

Stellungnahme des AK Rohstoffe zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Sorgfaltspflichtengesetz¹

Mit dem Sorgfaltspflichtengesetz wird Unternehmensverantwortung in Deutschland endlich in einen verbindlichen Rahmen gesetzt. Als Organisationen des zivilgesellschaftlichen Netzwerks Arbeitskreis Rohstoffe² sind wir allerdings besorgt, dass das Gesetz im Rohstoffsektor, der von gravierenden Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden betroffen ist, kaum Wirkung entfalten wird. Im Folgenden gehen wir auf zentrale Schwachstellen des aktuellen Gesetzentwurfs der Bundesregierung aus rohstoffpolitischer Perspektive ein und erläutern, welche Änderungen notwendig sind, damit das Gesetz in globalen Rohstofflieferketten wirkt:

1. Verankerung einer umfassenden Sorgfaltspflicht inklusive verpflichtender Risikoanalyse entlang der gesamten Lieferkette

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass deutsche Unternehmen nur für ihren eigenen Geschäftsbereich und die unmittelbaren Zulieferer umfassende Sorgfaltspflichten umsetzen, d. h. proaktiv die Risiken analysieren, bewerten und priorisieren sowie ggf. Präventions- bzw. Abhilfemaßnahmen ergreifen müssen. In Bezug auf mittelbare Zulieferer müssen sie diese Maßnahmen nur anlassbezogen umsetzen, also wenn sie „substantiierte Kenntnis“ von möglichen Menschenrechtsverletzungen oder Umweltschäden erhalten. Diese Regelung wird im Rohstoffsektor nicht genug bewirken und steht im Widerspruch zum risikobasierten und präventiven Ansatz der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, nach dem Unternehmen für ihre ganze Lieferkette Sorgfallsmaßnahmen ergreifen sollen.

Die abgestuften Sorgfaltspflichten greifen im Rohstoffsektor aus verschiedenen Gründen zu kurz: In vielen Fällen sind Rohstofflieferketten intransparent und verlaufen über mehrere Zwischenstufen. Viele rohstoffimportierende oder -verarbeitende Unternehmen legen ihre

¹ (Bundesregierung (03.03.2021): Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten. Abrufbar unter: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Regierungsentwuerfe/reg-sorgfaltspflichtengesetz.pdf;jsessionid=084C7B18197E1ACAAE9402F2B73360D6.delivery1-replication?__blob=publicationFile&v=2 (letzter Abruf 19.04.2021)

² Der AK Rohstoffe ist ein Netzwerk deutscher Nichtregierungsorganisationen, die sich für Menschenrechte, soziale Standards und Umweltschutz entlang metallisch-mineralischer Rohstofflieferketten einsetzen. Mehr Informationen unter: <http://ak-rohstoffe.de> @AK_Rohstoffe

Lieferketten nicht offen, oder geben nur die Herkunftsländer an. Daher können Dritte nur in den seltensten Fällen nachweisen, dass Unternehmen über ihre Lieferketten mit Menschenrechtsverletzungen in Verbindung stehen und sie auf die Missstände hinweisen. Darüber hinaus importieren deutsche Unternehmen den Großteil ihrer Rohstoffe in bereits verarbeiteten (Vor-)Produkten und unterhalten in vielen Fällen keine direkten Lieferbeziehungen zu Bergbauunternehmen. Das ist selbst bei rohstoffimportierenden Unternehmen wie Aurubis oft der Fall. Auf der Grundlage des Gesetzentwurfs ist es zudem noch viel unwahrscheinlicher, dass Elektronik- und Autohersteller in der nachgelagerten Lieferkette proaktiv wirksame Sorgfaltsmaßnahmen in Bezug auf ihre Rohstofflieferketten ergreifen werden. Das aktuelle Engagement einzelner Autohersteller zeigt hingegen, dass auch sie einen gewissen Einfluss auf die Abbaubedingungen der Rohstoffe über ihre direkten Zulieferer hinaus nehmen könnten. Daher muss im Gesetz eine umfassende Sorgfaltspflicht inklusive verpflichtender Risikoanalyse entlang der gesamten Lieferkette verankert werden.

2. Erweiterung des Anwendungsbereichs insbesondere in Hochrisikosektoren wie Bergbau und Rohstoffhandel (§1 (1) 2.):

Der Anwendungsbereich im aktuellen Gesetzentwurf ist zu eng gefasst §1 (1) 2. Er sieht vor ab dem Jahr 2023 nur Unternehmen mit mindestens 3.000 Arbeitnehmer*innen und ab dem Jahr 2024 Unternehmen mit mindestens 1.000 Arbeitnehmer*innen zu erfassen. Das Gesetz muss in Anlehnung an die Bilanzrichtlinie von Anfang an Unternehmen aller Sektoren mit mindestens 250 Arbeitnehmer*innen erfassen. In den Hochrisikobranchen wie Bergbau und Rohstoffhandel, in denen Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörung unabhängig der Größe der Unternehmen vermehrt auftreten, muss das Gesetz auch kleinere Unternehmen erfassen.

3. Einführung einer zivilrechtlichen Haftungsregel (Abschnitt 3)

Der aktuelle Gesetzentwurf beinhaltet keine zivilrechtliche Haftungsregel für vorhersehbare und vermeidbare Schäden deutscher Unternehmen, die durch Missachtung der Sorgfaltspflichten mitverursacht werden. Jedoch sollte die Chance einer tatsächlichen Verbesserung der Entschädigungsmöglichkeiten für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen und Umweltverstößen in Rohstoffabbaugebieten durch die Regelung der zivilrechtlichen Haftung unbedingt genutzt werden. Im Bergbausektor kommt es regelmäßig zu verheerenden Katastrophen, wie zum Beispiel bei dem Dammbruch eines Rückhaltebeckens für Minenschlämme in der brasilianischen Stadt Brumadinho im Jahr 2019, bei dem 272 Menschen starben. Eine zivilrechtliche Haftung im Fall von schwerwiegenden Sorgfaltspflichtverletzungen hätte eine abschreckende und damit präventive Wirkung auf deutsche Unternehmen. So würden Umweltkatastrophen, wie von Brumadinho, in Zukunft verhindert. Zudem könnten die Mitverantwortlichen, wie in diesem Fall mutmaßlich TÜV Süd, das nur wenige Monate zuvor über ein Tochterunternehmen die Sicherheit des Damms zertifizierte, zur Verantwortung gezogen werden und müssten Wiedergutmachung leisten. Die in § 11 vorgesehene Neuerung der Prozessstandschaft bei Zivilprozessen ist zwar eine Verbesserung zum Status Quo. Aber um dem zentralen Anliegen der UN-Leitprinzipien nachzukommen, den Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen Wiedergutmachung zu ermöglichen, muss das Gesetz um eine zivilrechtliche Haftungsregelung ergänzt werden. Andernfalls bekommen Betroffene, zum Beispiel des Dammbruchs Brumadinho, keine Anerkennung von Schadensersatzansprüchen durch deutsche Gerichte.

4. Erweiterung der Sanktionsmöglichkeiten um Ausschluss aus der Außenwirtschaftsförderung (§ 22 / § 24 Absatz 1 und 2)

Ähnlich wie bei der öffentlichen Beschaffung, muss die Bundesregierung mit einem Sorgfaltspflichtengesetz grundsätzlich Unternehmen vorübergehend von der Außenwirtschaftsförderung ausschließen, die keine angemessenen Verfahren zur menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfalt eingerichtet oder zu Menschenrechtsverletzungen beigetragen haben. Die Menschenrechtsverletzungen im Rahmen der Vergabe einer ungebundenen Finanzkredit-Garantie für die Finanzierung einer Bauxitmine in Guinea zeigen den grundlegenden Reformbedarf der Außenwirtschaftsförderung auf (s. Analyse des Falls: <https://power-shift.de/tag/bauxit/>). Konkret braucht es dementsprechend eine Erweiterung des Abschnitts 5, § 22, in dem der „Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge“ bestimmt wird. Alternativ könnte in einem an § 22 anschließenden Paragraphen bestimmt werden, dass Unternehmen, „die wegen eines rechtskräftig festgestellten Verstoßes nach § 24 Absatz 1 mit einer Geldbuße nach Maßgabe von Absatz 2 belegt worden sind“ (ähnlich der Formulierung für den Ausschluss der öffentlichen Beschaffung in § 22), für bis zu drei Jahre von der Vergabe von der Außenwirtschaftsförderung ausgeschlossen werden.

5. Einführung einer wirkungsvollen, umfassenden, eigenständigen umweltbezogenen Sorgfaltspflicht (§ 2 (3 und 4) und § 20a):

Bergbau führt immer wieder zu gravierenden Umweltschäden. Diese können kumulativer und schleichender Art sein, wie zum Beispiel Verseuchung von Wasser und Böden, die langfristig zu Menschenrechtsverletzungen, insbesondere zu Gesundheitsschäden, führen. Für Betroffene ist es in vielen Fällen kaum möglich, entschädigt zu werden, da es schwer nachzuweisen ist, dass die Gesundheitsschäden durch die Umweltschäden verursacht wurden (s. Analyse des Falls der Cerro Matoso Mine in Kolumbien: <https://www.germanwatch.org/de/19845>). Wenn jedoch von vornherein darauf geachtet würde, dass Unternehmen die Umwelt nicht schädigen, könnten Menschenrechtsverletzungen vorgebeugt werden. In wieder anderen Fällen führt Bergbau zu Umweltzerstörung, die nicht direkt zu Menschenrechtsverletzungen beiträgt. So zum Beispiel im Falle der Llurimagua Mine in Ecuador, wo laut unabhängiger Gutachten durch den Bergbau Tierarten ausgerottet und sich das lokale Klima auf Grund von massiver Entwaldung verändern würden (detaillierte Analyse s. S. 11ff.: <https://www.germanwatch.org/de/20089>). Um in den genannten Fällen wirksam zu sein, braucht das Gesetz eine wirkungsvolle, eigenständige umweltbezogene Sorgfaltspflicht. Bisher greift das Gesetz mit Verweis auf einzelne Aspekte aus einzelnen internationalen Abkommen (Minamata Abkommen und Stockholmer Übereinkommen) zu kurz und berücksichtigt vornehmlich Aspekte, die im Kontext von Gesundheitsschäden stehen, nicht jedoch die Zerstörung der Umwelt an sich berücksichtigen. Das Gesetz muss dementsprechend um eine schadens- und umweltgutbezogene Generalklausel ergänzt werden. Dafür muss der Referenzrahmen § 2 (3) und § 2 (4) geändert und § 20a ergänzt werden (konkrete Änderungsvorschläge finden Sie hier <https://germanwatch.org/de/20105>).

6. Erweiterung des Referenzrahmens um internationale Standards zum Schutz von Indigenen Rechten und Frauenrechten (§ 2 (2) und § 3 (1)):

Der Referenzrahmen des Gesetzentwurfs in § 2 (2) deckt weder indigene Rechte noch wesentliche Geschlechtergerechtigkeitsaspekte umfassend ab. Um den besonderen Risiken, denen indigene Völker und Frauen in den tieferen Stufen von Rohstofflieferketten ausgesetzt sind, entgegenzuwirken, muss der Referenzrahmen in § 2 (2) um folgende internationale Standards erweitert werden: Zum einen muss das ILO-Übereinkommen Nr. 169 über „eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern“ explizit aufgenommen werden, welches kürzlich von der Bundesregierung ratifiziert wurde. Zum anderen müssen internationale Abkommen zum Schutz von Frauenrechten, wie das VN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, die ILO-Übereinkommen Nr. 177 über Heimarbeit und Nr. 190 über Gewalt und sexuelle Belästigung in der Arbeitswelt in das Gesetz aufgenommen werden. Um geschlechtergerechte Lieferketten zu gewährleisten, muss das Gesetz in § 3 (1) Unternehmen darüber hinaus zu geschlechtergerechten Sorgfaltsprozessen durch geschlechtsspezifische Risikoanalysen und Maßnahmen (z. B. mithilfe von geschlechtsspezifischen Daten) verpflichten. Die Überprüfung der Wirksamkeit muss aus Betroffenenperspektive sichergestellt werden. Unternehmen müssen darüber hinaus verpflichtet werden, sichere, angepasste und diskriminierungsarme Beschwerdemechanismen einzurichten.

Eine umfassendere rechtliche Stellungnahme mit weiteren Änderungsvorschlägen zum Gesetzentwurf finden Sie auch von der Initiative Lieferkettengesetz unter:

https://lieferkettengesetz.de/wp-content/uploads/2021/03/Initiative-Lieferkettengesetz-Rechtliche-Stellungnahme-zum-RegE_Stand-19.3.21.pdf

Kontakte: Lara Louisa Siever (INKOTA-netzwerk e.V.), siever@inkota.de ; Johanna Sydow (Germanwatch e.V.) sydow@germanwatch.org