



Positionspapier des AK Rohstoffe für eine umfassende EU-Initiative zur Vermeidung von Konflikten beim Rohstoffabbau!

Die Europäische Kommission hat unter dem Eindruck des *Dodd Frank Act* (DFA) in den USA eine eigene Initiative zu Konfliktrohstoffen angekündigt. Die Mitglieder des AK Rohstoffe, einem Netzwerk deutscher Nichtregierungsorganisationen, die sich für Menschenrechte, soziale Standards und Umweltschutz einsetzen, begrüßen diese Initiative und sehen darin eine einmalige Chance für die EU, einen bedeutsamen Beitrag zur Vermeidung von Konflikten und Menschenrechtsverletzungen beim Abbau von Rohstoffen zu leisten. Sektion 1502 des DFA verfolgt das Ziel, dass der Abbau, Handel und die Nutzung von Rohstoffen aus der Demokratischen Republik Kongo (DR Kongo) und den neun angrenzenden Nachbarstaaten in Zukunft keine der Konfliktparteien finanziert (vgl. Kasten 1). Die Regulierung hat seit ihrer Verabschiedung im Juli 2010 entlang der gesamten Wertschöpfungskette eine neue Dynamik erzeugt und vor Ort zum Entstehen vielversprechender Initiativen wie der *Conflict Free Tin Initiative* (CFTI) oder *Solutions for Hope* (SfH) beigetragen. Diese freiwilligen Initiativen haben als Reaktion auf die verbindliche Regulierung das Angebot an „konfliktfreien“ Rohstoffen erhöht und namhafte Unternehmen wie Apple, HP oder Philips haben mittlerweile die Namen ihrer Schmelzen veröffentlicht, von denen sie ihre Rohstoffe beziehen.

Zugleich hat der DFA aber auch eine Kehrseite: Viele Unternehmen waren auf das Gesetz unzureichend vorbereitet und haben aus Angst vor Imageschäden die Region beim Rohstoffbezug komplett gemieden. Darunter litten vor allem die Menschen, die mit dem Kleinbergbau ihren Lebensunterhalt verdienten. Verstärkt wurde dies durch das Verbot des Kleinbergbaus in den Provinzen Nord- und Süd-Kivu sowie in Maniema durch Präsident Joseph Kabila im September 2010. Mit diesem Gesetz wollte der Präsident den illegalen Abbau und Schmuggel von Rohstoffen sowie die Konflikte eindämmen. Doch das Gegenteil geschah: Der legale Bergbausektor brach zusammen, die illegalen Tätigkeiten nahmen drastisch zu. Nachdem das Gesetz im März 2011 zurückgenommen wurde, erholt sich der legale Bergbausektor nun langsam.¹ Solche und andere unerwünschte negative Begleiteffekte gilt es sorgfältig zu analysieren und im Rahmen einer neuen EU-Regulierung zu vermeiden.²

¹ Vgl. Dazu: IPIS and EurAc Report (Nov. 2013): “Conflict Minerals” initiatives in DR Congo: Perceptions of local mining communities”: http://www.ipisresearch.be/publications_detail.php?id=426

² Die bei der Grundlagenforschung erlangten Erkenntnisse über chemische Nachweismethoden zur Herkunft von Metallen sollten frei von Gebühren und Patenten zur Verfügung gestellt werden, da sie durch staatliche Förderung

Vor diesem Hintergrund fordern wir³, dass:

- die EU-Regulierung alle in der EU tätigen Unternehmen entlang der gesamten Wertschöpfungskette verbindlich zur gebotenen Sorgfalt mit Blick auf Konflikte und Menschenrechtsverletzungen verpflichtet. Die OECD *Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas* und die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte sollten dafür als Grundlage dienen;
- eine solche Sorgfaltspflicht nicht auf eine einzelne Region beschränkt wird, sondern alle Regionen betrifft, in denen es zu schwerwiegenden Konflikten und Menschenrechtsverstößen kommt;
- diese Regulierung sämtliche Rohstoffe umfasst und nicht auf die im Dodd Frank Act genannten Gold, Tantal, Wolfram und Zinn beschränkt ist;
- auf nationaler und lokaler Ebene neben den zuständigen Regierungsstellen auch zivilgesellschaftliche Vertreter/innen sowie Vertreter/innen aus dem artisanalen Bergbausektor frühzeitig in die Umsetzung der Regulierung eingebunden werden;
- die Regulierung in ein Bündel von Maßnahmen zur Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, zur Friedenssicherung und zur Verbesserung der wirtschaftlich-sozialen Situation der lokalen Bevölkerungen eingebunden wird.

Kasten 1: Konfliktminerale und Dodd-Frank Act 1502:

Im Juli 2010 verabschiedete der US-Kongress den *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* (kurz: Dodd-Frank Act oder DFA). Die Section 1502 verpflichtet alle Unternehmen, die an der US-Börse gelistet sind, jährlich an die *US Security and Exchange Commission* (SEC) zu berichten, ob zur Herstellung oder Funktionalität ihrer Produkte sogenannte Konfliktminerale entlang der Lieferkette eingesetzt werden. Als „**Konfliktminerale**“ werden Tantal, Zinn, Wolfram und deren Derivate sowie Gold bezeichnet, die aus der Demokratische Republik Kongo, Republik Kongo, der Zentralafrikanischen Republik, Südsudan, Uganda, Ruanda, Burundi, Tansania, Sambia oder Angola stammen. Ziel von DFA 1502 ist es nachzuweisen, dass die Rohstoffe, die in einem Produkt eingesetzt werden, nicht zur Finanzierung von bewaffneten Gruppen in der DR Kongo und den Nachbarländern beitragen. Ab 31. Mai 2014 muss jedes an der US-Börse gelistete Unternehmen für das Geschäftsjahr 2013 berichten, ob das Produkt Metalle aus Konfliktrohstoffen enthält.

finanziert werden. Darüber hinaus sollten die in der Kooperation von Unternehmen, Wissenschaft und staatlicher Förderung erlangten Erkenntnisse in den Aufbau einer elektronischen Wissensbibliothek münden, in der alle Erkenntnisse über Nachweisverfahren von Rohstoffen gebündelt und öffentlich zugänglich gemacht werden. Zusammen mit einer angemessenen Übergangsfrist, werden Unternehmen und andere Akteure dabei unterstützt, sich rechtzeitig auf die Regulierung vorzubereiten.

³ Ähnliche Forderungen haben 58 europäische Nichtregierungsorganisationen (u.a. Global Witness, Eurac, Cidse, Amnesty International) im September 2013 in dem Positionspapier „Breaking the links between natural resources and conflict: The case for EU regulation“ erhoben. Online unter: <http://www.cidse.org/content/publications/business-a-human-rights/bahr-in-the-united-nations/breaking-the-links-between-natural-resources-and-conflict-the-case-for-eu-regulation.html>.

Hintergrund und Forderungen im Einzelnen:

Konflikte und Menschenrechtsverletzungen beim Rohstoffabbau

Der Abbau von Rohstoffen ist ein lukratives Geschäft. Die Gewinne kommen jedoch – unter anderem aufgrund mangelnder Transparenz, geringer Besteuerung, Steuerflucht und Korruption – in der Regel nur Wenigen zugute. Die breite Bevölkerung zieht häufig keinen Nutzen aus dem Rohstoffreichtum. Mitunter werden die Gewinne sogar genutzt, um Konfliktparteien in Bürgerkriegen oder kriminelle Gruppen zu finanzieren, wie dies in der Region der Großen Seen, aber auch in anderen Ländern wie in Kolumbien der Fall war und zum Teil noch ist.

Zugleich geht der Rohstoffabbau oft mit Umweltzerstörung einher, die den lokalen Bevölkerungsgruppen die Lebensgrundlagen entziehen kann. Durch Entwaldung, Verseuchung von Grundwasser, Flüssen und unzureichend gefilterten Schadstoffemissionen werden die Rechte auf Wasser, Nahrung und Gesundheit von Anwohner/innen verletzt. Oft kommt es zu Umsiedlungen ohne angemessene Konsultation und Entschädigung bis hin zu gewaltsamen Vertreibungen. Konflikte werden geschürt, die auch unterhalb der Schwelle von Bürgerkriegen dramatische Auswirkungen auf Menschenrechte und Lebensbedingungen der Menschen haben. Der brutale Einsatz von Gewalt durch Militär, Polizei oder private Sicherheitsdienste rund um den Bergbau fordert oft Todesopfer und erzeugt Gegengewalt. Auch die grobe Missachtung von Arbeits- und Menschenrechten der im Rohstoffabbau beschäftigten Arbeiter/innen führen zum Teil zu gewaltsamen Konflikten, wie das Beispiel Marikana in Südafrika im Jahr 2012 gezeigt hat.

Die beschriebenen Probleme beschränken sich nicht auf die Region der Großen Seen rund um die DR Kongo, auf die sich der Dodd Frank Act konzentriert (vgl. Kasten 1). Massive Menschenrechtsverletzungen und Konflikte sind auch für Kolumbien, Peru, Chile, Indien, Indonesien, die Philippinen, Burma, Nigeria, Südafrika und andere Länder umfassend dokumentiert. Die Probleme beschränken sich auch nicht auf die von Dodd Frank 1502 erfassten Rohstoffe (Zinn, Tantal, Wolframit und Gold), sondern können prinzipiell jeden Rohstoff betreffen.

Transparenz- und Sorgfaltspflichten für eine umfassende Problemlösung unabdingbar

Zum Schutz der Menschenrechte sind – auch im Rohstoffsektor – in erster Linie die Staaten verpflichtet, in denen die Rohstoffe abgebaut werden. In der Praxis zeigt sich allerdings häufig, dass die „Gaststaaten“ von Bergbauaktivitäten entweder nicht willens oder nicht in der Lage sind, die Menschenrechte umfassend zu schützen. Insbesondere mit Blick auf den Rohstoffabbau in Konfliktgebieten sehen die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte deshalb auch die „Heimatstaaten“ von transnationalen Unternehmen in der Pflicht, „sicherzustellen, dass in diesen Kontexten tätige Wirtschaftsunternehmen nicht an solchen Verletzungen beteiligt sind“ (Prinzip 7).⁴

Zu diesem Zweck sollten die Heimatstaaten nach Prinzip 7 „prüfen, ob ihre Politiken, Gesetze, sonstigen Vorschriften und Durchsetzungsmaßnahmen diesem erhöhten Risiko wirksam begegnen, so auch durch Bestimmungen betreffend die Wahrung der Sorgfaltspflicht in Bezug auf die Menschenrechte seitens der Unternehmen.“ Unter anderem sollten die Heimatstaaten „gegebenenfalls die zivil-, verwaltungs- oder strafrechtliche Haftung von Unternehmen prüfen, die in ihrem Hoheitsgebiet ansässig sind“ und erkannte Lücken entsprechend schließen. Im Rahmen der angekündigten Initiative zu Konfliktrohstoffen sollten die

⁴ UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Umsetzung des Rahmens der Vereinten Nationen „Schutz, Achtung und Abhilfe“: http://www.globalcompact.de/sites/default/files/themen/publikation/leitprinzipien_wirtschaft_und_menschenrechte.pdf

EU und ihre Mitgliedstaaten diese Empfehlung der UN-Leitprinzipien umsetzen, denen sie im UN-Menschenrechtsbietet 2011 zugestimmt haben.

Die „Sorgfaltspflicht“ von Unternehmen beinhaltet laut den UN-Leitprinzipien, dass sie ein Verfahren entwickeln, um mit Blick auf ihre eigenen Aktivitäten und Geschäftsbeziehungen entlang der gesamten Wertschöpfungskette „die Auswirkungen auf die Menschenrechte zu ermitteln, zu verhüten, und zu mildern sowie Rechenschaft darüber abzulegen, wie sie diesen begegnen.“ (Prinzip 15). Für den Bezug von Rohstoffen aus Konfliktgebieten spezifiziert die *OECD* die Sorgfaltspflichten in ihren *Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas*. Diese OECD-Richtlinie fordert von Unternehmen die Implementierung eines mehrstufigen Systems, um Risiken in der Lieferkette zu identifizieren und ihnen wirksam zu begegnen. Die *OECD Due Diligence Guidance* ist als Grundlage zur Umsetzung von Dodd Frank 1502 anerkannt und sollte ebenso die Grundlage für eine europäische Regelung bilden (vgl. Kasten 2).⁵

Kasten 2: *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas*

Die OECD-Richtlinie für Rohstoffe aus Konfliktgebieten wurde 2010 innerhalb der OECD von einer Arbeitsgruppe aus Vertreter/innen der Regierungen, Unternehmen und Zivilgesellschaft entwickelt. Als Standards wurde von der UN-Expertengruppe zum Kongo in ihren Empfehlungen an den UN-Sicherheitsrat auf sie Bezug genommen und der Sicherheitsrat hat diese Sorgfaltsanforderungen an Unternehmen im September 2010 befürwortet.

Die OECD-Richtlinie bietet eine sehr ausführliche Anleitung für den verantwortungsvollen Umgang mit Rohstofflieferketten und benennt die jeweilige Verantwortung an den unterschiedlichen Stellen der Wertschöpfungskette. Darüber hinaus sind in ihr klare Anforderungen an die beteiligten Unternehmen formuliert, die sich von der Mine über die Schmelze bis hin zum verarbeitenden Unternehmen erstrecken. Die Richtlinie sieht für die Unternehmen einen *Five-Step-Framework* vor. Demnach müssen Unternehmen:

- 1.) eine entsprechende Policy zur Vermeidung von Konflikten annehmen und ihren Zulieferern kommunizieren;
- 2.) Sorgfaltspflichten entlang der Lieferkette ins Management verankern;
- 3.) durch Audits unabhängiger Dritter Transparenz und Kontrollen sicherstellen;
- 4.) Sorgfaltspflichten in Verträgen mit den Zulieferern festschreiben und diese bei der Umsetzung unterstützen; sowie
- 5.) Beschwerdemechanismen und Frühwarnsysteme entwickeln.

Zentral für die OECD ist dabei die Zusammenarbeit aller Beteiligten. Gefordert wird:

- die Kooperation der gesamten Industrie, um Kapazitäten zur Durchführung der Maßnahmen zur Einhaltung der Sorgfaltspflicht aufzubauen;
- eine Kostenteilung aller Beteiligten der Industrie für besonders wichtige Bereiche;
- die Teilnahme von Unternehmen an Initiativen, mit denen verantwortliche Wertschöpfungsketten aufgebaut werden sollen;
- die Kooperation von Unternehmen, die über die gleichen Lieferanten verfügen;
- der Aufbau von Partnerschaften mit internationalen Organisationen sowie der Zivilgesellschaft;
- die Übernahme aller notwendigen Schritte zum Aufbau einer transparenten und verantwortlichen Wertschöpfungskette in die existierende Unternehmenspolitik und Managementsysteme.

⁵ OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/GuidanceEdition2.pdf>

Sowohl die UN-Litprinzipien als auch die *OECD Due Diligence Guidance* heben den risiko- und prozessorientierten Ansatz von Sorgfaltspflichten hervor. „Gebotene Sorgfalt ist ein kontinuierlicher, proaktiver und reaktiver Prozess, durch den Unternehmen sicherstellen dass sie Menschenrechte achten und nicht zu Konflikten beitragen“, heißt es dementsprechend in der *Due Diligence Guidance*.⁶ Die grundlegende Voraussetzung einer angemessenen Sorgfalt ist eine größtmögliche Transparenz der Rohstoffströme, die erst die Identifizierung von menschenrechtlichen Risiken erlaubt. Wenn ein Unternehmen Risiken oder Probleme in der Lieferkette erkennt, muss es nicht unmittelbar Sanktionen befürchten. Dies wäre nur dann der Fall, wenn das Unternehmen diese Risiken ignoriert und keine angemessenen Maßnahmen ergreift. Die mögliche Vielfalt solcher Maßnahmen ist groß und immer kontextabhängig. Die Suspendierung bis hin zum Abbruch von Geschäftsbeziehungen ist nur der potenziell letzte Schritt, wenn andere Maßnahmen in Kooperation mit dem Geschäftspartner und unter Beteiligung der Betroffenen nicht ergriffen wurden oder nicht zu einer befriedigenden Lösung geführt haben.

Für eine gemeinsame und geteilte Verantwortung für die Wertschöpfungskette

Vom Bergbauunternehmen oder Kleinschürfer/innen über Produzenten bis zu den Konsument/innen ziehen alle Akteur/innen einen Nutzen aus dem Abbau von Rohstoffen. Sie tragen damit alle jeweils eine Teilverantwortung für die Bewältigung der Probleme, die mit dem Rohstoffabbau und –handel zusammenhängen. Tragfähige Lösungen sind deshalb nur dann möglich, wenn alle gemäß ihrer Verantwortung und Rolle in die Pflicht genommen werden. Dies entspricht auch dem Ansatz der international anerkannten UN-Leitprinzipien und der *OECD Due Diligence Guidance*, wonach alle Unternehmen innerhalb der Wertschöpfungskette eine eigene Verantwortung tragen, die Menschenrechte zu achten und ihre Sorgfaltspflicht entsprechend wahrzunehmen.

Die Forderung der deutschen Industrieverbände, nur jenen Gliedern der Wertschöpfungskette vom Rohstoffabbau bis zu den Schmelzen Sorgfaltspflichten („*upstream due diligence*“ – von der Mine zur Schmelze) aufzuerlegen, ist daher abzulehnen.⁷ In Deutschland würden mit diesem Ansatz nur sehr wenige Unternehmen zur Einhaltung von Menschenrechten im Rohstoffsektor verpflichtet. Wenn aber die Abnehmer von Rohstoffen – wie die Automobil-, Maschinenbau- oder Elektroindustrie – ihrer Sorgfaltspflichten („*downstream due diligence*“ – von der Schmelze zum Endprodukt) entledigt werden, entfallen ebenfalls für die im Bergbau tätigen Unternehmen die entscheidenden Marktanreize, um Konflikten und Menschenrechtsverletzungen wirksam entgegenzutreten. Es steht zu befürchten, dass in diesem Fall auch in der Region der Großen Seen die Dynamik von Zertifizierungs- und anderen Initiativen erlahmt, welche das Angebot an „konfliktfreien“ Rohstoffen in den letzten Jahren erhöht haben.

Das Argument, dass allgemeingültige Sorgfaltspflichten die Abnehmerunternehmen über Gebühr belasten würden, entbehrt einer empirischen Grundlage und ist aus unserer Sicht nicht haltbar. Schätzungen der US-Börsenaufsichtsbehörde SEC (*US Security and Exchange Commission*) zufolge ist die Umsetzung von DFA 1502 in einer Anlaufphase mit Gesamtkosten von drei bis vier Milliarden US-Dollar verbunden. Danach reduzieren sich die Gesamtkosten auf jährlich 200 Millionen US-Dollar. Diese Gesamtkosten verteilen sich zunächst auf rund 6.000 an der SEC gelisteten Unternehmen. Betrachtet man deren gesamte Lieferketten, wären aber insgesamt rund 275.000 Unternehmen in die Umsetzung einzubinden. Von der SEC anerkannte Consulting-Büros wie *Claigan Environmental Inc.* gehen von Kosten in Höhe von 0,03 Prozent des Jahresumsatzes für Unternehmen mit einem Gesamtumsatz von einer Milliarde US-

⁶ Ebenda, S. 13.

⁷ Vgl. BDI & OEKO (2013): An evaluation of the Dodd Frank Act and other resource-related measures, September 2013: <http://www.oeko.de/oekodoc/1809/2013-483-en.pdf>

Dollar aus. Ein Großunternehmen müsste laut dieser Berechnung zur Umsetzung von DFA 1502 etwa eine halbe bis eine ganze Stelle zusätzlich finanzieren.⁸ *PriceWaterhouseCoopers* empfiehlt zudem zur Umsetzung, die Kosten anteilig auf die gesamte Zulieferkette zu verteilen⁹. Kooperationen innerhalb und zwischen den betroffenen Branchen würden die Kosten für jedes einzelne Unternehmen zusätzlich signifikant reduzieren. In Anbetracht der menschenrechtlichen Probleme und Herausforderungen halten wir diesen Aufwand für vertretbar.

Dass der Aufwand machbar ist, zeigen die detaillierten und herkunftsbezogenen Qualitätsprüfungen in der Industrie. Aus Haftungsgründen müssen Zulieferer wie auch Endproduzenten häufig bereits heute bestimmen können, woher ihre Rohstoffe herkommen, um die hohen Qualitäts- und Sicherheitsstandards einzuhalten. Initiativen kleiner und mittelständischer Unternehmen wie NagerIT¹⁰ oder die Produzent/innen des Fairphones¹¹ sowie die Veröffentlichung der Listen der Schmelzen, die ihre Zulieferer beliefern, durch Unternehmen wie HP, Philipps oder Apple haben in den letzten Jahren die Machbarkeit ebenfalls unter Beweis gestellt.

Für einen diskriminierungsfreien, überregionalen und rohstoffübergreifenden Geltungsbereich

Wie oben beschrieben, treten Konflikte und Menschenrechtsverletzungen beim Rohstoffabbau nicht nur in der Region der Großen Seen auf, sondern in vielen Abbauregionen auf allen Kontinenten. Es wäre daher willkürlich, unangemessen und ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot, die EU-Regulierung auf einzelne Regionen oder Rohstoffe zu beschränken. Der enge Fokus von DFA 1502 auf die Region Zentralafrika hat mit dazu beigetragen, dass es dort zumindest vorübergehend 2010 und 2011 zu einem Einbruch des Bergbausektors in der DR Kongo gekommen ist.

Insbesondere US-amerikanische Unternehmen der Elektroindustrie haben ihre Sorgfaltspflichten aus diesem Grund dergestalt interpretieren und umsetzen können, indem sie Rohstoffe aus der Region mieden. Damit werden in dieser Region auch solche Unternehmen und Schürfer mit in Haftung genommen, die sich an der Finanzierung von Konfliktparteien nicht beteiligen. Zugleich ist durch ein solches Vorgehen keineswegs sichergestellt, dass die von den Unternehmen genutzten Rohstoffe „konfliktfrei“ abgebaut würden. Eine Prüfung, ob Menschenrechte in anderen Regionen beim Rohstoffabbau geachtet werden, wird von dem US-Gesetz nicht verlangt, so dass die Unternehmen sich einer tatsächlichen Sorgfaltspflicht durch Embargoreaktionen entziehen können.

Auch die Begrenzung der Sorgfaltspflichten auf die Rohstoffe Zinn, Wolframit, Tantal und Gold wird der globalen Problemlage nicht gerecht. Auch beim Abbau von Kupfer in Peru und den Philippinen, Eisenerz in Brasilien und Indien oder Bauxit in Guinea kommt es regelmäßig zu gewaltsamer Repression, Konflikten und Menschenrechtsverletzungen.¹² Welche Rohstoffe risikobehaftet sind, hängt immer von der jeweiligen

⁸ Für Unternehmen mit 100 Millionen US-Dollar Jahresumsatz liegen die Kosten bei 0,12 Prozent, bei Unternehmen mit 10 Milliarden US-Dollar Jahresumsatz bei 0,0075 Prozent des Gesamtumsatzes. Vgl.: <http://www.sec.gov/comments/s7-40-10/s74010-365.pdf>

⁹ PWC (2013): Time to get started. Conflict minerals: http://www.pwc.com/en_US/us/audit-assurance-services/publications/assets/pwc-conflict-minerals-compliance-process.pdf.

¹⁰ <https://www.nager-it.de/>

¹¹ <http://www.fairphone.com/>

¹² Vgl. unter anderem: Kerkow, U., Martens, J. & Müller, A. 2012: Vom Erz zum Auto. Abbaubedingungen und Lieferketten im Rohstoffsektor und die Verantwortung der deutschen Automobilindustrie. MISEREOR, GPF Europe und Brot für die Welt.

Region ab. Ein überregionaler Ansatz muss daher selbstverständlich mit einem rohstoffübergreifenden Ansatz einhergehen.

Laut OECD-Definition können „von Konflikten betroffene und Hochrisikogebiete“ Regionen einschließen, wo politische Instabilität, Repression oder Unsicherheit herrschen, ein Kollaps ziviler Infrastrukturen zu beklagen ist, oder Gewalt, Menschenrechtsverletzungen und andere Verstöße gegen das Völkerrecht wie verbreitet sind.¹³ Diese Kriterien sollten als normative Grundlage für die Auswahl von Regionen und Rohstoffe dienen, bei denen die EU-Regulierung besondere Sorgfaltspflichten einfordert. Die Liste dieser Regionen und Rohstoffe muss regelmäßig überprüft und überarbeitet werden und den positiven wie negativen Entwicklungen jeweils Rechnung tragen. Ein *a priori* Fokus auf eine oder verschiedene Regionen wäre willkürlich und würde unfairen Boykottreaktionen Tür und Tor öffnen, welche zur tatsächlichen Problemlösung wenig beitragen.

Für einen integralen Ansatz unter Einbindung lokaler Akteure

Dass es infolge DFA 1502 zumindest vorübergehend und in einigen Provinzen zu einem Einbruch des legalen Bergbaus gekommen ist, liegt auch daran, dass die lokalen Akteure – von den Schürfern über Zwischenhändler/innen, Schmelzereien und anderen Unternehmen bis hin zu den verantwortlichen Regierungsstellen – nicht in ausreichendem Maße in die Entwicklung der Gesetzgebung eingebunden und auf die Umsetzung nicht ausreichend vorbereitet wurden.

Sowohl bei der Entwicklung als auch bei der Umsetzung der EU-Regulierung wird es daher wesentlich darauf ankommen, dass regionale und lokale Akteure bei der Planung und Durchführung angemessen einbezogen sind. Dies gilt zunächst für die Menschen, die vom Rohstoffabbau betroffen sind, aber auch die Regierungen, Parlamente und öffentliche Institutionen auf regionaler, nationaler und lokaler Ebene, die bei der Umsetzung in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich eine zentrale Rolle spielen müssen.

Zudem muss berücksichtigt werden, dass Sorgfaltspflichten für Unternehmen zwar einen wichtigen Beitrag leisten können, damit Konflikte und Menschenrechtsverletzungen beim Abbau, Handel und der Nutzung von Rohstoffen eingedämmt werden. Als isolierte Maßnahme wird dies aber nicht ausreichen. Entscheidend ist daher, dass die EU-Regulierung in ein Gesamtpaket wirtschafts-, entwicklungs- und außenpolitischer Maßnahmen eingebettet wird. Dazu gehören Maßnahmen zur Förderung von Demokratie, Partizipation und Rechtsstaatlichkeit, zur Bekämpfung von Korruption und Steuerflucht, die Stärkung staatlicher Institutionen zum Menschenrechtsschutz und zur Friedenssicherung, zur Unterstützung von Reformen der Sicherheitsgesetze und schließlich zur Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen der Bevölkerung in Abbauregionen.

Die richtigen Lektionen aus Dodd-Frank lernen – und falsche vermeiden

Die enge regionale Fokussierung von DFA 1502 und die zum Teil unzureichende Einbindung lokaler Akteure vor Ort sind Fehler, die es im Rahmen der anstehenden EU-Regulierung unbedingt zu vermeiden gilt. Zugleich sollte das Kind nicht mit dem Bade ausgeschüttet werden. Damit die gravierenden und global wachsenden Menschenrechtsprobleme und Konflikte im Rohstoffsektor wirksam bekämpft werden können, müssen alle Unternehmen ihren Teil der Verantwortung übernehmen. Deutsche, europäische und internationale Unternehmensverbände haben sich an der Erarbeitung der UN-Leitprinzipien und der

¹³ OECD Due Diligence Guidance, S. 13.

OECD Due Diligence Guidance intensiv beteiligt, sie gutgeheißen und damit ihre Sorgfaltspflichten bereits akzeptiert.

Dass die EU diese Sorgfalt nun auch verbindlich einfordert, die Einhaltung überprüft und bei gravierenden Verstößen sanktioniert, ist nur konsequent und folgerichtig. Transparenz über die Lieferkette herzustellen und den menschenrechtlichen Risiken wirksam zu begegnen sind große Herausforderungen. Sie sind nicht von heute auf morgen und auch nicht zum Nulltarif zu bewältigen. Das Konzept der Sorgfaltspflichten trägt diesem Prozesscharakter angemessen Rechnung und zwingt alle Akteure zu den Anstrengungen, die ihrer Rolle und ihren Möglichkeiten angemessen sind. Eine anspruchsvolle EU-Regulierung wäre ein wichtiger Schritt der EU zur Umsetzung ihres Vertrags von Lissabon¹⁴, wonach sie die universellen und unteilbaren Menschenrechte auch in ihrer auswärtigen Politik achten und fördern muss. Mit der verbindlichen Einführung von gebührenden Sorgfaltspflichten für Unternehmen geht die EU einen wichtigen Schritt in Richtung dieser Ziele.

Impressum / Herausgeber:

AK Rohstoffe

Der AK Rohstoffe ist ein Netzwerk deutscher Nichtregierungsorganisationen, die sich für Menschenrechte, soziale Standards und Umweltschutz einsetzen. Das Netzwerk existiert seit 2008. Zuletzt veröffentlichte der AK Rohstoffe im September 2013 Handlungsempfehlungen an die Bundesregierung und den Bundestag unter dem Titel „Für eine demokratische und global gerechte Rohstoffpolitik“. Im Oktober 2013 veranstaltete das Netzwerk die 1. Alternative Rohstoffwoche, um auf die Auswirkungen des deutschen Rohstoffkonsums auf Mensch und Umwelt im globalen Süden hinzuweisen. Auf <http://alternative-rohstoffwoche.de> finden Sie weitere Informationen und können sich auch in den Newsletter eintragen.

Kontakt:

AK Rohstoffe
Michael Reckordt
Michael.Reckordt@power-shift.de
++49 (0)30 428 05 479

Anschrift:

AK Rohstoffe
c/o PowerShift
Greifswalder Straße 4
10405 Berlin / Germany

Mit freundlicher Unterstützung:



¹⁴ Der Vertrag von Lissabon ist ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen den 27 Mitgliedstaaten, der am 1. Januar 2009 in Kraft trat. In Kapitel 1 (Allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union) heißt es dazu in Artikel 21, Absatz 1: „Die Union lässt sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts.“