

Jahresbericht

über den Vollzug
der Verordnung (EU) 2017/821
nach § 3 Abs. 5 MinRohSorgG

Bezugsjahr: 2021/22
Berichtsdatum: 01.12.2022

Impressum

Editorin: **Deutsche Kontrollstelle EU-Sorgfaltspflichten
in Rohstofflieferketten (DEKSOR)**
in der
Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR)
Stilleweg 2
30655 Hannover

DEKSOR.de
deksor@bgr.de

Autorenkreis: Matthias Baier, Alexander Baum, Julian Cordes,
Andreas Dankert, Kira Herrenknecht
unter Mitarbeit von:
Tamara Godec

Layout u. Grafik: Kerstin Riquelme

DOI: <https://doi.org/10.25928/deksor-jb-2022>

Stand: 1. Dezember 2022

Inhalt

1. Einleitung	2
2. Vorbereitung von Kontrollen	3
a. Beratung und Erarbeitung interner Verfahrensdokumente	3
(1) Beratung 2021/2022	3
(2) Handlungsanweisungen und Orientierungshilfe	3
b. Probekontrollen – keine hinreichenden Nachweise der Sorgfaltspflichten	4
c. Forderung nach besserer Dokumentation und Nachvollziehbarkeit	5
3. Start der Kontrollen in 2022	5
a. Überblick (Stand: 30.11.2022)	6
b. Statistische Auswertung der Zolldaten	7
(1) Einfuhrmengen	7
(2) Anzahl der Unionseinführer	10
(3) Einfuhren aus Konflikt- und Hochrisikogebieten (CAHRAs)	11
(4) Auffälligkeiten in den Zolldaten	13
c. Risikobasierte Auswahl	16
(1) Kontrolle der Offenlegungspflichten („Schnellkontrolle“) als Risikoindiz	16
(2) Auswahlentscheidungen zu ersten nachträglichen Kontrollen 2022	17
4. Bisherige Erkenntnisse aus nachträglichen Kontrollen	18
a. Unzureichende Umsetzung der Sorgfaltspflichten, Defizite bei Offenlegung und Auditberichten	18
b. Folgerungen und Erwartungshaltung	20
(1) Dokumentation der Sorgfaltspflichten	20
(2) Industrieinitiativen, Anerkennung von Systemen bzw. deren Nachweisen	22
(3) Audits	23
c. Weitere Hinweise zur Erwartungshaltung der DEKSOR	25
Abkürzungen	26

1. Einleitung

Die Deutsche Kontrollstelle EU-Sorgfaltspflichten in Rohstofflieferketten (DEKSOR) ist in der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) als zuständige nationale Kontrollbehörde (Art. 10 VO, § 2 MinRohSorgG) nach § 3 Abs. 5 des Mineralische-Rohstoffe-Sorgfaltspflichten-Gesetz (MinRohSorgG) zur Durchführung der Verordnung (EU) 2017/821¹ (im Folgenden die Verordnung) verpflichtet, jährlich auf ihrer Internetseite² einen Bericht zu veröffentlichen. Dieser soll auf festgestellte Verstöße und angeordnete Abhilfemaßnahmen hinweisen und diese erläutern, ohne die von den konkret genannten Abhilfemaßnahmen betroffenen Unionseinführer (Unternehmen und Privatpersonen) zu benennen. Zudem soll dieser Bericht den von der Verordnung Betroffenen als Orientierung zur besseren Umsetzung ihrer Sorgfaltspflichten dienen, indem die Erwartungen der DEKSOR an die Umsetzung der Sorgfaltspflichten beschrieben werden. Zugleich zielt der Bericht darauf ab, die Transparenz über die Umsetzung der Verordnung durch die Unionseinführer zu erhöhen und Grundlage für einen Austausch zwischen BGR, Bundesregierung und der interessierten Öffentlichkeit zu sein.

Der Bezugszeitraum für diesen Jahresbericht umfasst das Jahr 2021 und teilweise das Jahr 2022. Ein Bericht, der nur das (gesetzlich geforderte) Vorjahr beträfe, wäre nach Ansicht der DEKSOR nicht sinnvoll gewesen, da im Jahr 2021 noch keine Kontrollen stattgefunden hatten. Die Erfahrungen der ersten Kontrollen aus dem Jahr 2022 sind jedoch in Verbindung mit den freiwilligen Probekontrollen aus 2021 und dem laufenden Erfahrungsaustausch mit anderen nationalen Kontrollbehörden und betroffenen EU-Importeuren von hoher Relevanz. Daher hat sich die DEKSOR entschieden, den ersten Jahresbericht 2022 für das Jahr 2021 relativ spät im Jahr zu veröffentlichen und relevante Inhalte aus dem laufenden ersten Kontrolljahr zu integrieren.

Von der DEKSOR wurden in 2021 freiwillige Probekontrollen durchgeführt, organisatorische Vorbereitungen für die nachträglichen Kontrollen getroffen, Zolldaten ausgewertet, sog. Schnellkontrollen (Überprüfung der Offenlegungspflichten) durchgeführt sowie Unternehmen zur Verordnung beraten.

Mit Beginn des Jahres 2022 wurden erste nachträgliche Kontrollen (Art. 11 VO) begonnen.

¹ Verordnung (EU) 2017/821 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2017 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

² DEKSOR.de

2. Vorbereitung von Kontrollen

Die Hauptaufgabe der DEKSOR in 2021 bestand aus Beratungen für betroffene Interessierte und den Vorbereitungen der Kontrollen für 2022, welche die Erstellung von internen Verfahrensdokumenten und Handlungsanweisungen sowie die Durchführung von freiwilligen Probekontrollen beinhaltet.

a. Beratung und Erarbeitung interner Verfahrensdokumente

(1) Beratung 2021/2022

Da im Jahr 2021 noch keine nachträglichen Kontrollen vorgenommen wurden, bestand ein wesentlicher Teil der Arbeit der DEKSOR in der Beratung von voraussichtlich betroffenen Unternehmen, Unternehmensverbänden, Beratungsunternehmen und auch Nichtregierungsorganisationen (NRO).

Dabei hat sich gezeigt, dass sich der Umfang der Beratung seit 2020 deutlich verringert hat (2020 ca. 70; 2021, ca. 30, 2022 bisher ca. 20). Dies kann unter anderem darin begründet sein, dass die Verordnung und ihre Sorgfaltspflichten inzwischen bekannter sind, Unternehmen sich bereits gut vorbereitet sehen und keine Beratung mehr benötigen – oder möglicherweise auf Grund einer bereits bestehenden Verpflichtung gegenüber der Aufsicht von der Beratung Abstand nehmen.

Viele Anfragen lassen sich auf zwei Anschreiben aus den Jahren 2020 und 2021 zurückführen. Die DEKSOR hatte an potenziell betroffene Unternehmen anhand erster Auswertungen der Zolldaten (vgl. dazu unten 3.b.(2)) zwei Anschreiben versandt, die die voraussichtliche Betroffenheit von der Verordnung (sollten sich die Importmengen der Unternehmen auch zukünftig ähnlich verhalten) und daraus erwachsende Pflichten zum Gegenstand hatten.

Schwerpunkt der Anfragen ist nach wie vor die Frage nach dem Veröffentlichungszeitraum der weltweiten Liste verantwortungsvoller Hütten und Raffinerien i. S. d. Art. 9 VO.

(2) Handlungsanweisungen und Orientierungshilfe

Parallel erarbeitete die DEKSOR Handlungsanweisungen, um sicherzustellen, dass bei den Kontrollen gleiche Maßstäbe angesetzt werden. Diese sind die Grundlage der Kontrollen. Es wurden interne Prozesse und Vorgehensweisen definiert, Vorlagen für die risikobasierte Auswahl und nachträgliche Kontrolle erstellt und Musteranschreiben entworfen, die später vor allem eine gleichartige Behandlung der Unionseinführer im Kontrollverfahren und ein effizienteres Vorgehen sicherstellen sollen. Diese internen Prozesse und Arbeitsinstrumente bauen auf dem „Anhang der Empfehlung der Kommission zu unverbindlichen Leitlinien für die zuständigen Mitgliedsstaatsbehörden zur Durchführung der Verordnung (EU) 2017/821“ (internes Dokument) auf, der eine gleiche Umsetzung aller nationalen Kontrollbehörden europaweit sicherstellen soll. Zudem wurde eine Orientierungshilfe erstellt (vgl. unten 4.c), die auf der DEKSOR-Webseite zu finden ist.³

³ https://www.bgr.bund.de/DE/Gemeinsames/UeberUns/DEKSOR/DEKSOR_node.html

b. Probekontrollen – keine hinreichenden Nachweise der Sorgfaltspflichten

In 2021 wurden zur Vorbereitung auf Kontrollen nach Art. 11 VO freiwillige Probekontrollen durchgeführt. Es sollte anhand der bereits erarbeiteten Kontrollgrundlagen eine Kontrolle simuliert werden. Dies ermöglichte der DEKSOR eine erste praktische Anwendung der erstellten Kontrollschemata sowie eine Einsichtnahme in vorläufige Nachweise. Die Probekontrollen wurden zugleich von Seiten der Wirtschaftsbeteiligten begrüßt, um Kenntnis von der Erwartungshaltung der DEKSOR als Aufsichtsstelle zu erhalten. Zudem konnten durch die Probekontrollen Prozesse und Abläufe der DEKSOR konkretisiert und verbessert werden.

Insgesamt konnte festgestellt werden, dass die eingereichten Nachweise nach Auffassung der DEKSOR die von der Verordnung gestellten Anforderungen noch nicht oder nicht vollumfänglich erfüllt hatten.

Im Rahmen der Probekontrollen wurden den teilnehmenden Unternehmen seitens der DEKSOR keine Vorgaben gemacht, welche Nachweise sie einzureichen hätten. Es wurde von der DEKSOR ein Schreiben versandt, dass vor allem auf den/die Bericht(e) über die nach Art. 6 Abs. 1 VO von einem unabhängigen Dritten durchgeführte(n) Prüfung(en) für das Kalenderjahr 2020 verwies. Infolgedessen wurden fast ausschließlich Auditberichte eingereicht. Dabei wurde zudem schnell deutlich, dass die Auditberichte nicht den inhaltlichen und formalen Anforderungen des Art. 6 Abs. 1 VO entsprachen. Es wurden vor allem Zusammenfassungen eingereicht, die auch auf den Webseiten der Unternehmen auffindbar und teilweise von den Unternehmen selbst verfasst waren. So wurde beispielsweise nicht immer klar, ob die vorgelegten Auditberichte sämtliche Lieferungen abdeckten und auf welche (Teil-)Unternehmen sie sich bezogen. Auch fehlten häufig Verbesserungsvorschläge und Abhilfemaßnahmenpläne (Corrective Action Plans) und es war nicht ersichtlich, welche Nachweise die Auditorinnen und Auditoren vor Ort konkret geprüft hatten und zu welchen Ergebnissen sie gelangt waren. Weiterhin fehlten Kompetenznachweise und Unabhängigkeitserklärungen der Auditorinnen und Auditoren. Risikomanagementsysteme wurden meist nur kurz angesprochen aber nie detailliert beschrieben. Insgesamt schienen der DEKSOR die eingereichten Auditberichte zu oberflächlich zu sein.

In den Abschlussgesprächen bestätigten sich die in der Dokumentenprüfung gewonnenen Erkenntnisse. Es konnte das Bewusstsein dafür geschärft werden, dass die eingereichten Nachweise und offengelegten Auditberichte erheblich detaillierter ausfallen müssen, als dies bis dahin der Fall war. Auch die **fehlende Tiefe der Auditberichte** wurde erkannt, allerdings wurde dieser Punkt häufig im Verantwortungsbereich der Industrieinitiativen bzw. der Auditunternehmen gesehen. Hier wurde durch die DEKSOR regelmäßig der Hinweis gegeben, dass die Verantwortung der Umsetzung der Sorgfaltspflichten individuell bei den Unternehmen liegt (vgl. auch Erwägungsgrund 14 VO) und diese nicht ausgelagert werden kann bzw. eine Auslagerung von Prozessen nicht von dieser Verantwortung befreit.

c. Forderung nach besserer Dokumentation und Nachvollziehbarkeit

Die DEKSOR machte im Rahmen der Auswertung der Probekontrollen deutlich, welche konkreten Nachweise erwartet werden. Den Unternehmen wurde in den Abschlussgesprächen kommuniziert, dass

- ▶ ein vollständiger, das bedeutet den formalen und inhaltlichen Anforderungen des Art. 6 Abs. 1 VO entsprechender, Auditbericht mit allen Zusatzdokumenten eingereicht werden muss – und nicht lediglich eine kurze Zusammenfassung (Summary Report),
- ▶ der Auditbericht außerdem klar den Umfang und das Ziel des Audits darlegen, sowie alle Non-Konformitäten und Verbesserungsvorschläge auflisten und beschreiben muss,
- ▶ der Auditbericht von einem unabhängigen Dritten verfasst sein muss und nicht vom Unternehmen selbst und
- ▶ der Auditbericht um Kompetenznachweise der Auditorinnen und Auditoren und einer Unabhängigkeitserklärung ergänzt werden muss.

Insgesamt führten die Erfahrungen mit den Probekontrollen zu vielen detaillierten Einsichten in die Problemstellungen der Unternehmen und infolgedessen zu einem systematischeren Kontrollansatz von Seiten der DEKSOR. So konnte die DEKSOR durch die Probekontrollen besser verstehen, wie Managementsysteme in Unternehmen integriert sind. Auch konnte ein besseres Bewusstsein dafür gewonnen werden, welche Dokumente von den Unternehmen zum Nachweis ihrer Sorgfaltsmaßnahmen eingefordert werden können. Auf diese Erfahrungen konnte dann bei den ersten Kontrollen nach Art. 11 VO zurückgegriffen werden. So führten etwa die zu wenig detaillierten eingereichten Nachweise dazu, dass die DEKSOR ihr an die Unionseinführer versandtes erstes Aufforderungsanschreiben im Rahmen der nachträglichen Kontrollen deutlich umfangreicher gestaltete und eine Liste mit konkret geforderten Nachweisen darin integrierte.

Zudem ließ die DEKSOR die Erfahrungen aus den Probekontrollen in Austauschtreffen mit anderen EU-Kontrollbehörden und öffentlichen Vorträgen einfließen, um auf breiterer Ebene für die bisherigen Mängel der Auditberichte und geforderten Anforderungen an Nachweisen stärker zu sensibilisieren.

3. Start der Kontrollen in 2022

Mit Beginn des Jahres 2022 begann die DEKSOR, nachträgliche Kontrollen im Sinne des Art. 11 VO vorzubereiten. Dazu wurden zunächst die vom Zoll bereitgestellten Daten ausgewertet, um einen Überblick über die von der Verordnung betroffenen Unionseinführer zu erhalten. Als Datengrundlage wurden der DEKSOR vom deutschen Zoll im Januar 2022 (für 2021) die Einfuhrdaten (aus Nicht-EU-Staaten nach Deutschland) der 23 in der Verordnung genannten Minerale und Metalle übermittelt. Auf dieser Grundlage konnte die DEKSOR die statistische Auswertung erstellen.

Nach Art. 11 Abs. 2 VO sollen die nachträglichen Kontrollen anhand einer risikobasierten Auswahl erfolgen. Dazu waren zunächst die Unionseinführer über den Mengenschwellen der Verordnung (Betroffene) zu ermitteln und anhand einheitlicher Kriterien eine Auswahl für die zu veranlassenden Kontrollen zu treffen. Nach einem Überblick wird näher auf die statistischen Werte für das Berichtsjahr eingegangen.

a. Überblick (Stand: 30.11.2022)

	2019	2020	2021
Anzahl Unionseinführer gesamt	1407	1466	4234
Anzahl Unionseinführer über der Mengenschwelle	125	141	145
Prozentualer Anteil der Unionseinführer über der Mengenschwelle	9%	10%	3%
Anzahl nachträglicher Kontrollen	0	0 ⁴	23 ⁵
Prozentualer Anteil der kontrollierten Unionseinführer über der Mengenschwelle	0	0 (3%)	16% (14% im Falle der 20 tatsächlich kontrollierten Unionseinführer)
(Vorläufig) abgeschlossene Verfahren			8

Im Folgenden wird konkreter auf die einzelnen statistischen Erhebungen eingegangen und einer bewertenden Betrachtung unterzogen.

⁴ Vier freiwillige Probekontrollen

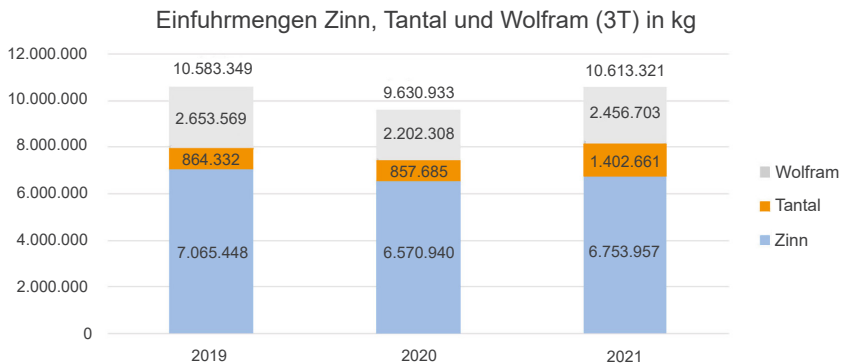
⁵ Davon zwei Unternehmen nicht vom Anwendungsbereich erfasst und zwei verbundene Unternehmen

b. Statistische Auswertung der Zolldaten

Ansatzpunkt für alle folgenden Berechnungen sind die vom Zoll übermittelten Werte der Importe anhand von Warenbezeichnungen, die nach der sogenannten Kombinierten Nomenklatur⁶ (KN) der Zollbehörden erfolgen und nach dem MinRohSorgG an die DEKSOR übermittelt werden.

(1) Einfuhrmengen

Die vom Zoll erhaltenen Importmengen entsprechen der Eigenmasse der Waren (Reinmasse ausschließlich aller Umschließung) aller für die Verordnung relevanten Warenbezeichnungen (siehe Anhang I der Verordnung) in Kilogramm.

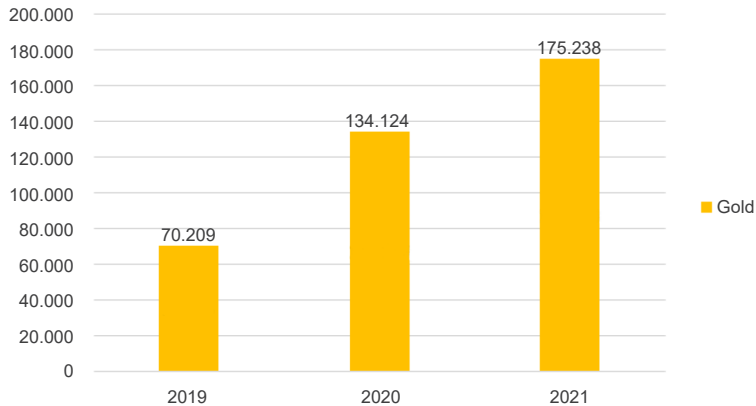


Insgesamt gibt es nur sehr wenig Unionseinführer, die Erze oder ihre Konzentrate in die EU nach Deutschland einführen. Da diese stark aggregierte Statistik aller 3T-Importe alle Warenkategorien der Metalle und ihrer Erze mit unterschiedlichen Metallinhalten zusammenfasst und es auch innerhalb einer Gruppe über die Jahre gegenläufige Schwankungen einzelner Warenbezeichnungen gibt, ist sie im Detail nur wenig aussagekräftig. Dennoch reflektiert die Grafik insgesamt die Tendenz der Schwankungen beim Import von 3T in den letzten drei Jahren.

Bei allen drei Rohstoffen verringerten sich die Einfuhrmengen von 2019 auf 2020 um ca. 10%, um sich von 2020 auf 2021 wieder auf das Gesamtniveau von 2019 zu erhöhen. Auffallend ist, dass sich der Import von Tantal in 2021 deutlich steigerte, während sich die Importe von Wolfram und Zinn in 2021 nicht ganz auf das Niveau von 2019 erhöhten. Eine konkrete Erklärung für diese Schwankungen hat die DEKSOR nicht. Es könnten vor dem Hintergrund von bestimmten COVID-19-Einschränkungen (blockierte Lieferketten) normale Marktentwicklungen gewesen sein. Grund für einen stärkeren Anstieg beim Import könnte ein erwarteter starker Preisanstieg für 2022 gewesen sein, so dass die Unternehmen sich vorab „eingedeckt“ haben. Ebenfalls möglich wäre eine Veränderung der Gehalte (Inhalte) der eingeführten Erze und Metalle.

⁶ Vgl. dazu die Informationsseiten des Zolls: Kombinierte Nomenklatur, Harmonisiertem System - Struktur und Aufbau, abrufbar unter <https://www.zolltarifnummern.de/info/kombinierte-nomenklatur> oder der EU-Kommission: Die Kombinierte Nomenklatur, abrufbar unter https://taxation-customs.ec.europa.eu/business/calculation-customs-duties/customs-tariff/combined-nomenclature_de.

Einfuhrmengen Gold in kg (ohne Golderze und ihre Konzentrate)



Bei den Warenbezeichnungen Gold sowie Golderze und ihre Konzentrate sind die Veränderungen zwischen 2019 und 2021 am stärksten ausgeprägt. **Die in die EU importierte Goldmenge hat sich zwischen 2019 und 2020 fast verdoppelt und auch in 2021 weiter erhöht (von 70 t auf 134 t auf 175 t).** Die Golderz-Importe verringerten sich zunächst von 2019 auf 2020 auf etwa ein Drittel, stiegen in 2021 wieder stark an und liegen nun über den 2019er-Werten. Dabei ist zu beachten, dass Golderze und ihre Konzentrate typischerweise nur einen Goldinhalt von wenigen Gramm pro Tonne aufweisen. Schwankungen bei Goldimporten sind vielen Einflussgrößen unterworfen (aktuelle Krisen, Konjunktur, Inflation, Devisenkurs etc.). Zu beachten ist hier auch, dass Importe aus Großbritannien nach dem BREXIT seit 2021 als EU-Importe gelten (s. auch Kapitel 3.b.(4)).

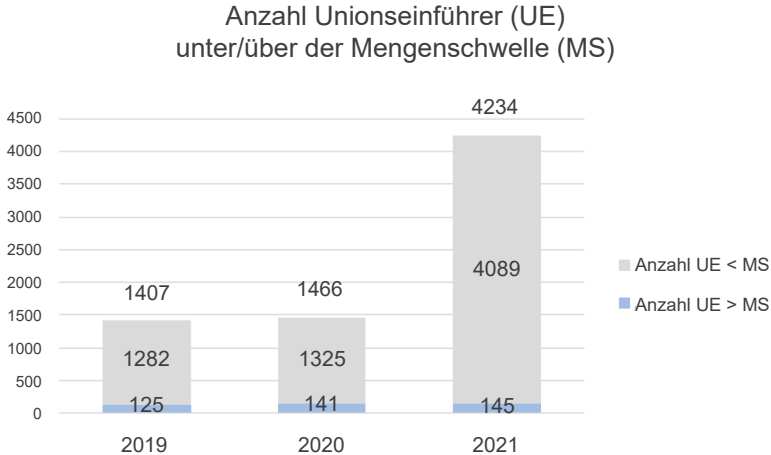
Anteil der Einfuhrmengen der Unionseinführer über der Mengenschwelle im Verhältnis zur Gesamteinfuhr nach Deutschland in %:

Bezeichnung der Minerale/Metalle gemäß Verordnung (EU) 2017/821	2021	2020	2019
Zinnerze und ihre Konzentrate	97,47%	82,35%	0,00%
Wolframerze und ihre Konzentrate	0,00%	0,00%	0,00%
Tantalzerze oder Nioberze und ihre Konzentrate	99,92%	100,00%	88,87%
Golderze und ihre Konzentrate	99,96%	99,84%	99,94%
Gold	98,09%	98,40%	97,06%
Wolframoxide und -hydroxide	99,31%	99,76%	99,89%
Zinnoxide und -hydroxide	94,55%	87,49%	99,21%
Zinnchloride	97,36%	98,95%	97,56%
Wolframate	99,90%	99,87%	99,94%
Tantalate	99,68%	98,24%	0,00%
Carbide des Wolframs	89,77%	89,23%	94,41%
Carbide des Tantals	0,00%	0,00%	0,00%
Ferrowolfram und Ferrosiliciumwolfram	96,41%	58,33%	47,23%
Zinn, in Rohform	97,30%	99,01%	96,91%
Stangen (Stäbe), Profile und Draht, aus Zinn	80,69%	82,56%	82,68%
Andere Waren aus Zinn	92,76%	93,64%	91,48%
Pulver aus Wolfram	91,22%	88,86%	93,82%
Wolfram in Rohform, einschließlich nur gesinterte Stangen (Stäbe)	87,14%	85,48%	89,23%
Draht aus Wolfram	81,24%	89,28%	87,58%
Wolfram Stangen (Stäbe), ausgenommen nur gesinterte, Profile, Bleche, Bänder und Folien sowie andere aus Wolfram	91,65%	92,23%	91,84%
Tantal in Rohform, einschließlich nur gesinterte Stangen (Stäbe); Pulver	95,97%	95,06%	91,12%
Tantal Stangen (Stäbe), ausgenommen nur gesinterte, Profile, Draht, Bleche, Bänder und Folien sowie andere aus Tantal	93,83%	90,99%	90,63%

Die Tabelle zeigt auf, dass in Deutschland die Unionseinführer über der Mengenschwelle den Großteil der Einfuhrmenge abdecken. Der Anteil der Unionseinführer über der Mengenschwelle im Vergleich zu den Unionseinführern insgesamt liegt in den meisten Fällen über 95%, teilweise sogar bei 99%. Damit ist fast die gesamte eingeführte Menge in Deutschland von der Verordnung betroffen und die Mengenschwellen spiegeln mit Blick auf die deutschen Daten die Berechnung nach Art. 18 VO gut wieder. Ausschließlich Unionseinführer mit Kleinstmengen (vor allem Privatpersonen) sind von der Verordnung nicht betroffen, was dem Ziel der Verordnung entspricht. Im Falle von Wolframerzen und ihren Konzentraten sowie Carbiden des Tantals lagen in den vergangenen drei Jahren bisher keine Unionseinführer über der Mengenschwelle, weswegen der prozentuale Anteil bei 0% liegt. Für das Jahr 2019 waren zudem keine Unionseinführer in den Warenbezeichnungen Zinnerze und ihre Konzentrate sowie Wolframate von der Verordnung betroffen. Dies war 2020 und 2021 nicht mehr der Fall. In allen diesen Fällen (Anteil 0%) sind jedoch auch die Gesamtimporte sehr niedrig, was gegen eine Umgehung der Mengenschwellen von Seiten der Unionseinführer spricht.

(2) Anzahl der Unionseinführer

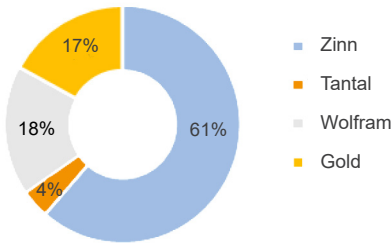
Um einen besseren Überblick über den Umfang des Aufsichts- und Kontrollauftrags der DEKSOR als zuständige nationale Kontrollbehörde zu erhalten, werden im Folgenden kurz die auf Grundlage der Zoll Daten ermittelten Unionseinführer vorgestellt.



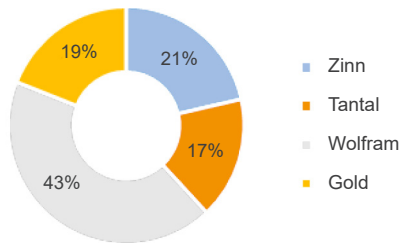
Im Jahr 2019 gab es auf Basis der Zoll Daten insgesamt 1.407 Unionseinführer mit Lieferungen in die Bundesrepublik Deutschland. Davon lagen 125 Unionseinführer über der Mengenschwelle (ca. 9%). Diese Zahl der einführenden Unionseinführer hat sich im Folgejahr leicht und in 2021 sehr stark erhöht: So gab es im Jahr 2020 insgesamt 1.466 Unionseinführer, in 2021 waren es 4.234. Davon lagen 141 Unionseinführer in 2020 über der Mengenschwelle (ca. 10%) und 2021 145 über der Mengenschwelle (ca. 3%).

Die Zahl der Unionseinführer stieg in absoluten Zahlen also in 2021 sehr stark an, während die Zahl der Unionseinführer über der Mengenschwelle nur ganz leicht anstieg. Dadurch hat sich der prozentuale Anteil der Unionseinführer über der Mengenschwelle stark reduziert. Der starke Anstieg in 2021 geht vor allem auf Privatpersonen zurück. Von diesen lagen keine über der Mengenschwelle, weshalb der Anteil der Zinseinführer insgesamt deutlich über deren Anteil bei Unionseinführern über der Mengenschwelle liegt (s. nächsten zwei Kreisdiagramme). Die Privatpersonen importierten vor allem in der Warenbezeichnung „Zinn andere Waren“. Auffallend ist, dass die Privatpersonen meist Kleinstmengen (<1kg) einführen. Ca. 80% aller aggregierten Einfuhrmengen, die sich Privatpersonen zuordnen lassen, liegen unter 1 kg.

Unionseinführer gesamt - 2021



Unionseinführer über der Mengenschwelle - 2021



Mit Blick auf die Unionseinführer insgesamt gab es im Jahr 2021 deutlich mehr Zinn-einführer als Einführer der anderen Rohstoffe. Dies geht vor allem auf einen hohen Anteil von Zinn-Importen durch Privatpersonen zurück, die nur Kleinstmengen importieren (s. oben). Bei den Unionseinführern über der Mengenschwelle stellen jene mit Wolframimporten den höchsten Anteil dar.

(3) Einfuhren aus Konflikt- und Hochrisikogebieten (CAHRAs)

Bei den Einfuhren, die einen Bezug zu Konflikt- und Hochrisikogebieten haben, ist zu berücksichtigen, dass die Importe seitens der Zollbehörden aufgrund des zollrechtlichen Ursprungslandes ermittelt werden. Danach gelten Waren, an deren Herstellung mehr als ein Land oder Gebiet beteiligt ist, als Ursprungswaren des Landes oder Gebiets, **in dem sie der letzten wesentlichen, wirtschaftlich gerechtfertigten Be- oder Verarbeitung unterzogen wurden**, die in einem dazu eingerichteten Unternehmen vorgenommen wurde und zur Herstellung eines neuen Erzeugnisses geführt hat oder eine bedeutende Herstellungsstufe darstellt.

Das kann dazu führen, dass nicht stets die Herkunft von Rohstoffen, sondern die der Verarbeitung hinterlegt ist. Dies wiederum führt häufig dazu, dass die Herkunft von Mineralen nicht immer dem Ursprungsland im Sinne des Zolls entspricht. Das ist besonders bei weiterverarbeiteten Metallen (Teil B des Anhang I der Verordnung) der Fall, wenn die Weiterverarbeitung nicht im tatsächlichen Land des Abbaus stattfindet.

Wenn als Ursprungsland Deutschland angegeben wird, so ist der wahrscheinlichste Fall, dass die Ware aus Deutschland in ein Drittland verbracht wurde, dort nicht maßgeblich verändert wurde und anschließend wieder nach Deutschland zurück verbracht wird.

Dass zum Beispiel in den Zoll Daten als Versendungsland ein Land innerhalb der EU angegeben ist, kann durch ein Vorverfahren in diesem Land begründet sein. Es ist in einem solchen Fall wahrscheinlich, dass eine Nicht-Unionware beispielsweise aus Mexiko in die Niederlande verbracht wird und dort in das Verfahren der aktiven Veredelung oder in ein Zolllager verbracht wird. Von dort aus wird die Ware dann nach Deutschland gebracht und hier zur Überlassung in den freien Verkehr angemeldet. In einem solchen Fall würde beim Versendungsland die Niederlande angegeben sein.

Die Ursprungs- und Versandungsländer gemäß der Zolldaten haben für die Bewertung des Risikomanagementsystems der Unionseinführer somit nur eingeschränkte Aussagekraft, dennoch gelten sie als erster Anhaltspunkt für erhöhte Risiken und werden für die CAHRA-Risikoermittlung der DEKSOR herangezogen.

In der DEKSOR-Statistik der CAHRAs sind Ursprungs- und Versandungsländer zusammengefasst, da beide Fälle ein erhöhtes Risiko darstellen. Auch hier sind nur die Zolldaten Quelle der DEKSOR-Statistik und nicht eventuell abweichende/zusätzliche Gebiete in der realen Lieferkette. Als Grundlage diente hier allein die im Auftrag der EU-Kommission erstellte CAHRA-Liste⁷.

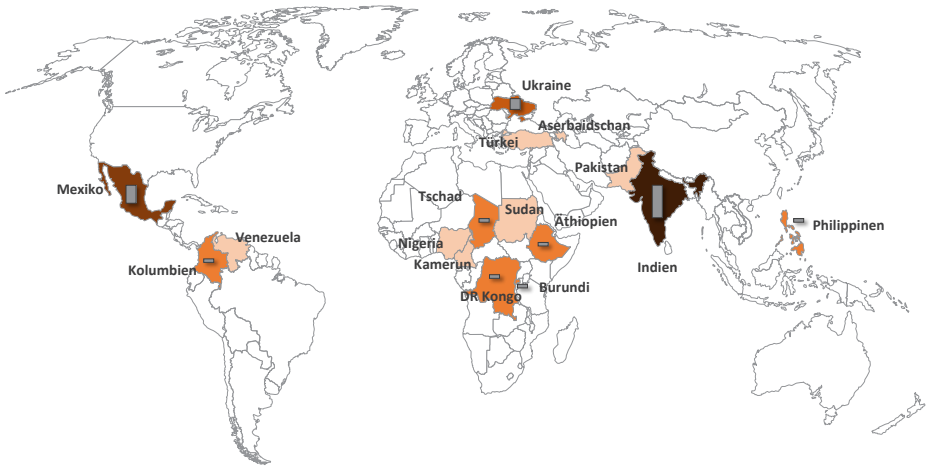
2019 gab es insgesamt 15 Unionseinführer, die aus CAHRAs bezogen und über der Mengenschwelle lagen. Sie verteilten sich auf **zehn Warenbezeichnungen**: Tantalzerze und ihre Konzentrate, Golderze und ihre Konzentrate, Gold, Zinnoxide, Zinnchloride, Wolframcarbid, Zinn andere Waren, Wolframpulver, Wolfram Draht sowie Wolfram andere Waren. Alle Unionseinführer von Tantalzerzen und ihren Konzentraten, Golderzen und ihren Konzentraten sowie Zinnoxiden, die 2019 über der Mengenschwelle lagen, importierten mindestens einen Teil ihrer Importe auch aus CAHRAs.

2020 gab es insgesamt neun Unionseinführer, die aus CAHRAs bezogen und über der Mengenschwelle lagen. Sie verteilten sich auf **acht Warenbezeichnungen**: Tantalzerze und ihre Konzentrate, Gold, Zinnoxide, Zinnchloride, Wolframcarbid, Wolfram Draht, Wolfram andere Waren sowie Tantal andere Waren. Alle Unionseinführer von Tantalzerzen und ihren Konzentraten sowie Zinnoxiden, die 2020 über der Mengenschwelle lagen, importierten mindestens einen Teil ihrer Importe auch aus CAHRAs.

2021 gab es über alle Rohstoffgruppen hinweg ebenfalls recht wenige Unionseinführer, die aus CAHRAs importierten. Es gab insgesamt 18 Unionseinführer, die aus CAHRAs bezogen und über der Mengenschwelle lagen (wobei mehrere Unionseinführer verschiedene Minerale und Metalle aus verschiedenen CAHRAs importierten). Sie verteilten sich auf **zehn Warenbezeichnungen**: Tantalzerze und ihre Konzentrate, Golderze und ihre Konzentrate, Gold, Zinnoxide, Zinnchloride, Wolframate, Wolframcarbid, Wolfram Draht, Wolfram andere Waren sowie Tantal Rohform. 2021 gab es 16 CAHRA-Staaten, aus denen insgesamt importiert wurde (Aserbaidschan, Äthiopien, Burundi, Demokratische Republik Kongo, Indien, Kamerun, Kolumbien, Mexiko, Nigeria, Pakistan, Philippinen, Sudan, Tschad, Türkei, Ukraine sowie Venezuela), davon waren es neun Staaten bei Unionseinführern über der Mengenschwelle (Äthiopien, Burundi, Demokratische Republik Kongo, Indien, Kolumbien, Mexiko, Philippinen, Tschad sowie Ukraine).

⁷ <https://www.cahraslist.net/> (Stand September 2022)

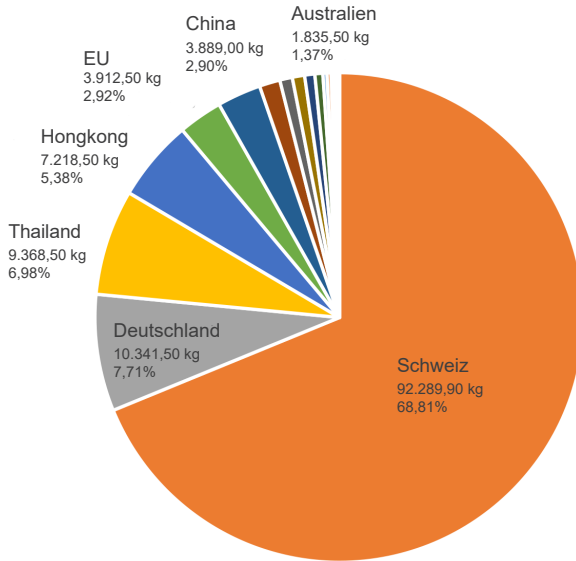
Die folgende Weltkarte zeigt alle CAHRAs mit 3TG-Importen für das Jahr 2021. Dabei stellen die hellorange markierten Staaten die CAHRAs dar, aus denen 3TG unter der Mengenschwelle importiert wurden. Die mittelorange markierten Staaten stellen CAHRA-Importe über der Mengenschwelle dar, aus denen jeweils mindestens ein Unionseinführer seine Importe bezog (Äthiopien, Burundi, Demokratische Republik Kongo, Kolumbien, Philippinen und Tschad) und die dunkelorange bzw. braun markierten Staaten (Indien, Mexiko und Ukraine) stellen die Staaten dar, aus denen über der Mengenschwelle und von mehreren Unionseinführern importiert wurde.



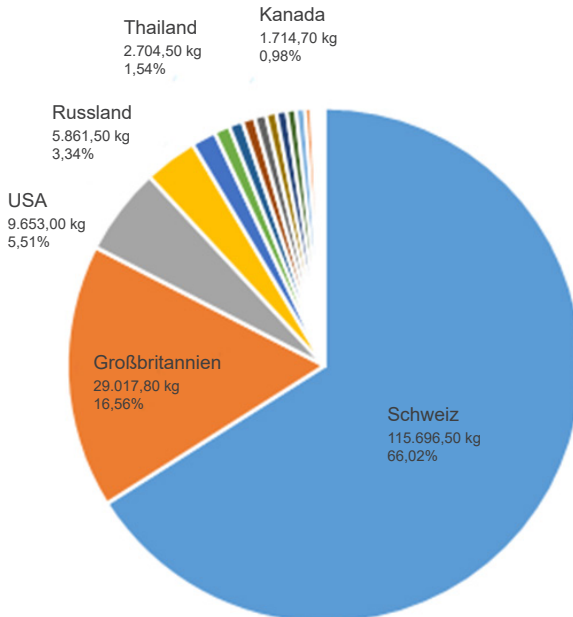
(4) Auffälligkeiten in den Zolldaten

Zolldaten von Goldimporten (ohne Golderze und ihre Konzentrate) der Jahre 2019 und 2020 verwiesen zu ca. 70% (2019: 73%, 2020: 69%) auf die Schweiz als Ursprungsland, gefolgt von Deutschland. In 2021 bestätigt sich dies erneut (66%), wenn auch die Tendenz leicht nach unten geht. Auffallend ist, dass als zweites neues Ursprungsland mit einer hohen Anzahl an Importen seit 2021 **Großbritannien auftaucht** (17%).

Ursprungsland - Gold 2020



Ursprungsland - Gold 2021



Bei den Versandungsländern stammt auch ein **hoher Anteil der Importe aus der Schweiz**. Diese Tendenz ist stärker rückfällig als bei den Ursprungsländern: 2019 stammten noch ca. 84% der Importe aus dem Versandungsland Schweiz, während dies 2021 nur noch 61% waren. Auffallend ist, dass als zweites neues Versandungsland mit einer hohen Anzahl an Importen seit 2021 Großbritannien auftaucht (29%). Dies liegt vor allem im BREXIT begründet.

Da in der Schweiz keine Goldförderung in dieser Höhe stattfindet, ist die **Deklaration als Ursprungsland vor allem der zollrechtlichen Definition geschuldet (Ort der Raffinade) und daher zur Ermittlung der Herkunft von Gold nur wenig aussagekräftig** (vergleichbar mit Metallen, s. 3.b.(3)). Dagegen ist der 84%- (2019), 73%- (2020) bzw. 61%-Anteil der Schweiz als Versandungsland direkt plausibel, da die Schweiz ein weltweit dominanter Umschlagort ist.

Der deutliche Abstand zu den anderen Ursprungs- bzw. Versandungsländern ist nicht nur auffallend, sondern könnte auch problematisch sein, da signifikante **Gold-Importe in die Schweiz aus Dubai stammen**. Dieses Gold werde laut NRO-Berichten oft als „Recycling“ deklariert, was teils jedoch nicht der tatsächlichen Herkunft entspreche. Damit gehen **Herausforderungen hinsichtlich der Nachverfolgbarkeit sowie Risiken bzgl. „Konfliktgold“ und Goldschmuggel** einher.

Allgemein konnte in den Zollnoten erneut eine **hohe Übereinstimmung von Ursprungsland und Versandungsland** festgestellt werden, was vor allem auf eine hohe Anzahl an Metalleinführern zurückgeht, bei denen das Ursprungs- und Versandungsland oft dem Land der letzten Veredelung entspricht.

Es hat sich im Rahmen der Kontrollen gezeigt, dass oft Mengenunterschiede zwischen den Zollnoten und den Unternehmensangaben bestehen. Häufig waren falsche Deklarationen von Frachtunternehmen, die die Zollanmeldung im Namen der Unionseinführer vornehmen, der Grund für die Unstimmigkeiten (zum Beispiel falsche Angabe der KN-Nr., Verwechslung von Brutto- und Nettoimporten). In vielen Fällen lagen die Angaben der Unionseinführer zu ihren eigenen Importmengen über den Zollnoten, teilweise erheblich. Es gab jedoch auch den umgekehrten Fall, dass ein Unionseinführer beispielsweise nur wesentlich weniger Gold angab als der Zoll als Goldeinführen verzeichnete. Im Rahmen der nachträglichen Kontrollen konnten derartige Differenzen größtenteils geklärt werden, in keinem Fall bestand der Verdacht auf Betrugsversuche. Oft wurden die Importe in einem anderen EU-Staat angemeldet (zum Beispiel bei Einfuhr über Rotterdam (Niederlande) nach Deutschland), was durch einen Austausch der Zollnoten mit anderen nationalen Kontrollbehörden bestätigt werden konnte.

Die DEKSOR geht grundsätzlich von der Richtigkeit der Zollnoten aus. Die Darlegungslast, dass diese nicht richtig durch die Zollbehörden ermittelt wurden, liegt in der Verantwortung der Unionseinführer, da diese auch für die Anmeldung gegenüber den Zollbehörden verantwortlich sind. Dabei sind die Unionseinführer (zollrechtlich) verpflichtet, vollständige und richtige Angaben zu machen. Lassen sich festgestellte Divergenzen nicht aufklären, trifft die Unionseinführer aufgrund dieser Verpflichtung **eine erhöhte Darlegungslast bezüglich der Abweichungen zu den vom Zoll erfassten Daten**. Das heißt, es obliegt dem kontrollierten Unionseinführer bei der Zollverwaltung nachzuforschen und schlüssig darzulegen, welche Daten unzutreffend angemeldet wurden und dies ggf. zu berichtigen.

Es gibt bislang keine eigene Befugnis der DEKSOR/BGR, bei Streitigkeiten über die jeweiligen Mengen, Auskunft zu verlangen. Eine entsprechende Auskunftspflicht setzt immer voraus, dass ein Unionseinführer tatsächlich die Mengenschwelle überschritten hat.

Der deutsche Zoll wird in engem und konstruktivem Austausch mit der DEKSOR über alle festgestellten Auffälligkeiten informiert.

c. Risikobasierte Auswahl

Die risikobasierte Auswahl, die von der Verordnung in Art. 11 Abs. 2 vorgegeben wird, ist in § 3 Abs. 4 MinRohSorgG konkretisiert worden. Danach sind insbesondere die Importmenge, Ursprung und Transportweg sowie weitere Risiken nach dem OECD-Leitfaden⁸ leitende Kriterien. Daneben können jedoch auch weitere Faktoren eintreten, etwa die Einhaltung der Offenlegungspflichten, da deren Erfüllung ein erstes Indiz für die Umsetzung der Sorgfaltspflichten insgesamt ist.

(1) Kontrolle der Offenlegungspflichten („Schnellkontrolle“) als Risikoindiz

Bereits im vergangenen Jahr 2021 wurde eine Sichtung der Webseiten der Unternehmen, die auf Basis der Zolldaten aus den Jahren 2019 und 2020 über der Mengenschwelle lagen, vorgenommen. Dabei wurden die Webseiten der Unternehmen auf die Offenlegung nach Art. 7 Abs. 3 VO kontrolliert. Das Ergebnis zeigte, dass zu großen Teilen die Offenlegungspflichten nicht bzw. nicht ausreichend eingehalten werden. Aus diesem Grund wurden auch in 2022 nach der Auswertung der Zolldaten des Jahres 2021 alle tatsächlich sorgfaltspflichtigen Unionseinführer über der Mengenschwelle einer Kontrolle der Offenlegungspflichten unterzogen (sog. „Schnellkontrolle“). Dabei wurden die Webseiten der Unternehmen erneut auf die Offenlegung kontrolliert.

Als Ergebnis ließ sich festhalten, dass von den 145 Unionseinführern keiner den Offenlegungspflichten vollständig nachgekommen war, im Detail (Q1/2022):

- ▶ über 80% den Offenlegungspflichten gar nicht nachgekommen waren,
- ▶ ca. 20% die Offenlegungspflichten nur in Teilen erfüllt hatten,
 - ▶ nur 6% ihr Risikomanagementsystem offengelegt hatten,
 - ▶ nur 12% ihr Managementsystem offengelegt hatten,
 - ▶ nur 9% ihre Lieferkettenpolitik veröffentlicht hatten und
- ▶ keiner seinen aktuellen Auditbericht in zusammenfassender Form offengelegt hatte.

Obwohl in den Jahren 2020 und 2021 die Unionseinführer über der Mengenschwelle von der DEKSOR im Rahmen zweier Anschreiben kontaktiert und auf die notwendigen Sorgfaltspflichten und vor allem mangelnde und verbesserungsbedürftige Erfüllung der Offenlegungspflichten hingewiesen wurden, wurden die Offenlegungspflichten auch im Jahr 2021 unzureichend erfüllt. Trotz dieser Anschreiben hatten sich die Offenle-

⁸ OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten für Minerale aus Konflikt- und Hochrisikogebieten, Dritte Ausgabe (2019)

gungspflichten also nicht wesentlich verbessert. Dies widerspricht insbesondere dem Transparenzgedanken der Verordnung und macht eine Einsicht in die Einhaltung der Sorgfaltspflichten durch die Zivilgesellschaft fast unmöglich.

Da die Offenlegungspflichten ein erstes Indiz für die Umsetzung der Sorgfaltspflichten insgesamt sind und die bisherigen Ergebnisse zeigen, dass den Offenlegungspflichten nur ungenügend nachgekommen wird, hat sich die DEKSOR entschlossen, die Umsetzung der Offenlegungspflichten als zusätzlichen Risikofaktor in die Bewertung und Auswahlentscheidung einfließen zu lassen.

Bei der Auswahl der Unionseinführer hat sich die DEKSOR jedoch bewusst dazu entschieden, den Umfang der Offenlegungspflichten nicht isoliert zu kontrollieren, sondern diesen als Risikoindez für die Auswahl der Unionseinführer heranzuziehen. Dabei war der Gedanke leitend, dass bei einer umfassenden Kontrolle dem Zweck der Verordnung, alle Sorgfaltspflichten und besonders das Risikomanagement zu überprüfen, am ehesten Rechnung getragen wird. Abseits von der Entscheidung, die Ergebnisse aus der Schnellkontrolle in die risikobasierte Auswahl einfließen zu lassen, wurden weitere Maßnahmen allein wegen der Verletzung der Offenlegungspflichten in 2022 noch nicht in Erwägung gezogen.

(2) **Auswahlentscheidungen zu ersten nachträglichen Kontrollen 2022**

Eine **erste Auswahlentscheidung** erfolgte im Februar 2022 und umfasste sieben Unternehmen. Es wurden dabei auf Basis der Zolldaten folgende Kriterien zugrunde gelegt:

- ▶ Die höchste Importmenge aus Staaten mit CAHRA-Bezug in Relation zur eigenen Importmenge
- ▶ Höchste Importmenge in jeweiligen KN-Warenbezeichnungen in Relation zur jeweiligen Mengenschwelle.

Diese Auswahl umfasste die sieben Unternehmen mit dem höchsten Risiko in den aufgeführten Kategorien - darin waren Warenkategorien aller 3TG enthalten. Grundlage der ersten Auswahlentscheidung war, dass das Mengenrisiko signifikant hoch und ein CAHRA-Bezug gegeben war.

Eine **zweite Auswahl** erfolgte Ende März 2022. Die Ergebnisse der Schnellkontrolle wurden in die zweite Auswahlrunde mit einbezogen. Es wurden zehn weitere Unternehmen nach den oben genannten Kriterien sowie unter Berücksichtigung der Nichteinhaltung der Offenlegungspflichten (Ergebnisse der oben beschriebenen Schnellkontrolle) ausgewählt.

Wie bei der ersten Auswahl im Februar umfasste diese zweite Auswahl die (nächsten) Unionseinführer mit dem höchsten Gesamtrisiko, wobei auch die zweite Auswahl Warenkategorien aller 3TG umfasste.

Eine **dritte und letzte Auswahl** erfolgte Ende Mai 2022. Dabei wurden weitere sechs Unternehmen entsprechend der oben genannten Kriterien ausgewählt. Bis auf Gold waren hier alle 3TG abgedeckt.

Die bislang ausgewählten Unternehmen importierten ihre Rohstoffe überwiegend aus CAHRAs. Ein hohes Mengenrisiko in Verbindung mit dem Herkunfts- bzw. CAHRA-Risiko führt zu einem hohen Gesamtrisiko. Während die ersten Auswahlentscheidungen bislang auf das höchste Gesamtrisiko fokussierten, werden zukünftig auch Unionseinführer mit einem geringeren Gesamtrisiko oder auch Zufallsauswahlen eine Rolle spielen.

4. Bisherige Erkenntnisse aus nachträglichen Kontrollen

a. Unzureichende Umsetzung der Sorgfaltspflichten, Defizite bei Offenlegung und Auditberichten

Die nachfolgende Bewertung ist das Ergebnis der nachträglichen Kontrollen nach den ersten drei risikobasierten Auswahlentscheidungen (s.o.) aus dem ersten und zweiten Quartal 2022, die die DEKSOR im Sinne der VO (EU) 2017/821 derzeit durchführt. Da die Kontrollen zum Zeitpunkt der Berichtserstellung teilweise noch andauern, können an dieser Stelle nur vorläufige Ergebnisse und Eindrücke berichtet werden. Eine seriöse statistische Auswertung zu Verstößen ist zu diesem Zeitpunkt noch nicht möglich.

Wie sich bereits in den freiwilligen Probekontrollen im Jahr 2021 gezeigt hat, wurden neben anderen Nachweisen erneut nur zusammengefasste Auditberichte an die DEKSOR gesendet. Zusammengefasste Auditberichte sind ausreichend, um der Offenlegungspflicht nach Art. 7 Abs. 3 VO nachzukommen, nicht jedoch um Art. 7 Abs. 1 VO bzw. Art. 11 Abs. 3 VO zu entsprechen.

Daher kommunizierte die DEKSOR den betroffenen Unternehmen die Erwartungshaltung an einen detaillierten Auditbericht. Dabei sind folgende Aspekte essentiell:

- ▶ Nachweis über Kompetenz der Auditorinnen und Auditoren
- ▶ Unabhängigkeitserklärung
- ▶ Auditumfang
- ▶ Auditkriterien
- ▶ Auditplan
- ▶ Dokumentation über die eingesehenen Dokumente, Umfang der Stichprobe, geführte Interviews, etc.
- ▶ Prüfung der Unternehmen gegen die einzelnen Artikel der Verordnung
- ▶ Alle Prüfschritte und Ergebnisse müssen nachvollziehbar und wiederholbar dokumentiert sein
- ▶ Corrective Action Plan
- ▶ Der Auditrhythmus muss das zurückliegende Kalenderjahr umfassen. Sollte das Audit einem anderen Rhythmus folgen, ist dieses entsprechend zu dokumentieren und zu begründen.

Insgesamt wurde bezüglich der zugesandten Auditberichte und anderer Nachweise im Einzelnen Folgendes festgestellt:

- ▶ Die Angaben der Unternehmen stimmen bzgl. ihrer Importmengen zu Beginn oftmals nicht mit den Zolldaten überein.
- ▶ Viele Lieferkettenpolitiken stammen noch aus der Zeit des Dodd-Frank-Acts, ein regionaler Fokus wird auf die Demokratische Republik Kongo und Anrainerstaaten gelegt und die Verordnung ist noch nicht in die Lieferkettenpolitik integriert.
- ▶ Viele Unternehmen haben sich auf die (rechtzeitige) Anerkennung von Systemen nach Art. 8 VO durch die EU-Kommission verlassen.
- ▶ Viele Unternehmen haben sich auf die Ausnahme nach Art. 6 Abs. 2 VO berufen und die entsprechenden Listen der Industrieinitiativen (insbesondere die „Conformant Smelter & Refiner List“⁹ des Systems RMI (Responsible Minerals Initiative)) mit der EU-Liste verantwortungsvoller Hütten und Raffinerien nach Art. 9 VO gleichgesetzt, ohne weitere substantielle Nachweise zu erbringen.
Erst nach Gesprächen mit der DEKSOR erkannten die Unternehmen an, dass dies zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich ist, da noch keine EU-Liste veröffentlicht ist und etwa die RMI-Liste dieser auch nicht entspricht. Infolgedessen haben viele Unternehmen erst in Q2/2022 begonnen, nach Hinweisen der DEKSOR, ein eigenes Audit zu veranlassen.
- ▶ Vollständige Auditberichte der Hütten und Raffinerien sind nicht nur notwendig für die Berufung auf die Ausnahme nach Art. 6 Abs. 2 VO (Befreiung von der eigenen Auditpflicht), sondern auch für das eigene Risikomanagement der Unternehmen. Dies bedarf nach wie vor weiterer Sensibilisierung bei den Unternehmen.
- ▶ Unternehmen reichen bei Anwendung von Art. 6 Abs. 2 VO nur Zusammenfassungen von Auditberichten der Hütten und Raffinerien weiter bzw. Hütten und Raffinerien geben die Auditberichte mit der Begründung der Wahrung von Geschäftsgeheimnissen und fehlender unmittelbarer Geschäftsbeziehungen nicht weiter und berufen sich dabei auf Art. 7 Abs. 2 VO. Dem Grundgedanken der Transparenz der Verordnung wird so nicht Rechnung getragen.
Zudem geben diese Zusammenfassungen i. d. R. keinen hinreichenden Aufschluss über den Umfang und den Inhalt des Audits, noch werden die Qualifikation oder die Erfahrung der Auditorin bzw. des Auditors genannt. Damit werden die Anforderungen des Art. 6 Abs. 1 VO an einen Auditbericht nicht erfüllt.
- ▶ Teilweise wird der alleinige Erhalt und die Ablage von „Reporting Templates“ (insbesondere CMRTs - Conflict Minerals Reporting Templates von RMI) als (vollständige) Erfüllung der Sorgfaltspflicht, insbesondere des Risikomanagements, angesehen. In diesem Zusammenhang sensibilisiert die DEKSOR, dass diese CMRTs Selbstauskünfte der Lieferanten bzw. Schmelzhütten darstellen und nur ein Bestandteil, aber allein nicht hinreichend Beleg für das Risikomanagement sind, da sie nur reaktiver Natur sind und kein proaktives Risikomanagement darstellen. Entscheidend ist, was die Unternehmen aus den CMRTs für ihr eigenes Risikomanagement ableiten und ob sie das eigentliche Ursprungsland der Minerale kennen.

⁹ <https://www.responsiblemineralsinitiative.org/smelters-refiners-lists/>

Als Ergebnis kann bereits festgestellt werden, dass die für die Umsetzung der Sorgfaltspflichten verantwortlichen **Unternehmen den Nachweis der Erfüllung der Sorgfaltspflicht oftmals auf (Industrie-) Systeme auszulagern versuchen**, die derzeit nicht von der EU-Kommission anerkannt sind – ohne die Risiken in ihrer Lieferkette im Rahmen eines eigenen Risikomanagementsystems selbst zu bewerten und zu dokumentieren.

Insgesamt wurde im Rahmen der ersten nachträglichen Kontrollen auch deutlich, dass viele Unternehmen ihr Verständnis von der Einhaltung der Sorgfaltspflicht vor allem auf Art. 6 VO beschränken. Oft wird die Durchführung eines Audits durch unabhängige Dritte (Art. 6 Abs. 1 VO) nach einem – derzeit noch nicht anerkannten – System missverständlich als Erfüllung der Sorgfaltspflichten angesehen.

Unternehmen gehen häufig davon aus, durch ein Audit nach einer der gängigen Industrieinitiativen bzw. den Bezug ihrer Rohstoffe nur von vorgelagerten nach den gängigen Industrieinitiativen auditierten Hütten und Raffinerien, ihre Sorgfaltspflichten erfüllt zu haben.

Besonders das Bewusstsein, dass die Berufung auf Art. 6 Abs. 2 VO nur von der eigenen Auditpflicht befreit, nicht aber von den restlichen Sorgfaltspflichten nach Art. 4, 5 und 7 VO muss nach Ansicht der DEKSOR noch deutlich geschärft werden.

Bei den bisherigen Kontrollen wurde sich nur vereinzelt auf die Ausnahme für Schrotte und recycelte Materialien nach Art. 1 Abs. 6 VO und Art. 7 Abs. 4 VO berufen. Über die Möglichkeit, sich auf diese Ausnahme berufen zu können, waren Unternehmen sich offenbar nicht bewusst, weshalb eine Offenlegung, wie sie Art. 7 Abs. 4 VO vorsieht, zunächst unterblieb. In einem Fall hat ein Unternehmen jedoch im laufenden Kontrollverfahren eine Erklärung, dass alle Importe aus recyceltem Material stammen, veröffentlicht.

b. Folgerungen und Erwartungshaltung

Aus den bisherigen Feststellungen und ersten Ergebnissen hat die DEKSOR Schlussfolgerungen abgeleitet und Erwartungshaltungen an die Unionseinführer formuliert, die im Folgenden verdeutlicht werden.

(1) Dokumentation der Sorgfaltspflichten

Die Kontrolle soll anhand der vorgelegten Unterlagen der Unionseinführer erfolgen. Da hier in Art. 11 Abs. 3 lit. b) und c) VO einerseits von Unterlagen und Aufzeichnungen, andererseits von dem Bericht der Prüfung durch Dritte gesprochen wird, umfassen die Unterlagen jedenfalls weit mehr als den bloßen Auditbericht.

Erforderlich ist also der (strukturierte) Nachweis der Erfüllung der Sorgfaltspflichten.

Grundsätzlich geht die Verordnung davon aus, dass ein Nachweis auch ohne die Mitgliedschaft in einer Initiative zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht oder (später) eines anerkannten Systems möglich ist. Eine derzeitige ausbleibende Anerkennung von Systemen nach Art. 8 VO bzw. Veröffentlichung einer weltweiten Liste verantwortungsvoller Hütten und Raffinerien gemäß Art. 9 VO durch die EU-Kommission befreit indes nicht von den Sorgfaltspflichten. Auch kann bei einer Anerkennung bzw. Aufführung von Hütten und Raffinerien auf der Liste nicht die Verantwortung auf Systeme komplett ausgelagert werden. Die Unionseinführer tragen selbst Verantwortung für ihre Sorgfaltspflichten. Systeme und verantwortungsvolle Hütten und Raffinerien sind allenfalls eine Unterstützung bzw. Möglichkeit des Nachweises, dass ein Audit in der vorgelagerten Lieferkette bereits stattgefunden hat.

Nachzuweisen ist insofern ein **Managementsystem**, das alle in Art. 4 VO genannten Inhalte umfassen muss. Im Fokus liegen dabei die maßgeblichen Geschäftsabläufe, die die Einfuhr von den in Anhang I der Verordnung genannten Rohstoffen betreffen.

Insbesondere Unternehmen, die Metalle einführen, stehen vor der Herausforderung, die Risiken in der Lieferkette anhand eines Rückverfolgungssystems zu erkennen und zu bewerten. Dies soll grundsätzlich anhand der Berichte über Prüfungen durch Dritte (Audits) erfolgen. Diese liegen jedoch oftmals nicht vor (vgl. dazu Punkt 4 b (3) Audits). Die zu beobachtende Praxis, dass Unternehmen sich (ausschließlich) auf Informationen aus „Templates“ (wie dem CMRT), welche von ihren vorgelagerten Lieferanten zur Verfügung gestellt werden, verlassen, genügt den Anforderungen der Verordnung nicht.

Gefordert sind allerdings **belegte Informationen**, die nach Art. 4 lit. g) VO Auskunft über das Herkunftsland der Minerale liefern. Eine Selbstauskunft im Rahmen eines „Templates“ kann in diesem Zusammenhang nicht als belegt gelten, da dies an keiner Stelle unabhängig überprüft oder validiert wird.

Im Rahmen des **Risikomanagements** unterscheidet die Verordnung, ob Minerale oder Metalle eingeführt werden, da letztere sich schwerer rückverfolgen lassen, worauf die Regulierung Rücksicht nimmt. Nachzuweisen sind Prozesse, die es ermöglichen, Risiken zu erkennen, zu bewerten und möglichst auszuschließen oder zu minimieren.

Diese Prozesse sollten regelmäßig aber erforderlichenfalls auch anlassbezogen stattfinden.

Grundsätzlich fällt jedoch hinsichtlich des Risikomanagements auf, dass viele Unternehmen die Risikoidentifikation und -bewertung (fast ausschließlich) an die Auswahl ihrer Zulieferer knüpfen und sich dabei sowie im weiteren Verlauf oftmals auf Risikoindikatoren von Dritten, i. d. R. Industrieinitiativen oder Software- bzw. Beratungs-Dienstleistern verlassen, ohne die zur Verfügung gestellten Informationen zu hinterfragen und eigene Strategien für das Risikomanagement abzuleiten, wie es im OECD-Leitfaden vorgesehen ist.

Dabei ist im Rahmen der Kontrolle essentiell, dass schlüssig aufgezeigt wird, wie entsprechende Prozesse im Unternehmen angelegt sind und ob sie wirksam gelebt werden

Insgesamt zeigte sich in vielen nachträglichen Kontrollen, dass die eingereichten Nachweise bisher nicht ausreichend waren. Den Unternehmen wird daher empfohlen, sich bei einer Kontrolle an die Liste der Nachweise aus dem ersten direkten Anschreiben der DEKSOR zu halten.

(2) Industrieinitiativen, Anerkennung von Systemen bzw. deren Nachweisen

Zum Zeitpunkt dieses Berichts ist nach wie vor kein System nach Art. 8 VO anerkannt. Die Entscheidung darüber liegt nach Art. 8 Abs. 3 VO bei der EU-Kommission, weshalb die DEKSOR dazu keine Angaben machen kann.

Die Unternehmen gehen weit überwiegend davon aus, dass eine Anerkennung des von ihnen verwendeten Systems zeitnah erfolgt und verwenden dies in der Argumentation in Bezug auf die Nachweisunterlagen. Eine Anerkennung durch die EU-Kommission würde sich jedoch nur zukünftig auswirken. Die Nutzung eines Systems zum aktuellen Zeitpunkt wäre also noch kein Nachweis für das aktuelle Kontrolljahr 2021, da es sich um eine nachträgliche Kontrolle handelt.

Die Entscheidung der EU-Kommission über die Anerkennung des Systems als Ganzes ist für die nationalen Kontrollbehörden bindend. Die DEKSOR geht jedoch davon aus, dass auch bei Teilnahme an einem anerkannten System (abstrakte Eignung) stets auch Nachweise für die konkrete Umsetzung erforderlich sind.

Dazu kann auch im Rahmen einer Kontrolle stichprobenartig die Vorlage von Dokumenten zur Bewertung der Systeme angefordert werden, die Unionseinführer dann ggf. von dem jeweiligen Systembetreiber einfordern müssen, um ihrer Pflicht nach Art. 7 Abs. 1 VO nachkommen zu können.

Unabhängig davon können Dokumente von Industrieinitiativen grundsätzlich im Kontrollverfahren zum Nachweis der Sorgfaltspflichten auch ohne Anerkennung (dieses Systems) verwendet werden. Über die Anerkennung im konkreten Fall entscheidet die DEKSOR im Rahmen ihres (verwaltungsrechtlichen) pflichtgemäßen Ermessens. Eine Anerkennung eines konkreten Dokuments hat damit keine Aussagekraft über den jeweiligen Fall hinaus.

Ein wesentlicher Punkt, der immer wieder in den Kontrollen hervortrat, war die Transparenz entlang der Lieferkette in Verbindung mit Geheimhaltungsvereinbarungen.

Im Rahmen der nachträglichen Kontrollen ist aufgefallen, dass es für die Unternehmen eine Herausforderung ist, die erlangten und auf aktuellem Stand gehaltenen Informationen bezüglich der Lieferkette nach Art. 7 Abs. 2 VO zu erhalten.

So sei etwa die Offenlegung der Lieferkette und der jeweiligen beteiligten vorgelagerten Unternehmen ein Risiko für die eigene Geschäftstätigkeit. Aus diesem Grund berufen sich derzeit viele Unternehmen, insbesondere Hütten und Raffinerien, auf die „Wahrung von Geschäftsgeheimnissen und andere Wettbewerbsbedenken“.

Eine Verweigerung der Offenlegung widerspricht dem grundlegenden Transparenzgedanken entlang der Lieferkette. Auch für eine entsprechende Risikobewertung im Sinne der Art. 5 Abs. 4 und 5 VO ist es notwendig, über die entsprechenden Informationen zu verfügen.

Diesem Gedanken folgend wird auch im OECD-Leitfaden im Hinblick auf Geschäftsgeheimnisse herausgestellt, dass eine Offenlegung wenigstens gegenüber nationalen und internationalen institutionellen Stellen erfolgen muss¹⁰ und bei Nichtoffenlegung ergänzende Maßnahmen zur Risikoeinschätzung einzubeziehen sind.¹¹

(3) Audits

Hinsichtlich der Prüfung durch Dritte (Audits) haben sich von Seiten einiger Unternehmen Fragestellungen zum Umfang, der Auditfrequenz und den Anforderungen einer Befreiung nach Art. 6 Abs. 2 VO gestellt.

i. Auditumfang

Die Vorlage zusammenfassender Ergebnisberichte, die keinen Schluss auf die gefundenen Auditergebnisse liefern, erfüllt nicht die Anforderungen der Verordnung, da nach Art. 11 Abs. 3 lit. c) VO die Prüfpflichten des Art. 6 VO durch die Aufsichtsbehörde kontrolliert werden sollen.

Die Anforderungen eines Audits („Prüfung durch Dritte“) im Sinne der Verordnung sind

- ▶ die Prüfung der Pflichten der Art. 4, 5 und 7 VO,
- ▶ das Auditziel - die Ermittlung der Konformität mit diesen Pflichten,
- ▶ Empfehlungen an den auditierten Unionseinführer und
- ▶ die Einhaltung der Grundsätze der Unabhängigkeit, Kompetenz und Rechenschaftspflicht der Auditorin bzw. des Auditors.

Unionseinführer müssen der Auditorin bzw. dem Auditor daher schlüssig darlegen, wie die Verpflichtungen beim auditierten Unionseinführer erfüllt werden. Dafür muss für ein wirksames Managementsystem etwa klar sein, wie Verantwortlichkeiten verteilt und wie Prozesse organisiert sind.

Die Wirksamkeit ist nach Art. 4 lit. c) VO durch ein Mitglied des gehobenen Managements zu prüfen, was auch bedeutet, dass Aufzeichnungen notwendig sind, die diese Überprüfung ermöglichen.

ii. Auditfrequenz

Hinsichtlich der Auditfrequenz wird erwartet, dass die Audits den jeweiligen Dokumentationszeitraum abdecken. Dem wird unter Risikogesichtspunkten am besten durch eine **jährliche Auditierung** entsprochen. Einige Unternehmen haben hingegen darauf hingewiesen, dass sich aus der Verordnung keine (ausdrückliche) jährliche Pflicht eines Audits ergäbe, wie es die DEKSOR auf Basis einer Empfehlung der EU-Kommission aber grundsätzlich einfordert.¹²

¹⁰ OECD-Leitfaden (2019), etwa Ergänzung zu Gold, S. 122, Fn. 59.

¹¹ OECD-Leitfaden (2019), etwa Ergänzung zu Gold, S. 90, Fn. 24 oder S. 100, Fn. 32.

¹² Vgl. Baier/Baum ZfPC 2022, 154 ff.

Über die jährliche Auditfrequenz ist von der EU-Kommission entschieden worden, sie ist jedoch nur in den internen Leitlinien für die zuständigen Mitgliedsstaatsbehörden aufgeführt. Nach Auffassung der DEKSOR lässt sich die jährliche Auditpflicht jedoch auch und vor allem aus Art. 7 Abs. 3 VO ableiten. Hier ist von einer jährlichen Berichtspflicht über Strategien zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht die Rede. Darunter fällt auch die Offenlegung des zusammenfassenden Berichts der von Dritten durchgeführten Prüfungen. Im Sinne einer jährlichen Berichterstattung gehört entsprechend auch ein jährliches Audit bzw. muss die jährliche Berichterstattung vom Audit abgedeckt sein, da andernfalls der Transparenzgedanke leerliefe.

Gegen eine jährliche Auditierung kann auch nicht vorgebracht werden, dass im Fall des Art. 6 Abs. 2 VO kein Audit erforderlich sei, denn diese Ausnahmenvorschrift kann nicht den Regelfall des Art. 6 Abs. 1 VO bestimmen.

Soweit Industrieinitiativen einen zwei- oder dreijährigen Auditzeitraum vorsehen, wäre für das Zwischenjahr ein Follow-up-Audit notwendig, in dem von der Auditorin bzw. vom Auditor bescheinigt wird, dass die das Zwischenjahr (und im Falle einer nachträglichen Kontrolle das Kontrolljahr) betreffenden Sorgfaltsmaßnahmen den Anforderungen entsprechen. Zudem müsste dies begründet werden.

iii. Die Anforderungen von Art. 6 Abs. 2 VO und substantielle Nachweise

Auch die Voraussetzungen der Ausnahme nach Art. 6 Abs. 2 VO sind von der DEKSOR zu kontrollieren. Eine Überprüfung im Rahmen der nachträglichen Kontrollen nach Art. 11 VO setzt voraus, dass dafür Nachweise erbracht werden.

Nach Art. 6 Abs. 2 VO können Metalleinführer eine Ausnahme für sich geltend machen, wenn ALLE Hütten und Raffinerien in der Lieferkette die Verordnung erfüllen. Dies ist durch substantielle Nachweise darzulegen, wobei diese Nachweise in erster Linie – jedoch nicht ausschließlich – die (formal und inhaltlich) detaillierten Auditberichte sind.

Da Art. 6 Abs. 2 VO als Ausnahme zu Abs. 1 formuliert ist, ist die Vorschrift restriktiv zu verstehen und ein Berufen auf diese Ausnahme stellt eine *hohe Hürde* dar. Es obliegt dabei den Unionseinführern darzulegen und ggf. zu beweisen, dass die Voraussetzungen des Absatzes 2 vorliegen.

Sind nicht für alle Hütten und Raffinerien Audits verfügbar, so kann sich ein metalleinführender Unionseinführer **grundsätzlich nicht auf die Ausnahme nach Abs. 2 UA 1 VO berufen**, mit der Folge, dass ein Audit beim Unionseinführer selbst erforderlich wird. Im Rahmen dieses Audits wäre dann die Lieferkette anhand der Vorgaben der Verordnung zu prüfen.

Die Verordnung hält keine Definition „substanzieller Nachweise“ bereit. Diese sind jedenfalls mehr als nur Auditberichte der Hütten und Raffinerien, da die Vorschrift beides aufzählt. Zudem wird verlangt, dass sich aus den Nachweisen die Einhaltung der Bestimmungen der Verordnung ergeben soll. Dies scheint jedoch nur möglich zu sein,

wenn neben Auditberichten auch Nachweise über das Managementsystem und insbesondere die Risikobewertung erbracht werden.

Die Bezeichnung „substanziell“ legt nahe, dass Nachweise valide und überprüfungs-fähig sein müssen und das bloße Weiterreichen von ungeprüften Erklärungen, die sich inhaltlich nicht zur Erfüllung der Verordnung verhalten, nicht genügt.

Es erscheint auch unter dem Gesichtspunkt der Risikobewertung erforderlich, dass mehr als nur zusammenfassende Zertifikate in der Lieferkette weitergereicht werden, da andernfalls eine eigene Bewertung nach Maßgabe der Art. 5 Abs. 4 und 5 VO nicht erfolgen kann.

Der bloße Verweis auf eine Selbstauskunft der Lieferanten im Rahmen eines Reporting Templates (etwa des CMRTs von RMI) genügt nicht den Anforderungen eines substanziellen Nachweises. Aus diesem muss nicht nur hervorgehen, **dass**, sondern auch **wie** die Verordnung bei den in der Lieferkette beteiligten Hütten und Raffinerien umgesetzt worden ist.

Zweck der Regelung ist die transparente Nachvollziehbarkeit der Lieferkettenrisiken. Ein Nachweis kann aber nur dann substanziell sein, wenn er inhaltlich zutreffend und **verlässlich** ist. Die Erleichterung des Absatzes 2 darf nicht dazu führen, dass der Zweck der Drittauditierung – nach Erwägungsgrund 12 VO die Sicherstellung der Glaubwürdigkeit, von der die nachgelagerten Wirtschaftsbeteiligten profitieren, und der Verbesserung der Praxis in Bezug auf die Erfüllung der Sorgfaltspflicht im vorgelagerten Bereich – ausgehebelt wird.

Auch der Verweis auf die Liste zertifizierter Schmelzen einiger Industrieinitiativen genügt nicht der Fiktion des Art. 6 Abs. 2 UA 2 VO, da hier ausschließlich die Liste des Art. 9 VO, die einen delegierten Rechtsakt der EU-Kommission voraussetzt, referenziert wird. **Eine Gleichsetzung der RMI-Liste mit der Liste gemäß Art. 9 VO trägt nicht und gilt damit auch nicht als substanzieller Nachweis.**

c. Weitere Hinweise zur Erwartungshaltung der DEKSOR

Die Erwartungshaltung als zuständige Stelle innerhalb der BGR und als nationale Kontrollbehörde hat die DEKSOR in einer Orientierungshilfe näher beschrieben (ebenfalls veröffentlicht auf der Webseite: DEKSOR.de).

Abkürzungen

3TG	Zinn, Tantal, Wolfram (3T) und Gold (G)
CAHRA	Conflict Affected and High Risk Area
CMRT	Conflict Minerals Reporting Template, ein verbreitetes Dokument der Responsible Minerals Initiative (RMI), um Unternehmen zu unterstützen, ihren nachgelagerten Kunden akkurate Informationen zum Herkunftsland der Minerale und zu den durchlaufenen Schmelzhütten, Raffinerien und Weiterverarbeitern zu liefern
Verordnung	Verordnung (EU) 2017/821 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2017 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
KN-Nummer	(auch: KN-Code) Kombinierte Nomenklatur (KN): zolltarifliche Nomenklatur im EU-Raum
MS	Mengenschwelle
NRO	Nichtregierungsorganisation
RMI	Responsible Minerals Initiative
UE	Unionseinführer
VO	Verordnung