



Bundesministerium für Wissenschaft,
Forschung und Wirtschaft
Abteilung C2/1 Rechtsabteilung -
Außenwirtschaft
Stubenring 1
1010 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER
PRINZ EUGEN STRASSE 20-22
1040 WIEN
wien.arbeiterkammer.at
DVR 0063673
ERREICHBAR MIT DER LINIE D

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel 501 65 Fax 501 65	Datum
-	EU-GSt/Be/Ab	Elisabeth Beer	DW 2464 DW 42464	12.12.2016

EU-Verordnung zu Konfliktmineralien; Ergebnis der Trilog-Verhandlungen

Sehr geehrte Damen und Herren!

Die Bundesarbeitskammer (BAK) dankt für die Übermittlung des Dokuments MD 153/16 betreffend das vorliegende Ergebnis der Trilog-Verhandlungen zu einer EU-Verordnung zum Umgang mit Rohstoffen aus Krisengebieten (kurz: Konfliktmineralien-VO) vom 22. November 2016. Wir wollen die Gelegenheit wahrnehmen, den vorliegenden Kompromisstext vor dem Hintergrund unserer grundsätzlichen Positionen und Argumente zu kommentieren und die aus ArbeitnehmerInnen-sicht notwendigen Folgeschritte zur Schließung der nach wie vor bestehenden Schlupflöcher zu skizzieren.

Kurzübersicht

Nach Monaten zäher Verhandlung haben sich EU-Parlament, Kommission und Ministerrat letztendlich auf verbindliche Regeln für den Handel von sog Konfliktmineralien geeinigt. Aus Sicht der Bundesarbeitskammer greift die vereinbarte Regelung zur unternehmerischen Sorgfaltspflicht, Kriegsparteien in Konflikt- und Hochrisikogebieten dieser Welt nicht zu finanzieren sowie Menschenrechtsverletzungen zu vermeiden, viel zu kurz: zum einen sieht sie Schwellenwerte vor, zum anderen umfasst sie nur einen Teil der Wertschöpfungskette. Von der Konfliktmineralien-Verordnung sind daher lediglich ein paar hundert europäische Unternehmen betroffen. Für die Hersteller von Autos, Smartphones oder anderen Elektronikartikeln bleibt die Regelung ohne Konsequenzen, da sie die Rohstoffe in verarbeiteter Form importieren.

Im Einzelnen

Die Europäische Union hat sich zum Ziel gesetzt, die Finanzierung von bewaffneten Konflikten durch Rohstoffabbau und -handel sowie die damit verbundenen schwerwiegende Men-

schenrechtsverletzungen durch eine entsprechende Gesetzgebung radikal zu reduzieren. Der Handel mit Gold, Tantal, Zinn und Wolfram finanziert ua die Konfliktparteien in den Krisenregionen unserer Welt, wobei der Abbau dieser Metalle oft illegal und außerhalb staatlicher Kontrolle stattfindet und mit systematischen Rechtsverletzungen einhergeht. Die Europäische Union ist im Bereich der mineralischen Rohstoffe zur Gänze von Importen abhängig, wobei diese aufgrund technologischer Entwicklungen vor allem im Bereich der erneuerbaren Energie und Elektroindustrie stark an Bedeutung gewonnen haben. Gleichzeitig ist das öffentliche Bewusstsein für die Zusammenhänge zwischen oft sehr prekären sozialen und ökologischen Bedingungen des Rohstoffabbaus und den Endprodukten des täglichen Gebrauchs (Mobiltelefonen, Laptops, Schmuck, etc) gestiegen. Daher ist die europäische Gesetzesinitiative – die schon lange ausständig ist – grundsätzlich zu begrüßen, wobei eine kritische Analyse maßgebliche Mängel aufzeigt.

Die BAK vertritt die grundsätzliche Position (wie auch in anderem Kontext, etwa „Soziale Verantwortung von Unternehmen/CSR“), dass die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf die Einhaltung von Menschenrechten bei Auslandsaktivitäten gesetzlicher und kollektivvertraglicher Normen bedarf. Alle Erfahrungen sprechen dafür, dass Unternehmen **klare rechtliche Rahmenbedingungen** und **starke inner- und überbetriebliche ArbeitnehmerInneninteressenvertretungen** brauchen, damit sie ihr Verhalten verlässlich auch an gemeinwohlorientierten Aspekten ausrichten. Die „Konfliktmineralien-VO“ – auch wenn es erstmalig verpflichtende Sorgfaltspflichten für einen kleinen Teil der Wirtschaft geben soll – wird dieser Anforderung nicht gerecht. Wir bringen folgende Kritikpunkte vor:

- **Die Schwellenwerte für europäische Metall- und Mineralienimporteure eröffnen Schlupflöcher**

Die verbindlichen Sorgfalts- und Offenlegungspflichten von europäischen Metall- und Mineralienimporteuren sind grundsätzlich zu begrüßen. Doch spricht sich die BAK dezidiert gegen die vorgesehenen Grenzwerte aus, ab deren Erreichung erst die Sorgfaltspflichten anzuwenden sind. Diese Grenzwerte für Importmengen sollen erst von der Kommission festgesetzt werden. Doch unterwandern diese das eigentliche politische Ziel der Konflikteindämmung mit dem Vorwand, KMUs verschonen zu wollen und schaffen Schlupflöcher, die zu Umgehungsstrategien für die Sorgfaltspflichten einladen.

- **Die Sorgfaltspflichten umfassen nicht die gesamte Wertschöpfungskette**

Die Konfliktmineralien-VO verpflichtet die europäischen Unternehmen zur Sorgfaltspflicht in der Lieferkette nur *upstream*, womit die Herkunftsnachweispflichten in der Lieferkette unvollständig werden, insbesondere bei Importen von Minengesellschaften und Schmelzhütten außerhalb der EU. Diese dürfen jedoch keinen Wettbewerbsvorteil aufgrund geringerer Standards haben. Auch sind recycelte Produkte von der Verordnung nicht erfasst.

- **Konfliktfreiheit ist ein zu beschränktes Kriterium**

Die Sorgfaltspflichten beschränken sich auf das Kriterium „Konfliktfreiheit“ und beziehen sich nicht auf soziale und ökologische Bedingungen des Rohstoffabbaus. Menschen und Gemeinschaften, die die betroffenen Rohstoffe abbauen, leiden jedoch oft nicht nur unter bewaffneten Konflikten, sondern auch unter desaströsen sozialen und ökologischen Bedingun-

gen. Sorgfaltspflichten, die ihren Namen verdienen, müssen auch soziale und ökologische Kriterien miteinbeziehen.

- **Sorgfaltspflichten fallen hinter die OECD-Standards zurück**

Die vorliegende Verordnung macht keine Angaben zu Mindestkriterien, die im Zuge von unternehmerischen Sorgfaltspflichten zu berücksichtigen sind, sondern verweist auf die OECD-Leitsätze für Konfliktminerale, die ein prozessorientiertes Managementsystem zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Verbindung mit unternehmerischen Tätigkeiten oder Produkten in der Wertschöpfungskette anleiten. Die BAK kritisiert, dass die Verordnung die OECD-Standards jedoch abschwächt, indem sie es dem Unternehmen freistellt, Audits vorzunehmen oder auch nicht („*as appropriate, assessment of audits*“), sodass eine unabhängige Überprüfung der implementierten Sorgfaltspflichten nicht erfolgen muss. In der Übergangsphase ist kritisch zu bewerten, inwieweit damit die Effizienz der Verordnung untergraben wird.

- **Ausreichende Standards der Zertifizierungsmechanismen sind nicht gesichert**

Die Kommission kann bestehende Zertifizierungsmechanismen akkreditieren, ohne dass Mindestkriterien für deren Transparenz und Glaubwürdigkeit festgelegt wurden, bzw wird deren Erarbeitung vollständig an die Kommission delegiert. Die Anzahl von privaten Zertifizierungs- und anderen Initiativen im Bereich Konfliktminerale ist in den letzten Jahren stark angestiegen. Es besteht dadurch die Gefahr, dass auch wenig wirkungsvolle Mechanismen anerkannt werden und damit die gesamte Wirksamkeit der Verordnung vereitelt wird.

- **Unterschiedliche Standards für das Listen von geprüften Schmelzhütten und Raffinerien**

Grundsätzlich ist es zu begrüßen, dass Schmelzhütten und Minen in Drittstaaten, die Zertifikate vorweisen können, auf einer sog „Weißen Liste“ geführt werden. Auch hier ist darauf zu achten, dass diese Zertifikate Mindestkriterien genügen und die Prüfungen den europäischen Standards entsprechen, um „White Washing“ zu vermeiden.

- **Keine einheitlichen Sanktionen bei Nichteinhaltung der Sorgfaltspflichten**

Die europäischen Institutionen haben es verabsäumt, sich auf klare Sanktionen bei Nichteinhaltung der Sorgfaltspflichten zu einigen. Mögliche Maßnahmen sind auf die nationale Ebene delegiert worden. Dies ist eine große Schwachstelle der Verordnung, da das Risiko besteht, dass die Mitgliedstaaten die Verordnung sehr unterschiedlich umsetzen werden. Damit werden einmal mehr Anreize zur Verlagerungen, Umgehungen etc geschaffen.

- **Umsetzung der Konfliktminerale-VO gefährdet „level playing field“**

Wir bedauern, dass keine gemeinsame europäische Behörde für die Umsetzung der Verordnung vorgesehen ist. Die Mitgliedstaaten sind beauftragt, entsprechende Behörden einzurichten, die die Berichte entgegen nehmen und prüfen. Hierdurch entstehen mehrgleisige, kostspielige und daher ineffiziente Strukturen, die höchstwahrscheinlich auch unterschiedliche Anforderungen an die Wirtschaft stellen.

- **Fehlende begleitenden Maßnahmen für die Menschen vor Ort**

Wir kritisieren, dass die Konfliktmineralien-VO keine konkreten begleitenden Maßnahmen für die Unterstützung lokaler Gemeinschaften zum Aufbau alternativer Einkommensmöglichkeiten im Rahmen der umfassenden Entwicklungszusammenarbeit vorsieht.

- **Die Implementierungsphase ist zu lang anberaumt**

Die Verordnung soll erst ab 2021 gelten, da die Mitgliedstaaten die nationalen Kontrollsysteme ua bei den Zollbehörden einrichten müssen. Eine raschere und ambitioniertere Umsetzung wäre wünschenswert.

Forderungen der BAK im Hinblick auf die Implementierung der Konfliktmineralien-VO:

Grundsätzlich sind verpflichtende Sorgfaltspflichten, die die Konfliktmineralien-VO für europäische Unternehmen festschreiben, sind ein wichtiges Signal und ein erster Schritt. Die von der BAK vorgebrachten maßgeblichen Kritikpunkte sollen im Zuge der Implementierung Berücksichtigung finden, daher wird Folgendes gefordert:

- **Die Unternehmensverantwortung für die Einhaltung von Menschenrechten in der Lieferkette ist nicht geografisch eingrenzbar.** Daher fordert die BAK, dass die Unternehmen für die Gestaltung ihrer globalen Lieferketten soziale Verantwortung übernehmen. Die BAK tritt für einen intergouvernementalen Prozess zur Etablierung **verbindlicher internationaler Normen**, die entlang der Wertschöpfungskette einzuhalten sind, ein. Auch auf nationaler Ebene besteht großer Handlungsbedarf, nämlich wie die Rechtsdurchsetzung bei Menschenrechtsverletzungen durch österreichische Unternehmen bei Auslandsaktivitäten zu gestalten ist.
- Die BAK fordert, dass jene **Zertifizierungsinitiativen**, die von der Kommission akkreditiert werden, Mindestkriterien für Transparenz und Glaubwürdigkeit genügen:
 - Die Einbeziehung von BelegschaftsvertreterInnen und Gewerkschaften sowie NROs hinsichtlich Inhalt, Durchsetzung und Überwachung;
 - Konkrete, operative Kriterien/Indikatoren über die Mindestanforderung wie Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen und ILO-Kernarbeitsnormen hinaus;
 - Die Einbeziehung der Wertschöpfungskette (Zulieferer, Geschäftspartner, Kunden);
 - regelmäßige unabhängige Audits, die veröffentlicht werden.
- Die **Einschränkung auf die Upstream-Industrie sowie die für diese Industrie geltenden Schwellenwerte** sind in der ersten Phase der Umsetzung und Wirkungsprüfung vor dem Hintergrund der umfassenden Anwendung der Konfliktmineralien-VO sehr kritisch zu hinterfragen.
- **Liste von Konflikt- und Hochrisikogebieten:** So begrüßenswert es ist, dass das Anwendungsgebiet der Verordnung nicht geographisch begrenzt wurde, um auf die

Dynamik von Konflikt- und Hochrisikogebiete reagieren zu können, wird die Erstellung der vorgesehenen Liste Gegenstand von hitzigen Debatten auf politischer und diplomatischer Ebene sein, die keinesfalls aber zu einer „Boykott-Liste“ führen darf.

- Die Konfliktmineralien-VO sieht keine konkreten **begleitenden Maßnahmen für die Unterstützung lokaler Gemeinschaften** vor. Erfahrungen haben gezeigt, dass wirtschaftliche Umgehungsstrategien kleinräumige Wirtschaftsstrukturen gefährden. Daher sind etwaige Verluste zu kompensieren und alternative Einkommensmöglichkeiten in Konfliktregionen aufzubauen. Hierfür ist ein entsprechendes Budget bereitzustellen.

Die BAK ersucht das Bundesministerium, sich in konstruktiver Weise für eine rasche Implementierung der Konfliktmineralien-VO einzusetzen und ein effektives, nationales Kontrollsystem aufzubauen, sodass Österreich eine Vorreiterrolle einnimmt.

Mit freundlichen Grüßen

Rudi Kaske
Präsident

fdRdA

Maria Kubitschek
iV des Direktors

fdRdA