



BDI

Bundesverband der
Deutschen Industrie e.V.



Deutscher Industrie- und
Handelskammertag



BGA

Bundesverband
Großhandel, Außenhandel,
Dienstleistungen e.V.

POSITIONSPAPIER

Gemeinsame Position zur geplanten EU-Initiative zum verantwortungsvollen Bezug von Rohstoffen aus Konfliktregionen

September 2015

- Die unterzeichnenden Verbände unterstützen das Anliegen der Europäischen Union, die Verbindung zwischen Konflikten in Krisenländern und dem Handel mit Rohstoffen zu durchbrechen. Unsere Mitgliedsunternehmen arbeiten bereits seit langem daran, ökologische und soziale Standards auch bei weiter entfernten Akteuren in ihrer Lieferkette durchzusetzen und engagieren sich auf europäischer und auf internationaler Ebene im Rahmen bestehender freiwilliger Initiativen zur Umsetzung von Sorgfaltspflichten in der Lieferkette und zur Zertifizierung von Lieferanten.
- In Bezug auf die geplante EU-Verordnung zum verantwortungsvollen Bezug von Rohstoffen aus Konfliktregionen sprechen sich die unterzeichnenden Verbände dafür aus, den ursprünglichen Vorschlag der Europäischen Kommission zu einer freiwilligen Selbstzertifizierung für Hütten, Raffinerien und Importeure beizubehalten und dessen Regeln zu konkretisieren.

Der Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI) als Spitzenverband der deutschen Industrie und der industrienahen Dienstleister in Deutschland spricht für 36 Branchenverbände. Er repräsentiert die politischen Interessen von über 100 000 Unternehmen mit gut acht Millionen Beschäftigten gegenüber Politik und Öffentlichkeit.

Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) vertritt als Dach-organisation der 80 Industrie- und Handelskammern (IHKs) das Gesamtinteresse der deutschen gewerblichen Wirtschaft. Seine Legitimation gründet sich auf mehr als 3,6 Millionen Mitgliedsunternehmen aller Branchen, Regionen und Größenklassen bei den IHKs.

Der Bundesverband Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen e.V. (BGA) ist die Spitzenorganisation des Groß- und Außenhandels sowie der unternehmensnahen Dienstleistungen. Ihm gehören 69 Bundesfachverbände sowie Landes- und Regionalverbände an. Der BGA vertritt die Interessen von 120.000 Handels- und Dienstleistungsunternehmen in Deutschland mit 1,9 Millionen Beschäftigten und 60.000 Auszubildenden. Damit ist der Groß- und Außenhandel der drittgrößte Arbeitgeber in Deutschland.

Auswirkungen auf die Menschen vor Ort in den Mittelpunkt stellen

- Ein verantwortungsvoller Bezug von Rohstoffen und die Sicherstellung hoher Standards im Bergbau sind ein gemeinsames Anliegen von Politik, Gesellschaft und Wirtschaft. Deutsche Unternehmen sind zwar nicht mehr selbst im Erz-Bergbau aktiv, wollen sich aber im Rahmen ihrer Möglichkeiten für einen verantwortungsvollen Rohstoffabbau einsetzen.
- Aufgrund der hohen Fertigungstiefe und komplexen Wertschöpfungskette ist eine Nachverfolgung vom Endprodukt bis zur Mine, wie vom Europäischen Parlament gefordert, in vielen Fällen nicht möglich. Für einen Produkthersteller mit 10.000 Tier-1-Zulieferern würde dies bedeuten, Daten zur Rohstoffherkunft von insgesamt mehreren hunderttausend Unternehmen entlang der Lieferkette anzufragen und auf Konflikt-Risiken hin auszuwerten.
- Es ist zu erwarten, dass eine verpflichtende Zertifizierung sowie Prüf- und Berichtspflichten für weiterverarbeitende Unternehmen oder für Händler zu einem de-facto Boykott von Konfliktregionen insgesamt und damit zu einer Verschlechterung der Situation in den Abbauländern führt. Die Erfahrungen aus dem Dodd-Frank-Act 1502 zeigten, dass Abnehmer aufgrund der Unsicherheit über die „Konfliktfreiheit“ von Mineralien und einem Mangel an zertifiziertem Material aus den Konfliktregionen die Region Zentralafrika insgesamt meiden und lieber auf Mineralien aus anderen, „konfliktfreien“ Regionen ausweichen (siehe auch „Zahlen und Fakten“ auf S. 6 ff).
- Die erhoffte Wirkung des Dodd-Frank Acts 1502, beispielsweise auf die Konflikte in der DR Kongo, bleibt bislang aus: Zwar haben sich als Konsequenz die Mineralienexporte aus dem Ost-Kongo sowie die Erträge aus dem Mineralienhandel verringert - für Rebellen wie auch für die Zivilbevölkerung gleichermaßen - nicht aber die Intensität der Konflikte in der Region. Letztendlich wurde ein großer Teil der fünf bis zwölf Millionen vom Kleinbergbau abhängigen Kongolesen¹ ihres Lebensunterhalts beraubt. Diese verfehlte Wirkung wurde im September 2014 von 70 internationalen und kongolesischen Experten in einem offenen Brief aufgegriffen. Sie fordern breiter angelegte Reformen anstelle einer Fokussierung auf konfliktfreie Lieferketten².

- Bereits bestehende freiwillige Zertifizierungs- und Multi-Stakeholder-Initiativen sind erfolgreich. So können unter dem „Conflict Free Smelter Programm (CFS)“, Schmelzen, die unter Anwendung der OECD Due Diligence Guidance Zinn, Gold, Tantal und Wolfram beziehen, das Zertifikat „konfliktfrei“ erhalten. Dazu analysiert eine unabhängige Institution die Geschäftsprozesse. Ein weiteres Erfolgsbeispiel ist die „Extractive Industries Transparency Initiative“ (EITI). Sie setzt sich beispielsweise erfolgreich für mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht sowohl bei der Erfassung als auch Offenlegung von Einnahmen ein, die beim Abbau von natürlichen Rohstoffvorkommen entstehen. Die EU-Verordnung sollte um eine eindeutige und unbürokratische Regelung zur Anerkennung bestehender Industrie-Initiativen zum verantwortungsvollen Rohstoffbezug ergänzt werden.

- **Es sollte an dem von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen freiwilligen Selbstzertifizierungssystem für verantwortungsvolle Importeure von Rohstoffen festgehalten werden. Dieses erlaubt der Wirtschaft – und auch den betroffenen Regionen selbst – die notwendige Flexibilität zur Formalisierung des Mineralienhandels und zum sukzessiven Aufbau transparenter Lieferketten.**

Verordnung sollte weniger komplex, dafür umsetzbar und wirksam sein

- Sollte die EU-Initiative mit den vom Europäischen Parlament geforderten Erweiterungen auf Downstream-Unternehmen in Kraft treten, würden große Teile des verarbeitenden Gewerbes und des Handels in Deutschland und Europa, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMUs), mit umfangreichen und nicht leistbaren Prüf- und Dokumentationspflichten belastet. Nach Angaben der Europäischen Kommission könnten in Europa bis zu 800.000 Unternehmen von dieser Regelung betroffen sein, von denen ca. 99 % KMUs sind.³
 - Sowohl KMUs als auch komplexe Großunternehmen sind nicht in der Lage, diese umfangreichen Prüf- und Berichtspflichten zu erfüllen. Dies gilt insbesondere in Fällen, in denen sich die Wertschöpfungskette häufig und teilweise kurzfristig ändert, zum Beispiel bei Auftragsfertigung, aus Gründen der Qualitätssicherung oder als Reaktion auf Lieferengpässe.
 - Erfahrungen aus dem Dodd-Frank-Act 1502 in den USA zeigen, dass trotz des geleisteten massiven bürokratischen und finanziellen Aufwands in den meisten Fällen kein Erkenntnisgewinn folgt: Die Mehrheit von 77 % der Unternehmen hat von ihren Zulieferern keine bzw. keine ausreichenden Informationen zur Herkunft der im Endprodukt enthaltenen Rohstoffe erhalten.⁴
 - Zudem sollte der Begriff „Konfliktregionen“ durch eine behördliche Stelle hinreichend konkretisiert und bestimmt werden. Die Entscheidung, welche Regionen betroffen sind, kann nicht den betroffenen Unternehmen überlassen werden. Verschiedene Unternehmen in einer Lieferkette könnten „Konfliktregionen“ unterschiedlich interpretieren und damit unterschiedlich gegenüber Lieferanten handeln. Dies führt dazu, dass die geplante EU-Verordnung in der Praxis nicht einheitlich umgesetzt wird. Stattdessen sollte die EU eine klare Abgrenzung von „Konfliktregionen“ anhand eindeutiger Kriterien vornehmen und gleichzeitig entsprechende Quellen öffentlicher Institutionen zur Prüfung dieser Kriterien zur Verfügung stellen.
 - Für Sekundärrohstoffe gilt die Verordnung auf den ersten Blick nicht, über die Hintertür werden aber umfangreiche Nachweise fällig. Die vage Beschreibung des geforderten Nachweises führt zudem zu Rechtsunsicherheit für die Unternehmen. Die Nutzung von Sekundärrohstoffen sollte nicht durch bürokratische Nachweispflichten erschwert und in der Folge vermindert werden.
- **Würde dem Vorschlag des Europäischen Parlaments gefolgt, drohen negative Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie. Für die weitreichenden Änderungen des Parlaments gegenüber dem Verordnungsentwurf der Kommission fehlt es an einer Folgenabschätzung, die für eine ausgewogene Bewertung der Vorschläge zwingend notwendig ist.**

Initiativen der Herkunftsländer haben Priorität

- Maßnahmen zur Verbesserung der Abbaubedingungen von Rohstoffen dürfen sich nicht auf den verantwortungsvollen Rohstoffbezug durch die Unternehmen beschränken. Ohne den Aufbau eines formalen und transparenten Rohstoffsektors in den Konfliktregionen besteht die Gefahr, dass entgegen der ursprünglichen Intention die Konfliktregionen doch wieder gänzlich gemieden werden.
- Insbesondere gilt es, die bereits bestehenden Bemühungen der Internationalen Konferenz der Großen Seen Region (DR Kongo, ihre neun Nachbarländer und Kenia) zur Einführung eines Regionalen Zertifizierungsmechanismus (RCM) zu unterstützen. An der Entwicklung und Implementierung des RCM ist auch die deutsche Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) beteiligt.

- **Die Bundesregierung ist aufgefordert, die im Koalitionsvertrag vereinbarte Erarbeitung verbesserter freiwilliger Zertifizierungssysteme umzusetzen. Es gibt bereits eine Vielzahl an Industrie- und Multi-Stakeholder-Initiativen zum Bezug konfliktfreier Rohstoffe. Diese gilt es zu stärken und weiter auszubauen. Initiativen zur Zertifizierung in den betroffenen Ländern selbst sollten unterstützt und gezielt gefördert werden.**

ZAHLEN UND FAKTEN:

Es gibt eine Vielzahl von Studien und Berichten, darunter auch in Form eines Dokumentarfilms⁵, welche die negativen Auswirkungen der „Conflict Minerals“-Kampagnen und der darauf basierenden Gesetzesinitiativen wie dem Dodd-Frank Act 1502 aufzeigen:

- Die Kampagnen zu Konfliktrohstoffen und sowie der vom Dodd-Frank Act geforderte Nachweis zur Rohstoffherkunft haben im Wesentlichen dazu geführt, dass Unternehmen Rohstoffe aus der afrikanischen Große-Seen-Region gemieden und andere „konfliktfreie“ Quellen bevorzugt haben. Beispielhaft dafür ist die Malaysia Smelting Corporation (MSC), welche aufgrund der nicht zu gewährleistenden Nachverfolgbarkeit den Kauf von Mineralien aus dem Kongo im Jahr 2011 eingestellt hat. Vor dem Inkrafttreten des Gesetzes hat die MSC bis zu 80% des ostkongolesischen Zinns abgenommen.⁶ Nach Ansicht einer Gruppe von 70 Wissenschaftlern und zivilgesellschaftlichen Akteuren wurde diese Reaktion dadurch hervorgerufen, dass man von Unternehmen einen Nachweis zur Rohstoffherkunft gefordert hat, bevor es überhaupt funktionierende Systeme zur Erbringung dieses Nachweises gibt.⁷
- Aufgrund der schlechten Infrastruktur und geringen Kapazität der öffentlichen Stellen wurden bislang nur wenige von mehreren hundert Minen von den Zertifizierungsmaßnahmen erreicht, die seit dem Dodd-Frank Act eine Voraussetzung für den Absatz der Rohstoffe sind. Damit ist die Mehrheit der Bergleute aus dem Osten der DR Kongo vom legalen Rohstoffabbau ausgeschlossen.⁸
- Dies hatte weitreichende Implikationen für die gesamte Zivilbevölkerung im Osten der DR Kongo, da diese stark vom Handel mit Mineralien abhängig ist. Lokale zivilgesellschaftliche Akteure schätzen, dass ca. ein bis zwei Millionen Bergleute sowie Beschäftigte, die in anderen Bereichen des Kleinbergbaus tätig sind, durch das De-Facto Embargo und das temporäre Abbauverbot⁹ ihre Arbeit verloren haben. Durch das fehlende Einkommen sind Waren und Dienstleistungen häufig nicht mehr bezahlbar, somit verlieren Ladenbesitzer, Friseure, Näherinnen und Marktverkäufer ebenfalls ihr Einkommen.¹⁰ Da jeder Minenarbeiter fünf bis sechs Menschen ernährt hat, hat die Sektion 1502 somit zwischen fünf und zwölf Millionen Kongolesen die Existenzgrundlage entzogen.
- In der Konsequenz wurden viele der Minenarbeiter in die Illegalität getrieben und haben sich in der Folge am Schmuggel von Rohstoffen beteiligt¹¹ oder kriminellen Netzwerken angeschlossen, um ihren Lebensunterhalt zu sichern.¹²
- Das ursprüngliche Ziel des Dodd-Frank Acts, nämlich die Konflikte im Ost-Kongo einzudämmen, wurde überdies bislang nicht erreicht: Einer aktuellen Studie der University of Wisconsin und London School of Economics zufolge ist der Dodd-Frank Act sogar für eine deutliche Zunahme der Gewalt in der DR Kongo verantwortlich.¹³
- Der mangelnde Erfolg des Dodd-Frank Acts in dieser Hinsicht ist auch der Tatsache geschuldet, dass die „Conflict Minerals“-Kampagnen die Hintergründe der Gewalt im Osten der DR Kongo stark vereinfacht und verzerrt haben.¹⁴ So waren und sind Rohstoffe nicht die Ursache des Konfliktes im Osten der DR Kongo.¹⁵ Einer internen UN-Bewertung zufolge stehen nur acht Prozent der dortigen Konflikte im Zusammenhang mit Mineralien.¹⁶

Darüber hinaus zeigt die Bewertung des Dodd-Frank Act 1502 aus Unternehmenssicht, dass die Umsetzung einer Regulierung der Rohstofflieferkette mit hohen Kosten verbunden ist:

- Die U.S. Securities and Exchange Commission schätzte den Bürokratieaufwand auf 1.400 Stunden pro Unternehmen im ersten Jahr (35 Wochen bei 40 Stunden pro Woche).
- Laut einer Studie der Tulane Universität liegt der tatsächliche Aufwand für die Gesetzesimplementierung bei rund 4.700 Stunden. Die mit der Sektion 1502 des Dodd-Frank Act verbundenen Compliance Kosten belaufen sich auf durchschnittlich 550.000 US-Dollar pro Unternehmen. (Kleinere Unternehmen mit weniger als 100 Mio. US-Dollar Umsatz, setzen ca. 200.000 US-Dollar ein).¹⁷
- Insgesamt betragen die Compliance Kosten für die 1300 berichtenden Unternehmen im ersten Berichtsjahr 700 Mio. US-Dollar; die Kosten für die Unternehmen in der jeweiligen Zulieferkette sind dabei noch nicht berücksichtigt.
- Unsicherheit bei Unternehmen durch unklare Definitionen führt dazu, dass insbesondere kleine und mittlere Unternehmen, die meist über keine eigene Rechtsabteilung verfügen, hohe Kosten für Rechtsberatung durch Anwaltskanzleien und Beratungsfirmen aufwenden müssen.

Quellenverzeichnis

- ¹ Laura E. Seay – „What’s wrong with Dodd-Frank 1502?“ Center for Global Development, Washington DC, 2012. (<http://www.cgdev.org/publication/what%E2%80%99s-wrong-dodd-frank-1502-conflict-minerals-civilian-livelihoods-and-unintended>)
- ² Open letter, 2014 (<https://ethuin.files.wordpress.com/2014/10/09092014-open-letter-final-and-list-doc.pdf>)
- ³ European Commission, Impact Assessment, 2014 (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/march/tradoc_152229.pdf)
- ⁴ Audit Analytics, 2014 (<http://www.auditanalytics.com/blog/an-initial-look-at-conflict-minerals-dodd-frank-section-1502/>)
- ⁵ „We Will Win Peace“ von Ben Radley, 2015 (<http://www.wewillwinpeace.com/>)
- ⁶ Laura E. Seay, 2012.
- ⁷ Open letter, 2014
- ⁸ Open letter, 2014
- ⁹ Der Präsident der DR Kongo - Joseph Kabila – hatte in Reaktion auf die Unterzeichnung des Dodd-Frank Acts von September 2010 bis März 2011 ein Verbot des Kleinbergbaus in den beiden Kivu-Provinzen sowie Maniema erlassen.
- ¹⁰ Open letter to president Barack Obama and SEC Chair Mary Schapiro from religious, civil society and business leaders in South Kivu Province, 2011 (<http://www.sec.gov/comments/s7-40-10/s74010-324.pdf>), Andreas Manhart, Tobias Schleicher, „Conflict minerals, an evaluation of the Dodd-Frank Act and other resource related measures“, Öko-Institut e.V., 2013. (<http://www.oeko.de/oekodoc/1809/2013-483-en.pdf>)
- ¹¹ Ken Matthysen, Andrés Zaragoza Montejano, Conflict Minerals’ initiatives in DR Congo: Perceptions of local mining communities, IPIS Studie, 2013. (<http://afrikarabia.com/wordpress/wp-content/uploads/2014/01/IPIS-Conflict-minerals-local-perception-novembre-2013-.pdf>)
- ¹² Open letter, 2014 und Manhart/Schleicher, 2013
- ¹³ „Resource Cursed or Policy Cursed? U.S. Regulation of Conflict Minerals and the Rise of Violence in the Congo“, University of Wisconsin/ London School of Economics, 2015 (<http://aae.wisc.edu/dparker5/papers/DRCCConflictWP2015.pdf>)
- ¹⁴ Z. B. Open letter, 2014, We Will Win Peace, 2015
- ¹⁵ Manhart/Schleicher 2013
- ¹⁶ Open letter, 2014
- ¹⁷ „DFA 1502 Post-Filing Survey“, Universität Tulane, 2014 (<http://www.payson.tulane.edu/sites/default/files/content/files/TulanePaysonS1502PostFilingSurvey.pdf>)

Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Breite Straße 29, 10178 Berlin
www.bdi.eu
T: +49 30 2028-0

Deutscher Industrie und Handelskammertag e. V. (DIHK)
Breite Straße 29, 10178 Berlin
www.dihk.de
T: +49 30 2030-0

Bundesverband Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen e.V. (BGA)
Am Weidendamm 1 A, 10117 Berlin
www.bga.de
T: +49 30 590099-0

Autoren

Eva Stollberger
Senior Manager
Abteilung Sicherheit und Rohstoffe
Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.
Breite Straße 29, 10178 Berlin
T: +49 30 20281451
F: +49 30 20282451
M: E.stollberger@bdi.eu

Rima Al-Tinawi
Bereich Internationale Märkte
Leiterin des Referats Afrika, Internationale Rohstoffpolitik
DIHK - Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.
Breite Straße 29, 10178 Berlin
T: +49 30 20308-2314
F: +49 30 20308-2444
M: al-tinawi.rima@dihk.de

Marcus Schwenke
Abteilungsleiter Import
Handelspolitik & Zollrecht;
Nord- und Lateinamerika
Bundesverband
Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen e.V. (BGA)
Am Weidendamm 1 A
10117 Berlin
T:+49 30 59 00 99-594
F: +49 30 59 00 99-494
M: Marcus.Schwenke@bga.de