

Küblböck, Karin; Grohs, Hannes

Research Report

EU-Verordnung zu "Konfliktmineralien": Ein Schritt zu höherer Rechenschaftspflicht im Rohstoffsektor?

ÖFSE Policy Note, No. 18/2017

Provided in Cooperation with:

Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Vienna

Suggested Citation: Küblböck, Karin; Grohs, Hannes (2017) : EU-Verordnung zu "Konfliktmineralien": Ein Schritt zu höherer Rechenschaftspflicht im Rohstoffsektor?, ÖFSE Policy Note, No. 18/2017, Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Vienna, <http://www.oefse.at/publikationen/policy-notes/detail-policy-note/publication/show/Publication/EU-Verordnung-zu-Konfliktmineralien-ein-Schritt-zu-hoeherer-Rechenschaftspflicht-im-Rohstoffsektor/>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/157529>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

EU-Verordnung zu „Konfliktmineralien“ – ein Schritt zu höherer Rechenschaftspflicht im Rohstoffsektor?

Karin Küblböck und Hannes Grohs

„No blood in my cell phone“ – Anfang der 2000er-Jahre zeigten Kampagnen von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) Verbindungen zwischen Rohstoffen in Elektronikprodukten und der Finanzierung des Krieges in der Demokratischen Republik Kongo (DRC) auf. In diesem Zusammenhang rückte auch die Verantwortung von Unternehmen für die Gestaltung ihrer Lieferkette verstärkt ins öffentliche Bewusstsein. 2017 tritt nun eine EU-Verordnung in Kraft, die verhindern soll, dass Unternehmen durch ihre Rohstoffbeschaffung bewaffnete Konflikte finanzieren. Auch wenn die Verordnung als Schritt in die richtige Richtung gesehen werden kann, bleiben noch viele Fragen offen.

Steigende Nachfrage nach mineralischen Rohstoffen und komplexe Wertschöpfungsketten

Die Nachfrage nach mineralischen Rohstoffen hat in den letzten beiden Jahrzehnten stark zugenommen. Gründe dafür sind vor allem das starke Wachstum der Schwellenländer sowie technologische Innovationen u.a. in der Elektronikindustrie. Wertschöpfungsketten sind in diesem Bereich besonders komplex. Ein Smartphone enthält etwa bis zu 50 verschiedene Metalle. Deren Abbau erfolgt nur allzu oft unter sehr problematischen sozialen und ökologischen Bedingungen. In vielen Ländern werden mineralische Rohstoffe von KleinschürferInnen abgebaut und über oft intransparente Wege an Unternehmen verkauft. Der Abbau von Rohstoffen ist immer wieder Ursache für gravierende Menschenrechtsverletzung und die Frage des Zugangs zu Rohstoffvorkommen spielt häufig eine wichtige Rolle bei der Eskalation von Konflikten.

In den letzten Jahren ist das öffentliche Bewusstsein für die Verantwortung von Unternehmen für die Gestaltung ihrer Lieferkette gestiegen. In diesem Zusammenhang sind auf internationaler Ebene zahlreiche – öffentliche und private – Regulierungen und Initiativen ins Leben gerufen worden, die zum Ziel haben, die Transparenz im Rohstoffsektor zu erhöhen. Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UN 2011) thematisierten erstmals die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen für ihre gesamte Lieferkette. Zunehmende Evidenz über die Rolle von illegaler Rohstoffausbeutung bei der Kriegsfinanzierung in der DRC erhöhte in den 2000er-Jahren den Druck, in diesem Sektor regulierend tätig zu werden und mündete schließlich in der Formulierung von verschiedenen Regulierungsinitiativen zu „Konfliktmineralien“. Im Zentrum dieser Initiativen steht die Verankerung unternehmerischer Sorgfaltspflichten. Durch diese soll verhindert werden, dass Unternehmen durch ihre Rohstoffbeschaffung bewaffnete Konflikte oder Menschenrechtsverletzungen verursachen oder fördern.

Entstehung des Begriffs „Konfliktmineralien“

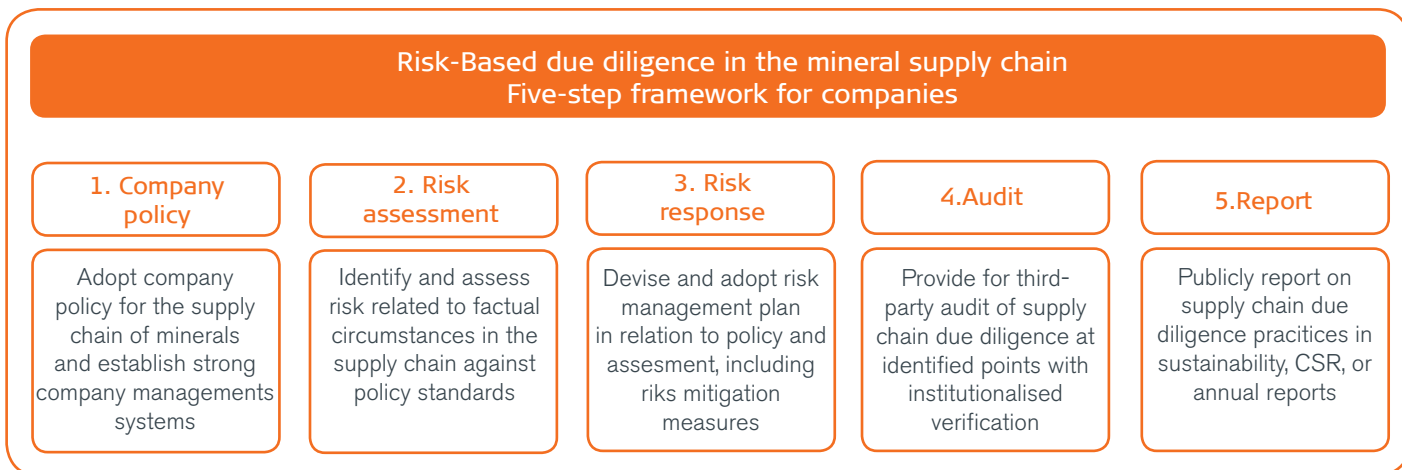
Der Begriff „Konfliktmineralien“ wurde durch den Krieg im Osten der Demokratischen Republik Kongo (DRC) geprägt, der zu den blutigsten Kriegen seit dem Zweiten Weltkrieg zählt. Die DRC ist eines der rohstoffreichsten Länder der Welt und blickt seit der Kolonialisierung auf eine Geschichte zurück, in der die Ausbeutung von und der Zugang zu verschiedenen Rohstoffen von zentraler Bedeutung sind. Nach dem Ende des Kalten Krieges hatte der Langzeit-Diktator Mobutu seine Bedeutung als Verbündeter des Westens verloren und wurde 1997 nach dem ersten Kongokrieg von Oppositionsführer Laurent Kabila abgesetzt. In den 1990er-Jahren war es im Osten der DRC zunehmend zu Unruhen und Konflikten gekommen, insbesondere nach dem Genozid in Ruanda, als über eine Million Menschen von Ruanda in die DRC flohen. 1998 brach schließlich im Osten der DRC der zweite Kongokrieg aus. In diesem, in seinen Ursachen äußerst komplexen und vielschichtigen Konflikt, waren praktisch alle Nachbarländer involviert. Nachdem der Krieg zu Beginn weitgehend abseits der Aufmerksamkeit der westlichen Öffentlichkeit verlief, kam es Anfang der 2000er-Jahre zu einer zunehmenden medialen Berichterstattung über die Rolle von illegalen Rohstoffeinnahmen über welche sich verschiedene Konfliktparteien finanzierten. Dies war v.a. ein Ergebnis von Kampagnen von NGOs, die eine Verbindung zwischen alltäglichen Elektronikprodukten und dem Krieg herstellten. So sind genau während der Zeit des Krieges aufgrund des Elektronik-Booms und spekulativer Aktivitäten die Preise von bestimmten Mineralien, die in der Region vorkommen, insbesondere Tantal, aber auch Wolfram, Zinn und Gold, stark gestiegen. Der Abbau dieser Mineralien stellte eine wichtige Einnahmequelle für unterschiedliche Kriegsparteien dar. Auch wenn der Krieg formal 2003 beendet wurde, ist die Region weiterhin von Unruhen und Konflikten gekennzeichnet (Schwela 2013; Cuvelier et al. 2014).

OECD-Leitsätze

2011 verabschiedete die OECD nach einem zweijährigen Stakeholder-Prozess „Leitsätze für Sorgfaltspflichten für Lieferketten von mineralischen Rohstoffen aus konfliktbetroffenen und stark gefährdeten Gebieten“ (OECD 2016). Diese Leitlinien bieten eine Anleitung, wie Unternehmen Sorgfaltspflichten in Bezug auf ihre Rohstoffbeschaffung implementieren können. Unternehmen sind demnach angehalten, in einem fünfstufigen Prozess verschiedene Maßnah-

men zu treffen, um Risiken entlang ihrer Wertschöpfungskette zu identifizieren und entsprechend darauf zu reagieren (siehe Abb. 1). Die OECD-Leitsätze sind nicht verbindlich, stellen aber ein wichtiges Referenzdokument dar, das die Basis für weitere Regulierungsinitiativen bildet. Sie beziehen sich grundsätzlich auf alle Konflikt- und Hochrisikogebiete und auf alle Mineralien, die einen Beitrag zur Finanzierung dieser Konflikte leisten.

Abbildung 1: OECD Due Diligence Framework



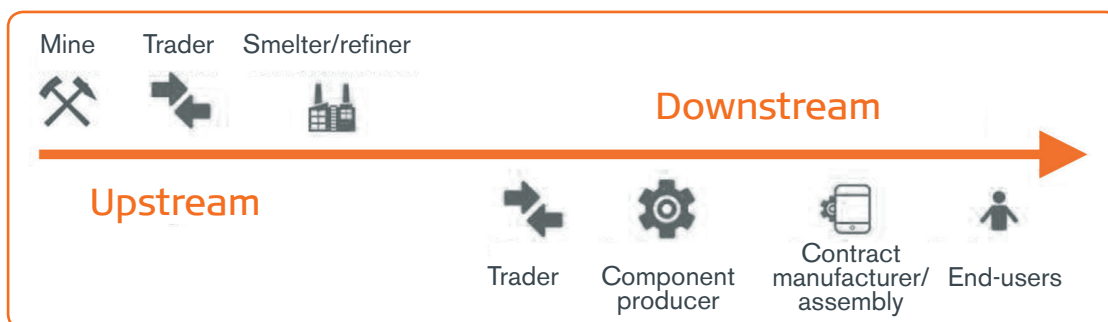
Quelle: OECD (2016)

Konfliktmineraliengesetzgebung in den USA

Eine Vorreiterrolle zur Umsetzung der OECD-Leitlinien spielten die USA. 2012 trat Artikel 1502 des Dodd-Frank Act in Kraft. Durch diesen wurden börsennotierte Unternehmen dazu verpflichtet, jährlich zu ermitteln, ob ihre Produkte „Konfliktmineralien“ enthalten. Als solche werden im Gesetz Tantal, Zinn, Wolfram und Gold aus der DRC und den Nachbarländern definiert, da v.a. diese Rohstoffe von der Ausbeutung durch bewaffnete Gruppen betroffen waren. Unternehmen, deren Produkte mindestens eines dieser Mineralien enthalten, müssen einen Bericht über alle Maßnahmen vorlegen, die sie für die Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten treffen und getroffen haben. Die Richtigkeit der Angaben wird durch eine verpflichtende Überprüfung unabhängiger Dritter festgestellt. Aktuell weist die Nachvollziehbarkeit der Lieferkette jedoch nach wie vor große Lücken auf. Für das Jahr 2015

gaben etwa zwei Drittel der berichtslegenden Firmen an, das Ursprungsland der betreffenden Rohstoffe nicht ausfindig machen zu können. 40 % waren nicht in der Lage, die an der Produktionskette beteiligten Hütten zu identifizieren (Bayer 2016). Während viele NGOs die aktuellen Regulierungen in den USA als zahnlos kritisieren, sind sie selbst in der derzeitigen Version umkämpft. Ende Jänner 2017 rief der Leiter der US-Finanzmarktaufsicht zu Kommentaren auf, ob Bestimmungen des US-Gesetzes zu Konfliktmineralien gelockert werden sollten. Nach der Notwendigkeit einer Verschärfung wurde nicht gefragt. Im Februar 2017 veröffentlichte die britische Zeitung The Guardian einen geleakten Entwurf eines Dekrets von Präsident Trump, durch welches das Gesetz für zwei Jahre suspendiert werden würde (The Guardian 2017).

Abbildung 2: Wertschöpfungskette von mineralischen Rohstoffen



Quelle: European Commission (2017)

EU-Konfliktmineralienverordnung

Durch die Konfliktmineraliengesetzgebung in den USA wuchs auch in der EU der Druck, in diesem Bereich regulierend tätig zu werden. Im März 2014 veröffentlichte die EU-Kommission einen ersten Verordnungsentwurf. Der Entwurf unterschied sich dabei in drei wesentlichen Punkten vom US-Gesetz. So beschränkte er sich erstens nicht auf die Region der Großen Seen, sondern nahm – angelehnt an die OECD-Leitsätze – allgemein „Konflikt- und Hochrisikogebiete“ in den Blick. Der Entwurf sah zweitens keine verpflichtende, sondern nur eine freiwillige Selbstzertifizierung vor. Und schließlich bezog er sich drittens nur auf Importeure von unverarbeiteten Rohstoffen und Hüttenprodukten und somit nicht auf Importeure von Halbfertig- oder Fertigprodukten, die die betreffenden Rohstoffe enthalten. Im Mai 2015 sprach sich das EU-Parlament für eine substantielle Überarbeitung des Kommissionsentwurfs aus. Insbesondere forderte es eine verbindliche Umsetzung und eine Erweiterung des Anwendungsbereichs auf alle Firmen, die Produkte, die „Konfliktmineralien“ enthalten, erstmals auf den EU-Markt bringen. Damit würde auch Druck auf vorgelagerte Betriebe außerhalb der EU ausgeübt, entsprechende Sorgfaltspflichten anzuwenden, so das Argument. Im Dezember 2015 einigten sich die EU-Mitgliedsstaaten auf eine Ratsposition, die wie die Kommission lediglich eine freiwillige Selbstzertifizierung von Importeuren unverarbeiteter Rohstoffe vorsah.

Nach monatelangem Ringen wurde schließlich Ende 2016 ein Kompromissvorschlag verlautbart. Dieser beinhaltet analog zum Vorschlag von Kommission und Rat Sorgfaltspflichten für den Upstream-Bereich (siehe Abbildung 1) also für Importeure von unverarbeiteten Rohstoffen und Hüttenprodukten, jedoch nicht für Importeure von Halbfertig- oder Fertigprodukten, die die betreffenden Rohstoffe enthalten. Allerdings sind – wie vom EU-Parlament gefordert – die Sorgfaltspflichten verpflichtend umzusetzen. Wie das US-Gesetz bezieht sich die Verordnung auf die Mineralien Tantal, Wolfram, Zinn und Gold. Nach der formalen Zustimmung durch EU-Parlament und Rat wird die Verordnung im Frühsommer 2017 in Kraft treten. Die Berichtslegung durch die betroffenen Unternehmen muss nach einer vierjährigen Übergangsfrist ab 2021 erfolgen. In der Zwischenzeit sollen sowohl die Unternehmen als auch die jeweiligen nationalen Institutionen, die für die Umsetzung und Überprüfung der Sorgfaltspflichten verantwortlich sind, entsprechende Strukturen und dafür Abläufe festlegen.

Der Teufel steckt im Detail

Die Einführung von verbindlichen Sorgfaltsvorgaben für Rohstoffimporteure kann als ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu höherer Verantwortung von Unternehmen für ihre Lieferkette gewertet werden. Allerdings wurde mit der beschränkten Anwendung auf Importeure von unverarbeiteten – und zudem nur vier – Rohstoffen die Chance nicht genutzt, einen größeren Teil der Unternehmen diesbezüglich in die Pflicht zu nehmen. Die meisten der von der Verordnung betroffenen Unternehmen müssen bereits die Dodd-Frank-Bestimmungen umsetzen und haben demnach schon entsprechende Sorgfaltspflichten implementiert, was die Frage nach

der Notwendigkeit der vierjährigen Übergangsfrist nahe legt. Die große Mehrheit der Unternehmen, die Produkte, in denen die Mineralien enthalten sind, in die EU importieren, sind von den Sorgfaltspflichten ausgenommen.

Die Wirksamkeit der Verordnung hängt zudem von den Detail- bzw. Durchführungsbestimmungen ab. Als bedeutend sind hier vor allem die Auswahl der „Konflikt- und Hochrisikogebiete“, die Festlegung der Schwellenwerte für die Importmengen, sowie Fragen nach der Anerkennung von Zertifizierungsinitiativen sowie begleitenden Maßnahmen zu betrachten.

Definition von „Konflikt- und Hochrisikogebieten“

Die EU-Verordnung bezieht sich – im Gegensatz zum US-Gesetz – nicht nur auf die Region der DRC und Nachbarländer sondern prinzipiell auf alle „Konflikt- und Hochrisikogebiete“. Zur Festlegung dieser will die EU von externen ExpertInnen eine indikative Liste erstellen lassen. Wie diese ExpertInnen bestimmt werden und welche Kriterien zur Auswahl der Gebiete angewendet werden, ist derzeit noch unklar. KritikerInnen weisen auf die Gefahr der Stigmatisierung von bestimmten Regionen und auf potenzielle diplomatische Implikationen hin und fordern, dass Unternehmen in allen Beschaffungsvorgängen Sorgfaltspflichten in Bezug auf die Herkunft der Rohstoffe anwenden sollen, so wie dies auch die OECD-Leitsätze vorsehen würden (EURAC 2016). UnternehmensvertreterInnen betonen hingegen, dass die Umsetzung der Sorgfaltspflichten ohne eine Länderliste nicht durchführbar wäre.

Schwellenwerte

Die Verordnung wird nur jene Rohstoffimporteure betreffen, deren jährliches Importvolumen bestimmte Schwellenwerte übersteigt. Die Schwellenwerte wurden von den EU-Mitgliedsstaaten mit dem Argument eingebracht, dass kleine Unternehmen mit der Umsetzung der Sorgfaltspflichten überfordert wären. Die Schwellenwerte orientieren sich daran, dass 95 % der Importe der jeweiligen Rohstoffe in die EU durch die Verordnung abgedeckt sein sollen. Im aktuellen Verordnungstext betragen etwa die Schwellenwerte für Gold 100kg/Jahr. Das würde bei einer Zahnärztin – die laut Argument durch den Schwellenwert geschützt werden soll – für 25.000 Goldfüllungen ausreichen. Generell würden rund 90 % der Goldimporteure von der Verordnung ausgenommen werden (EURAC 2016; Global Witness 2016). Die Kommission wird die Schwellenwerte in einer Durchführungsbestimmung noch überarbeiten.

„Weiße Liste“

Die Verordnung legt fest, dass nationale Institutionen in den EU-Mitgliedsstaaten überprüfen müssen, ob die jeweiligen Unternehmen die Sorgfaltspflichten erfüllen. Hütten, die in der EU angesiedelt sind, fallen somit unter diese Überprüfungsvorgaben. Von den Sorgfaltspflichten sind jedoch auch in der EU angesiedelte Unternehmen betroffen, die unverarbeitete Rohstoffe von Schmelzen und Hütten außerhalb der EU importieren. Für diese außereuropäischen Schmelzen und Hütten sieht die EU-Verordnung die Erstellung einer

so genannten „weißen Liste“ vor. Wenn europäische Unternehmen von diesen Hütten Rohstoffe importieren, reicht der Nachweis, dass diese auf dieser Liste sind, für die Erfüllung der Sorgfaltspflichten. Kriterium für die Aufnahme auf diese Liste wird sein, dass die Hütten Mitglied bei einer der existierenden Industrieinitiativen sind. Welche Industrieinitiativen als adäquat anerkannt werden, muss noch festgelegt werden. Eine zusätzliche Überprüfung durch die EU ist dabei aktuell nicht vorgesehen.

Begleitende Maßnahmen

Parallel zum EU-Verordnungsentwurf veröffentlichte die EU-Kommission 2014 eine Mitteilung für einen „globalen, kohärenten und umfassenden“ Ansatz verantwortungsvoller Beschaffungspolitik von Konfliktmineralien. Die darin vorgeschlagenen Maßnahmen beinhalten Anreize für die Umsetzung der Sorgfaltspflichten insb. durch Klein- und Mittelbetriebe, etwa durch finanzielle Unterstützung oder die Bevorzugung von Unternehmen, die Sorgfaltspflichten umsetzen, bei öffentlichen EU-Aufträgen. Des Weiteren soll der Politikdialog mit Drittstaaten ausgeweitet werden, um die Integration von Sorgfaltspflichten in die jeweiligen Gesetzgebungen voranzutreiben. Zusätzlich werden Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit vorgeschlagen, u.a. für eine bessere Regulierung des artisanalen Bergbausektors.

Bei den meisten der diskutierten Begleitmaßnahmen steht die genaue Umsetzung und das Budget aktuell noch nicht fest. Bis auf wenige Ausnahmen (Deutschland, Großbritannien und Niederlande) gibt es von Seiten der EU-Mitgliedsstaaten noch keine konkreten Zusagen für Maßnahmen um die Bedingungen des artisanalen Sektors vor Ort zu verbessern. Die Niederlande haben 2016 eine öffentlich-private Partnerschaft ins Leben gerufen, um die Umsetzung der Verordnung in Europa und lokale Akteure in den Produzentenländern zu unterstützen. Europäische NGOs fordern ein entschlosseneres Vorgehen von Seiten der EU und ihren Mitgliedsstaaten u.a. für vermehrte Unterstützung und Einbindung lokaler Akteure sowie Politikdialog mit den Regierungen der Region, um die Governance dieses Sektors zu verbessern (EURAC 2017).

Fazit

Die Einführung von verbindlichen Sorgfaltspflichten für Unternehmen im Rohstoffbereich kann als wichtiger erster Schritt und beispielgebend für andere Sektoren eingeschätzt werden. Die Ausformulierung der Detailbestimmungen in den nächsten Monaten wird für die Effektivität der Verordnung und die Qualität der Sorgfaltspflichten von Bedeutung sein.

Eine ausführliche Studie zu diesem Thema wurde im Jänner 2017 veröffentlicht und ist auf der Website der ÖFSE unter: http://www.oefse.at/fileadmin/content/Downloads/Publikationen/Studien/Konfliktmineralien_Studie_Kueblboeck_Grohs_Jaenner2017.pdf zu finden.

Eine Ausweitung des Geltungsbereichs der Verordnung auf Importeure von Halb- und Fertigprodukten sowie auf eine höhere Anzahl von Rohstoffen böte zusätzlich die Chance, die Transparenz in diesem Sektor substantiell zu erhöhen. Sorgfaltspflichten sollten sich zudem nicht auf den Aspekt der Konfliktfinanzierung reduzieren sondern stärker auch soziale und ökologische Bedingungen des Rohstoffabbaus in den Blick nehmen. Damit könnte ein wesentlicher Beitrag zur Verbesserung von Abbaubedingungen im Rohstoffsektor geleistet werden.

Literatur

Bayer, Chris N. (2016): Dodd-Frank Section 1502 – RY2015 Filing Evaluation. Development International 2016.

Cuvelier, Jeroen/Van Bockstael, Steven/Massenroot, Koen/Iguma, Claude (2014): Analyzing the Impact of the Dodd-Frank Act on Congolese Livelihoods. Conflict Prevention and Peace Forum, November 2014.

EURAC (2017): Mesures d'accompagnement au Règlement de L'UE sur l'approvisionnement responsable en minerais. Bruxelles.

EURAC (2016): European Regulation on the responsible sourcing of minerals: The EU is (once again) about to weaken the upcoming Regulation, Policy Briefing, November 2016.

European Commission (2017): The EU's new Conflict Minerals Regulation. A quick guide if you're involved in the trade in tin, tungsten, tantalum or gold. March 2017.

Global Witness (2016): Conflict minerals import loopholes would pay for 6.000 AK-47s. In: Euractiv.com, 8.11.2016.

Küblböck, Karin/Grohs, Hannes (2017): Konfliktmineralien: Auswirkungen der bisherigen Regulierungsinitiativen und Schlussfolgerungen für die Implementierung der EU-Verordnung. ÖFSE. Wien.

Küblböck, Karin/Pinter, Silke (2016): Konfliktmineralien: Möglichkeiten und Grenzen aktueller Regulierungsinitiativen. ÖFSE Briefingpaper 13. Wien.

OECD (2016): OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas: Third Edition. Paris.

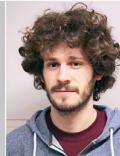
Schwela, Ulrich (2013). Tantalum: Back to the source. In: Mining Journal, 20.03.2014.

The Guardian (2017): Proposed Trump executive order would allow US firms to sell 'conflict minerals', 8.2.2017.

United Nations (2011): Guiding Principles on Business and Human Rights HR/PUB/11/04.



Karin Küblböck
Senior Researcher
k.kueblboeck@oefse.at



Hannes Grohs
Research Assistant
h.grohs@oefse.at