Global UK Ltd.) Rn. 30 ff.

## 2. Änderung des § 328 ZPO

In § 328 ZPO wird folgender neuer Absatz (3) eingefügt:

„Die Vorschrift der Nr. 5 steht der Anerkennung eines Urteils nicht entgegen, wenn mit ihm Schadensersatzansprüche wegen Umwelt- oder Menschenrechtsverletzungen tituliert werden.“

### *Erläuterung*

Das Sorgfaltspflichtengesetz zielt zwar darauf ab, den Zugang zu den deutschen Gerichten zu erleichtern<sup>112</sup>, jedoch kann es für die Geschädigten sinnvoller sein, in demjenigen ausländischen Staat zu klagen, in dem die Schäden eingetreten sind. Richtet sich ein stattgebendes Urteil gegen einen Unternehmer mit Sitz oder Vermögen im Inland, so muss es grenzüberschreitend vollstreckt werden. Urteile von Gerichten aus Staaten, die nicht EU-Mitgliedstaaten sind, und mit denen kein multi- oder bilaterales Anerkennungs- und Vollstreckungsübereinkommen besteht („drittstaatliche Urteile“), können in Deutschland nach §§ 722 f. ZPO für vollstreckbar erklärt werden. Die Anerkennungs Voraussetzungen ergeben sich aus § 328 ZPO.

Besonders problematisch ist in der Praxis häufig das Erfordernis der Gegenseitigkeit: Die Partei, die aus einem drittstaatlichen Urteil vollstrecken will, muss nachweisen, dass deutsche Urteile in dem betreffenden Staat ebenfalls anerkannt und vollstreckt werden würden, wobei der Vollstreckungsgläubiger naturgemäß keinerlei Einfluss auf die Anerkennungspraxis des Urteilsstaates hat. Daher wird das Erfordernis der Gegenseitigkeit ganz allgemein kritisiert und seine Abschaffung gefordert.<sup>113</sup>

Hier wird das Gegenseitigkeitserfordernis nur in Bezug auf drittstaatliche Urteile wegen Umwelt- oder Menschenrechtsverletzungen gestrichen. Damit erleichtert der hier gemachte Vorschlag die Anerkennung und Vollstreckung von Urteilen, die nach dem gemäß der *lex fori* anwendbaren Recht deutsche oder ausländische Unternehmen wegen Sorgfaltspflichtverletzungen zur Rechenschaft ziehen. Als Maßstab für die Frage, ob es sich um Schadensersatzansprüche aus solchen Verletzungen handelt, kann das hier vorgeschlagene Sorgfaltspflichtengesetz herangezogen werden. Die übrigen Anerkennungs Voraussetzungen wie insbesondere der *ordre public*-Vorbehalt (§ 328 Abs. 1 Nr. 4 ZPO) bleiben unberührt.

---

<sup>112</sup> Vgl. § 14 und den vorgeschlagenen Gerichtsstand des Sachzusammenhangs sowie Überlegungen zum Wegfall der Prozesskostensicherheit, dazu sogleich unten 3.

<sup>113</sup> Vgl. MüKo-ZPO/Gottwald, 6. Aufl. 2020, § 328 ZPO Rn. 133 m.w.N.

### **3. Weitere Änderungen der ZPO**

Folgende weitere Überlegungen zur Verbesserung des Zugangs zu den Zivilgerichten könnten zu Änderungen in der ZPO Anlass geben:

#### ***1. Streitwertbegrenzung; Gerichtskostengesetz (GKG)***

Insbesondere bei Personenschäden können die Schadensersatzsummen beträchtliche Höhen erreichen. Daraus resultiert nicht nur ein Haftungsrisiko für die Beklagten; auch die Geschädigten können bei unsicheren Erfolgsaussichten wegen der nach dem Streitwert zu berechnenden Anwalts- und Gerichtskosten von einer Klage abgehalten werden. Daher wäre zu überlegen, ob man für die Klagen nach §§ 13 ff. Sorgfaltspflichtengesetz nicht eine Streitwertobergrenze im GKG einführt. Ein Beispiel für eine solche Grenze ist § 48 Abs. 1 S. 2 GKG: Danach darf in Musterfeststellungsklagen nach Buch 6 der ZPO und in Rechtsstreitigkeiten aufgrund des Unterlassungsklagegesetzes der Streitwert 250 000 Euro nicht übersteigen.

#### ***2. Prozesskostensicherheit (§ 110 ZPO)***

Nach § 110 Abs. 1 ZPO müssen Kläger, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt nicht in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum haben, auf Verlangen des Beklagten wegen der Prozesskosten Sicherheit leisten (sog. „Ausländersicherheit“). Auch dies kann für Geschädigte aus Drittstaaten den Zugang zu deutschen Gerichten erschweren. Für Klagen nach §§ 13 ff. Sorgfaltspflichtengesetz könnte eine Ausnahme von § 110 ZPO statuiert werden.

## **Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)**

§ 124 Absatz 1 GWG wird durch eine Nr. 10 ergänzt:

„§ 124 Fakultative Ausschlussgründe

(1) Öffentliche Auftraggeber können unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ein Unternehmen zu jedem Zeitpunkt des Vergabeverfahrens von der Teilnahme an einem Vergabeverfahren ausschließen, wenn (...)

Nr. 10 das Unternehmen nachweislich gegen seine Pflichten aus dem Sorgfaltspflichtengesetz verstoßen hat“

### ***Erläuterung***

Ähnlich wie im Regierungse wird auch hier vorgeschlagen, Verstöße gegen das hier vorgeschlagene Sorgfaltspflichtengesetz durch einen Ausschluss von öffentlichen Aufgaben zu sanktionieren. Anders als der Regierungse, der an einer rechtskräftigen Bußgeldverurteilung anknüpft und zu einem obligatorischen Ausschluss führt, wird hier ein weiterer Anknüpfungsbereich (alle Pflichten aus dem Sorgfaltspflichtengesetz) gewählt, jedoch der Ausschluss nach den Grundsätzen des § 124 in das Ermessen der Behörde gestellt. Das erscheint sachnäher, da § 124 GWG u.a. auf arbeits-, sozial-, umweltrechtliche Pflichten abstellt. Zudem hat der fakultative Ausschluss den Vorteil, dass nicht erst nach einem rechtskräftig abgeschlossenen Bußgeldverfahren ein Ausschluss erfolgt, sondern dass der öffentliche Auftraggeber bereits dann reagieren kann, wenn z.B. die zuständige Behörde nach § 18 Verstöße gegen das Sorgfaltspflichtengesetz festgestellt hat.