



Für eine wirksame EU-Gesetzgebung zu Konfliktrohstoffen

Empfehlungen zur Stärkung der von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Verordnung zur *„Schaffung eines Unionssystems zur Selbstzertifizierung der Sorgfaltspflicht in der Lieferkette durch verantwortungsvolle Importeure von Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erzen und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten“*

Das Europäische Parlament hat eine entscheidende Gelegenheit, die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Verordnung zu stärken und für verantwortungsvolle Mineralienlieferketten in Europa zu sorgen.¹

In seiner aktuellen Form ist der Kommissionsvorschlag schwach und für diesen Zweck nicht ausreichend. Er sieht ein System vor, das auf Freiwilligkeit beruht und nur eine begrenzte Anzahl an Rohstoffen und von Unternehmen einbezieht.

Wir fordern die Abgeordneten des Europäischen Parlaments daher auf, den Verordnungsentwurf so zu verändern, dass er Unternehmen gesetzlich dazu verpflichtet, ihre Lieferketten im Einklang mit bestehenden internationalen Standards zu kontrollieren und Risiken zu ermitteln und zu minimieren (dieser Prozess ist als „Wahrung der Sorgfaltspflicht“ — „Due Diligence“ — bekannt). Unternehmen sollten außerdem dazu verpflichtet werden, über ihre Bemühungen öffentlich Rechenschaft abzulegen.

Warum ist ein EU-Gesetz über die verantwortungsvolle Beschaffung von Mineralien erforderlich?

Seit Jahrzehnten spielt der Handel mit Mineralien, Edelsteinen und anderen Rohstoffen eine zentrale Rolle bei der Finanzierung einiger der brutalsten Konflikte weltweit und heizt diese weiter an. In Staaten wie Afghanistan, Burma, der Zentralafrikanischen Republik, Kolumbien, der Demokratischen Republik Kongo und Zimbabwe werden mit dem internationalen Rohstoffhandel illegale, bewaffnete Gruppierungen finanziert. Auch werden dadurch korrupte Strukturen bei staatlichen Streit- und Sicherheitskräften sowie Beamte verdeckt mit Finanzmitteln versorgt.

Die Rohstoffe, die zur Finanzierung von Kriegen und Menschenrechtsverletzungen auf der ganzen Welt dienen, werden international genutzt und gehandelt – auch von Unternehmen in der Europäischen Union. Dies führt dazu, dass in der EU tätige Unternehmen mitunter eben jene Konflikte anheizen, die man mit europäischer Hilfe, internationalem Wiederaufbau und UN-Friedenssicherungseinsätzen zu entschärfen versucht.

Solange europäische Unternehmen nicht gesetzlich dazu angehalten werden, die von ihnen verwendeten Rohstoffe auf verantwortungsvolle Weise zu beschaffen, haben VerbraucherInnen und Regierungen keine Garantie dafür, dass die in der EU gekauften Produkte keine Rohstoffe enthalten, die Gewalt und Konflikte begünstigen.

Was sieht der jetzige Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission vor?

Im März 2014 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung veröffentlicht, der die Finanzierung bewaffneter Konflikte durch den Abbau und Handel von Mineralien verhindern soll. Theoretisch würde mit diesem Vorschlag ein europäischer Markt für *verantwortungsvoll gehandelte* Mineralien aus Konfliktregionen geschaffen. Der Vorschlag sieht eine freiwillige Selbstverpflichtung zur Selbstzertifizierung vor. Er würde 300 bis 400 Unternehmen offenstehen, die Zinn, Tantal, Wolfram und Gold (Mineralerze und deren Metalle) nach Europa einführen.

In seiner jetzigen Form basiert der Vorschlag auf den von der OECD entwickelten Leitlinien zur Sorgfaltspflicht (OECD-Leitlinien).² Er würde von allen Importeuren, die sich für die Selbstverpflichtung entscheiden, verlangen, den Due-Diligence-Rahmen der OECD einzuhalten. Diese OECD-Leitlinien sind ein international anerkanntes, fünfstufiges Rahmenwerk, das seit 2010 Unternehmen zur Verfügung steht, die Rohstoffe aus Konflikt- und Risikogebieten beziehen. Auch die EU hat sich im Mai 2011 beim OECD-Ministerrat dazu verpflichtet, die Einhaltung dieser Leitlinien zu fördern.

Die Selbstverpflichtung im Verordnungsentwurf der Europäischen Kommission wird jedoch nicht verhindern, dass Rohstoffe, mit denen Konflikte und Menschenrechtsverletzungen finanziert wurden, auf europäische Märkte gelangen. Das Freiwilligkeitsmodell allein wird nur wenig Einfluss auf die Art und Weise haben, wie europäische Unternehmen Rohstoffe aus Konflikt- und Risikogebieten beziehen.

Die meisten Unternehmen setzen freiwillige Maßnahmen im Bereich Unternehmen und Menschenrechte sehr unzureichend um. Eine NGO-Studie³ hat kürzlich gezeigt, dass über 80 Prozent der 186 befragten europäischen Unternehmen keine Informationen über die

Kontrollen veröffentlichen, die sie durchführen, um sicherzustellen, dass ihre Lieferketten keine Konflikte oder Menschenrechtsverletzungen finanzieren. Eine Kosten-Nutzen-Analyse, die die Europäische Kommission 2013 in Auftrag gegeben hat, ergab, dass nur vier Prozent der 330 analysierten Unternehmen freiwillig in einem öffentlichen Bericht darlegen, wie sie in ihren Lieferketten das Risiko der Finanzierung von Konflikten oder Menschenrechtsverletzungen erkennen und wie sie diesem Risiko begegnen.⁴

Artikel 1502 des Dodd-Frank-Gesetzes (siehe unten) hat gezeigt, dass Unternehmen durch Regulierungsruck durchaus dazu bewegt werden, ihre Lieferketten zu bereinigen. Artikel 1502 ist die erste Rechtsvorschrift, die darauf abzielt, die Verknüpfung zwischen dem lukrativen Mineralienhandel im Osten der Demokratischen Republik Kongo und illegalen bewaffneten Gruppierungen zu durchbrechen, und hat Unternehmen auf allen Ebenen der Mineralienlieferkette dazu veranlasst, ihre Beschaffungspraxis zu ändern.⁵

Wie können die Abgeordneten des Europäischen Parlaments ein EU-Leitgesetz erarbeiten?

Zentrale Empfehlungen für eine gesetzliche Regelung der EU sind aus unserer Sicht:

- 1. Das Modell der freiwilligen Selbstverpflichtung (Opt-in-Modell) sollte ersetzt werden durch eine verbindliche Verpflichtung** für alle Unternehmen, die unter die Verordnung fallen. Sie sollte angelehnt sein an die entsprechenden OECD-Leitlinien, von den Unternehmen einfordern, die Sorgfaltspflicht in ihrer Lieferkette einzuhalten, und öffentlich darüber zu berichten.
- 2. Der Umfang der Unternehmen, die unter das Gesetz fallen, sollte erweitert werden**, sodass er nicht nur die begrenzte Anzahl von Primärimporteurern der unter die Verordnung fallenden Rohstoffe umfasst. Vielmehr sollte die Verordnung dringend auch diejenigen Unternehmen adressieren, die als Endnutzer auftreten oder Bauteile bzw. Endprodukte, die diese Rohstoffe enthalten, als Erste auf dem europäischen Markt platzieren.
- 3. Der Anwendungsbereich des Vorschlags sollte geändert werden**, sodass er alle Rohstoffe umfasst, die in Konflikt- oder Hochrisikogebieten abgebaut werden und bei denen die Gefahr besteht, dass der Rohstoffabbau oder -handel zu Menschenrechtsverletzungen und Konflikten beiträgt oder damit verbunden ist. Er sollte zudem einen Mechanismus beinhalten, durch den im Laufe der Zeit weitere Rohstoffe einbezogen werden können.
- 4. Die Verpflichtungen zur Durchführung von Audits und zur öffentlichen Berichterstattung, die der Vorschlag bisher vorsieht**, sollten so geändert werden, dass sie die Einhaltung der OECD-Leitlinien ausdrücklich vorschreiben.⁶ Zum Beispiel sollte der Vorschlag Unternehmen dazu verpflichten, sicherzustellen, dass Audits im Einklang mit dem Prüfungsumfang sowie den Kriterien, Grundsätzen und Aktivitäten durchgeführt werden, die in den Leitlinien festgelegt wurden. Der Vorschlag sollte Unternehmen außerdem dazu verpflichten, entsprechend den Leitlinien die durch unabhängige Dritte vorzunehmenden Audits ihrer Praktiken zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht vollständig zu veröffentlichen.

5. Der weltweite geografische Anwendungsbereich des Vorschlags sollte beibehalten werden - die Definition des Begriffs „Konflikt- und Hochrisikogebiete“ sollte durch die OECD-Definition ersetzt werden.⁷ Die Europäische Kommission schlägt bisher die folgende Definition vor: „Gebiete, in denen bewaffnete Konflikte geführt werden oder die sich nach Konflikten in einer fragilen Situation befinden, sowie Gebiete, in denen Staatsführung und Sicherheit schwach oder nicht vorhanden sind, zum Beispiel gescheiterte Staaten, und in denen weit verbreitete und systematische Verstöße gegen internationales Recht einschließlich Menschenrechtsverletzungen stattfinden.“ Diese Definition beinhaltet nicht bestimmte Elemente der OECD-Definition, nämlich: (a) Gebiete, in denen Gewalt weit verbreitet ist und (b) Verletzungen des nationalen Rechts und des Völkerrechts weit verbreitet sind.

6. Sanktionen sollten zweckdienlich und dem Verstoß gegen die Verordnung angemessen sein.

In welchem internationalen Kontext steht der Vorschlag für eine EU-Verordnung?

Nach den internationalen und europäischen Menschenrechtsnormen haben die EU-Mitgliedstaaten zu gewährleisten, dass die auf ihrem Staatsgebiet tätigen Unternehmen Menschenrechtsverletzungen weder direkt noch indirekt verursachen und auch nicht zu Menschenrechtsverletzungen beitragen.⁸ Unternehmen sind zudem völkerrechtlich dazu angehalten, die Menschenrechte zu achten; dies schließt eine Verantwortung für die Erfüllung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht mit ein.⁹

Freiwillige Standards

Der UN-Sicherheitsrat und die OECD haben risikobasierte Standards für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht für Unternehmen erarbeitet, die Mineralien aus Konflikt- und Hochrisikogebieten beziehen:

- Mit den **OECD-Leitlinien** wurde die zweite Säule der UN-Leitprinzipien zur unternehmerischen Verantwortung in einen fünfstufigen Handlungsrahmen umgesetzt, den Unternehmen verwenden können, wenn sie Rohstoffe aus Konflikt- und Hochrisikogebieten beziehen. Die OECD-Leitlinien empfehlen, dass alle Unternehmen entlang der Lieferkette ihre Sorgfaltspflicht erfüllen und über ihre Sorgfaltsbemühungen Bericht erstatten. Diese Leitlinien werden mittlerweile von einem breiten internationalen Konsens getragen.
- **Der UN-Sicherheitsrat hat Sorgfaltspflichtstandards verabschiedet**, die nahezu identisch sind mit den Vorgaben, die die OECD für alle — auch für alle europäischen — Unternehmen ausgearbeitet hat, die Mineralien aus der DR Kongo beziehen.¹⁰

Die **chinesische Regierung** hat kürzlich durch die Chinesische Handelskammer der Importeure und Exporteure von Metallen, Mineralien und Chemikalien aktiv an einem OECD-Forum¹¹ über verantwortungsvolle Mineralienlieferketten mitgewirkt und in diesem Rahmen die chinesische Übersetzung der OECD-Leitlinien mitinitiiert. Die Handelskammer hat zugesagt, noch im Jahr 2014 eine „Leitlinie für sozial verantwortliche Auslandsinvestitionen im Bergbau“ zu veröffentlichen. Die Entwurfsfassung dieser Leitlinie enthält auch Handlungsempfehlungen zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht im Einklang mit internationalen Standards.

Sorgfaltspflichtgesetzgebung

Um Konfliktfinanzierung zu unterbinden, haben Regierungen außerhalb der EU bereits verbindliche gesetzliche Vorgaben eingeführt, die festlegen, wie Unternehmen ihre Mineralienlieferketten steuern müssen. Diese Vorgaben, die auf die OECD-Leitlinien Bezug nehmen, haben zu signifikanten Veränderungen der Geschäftspraktiken insbesondere in der afrikanischen Region der Großen Seen geführt. Zugleich haben diese Vorgaben einen eindeutigen internationalen Maßstab für verantwortungsvolle Beschaffung gesetzt.

Ohne eine tragfähige Gesetzgebung, die die Sorgfaltspflicht in der Lieferkette regelt, läuft die EU Gefahr, hinter anderen Regierungen und progressiven Unternehmen zurückzubleiben, die bei der Implementierung verantwortungsvoller Beschaffungspraktiken bereits wichtige Fortschritte erzielen.

Diese bestehen unter anderem in Folgendem:

- **Artikel 1502 des amerikanischen Dodd-Frank-Gesetzes zur Reform der Wall Street und zum Verbraucherschutz von 2010** verpflichtet alle – auch europäische – Unternehmen, die bei der amerikanischen Wertpapier- und Börsenaufsichtsbehörde (Securities and Exchange Commission, kurz SEC) registriert sind, ihre Sorgfaltspflicht im Einklang mit einem national oder international anerkannten Due-Diligence-Rahmen zu erfüllen, um festzustellen, ob ihre Erzeugnisse Mineralien enthalten, die zur Finanzierung bewaffneter Gruppierungen in der DR Kongo oder ihren acht Nachbarstaaten beitragen. Die OECD-Leitlinien sind der internationale Standard, der Unternehmen dafür derzeit zur Verfügung steht.
- **Zwölf afrikanische Mitgliedstaaten** der Internationalen Konferenz über die Region der Großen Seen (kurz ICGLR) haben die Einhaltung der OECD-Due-Diligence-Leitlinien zur Voraussetzung für die Erteilung von Zertifikaten im Rahmen ihres regionalen Zertifizierungssystems für mineralische Rohstoffe gemacht.¹²
- **Die kongolesische Regierung** hat im Februar 2012 nationale Rechtsvorschriften verabschiedet, nach denen Unternehmen, die im Zinn-, Tantal-, Wolfram- oder Goldbergbau des Landes tätig sind, sich dazu verpflichten, die Sorgfaltspflicht in der Lieferkette entsprechend dem OECD-Standard zu erfüllen.¹³
- **Die ruandische Regierung** hat im März 2012 ein ähnliches Gesetz verabschiedet, das auf den OECD-Leitlinien aufbaut.

Fazit

Auf Freiwilligkeit beruhende Leitlinien für Unternehmen gibt es bereits. Die Forschung zeigt, dass die allermeisten europäischen Unternehmen ihre Lieferketten nicht im Einklang mit den OECD-Leitlinien kontrollieren. Mit der Verabschiedung eines Gesetzes, das sich auf ein Freiwilligkeitsmodell stützt, wird nicht sichergestellt, dass Unternehmen Mineralien verantwortungsvoll und nach einem einheitlichen Standard beschaffen. Die EU wird mit einem solchen Gesetz nicht ihr erklärtes Ziel erreichen, die Mineralienlieferketten „nachfrageseitig“ zu reformieren und „ein uneinheitliches Vorgehen im EU-Markt zu verhindern“.¹⁴

-
- 1 Die Kommission schrieb in ihrer Pressemitteilung vom 5. März 2014: „Wir sind entschlossen, zu verhindern, dass der internationale Handel mit Mineralien Konflikte anheizt oder sie endlos weiterschwelen lässt.“ Weitere konkrete Ziele werden auf Seite 31 der begleitenden Folgenabschätzung zu dem Verordnungsvorschlag genannt.
 - 2 Leitlinien der Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten für Mineralien aus Konflikt- und Hochrisikogebieten, verfügbar unter: www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-due-diligence-guidance-for-responsible-supply-chains-of-minerals-from-conflict-affected-and-high-risk-areas_9789264185050-en.
 - 3 SOMO, „Conflict due diligence by European companies“, November 2013, <http://somo.nl/news-en/sourcing-of-minerals-could-link-eu-companies-to-violent-conflict>. Hinweis: 19 der von SOMO befragten Unternehmen (11 %) sind sowohl in den USA als auch in Europa notiert und fallen damit unmittelbar unter Artikel 1502 des Dodd-Frank-Gesetzes.
 - 4 Europäische Kommission, „Assessment of due diligence compliance cost, benefit and related effects on selected operators in relation to the responsible sourcing of selected minerals“ [Abschätzung der Kosten für die Einhaltung der Rechtsvorschriften über die Erfüllung der Sorgfaltspflicht sowie der damit verbundenen Nutzeffekte und anderen Auswirkungen auf ausgewählte Wirtschaftsteilnehmer im Zusammenhang mit der verantwortungsvollen Beschaffung ausgewählter Mineralien], Seite 61.
 - 5 Global Witness, April 2014, www.globalwitness.org/sites/default/files/Seeing%20the%20Light%20April%202014.pdf.
 - 6 OECD-Leitlinien zur Sorgfaltspflicht, Schritt 4 (Durchführung von Audits durch unabhängige Dritte zur Überprüfung der Praktiken von Hüttenwerken/Raffinerien zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht) und Schritt 5 (Jährliche Berichterstattung über die Erfüllung der Sorgfaltspflicht in der Lieferkette) <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/GuidanceEdition2.pdf>. In den OECD-Leitlinien wird das Ziel von Schritt 4 wie folgt formuliert: „Ein Audit durch unabhängige Dritte durchführen mit dem Ziel, im Interesse verantwortungsvoller Lieferketten von Mineralien aus Konflikt- und Hochrisikogebieten zu überprüfen, ob Hüttenwerke/Raffinerien ihre Sorgfaltspflicht erfüllen, und die Praktiken zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht durch Hüttenwerke/Raffinerien und die vorgelagerten Praktiken zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht zu verbessern, einschließlich aller institutionalisierten Mechanismen, die auf Initiative der Industrie einzurichten sind, mit Regierungsunterstützung und in Zusammenarbeit mit relevanten Akteuren.“ Das Ziel von Schritt 5 lautet: „Öffentlich Bericht erstatten über die Erfüllung der Sorgfaltspflicht für verantwortungsvolle Lieferketten von Mineralien aus Konflikt- und Hochrisikogebieten mit dem Ziel, das Vertrauen der Öffentlichkeit in die von Unternehmen ergriffenen Maßnahmen herzustellen.“
 - 7 Die OECD-Definition wird auf Seite 13 der OECD-Leitlinien für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht gegeben: „Konflikt- und Hochrisikogebiete sind dadurch gekennzeichnet, dass dort bewaffnete Konflikte ausgetragen werden und Gewalt oder andere Gefahren der Schädigung von Menschen weit verbreitet sind. Bewaffnete Konflikte können unterschiedlichste Formen annehmen: Es kann sich beispielsweise um internationale oder nicht-internationale Konflikte handeln, an denen zwei oder mehr Staaten beteiligt sind, oder um Befreiungskriege, Aufstände, Bürgerkriege usw. Hochrisikogebiete können Gebiete umfassen, die politisch instabil sind, in denen Unterdrückung stattfindet oder die durch institutionelle Schwäche, Unsicherheit, den Zusammenbruch der zivilen Infrastruktur und weit verbreitete Gewalt gekennzeichnet sind. Solche Gebiete sind häufig durch weit verbreitete Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen nationales Recht und das Völkerrecht gekennzeichnet.“
 - 8 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte; Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte. Siehe auch: Guiding Principle 7, Guiding Principles on Business and Human Rights [Leitprinzip 7, UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte], UNOHCHR, 2011, verfügbar unter: www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf.

-
- 9 In den UN-Leitprinzipien und in Säule 2 des Rahmens „Schutz, Achtung und Abhilfe“ werden auch die Verantwortlichkeiten der Wirtschaft festgelegt. Siehe Guiding Principle 11, Guiding Principles on Business and Human Rights [Leitprinzip 11, UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte], UNOHCHR, 2011, verfügbar unter: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf.
 - 10 Siehe Resolution 1952 (2010) des UN-Sicherheitsrates, [www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1952\(2010\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1952(2010)).
 - 11 www.oecd.org/corporate/mne/icglr-oecd-un-forum-paris-may-2014.htm.
 - 12 Siehe ICGLR Regional Mineral Certification Manual [ICGLR-Handbuch zur Regionalen Mineralienzertifizierung]: www.oecd.org/investment/mne/49111368.pdf.
 - 13 Arrêté ministériel N.0057.CAB.MIN/MINES/01/2012 du 29 février 2012 portant mise en oeuvre du mécanisme régional de certification de la Conférence Internationale sur la Région des Grands-Lacs « CIRGL » en République Démocratique du Congo [Ministerialerlass N.0057.CAB.MIN/MINES/01/2012 vom 29. Februar 2012 über die Einrichtung eines regionalen Zertifizierungssystems der Internationalen Konferenz über die Region der Großen Seen (ICGLR) in der Demokratischen Republik Kongo], Artikel 8.
 - 14 Europäische Kommission, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Folgenabschätzung, Begleitunterlage zum Vorschlag, Seite 4: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/march/tradoc_152229.pdf.

Titelbild: © Fairphone „Washing the copper ore“ (flickr mit CClicense)

Kontakt:

AK Rohstoffe Koordinierungsbüro
c/o PowerShift e.V.
Michael Reckordt
Greifswalder Straße 4
10405 Berlin

michael.reckordt@power-shift.de
030 428 05 479

<http://alternative-rohstoffwoche.de>

Dieses Projekt wird gefördert von ENGAGEMENT GLOBAL im Auftrag des

„Für eine wirksame EU-Gesetzgebung zu Konfliktrohstoffen“ wird von den folgenden Gruppen und Organisationen unterstützt (Stand: November 2014):

Brot
für die Welt

MISEREOR
IHR HILFSWERK



Carpus

ökume
nisches
neii z
entral
afrika



PowerShift

