

Das deutsche Lieferkettengesetz: Herausforderungen und Möglichkeiten



Seit Beginn 2023 haben wir ein deutsches Lieferkettengesetz. Es ist der längst überfällige Schritt, um die seit Jahrzehnten voranschreitende wirtschaftliche Globalisierung durch eine speziell auf diesen Bereich zugeschnittene Globalisierung der Menschenrechte zu ergänzen.

Das Gesetz bietet Chancen, ist aber bei seiner Anwendung mit den Problemen vor Ort konfrontiert. Dies wird verständlich, wenn seine Entstehungsgeschichte im Geflecht früherer Bemühungen, Wirtschaft und Menschenrechte unter einen Hut zu bringen, betrachtet wird. Was sind die Inhalte und welche Handlungsoptionen haben wir als Zivilgesellschaft, um die vom LkSG festgelegten Standards einzufordern? Wie nutzt man die Beschwerdemöglichkeiten?

Darum wird es in diesem Handout gehen, das den Workshop mit gleichem Titel begleitet.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Menschenrechte was ist das überhaupt?..... | 2 |
| Unternehmen und Menschenrechte..... | 3 |
| UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte..... | 3 |
| Nationaler Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte..... | 3 |
| UN-Binding Treaty | 4 |
| Kurze Geschichte zum Lieferkettengesetz..... | 5 |
| Checkliste Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz | 6 |
| Sorgfaltspflichten der Unternehmen..... | 7 |
| Handlungsmöglichkeiten für die Zivilgesellschaft und Betroffene (im Rahmen des LkSG)..... | 8 |
| Was passiert bei Verstößen?..... | 9 |
| Was kann das Gesetz und was nicht? Stärken und Schwächen des Gesetzes | 10 |
| Unternehmensübergreifenden Beschwerdemechanismus Automobilindustrie Mexiko | 11 |
| Quellenangaben | 12 |
| Impressum | 12 |

Menschenrechte was ist das überhaupt?

Menschenrechte sind Rechte, die jedem einzelnen Menschen zustehen-jeder Zeit und überall, egal mit welchem Geschlecht man sich identifiziert, wo man lebt, wie man aussieht, wieviel man besitzt oder an was man glaubt, es genügt, ein Mensch zu sein. Daher werden die Menschenrechte auch als angeboren, unverletzlich und unabhängig von der Staatsangehörigkeit bezeichnet.

Ihr Ziel ist es, die Freiheit und Würde des Menschen gegenüber der Willkür des Staates zu schützen.

Der Grundstein für die Menschenrechte wurde 1948 von der UN-Versammlung mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) gelegt. Wie der Name schon sagt, ist sie „nur“ eine Erklärung und kein juristisch verbindliches Instrument. Darum wurden 1966 von der UN-Generalversammlung zwei Konventionen verabschiedet, die für die Staaten, die sie unterzeichnen und ratifizieren, verbindlich sind. Der *Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte* (UN-Zivilpakt) und der *Internationale Pakt über soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte* (UN-Sozialpakt).

Außerdem hat die UN-Generalversammlung eine Anzahl von Erklärungen und Konventionen zum Schutz bestimmter Rechte oder Personen mit besonderen Bedürfnissen erarbeitet und verabschiedet, wie zum Beispiel die Antirassismuskonvention, Kinderrechtskonvention, Frauenrechtskonvention oder Behindertenkonvention.

Der Staat übernimmt mit der Ratifizierung dieser Pakte und Konventionen folgende Verpflichtung in Bezug auf die darin anerkannten Rechte für die Bevölkerung:

- zu respektieren- das heißt der Staat darf die Rechte nicht durch sein Handeln oder Nichthandeln verletzen, man spricht auch von Unterlassungspflicht, z.B. Folter bei Polizeiverhören oder Zensur der Medien.
- zu schützen, also die Menschenrechte gegen die Übergriffe durch Dritte schützen (z.B. häusliche Gewalt, rassistische Übergriffe, gravierende Umweltverschmutzungen durch Unternehmen),
- zu garantieren, der Staat muss die Ausübung eines Rechts überhaupt erst ermöglichen, dazu gehört es Gesetze zu erlassen, die die Inhalte der Rechte greifbar und einklagbar machen; auch dazu gehört es, den Zugang zu öffentlichen Schulen und der Gesundheitsversorgung für alle zu ermöglichen.

Drei Generationen von Rechten:

Rechte der 1° Generation sind bürgerliche und politische Rechte. Sie leiten sich ab von der amerikanischen und der französischen Menschenrechtserklärung des späten 18. Jhd. und spiegeln die Idee der individuellen Freiheit gegenüber dem Staat, sowie den demokratischen Partizipationsgedanken wider.

Zu ihnen zählen u.a. das Recht auf Leben, die Freiheitsrechte, das Recht auf körperliche Unversehrtheit, Meinungsfreiheit Diskriminierungsverbot und Minderheitenrechte.

Sie sind festgehalten im UN-Zivilpakt.

Rechte der 2° Generation sind die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte; sie entwickelten sich während der Industrialisierung um 19. Jahrhundert als Reaktion auf die Verarmung und Ausbeutung der Bevölkerungen zu der Zeit. Sie sind die Errungenschaften der Arbeiterbewegung im 19. und 20. Jahrhundert. Zu ihnen gehören zum Beispiel das Recht auf Zusammenschluss in Gewerkschaften, das Recht auf Gesundheit, auf Bildung, soziale Sicherheit und einen angemessenen Lebensstandard. Sie sind festgehalten im UN-Sozialpakt.

Rechte der 3° Generation sind in den 70 Jahren entstanden. Zu ihnen gehören Kollektivrechte und Solidaritätsrechte, wie das Recht auf eine saubere Umwelt, auf Frieden und das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Diese Rechte sind noch nicht in völkerrechtlichen Verträgen verankert, mit Ausnahme der Afrikanischen Menschenrechtscharta von 1981.

Unternehmen und Menschenrechte

Menschenrechte waren ursprünglich als Rechte, von Personen gegenüber dem Staat entstanden. Der Staat könnte sie verletzen und ist deshalb zuständig dafür, sie zu schützen. Die Macht, die multinationalen Unternehmen im Zuge der wirtschaftlichen Globalisierung seit Ende des kalten Krieges gewonnen haben, hat sie zu mächtigen Akteuren heranwachsen lassen, die eine echte Bedrohung für Menschen und ihre Rechte darstellen können. Einige Unternehmen sind reicher und mächtiger als manche Staaten.

Viele große Unternehmen produzieren und handeln global, sie nutzen komplexe Liefer- und Wertschöpfungsketten, besonders in ärmeren Ländern, in kriegsgeschädigten Ländern, oder in solchen mit schwachen Institutionen und ineffektiver Justiz, in denen die Regierung die eigenen Gesetze nicht durchsetzen kann oder will.

Durch Direktinvestitionen stellen transnationale Konzerne eine wichtige Finanzierungsquelle für viele Länder im Globalen Süden dar.

Unternehmen, die für Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörungen verantwortlich sind oder die Korruption fördern, bleiben dabei meist straflos, denn auf internationaler Ebene gibt es (noch) keine verbindlichen rechtlichen Instrumente, die Unternehmen zur Einhaltung von Menschenrechten verpflichten, –Vergehen ahnden und mit Sanktionen belegen.

UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte

Im Jahr 2005 wurde der Politikwissenschaftler J. Ruggie als Sonderbeauftragter der Vereinten Nationen mit der Erarbeitung von Regeln für die Pflichten von Unternehmen im Bereich der Menschenrechte beauftragt. Er führte über mehrere Jahre Diskussionen mit Vertretern von Wirtschaft, Menschenrechtsorganisationen und Regierungen. 2011 verabschiedete die UNO die Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UN-LP). Das Konzept der menschenrechtlichen Sorgfalt innerhalb der Liefer- und Wertschöpfungskette wurde darin entwickelt.

Die UN-LP definieren 31 Leitsätze in drei Bereichen, den sogenannten Säulen:

1. **Die Pflicht des Staates**, Menschenrechte zu schützen. Dazu gehört es Gesetze zu erlassen, die vor Rechtsverletzungen schützen und die Umsetzung dieser Gesetze zu sichern z.B. durch Inspektionen, Lizenzen, Untersuchungen, Kontrollen und Strafen, die Erarbeitung von Leitfäden für Unternehmen.
2. **Die Pflicht von Unternehmen**, Menschenrechte zu respektieren. Selbst in Ländern, in denen Regierungen Rechte und Gesetze nicht wahren, müssen Unternehmen die Menschenrechte achten und ihr Einhaltung respektieren. Philanthropie (Schulen bauen, Brunnen ausheben, Zuschüsse an Krankenhäuser und Transportwesen), befreit die Unternehmen nicht von ihrer grundsätzlichen Verantwortung. Zu ihrer Pflicht gehört es auch Risiken zu ermitteln, zu minimieren oder zu vermeiden.
3. Das **Recht auf Zugang zu effektiven Rechtsmitteln**. Die Pflicht des Staates besteht darin effektive Abhilfen für die Betroffenen zu schaffen, wenn Menschenrechte verletzt wurden.

Auf internationaler Ebene bilden diese Leitsätze einen anerkannten Referenzrahmen, auch wenn sie nicht rechtsverbindlich sind.

Nationaler Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP)

Die UN-Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte und die EU forderten die Staaten auf, Nationale Aktionspläne zur Umsetzung der UN-LP zu entwickeln. Darin enthalten sein sollen konkrete Angaben, wie Unternehmen und staatliche Institutionen, Menschenrechte in Liefer- und Wertschöpfungsketten respektieren und schützen sollten, um zu einer sozial gerechteren Globalisierung beizutragen.

Im Jahr 2016 hat die Bundesregierung den Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP)

verabschiedet, der 2017 in Kraft trat, nachdem er in einem Konsultationsprozess unter Beteiligung zahlreicher Stakeholder aus Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft erarbeitet worden war.²

Der NAP gilt für Unternehmen in Deutschland mit mehr als 500 Beschäftigten und regelt, wie sie ihre menschenrechtlichen Verantwortlichkeiten und Sorgfaltspflichten umsetzen sollen. Auch wurde die Vergabe von öffentlichen Aufträgen oder von Exportkrediten an Menschenrechtsstandards und die Möglichkeit Beschwerden einzureichen gekoppelt.³

Jährlich wurde anhand von repräsentativen Stichproben geprüft, wie die menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten von den Unternehmen umgesetzt und in ihre Unternehmensprozesse integriert wurden. Ziel sollte es sein, dass bis 2020 mindestens die Hälfte der 7400 betroffenen Unternehmen effektive Prozesse zur Achtung der Menschenrechte einführen.

Im Abschlussbericht des Monitorings⁴ von 2020 ist zu lesen, dass im Jahr 2019 nur 17-19% der Unternehmen die Anforderungen des NAP umgesetzt hatten, und im Jahr 2020 waren es nur 13 bis 17%, die als sogenannte „Erfüller“ aus den Umfragen hervorgingen.

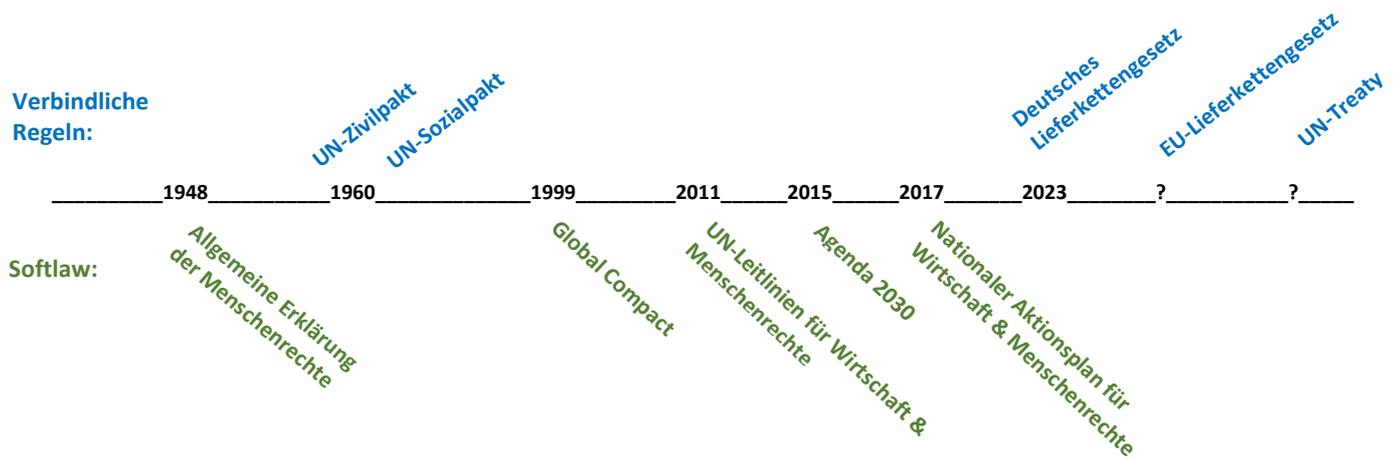
Die Regierung hatte sich im Koalitionsvertrag dazu verpflichtet, "national gesetzlich tätig" zu werden, sollte sich die softlaw Regelung durch den NAP als unzureichend erweisen und auch dazu, eine "EU-weite Regelung" zu fördern.⁵

UN-Binding Treaty

Auf Initiative von Ecuador und Südafrika, wird auf UN-Ebene seit 2014 an einem rechtsverbindlichen internationalen Instrument gearbeitet, das die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen international regeln soll, dem UN-Binding Treaty. Grundlage sind die UN-Leitprinzipien. Widerstand gegen die Einsetzung einer zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe, die den Vertrag ausarbeiten sollte, kam vor allem aus den USA, aber auch Mitglieder der EU stimmten im Menschenrechtsrat dagegen, ohne sich jedoch durchsetzen zu können¹. Die zwischenstaatliche Arbeitsgruppe aus Vertreter_innen von Regierungen, aus Zivilgesellschaft, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden legte bisher nur Entwürfe vor. Es besteht weiterer Verhandlungsbedarf.

| Softlaw | vs | Hardlaw |
|--|----|---|
| Freiwillige, unverbindliche Übereinkünfte | | zwingende Vorschriften |
| Leitlinien oder Absichtserklärungen im Völkerrecht, Resolutionen der UN Corporate Social Responsibility | | nationale Gesetze, Völkerrechtliche Verträge, die durch Ratifizierung anerkannt werden => Staaten verpflichten sich diese gesetzlich und praktisch umzusetzen |
| bei Verstößen keine juristischen Konsequenzen, aber diplomatische Sanktionen möglich | | rechtsverbindlich, juristisch einklagbar, |
| Entwicklung zum Gewohnheitsrecht möglich → | | z.B. wird die AEMR als Bezugspunkt für Rechtsverletzungen in Gerichtsverhandlungen zitiert |
| Beispiele: Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen UN Leitprinzipien für Wirtschaft und MR NAP Wirtschaft und Menschenrechte | | Beispiele: UN Zivilpakt UN Sozialpakt ILO 169 LkSG |

Zeitstrahl wichtiger Abkommen



Kurze Geschichte des Deutschen Lieferkettengesetz

Im Koalitionsvertrag von 2018 hatten sich die regierungsbildenden Parteien wie folgt geeinigt: "Wir setzen uns für eine konsequente Umsetzung des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) ein, einschließlich des öffentlichen Beschaffungswesens. Falls die wirksame und umfassende Überprüfung des NAP 2020 zu dem Ergebnis kommt, dass die freiwillige Selbstverpflichtung der Unternehmen nicht ausreicht, werden wir national gesetzlich tätig und uns für eine EU-weite Regelung einsetzen."⁶

Das von der Bundesregierung gesetzte Ziel, dass mindestens 50% der Unternehmen mit über 500 Mitarbeitenden die Vorgaben des NAP einführen, wurde bei weitem verfehlt. 2020 begann die Regierung mit der Formulierung eines rechtlichen Entwurfs in Anlehnung an die Vorgaben des NAP und der UN-LP. Im Juni 2021 wurde das deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz verabschiedet, im Januar 2023 trat es in Kraft.

Bei der Erarbeitung des Gesetzes waren neben dem Wirtschaftsministerium und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, das Auswärtige Amt beteiligt und es wurde eine Stakeholder Gruppe von 22 Unternehmen zu Rate gezogen, sowie Branchenvertretungen, Wirtschaftsverbände und der Arbeitgeberverband BDA.

Auf Druck der Wirtschaftslobby wurden essenzielle Elemente aus dem Gesetzesentwurf gestrichen. Dem verabschiedeten Gesetz fehlen:

- die zivilrechtliche Klagemöglichkeit für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen und eine entsprechende zivilrechtliche Haftung der Unternehmen.
- die Pflicht die gesamte Lieferkette auf Menschenrechtsrisiken zu prüfen. Im verabschiedeten Gesetz geht es nur noch um die „unmittelbaren Zulieferer“, also die direkten Zulieferer. Nur in Sonderfällen und bei „substantiierten“ Hinweisen auf Risiken oder Rechtsverletzungen müssen auch Zulieferer geprüft werden, die sich weiter entfernt in der Lieferkette befinden.
- Die im NAP geltende Mindestgröße für Unternehmen von 500 Mitarbeitende wurde drastisch erhöht: auf 3000 im ersten und 1000 Mitarbeitende ab dem zweiten Geltungsjahr des Gesetzes.

Checkliste Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz⁷ (LkSG)

- Das LkSG gilt für Unternehmen mit Hauptverwaltung, Hauptniederlassung, Verwaltungssitz, Geschäftsstelle oder Zweigniederlassung und die ab 2023 mindestens 3000 Mitarbeitenden in Deutschland beschäftigen und ab 2024 mindestens 1000 Mitarbeitende in Deutschland beschäftigen.
 - Unternehmen sind gesetzlich verpflichtet Sorge dafür zu tragen, dass es in ihren Lieferketten nicht zu Verletzungen von Menschenrechten und gewissen Umweltstandards kommt.
 - Das Lieferkettengesetz enthält im Annex eine Reihe von international anerkannten Menschenrechtsübereinkommen. Dazu gehören die ILO-Kernarbeitsnormen, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Aus diesen internationalen Verträgen leiten sich die geschützten Rechtsgüter im LkSG ab und aus diesen in § 2 LkSG Vorgaben für das Verhalten bzw. Verbote für unternehmerisches Handeln, um Verletzungen geschützter Rechte zu verhindern.
- Verbot von Kinderarbeit; (Kinder unter dem Alter, in dem sie nach dem Recht des Arbeitsortes schulpflichtig sind, in der Regel jedoch nicht jünger als 15 Jahre).
 - Verbot von Zwangsarbeit und alle Formen der Sklaverei (nach intern. Arbeitsnormen und MR-Normen) Unter Zwangsarbeit fallen solche Arbeits- oder Dienstleistungen, die unter Androhung von Strafe verlangt werden und für die sich die Person nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat, z.B. bei Schuldknechtschaft oder Menschenhandel.
 - Verbot der Missachtung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes gemäß den Gesetzen im Land.
 - die Gewährung eines angemessenen existenzsichernden Lohns; (Mindestlohn im Land)
 - Verbot von Diskriminierung, Ungleichbehandlung von Beschäftigten aufgrund von Geschlecht, nationaler Zugehörigkeit, ethnischer Abstammung, sozialer Herkunft, Gesundheitsstatus, Behinderung, sexueller Orientierung, Weltanschauung oder Religion.
 - Verbot von Behinderung der Vereinigungsfreiheit, Diskriminierung oder Vergeltungsmaßnahmen bei der Gründung von oder dem Beitritt zu Gewerkschaften oder Beeinträchtigung der Arbeit von Gewerkschaften
 - Illegale Vertreibungen oder Zwangsräumung bzw. Beschlagnahmung oder Entzug von Land, das dem Lebensunterhalt dient (die Reichweite der international anerkannten Menschenrechtsstandards und der Konsultationsrechte indigener Gruppen ist nicht abschließend geklärt).
 - Menschenrechtsverletzungen durch Umweltschädigungen (Schutz vor den Gesundheits- und Umweltgefahren durch Quecksilber und langlebige organische Schadstoffe, die sich aus zwei internationalen Abkommen ergeben);
 - Schädliche Veränderungen von Boden, Gewässer- und Luftverunreinigung, die den Zugang zu Nahrung, sauberem Wasser, sanitären Einrichtungen oder Gesundheit beeinträchtigt;
 - Gewalt durch Sicherheitskräfte die für die Unternehmen arbeiten.

Aufgaben des BAFA beim Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz

Das BAFA ist für die Kontrolle und Durchsetzung des Gesetzes zuständig. Es kontrolliert, ob die betroffenen Unternehmen die gesetzlichen Sorgfaltspflichten angemessen erfüllen.

Zu den konkreten Aufgaben gehören dabei:

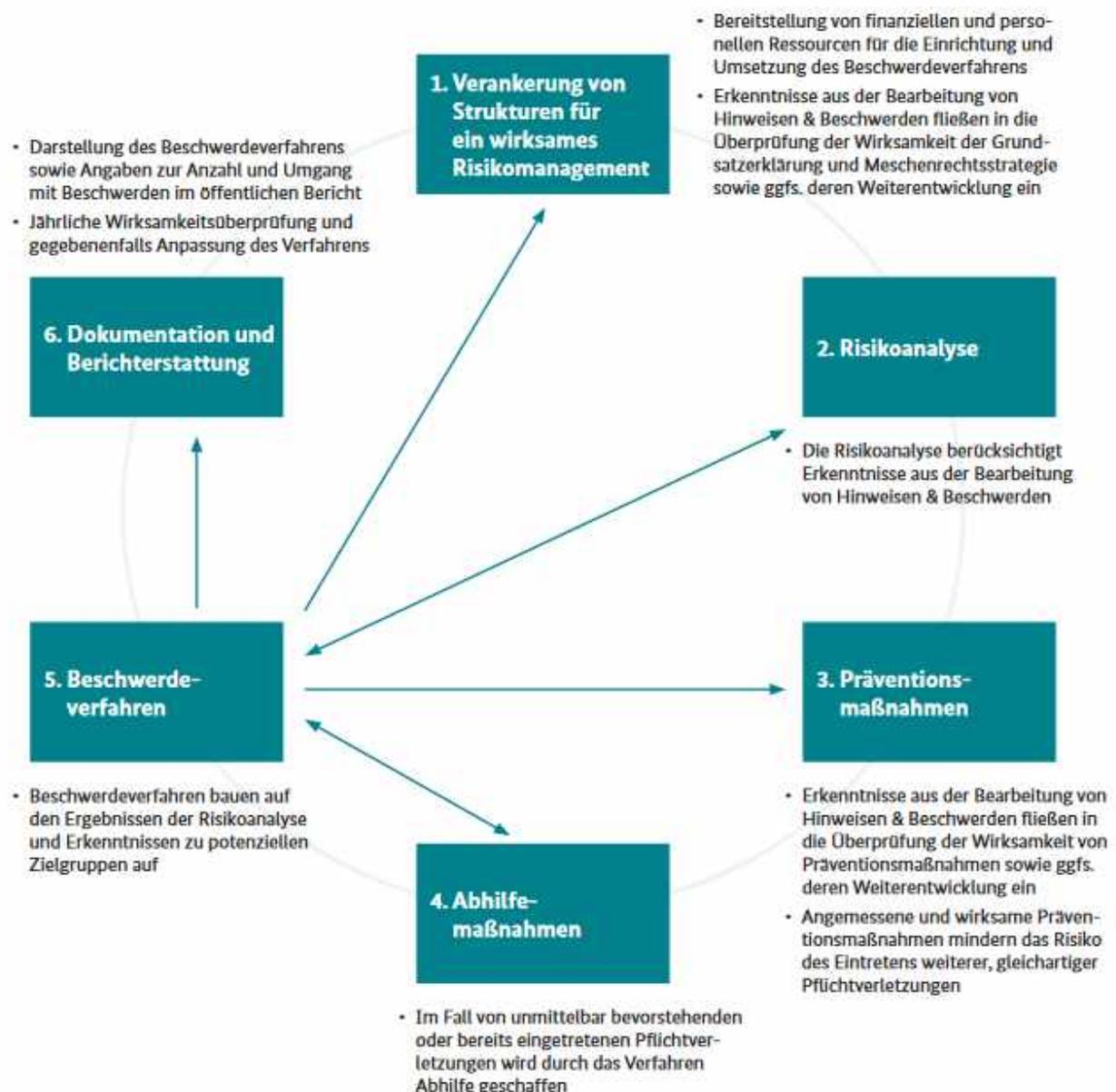
- prüfen, ob Unternehmen ihrer jährlichen Berichtspflicht nachkommen, und die Berichte auf Verstöße prüfen und ggf auf Abhilfe hinweisen
- Durchführung von risikobasierten Kontrollen
- Bearbeitung von Beschwerden
- die Verhängung von Zwangs- und Bußgeldern
- Eigenen Jahresberichte veröffentlichen, ohne Unternehmen dabei namentlich zu nennen.

Sorgfaltspflichten der Unternehmen

Unternehmen müssen laut LkSG menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflichten umsetzen. Die Kernelemente dieser Pflichten sind in § 3 LkSG festgelegt.

Die Unternehmen müssen:

- o eine Grundsatzerklärung über ihre Menschenrechtsstrategie veröffentlichen.
- o ein Risikomanagement einrichten und festlegen, wer innerhalb des Unternehmens für das LkSG zuständig ist.
- o regelmäßige Risikoanalysen durchführen (mind. 1x jährlich oder bei entsprechenden Hinweisen).
- o Präventions- und Abhilfemaßnahmen bzgl. Menschenrechtsverletzungen und Risiken ergreifen.
- o jährlich in einem Bericht, am Ende des Geschäftsjahres, die Erfüllung der Sorgfaltspflichten dokumentieren und an das BAFA übermitteln und ihn öffentlich zugänglich machen.
- o ein unabhängiges Beschwerdeverfahren für Betroffene und Hinweisgeber_innen einrichten und öffentlich machen. Die zuständige Person sollte unparteiisch und weisungsfrei handeln sowie zur Verschwiegenheit verpflichtet sein.



Zusammenspiel des Beschwerdeverfahrens und der weiteren Sorgfaltspflichten⁸

1. Berichterstattung:

Organisationen, Journalisten und Privatpersonen können über Risiken und Verletzungen von Menschenrechten und Umwelt in Lieferketten öffentlich berichten, ohne die dafür etablierten Beschwerdeverfahren zu nutzen (Publikationen/Medien).

2. Unternehmensinternes Beschwerdeverfahren:

Jedes Unternehmen muss laut LkSG ein internes Beschwerdeverfahren einrichten, um Hinweise auf Verletzungen oder Bedrohungen von Menschen- oder Umweltrechten entgegenzunehmen, die durch sein wirtschaftliches Handeln im eigenen Geschäftsbereich oder dem eines unmittelbaren Zulieferers entstanden sind.

Das Verfahren sollte offen sein für Informationen entlang der gesamten Lieferkette und zugänglich für alle interessierten Parteien, einschließlich der Arbeitenden der indirekten Zulieferer.

Die Identität der Beschwerdeführenden muss vertraulich behandelt werden. Zu jeder Zeit sollte der effektive Schutz gegen Nachteile oder Sanktionen aufgrund der Beschwerde geboten sein.

Die für das Verfahren zuständige Person sollte unabhängig vom Unternehmen und weisungsfrei sein. Der Empfang der Beschwerde sollte bestätigt werden, der Inhalt untersucht und den Parteien eine Einigungsverfahren angeboten werden. Dabei sollten die notwendigen Maßnahmen ergriffen werden, um das Risiko oder die Rechtsverletzung zu beenden oder zu minimieren.

Dafür ist es wichtig, dass die Beschwerde mit großer Sorgfalt und Klarheit vorbereitet wird und genügend Details enthält. Idealerweise wird parallel eine Strategie entwickelt, wie mit dem Unternehmen verhandelt werden könnte.

3. Direkt beim BAFA:

Hinweise durch nicht direkt betroffene Organisationen oder Personen. Eine Hinweisgebung erfolgt entweder über das online Formular für Beschwerden beim BAFA (zu finden auf der Webseite) oder per E-Mail an lieferkettengesetz@bafa.bund.de. In diesem Fall ist jedoch keine Anonymität geboten. Bei einer Hinweisgebung besteht kein Anspruch auf Rückmeldung über das Ergebnis der Prüfung und das weitere Handeln des BAFAs.

Beschwerde beim BAFA (über das online Formular auf der Webseite): (nur) für Betroffene oder ihre Stellvertreter, diese können auch deutsche NGOs sein, um die Identität der Betroffenen zu schützen. Für eine Beschwerde gegen Zulieferer, die sich weiter entfernt in der Lieferkette befinden sind „substantiierte“ Kenntnisse über Risiken oder die Verletzung von Pflichten der Unternehmen, bzw. Rechten von Betroffenen notwendig. Der/die Beschwerdeführer_in wird vom BAFA darüber informiert, ob die Beschwerde weiter bearbeitet oder fallengelassen wird. In Anschluss an diese erste Prüfung hat der/die Beschwerdeführer_in jedoch keinen weiteren Anspruch auf Information über den Stand oder Inhalt der Weiterbearbeitung durch das BAFA.

Fazit:

Es gibt keine allgemeingültige Handlungsempfehlung, welche Art der Berichterstattung/Beschwerde am besten geeignet ist. Von Fall zu Fall sollte strategisch entschieden werden, welches die beste Option oder Reihenfolge der zu gehenden Schritte ist.

Erfahrungen haben gezeigt, dass das BAFA auch in Folge von Veröffentlichungen in Medien tätig wurde, ohne dass, die vom BAFA bereitgestellten Beschwerde/Hinweisgebungsverfahren genutzt wurden.

Auch ist es nicht verpflichtend, zuerst das unternehmensinterne Beschwerdeverfahren zu nutzen, um anschließend bei der BAFA-Beschwerde einreichen zu können.

Bei einer unternehmensinternen Beschwerde besteht die Möglichkeit, in einen Dialog mit dem Unternehmen zu der konkreten Situation zu treten und mehr Informationen zu erhalten eventuell auch Forderungen zu stellen.

Das BAFA hingegen informiert nur darüber, ob es ein Verfahren mit dem betroffenen Unternehmen aufnimmt oder nicht, Betroffene und ihrer Vertreter werden—in den Prozess nicht einbezogen und erhalten auch keine Akteneinsicht.

Was passiert bei Verstößen gegen die Sorgfaltspflichten?

- Es ist keine zivilrechtliche Haftung vorgesehen.
- Die zuständige Behörde, das BAFA kann Bußgelder erheben, wenn Unternehmen ihren Sorgfaltspflichten zur Risikoanalyse, zur Einrichtung eines Beschwerdeverfahrens, zu Präventionsmaßnahmen, zur wirksamen Minimierung oder Beendigung von bekannten Menschenrechtsverstößen etc. nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig nachkommen.
- Die Bußgelder können bis zu 8 Millionen Euro oder bis zu 2 Prozent des weltweiten Jahresumsatzes betragen. Der umsatzbezogene Bußgeldrahmen gilt nur für Unternehmen mit mehr als 400 Millionen Euro Jahresumsatz. Außerdem ist es bei einem verhängten Bußgeld ab einer bestimmten Mindesthöhe möglich, innerhalb von drei Jahren von der Vergabe öffentlicher Aufträge ausgeschlossen zu werden⁹.
- Schadensersatz- oder Wiedergutmachungszahlungen für Betroffene sind nicht vorgesehen.

Was kann das Gesetz und was nicht? Stärken und Schwächen des Gesetzes

Stärken:

- Das Gesetz ist ein wichtiger Schritt von freiwilligen Unternehmensregeln hin zu **verbindlichen menschenrechtlichen und umweltbezogenen Vorgaben für Unternehmen** – ein Paradigmenwechsel.
- Es legt **Sorgfaltspflichten** fest, die sich an den **UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte** orientieren.
- **Es wurde eine behördliche Durchsetzungsinstanz geschaffen**, die Einhaltung der Sorgfaltspflichten kontrollieren und eine Nichteinhaltung sanktionieren kann. Dadurch sollen Unternehmen ihr Verhalten ändern und vorsorgende Maßnahmen ergreifen, um Schäden zu vermeiden¹⁰.

Schwächen:

- Das Gesetz gilt nur ab einer Mindestgröße des Unternehmens und ist nicht an den Sektor und Kontext gebunden, lässt so zum Beispiel mittelständische Unternehmen risikobasierter Branchen aus.
- Umweltverschmutzungen in Lieferketten werden nur vereinzelt erfasst und es gibt nur einige **umweltbezogene Pflichten**.
- **Biodiversität** und Auswirkungen auf das **Klima** werden gar nicht berücksichtigt. Das Pariser Abkommen müsste in den Annex des LkSG mit aufgenommen werden.
- Die **Rechte indigener Gemeinden** werden nicht in dem Gesetz berücksichtigt. Das ILO-Übereinkommen 169 wurde in Deutschland erst im Juni 2021 ratifiziert, d.h. es war noch nicht gültig, als das Gesetz verhandelt wurde. Sollte aber dringend mitaufgenommen werden.
- Durch das fehlende **zivilrechtliche Klagerechte** im Gesetz, können Betroffene von Menschenrechtsverletzungen keinen **Schadensersatz** für erlittene Schäden vor deutschen Gerichten einklagen.
- Die Umsetzung des Gesetzes und das Vorgehen bei Verstößen obliegt vorwiegend bei der **Kontrollbehörde** dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, das wiederum dem Wirtschaftsministerium unterstellt ist, Interessenskonflikte sind nicht ausgeschlossen.
- Durch den schwachen Umsetzungsmechanismus besteht die Gefahr, dass sich Unternehmen durch die oberflächliche und strategische Berichterstattung ungerechtfertigt als sozialökologische Akteure profilieren können. Und so könnte das Gesetz „**greenwashing**“ ermöglichen.
- Ein Argument der *Third World Approaches to International Law* (TWAIL)¹¹ – einer Strömung der postkolonialen Völkerrechtstheorie – lautet, dass das Gesetz zur **Reproduktion bestehender Ungleichheiten und Machtungleichgewicht** beiträgt, zum Nachteil der betroffenen Länder und ihrer Bevölkerung, dadurch, dass sich die betroffenen Länder nicht in die Formulierung des Gesetzes einbringen konnten.¹² Das LkSG ist –nach ihrer Einschätzung- eine unilaterale und extraterritoriale Regulierung.
- Ein völkerrechtlich verbindliches Abkommen wie das UN Binding Treaty, das von Südafrika und Ecuador angestoßen wurde, wäre ein geeigneteres Instrument, da es unter Beteiligung aller Länder verhandelt wird.

„Die Suche muss intensiviert werden“¹³



Vor einem Jahr verschwanden in Mexiko Antonio Díaz und Ricardo Lagunes. Angehörige und Menschenrechtsorganisationen fordern die Einrichtung eines internationalen Suchmechanismus.

Berlin, 11. Januar 2024. Seit einem Jahr fehlt von den Menschenrechtsverteidigern jede Spur. Am 15. Januar 2023 verschwanden der Umweltaktivist Antonio Díaz Valencia und der Anwalt Ricardo Lagunes Gasca im mexikanischen Bundesstaat Colima. Am selben Tag hatten sie auf der Gemeindeversammlung von Aquila, im benachbarten Bundesstaat Michoacán, über ihre Rechte bei den Wahlen für die lokalen Repräsentationsstrukturen informiert. Im Zuge der vorgesehenen Wahlen spielten die Forderungen nach gerechten Zahlungen für den Eisenerzabbau eine wichtige Rolle. In Aquila betreibt das transnationale lateinamerikanisch-europäische Stahlunternehmen Ternium mit Sitz in Luxemburg die Mine „Las Encinas“.

Die Familien der Verschwundenen fordern, die Suche deutlich zu verstärken und einen internationalen Suchmechanismus einzurichten. Angehörige haben diesen Vorschlag Vertreter*innen des mexikanischen Staates während einer Anhörung vor der Interamerikanischen Menschenrechtskommission (CIDH) in Washington unterbreitet. Dem schließt sich auch Víctor Hugo López Rodríguez vom mexikanischen Menschenrechtsnetzwerk Red TDT (Todos los Derechos para Todas y Todos) an: „Angesichts der Untätigkeit der mexikanischen Behörden ein Jahr nach dem gewaltsamen Verschwinden von Antonio Díaz und Ricardo Lagunes unterstützen wir die Forderung der Angehörigen, einen internationalen Mechanismus einzurichten. Die Unterstützung durch unparteiische Expert*innen und fortschrittliche Technologie könnte es ermöglichen, die beiden Verschwundenen schnell zu finden“, erklärt der Exekutivdirektor des Netzwerks.

„Die deutsche Bundesregierung sollte die konsequente Suche nach den beiden verschwundenen Menschenrechtsverteidigern und die Einrichtung eines internationalen Mechanismus ebenfalls unterstützen“, sagt Françoise Greve, Koordinatorin der Deutschen Menschenrechtskoordination Mexiko. „Ein solcher Mechanismus könnte auch in anderen Fällen zum Einsatz kommen und die Suche nach den mittlerweile mehr als 110.000 Verschwundenen erleichtern.“

Der Fall wirft ein Schlaglicht auf die bedrohliche Situation und den mangelnden Schutz von Menschenrechtsverteidiger*innen, den passiven Umgang mit dem weit verbreiteten Verbrechen des Verschwindenlassens und die seit Jahrzehnten bestehende Straflosigkeit in Mexiko. Obwohl im vorliegenden Fall mittlerweile zwei Personen verhaftet wurden, konnten weder die Polizei noch die Nationale Suchkommission (CNB) den Verbleib von Díaz und Lagunes ermitteln.

Der Schutz von Menschenrechtsverteidiger*innen, die sich für Umweltrechte einsetzen, ist seit Langem besonders unzureichend. Seit Dezember 2006 sind mindestens 93 Umweltschützer*innen Opfer von Verschwindenlassen geworden.

Beschwerdemechanismus der deutschen Automobilindustrie nimmt Arbeit in Mexiko auf ¹⁴

Zivilgesellschaft aus Mexiko und Deutschland begrüßt den Start des unternehmensübergreifenden Beschwerdemechanismus / Aber nötig sind eine stärkere und langfristige Einbindung relevanter Unternehmen und politischer Institutionen sowie die Sicherstellung von Ressourcen für die zivilgesellschaftliche Begleitung des Mechanismus

Mexiko-Stadt/Berlin (07. Mai 2024). Nach 4,5 Jahren intensiven Dialogs zwischen Unternehmen, Gewerkschaften, Regierungen, nationalen Menschenrechtsinstitutionen und der Zivilgesellschaft, zunächst in Deutschland und dann in Mexiko, ist der „Unternehmensübergreifender Beschwerdemechanismus“ ab heute für Beschwerden von Betroffenen zugänglich. Auf dem Papier ist er sehr vielversprechend: Der MRDH ist in seinem Umfang einzigartig, da er die gesamte Lieferkette deutscher Automobilunternehmen in Mexiko bis zur Endmontage abdeckt und sich dabei an alle von Menschenrechtsverletzungen potenziell Betroffenen richtet. Besonders wichtig ist, dass die mexikanische Zivilgesellschaft an der Entwicklung des Mechanismus beteiligt war, dass unabhängige Expertinnen und Experten die eingereichten Beschwerden prüfen werden und dass die Rechteinhabenden bei der Umsetzung eine entscheidende Rolle spielen sollen.

„Mit BMW, Mercedes-Benz und ZF Friedrichshafen, beteiligen sich drei Unternehmen an der Umsetzung und haben sich verpflichtet, die von den unabhängigen Expertinnen und Experten getroffenen Entscheidungen umzusetzen und zu Abhilfemaßnahmen beizutragen. Es ist bedauerlich, dass sich in der Konzeptionsphase des MRDH große deutsche Unternehmen zurückgezogen haben. Um branchenweit wirksam zu sein, müssen sich mehr Unternehmen ernsthaft und vertrauensvoll engagieren, indem sie wichtige Informationen über ihre Lieferketten an den Mechanismus weitergeben und sich konstruktiv an der Lösung von Beschwerden beteiligen und Abhilfe ermöglichen“, sagt Diana Figueroa, Fundación Avina.

Mexiko ist ein wichtiges Partnerland für die deutsche Automobilindustrie. Automobilhersteller profitieren von einer über Jahrzehnte gewachsenen Zulieferindustrie, da in Mexiko vom Abbau der Rohstoffe, über die Weiterverarbeitung bis zur Fertigstellung der Autos alle Industriezweige teils in unmittelbarer Nähe voneinander angesiedelt sind.

"Die deutsche Automobilindustrie ist mitverantwortlich für diverse Fälle von Menschenrechtsverletzungen in ihrer Lieferkette in Mexiko", erklärt Anton Pieper, WEED. "Der Mechanismus kann ein Game-Changer sein. Wenn er gut umgesetzt wird, kann er betroffenen Bevölkerungsgruppen Wiedergutmachung und Abhilfe verschaffen. Dafür muss er vor allem in Mexiko aber auch in Deutschland sehr breit bekannt gemacht werden. Denn nur so können potenziell Betroffene von dieser Möglichkeit der Wiedergutmachung wissen, die darauf abzielt, die Beweislast für sie zu verringern und Lösungen entsprechend ihrer Bedürfnisse zu finden."

"Elementar ist, dass der Mechanismus die Belange von Rechteinhabenden in Mexiko ins Zentrum stellt. Dafür ist die Einbeziehung der Zivilgesellschaft entscheidend: Sowohl kurzfristig für den Vertrauensaufbau auf Seiten der Betroffenen und deren Unterstützung bei der Einreichung von Beschwerden, als auch langfristig für die Überwachung und strategische Weiterentwicklung des Mechanismus. Es braucht daher ausreichende Mittel, um die zivilgesellschaftliche Begleitung des Mechanismus sicherzustellen und somit die am stärksten betroffenen Gemeinschaften und Gruppen noch besser zu erreichen", sagt Lara Louisa Siever, INKOTA-netzwerk e.V.

Der MRDH ist ein Pilotprojekt mit aktuell begrenzter Laufzeit bis Ende 2025. "In eineinhalb Jahren wird kein noch so ambitioniert gestrickter Mechanismus nachhaltig zu Verbesserungen in den automobilen Lieferketten in Mexiko beitragen. Um seine volle Wirkung für Arbeiterinnen und Arbeiter, Gemeinden und Betroffene zu entfalten, sollte der Mechanismus die Erkenntnisse aus der Pilotphase nutzen. Das könnte ihn zu einem dauerhaften und dynamischen Mechanismus werden lassen, der tatsächliche und potenzielle Risiken bearbeiten und abmildern kann. Dafür müssen sich sowohl Industrie als auch Regierungen langfristig in dem Mechanismus engagieren. Zudem muss die öffentliche Finanzierung über das Jahr 2025 hinaus sichergestellt werden. Das ist wichtig, um den Multi-Stakeholder-Charakter aufrechtzuerhalten und die Ziele des Mechanismus auf lange Sicht zu erreichen", so Eduardo Villarreal, Proyecto de Derechos Economicos, Sociales y Culturales (ProDESC).

Quellenangaben:

- 1 Martens, J. und Seitz, K. „Auf dem Weg zu globalen Unternehmensregeln-Der Treaty Prozess bei den Vereinten Nationen
- 2 <https://www.csr-in-deutschland.de/DE/Wirtschaft-Menschenrechte/NAP/nap.html>
- 3 https://lieferkettengesetz.de/wp-content/uploads/2021/11/Initiative-Lieferkettengesetz_FAQ-Deutsch.pdf
- 4 <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2405080/23e76da338f1a1c06b1306c8f5f74615/201013-nap-monitoring-abschlussbericht-data.pdf>
- 5 <https://www.business-humanrights.org/de/von-uns/briefings/achtung-der-menschenrechte-eine-kurzbewertung-der-gr%C3%B6%C3%9Ften-deutschen-unternehmen/>
- 6 Koalitionsvertrag 19 Legislaturperiode, S. 158: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/koalitionsvertrag-zwischen-cdu-csu-und-spd-195906>
- 7 Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten (Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz)
<https://www.gesetze-im-internet.de/lksg/BJNR295910021.html#BJNR295910021BJNG000101000>
- 8 Handreichung „Beschwerdeverfahren nach dem LkSG“. Abb. „Zusammenspiel des Beschwerdeverfahrens und der weiteren Sorgfaltspflichten, S. 5
- 9 https://www.csr-in-deutschland.de/DE/Wirtschaft-Menschenrechte/Gesetz-ueber-die-unternehmerischen-Sorgfaltspflichten-in-Lieferketten/gesetz-ueber-die-unternehmerischen-sorgfaltspflichten-in-lieferketten.html?gclid=Cj0KCQjwsp6pBhCfARIsAD3GZuZ4-iLpiVRDgZ1qO2MGIQIJ9BzsWfG99BcX4j-2IRBPALQogldO0b4aAki0EALw_wcB
- 10 <https://www.wwf.de/themen-projekte/politische-arbeit/wir-brauchen-ein-starkes-lieferkettengesetz>
- 11 *Approaches to International Law (TMAIL):* <https://twailr.com/?s=supply+chain+law>
- 12 Omari Lichuma, Caroline “(Laws) Made in the ‘First World’: A TMAIL Critique of the Use of Domestic Legislation to Extraterritorially Regulate Global Value Chains”
https://www.nomos-elibrary.de/10.17104/0044-2348-2021-2-497.pdf?download_full_pdf=1&page=1
- 13 Pressemitteilung DMKM vom 11.01.2024: <https://www.mexiko-koordination.de>
- 14 Pressemitteilung Inkota vom 7.05.2024: <https://www.germanwatch.org/de/90885>

Impressum:

Herausgegeben von: Partner Südmexikos e.V.
www.lieferketten-menschenrechte.de
E-Mail: D.eckstein@lieferketten-menschenrechte.de
Redaktion und Layout: Dominique Eckstein

Grafik Titelseite: Susen Dilling & Christian Rojek
Druck: Hinkelstein, 10997 Berlin
Gedruckt auf 100% Recyclingpapier

Für den Inhalt dieser Publikation ist allein Partner Südmexikos e.V. verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von Engagement Global gGmbH und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wieder.



Gefördert von:

