



**Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Wirtschaftsausschusses des Bundestages am Montag, den 27. Januar 2020, 14:30 bis 16:00 Uhr, Paul-Löbe-Haus, E 700**

zum  
**Entwurf eines Gesetzes 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**

**Sachverständige: Johanna Sydow** [sydow@germanwatch.org](mailto:sydow@germanwatch.org)

### **Vorbemerkung**

Wir halten die EU-Verordnung zu Konfliktmineralien für einen wichtigen Schritt, um einen gerechten und konfliktfreien Abbau und Handel mit Zinn, Wolfram, Tantal und Gold aus Konfliktgebieten zu ermöglichen. Um diese auch effektiv und nachhaltig umzusetzen, ist ein wirkungsvolles Umsetzungsgesetz auf deutscher Ebene, welches eine Vorbildfunktion in der EU einnehmen kann notwendig. Das Gesetz weist aus unserer Sicht jedoch einige eklatante Schwachstellen auf. So ist zu befürchten, dass das Durchführungsgesetz – das ein Orientierungsrahmen für andere europäische Länder sein wird – keinen wirksamen Rechtsrahmen für Unternehmen bieten wird. Darüber hinaus wird das Gesetz in dieser Form nicht dem Versprechen des Koalitionsvertrages gerecht, der in Kapitel 8 betont, die EU-Verordnung „mit starken Durchsetzungsbestimmungen“ in nationales Recht umzusetzen.<sup>1</sup> Schwachstellen sehen wir insbesondere bei der Transparenz, im Kontext der Durchsetzungsmechanismen und Regeln bei Verstößen, sowie bei der Sicherstellung der Wirkung vor Ort. Zu diesem Schluss kommen wir unter anderem durch die Analyse der Probleme der Umsetzung der EU-Holzhandelsverordnung<sup>2</sup>, wie auch zahlreicher tiefgehender Analysen von Menschenrechtsverletzungen deutscher Unternehmen im Ausland<sup>3</sup>.

Darüber hinaus weist die EU-Konfliktmineralienverordnung bereits so wie sie verabschiedet wurde einige besorgniserregende Schwachstellen auf. Für dessen Behebung muss sich Deutschland im Zuge der Revision einsetzen. So bedauern wir

---

<sup>1</sup> Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Online unter: [https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag\\_2018.pdf?file=1](https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1) – Seite 160, Zeile 7610 bis 7613.

<sup>2</sup> Paulmann, Sydow (2019) Lessons learnt aus der EU-Holzhandelsverordnung für die Umsetzung der EU-Konfliktmineralienverordnung. Germanwatch. Berlin <https://www.germanwatch.org/de/17066>

<sup>3</sup> Heydenreich, Paasch (2020) Bericht 2020: Globale Agrarwirtschaft und Menschenrechte <https://www.germanwatch.org/de/17692>, Heydenreich, Paasch (2017) Bericht 2017: Globale Energiewirtschaft und Menschenrechte <https://www.germanwatch.org/de/13958>



zum Beispiel, dass die Verordnung anders als der Dodd-Frank Act (Sec. 1502) (Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act) die Chance verpasst hat, eine notwendige Reichweite durch Einbezug des Downstreams zu erreichen. Ebenso sehen wir die starke Rolle der Industrieinitiativen (siehe Punkt 5 Stellungnahme), wie auch die hohen Schwellenwerte problematisch. Es ist sehr zu begrüßen, dass die Bundesregierung sich im Koalitionsvertrag vorgenommen hat, sich für die Abschaffung der Schwellenwerte, wie auch die Ausweitung auf den Upstream auf EU-Ebene einzusetzen. Leider ist in diesem Kontext außer die nur halbherzige Wiederholung dieses Versprechens in der Rohstoffstrategie bisher wenig passiert. Erfahrungen aus unserer Arbeit zu Konfliktmineralien in Kolumbien zeigen uns zudem wie wichtig es ist, dass sich die EU-Konfliktmineralienverordnung nicht alleine auf die genannten vier Rohstoffe bezieht, sondern auch weitere, wie zum Beispiel Kupfer hinzugenommen werden um einen angemessenen Effekt vor Ort zu erzielen. Es ist erfreulich, dass die Bundesregierung sich laut Rohstoffstrategie dafür offen zeigt.

Darüber hinaus bleibt es wichtig, dass die Begleitmaßnahmen der EU-Konfliktmineralienverordnung effektiv umgesetzt werden und dafür die Zivilgesellschaft angemessen einbezogen wird. Bisher ist dies leider nicht der Fall. Konkrete Forderungen diesbezüglich haben wir zusammen mit Zivilgesellschaft aus der Demokratischen Republik Kongo und Kolumbien erarbeitet und im folgenden Papier zusammengestellt: <https://germanwatch.org/de/17908>

## **Ausführlich zum Durchführungsgesetz:**

### **1. Mangelnde Transparenz**

Die Bundesregierung müsste mit ihrem Durchführungsgesetz zur EU-Konfliktmineralienverordnung sicherstellen, dass eine Liste aller deutschen Unternehmen, die unter die Verordnung fallen („Unionseinführer“), nicht nur der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) zur Verfügung gestellt wird, sondern jährlich veröffentlicht wird. Wenn die Namen der Unternehmen öffentlich nicht einsehbar sind, sind wichtige Kontroll- und Nachfragemechanismen durch Dritte nicht möglich. So setzt auch Artikel 11 Abs. 2 der EU-Verordnung die öffentliche Kenntnis der betroffenen Unionseinführer logisch voraus: Die zuständige Behörde soll nachträgliche Kontrollen durchführen, wenn sie Informationen u.a. "aufgrund begründeter Bedenken Dritter" zur Einhaltung der Verordnung durch einen Unionseinführer erhält. Zudem wäre auf diese Weise ein „level playing field“ der betroffenen Unionseinführer gewährleistet, da sich die öffentliche und zivilgesellschaftliche Kontrolle andernfalls nur auf jene großen Unternehmen fokussieren würde, bei denen von vornherein bekannt ist, dass sie von der Berichtspflicht betroffen sind. Wenn die Listen nicht veröffentlicht werden, kann von außen nicht nachvollzogen werden ob Unternehmen, wenn sie ihre Berichte nicht veröffentlichen, nicht berichten müssen oder es nur nicht machen.

Erfahrungen aus der Holzhandelsverordnung<sup>4</sup> zeigen uns, dass die Umsetzung von Sorgfaltspflichten und deren Überprüfung anspruchsvoll und die Mitwirkung der Zivilgesellschaft essentiell ist. Angesichts des geringfügigen Mehraufwands für die BGR ist es nicht nachzuvollziehen, warum in diesem Kontext von der Regierung Intransparenz vor Transparenz gewählt wird.

Transparenz ist möglich, nötig und ist in anderen Kontexten gegeben:

- Verschiedene Verordnungen benennen betroffene Unternehmen öffentlich.
  - Beispielsweise muss das Umweltbundesamt die Unternehmen, die unter die so genannte PRTR-Verordnung der EU fallen (Verordnung 166/2016), mit ihren Schadstofffreisetzungen im Internet veröffentlichen.<sup>5</sup>
  - Unternehmen, die dem Europäischen Emissionshandel (ETS) unterfallen, werden veröffentlicht:  
[https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/monitoring/operators\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/monitoring/operators_en)
  - Die White-List der EU Konfliktmineralienverordnung selber soll eine Liste der erfüllenden Unternehmen veröffentlichen
- Mit der lediglich Auflistung der Namen ohne weitere steuerliche Informationen ist nicht nachzuvollziehen, warum ausrechnet im Falle der EU-Konfliktmineralienverordnung Steuerrecht gegen eine Veröffentlichung der Listen sprechen sollte.
- Mit der von uns vorgeschlagenen Regelung werden die erfassten Unternehmen nicht öffentlich bewertet. Die Aufnahme in die Liste bedeutet lediglich, dass das Unternehmen Unionseinführer im Sinne der Konfliktmineralienverordnung ist und durch die Verordnung verpflichtet ist. Die Liste sagt nicht aus, ob ein Unternehmen die Pflichten erfüllt oder nicht.
- Während diese Intransparenz zunächst mit Datenschutz und Wettbewerbsgeheimnis begründet wurde, muss beachtet werden, dass ein Großteil dieser Daten über Datenbanken zu hohen Preisen erhältlich ist und somit von Wettbewerbern aber nicht von öffentlichen Einrichtungen (wie der EU-Kommission) oder Nichtregierungsorganisationen eingesehen werden kann.
- Unter die Regelungen des US-Dodd Frank Acts, der Motivation für die EU war die EU-Konfliktmineralienverordnung zu erlassen, fallen alle Unternehmen, die an der US-Börse gelistet werden. Somit sind auch diese für alle einsehbar.

---

<sup>4</sup> Paulmann, Sydow (2019) Lessons learnt aus der EU-Holzhandelsverordnung für die Umsetzung der EU-Konfliktmineralienverordnung. Germanwatch. Berlin <https://www.germanwatch.org/de/17066>

<sup>5</sup> Siehe zur Ausführung des Protokolls über Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister vom 21. Mai 2003 sowie zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 166/2006 sowie das PRTR im Internet unter [www.thru.de](http://www.thru.de).

## 2. Höchstsumme der Zwangsgelder muss angehoben werden

In § 9 Satz 3 muss die Höchstsumme von 50.000 auf mindestens 200.000 EUR erhöht werden

- Artikel 16 Absatz 1 der EU-Verordnung sieht vor, dass Mitgliedstaaten die „Regeln über Verstöße gegen diese Verordnung“ festlegen. Ohne starke Regeln bei Verstößen gegen die Verordnung fehlt es dem Durchführungsgesetz zur EU-Verordnung an der notwendigen Wirksamkeit. Dies belegen auch Erfahrungen aus der EU-Holzhandelsverordnung.<sup>6</sup> Eine weitere wirksame Reaktion wäre die Veröffentlichung derjenigen Unionseinführer, die ihren Pflichten aus der EU-Verordnung nicht nachkommen.
- Da dies im Gesetz bereits die stärkste Maßnahme ist um Unternehmen, die sich nicht an die Pflichten halten zur Einhaltung zu bewegen, müssen diese deutlich erhöht werden. Die in § 9 festgelegten Zwangsgelder in Höhe von bis zu 50.000 Euro sind zu niedrig um bei umsatzstarken Unternehmen Wirksamkeit zu entfalten.
- Der Gesetzgeber könnte ohne Probleme höhere Höchstsummen als 50.000 festlegen. So gibt es auch in anderen Gesetzen deutlich höhere Summen, etwa 100.000 EUR in § 60 Abs. 1 S. 1 VwVG NRW oder § 67 Abs. 1 S. 1 POPG Nds. Das Energiewirtschaftsgesetz sieht sogar bis zu zehn Millionen Euro vor (§ 94 EnWG). Da die hier genannte Summe eine mögliche Höchstsumme ist, ist es wichtig, hier diesen Handlungsspielraum für die BGR zu schaffen.

## 3. Wiederholtes Verhängen muss ermöglicht werden

Um sicher zu gehen, dass die BGR Unternehmen tatsächlich zur Einhaltung bringen kann, ist es notwendig in § 3 am Ende einen weiteren Satz einzufügen: „Das Zwangsgeld kann beliebig oft wiederholt werden.“ Da das Zwangsgeld keine Strafe ist, sondern ein Beugemittel, sollte es beliebig oft angewandt werden können und auch jeweils höher angewandt werden, bis der Betroffene der Aufforderung gefolgt ist. Zur Rechtssicherheit sehen manche Verwaltungsgesetze dies ausdrücklich vor, etwa in § 60 I 3 VwVG NRW.

## 4. Wirkung vor Ort muss sichergestellt und hier Kohärenz zu den OECD-Leitsätze hergestellt werden:

Unter § 6 Auskunftspflichten greift das Durchführungsgesetz die fünf Punkte der OECD-Leitsätze für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten für Minerale und Konflikttrisikogebiete auf. Hier geht sie allerdings nicht ausreichend auf die Umsetzung der Risikobekämpfungsstrategien ein. Während die OECD-Leitsätze unter Schritt drei explizit erwähnen, dass die Erfolge der Risikoeindämmungsbemühungen überwacht und nachverfolgt werden müssen und an die entsprechenden Führungsebene berichtet werden müssen<sup>7</sup>, geht das Durchführungsgesetz nicht ausreichend auf die Umsetzung der

---

<sup>6</sup> Siehe Fußnote 1

<sup>7</sup> Siehe Übersetzung der Leitsätze auf Seite 10.

Eindämmungsmaßnahmen ein. Das Nachhalten der ergriffenen Maßnahmen bezüglich ihres Erfolges vor Ort muss in den Gesetzestext aufgenommen werden. So muss auch Auskunft darüber gegeben werden, wie die Erfolge der Umsetzung der Maßnahmen überprüft werden und welche Erfolge es vor Ort gibt. Dies könnte zum Beispiel unter § 6.6 ergänzt werden.

Des Weiteren ist zu bedauern, dass der Gesetzesentwurf gegenüber dem Referentenentwurf bezüglich der angeordneten Abhilfemaßnahmen ungenauer geworden ist. Hier wären wir dafür, die alte Formulierung §6 7 Referentenentwurf „den Zeit- und Maßnahmenplan zur Umsetzung einer angeordneten Abhilfemaßnahme“ wieder statt §6 10 Gesetzesentwurf aufzunehmen.

## **5. Audits der Industrieinitiativen nicht ausreichend**

Wichtig bleibt darüber hinaus festzuhalten, dass Unternehmen durch die Mitgliedschaft in Industrieinitiativen und externen Audits der Industrieinitiativen nicht zwangsläufig die Anforderungen der EU-Regulierung erfüllen. Durch den Zusammenschluss verschiedener industrieller Akteure können Probleme in den Rohstofflieferketten gemeinsam angegangen werden, was von großem Vorteil sein kann. Unsere Studie zu Zertifikaten in Rohstofflieferketten<sup>8</sup> zeigt jedoch, dass die untersuchten freiwilligen Initiativen erhebliche Mängel hinsichtlich einer transparenten Implementierung, der Beteiligung der lokalen Bevölkerung sowie in der gesamten Glaubwürdigkeit aufweisen. Massive Mängel wurden ebenfalls im OECD Alignment Assessment gefunden<sup>9</sup>. Auch wenn sie von der EU-Kommission als anerkannte Standards zertifiziert wurden, können sich weder Unternehmen der nachgelagerten Lieferkette noch eine interessierte Öffentlichkeit sicher sein, dass die von den Initiativen adressierten Risiken auch tatsächlich durch die zertifizierten Unternehmen und Mitglieder beachtet werden, da auch in den Anforderungen der OECD-Leitsätze die tatsächliche Umsetzung nicht ausreichend adressiert ist.

Unternehmen müssen dementsprechend unter anderem immer wieder eigene Stichproben durchführen. Inwiefern die Unternehmen ihre Verantwortung tatsächlich wahrnehmen und nicht nur an Industrieinitiativen teilnehmen und je nach Priorisierung der Risiken auch einzelne Stichproben vor Ort durchführen, sollte auch von der BGR überprüft werden. Neben Third-Party Audits ist es notwendig, dass Unternehmen regelmäßige Medienscreenings vornehmen, je nach Priorisierung der Risiken Stichproben vor Ort machen, wie auch NGO Berichte berücksichtigen.

Bezüglich der Audits und Glaubwürdigkeit bleibt laut unserer Studie in folgenden Kategorien bei den untersuchten Initiativen erheblicher Raum für Verbesserungen, so beispielsweise:

- Berücksichtigung externer und unabhängiger Meinungen wie insbesondere lokaler Gemeinden bei den Audits

---

<sup>8</sup> Sydow, Reichwein (2018) Governance of Minerals Supply Chains of Electronic Devices: Discussion of Mandatory and Voluntary Approaches in Regard to Coverage, Transparency and Credibility <https://www.germanwatch.org/de/15504-0>

<sup>9</sup> OECD Alignment Assessment (2018) <https://mneguidelines.oecd.org/Alignment-assessment-of-industry-programmes-with-the-OECD-minerals-guidance.pdf>



- die Unabhängigkeit der Audits muss erhöht werden
- es braucht Sanktionierung bei Nicht-Umsetzung des Corrective Action Plans.
- der Veröffentlichung kompletter Audit-Berichte
- Beschwerdemechanismen für eventuelle Probleme im Zeitraum zwischen den Audits.