

Stellungnahme

Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Öffentliche Anhörung zum Thema:

„Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2017/821 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2017 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 sowie zur Änderung des Bundesberggesetzes“

Sachverständiger: Michael Reckordt (PowerShift e.V.¹)

Zur EU-Verordnung

Als zivilgesellschaftliche Organisation begrüßen wir, dass die europäische Verordnung zur Festlegung von Pflichten zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten in der Lieferkette für Unionseinführer im Jahr 2017 verabschiedet worden ist. Dies ist ein Meilenstein und wichtiger Schritt in die Richtung eines nachhaltigen und verantwortungsbewussten Rohstoffbezugs. Bisherige Gesetzgebungen in den USA und in der Region der Großen Seen in Zentralafrika haben geholfen, Aufmerksamkeit auf das Thema der Konfliktmineralien zu richten. Das belgische Forschungsinstitut IPIS (International Peace Information Service) berichtet interaktiv zum Beispiel über die Fortschritte bei konfliktfreien Minen.² Für die Jahre 2018 und 2019 konnte IPIS 490 konfliktfreie Minen im Osten der Demokratischen Republik Kongo nachweisen, denen 111 Minen entgegenstehen, in denen potenziell lokal bewaffnete Gruppen, ausländische bewaffnete Gruppen oder abtrünnige Einheiten des staatlichen Militärs (FARDC) vor Ort sind (vgl. Abbildung 1 und Abbildung 2).

¹ PowerShift ist Mitglied des Arbeitskreis (AK) Rohstoffe, einem Netzwerk aus Entwicklungs-, Menschenrechts- und Umweltorganisationen. Michael Reckordt koordiniert das Netzwerk seit 2013.

² <https://www.ipisresearch.be/mapping/webmapping/drcongo/v6/#-2.5335454273455724/27.32308198492217/5.53871960181712/4/1/2.4u6f4,4.2o>

Kontakt:

PowerShift e.V. / AK Rohstoffe

Michael Reckordt, michael.reckordt@power-shift.de

<http://power-shift.de> / <http://ak-rohstoffe.de>

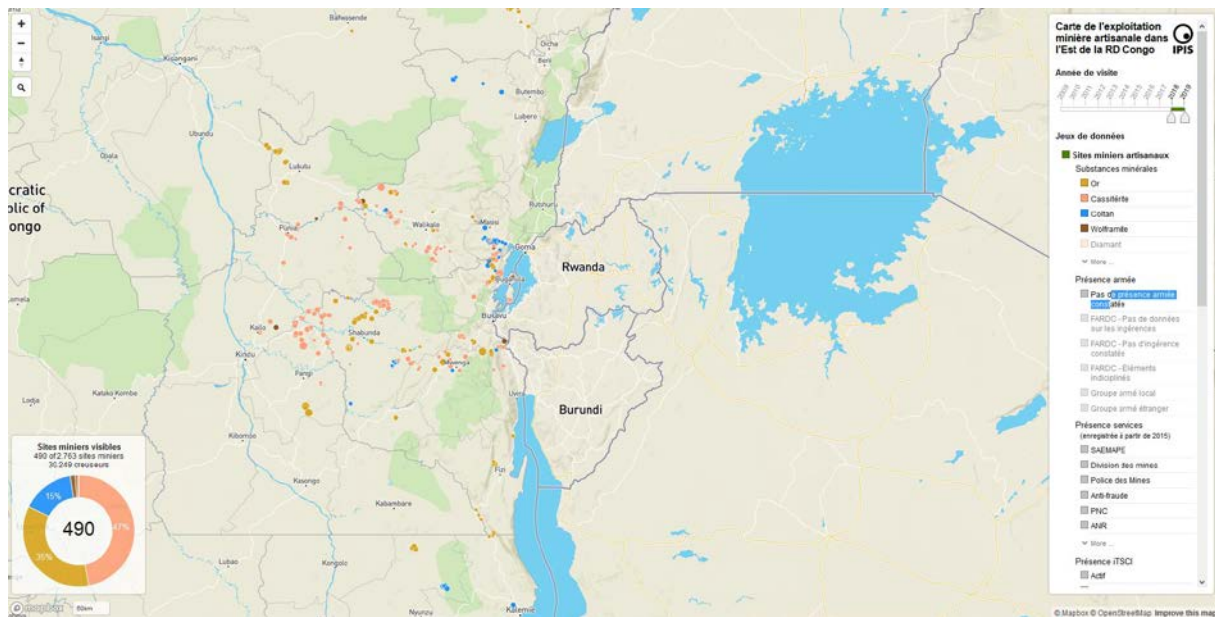


Abbildung 1: Von IPIS als konfliktfrei gemeldete Minen (2018 / 2019)

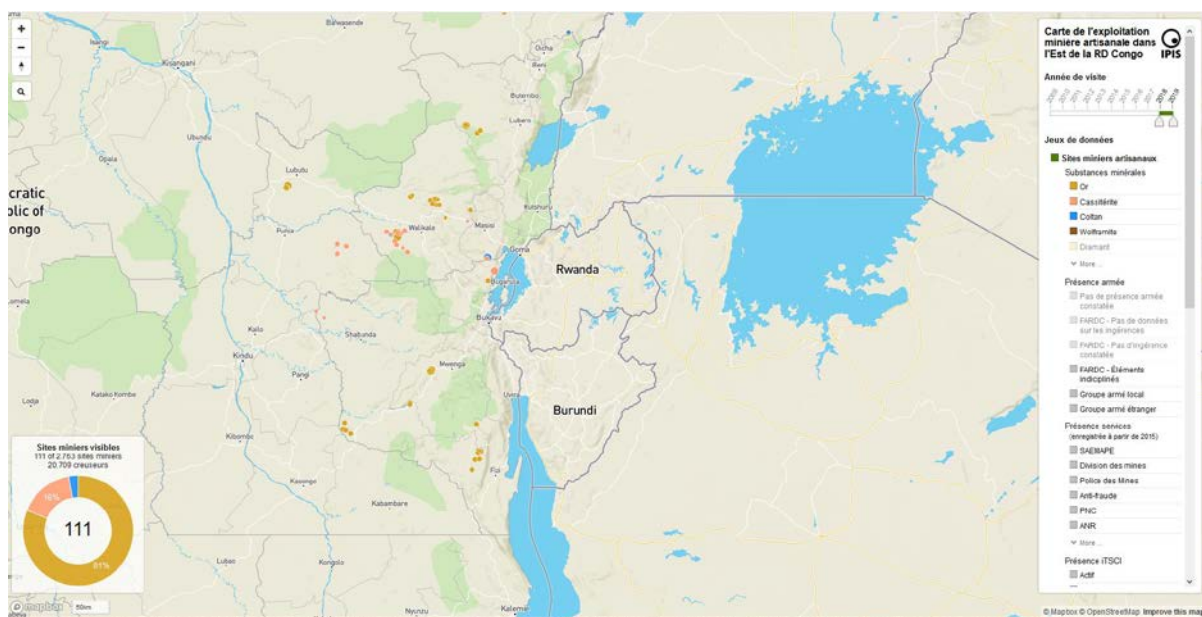


Abbildung 2: Von IPIS als konfliktbehaftet gemeldete Minen (2018 / 2019)

Daher ist es ebenfalls begrüßenswert, dass sich die Bundesregierung im Koalitionsvertrag für eine Umsetzung der europäischen Verordnung mit „starken Durchsetzungsbestimmungen“ ausgesprochen hat und sich „auf europäischer Ebene für die Abschaffung der Freigrenzen und Ausweitung auf die gesamte Lieferkette einsetzen“, um diese Fortschritte zu verstetigen.³ Der Koalitionsvertrag adressiert somit einige der wesentlichen Schwachstellen der Verordnung, die von der europäischen und deutschen Zivilgesellschaft bisher vorgebracht wurden:

³ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Online unter: https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1 – Seite 160, Zeile 7610 bis 7613.

1. Einbindung der gesamten Wertschöpfungskette bis zum Endprodukt

Leider ist der Geltungsbereich der EU-Verordnung auf den sogenannten Upstream-Bereich (von der Mine bis zur Schmelze) reduziert und umfasst – im Gegensatz zu anderen Gesetzgebungen oder freiwilligen Initiativen – nicht die gesamte Wertschöpfungskette. Somit obliegt der nachgelagerten Wertschöpfungskette (Downstream, von der Schmelze bis zum Endprodukt) keinerlei Pflichten. Die Erfahrungen mit dem US-amerikanischen Dodd-Frank-Act zeigen aber, dass gerade Unternehmen aus der verarbeitenden Industrie – u.a. aus der US-amerikanischen Hightech- und Elektronikindustrie – maßgeblich durch die eigenen Berichtspflichten Zulieferer in anderen Ländern zu einer Zertifizierung ihrer Produkte bewegen konnten. So sind zum Beispiel alle Schmelzen in der Lieferkette von Apple auditiert, obwohl sich ein Großteil der Schmelzen in China oder Südostasien befinden.⁴

2. Beschränkung auf nur vier Rohstoffe

Potenziell können sämtliche Rohstoffe in von Krieg und bewaffneten Konflikten betroffenen Regionen die Konflikte (mit-)finanzieren. Dennoch beschränkt sich die europäische Verordnung auf nur vier Rohstoffe, namentlich Gold, Tantal, Wolfram und Zinn. Dabei weisen Studien darauf hin, dass auch andere Rohstoffe Konflikte bzw. Konfliktparteien finanzieren. Global Witness wies diese Konfliktfinanzierung am Beispiel des Jade-Abbaus und -Handels in Myanmar⁵ nach, das Deutsche Institut für Menschenrechte machte auf die Finanzierung von illegal bewaffneten Akteuren im Zusammenhang mit dem Steinkohle-Abbau in Kolumbien aufmerksam⁶. Somit müssten beide Rohstoffe ebenfalls unter die Konfliktmineralien-Verordnung fallen. Eine Beschränkung auf die vier genannten Rohstoffe ist daher nicht zielführend und zeitgemäß.

3. Schwellenwerte als Schlupflöcher

Durch die Einführung von sogenannten Schwellenwerten, also Mindesthöhen für Importmengen, hat die europäische Verordnung ein großes Schlupfloch erhalten. So kann zum Beispiel weiterhin Gold unter einem Schwellenwert von 100 kg ohne Sorgfaltspflichten in die EU eingeführt werden. Aktuell haben zum Beispiel 99 Kilogramm Gold einen Wert von mehr als 4,4 Millionen Euro. Damit ließen sich sowohl viele Waffen als auch einige Söldner finanzieren.

4. Mangelnde Sanktionsmöglichkeiten

Die europäische Verordnung ist in einigen Artikeln missverständlich. So besagt Artikel 16, Absatz 1, dass Mitgliedstaaten die „Regeln über Verstöße ge-

⁴ Apple (2018): <https://www.apple.com/supplier-responsibility/pdf/Apple-Smelter-and-Refiner-List.pdf>

⁵ Vgl. Global Witness (2017): <https://www.globalwitness.org/en-gb/campaigns/myanmar/jade-and-generals/>

⁶ U.a. Deutsches Institut für Menschenrechte (2017): https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/ANALYSE/Analysis_Closing_gaps_in_protection_Transnational_cooperation_on_human_rights_The_case_of_the_extractive_sector_in_Colombia.pdf

gen diese Verordnung“ festlegen. Im Widerspruch dazu steht, dass Maßnahmen mit strafrechtlichem Charakter („penalties“) wegen anhaltender Nichteinhaltung in Artikel 17 Absatz 3 zum jetzigen Zeitpunkt ausgenommen sind. Das kann dazu führen, dass Unternehmen ihren Sorgfaltspflichten nicht nachkommen, da es keinerlei wirkliche Folgen hat. Hier sollte sich die deutsche Bundesregierung bei einer Evaluierung für Sanktionsmöglichkeiten einsetzen.

5. Unzureichende Begleitmaßnahmen und mangelnde Einbindung der Zivilgesellschaft aus den betroffenen Regionen

Zwar unterstützt die Bundesregierung die *European Partnership for Responsible Minerals* (EPRM)⁷, doch bisher ist es für artisanale Kleinschürferinnen und Kleinschürfer (Artisanal Small Scale Miner – ASSM) nicht möglich, Anträge auf Unterstützung zu stellen. Zum einen sind die Formulare bisher nur auf Englisch verfügbar, zum anderen müssen ASSM bisher eine Kooperation mit einem Großunternehmen nachweisen. Hier wäre eine weitere Unterstützung – auch von Seiten der Bundesregierung – notwendig, damit ASSM nicht aus dem Markt gedrängt werden. Zusammen mit kongolesischen und kolumbianischen Partnern hat ein europäisches NGO-Netzwerk auch weitere Vorschläge erarbeitet, die eine bessere Einbindung der betroffenen in den Konfliktregionen sicherstellen würden.⁸

Zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung

Leider hat das Gesetz zum jetzigen Zeitpunkt noch drei gravierende Schwächen:

1. Transparenzmängel

Bisher ist im Durchsetzungsgesetz nur vorgesehen, dass die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) einmal jährlich über die Umsetzung der Verordnung berichtet (Artikel 1, Paragraph 3, Absatz 5). Ebenso müssen die Unternehmen, laut europäischer Verordnung (Artikel 7, Absatz 3)⁹ öffentlich und transparent über die Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten berichten. Nicht vorgesehen im deutschen Durchsetzungsgesetz ist hingegen eine jährliche Veröffentlichung der Unternehmen, die unter die Verordnung fallen. Die Bundesregierung muss mit ihrem Durchführungsgesetz zur EU-Konfliktmineralienverordnung sicherstellen, dass die Namen der deutschen Unternehmen,

⁷ <https://europeanpartnership-responsibleminerals.eu/>

⁸ <https://germanwatch.org/de/17908>

⁹ Unionseinführer von Mineralen oder Metallen berichten jährlich öffentlich und in möglichst breitem Rahmen, auch über das Internet, über ihre Strategien zur Erfüllung ihrer Sorgfaltspflicht in der Lieferkette und ihre Verfahren im Hinblick auf eine verantwortungsvolle Beschaffung. Dieser Bericht enthält die von ihnen unternommenen Schritte zur Umsetzung der Pflichten in Bezug auf ihr Managementsystem gemäß Artikel 4 und ihr Risikomanagement gemäß Artikel 5 sowie einen zusammenfassenden Bericht der von Dritten durchgeführten Prüfungen mit Angabe des Namens der prüfenden Stelle, wobei der Wahrung von Geschäftsgeheimnissen und anderen Wettbewerbsbedenken gebührend Rechnung getragen wird.

die unter die Verordnung fallen („Unionseinführer“), nicht nur der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) zur Verfügung gestellt, sondern allgemein veröffentlicht werden. Wenn die Namen der Unternehmen öffentlich nicht einsehbar sind, sind wichtige Kontroll- und Nachfragemechanismen durch Dritte – zum Beispiel Abgeordnete, Journalistinnen und Journalisten oder der Zivilgesellschaft – nicht möglich. So setzt auch Artikel 11 Abs. 2 der EU-Verordnung die öffentliche Kenntnis der betroffenen Unionseinführer logisch voraus: Die zuständige Behörde soll nachträgliche Kontrollen durchführen, wenn sie Informationen u.a. "aufgrund begründeter Bedenken Dritter" zur Einhaltung der Verordnung durch einen Unionseinführer erhält. Zudem wäre auf diese Weise ein „level playing field“ der betroffenen Unionseinführer gewährleistet, da sich die öffentliche und zivilgesellschaftliche Kontrolle andernfalls nur auf jene großen Unternehmen fokussieren würde, bei denen von vornherein bekannt ist, dass sie von der Berichtspflicht betroffen sind.

Vorschlag: In § 3 wird nach Absatz 5 der folgende zusätzliche Absatz eingefügt: „Die Bundesanstalt erstellt und unterhält eine der Öffentlichkeit frei und unentgeltlich zugängliche Liste der Unionseinführer. Sie aktualisiert die Liste mindestens jährlich.“

2. Prüfung der Sorgfaltspflichten Berichte der Unternehmen, Mitgliedschaft in Industrie-Initiativen nicht ausreichend

Die Mitgliedschaft in einer Industrie-Initiative entlässt den Unionseinführern nicht von der Pflicht, eigene Sorgfaltspflichte-Berichte zu erstellen. Diese wiederum müssen von der BGR geprüft werden.

Wie die OECD in einer Analyse von Industrie-Initiativen aufzeigte, war keiner der geprüften Industrie-Initiativen konform mit den OECD-Leitsätzen.¹⁰ Im Gegenteil: „*The initial assessment found significant gaps between industry programmes and the recommendations of the OECD Guidance.*“ (Die Überprüfung fand signifikante Lücken zwischen den Industrie-Programmen und den Empfehlungen aus den OECD-Leitsätzen).

3. Höhe und Wiederholbarkeit der Zwangsgelder

Der Entwurf des Durchführungsgesetzes hat unter Artikel 1, Paragraph 9 Zwangsgelder in Höhe von bis zu 50.000 Euro festgelegt. Wenn man sich die möglichen Gefahren durch eine Finanzierung von bewaffneten Gruppen anschaut, dann sind diese zu niedrig, um gerade bei umsatzstarken Unternehmen Wirksamkeit zu entfalten. Auch hier fordern wir eine wirksame Erhöhung und empfehlen eine Unterscheidung hinsichtlich des jeweiligen Gesamtumsatzes der Unternehmen.

Daher empfehlen wir eine Erhöhung der Summe von 50.000 Euro auf 200.000 Euro. Zudem sollte der Paragraph 9 um den Satz „Das Zwangsmittel kann beliebig oft wiederholt werden“ ergänzt werden.

¹⁰ <https://mneguidelines.oecd.org/Alignment-assessment-of-industry-programmes-with-the-OECD-minerals-guidance.pdf>

