

Vertane Chance

Warum die EU-Regulierung zu Konfliktrohstoffen nicht freiwillig bleiben darf

EDITORIAL

Oft nur mit Spitzhacke und Schaufel werden die „Konfliktrohstoffe“ von Kleinschürfern abgebaut. Gebraucht werden sie dagegen in erster Linie von der Hightech-Industrie. Weltweit sind Unternehmen auf sie angewiesen, um ihre Handys, elektrische Werkzeuge, Halbleiter, Computer, Implantate und noch vieles mehr herzustellen, und das mit steigender Tendenz.

Der Kongo beispielsweise ist reich an Konfliktrohstoffen. Durch ihren Abbau fließt viel Geld an bewaffnete Rebellengruppen. Die USA wollten dem einen Riegel vorschieben. Seit 2010 verpflichtet ein Abschnitt des Dodd-Frank Acts an der US-Börse gelistete Unternehmen dazu offenzulegen, ob in ihren Produkten Konfliktrohstoffe aus dem Kongo und seinen Nachbarländern verwendet werden.

Doch diese gut gemeinte Bestimmung hatte einige ungewollte Folgen: Nicht zuletzt viele Kleinschürfer im Kongo brachte sie um ihre Existenzgrundlage. Etliche Unternehmen umgingen den Aufwand des Nachweisens und wählten einen einfacheren Weg: Sie stellten den Bezug von Rohstoffen aus dem Kongo kurzerhand ein. Die EU wollte es besser machen und hat mittlerweile einen eigenen Vorschlag präsentiert für den Umgang von EU-Unternehmen mit Konfliktrohstoffen. Allerdings: Zu lax und zum Teil sogar kontraproduktiv, lautet Annegret Flohrs Urteil nach eingehender Überprüfung. Sie stellt die Ziele der EU-Kommission dar und setzt sich mit ihren Argumenten auseinander, die zu diesem Vorschlag geführt haben – und plädiert dringlichst für eine grundlegende Überarbeitung.

Karin Hammer



Oft sind die Minen, in denen die Konfliktrohstoffe abgebaut werden, nur ein paar schlecht gesicherte Erdlöcher. Völkerrecht und Menschenrechte können hier kaum weiter entfernt sein. Das Geld fließt häufig an bewaffnete Rebellengruppen, die ihre Kämpfe und Waffen mit dem Handel finanzieren. Betroffen ist bei weitem nicht nur der Kongo. Hier zu sehen ist eine illegale Goldmine in Kolumbien.

Foto: picture alliance/Photoshot

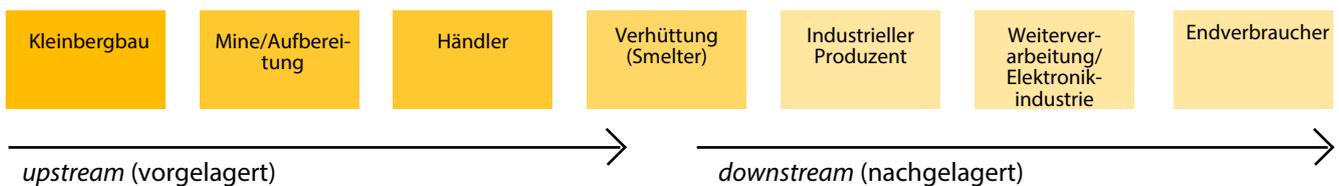
Annegret Flohr

Europäische Unternehmen sollen nicht zur Finanzierung gewaltsamer Konflikte in anderen Regionen der Welt beitragen. Dies hat die Europäische Kommission kürzlich beschlossen. Deshalb hat sie eine Verordnung entworfen, die Unternehmen dazu anhalten soll, mehr Verantwortung für Konfliktrisiken in ihren Rohstofflieferketten zu übernehmen. Dass Abbau von und Handel mit Rohstoffen in vielen Konflikten als Finanzierungsquelle von Rebellen und anderen Gewaltakteuren dient, gilt als erwiesen¹. Beispiele gab und gibt es zuhauf. Sei es in Angola und Sierra Leone, in der Demokratischen Republik Kongo, in der Zentralafrikanischen Republik, in Kolumbien und Venezuela oder aktuell in Libyen und im Irak – in vielen Ländern dienen und dienen Ressourcen der Finanzierung

von Konfliktparteien und Gewaltakteuren. Die neue EU-Verordnung will erreichen, dass europäische Unternehmen dazu beitragen, die Konfliktfinanzierung durch Rohstoffe auszutrocknen. So weit so gut.

Allerdings auch kein Stück weiter. Denn in seiner konkreten Ausgestaltung ist der Kommissionsentwurf viel zu schwach ausgefallen, um dieser Problematik wirklich Herr werden zu können. Der Vorschlag sieht lediglich eine freiwillige Selbstverpflichtung für Unternehmen vor, die Konfliktrohstoffe in den EU-Binnenmarkt importieren. Als Konfliktrohstoffe definiert er die Metalle Zinn, Tantal und Wolfram, einschließlich ihrer Erze, sowie Gold. EU-Importeure dieser Rohstoffe können sich, dem Vorschlag nach, freiwillig dafür entscheiden, „sorgfältig“ und verantwortungsvoll mit Konfliktrisiken in ihrer Rohstofflieferkette umzugehen. Sie können es aber auch bleiben lassen.

Schematische Darstellung einer Rohstofflieferkette



Noch dazu offeriert die Kommission dieses sogenannte Selbstzertifizierungssystem nur den EU-Importeuren von Metallen und Erzen, nicht aber solchen Unternehmen, die diese Rohstoffe weiterverarbeiten oder für die Herstellung von Endprodukten nutzen. Der Vorschlag betrifft damit überhaupt nur eine sehr geringe Anzahl von europäischen Unternehmen.

In dieser Fassung spricht der Kommissionsentwurf dem selbst gesteckten Ziel Hohn, dass europäische Unternehmen nicht zur Konfliktfinanzierung beitragen sollen. Statt ein klares Signal zu senden, dass Konfliktrohstoffe im europäischen Binnenmarkt nicht erwünscht sind, überlässt er es dem Gutdünken der Rohstoffimporteure, ob sie lieber verantwortlich oder unverantwortlich mit Konflikttrisiken in ihrer Lieferkette umgehen wollen.

Dabei hatte die Kommission ursprünglich einen anderen Plan. Sie wollte dem Modell eines wesentlich strengeren US-amerikanischen Gesetzes folgen. Paragraph 1502 des sogenannten Dodd-Frank Act schreibt allen börsennotierten Unternehmen – unabhängig davon, an welchem Punkt der Lieferkette sie operieren – verbindliche Sorgfaltspflichten im Umgang mit Konflikttrisiken in ihrer Rohstofflieferkette vor. Die Regelung ist allerdings allein auf den Konflikt im Osten der Demokratischen Republik Kongo zugeschnitten. Sie betrifft nur Unternehmen, deren Rohstoffe aus dem Kongo oder seinen Nachbarstaaten in der Große Seen-Region stammen. Aufgrund dieser engen Fokussierung hatte dieses US-Gesetz dazu beigetragen, dass die Nachfrage nach Mineralien aus dem Ostkongo, auch nach solchen die nicht im Zusammenhang mit gewaltsamen Konflikten stehen, massiv eingebrochen ist. Dies hatte verheerende Folgen für Tausende Kleinschürfer und ihre Familien.

Die EU-Kommission argumentiert vor diesem Hintergrund, sie wolle die Fehler des Dodd-Frank Act vermeiden und mit

einem „integrierten Ansatz“ zum verantwortungsvollen Rohstoffbezug drei Ziele gleichzeitig verfolgen: Erstens soll die Finanzierung durch Rohstoffe für Gewaltakteure in Konfliktgebieten reduziert werden. Zweitens sollen europäische Unternehmen im „downstream“ der Lieferkette (siehe Grafik), also diejenigen die Rohstoffe weiter verarbeiten und Endprodukte herstellen, darin unterstützt werden, bestehende Sorgfaltspflichtenanforderungen, zum Beispiel aus dem Dodd-Frank Act, zu erfüllen. Und drittens sollen die „Marktverzerrungen“ im Mineralienmarkt der Große Seen-Region und damit die negativen Auswirkungen auf die Einkommensmöglichkeiten der dortigen Kleinschürfer, reduziert werden.

Schon in dieser Zielsetzung wird deutlich, dass die EU mit ihrem Vorschlag nicht nur sicherheits- und entwicklungspolitische, sondern auch industriepolitische Ziele verfolgt. In der Tat sind sich viele Beobachter einig, dass der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und insbesondere eine von ihm beim Öko-Institut in Auftrag gegebene Studie die Kommission maßgeblich in ihrer Entscheidung beeinflusst haben. Diese Studie² machte vor allem den Dodd-Frank Act für das Zusammenbrechen des Mineralienmarktes im Ostkongo verantwortlich. Sie kam zu dem Ergebnis, dass verbindliche Sorgfaltspflichten immer eine Boykott-Gefahr mit sich bringen. Statt verbindlicher sollten daher freiwillige Maßnahmen und Anreize geschaffen werden, um die Unternehmen dazu zu bringen, vor Ort – in diesem Fall im Kongo – zu investieren und damit verantwortungsvollen Rohstoffbezug möglich zu machen. Freiwilligkeit, so Öko-Institut und BDI, sollten also dem Schutz des Kongo dienen.

Keine falschen Schlüsse ziehen

Dieser Standpunkt wird zeigen, dass die EU-Kommission, sowie BDI und Öko-In-

stitut, die falschen Schlüsse aus den Erfahrungen mit dem Dodd-Frank Act ziehen. Die Fehler des Paragraphen 1502, die zu negativen Auswirkungen im Kongo führten, lagen weder in seiner Verbindlichkeit noch in seinem „downstream“-Ansatz, der auch Unternehmen am „unteren“ Ende der Lieferkette, also beispielsweise Hersteller von Endprodukten, einbezieht. Fehlgeleitet war vielmehr seine ausschließliche Fokussierung auf die Große Seen-Region sowie sein unzureichendes Verständnis der unternehmerischen Sorgfaltspflicht. Eine solche Sorgfaltspflicht bedeutet nicht – wie vom Dodd-Frank Act fälschlich suggeriert – dass Unternehmen gewährleisten müssen, keinerlei Konfliktrohstoffe in ihrer Lieferkette zu haben. Sie verlangt vielmehr, dass Unternehmen die Konflikttrisiken in ihrer Lieferkette kennen, dass sie ihre Lieferketten überprüfen, Risiken identifizieren sowie Maßnahmen zu ihrer Minimierung ergreifen. Die Sorgfaltspflicht reguliert also den Produktionsprozess, nicht das jeweilige Produkt. Es geht nicht darum, Rohstoffe als „konfliktfrei“ zu zertifizieren, sondern darum, das Risiko von Beiträgen zur Konfliktfinanzierung durch sorgfältige Überwachung der Lieferkette zu minimieren statt – wie bisher von vielen Unternehmen praktiziert – die Augen vor diesen Risiken zu verschließen und sich damit zu entschuldigen, dass man über die komplexen globalisierten Lieferketten keinerlei Überblick habe.

Zur Beseitigung dieser Fehler – der engen Fokussierung auf den Kongo und der fälschlichen Interpretation der Sorgfaltspflicht als Produktzertifizierung – leistet der EU-Vorschlag einen wichtigen Beitrag. Er ist jedoch in seiner jetzigen Fassung nicht geeignet, die selbst gesteckten Ziele der Kommission zu erreichen. Er wird weder signifikant zur Austrocknung von Konfliktfinanzierung beitragen noch den Kongo oder die Große Seen-Region vor Boykott-Gefahren schüt-

zen. Um diese Ziele zu erreichen, müsste der EU-Vorschlag einerseits die Nachfrage nach konfliktfinanzierenden Rohstoffen ersticken und andererseits dafür sorgen, dass ausreichende Nachfrage nach verantwortungsvoll bezogenen Rohstoffen aus Konfliktregionen erzeugt wird. Ein Ersticken der Nachfrage kann mit dem Vorschlag nicht erreicht werden, weil es den Unternehmen überlassen bleibt, ob sie weiterhin solche Rohstoffe verwenden oder nicht. Zur Förderung der Nachfrage nach verantwortungsvoll aus Konfliktregionen bezogenen Rohstoffen versucht die Kommission zwar, einen Beitrag zu leisten, denn sie hat vor, verantwortungsvolle Unternehmen in der öffentlichen Beschaffung zu begünstigen. Allerdings ist einerseits unklar, ob diese Anreize technisch tatsächlich umgesetzt werden können und andererseits, ob sie – selbst falls umgesetzt – ausreichend massiv ausfallen, um die Nachfrage zu stimulieren – insbesondere falls nur die EU und nicht die Mitgliedsstaaten-Beschaffung einbezogen wird.

Beides – das Ersticken der Nachfrage nach Konfliktrohstoffen sowie die Förderung der Nachfrage nach verantwortungsvoll bezogenen – könnte erreicht werden, indem die EU eine verbindliche Sorgfaltspflicht für alle Unternehmen, in deren Lieferketten „Konfliktrohstoffe“ vorkommen, vorschreibt. Noch bleibt Zeit, bisher existiert die Verordnung nur als Entwurf der EU-Kommission. Damit dieser in Kraft tritt, muss er von Rat und Parlament angenommen werden. Wegen der Europawahlen werden sich die weiteren Schritte bis in den Herbst verzögern. Wenn sich allerdings, wie bisher scheint, kein Mitgliedsstaat dafür einsetzt, den Entwurf grundlegend zu überarbeiten, wird sich wenig ändern. Die Bundesregierung hat in der Vergangenheit häufig entscheidenden Einfluss auf europäische Unternehmensregulierungen genommen – allerdings in der Regel mit dem Ziel, diese nicht zum Nachteil der deutschen Industrie ausfallen zu lassen. Gerade weil ihre Stimme in Brüssel so gewichtig ist, sollte sich die Bundesregierung dringend dafür einsetzen, idealerweise gemeinsam mit europäischen Partnern, den Entwurf zu schärfen anstatt – wie zu befürchten steht – darin ein industriepolitisches Instrument zu sehen, das in erster Linie keine Kosten für deutsche Unternehmen verursachen darf.

Der Kommissionsentwurf in Kürze

Am 5. März hat die EU-Kommission ihren im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik unter Kommissar Karel de Gucht vorbereiteten Vorschlag „für verantwortungsvollen Rohstoffbezug aus Konfliktregionen“ vorgelegt. Er besteht aus zwei Dokumenten, dem gesetzgeberischen Entwurf einer EU-Verordnung, die – wenn formell verabschiedet – für die Mitgliedsstaaten verbindlich werden würde. Und einer sogenannten „Kommunikation“, die politische Maßnahmen auf EU-Ebene vorsieht, die die gesetzgeberischen flankieren sollen. Im Folgenden soll vor allem der gesetzgeberische Teil kurz vorgestellt werden.

Dieser Entwurf sieht vor, ein freiwilliges Selbstzertifizierungssystem für europäische Importeure von Konfliktrohstoffen zu etablieren. Und er legt Regeln fest, die definieren, wie sich ein selbstzertifizierter „verantwortungsvoller Importeur“ zu verhalten hat. Im Zentrum dieser Regeln steht die sogenannte „Sorgfaltspflicht“, die für Unternehmen auch in vielen anderen Regulierungsbereichen gilt. Was genau die Sorgfaltspflicht mit Blick auf Konflikt Risiken in der Rohstofflieferkette verlangt, hat die OECD in einem sehr ausführlichen Leitlinienkatalog festgelegt, auf den die vorgeschlagene EU-Verordnung an vielen Stellen verweist. Diese Leitlinien beschreiben die Sorgfaltspflicht in fünf Schritten: Erstens muss jedes Unternehmen ein System etablieren, das es ihm ermöglicht, seine Rohstofflieferkette adäquat zu managen; zweitens müssen die Konflikt Risiken in der Rohstofflieferkette identifiziert und ausgewertet werden; drittens muss eine Strategie zur Minimierung der festgestellten Risiken entwickelt und umgesetzt werden; viertens muss die Umsetzung der Sorgfaltspflicht ein Mal jährlich in einem externen Audit überprüft und fünftens muss über alle diese Maßnahmen öffentlich berichtet werden (für weitere Details, siehe Kasten S.4).

Um sich selbst zu zertifizieren, meldet der jeweilige „verantwortliche Importeur“ seine Absicht, sich an diese Regeln für verantwortlichen Rohstoffbezug zu halten, an zu etablierende „kompetente Behörden“ in seinem Heimatstaat. Die Behörde kann die Einhaltung der Sorgfaltspflicht stichprobenartig überprüfen, muss sie aber nicht.

Papiertiger

Der aktuelle Kommissionsentwurf der EU bedeutet nichts anderes als den Unternehmen zu sagen, dass es völlig in Ordnung ist, wenn sie sich entschließen, verantwortungslos zu handeln. So eine Aussage könnte die Pflicht der Staaten zum Schutz der Menschenrechte untergraben. Der Entwurf könnte sogar schlicht überflüssig sein, denn die EU-Mitgliedsstaaten haben bereits den freiwilligen Sorgfaltsrichtlinien der OECD zugestimmt.

Sophia Pickles, Global Witness (eigene Übersetzung), <http://bit.ly/1ctXOdS> (23.6.14).

Positiv ist, dass der EU-Vorschlag, genau wie die OECD-Leitlinien, keine geographische Begrenzung enthält. Er verlangt Sorgfalt in der Lieferkette für alle konfliktbetroffene bzw. Hochrisikogebiete der Welt und eben nicht nur für den Kongo bzw. die Große Seen-Region.

Die Verordnung richtet sich allerdings ausschließlich an europäische Schmelzen und Raffinerien, die Erze importieren und zu Metallen weiterverarbeiten sowie an Importeure von Metallen, die außerhalb Europas durch Schmelzen und Raffinerien gewonnen wurden. Sie konzentriert sich damit auf den sogenannten *upstream*-Bereich der Lieferkette (siehe Grafik S.2), der sich von der jeweiligen Mine bis zur Schmelze erstreckt. Für diejenigen Unternehmen, die weiter ‚unten‘ in der Lieferkette sitzen, die diese Rohstoffe also entweder weiterverarbeiten oder in der Zwischen- oder Endproduktherstellung nutzen, ist keine Selbstzertifizierung vorgesehen.

Die jeweilige nationale Behörde meldet ein Mal jährlich eine Liste der selbstzertifizierten Unternehmen weiter an die EU-Kommission und diese erstellt daraus eine Liste von verantwortlichen Schmelzhütten überall auf der Welt. Diese Liste soll es allen Unternehmen erleichtern, ihre Rohstoffe von verantwortungsvollen Schmelzen zu beziehen.

Die dem Verordnungsentwurf beigelegte „Kommunikation“ sieht des Weiteren vor, dass verantwortliche Importeure und Schmelzen besondere Anreize erhalten und unter anderem bei der Vergabe öffentlicher Beschaffungsaufträge begünstigt werden sollen. Außerdem plant die EU finanzielle Unterstützungsmaßnahmen für kleine und mittelständische Unternehmen, um diese zu befähigen, ihre Sorgfaltspflicht zu erfüllen.

Auf den ersten Blick mag dieser Entwurf der EU-Kommission ganz ordentlich klingen. Es bleiben jedoch zwei zentrale Probleme: Zum einen ist kein einziges Unternehmen gezwungen, sich an die EU-Vorschriften zu halten. Das System ist ein rein freiwilliges, wer will kann verantwortlich importieren. Wer nicht will, kann es lassen. Insbesondere gegenüber den genannten OECD-Leitlinien zur Sorgfaltspflicht – die ebenfalls ein freiwilliges Regelwerk darstellen – stellt die Verordnung damit kaum einen Mehrwert dar. Zum anderen wird das Selbstzertifizierungssystem dem Vorschlag zufolge nur den Importeuren von Metallen und Mineralien offeriert. Damit wäre ein

Die OECD-Leitlinien zur Sorgfaltspflicht in Rohstofflieferketten

Die sogenannten „OECD-Leitlinien für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten für Mineralien aus Konflikt- und Hochrisikogebieten“ erläutern auf knapp 120 Seiten, wie die unternehmerische Sorgfaltspflicht in der Rohstofflieferkette umzusetzen ist. Sie unterscheiden dabei zwischen Regeln für die Lieferkette von Gold einerseits sowie Tantal, Wolfram und Zinn andererseits. Außerdem differenzieren die Leitlinien die Anforderungen an Unternehmen danach, an welchem Punkt der Lieferkette sie operieren. Für alle gelten jedoch die fünf Schritte der Sorgfaltspflicht:

- 1) **Schaffung eines Management-Systems für die Mineralienlieferkette**, u.a. einschließlich
 - ◆ Entwicklung einer Lieferketten-Policy für Mineralien aus Konfliktgebieten
 - ◆ Verantwortlichkeit im Senior-Management
 - ◆ Sammlung relevanter Daten zu den eigenen Zulieferern sowie Weitergabe dieser Daten an Kunden
 - ◆ Aufnahme von Offenlegungspflichten in Verträge mit Zulieferern
 - ◆ Etablierung eines internen Beschwerdemechanismus
- 2) **Ermittlung und Bewertung von Risiken in der Lieferkette**
 - a) für *upstream*-Unternehmen (individuell in oder in Kooperation) u.a. einschließlich
 - ◆ Kartierung der eigenen Lieferkette einschließlich aller beteiligten Akteure in Konfliktgebieten
 - ◆ Etablierung von „Assessment-Teams“, die die faktische Situation der Lieferketten vor Ort überprüfen
 - b) für *downstream*-Unternehmen (individuell in oder in Kooperation) u.a. einschließlich
 - ◆ Pflicht zur Identifikation aller Schmelzen und Raffinerien in der Lieferkette
 - ◆ Überprüfung der Sorgfaltspflichten-Erfüllung der Schmelzen, u.a. durch *spot-checks*
- 3) **Ausarbeitung einer Strategie für den Umgang mit ermittelten Risiken**, u.a. einschließlich:
 - ◆ Etablierung eines Risiko-Management Plans
 - ◆ Management durch a) Fortsetzung des Handels während Risikominimierungsmaßnahmen ergriffen werden; b) vorübergehende Aussetzung des Handels oder c) vollständiger Beendigung des Handels mit einem Zulieferer
 - ◆ Meldung an das Bergbauministerium bei missbräuchlichen Praktiken in der Lieferkette
 - ◆ Unterstützung der Formalisierung informeller Kleinschürfer in der Lieferkette
 - ◆ Implementierung von Trainings zur Sorgfaltspflicht
 - ◆ Konsultationen mit allen betroffenen Stakeholdern
 - ◆ Veröffentlichung der Risiko-Analyse und des Risiko-Management-Plans
- 4) **Durchführung eines unabhängigen Audits der Umsetzung der Sorgfaltspflicht in der Lieferkette**
- 5) **Öffentliche Berichterstattung über die Erfüllung der Sorgfaltspflicht**

sehr großer Teil der europäischen Industrie aus der Pflicht genommen. Insgesamt wird die Zahl der produzierenden Unternehmen in Europa, die potentiell Konfliktrohstoffe verarbeiten, von der Kommission selbst auf bis zu 880 000 geschätzt. Selbst wenn ihre tatsächliche Anzahl, die derzeit schlicht

nicht bekannt ist, deutlich niedriger liegen sollte, gibt es – Kommissionsschätzungen zufolge – nur etwa 420 Unternehmen, die die betroffenen Metalle und Erze importieren. Der Kommissionsvorschlag richtet sich, also in jedem Falle nur an einem Bruchteil der tatsächlich in das Geschäft

mit Konfliktrohstoffen involvierten Unternehmen.

Schon diese Zahlen machen deutlich, dass die vorgeschlagene EU-Regulierung nur einen begrenzten Effekt auf den Handel mit Konfliktrohstoffen haben kann. Die Kommission ist sich dieser Schwäche ihres Vorschlags durchaus bewusst. Sie argumentiert aber, dass nur auf diese Art und Weise der Kongo und die Große Seen-Region vor den massiven negativen Folgen eines drohenden Boykotts geschützt werden könnten³. Damit schlägt sie allerdings vor, den zweiten Schritt vor dem ersten zu machen. Im Bestreben, die negativen Folgen der Regulierung für den Kongo zu minimieren, scheint das eigentliche Ziel, nämlich das Austrocknen der Konfliktfinanzierung durch Rohstoffe, weitgehend aus den Augen verloren zu werden.

Es geht nicht nur um den Kongo

Das Ziel, Unternehmen im Umgang mit Konfliktrohstoffen bestimmte Pflichten aufzuerlegen, ist eng mit den Erfahrungen aus dem Konflikt im Osten der Demokratischen Republik Kongo verknüpft. Dies zeigt sich bereits daran, dass als Konfliktrohstoffe im Allgemeinen diejenigen definiert sind, die im ostkongolesischen Bergbau dominieren: Zinn, Tantal (besser bekannt als Koltan), Wolfram und Gold. Dass Abbau und Handel dieser Rohstoffe von ostkongolesischen Gewaltakteuren zur Finanzierung benutzt werden, ist seit über zehn Jahren bekannt und wird von Experten der Vereinten Nationen immer wieder bestätigt⁴. Dass amerikanische und europäische Unternehmen sich über ihre Rolle im Kontext dieses Konflikts Gedanken machen sollten und von ihren jeweiligen Gesetzgebern dazu angehalten werden, ist daher nur folgerichtig.

Dennoch sollte nicht übersehen werden, dass die Problematik – Konfliktfinanzierung durch Rohstoffhandel und indirekter Beitrag durch (europäische) Unternehmen – wesentlich breiter ist. Sie besteht keinesfalls nur im Kongo und sie besteht auch nicht nur in Bezug auf die so definierten Konfliktrohstoffe. Öffentlich bekannt wurde die Thematik vor allem im Zusammenhang mit den sogenannten „Blutdiamanten“, so benannt, weil gleich mehrere der blutigsten Bürgerkriege der 90er Jahre, in Angola und Sierra Leone, durch sie finanziert wurden. Konfliktfinanzierung

durch Rohstoffe gab es vor dem Kongo-Konflikt und es wird sie, aller Erfahrung nach, auch noch geben, wenn dieser eines Tages beigelegt sein sollte. Konfliktrohstoffregulierung darf deshalb nicht als reine Kongo-Regulierung betrachtet werden. Natürlich sollte sie auch nicht mit zu hohen Erwartungen belegt werden: Keinesfalls können alle Formen gewaltsamer Konflikte, in denen Rohstoffe eine Rolle spielen, mit einem solchen Instrument bearbeitet werden. Die Austrocknung von Konfliktfinanzierung durch unternehmerische Sorgfalt kann nur dort erreicht werden, wo diese Finanzierung illegal erfolgt, also entweder durch Gewaltakteure, die gegen die herrschende Regierung kämpfen – wie beispielsweise im Falle der FARC in Kolumbien – oder durch staatliche Sicherheitskräfte, die sich gegen den Willen der Regierung und entgegen der Gesetzeslage, an den Rohstoffen bereichern – wie dies Teile der kongolesischen Armee tun. Wo aber ein repressiv regierendes Regime seine Armee nutzt, um seinen Rohstoffzugang zu sichern, können unternehmerische Sorgfaltspflicht und eine EU-Verordnung wenig ausrichten.

Obwohl also Konfliktmineralienregulierung keine reine Kongo-Regulierung ist, wird im Folgenden dennoch ausführlich auf das Beispiel Kongo und den Dodd-Frank Act eingegangen – weil der dortige Konflikt Anlass für die US-Regulierung von Konfliktrohstoffen war. Und weil die Kritik an den vermeintlich negativen Folgen des Dodd-Frank Act wiederum dazu geführt hat, dass die EU einen derart schwachen Regulierungsvorschlag vorgelegt hat.

Der Konflikt im Ostkongo und die US-amerikanische Börsenaufsicht

Während die Konflikte im Kongo in den letzten zwei Jahrzehnten häufig ihren Charakter gewandelt haben, ist die Rolle der Konfliktmineralien weitgehend gleich geblieben. Im Jahr 2001, während des Zweiten Kongokriegs zwischen dem Kongo, Ruanda und Uganda, hatte eine vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen eingesetzte Expertengruppe erstmals die Verbindung zwischen dem Konflikt und der Ausbeutung von Ressourcen durch mit Ruanda und Uganda verbündete Kräfte offen gelegt. Der internationale Konflikt

Kongolesischer Bergbau und illegale Besteuerung (laut IPIS Research)

Minen im Ostkongo:	800
Durch bewaffnete Gruppen besteuert:	410
Davon durch die kongolesische Arme:	265

Quelle: <http://bit.ly/1pbzkcB> (2.6.14).

endete 2002 mit einem umfassenden Friedensabkommen. In den östlichen Provinzen des Kongo dauert die bewaffnete Auseinandersetzung jedoch bis heute an. Und gleiches gilt für die illegale Ausbeutung der kongolesischen Ressourcen. Dutzende Rebellengruppen, Selbstverteidigungsmilizen und andere Bewaffnete kämpfen zum Teil gegen die kongolesische, zum Teil gegen Nachbarregierungen, zum Teil gegeneinander. Am schlimmsten betroffen sind die beiden Provinzen Nord- und Süd-Kivu, etwas ruhiger sind Katanga und Maniema. In allen vier Provinzen dient der Kleinbergbau regelmäßig der Finanzierung verschiedener Gewaltakteure, einschließlich krimineller Netzwerke innerhalb der staatlichen Armee. In den ca. 800 Minen im Osten des Landes gibt es vielfältige Wege der Konfliktfinanzierung, am häufigsten erheben Gewaltakteure illegale Steuern und Zölle auf die Bergbauprodukte selbst oder verlangen diverse Gebühren entlang der Transportrouten der Mineralien⁵.

Zivilgesellschaftliche Organisationen machen, insbesondere in den USA, seit Jahren darauf aufmerksam, dass Konfliktrohstoffe aus dem Kongo in Konsumgütern wie Handys und Spielekonsolen stecken. 2010 haben sie es dann geschafft, einen Absatz zu diesem Thema in der großen amerikanischen Wall-Street-Reform (Dodd-Frank Act) unterzubringen. In seinem Paragraf 1502 verpflichtet der Dodd-Frank Act alle Unternehmen, deren Aktien an der US-Börse gehandelt werden, und die einen der vier Konfliktrohstoffe Tantal, Zinn, Wolfram oder Gold nutzen, jährlich darüber Bericht zu erstatten, ob diese Materialien aus dem Kongo oder einem seiner Nachbarstaaten stammen. Falls ja, wird die Sorgfaltspflicht gemäß OECD-Leitsätzen für diese Unternehmen verbindlich. In einem ausführlichen Konfliktmineralien-Bericht müssen sie alle Maßnahmen darlegen, mit denen sie sicherstellen, dass sie nicht zur Konfliktfinanzierung beitragen. Das Gesetz, von dem etwa 6000 Unternehmen betroffen sind, setzt damit auf eine doppelte Strategie: Zum einen übernimmt die US-Börsenaufsicht die Zuständigkeit für die Umsetzung und kann, zumindest theoretisch, hohe Strafen bei Verstößen verhängen. Und zum anderen wird über die Berichtspflicht öffentlicher Druck auf die Unternehmen erzeugt – denn wer will schon gerne zugeben, dass er an Konfliktmineralien verdient?

Gewollte und ungewollte Auswirkungen

Schätzungen zufolge arbeiten zwischen 500 000 und zwei Millionen Menschen im Kongo als Kleinschürfer und sind, zusammen mit ihren Familien, vom Einkommen aus dieser Tätigkeit abhängig. Ihre Lebensverhältnisse haben sich, so lauten die Ergebnisse einer Reihe kürzlich erschienener Studien, in den letzten Monaten stark verschlechtert, weil der Markt und die Preise für kongolesische Mineralien weitgehend zusammengebrochen sind⁶. Es ist allerdings nicht klar, ob die Schuld hierfür allein dem Dodd-Frank Act zugeschrieben werden kann. In Reaktion auf diesen hatte Kongos Präsident Kabila im September 2010 den Kleinbergbau in den drei östlichen Provinzen verboten. Seit Aufhebung des Verbots im März 2011 erholt sich der Markt allmählich.

Doch die prekäre Situation für viele Kleinschürfer bleibt bestehen, denn viele Unternehmen, die eher im *downstream* der Lieferkette liegen, also eher am Ende der Verarbeitungskette, versuchen Dodd-Frank-Konformität dadurch zu erreichen, dass sie von ihren Zulieferern Nachweise verlangen, dass diese keine Mineralien aus dem Kongo oder seinen Nachbarstaaten verwenden. Auch nach Ende des Bergbauverbots gibt es daher nur noch sehr wenige Abnehmer für Zinn, Wolfram und Tantal. Meist sind es chinesische Exporteure, die, jetzt als einzige Nachfrager, entsprechend niedrige Preise zahlen. Am stabilsten erweisen sich die Preise für Gold, denn der Goldbergbau ist weitgehend informell organisiert und operiert am kongolesischen Staat vorbei. Viele Kleinschürfer sind bereits in die Goldschürfererei abgewandert und der Schmuggel, insbesondere nach Ruanda, hat massiv zugenommen. Vom Dodd-Frank Act betroffene Unternehmen, die ihre Mineralien aus Ruanda beziehen, müssen über diese zwar ebenfalls Bericht erstatten, allerdings wird die geschmuggelte Ware dort in legale Lieferketten eingeschleust, so dass das Problem häufig nicht erkannt wird.

Doch es gibt auch positive Entwicklungen in Folge des Dodd-Frank Act zu verzeichnen, denn allmählich etabliert sich auch ein Markt für „konfliktfreie“ Mineralien aus dem Kongo. Es sind eine Reihe von Initiativen aus Politik und Industrie entstanden (siehe Ka-

sten), die einerseits den konfliktfreien Status von Mineralien aus dem Ostkongo bestätigen helfen und andererseits sich dafür einsetzen, dass mehr konfliktfreies Material auf den Markt gelangt. Hierin liegt bislang eines der drängendsten Probleme. Das Produktionsvolumen der wenigen nachweislich konfliktfreien Minen ist einfach zu gering. Dies versucht eine Reihe von Industrieinitiativen nun zu ändern, indem sie beispielsweise sogenannte „geschlossene Pipelines“ etabliert, bei denen der Mineralienhandel von der Mine bis zum Exporteur nur durch kontrollierte Hände geht. Beispielhaft für viele solcher positiven Maßnahmen sei auf die *Conflict-Free Tin Initiative* verwiesen. Diese ist ein Zusammenschluss einer Reihe von Unternehmen entlang der Zinn-Lieferkette. Unterstützt von der niederländischen Regierung beziehen diese konfliktfreies Zinnerz aus der Mine Kalimbi in Süd-Kivu, das dann in einer „konfliktfreien“ malaysischen Schmelze verarbeitet wird. In und um die Kalimbi-Mine hat sich nicht nur die Sicherheitslage verbessert, sondern es gab auch positive Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen und die lokale Wirtschaft.

Trotzdem ist das Angebot an konfliktfreien Mineralien aus dem Ostkongo immer noch gering und die Verdienstmöglichkeiten von Kleinschürfern innerhalb dieses Marktes sind deshalb weiterhin stark eingeschränkt. Hin und wieder gibt es Berichte darüber, dass sich ehemalige Kleinschürfer auf der Suche nach Einkommensmöglichkeiten den Rebellen anschließen.⁷ Der Markt für Mineralien aus dem Kongo ist in zwei Teile zerfallen, einen illegalen (wenn auch nicht durch Strafrecht kriminalisiert) und einen legalen. Insbesondere in den von gewaltsamen Auseinandersetzungen am stärksten betroffenen Regionen gibt es derzeit nur noch sehr wenig Mineralienproduktion für den legalen Markt. Stattdessen bestehen weiterhin illegale Märkte, auf denen schlechte Preise gezahlt werden und Ausbeutung und Konfliktfinanzierung fortbestehen.

Vor diesem Hintergrund wird klar, warum sich die Kommission vorgenommen hat, die Fehler des Dodd-Frank Act zu vermeiden. Dass sie deshalb unter anderem keine regionale Einschränkung der Sorgfaltspflicht vorgenommen hat, ist sehr zu begrüßen. Allerdings hat die Kommission – bestärkt vom BDI und der Studie des Öko-Instituts – dabei das Kind mit dem Bade ausgeschüttet. Denn

Initiativen für verantwortungsvollen Rohstoffbezug

Conflict-free Tin Initiative ist ein gemeinsames Projekt der niederländischen Regierung sowie einer ganzen Reihe großer Unternehmen entlang der Lieferkette von Zinn, die sich zusammenschlossen, um aus der Kalimbi-Mine in Südkivu konfliktfreies Zinn zu exportieren.

Die **ITRI Tin Supply Chain Initiative** ist ein Projekt des internationalen Verbandes der Zinn-Industrie, das vor allem Nachverfolgbarkeit (englisch: traceability) zu gewährleisten sucht. Hierzu wird ein sogenanntes „bag-and-tag“-System genutzt, bei dem Mineralien an mehreren Punkten in der Lieferkette versiegelt und mit einem Etikett und Barcode versehen werden, das ihre Herkunft und ihren Lieferweg nachweisen soll. Während das System vor allem in Ruanda bereits in großem Stil eingesetzt wird, gibt es in den am meisten vom Konflikt betroffenen Regionen des Ostkongo bisher nur wenige Minen, an denen es angewendet wird.

Das **Conflict-Free Smelter Program** ist eine Industrie-Initiative, deren Mitglieder im Wesentlichen aus zwei internationalen Nachhaltigkeits-Verbänden der Elektronikindustrie (Electronic Industry Citizenship Coalition [EICC] und Global e-Sustainability Initiative [GeSI]) stammen. Die Initiative hat sogenannte „Protokolle“ entwickelt, die definieren, mit welchen Maßnahmen eine Schmelzhütte oder eine Raffinerie nachweise kann, dass sie nur konfliktfreie Mineralien verarbeitet. Die Initiative listet derzeit 87 Schmelzen und Raffinerien für Gold, Tantal und Zinn als „in compliance“ mit den Protokollen.

Certified Trading Chains sind ein Projekt der deutschen Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, das Minen in der Große-Seen Region auf die Einhaltung eines Sets von Standards hin überprüft und zertifiziert. Die CTC-Standards gehen dabei deutlich über den Status „konfliktfrei“ hinaus und berücksichtigen auch die Umsetzung von Arbeits- und Umweltstandards, allerdings operierte CTC lange Zeit nur in Ruanda und dehnt sich gerade erst allmählich auch in den Kongo aus.

Solutions for Hope ist ein Gemeinschaftsprojekt eines großen Herstellers von elektronischen Endprodukten (Motorola) sowie eines Herstellers diverser Elektronikkomponenten (AVX). Gemeinsam haben beide eine so genannte geschlossene Pipeline für Tantal aus dem Kongo geschaffen, bei der entlang der gesamten Lieferkette nur mit ausgewählten Partnern zusammenarbeiten.

anstatt durch verbindliche Regeln und flankierende Maßnahmen dazu beizutragen, dass der illegale Markt weiter ausgetrocknet und der legale gefördert wird, öffnet ihre freiwillige Regulierung dem illegalen Markt wieder alle Türen.

Argumente und Gegenargumente

Was hat die EU-Kommission bewogen, eine freiwillige Selbstzertifizierung und dann auch noch ausschließlich für *upstream*-Unternehmen vorzuschlagen? Der Entscheidung für dieses Modell gingen nicht nur die Lobbyaktivitäten des BDI und anderer In-

dustrieverbände voraus, sondern auch eine Wirkungsanalyse, in der die Kommission verschiedene gesetzgeberische Optionen dahin gehend verglich, welchen Beitrag sie zur Erreichung ihrer drei Ziele leisten können: Austrocknung der Konfliktfinanzierung, Abmildern der Marktverzerrungen in der Große Seen-Region und Unterstützung der europäischen Industrie beim Erfüllen ihrer Sorgfaltspflichten nach Dodd-Frank. Das Rennen zwischen einer unverbindlichen und einer verbindlichen Sorgfaltspflicht ist in dieser Analyse der Kommission sehr knapp ausgefallen. Im Folgenden wird dieser Standpunkt die Argumente der Kommission und einiger ihrer Unterstützer für eine freiwillige Selbstzertifizierung nachvollziehen. Anhand

Chimäre „freiwillige Selbstverpflichtung“?

Seit Jahren zeigen Kampagnen die Verbindung zwischen natürlichen Ressourcen und bewaffneten Konflikten auf. Doch die große Mehrheit der europäischen Unternehmen hat immer noch nicht genug getan, um das Risiko zu reduzieren, dass die von ihnen gekauften Metalle oder Edelsteine gewaltsame Konflikte fördern. Ohne einen klaren gesetzgeberischen Rahmen werden Unternehmen die notwendigen Kontrollen schlicht nicht durchführen.

Zobel Behalal, CCFD Terre-Solidaire (eigene Übersetzung), <http://bit.ly/1rpsShq> (23.6.14)

der drei von der Kommission avisierten Ziele wird aufgezeigt, warum eine freiwillige und allein auf den *upstream* gerichtete Regulierung weniger geeignet ist, diese zu erreichen als eine verbindliche Sorgfaltspflicht entlang der gesamten Lieferkette.

Effektives Austrocknen von Konfliktfinanzierung aus Rohstoffen?

Um die Finanzierungsmöglichkeiten von Gewaltakteuren einzuschränken, müssten die Absatzmöglichkeiten für Rohstoffe, an denen sie verdienen, reduziert werden. Die Nachfrage nach eben solchen Konfliktrohstoffen ist also der Hebel. Sie muss eingeschränkt werden. Die EU-Kommission selbst stellt in ihrer Wirkungsanalyse fest, dass eine verbindliche Sorgfaltspflicht hier weitaus effektiver sein könnte. Sie könnte, im Vergleich zu einer freiwilligen Regulierung, der nur einzelne Unternehmen folgen würden, einen weitaus größeren Teil der Nachfrage nach solchen Rohstoffen ersticken.

Wie stark die Finanzen der Gewaltakteure durch ein solches Ersticken geschwächt werden können, ist noch nicht erwiesen. Nur für den Kongo liegen – dank Dodd-Frank – erste Erkenntnisse vor, aber auch hier ist das Maßnahmenbündel noch zu jung für eindeutige Befunde. Die US-amerikanische NGO *Enough Project* sprach 2012 davon, dass die Einnahmen der Rebellen aus dem Handel mit Zinn, Tantal und Wolfram durch den Dodd-Frank Act um ca. 65% zurückgegangen seien⁸. Allerdings gilt es zu beachten, dass das *Enough Project* eine stark für Konfliktmineralienregulierung lobbyierende Interessengruppe ist und demzufolge vermutlich nicht als neutrale Quelle gelten kann. Die Expertengruppe der Vereinten Nationen, die jährlich über den Konflikt im Kongo und die Rolle von Ressourcenhandel berichtet, gibt zu bedenken, dass bislang nur in einigen wenigen Minen und ihrer Umgebung der Einfluss von Gewaltakteuren zurückgedrängt werden konnte, während vor allem die staatliche Armee des Kongo weiterhin die Kontrolle über viele Minen ausübt. Außerdem belegt die Expertengruppe, dass diverse Gewaltakteure zur Kompensation des weggebrochenen Einkommens aus Zinn, Tantal

und Wolframhandel in den am wenigsten kontrollierten Goldsektor abgewandert sind oder sich neue Einkommensquellen erschlossen haben, wie beispielsweise den Handel mit Elfenbein⁹. Das bedeutet jedoch keineswegs, dass Konfliktmineralienregulierung nicht effektiv sein kann. Im Gegenteil. Der Mangel an Effektivität resultiert hier allein aus mangelnder Regulierung im Bereich der alternativen Einkommensquellen sowie aus mangelnden Maßnahmen gegen Schmuggel und Betrug.

Kritiker, wie beispielsweise der deutsche Zentralverband Elektrotechnik und Elektronikindustrie (ZVEI), argumentieren des Weiteren, das Dodd-Frank-Modell könne nicht erfolgreich sein, weil die dubiosen Akteure am Beginn der Lieferkette, also eben diejenigen, die Konfliktmineralien in den Markt einspeisen und davon profitieren, keinerlei Anreiz haben, ihre skrupellosen Geschäfte niederzulegen. Diese Beobachtung ist zweifelsohne richtig. Allerdings entwickeln „kriminelle“ Akteure im Allgemeinen nur selten ein Interesse daran, ihre geächteten Aktivitäten einzustellen. Dennoch kann man dieses Dilemma kaum auflösen, indem man die jeweilige Aktivität entkriminalisiert. Letzteres plant jedoch die EU, denn durch das vorgeschlagene System der freiwilligen Selbstzertifizierung bleibt der Handel mit Konfliktmineralien vollständig legitim. Es wird nicht einmal mehr der Versuch unternommen, ihn zu unterbinden.

Das löst aber nicht das von der Industrie selbst skizzierte Anreizproblem am Beginn der Lieferkette. Im Gegenteil. Wenn Konfliktfinanzierung durch Rohstoffe wirklich unterbunden oder zumindest eingeschränkt werden soll, darf es für Konfliktrohstoffe keine Absatzmöglichkeiten geben. Der

europäische Markt absorbiert einen sehr großen Teil der Weltproduktion an Zinn, Tantal, Wolfram und Gold und er bezieht ein großes Volumen aus der Große Seen-Region. Eine verbindliche Sorgfaltspflicht auf diesem Markt könnte die Absatzmöglichkeiten dieser Rohstoffe also massiv einschränken und damit auch die kriminellen Akteure am Beginn der Lieferkette treffen. Statt eine solche verbindliche Pflicht einzuführen, geht die Kommission davon aus, dass das Ersticken der Nachfrage nach Konfliktmineralien statt durch Ächtung auch durch freiwilliges unternehmerisches Engagement und öffentliche Anreize erreicht werden kann. Diese Annahme ist jedoch – aller Erfahrung nach – kaum haltbar. Das Problem der Konfliktfinanzierung durch Mineralienhandel im Ostkongo ist seit über zehn Jahren bekannt, solange hätte die Industrie also bereits die Gelegenheit gehabt, aus eigenem freiwilligem Antrieb, die Nachfrage nach diesen Mineralien zu reduzieren. Hat sie aber nicht. Und das, obwohl große zivilgesellschaftliche Kampagnen immer wieder versucht haben, zumindest Reputationskosten zu erzeugen.

Vom Kongo und dem konkreten Kontext abgesehen, ist auch hinlänglich bekannt, dass Märkte für moralisch fragwürdige Produkte nicht einfach aufgrund dieser moralischen Fragwürdigkeit verschwinden – solange sie lukrativ und profitabel sind. Dies belegt sowohl die Arbeitsstandard-Problematik im globalen Textilsektor als auch die Tatsache, dass fairer Kaffee nach wie vor ein Nischenprodukt ist. Beide Produkte – Textilien und Kaffee – haben gegenüber Konfliktmineralien aber immerhin den Vorteil, dass sie Endprodukte sind, so dass Konsumentendruck entstehen kann.



Die Schmelzen spielen eine wichtige Rolle im Kampf um die Verwendung von Konfliktrohstoffen. Sie können am besten die Herkunft der Rohstoffe überprüfen. Sind die Rohstoffe erst einmal in den Öfen gelandet, ist auch technisch keine Herkunftsüberprüfung mehr möglich.

Foto: picture alliance/dpa

Ächtung von Konfliktrohstoffen durch verbindliche Sorgfaltspflichten ist demnach der unumgängliche erste Schritt um das Austrocknen der Konfliktfinanzierung durch Rohstoffe zu erreichen, ihm müssen aber ebenso unumgängliche weitere folgen. Wo ein Teil des Marktes kriminalisiert wird, haben die Akteure – wie von Gegnern des Dodd-Frank Act zu Recht bemängelt – einen großen Anreiz, ihre illegalen Produkte in den legalen Markt einzuschleusen. Dieses Problem kann aber nicht durch eine Re-Legalisierung des Marktes für Konfliktmineralien gelöst werden, sondern nur durch eine verstärkte Kontrolle des legalen Marktes.

Schließlich argumentiert vor allem die Industrie gern, dass nur solche Maßnahmen effektiv gegen Konfliktrohstoffe sein können, die „vor Ort“ ansetzen. Insbesondere Sorgfaltspflichten für weiterverarbeitende Unternehmen seien sinnlos und schädlich. Sie schüfen lediglich Kosten am Ende der Lieferkette, weit weg von den Konfliktherden. Wesentlich sinnvoller wären Investitionen im *upstream* der Lieferkette, also bei der Erstverarbeitung der Rohstoffe, die das Angebot an konfliktfreiem Material erhöhen oder Handels- und Transportwege absichern könnten. Auch gegen diese Logik ist nichts einzuwenden. Natürlich soll die Verpflichtung von *downstream*-Unternehmen kein Selbstzweck sein. Es mag sein, dass das Austrocknen der Finanzierung durch direkte Maßnahmen und Investitionen *upstream* besser erreicht werden kann, wenn eben zum Beispiel geschlossene Pipelines, bei denen der Weg der Mineralien von Anfang bis Ende kontrolliert wird, geschaffen werden. Nur, wie stellt man sicher, dass es zu diesen Investitionen kommt? Sicherlich nicht mit Pflichten allein für den *upstream*-Bereich der Lieferkette, denn in diesem sind die Margen gering. Erstverarbeitende Unternehmen können sich die effektiveren Vor-Ort-Investitionen viel weniger leisten als die großen Hersteller von Endprodukten, die jüngst ja auch diverse Investitionen im Kongo getätigt haben. Allerdings, ohne den Dodd-Frank Act wären diese Unternehmen bestimmt nicht auf diese Idee gekommen. Wer sagt, dass am Anfang der Lieferkette Investitionen nötig sind – wie beispielsweise BDI und ZVEI – muss daher auch sagen, wie diese gewährleistet werden können, und

zwar in ausreichendem Maße. Über eine *downstream*-Sorgfaltspflicht können sie es – das haben Dodd-Frank und in Reaktion darauf entstandene Initiativen wie *Solutions for Hope* oder die *Conflict-Free Tin Initiative* bewiesen. Der Dodd-Frank Act hat also nicht nur die Nachfrage nach Konfliktrohstoffen – unter US-börsennotierten Unternehmen – unterbunden, er hat auch dazu beigetragen, dass das Angebot an konfliktfreien Rohstoffen aus dem Kongo erhöht wird.

Schutz für den Kongo?

Als ein weiteres Ziel strebt die Kommission mit ihrem Vorschlag ausdrücklich an, negative Auswirkungen auf den Kongo bzw. die gesamte Große Seen-Region zu minimieren. Deshalb soll verhindert werden, dass Konfliktmineralienregulierung Quasi-Boykotte von Konfliktregionen auslöst. Die Nachfrage nach verantwortlich aus diesen Regionen bezogenen Rohstoffen muss also stimuliert werden.

Die Kommission argumentiert, dies könne durch eine verbindliche Regulierung nicht erreicht werden, weil der „zusätzliche Verwaltungsaufwand“ unvermeidlich einige Unternehmen dazu bewegen würde, ihre Geschäftsbeziehungen mit diesen Regionen einzustellen. Hier zieht sie jedoch einen völlig falschen Schluss aus den Erfahrungen mit dem Dodd-Frank Act. Dieser hat nicht wegen seiner Verbindlichkeit und auch nicht wegen der Auferlegung von Pflichten für Unternehmen im *downstream* Negatives im Kongo bewirkt. Fehler lagen vielmehr in der ausschließlichen Fokussierung auf den Kongo sowie in einem teilweise fehlgeleiteten Verständnis der Sorgfaltspflicht als Zertifizierungsinstrument. Nur durch die regionale Fokussierung auf die Große Seen-Region wurde ein vollständiger Rückzug aus dem Kongo zum bequemsten Weg für Unternehmen, gesetzeskonform zu handeln. Wer nachweisen kann, dass er keine Mineralien aus dem Kongo verarbeitet, ist nach Dodd-Frank auf der sicheren Seite und muss keine weiteren Maßnahmen ergreifen. An diesem Punkt würde der EU-Vorschlag, selbst in seiner aktuellen Form, einen unbestreitbar wichtigen Beitrag leisten: Da er Konfliktmineralien nicht nur als Mineralien aus dem Kongo definiert, ist Rückzug aus dem Kongo

(Verantwortliche) Schmelzen

Land/ Standort	Zahl der bekannten Schmelzen für Zinn, Tantal und Wolfram (OECD 2013)	Zahl der im <i>Conflict-Free Smelter Program</i> auditierten Schmelzen (Juni 2014)
Belgien	2	0
Bolivien	5	1
Brasilien	3	3
Chile	1	0
China	74	15
Frankreich	2	0
Deutschland	3	3
Estland	1	1
Indien	1	1
Indonesien	34	3
Japan	26	4
Kanada	2	0
Kasachstan	1	1
Malaysia	4	1
Österreich	1	1
Peru	4	1
Russland	7	1
Singapur	4	0
Südafrika	1	1
Südkorea	5	0
Thailand	6	2
Tschechische Republik	1	0
USA	13	9

Schmelzen und Raffinerien gelten als neuralgische Punkte, an denen Regulierung effizient ansetzen könnte. Auch die EU setzt auf sie. Allerdings ist die weltweite Anzahl von Schmelzen und Raffinerien für die definierten Konfliktrohstoffe unbekannt.

Die Übersicht stellt eine von der OECD erstellte, aber nicht vollständige, Liste bekannter Schmelzen für Zinn, Tantal und Wolfram denjenigen Schmelzen und Raffinerien gegenüber, die sich im *Conflict-Free Smelter Program* auf Verantwortung in ihrer Lieferkette verpflichtet haben und erfolgreich auditiert wurden.

Quellen: <http://bit.ly/1lAzhFw> und <http://bit.ly/1eEzMb7> (18.6.14).

keine Lösung, um mit dem Gesetz konform zu sein. Vielmehr muss jedes Unternehmen sicherstellen, dass in keinem seiner Bezugsländer ein Konfliktrisiko besteht, bzw. es in allen, wo ein solches besteht, sinnvolle Sorgfaltsmaßnahmen ergreift. So lange solche Sorgfaltsmaßnahmen ergriffen werden, ist Rückzug aus dem jeweiligen, konfliktbetroffenen Markt jedoch nicht notwendig. Hier lag der zweite Fehler des Dodd-Frank Act: Er ließ die eigentlich prozessbezogene Sorgfaltspflicht am Ende doch in eine produktbezogene münden: Nach Dodd-Frank müssen alle betroffenen Unternehmen ein Mal jährlich berichten¹⁰, ob ihre Produkte konfliktfrei sind oder nicht. Eine solche Deklaration steht dem Konzept der Sorgfaltspflicht eigentlich entgegen, denn letztere erkennt an, dass bestimmte Konflikt- oder Menschenrechtsrisiken außerhalb der unternehmerischen Kontrolle und Einflussphäre liegen. Unternehmen sind deshalb nicht dafür verantwortlich zu gewährleisten, dass in ihrer Lieferkette keine Menschenrechtsverletzungen vorkommen, sie sind aber sehr wohl verantwortlich, ihr möglichstes zu tun, um solche Verletzungen zu verhindern. Es war demnach nicht die verbindliche Sorgfaltspflicht schuld daran, dass einige Unternehmen sämtliche Rohstoffe aus dem Kongo aus ihren Lieferketten verbannten – sondern es war deren fehlerhafte Umsetzung als eine letztlich doch produktbezogene Gewährleistungspflicht. Solange die EU von letzterer Abstand nimmt, sich auf die Sorgfaltspflicht gemäß den OECD-Leitlinien konzentriert und bei einer weltweiten Gültigkeit dieser bleibt, sollte die Boykott-Gefahr also weitgehend gebannt sein.

Die Kommission macht aber noch einen weiteren Denkfehler: Wäre die Verordnung verbindlich für alle Unternehmen, nicht nur für die EU-Importeure, würde sie die Gesamtnachfrage nach konfliktfreien Mineralien weltweit massiv erhöhen. Dass der Bedarf an solchem konfliktfreien Material noch gedeckt werden könnte, ohne es – sorgsam und verantwortungsvoll – aus dem Kongo zu beziehen, ist nicht sehr wahrscheinlich. Zumindest im Falle von Tantal. 2011 stammten ca. 23% der weltweiten Produktion an Tantal aus dem Kongo und seinen Anrainerstaaten. 7% aller EU-Importeure von Tantal- und Wolframerz stammen aus dem Kongo oder Ruanda. Zu den weltweiten Reserven von Tantalern gibt es derzeit

zwar leider keine verlässlichen Zahlen, dass der Anteil der im Kongo lagernden hoch ist, bezweifeln jedoch wenige. Zwar ist die Nachfrage nach Tantal nicht ganz so dramatisch gestiegen, wie Anfang der 2000er befürchtet, dennoch wird der Bedarf in der Hightech-Industrie auf absehbare Zeit hoch bleiben, so dass für die verarbeitende Industrie kaum die Option besteht, die Reserven des Kongo unangetastet zu lassen.

Die Gefahr, dass aus Konfliktmineralienregulierung Quasi-Boykotte für konfliktbetroffene Länder resultieren können (wovon dann häufig Kleinschürfer negativ betroffen wären), betrifft nicht nur den Kongo, sondern sie besteht weltweit. Sie wäre aber aus den gleichen Gründen massiv entschärft, wenn eine verbindliche EU-Regulierung die Nachfrage nach verantwortungsvoll bezogenen Rohstoffen massiv erhöhen würde: Der weltweite Bedarf an diesen Materialien lässt sich nicht ohne weiteres durch Importe aus konfliktfreien Regionen substituieren – zumal das Konfliktrisiko von Rohstoffquellen sich in den Preisen widerspiegelt: Wie ebenfalls von der Kommission festgestellt, liegt der Preis für Rohstoffe aus Konfliktgebieten häufig um 30 bis 40% unter den üblichen Weltmarktpreisen. Und er würde durch die – kaum kostenintensive – Sorgfaltspflicht – nur unwesentlich erhöht. Zwar gehen die von der US-amerikanischen Börsenaufsicht, sowie von der EU und einigen Forschungsinstituten ermittelten Zahlen zu den Kosten der Sorgfaltspflicht im Detail relativ stark auseinander – jedoch sind sich alle einig: Sie bleiben in einem Rahmen, der von allen Unternehmen, großen multinationalen ebenso wie kleinen und mittelständischen, geschultert werden könnte. Verantwortungsvoller Rohstoffbezug aus konfliktbetroffenen Ländern würde also immer noch rentabel bleiben. Und die durch eine verbindliche Regulierung steigende Nachfrage nach verantwortungsvoll bezogenen Rohstoffen würde nicht zu einem vollständigen Boykott des Kongo führen können. Stattdessen würde sie mit hoher Wahrscheinlichkeit weitere unternehmerische Investitionen in Möglichkeiten zum Bezug konfliktfreien Materials aus dem Kongo bewirken.

Anstatt jedoch auf diese Weise die Nachfrage nach sorgfältig bezogenen Rohstoffen, auch aus Konfliktgebieten, zu erhöhen, ließe eine rein freiwillige EU-Regulierung das zum Boykott führende unternehmerische

Kalkül vollkommen unangetastet. Zumal schätzungsweise 150-200 000 EU-Unternehmen sowieso Zulieferer der 6000 US-Börsenunternehmen sind, die Dodd-Frank unterliegen. Für sie alle bleibt es eine naheliegende Strategie, Dodd-Frank-Konformität anzustreben, indem sie keinerlei Materialien aus dem Kongo beziehen. Die wenigen EU-Importeure von Metallen und Erzen unter diesen Unternehmen können sich dann gleichzeitig als verantwortungsvolle Importeure selbst zertifizieren. Damit laufen die eigentlich positiven Bestimmungen des EU-Vorschlages – also seine weltweite Gültigkeit – die gedacht war, den Kongo zu schützen, ins Leere.

Unterstützung für die europäische Industrie?

Das dritte von der EU verfolgte Ziel ist ein deutlich industriepolitisches: EU-Unternehmen, insbesondere im *downstream*, sollen beim Erfüllen ihrer Sorgfaltspflichten unterstützt werden, damit sie durch den Dodd-Frank Act keine Wettbewerbsnachteile erleiden, weil US-Unternehmen sich andere Zulieferer suchen. Normativ betrachtet kann dieses Ziel höchstens nachgelagert relevant sein, wenn es darum geht, den Beitrag europäischer Unternehmen zu gewaltsamen Konflikten zu regulieren. Allerdings will die Kommission die Unterstützung der europäischen Industrie durch einen Fokus auf die Schmelzhütten – als Flaschenhals in der Rohstofflieferkette – erreichen. Und hierin könnte durchaus ein wichtiger Hebel liegen. Mineralien von überall in der Welt müssen durch diesen Flaschenhals hindurch und bis zu diesem Punkt lässt sich die Herkunft der Mineralien – theoretisch – nachweisen. Nach dem Schmelzen wird ein solcher Nachweis technisch unmöglich. Wichtiger als die technische Seite ist aber, dass durch eine Verpflichtung der Schmelzen auf Sorgfalt in ihrer Lieferkette ein großer Teil des Marktes erreicht werden könnte. Hier anzusetzen, kann also zweifelsohne ein schlagkräftiges Instrument sein. Allein warum es freiwillig schlagkräftiger sein soll als verbindlich, bleibt schleierhaft. Selbstverständlich kann die EU keine Regeln für außerhalb der EU angesiedelte Schmelzen erlassen. Sie kann aber eben europäische Unternehmen im *downstream* in die Pflicht

Beispiele für Produkte, die Konfliktrohstoffe enthalten

Zinn	Tantal	Wolfram	Gold
Alle elektrischen Produkte (Telefone, Computer, Spielzeug, Audiogeräte, Haushaltsgeräte)	Viele elektronische Produkte (Telefone, Computer, Uhren, Kameras, Haushaltsgeräte)	Haushaltsgeräte	Schmuck
Beleuchtung	Beleuchtung	Beleuchtung	Kabel, Halbleiter
Schmuck, Uhren	Brillen und Kameralinsen	Telefone	LED-Geräte
Konserven	Elektrische Werkzeuge	Computer	Elektrische Platinen
Brillen, Linsen	selbstverstellende Spiegel, Airbags, Blockierschutz, Antriebssteuerung	Schmuck	Verbindungstechnik
Sport- und Fitnessgeräte	Legierungen für Luftfahrt und Gasturbinen	Sport- und Fitnessgeräte	
PVC	Korrosionsresistente Ausrüstung für chemische Prozesse	Elektronische Werkzeuge, einschließlich Rasenmäher	
Elektrische Werkzeuge	Beschichtungen und Bestandteile von Medizintechnik und Implantaten		
Gurte, Reißverschlüsse, Knöpfe			
Kunststoffe			
Bremsbeläge			

Quelle: <http://bit.ly/1lAzhFw> und <http://bit.ly/1pozsbj> (18.6.14).

nehmen – die dann ihrerseits die Schmelzen in die Pflicht nehmen.

In ihrer Wirkungsanalyse betont die Kommission immer wieder, europäische Unternehmen seien weder in der Lage, die Schmelzen und Raffinerien in ihrer Lieferkette zu identifizieren, noch ausreichend Druck auszuüben, damit diese ihre Geschäftspraktiken ändern. Beides entspricht jedoch nicht mehr der Marktrealität in der Post-Dodd-Frank-Welt. In Folge des US-Gesetzes haben reihenweise namhafte Elektronikhersteller die Schmelzen in ihren Lieferketten offengelegt. Die *Conflict-Free Smelter Initiative* ist es zu verdanken, dass es bereits „konfliktfreie“ Schmelzen für alle vier Konfliktrohstoffe gibt. Die *Conflict-Free Smelter Initiative* stellt Informationen über die Sorgfaltspflicht-Erfüllung der Schmelzen bewusst der breiten Öffentlichkeit und nicht nur ihren Mitglie-

dern zur Verfügung. Das Informationsproblem ist also bereits weitgehend gelöst und Druck auf die Schmelzindustrie besteht längst. Eine verbindliche EU-Regulierung würde ihn in einer Art erhöhen, die nur noch für sehr wenige Schmelzen Schlupflöcher beließe, denn Abnehmer, denen die Erfüllung der Sorgfaltspflicht durch die Schmelzen in ihrer Lieferkette gleichgültig wäre, gäbe es, nach einer verbindlichen EU-Regulierung nur noch sehr begrenzt. Bei 23% Absatz auf dem europäischen Markt könnten sich auch außereuropäische Schmelzen den dort gesetzlich geltenden Bedingungen kaum entziehen. Ohne Verbindlichkeit können die „unverantwortlich“ operierenden Schmelzen allerdings weiterhin nach Europa liefern während die „verantwortlichen“ wohl nur den durch Dodd-Frank re-regulierten US-amerikanischen Markt bedienen werden.

Anmerkungen

- 1 Ross, Michael L. 2004: How Do Natural Resources Influence Civil War? Evidence from Thirteen Cases', International Organization, 58: 1, S. 35-67.
- 2 Oeko-Institut 2013: Conflict Minerals – An Evaluation of the Dodd-Frank Act and Other Resource-related Measures, <http://bit.ly/U5eWya> (18.6.14).
- 3 European Commission 2014: Commission Staff Working Document, Impact Assessment, Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and the European Council setting up a Union system for supply chain due diligence self-certification of responsible importers, <http://bit.ly/1ozrJGT>, S. 52 (18.6.14).
- 4 United Nations 2001: Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo, <http://bit.ly/1uzQm3w> (18.6.14).
- 5 IPIS 2013: Analysis of the interactive map of artisanal mining areas in Eastern DR Congo, <http://bit.ly/1pbzkcB> (18.6.14).
- 6 Matthysen Ken/Zaragoza Montejano, Andrés 2013: 'Conflict Minerals' Initiatives in DR Congo: Perceptions of Local Mining Communities, <http://bit.ly/1lMhXhb> (18.6.14).
- 7 <http://bit.ly/1kZyeiI> (18.6.14).
- 8 Baflemba, Fidel/Lezhnev, Sasha/Zingg Wimmer, Sarah 2012: From Congress to Congo. Turning the Tide on Conflict Minerals, Closing Loopholes, and Empowering Miners, <http://bit.ly/1luAZdh> (18.6.14).
- 9 United Nations 2014: Final Report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo, <http://bit.ly/UHRwo5> (18.6.14).
- 10 Gerade dieser Aspekt des Dodd-Frank Act, die Selbstdeklarierung als konfliktfrei oder eben nicht konfliktfrei, ist kürzlich im Rahmen einer Klage von Industrieverbänden gegen die amerikanische Börsenaufsicht (SEC) durch den amerikanischen Supreme Court gekippt worden. Gleichzeitig hat dieser jedoch alle anderen Teile der Regulierung bestehen lassen.

Zeit für unmissverständliche Signale, auch aus Europa

Es bleibt festzuhalten: Der gerade vorgelegte Vorschlag einer EU-Verordnung zum „verantwortungsvollen Rohstoffbezug“ ist unverantwortlich. Er überlässt die Frage, ob europäische Unternehmen zu gewaltsamen Konflikten beitragen dürfen oder nicht, ganz der freiwilligen Entscheidung von EU-Importeuren – während der US-amerikanische Gesetzgeber den Unternehmen diese Entscheidungskompetenz vollständig entzogen hat. Wird der Vorschlag in dieser Form verabschiedet, würde der Weltmarkt sich in zwei Teile teilen – einen US-amerikanischen, in dem alle Unternehmen ihre Beiträge zu gewaltsamen Konflikten zu minimieren versuchen, und einen europäischen, in dem solche Beiträge zu gewaltsamen Konflikten legitimes Mittel des Wettbewerbs bleiben. Gleichzeitig würde die EU sich selbst eine Ausnahme erlauben, von den im Rahmen der Vereinten Nationen universell geltenden Leitprinzipien zu „Wirtschaft und Menschenrechten“. Diese schreiben für alle Unternehmen weltweit eine – wenn auch nicht rechtsverbindliche – menschenrechtliche Sorgfaltspflicht vor. Die EU-Kommission dagegen entbindet Hunderttausende Unternehmen explizit von dieser Pflicht, nämlich alle diejenigen, die keine Rohstoffe in die EU importieren, sondern die bereits importierten Rohstoffe weiter verarbeiten.

In dieser Form darf der Kommissionsvorschlag nicht verabschiedet, sondern muss grundlegend überarbeitet werden. Am Ende

muss eine verbindliche Sorgfaltspflicht für alle Unternehmen, entlang der gesamten Lieferkette von Konfliktrohstoffen stehen. Nur dann kann zum einen die Nachfrage nach konfliktfinanzierenden Rohstoffen unterbunden und damit endlich der Link zwischen Rohstoffhandel und Gewalt durchbrochen werden. Und zum anderen kann durch eine solche verbindliche Sorgfaltspflicht die Nachfrage nach verantwortungsvoll und sorgfältig aus konfliktbetroffenen Gebieten bezogenen Rohstoffen stimuliert werden – schlicht weil außerhalb dieser Gebiete keine ausreichenden Rohstoffvorkommen existieren, um die Gesamtnachfrage des europäischen und des US-amerikanischen Marktes – auf rentable Art und Weise – zu decken. Die Bundesregierung sollte sich, idealerweise gemeinsam mit europäischen Partnern, für eine entsprechende Überarbeitung des Kommissionsvorschlags einsetzen. Und wir, als Bürger Europas, sollten unsere gerade ge-

wählten Repräsentantinnen und Repräsentanten in Brüssel ebenfalls darauf verpflichten, dass sie unseren Unternehmen nicht nur Privilegien einräumen, sondern auch Verantwortung abverlangen.



Dr. Annegret Flohr ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Programmbereich „Private Akteure im transnationalen Raum“ an der HSFK. Sie beschäftigt sich u.a. mit sozialer Verantwortung sowie transnationaler Regulierung von Unternehmen, insbesondere Banken und extraktiver Industrie.

HSFK-Standpunkte

erscheinen mindestens sechsmal im Jahr mit aktuellen Thesen zur Friedens- und Sicherheitspolitik.

Die HSFK, 1970 als unabhängige Stiftung vom Land Hessen gegründet und seit 2009 Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft, arbeitet mit rund 50 wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in vier Programmbereichen zu den Themen „Sicherheits- und Weltordnungspolitik von Staaten“, „Internationale Institutionen“, „Private Akteure im transnationalen Raum“ sowie „Herrschaft und gesellschaftlicher Frieden“. Der Programmbereich „Information und Wissenstransfer“ vereint das Projekt „Akademisches Friedensorchestr Nahost“, die „Schlangenbader Gespräche“, das „Friedensgutachten“ sowie die Institutsbibliothek und die Angebote der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Zudem arbeiten in der HSFK die programmungebundenen Forschungsgruppen „Politische Globalisierung und ihre kulturelle Dynamik“ und „Normativität im Streit: Normkonflikte im globalen Regieren“.

Die Arbeit der HSFK ist darauf gerichtet, die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte zu erkennen, die Bedingungen des Friedens als Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit zu erforschen sowie den Friedensgedanken zu verbreiten. In ihren Publikationen werden Forschungsergebnisse praxisorientiert in Handlungsoptionen umgesetzt, die Eingang in die öffentliche Debatte finden.

Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Baseler Str. 27-31, 60329 Frankfurt am Main
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-0945-9332

V.i.S.d.P.: Karin Hammer, Redakteurin an der HSFK, Baseler Straße 27-31, 60329 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, Fax (069) 558481, E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de.

Für den Inhalt der Beiträge sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Ein Nachdruck ist bei Quellenangabe und Zusendung von Belegexemplaren gestattet. Der Bezug der *HSFK-Standpunkte* ist kostenlos, Unkostenbeiträge und Spenden sind jedoch willkommen. Bitte geben Sie Ihre Adresse für die Zuwendungsbestätigung an.

Bankverbindung: Frankfurter Sparkasse, BLZ 500 502 01, Konto 200 123 459

Design: David Hollstein · Layout: HSFK · Druck: Henrich Druck + Medien GmbH

ISSN 0945-9332