



Deutsches Institut  
für Menschenrechte

Stellungnahme

## **Ergänzungen für mehr Wirksamkeit und Transparenz**

Stellungnahme zum Referentenentwurf des  
Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie zum  
Gesetz zur Durchführung der Verordnung (EU) 2017/821  
des Europäischen Parlaments und des Rates

**Juni 2019**

---

## **Inhalt**

<b>1</b>	<b>Sanktionsmechanismus</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Transparenz</b>	<b>4</b>

---

Das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR), welches die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands gemäß der UN-Pariser Prinzipien und dem DIMR-Gesetz ist, bezieht hiermit Stellung zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) für das Gesetz zur Durchführung der Verordnung (EU) 2017/821 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2017 zur Festlegung von Pflichten zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten in der Lieferkette für Unionseinführer von Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erzen und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten sowie zur Änderung des Bundesberggesetzes.

Kurzzusammenfassung: Das DIMR misst insbesondere einem wirksamen Sanktionsmechanismus (im Sinne von Art. 16 der VO) eine hohe Bedeutung zu. Die Sanktionen sollten nicht nur Zwangsgelder, sondern auch und vor allem Bußgelder umfassen. Außerdem kann eine Sanktion nur dann wirksam sein, das heißt das unternehmerische Risikoverhalten beeinflussen, wenn es wahrscheinlich ist, dass sie bei einer Ordnungswidrigkeit auch verhängt wird und das zu zahlende Bußgeld gemessen am Umsatz des Unternehmens hoch genug ist. Des Weiteren weist das DIMR darauf hin, dass die Transparenzanforderungen der Konfliktmineralien Verordnung vom Durchführungsgesetz nicht hinreichend reflektiert werden.

## 1 Sanktionsmechanismus

**Art der Sanktion:** Während die zuständige Behörde (hier BGR) zunächst nur Verstöße feststellen und zur Einhaltung auffordern (Art. 17 (3)), befugt die VO die Mitgliedstaaten Regeln gegen Verstöße festzusetzen (Art. 16). Die VO stellt es den Mitgliedstaaten demnach frei, Sanktionen bis hin zu einer zivilrechtlichen Haftung für den Fall einer Schädigung Dritter vorzusehen. Realistischer erscheint in Deutschland zunächst eine Sanktionierung über das Ordnungsrecht in Form einer Geldbuße – in jedem Fall nicht lediglich eines Zwangsgeldes.

**Sanktionshöhe und -wahrscheinlichkeit:** Mit der Höhe der Geldbuße sollte ein abschreckender Effekt erzielt werden, damit die Verpflichtungen der VO nicht unerfüllt bleiben. Die Geldbuße sollte dazu den wirtschaftlichen Vorteil, den das Unternehmen aus der Ordnungswidrigkeit zieht, übersteigen. Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat in der Studie „Das kalkulierte Risiko“ Kriterien für eine wirksame Sanktionierung der Verletzung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht von Bergbauunternehmen erarbeitet. Im Wesentlichen müssen zwei Kriterien erfüllt sein, damit die angedrohte Sanktion dazu führt, dass Unternehmen in ihren Risk-Assessments die Risiken für die Menschenrechte und nicht allein für das Unternehmen abschätzen, sowie Maßnahmen ergreifen, die die Menschenrechtsrisiken (und nicht die Unternehmensrisiken) verringern:

- **Sanktionshöhe:** Die Sanktion muss so hoch sein, dass der erwartete Rückfluss aus einer getätigten Operation, bei hohem Risiko so gering ist, dass sich die Operation nicht mehr lohnt. Das heißt die Sanktionshöhe sollte sich an dem Umsatzwert der getätigten Operation bemessen. (Der erwartete Rückfluss ergibt sich aus der Summe der mit Eintrittswahrscheinlichkeiten versehenen möglichen Gewinne und Verluste).
- **Eintrittswahrscheinlichkeit der Sanktion:** Die Wahrscheinlichkeit, dass die Sanktion bei einer Ordnungswidrigkeit verhängt wird, muss hoch sein. Denn

wenn das Unternehmen nicht oder nur in Ausnahmefällen mit einer Sanktion rechnen muss, bleibt die Sanktion für das Unternehmen entscheidungsirrelevant, weshalb nicht mit einem veränderten Risikoverhalten zu rechnen ist.

**Sanktionsadressat:** Die strafrechtliche oder ordnungswidrigkeitenrechtliche Haftung richtet sich in Deutschland grundsätzlich nur gegen Mitarbeitende des Unternehmens. Allerdings kann gemäß § 30 OWiG eine Geldbuße unter bestimmten Umständen auch gegen die Gesellschaft verhängt werden, beispielsweise bei einer Aufsichtspflichtverletzung nach § 130 OWiG. Das Durchführungsgesetz zur VO sollte daher eine entsprechende Regelung treffen, bei der das Bußgeld direkt gegen die Gesellschaft verhängt wird.

**Sanktionsgegenstand:** Wichtig ist, dass ein Sanktionsmechanismus nicht lediglich an das bloße Vorhandensein einer Dokumentation zur Erfüllung der Pflichten nach Art. 4-7 anknüpft. Neben dem „Ob“ muss das „Wie“ der Dokumentation im Durchführungsgesetz Niederschlag finden. Die Aufzeichnungen müssen die Integration der von der VO geforderten Prozesse (z.B. Risikoanalysen, Beschwerdemechanismen etc.) in das Lieferkettenmanagement des Unternehmens belegen. Damit die Dokumentation die genannten Zwecke erfüllen kann, muss sie sämtliche Schritte der Risikoanalyse abdecken und ersichtlich machen, welche Vorkehrungen getroffen und welche Abhilfemaßnahmen ergriffen wurden. Die Dokumentation muss inhaltlich richtig und so ausführlich sein, dass sie nachvollziehbar ist und eine Plausibilitätskontrolle ermöglicht. Für vergleichbare Dokumentationspflichten finden sich zahlreiche Vorbilder in den unterschiedlichsten Bereichen sowohl des öffentlichen Rechts als auch des Zivilrechts.

## 2 Transparenz

§11 II (2) der VO sieht einen risikobasierten Ansatz der nachträglichen Kontrollen vor, d.h. die BGR sollte auch auf einschlägige Informationen hin, „auch solche aufgrund begründeter Bedenken Dritter“ Kontrollen durchführen. Dies sollte in den Gesetzestext aufgenommen werden. Hierfür ist es unerlässlich, dass die BREG offenlegt, welche Unternehmen unter das Gesetz fallen, da andernfalls begründete „Bedenken Dritter“ nicht geäußert und somit nicht berücksichtigt werden können.

---

### Kontakt

Deutsches Institut für Menschenrechte

Deniz Utlü  
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin  
Tel.: 030 25 93 59-469  
Fax: 030 25 93 59-59

utlu@dimr.de  
nap@dimr.de  
www.institut-fuer-menschenrechte.de

### Das Institut

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