

Stellungnahme



Sicherheit und Rohstoffe

Transparenz und Offenlegungspflichten im Rohstoffsektor Anhörung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammen- arbeit und Entwicklung am 22. April 2015 in Berlin

Der BDI ist die Spitzenorganisation der deutschen Industrie und der industrienahen Dienstleister. Er spricht für 36 Branchenverbände und mehr als 100.000 Unternehmen mit rund 8 Millionen Beschäftigten.

Datum
15. April 2015

Seite
1 von 8

Transparenz von Zahlungsflüssen im Rohstoffsektor

- Deutsche Unternehmen sind in vielen Ländern der Welt aktiv. Verantwortungsbewusstes Handeln und die Verwirklichung von Corporate Social Responsibility-Grundsätzen (CSR) ist für die Unternehmen schon lange von großer Bedeutung. Für alle deutschen Unternehmen gelten die OECD Leitlinien für Multinationale Unternehmen; viele befolgen darüber hinaus freiwillig die Verhaltensleitlinien des Global Compact der Vereinten Nationen oder haben für ihr Unternehmen sogar einen weitergehenden Code of Conduct entwickelt und festgeschrieben.
- Der BDI begrüßt grundsätzlich die Bemühungen, die Transparenz speziell im Rohstoffsektor zu verbessern. Dieser ist ein für die Entwicklung der Förderländer besonders wichtiger Bereich, in dem zugleich leider vielfach nicht die erwünschten Standards vorherrschen und Gelder ungewollten Zwecken zugeführt werden.
- Die deutsche Industrie ist nicht mehr selbst im internationalen Bergbau aktiv. Dies hat zur Folge, dass Unternehmen zu einem großen Teil auf Rohstoffimporte angewiesen sind. Die benötigten Rohstoffe werden meist auch nicht direkt eingekauft; vielmehr setzt die Industrie verarbeitete Teile und Komponenten zur Weiterverarbeitung ein und ist damit etliche Wertschöpfungsstufen vom eigentlichen „Rohstoff“ entfernt.

**Bundesverband der
Deutschen Industrie e.V.**
Mitgliedsverband
BUSINESSEUROPE

Telekontakte
T: +493020281451
F: +493020282451

Internet
www.bdi.eu

E-Mail
E.Stollberger@bdi.eu

- Auch wenn die deutsche Industrie selbst nicht am Rohstoffabbau beteiligt ist, hat sie ein großes Interesse an der Einhaltung von Menschenrechten und Umwelt- und Sozialstandards im Rohstoffsektor. Ebenso setzt sich der BDI für mehr Transparenz im Rohstoffsektor ein, damit Korruption bei Rohstoffgeschäften vermieden und ein fairer Wettbewerb sichergestellt wird.
- Mit der „Extractive Industries Transparency Initiative“ (EITI) wurde 2003 eine freiwillige Multi-Stakeholder-Initiative zur Erhöhung der Transparenz im Rohstoffsektor ins Leben gerufen. Ziel der Initiative ist es, der lokalen Zivilgesellschaft durch die Offenlegung von Geldströmen im Zusammenhang mit Rohstoffgeschäften eine bessere Kontrolle der Gelder zu ermöglichen.
- Der BDI hat diese Initiative von Beginn an aktiv unterstützt. Gegenüber nationalen, verpflichtenden Regulierungen bietet EITI den Vorteil, dass zusätzlich zu den Zahlungen seitens der Unternehmen auch die Einnahmen der Regierung aus dem Rohstoffsektor offengelegt werden. Nur so ist ein Abgleich der Zahlungen zur Aufdeckung von Korruption bzw. Misswirtschaft möglich. Ein weiteres besonderes Merkmal von EITI ist die Multi-Stakeholder-Gruppe bestehend aus Vertretern der Regierung, der Privatwirtschaft sowie der Zivilgesellschaft, die den Umsetzungsprozess gemeinsam steuert.
- Im deutschen Rohstoffsektor gibt es keine Korruption. Es besteht somit keine Notwendigkeit, EITI beizutreten. Gleichwohl erkennt die deutsche Industrie die internationale Signalwirkung eines Beitritts an. Der BDI unterstützt deshalb die Bundesregierung aktiv bei der nationalen EITI-Implementierung und bringt sich hierzu als Koordinator der Wirtschaftsseite konstruktiv in die Multi-Stakeholder-Gruppe ein.
- Aus Sicht des BDI ist es gerade der freiwillige Charakter der EITI-Initiative, der sie so effektiv und erfolgreich macht. Die Initiative umfasst mittlerweile 27 Mitgliedsländer und aktuell 17 weitere Länder mit Kandidatenstatus. Auch über 90 multinationale Unternehmen aus dem Energie- und Rohstoffbereich haben sich der Initiative freiwillig angeschlossen.

sen. Der BDI hofft, dass die Kandidatur Deutschlands bei EITI die Akzeptanz und Verbreitung der Initiative auch in den Zielländern weiter vorantreibt.

BDI-Anliegen

- Der deutsche EITI-Berichtsstandard sollte sich so weit wie möglich an der nationalen Umsetzung der EU-Transparenzrichtlinie orientieren. Doppelte Berichtspflichten und -standards sind zu vermeiden, denn sie erhöhen nur den bürokratischen Mehraufwand und reduzieren gleichzeitig die Interpretierbarkeit und damit das Verständnis der veröffentlichten Daten.
- Bei der Ausgestaltung des EITI-Berichtsstandards für Deutschland ist frühzeitig sicherzustellen, dass Transparenzanforderungen nicht gegen nationale Wettbewerbsregeln verstoßen. So ist unter anderem der direkte oder indirekte Austausch von Informationen über Produktionsmengen, Marktanteile sowie Angebotsabgaben kartellrechtlich untersagt.
- Die deutsche EITI-Kandidatur sollte vor allem genutzt werden, um bei der eigentlichen Zielgruppe EITIs, nämlich rohstoffreichen Entwicklungsländern, für einen Beitritt bei der Initiative zu werben.

- Im Jahr 2003 kam eine UN-Expertengruppe in ihrem Bericht zur Demokratischen Republik Kongo zu dem Schluss, dass der Abbau bestimmter Rohstoffe im Osten der DR Kongo zur Finanzierung bewaffneter Konflikte in dieser Region beiträgt. Um diese Verbindung zwischen Rohstoffhandel und Konfliktfinanzierung zu durchbrechen, wurde im Juli 2010 im Rahmen des US-amerikanischen Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act mit Artikel 1502 ein Gesetz erlassen, das die Herkunft von bestimmten Rohstoffen transparent machen soll.
- Dieses verpflichtet an US-Börsen notierte Unternehmen dazu, die Nutzung von sogenannten „Konfliktmineralien“ – im DFA definiert als die Mineralien Wolfram, Koltan, Zinn und Gold, die aus der Demokratischen Republik Kongo und angrenzenden Gebieten stammen - offenzulegen. Ziel des Gesetzes ist es, dass Unternehmen ihre Produkte bzw. ihre Lieferkette von Rohstoffen freihalten, die zur Finanzierung bewaffneter Gruppen in der DR Kongo beitragen.
- Die deutsche Industrie ist besorgt darüber, dass der Rohstoffhandel in der DR Kongo zur Finanzierung von Konflikten beiträgt, und sieht hier ebenfalls Handlungsbedarf. Unsere Unternehmen arbeiten bereits seit langem daran, ökologische und soziale Standards auch bei weiter entfernten Akteuren in ihrer Lieferkette durchzusetzen. Sowohl auf europäischer als auch auf internationaler Ebene gibt es bereits eine große Zahl von freiwilligen Initiativen zur Umsetzung von Sorgfaltspflichten in der Lieferkette und zur Zertifizierung von Lieferanten.
- Jedoch gelingt dies, aufgrund der hohen Fertigungstiefe und komplexen Wertschöpfungskette, in vielen Fällen nicht bis zum Rohstoffabbau. Gerade Lieferketten mit einer Vielzahl kleiner und mittelständischer Unternehmen sind nicht in Lage, die Anforderungen einer Berichtspflicht zu erfüllen. Zudem ist auch die Situation in der DR Kongo hoch komplex und für die Unternehmen kaum durchschaubar; durch die globalen Verflechtungen im Rohstoffhandel wird dies weiter verkompliziert.

- Entsprechend schwierig gestaltet sich daher die Nachweispflicht des Dodd-Frank Act 1502 für die Unternehmen. Nur 23 % der in den USA berichtenden Unternehmen waren überhaupt in der Lage, die „Konfliktfreiheit“ der in ihren Produkten verarbeiteten Rohstoffe zu erklären¹; mit einer Ausnahme erreichten dies alle dadurch, dass sie die Herkunft aus der Große-Seen-Region generell ausschließen konnten. Die Mehrheit von 77 % der Unternehmen hat von ihren Zulieferern keine bzw. keine ausreichenden Informationen zur Herkunft der im Endprodukt enthaltenen Rohstoffe erhalten. An der grundsätzlichen Umsetzbarkeit des Dodd-Frank Act durch die betroffenen Unternehmen bestehen daher Zweifel.
- Aber auch die erhoffte Wirkung des Gesetzes auf die Konflikte in der DR Kongo bleibt bislang aus: Zwar haben sich als Konsequenz des Dodd-Frank Acts die Mineralienexporte aus dem Ostkongo 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 acht bis zehn Millionen vom Kleinbergbau abhängigen Kongolesen ihres Lebensunterhalts beraubt. Diese verfehlte Wirkung greifen im September 2014 70 internationale und kongolesische Experten in einem offenen Brief auf und fordern breiter angelegte Reformen anstelle einer Fokussierung auf konfliktfreie Lieferketten².
- Im März 2014 hat die Europäische Kommission einen eigenen Vorschlag zum Umgang mit Rohstoffen aus Konfliktregionen vorgelegt, der derzeit im Europäischen Parlament diskutiert wird. Dieser sieht, anders als der Dodd-Frank Act 1502, ein freiwilliges System zur Selbstzertifizierung von verantwortungsvolle Beziehern von Mineralien und Metallen aus Konflikt- und Hochrisikoregionen vor.

¹ <http://www.auditanalytics.com/blog/an-initial-look-at-conflict-minerals-dodd-frank-section-1502/>

² <https://ethuin.files.wordpress.com/2014/09/09092014-open-letter-final-and-list.pdf>
Zu den Unterzeichnern gehören anerkannte internationale Wissenschaftler und Autoren ebenso wie kongolesische Aktivisten und Intellektuelle, kongolesische Parlamentarier und lokale Akteure des Mineralienhandels

- Vor dem Hintergrund der genannten unintendierten Nebenwirkungen des Dodd-Frank Acts begrüßt der BDI, dass die Europäische Kommission mit der vorgeschlagenen EU-Initiative eine alternative Strategie zur Lösung der Konfliktrohstoff-Problematik verfolgt. Auch der BDI selbst hatte sich initiativ mit alternativen Lösungswegen zum Umgang mit Konfliktrohstoffen auseinander gesetzt und das Öko-Institut mit einer Studie zu den Auswirkungen des Dodd-Frank Acts beauftragt.³ Deren Ergebnisse und Handlungsempfehlungen wurden in den Verbänden und Unternehmen des BDI intensiv diskutiert.
- Während eine Verpflichtung zum konfliktfreien Rohstoffbezug für die betroffenen Konfliktregionen, die noch keine ausreichende Menge an konfliktfreiem Material produzieren, praktisch deren Ausschluss von den Rohstoffmärkten bedeutet, erlaubt ein freiwilliges Selbstzertifizierungssystem - sowohl den verantwortungsvollen Beziehern von Rohstoffen als auch den Konfliktregionen selbst - mehr Flexibilität zur Formalisierung des Mineralienhandels und zum sukzessiven Aufbau transparenter Lieferketten.
- Zudem hat eine freiwillige Selbstzertifizierung begleitet von einer Positivliste gegenüber einer verpflichtenden Regulierung den Vorzug, dass nicht nur die europäischen Schmelzen unter dem Erwartungsdruck einer Selbstzertifizierung stehen, sondern auch Schmelzen außerhalb Europas, was den Wirkungsgrad der Regulierung erhöhen könnte.

BDI-Anliegen

- Politik und Wirtschaft müssen gemeinsam praktikable Ansätze und Instrumente entwickeln, mit denen ein verantwortungsvoller Rohstoffbezug sichergestellt werden kann. Dabei ist zu vermeiden, dass durch nicht leistbare Nachweispflichten über die gesamte Wertschöpfungskette hinweg ein De-facto-Boycott ganzer Regionen verursacht wird. Zudem ist zu bedenken, dass zusätzliche Kosten nicht weitergegeben werden können und so die Wettbewerbsfähigkeit gefährden. Die Poli-

³ http://www.bdi.eu/download_content/EnergieUndRohstoffe/Conflict_minerals_Aug_2013.pdf

tik sollte daher Unterstützungsmöglichkeiten für die an der Zertifizierung teilnehmenden Unternehmen – auch über KMU hinaus – vorlegen.

- Deutsche Unternehmen verstehen sich als Teil der Lösung und wollen an sinnvollen, effektiven Initiativen zum verantwortungsvollen Rohstoffbezug konstruktiv mitarbeiten. Trotzdem darf die Durchsetzung von Menschenrechten nicht privatisiert werden; Für die Durchsetzung von Menschenrechten und Mindeststandards beim Rohstoffabbau sind zuallererst die jeweiligen Produktionsländer selbst verantwortlich. Es ist primär Aufgabe einer kohärenten Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik auf nationaler und internationaler Ebene, die demokratische und gesellschaftliche Entwicklung dieser Länder zu verbessern und das sogenannte „institution building“ zu verstärken. Die Wirtschaft kann diesen Prozess unterstützen, aber nicht ersetzen.
- Initiativen zur Verbesserung der Transparenz von Rohstoff-Lieferketten dürfen sich daher 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. Deutschland und die EU sollten daher auch Vor-Ort-Maßnahmen ergreifen, um den verantwortungsvollen Rohstoffabbau in Konfliktregionen sicherzustellen. Die Bundesregierung ist zudem aufgefordert, die im Koalitionsvertrag vereinbarte Erarbeitung freiwilliger Zertifizierungssysteme umzusetzen.
- Besonders die bereits bestehenden Bemühungen der ICGLR-Staaten (DR Kongo, ihre neun Nachbarländer und Kenia) zum Aufbau eines transparenten, konfliktfreien Rohstoffhandels sollten im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit mit diesen Ländern unterstützt und vorangetrieben werden. Dazu zählt unter anderem die Implementierung eines Regionalen Zertifizierungsmechanismus (RCM), der durch unabhängige Audits überwacht wird.

- Zudem sollten mehr Maßnahmen zur Förderung der Zertifizierung von Schmelzen weltweit ergriffen werden, da nur ein geringer Prozentsatz der Schmelz- und Raffineriebetriebe sich innerhalb der Europäischen Union befindet. Eine Zertifizierung der internationalen Schmelzen ist entscheidend, um sicherzustellen, dass genügend Rohstoffe von zertifizierten Schmelzbetrieben auf dem europäischen Markt verfügbar sind.