

Dossier

EU-Direktive zur verantwortungsvollen Beschaffung von Rohstoffen aus Konfliktregionen

Damit europäische Unternehmen nicht zur Finanzierung gewaltsamer Konflikte beitragen, hat das EU-Handelsministerium unter Kommissar Karel de Gucht am 5. März 2014 den Vorschlag einer EU-Direktive zur verantwortungsvollen Beschaffung von Rohstoffen aus Konfliktgebieten veröffentlicht. Dieser Vorschlag wurde dem EU-Parlament vorgelegt, welches im Trialog mit dem EU-Rat und dem EU-Handelsministerium voraussichtlich Anfang nächsten Jahres darüber abstimmen wird.

Anstoß für die EU-Initiative war der im Jahr 2010 verabschiedete US-amerikanische Dodd-Frank Act (DFA) 1502, der allen an der US-Börse notierten Unternehmen verpflichtende Nachweise über die sogenannten ‚3TG‘ (Tantal, Zinn, Wolfram und Gold) vorschreibt, die diese aus der DR Kongo und den 9 Anrainerstaaten beziehen.

Entgegen der von vielen zivilgesellschaftlichen Akteuren gesetzten Erwartungen in verbindliche Rahmenbedingungen, sieht der EU-Vorschlag eine rein freiwillige Selbstverpflichtung für Unternehmen vor, die Rohstoffe aus Konfliktgebieten in den EU-Binnenmarkt einführen. Das bedeutet, dass nur EU-Raffinerien und Schmelzen sowie Erst-Importeure von Erzen und Metallen eine Selbstzertifizierung veranlassen können, jedoch nicht müssen. Die Regulierung betrifft zudem nur die Rohstoffe Zinn, Tantal, Wolfram und Gold, welche bearbeitet oder unverarbeitet in den europäischen Markt eingeführt werden. Die Selbstzertifizierung orientiert sich an den 5-Stufen der Sorgfaltspflicht gemäß der OECD „*Due Diligence Guidance*“. Kleine und mittelständische Unternehmen, die eine Selbstzertifizierung durchführen, sollen finanzielle Unterstützung erhalten. Die EU-Kommission erstellt zudem eine öffentliche Liste von „*responsible smelters*“, auf der sich alle Hütten und Schmelzen, die sich der Sorgfaltspflicht gemäß der OECD Guidelines verpflichtet haben, aufstellen lassen können. Die weiterverarbeitenden Industrien können diese einsehen und Produkte dieser Schmelzen beziehen. Diese gelisteten Schmelzen sowie die selbstzertifizierten Importeure werden bei Beschaffungsmaßnahmen für EU-Mittel bevorzugt, was ein Anreizsystem für die Selbstzertifizierung bilden soll. Nach drei Jahren erfolgt eine Überprüfung und Evaluation, deren Kriterien jedoch bisher nicht festgelegt sind. Auch die Konsequenzen einer Evaluation sind noch nicht näher definiert. Eine Diskussion kann in die Richtung gehen, dass bei einem nicht erfolgreich evaluierten freiwilligen Regulierungsansatz, verbindliche Maßnahmen implementiert werden sollen.

Entgegen dem Dodd-Frank Act 1502 handelt sich bei der EU-Direktive um einen globalen Ansatz und nicht um eine Regelung, die ausschließlich die Große Seen Region umfasst. Der bislang sehr vage formulierte Entwurf lässt vielen Fragen und Kritikpunkte offen. Zum einen das Problem der Freiwilligkeit: Der Entwurf selbst könnte wertlos werden, da die EU-Mitgliedsstaaten bereits den freiwilligen OECD-Leitlinien zur Sorgfaltspflicht von Unternehmen zugestimmt haben. Ein freiwilliger Ansatz für Unternehmen besteht somit bereits, die reale Umsetzung ist allerdings gering. Zum anderen gilt die freiwillige Selbstverpflichtung zur Selbstzertifizierung nur für eine begrenzte Zahl von Unternehmen (zirka 420) und hat damit nur minimalen Einfluss auf die Rohstoffbeschaffung für den Großteil der europäischen Unternehmen am Ende der Wertschöpfungskette.

Ein Widerspruch besteht im Ansatz der Selbstzertifizierung und der unklaren Ausarbeitung des Bedarfs unabhängiger Audits sowie nicht näher definierter Kontroll- und Sanktionsmechanismen seitens der EU bei Verstößen gegen die Sorgfaltspflicht. Als sehr problematisch wird auch die fehlende Ausweitung auf andere Konfliktrohstoffe (z.B. Kohle, Kupfer, Kobalt, etc.) gesehen. Unklar ist bei dem globalen Ansatz zudem die Definition einer Konfliktregion. Auch ist die notwendige Schaffung von politischen und strukturellen Voraussetzungen vor Ort - in den Abbaugebieten von Konfliktrohstoffen -, um für einen konfliktfreien und legalen Rohstoffhandel zu sorgen, in dem EU-Vorschlag nicht erwähnt. Dies wirft eine sehr große Lücke in der Praktikabilität der Umsetzung auf.

Die Begründung der EU-Kommission für den Entwurf einer freiwilligen Selbstverpflichtung von Unternehmen lautet, dass der DFA eine Boykottsituation in den Abbaugebieten der DR Kongo verursacht und der Bergbausektor in der Region dadurch einen drastischen Rückgang erfahren hat. Darunter litt besonders die lokale Bevölkerung, die mit dem Kleinbergbau ihren Lebensunterhalt verdient. Um dem vorzubeugen, setzt man nun auf eine freiwillige Verpflichtung mit Anreizsystemen (Beschaffungsvorteile und finanzielle Anreize) für Unternehmen, die Rohstoffe aus Konfliktgebieten importieren oder weiterverarbeiten.

Es ist richtig, dass die schnelle Implementierung des DFA im Jahr 2010 viele Unternehmen und v.a. auch die politischen und zivilen Akteure in der Großen Seen Region unvorbereitet getroffen hat und kaum Vorlaufzeit vorhanden war, sich mit begleitenden Maßnahmen auf die Gesetzgebung vorzubereiten. Parallel zum DFA führte Präsident Kabila im September 2010 ein Verbot des Kleinbergbaus in den Provinzen Nord- und Süd-Kivu sowie in Maniema ein. Mit diesem Gesetz wollte der Präsident den illegalen Abbau und Schmuggel von Rohstoffen sowie damit verbundene Konflikte eindämmen. Doch das Gegenteil geschah: Der legale Bergbausektor brach zusammen, die illegalen Tätigkeiten nahmen drastisch zu. Verstärkt wurde diese Situation durch den DFA.

Als positive Effekte des DFA sind zu nennen, dass er eine neue Dynamik entlang der gesamten Wertschöpfungskette erzeugt und zum Entstehen verschiedener Initiativen wie der *Conflict Free Tin Initiative* (CFTI) oder *Solutions for Hope* (SfH) vor Ort beigetragen hat. Diese freiwilligen Initiativen seitens der Industrie haben als Reaktion auf die verbindliche Regulierung das Angebot an „konfliktfreien“ Rohstoffen erhöht und namhafte Unternehmen wie Apple, HP oder Philips haben mittlerweile die Namen der Schmelzen veröffentlicht, von denen sie Rohstoffe beziehen. Die Unternehmen sehen sich zudem in der Pflicht, transparenter zu agieren.

Die EU sollte aus den bereits genannten unerwünschten negativen Begleiteffekten des DFA lernen, mögliche Probleme im Vorfeld zu analysieren und diese im Rahmen einer neuen EU-Regulierung zu vermeiden. Daher ist die Implementierung folgender Forderungen des Ökumenischen Netz Zentralafrika (ÖNZ) notwendig:

- Das ÖNZ unterstützt ausdrücklich die Forderung von Seiten der Zivilgesellschaft, Industrieunternehmen in die Verantwortung zu nehmen, beim Kauf von Rohstoffen entlang der gesamten Lieferkette volle Sorgfalt walten zu lassen. Der Abbau und Handel darf nicht zur Finanzierung bewaffneter Konflikte in der DR Kongo und weltweit beitragen. Gesetzliche Regelungen zur Sorgfaltspflicht sind sinnvoll, müssen aber so ausgestaltet werden, dass vor allem vor Ort - in der Konfliktregion - eine positive Wirkung entfaltet wird.

- Verpflichtende Regelungen für Unternehmen sind notwendig und müssen gemeinsam mit flankierenden Maßnahmen (Zertifizierungsprojekte, Schaffung eines Netzwerkes von konfliktfreien Minen und Berücksichtigung von Sozial-, Umwelt- und Gesundheitsstandards) implementiert werden. Hierbei soll durch regulatorische politische Maßnahmen die Industrie aufgefordert werden, entlang der Wertschöpfungskette eine pro-aktive Rolle einzunehmen. Dies bedeutet unter anderem ein finanzielles Engagement der Industrie in bestehende Initiativen und eine substantielle Ausweitung der Initiativen. Dies kann bspw. durch die Einzahlung eines jährlichen Beitrages für Zertifizierungsmaßnahmen sowie Ausgaben für Umwelt- und Sicherheitsstandards erreicht werden. Auch kann mit Hilfe von industriellen Abgaben die Menge an „sauber“ produziertem Material sukzessive erhöht werden. Europäische Unternehmen verpflichten sich zur Abnahme des Materials, auch wenn der Preis über dem des Weltmarktes liegt.
- Eine EU-Regulierung soll Unternehmen dazu verpflichten, transparent zu agieren und sich klar an die Stufen 4 und 5 der OECD Guidance zu halten. Dies bedeutet sowohl Audits mit den Kriterien, Prinzipien und Aktivitäten der Guidance durchzuführen als auch unabhängige Audits über ihre Bemühungen bei der Beschaffung von Rohstoffen öffentlich zu machen.
- Eine EU-Regulierung soll sämtliche Rohstoffe umfassen und nicht nur auf die im DFA genannten Rohstoffe Tantal, Zinn, Wolfram, und Gold beschränkt sein.
- Die Einbeziehung der Stakeholder (Konsultation von Experten und Nichtregierungsorganisationen, lokaler Zivilgesellschaft, Bergleuten und Kleinschürfern, die sich in den Konfliktregionen auskennen) in den Prozess der Erstellung rechtlicher Rahmenbedingungen nimmt einen großen Stellenwert ein. Auch die Berücksichtigung der lokalen entwicklungspolitischen Dynamik, wie z.B. die Einbeziehung und Formalisierung des artisanalen Bergbaus. Dies geschieht u.a. durch die Stärkung des Rechtsrahmens (v.a. Revision des Bergbaugesetzes 2002, DR Kongo) sowie dem besseren rechtlichen, gesundheitlichen und sozialen Schutz der Bergleute und ihrer Familien.
- Die Einbindung der Initiativen in staatliche Programme und EZ-Projekte, um Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, Friedenssicherung und Verbesserung der Lebensbedingungen der lokalen Bevölkerung zu gewährleisten.
- Eine kohärente Vorgehensweise der Akteure und Initiativen in den Abbaugebieten (nicht nur die Förderung von Einzelprojekten, sondern die Unterstützung des Aufbaus eines Netzes von koordinierten Initiativen, damit relevante Mengen zertifizierten Materials abgebaut und verkauft werden können). In Zusammenarbeit mit regionalen Initiativen wie der *International Conference of the Great Lakes Region* (ICGLR) und ähnlicher regionaler Bündnisse unter strenger Einbeziehung der kongolesischen bzw. jeweiligen Regierung sollen bestehende Initiativen wie die *Conflict Free Tin Initiative* (CFTI), *Tin Supply Chain Initiative* (ITSCI) und andere Zertifizierungsinitiativen unterstützt und nach gleichen Standards betrieben werden.
- Die Einbettung der EU-Direktive in eine übergreifende politische Strategie der EU zur DR Kongo und anderen Ländern, in denen Rohstoffe abgebaut werden, die zu Konflikten beitragen. Das bedeutet auch, dass von politischer Seite Druck auf die jeweiligen Regierungen und Staatlichkeiten ausgeübt werden soll, um für Stabilität und Rechtsicherheit in den Abbaugebieten zu sorgen, auf die Wahrung der Menschenrechte zu achten und Verstöße dagegen strafrechtlich zu verfolgen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten mehr Mittel in die Stärkung des politischen Willens und der Handlungsfähigkeit des kongolesischen Staates und anderer Regierungen in Konfliktregionen investieren, damit diese den Abbau und den Handel von Rohstoffen nachhaltig, gewinnbringend und fair steuern.