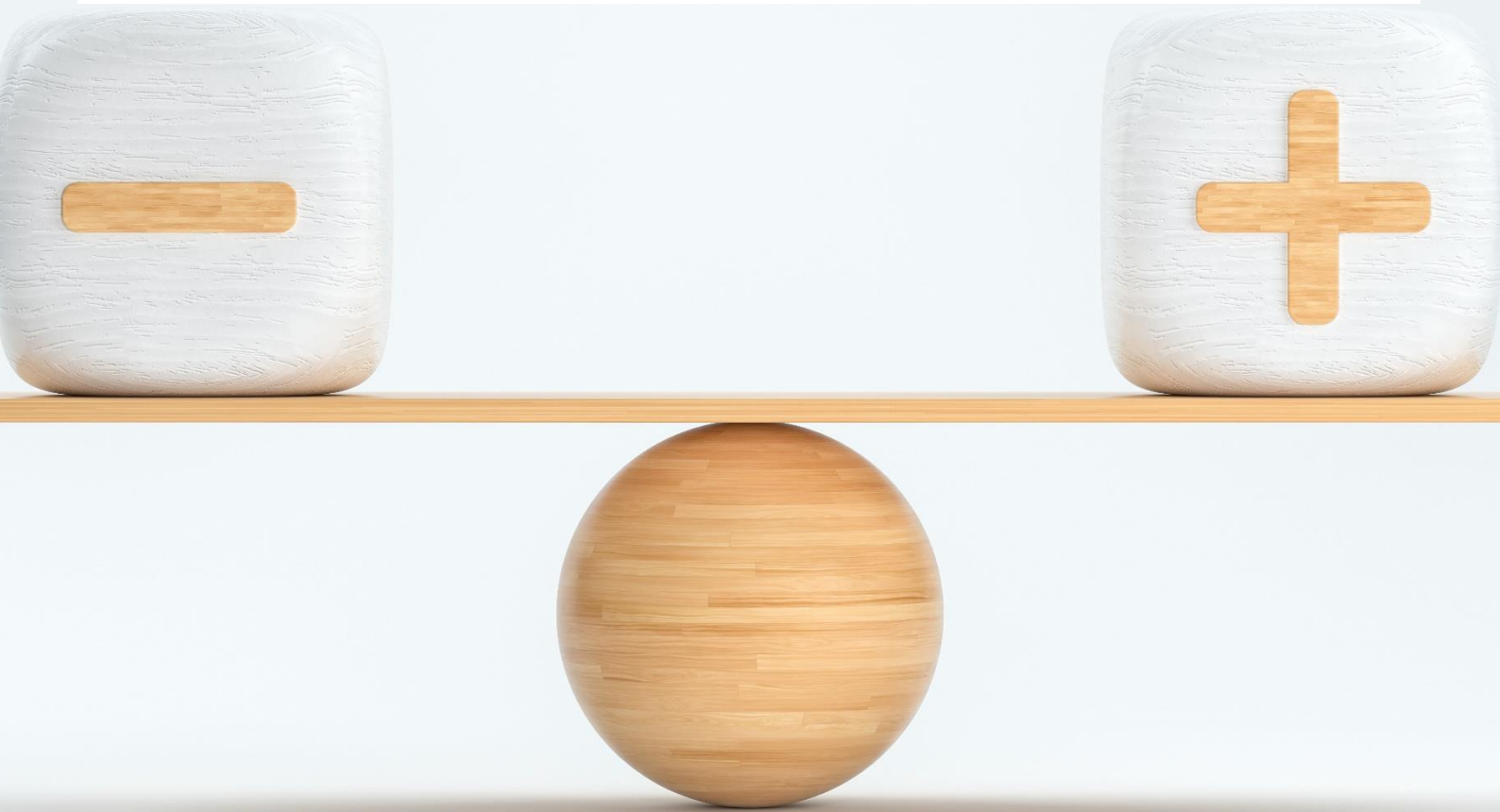




Bundesamt
für Wirtschaft und
Ausfuhrkontrolle



Angemessenheit

Handreichung zum Prinzip der Angemessenheit nach den
Vorgaben des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes

Inhalt

1.	Einleitung.....	1
2.	Bedeutung des Prinzips der Angemessenheit	2
2.1	Das Prinzip der Angemessenheit	2
2.2	Das Prinzip der Wirksamkeit im Zusammenhang mit dem der Angemessenheit.....	4
3.	Angemessenheit praktisch umsetzen	7
3.1	Einrichtung und kontinuierliche Umsetzung des Risikomanagements	11
3.2	Ermittlung, Gewichtung und Priorisierung von menschenrechtlichen oder umweltbezogenen Risiken.....	13
3.3	Auswahl und Umsetzung von Präventionsmaßnahmen.....	18
3.4	Entwicklung und Umsetzung von Abhilfemaßnahmen	20
3.5	Einrichtung von oder Beteiligung an Beschwerdeverfahren	22
4.	Überprüfung der angemessenen Umsetzung durch das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle	25
	Anhang – Mögliche Hilfestellungen.....	26

1. Einleitung

Das Prinzip der **Angemessenheit** setzt den übergreifenden Rahmen für die Umsetzung der Sorgfaltspflichten, die durch das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) etabliert werden. Unternehmen sind gefordert, **angemessene** und wirksame **Prozesse zur Umsetzung ihrer Sorgfaltspflichten** einzuführen, zu überwachen und weiterzuentwickeln. In dieser Handreichung wird **der Begriff der Angemessenheit** im Sinne des Gesetzes erläutert und Hinweise zur praktischen Bedeutung gegeben. Dies wird durch Hinweise auf ausgewählte Umsetzungshilfen ergänzt.

2. Bedeutung des Prinzips der Angemessenheit

Im Folgenden wird die allgemeine Bedeutung des **Prinzips der Angemessenheit**¹ erklärt.

Aufgrund des engen Zusammenhangs des **Begriffs der Wirksamkeit**² mit dem der **Angemessenheit**, geht die Handreichung dabei auch auf das Prinzip der Wirksamkeit ein.

2.1 Das Prinzip der Angemessenheit

Das **Prinzip der Angemessenheit** ist ein abstrakter Rechtsbegriff. Er wird im LkSG über die **Angemessenheitskriterien** nach § 3 Abs. 2 näher definiert.



Infobox 1 – Wortlaut des § 3 Abs. 2

§ 3 (2) Die **angemessene Weise** eines **Handelns**, das den **Sorgfaltspflichten genügt**, bestimmt sich nach

1. **Art und Umfang** der **Geschäftstätigkeit** des Unternehmens,
2. dem **Einflussvermögen** des Unternehmens auf den **unmittelbaren Verursacher** eines menschenrechtlichen oder umweltbezogenen Risikos oder der Verletzung einer menschenrechtsbezogenen oder einer umweltbezogenen Pflicht,
3. der typischerweise zu erwartenden **Schwere** der Verletzung, der **Umkehrbarkeit** der Verletzung und der **Wahrscheinlichkeit** der Verletzung einer menschenrechtsbezogenen oder einer umweltbezogenen Pflicht sowie
4. nach der **Art des Verursachungsbeitrages** des Unternehmens zu dem menschenrechtlichen oder umweltbezogenen Risiko oder zu der Verletzung einer menschenrechtsbezogenen oder einer umweltbezogenen Pflicht.

Das Prinzip der Angemessenheit trägt dem Umstand Rechnung, dass sich beispielsweise die Ressourcen, Aktivitäten oder auch die Wertschöpfungsketten von Unternehmen erheblich unterscheiden können.

Unternehmen sind dazu verpflichtet, in ihren Lieferketten **die Sorgfaltspflichten in (für sie) angemessener Weise zu beachten** mit dem Ziel, menschenrechtlichen oder umweltbezogenen Risiken vorzubeugen oder sie zu minimieren, sowie die Verletzung menschenrechtsbezogener oder umweltbezogener Pflichten zu beenden³ oder in ihren Auswirkungen zu minimieren.⁴

¹ Vgl. insbesondere § 3 Abs. 1 und 2. LkSG. Bei allen aufgezählten Paragraphen handelt es sich um solche des LkSG.

² Vgl. insbesondere § 4 Abs. 1 und 2.

³ § 3 Abs. 1

⁴ § 7 Abs. 1 S. 1

Mit dem Prinzip der Angemessenheit erhält jedes Unternehmen den notwendigen **Ermessens- und Handlungsspielraum** in Bezug auf das **Wie** der Umsetzung der Sorgfaltspflichten.⁵ **Welche Risiken** das Unternehmen **wie, und in welcher Reihenfolge sowie Intensität** anzugehen hat, hängt von der individuellen Unternehmens- und Risikosituation ab.⁶ Dies ermöglicht Unternehmen, ihre Risiken so effektiv wie möglich zu adressieren. Gleichzeitig wird sichergestellt, dass von Unternehmen nichts Unzumutbares erwartet wird: Die **Intensität und die Art und Weise ihrer geeigneten Bemühungen** kann und darf entsprechend der Angemessenheitskriterien **unterschiedlich ausfallen**.

Unternehmen müssen im Rahmen der vom LkSG statuierten Bemühenspflicht nicht garantieren, dass ihre Lieferketten frei von Verletzungen von Menschenrechten oder Beeinträchtigungen der Umwelt sind.⁷ Sie müssen vielmehr nachweisen können, dass sie die in den §§ 4 bis 10 näher beschriebenen Sorgfaltspflichten umgesetzt haben. Diese erfordern von Unternehmen, dass sie nach ihrer individuellen Geschäftstätigkeit angemessene und wirksame Maßnahmen ergreifen, um Risiken zu erkennen und zu adressieren. Grundsätzlich können Unternehmen deshalb nicht belangt werden, wenn eine - aus der ex-ante Perspektive - angemessene und wirksame Maßnahme ihre praktische Wirkung letztlich nicht entfaltet.

i

Infobox 2- Bemühens- und Erfolgspflicht im LkSG

Wie im Absatz zuvor dargestellt, begründen die Sorgfaltspflichten des LkSG grundsätzlich eine Bemühenspflicht, menschenrechtliche Verletzungen oder Verstöße gegen umweltbezogene Pflichten zu verhindern, zu beenden oder in ihren Auswirkungen zu minimieren. Soweit Unternehmen den Sorgfaltspflichten des LkSG in wirksamer und angemessener Weise nachkommen, begründet eine Verletzung einer menschenrechts- oder umweltbezogenen Pflicht daher grundsätzlich nicht die Verletzung der Sorgfaltspflichten aus dem LkSG.

Bei Verletzungen im eigenen Geschäftsbereich eines Unternehmens erfordert der Pflichtenmaßstab des LkSG dennoch ausnahmsweise den Eintritt eines Erfolges:

Stellt ein Unternehmen eine Verletzung einer menschenrechts- oder umweltbezogenen Pflicht im eigenen inländischen Geschäftsbereich fest, so hat es Abhilfe zu schaffen mit dem zwingenden Ergebnis der Beendigung der Verletzung. Hier müssen daher geeignete Abhilfemaßnahmen ergriffen werden, die tatsächlich ihre erwünschte Wirkung entfalten. Stellt sich heraus, dass eine Abhilfemaßnahme in diesem Bereich nicht zur Beendigung der Verletzung geführt hat, besteht die Pflicht zur Abhilfe fort. Unternehmen müssen dann unverzüglich weitere Abhilfemaßnahmen ergreifen bzw. die Wirkung der ergriffenen Maßnahmen verbessern.

Im eigenen Geschäftsbereich im Ausland sowie im eigenen (zugerechneten) Geschäftsbereich gemäß § 2 Abs. 6 S. 3 muss das Unternehmen die Verletzung in der Regel beenden.

⁵ Vgl. Regierungsbegründung, BT-Drs. 19/28649, S. 42

⁶ Vgl. Regierungsbegründung, BT-Drs. 19/28649, S. 42

⁷ Vgl. Regierungsbegründung, BT-Drs. 19/28649, S. 41

Die Kriterien der Angemessenheit stehen in keiner Hierarchie zueinander, sondern sind stets gleichrangig zu berücksichtigen. Sie werden bei vielen Unternehmen jeweils unterschiedlich ausgeprägt sein, etwa in verschiedenen Betriebsstätten, Standorten oder Gesellschaften, aber auch in Bezug auf verschiedene Lieferketten und Zulieferer. Unternehmen müssen gemessen an den verschiedenen Risiken und Verletzungen fortlaufend entscheiden, wie und in welcher Reihenfolge und Intensität sie diese innerhalb des eigenen Geschäftsbereichs und bei verschiedenen Zulieferern angehen.

2.2 Das Prinzip der Wirksamkeit im Zusammenhang mit dem der Angemessenheit

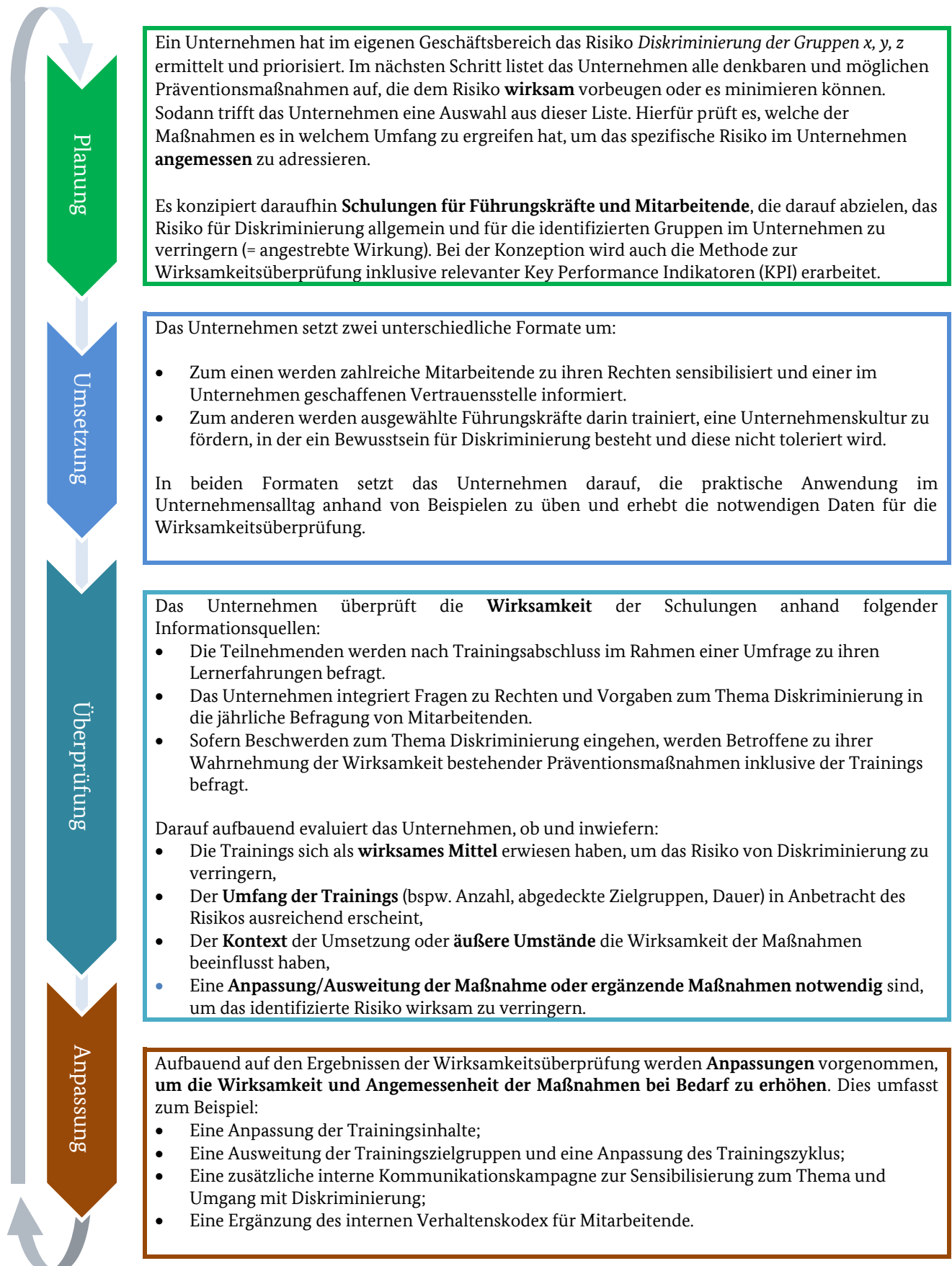
Bei der Planung, Umsetzung und Weiterentwicklung von Sorgfaltsprozessen kommt neben dem Prinzip der Angemessenheit auch das **Prinzip der Wirksamkeit** zum Tragen. Es dient der grundlegenden Zielsetzung des Gesetzes, den individuellen Menschenrechtsschutz, die internationale Menschenrechtsslage sowie den Schutz der Umwelt zu verbessern.

Wirksam sind laut § 4 Abs. 2 Maßnahmen, *„die es ermöglichen, menschenrechtliche und umweltbezogene Risiken zu erkennen und zu minimieren sowie Verletzungen menschenrechtsbezogener oder umweltbezogener Pflichten zu verhindern, zu beenden oder deren Ausmaß zu minimieren, wenn das Unternehmen diese Risiken oder Verletzungen innerhalb der Lieferkette verursacht oder dazu beigetragen hat.“*

Eine Maßnahme ist wirksam, wenn sie die Situation von Menschen oder den Schutz der Umwelt auch tatsächlich verbessern oder hierzu beitragen kann. Dies muss ex ante bei der Planung und Umsetzung von Maßnahmen berücksichtigt werden. Das Gesetz schreibt zudem die Wirksamkeitsüberprüfung in den einzelnen Sorgfaltspflichten explizit vor. D. h. Unternehmen sind angehalten, regelmäßig zu überprüfen, ob die eigenen Maßnahmen und Prozesse tatsächlich die angestrebte Wirkung erreicht haben, und bei Bedarf Anpassungen vorzunehmen.

Die Prinzipien der **Angemessenheit** und **Wirksamkeit** stehen in einem engen Zusammenhang. Nur aus **wirksamen Maßnahmen** dürfen Unternehmen eine **angemessene Auswahl** treffen. Dies gewährleistet, dass eine **angemessene Maßnahme** stets auch **Wirksamkeit entfalten** und Risiken oder Verletzungen tatsächlich verringern oder beenden kann. Über ihre **Wirksamkeitsüberprüfung** erhalten Unternehmen Erkenntnisse zur **Wirksamkeit** und **Angemessenheit** ihrer Maßnahmen und können entsprechende Anpassungen vornehmen, um ihre Ressourcen zielführender einzusetzen. In den folgenden Beispielen wird dieser Zusammenhang an zwei Beispielen illustriert.

Beispiel 1 - Darstellung des Zusammenspiels von Angemessenheit und Wirksamkeit bei der Umsetzung einer Präventionsmaßnahme



Beispiel 2 - Darstellung des Zusammenspiels bei der Umsetzung von Präventions- und Abhilfemaßnahmen



Ein Unternehmen möchte eine Akquisition in einem Land vornehmen, in dem es bislang nicht tätig ist. Das Unternehmen führt daher in Bezug auf die Gesellschaft, die es erwerben möchte, eine anlassbezogene Risikoanalyse durch. Diese ergibt, dass in den Produktionsstätten der Gesellschaft mehrere menschenrechts- und umweltbezogene Risiken und Verletzungen bestehen. Eines der ermittelten Risiken ist Kinderarbeit. In mehreren Produktionsstätten arbeiten Kinder im Alter von unter 15 und unter 13 Jahren.

Hierauf muss das Unternehmen mit Präventions- und Abhilfemaßnahmen reagieren. Die Gesellschaft würde nach der Akquisition Teil des eigenen Geschäftsbereichs werden, weil das Unternehmen einen bestimmenden Einfluss ausüben wird.

Die Maßnahmen müssen **wirksam** und **angemessen** sein. Im Rahmen der Planung der Maßnahmen ermittelt das Unternehmen zunächst die Ursachen für das Problem, denn hieraus ergeben sich oftmals Anhaltspunkte für Maßnahmen. Als Ursache für die Kinderarbeit stellt das Unternehmen fest, dass die Familien der Kinder von Armut betroffen und daher auf die Einkommen auch der Kinder angewiesen sind. Zudem fehlen adäquate Betreuungsmöglichkeiten für Kinder, sodass Eltern angewiesen sind, die Kinder entweder unbeaufsichtigt zu Hause zu lassen oder mit zur Arbeit zu nehmen.

Bei der Prüfung der Angemessenheitskriterien kommt das Unternehmen zu dem Ergebnis, dass vor dem Hintergrund von Art und Umfang seiner Geschäftstätigkeit erhebliche Anstrengungen zu unternehmen sind. Zudem bewertet es die Schwere als hoch, weil die Kinderarbeit in den Produktionsstätten viele Kinder betrifft und es sich bei Kinderarbeit um eine Verletzung handelt, die stets mit einer hohen Intensität einhergeht. Auch die Eintrittswahrscheinlichkeit wird vor dem Hintergrund der niedrigen Löhne und der unzureichenden Betreuungsmöglichkeiten als hoch bewertet. Darüber hinaus schätzt es sein Einflussvermögen und seinen Verursachungsbeitrag mit dem Zeitpunkt der Übernahme als hoch ein.

Danach beschließt das Unternehmen die Aufnahme von Vertragsbedingungen in den Unternehmenskaufvertrag, die Kinderarbeit untersagen und die Erhöhung der Löhne der erwachsenen Beschäftigten sowie die Einrichtung von angemessenen Betreuungsangeboten vorsehen. Lediglich die Aufnahme aller genannten Vertragsbedingungen verspricht eine wirksame und angemessene Maßnahme zu sein.

Das Unternehmen schließt den Kaufvertrag mit den entsprechenden Bedingungen.

Im Nachgang überprüft das Unternehmen, ob die Maßnahmen in der nunmehr konzernangehörigen Gesellschaft tatsächlich ihre erhoffte Wirkung entfaltet haben. Es führt ein umfangreiches Audit durch, bei dem auch in vertrauensvollem Rahmen mit zufällig ausgewählten Beschäftigten gesprochen wird. Hieraus ergibt sich, dass die Löhne zwar erhöht wurden, die Lohnhöhe aber noch immer nicht ausreicht, sodass die Kinder nunmehr bei anderen Arbeitgebern beschäftigt sind. Aus diesem Grund besuchen einige Kinder auch nicht die von der Gesellschaft eingerichtete Schule. Vor dem Hintergrund der Angemessenheit ist das Unternehmen gehalten, weitere Maßnahmen zu ergreifen um die Wirksamkeit zu erhöhen. Denn die von der Gesellschaft gezahlten Löhne sind mitursächlich für die weiterhin bestehende Kinderarbeit. Somit schätzt das Unternehmen auch Einflussvermögen und Verursachungsbeitrag weiterhin als hoch ein.

Aufgrund der Ergebnisse der Wirksamkeitsüberprüfung muss das Unternehmen die Maßnahmen anpassen, um ihre Wirksamkeit zu erhöhen und dem Prinzip der Angemessenheit zu genügen. Das Unternehmen prüft wie hoch die Löhne – insbesondere vor dem Hintergrund inzwischen gestiegener Lebenshaltungskosten – für die erwachsenen Beschäftigten sein müssen, um den Familien ein Auskommen ohne zusätzlichen Lohn durch Kinderarbeit zu ermöglichen. Im Rahmen einer weiteren Überprüfung stellt das Unternehmen fest, dass bei den Beschäftigten ein starkes Bewusstsein für die Relevanz von Bildung besteht und sie den Wunsch haben, dass die Kinder nicht arbeiten, damit sie sich ganz auf die Schule konzentrieren können. Daher plant das Unternehmen zunächst eine Lohnerhöhung und hält eine Zahlung von Prämien für jeden Tag des Schulbesuchs für nicht erforderlich. Das Unternehmen prüft weiter, welche Kosten durch die Lohnerhöhung entstehen und ob hierfür möglicherweise Mittel von anderer Stelle bereitgestellt oder Preise angepasst werden sollten. Sechs Monate nach Einführung der Lohnerhöhung findet ein Audit als Kontrollmaßnahme statt, woraus hervorgeht, dass die Maßnahmen bislang Erfolg hatten. Das Unternehmen möchte das Thema aber weiterhin engmaschig kontrollieren, da es das Risiko der Kinderarbeit insbesondere vor dem Hintergrund sich stetig verändernder Lebenshaltungskosten weiterhin als hoch einschätzt.

3. Angemessenheit praktisch umsetzen

Die praktische Umsetzung des Angemessenheitsprinzips und die damit verbundenen Abwägungen zur Intensität, Reihenfolge und zur Art und Weise des Handelns sind für alle Sorgfaltspflichten relevant:

Dies gilt bei der Ausgestaltung des Risikomanagements, der Risikoanalyse, bei Präventions- und Abhilfemaßnahmen sowie der Einrichtung eines Beschwerdeverfahrens ebenso wie im Dokumentations- und Berichtswesen. In den Abschnitten 3.1 bis 3.5 finden sich Hinweise zur Anwendung der Angemessenheitskriterien bei den einzelnen Sorgfaltspflichten.

Zunächst soll die Anwendung der einzelnen Angemessenheitskriterien aus § 3 Abs. 2 aber unabhängig von den verschiedenen Sorgfaltspflichten näher beleuchtet werden. Dies soll Unternehmen Orientierung und Unterstützung bei der Einschätzung der individuellen Unternehmens- und Risikosituation bieten. Eine zusammenfassende Darstellung bietet die Tabelle am Ende dieses Abschnitts.

Wie oben dargestellt, bestimmt sich die Angemessenheit des Handelns nach vier Kriterien:

- Das erste Kriterium, **Art und Umfang der Geschäftstätigkeit**, setzt sich aus risiko- und ressourcenbezogenen Aspekten zusammen. Hier ist zu prüfen, wie komplex Beschaffenheit und Art der Produkte oder Dienstleistungen sind, wie vielfältig Leistungen und Geschäftsbeziehungen sind, ob das Unternehmen eine überregionale oder internationale Ausrichtung hat und ob Faktoren für länder-, branchen- oder warengruppenspezifische Risiken bestehen (s. zu letzteren Infobox 3). Auch die Anfälligkeit des Unternehmens für Risiken, also ihre Häufigkeit, spielt hier eine Rolle. Zudem sind die Unternehmensgröße, also Anzahl der Beschäftigten und deren Funktionen, Umsatz, Anlage- und Betriebskapital, sowie Produktionskapazität zu berücksichtigen.
- Das zweite Kriterium, das **Einflussvermögen** des Unternehmens, bemisst sich insbesondere nach der Nähe des verpflichteten Unternehmens zum Risiko. Relevant ist demnach, wo das Risiko entsteht: Beim Unternehmen selbst, bei einem unmittelbaren oder bei einem mittelbaren Zulieferer.

Ist Verursacher eines Risikos oder einer Verletzung ein Zulieferer, ist wichtiges Indiz zur Einschätzung des Einflussvermögens der Grad der Marktdominanz des Unternehmens. Um diesen beurteilen zu können, ist die Größe des verpflichteten Unternehmens mit der seiner Wettbewerber und Zulieferer zu vergleichen. Relevant ist darüber hinaus insbesondere das Auftragsvolumen des verpflichteten Unternehmens im Verhältnis zum gesamten Umsatz des Verursachers. Nicht zielführend ist in diesem Zusammenhang die Feststellung, wie hoch das Auftragsvolumen bei diesem Zulieferer in Relation zum Gesamtauftragsvolumen bei allen Zulieferern ist. Denn dies lässt zwar den Rückschluss zu, wie wichtig der Zulieferer für das Unternehmen ist, nicht aber wie wichtig das Unternehmen für den Zulieferer und wie groß daher sein Einflussvermögen ist. Die Frage nach dem Verhältnis des Auftragsvolumens zum (Gesamt-)Umsatz des Zulieferers dürfte für viele Unternehmen zu Beginn schwer zu beantworten sein. Denn der Gesamtumsatz des Zulieferers ist regelmäßig unbekannt. Unternehmen können hier versuchen, schrittweise auf mehr Transparenz hinzuarbeiten. Möglicherweise lässt sich die eigene Bedeutung für den Zulieferer auch aus dessen Bereitschaft ablesen, an Maßnahmen für Verbesserungen mitzuwirken.

- Das dritte Kriterium nimmt Bezug auf die mögliche Verletzung einer Pflicht und fragt nach ihrer **Schwere und Eintrittswahrscheinlichkeit**. Wenn die Verletzung noch nicht eingetreten ist, müssen Unternehmen hier eine Prognose bilden.

Die **Schwere** bestimmt sich hierbei nach mehreren (Hilfs-)Kriterien. Zum einen bestimmt der Grad der Beeinträchtigung (Intensität bzw. Tiefe einer Verletzung) die Schwere. Dabei ist bei einigen Verletzungen - wie bei Zwangsarbeit und anderen Formen unfreiwilliger Arbeit oder den schlimmsten Formen der Kinderarbeit - immer von einer großen Verletzungsintensität auszugehen. Zudem sind die Anzahl der Betroffenen bzw. die Größe des betroffenen Bereichs der Umwelt relevant. Zuletzt ist die Umkehrbarkeit der Verletzung in den Blick zu nehmen. Hier ist zunächst zu prüfen, ob es überhaupt möglich ist, die negativen Auswirkungen zu beseitigen. Unumkehrbare Auswirkungen wiegen besonders schwer. Bei umkehrbaren Verletzungen sind zudem der (Zeit-)Aufwand und die Ressourcen zu berücksichtigen, die erforderlich sind, um die negativen Auswirkungen zu beheben.

Die **Eintrittswahrscheinlichkeit** bemisst sich danach, wie wahrscheinlich es ist, dass das Risiko in eine Verletzung mündet. Bedeutend ist dabei, ob und wie oft das Risiko in der Vergangenheit bereits zu einer Verletzung geführt hat. Aber auch in Fällen, in denen bislang keine Verletzung eingetreten ist, kann die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Risikos als hoch zu bewerten sein. Wichtige Indikatoren hierfür sind das bisherige Verhalten des Verursachers und möglicherweise bereits umgesetzte effektive Präventionsmaßnahmen. Ebenfalls bedeutsam ist die grundsätzliche Risikogeneignetheit. Faktoren für die Anfälligkeit für länder-, branchen- und warengruppenspezifische Risiken listet beispielhaft die Infobox 3 auf.

- Für das vierte Kriterium, **Art des Verursachungsbeitrages**, ist zu ermitteln, wie groß die Verantwortung des Unternehmens für das Risiko oder die Verletzung ist.
 - Unternehmen können Risiken und Verletzungen unmittelbar alleine oder gemeinsam mit anderen Akteuren, etwa dem Zulieferer, bei dem die Verletzung eintritt, verursachen. Bei Risiken und Verletzungen im eigenen Geschäftsbereich verursacht das Unternehmen das Risiko bzw. die Verletzung in der Regel selbst, da ihm hier selbst die Verantwortung zur Einhaltung menschenrechts- und umweltbezogener Standards obliegt.
 - Unternehmen können aber auch zu einem Risiko oder einer Verletzung beitragen. Beitragen bedeutet, dass die Auswirkung zwar das Ergebnis einer Handlung eines Dritten ist, das Unternehmen aber diese Handlung erlaubt, ermöglicht oder motiviert. Die Art des Verursachungsbeitrags hängt dann davon ab, wie stark der Beitrag des Unternehmens zu dem Risiko und der Verletzung ist.

Die Art des Verursachungsbeitrages und das Einflussvermögen sind typischerweise eng miteinander verknüpft. Hat das Unternehmen großen Einfluss, ist oft auch der Verursachungsbeitrag hoch und umgekehrt.

Grundsätzlich gilt: Je anfälliger die Geschäftstätigkeit oder das Geschäftsmodell bzw. die Lieferkettenstruktur eines Unternehmens für menschenrechtliche oder umweltbezogene Risiken ist, je wahrscheinlicher und schwerer die zu erwartende Verletzung der geschützten Rechtsposition, je größer der Verursachungsbeitrag und die Einflussmöglichkeit und je leistungsfähiger ein Unternehmen ist, **desto größere Anstrengungen können ihm zur Verhinderung, Beendigung oder Minimierung einer Verletzung zugemutet werden.**⁸

Die Anfälligkeit der Geschäftstätigkeit soll mit Hilfe der in der nachfolgenden Infobox 3 aufgelisteten Faktoren besser eingeschätzt werden können.

i

Infobox 3 - Faktoren für die Anfälligkeit für menschenrechtliche oder umweltbezogene länder-, branchen- und warengruppenspezifische Risiken (Auswahl):

- Tätigkeit in oder Beschaffung aus Ländern, in denen hohe Risiken für Menschenrechte und die Umwelt bestehen (Risikoland)¹
- Tätigkeit in oder Zugehörigkeit zu einem Sektor, in dem typischerweise hohe Risiken für Menschenrechte und Umwelt bestehen (Risikosektor)⁹
- Rohstoffe, die nachweislich in Konflikt- oder Hochrisikoregionen oder in der Regel einhergehend mit Verletzungen von Menschenrechten bzw. Beeinträchtigungen der Umwelt abgebaut werden
- Komplexe, weitverzweigte oder intransparente Lieferkettenstrukturen
- Spezifische Beschaffungsmodelle, wie kurzlebige und wechselnde Geschäftsbeziehungen, hoher Preisdruck, eng getaktete oder kurzfristig angepasste Lieferfristen und -konditionen mit Zulieferern
- Einsatz gefährlicher Maschinen und/oder Chemikalien in der Herstellung von (Vor-)Produkten
- Eigene Produktion oder Vertragspartner in der Lieferkette mit einem hohen Anteil an geringqualifizierter, manueller Arbeit, Wanderarbeitenden, abgeschiedenen/schwer zugänglichen Arbeitsplätzen und/oder einem saisonalen/fluktuierenden Arbeitskräftebedarf
- Ein niedriger Anteil an Mitarbeitenden an eigenen Standorten oder in der Lieferkette, die (gewerkschaftlich) vertreten werden
- Mangelhafte Nachhaltigkeitsperformance bei einem Vertragspartner in der Vergangenheit,
- z. B. nachlässiger Umgang mit Giftstoffen
- Hohe Anzahl an menschenrechtlichen oder umweltbezogenen Verstößen bei einem Vertragspartner in der Vergangenheit
- Hohe Anzahl an Beschwerden zu einem Risiko

⁸ Vgl. Regierungsbegründung, BT-Drs. 19/28649, S. 42; instruktiv zudem OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln, S. 18: „Natur und Ausmaß von Due Diligence wird von Faktoren wie der Unternehmensgröße, dem Kontext der Geschäftstätigkeiten, seinem Geschäftsmodell, seiner Position in der Lieferkette sowie der Art der jeweiligen Produkte und Dienstleistungen beeinflusst. Um Risiken effektiv bestimmen und steuern zu können, benötigen große Unternehmen mit weitreichenden Geschäftstätigkeiten und einer Vielzahl an Produkten und Dienstleistungen eventuell ein stärker formalisiertes und weitreichenderes System als kleinere Unternehmen mit einer begrenzten Zahl an Produkten und Dienstleistungen.“

⁸ Zur Orientierung bei der Fragestellung, ob ein Land ein Risikoland ist vgl. Anhang.

⁹ Zur Orientierung bei der Fragestellung, ob ein Land ein Risikoland ist vgl. Anhang.

In der folgenden Tabelle werden die Hilfskriterien zur Beurteilung der Ausprägung der einzelnen Angemessenheitskriterien zusammengefasst.

Hilfestellung zur Anwendung der Angemessenheitskriterien¹⁰

Angemessenheitskriterien § 3 Abs. 2	Hilfskriterien
1. Art und Umfang der Geschäftstätigkeit des Unternehmens	Art: ○ Komplexe Beschaffenheit bzw. Art der Produkte oder Dienstleistungen ○ Vielfalt der Leistungen und Geschäftsbeziehungen ○ überregionale oder internationale Ausrichtung ○ Faktoren für länder-, branchen- und warengruppenspezifische Risiken (Infobox 3) Umfang: ○ Unternehmensgröße (Anzahl Beschäftigte und deren Funktion, Umsatz, Anlage- und Betriebskapital, Produktionskapazität) ○ Anfälligkeit (Häufigkeit länder-, branchen- und warengruppenspezifischer Risiken)
2. Das Einflussvermögen des Unternehmens auf den unmittelbaren Verursacher eines Risikos oder der Verletzung einer Pflicht	○ Größe des Unternehmens (im Vergleich zu seinen Wettbewerbern - Marktdominanz - und zum Verursacher) ○ Auftragsvolumen des Unternehmens im Verhältnis zum gesamten Umsatz des Verursachers ○ Nähe zum Risiko (Wo und durch wen entsteht das Risiko: beim Unternehmen selbst, bei einem unmittelbaren oder bei einem mittelbaren Zulieferer?)
3. Die typischerweise zu erwartende Schwere und Wahrscheinlichkeit der Verletzung einer Pflicht	Schwere: ○ Grad (Intensität/Tiefe) der Beeinträchtigung ○ Anzahl betroffener Personen / Größe betroffener Umweltbereiche ○ Unmöglichkeit, die negativen Auswirkungen zu beheben (Unumkehrbarkeit) ○ Erforderlicher Aufwand (Ressourcen, Zeit), um die negativen, aber (noch) umkehrbaren Auswirkungen zu beheben Wahrscheinlichkeit: ○ ob und wann das Risiko in eine Verletzung mündet (bspw. falls es bereits Informationen zur mangelhaften Performance des Zulieferers - erhöhte Wahrscheinlichkeit - oder effektiven Präventionsmaßnahmen - verringerte Wahrscheinlichkeit - gibt)
4. Art des Verursachungsbeitrags des Unternehmens zu dem Risiko oder der Verletzung	○ Das Unternehmen trägt ganz überwiegend zum Risiko bei oder verursacht es unmittelbar (allein) ○ Beitragen/(mit-)verursachen bedeutet, dass die Auswirkung das Ergebnis einer Handlung eines Dritten ist. Das Unternehmen leistet einen Beitrag, wenn die Handlung oder auch Unterlassung des Unternehmens in irgendeiner Weise die Verletzung einer konkreten Pflicht erlaubt, ermöglicht oder motiviert.

¹⁰ Vgl. Regierungsbegründung, BT-Drs. 19/28649, S. 42f. und Grabosch, Das neue Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, 2021, S. 43f.

3.1 Einrichtung und kontinuierliche Umsetzung des Risikomanagements

Das Prinzip der Angemessenheit muss bei der Einrichtung und Umsetzung des unternehmerischen Risikomanagements gemäß § 4 berücksichtigt werden.

Die folgenden **Leitfragen** können Unternehmen hierbei unterstützen:

Aufgabe: Einrichtung eines angemessenen Risikomanagements: d.h. (i.) Verankerung in allen maßgeblichen Geschäftsabläufen durch angemessene Maßnahmen (§ 4 Abs. 1 S. 2), (ii.) Klare Festlegung der Zuständigkeiten für die Umsetzung der einzelnen Sorgfaltspflichten (§ 4 Abs. 1 S. 2) sowie für die Überwachung des Risikomanagements innerhalb des Unternehmens (§ 4 Abs. 3 S. 1), letzteres z. B. durch einen Menschenrechtsbeauftragten, (iii.) Informationspflicht der Geschäftsleitung (§ 4 Abs. 3 S. 2) und (iv.) angemessene Berücksichtigung der Interessen der (möglicherweise) Betroffenen (§ 4 Abs. 4)

Überblick verschaffen über die eigene Risikodisposition:

Inwiefern ist das Unternehmen aufgrund der Art und des Umfangs seiner Geschäftstätigkeit und mit Blick auf den Reifegrad vorhandener Sorgfaltsprozesse anfällig für menschenrechtliche oder umweltbezogene Risiken?

Ressourcen festlegen:

Welche finanziellen und/oder personellen Ressourcen müssen (im Jahr/Geschäftsjahr) für das Risikomanagement und den Umgang mit menschenrechtlichen oder umweltbezogenen Risiken oder Verletzungen zur Verfügung gestellt werden, um der individuellen Risikodisposition gerecht zu werden?

Zuständigkeiten festlegen:

Wie wird sichergestellt, dass die mit der operativen Umsetzung der Sorgfaltspflichten betrauten Personen sowie die mit der Überwachung des Risikomanagements betraute(n) Person(en) die notwendige Expertise besitzen, ausreichend Zugriff auf Informationen und Dokumente haben und mit Blick auf finanzielle Mittel, personelle Ressourcen und (Entscheidungs-)Befugnisse so ausgestattet sind, dass sie ihre Überwachungsaufgabe hinreichend erfüllen können?

Strukturen schaffen:

- Wie wird die Einbindung der Geschäftsleitung in wichtige Entscheidungsprozesse sichergestellt?
- Wie wird sichergestellt, dass das Risikomanagement durch angemessene Maßnahmen in allen dafür maßgeblichen Geschäftsabläufen (z. B. im Einkauf, im Personalwesen, in der Unternehmensleitung) verankert wird?

Aufgabe: Kontinuierliche Überprüfung des Risikomanagements (ergibt sich aus der Anforderung eines wirksamen Risikomanagements gem. § 4 Abs. 1 S. 1 i. V. m. Abs. 2)

Berücksichtigung von (möglicherweise) Betroffenen:

- Wie werden die Interessen der eigenen Beschäftigten, der Beschäftigten innerhalb der Lieferketten und der sonstigen (möglicherweise) Betroffenen im Sinne von § 4 Abs. 4 bei der Umsetzung des Risikomanagements und der Auswahl und Gestaltung von Maßnahmen identifiziert und ausreichend berücksichtigt?
- Inwiefern werden die zu ergreifenden Maßnahmen aus Sicht der beteiligten Betroffenen als angemessen und wirksam erachtet?

Schlussfolgerungen aus der Wirksamkeitsprüfung für die Angemessenheit der Maßnahmen ziehen:

- Welche Schlüsse lassen sich aus der Wirksamkeitsprüfung von Präventions- oder Abhilfemaßnahmen oder von Beschwerdeverfahren mit Blick auf die zielführende Verwendung der eingesetzten Ressourcen und die ausreichende Intensität und den Umfang der Bemühungen des Unternehmens ziehen?
- Können vorhandene Ressourcen eventuell durch Umverteilung zielführender eingesetzt werden?
- Sind zusätzliche Ressourcen für die Weiterentwicklung des Risikomanagements notwendig?
- Befähigt das Risikomanagement das Unternehmen Risiken möglichst früh zu identifizieren und darauf angemessen zu reagieren?

Überprüfung des Risikomanagements:

Wie wird das Risikomanagement übergreifend anhand der Erkenntnisse aus der Umsetzung auf seine Angemessenheit und Wirksamkeit und die angemessene Berücksichtigung der Interessen von (möglicherweise) Betroffenen hin überprüft?

Aufgabe: Ggf. Anpassung des Risikomanagements (ergibt sich aus der Anforderung eines wirksamen Risikomanagements gem. § 4 Abs. 1 S. 1 i. V. m. Abs. 2)

Änderungen berücksichtigen:

- Inwiefern hat sich die grundsätzliche Risikodisposition des Unternehmens durch strategische Entscheidungen verändert?
- Was bedeutet dies mit Blick auf die verfügbaren Ressourcen für die Umsetzung des Risikomanagements?
- Welche grundsätzlichen strategischen Entscheidungen stehen in naher Zukunft an?
- Was sind mögliche Auswirkungen dieser Entscheidungen auf die Risikodisposition des Unternehmens?
- Wie kann sich das Unternehmen auf diese Veränderungen vorbereiten und etwaig notwendige Ressourcen einplanen?

Beispiele

Einrichtung des Risikomanagements (Ressourcenplanung)

Nach einer präzisen Bestandsaufnahme der bereits bestehenden Prozesse und Expertise wertet das Unternehmen aus, welche Expertise im Unternehmen zum Umgang mit menschenrechtlichen oder umweltbezogenen Risiken bereits vorhanden ist und welche Lücken in Bezug auf bestimmte Themen, Bereiche oder Regionen bestehen. Beispielsweise verfügen viele Unternehmen über etablierte Umweltmanagementsysteme oder Expertise über die Nachhaltigkeit bestimmter Rohstoffe, Lieferketten oder Regionen. Das Unternehmen stellt je nach Bedarf zusätzliches Personal ein oder stellt vorhandene Mitarbeitende für Tätigkeiten in Bezug auf die Sorgfaltspflichten (teilweise) frei. Je fortgeschrittener die Prozesse sind, über die ein Unternehmen bereits verfügt, desto weniger zusätzliche Ressourcen werden notwendig sein, um die Anforderungen des LkSG zu erfüllen.

Anpassung des Risikomanagements

Das Unternehmen hat im vergangenen Jahr eine wichtige Investitionsentscheidung getroffen und in ein Joint-Venture in einem weiteren Land investiert. Über eine anlassbezogene Risikoanalyse hat das Unternehmen vor der Investitionsentscheidung eine Reihe neuer Risiken ermittelt und priorisiert sowie Präventionsmaßnahmen eingeführt, die in der weiteren Zusammenarbeit mit dem Joint-Venture-Partner kontinuierlich weitergeführt werden müssen. Da weitere Geschäftsaktivitäten in dem Land geplant sind, plant das Unternehmen vorausschauend zusätzliche Ressourcen für den Umgang mit Risiken in diesem Kontext ein.

3.2 Ermittlung, Gewichtung und Priorisierung von menschenrechtlichen oder umweltbezogenen Risiken

Unternehmen haben eine angemessene regelmäßige (jährliche) sowie ggf. anlassbezogene Risikoanalyse(n) durchzuführen. Es müssen Risiken ermittelt, gewichtet und priorisiert werden. Die Angemessenheitskriterien kommen sowohl bei der Ermittlung der Risiken¹¹, als auch bei der Gewichtung und Priorisierung von menschenrechtlichen und umweltbezogenen Risiken zum Tragen.

Im Rahmen der Ermittlung der Risiken steuern die Kriterien der Angemessenheit die unterschiedliche Intensität der Ermittlungsbemühungen in Bezug auf verschiedene Teile des eigenen Geschäftsbereichs und unterschiedliche Zulieferer¹². Je stärker die Angemessenheitskriterien erfüllt sind, umso intensiver müssen die Ermittlungsbemühungen ausfallen. So sollte ein Unternehmen beispielsweise bei hochrisikobehafteten Zulieferern intensiver Risiken ermitteln als bei anderen Zulieferern.

¹¹ § 5 Abs. 1

¹² Im Rahmen der regelmäßigen Risikoanalyse sind neben dem eigenen Geschäftsbereich nur unmittelbare Zulieferer in den Blick zu nehmen. Anlassbezogene Risikoanalysen können sich auch auf mittelbare Zulieferer erstrecken (§§ 5 Abs. 4, 9 Abs. 3).

Zugleich ist es unzulässig, einzelne Angemessenheitskriterien zu nutzen, um bestimmte Akteure von vornherein aus der Risikoanalyse auszunehmen. Unternehmen dürfen zum Beispiel nicht die Risikoanalyse nur auf solche Akteure beschränken, auf die Einflussvermögen besteht. Denn die Angemessenheitskriterien stehen nicht in einer bestimmten Hierarchie zueinander, sondern sind stets gleichrangig zu berücksichtigen.

So können z. B. intensive Ermittlungsmaßnahmen angezeigt sein, wenn Schwere und Eintrittswahrscheinlichkeit stark ausgeprägt sind, Einflussvermögen und Verursachungsbeitrag dagegen nur schwach. Ebenso können intensive Ermittlungsmaßnahmen angezeigt sein, wenn das Einflussvermögen hoch ist, Schwere, Eintrittswahrscheinlichkeit und Verursachungsbeitrag aber gering. Zu beachten ist im Kontext der Risikoanalyse zudem, dass Unternehmen die Interessen (möglicherweise) Betroffener angemessen berücksichtigen müssen.

Entsprechendes gilt im Rahmen der Gewichtung und Priorisierung der ermittelten Risiken.

Weitere Hinweise zum Thema finden sich in der Handreichung zur Risikoanalyse.¹³ Die folgenden Leitfragen können Unternehmen bei der Vorbereitung und Durchführung einer angemessenen Risikoanalyse unterstützen:

Aufgabe: Vorbereitungsphase der Risikoanalyse gem. § 5 Abs. 1, Abs. 4 und § 9 Abs. 3 Nr. 1

Ressourcen festlegen:

Inwiefern wird die Risikodisposition des Unternehmens (insbesondere Art und Umfang der Geschäftstätigkeit und die mögliche Anfälligkeit für Risiken) bei der Ressourcenplanung für die Risikoanalyse berücksichtigt?

Strukturen festlegen:

Sind alle Unternehmensbereiche, Fachabteilungen oder Standorte/Regionen, die im Zusammenhang mit Risiken stehen könnten, in den Risikoanalyseprozess eingebunden? Wird der Prozess zielführend gesteuert (u. a. klare Festlegung von Zuständigkeiten)?

Zugang zu bestehenden Unternehmensinformationen:

Wie wird ein Zugriff auf relevante Daten gewährleistet?

Welches Wissen hat das Unternehmen bereits zu:

- Risiken und Verletzungen im eigenen Geschäftsbereich, bei unmittelbaren Zulieferern und in der tieferen Lieferkette?
- Art und Umfang der eigenen Geschäftstätigkeit sowie der Beschaffungs- und Lieferkettenstruktur (siehe Handreichung Risikoanalyse)?

¹³ BAFA Handreichung „Risiken ermitteln, gewichten und priorisieren“, online abrufbar unter https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Lieferketten/handreichung_risikoanalyse.pdf?__blob=publicationFile&v=6

Aufgabe: Durchführung der Risikoanalyse gem. § 5 Abs. 1, Abs. 4 und § 9 Abs. 3 Nr. 1

Ausreichende Informationsgrundlagen schaffen:

- Auf welche verfügbaren und relevanten Quellen¹⁴ zu Branchen- oder Länderrisiken kann das Unternehmen für die abstrakte Betrachtung von menschenrechts- und umweltbezogenen Risiken zurückgreifen?
- Auf welche externen¹⁵ Quellen kann das Unternehmen bei der konkreten Risikoanalyse zurückgreifen?
- Auf welche internen Quellen kann das Unternehmen zurückgreifen, z. B. Human Rights Impact Assessments, Hinweise aus Beschwerdeverfahren, Analysen zu bestehenden Präventionsmaßnahmen, Ergebnisse von Audits und anderen risikobasierten Kontrollen, Auswertung von Dialogen mit Lieferanten, Ergebnisse lokaler Konsultationen mit (möglicherweise) Betroffenen, sowie deren Interessenvertretungen (bspw. Gewerkschaften oder zivilgesellschaftliche Organisationen) oder Analysen der Wirkung von Beschaffungs- oder Einkaufspraktiken?
- Sind weitere Maßnahmen der Risikoermittlung für die konkrete Risikoanalyse erforderlich (Selbstauskünfte der Zulieferer, Durchführung von Audits, Vor-Ort-Besuche)?
- Sind die Risikoermittlungsmaßnahmen für die konkrete Risikoanalyse angemessen? Sollten vertiefte Ermittlungsmaßnahmen in Bezug auf bestimmte Zulieferer stattfinden?
- Reichen die Informationen, die über vorhandene Quellen zusammengetragen werden, aus, um die konkreten Risiken zu ermitteln und unter Berücksichtigung der Angemessenheitskriterien zu gewichten und zu priorisieren?
- Wo bestehen Datenlücken, z. B. in der eigenen Lieferkette, und wie können diese Datenlücken beispielsweise über vertiefte Prüfungen oder den Austausch mit Experten und Expertinnen geschlossen werden? Welche zusätzlichen Ressourcen sind hierfür gegebenenfalls erforderlich?

Gewichtung und Priorisierung der ermittelten Risiken:

- Wie werden die Angemessenheitskriterien gem. § 3 Abs. 2 bei der Gewichtung und Priorisierung der Risiken berücksichtigt?
- Inwiefern werden bei der Risikogewichtung und -priorisierung die Art und der Umfang der Geschäftstätigkeit und die damit verbundene Risikodisposition als übergreifendes Kriterium für die Ressourcenplanung berücksichtigt? (siehe Ressourcen festlegen)
- Inwiefern werden Schwere und Eintrittswahrscheinlichkeit von Risiken einzeln bewertet, beispielsweise mit Hilfe einer Skala¹⁶ und/oder einer sogenannten Heatmap?
- Wie und an welchem Punkt werden das Einflussvermögen und die Art des Verursachungsbeitrags zu Risiken bewertet und mit den Ergebnissen der Bewertung, der Schwere und der Eintrittswahrscheinlichkeit ins Verhältnis gesetzt?
- Inwiefern werden relevante interne und externe Stakeholder in den Prozess der Gewichtung und Priorisierung eingebunden
 - beispielsweise relevantes Personal aus dem Bereich Beschaffung/Einkauf für die Einschätzung der Einflussmöglichkeiten auf einzelne Lieferanten oder
 - lokale Mitarbeitende, die Einschätzungen zur Schwere, zur Eintrittswahrscheinlichkeit und zum Verursachungsbeitrag von konkreten Risiken in lokalen Kontexten abgeben können, oder
 - (möglicherweise) Betroffene bzw. deren gewerkschaftliche Vertretungen für die Einschätzung der Schwere der Beeinträchtigung von Arbeitnehmerrechten oder

¹⁴ Nur über die plausible Auswahl, Auswertung und Dokumentation von verwendeten Quellen lassen sich die Ergebnisse der Risikoanalyse nachvollziehen.

¹⁵ Beispielsweise Berichte, Pressemitteilungen oder Indizes von unabhängigen lokalen oder internationalen Expertenorganisationen, internationalen oder lokalen zivilgesellschaftlichen oder gewerkschaftlichen Organisationen oder Medien. Weitere Informationen finden Sie im Anhang der BAFA Handreichung „Risiken ermitteln, gewichten und priorisieren“, online abrufbar unter https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Lieferketten/handreichung_risikoanalyse.pdf

¹⁶ Beispielsweise einer drei- oder vierstufigen Skala, die zwischen niedrigen, mittleren, hohen und sehr hohen/extremen Risiken unterscheidet.

- Anwohnende oder deren Interessenvertretungen für die Einschätzung der Schwere der zu erwartenden Beeinträchtigung der Gesundheit oder der Nutzungsmöglichkeit von Wasser und Land?
- Wie wird mit Konflikten bei der Gewichtung und/oder Priorisierung der Risiken umgegangen und wie werden interne Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger hierbei eingebunden?

Schlussfolgerungen aus Erkenntnissen der Risikoanalyse:

- Wie werden Lernerfahrungen aus dem Analyseprozess identifiziert und ihre Berücksichtigung in kommenden Risikoanalysen sichergestellt?
- Wie wird die interne Kommunikation der Ergebnisse der Risikoanalyse und die Ableitung von angemessenen und wirksamen Präventionsmaßnahmen vorbereitet und sichergestellt?

Beispiele

Vorbereitung der Risikoanalyse

Bei der Vorbereitung der regelmäßigen (jährlichen) Risikoanalyse in einem Unternehmen wird zwischen dem eigenen Geschäftsbereich und den unmittelbaren Zulieferern unterschieden. Zwei Koordinatoren für die jeweiligen Bereiche stellen die erforderlichen Daten in Zusammenarbeit mit den beteiligten Abteilungen bereit. Im eigenen Geschäftsbereich gibt es im Personalbereich eine etablierte Struktur, die auch die weltweiten Standorte über lokale Vertreterinnen und Vertreter einbezieht und Informationen aus Beschwerdeverfahren oder Gesundheits- und Arbeitsschutzaudits zusammenführt. Auf diesen Strukturen soll bei der Umsetzung des Risikomanagements und der Risikoanalysen aufgebaut werden. Die Risikoanalyse bei unmittelbaren Zulieferern ist komplexer, da diese bisher kaum vom Nachhaltigkeitsmanagement erfasst sind. Das Unternehmen plant zusätzliche Ressourcen und ein Onboarding der relevanten Abteilungen ein, um die angemessene Umsetzung der Analyse zu gewährleisten.

Durchführung der Risikoanalyse: Auswahl der Methoden

Ein Unternehmen hat bereits eine abstrakte Risikoanalyse durchgeführt und möchte im nächsten Schritt in der konkreten Risikoanalyse ermitteln, welche der im Rahmen der abstrakten Risikoanalyse möglichen Risiken tatsächlich bei seinen unmittelbaren Zulieferern eine Rolle spielen. Das Unternehmen hat mehrere tausend unmittelbare Zulieferer, etwa die Hälfte ist in Risikoländern ansässig. Die Hälfte wiederum dieser Zulieferer ist Risikosektoren zuzuordnen. Das Unternehmen plant zunächst, die Ergebnisse aus der abstrakten Risikoanalyse über eine Selbstauskunft der Zulieferer mit einem Fragebogen zu überprüfen. Schnell kommt man zum Ergebnis, dass dies der Pflicht zu einer angemessenen Risikoanalyse nicht in allen Fällen genügt. Denn bei Zulieferern in Risikoländern und -branchen können intensivere Risikoermittlungsbemühungen angezeigt sein. Das Unternehmen prüft daher in einem nächsten Schritt, bei welchen Zulieferern ein Vor-Ort-Besuch oder ein Audit erforderlich wäre, um der Pflicht zu einer angemessenen Risikoanalyse nachzukommen.

Weiteres Beispiel

Gewichtung und Priorisierung von Risiken

Ein multinationales Unternehmen mit über 200.000 Mitarbeitenden weltweit ist in einem Risikosektor und in Ländern mit hohen menschenrechtlichen und umweltbezogenen Risiken tätig und hat aufgrund dieser grundsätzlichen Risikodisposition einen umfangreichen Prozess zur Risikoanalyse aufgesetzt. Im eigenen Geschäftsbereich arbeitet das Unternehmen mit regionalen internen Menschenrechtsverantwortlichen und Ansprechpersonen an seinen lokalen Standorten zusammen. Einmal jährlich erhalten die lokalen Kolleginnen und Kollegen einen Fragebogen zu menschenrechtlichen und umweltbezogenen Risiken und werden darauf aufbauend in einem persönlichen Gespräch konsultiert. Die Rückmeldungen werden von den Verantwortlichen mithilfe von Desktopanalysen öffentlicher Datenquellen und der Auswertung interner Daten beispielsweise zu Unfallstatistiken oder Rückmeldungen aus Umfragen unter Mitarbeitenden validiert. Im Auswertungsprozess kommt den Angemessenheitskriterien eine zentrale Rolle zu. Mithilfe einer definierten Skala schätzen die Verantwortlichen die Schwere (Intensität, Anzahl der Betroffenen und Unumkehrbarkeit) des Risikos oder Risikobereichs pro Standort oder Region ein. Die Eintrittswahrscheinlichkeit von Risiken wird unter Berücksichtigung des Kontexts (beispielsweise über die Auswertung von Länderindizes) und interner Faktoren (vorhandene Präventionsmaßnahmen und deren Wirksamkeit) bewertet. Das Einflussvermögen wird aufgrund des Fokus auf den eigenen Geschäftsbereich pauschal als hoch eingeschätzt. Für den Verursachungsbeitrag wird ein numerischer Wert angesetzt, der im letzten Schritt mit den Werten zur Schwere und Eintrittswahrscheinlichkeit kombiniert wird, um die Risiken des Unternehmens zu priorisieren. Auf Basis der Ergebnisse werden Prioritäten auf Ebene der Unternehmenszentrale und für die einzelnen Regionen/Länder und entsprechende Präventions- und Abhilfemaßnahmen festgelegt.

3.3 Auswahl und Umsetzung von Präventionsmaßnahmen

Das LkSG definiert (nicht abschließend) Präventionsmaßnahmen für den eigenen Geschäftsbereich (§ 6 Abs. 3), gegenüber dem unmittelbaren Zulieferer (§ 6 Abs. 4) und gegenüber dem mittelbaren Zulieferer (§ 9 Abs. 3 Nr. 2), die Unternehmen in angemessenem Umfang ergreifen müssen, um Risiken vorzubeugen oder sie zu minimieren.

Im Rahmen der Angemessenheit haben Unternehmen einen Ermessensspielraum dahingehend,

- welche der aufgezählten Maßnahmen sie konkret implementieren,
- ob sie im Einzelfall andere als die gesetzlich genannten Maßnahmen ergreifen, weil diese wirksamer erscheinen,
- ob über die im Gesetz genannten Maßnahmen hinaus weitere Maßnahmen erforderlich sind und
- wie sie gewählte Maßnahmen konkret umsetzen.

Für die Entwicklung und Umsetzung von angemessenen Präventionsmaßnahmen können die folgenden Leitfragen eine Hilfestellung bieten.

Aufgabe: Auswahl von Präventionsmaßnahmen (§ 6 Abs. 3 und 4, § 9 Abs. 3 Nr. 2)

Präventionsmaßnahmen identifizieren und konzipieren:

- Sind die Ergebnisse der regelmäßigen (jährlichen) oder anlassbezogenen Risikoanalysen sowie Erkenntnisse aus Beschwerdeverfahren Ausgangspunkt für die Auswahl der Präventionsmaßnahmen?
- Sind die im LkSG genannten Präventionsmaßnahmen in Bezug auf die Risiken zielführend und ausreichend oder bedarf es zusätzlicher/anderer Maßnahmen?
- Wie schwer sind die (möglichen) Verletzungen und wie wahrscheinlich ist ihr Eintritt? Welcher Aufwand in Bezug auf die Präventionsmaßnahmen ist daher nötig?
- Inwiefern wurden Lernerfahrungen aus der bisherigen Umsetzung von Präventions- und Abhilfemaßnahmen sowie den erfolgten Wirksamkeitsüberprüfungen berücksichtigt?
- Inwiefern wurde bei der Auswahl und der Konzeption von Präventionsmaßnahmen abgewogen, welche Maßnahmen mit Blick auf die Risiken des Unternehmens in den konkreten Kontexten zielführend und ausreichend sind?
- Inwiefern wurden hierbei die lokalen rechtlichen, politischen oder kulturellen Gegebenheiten berücksichtigt?
- Inwiefern werden die Interessen von (möglicherweise) Betroffenen bei der Auswahl und der Konzeption von Präventionsmaßnahmen identifiziert und ausreichend berücksichtigt?

Aufgabe: Umsetzung von Präventionsmaßnahmen (§ 6 Abs. 3 und 4, § 9 Abs. 3 Nr. 2)

Einbeziehung weiterer Stakeholder:

Wie kann bei der Umsetzung von Präventionsmaßnahmen mit relevanten internen Stakeholdern (z. B. lokale Standorte), Zulieferern und/oder anderen Unternehmen oder Organisationen im Rahmen von Brancheninitiativen oder Multi-Stakeholder-Initiativen zusammengearbeitet werden, um vorhandene Ressourcen zielführend einzusetzen?

Schlussfolgerungen aus der Wirksamkeitsprüfung für die Angemessenheit der Maßnahmen ziehen:

- Welche Schlüsse lassen sich aus der Wirksamkeitsprüfung der Präventionsmaßnahmen mit Blick auf die Auswahl und Konzeption der Maßnahmen ziehen? Sind Anpassungen erforderlich?
- Können vorhandene Ressourcen eventuell durch Umverteilung zielführender eingesetzt werden?
- Sind zusätzliche Ressourcen für bestehende oder neue Präventionsmaßnahmen notwendig?

Beispiel

Planung und Umsetzung von risikobasierten Präventionsmaßnahmen

Ein Unternehmen hat als Präventionsmaßnahme gegen Zwangsarbeit bislang auf Unterzeichnung seines Verhaltenskodex durch alle seine unmittelbaren Zulieferer gesetzt. Dieser listet alle einzuhaltenden menschenrechts- und umweltbezogenen Standards auf, u. a. das Verbot von Zwangsarbeit.

Die Überprüfung der Angemessenheit der Präventionsmaßnahmen eines Unternehmens ergibt, dass der Verhaltenskodex für Lieferanten in Bezug auf die Verhinderung und Minimierung von Zwangsarbeit nicht angemessen ist.

Das Unternehmen stellt nämlich fest, dass bei einem konkreten unmittelbaren Zulieferer die Eintrittswahrscheinlichkeit von Zwangsarbeit aufgrund des Landeskontexts und der Branche als sehr hoch zu bewerten ist. Zugleich handelt es sich bei Zwangsarbeit um eine Verletzung, die stets mit einer hohen Intensität einhergeht und daher als schwer zu bewerten ist. Das Unternehmen kann lediglich noch nicht bewerten, wie viele Menschen betroffen sein könnten. Zugleich stuft es den eigenen Verursachungsbeitrag als gering ein. Das Einflussvermögen auf den unmittelbaren Verursacher der Verletzung bewertet es als mittel. Zwar war die Zusammenarbeit mit dem Zulieferer in der Vergangenheit stets konstruktiv und der Zulieferer reagierte stets zufriedenstellend auf Kritik. Zugleich lässt aber der politische Kontext in dem Land in Bezug auf das Thema Zwangsarbeit wenig Einflussmöglichkeiten erwarten. Da das Unternehmen Art und Umfang seiner Geschäftstätigkeit ebenfalls als hoch bewertet, kommt es zu dem Ergebnis, dass der bisherige Verhaltenskodex als Präventionsmaßnahme unangemessen ist.

Daraufhin überarbeitet das Unternehmen seinen Verhaltenskodex. Danach wird der Zulieferer verpflichtet, unangekündigte Vor-Ort-Kontrollen inklusive Gespräche mit Beschäftigten zu dulden. Zudem nimmt es Regelungen zu Konsequenzen bei Nichteinhaltung der vereinbarten Standards auf. So wird der Zulieferer verpflichtet, an Abhilfemaßnahmen mitzuwirken bzw. diese zu dulden. Außerdem soll der Zulieferer bei schweren Verstößen eine Vertragsstrafe zahlen. Zusätzlich wird ein außerordentliches Kündigungsrecht für schwere Verstöße aufgenommen, wenn Abhilfemaßnahmen nach der im Maßnahmenplan vorgesehenen Zeit erfolglos bleiben und mildere Mittel nicht in Betracht kommen.

Das Unternehmen überlegt auch, regelmäßige Audits bei Zulieferern mit hohen Risiken für Zwangsarbeit durchzuführen. Da aber erfahrungsgemäß Audits das Vorkommen von Zwangsarbeit nicht zuverlässig abprüfen können, entscheidet das Unternehmen, sich bei seinen Audits auf die Themen zu konzentrieren, die darüber realistisch erfasst werden, wie z. B. Arbeits- und Gesundheitsschutz sowie Personal- und Umweltmanagementsysteme. Zudem entwickelt das Unternehmen Schulungen zum Umgang mit Arbeitsvermittlungsagenturen sowie für die Integration von konkreten Vorgaben in Verträge mit Personaldienstleistern.

Weiteres Beispiel

Planung und Umsetzung von risikobasierten Präventions- und Abhilfemaßnahmen

Ein Unternehmen, das Textilwaren von unmittelbaren Zulieferern aus einem südostasiatischen Land bezieht, identifiziert in Bezug auf mehrere dieser Zulieferer im Rahmen der Risikoanalyse das Thema *angemessene Löhne* als Risiko, teilweise auch als Verletzung - denn bei einigen Zulieferern wird der staatliche Mindestlohn unterschritten. Als Präventions- und Abhilfemaßnahme verpflichtet das Unternehmen im Rahmen eines Verhaltenskodex seine Zulieferer, den jeweils geltenden staatlichen Mindestlohn einzuhalten.

Einzelne Zulieferer melden an das Unternehmen zurück, dass sie bei den gegenwärtig vom Unternehmen gezahlten Preisen unmöglich den staatlichen Mindestlohn an ihre Beschäftigten auszahlen können. Das Unternehmen nimmt dies zum Anlass, die Wirksamkeit und Angemessenheit seines Verhaltenskodex zu überprüfen.

Es kommt zum Ergebnis, dass dieser nicht wirksam und zudem unangemessen ist. Denn der Mindestlohn wurde bereits vor einem Jahr angehoben. Seine Abnahmepreise hat es jedoch seit geraumer Zeit nicht verändert. Das Unternehmen ermittelt daraufhin, wie hoch der Abnahmepreis jeweils sein müsste, um seine Zulieferer in die Lage zu versetzen, angemessene Löhne auszuzahlen.

Die Prüfung der Angemessenheitskriterien ergibt darüber hinaus, dass weitere Maßnahmen erforderlich sind. Das Unternehmen stellt fest, dass vor dem Hintergrund von Art und Umfang seiner Geschäftstätigkeit mehr Engagement von ihm zu erwarten ist. Zudem geht das Unternehmen davon aus, dass Schwere und Eintrittswahrscheinlichkeit stark ausgeprägt sind. Denn die Unterschreitung des Mindestlohns betrifft viele Personen und hat starke negative Auswirkungen auf deren Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie andere geschützte Rechtspositionen. So führen geringe Löhne typischerweise zu einer Überschreitung von Arbeitszeiten, weil Beschäftigte darauf angewiesen sind, mit Überstunden weitere Einnahmen zu erzielen, um ausreichend Mittel für die Sicherung ihres Lebensunterhalts zu erwirtschaften. Die Überschreitung von Arbeitszeiten erhöht die Gefahr für Unfälle. Geringe Löhne sind zudem ein Risikofaktor für Kinderarbeit, da von Armut betroffene Familien oftmals auf die Löhne der Kinder angewiesen sind. Auch Einflussvermögen und Verursachungsbeitrag schätzt es als hoch ein. Das Unternehmen geht hierbei davon aus, dass es mit einer Veränderung seiner Einkaufspraktiken (insbesondere Abnahmepreis) die Situation beeinflussen kann und durch die zu geringen Abnahmepreise zu dem Problem beigetragen hat.

Das Unternehmen beschließt daher, sowohl die Abnahmepreise zu erhöhen, als auch Kontrollmaßnahmen und Konsequenzen bei Nichteinhaltung in den Verhaltenskodex aufzunehmen. Damit will es sicherstellen, dass seine Zulieferer auch tatsächlich angemessene Löhne auszahlen.

3.4 Entwicklung und Umsetzung von Abhilfemaßnahmen

Bei der Entwicklung und Umsetzung von angemessenen Abhilfemaßnahmen gilt: Die Maßnahmen sind zunächst danach zu differenzieren, ob es um den eigenen Geschäftsbereich (§ 7 Abs. 1 S. 1 - 4)¹⁷ oder um unmittelbare Zulieferer (§ 7 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 und 3) geht. Sofern eine Beendigung der Verletzung bei einem unmittelbaren Zulieferer in „*absehbarer Zeit*“ nicht möglich ist, muss das Unternehmen ein Konzept zur Beendigung oder Minimierung erstellen und umsetzen (§ 7 Abs. 2). Für die inhaltliche Erarbeitung eines Abhilfekzeptes sieht das LkSG gem. § 7 Abs. 2 Maßnahmen vor, die in Betracht zu ziehen sind.

¹⁷ Mit der Besonderheit einer „Erfolgspflicht“, vgl. Einleitung

Im Hinblick auf mittelbare Zulieferer muss ein Unternehmen ein Konzept zur Beendigung oder Minimierung nach § 9 Abs. 3 Nr. 3 erstellen und umsetzen, wenn es substantiierte Kenntnis einer (drohenden) Verletzung hat.

Im Rahmen der Angemessenheit besitzt das Unternehmen einen Entscheidungs- und Ermessensspielraum bei der Auswahl und Umsetzung geeigneter Maßnahmen.

Für die Entwicklung und Umsetzung von **angemessenen** Abhilfemaßnahmen können die folgenden Leitfragen eine erste Hilfestellung bieten:

Aufgabe: Entwicklung von Abhilfemaßnahmen (§ 7 Abs. 1 - 3, § 9 Abs. 3 Nr. 3)

Abhilfemaßnahmen identifizieren und konzipieren:

- Inwiefern verfügt das Unternehmen über zielführende und ausreichende Kanäle oder Möglichkeiten, um Verletzungen von menschenrechtlichen oder umweltbezogenen Pflichten festzustellen?
- Sind die Ergebnisse der regelmäßigen (jährlichen) und anlassbezogenen Risikoanalysen sowie Erkenntnisse aus Beschwerdeverfahren Ausgangspunkt für Entwicklung/Auswahl der Abhilfemaßnahmen?
- Inwiefern wird bei der Auswahl und Konzeption von Abhilfemaßnahmen bedacht, welcher Aufwand mit Blick auf die konkrete Verletzung und die betroffenen Personen sowie den relevanten lokalen Kontext zielführend und ausreichend ist?
- Wie wird sichergestellt, dass Abhilfemaßnahmen zur Beendigung von Verletzungen im eigenen Geschäftsbereich im Inland bzw. in der Regel zur Beendigung von Verletzungen im eigenen Geschäftsbereich im Ausland sowie bei bestimmend beeinflussten konzernangehörigen Gesellschaften führen?
- Wie wird erfasst und sichergestellt, dass ähnliche Sachverhalte auch vergleichbar behandelt werden, also ein ähnlicher Aufwand ergriffen wird, um vergleichbare Menschenrechtsverletzungen zu adressieren?
- Inwiefern werden die Angemessenheitskriterien bei der Auswahl und Konzeption von Maßnahmen berücksichtigt, beispielsweise durch Bewertung der Schwere der Verletzung? Sind alle Möglichkeiten der Einflussnahme genutzt worden?
- Inwiefern wurde die Perspektive der Betroffenen bei der Auswahl und Konzeption der Abhilfemaßnahmen identifiziert und berücksichtigt?
- Inwiefern wurden Lernerfahrungen aus der bisherigen Umsetzung von Abhilfemaßnahmen und den erfolgten Wirksamkeitsüberprüfungen berücksichtigt?

Aufgabe: Umsetzung von Abhilfemaßnahmen (§ 7 Abs. 1 - 3, § 9 Abs. 3 Nr. 3)

Erfolg der Maßnahmen überprüfen

- Hatten die Abhilfemaßnahmen Erfolg?
- Inwiefern werden Abweichungen von „in der Regel“ zu beendenden Verstößen im eigenen Geschäftsbereich im Ausland und im eigenen Geschäftsbereich gemäß § 2 Abs. 6 S. 3 dokumentiert und begründet?

Einbeziehung von Zulieferern

Inwiefern erfolgt die Erarbeitung und Umsetzung von Konzepten zur Beendigung oder Minimierung von Verletzungen in Zusammenarbeit mit Zulieferern?

Verknüpfung mit anderen Maßnahmen:

Inwiefern wird die Umsetzung der Konzepte mit vorhandenen Präventionsmaßnahmen, beispielsweise der Anpassung von Beschaffungs- oder Einkaufspraktiken, verknüpft?

Schlussfolgerungen aus der Wirksamkeitsprüfung ziehen:

- Wird im Rahmen der Wirksamkeitsüberprüfungen festgestellt, wie die eingesetzten Maßnahmen gewirkt haben, und wie werden die Betroffenen in diesen Prozess eingebunden?
- Welche Schlüsse lassen sich aus der Wirksamkeitsprüfung von Abhilfemaßnahmen mit Blick auf die Angemessenheit der Auswahl und des Umfangs der Maßnahmen ziehen, insbesondere in Bezug auf das Verhältnis von eigenen Abhilfemaßnahmen, der Wirksamkeit von Konzepten zur

Beendigung oder Minimierung und dem Abbruch einer Geschäftsbeziehung? Sind Anpassungen erforderlich?

- Können vorhandene Ressourcen eventuell durch Umverteilung zielführender eingesetzt werden, um insb. einen Abbruch einer Geschäftsbeziehung als letztes Mittel zu vermeiden?
- Sind zusätzliche Ressourcen für bestehende oder neue Abhilfemaßnahmen notwendig

Beispiel

Bestimmung und Umsetzung von Abhilfemaßnahmen

Im Rahmen eines Human Rights Impact Assessments wird festgestellt, dass Mitarbeitende in der eigenen Produktion keine Schutzhandschuhe und -masken tragen. Dies widerspricht lokalen Arbeitsschutzstandards.

Da die Verletzung im eigenen Geschäftsbereich stattfindet, muss die Abhilfemaßnahme im Inland zur Beendigung, im Ausland in der Regel zur Beendigung führen.

Zur Entwicklung wirksamer und angemessener Abhilfemaßnahmen wird eine Ursachenanalyse durchgeführt, die in mehreren Schritten und unter Beteiligung der Betroffenen herausarbeitet, dass sich aktuell niemand dafür zuständig fühlt, die vorhandene Schutzausrüstung in den richtigen Größen bereitzustellen. Die Mitarbeitenden bevorzugen es daher, ohne Handschuhe zu arbeiten.

Das Unternehmen kommt zu dem Ergebnis, dass die Angemessenheitskriterien stark ausgebildet sind. Art und Umfang der Geschäftstätigkeit stuft es als hoch ein. Verletzungen sind bereits eingetreten, weshalb die Eintrittswahrscheinlichkeit als sehr hoch zu bewerten ist. Die Schwere stuft das Unternehmen als mittel ein. Insbesondere sind aber die Kriterien Verursachungsbeitrag und Einflussvermögen - wie in der Regel im eigenen Geschäftsbereich - sehr stark ausgebildet. Denn die Verletzung wird unmittelbar alleine (und nicht gemeinsam mit einem anderen Akteur oder nur mittelbar) verursacht: das Unternehmen ist rechtlich verpflichtet Zuständigkeiten für die Beschaffung von Schutzausrüstung und die Durchsetzung ihrer Anwendung festzulegen.

Aus der Ermittlung der Ursachen des Problems sowie der Anwendung der Angemessenheitskriterien ergeben sich Ansätze für Abhilfemaßnahmen. Das Unternehmen legt zunächst die Verantwortlichkeiten klar fest. Die Mitarbeitenden werden mit der passenden Ausrüstung versorgt, darüber informiert, wer zuständig ist und an wen sie sich bei Fragen oder zukünftigen Problemen wenden können. Zudem werden alle Mitarbeitenden in der korrekten Anwendung der Schutzausrüstung geschult. Eine jährliche Wiederholung dieser Schulung ist vorgesehen. Das Unternehmen plant zudem, die Wirksamkeit der Maßnahme mit angemessenen Kontrollmaßnahmen, u. a. durch regelmäßige unangekündigte Besuche des Standorts, nachzuhalten.

3.5 Einrichtung von oder Beteiligung an Beschwerdeverfahren

Für die Einrichtung eines unternehmensinternen oder die Beteiligung an einem externen **angemessenen** Beschwerdeverfahren und die Einhaltung der konkreten Verfahrensanforderungen des LkSG können die untenstehenden Leitfragen eine Hilfestellung bieten. Weitere Informationen zum Thema Beschwerdeverfahren, insbesondere zu den Effektivitätskriterien, die bei Beschwerdeverfahren anzuwenden sind, finden Unternehmen in der Handreichung zum Thema.¹⁸

¹⁸ BAFA Handreichung „Beschwerdeverfahren organisieren, umsetzen und evaluieren“, online abrufbar unter

Aufgabe: Einrichtung von oder Beteiligung an Beschwerdeverfahren (§§ 8, 9 Abs. 1)

- Inwiefern wird bei der Einrichtung und Auswahl von Beschwerdeverfahren angesichts der Informationen zur eigenen Risikodisposition und den Ergebnissen der Risikoanalyse (sofern diese bereits vorliegen)¹⁹ abgewogen, welcher Aufwand zielführend und ausreichend ist?
 - Inwiefern wurden die Ergebnisse der Risikoanalyse und insbesondere Informationen zu Kontexten mit (prioritären) Risiken (Länder, Regionen, einzelne Standorte, Branchen) sowie den jeweiligen Zielgruppen des Verfahrens bei der Einrichtung oder Auswahl des Beschwerdeverfahrens berücksichtigt?
 - Inwiefern wurden die Interessen der Zielgruppen der Verfahren (sprich, der potenziell von Verletzungen betroffenen Gruppen) bei der Einrichtung und Auswahl von Beschwerdeverfahren identifiziert und insbesondere mit Blick auf die Zugänglichkeit der Beschwerdeverfahren ausreichend berücksichtigt?
 - Wie wird sichergestellt, dass diese Zielgruppen über das Beschwerdeverfahren informiert werden?

Aufgabe: Umsetzung und Überprüfung von Beschwerdeverfahren (§§ 8, 9 Abs. 1)

- Inwiefern verfügen mögliche Betroffene von Risiken oder Verletzungen, die über die Risikoanalyse oder die Umsetzung bisheriger Präventions- oder Abhilfemaßnahmen identifiziert wurden, über (ausreichenden) Zugang zu einem Beschwerdeverfahren?
- Inwiefern werden diejenigen, für die das Verfahren vorgesehen ist, im Rahmen der Überprüfung konsultiert? Inwiefern werden Lernerfahrungen aus der Bearbeitung von Beschwerden und den Wirksamkeitsüberprüfungen genutzt, um die vorhandenen Ressourcen zielführender einzusetzen?
- Sind Anpassungen oder zusätzliche Ressourcen notwendig?
- Wie wird sichergestellt, dass diese Zielgruppen über das Beschwerdeverfahren informiert werden?

Beispiel**Einrichtung von Beschwerdeverfahren**

Vor Einrichtung des Beschwerdeverfahrens führt ein Modeunternehmen zahlreiche Gespräche, u. a. mit Beschäftigten verschiedener Zulieferer sowie deren Vertretungen. So möchte es ermitteln, wie das Verfahren ausgestaltet und zugänglich gemacht werden sollte. Hierbei identifiziert es als eine besonders relevante Zielgruppe Beschäftigte bei seinen Zulieferern in der Konfektion. In den Gesprächen erfährt es zudem, dass viele unmittelbare Zulieferer eine Vielzahl von Modelabels in Europa und Nordamerika beliefern. Es kommt daher zu dem Schluss, dass Informationen zu einem eigenen Beschwerdeverfahren bei diesen Beschäftigten nicht zielführend wären. Denn für die Beschäftigten vor Ort sowie Anwohnende der Fabriken dürfte es in der Regel nicht nachvollziehbar sein, an welches Beschwerdeverfahren der vielen Modelabels sie sich wenden können. Das Problem wurde auch von einigen anderen Unternehmen erkannt. Aus diesem Grund beschließen diese Unternehmen, sich zu einer regionalen Brancheninitiative zusammenzuschließen. Die Brancheninitiative soll das Beschwerdeverfahren für Beschäftigte und Anwohnende durchführen. Das Verfahren soll sowohl online, als auch über Aushänge und große Informationsschilder in den Zuliefererfabriken in der Landessprache bekannt gemacht werden. Diese Informationen geben auch die konkreten Ansprechpersonen an, welche über die Hotline, die E-Mail-Adresse und über die Website erreichbar sind. Zudem gibt es in der Landeshauptstadt ein Büro, in dem man sich direkt an Ansprechpersonen wenden kann. Im Ergebnis beteiligt sich das Unternehmen an dem externen Verfahren der regionalen Brancheninitiative.

https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Lieferketten/handreichung_beschwerdeverfahren.html

¹⁹ Das Beschwerdeverfahren muss bei allen Unternehmen, die ab 1. Januar 2023 in den Anwendungsbereich des LkSG fallen, von diesem Zeitpunkt an vorliegen. Im Übrigen ab dem Zeitpunkt, zu dem ein Unternehmen in den Anwendungsbereich fällt. Unternehmen, die ihre erste Risikoanalyse erst ab 2023 durchführen, sollten aufbauend auf deren Ergebnissen anlassbezogen die Wirksamkeit ihres Beschwerdeverfahrens überprüfen und gegebenenfalls Anpassungen vornehmen, um die Zugänglichkeit zum Verfahren für die Zielgruppen zu verbessern.

Weiteres Beispiel

Überprüfung von Beschwerdeverfahren

Im Rahmen der jährlichen Wirksamkeitskontrolle prüft das Unternehmen auch die Zugänglichkeit des externen Verfahrens der regionalen Brancheninitiative. Hierfür sichtet es anonymisierte Informationen über Anzahl und Themen der Beschwerden sowie die Personen, die sich des Verfahrens bedienen. Zudem berücksichtigt das Unternehmen die Ergebnisse aus der Risikoanalyse. Durch diese hat das Unternehmen Diskriminierung sowie sexuelle Belästigung gegen weibliche Beschäftigte bei seinen Konfektionszulieferern als großes Problem identifiziert. Der Abgleich mit den Informationen des externen Beschwerdeverfahrens ergibt allerdings, dass keine Beschwerden zu diesen Themen eingegangen und insgesamt Frauen als Beschwerdeführerinnen deutlich unterrepräsentiert sind. Nach Anwendung der Angemessenheitskriterien beschließt das Unternehmen, seine Bemühungen um Zugänglichkeit im Rahmen der Anpassung seines Beschwerdeverfahrens auf Frauen und Beschwerden zu Diskriminierung sowie sexuelle Belästigung zu konzentrieren.

Denn in diesem Bereich sind die Angemessenheitskriterien stark ausgeprägt. Dies betrifft insbesondere Schwere und Wahrscheinlichkeit der Verletzungen. Bei Zulieferunternehmen der Textilbranche ist eine Vielzahl von Frauen potenziell und tatsächlich von Diskriminierung sowie sexueller Belästigung betroffen. Zahlreiche Medien- und Gewerkschaftsberichte sowie Nichtregierungsorganisationen (NGO) weisen seit vielen Jahren auf das Problem hin. Zudem handelt es sich um eine intensive Rechtsgutverletzung, zumal auch die Anwendung sexualisierter Gewalt unter diesen Bedingungen naheliegt.

Nachdem das Unternehmen das Thema im Rahmen des regelmäßigen Austauschs in der regionalen Brancheninitiative anspricht, setzt diese eine Arbeitsgruppe ein, welche ermitteln soll, weshalb das Beschwerdeverfahren so selten von Frauen genutzt wird und weshalb keine Beschwerden zu Diskriminierung und sexueller Belästigung eingehen. Die Arbeitsgruppe konsultiert eine europäische NGO, die sich für bessere Arbeitsbedingungen von Frauen in der Textilindustrie einsetzt, eine Fraueninitiative in der Region sowie zwei Gewerkschaften. Über diese Akteure entsteht auch Kontakt und kann ausreichend Vertrauen zu Betroffenen aufgebaut werden, um mit ihnen in vertrauensvollem Rahmen über die Zugänglichkeit des Verfahrens zu sprechen.

Schnell stellt sich als ursächlich heraus, dass alle Ansprechpersonen des Beschwerdeverfahrens männlich sind und es den Mädchen und Frauen unangenehm ist, mit Männern über diese Themen zu sprechen. Sie fürchten, dass man ihnen nicht glaubt, sie nicht ernstnimmt, sie den Tätern gegenüberstellt, sie aufgrund der Beschwerde noch schlechter behandelt oder sie gar entlässt.

Daraufhin stellt die regionale Brancheninitiative zunächst ausreichend Frauen als Ansprechpersonen für Beschwerden ein und macht dies öffentlich. Beschwerdeführer und Beschwerdeführerinnen können nunmehr entscheiden, ob sie lieber mit einem Mann oder einer Frau sprechen wollen. Zudem sollen einige der weiblichen Ansprechpersonen besonders in Bezug auf den Umgang mit Diskriminierung und sexueller Belästigung geschult werden.

4. Überprüfung der angemessenen Umsetzung durch das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle

Im Rahmen der behördlichen Berichtsprüfung nach § 13 Abs. 1 prüft das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), ob der Bericht nach § 10 Abs. 2 vorliegt und die Anforderungen nach § 10 Abs. 2 und 3 eingehalten werden. Bei der risikobasierten Kontrolle nach § 14 prüft das BAFA, ob die betroffenen Unternehmen die Anforderungen des LkSG umsetzen. Im Rahmen der risikobasierten Kontrolle umfasst dies auch eine Gesamteinschätzung zur Angemessenheit des Risikomanagements sowie der angemessenen Umsetzung der einzelnen Vorgaben des Gesetzes.

Dabei wird der Ermessens- und Handlungsspielraum der Unternehmen anerkannt und mit Bezug auf die individuelle Unternehmenssituation berücksichtigt. Das BAFA prüft im Einklang mit der im LkSG angelegten Bemühenspflicht²⁰, ob ein Unternehmen zum Zeitpunkt der Entscheidung, also *ex ante*, angemessen gehandelt hat.

²⁰ Zur Ausnahme einer „Erfolgspflicht“ Infobox 2

Anhang – Mögliche Hilfestellungen

Hilfen zur Identifizierung von **Risikobranchen**:

- Die Regierungsbegründung zum LkSG nennt Sektoren, in denen deutsche Unternehmen in besonderer Weise mit menschenrechtlichen Herausforderungen in ihren Lieferketten konfrontiert sind. „Das betrifft insbesondere volkswirtschaftlich bedeutende Branchen wie Automobil, Maschinenbau, Metallindustrie, Chemie, Textilien, Nahrungs- und Genussmittel, Groß- und Einzelhandel, Elektronikindustrie, Energieversorger.“²¹
- Ein Forschungsbericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales analysiert 29 Branchen mit erkennbaren menschenrechtlichen Risiken.²²
- Der Kommissionsvorschlag zur CSDD-Richtlinie der EU zählt „Sektoren mit hohem Schadenspotential“ auf.²³
- Die branchenspezifischen Leitfäden der OECD zur Umsetzung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen können ebenfalls als Orientierung herangezogen werden, um Risikobranchen zu ermitteln. Branchenleitfäden der OECD existieren für die Sektoren Konfliktminerale, Landwirtschaft, den Rohstoffsektor und Bekleidung und Schuhe.
- UN Global Compact, Helpdesk Wirtschaft & Menschenrechte und Verisk Maplecroft: <https://bhr-navigator.unglobalcompact.org/>
Der Praxislotse gibt Hilfestellung für Sorgfaltsprozesse in Bezug auf zehn Menschenrechtsthemen und geht hierbei auch auf Risikobranchen ein.

Hilfen zur Identifizierung von **Risikoländern**:

- Transparency International, Corruption Perception Index: www.transparency.org/en/cpi/2021
- Yale Center for Environmental Law & Policy, Environmental Performance Index: www.epi.yale.edu
- ITUC CSI IGB, ITUC Global Rights Index:
- Walk Free, Global Slavery Index: www.globalslaveryindex.org
- United Nations Development Programme, Human Development Index: <https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI>
- Weltbank, World Wide Governance Indicators: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents>
 - o Voice and Accountability
 - o Political Stability and Absence of Violence/Terrorism
 - o Government Effectiveness
 - o Regulatory Quality
 - o Rule of Law
 - o Control of Corruption
- The Heritage Foundation, Index of Economic Freedom: <https://www.heritage.org/index/>
- Freedom House, Freedom in the World Score: <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>
- World Economic Forum, Global Gender Gap Report: <https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2022/>
- Bertelsmann Stiftung, Transformationsindex: <https://bti-project.org/de/>

Branchenspezifische Umsetzungshilfen der OECD: <http://mneguidelines.oecd.org/sectors/>

²¹ Regierungsbegründung, BT-Drs. 19/28649, S. 23

²² Forschungsbericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales „Die Achtung von Menschenrechten entlang globaler Wertschöpfungsketten, Risiken und Chancen für Branchen der deutschen Wirtschaft“, online abrufbar unter: <https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Forschungsberichte/fb-543-achtung-von-menschenrechten-entlang-globaler-wertschoepfungsketten.html>

²³ Kommissionsvorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937, 2022/0051 (COD), S. 42, Erwägungsgrund 22

- OECD (2019), Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten für Minerale aus Konflikt- und Hochrisikogebieten: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/oecd-leitfaden-fuer-die-erfuellung-der-sorgfaltspflicht-zur-foerderung-verantwortungsvoller-lieferketten-fuer-minerale-aus-konflikt-und-hochrisikogebieten.pdf>
- OECD/FAO (2016), Leitfaden für verantwortungsvolle landwirtschaftliche Lieferketten: <http://mneguidelines.oecd.org/OECD-FAO-Leitfaden.pdf>
- OECD (2017), Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains in the Garment and Footwear Sector: <http://mneguidelines.oecd.org/OECD-Due-Diligence-Guidance-Garment-Footwear.pdf>

Übersicht zu weiteren **branchen- und themenspezifischen Umsetzungshilfen:**

- CSR in Deutschland (BMAS), Branchenspezifische Leitfäden: <https://www.csr-in-deutschland.de/DE/Wirtschaft-Menschenrechte/Umsetzungshilfen/Leitfaeden/Branchenspezifische-Leitfaeden/branchenspezifische-leitfaeden.html>
- UN Global Compact, Helpdesk Wirtschaft & Menschenrechte und Verisk Maplecroft, inkl. Auflistung weiterer Umsetzungshilfen: Praxislotse Wirtschaft & Menschenrechte: <https://bhr-navigator.unglobalcompact.org/?lang=de>
- Bündnis für nachhaltige Textilien (2020), Risiken ermitteln und priorisieren: <https://www.textilbueundnis.com/download/risikoanalyse/>

Umsetzungshilfen für den Umgang mit Risiken und Verletzungen in **Konflikt- und Hochrisikogebieten:**

- United Nations Development Programme (2022), Heightened Human Rights Due Diligence for business in conflict-affected contexts; A Guide: <https://www.undp.org/publications/heightened-human-rights-due-diligence-business-conflict-affected-contexts-guide>
- BSR (2021), Business in Conflict-Affected and High-Risk Contexts: <https://www.bsr.org/reports/BSR-Business-in-Conflict-Affected-High-Risk-Contexts-Report.pdf>
- Institute for Economics and Peace, Global Peace Index (zur Identifikation von möglichen Risikoländern) <https://www.visionofhumanity.org/maps/>

Umsetzungshilfen für den Umgang mit **Kinder- und Zwangsarbeit:**

- International Labour Organisation (2020), Supplier guidance on preventing, identifying and addressing child labour: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---ipecc/documents/publication/wcms_792211.pdf
- ILO-IOE (2016), Child Labour Guidance Tool for Business: <https://www.unglobalcompact.org/library/3881#:~:text=ILO-IOE%20Child%20Labour%20Guidance%20Tool%20for%20Business%20Provides,to%20advance%20the%20progressive%20elimination%20of%20child%20labour>
- Impactt (2008), Operational Procedures for Remediation of Child Labour in Industrial Contexts: <https://respect.international/operational-procedures-for-remediation-of-child-labour-in-industrial-contexts/>
- Ethical Trading Initiative & Ergon Associates (2018), Managing Risks Associated with Modern Slavery. A Good Practice Note for the Private Sector: <https://assets.cdcgroup.com/wp-content/uploads/2018/12/03105819/Managing-Risks-Associated-with-Modern-Slavery.pdf>

Umsetzungshilfen für die **Einrichtung und/oder Anpassung von operativen Beschwerdeverfahren:**

- UN GCD (2018), Zuhören lohnt sich, Menschenrechtliches Beschwerdemanagement verstehen und umsetzen: https://www.globalcompact.de/migrated_files/wAssets/docs/Menschenrechte/Publikationen/DGCN_GM-Leitfaden_20181005_WEB_Ringbuch.pdf

Umsetzungshilfen für die **Definition von Key Performance Indikatoren zur Wirksamkeitsmessung:**

- Econsense (2020), Menschenrechte messbar machen, Diskussionspapier 2020 (https://econsense.de/wp-content/uploads/2020/09/2020_econsense_Menschenrechtsindikatoren_Diskussionspapier.pdf) und der dort enthaltenen Übersicht zu Menschenrechtsindikatoren

Impressum

Herausgeber

Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
Leitungsstab Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
Frankfurter Str. 29 - 35
65760 Eschborn
<http://www.bafa.de/>
E-Mail: Lieferkettengesetz@bafa.bund.de

Stand

1. Auflage / Dezember 2022

Bildnachweis

fotogestoeber – stock.adobe.com (Titelbild)

Diese Publikation wird vom Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle im Rahmen seiner Öffentlichkeitsarbeit herausgegeben. Die Publikation wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags, Landtags und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.