

Die EU-Konfliktmineralienverordnung – ein Probelauf für verantwortungsvolle Beschaffung im Rohstoffsektor?

Karin Küblböck

Seit dem 1. Januar 2021 müssen Unternehmen, die bestimmte mineralische Rohstoffe in die EU einführen, dafür sorgen, durch ihre Beschaffungspraktiken nicht zu Konflikten und Menschenrechtsverletzungen beizutragen. Damit endet die Übergangsfrist der 2017 veröffentlichten EU-Verordnung zu Konfliktmineralien, die in der EU erstmals verbindliche menschenrechtliche Sorgfaltspflichten für Unternehmen einführt. Ihr Anwendungsbereich ist allerdings äußerst eingeschränkt. Die Umsetzung kann jedoch als Probelauf gesehen werden, aus dem Lehren für die Einführung von umfassenderen Regulierungen im mineralischen Rohstoffsektor sowie von unternehmerischen Sorgfaltspflichten in anderen Wirtschaftssektoren abgeleitet werden können.

Fehlende Lieferkettentransparenz im Rohstoffsektor und erste Initiativen

Die zunehmende Verflechtung von globalen Produktionsprozessen führt zu immer komplexeren und oft schwer nachvollziehbaren Lieferketten. Gleichzeitig ist aufgrund zahlreicher Berichte über negative soziale und ökologische Auswirkungen – etwa beim Abbau von Rohstoffen oder bei der Herstellung von Elektronikprodukten – das öffentliche Bewusstsein für die Verantwortung von Unternehmen für ihre Lieferketten gestiegen. Im Jahr 2011 hielten die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UN 2011) erstmals die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen für ihre gesamte Lieferkette fest. Seither sind zahlreiche öffentliche und private Initiativen mit dem Ziel ins Leben gerufen worden, die Transparenz von Lieferketten zu erhöhen.

Gerade der mineralische Rohstoffsektor ist oft mit besonders schwerwiegenden ökologischen und sozialen Auswirkungen sowie mit Konflikten und Menschenrechtsverletzungen verknüpft. So stellte Anfang der 2000er-Jahre der Abbau der (für elektronische Geräte zentralen) Rohstoffe Tantal und Wolfram eine wichtige Einnahmequelle für Kriegsparteien in der Demokratischen Republik Kongo (DRK) dar. Verschiedene Berichte und Kampagnen mit Slogans wie „No blood on my mobile“ führten ab dem Jahr 2010 zur Formulierung von verschiedenen Initiativen und Regulierungen zu sogenannten Konfliktmineralien.

Der Kern dieser Initiativen ist die Umsetzung von unternehmerischen Sorgfaltspflichten. Durch deren Anwendung sollen Unternehmen dafür sorgen, in ihrer Rohstoffbeschaffung Menschenrechte zu respektieren und nicht zu Konflikten beizutragen. Als allgemein anerkannte Basis für die konkrete Ausgestaltung der Sorgfaltspflichten dienen Leitsätze, die

von der OECD im Jahr 2010 formuliert wurden. Die Leitsätze umfassen einen fünfstufigen Prozess, anhand dessen Unternehmen Risiken entlang ihrer Lieferketten identifizieren, und in der Folge adäquat darauf reagieren. Der Prozess umfasst den Aufbau eines entsprechenden Managementsystems, die Durchführung einer Risikobewertung, die Implementierung einer Risikostrategie, ein unabhängiges Audit sowie eine Berichtslegung. Die OECD-Leitsätze beziehen sich auf die gesamte Lieferkette (vom Abbau der Rohstoffe bis zum Endprodukt) sowie auf alle Mineralien aus Konflikt- und Hochrisikogebieten¹ (OECD 2016).

Im Jahr 2012 trat in den USA das weltweit erste Gesetz zu Konfliktmineralien in Kraft (Dodd-Frank Act §1502). Dieses bezieht sich aktuell auf die vier Rohstoffe Tantal, Wolfram, Zinn und Gold. An der US-Börse notierte Unternehmen müssen demnach offenlegen, ob ihre Produkte diese Rohstoffe enthalten und ob sie aus DRK oder den Nachbarstaaten stammen. Wenn beides zutrifft, muss ein Bericht erstellt werden, der dokumentiert, mit welchen Schritten das Risiko minimiert wurde, dass es sich bei den Rohstoffen um Konfliktmineralien handelt. In der Folge wurden in der vom US-Gesetz betroffenen Region, Bestimmungen verabschiedet, etwa in Bezug auf die Zertifizierung von Minen (Details siehe Küblböck/Grohs 2017).

Durch die US-Vorgaben stieg auch der Druck auf die Europäische Union (EU), regulierend tätig zu werden. Nach dreijährigen kontroversiellen Verhandlungen zwischen Kommission, Parlament und Rat wurde schließlich im Jahr 2017 die EU-Verordnung 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“ verabschiedet (EU 2017).

EU-Verordnung mit eingeschränktem Geltungsbereich...

Ziel der EU-Verordnung ist es, Möglichkeiten für bewaffnete Gruppen und Sicherheitskräfte zum Handel mit bestimmten Rohstoffen einzuschränken. Um dieses Ziel zu erreichen, gibt die Verordnung vor, dass Unternehmen, die eine bestimmte Mindestmenge der Rohstoffe Tantal, Wolfram, Zinn und Gold einführen, Sorgfaltspflichten umzusetzen haben, um so zu vermeiden, zu Konflikten beizutragen. Ein wichtiger Schritt besteht darin, nachzuvollziehen, ob die importierten Rohstoffe aus Konflikt- und Hochrisikogebieten stammen. Als Hilfestellung hierzu sieht die Verordnung eine jährlich zu aktualisierende Liste solcher Gebiete (CAHRAS-Liste) vor. Diese wurde Ende 2020 von einem dazu beauftragten Consulting Unternehmen erstellt und umfasst 27 Länder bzw. bestimmte Regionen in diesen Ländern.² Es handelt sich dabei explizit um eine indikative Liste, die den betroffenen Unternehmen als Unterstützung bei der Wahrnehmung ihrer Sorgfaltspflichten dienen soll. Sie entbindet die Unternehmen nicht von der Implementierung von Risikomanagementstrategien hinsichtlich ihrer Rohstoffbeschaffung von anderen Gebieten.

Bei dem Prozess zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten orientiert sich die EU-Verordnung an den OECD-Leitsätzen. Sie unterscheidet sich von diesen jedoch wesentlich in ihrer Reichweite:

- Während sich die OECD-Leitsätze auf alle Mineralien beziehen, die einen Beitrag zur Finanzierung von Konflikten leisten, beschränkt sich die EU-Verordnung – angelehnt an das US-Gesetz – auf Tantal, Wolfram, Zinn und Gold. Der Import der ersten drei Mineralien betrug 2019 insgesamt 0,05 % des Werts und 0,003 % des Gewichts aller Importe von Metallerzen in die EU. Nur bei Gold betrifft die Verordnung nennenswerte Anteile (6 % des Importwerts) (UN Trade Data).
- Die Verordnung verpflichtet – ebenfalls im Unterschied zu den OECD-Leitsätzen und auch zum US-Gesetz – lediglich den sogenannten Upstream-Bereich, d.h. Importeure von unverarbeiteten Erzen bzw. deren Konzentraten. Unternehmen, die verarbeitete Produkte in die EU importieren, die die genannten Rohstoffe enthalten, also die um ein Vielfaches höhere Anzahl der Unternehmen, sind von der Verordnung nicht betroffen.
- Die Verordnung betrifft nur Unionseinführer, deren jährliches Importvolumen bestimmte Schwellenwerte übersteigt. Insgesamt sollen jeweils 95 % der Importmengen in die EU abgedeckt sein.³ Aktuell beträgt der Schwellenwert für Gold 100 kg pro Jahr. Das bedeutet, dass ein Großteil der Goldimporteure von der Verordnung ausgenommen ist.

Der eingeschränkte Geltungsbereich führt dazu, dass EU-weit geschätzt nur 600 bis 1.000 Unternehmen unter die Verordnung fallen. Für Österreich geht die zuständige Behörde davon aus, dass rund 15 Unternehmen die festgeleg-

ten Schwellenwerte für die vier Rohstoffe überschreiten⁴, für Deutschland liegt die Schätzung bei 200 Unternehmen⁵.

...und schwachen Durchsetzungsmöglichkeiten

Die Überprüfung der Unternehmensberichte wird dabei von den jeweils nationalen Behörden durchgeführt. Die EU-Verordnung lässt es dabei nicht zu, eine ungenügende Umsetzung der Sorgfaltspflichten zu sanktionieren. Diese Möglichkeit soll erst bei der Evaluierung der Verordnung 2023 in Betracht gezogen werden (Nowrot 2018; Ökobüro 2020). Bis dahin ist eine Durchsetzung der Verordnung bei Nichterfüllung der Sorgfaltspflichten de facto unmöglich. Das österreichische und deutsche Durchführungsgesetz sehen lediglich ein Zwangsgeld vor, das Unternehmen zu leisten haben, wenn sie den Anforderungen der zuständigen Behörde, wie z.B. der Abgabe von Berichten, nicht Folge leisten.⁶ Wirksamer wären jedoch anwendbare Durchsetzungsmechanismen, wie auch ein umfassender Bericht für die EU-Kommission über Sorgfaltspflichten in Lieferketten festhält (Smit et al. 2020).

Offene Fragen

Auch wenn die Umsetzung der Sorgfaltspflichten bereits seit Anfang des Jahres 2021 zu erfolgen hat, gibt es noch etliche offene Punkte. Als besonders bedeutsam erscheinen dabei die Folgenden:

Anerkannte Systeme zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten und die „weiße Liste“

Für eine Umsetzung der Sorgfaltspflichten braucht es anerkannte Systeme, die die Nachvollziehbarkeit von Lieferketten erlauben, indem etwa die Beschaffungspraktiken von Hütten und Raffinerien überprüft und zertifiziert werden. Die EU-Verordnung sieht vor, dass Systeme, die zur Zertifizierung von Sorgfaltspflichten entwickelt wurden, ihre Anerkennung bei der EU-Kommission beantragen können. Die Liste der von der EU anerkannten Systeme wurde bis Anfang 2021 noch nicht veröffentlicht. Als Grund nennt die Kommission, dass aufgrund der COVID-19-Situation die nötigen Überprüfungen nicht stattfinden konnten.⁷

Den zuständigen nationalen Behörden obliegt es, zu prüfen, ob Unternehmen ihre 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 Hütten und Raffinerien außerhalb der EU importieren. Die EU-Verordnung sieht die Erstellung einer so genannten 'weißen Liste' für Hütten und Raffinerien der betroffenen Rohstoffe vor. Wenn Unternehmen Rohstoffe von Hütten/Raffinerien beziehen, reicht für die Erfüllung der Sorgfaltspflichten der Nachweis, dass letztere auf dieser Liste sind. Kriterium für die Aufnahme in die Liste wird die Mitgliedschaft bei einem der anerkannten Zertifizierungssysteme sein. Da deren Anerkennung durch die EU noch aussteht, gibt es auch die Liste der zugelassenen Hütten noch nicht.

Begleitmaßnahmen

Eine Voraussetzung für die Umsetzung der Sorgfaltspflichten sind adäquate Herkunftsnachweise und Zertifizierungen in den Abbauländern. Um negative Auswirkungen, wie etwa den Ausschluss von AkteurInnen des Kleinbergbaus aus der Lieferkette zu vermeiden, sieht die EU-Verordnung begleitende Maßnahmen vor. Als zentrale Begleitmaßnahme wurde 2016 die Multi-Stakeholder-Initiative „European Partnership for Responsible Minerals“⁴⁸ (EPRM) ins Leben gerufen. Diese soll verschiedene AkteurInnen entlang der jeweiligen Lieferketten vernetzen und Projekte für verantwortungsvolle Rohstoffgewinnung in den Abbauländern unterstützen. Bis Februar 2021 wurden insgesamt 18 Projekte in lediglich 12 der 27 Länder, die auf der CAHRAS-Liste sind, initiiert. Davon wurden acht Projekte finalisiert. Das Beispiel von DRK und ihrer Nachbarländer, wo US-Importeure seit 2014 die Umsetzung von Sorgfaltspflichten nachweisen müssen, zeigt, wie komplex die Einrichtung von transparenten Zertifizierungssystemen ist (Postma/Geenen 2020). Auch die Frage, wer die Kosten für die Zertifizierungen zu tragen hat, spielt eine wesentliche Rolle. Im Falle der DRK und ihrer Nachbarländer werden diese von den AkteurInnen des Kleinbergbaus getragen, was eine zusätzliche finanzielle Belastung ihrer ohnehin prekären Situation darstellt. Wesentlich für die Einführung von wirksamen Zertifizierungen – und damit zusammenhängend für eine Verbesserung der Governance des Rohstoffsektors – ist die intensive Kooperation mit lokalen Behörden und betroffenen AkteurInnen, sowie die Schaffung eines gesetzlichen Rahmens.

Von aktuellen Debatten überholt

Der Wirkungsbereich der EU-Verordnung war bereits bei ihrer Verabschiedung im Jahr 2017 als äußerst eingeschränkt einzustufen. In der Zwischenzeit wurde die Verordnung von Debatten zu umfassender Lieferkettenverantwortung in der EU bereits überholt. Im Frühjahr 2020 kündigte EU-Justizkommissar Reynders für das Jahr 2021 einen Gesetzesentwurf für verbindliche Sorgfaltspflichten in Bezug auf Umwelt und Menschenrechte an. Dieser soll auch Sanktionsmechanismen und Zugang zu Rechtsmitteln für Opfer von Menschenrechts- und Umweltverletzungen beinhalten. Im Februar 2021 veröffentlichte der Rechtsausschuss des EU-Parlaments einen Bericht, der die EU-Kommission zur Formulierung eines Gesetzesentwurfs auffordert, der Sorgfaltspflichten für alle Unternehmen und Sektoren, inklusive staatlichen Unternehmen und dem Finanzsektor enthält. Es ist absehbar, dass bis zum Inkrafttreten des Gesetzes, das aktuell für 2026 anvisiert wird, noch kontroverse Verhandlungen und intensive Lobbyarbeit verschiedener AkteurInnen stattfinden wird.

Ausblick: erster Testlauf

Anfang des Jahres 2023 ist eine Evaluierung der EU-Konfliktmineralienverordnung vorgesehen, in deren Rahmen weitere verbindlichen Maßnahmen ergänzt werden können.

Insofern kann – auch angesichts des geplanten EU-Sorgfaltspflichtengesetzes – die Umsetzung der EU-Konfliktmineralienregulierung als erster Testlauf gesehen werden, um Erfahrungen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit zu sammeln, und auf dieser Basis die Bestimmungen nachzujustieren. Auf Basis der Evaluierung sollten die Ausweitung des Geltungsbereichs auf eine höhere Anzahl von Rohstoffen, auf Importeure auch von Halb- und Fertigprodukten, und auf alle sozialen und ökologischen Auswirkungen des Rohstoffabbaus diskutiert werden. Zentral sind zudem die intensive Kooperation mit lokalen AkteurInnen, um Verbesserungen der Abbaubedingungen umzusetzen und negative Auswirkungen der Regulierung zu vermeiden, sowie die Einführung von wirksamen Sanktionen bei Nichterfüllung der Sorgfaltspflichten. Mit diesen Maßnahmen könnte die Transparenz in diesem Sektor substantiell erhöht und dazu beigetragen werden, die negativen Auswirkungen des Rohstoffabbaus zu verringern. Der Rohstoffsektor könnte somit ein Vorreiter und Beispiel für die Einführung von Unternehmensverantwortung in anderen Sektoren werden. Am Weg dorthin müssen wohl noch einige Erzberge überwunden werden.

Literatur

BDI/DIHK/VCI/WVMetalle (2020): Merkblatt: Die EU-Konfliktmineralien-Verordnung. https://www.ihk-muenchen.de/ihk/Umwelt/Konfliktmineralien_Merkblatt_2020.pdf

European Parliament (2021): Report with recommendations to the Commission on corporate due diligence and corporate accountability (2020/2129(INL)). https://responsiblebusinessconduct.eu/wp/wp-content/uploads/2021/02/A9-0018_2021_EN.pdf

EU (2017): Regulation of the European Parliament and of the Council of 17 May 2017 laying down supply chain due diligence obligations for Union importers of tin, tantalum and tungsten, their ores, and gold originating from conflict-affected and high-risk areas (EU) 2017/821. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32017R0821>

Küblböck, Karin/Grohs, Hannes (2017): Konfliktmineralien: Auswirkungen der bisherigen Regulierungsinitiativen und Schlussfolgerungen für die Implementierung der EU-Verordnung. ÖFSE Research Report 5. <https://www.oefse.at/en/publikationen/detail/publication/show/Publication/Konfliktmineralien-Auswirkungen-der-bisherigen-Regulierungsinitiativen-und-Schlussfolgerungen-fuer-die-Implementierung-der-EU-Verordnung/>

LBMA (2021): EU Conflict Minerals Regulation. http://www.lbma.org.uk/lbma_media_centre/eu-conflict-minerals-regulation

Nowrot, Karsten (2018): The 2017 EU Conflict Minerals Regulation: An Effective European Instrument to Globally Promote Good Raw Materials Governance? <https://www.wiso.uni-hamburg.de/fachbereich-sozoek/professuren/nowrot/archiv/heft-20-nowrot-conflict-minerals.pdf>

OECD (2016): OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas: Third Edition, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252479-en>

Ökobüro (2020): Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Mineralrohstoffgesetz geändert wird. https://www.oekobuero.at/files/518/stellungnahme_minrog_okoburo.pdf

Postma, Hester & Geenen, Sara (2020): Flagged and tagged by ITSCI: the potential and risks of non-state supply chain regulation. IOB Working Papers 2020.06. <https://www.uantwerpen.be/en/research-groups/iob/publications/working-papers/wp-2020/wp-202006/>

Reynders, Didier (2020): Speech in RBC Webinar on Due Diligence. <https://responsiblebusinessconduct.eu/wp/2020/04/30/speech-by-commissioner-reynders-in-rbc-webinar-on-due-diligence/>

Smit, Lise et al. (2020): Study on due diligence requirements through the supply chain. Publications Office of the European Union. <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/8ba0a8fd-4c83-11ea-b8b7-01aa-75ed71a1>

- 1 Definiert als Gebiete, die von bewaffneten Auseinandersetzungen, weit verbreitetem Auftreten von Gewalt oder anderen Gefahren gekennzeichnet sind, durch die Menschen Schaden nehmen können, wie etwa politische Instabilität oder Zusammenbruch der zivilen Infrastruktur (OECD 2016: 13).
- 2 <https://www.cahraslist.net/cahras>
- 3 Die Schwellenwerte sind in Annex 1 der Verordnung angeführt. Sie können von der Kommission alle drei Jahre durch delegierte Rechtsakte aktualisiert werden.
- 4 https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/ME/ME_00059/imfname_836878.pdf
- 5 <http://dipbt.bundestag.de/dip21/brd/2019/0585-19.pdf>
- 6 Das maximale Zwangsgeld beträgt in Österreich 726 Euro, in Deutschland 50.000 Euro.
- 7 Die OECD entwickelt im Auftrag der EU-Kommission eine Methodologie zur Kompatibilität der Due-Diligence-Systeme. Diese soll dann in einem delegierten Rechtsakt niedergeschrieben werden. Folgende fünf Initiativen sind bereits von der OECD anerkannt:
RMI: <http://www.responsiblemineralsinitiative.org/>
ITSCI: <https://www.itsci.org/>
LBMA: <http://www.lbma.org.uk/the-london-bullion-market>
RJC: <https://www.responsiblejewellery.com/>
DMCC: <https://www.dmcc.ae/gateway-to-trade/commodities/gold/responsible-sourcing> (BDI et al. 2020)
- 8 <https://europeanpartnership-responsibleminerals.eu/>



Karin Küblböck
Senior Researcher
k.kueblboeck@oefse.at