

14/2022 RESEARCH REPORT



Umsetzung der EU-Konflikt- mineraleverordnung in Österreich

Standortbestimmung nach dem ersten Jahr in voller Geltung

Studie im Auftrag der Dreikönigsaktion der Katholischen Jungschar (DKA)

Wien, September 2022

Karin Külblöck

Alexander Eigner

Danksagung

Vielen Dank an Magdalena Pupp (Bundesministerium für Finanzen), Herbert Wasserbauer (Dreikönigsaktion), Josef Herget (Excellence Institut), Hannes Grohs und Werner Raza (ÖFSE) für wertvolle Kommentare zu einer Vorversion des Berichts.

Herzlichen Dank an alle InterviewpartnerInnen für ihre Zeit und die wertvollen Informationen.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-------|--|----|
| 1 | Einleitung..... | 3 |
| 2 | EU-Konfliktmineraleverordnung..... | 3 |
| 2.1 | Inhalte und Ziel der Verordnung | 3 |
| 2.2 | Umsetzung der Sorgfaltspflichten..... | 5 |
| 2.2.1 | Aufbau von Managementsystem | 5 |
| 2.2.2 | Risikobewertung und -strategie | 5 |
| 2.2.3 | Durchführung von Audits | 6 |
| 2.2.4 | Berichtslegung | 6 |
| 2.3 | Weitere Inhalte der Verordnung | 6 |
| 2.3.1 | Sanktionsmöglichkeiten | 6 |
| 2.3.2 | Liste von Konflikt- und Hochrisikogebieten..... | 7 |
| 2.3.3 | Systeme zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten und Liste verantwortungsvoller Hütten und Raffinerien..... | 7 |
| 2.3.4 | Begleitmaßnahmen und Überprüfung der Wirkung | 8 |
| 3 | Umsetzung der EU-Konfliktmineraleverordnung in Österreich..... | 9 |
| 3.1 | Gesetzliche Grundlage in Österreich: Novelle des MinroG-Gesetzes..... | 9 |
| 3.2 | Unter die Verordnung fallende Unternehmen in Österreich 2021 | 10 |
| 3.3 | Analyse der Inhalte der Berichte | 10 |
| 3.4 | Analyse der Interviews | 14 |
| 3.4.1 | Unterschiedliche Ausgangssituationen..... | 14 |
| 3.4.2 | Kenntnis der Lieferkette..... | 14 |
| 3.4.3 | Managementsystem | 14 |
| 3.4.4 | Schwierige Suche und Überprüfung von AuditorInnen..... | 15 |
| 3.4.5 | Unsicherheit durch fehlende Anerkennung der Systeme | 15 |
| 3.4.6 | Fehlende Vergleichbarkeit mit Vorjahren..... | 15 |
| 3.4.7 | CAHRAS Liste | 15 |
| 4 | Schlussfolgerungen | 16 |
| | Literaturverzeichnis | 18 |
| | Links zu den Unternehmensberichten..... | 19 |
| | Info über AutorInnen..... | 19 |

1 Einleitung

Seit dem 1. Januar 2021 müssen Unternehmen, die bestimmte mineralische Rohstoffe in die Europäische Union (EU) importieren, dafür sorgen, durch ihre Beschaffungspraktiken nicht zu Konflikten und Menschenrechtsverletzungen beizutragen. Damit endete die dreieinhalb jährige Übergangsfrist der im Juni 2017 in Kraft getretenen EU-Verordnung zu Konfliktmineralen¹. Die Verordnung führt in der EU erstmals verbindliche menschenrechtliche Sorgfaltspflichten für Unternehmen ein.

Hintergrund für die Verordnung ist das gestiegene öffentliche Bewusstsein, dass Unternehmen für die Produktionsbedingungen in ihren Lieferketten Verantwortung tragen. Gerade der mineralische Rohstoffsektor ist oft mit besonders schwerwiegenden ökologischen und sozialen Auswirkungen sowie mit Konflikten und Menschenrechtsverletzungen verknüpft.

In der EU fielen im Jahr 2021 zwischen 600-800 Unternehmen unter die Verordnung, davon 15 in Österreich. Letztere mussten bis 31. März 2022 dem Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus (BMLRT) die Importzahlen des Vorjahres übermitteln. Das BMLRT war bis Mitte Juni 2022 in Österreich für die Umsetzung und Kontrolle der Verordnung zuständig, seit dem 18. Juni 2022 ist dies das Bundesministerium für Finanzen (BMF). Außerdem mussten die Unternehmen der Öffentlichkeit über ihre Strategien zur Erfüllung ihrer Sorgfaltspflicht in der Lieferkette und ihre Verfahren im Hinblick auf eine verantwortungsvolle Beschaffung berichten.

Dieser Research Report führt zu Beginn in die EU-Verordnung und die daraus folgenden Verpflichtungen für Unternehmen ein. Im Anschluss gibt er einen Überblick über die bisherige Berichterstattung sowie die Umsetzung der Verordnung in Österreich. Der letzte Teil widmet sich Schlussfolgerungen für die Überarbeitung der Verordnung.

2 EU-Konfliktmineraleverordnung

2.1 Inhalte und Ziel der Verordnung

Die Verordnung (EU) 2017/821 „zur Festlegung von Sorgfaltspflichten in der Lieferkette für Unionseinführer von Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erzen und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten“ wurde 2017 nach jahrelangen kontroversiellen Verhandlungen zwischen Europäischem Parlament und Rat verabschiedet (Details siehe Küblböck/Grohs 2017). Die Pflichten aus dieser Verordnung sind von Unternehmen seit 2021 umzusetzen. Im Jahr 2022 mussten erstmal Berichte veröffentlicht werden. Für 2023 ist laut Gesetzestext eine Überarbeitung der Verordnung vorgesehen.

Das Ziel der Verordnung ist es, Möglichkeiten für bewaffnete Gruppen und Sicherheitskräfte zum Handel mit bestimmten Rohstoffen einzuschränken und damit einhergehende Konflikte und schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen zu vermeiden.

Die Verordnung schreibt vor, dass Unternehmen, die die Metalle Tantal, Wolfram, Zinn, deren Erze oder Gold erstmals in die EU importieren (so genannte „Unionseinführer“), und deren Importe einen bestimmten Schwellenwert übersteigen, Sorgfaltspflichten umzusetzen haben (siehe Box 1). Durch die Einführung des Schwellenwerts sollte gewährleistet werden, dass mindestens 95 % aller EU-weiten Importe unter die Verordnung fallen. Andererseits sollten kleine Unternehmen mit geringen Importen von der Umsetzung der Sorgfaltspflichten ausgenommen werden.

¹ EU-Verordnung 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 (EU 2017/821).

Box 1

EU-Konfliktmineraleverordnung auf einen Blick

- **Ziel:** Die Möglichkeiten für bewaffnete Gruppen und Sicherheitskräfte zum Handel mit bestimmten Rohstoffen einzuschränken und schwere Menschenrechtsverletzungen zu verhindern.
- **Inhalt:** Unternehmen, die eine bestimmte Mindestmenge der Metalle Tantal, Wolfram, Zinn, deren Erze, sowie Gold erstmals in die EU einführen („Unionseinführer“), haben Sorgfaltspflichten umzusetzen. Diese bestehen – nach den OECD-Leitsätzen – aus einem fünf-stufigen Prozess.

Sorgfaltspflichten umzusetzen, bedeutet, dass Unternehmen Risiken im Bereich ihrer Lieferketten identifizieren und geeignete Maßnahmen zu deren Minimierung treffen müssen. Das soll in einem Prozess geschehen, der sich nach EU-Verordnung an den **OECD-Leitsätzen** für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten für Minerale aus Konflikt- und Hochrisikogebieten (OECD 2016) orientieren soll. Diese Leitsätze wurden ab 2009 im Rahmen der OECD unter Beteiligung von elf Ländern aus dem Gebiet der Großen Seen in Afrika erarbeitet und 2011 verabschiedet. Seither wurden sie mehrmals ergänzt. Während sich die EU-Verordnung in der Umsetzung der Sorgfaltspflichten auf die OECD-Leitsätze bezieht, bleibt sie allerdings in ihrer Reichweite (bspw. betroffene Minerale und Unternehmen) klar hinter diesen zurück (siehe Box 2).

Box 2

Die EU-Verordnung unterscheidet sich in ihrer Reichweite in drei Punkten von den OECD-Leitsätzen:

- Die OECD-Leitsätze beziehen sich auf die **gesamte Lieferkette**, vom Abbau der Rohstoffe bis zum Endprodukt. Die EU-Verordnung verpflichtet lediglich den sogenannten **Upstream-Bereich**, d.h. Importeure von unverarbeiteten mineralischen Rohstoffen und der zu Metallen aufbereiteten Rohstoffe. Das sind außer HändlerInnen im Wesentlichen nur Eigenimporteure aus dem Bereich der Hütten- und Schmelzbetriebe sowie der metallverarbeitenden Industrie². Unternehmen, die verarbeitete Produkte in die EU importieren, die die genannten Rohstoffe enthalten – also die um ein Vielfaches höhere Anzahl der Unternehmen – sind von der Verordnung nicht betroffen.
- Die OECD-Leitsätze beziehen sich auf **alle Minerale**, die zu Konfliktfinanzierung beitragen. Die EU-Verordnung beschränkt sich auf Tantal, Wolfram, Zinn und Gold. Der Import der ersten drei Mineralien betrug 2019 insgesamt 0,05 % des Werts und 0,003 % des Gewichts aller Importe von Metallerzen in die EU. Nur bei Gold betrifft die Verordnung nennenswerte Anteile (6 % des Importwerts) (UN Trade Data).
- Die OECD Leitsätze legen **keine Schwellenwerte** fest. Die EU-Verordnung betrifft nur Unionseinführer, deren jährliches Importvolumen bestimmte Schwellenwerte übersteigt. Insgesamt sollen jeweils 95 % der Importmengen in die EU abgedeckt sein. Aktuell beträgt der Schwellenwert für Gold 100 kg pro Jahr. Das bedeutet, dass ein Großteil der Goldimporteure von der Verordnung ausgenommen ist. Der eingeschränkte Geltungsbereich führt dazu, dass EU-weit geschätzt nur 600 bis 1.000 Unternehmen unter die Verpflichtungen der Verordnung fallen. Für Österreich überschritten im Jahr 2021 lediglich 15 Unternehmen die festgelegten Schwellenwerte für die vier Rohstoffe.

Eine Vorreiterrolle zur Umsetzung der OECD-Leitsätze spielten die USA. Im Jahr 2012 trat in den USA mit **Artikel 1502 des Dodd-Frank Act** das weltweit erste Gesetz zu Konfliktmineralen in Kraft. Dieses bezieht sich auf die vier Rohstoffe Tantal, Wolfram, Zinn und Gold. An der US-Börse notierte Unternehmen müssen offenlegen, ob ihre Produkte diese Rohstoffe enthalten und ob sie aus Demokratischen Republik Kongo (DRK) oder den

² <https://www.bmf.gv.at/themen/bergbau/konfliktmineraleverordnung/umsetzung-in-oesterreich/liste-der-unionseinfuehrer-2021.html>

Nachbarstaaten stammen. Wenn beides zutrifft, muss ein Bericht erstellt werden, der dokumentiert, mit welchen Schritten das Risiko minimiert wurde, dass es sich bei den Rohstoffen um Konfliktmineralien handelt. Auch wenn der Geltungsbereich des Gesetzes auf an US-amerikanischen Börsen notierte Unternehmen beschränkt ist, hatte es aufgrund der weltweiten Lieferketten Auswirkungen auf Unternehmen in vielen anderen Ländern, da sie als Lieferanten für US-Unternehmen zur Vorlage von Informationen aufgefordert werden (Details siehe Küblböck/Grohs 2017).

2.2 Umsetzung der Sorgfaltspflichten

Wie in den OECD-Leitsätzen vorgesehen, umfassen die Sorgfaltspflichten in der EU-Verordnung einen **fünfstufigen Prozess**, anhand dessen Unternehmen Risiken entlang ihrer Lieferketten identifizieren, um in der Folge adäquat darauf zu reagieren.

Der Prozess umfasst

- den Aufbau eines entsprechenden Managementsystems,
- die Durchführung einer Risikobewertung,
- die Implementierung einer Risikostrategie,
- ein unabhängiges Audit sowie
- eine öffentliche Berichtslegung.

2.2.1 Aufbau von Managementsystem

Artikel 4 der Verordnung hält fest, dass Unionseinführer OECD-Leitsätze-konforme Lieferkettenpolitik zu formulieren und ihre internen Managementsysteme sowie Vereinbarungen mit Lieferanten dementsprechend zu gestalten haben. Mitglieder des gehobenen Managements sollen den Prozess überwachen und mindestens fünf Jahre lang Aufzeichnungen darüber führen. Die Unionseinführer müssen zudem einen **Beschwerdemechanismus** als Frühwarnsystem zur Risikoerkennung einführen.

Das System zur **Rückverfolgbarkeit der Lieferkette** muss im Falle von Mineralen eine Beschreibung der Minerale, Namen und Anschrift der Lieferanten, das Ursprungsland der Minerale und sofern verfügbar Abbaumengen und -daten enthalten. Wenn Minerale aus Konflikt- oder Hochrisikogebieten stammen oder andere Risiken festgestellt wurden, müssen zusätzliche Informationen bereitgestellt werden, z.B. die Ursprungsmine des Minerals oder gezahlte Steuern und Abgaben. Bei Metallen muss neben der Beschreibung des Metalls und Namen und Anschrift des Lieferanten auch Name und Anschrift der Hütten³ und Raffinerien in der Lieferkette angegeben werden sowie – wenn vorhanden – deren Auditberichte oder einen Konformitätsnachweis mit einem anerkannten System⁴ (siehe Kapitel 2.6).

2.2.2 Risikobewertung und -strategie

Nach **Artikel 5** haben Unionseinführer der Minerale die Risiken schädlicher Auswirkungen in ihrer Lieferkette unter Zugrundelegung der OECD-Standards zu ermitteln und bewerten und geeignete Risikomanagementmaßnahmen umzusetzen. Unionseinführer von Metallen können sich dazu auf Audit-Berichte von Hütten und Raffinerien in ihrer Lieferkette beziehen. Falls diese nicht zur Verfügung stehen, sind die Risiken in ihrer Lieferkette im Rahmen des Risikomanagementsystems der Unternehmen zu ermitteln und zu bewerten. Zusätzlich muss in diesem Fall ein eigenes, unabhängiges Audit durchgeführt werden. Dabei haben die Unternehmen ihre Möglichkeiten zu berücksichtigen, im Sinne der EU-Verordnung auf

³ Laut EU-Verordnung (Art. 2.h) ist eine Hütte „eine natürliche oder juristische Person, die aus Aufbereitungsschritten bestehende metallurgische Verfahren zur Gewinnung von Metallen aus Mineralen durchführt“

⁴ Bis dato (30.8.) gibt es keine Liste mit anerkannten Systemen und keine Liste mit verantwortungsvollen Hütten/Raffinerien (siehe Kapitel 2.6)

Lieferanten einzuwirken und/oder durch geeignete Schritte Druck auszuüben (z.B. Einfordern von messbarer Bemühungen zur Risikominderung, vorübergehende Aussetzung des Handels oder Beendigung der Beziehungen zu einem Lieferanten nach fehlgeschlagenen Versuchen).

2.2.3 Durchführung von Audits

Unionseinführer von Mineralen oder Metallen müssen laut **Artikel 6** alle Tätigkeiten, Prozesse und Systeme auditieren lassen, die der Erfüllung der Sorgfaltspflichten dienen (u.a. Managementsystem, Risikomanagement, Offenlegung von Informationen). Die Audits müssen Grundsätze der Unabhängigkeit, Kompetenz und Rechenschaftspflicht einhalten. Sie sollen Empfehlungen zur Verbesserung der Sorgfaltspflichtstrategien abgeben. Unionseinführer von **Metallen** sind dann von der Verpflichtung zu Audits **ausgenommen**, wenn sie substantielle Nachweise (inkl. Audits vorgelagerter Unternehmen) dafür vorlegen, dass alle Hütten und Raffinerien in ihrer Lieferkette die Bestimmungen der Verordnung einhalten. Dies gilt auch als erfüllt, wenn sie nachweisen, ausschließlich bei von der Kommission als verantwortungsvoll gelisteten Hütten und Raffinerien (Artikel 9; siehe unten) zu beschaffen.

2.2.4 Berichtslegung

Die Verpflichtungen der betroffenen Unternehmen hinsichtlich ihrer Offenlegung und Berichte gegenüber verschiedenen Zielgruppen ist in der Verordnung in **Artikel 7** festgehalten. Demgemäß müssen Unternehmen

- (1) den zuständigen **Behörden des Mitgliedstaats** die Berichte über durchgeführte Prüfungen durch Dritte (Artikel 6) oder den Nachweis der Konformität mit einem von der Kommission anerkannten System zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht (Artikel 8) übermitteln,
- (2) ihren unmittelbar **nachgelagerten Abnehmern** alle im Rahmen der Erfüllung ihrer Sorgfaltspflicht erlangten und auf aktuellem Stand gehaltenen Informationen zur Verfügung stellen (unter Berücksichtigung der Wahrung von Geschäftsgeheimnissen und anderen Wettbewerbsbedenken),
- (3) der **Öffentlichkeit** in möglichst breitem Rahmen (inkl. Internet), über ihre Strategien zur Erfüllung ihrer Sorgfaltspflicht in der Lieferkette und ihre Verfahren im Hinblick auf eine verantwortungsvolle Beschaffung berichten. Dieser Bericht muss die von ihnen unternommenen Schritte zur Umsetzung der Pflichten in Bezug auf ihr Managementsystem (Artikel 4) und ihr Risikomanagement (Artikel 5) sowie einen zusammenfassenden Bericht der von Dritten durchgeführten Prüfungen mit Angabe des Namens der prüfenden Stelle enthalten (unter Berücksichtigung der Wahrung von Geschäftsgeheimnissen und anderen Wettbewerbsbedenken).

2.3 Weitere Inhalte der Verordnung

2.3.1 Sanktionsmöglichkeiten

Die Überprüfung der Umsetzung der Sorgfaltspflichten wird jeweils von den nationalen Behörden durchgeführt. Die EU-Verordnung lässt es dabei aktuell nicht zu, Strafen gegen Unionseinführer aufgrund ihrer Nichterfüllung der Sorgfaltspflichten zu verhängen. Diese Möglichkeit soll erst nach der Überprüfung der Verordnung 2023 in Betracht gezogen werden (Artikel 17.3). Die Verordnung lässt es allerdings zu, fehlende Berichtslegung einzufordern. Das österreichische und deutsche Durchführungsgesetz etwa sehen aktuell ein Zwangsgeld vor, das Unternehmen zu leisten haben, wenn sie den Aufforderungen der zuständigen Behörde, wie z.B. zur Abgabe von Berichten, nicht Folge leisten. In Österreich beträgt die maximale Verwaltungsstrafe bei Nichteinhaltung 726 Euro, in Deutschland zum Vergleich ist ein Bußgeld von bis zu 50.000 und in Luxemburg bis zu 100.000 Euro vorgesehen.

2.3.2 Liste von Konflikt- und Hochrisikogebieten

Ein wichtiger Schritt bei der Umsetzung der Sorgfaltspflichten besteht darin, nachzuvollziehen, ob die importierten Rohstoffe aus Konflikt- und Hochrisikogebieten stammen. Als solche definiert die Verordnung jene Gebiete, in denen bewaffnete Konflikte geführt werden oder die sich nach Konflikten in einer fragilen Situation befinden, sowie Gebiete, in denen Staatsführung und Sicherheit schwach oder nicht vorhanden sind.

Zur europaweiten Vereinheitlichung und als Hilfestellung für die Unternehmen sieht die EU-Verordnung eine vierteljährlich zu aktualisierende Liste solcher Gebiete (CAHRAS⁵-Liste) vor. Diese wurde Ende 2020 erstellt und umfasst 27 Länder bzw. bestimmte Regionen in diesen Ländern. Es handelt sich dabei explizit um eine **indikative Liste**, die den betroffenen Unternehmen als Unterstützung bei der Wahrnehmung ihrer Sorgfaltspflichten dienen soll. Sie entbindet die Unternehmen nicht von der Implementierung von Risikomanagementstrategien bei Rohstoffbeschaffung aus anderen Gebieten.

2.3.3 Systeme zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten und Liste verantwortungsvoller Hütten und Raffinerien

Die EU-Verordnung unterstreicht, dass die Unionseinführer individuell Verantwortung für die Einhaltung der Sorgfaltspflichten tragen, dass jedoch bestehende und zukünftige **Systeme zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht** zur Zielerreichung der Verordnung beitragen können. Im Rahmen solcher Systeme werden durch Prüfungen unabhängiger Dritter Hütten und Raffinerien zertifiziert, die Minerale auf verantwortungsvolle Weise beschaffen. Regierungen, Industrieverbände und Gruppierungen interessierter Organisationen können bei der Kommission eine Anerkennung der von ihnen entwickelten und beaufsichtigten Systeme zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht beantragen (Artikel 8.1). Die Genehmigung erfolgt, wenn diese den Kriterien der EU-Kommission entsprechen. Die EU-Kommission soll die anerkannten Systeme in einem Register öffentlich zugänglich machen.

Aufbauend auf den anerkannten Systemen soll die EU-Kommission zudem eine **weltweite Liste verantwortungsvoller Hütten und Raffinerien** erstellen (Artikel 9) und diese ebenfalls öffentlich zugänglich machen.

Bis dato (30.7.2022) wurden von der Kommission keine Systeme anerkannt und somit auch keine Liste verantwortungsvoller Hütten und Raffinerien erstellt.

Aktuell gibt es vor allem ein System, auf das Unternehmen, die Tantal, Wolfram und Zinn importieren, bei der Erfüllung der Sorgfaltspflichten zurückgreifen: die **Responsible Minerals Initiative (RMI)** (siehe Box 3). Unternehmen, die Gold importieren können zusätzlich auf das **Responsible Sourcing Program** der London Bullion Market Association (**LBMA**) zurückgreifen.

⁵ Conflict Affected and High Risk Areas <https://www.cahraslist.net/>

Box 3: Responsible Minerals Initiative (RMI)

Die Responsible Minerals Initiative (RMI; ehemals Conflict-Free Sourcing Initiative) ist eine Industrieinitiative und wurde 2008 von Mitgliedern der Responsible Business Alliance (vormals Electronic Industry Citizenship Coalition) und der Global e-Sustainability Initiative gegründet. Die RMI hat aktuell mehr als 400 Mitgliedsunternehmen aus 10 verschiedenen Branchen. Sie sieht sich als Dachorganisation für die „progressive Industrie“, um verantwortungsvolle Beschaffung von Mineralen zu unterstützen.

Als eine zentrale Dienstleistung bietet die RMI den Responsible Minerals Assurance Process (RMAP) an, an dessen Ende eine RMI-Zertifizierung steht. Der RMAP basiert auf einem unabhängigen Audit der Managementsysteme und Beschaffungspraktiken von Hütten und Raffinerien. Das Audit überprüft die Einhaltung der RMAP-Standards und verwendet dabei einen risikobasierten Ansatz.

Weiters vergibt die RMI Zulassungen für AuditorInnen, die im Rahmen des RMAP-Audits durchführen dürfen. Mit dem Zulassungsverfahren soll sichergestellt werden, dass diese über angemessene Erfahrungen und Fachkenntnisse verfügen und dass bei der Durchführung von RMAP-Audits kein Interessenkonflikt besteht.

Auf der RMI-Website sind jene Firmen gelistet, die von der RMI für Audits im Rahmen der RMAP zugelassen wurden⁶. Aktuell (30. Juli 2022) sind das sechs Firmen (3 mit Sitz in USA, 2 in GB, 1 in der Schweiz und Hong Kong). Zusätzlich haben neun Firmen eine provisorische Zulassung die im Laufe des Jahres 2022 erneuert werden muss (2 mit Sitz in USA, 2 in GB, 3 in der EU, 1 in Hong Kong, 1 in China).

Aktuell hat die RMI im Bereich Wolfram, Tantal und Zinn eine de-facto Monopolstellung für Zertifizierungen von Sorgfaltspflichtprozessen – sowohl für Unternehmen, die den Dodd-Frank Act umsetzen, als auch für jene, die von der EU-Konfliktmineraleverordnung betroffen sind. Bei Gold gibt es zusätzlich noch die Zertifizierungen der London Bullion Market Association (LBMA) sowie des Responsible Jewellery Councils (RJC). Zwischen diesen Initiativen gibt es eine wechselseitige Anerkennungsvereinbarung.

Die Gründung der RMI durch Industrieverbände sowie deren Selbstverständnis als Unternehmensdachverband zeugt vom steigenden öffentlichen Druck auf Unternehmen, negative Auswirkungen ihrer Beschaffungspolitik zu vermeiden. Es stellt sich jedoch die Frage, inwieweit die Kriterien eines Dachverbands von Unternehmen, die sich damit de facto selbst kontrollieren, ausreichen, um zu substanziellen Verbesserungen bei den Abbaubedingungen der betroffenen Minerale führen.

2.3.4 Begleitmaßnahmen und Überprüfung der Wirkung

Ziel der EU-Verordnung ist es, dass es bei der Beschaffung von Rohstoffen zu keinen Konflikten und Menschenrechtsverletzungen kommt. Damit verantwortungsvolle Beschaffung möglich ist, braucht es – neben transparenten Lieferketten – in den Herkunftsländern ausreichende Governance und Rechtsstaatlichkeit im Bergbausektor sowie menschenwürdige Abbaubedingungen. Die EU-Verordnung bezieht sich in ihrem Text auf die gemeinsame Mitteilung von EU- aus dem Jahr Kommission und EU-Rat 2014 (JOIN(2014) 8 final)⁷. Diese hält fest, dass die EU ihre Partnerländer bei der Umsetzung der OECD-Leitsätze und dem Aufbau von Kapazitäten unterstützen, sowie den politischen Dialog auf verschiedenen Ebenen fördern soll.

Die Verordnung hält im Erwägungsgrund unter Punkt 24 fest, dass die Kommission bis zum 1. Januar 2023 und danach alle drei Jahre dem EU-Parlament und EU-Rat über die Anwendung, Wirksamkeit und die Auswirkungen der Verordnung vor Ort Bericht erstatten muss. Den Berichten können geeignete Gesetzgebungsvorschläge mit weiteren verbindlichen Maßnahmen beigefügt werden.

⁶ <https://www.responsiblemineralsinitiative.org/responsible-minerals-assurance-process/rmap-audit-firm-and-auditor-approval>

⁷ „Verantwortungsvolle Beschaffung von Mineralen aus Konflikt- und Hochrisikogebieten: Für ein integriertes EU-Konzept“

Als zentrale Begleitmaßnahme für die EU-Konfliktmineraleverordnung wurde 2016 die Multi-Stakeholder-Initiative „European Partnership for Responsible Minerals⁸“ (EPRM) ins Leben gerufen, deren Sekretariat ist bei der Netherlands Enterprise Agency angesiedelt. Die EPRM soll verschiedene AkteureInnen entlang der jeweiligen Lieferketten vernetzen und Projekte für verantwortungsvolle Rohstoffgewinnung in den Abbauländern unterstützen. Bis 30. Juli 2022 wurden insgesamt 18 Projekte in 12 der 27 Länder, die auf der CAHRAS-Liste sind, initiiert. Davon wurden sieben Projekte finalisiert.

3 Umsetzung der EU-Konfliktmineraleverordnung in Österreich

Ziel dieses Research Reports ist es, die Umsetzung der Konfliktmineraleverordnung in Österreich zu untersuchen. Dabei wurde einerseits recherchiert, ob die betroffenen Unternehmen Berichte veröffentlicht haben; die veröffentlichten Berichte wurden analysiert. Zudem wurden mit vier ausgewählten Unternehmen, die verschiedene der von der Verordnung umfassten Rohstoffe importieren, sowie mit der zuständigen Behörde ausführliche qualitative Interviews über die Einführung der Sorgfaltspflichten geführt.

In der Folge beschreiben wir die Ergebnisse unserer Recherche. Wir gehen zuerst auf die gesetzlichen Grundlagen ein, die in Österreich geschaffen wurden und analysieren im Anschluss die öffentlich verfügbaren Berichte und fassen die Ergebnisse der Interviews zusammen.

3.1 Gesetzliche Grundlage in Österreich: Novelle des MinroG-Gesetzes

Die EU-Konfliktmineraleverordnung wird in Österreich durch eine Novelle des Mineralrohstoffgesetzes (MinroG) (BGBl. I Nr. 38/1999) umgesetzt. Als **zuständige Behörde** für die Festlegung der Sorgfaltspflichten sowie für die nachträglichen Kontrollen wird darin die/**der BundesministerIn für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus (BMLRT)** bestimmt. Innerhalb des BMLRT übernimmt die Abteilung IV/5 (Mineralrohstoffpolitik) die Aufgaben der Behörde.

Des Weiteren verfügt die Novelle, dass das BMLRT für die Kontrolle der Unternehmen Zugang zu den relevanten **Zolldaten** über EU-Erstimporte⁹ der betreffenden Minerale und Metalle nach Österreich erhält. Das BMLRT hat die Zolldaten erstmalig für das Jahr 2021 erhalten, und wird diese ebenfalls für die Folgejahre erhalten. Rückwirkend werden keine Daten zur Verfügung gestellt.

Die Novelle befugt zudem das BMLRT, die Namen und Internetadressen jener österreichischen Unionseinführer, deren Importmengen im vorangegangenen Kalenderjahr die Schwellenwerte erreicht haben, auf seiner Website zu **veröffentlichen**. Laut dieser Liste¹⁰, die im März 2022 veröffentlicht wurde, hatten in Österreich im Jahr 2021 15 Unternehmen die in der EU-Verordnung festgelegten Sorgfaltspflichten umzusetzen.

Seit Juni 2022 ist durch eine Bundesministeriengesetz-Novelle die Abteilung Mineralrohstoffpolitik im **Bundesministerium für Finanzen (BMF)** angesiedelt. Damit ist das BMF die zuständige Behörde, die Zolldaten werden ab 2023 somit innerhalb des Ministeriums weitergegeben.

⁸ <https://europeanpartnership-responsibleminerals.eu/>

⁹ „Unionseinführer“ (**EU-Erstimporteur**) ist die natürliche oder juristische Person, die Minerale oder Metalle zur Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr anmeldet, **oder** eine natürliche oder juristische Person, **in deren** Auftrag eine solche Anmeldung abgegeben wird.

¹⁰ <https://www.bmf.gv.at/themen/bergbau/konfliktmineraleverordnung/umsetzung-in-oesterreich/liste-der-unionseinfuehrer-2021.html>

3.2 Unter die Verordnung fallende Unternehmen in Österreich 2021

Folgende Unternehmen waren in Österreich 2021 Unionseinführer der betreffenden Rohstoffe und überstiegen die vorgegebenen Schwellenwerte. Sie mussten demnach Sorgfaltspflichten umsetzen sowie darüber berichten:

1. Boehlerit GmbH
2. CERATIZIT Austria GmbH
3. CRONUS Industrial Solutions GmbH
4. GVS Austria e.U
5. IMR metal powder technologies GmbH
6. Münze Österreich Aktiengesellschaft
7. Philoro Edelmetalle GmbH
8. Philoro MELTING & REFINING GmbH
9. PLANSEE SE
10. Schoeller Münzhandel GmbH
11. Swarovski AG
12. TREIBACHER INDUSTRIE AG
13. Tribotecnica GmbH
14. voestalpine BÖHLER Edelstahl GmbH
15. Wolfram Bergbau und Hütten AG

3.3 Analyse der Inhalte der Berichte

Der erwähnte Artikel 7.3 der EU-Verordnung verpflichtet die Unternehmen, der Öffentlichkeit über ihre Strategien zur Erfüllung ihrer Sorgfaltspflicht in der Lieferkette und ihre Verfahren im Hinblick auf eine verantwortungsvolle Beschaffung zu berichten. Der Bericht muss folgende Inhalte umfassen:

- Schritte zur Umsetzung der Pflichten in Bezug auf ihr Managementsystem (Artikel 4)
- Eine Beschreibung des Risikomanagements (Artikel 5)
- Einen zusammenfassenden Bericht der von Dritten durchgeführten Prüfungen mit Angabe des Namens der prüfenden Stelle

12 der 15 betroffenen Unternehmen hatten per 30.8.2022 Berichte auf ihren Websites veröffentlicht. Vier Unternehmen hatten noch keine Berichte veröffentlicht.

Tabelle 1 gibt einen vergleichenden Überblick über die Inhalte der Berichte. Während manche Unternehmen ausführliche Berichte veröffentlichten, beschränken sich andere auf die Angabe von Minimalforderungen der Verordnung.

Von allen Berichten ist jener der **Wolfram Bergbau und Hütten AG (WBH)** am ausführlichsten. Die WBH ist im Bereich der Konfliktminerale die einzige Hütte in Österreich, das heißt das einzige Unternehmen, das in Österreich selbst Wolframbergbau betreibt sowie Wolframkonzentrate direkt von den jeweiligen Gruben oder von Zwischenhändlern importiert und die Erze und Konzentrate u.a. zu Wolframpulver weiterverarbeitet. Der Bericht beschreibt die Schritte, die das Unternehmen in Bezug auf die Einrichtung des Managementsystems und des Risikomanagements unternommen hat und schildert den Umgang mit etwaig festgestellten Unregelmäßigkeiten in der Lieferkette („incidents“) sowie

mit Verbesserungsvorschlägen des Auditors. Als einziges der interviewten Unternehmen gab WBH an, über den Ursprung der von ihr importierten Metalle Bescheid zu wissen. Minen werden von dem Unternehmen gezielt ausgewählt und vor Ort inspiziert. Da die WBH um möglichst kurze Lieferketten bemüht ist, bezieht sie von einigen Gruben direkt. Einige Beschaffungsvorgänge finden aus organisatorischen Gründen über Rohstoffhändler statt, wobei es auch hier jeweils direkten Kontakt zur bzw. Informationen über die Grube gibt.

Die Unternehmen **Plansee SE, Ceratizit, Treibacher Industrie AG und Tribotecn GmbH** haben Berichte veröffentlicht, die eine Beschreibung der umgesetzten Schritte enthalten. Jedes dieser Unternehmen verfügt über ein eigenes Conflict-Mineral-Team bzw. eine zuständige Person. Zudem bestehen Compliance-Kanäle, um mögliche Missstände in der Lieferkette zu kommunizieren. Die Treibacher Industrie AG und die Tribotecn GmbH heben hervor, dass das Conflict-Mineral-Team bereichsübergreifend definiert wurde, wodurch die Sorgfaltspflicht auch im Managementsystem verankert ist. Außerdem verweisen die drei Unternehmen auf ihre internen Kriterien für neue Lieferanten, die sie in der Lieferkettenpolitik bzw. im Code of Conduct festgehalten haben. Ein ebenfalls zentraler Bestandteil dieser Berichte ist der Bezug auf die RMI und in weiterer Folge die verpflichtende Listung der Lieferanten ebenda. Plansee SE, Treibacher Industrie AG und Tribotecn GmbH wurden von der RCS Global Group auditiert und die zusammenfassenden Berichte der Audits auf den jeweiligen Websites veröffentlicht.

Fünf Unternehmen, die Gold importieren, haben Berichte veröffentlicht. **GVS Austria e.U., Münze Österreich AG, Philoro Edelmetalle GmbH, Philoro Melting & Refining GmbH** sowie **Schöller Münzhandel** erwähnen bzw. beschreiben auf ein bis drei Seiten ihre Strategien zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht und wie sie eine verantwortungsvolle Beschaffung sicherstellen. Alle Unternehmen berufen sich dabei auf den LBMA-Standard und halten fest, nur von LBMA-zertifizierten Lieferanten einzukaufen. Außerdem wird in jedem Bericht eine Compliance-Stelle angeführt: An diese können sich alle Personen/Organisationen wenden, wenn ethische Bedenken oder Verstöße gegen die Lieferkettenpolitik vermutet werden. Das kann als Frühwarnsystem zur Risikoerkennung verstanden werden. GVS-Austria e.U., Philoro Edelmetalle GmbH und Philoro Melting & Refining GmbH verweisen zusätzlich darauf, dass die Compliance-Abteilung der Geschäftsführung direkt berichtet. Die Unternehmen geben in ihren Berichten an, dass ihre Gold-Lieferanten allesamt über Third-Party-Audits gem. Art. 5 Abs. 4 iVm Art 6 der Konfliktmineralien-Verordnung verfügen.

Das Unternehmen **IMR Metal Powder Technologies GmbH** hat einen Bericht veröffentlicht, der Schritte skizziert, die zur Umsetzung der Verordnung getätigt wurden. Ob die Lieferanten über Audits verfügen wird nicht erwähnt, eine Zusammenfassung des im Bericht angesprochenen Audits konnte nicht auf der Website gefunden werden (30.8.2022).

Das Unternehmen **CRONUS Industrial Solutions GmbH** hat auf der Website unter „Ethik-Erklärung zu Konfliktmineralien“ vier kurze Absätze veröffentlicht. Diese führen an, dass alle Lieferanten bei RMI gelistet sein bzw. sich im Verifizierungsprozess befinden müssen, die Zusammenarbeit mit Lieferanten regelmäßig bewertet wird und verweist für Bedenken an die office-Adresse des Unternehmens.

Drei Unternehmen (Boehlerit GmbH, Swarovski AG sowie voestalpine BÖHLER Edelstahl GmbH) hatten bis 30.8.2022 noch **keine Berichte** auf ihren Websites veröffentlicht:

Das Unternehmen **voestalpine BÖHLER Edelstahl GmbH** erwähnt auf dem Kapitel Nachhaltigkeit auf der Website das Schlagwort „Nachhaltige Beschaffung“, weitere Details konnten nicht gefunden werden.¹¹

Das Unternehmen **Boehlerit** hat auf der Website eine kurze Erklärung zur „Richtlinie zu Konfliktmineralien“ vom November 2020, wo erwähnt wird, dass das Unternehmen in allen Phasen seiner Lieferkette Best Practices in Bezug auf Sicherheit, Gesundheit, Umwelt und Ethik gewährleistet und Aktivitäten die mit der illegalen oder rechtswidrigen Ausbeutung von

¹¹ <https://www.boehler-edelstahl.com/de/nachhaltigkeit/>

Rohstoffen verbunden sind und bewaffnete Gruppen in Konfliktgebieten direkt oder indirekt finanzieren oder begünstigen, verurteilt.¹²

Das Unternehmen **Swarovski AG** bezieht sich in ihrem Nachhaltigkeitsbericht¹³ auf die unternehmenseigene „Responsible Sourcing Initiative“ (S. 31f) und gibt an, ein Risikomanagement ihrer Lieferanten umzusetzen und selbst Assessments von Zulieferern durchzuführen oder Third Party Audits zu implementieren. Sie beziehen sich weiters auf die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (S. 33). Die EU-Konfliktmineraleverordnung sowie diesbezügliche Audits des Unternehmens selbst werden nicht erwähnt.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass vier Unternehmen Berichte veröffentlicht und den zusammenfassenden Audit-Bericht veröffentlicht haben, wobei der ausführliche Bericht der WBH nochmals hervorgehoben sei. Jene Unternehmen, die Gold importieren, und einen Bericht veröffentlicht haben, führen im Bericht an, ausschließlich von Lieferanten zu beziehen, die über Audits verfügen, was sie von der Durchführung eines eigenen Audits entbindet. Zwei Unternehmen scheinen der Offenlegungspflicht laut Paragraph 7.3 noch nicht in ausreichendem Ausmaß nachgekommen zu sein. Drei Unternehmen waren mit Stand 30. August 2022 der Offenlegungspflicht noch nicht nachgekommen.

Tabelle 1 auf der nächsten Seite bietet einen vergleichenden Überblick über den Inhalt der einzelnen Berichte.

¹² https://www.boehlerit.com/fileadmin/user_upload/PDF/Erklaerung_zur_Richtlinie_zu_Konfliktmineralien.pdf

¹³ <https://asset.swarovski.com/files/Swarovski-Sustainability-Report-2021/swarovski-sustainability-report-2021.pdf>

Tabelle 1: Überblick über Berichterlegung der Österreichischen Unternehmen laut Paragraph 7.3. (EU) 2017/821

| | Strategie zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht | | Verfahren bzgl. einer verantwortungsvollen Beschaffung | | Umsetzung des Managementsystems | | Umsetzung des Risikomanagements | | Bericht der Prüfung durch Dritte | | Name der Prüfungsstelle |
|--|--|-------------------------|--|-------------------------|---------------------------------|-------------------------|---------------------------------|-------------------------|--|---|-------------------------|
| | Kein Bericht veröffentlicht (30.8.2022) | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Erwähnt | Erwähnt | Beschrieben | Beschrieben | Wenn Lieferanten nicht Teil von RMAP sind wird laut Bericht eigenes Audit verlangt | - | |
| Boehlerit GmbH | Kein Bericht veröffentlicht (30.8.2022) | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Erwähnt | Erwähnt | Beschrieben | Beschrieben | Wenn Lieferanten nicht Teil von RMAP sind wird laut Bericht eigenes Audit verlangt | - | |
| CERATIZIT Austria GmbH | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Erwähnt | Erwähnt | Beschrieben | Beschrieben | Keine genauen Angaben. | - | |
| CRONUS Industrial Solutions GmbH | Nicht erwähnt | Beschrieben | Erwähnt | Beschrieben | Nicht erwähnt | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Alle Lieferanten verfügen laut Bericht über Audits | - | |
| GVS Austria e.U | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Audit im Bericht erwähnt, nicht veröffentlicht | - | |
| IMR metal powder technologies GmbH | Beschrieben | Beschrieben | Erwähnt | Beschrieben | Erwähnt | Erwähnt | Beschrieben | Beschrieben | Alle Lieferanten verfügen laut Bericht über Audits | - | |
| Münze Österreich Aktiengesellschaft | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Alle Lieferanten verfügen laut Bericht über Audits | - | |
| Philoro Edelmetalle GmbH | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Erwähnt | Erwähnt | Beschrieben | Beschrieben | Alle Lieferanten verfügen laut Bericht über Audits | - | |
| Philoro MELTING & REFINING GmbH | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Erwähnt | Erwähnt | Beschrieben | Beschrieben | Ein Lieferant aus nicht EU-Land – verfügt laut Bericht über Audit | - | |
| PLANSEE SE | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Online verfügbar | RCS Global Group | |
| Schoeller Münzhandel GmbH | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Alle Lieferanten verfügen laut Bericht über Audits | - | |
| Swarovski AG | Kein Bericht veröffentlicht (30.8.2022) | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Online verfügbar | RCS Global Group | |
| TREIBACHER INDUSTRIE AG | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Online verfügbar | RCS Global Group | |
| Tribotec GmbH | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Online verfügbar | RCS Global Group | |
| voestalpine BÖHLER Edelistahl GmbH | Kein Bericht veröffentlicht (30.8.2022) | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Beschrieben | Online verfügbar | RCS Global Group | |
| Wolfram Bergbau und Hütten AG | Ausführlich beschrieben | Ausführlich beschrieben | Ausführlich beschrieben | Ausführlich beschrieben | Ausführlich beschrieben | Ausführlich beschrieben | Ausführlich beschrieben | Ausführlich beschrieben | Online verfügbar | ARCHE Advisors ITSCI, BSP and others | |

3.4 Analyse der Interviews

Im April und Mai wurden mit vier ausgewählten Unternehmen – unter Zusicherung von Anonymität – sowie mit der zuständigen Behörde ausführliche Interviews geführt. In der Folge fassen wir Erkenntnisse aus diesen Interviews zusammen.

3.4.1 Unterschiedliche Ausgangssituationen

Einige der österreichischen Unionseinführer waren bereits vor dem Inkrafttreten der Verordnung aufgrund von Geschäftskontakten mit US-amerikanischen Unternehmen zur Einführung von Sorgfaltspflichten durch Artikel 1502 des Dodd-Frank Act verpflichtet und hatten somit bereits Erfahrung bei der Umsetzung derselben. Außerdem gaben diese Unternehmen an, dass der Nachweis von Zertifikaten bei ihren Kundenunternehmen bzw. das Anfordern von Zertifikaten (insbesondere der RMI und von LBMA) von ihren Lieferanten mittlerweile zum Standard in der Branche gehört, was von den interviewten Unternehmen durchwegs begrüßt wurde.

Für andere, v.a. kleinere Unternehmen ist laut Auskunft der zuständigen Behörde die Umsetzung der Konfliktminerale-Verordnung neu; diese mussten Prozesse sowie ihr Berichtswesen dazu erst neu implementieren sowie AuditorInnen identifizieren. Die österreichische Behörde unterstützt bei Bedarf mit Informationen und Know-how. Erst ein Vergleich mit der Qualität der Berichte und deren Veröffentlichungsdatum in den Folgejahren wird auf diesbezügliche Entwicklungen schließen lassen. Einige Unternehmen scheinen die dreieinhalbjährige Übergangsfrist nicht ausreichend genutzt zu haben, um die nötigen Prozesse vorzubereiten, Know-how aufzubauen und rechtzeitig AuditorInnen zu identifizieren und zu beauftragen.

Aktuell gibt es von Seiten der zuständigen Behörde einen intensiven Austausch Auseinandersetzung mit den Unionseinführern, insbesondere hinsichtlich der Interpretation der Bestimmungen der Verordnung und deren Verpflichtungen.

3.4.2 Kenntnis der Lieferkette

Die interviewten Unternehmen beziehen die betreffenden Metalle und Erze hauptsächlich von Hütten und Schmelzen und achten darauf, dass diese jeweils gültige Zertifikate aufweisen. Von den interviewten Unternehmen hat wie bereits erwähnt nur die Wolfram Bergbau und Hütten AG umfassend Kenntnis über die Herkunft der Minerale. Sie ist als einziges der in Österreich unter die Konfliktmineraleverordnung fallenden Unternehmen selbst eine Hütte.

Die anderen Unternehmen geben an, über die Abbauländer der Minerale sowie deren Handelsflüsse vom Abbau bis zur Hütte keine Informationen zu haben, weshalb ein vertrauenswürdige Zertifikat der jeweiligen Hütte, von der sie ihre Rohstoffe beziehen, von großer Bedeutung sei.

Keines der interviewten Unternehmen musste aufgrund fehlender Zertifikate oder anderer Probleme die jeweiligen Lieferanten wechseln. Zum Teil gaben Unternehmen an, dass es ein vorübergehendes Aussetzen von Lieferungen gab, bis die jeweiligen Lieferanten die notwendigen Zertifikate erlangt hatten.

3.4.3 Managementsystem

Die in der EU-Verordnung vorgesehenen Managementsysteme wurden auf unterschiedliche Weise umgesetzt. In einem Unternehmen wird etwa die Einhaltung der Verordnung von der Compliance-Abteilung koordiniert, andere haben übergreifende Teams gebildet, die u.a. aus den Bereichen Einkauf, Logistik und Qualitätskontrolle bestehen. Diese sind jeweils direkt der Geschäftsleitung unterstellt und berichten an diese. Laut Auskunft der Behörde erfolgt bei den kleinen Unternehmen, die von der Verordnung betroffen sind, die Umsetzung zumeist direkt von der Geschäftsführung.

3.4.4 Schwierige Suche und Überprüfung von AuditorInnen

Als größte Schwierigkeit wird aktuell sowohl von der österreichischen Behörde als auch den Unternehmen das Thema des Auditing der Umsetzung der Sorgfaltspflichten genannt.

Die OECD-Leitsätze geben vor, dass die AuditorInnen unabhängig sein müssen. Die **Behörde** wird aufgefordert, diese Unabhängigkeit zu prüfen. Das stellt sich in der Praxis oft als schwierig heraus.

Neben dem Kriterium der Unabhängigkeit geben die OECD-Leitsätze keine Vorgabe für die nötige Qualifikation der/s AuditorIn (z.B. über die Ausbildung, Arbeitserfahrung, Erfahrung im Rohstoffbereich). Aktuell sind Behörden von verschiedenen Mitgliedsländern im Austausch, um gemeinsam Mindestkriterien für die Qualität der AuditorInnen zu erarbeiten.

Auch für die von der EU-Verordnung betroffenen **Unternehmen** stellt das Thema der Audits eine Herausforderung dar. Derzeit ist es schwierig, geeignete AuditorInnen zu finden, die ausreichend Kapazitäten für eine diesbezügliche Betriebsprüfung haben. Gepaart mit der Tatsache, dass bislang noch keine Systeme von der EU formal anerkannt wurden, erzeugt dies in der Branche große Unsicherheit.

3.4.5 Unsicherheit durch fehlende Anerkennung der Systeme

Wie in Kapitel 2.6 angeführt, hat die EU-Kommission bisher keine Liste von anerkannten Systemen zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten veröffentlicht. Dies führt zur Situation, dass aktuell die Zertifikate der Responsible Minerals Initiative (RMI), die in der Branche Standard sind, nicht automatisch für die Erfüllung der Sorgfaltspflichten gelten und die nationale Behörde zusätzliche Überprüfungen durchführen muss, sowie auch die Unternehmen zusätzliche Informationen zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten liefern müssen.

Die Wahrscheinlichkeit, dass die RMI in den nächsten Monaten als System anerkannt wird, wird in den Interviews generell als hoch eingeschätzt. Alle österreichischen Firmen, die auf ihren Websites Audit-Berichte veröffentlicht haben, haben auf Firmen zurückgegriffen, die von der RMI anerkannt wurden.

3.4.6 Fehlende Vergleichbarkeit mit Vorjahren

Die beschriebene MinroG Novelle (siehe Kapitel 3.1) bestimmt, dass die Zolldaten für die betreffenden Unionseinführer vom Bundesministerium für Finanzen erst ab 2021 zur Verfügung gestellt werden (zur Durchführung der nachträglichen Kontrolle der gemeldeten Importe). Das bedeutet, dass es für die zuständige Behörde nicht möglich ist, zu überprüfen, ob es aufgrund der Verordnung möglicherweise zu Umgehungskonstruktionen gekommen ist und Unternehmen z.B. ihre Importe auf mehrere Unternehmen in Österreich oder der EU aufteilen. Die fehlende Datenverfügbarkeit über die Vorjahre bedeutet, dass es noch einige Jahre dauern wird, um hier Schlussfolgerungen ziehen zu können.

3.4.7 CAHRAS Liste

Die Liste der Konflikt- und Hochrisikogebiete (CAHRAS) wird von den meisten der interviewten Unternehmen als hilfreich eingestuft. Allerdings geben alle an, noch zusätzlich eigene Risikoassessments (Berichte etc.) durchzuführen. Kritisch angemerkt wurde in einigen Interviews, dass die Liste der CAHRAS oft die Nachbarländer (wie etwa Ruanda oder Uganda im Falle der Demokratischen Republik Kongo) aber auch andere Destinationen (wie etwa Dubai im Falle von Gold) nicht umfasst, auch wenn bekannt ist, dass es in hohem Ausmaß illegale Transaktionen in diese Länder gibt.

4 Schlussfolgerungen

Die EU-Verordnung scheint im ersten Jahr ihrer Umsetzung vor allem für jene Unternehmen, die bisher keine Sorgfaltspflichten umzusetzen hatten (etwa im Rahmen des Dodd-Frank Acts oder durch unternehmensinterne Vorgaben) eine Herausforderung darzustellen. Offenbar ist hier die dreieinhalbjährige Übergangszeit zum Teil nicht ausreichend genutzt worden. Jenen Unternehmen, die davor schon Sorgfaltspflichten umzusetzen hatten, scheint die Umsetzung hingegen keine größeren Schwierigkeiten bereitet zu haben.

Von Seiten der zuständigen Behörde gibt es einen intensiven Austausch mit den Unionseinführern, insbesondere hinsichtlich der Interpretation der Bestimmungen der Verordnung und deren Verpflichtungen.

Die von den interviewten Unternehmen am häufigsten genannten Probleme liegen einerseits darin, rechtzeitig geeignete AuditorInnen zu finden sowie andererseits in der Unsicherheit aufgrund der fehlenden Anerkennung von Zertifizierungs-Systemen durch die EU. Weiters wünschten sich einige Unternehmen mehr Unterstützung, etwa durch Dialogforen oder Aufarbeitung von Best-Practice Beispielen. Dies könnte innerhalb der Branchenvertretungen, – auch länderübergreifend – organisiert werden.

Angesichts der zentralen Rolle der Audits und somit der Untersuchung der Umsetzung durch unabhängige Dritte erscheint es von großer Bedeutung, dass die EU umfassende Qualitätskriterien für die Audits sowie für die AuditorInnen vorgibt und diese auch bei der Bewertung der jeweiligen Systeme miteinbezieht. Derzeit wird die Qualität der Audits sowie die Anerkennung von AuditorInnen de-facto von der Industrie selbst vorgegeben (siehe Box 3).

Umfassendes Know-how der AuditorInnen erscheint dabei nicht nur in Bezug auf den Rohstoffsektor und dessen Lieferketten wesentlich, sondern vor allem auch in Bezug auf Konflikt dynamiken sowie Menschenrechte. Gerade angesichts des steigenden Bedarfs an transparenten und hochwertigen Audits bei kommenden Gesetzesvorhaben wie etwa der Batterieverordnung und dem EU-Lieferkettengesetz erscheint hier schnelles Handeln in Bezug auf die Vorgaben sowie auch auf hochwertige Ausbildungen sinnvoll. Andernfalls besteht die Gefahr, dass ein neues lukratives Geschäftsfeld für Auditfirmen entsteht, und bestehende Beschaffungspraktiken legitimiert werden, ohne die Situation der Bevölkerung in den Herkunftsländern der Rohstoffe zu verbessern.

Die EU-Konfliktmineraleverordnung kann als wichtiger Probelauf für die breitere Umsetzung von verbindlichen Sorgfaltspflichten im Rahmen der EU oder auch national gesehen werden. Hier sind insbesondere die in Verhandlung befindlichen EU Batterieverordnung¹⁴ sowie die EU Richtlinie über die Nachhaltigkeitspflichten von Unternehmen¹⁶ (das so genannte EU-Lieferkettengesetz) zu nennen. Eine genaue Kenntnis der Lieferkette durch die Unternehmen, wirksames Risikomanagement, umfassende Audits sowie strenge Kontrollen der Behörden sind Voraussetzungen, damit Unternehmen negative Auswirkungen bei ihren Beschaffungsvorgängen minimieren. Zusätzlich braucht es Kooperation mit Regierungen und Zivilgesellschaft in den Herkunftsländern um auch vor Ort die nötigen Kapazitäten und Bedingungen für nachvollziehbare Lieferketten sowie für verbesserte Arbeits- und Umweltbedingungen im Rohstoffsektor zu schaffen.

¹⁴ [https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/file-revision-of-the-eu-battery-directive-\(refit\)](https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/file-revision-of-the-eu-battery-directive-(refit))

¹⁵ Bisher sind im Entwurf der Batterieverordnung Sorgfaltspflichten für die Rohstoffe Kobalt, Lithium, Graphit und Nickel vorgesehen. Aufgrund ihrer zunehmenden Relevanz in der Batterieherstellung fordern zivilgesellschaftliche Organisationen u.a. die Aufnahme von Kupfer, Bauxit, Aluminium, Eisen und Mangan in diese Liste (siehe z.B. Powershift 2021)

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/doing-business-eu/corporate-sustainability-due-diligence_en

Es ist zu früh zu sagen, ob die EU-Konfliktmineraleverordnung in den Abbaugebieten der betroffenen Minerale positive menschenrechtliche Auswirkungen hat, und nicht nur dem „guten Gewissen der KonsumentInnen“ dient (Diemel/Hilhorst 2019). Der umfassende Bericht, den die EU-Verordnung für das Jahr 2023 vorsieht, und der auch die Auswirkungen der EU-Konfliktmineraleverordnung in den Herkunftsländern untersuchen soll, sollte hierzu einen ersten wichtigen Beitrag leisten. Auf Basis dieses Berichts und weiterer Evidenz, insbesondere von Akteuren aus den Abbauländern, sollte die EU-Verordnung angepasst und die vorgesehenen Begleitmaßnahmen ausgebaut werden.

Literaturverzeichnis

Diemel Joe, A/Hilhorst D.J. M. (2019): Unintended consequences or ambivalent policy objectives. In: Development Policy Review, 37(4), 453-469

EU (2017): Regulation of the European Parliament and of the Council of 17 May 2017, laying down supply chain due diligence obligations for Union importers of tin, tantalum and tungsten, their ores, and gold originating from conflict-affected and high-risk areas (EU 2017/821).

EU (2014): Mitteilung von EU-Kommission und EU-Rat „Verantwortungsvolle Beschaffung von Mineralen aus Konflikt- und Hochrisikogebieten: Für ein integriertes EU-Konzept“ (JOIN(2014) 8 final).

Küblböck, Karin/Grohs, Hannes (2017): Konfliktminerale: Auswirkungen der bisherigen Regulierungsinitiativen und Schlussfolgerungen für die Implementierung der EU-Verordnung. ÖFSE Research Report 5.

https://www.oefse.at/fileadmin/content/Downloads/Publikationen/Studien/5_Konfliktminerale_n_Studie_Kueblboeck_Grohs_Jaenner2017.pdf (19.9.2022).

OECD (2016): OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas: Third Edition, OECD Publishing, Paris.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264252479-en>

Österreichisches Parlament (2020): Mineralrohstoffgesetz, Änderung (MinroG-Novelle 2020) (59/ME) https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/ME/ME_00059/imfname_836877.pdf (19.9.2022).

Powershift (2021): Die Europäische Batterienverordnung, <https://power-shift.de/batterien/>

Angeführte Websites

<https://asset.swarovski.com/files/Swarovski-Sustainability-Report-2021/swarovski-sustainability-report-2021.pdf>

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/doing-business-eu/corporate-sustainability-due-diligence_en

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

https://www.boehlerit.com/fileadmin/user_upload/PDF/Erklaerung_zur_Richtlinie_zu_Konflikt_mineralien.pdf

<https://www.boehler-edelstahl.com/de/nachhaltigkeit/>

[https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/file-revision-of-the-eu-battery-directive-\(refit\)](https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/file-revision-of-the-eu-battery-directive-(refit))

<https://www.lbma.org.uk/responsible-sourcing>

<https://www.responsiblemineralsinitiative.org/>

Zuletzt aufgerufen: 19.09.2022

Links zu den Unternehmensberichten

CERATIZIT Austria GmbH

https://www.ceratizit.com/int/de/sustainability/responsibility.html#/sections/item0-Due_Diligence_Report

CRONUS Industrial Solutions GmbH

<https://www.cronus-is.at/>

GVS Austria e.U.

https://shop.goldvorsorge.at/pub/media/pdf/Lieferkettenpolitik/Bericht_2022.pdf

IMR metal powder technologies GmbH

http://www.imr-metalle.com/Media/2021_Sorgfaltspflichtbericht%20Konfliktminerale_IMR_DE.pdf

Münze Österreich Aktiengesellschaft

<https://www.muenzeoesterreich.at/recht/lieferkettenpolitik> (link zum Bericht zur Verordnung (EU) 2017/821 am Ende der Seite)

Philoro Edelmetalle GmbH

https://philoro.at/uploads/Konfliktminerale-Bericht_Art_7_Abs_3_Vo_EU_2017_821.pdf

Philoro MELTING & REFINING GmbH

https://www.philoro-mr.com/wp-content/uploads/Konfliktminerale-Bericht_Art_7_Abs_3_Vo_EU_2017_821.pdf

PLANSEE SE

<https://www.plansee.com/de/unternehmen/nachhaltigkeit.html>

Schoeller Münzhandel GmbH

https://www.smh.net/media/wysiwyg/ber_lk_21.pdf

TREIBACHER INDUSTRIE AG

[Treibacher-Industrie-AG_Sorgfaltspflichtbericht-uber-Konfliktmaterialien_2021.pdf](https://www.treibacher.com/medien/2021/Sorgfaltspflichtbericht-uber-Konfliktmaterialien_2021.pdf)

Tribotecc GmbH

<https://www.tribotecc.com/app/uploads/2022/06/tribotecc-gmbh-sorgfaltspflichtbericht-konfliktminerale-2021.pdf>

Wolfram Bergbau und Hütten AG

<https://www.wolfram.at/wp-content/uploads/2022/03/WBH-OECD-step-5-report-for-2021.pdf>

Zuletzt aufgerufen: 19.09.2022

Info über AutorInnen

Karin Küblböck ist Ökonomin und Senior Researcher an der ÖFSE. Sie beschäftigt sich mit internationaler Handels- und Rohstoffpolitik und forscht in diesem Zusammenhang seit etlichen Jahren zum Thema Konfliktminerale und Lieferkettenverantwortung.

Alexander Eigner studiert Soziologie im Master an der Johannes Kepler Universität Linz und beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit globalen Lieferketten. Im Frühjahr 2022 absolvierte er ein Forschungspraktikum an der ÖFSE.