

EU-Verordnung zu Konfliktmineralien

Der weite Weg hin zu höherer Rechenschaftspflicht im Rohstoffsektor

„No blood in my cell phone“ – Anfang der 2000er-Jahre führten Kampagnenslogans wie dieser einer bis dahin recht uninformierten Öffentlichkeit die Zusammenhänge zwischen Rohstoffen in beliebten Elektronikprodukten und gewaltsamen Konflikten vor Augen.

40% aller Bürgerkriege der letzten 60 Jahre hatten laut Vereinten Nationen einen Rohstoffbezug. In der Zwischenzeit ist eine Reihe von Regulierungen zu „Konfliktmineralien“ verabschiedet worden. In den letzten beiden Jahren wurde auf EU-Ebene eine Verordnung zu diesem Thema verhandelt. Am 15. Juni 2016 wurde eine Einigung zwischen Ministerrat und EU-Parlament präsentiert. Sie lässt viele Fragen offen.

Karin Küblböck

Steigende Nachfrage nach Rohstoffen und komplexe Wertschöpfungsketten

Die Nachfrage nach mineralischen Rohstoffen hat in den letzten beiden Jahrzehnten stark zugenommen. Gründe sind das starke Wachstum der Schwellenländer sowie technologische Innovationen in verschiedenen Wirtschaftszweigen. Wertschöpfungsketten sind in diesem Bereich besonders komplex. Ein Smartphone enthält etwa bis zu 50 verschiedene Metalle. Der Abbau von Rohstoffen erfolgt nur allzu oft unter sehr problematischen ökologischen und sozialen Bedingungen. In vielen Ländern werden mineralische Rohstoffe von KleinschürferInnen abgebaut und über oft intransparente Wege an Unternehmen verkauft.

Rohstoffe spielen häufig eine wichtige Rolle bei der Eskalation von Konflikten. Laut dem Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung gab es allein im Jahr 2014 96 mit Rohstoffen in Zusammenhang stehende Konflikte, 60% davon waren gewalttätig.¹ 40% aller Bürgerkriege der letzten 60 Jahre hatten einen Rohstoffbezug.² Korruption ist laut internationalen Indizes wie dem Corruption Perception Index (CPI)

von Transparency International in rohstoffreichen Ländern besonders verbreitet; die extractive Industrie wird als einer der korruptesten Bereiche der internationalen Wirtschaft gesehen.³

Wertschöpfungsketten sind im Elektroniksektor besonders komplex. Ein Smartphone enthält etwa bis zu 50 verschiedene Metalle.

In den letzten Jahren ist das öffentliche Bewusstsein für die Verantwortung von Unternehmen für die Gestaltung ihrer Lieferkette gestiegen. Auf internationaler Ebene sind in den letzten Jahren zahlreiche – öffentliche und private – Regulierungen und Initiativen ins Leben gerufen worden, die zum Ziel haben, die Governance im Rohstoffsektor zu verbessern. Der Großteil dieser Initiativen fokussiert auf die Erhöhung von Transparenz und Rechenschaftspflicht – einerseits in Bezug auf Zahlungsflüsse zwischen Staaten und Unternehmen, wie etwa die Extractive Industries Transparency Initiative, andererseits hinsichtlich der Lieferkette und der

Herkunft der Rohstoffe. Initiativen in diesem Bereich zielen aktuell insbesondere darauf ab, dass Unternehmen durch ihre Rohstoffbeschaffung keine Konflikte fördern, also keine „Konfliktmineralien“ beziehen.

OECD-Leitlinien ■ 2011 verabschiedete die OECD „Leitlinien für Sorgfaltspflichten für Lieferketten von mineralischen Rohstoffen aus konfliktbetroffenen und stark gefährdeten Gebieten“. Im Zentrum dieser Leitlinien steht das Prinzip der „due diligence“, der angemessenen Sorgfaltspflichten von Unternehmen. Je nach Größe müssen Unternehmen demnach Maßnahmen treffen, um Risiken entlang ihrer Wertschöpfungskette zu identifizieren und darauf zu reagieren.

Regionale und nationale Reformen

Den wichtigsten Rahmen für regionale und nationale Reformen bietet die „International Conference on the Great Lakes Region“ (ICGLR). 2006 ist als Teil der ICGLR die „Regional Initiative against the Illegal Exploitation of Natural Resources“ (RINR) gegründet worden, um die Finanzierung von bewaffneten Konflikten durch Rohstoffeinnahmen ➤



zu unterbinden, insbesondere durch die Entwicklung regionaler Zertifizierungssysteme sowie die Formulierung von Gesetzesvorlagen. Im Rahmen dieser Initiative wurde ein Zertifizierungsmechanismus entwickelt. Dieser umfasst u.a. die Ausstellung von Zertifizierungen für Rohstoffe, die Prüfung der Minen durch nationale Behörden und die Nachvollziehbarkeit der Lieferkette in den Mitgliedsländern. Die Umsetzung der Zertifizierung sowie von anderen Reformen im Bergbausektor in der DRC geht jedoch nur sehr langsam voran. Gründe dafür sind u.a. fehlende staatliche Kompetenzen und Strukturen, unzureichende finanzielle Mittel, die prekäre Sicherheitslage, z.T. nicht adäquate Gesetzesgrundlagen sowie Interessenkonflikte zwischen einflussreichen Akteuren.

Konfliktmineraliengesetzgebung in den USA ■ Eine Vorreiterrolle

zur Umsetzung der OECD-Leitlinien spielten die USA. 2012 trat Artikel 1502 des Dodd-Frank Act in Kraft, das börsennotierte Unternehmen verpflichtet, jährlich zu ermitteln, ob ihre Produkte „Konfliktminerale“

In den letzten Jahren ist das öffentliche Bewusstsein für die Verantwortung von Unternehmen für die Gestaltung ihrer Lieferkette gestiegen.

enthalten. Als solche gelten laut Gesetz derzeit Tantal, Zinn, Wolfram und Gold aus der DRC und den Nachbarländern. Unternehmen, deren Produkte „Konfliktminerale“ enthalten, müssen einen Bericht über alle Maßnahmen vorlegen, die sie für die Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten getroffen haben sowie eine Bestäti-

gung durch unabhängige Überprüfungen erbringen. Rund 80% der Unternehmen machten in der zweijährigen Übergangsfrist von der Bezeichnung „conflict undeterminable“ Gebrauch und haben bisher noch keine Informationen veröffentlicht. Eine Bewertung der vorhandenen Berichte zeigt die zentrale Bedeutung von Metallhütten (Schmelzen), da diese den Knotenpunkt zwischen unverarbeiteten Rohstoffen und ihrer Weiterverarbeitung bilden. Rund um dieses Gesetz sind verschiedene Industrieinitiativen entstanden, die Rohstoffe vor Ort zertifizieren.

EU-Konfliktmineralienverordnung ■ Auf EU-Ebene haben Vorbereitungen für eine Verordnung zu Konfliktmineralien 2014 begonnen. Die EU importierte 2013 rund 16% der weltweit gehandelten Menge von Zinn, Tantal, Wolfram und Gold. Zumeist gelangen diese Mineralien



Wissen

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 verschiedenen Rohstoffen von zentraler Bedeutung ist. 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 vom

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 im Osten der DRC der zweite Kongokrieg aus, in den praktisch alle Nachbarländer involviert waren und dessen Ursachen vielfältig und komplex sind.⁴

Nachdem dieser Krieg zu Beginn weitgehend abseits öffentlicher Aufmerksamkeit verlief, kam es Anfang der 2000er-Jahre zu einer zunehmenden medialen Berichterstattung über die Rolle von illegalen Rohstoffeinnahmen

bei der Finanzierung verschiedener Konfliktparteien. Dies war vor allem ein Ergebnis von Kampagnen von Nichtregierungsorganisationen, die eine Verbindung zwischen beliebten Elektronikprodukten und dem Krieg herstellten.⁵ Genau während der Zeit des Krieges sind aufgrund des Elektronik-Booms und spekulativer Aktivitäten die Preise von bestimmten Mineralien, die in dieser Region vorkommen, insbesondere Tantal, aber auch Wolfram, Zinn und Gold, stark gestiegen⁶. Der Abbau dieser Mineralien stellte auch eine wichtige Einnahmequelle für unterschiedliche Kriegsparteien dar. Auch wenn der Krieg formal 2003 beendet wurde, ist die Region weiterhin von Unruhen und Konflikten gekennzeichnet.



als Bestandteil technologischer Produkte in die Europäische Union. Die EU ist etwa der zweitgrößte Importeur von Mobiltelefonen und Laptops weltweit.

Im März 2014 veröffentlichte die EU-Kommission einen ersten Verordnungsentwurf. Der Entwurf unterschied sich in drei wesentlichen Punkten vom US-Gesetz. Erstens beschränkte er sich nicht auf die Region der Großen Seen, sondern bezog weitere potentielle Konfliktregionen ein. Damit wurde auf die Tatsache reagiert, dass sich etliche US-Firmen aufgrund des Gesetzes von der Region abwandten. Der Entwurf sah zweitens nur eine freiwillige Selbstzertifizierung vor. Zudem bezog er sich nur auf Importeure von unverarbeiteten Rohstoffen und somit nicht auf Unternehmen, die Produkte, die diese Rohstoffe enthalten, importieren und/oder weiterverarbeiten. verar-

Eine Bewertung von vorhandenen Berichten zeigt die zentrale Bedeutung von Metallhütten.

beiten. Im Mai 2015 sprach sich das EU-Parlament für eine substantielle Überarbeitung des Kommissionsentwurfs aus. Insbesondere forderte es eine verbindliche Umsetzung und erweitert den Anwendungsbereich 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.

Im Dezember 2015 wurde die Ratsposition diskutiert. Die EU-Mitgliedstaaten einigten sich in ihrem Verhandlungsmandat zuerst nur auf eine freiwillige Selbstzertifizierung, obwohl einige Länder wie Schweden oder Deutschland sich zuvor für Verbindlichkeit ausgesprochen hatten. Der Ratsvorschlag bezog sich wie die Kommission nur auf Importeure, also nicht auf jene Unternehmen, die Produkte, die Konfliktmineralien enthalten, auf den Markt bringen. Nach monatelangem Ringen um einen Kompromissvorschlag wurde der Öffentlichkeit am 15. Juni eine Einigung präsentiert. Sie enthält Sorgfaltspflichten für Importeure von Roh-

Der Kommissionsentwurf sieht nur eine freiwillige Selbstzertifizierung vor.

stoffen, nicht jedoch für verarbeitende Betriebe wie vom EU-Parlament vorgeschlagen. Allerdings sind diese Sorgfaltspflichten verpflichtend, und nicht freiwillig wie ursprünglich von der Kommission und vom Rat vorgeschlagen.

Was wird diese Verordnung bewirken? ■

Auch wenn es noch zu früh ist, um die Auswirkungen des US-Gesetzes in der DRC zu evaluieren, ist ein bereits sichtbares Ergebnis ein größeres Bewusstsein für die Verantwortung der Unternehmen bei der Rohstoffbeschaffung. In der DRC haben die Initiativen zu einer Beschleunigung von Reformen beigetragen. Die Ausweitung auf weitere Konfliktgebiete durch die EU-Verordnung ist sinnvoll, um zu vermeiden, dass sich Unternehmen ganz aus einer Region zurückziehen. In dem vorläufigen Einigungstext vom Juni 2016 ist von einer indikativen Liste von Konfliktgebieten die Rede: Ob Unternehmen von Sorgfaltspflichten befreit sind, wenn ein Importland nicht auf der Liste steht, ist zum aktuellen Zeitpunkt noch unklar.

Die Einführung von verpflichtenden – statt freiwilligen – Sorgfaltsvorgaben für Importeure von Rohstoffen von Metallen und unverarbeiteten Mineralien kann als ein Erfolg von zivilgesellschaftlichen Kampagnen gewertet werden. Allerdings bezieht sie sich nur auf eine kleine Anzahl von Unternehmen: Schätzungen zufolge sind nur etwa 200 Schmelzen und insgesamt 400 europäische Unternehmen betroffen. Die meisten dieser Unternehmen mussten bereits die Dodd-Frank-Bestimmungen umsetzen. Jene große Mehrheit der Unternehmen, die Produkte, in denen

1) HIIK, *Conflict Barometer 2014*. Heidelberg (2015).

2) UN Interagency Framework Team for Preventive Action, *Extractive Industries and Conflict, Toolkit and Guidance for Preventing and Managing land and Natural Resources Conflict* (2012), http://www.un.org/en/events/environmentconflictday/pdf/GN_Extractive_Consultation.pdf (abgerufen am 10.6.2016).

3) Liz David-Barett/ Ken Okamura, *The Transparency Paradox: Why do Corrupt Countries Join EITI?* ERCAS Working Paper No. 38 (2013).

4) Louisa Carpenter, *Conflict Minerals in the Congo: Blood Minerals and Africa's under-reported first world war*, Suffolk (2012).

5) Laura Seay, *What's wrong with Dodd-Frank 1502*, Working Paper 284, Center for Global Development (2012).

6) Ulric Schwela, *Tantalum: Back to the source*, Mining Journal, 20.03.2014. <https://www.mining-journal.com/emea/tantalum-back-to-the-source> (abgerufen am 22.2.2016); Jeroen Cuvelier/ Steven Van Bockstael/ Koen Vlassenroot/ Claude Iguma, *Analyzing the Impact of the Dodd-Frank Act on Congolese Livelihoods* (2014), <http://www.ssrc.org/publications/view/analyzing-the-impact-of-the-dodd-frank-act-oncongolese-livelihoods> (abgerufen am 10.6.2016).



diese Mineralien bereits enthalten sind, in die EU importieren, sind von den Sorgfaltspflichten ausgenommen.

Weitergehende Maßnahmen nötig ■ Mit der EU-Verordnung wurde eine Chance vergeben, einen breiten Teil der Industrie zu höherer Sorgfalt hinsichtlich ihrer Rohstoff-Lieferkette zu verpflichten. Durch mehr Transparenz würde sich der Druck zur Verbesserung der oft katastro-

Das EU-Parlament forderte eine verbindliche Umsetzung und eine Ausweitung auf die gesamte Lieferkette.

phalen Produktionsbedingungen im Rohstoffbereich erhöhen. Für einen substantiellen Beitrag zur Konfliktvermeidung müssen jedoch auch die Konfliktursachen behandelt werden, zu deren Entstehung in vielen Entwicklungsländern nicht zuletzt Kolonialmächte sowie von Industrieländern jahrzehntelang unterstützte Diktatoren beigetragen haben. Wesentliche Konfliktursachen in der Region der Großen Seen liegen u.a. in unklaren Landrechten, der Diskriminierung von bestimmten Bevölkerungsgruppen, Grenzstreitigkeiten zwischen der DRC und Ruanda u.v.m. Eine nachhaltige Lösung dieser Konflikte kann nur durch politische und ökonomische Maßnahmen, wie etwa einer gerechten Verteilung von Land, dem Aufbau und der Diversifizierung

Die Ausweitung auf weitere Konfliktgebiete durch die EU-Verordnung ist sinnvoll.

der lokalen Wirtschaft und somit der Schaffung von Einkommen, gelingen. Dafür braucht es auch eine Stärkung von rechenschaftspflichtigen Institutionen, um die Lieferketten in diesem Sektor transparenter zu gestalten. Die EU-Verordnung zu Konfliktmineralien wird in ihrer aktuellen Fassung nur einen minimalen Beitrag leisten.

Karin Küblböck ■ Österreichische
Forschungstiftung für Internationale
Entwicklung (ÖFSE)
k.kueblboeck@oefse.at

Studienpräsentation

Umbau statt Abbau –

Der Sozialstaat im 21. Jahrhundert

Im österreichischen Sozialstaat profitieren alle Menschen je nach Lebens- und Einkommenssituation in unterschiedlichem Ausmaß von sozialstaatlichen Leistungen – dies gilt insbesondere für jene Lebenslagen, in denen die Menschen besonders verwundbar sind: Während der Kindheit, im Falle einer Krankheit, auch bei Jobverlust oder im Alter.

Die Erfahrungen im Gefolge der Finanz- und Wirtschaftskrise haben gezeigt, dass Länder mit einer starken sozialstaatlichen Absicherung deutlich besser durch die Krise gekommen sind als andere. In einer von steigender Ungleichheit gekennzeichneten wirtschaftlichen Situation braucht es einen gut ausgebauten Sozialstaat mehr denn je. Gleichzeitig wird die Unzufriedenheit der BürgerInnen zunehmend durch rechtspopulistische Parteien

kanalisiert, deren Programme tiefgehende Attacken auf den Sozialstaat enthalten. Angesichts dessen stellt sich die Frage, wie der Sozialstaat weiterentwickelt werden muss, um die Menschen bei ihren Bedürfnissen und Zukunftswünschen abzuholen? Welche Änderungen bzw. Verbesserungen sind notwendig, damit der Sozialstaat seine sichernde und integrative Funktion gut erfüllen kann?

Dienstag, 28. Juni 2016
17 – 19.30 Uhr

Bürogebäude Plößlgasse
Vortragssaal, 6. Stock
Plößlgasse 2
1040 Wien

Wir bitten um Anmeldung:
daniela.paraskevaidis@akwien.at

17.00 Uhr: Präsentation der Ergebnisse der Studie „Umverteilung durch den Staat in Österreich“:

Silvia Rocha-Akis, WIFO

18.00 Uhr: Diskussion: Der Sozialstaat im 21. Jahrhundert – Herausforderungen der Zukunft mit **Barbara Kasper**, GPA-Bundesjugendvorsitzende, **Markus Marterbauer**, AK Wien, **Marina Einböck**, Volkshilfe, **Angelika Gruber**, Bundeskanzleramt; Moderation: **Ute Maurnböck-Mosser, Ö1**

19.30 Uhr: Abschluss & Buffet