



5/2017 RESEARCH REPORT

Konfliktmineralien: Auswirkungen der bisherigen Regulierungsinitiativen und Schlussfolgerungen für die Implementierung der EU-Verordnung.

Wien, Jänner 2017

Karin Küblböck und Hannes Grohs (ÖFSE)

Gefördert durch Mittel der:



ÖFSE
Österreichische Forschungsstiftung
für Internationale Entwicklung

INHALTSVERZEICHNIS

Danksagung	3
Grafik- und Tabellenverzeichnis	3
Abkürzungsverzeichnis	4
Executive Summary	6
1. Einleitung.....	7
2. Die Rolle von Rohstoffen in der Geschichte der Demokratischen Republik Kongo	8
2.1. Rohstoffe als Grundlage kolonialer Ausbeutung	8
2.2. Die Rolle der Rohstoffe nach der Unabhängigkeit 1960	9
2.3. Umbrüche und Kriege	9
2.4. Entwicklungen des artisanalen Bergbausektors in der DRC	11
3. Initiativen zu „Konfliktmineralien“	14
3.1. Einleitung.....	14
3.2. Entstehung der Initiativen zu Konfliktmineralien.....	15
3.3. Regionaler Zertifizierungsmechanismus der ICGLR	15
4. OECD-Leitsätze zu Konfliktmineralien	16
4.1. Prozess	16
4.2. Inhalt der OECD-Leitsätze	17
5. Konfliktmineraliengesetzgebung in den USA und die Implementierung.....	20
6. EU-Verordnung zu Konfliktmineralien	22
7. Zertifizierungsinitiativen.....	23
7.1. Allgemeines.....	23
7.2. Certified Trading Chains (CTC).....	24
7.3. Conflict Free Smelter Program (CFSP).....	26
7.4. ITRI Tin Supply Chain Initiative (iTSCi).....	31
7.5. Solutions for Hope Project (SfH)	38
8. Schlussfolgerungen und Ausblick	42
9. Lehren für die Umsetzung der EU-Verordnung und für Österreich	44
Literatur	47
Liste der Interviews	53

DANKSAGUNG

Wir danken Richard Langthaler, Werner Raza, Michael Reckordt, Steffen Schmidt, Philip Schütte, Cornelia Staritz, Alice Wagner und Herbert Wasserbauer für wertvolle Kommentare zu einer Vorversion dieses Berichts. Die inhaltliche Verantwortung liegt bei den AutorInnen.



Diese Studie wurde durch die **Arbeiterkammer Wien** gefördert

GRAFIK- UND TABELLENVERZEICHNIS

Grafik 1: Demokratische Republik Kongo	8
Grafik 2: Überblick der in diesem Bericht beschriebenen Konfliktmineralien- regulierungen und Zertifizierungsinitiativen	14
Grafik 3: Umsetzungsschritte der OECD-Leitlinien	19
Grafik 4: Entwicklung der Reichweite des CFSP 2010-2015	29
Kasten 1: Komplexe Konfliktynamiken und das Narrativ zu Konfliktmineralien	10
Kasten 2: Lizenzvergaben und Kontroversen um Transparenz	13
Kasten 3: Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten von Unternehmen	17
Tabelle 1: Expansion of the iTSCi program	36

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AFDL	Allianz Demokratischer Kräfte zur Befreiung Kongos
AFP	Analytical Fingerprint
ASM	Artisanal and Small Scale Mining
BGR	Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CDMC	Coopérative des Artisans Miniers du Congo
CEEC	Centre d'Evaluation, d'Expertise et de Certification
CFSI	Conflict Free Sourcing Initiative
CFSP	Conflict Free Smelter Program
CMR	Conflict Mineral Report
COCERTI	Commission de Certification
CTC	Certified Trading Chains
DFA	Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act
DRC	Demokratische Republik Kongo
EICC	Electronic Industry Citizenship Coalition
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
EC	European Commission / Europäische Kommission
EU	Europäische Union
FARDC	Forces Armées de la République Démocratique du Congo
GAM	Global Advanced Metals
GeSI	Global e-Sustainability Initiative
GOA	United States Government Accountability Office
GoE	UN Group of Experts
ICGLR	International Conference on the Great Lakes Region
IPIS	International Peace Information Service
IPSA	Independent Private Sector Audit
ITRI	International Tin Research Institute
iTSCi	ITRI Tin Supply Chain Initiative
MMR	Mining Mineral Resources
MONUSCO	United Nations Organization Stabilization Mission in the DR Congo
NGO	Non-Governmental Organization
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PAC	Partnership Africa Canada
RCM	Regionaler Zertifizierungsmechanismus

SAESSCAM	Service for Assistance and Organisation of Artisanal and Small-scale Mining
SEC	Securities and Exchange Commission
SfH	Solutions for Hope Project
T.I.C.	Tantalum-Niobium International Study Center
UNO	United Nations Organisation
ZEA	Zone d'Exploitation Artisanale

EXECUTIVE SUMMARY

„No blood in my cell phone“ – Kampagnenslogans wie diese lenkten Anfang der 2000er-Jahre vermehrt öffentliche Aufmerksamkeit auf den Krieg in der Demokratischen Republik Kongo (DRC) und auf Zusammenhänge zwischen Bedingungen des Rohstoffabbaus und täglichen Konsumprodukten. Mit dem Schlagwort „Konfliktminerale“ gewann dabei die Frage der Verantwortung von Unternehmen für die Gestaltung ihrer Rohstoff-Lieferkette zunehmend an Bedeutung. Als Konfliktminerale gelten aktuell die Minerale Tantal, Wolfram, Zinn und Gold.

In den letzten Jahren wurden verschiedene Regulierungen zu Konfliktmineralien formuliert. Diese enthalten Sorgfaltspflichten für Unternehmen, die verhindern sollen, dass Rohstoffbeschaffung zur Finanzierung von bewaffneten Konflikten und zu Menschenrechtsverletzungen beiträgt. Grundlage für verschiedene nationale Regulierungen sind die 2011 veröffentlichten OECD-Leitsätze zu Konfliktmineralien. Auf dieser Basis haben die USA ein Gesetz verabschiedet, das Sorgfaltspflichten für börsennotierte Unternehmen auf allen Stufen der Lieferkette, die diese Minerale aus der DRC und den Nachbarländern verarbeiten, beinhaltet.

Die EU hat sich im Herbst 2016 auf einen Verordnungstext zu Konfliktmineralien geeinigt, der 2017 formal unterzeichnet wird. Diese Verordnung enthält verpflichtende Sorgfaltspflichten nur für jene Unternehmen die unverarbeitete Rohstoffe und Hüttenprodukte importieren. Damit ist der größte Teil der Unternehmen, die Komponenten, die die betroffenen Rohstoffe beinhalten, weiterverarbeiten, von Sorgfaltspflichten ausgenommen. Im Gegensatz zum US-Gesetz beschränkt sich die EU-Verordnung jedoch nicht auf die Region der DRC sondern bezieht sich auf „Konflikt- und Hochrisikogebiete“, die in den Detailausführungen noch näher definiert werden müssen. Die Sorgfaltspflichten müssen ab 2021 umgesetzt werden.

Zur Umsetzung der unternehmerischen Sorgfaltspflichten ist in den letzten Jahren eine wachsende Anzahl an Initiativen entstanden. Dazu zählen u.a. öffentliche und private Zertifizierungsinitiativen oder industrielle Zusammenschlüsse. Die Initiativen mit der umfassendsten Anwendung in der DRC sind aktuell die beiden Industrieinitiativen Conflict Free Smelters Programm (CFSP) und ITRI Tin Supply Chain Initiative (iTSCi).

Die Frage, wie sich die bisherigen Regulierungen auf die Konflikte in der DRC auswirken, kann nicht eindeutig beantwortet werden, da die Konfliktursachen äußerst komplex sind und viele unterschiedliche Faktoren eine Rolle spielen. In der im Südosten gelegenen Provinz Katanga haben die Regulierungen – in Kombination mit Politiken der Regionalregierung – zu einer Verbesserung der Sicherheitslage geführt. In den beiden Kivu-Provinzen im Osten ist die Sicherheitslage immer noch prekär. Die bisherigen Erfahrungen in DRC zeigen, dass nachhaltige Konfliktlösungsstrategien eine umfassende Analyse der Konfliktursachen und eine Kombination aus unterschiedlichen Politiken brauchen.

Die Einführung von verbindlichen Sorgfaltspflichten für Konfliktminerale hat als „Weckruf“ funktioniert, und die Dringlichkeit verdeutlicht, die Bedingungen des Rohstoffabbaus zu verändern. Aktuell beschränken sich Regulierungen und Zertifizierungsinitiativen jedoch auf die Abwesenheit von gewaltsamen Konflikten und schwersten Menschenrechtsverletzungen. Der Konfliktaspekt ist zumeist aber nur ein Teil der schwierigen Bedingungen, unter denen Rohstoffabbau weltweit stattfindet. Eine Erweiterung der Sorgfaltspflichten auf alle Rohstoffe sowie auf soziale und ökologische Kriterien könnte – in Kombination mit staatlichen Maßnahmen – einen wesentlichen Beitrag für verbesserte Bedingungen in diesem Sektor leisten.

Österreich könnte mit etlichen international präsenten Unternehmen sowie der vorhandenen breiten Expertise im mineralischen Rohstoffsektor eine Vorreiterrolle im Einsatz für eine Verbesserung der Abbaubedingungen im Rohstoffsektor spielen.

1. EINLEITUNG

„No blood in my cell phone“ – Kampagnenslogans wie diese lenkten Anfang der 2000er-Jahre vermehrt öffentliche Aufmerksamkeit auf Zusammenhänge zwischen Bedingungen des Rohstoffabbaus und täglichen Konsumprodukten. Mit dem Schlagwort „Konfliktminerale“ gewann dabei die Frage der Verantwortung von Unternehmen für die Gestaltung ihrer Rohstoff-Lieferkette zunehmend an Bedeutung.

Der Begriff Konfliktminerale entstand während des Kriegs in der Demokratischen Republik Kongo (DRC) (1998-2003), der über 5 Millionen Todesopfer forderte. Bewaffnete Gruppen finanzierten ihre Aktivitäten u.a. durch die gewaltsame Aneignung von Rohstoffeinnahmen. Dieser Krieg war der Anlass, dass in den letzten Jahren auf nationaler und internationaler Ebene Leitsätze bzw. Regulierungen zu Konfliktmineralen formuliert wurden. Diese enthalten Sorgfaltspflichten für Unternehmen, die verhindern sollen, dass Rohstoffbeschaffung zur Finanzierung von bewaffneten Konflikten und zu Menschenrechtsverletzungen beiträgt. Um die Umsetzung dieser Sorgfaltspflichten zu ermöglichen, ist seither eine Vielzahl von Zertifizierungsinstrumenten bzw. industriellen Zusammenschlüssen entstanden.

Als Konfliktminerale gelten aktuell die Minerale Tantal, Wolfram, Zinn und Gold. Verbindliche Sorgfaltspflichten wurden bisher lediglich von den USA eingeführt. Die EU hat sich Ende 2016 auf eine Verordnung zu Konfliktmineralen geeinigt. Die formale Annahme durch Rat und Parlament erfolgt 2017. Die Sorgfaltspflichten müssen ab 2021 implementiert werden.

Der vorliegende Bericht gibt einen Überblick über die Entstehung und Inhalte der Regulierungen zu Konfliktmineralen und analysiert die aktuell wichtigsten Zertifizierungsinstrumente. Es stellt weiters die Frage, welche Wirkung die bisherigen Bemühungen auf die Konfliktfinanzierung in den Bergbaugebieten im Osten der DRC haben und welche Schlussfolgerungen für die Umsetzung der EU-Verordnung daraus abgeleitet werden können. Die Ausführungen beruhen auf literaturbasierter Recherche, Informationen die von den jeweiligen Initiativen zu Verfügung gestellt wurden sowie auf Interviews, die im Zeitraum Juni bis September 2016 mit unterschiedlichen Akteuren geführt wurden.

Nicht im Fokus dieses Dokuments ist das Mineral Gold. Standards für Gold-Lieferketten sind derzeit auf den industriellen Abbau beschränkt. Im artisanalen Bergbau abgebautes Gold aus der DRC unterliegt de facto keinen Sorgfaltspflichten¹. Die aufgrund der schwierigen Voraussetzungen fehlende Regulierung des Gold-Abbaus stellt, wie in den Schlussfolgerungen ausgeführt wird, eine der größten Herausforderungen im Rahmen der Maßnahmen rund um Konfliktminerale dar.

Die Inhalte dieses Dokuments sind folgendermaßen strukturiert: Im zweiten Kapitel wird ein cursorischer historischer Überblick über die Rolle von Rohstoffen, über Konflikte im Gebiet der heutigen DRC sowie über die Situation des artisanalen Bergbaus gegeben. Vor diesem Kontext stellen die folgenden Kapitel aktuelle Regulierungen zu Konfliktmineralen dar. Zu Beginn wird die Entstehung des Diskurses zu „Konfliktmineralen“ nachgezeichnet, der zur Formulierung der im Anschluss beschriebenen OECD-Leitsätze geführt hat. Die Konfliktmineralengesetzgebung in den USA und deren bisherige Umsetzung sowie die Inhalte der EU-Verordnung werden im fünften und sechsten Kapitel dargestellt. Das siebente Kapitel gibt einen Überblick über die aktuell wichtigsten Initiativen, die zur Umsetzung der Sorgfaltspflichten im Bereich Konfliktminerale entwickelt wurden. Im achten Kapitel werden schließlich Auswirkungen der Bemühungen rund um Konfliktminerale dargestellt und Herausforderungen skizziert, das neunte Kapitel leitet aus den bisherigen Erfahrungen Lehren für die Umsetzung der EU-Verordnung und für den österreichischen Kontext ab.

¹ Es gibt einige freiwillige Initiativen, die beginnen, sich mit dem Aufbau von verantwortungsvollen Lieferketten im artisanalen Goldsektor auseinanderzusetzen.

2. DIE ROLLE VON ROHSTOFFEN IN DER GESCHICHTE DER DEMOKRATISCHEN REPUBLIK KONGO

2.1. Rohstoffe als Grundlage kolonialer Ausbeutung

Rohstoffe haben in den letzten Jahrhunderten eine zentrale Rolle in der Region der heutigen Demokratischen Republik Kongo (DRC) gespielt. Von 1885-1908 beutete der belgische König Leopold II die natürlichen Ressourcen (insb. Elfenbein und Kautschuk) des „Freistaat Kongo“ auf besonders brutale Weise aus. Nachdem der Monarch 1908 das Gebiet an den belgischen Staat abtreten musste, wurde die Rohstoffausbeutung zwar nicht mehr mit dem gleichen Ausmaß an Brutalität, jedoch weiterhin durch direkten und indirekten Zwang fortgeführt. So wurde die Bevölkerung etwa zur Bezahlung von Kopfsteuern verpflichtet, wodurch die Menschen auf Lohnarbeit in Minen angewiesen waren (Langthaler 1998; Van Reybrouck 2012).

Anfang des 20. Jahrhunderts wurden in Teilen des Kongos immer mehr mineralische Rohstoffvorkommen entdeckt – u.a. Kupfer, Gold, Diamanten, Zink, Kobalt, Wolfram, Tantal, Steinkohle und Uran. Insbesondere die im Südosten gelegene Provinz Katanga erwies sich als besonders rohstoffreich. 1911 wurde dort mit der industriellen Kupferproduktion begonnen. Die Rohstoffeinnahmen aus dem Kongo trugen dazu bei, dass Belgien zu einer der reichsten Industrienationen der Welt wurde. Als Belgien im Zweiten Weltkrieg von Deutschland besetzt wurde, blieben die Repräsentanten der Kolonie der belgischen Exilregierung in London treu; die kongolesischen Rohstoffe waren ein wichtiger Beitrag für die Kriegsproduktion der Alliierten. Um den zunehmenden Bedarf nach Arbeitskräften durch den steigenden Rohstoffabbau zu decken, wurden immer mehr Menschen aus der ebenfalls belgischen Kolonie Ruanda im Osten des Kongo im Land angesiedelt. Die Angehörigen dieser Bevölkerungsgruppe erhielten jedoch nie Bürgerrechte, was bis heute immer wieder Konflikte hervorruft. Diese Konflikte wurden nach dem Genozid in Ruanda und der Flucht von Hunderttausenden Menschen aus Ruanda in den Osten der DRC im Jahr 1994 noch zusätzlich verstärkt (Hartmann 2006; Van Reybrouck 2012).

Grafik 1: Demokratische Republik Kongo



Quelle: Munzinger Archiv (2016).

2.2. Die Rolle der Rohstoffe nach der Unabhängigkeit 1960

1960 sah sich Belgien durch eine Kette von Ereignissen gezwungen, den Kongo in die Unabhängigkeit zu entlassen. Zu dieser Zeit machten die Kupferexporte 70% der kongolesischen Exporteinnahmen aus (NRGI 2014) und deckten 8% des weltweiten Bedarfs. Zudem war der Kongo der weltweit wichtigste Uranproduzent, deckte drei Viertel des weltweiten Bedarfs an Industriediamanten sowie zwei Drittel an Kobalt (Hartmann 2006).

Kurze Zeit nach der Unabhängigkeitserklärung kam es zu Rebellionen und Unruhen. Die rohstoffreichen Provinzen Katanga und Süd Kasai erklärten ihre Abspaltung. Der erste gewählte Ministerpräsident Lumumba rief die UNO und die Sowjetunion zur Hilfe. Die UNO sandte umgehend 20.000 Soldaten, „wahrscheinlich als Signal an die Russen, sich fernzuhalten“ (André-Dumont 2012: 11). Binnen kürzester Zeit war der Kongo ein zentraler Schauplatz des Kalten Krieges geworden.

1965 übernahm General Mobutu durch einen Militärputsch die Macht. Er stellte die nationale Einheit wieder her und wurde zu einem wichtigen Bündnispartner des Westens im Kalten Krieg. Er verstaatlichte die Bergbauindustrie des Landes. Statt jedoch in die Modernisierung des Bergbausektors zu investieren, wurde ausschließlich auf Maximierung der abgebauten Mengen und Einnahmen gesetzt. Die katangische Kupfergesellschaft Gecamines erwirtschaftete bis Mitte der 1980er-Jahre 70-80% der Export- und 20-30% der Staatseinnahmen (NRGI 2014). Toleriert von westlichen Industrienationen im Kontext des Kalten Krieges bereicherte sich Mobutu durch massive Veruntreuung von Staatsgeldern. Durch Rohstoffeinnahmen sowie internationale Gelder wurden etliche Megaprojekte, wie Stahlfabriken, Wasserkraftwerke oder auch Palastbauten umgesetzt, die als „weiße Elefanten“ bekannt wurden und massive Staatsschulden verursachten. 1985 wurden 55% der Budgeteinnahmen für den Schuldendienst verwendet (André-Dumont 2012).

Mit einsetzendem Ende des Kalten Krieges hatte Mobutu seine Bedeutung als Verbündeter des Westens eingebüßt. Vormalige Partner stellten ihre Unterstützung ein und Kredite fällig. Konsequentes Missmanagement und Korruption hatten zu einer Wirtschaftskrise mit Hyperinflation und einem drastischen Produktionsverfall im Rohstoffsektor geführt. Der Schwerpunkt der Bergbauaktivitäten hatte sich seit den 1980er-Jahren immer mehr weg von einem industrialisierten Abbau hin zu Extraktion durch KleinschürferInnen entwickelt. Das ganze Ausmaß des jahrzehntelangen Verfalls der nationalen Bergbauindustrie wurde erst nach dem Ende der Regierung Mobutos deutlich (de Faily et al. 2013; Exenberger 2016).

Unter dem Druck der Forderungen nach Demokratisierung, die ab 1989 in ganz Afrika erhoben wurden, ließ Mobutu 1990 die Einführung eines Mehrparteiensystems und die Ausarbeitung einer neuen Verfassung zu. Die Liberalisierung war begleitet vom Aufflammen von Unruhen in verschiedenen Landesteilen und erneuten Sezessions-, beziehungsweise Autonomieforderungen der rohstoffreichen Regionen. Im Gefolge des Genozids und der Flüchtlingskrise in Ruanda 1994 bauten westliche Geber allerdings erneut auf Mobutus Unterstützung für die politisch-militärische Stabilisierung der Region. Zwei Millionen ruandische Flüchtlinge waren in den Osten der Republik Kongo geflohen (Langthaler 1998; Van Reybrouck 2012).

2.3. Umbrüche und Kriege

Ab 1996 nahm (im so genannten ersten Kongokrieg) die „Allianz Demokratischer Kräfte zur Befreiung Kongos“ (AFDL), ein Zusammenschluss aus Rebellengruppen, unterstützt von Ruanda, Uganda, Burundi und Angola, unter der Führung von Laurent Kabila den Osten des Landes ein. Kabila hatte seine langjährigen Aktivitäten als Oppositionsführer im Untergrund u.a. durch Goldschmuggel und andere rohstoffbezogene Aktivitäten finanziert. Mit Unterstützung anderer politisch-militärischer Fraktionen des Landes erkämpfte die AFDL immer weite-

re Teile des Landes und zog schließlich im Mai 1997 in der Hauptstadt Kinshasa ein und übernahm die Regierung.

Ein wichtiger Teil der Strategie der AFDL war die Übernahme von Bergbaugebieten und die Neuvergabe von Bergbaukonzessionen, um das Mobutu-Regime von Deviseneinnahmen abzuschneiden und um die eigenen Aktivitäten zu finanzieren. Minenkonzerne wurden bereits vor der offiziellen Machtübernahme von Kabila eingeladen, Angebote für Bergbaukonzessionen zu unterbreiten. Die Garantie, dass die AFDL westlichen Bergbaukonzernen gewogen bleiben würde, sicherte die Unterstützung westlicher Industriemächte für den Machtwechsel (Renaud 2005; Sarwatch 2012).

Anfänglich tolerierte Laurent Kabila die Ausbeutung von Bergbaugebieten durch ugandische und ruandische Truppen als Gegenleistung für ihre Unterstützung seiner Machtübernahme. 1998 allerdings versuchte er, den Einfluss seiner Partner zurückzudrängen, und forderte alle ausländischen Militärs auf, das Land zu verlassen. Dies führte zu neuerlichen Unruhen, an deren Ausbreitung Ruanda und Uganda maßgeblich beteiligt waren. Binnen kurzer Zeit war der zweite Kongokrieg entfacht. Dieser sollte fünf Jahre dauern (1998-2003) und mehr als fünf Millionen Todesopfer fordern. In diesen Krieg waren zahlreiche afrikanische Länder² und über 20 zum Teil von diesen Ländern finanzierte bewaffnete Gruppen involviert (siehe Kasten 1) (Rothenberg/Radley 2014).

Kasten 1: Komplexe Konfliktodynamiken und das Narrativ zu Konfliktmineralien

Während des zweiten Kongokriegs übernahmen von Uganda und Ruanda unterstützte bewaffnete Gruppen, Truppen der kongolesischen Armee sowie etliche weitere kongolesische Milizen die Kontrolle über die Produktion und den Handel von Mineralien im Osten Kongos. In vielen Fällen kam es zu gewaltsamen Ausbeutungen von Minen bzw. Handelswegen durch Rebellen- oder Regierungsgruppen und zu brutalen Gewaltanwendungen an der Zivilbevölkerung (Lehr 2010; Iglesias 2014). In anderen Fällen vereinbarten KleinschürferInnen oder lokale Geschäftsleute mit bewaffneten Gruppen den Schutz ihres Abbaugebiets gegen einen Teil ihrer Einnahmen. Diese Dynamik muss in einem Kontext der völligen Implosion staatlicher Autorität in dieser Region gesehen werden. In vielen Fällen dient die „Besteuerung“ von Minen oder Handelsrouten durch bewaffnete Gruppen – z.T. auch von der nationalen Armee – der Sicherung der eigenen Subsistenz. Die Rollen (z.B. Kleinschürfer/Rebell) sind dabei nicht statisch, da z.B. Menschen ohne Erwerbsmöglichkeiten leichter für bewaffnete Gruppen rekrutiert werden können (Rothenberg/Radley 2014; Bernading et al. 2015; Vogel/Raeymaekers 2016).

Nachdem der Krieg zu Beginn weitgehend abseits der öffentlichen Aufmerksamkeit verlief, kam es Anfang der 2000er-Jahre zu einer zunehmenden medialen Berichterstattung über die Rolle von Rohstoffeinnahmen bei der Finanzierung verschiedener Konfliktparteien. Dies war auch ein Ergebnis von Kampagnen von Nichtregierungsorganisationen, die eine Verbindung zwischen beliebten Elektronikprodukten und dem Krieg aufzeigten (Seay 2012). Genau während der Zeit des Krieges waren aufgrund des Elektronik-Booms und spekulativer Aktivitäten die Preise von bestimmten Mineralien, die in der Region vorkommen, insbesondere Tantal, aber auch Wolfram, Zinn und Gold, stark gestiegen (Schwela 2013; Cuvelier et al. 2014).

Das Narrativ, das sich durch Kampagnen und Berichte durchsetzte, reduzierte einen vielschichtigen Konflikt auf den Kampf von bewaffneten Gruppen um Rohstoffe. Komplexere Zusammenhänge und Konfliktursachen gerieten dadurch in den Hintergrund, so wie auch die Tatsache, dass mineralische Rohstoffe nicht die einzige Einnahmequelle für bewaffnete Gruppen darstellen (Rothenberg/Radley 2014). Der jüngste Bericht der UN-Expertengruppe hält etwa fest, dass sich die Finanzierung von bewaffneten Gruppen in der DRC weg von Tantal, Wolfram und Zinn hin zu Gold, Kohle, Holz und Elfenbein verlagert hat (UN 2016).

² Kabila wurde von Angola, Simbabwe, Namibia und Kamerun, Tschad, Zentralafrikanische Republik, Kongo/Brazzaville unterstützt.

2001 wurde Laurent Kabila durch einen seiner Leibwächter ermordet und sein Sohn und Militärchef Joseph Kabila wurde zum Präsidenten ernannt. Unter seiner Regierung wurde im Dezember 2002 in Südafrika ein Friedensvertrag unterzeichnet und eine Übergangsregierung eingesetzt. 2006 wurden Wahlen abgehalten aus denen Joseph Kabila als Präsident hervorging. Mit Unterstützung von internationalen Organisationen wie UNO und Weltbank sowie der EU und den USA sollte der Friedensprozess gestärkt und Rebellengruppen demilitarisiert bzw. in die nationale Armee integriert werden. Trotz aller Bemühungen kam es in den Kivu-Provinzen immer wieder zu gewaltsamen Konflikten zwischen unterschiedlichen Rebellengruppen und der kongolesischen Armee (3. Kongokrieg/Kivu-Krieg) (Rothenberg/Radley 2014).

2010 verhängte Präsident Kabila ein Exportverbot für artisanalen Bergbau in den drei östlichen Provinzen Maniema, Nord-Kivu und Süd-Kivu. Ziel war es, die Einkommensströme für die in der Region einflussreichste Rebellengruppe zu unterbinden (Arnaud/Vlassenroot 2016). Das Exportverbot hatte zur Folge, dass der Kleinbergbau und Rohstoffhandel in der Region kollabierte und mit ihm auch die ökonomischen Aktivitäten rund um die Bergbaustätten (Geenen 2012; Cuvelier et al. 2014). Mineralien wurden z.T. weiterhin abgebaut und illegal exportiert, jedoch mussten preisliche Abschläge von bis zu 80% in Kauf genommen werden. Die meisten westlichen Unternehmen zogen sich aufgrund des Exportstopps aber auch in Antizipation der Verabschiedung des Dodd-Frank Acts (siehe Kapitel 5) aus der Region zurück (de Failly et al. 2013; Vogel/Raeymaekers 2016). Das Exportverbot wurde nach sechs Monaten wieder aufgehoben. Auch wenn einige größere Unternehmen wieder begonnen haben, aus der Region Rohstoffe zu beziehen, sind die negativen Folgen dieser Maßnahme für den artisanalen Bergbau, z.B. die Schließung von Handelshäusern, in der Region bis heute spürbar. Das Exportverbot hat dauerhaft Kräfteverhältnisse und Handelsnetzwerke verändert (Cuvelier et al. 2014).

Bei den Wahlen 2011 ging erneut Joseph Kabila als Sieger hervor. Bis heute ist der östliche Teil des Kongos immer wieder von Unruhen und Konflikten gezeichnet, da zentrale Fragen wie etwa Landverteilung, BürgerInnenrechte, Zugang zu Ressourcen oder politische und ökonomische Machtverteilung weiterhin ungelöst bleiben und fehlende staatliche Strukturen weiterhin ein Machtvakuum erzeugen, das durch bewaffnete Gruppen „gefüllt“ wird (Ansorg 2015; Arnaud/Vlassenroot 2016). Die Amtsperiode von Präsident Kabila wäre 2016 zu Ende, wann allerdings Neuwahlen stattfinden, war lange Zeit nicht klar. Seine Versuche, seine Amtszeit zu verlängern bzw. die Wahlen hinauszuschieben haben immer wieder zu Protesten geführt. Ende Oktober haben sich Opposition und Regierung auf einen Wahltermin im April 2018 geeinigt (Réseau Paix pour le Congo 2016).

2.4. Entwicklungen des artisanalen³ Bergbausektors in der DRC

Seit Ende der 1980er-Jahre hatten aufgrund der Schließung bzw. Privatisierung von großen nationalen Bergbaufirmen Zehntausende ArbeiterInnen ihren Arbeitsplatz und damit auch oft ihre an diesen geknüpfte soziale Absicherung (z.B. ihre Unterkunft oder den Schulplatz für ihre Kinder) verloren (Mazalto 2008). In den 1990er-Jahren brach der industrielle Bergbau im Osten Kongos schließlich zur Gänze zusammen. Viele brachliegende Minen wurden nur noch von KleinschürferInnen betrieben (Hartmann 2006; de Failly et al. 2013). Die allgemeine Wirtschaftskrise drängte immer mehr Menschen in den Kleinbergbau als einzige Alternative für ihren Lebensunterhalt.

³ Üblicherweise unterscheidet man bei Kleinbergbau zwischen Artisanal Mining (mit einfachsten Techniken arbeitender, wenig mechanisierter, oft informeller und unregulierter Bergbau) und Small-scale Mining (stärker formalisierter, rechtlich anerkannter, stärker mechanisierter und organisierter kleingewerblicher Bergbau). Da im Kleinbergbau in der DRC ersteres vorherrscht, wird in diesem Dokument der Begriff artisanaler Bergbau verwendet.

Genauere Zahlen über den artisanalen Bergbausektor in DRC sind nicht verfügbar. 2008 schätzte die Weltbank, dass 90% der gesamten Bergbauproduktion der DRC von KleinschürferInnen abgebaut wurde und dass 10 Millionen Menschen (16% der Gesamtbevölkerung) direkt oder indirekt vom artisanalen Bergbau abhängig sind (Weltbank 2008). Auch wenn heute der industrielle Bergbau wieder einen höheren Anteil hat, ist der Anteil der KleinschürferInnen nach wie vor hoch. Für die Rohstoffe Tantal, Wolfram, Zinn und Gold schätzt IPIS (2016) dass 240.000 KleinschürferInnen diese im Osten der DRC abbauen und etwa fünfmal so viele Menschen davon abhängig sind.

Im Juli 2002 – also noch vor Unterzeichnung des Friedensvertrags – wurde ein neues Bergbaugesetz verabschiedet, das unter Federführung der Weltbank erarbeitet worden war. Das Gesetz regelt Erkundung, Abbau, Verarbeitung und Verkauf mineralischer Rohstoffe. Laut KritikerInnen liegt das Hauptaugenmerk auf der Privatisierung und Liberalisierung des Bergbausektors sowie auf der Schaffung von attraktiven Konditionen für ausländische Investoren, jedoch zu wenig auf der Stärkung von nationalen Institutionen und Strukturen (Mazalto 2008; de Faily et. al. 2013).

Das Bergbaugesetz schafft keinen adäquaten Rechtsrahmen für den artisanalen Bergbausektor, wodurch KleinschürferInnen unter prekären und unsicheren Bedingungen agieren (Geenen 2012; de Faily et al. 2013; Lukanda 2014). Das Gesetz limitiert den artisanalen Bergbau auf bestimmte Gebiete, die so genannten „zones d'exploitation artisanale“ (ZEA) und schreibt vor, dass KleinschürferInnen eine Registrierungskarte erwerben müssen, die einmal pro Jahr zu erneuern ist. Die ZEAs können von der kongolesischen Regierung binnen 60 Tagen geschlossen werden, wenn (nicht genauer definierte) „Gründe für ihre Errichtung wegfallen“ bzw. falls sich herausstellt, dass sich das Gebiet doch für industrielle Bergbauprojekte eignet (Geenen 2012; IPIS 2012). Die ZEAs befinden sich zumeist in abgelegenen Gegenden mit geringerem Ressourcenreichtum. Das ist einer der Gründe, warum in der Realität die meisten artisanalen Bergbauaktivitäten nicht in ZEAs stattfinden, sondern in Gebieten, die für den industriellen Bergbau vorgesehen sind. Diese Aktivitäten sind zwar nicht legal, werden jedoch von den kongolesischen Behörden zumeist toleriert. Die unsichere Situation macht die KleinschürferInnen jedoch leichter erpressbar und führt im Falle von neuen industriellen Bergbauprojekten häufig zu Konflikten. In einer Verordnung von 2003, die das Bergbaugesetz ergänzt, wurden einige Institutionen geschaffen, die für den artisanalen Sektor zuständig sind⁴. Immer wieder wird Kritik an diesen Institutionen laut. Diese bezieht sich vor allem auf fehlende Kapazitäten und Kompetenzen sowie auf Korruption (IPIS 2012). Das Bergbaugesetz sieht auch vor, dass der artisanale Abbau in Kooperativen organisiert sein muss, damit Interessen der KleinschürferInnen gegenüber mächtigeren Akteuren besser vertreten werden können. Was auf dem Papier sinnvoll und logisch klingt, führt in Realität oft zu einer Verstärkung von ausbeuterischen Strukturen rund um einzelne mächtige Personen des Sektors (Cuvelier et al. 2014; Haan/Geenen 2015). Auch wenn ein großer Teil des artisanalen Bergbaus (auch mangels adäquater legaler Voraussetzungen und staatlichen Kapazitäten) informell betrieben wird, gibt es zumeist gut organisierte Strukturen, mit etablierten Hierarchien und genauer Aufgabenteilung (IPIS 2012).

Mineralische Rohstoffe werden hauptsächlich im Süden und Osten der DRC abgebaut, in den Provinzen Nord- und Süd-Kivu, Maniema und Katanga. Während der Bergbau in Katanga auch industriell bzw. in größeren Strukturen erfolgt, erfolgt in den anderen drei Provinzen der Abbau fast ausschließlich im artisanalen Bergbau. Durch geografische Bedingungen sowie fehlende Infrastruktur sind Bergbaugelände in diesen Provinzen oft nur sehr schwer zu erreichen, z.T. nur durch Flugzeug oder mehrtägige Fußmärsche.

⁴ Wie etwa die Behörde Service for Assistance and Organisation of Artisanal and Small-scale Mining (SAESSCAM), die für korrekte Steuerzahlungen sorgen soll sowie KleinschürferInnen unterstützen soll, Kooperativen zu gründen, oder das Centre for Evaluation, Expertise and Certification (CEEC), das für die Zertifizierung von Mineralien zuständig ist.

In den letzten Jahren hat sich sowohl die Anzahl der KleinschürferInnen als auch die Präsenz der bewaffneten Gruppen zunehmend weg von den 3Ts hin zum Goldsektor (und zu anderen Ressourcen wie etwa Kohle) verschoben. 2014 waren 80% der KleinschürferInnen im Goldbergbau tätig. Dies liegt einerseits am gestiegenen Goldpreis im Vergleich zu den anderen Mineralien sowie auch an den strikteren Standards für die 3T-Mineralien. IPIS kam bei der letzten Untersuchung zum Ergebnis, dass in 57% der Goldminen militärische Gruppen präsent waren – im Vergleich zu 26% im Falle der 3T-Minen (IPIS 2015).

Die 3T-Mineralien werden – formell oder informell – über verschiedene Händler und „Trading Centres“ über die Nachbarländer (Uganda, Ruanda, Burundi, Tansania und Kenia) zu den Häfen u.a. von Daressalam und Mombasa gebracht und im Anschluss zu Hütten bzw. Raffinerien u.a. nach Südostasien verschifft. Gold wird fast zur Gänze informell außer Landes gebracht und meist per Flugzeug nach Dubai transportiert. Wie hoch der Anteil an geschmuggelten Rohstoffen generell ist, hängt u.a. auch von den jeweiligen Steuern und sonstigen Gebühren in den Nachbarländern ab.

Kasten 2: Lizenzvergaben und Kontroversen um Transparenz

Bereits seit dem Ende des Mobuto-Regimes 1997 und noch verstärkt nach Verabschiedung des Bergbaugesetzes 2002 wurden zahlreiche Bergbauverträge mit internationalen Bergbauunternehmen abgeschlossen, die für diese sehr lukrativ waren und ihnen weitgehende Rechte einräumten. Die seither eingegangenen Partnerschaften und vergebenen Bergbaulizenzen zeichnen sich durch eine hohe Fragmentierung und Unübersichtlichkeit aus (NRGI 2014). Die Vergabe der Lizenzverträge hatte bereits seit dem ersten Kongo-Krieg Widerstand bei der kongolesischen Zivilgesellschaft ausgelöst. Eine Allianz aus verschiedenen Organisationen organisierte Kampagnen gegen die aus ihrer Sicht unfaire Verteilung von Bergbaurechten durch Kabila vor und nach seiner Machtübernahme. Die Allianz wuchs rasch und wurde zu einem wichtigen Akteur im innerkongolesischen Dialog nach dem Friedensvertrag 2002. Im Jahr 2006 wurde als eines der Ergebnisse des Dialogs eine parlamentarische Kommission eingesetzt, um u.a. bestehende Bergbauverträge zu überprüfen. Keiner der 61 geprüften Verträge wurde als adäquat eingestuft. Die Kommission empfahl 39 Verträge neu zu verhandeln und 22 zu annullieren (Jacobs 2013). Laut Eigendarstellungen der Kommission erhielt diese kaum Unterstützung von der internationalen Gemeinschaft (Sarwatch 2012). Im Jahr 2007 beauftragte die Regierung eine Untersuchung zur Überprüfung der Bergbauverträge. Die Endergebnisse wurden allerdings nicht veröffentlicht und KritikerInnen halten fest, dass die Neuverhandlung der Verträge nur minimale Verbesserungen für die Regierung brachte (Caesens 2011). 2008 trat die DRC der Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) bei, die dem Staat die Veröffentlichung von Einnahmen aus dem extraktiven Sektor sowie von weiteren Informationen vorschreibt. 2013 wurde DRC aufgrund fehlender Transparenz vorübergehend von der EITI suspendiert (NRGI 2014). Auch wenn von Seiten der EITI Fortschritte in Bezug auf die Transparenz des Sektors anerkannt werden, gibt es immer wieder weitreichende Kritik in Bezug auf undurchsichtige Auftragsvergaben und Verträge von Seiten verschiedener zivilgesellschaftlicher Organisationen (siehe z.B. POM et al. 2015).

3. INITIATIVEN ZU „KONFLIKTMINERALIEN“

3.1. Einleitung

Die folgenden Kapitel widmen sich der Beschreibung und Analyse verschiedener Initiativen, die zum Thema „Konfliktminerale“ entstanden sind. Den Rahmen für die meisten Initiativen bilden OECD-Leitsätze, deren erste Fassung 2011 veröffentlicht wurde. Die USA haben 2012 ein Gesetz verabschiedet, das sich auf die OECD-Leitsätze bezieht. Auf EU-Ebene haben sich Kommission, Rat und Parlament nach einem zweijährigen Verhandlungsprozess auf Details zu einer Verordnung zu Konfliktmineralien geeinigt. Die formelle Unterzeichnung erfolgt im Frühjahr 2017, die Berichtspflichten müssen ab 2021 umgesetzt werden. In China sind 2015 Leitlinien für Sorgfaltspflichten zu Konfliktmineralien beschlossen worden, die auf Freiwilligkeit basieren.

Von der Organisation der großen Seen (ICGLR) wurde ein regionaler Zertifizierungsmechanismus (RCM) ins Leben gerufen. Dieser wurde u.a. in DRC und Ruanda in die nationale Gesetzgebung übernommen. Von Seiten der Industrie wurde eine Reihe von Instrumenten entwickelt, die es Unternehmen ermöglichen sollen, ihren Sorgfaltspflichten nachzukommen. In der Folge wird zuerst der Entstehungsprozess der Regulierungen zu Konfliktmineralien nachgezeichnet und die OECD-Leitlinien sowie die Gesetzesvorhaben in den USA und der EU beschrieben. Danach werden die aktuell wichtigsten Initiativen, die zur Umsetzung der Sorgfaltspflichten entwickelt werden beschrieben und analysiert.

Grafik 2: Überblick der in diesem Bericht beschriebenen Konfliktmineralienregulierungen und Zertifizierungsinitiativen

Leitsätze und Regulierungen

OECD-Leitsätze	
USA Dodd-Frank Act 1502	EU-Verordnung

Initiativen zur Umsetzung der Leitsätze/Regulierungen⁵

Industrieinitiativen zur Umsetzung der Regulierungen		Closed Pipeline-Projekte	Öffentliche Pilotprojekte zur Zertifizierung	Öffentliche verbindliche Zertifizierungsmechanismen
Conflict Free Smelters	ITRI Tin Supply Chain Initiative	Solutions for Hope	Certified Trading Chains	Regional Certification Mechanism

⁵ Zu weiteren Beispielen für private Initiativen siehe <http://www.conflictreesourcing.org/additional-training-and-resources/complementary-programs/>

3.2. Entstehung der Initiativen zu Konfliktmineralien

Der US-amerikanische UN-Vertreter, Richard Holbrooke startete im Jahr 2000 eine Initiative im UN-Sicherheitsrat, mit dem Ziel die Konflikte in der Region beizulegen. Laurent Kabila, der seine Aktivitäten lange Zeit selbst u.a. durch Rohstoffschmuggel finanziert und Ruanda und Uganda im Gegenzug für ihre Unterstützung Zugang zu Bergbaustätten gewährt hatte, prangerte im Jahr 2000 vor dem UN-Sicherheitsrat die „systematische Plünderung der kongolesischen Ressourcen“ durch die Nachbarländer an (Sarwatch 2012: 11).

Der Sicherheitsrat entsandte daraufhin eine von Holbrooke geleitete Mission in die DRC. Auf Empfehlung dieser Mission wurde kurz darauf ein Expertenpanel zum Thema der illegalen Ressourcenausbeutung in der DRC gegründet. Dieses Panel legte in der Zeit seines dreijährigen Bestehens eine Reihe von Berichten vor, in denen zahlreiche Praktiken von illegaler oder illegitimer Ressourcenausbeutung aufgelistet wurden. Die Berichte, die medial großes Aufsehen erregten, beschrieben u.a. die korrupte Vergabe von staatlichen Aufträgen und Lizenzen, Fälle von organisiertem Steuerbetrug sowie die Rolle von bewaffneten Gruppen und der sie jeweils unterstützenden Staaten. Sie benannten namentlich Personen aus dem öffentlichen und privaten Sektor in den jeweiligen Ländern sowie auch zahlreiche in- und ausländische Firmen, die in diese Praktiken involviert waren (UN 2002). Der UN-Sicherheitsrat beschloss in der Folge – wie von dem Panel (bzw. seinem Nachfolgegremium, der „Group of Experts“) empfohlen – ein Waffenembargo für die DRC und gezielte Sanktionen gegen die wichtigsten Rebellenführer und ihnen nahestehende Geschäftsleute. Die Expertengruppe schlug auch die Einführung von Systemen für die Nachvollziehbarkeit der Herkunft aller natürlicher Ressourcen sowie Sanktionen für Unternehmen, die keine Sorgfaltspraktiken vorweisen konnten, vor (Geenen 2012; Sarwatch 2012).

3.3. Regionaler Zertifizierungsmechanismus der ICGLR

2006 wurde von der Internationalen Konferenz der großen Seen (ICGLR), der zwölf Mitgliedsstaaten aus der Region angehören, die Regionale Initiative gegen die illegale Ausbeutung natürlicher Ressourcen (RINR) ins Leben gerufen. In diesem Rahmen wurde mit der Unterstützung von Geberorganisationen ein regionaler Zertifizierungsmechanismus (RCM) entwickelt. Die ICGLR Regierungschefs haben diesen in der Lusaka Deklaration im Dezember 2010 verabschiedet, fünf Monate nach der Unterzeichnung des Konfliktmineraliengesetzes in den USA (siehe Kapitel 5.).

2011 wurde in der DRC eine Verordnung verabschiedet, die Bergbaustätten und Händler im 3T und Goldsektor verpflichtet, Sorgfaltspflichten gemäß den OECD-Leitsätzen umzusetzen. In der Folge wurde auch der RCM in nationales Recht integriert, und 2014 formal in Kraft gesetzt. Alle Akteure der 3T-Wertschöpfungskette – von der Mine bis zum Export – sind verpflichtet, die RCM-Standards zu erfüllen.

Der RCM sieht eine jährliche Inspektion der Minen bzw. Händler, die Einführung eines Systems von Rohstoff-Nachverfolgung (chain of custody tracking) und die Ausstellung von Exportzertifikaten vor. Weiter Elemente sind die Einführung eines Whistleblower-Mechanismus, die Erstellung einer Datenbank mit detaillierten Informationen über die einzelnen Minen⁶, Audits von unabhängigen Stellen, sowie die Einrichtung eines „Independent Mineral Chain Auditor“, der die Implementierung des RCM-Systems monitoren soll.

⁶ 2016 wurden von ICGLR zwei Consultingfirmen mit der Erstellung des Designs für eine Datenbank betraut, finanziert von PAC (Partnership Africa Canada).

Der RCM verwendet für die Überprüfung die Kriterien der OECD-Leitsätze: Konfliktfreiheit (Abwesenheit von bewaffneten Gruppen), Abwesenheit von Kinderarbeit, Nachvollziehbarkeit (Herkunftsnachweis) und Legalität des Abbaus. Des Weiteren gibt der RCM vor, dass schwerwiegende Verletzungen nationaler Gesetze im Bereich Umwelt oder Soziales ebenfalls zum Ausschluss von der Zertifizierung führen können. Weitere so genannte „Fortschrittskriterien“ die erhoben werden, aber nicht in die Zertifizierung einfließen, beziehen sich auf Arbeitsbedingungen, Umweltauswirkungen, Transparenz und Community Development. Diese Fortschrittskriterien orientieren sich an dem Standard des Certified Trading Chains (CTC)-Programmes (siehe Kapitel 6) (Levin/Cook 2013).

Bei der Inspektion wird den Minen, Händlern oder Exporteuren der Status der roten, gelben oder grünen Flagge zugewiesen. Rot bedeutet, dass zentrale Prinzipien des RCM-Standards verletzt werden. Für eine Mine bedeutet dies, dass sie ihre Produktion für den genannten Zeitraum einstellen muss, Händler und Exporteure dürfen von diesen Minen nicht beziehen. Wenn ein Exporteur im Rahmen eines Audits eine rote Flagge erhält, verliert er für den genannten Zeitraum das Recht, zertifizierte Exporte für seine Lieferungen durchzuführen. Eine gelbe Flagge bedeutet, dass sich der Akteur auf Probe befindet: Wird im Rahmen einer Folgeüberprüfung, welche innerhalb von sechs Monaten stattfindet, nicht die Compliance unter Beweis gestellt, wird auch hier eine rote Flagge ausgestellt. Die grüne Flagge bedeutet, dass der Akteur für ein Jahr als RCM-konform gilt.

Der RCM wurde seit seiner Einführung von verschiedenen Geberorganisationen unterstützt, allerdings wird die bisherige Umsetzung mit Skepsis betrachtet. Kritik wird immer wieder an den fehlenden Kapazitäten bzw. politischen Willen für die Umsetzung des Mechanismus laut, wodurch viele Bergbaustätten keine Zertifizierung erhalten bzw. die Überprüfungen nicht in den vorgesehenen Jahresabständen stattfinden. Statt Bergbaustätten zu unterstützen, komme es zuweilen zu zusätzlichen bürokratischen Hürden bzw. illegalen Geldforderungen durch Angestellte der prüfenden Behörden (de Failly et al. 2013). Weiters werden auch immer wieder die hohen Kosten des Validierungsprozesses ins Treffen geführt. Die Inspektionen werden von einem Team aus VertreterInnen von kongolesischen Institutionen, zivilgesellschaftlichen Gruppen sowie von internationalen Organisationen wie Monusco und BGR durchgeführt. Die Kosten werden zu einem großen Teil von Geberorganisationen getragen (Levin/Cook 2013). Kritisiert wird zudem die Doppelung bzw. unterschiedlichen Anforderungen von verschiedenen Zertifizierungsinitiativen, die auftreten obwohl sich bisweilen alle Akteure für eine Harmonisierung und Vereinheitlichung von verschiedenen Zertifizierungsinitiativen aussprechen (OECD 2016).

4. OECD-LEITSÄTZE ZU KONFLIKTMINERALIEN

4.1. Prozess

Zur Unterstützung der Prozesse in der Region der Großen Seen wurde die OECD von ICGLR sowie von den G8 ersucht, Leitsätze zu formulieren. Die OECD erstellte diese Leitsätze in einem zweijährigen Multistakeholderprozess, an dem neben ExpertInnen aus den Mitgliedsstaaten der ICGLR und der OECD auch VertreterInnen der UN Group of Experts (GoE) sowie des Privatsektors und der Zivilgesellschaft beteiligt waren. Die Leitsätze mit dem Titel „OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas“ wurden 2011 veröffentlicht. Sie enthalten eine Beilage zu den Rohstoffen Zinn, Tantal und Wolfram (3T). 2012 wurde diese um Gold ergänzt. Aktuell liegen die Leitsätze in der dritten Fassung vor (OECD 2016). Sie wenden sich an

OECD-Mitgliedsländer, sind aber auch für andere Länder offen. Derzeit haben außer den 34 OECD-Mitgliedsländern neun weitere Länder unterschrieben⁷.

Kasten 3: Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten von Unternehmen

Das Prinzip der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten für Unternehmen ist ein sehr neues juristisches Feld. Es wurde erstmals 2011 in den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte verankert. Diese Leitprinzipien legen fest, dass Unternehmen verpflichtet sind, dafür zu sorgen, dass ihre Aktivitäten keine Menschenrechtsverletzungen verursachen oder dazu beitragen. Sie müssen zudem versuchen, Menschenrechtsverletzungen, die eine Verbindung mit ihren Tätigkeiten oder Produkten haben, zu vermeiden oder diese zu mildern⁸, womit auch die gesamte Lieferkette miteinbezogen wird. Unternehmerische menschenrechtliche Sorgfaltspflichten finden seither zunehmend Eingang in internationale Standards und Leitlinien. Als Antwort auf die UN-Leitprinzipien wurden etwa 2011 die OECD Leitlinien für Multinationale Unternehmen um menschenrechtliche Sorgfaltspflichten ergänzt (ILA 2016). Auch die OECD-Leitsätze für Konfliktmineralien nehmen das Prinzip der Sorgfaltspflichten im Sinne der UN-Leitprinzipien und der OECD-Leitlinien auf⁹. Im Gegensatz zu Importstopps oder gesetzlichen Zertifikaten ist das Prinzip der due diligence ein dynamisches Konzept – verstanden als ein laufender Managementprozess der Risikobewertung und -minimierung – und betont die Eigenverantwortung der Unternehmen (Wilke 2015). Auch wenn die meisten due diligence Standards aktuell auf Freiwilligkeit beruhen und somit auch ein Ausdruck von aktuellen Kräfteverhältnissen sind, werden mit Menschenrechten zusammenhängende Sorgfaltspflichten für Unternehmen zunehmend auch Teil von verbindlichen Rechtsakten. Gerade der Bereich Konfliktmineralien spielt, auch wenn es sich um einen vergleichsweise kleinen Bereich handeln mag, eine Vorreiterrolle.

4.2. Inhalt der OECD-Leitsätze

Die OECD-Leitsätze bieten eine Anleitung für Unternehmen, wie sie durch gebotene Sorgfaltspflichten („due diligence“) vermeiden können, mit ihren Beschaffungspolitiken zu schweren Menschenrechtsverletzungen oder zur Finanzierung von Konflikten beizutragen.

Auch wenn die Konflikte in der Region der Großen Seen der Anlass für die Formulierung der Leitsätze waren, beschränken sich diese nicht auf dieses Gebiet, sondern beziehen sich grundsätzlich auf Mineralien aus allen „konfliktbetroffenen Regionen und Hochrisikogebieten“. Konfliktbetroffene Regionen definiert die OECD dabei als Gebiete, in denen bewaffnete Gruppen präsent sind, es weitverbreitete Gewalt oder andere Risiken gibt, die Menschen gefährden. Hochrisikogebiete sind Regionen mit politischer Instabilität, Repression, institutionellen Schwächen, Unsicherheit, Zusammenbruch der zivilen Infrastruktur und/oder weitverbreiteter Gewalt (OECD 2013).

Die OECD-Leitsätze beziehen sich grundsätzlich auf alle mineralischen Rohstoffe. Sie enthalten aktuell Anhänge zu Tantal, Zinn, Wolfram sowie zu Gold. Die Leitsätze sind freiwillig, bieten aber die Basis für eine Reihe von verbindlichen Regulierungen, wie insbesondere die US-Konfliktmineralienregulierung sowie die EU-Verordnung zu Konfliktmineralien.

⁷ Argentinien, Brasilien, Kolumbien, Costa Rica, Lettland, Litauen, Marokko, Peru und Rumänien.

⁸ Damit vermischen diese Leitprinzipien zwei Bedeutungen von due diligence – (a) objektiv vorgegebene und überprüfbare Verhaltensnormen für Staaten einerseits und (b) subjektiv gestaltbares Gebaren von Unternehmen zur Risikominimierung andererseits. In den UN-Leitprinzipien wird z.B. argumentiert, dass Menschenrechtsprobleme für ein Unternehmen auch materielle Risiken darstellen und somit in die unternehmerischen due diligence Vorkehrungen integriert werden sollen. Die fehlenden klaren legalen Vorgaben in diesen Leitsätzen machen es sehr schwierig, Menschenrechtsverletzungen von Unternehmen einzuklagen (French/Stephens 2014).

⁹ In diesem Zusammenhang ist due diligence noch stärker als in den UN-Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte in einem betriebswirtschaftlichen Sinn der Selbstkontrolle und Risikobewertung definiert.

Die OECD-Leitsätze umfassen alle Teile der Wertschöpfungskette und sehen fünf Schritte vor, die jeweils wieder in Unterpunkte unterteilt sind (OECD 2013).

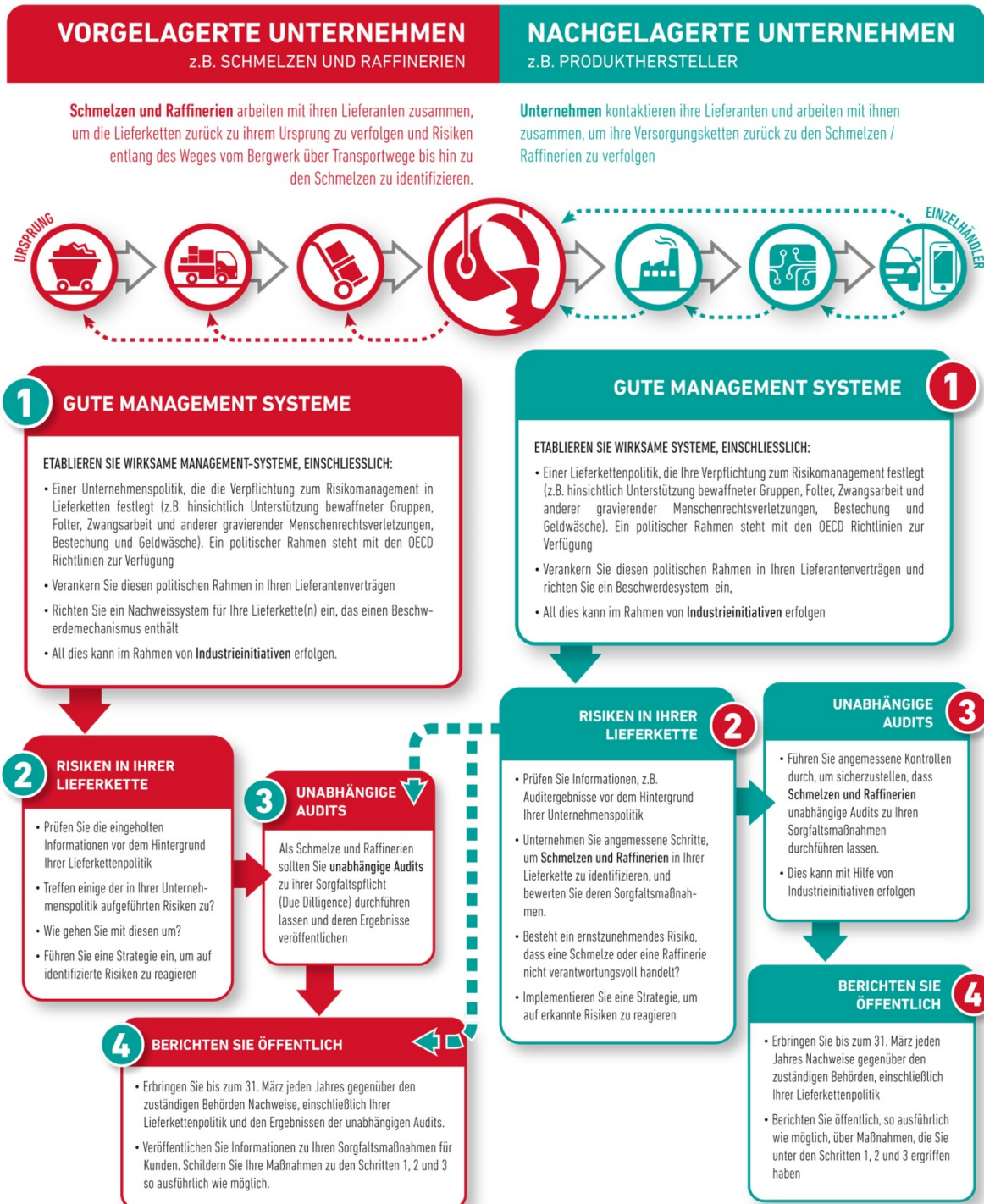
- 1) Einrichtung von starken Management-Systemen innerhalb des Unternehmens,
- 2) Identifikation und Einschätzung von Risiken entlang der Wertschöpfungskette,
- 3) Entwurf und die Umsetzung einer Strategie um auf die identifizierten Risiken einzugehen,
- 4) Durchführung von Überprüfungen durch Dritte,
- 5) Jährlicher Bericht über die gebotene Sorgfaltspflicht entlang der Wertschöpfungskette.

Einen Überblick über die einzelnen Schritte, die Unternehmen zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten befolgen sollen, gibt Grafik 3 auf der nächsten Seite.

Seit der Verabschiedung der OECD-Leitsätze werden regelmäßige Treffen organisiert, um ihre Implementierung zu unterstützen. Bis Mitte 2016 haben neun Treffen mit bis zu 400 TeilnehmerInnen stattgefunden. Zur Unterstützung der Umsetzung der Leitsätze werden von der OECD für die teilnehmenden Länder verschiedene Handlungsmöglichkeiten empfohlen. Neben der Empfehlung, die Sorgfaltspflichten nach dem Beispiel der USA und der EU in die nationale Gesetzgebung aufzunehmen, zählen dazu etwa die Erstellung von Leitfäden, die Organisation von Trainings bzw. Beratungen für Unternehmen und andere Stakeholder sowie die Unterstützung der Partnerländer oder regionaler Institutionen wie der ICGLR durch Kapazitätenentwicklung und die Unterstützung bestehender lokaler Zertifizierungsbestrebungen (OECD 2016).

Grafik 3: Umsetzungsschritte der OECD-Leitlinien

Wie verantwortungsbewusste Beschaffung funktioniert



Quelle: Global Witness

5. KONFLIKTMINERALIENGESETZGEBUNG IN DEN USA UND DIE IMPLEMENTIERUNG

Die USA waren der erste westliche Staat, der Regelungen zu Konfliktmineralien in den Gesetzesrang erhob. Waren erste Anläufe für Regulierungsinitiativen zu Konfliktmineralien 2008 und 2009 noch gescheitert, wurden 2010 die Inhalte dieser Initiativen in den „Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act“ (kurz: Dodd-Frank Act) aufgenommen. Der Dodd-Frank Act stellt ein umfassendes Regulierungswerk mit Schwerpunkt auf Erhöhung der Stabilität und Transparenz der Finanzmärkte dar, das in den USA als Reaktion auf die Finanzkrise verabschiedet wurde.

Sektion 1502 des Dodd-Frank Act beinhaltet verpflichtende Regeln zur Nachweispflicht von Konfliktmineralien. Diese traten Ende 2012 in Kraft. Im Unterschied zu dem 2009 gescheiterten Gesetzesentwurf „Congo Conflict Minerals Act“ schreibt Sektion 1502 keine zusätzlichen Maßnahmen vor, um lokale Gemeinschaften, deren Lebensunterhalt von Rohstoffen abhängt, zu unterstützen (Cuvelier et al. 2014).

Als Konfliktmineralien gelten in dem Gesetz derzeit wie in den OECD-Leitsätzen die 3TGs. Das Gesetz verpflichtet alle börsennotierten Unternehmen, deren Produkte diese Mineralien enthalten, jährlich mittels eines „Reasonable Country of Origin Inquiry“ (RCOI) zu klären, ob die Mineralien aus der Demokratischen Republik Kongo (DRC) oder den Nachbarländern stammen. Falls dies der Fall ist, müssen die Unternehmen zusätzlich einen „Conflict Mineral Report“ (CMR) ausfüllen und somit der Securities and Exchange Commission (SEC) einen Bericht über alle Maßnahmen vorlegen, die sie für die Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten in Bezug auf die Lieferkette der Rohstoffe getroffen haben. Sollte im Rahmen des CMRs festgestellt werden, dass die Produkte weder direkt noch indirekt Konfliktparteien finanzieren, gelten diese als „DRC conflict free“. Dies muss zusätzlich durch ein „Independent Private Sector Audit“ (IPSA) bestätigt werden. Diejenigen Produkte, für welche die „Konfliktfreiheit“ nicht festgestellt werden konnte, werden als „not been found to be ‚DRC conflict free‘“ beschrieben. Unternehmen, auf deren Produkte diese Beschreibung zutrifft, müssen sämtliche Hütten ihrer Produktionskette listen und das Ursprungsland der Mineralien sowie die Bemühungen, deren Ursprungsmine oder Ursprungsgebiet zu bestimmen, offenlegen (SEC 2012).

Die Endversion des Dodd-Frank Acts gewährte Unternehmen, die nicht in der Lage sind, zu bestimmen, ob durch ihre Produkte bewaffnete Gruppen direkt oder indirekt finanziert werden, eine Übergangszeit, in der es möglich ist, Produkte als „DRC conflict undeterminable“ auszuweisen. Diese Übergangszeit, die sich grundsätzlich auf die ersten zwei – bei kleinen Unternehmen auf die ersten vier – Berichtslegungsjahre beläuft, wurde aufgrund von Bedenken seitens der Industrie gewährt. Unternehmen sollten somit zusätzliche Zeit erhalten, Mechanismen zur Einhaltung der Sorgfaltspflichten zu etablieren (SEC 2012; Bayer 2015).

In Bezug auf den Herkunftsnachweis geht Sektion 1502 über die OECD-Leitsätze hinaus, da es die betroffenen Unternehmen verpflichtet, den Ursprung der Mineralien festzustellen und diesen entsprechend auszuweisen. Im Unterschied dazu beziehen sich die OECD-Leitsätze auf „angemessene“ Sorgfaltspflichten, was sich nach Unternehmensgröße z.B. auch auf die Informationsbeschaffung über das betreffende Risikomanagement ihrer Zulieferer beschränken könnte. Beim geografischen Anwendungsbereich bleibt Sektion 1502 jedoch hinter den OECD-Leitsätzen zurück und limitiert diesen auf die Region der Großen Seen. Die Bestimmung ignoriert somit, dass ähnliche Risiken auch in anderen Regionen existieren bzw. in Zukunft auftreten könnten (Wilke 2015). Insgesamt bleibt Sektion 1502 in ihren Durchführungsbestimmungen vage und beinhaltet auch keine Sanktionen (Melcher et al. 2013; Cuvelier et al. 2014).

Machte die SEC der Industrie in der tatsächlichen Ausgestaltung der Final Rule bezüglich der Sektion 1502 bereits Zugeständnisse, hinderte das Unternehmensverbände¹⁰ nicht daran, eine Klage gegen das neue Gesetz einzureichen. Dabei wurden sechs von sieben Einwände vom United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit zurückgewiesen. Jedoch wurde die Aufforderung seitens der SEC an die Firmen, öffentlich den ‚Konfliktstatus‘ der Produkte zu verlautbaren, in Bezugnahme auf die „First Amendment“ der US-amerikanischen Verfassung – im April 2014 vom Gericht als nicht zulässig erklärt¹¹ (Seitzinger/Ruane 2015). Die SEC reagierte darauf, indem sie noch vor der ersten Berichtslegung der Unternehmen im Mai 2014 verlautbarte, dass die Bezeichnungen „DRC conflict free“, „not to be found ‚DRC conflict free““ und „DRC conflict undeterminable“ auf freiwilliger Basis zu verwenden sind (SEC 2014; Bayer 2015).

Ursprünglich wurde von der SEC mit 6.000 Reports für das Berichtsjahr 2013 gerechnet. 1.321 wurden mit Ablauf der Frist im Mai 2014 eingereicht. Das rechtlich dazu beauftragte United States Government Accountability Office (GOA) legte diesbezüglich mit einiger Verspätung im August 2015 dem Ausschuss des US-Kongresses eine Einschätzung vor. Das GOA, das anhand eines Samples von 147 Unternehmen, die grundlegenden Tendenzen hochrechnete, spricht davon, dass 67% der Unternehmen nicht dazu in der Lage waren, das Ursprungsland der Mineralien zu bestimmen. Während 24% feststellten, dass sie nicht aus den betroffenen Gebieten beziehen, galt für vier Prozent das Gegenteil. Die entsprechenden Unternehmen konnten jedoch nicht feststellen, ob die Mineralien bewaffnete Gruppen direkt oder indirekt unterstützen. Zwei Prozent griffen auf Schrott- und Recycling-Materialien zurück. Drei Prozent machten keine klaren Angaben (GOA 2015). Für das Berichtslegungsjahr 2014, in welchem die Zahl der Einreichungen mit 1.283 nur unwesentlich niedriger war, werden von Seiten des GOAs leichte Verschiebungen hochgerechnet. Nunmehr sind es 29% der Unternehmen, die bestimmen können, dass sie aus den betroffenen Gebieten beziehen, während das 19% ausschließen. 42% sind nach wie vor nicht in der Lage das Ursprungsland mit Sicherheit zu benennen. Grundsätzlich sind nur geschätzte drei Prozent der Unternehmen in der Lage aufgrund ihrer Sorgfaltspflichtenpraxen festzustellen, dass sie weder direkt noch indirekt bewaffnete Gruppen unterstützen (GOA 2016).

Aktueller und akkurater sind die Evaluationen der Consulting Firma „Assent Compliance“. Für das Berichtsjahr 2014 (2015) sprechen sie davon, dass 65% (63%) der Unternehmen von der Bezeichnung „DRC conflict undeterminable“ Gebrauch gemacht haben. Die größten Probleme weisen Firmen dabei auf, das Ursprungsland sowie die an der Produktionskette beteiligten Hütten ausfindig zu machen. 2014 (2015) waren dazu 67% (65%) bzw. 58% (43%) nicht in der Lage. Die Anzahl der Berichte für das Jahr 2015 änderte sich mit 1.216 im Gegensatz zu 2014 (1.267) nicht wesentlich (Bayer 2015, 2016).

Das Auslaufen der Übergangszeit zur Verwendung des Begriffes „DRC conflict undeterminable“ für die Berichtslegung für das Jahr 2015 hatte aufgrund des Gerichtsentseids und der drauffolgenden Aussetzungen der öffentlichen Kommunikation des Konfliktstatus keine Konsequenzen. Zwar ist die Übergangszeit vorbei, nachdem aber keine explizite Beschreibung des Konfliktstatus notwendig ist, kann auch die Bezeichnung „DRC conflict undeterminable“ weiterhin verwendet werden. Die Offenlegungen müssen gemäß den Vorjahren erfolgen (Dynda 2016: 10).

Durch die Entscheidung des Court of Appeals wurde der Fall wieder zum District Court für weitere Verhandlungen zurückverwiesen. Insbesondere muss dieser einschätzen, ob sich das Urteil des Court of Appeals auf das US-Gesetz selbst oder nur die SEC-

¹⁰ National Association of Manufacturers (NAM), Chamber of Commerce und Business Roundtable

¹¹ Urteilsbegründung: “[p]roducts and minerals do not fight conflicts. The label ‘conflict free’ is a metaphor that conveys moral responsibility for the Congo war. By compelling an issuer to confess blood on his hands, the statute interferes with the exercise of the freedom of speech under the First Amendment.” (Seitzinger/Ruane 2015).

Durchführungsbestimmungen bezieht. Erst danach wird klar sein, wie Unternehmen mit der Ursprungsdeklaration umgehen werden müssen (Dynda 2016). Die Unternehmen sind jedoch weiterhin verpflichtet, Sorgfaltspflichten anzuwenden und die diesbezüglich getroffenen Maßnahmen zu veröffentlichen.

6. EU-VERORDNUNG ZU KONFLIKTMINERALIEN

Die EU importierte 2013 rund 16% der weltweit gehandelten Menge von Zinn, Tantal, Wolfram und Gold. Zumeist gelangen diese Mineralien als Bestandteil technologischer Produkte in die Europäische Union. Die EU ist etwa der zweitgrößte Importeur von Mobiltelefonen und Laptops weltweit (Küblböck/Pinter 2016).

Im März 2014 veröffentlichte die EU-Kommission einen ersten Verordnungsentwurf¹² (EC 2014). Der Entwurf unterschied sich in drei wesentlichen Punkten vom US-Gesetz. Erstens beschränkte er sich nicht auf die Region der Großen Seen, sondern bezog weitere potenzielle Konfliktregionen ein. Der Entwurf sah zweitens nur eine freiwillige Selbstzertifizierung vor. Zudem bezog er sich nur auf Importeure von unverarbeiteten Rohstoffen und somit nicht auf Unternehmen, die Produkte, die diese Rohstoffe enthalten, importieren und/oder weiterverarbeiten. Im Mai 2015 sprach sich das EU-Parlament für eine substantielle Überarbeitung des Kommissionsentwurfs aus. Insbesondere forderte es eine verbindliche Umsetzung und erweiterte den Anwendungsbereich auf alle Firmen, die Produkte, die Konfliktmineralien enthalten, erstmals auf den EU-Markt bringen. Damit wäre auch Druck auf vorgelagerte Betriebe außerhalb der EU ausgeübt worden, entsprechende Sorgfaltspflichten anzuwenden.

Im Dezember 2015 wurde die Ratsposition diskutiert. Die EU-Mitgliedstaaten einigten sich in ihrem Verhandlungsmandat zuerst nur auf eine freiwillige Selbstzertifizierung. Der Ratsvorschlag bezog sich wie die Kommission nur auf Importeure (ebd.). Nach monatelangem Ringen wurde der Öffentlichkeit am 15. Juni 2016 ein gemeinsamer Entwurf präsentiert. Er enthält Sorgfaltspflichten für Importeure von Rohstoffen, nicht jedoch für jene Unternehmen, die Produkte, die Konfliktmineralien enthalten, auf den Markt bringen, wie vom EU-Parlament befürwortet. Allerdings sind die Sorgfaltspflichten verpflichtend und nicht freiwillig, wie ursprünglich von der Kommission und vom Rat vorgeschlagen. Im November 2016 einigten sich Rat, Kommission und Parlament auf genauere Details der Verordnung.

Die Verordnung in ihrer Endfassung deckt alle EU-Importe der Rohstoffe Zinn, Wolfram, Tantal und Gold aus allen „Konflikt- und Hochrisikogebieten“ der Welt ab. Zur Definition dieser Gebiete soll eine „indikative“ Liste veröffentlicht werden. Wie diese erstellt wird, ist derzeit (Dezember 2016) noch unklar. Die verbindlichen Sorgfaltspflichten decken nur einen kleinen Teil der Lieferkette ab. Zusätzlich zur Beschränkung auf Importeure von unverarbeiteten Erzen und Metallen wurden in den Detailausführungen relativ hohe Schwellenwerte festgelegt, unterhalb derer keine Sorgfaltspflichten bestehen. Damit verringert sich die Zahl der Unternehmen, die zur Einhaltung der Verordnung verpflichtet sind, weiter. Des Weiteren soll eine so genannte „White List“ von verantwortungsvollen Hütten und Raffinerien u.a. im EU-Ausland erstellt werden. Zivilgesellschaftliche Organisationen befürchten, dass es dadurch zu einem „White Washing“ kommen könnte, falls die Unternehmen dieser Liste keiner ausreichenden Überprüfung unterliegen (AK Rohstoffe 2016). Wie der Dodd-Frank Act sieht die Verordnung ebenfalls keine Begleitmaßnahmen vor, um negative Effekte für betroffene Akteure abzufedern.

¹² Regulation setting up a Union system for supply chain due diligence self-certification of responsible importers of tin, tantalum and tungsten, their ores, and gold originating in conflict-affected and high-risk areas.

Die Verordnung soll 2017 formal unterzeichnet werden, die darin enthaltenen Sorgfaltspflichten müssen allerdings erst ab 2021 umgesetzt werden. In dieser Zeit sollen sowohl die betroffenen Unternehmen als auch die jeweiligen nationalen Institutionen, die für die Umsetzung und Überprüfung der Sorgfaltspflichten verantwortlich sind, dementsprechende Strukturen und Abläufe festlegen.

Die Einführung von verbindlichen Sorgfaltspflichten für Importeure von Rohstoffen von Metallen und unverarbeiteten Mineralien kann als ein Erfolg von engagierten EU-ParlamentarierInnen sowie zivilgesellschaftlichen Kampagnen gewertet werden und wird von vielen Organisationen als wichtiger Schritt und beispielgebend für andere Sektoren eingeschätzt. Mit der EU-Verordnung wurde jedoch eine Chance vergeben, einen größeren Teil der Industrie zu höherer Sorgfalt hinsichtlich ihrer Rohstoff-Lieferkette zu verpflichten¹³.

7. ZERTIFIZIERUNGSINITIATIVEN

7.1. Allgemeines

In einem Wechselspiel aus zivilgesellschaftlicher Aufmerksamkeit, Handlungsempfehlungen internationaler Institutionen (OECD-Leitlinien) und schließlich Gesetzgebungen (Dodd-Frank Act) erhöhte sich der Druck auf Unternehmen, sich zu der Thematik der Konfliktmineralien zu verhalten. Waren es zunächst noch Initiativen von international-staatlicher Seite, die sich vor allem auf die Umsetzbarkeit geochemischer Nachvollziehbarkeit von Mineralien konzentrierten – Deutschland und Belgien spiel(t)en hier eine bedeutende Rolle – entstanden ab 2008/09 Initiativen von Seiten der verarbeitenden Industrie, die sich der Problematik von Konfliktmineralien in den eigenen Liefer- und Produktionsketten widmeten (Cuvelier et al. 2014).

Die Zahl der Initiativen und industrieller Zusammenschlüsse ist seitdem stetig angewachsen. Für dieses Dokument wurden jene Initiativen ausgewählt, die aktuell in der Region bzw. für die Industrie am bedeutsamsten sind. Zudem unterscheiden sich die gewählten Initiativen durch die Art ihrer Ansätze. Dadurch soll die Möglichkeit des Vergleichs verschiedener Zugänge entstehen.

Mit dem Projekt der Certified Trading Chains (CTC) wird zunächst eine Initiative der deutschen Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) und somit ein öffentlich-staatlich getragener Zertifizierungsansatz dargelegt. Die danach behandelten Conflict Free Smelter Program (CFSP) und die ITRI Tin Supply Chain Initiative (iTSCi) sind von industriellen Zusammenschlüssen gegründet worden und Instrumente, die sich auf Nachverfolgbarkeit (traceability) der Materialien konzentrieren. Mit dem Solutions for Hope Project (SfH) wird schließlich der Zugang eines Closed-Pipeline-Projekts vorgestellt. Die Beschreibungen der einzelnen Ansätze gliedern sich jeweils in eine Darlegung der AkteurInnen, einer Beschreibung der Funktionsweise und Ergebnisse der Initiativen sowie einer Einschätzung.

¹³ Zu einer Diskussion über die Umsetzung und potenzielle Auswirkung der EU-Verordnung siehe Kapitel 9.

7.2. Certified Trading Chains (CTC)

Die Deutsche Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR)

Die Deutsche Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) ist die zentrale Beratungseinrichtung der deutschen Bundesregierung zu Rohstofffragen und ist als solche dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie unterstellt. Sie informiert und berät die deutsche Regierung und Wirtschaft in geowissenschaftlichen und rohstoffwirtschaftlichen Fragen. Zudem nimmt sie auch internationale Aufgaben wahr und ist gemäß ihrem Gründungserlass auch eine Durchführungsorganisation der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Als solche implementiert sie Projekte der technischen Zusammenarbeit in Ländern des Globalen Südens. Finanziert wird die BGR einerseits vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) und andererseits vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (BGR n.d.a).

Mineralische Rohstoffe sind eines der Themenfelder der BGR. Die Verfügbarkeit von Rohstoffen, ihre Sicherung sowie effiziente Nutzung und die Nachhaltigkeit bei der Rohstoffgewinnung stehen hier besonders im Fokus. Beim Bezug von metallischen Mineralien ist Deutschland zur Gänze auf Importe angewiesen. Das deutsche Ressourcenmanagement müsse demnach im Bewusstsein der geteilten Verantwortung zwischen den rohstofffördernden Ländern und Deutschland als Bezieher gestaltet werden.

Seit 2008 ist die BGR in Zentralafrika aktiv und setzt sich dort vorrangig mit den Bedingungen des artisanalen und small-scale mining (ASM) Sektors auseinander. Dies bedeutet, dass sie sich nicht nur mit der Thematik der Konfliktmineralien befasst, sondern sich auch Themen wie Arbeitssicherheit, Kinderarbeit, Gesundheit, Korruption und Umwelt widmet. Die BGR versucht die Legalisierung und Formalisierung des ASM-Sektors zu forcieren und somit zur Verbesserung der Lebensbedingungen der im Sektor Tätigen beizutragen (BGR n.d.c).

CTC – Organisation, Umsetzung, Ergebnisse

Einen solchen Beitrag soll auch das Projekt Certified Trading Chains (CTC) leisten. CTC ist ein nationales Tool, das die Zertifizierung von Minen vorsieht. Das Projekt beschränkt sich nicht auf die Frage der Konfliktfinanzierung, sondern nimmt breitere entwicklungspolitische Dimensionen in den Blick und geht somit über die OECD-Leitlinien und andere Zertifizierungsprogramme hinaus. Zur Anwendung kommt hierbei ein Audit, welches die verantwortungsvolle Förderung und somit die ‚ethische‘ Qualität der Mineralien überprüft (BGR n.d.d). Grundsätzlich wird betont, dass nicht so sehr die Zertifizierung selbst im Mittelpunkt steht, sondern vielmehr der Prozess, der zu derselben führen soll (BGR n.d.d).

Nachdem das Projekt ab 2008 zunächst anhand eines Pilotprojektes in Ruanda umgesetzt worden war, war der Abschluss des bilateralen Kooperationsabkommens „Strengthening the transparency and control of natural resource sector“ zwischen Deutschland und der DRK 2009 schließlich der Startschuss für die Adaptierung und Einführung des Projekts in der DRK (BGR n.d.c).

Organisationsstruktur und Partnerschaften

Als Regierungsinstitution unterstützt die BGR im Auftrag des BMZ öffentliche Akteure vor Ort im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit. Die Verantwortung für die Umsetzung obliegt der jeweiligen Regierung im Partnerland. Im Falle der DRK sind dies das Bergbauministerium sowie die ihm untergeordneten staatlichen Bergbauagenturen CEEC (Centre d'Evaluation, d'Expertise et de Certification) und SAESSCAM (Service d'Assistance et d'Encadrement du Small Scale Mining). Erstere ist für die Registrierung und Besteuerung von in der DRK geförderten Mineralien zuständig. Aufgabe von SAESSCAM ist es, KleinschürferInnen bei der Formalisierung des artisanalen Bergbaus durch die Bereitstellung von Informationen,

Ressourcen und Ausbildung zu unterstützen. Die Organisation COCERTI unterstützt schließlich das Bergbauministerium im Zertifizierungsprozess (BGR n.d.g). Eine weitere Zusammenarbeit besteht seit 2011 auch zwischen der BGR und der ICGLR.

Umsetzung

Das CTC weist fünf Kernprinzipien auf: „Traceability and Transparency“, „Labor and working Conditions“, „Security“, „Community Development“ sowie „Environmental Protection“. Bezieht sich das erste Kernprinzip mit der Nachvollziehbarkeit und der Transparenz von Ressourcenflüssen noch stark auf die Komponente, die auch von den in der Folge beschriebenen Industrieinitiativen aufgegriffen wird, nehmen die vier weiteren Aspekte die allgemeinen Lebens- und Arbeitsbedingungen der im Sektor Tätigen in den Blick. Der Ansatz des CTC ist somit wesentlich breiter (BGR n.d.d).

Die Umsetzung des Projektes der BGR in der DRC und somit auch, als Teil des übergeordneten Projektes, die Weiterentwicklung von CTC erfolgt bislang in zwei Phasen. In der ersten Projektphase (2009-2012) wurde der Zertifizierungsmechanismus entsprechend der Anforderungen der DRC adaptiert und weiterentwickelt. 2011 wurde er in die nationale Gesetzgebung aufgenommen. Schließlich wurden die entwickelten Standards auf fünf Pilotminen im Osten der DRC angewandt. Die entsprechenden Minen wurden in enger Zusammenarbeit mit nationalen und regionalen Behörden des Bergbausektors und VertreterInnen der KleinschürferInnen, lokalen Händlern und der Zivilgesellschaft ausgewählt. Die zweite Phase seit dem Jahr 2013 zielt nun darauf ab, die Reichweite des CTC-System im Osten des Landes in einem gewissen Maßstab zu erhöhen, insbesondere auch durch Einbezug von artisanalen Goldminen (BGR n.d.f). CTC ist jedoch nicht als breitenwirksames System zu verstehen welches (wie z.B. iTSCi) flächendeckend umgesetzt werden soll, sondern es repräsentiert ein Zertifizierungsmodell, welches nur in ausgewählten Minen umgesetzt werden kann.

Zertifizierungen einzelner Abbau-Betriebe werden vom kongolesischen Ministry of Mines auf Empfehlung der Commission de Certification (COCERTI) vergeben. Die Kommission stellt eine Unterorganisation des Ministeriums dar und ist für die Akkreditierung unabhängiger Auditors zuständig sowie für den Review der jeweiligen Berichte, aufgrund derer Zertifikate vergeben werden. Im Rahmen des Zertifizierungsprozesses wird zwischen zwei Arten von Audits unterschieden. Das Baseline-Audit stellt den Anfang des Zertifizierungsprozesses dar. In diesem ersten Audit spricht ein unabhängiger Experte Empfehlungen aus, in welchen Bereichen des artisanalen Abbaubetriebs Verbesserungen notwendig sind und wie diese erreicht werden können. Die Verantwortung zur Umsetzung der Verbesserungsempfehlungen liegt beim Abbaubetrieb selbst, die BGR unterstützt diesen Prozess jedoch. Durch das Compliance-Audit wird schließlich – meist im Abstand von einem Jahr – überprüft, inwieweit die Mine die Kriterien der CTC-Standards erfüllt (BGR n.d.f; IPIS 2012). Falls dabei ein zufriedenstellender Fortschritt festgestellt wird, wird ein Zertifikat (attestation de conformance) für den betreffenden Betrieb ausgestellt. CTC Audits dauern für gewöhnlich im Feld etwa eine Woche (dazu kommt Zeit zur Vor- und Nachbereitung und Berichterstattung) und beinhalten neben Überprüfung und Dokumentation der Gegebenheiten vor Ort auch Interviews. Im Rahmen der Audits werden insgesamt 20 Kriterien überprüft, die als Unterpunkte der Kernprinzipien geführt werden. Jedes Kriterium wird in eine Indikatoren-Skala von 0-4 eingeordnet (4: „full compliance with requirements“/0: „non-compliance“). Damit ein Audit als erfolgreich gilt, ist ein Durchschnitt von 3 erforderlich. Ausgenommen davon ist das Kriterium 1.1 „The origin and the production volume of minerals from the mine site throughout the trading chain are traceable“. Es muss die Höchstbewertung 4 aufweisen. Die ausgestellten Zertifizierungen sind für drei Jahre gültig (BGR 2011).

Ergebnisse

Zum Zeitpunkt der Recherche der AutorInnen (Herbst 2016) wurden neun Bergbaustätten einem Baseline-Audit unterzogen. Vier davon befinden sich in Süd-Kivu, drei in Katanga und jeweils eine in Maniema und Nord-Kivu. Für vier dieser Minen liegt ein Compliance-Audit vor. Zwei dieser Minen befinden sich in Süd-Kivu, eine in Katanga und eine in Nord-Kivu (BGR n.d.h). Die bisher durchgeführten Audits zeigen, dass die Arbeitssicherheit in Minen eine große Herausforderung darstellt. Laut der Berichte fehlt es hier an Ausbildung, Information und der entsprechenden Planung. Ebenso problematisch ist das Thema Umwelt, insbesondere durch fehlende Planung zur Entsorgung von Abraum und Abfällen, die aus dem Minenbetrieb entstehen (BGR n.d.f).

Einschätzung

Das CTC Programm wird innerhalb der Zertifizierungsbemühungen als sehr positiv eingeschätzt. Es liefere in langer Sicht nicht nur Zertifikate, sondern stärke durch seinen weiteren Fokus auch die sozioökonomische und ökologische Entwicklung im Bergbausektor. Dadurch, dass sich CTC im Pilotmaßstab als umsetzbar und effektiv erwiesen hat, wirkte es unterstützend bei der Einführung weiterer Zertifizierungs- und Transparenzschemata wie dem RCM (IPIS 2012).

Offensichtlich ist, dass die Reichweite des Programmes verhältnismäßig gering ist. In diesem Zusammenhang betonen VertreterInnen des BGRs, dass mehr finanzielle Mittel nicht automatisch eine Erhöhung der Zertifizierungen im selben Ausmaß bedeuten würden. Denn die Durchführung einer größeren Anzahl an Audits scheiterte nicht vorrangig an der fehlenden Finanzierung, sondern häufig an der nicht gegebenen Zugänglichkeit von Minen. Zudem müsse in Betracht gezogen werden, dass Veränderungen oft nicht nur eine Frage von Technik und Methoden sein, sondern stets auch bzw. vorrangig einen politischen Prozess darstellen. Dieser benötige vor allem Zeit und ein Verständnis der politischen Gegebenheiten (Interview BGR). Nicht zuletzt deswegen betrachtet BGR Regulierungen, deren Ownership bei den jeweiligen Regierungen liegt, als das stärkste Governance-System. Wesentlich dabei ist die transparente und effektive Umsetzung. Dieser Anspruch wird in der Arbeit der Bundesanstalt, die sich durch enge Zusammenarbeit mit den nationalen Regierungen auszeichnet, mehr als deutlich. Nichtsdestotrotz wird auch auf die Bedeutung von Industrieinitiativen verwiesen, allerdings gelte es, potenzielle Eigeninteressen der Industrie offenzulegen (BGR n.d.j).

7.3. Conflict Free Smelter Program (CFSP)

Die Electronic Industry Citizenship Coalition (EICC) und die Global e-Sustainability Initiative (GeSI)

Das Conflict Free Smelter Program (CFSP) ist Teil der Conflict Free Sourcing Initiative (CFSI), die 2008 von der Electronic Industry Citizenship Coalition (EICC) und der Global e-Sustainability Initiative (GeSI) ins Leben gerufen wurde. Die EICC umfasst heute mehr als 100 Firmen des Elektronikbereiches, darunter mit Apple, HP, Intel, IBM und Microsoft die bedeutendsten der Branche. Gemeinsam weisen diese Firmen einen Umsatz von über 4,5 Billionen US\$ auf und beschäftigen über sechs Millionen Menschen (EICC n.d.). GeSI repräsentiert seinerseits über 40 führende Anbieter und Verkäufer im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie, wie etwa Fujitsu, Nokia, Samsung oder T-Mobile (GeSI n.d.). Die CFSI beschränkt sich allerdings nicht nur auf die Mitglieder dieser zwei Zusammenschlüsse, sondern steht Unternehmen aus sämtlichen Branchen offen. Aktuell umfasst die Initiative über 350 Mitglieder.

CFSP – Organisation, Umsetzung, Ergebnisse

Das Conflict-Free Smelter Program (CFSP) gilt als Aushängeschild der CFSI. Es wurde ebenfalls 2008 initiiert und ist seit 2010 operativ. Kern des Programms ist die Überprüfung von Hütten und Veredelungsanlagen um festzustellen, ob die Herkunft der verarbeiteten Mineralien als „konfliktfrei“ bezeichnet werden kann. Die am Programm beteiligten Firmen des Downstream-Bereiches beziehen über das CFSP in der Folge die entsprechenden Informationen. Die Standards, die diese Überprüfungen anleiten, wurden und werden gemäß globalen Richtlinien entwickelt. Zentral sind hierbei die OECD-Leitsätze (CFSI n.d.a).

Organisationsstruktur und Partnerschaften

Der CFSI steht ein elfköpfiges Steering Committee vor. Es setzt sich aus VertreterInnen der Mitgliedsunternehmen zusammen und ist für die strategische Ausrichtung der Initiative verantwortlich. CFSI hat aktuell vier MitarbeiterInnen, deren Hauptaufgabe die Beauftragung von externen Unternehmen zur Durchführung der Audits nach von CFSP festgelegten Kriterien ist (CFSI 2014). Durch einen Auditor Approval Prozess werden die entsprechenden Partner ausgewählt, wobei besonders auf Erfahrungen und Expertise sowie auf potenzielle Interessenskonflikten geachtet wird.

Ein weiteres Gremium der CFSP ist das Audit Review Committee (ARC). Nach Vorlage der entsprechenden Überprüfungsergebnisse (siehe unten) entscheidet dieses über die Aufnahme der Hütte in das Programm bzw. spricht die Notwendigkeit von Nachbesserungen aus. Das ARC setzt sich aus drei Personen zusammen, die über entsprechende Expertise in dem Feld verfügen (CFSI n.d.b).

Zwischen der CFSI und anderen im Feld tätigen AkteurInnen findet ein regelmäßiger Austausch statt. Zentral ist hierbei iTSCi, es werden aber etwa auch das Better Sourcing Program¹⁴ und ICGLR genannt (ebd.).

Umsetzung

Das Entscheidende des Programms ist, dass es sich mit Hütten und Veredelungsanlagen auf eine „Engstelle“ der Produktionskette bezieht. So ist die Anzahl dieser Betriebe im Vergleich etwa zur Anzahl der 3TG abbauenden Minen entsprechend gering.

Wird eine Hütte als „konfliktfrei“ zertifiziert, bedeutet dies, dass sie nachweisen konnte, durch den Ankauf von Mineralien weder direkt noch indirekt bewaffnete Gruppen zu finanzieren. Das Risiko, dass bewaffnete Gruppen vom Rohstoffbezug der Hütte bzw. Raffinerie profitieren, sei in bestimmten Konfliktregionen bzw. Hochrisikogebieten gegeben. Zu diesen, als „Level 3 countries“ definierten Ländern zählen aktuell – abgestimmt auf die Bestimmungen des Dodd-Frank Acts – nur die DRC und ihre neun Nachbarländer (CFSI 2013: 7). Die CFSI verweist darauf, dass sich dieser geografische Fokus entsprechend geopolitischer Entwicklungen in Zukunft verändern kann (CFSI 2015).

Der Zertifizierungsprozess umfasst mehrere Schritte. Zunächst müssen Hütten eine dokumentierte, nachweislich wirksame und intern sowie öffentlich kommunizierte „Conflict Mineral Policy“ aufweisen. Um den „Conflict Minerals Policy Compliance Requirements“ des CFSP zu entsprechen, muss eine solche Strategie bestimmte Schlüsselkomponenten beinhalten. Grundsätzlich gilt es, explizit festzuhalten, dass die Hütte den Bezug von Mineralien vermeidet, die direkt oder indirekt illegale, bewaffnete Gruppierungen aus von Konflikt betroffenen Regionen finanziert oder unterstützt. Des Weiteren bedarf es einer Einbettung der Vorgaben in die Prozeduren und Praktiken der Firma und in diesem Zusammenhang eine entspre-

¹⁴ Das Better Sourcing Program unterstützt Unternehmen bei der Implementierung von Sorgfaltspflichten und der Rückverfolgbarkeit der Rohstoffe.

chende Ausbildung der Angestellten. Schließlich ist es notwendig, die Policy öffentlich zu kommunizieren und auch den Zulieferern entsprechend zu vermitteln (CFSI 2013).

Als weiteren Schritt müssen die Hütten genaue und fortlaufende Aufzeichnungen über Materialein- und -ausgänge führen, um die „Mass Balance Compliance Requirements“ des Audits zu erfüllen. Die Herkunft der Eingänge ist zudem als weitere Bedingung in einer „Material Type and Origin Verification“ nachzuvollziehen. Hierzu ist die bereits genannte Einteilung von Ländern und Regionen in verschiedene Risikostufen relevant. Entsprechend der jeweiligen Stufe sind verschiedene Herkunftsnachweise zu erbringen, wobei die Komplexität mit der Risikostufe steigt. Reicht es bei Level-1-Ländern noch aus, entsprechende Rechnungen, Protokolle und Aufzeichnungen vorzulegen, bedarf es im Falle von Level-3-Ländern zusätzlicher Zertifizierungsmaßnahmen. So wird, um das Ursprungsland zu validieren, ein von der Regierung ausgestelltes „country of origin“-Zertifikat verlangt. Hier wird explizit auf die Möglichkeit verwiesen, ICGLR-Zertifikate zu verwenden, sofern das in Frage kommende Land die Kriterien für selbige erfüllt. Zudem muss die Einhaltung der Sorgfaltspflicht bezogen auf potenzielle Verbindungen zu Konflikten nachgewiesen werden. Dazu wird eine unabhängige Evaluierung von einem OECD-konformen Industrieprogramm verlangt und iTSCi mehrfach als Beispiel genannt (ebd.).

Die Überprüfung vor Ort durch den durch das CFSP zugewiesenen Auditor erfolgt in drei Schritten. Das eröffnende Meeting zwischen Auditor und Auditee dient dazu, den Auditor mit der Firma und ihren Abläufen bekannt zu machen sowie die sich der Überprüfung unterziehende Hütte noch einmal darüber in Kenntnis zu setzen, welche Voraussetzungen für ein erfolgreiches Audit gegeben sein müssen. Als zweiter Schritt folgt das Sammeln und Verifizieren von Information. Dieses meist zwei-tägige Verfahren besteht aus einer Betriebsbesichtigung, Interviews mit Angestellten sowie der Überprüfung der Dokumentation der Ein- und Ausgänge. In einem abschließenden Meeting werden die Ergebnisse und Empfehlungen des Audits präsentiert und diskutiert. Innerhalb von zehn Tagen wird anschließend ein Audit Summary Report erstellt, wobei der Auditee weitere fünf Tage Zeit hat, um diesen zu kommentieren. Das bereits oben erwähnte Audit Review Committee entscheidet schließlich, ob die überprüfte Hütte als „compliant“ einzuschätzen ist. Spätestens 28 Tage nach der Beendigung der Überprüfung soll dem Auditee ein solches Ergebnis vorliegen. Wenn während der Überprüfung bereits Unregelmäßigkeiten festgestellt wurden und der Auditee bereit ist, diese zu beheben, verständigen sich das CFSP, das Audit Review Committee und der Auditee auf einen Corrective Action Plan (CFSI 2014).

Sollte die Hütte schließlich als „compliant“ befunden werden, wird der Name der Firma gemeinsam mit ihrem Standort und der firmeneigenen „Conflict Minerals Policy“ auf der Compliant Smelter List der CFSI-Website veröffentlicht. Zudem wird das Datum des Re-Audit kommuniziert. Die Überprüfung ist somit immer nur für einen bestimmten Zeitraum gültig. Mitglieder und Partner der CFSI erhalten darüber hinaus eine nach Risikostufe kategorisierte „country of origin“-Information, die auf einen Blick erkennen lässt, aus welchen Ländern Rohstoffe bezogen werden („L1“, „L2“, „L3“, „DRC“) (ebd.).

Reichweite und Finanzierung

Zwischen 2008 und 2015 wurden weltweit in etwa 400 Hütten und Veredelungsanlagen ausgemacht, über welche der Großteil der 3TG-Materialflüsse läuft (Young 2015). Jene Hütten, die den Standards des CFSP entsprechen, werden auf der Website der CFSI gelistet. EICC verweist in seinem Jahresbericht 2014-2015 darauf, dass 79% der identifizierten 3TG-Hütten im Programm partizipieren (EICC 2016), wobei zwischen jenen Firmen unterschieden wird, die die Anforderungen des CFSP bereits erfüllen und somit als „compliant“ gelten und jenen,

die sich auf dem Weg dorthin befinden und als „aktiv“ geführt werden. Aktuell¹⁵ werden auf der Website 40 konfliktfreie Hütten für Wolfram, 47 konfliktfreie für Tantal, 65 konfliktfreie und 13 aktive für Zinn sowie 89 konfliktfreie und 12 aktive für Gold aufgeführt (CFSI n.d.c).

Young (2015) stellt die Entwicklung des Programms seit 2010 dar und zeigt zudem seine Reichweite für das Jahr 2015, indem er die für das Programm in Frage kommenden Hütten durch einen grauen Balken illustriert. Die gezeigte positive Tendenz setzte sich auch 2016 fort. So partizipieren nun alle 47 bekannten Tantalhütten am Programm. Auch die Wolfram- und Zinnhütten (45 bzw. 85) nähern sich einer vollständigen Abdeckung. Die Lücke bei Gold (142) ist nach wie vor größer.

Die CFSI finanziert sich hauptsächlich über Mitgliedsbeiträge, die jährlich je nach Art der Mitgliedschaft zwischen 3.000 und 20.000 US\$ betragen. Dazu kommen Finanzierungsmittel der EICC und der GeSI sowie konkrete Projektspenden einzelner Mitglieder und Partnerassoziationen (CFSI n.d.b).

Die Kosten für die Überprüfung im Rahmen des CFSP sind von den Hütten selbst zu tragen. Allerdings besteht seit dem Jahr 2013 der „Initial Audit Fund“. Dieser von einigen Mitgliedern der CFSI freiwillig gefüllte Fond übernimmt die vollen Kosten, die für die Hütten im Zuge der ersten Überprüfung anfallen. Voraussetzung für den Erhalt der Finanzierung sind die Leistung bzw. Erfüllung entsprechender Vorbedingungen sowie die Unterzeichnung des Auditee Agreements und das Einreichen der Pre-Audit Checklist sowie das Vorhandensein von Mitteln: Der „Initial Audit Fund“ wird auf Basis eines first come – first serve Prinzip ausgeschüttet und ist dementsprechend auch erschöpfbar (CFSI n.d.d).

Grafik 4: Entwicklung der Reichweite des CFSP 2010-2015



Quelle: Young 2015

¹⁵ Stand November 2016

Einschätzung

Mit Verweis auf die bereits genannten Zahlen der ‚compliant‘ und aktiven Hütten und deren Entwicklung wird das CFSP als erfolgreich beschrieben (Young 2015). Diese Zuschreibung erfolgt vor allem aus einer Managementperspektive, die die Anforderung der Downstream-Industrie, als „konfliktfrei“ geltende Mineralien zu beziehen, vor Augen hat. In diesem Kontext wird das CFSP als neuartiger Mechanismus der Umsetzung von Corporate Social Responsibility und des Supply-Chain Sustainability Managements beschrieben (Young/Dias 2012). Durch die Konzentration auf einen Knotenpunkt könne erstmals den Schwierigkeiten, die die Komplexität der Produktionskette für mineralische Stoffe mit sich bringe, begegnet werden. Eine der großen Stärken des Programms sei, dass durch die Konzentration auf das Managementsystem, sprich die Überprüfung auf Firmen- bzw. Einrichtungslevel anstelle des Produktlevels, ein signifikanter Anteil der Metallproduktion durch eine im Verhältnis dazu relativ geringe Anzahl an Überprüfungen abgedeckt werden könne. Diese Stärke sei aber zeitgleich eine Schwäche. Denn so wird nur die punktuelle Performanz überprüft, welche dementsprechend zukünftige Unregelmäßigkeiten nicht ausschließen kann (Young 2015). Es gilt deshalb, einen genauen Blick darauf zu werfen, was das CFSP leistet: Wird eine Hütte als „konfliktfrei“ ausgewiesen, bedeutet dies nur die Abwesenheit des negativen Attributs ‚Konflikt‘. Es wird allerdings keine Aussage darüber getroffen, ob positive Aspekte erfüllt werden – wie etwa die (Arbeits-)Sicherheit von ArbeiterInnen oder Bestrebungen bezüglich ökologischer Nachhaltigkeit.

Der nicht-staatliche, sondern marktförmige Charakter der Initiative wird im Rahmen der Managementperspektive besonders betont, genauso wie die Rolle der Downstream-Industrie, die durch das bildliche ‚Ziehen‘ an der Lieferkette Druck auf die Zulieferer und somit Hütten ausübt (Young 2015). Von KritikerInnen wird festgehalten, dass durch die Reduktion auf Konfliktfinanzierung sozio-ökonomische und ökologischen Arbeits- und Lebensbedingungen der kongolesischen KleinschürferInnen gar nicht erst in den Blick geraten (Taka 2014). Mittels Zertifizierungen werde eine technische Lösung auf ein als in der Lieferkette begründetes und somit technisch verstandenes Problem unterbreitet, ohne den historischen und politischen Kontext, in dem operiert wird, zu beachten. Dies könne soweit führen, dass – anstelle einer tatsächlichen Lösung – neue Probleme und Konflikte entstehen (Radley/Vogel 2015).

Im Falle des CFSP drückt sich dies darin aus, dass dieses als „Congo Free Smelter Program“ bezeichnet wird. Diese überspitzte Formulierung weist darauf hin, dass ein Programm wie das CFSP zu einer de-facto Embargosituation für die entsprechend definierten Level-3-Ländern führen kann. Denn so können sich Hütten und Raffinerien dafür entscheiden, die Rohstoffe aus anderen Ländern zu beziehen, anstatt die für die Konfliktregionen aufwändigeren Dokumentationsanforderungen auf sich zu nehmen (Manhart/Schleicher 2013). Hütten und Raffinerien sollen im Rahmen des CFSP möglichst schnell als konfliktfrei deklariert werden. Dementsprechend liege zu wenig Fokus auf der aktiven Unterstützung von Zulieferern und Produzenten, ihre Abläufe zu verbessern (Rüttinger/Griestop 2015). Der OECD Upstream Report 2013 stellt in diesem Zusammenhang etwa fest, dass für die Aufnahme in das CFSP zunächst nur Zertifizierungen durch iTSCi anerkannt wurden. Da die Initiative zu jenem Zeitpunkt nur in der kongolesischen Provinz Katanga sowie Ruanda operierte, bedeutete dies einen de-facto Boykott der Kivu-Provinzen sowie Maniema (OECD 2013).

7.4. ITRI Tin Supply Chain Initiative (iTSCi)

International Tin Research Institute (ITRI) und Tantalum-Niobium International Study Center (T.I.C.)

Die Zertifizierungsinitiative iTSCi wurde von zwei Industriezusammenschlüssen ins Leben gerufen. Das International Tin Research Institute (ITRI) ist eine Organisation, die die Zinnindustrie repräsentiert und von den weltweit wichtigsten Zinnproduzenten und Hütten unterstützt wird. Ziel der Organisation ist es, die Verwendung von Zinn in bestehenden sowie neuen Anwendungen zu unterstützen und zu fördern. „Acting with Influence“ und „Providing Information“ sind die Säulen, die dazu beitragen sollen. Das Head Office der Organisation ist in Großbritannien beheimatet. Ein weiterer Stützpunkt befindet sich in China (ITRI n.d.a).

Das in Belgien angesiedelte Tantalum-Niobium International Study Center (T.I.C.) umfasst wiederum Unternehmen, die an verschiedenen Produktionsstellen in die Verarbeitung von Tantal bzw. Niob involviert sind. Es zählt rund 100 Mitglieder aus 25 Ländern. Der Zusammenschluss zielt darauf ab, das Bewusstsein bezüglich der Eigenschaften von Tantal und Niob zu stärken und die Verwendung der Mineralien zu forcieren. Außerdem dient das Center dazu, verschiedene AkteureInnen zu vernetzen, Informationen zur Verfügung zu stellen und Herausforderungen die Industrie betreffend zu thematisieren (T.I.C. n.d.a).

iTSCi – Organisation, Umsetzung, Ergebnisse

Die ITRI Tin Supply Chain Initiative (iTSCi) gilt als erste unmittelbar in der Region ansetzende Reaktion der 3T verarbeitenden Industrie auf die Problematisierung von Konfliktmineralien aus Zentralafrika. Mit dem Ziel, die Rückverfolgbarkeit von Ressourcenflüssen und die Sorgfaltspflicht der Unternehmen zu stärken, wurde das Industrieprogramm 2010 ins Leben gerufen. Durch die Etablierung eines Nachvollziehbarkeitsmechanismus im Upstream-Bereich der Versorgungskette von 3T-Mineralien will es das iTSCi-System Firmen ermöglichen, innerhalb der DRC und angrenzender Länder Mineralien über als verantwortungsvoll geltende AkteureInnen zu beziehen. Zudem sollen dadurch auch die Erwartungen der internationalen Gemeinschaft erfüllt werden, die sich u.a. in den OECD-Leitsätzen sowie in nationalen Gesetzgebungen wie dem Dodd-Frank Act ausdrücken. iTSCi ist flexibel gestaltet, um auf etwaige veränderte Anforderungen im Rahmen der internationalen Vorgaben reagieren zu können. In der Eigenbeschreibung der Initiative wird angegeben, dass neben stetigen Verbesserungen im Kassiterit- und anderen Sektoren der Konfliktmineralien auch eine langfristige nachhaltige Produktion sowie eine positive wirtschaftliche Entwicklung der DRC angestrebt werden (ITRI n.d.b; iTSCi 2015).

Organisationsstruktur und Partner

Organisatorisch sind zunächst das Governance Committee sowie das Sekretariat der Initiative – beide angesiedelt in London – bedeutend. Das Governance Committee trifft die richtungsweisenden Beschlüsse der Initiative und ist darüber hinaus für Entscheidungen über den Ausschluss von Minen bzw. Firmen und die Erteilung von Sanktionen zuständig.¹⁶ Für die Umsetzung der gefassten Beschlüsse ist in der Folge das 25 MitarbeiterInnen zählende Sekretariat verantwortlich. Es stellt zudem die entscheidende Schnittstelle zu den vor Ort operierenden AkteureInnen dar. So obliegt dem Sekretariat die Beauftragung des für das Programm essenziellen Field Operators sowie des Independent Evaluators. Dabei handelt es sich jeweils um externe SpezialistInnen, die die zur Umsetzung und Ausführung der Initiative

¹⁶ Das Committee sollte sich grundsätzlich aus IndustrieexpertInnen der jeweiligen 3T-Sektoren sowie einer weiteren unabhängigen Person mit Expertise auf diesem Feld zusammensetzen (iTSCi 2016). In der Praxis stellen aber nur ITRI für die Zinnindustrie und T.I.C. für den Tantalsektor eine/einen VertreterIn (Interview iTSCi).

erforderlichen Kompetenzen aufweisen. So ist die US-amerikanische NGO Pact¹⁷ als Field Operator dafür zuständig, Kontakte zu lokalen Firmen zu knüpfen; erste Einschätzungen darüber abzugeben, ob Minen bereit sind, das System zu implementieren; die lokalen Regierungsstellen sowie weitere Stakeholder zu schulen und bei der Ein- und Durchführung des Systems zu unterstützen; sowie „Risk-Reporting“-Teams bereitzustellen, die Vorfälle dokumentieren und ihre Lösung anleiten (iTSCi 2016; Pact n.d.a). Zur Umsetzung dieser Maßnahmen vor Ort arbeitet Pact wiederum mit ausgewählten lokalen AkteurlInnen wie dem Bureau d'élaboration des projets et application techniques (BEPAT) zusammen sowie den staatlichen Bergbauagenturen CEEC (Centre d'Evaluation, d'Expertise et de Certification) und SAESSCAM (Service d'Assistance et d'Encadrement du Small Scale Mining) (de Failly et al. 2013).

Die Consulting-Agentur Synergy Global tritt als unabhängige Evaluierungsinstanz auf und ist für die regelmäßigen Überprüfungen von Bergbaustätten und Unternehmen zuständig sowie für die jährlichen Audits der an iTSCi beteiligten AkteurlInnen sowie dem Programm selbst (ITRI n.d.b; iTSCi 2016; Interview iTSCi).

Vor Ort betont die Initiative außerdem die Bedeutung der Zusammenarbeit mit den Regierungen Burundis, der DRC und Ruandas sowie der ICGLR. Mit letzterer hält ITRI als Vertreter von iTSCi ein Memorandum of Understanding. Dieses hält fest, dass den Einrichtungen das Ziel gemeinsam ist, die Möglichkeit für bewaffnete Gruppen, sich über die Produktion und den Handel von Mineralien zu finanzieren, einzuschränken. Außerdem wird der Wunsch ausgedrückt, Synergien zwischen den Initiativen entstehen zu lassen und Harmonisierung und Kooperation voranzutreiben. Letztlich führt das Memorandum noch an, dass iTSCi im Zuge des RCM-Frameworks als Nachvollziehbarkeitsmechanismus anerkannt wird. An anderer Stelle nennt iTSCi die Komplementierung weiterer Initiativen; konkret des CFSP sowie der CTC-Initiative der BGR (ITRI n.d.c). iTSCi weist bezüglich Zusammenarbeit außerdem auf ihr „Advisory Panel of NGOs and other experts“ hin. Die darin versammelten ExpertInnen sollen die Möglichkeit erhalten, positiv auf das Programm und seine Ausrichtung einzuwirken. Neben einem emeritierten Professor der Western University in Kanada und der Programmleiterin der Conflict Free Sourcing Initiative (CFSI) wird das Panel aktuell (Oktober 2016) von VertreterInnen der in Schweden ansässigen NGO Life & Peace Institute und der britisch-US-amerikanischen NGO Global Witness besetzt (ITRI n.d.d).

Umsetzung

In seiner Funktionsweise bezieht sich iTSCi auf die OECD-Leitsätze als zentrales Referenzdokument. Firmen, die an der iTSCi teilhaben möchten, müssen die darin formulierten Empfehlungen umsetzen. iTSCi setzt mit seinem System an den Schritten zwei bis fünf („Identify the Supply Chain“, „Identify and Manage Risks“, „Independent Audit“) der OECD Guidance an (iTSCi 2016: 7). Im Rahmen von Step 2 der OECD-Leitsätze verfolgt iTSCi die Schritte „company approval“, „mine approval“ sowie „traceability“. Firmen, die Teil des Programms werden wollen, müssen ihre vergangenen sowie aktuellen Handelsbeziehungen und ihre potenziellen Verbindungen zu Konflikten offenlegen, genauso wie ihre Strategien und Pläne bezüglich der Einhaltung der Sorgfaltspflicht. Außerdem erfolgt vor dem Beitritt eine Überprüfung durch den Independent Evaluator. Konfliktfreie Abbaugelände und Transportrouten werden durch die „field teams“ des Programms identifiziert. Diese Teams berichten im Rahmen des „mine approval“ auch über die Lage der jeweiligen Minen, sowohl vor deren potenziellen Aufnahme ins Programm sowie kontinuierlich nach dieser (ebd.).

Herzstück des Programms ist das „bag-and-tag-system“, mit welchem der Anspruch der Nachvollziehbarkeit (traceability) erfüllt werden soll. Dieses System betrifft den gesamten

¹⁷ Die NGO Pact existiert seit 1971 und arbeitet in mehr als 30 Ländern als Vertragspartnerin von Initiativen und Organisationen vor Ort an der Umsetzung von Entwicklungsprojekten.

Upstream-Bereich. Es reicht somit von der Mine über Transporteure und (Zwischen-)Verarbeitungsbetrieben hin zu den Exporteuren. Der erste „tag“ in Form eines Strichcodeetiketts erfolgt an der Mine. Die Mineralien werden von durch iTSCi geschulte und der Regierung unterstehende KontrolleurlInnen gewogen und entsprechend ausgewiesen. Die Daten werden an das iTSCi Datenzentrum übermittelt, welches diese verarbeitet und verwaltet, sie auf ihre Genauigkeit überprüft und auf etwaige Unregelmäßigkeiten hinweist und – sollten letztere vorliegen – Untersuchungen anstößt.

Treffen die Mineralien in der Folge bei der weiterverarbeitenden Stelle (Processor) ein, werden sie zu Beginn wiederum gewogen, um sicher zu gehen, dass sich das Gewicht nicht verändert hat. Verlassen die verarbeiteten Mineralien den Processor, erhalten sie wiederum einen „tag“. Wie zuvor der „mine-tag“ geht dieser „negociant-tag“ mit einer speziellen Referenznummer sowie einem entsprechenden Eintrag in das iTSCi-logbook einher. Dabei wird wiederum nicht nur das Gewicht vermerkt, sondern auch die Ursprungsmine, das Datum und die Methoden der Gewinnung, die Orte an denen die Mineralien gehandelt, weiterverarbeitet und aufgewertet wurden, sowie alle Zwischenhändler bzw. zusätzliche AkteurInnen, die im Upstream-Bereich involviert sind. Endpunkt des „traceability“-Prozesses ist schließlich die Hütte. Auch hier wird das Gewicht der eingetroffenen Mineralien überprüft. Anschließend werden die Daten übermittelt und schließlich die „tags“ von Seiten der Hütte für ihre Überprüfung – etwa im Rahmen des CFSP – aufbewahrt (IPIS 2012; iTSCi 2016; de Faily et al. 2013).

Das ständige Abgleichen und Überprüfen der Daten im iTSCi Datenzentrum dient letztlich auch dazu, Schritt drei der OECD-Leitlinien – „Identify and Managing Risks“ – gerecht zu werden. Sollte etwa in einer Mine mehr gefördert werden, als plausibel erscheint oder bei einem Processor mehr Mineral eingehen, als laut „tag“ bei der Mine ausging, führt ein sogenannter „Incident Report“ dazu, dass die entsprechenden Fälle untersucht werden und die Field Teams in einem ersten Schritt versuchen mit den ortsansässigen Akteuren Lösungen zu finden. Sollte dies nicht gelingen, kann es zum Ausschluss der Mine oder der entsprechenden Firma aus dem Programm kommen. Incident Reports können sich auch auf Konflikte in Minen beziehen sowie auf schwere Formen von Kinderarbeit (iTSCi 2016). Im Jahr 2014 traten 600 Incidents auf, von denen acht der Kategorie „issues of the highest concern“ zugeordnet wurden (iTSCi 2015).

iTSCi erzeugt durch seine Tätigkeiten ein breites Set an Daten und Informationen. Der Zugang zu diesem wird von den Mitgliedern genutzt, um den Anforderungen der Sorgfaltspflichten und deren Berichtslegung im Rahmen von Industrieprogrammen wie CFSP oder aber gesetzlichen Verordnungen wie des Dodd-Frank Acts gerecht zu werden. iTSCi betont zeitgleich, dass wichtige Daten auch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Die Initiative hebt aber genauso hervor, dass sensible Daten geschützt werden (ebd.). Dieses Vorgehen ruft bisweilen auch Kritik hervor.

Seit kurzem spricht die Initiative von einer dritten Phase ihres Projekts. Nachdem es gelungen sei, einen funktionierenden Mechanismus für eine verantwortungsvolle Lieferkette zu installieren, könne nun damit begonnen werden, sich breiteren Themen wie Gesellschaft, Entwicklung und Governance anzunehmen (iTSCi 2016). Es besteht also der Versuch, über die Thematik des Konflikts hinauszugehen und soziale sowie Sicherheitsfragen zu behandeln. Aus der laufenden Finanzierung ist es der Initiative allerdings nicht möglich, diese zusätzlichen Projekte zu finanzieren. Sie ist dabei auf weitere Unterstützungen angewiesen und verweist außerdem auf Projekte und Programme, die von Partnerorganisationen umgesetzt werden (iTSCi 2015).

Ergebnisse und Finanzierung

Laut Initiative partizipieren gegenwärtig mehr als 250 Firmen aus 35 Ländern am Programm. Dazu zählen auch die wichtigsten Hütten aus dem 3T-Sektor. Von diesen 29 partizipierenden Hütten befinden 18 in Asien, vier jeweils in Europa und Nordamerika und drei in Afrika. Die operative Tätigkeit erstreckt sich gemäß Angaben der Initiative auf circa 1.300 Minen in Burundi, Ruanda und der DRC. Dies bedeutet eine (indirekte) Zusammenarbeit mit rund 80.000 MinenarbeiterInnen. 2014 wurde die Herkunft von 18.500t 3T-Mineralien nachverfolgt. Die Abdeckungsquote von in Zentralafrika gefördertem Kassiterit betrug beispielsweise 92%. In der DRC wurden 87% der Fördermenge des Erzes zertifiziert. Mit der Einschränkung, dass es schwierig sei, für Tantal und Wolfram ebenso präzise Angaben zu machen, wird die Abdeckungsquote auf eine ähnliche Höhe geschätzt. In globaler Hinsicht stellt sich Tantal am bedeutendsten dar. 45-55% der globalen Minenproduktion an dem Mineral sollen 2014 durch iTSCi unterstützt worden sein. Bei Wolframite und Kassiterite ist diese Quote mit zwei bzw. drei Prozent auch aufgrund der geringeren Bedeutung der Region im Falle dieser Mineralien deutlich niedriger (iTSCi 2015, 2016; ITRI n.d.b).

Für die Funktionalität und die Reichweite der Initiative wird die Finanzierung als wesentlicher Aspekt beschrieben. Aktuell setzt sich die Finanzierung aus Mitgliedsbeiträgen, Abgaben im Zuge des Mineralhandels, fixierten Zahlungen und freiwilligen Beiträgen zusammen. Mittelfristig soll sich die Initiative finanziell selbst tragen. Die jährlichen Kosten für die Mitgliedschaft belaufen sich je nach Firmengröße auf 1.500-5.000 US\$ und werden möglichst niedrig gehalten, damit Kosten kein Hindernis für die Teilnahme an der Initiative darstellen. Der größte Finanzierungsanteil sind die Abgaben des Upstream-Bereichs. Er belief sich in den Jahren 2010-2014 auf 64%. Die Abgaben werden an möglichst später Stelle der Produktionskette eingehoben. Zumeist geschieht dies beim Exporteur, der durch entsprechende Preisreduktionen im Ankauf diese Kosten weitergibt. Die Höhe der Abgabe ist dabei dem Mineraltyp entsprechend fixiert (iTSCi 2015; Interview iTSCi).

Diese Finanzierungsform hat zwei wesentliche Konsequenzen. Einerseits ist das zur Verfügung stehende Budget davon abhängig, wie viele Mineralien gefördert und gehandelt werden. Das bedeutet, dass es in seiner Höhe variabel und schwer vorherzusagen ist. Andererseits entsteht eine Finanzierungslücke. Denn erste Aufwendungen entstehen bereits bei der Implementierung der Zertifizierungsprozesse an der Mine. Finanzielle Rückläufe stellen sich aber erst im Zuge der Veräußerung der Mineralien ein. Zur Überbrückung dieser Lücke werden für die ersten Monate fixierte Zahlungen mit den Industriepartner aus dem Upstream-Bereich vereinbart (iTSCi 2015).

Die Einnahmen der Initiative beliefen sich 2014 auf rund 7,4 Millionen US\$. 95% davon stammen aus direkten Zahlungen, den entsprechenden Abgaben sowie den Mitgliedsbeiträgen aus dem Upstream-Bereich. Dem stehen Ausgaben von 7,3 Millionen US\$ gegenüber, die sich vor allem auf den Kostenpunkt „Field Implementation“ (74,5%) und „Traceability and Data“ (13,9%) beziehen. Unter geordnete Kostenstellen sind die „Independent Evaluation“ (4,1%), Kosten des Sekretariats (3,7%) sowie des Governance Committee (1,1%) (ebd.).

Der Ausblick, den die Initiative selbst gibt, ist der stetige Ausbau des Programms vor allem in Hinblick auf Nord- und Süd-Kivu. Dieser sei bisweilen in erster Linie an der fehlenden Finanzierung gescheitert. Zudem werden die ständige Verbesserung der internen Abläufe, eine Harmonisierung hinsichtlich des RCM sowie die Stärkung der Bemühungen der sogenannten dritten Phase als Ziele ausgegeben. In welchem Ausmaß und mit welcher Geschwindigkeit all dies erreicht werden könne, hänge allein von den verfügbaren Ressourcen ab (ebd.; Interview iTSCi).

Einschätzung

iTSCi beschreibt sich, als das bislang einzige Programm, das erfolgreich und praktisch im Sinne der Nachvollziehbarkeit und Sorgfaltspflicht in Zentralafrika operiert. Um den Erfolg zu untermauern, werden die bereits genannten Zahlen herangezogen. (iTSCi 2015) Zudem werden zusätzliche positive Auswirkungen unterstrichen. Die Initiative spricht von: „Improved governance and formalisation; increased formal tax revenues; fair international prices for minerals; unique statistics on artisanal mining; opportunities to address safety; economic multiplier effects in the community“ (iTSCi 2016: 3) Teile dieser Erfolge werden auch vom kongolesischen Ministry of Mines in einem Brief unterstrichen, der das erneuerte Memorandum of Understanding mit ITRI bekräftigt. So wird betont, dass das Projekt in Katanga das Vertrauen der Endverbraucher, Mineralien aus der DRC zu beziehen, wieder gestärkt habe und die Verbesserungen in den Governance-Strukturen zu einem erhöhten Steuerrücklauf geführt hätten (IPIS 2012). Auch andere vor Ort aktive AkteurInnen unterstreichen die Wichtigkeit, dass iTSCi in der Region operiert und somit aktiv einem Boykott der Region entgegenwirkt. Das ließe auch darüber hinwegsehen, dass das System nicht einwandfrei funktioniere und durchaus bekannt sei, dass teils Mineralien fälschlicherweise „getagged“ werden (Interview iTSCi).

Diese Praxis, die auch andere Quellen anmerken (de Faily et al. 2013; Manhart/Schleicher 2013; OECD 2013; Radley/Vogel 2015), spiegelt unter anderem den Druck wider, dem nicht-zertifizierte Bergbaustätten ausgesetzt sind. Denn jene Regionen und Minen, die noch nicht im Programm aufgenommen sind, gelten als „'guilty' until proven 'innocent'“ (Radley/Vogel 2015: 407) und stehen vor der Schwierigkeit ihre nicht zertifizierten Mineralien abzusetzen. Sollte ein Absatzmarkt gefunden werden, sind die Preise auf diesem meist sehr niedrig (OECD/IPIS 2012).

Wirkte iTSCi also einem de-facto Embargo von Mineralien aus der DRC entgegen, führte sie zu erheblichen Ungleichgewichten innerhalb des Landes. Anfänglich nur in Ruanda und der kongolesischen Provinz Katanga eingeführt, blieben die ohnehin ökonomisch schwächeren und instabileren Kivu-Provinzen und Maniema außen vor.¹⁸ Die Gründe hierfür fanden sich nebst Sicherheitsbedenken auch in einer unzureichenden Finanzierung (OECD 2013). Während das iTSCi Programm bereits 2012 nahezu die gesamte Produktion von 3T-Mineralien aus Katanga abdeckte (OECD 2013), folgte die Erschließung der östlichen Regionen nur schrittweise. Ende 2012 wurde die Initiative in Maniema sowie Süd-Kivu aktiv. (ITRI 2012, Johnson 2013) Die erste Mine in Nord-Kivu wurde erst Anfang 2014 in das Programm aufgenommen (iTSCi 2015). Das daraus resultierende Ungleichgewicht lässt sich bisweilen in Zahlen ablesen:

¹⁸ Ein erstes Pilotprojekt in Süd-Kivu im Jahr 2010 wurde aufgrund des präsidentiellen „Mining Bans“ (siehe oben) eingestellt (OECD 2015: 41).

Tabelle 1: Expansion of the iTSCi program

Country	Province	Number of sites (December 2014)	Number of sites (June 2015)	Estimated number of miners
DRC	Maniema	52 sub-sectors covering 164 pits, 140 are active	62 sub-sectors covering 185 pits, 161 are active	7,221
	South Kivu	15 sub-sectors covering 29 pits, 26 are active	28 sub-sectors covering 53 pits, 50 are active	2,092
	North Kivu	15 sub-sectors covering 15 pits, all active	28 sub-sectors covering 46 pits, 35 are active	4,553
	Katanga	178 sub-sectors covering 232 pits, 144 are active	187 sub-sectors covering 243 pits, 155 are active	27,312
ALL		260 sub-sectors, covering 440 pits, 325 are active	305 sub-sectors, covering 527 pits, 401 are active	41,178

Quelle: Status Report iTSCi DRC Field Operations (Jan-Jun 2015): 3

Was als pragmatischer Zugang interpretiert werden kann, wird von AkteurInnen aus der Region und internationalen BeobachterInnen im September 2014 in einem öffentlichen Brief scharf kritisiert: Sie beschreiben im Verlust der Hauptquelle des Lebensunterhalts die Konsequenzen für jene Bergleute des Ostkongos, die durch die fehlenden Zertifizierungen vom legalen Rohstoffabbau ausgeschlossen sind und stehen dem Versprechen der raschen Ausweitung des Programmes skeptisch gegenüber. Denn so seien es nicht die vorerst fehlenden Ressourcen, die die Ausweitung erschweren. Vielmehr begründe sich diese, in der fehlenden Kenntnis der Gegebenheiten vor Ort, die aus der mangelnden Miteinbeziehung lokaler AkteurInnen resultiere. Die VerfasserInnen beschreiben die Aufgabe, ein flächendeckendes Nachvollziehbarkeitssystem in einem Land, das fast doppelt so groß ist wie Frankreich und gerade im Osten eine mangelnde (Straßen-)Infrastruktur und eine geringe Handlungsfähigkeit des Staates aufweist, als überaus herausfordernd. Zwar betonen sie, dass die Anstrengungen zur Erhöhung der Transparenz von Rohstofflieferketten aufrechterhalten werden sollen, verweisen aber vehement darauf, dass dies nur unter der erweiterten Miteinbeziehung von lokalen Regierungen und der Bevölkerung möglich sei. Generell gelte es im Rahmen der Zertifizierungsmaßnahmen, einen breiteren Fokus einzunehmen. So sollten nicht nur unterstützende Maßnahmen getroffen werden, um das ökonomische Potenzial des Kleinbergbaus tatsächlich positiv zu nutzen, sondern darüber hinaus auch Aspekte wie Arbeitssicherheit, Umweltschutz und der Zugang zu technischem Wissen kategorisch mit in den Blick genommen werden (Offener Brief 2014).

Für Johnson (2013) zeigt sich in der Herangehensweise der iTSCi die Begrenztheit der Debatte um Konfliktmineralien in der DRC: Einziges Kriterium, um Rohstoffe als konfliktfrei oder nicht einzustufen, sei, ob bewaffnete Gruppen in der Produktion bzw. dem Verkauf von Mineralien involviert seien oder davon profitieren. Er verweist auf die Darstellung iTSCis in einem ihrer Governance Assessments bezogen auf Maniema, in dem festgestellt wird: „Ordinary fraud, corruption and unofficial taxation regularly takes place in the mineral supply chain but is not linked to armed conflicts.“ (iTSCi 2012. In: ebd.: 46) Weiters befindet der Report, dass in der Region stattfindende Menschenrechtsverletzungen – vor allem Gewalt an Frauen – in keiner Verbindung zum Bergbau stünden (ebd.).

Auch Radley und Vogel formulieren ihre Kritik zugespitzt (2015: 408): „The same industry proposing to seek a clean market appears to be largely disinterested in local realities.“ Zwar bemühe sich die Partner-NGO Pact dieses Desinteresse – gerade in der nun mehr angelauten Phase drei des Projektes – auszugleichen. Es scheint jedoch unrealistisch, dass die Umsetzung der anspruchsvollen Projektbedingungen mit der gleichzeitigen raschen Expansion bzw. Markterschließung der Initiative Schritt halten kann. Zudem sind die finanziellen Einschränkungen zu bedeutend (ebd.).

Von den Initiativen selbst wird das Ungleichgewicht zwischen Downstream- und Upstream-Bereich ins Treffen geführt. Der Druck, die gesetzlichen Auflagen und die Erwartungen der KonsumentInnen zu erfüllen, welchem der Downstream-Bereich ausgesetzt ist, werde organisatorisch und finanziell an den Upstream-Bereich weitergegeben. Eine gerechtere Verteilung der Finanzierung zwischen Upstream- und Downstream-Bereich sei anzustreben (Interview iTSCi).

Im Rahmen des „conflict-hype“ darf nicht übersehen werden, dass die vorrangige Motivation iTSCis keine entwicklungspolitische, sondern eine wirtschaftlich-industrielle ist. Unter diesen Vorzeichen gilt es auch, einen genauen Blick auf mögliche Interessenskonflikte zu legen. So sind Mitglieder der Initiative gleichzeitig Hauptabnehmer der Mineralien aus der Region (Schütte et al. 2015). Johnson (2013) kritisiert grundsätzlich, dass „local companies due to profit from iTSCi will pay for iTSCi and thereby for their own monitoring“.

Im Falle iTSCis kommt zusätzlich die Monopolstellung hinzu, die die Initiative in der Region einnimmt. Cuvelier et al. (2014) weisen darauf hin, dass Akteure vor Ort es als besser einschätzen würden, wenn in der Region mehrere Traceability-Initiativen aktiv wären, die alle gleichsam das Vertrauen der EndverbraucherInnen genießen. Mit Bezugnahme auf Händler und offizielle Akteure des Bergbausektors betonen Radley und Vogel (2015: 408), dass iTSCi aktiv versuche, die Entstehung von neuen Initiativen zu verhindern. Die Monopolstellung werde zudem gegenüber den lokalen PartnerInnen ausgenutzt, welche teils hohe Gebühren begleichen müssten. Radley und Vogel weisen auf die Effekte für die lokale Ökonomie hin und sprechen von veränderten Institutionen in Reaktion auf die Anforderungen der iTSCi. So stelle sie sowohl für staatliche als auch nicht-staatliche AkteurInnen eine neue Möglichkeit dar, Einkommen zu generieren¹⁹ (ebd.).

iTSCi spricht sich gegen ein Mehr an Initiativen aus, da sie in einer solchen Koexistenz die Gefahr einer unnötigen Doppelung von Bemühungen und auch Geldern sehen. Außerdem würden weitere Programme die Anforderungen an die durchführenden AkteurInnen durch neue Methodologien erhöhen und möglicherweise zu Unklarheiten führen (Interview iTSCi). Auf diesen potenziellen Nachteil weisen auch Cuvelier et al. (2014) hin. Dennoch wird der Ausbau von alternativen Programmen – wie dem Better Sourcing Program²⁰ oder Geotraca-bility²¹ – vorausgesetzt entsprechender Harmonisierung und gegenseitiger Anerkennung für sinnvoll erachtet. Dieser lockere nicht nur die Abhängigkeit der AkteurInnen vor Ort, sondern würde auch tendenziell dazu führen, dass iTSCi in Zukunft transparenter mit seinen Daten umgehen müsse. Denn mehrere Quelle führen als Hauptkritikpunkt an iTSCi die Zurückhaltung von Daten und daraus resultierend fehlende Klarheit über das Zustandekommen von Preisen an (Cuvelier et al. 2014; Interview BGR).

¹⁹ Ein Beispiel stellt etwa die „late charging fee“ dar, die dann eingehoben wird, wenn Mineralien nach 18.00 Uhr zur Registrierung gebracht werden.

²⁰ <http://bsp-assurance.com/>

²¹ <https://geotracaability.com/>

7.5. Solutions for Hope Project (SfH)

Motorola Solutions Inc. Und AVX Corporation

Das SfH wurde im Juli 2011 von den Firmen Motorola Solutions Inc. und AVX Corporation ins Leben gerufen. Motorola Solutions ist einer der größten Hersteller von Telekommunikationsgeräten für Geschäftskunden.²² Bei AVX Corporation handelt es sich um einen international führenden Hersteller und Zulieferer von elektronischen Passivkomponenten und Verbindungslösungen.²³ Aktuell partizipieren inklusive der Initiatorinnen 14 Unternehmen am Tantal-Programm des Projekts.

Ziel des SfH ist es, den teilnehmenden Unternehmen zu ermöglichen, „konfliktfreies“ Tantal aus der DRC zu beziehen. Dazu wird auf ein „Closed-Pipeline-System“ zurückgegriffen. Schon vor Projektstart wurden ausgewählte Minen, Hütten, Komponentenhersteller als Schlüssellieferanten identifiziert, über welche die Produktionskette läuft (SfH n.d.a). Die teilnehmenden Firmen betonen die Handlungsnotwendigkeit aufgrund des geringen Vertrauens der Industrie bezüglich Materialien aus der DRC. Sie warnen vor einem de-facto Boykott der Region und den damit verbundenen negativen Auswirkungen auf den Lebensunterhalt der MinenarbeiterInnen und deren Angehörigen. Ziel ist es, das Bewusstsein zu stärken, dass „conflict-free“ nicht zeitgleich „Congo-free“ bedeuten muss und es neben regulativen Ansätzen auch Strategien zur lokalen sozioökonomischen Entwicklung braucht (SfH n.d.b, n.d.c).

SfH – Organisationsstruktur und Partnerschaften

SfH verbindet AkteurInnen an allen Punkten der Produktionskette. So wird vor Ort mit der Coopérative des Artisanax Miniers du Congo (CDMC), einer lokalen Kooperative von Bergleuten sowie der Firma Mining Mineral Resources (MMR) zusammengearbeitet. Letztere hat ihren Sitz in der DRC. Eigentümerin ist die international agierende Vinmart Group. Die Überprüfung der Mineralien erfolgt durch iTSCi mittels des „bag-and-tag“-Schemas. Die Hütten, die das in der DRC geförderte Coltanerz weiterverarbeiten, sind wiederum durch das CFSP zertifiziert. Zu Beginn des Projektes handelte es sich dabei ausschließlich um die sich in China befindliche Hütte F&X. Seit 2012 wird das Erz auch in den Hütten der Global Advanced Metals (GAM) in Japan und den USA zu tantalhaltigem Draht und Pulver weiterverarbeitet. AVX als zentraler Komponentenhersteller des Projekts und zu geringerem Teil auch GAM beziehen die Materialien über diese Hütten und liefern letztlich an die Endverbraucher wie Motorola Solutions oder HP aus (RCS Global 2013).

Eine Teilnahme an dem Projekt steht von der Mine bis zum Endverbraucher allen Firmen offen. Bisweilen zählen neben der genannten – CDMC, MMR, AVX, F&X, GAM, Motorola Solutions, HP – die Endverbraucher BlackBerry, FairPhone, Flextronics, Foxconn, Intel, Motorola Mobility und Nokia dazu (SfH n.d.a).

Umsetzung

Die Umsetzung des SfH erfolgte zunächst anhand eines Pilotprojekts 2011 in der Provinz Katanga und umfasste dort drei Bergbaustätten. 2013-2014 wurde das Projekt auf eine Bergbaustätte in Nord-Kivu erweitert (SfH n.d.b).

Wesentlich für die Umsetzung des Projekts in Katanga ist die Zusammenarbeit mit dem Unternehmen MMR. Es besitzt die Bergbaukonzessionen für die drei Bergbaustätten und somit das exklusive Förderungsrecht der Rohstoffe. In dem diesbezüglich mit der Provinz geschlossenen Vertrag wird MMR auch die Verantwortung für die tätigen KleinschürferInnen

²² http://www.motorolasolutions.com/en_us.html

²³ <http://www.avx.com/>

und der Materialförderung übertragen. Zeitgleich wird in dem fünf Jahre laufenden und erneuerbaren Kontrakt festgehalten, dass CDMC MMR in diesen Aufgaben unterstützt. So ist die Kooperative für die Organisation des Mineralabbaus zuständig. In weiterer Unterstützung durch SAESSCAM und die staatliche Mining Division muss MMR dafür sorgen, dass nur lizenzierte KleinschürferInnen und keine Minderjährigen in den Minen tätig sind; die entsprechenden Sicherheitsvorkehrungen getroffen werden; Disziplin in den Stätten und Unterküften der Bergleute gehalten wird; Mineralproben analysiert werden; die KleinschürferInnen einen fairen Preis für die geförderten Rohstoffe bekommen und die vorgeschriebenen Abgaben an die staatlichen Einrichtungen bezahlt werden (RCS Global 2013).

Der Bezug der Mineralien durch MMR verläuft dabei anhand klar definierter Schritte. Die MinenarbeiterInnen verkaufen das geschürfte Material zunächst exklusiv an die CDMC. Noch vor Ort wird dieses abgepackt und von MitarbeiterInnen von SAESSCAM unter der Aufsicht eines iTSCi Vertreters mit einem „mine-tag“ versehen. Daraufhin werden die Säcke mit den Mineralien in die CDMC eigenen Lager gebracht, die sich am Gelände der Bergbaustätten befinden. Hier werden die neu zusammengesetzten Bags an MMR weiterverkauft, das wiederum das exklusive Kaufrecht von CDMC besitzt und der „mine-tag“ durch einen „negociant-tag“ ersetzt. An dieser Stelle wird das Prozedere von einer VertreterIn des kongolesischen Bergbauministeriums (Mine Division) überwacht. In einem MMR eigenem Depot, welches sich sechs bis acht Stunden Autofahrt von den Minen entfernt befindet, werden die Materialien schließlich gesammelt und, sobald ausreichend Material für eine Überfuhr vorhanden ist, über Land- und Seeweg zu den Hütten transportiert. Ab dem Zeitpunkt des Abtransports aus dem Depot sind die Erze bereits in Besitz von AVX, welche an MMR den Weltmarktpreis inklusive eines Aufschlags für die Rohstoffe bezahlt. Somit soll garantiert werden, dass höhere Einnahmen in der Region verbleiben (OECD 2013; RCS Global 2013; IPIS 2012, Manhart/Schleicher 2013).

Die Informationen, die über die Umsetzung des SfH in Nord-Kivu zur Verfügung stehen, sind weniger umfassend. Der Ablauf scheint aber jenem in Katanga zu ähneln. Eine Zusammenarbeit besteht mit dem Unternehmen SMB (früher MHI), welches wiederum ein Memorandum of Understanding mit der lokalen Kooperative der Bergleute Cooperamma (Cooperative des Exploitants Artesanaux Miners de Masisi) unterhält. iTSCi und auch Geotraceability werden vor Ort als Zertifizierungsmechanismen eingesetzt. Die erste Ladung aus Nord-Kivu wurde im Jänner 2015 an die Hütten ausgeliefert (Mthembu-Salter/Salter 2013; ITRI n.d.e; SfH n.d.f).

Die Umsetzung des Closed-Pipeline-Systems beginnt somit vor Ort durch die Zusammenarbeit mit einem als vertrauenswürdig geltenden Partner, der die Qualität seiner Rohstoffe mit Verweis auf die firmeneigenen Politiken und Verträge belegen kann und zusätzlich auf anerkannte Zertifizierungsmechanismen zurückgreift. Die kooperierenden Hütten wiederum sind wie oben angeführt durch das CFSP ausgezeichnet und geben somit Komponentenherstellern sowie Endverbrauchern die Sicherheit, konfliktfreie Mineralien aus der DRK zu beziehen.

Ergebnisse

2012-2013 wurde das SfH durch das Unternehmen RCS Global evaluiert. Im Abschlussbericht – veröffentlicht im August 2013 – wird dem Projekt bescheinigt, dass es mit den Anforderungen der OECD-Leitsätzen übereinstimmt (RCS Global 2013). Es stelle somit unter Beweis, dass es möglich ist, konfliktfreie Mineralien zu beziehen, ohne dass dies bedeute, die DRK als Rohstoffquelle zu meiden. Die Menge an Tantal, die seit Projektstart den Weg in die Lieferkette gefunden hat, belief sich Anfang des Jahres 2015 auf 165 metrische Tonnen. Mehr als diese Zahlen wird aber der stetige Ausbau des Programmes als positive Entwicklung hervorgehoben. Einerseits wird dabei die Erweiterung des Tantalprojekts auf Nord-Kivu genannt, andererseits die ständig steigende Zahl der partizipierenden Firmen. Ebenso wird

als Erfolg verbucht, dass das SfH als Vorbild für die Conflict Free Tin Initiative²⁴ diene, welche 2012 ins Leben gerufen wurde und sich SfH zudem zu einer Plattform ausweitete, in Rahmen derer auch ein Projekt zu Gold²⁵ sowie ein Projekt in Kolumbien²⁶ gestartet wurden (SfH n.d.c).

Positive Ergebnisse bringt das Projekt nach Eigenangaben auch für MinenarbeiterInnen sowie die lokale Bevölkerung. So sind die KleinschürferInnen dazu in der Lage, die von ihnen geförderten Mineralien zu Marktpreisen zu verkaufen, wohingegen illegal gewonnene Mineralien nur zu geringen Preisen abgesetzt werden können. Dieser Wettbewerbsvorteil bedeute zu Weilen höhere Löhne für die ArbeiterInnen. Zudem ermutige SfH die Konzessionshalter zur Reinvestition ihrer Gewinne in lokale Entwicklungsprogramme (SfH n.d.b). So verweist AVX in einer Aussendung auf konkrete sozioökonomische und infrastrukturelle Verbesserungen, welche Ergebnis des sogenannten „aid-through-trade“-Ansatzes seien. Darunter fällt die Errichtung von neuen und verbesserten Straßen sowie Brücken, die nicht nur die Reisezeit verkürzen, sondern auch die Preise von Gütern verringern, weil Transportwege günstiger und sicherer würden. Weitere Verbesserungen umfassen den Ausbau von Elektrizität und Projekte zur Aufbereitung von Trinkwasser sowie die Errichtung von Schulen und Gesundheitseinrichtungen (AVX n.d.). Diese Investitionen werden auch von unabhängiger Seite bestätigt (UNGoE 2012). Die Umsetzung der Projekte erfolgt in Katanga über die mit MMR in Verbindung stehende Vinmart Foundation. Die nicht-gewinnorientierte Stiftung existiert seit Jänner 2012 und hat seitdem zum Ziel, die Lebensbedingungen der lokalen Gemeinschaften zu verbessern (SfH n.d.g; Vinmart Foundation n.d.).

Einschätzung

SfH selbst spricht davon, dass alle am Projekt beteiligten Unternehmen profitieren. Die geschlossene Lieferkette bedeutet eine Vereinfachung der Abläufe sowie den weitgehenden Ausschluss des Risikos, dass „konfliktfreie“ Mineralien mit Konfliktmineralien vermischt werden. Exporteure erhalten die Sicherheit, die Mineralien zu vereinbarten Konditionen absetzen zu können (SfH n.d.b, Cuvelier et al. 2014).

Initiativen wie das SfH werden als bedeutender Mitgrund dafür genannt, dass Katanga im Gegensatz zu den Kivu-Provinzen keine derart schwerwiegende Bergbaukrise erfahren hat. Es ist also wiederum als positiv anzusehen, dass SfH vor Ort operiert und gezielt – unter dem Hinweis auf die notwendige Unterstützung der ansässigen Bevölkerung – Mineralien aus der DRC bezieht. Neben Investitionen in die (soziale) Infrastruktur sind verbesserte Sicherheits- und Gesundheitsstandards in den Minen zu beobachten sowie ein regulärer Fluss an Steuern, wovon die Regionen wiederum profitierten (vgl. Manhart/Schleicher 2013; Spittaels 2010).

Unterschiedliche Quellen betrachten jedoch die dominante Position, die das Unternehmen MMR in der Region einnimmt und vor allem deren Zustandekommen in den Jahren bevor SfH in die Region kam, als problematisch (IPIS 2012; Cuvelier et al. 2014; Johnson 2013; Spittaels 2010). So wurde im Oktober 2009 von der Provinzregierung Katangas eine Verordnung erlassen, die die Ausfuhr von Erzen in andere Regionen mit umgerechnet 5 US\$ pro Kilogramm besteuerte, was die Kosten für Händler außerhalb der Provinz verdoppelte. Die lokale Regierung wollte damit dem Umstand entgegenwirken, dass die meisten Erze im Norden Katangas über die Kivu-Provinzen gehandelt wurden.²⁷ Nur wenige Monate später – im März 2010 – wurde ein Vertrag zwischen der Provinz und MMR geschlossen, der dem Unternehmen die Konzessionen von vier zentralen artisanalen Bergbaustätten und zugleich

²⁴ <http://solutions-network.org/site-cfti/>

²⁵ <http://solutions-network.org/site-sfhgold/>

²⁶ <http://solutions-network.org/site-capaz/>

²⁷ Somit müssen als weiterer Mitgrund dafür, dass die Krise im Bergbausektor in Katanga geringer als in den Kivu-Provinzen ausfiel, auch derartige Politiken Katangas, die sich gegen die Nachbarprovinzen richteten, benannt werden.

eine de-facto Monopolstellung als einzigen Händler der Region garantierte. Von Seiten der aus der Produktionskette verdrängten Händler, die zuvor jährlich für Lizenzen zum Ankauf und Verkauf von Mineralien zahlen mussten, wurde von einem „economic dictatorship“ MMRs gesprochen und entsprechende Proteste lanciert (Spittaels 2010; iTSCi 2012a).

Dieses Monopol und die finanzielle Stärke drücken sich bisweilen auch in Abhängigkeiten zwischen dem Unternehmen und im Abbau involvierten Akteuren aus. Gelder fließen bzw. flossen etwa an die Einheiten der *Police des Mines* und die MitarbeiterInnen von SAES-SCAM. Auch die Implementierung von iTSCi wurde durch das Unternehmen vorfinanziert. Wobei iTSCi festhält, dass dies keinerlei Bedeutung für das Verhältnis zwischen der Initiative und MMR habe (iTSCi 2012a). Besonders bedeutend ist jedoch die Abhängigkeit CDMCs von MMR. Auch die Aktivitäten der Kooperative, welche der Verpflichtungen unterliegt, die Mineralien exklusiv an MMR zu verkaufen, werden von dem Unternehmen vorfinanziert (Johnson 2013). Dies führe dazu, dass CDMC nicht wirklich in der Lage sei, die Interessen ihrer Mitglieder zu vertreten. Die Integrität CDMCs stand schon von Beginn an in Frage. Obwohl die Zusammenarbeit zwischen Kooperative und MMR im Vertrag mit der Provinz bereits festgehalten war, existierte CDMC offiziell noch nicht. MMR war somit auch wesentlich am ‚Gründungsprozess‘ beteiligt (Spittaels 2010). Die fehlende Interessensvertretung zeigt sich vor allem in der Festsetzung der Preise, die die ArbeiterInnen für das Coltanerz erhalten. Während AVX an MMR den jeweiligen Marktpreis zahlt, gilt zwischen MinenarbeiterInnen und CDMC bzw. MMR ein fixer Preis. Die UN Expertengruppe weist in ihrem Bericht von 2012 daraufhin, dass MinenarbeiterInnen in MMR-Minen geringere Preise erhalten haben als in anderen Bergbaugebieten (UNGoE 2012). Neben dokumentierten Konflikten zwischen ArbeiterInnen und Unternehmen (Johnson 2013; iTSCi 2012b) verleitet diese Praxis auch zum Mineralschmuggel: Organisierte Gruppen (‚hibous‘), welche über diverse Netzwerk die Coltanpreise in der Region verfolgen, bieten den Bergleuten bessere Preise und somit die Möglichkeit, das Preismonopol von MMR und CDMC zu umgehen (Cuvelier et al. 2014; OECD 2015). MMR entgegnet der Kritik einerseits, dass sich die Bepreisung an einem offiziell vorgegebenen Mindestpreis orientiere, anhand dessen in Beratschlagung mit weiteren Stakeholdern die Preissetzung erfolge (OECD 2013) und argumentiert andererseits die niedrigeren Preise mit den Kosten für die Durchsetzung der Due Diligence Maßnahmen und den Ausgaben für lokale Entwicklungsprojekte (UNGoE 2012).

Dass lokale Entwicklungsbemühungen vorhanden sind, zu denen MMR durch die Verträge mit der Provinz verpflichtet ist, wird auch durch dem Unternehmen kritisch gesinnte Quellen bestätigt, auch wenn festgehalten wird, dass vor allem zu Beginn den sozialen Verpflichtungen in geringerem Ausmaß beigekommen wurde als der Durchsetzung des wirtschaftlichen Monopols (Spittaels 2010). Durch die Zentralisierung wird die Einhebung von Steuern vereinfacht sowie die Kontrolle über abgelegene Bergbaustätten gestärkt. Außerdem werde durch nur eine operierende Firma mehr Klarheit in der Produktionskette geschaffen und die Möglichkeit zur Korruption verringert (ebd.).

In der Einschätzung des SfH zeigt sich exemplarisch die Ambivalenz von Projekten und Initiativen, die sich die Konfliktfreiheit von Mineralien sowie sozioökonomische Verbesserungen zum Ziel gesetzt haben. Scheint ein Closed-Pipeline-System auf den ersten Blick eine Lösung, die viele Unsicherheiten ausschließt, wird es doch in einem Umfeld implementiert, das von komplexen lokalen Dynamiken geprägt ist.

8. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK

Die Initiativen und Regulierungen zu Konfliktmineralien und die damit verbundenen Kampagnen und Diskussionen haben in den letzten Jahren vermehrt öffentliche Aufmerksamkeit auf Rohstofflieferketten sowie die Verantwortung von Unternehmen für die Gestaltung ihrer Lieferketten gelenkt. Die Einführung von verbindlichen Sorgfaltspflichten für die Region der Großen Seen durch Artikel 1502 des Dodd-Frank Act hat laut Cuvelier et al. (2014) als „Weckruf“ funktioniert, der die Dringlichkeit verdeutlicht hat, die Bedingungen, unter denen Rohstoffabbau erfolgt, zu verändern. Die EU-Verordnung ist – trotz ihrer limitierten Reichweite – ebenfalls ein Schritt in Richtung Verbindlichkeit von Sorgfaltspflichten und somit ein wichtiges Signal für zukünftige Regulierungen auch in anderen Sektoren.

In der Folge werden Schlussfolgerungen aus dem vorliegenden Bericht gezogen. Diese beziehen sich auf bisherige Auswirkungen der Regulierungen in der DRC, die Reichweite der Initiativen, das Problemfeld Gold sowie auf die Notwendigkeit weitergehender Maßnahmen. Abschließend werden Empfehlungen für die Umsetzung der EU-Verordnung abgeleitet.

Auswirkungen der bisherigen Regulierungen in der DRC

Zur Frage, ob die bisherigen Bemühungen dazu beigetragen haben, die Konfliktfinanzierung durch natürliche Ressourcen in der DRC zu vermindern, hält der OECD-Implementierungsbericht mehr als vorsichtig fest: „Während es zu früh ist, konkrete Schlüsse zu ziehen, gibt es Anzeichen, dass Due Diligence Programme in bestimmten Gebieten dazu beitragen könnten, die Verbindung zwischen Rohstoffabbau und -handel und Konflikten in Zentralafrika zu durchbrechen“ (OECD 2016). Der Bericht der UN-Expertengruppe bestätigt, dass sich in den meisten 3T-Bergbaustätten die Sicherheitslage verbessert hat und diese Mineralien aufgrund der verschiedenen Zertifizierungsprogramme für die Konfliktfinanzierung an Bedeutung verloren haben (UN Security Council 2016). Allerdings sind diese Ergebnisse lokal sehr unterschiedlich. Während sich in den 3T-Minen in Katanga die Sicherheitssituation verbessert hat, gibt es in den Kivu-Provinzen keine Verbesserung bzw. sogar höhere Präsenz von bewaffneten Gruppen (OECD 2016).

Abgesehen von der Frage der Militarisierung von Bergbaustätten, stellt die Expertengruppe fest, dass sich die allgemeine Sicherheitslage der Zivilbevölkerung im Osten der DRC nicht wesentlich verbessert habe, da dort weiterhin bewaffnete Gruppen aus Burundi, Ruanda und Uganda operieren, sowie etliche kriminelle Netzwerke und Banden, denen mit militärischen Mitteln nur schwer beizukommen sei. Der Bericht hält auch fest, dass immer noch Teile der kongolesischen Streitkräfte FARDC sowie Regierungsvertreter in illegale Aktivitäten und Korruption rund um Abbau und Handel der Mineralien involviert sind. Die UN Stabilisierungsmission im Kongo hat im Februar 2016 die Wiederaufnahme der Kooperation zwischen der UNO-Mission im Kongo MONUSCO und den kongolesischen Streitkräften FARDC beschlossen (UN Security Council 2016).

Laut OECD (2016) konnten Zertifizierungs- und Traceability-Programme bisher Marktzugang für 80.000 KleinschürferInnen in der Region der Großen Seen garantieren, von denen wiederum 400.000 Menschen abhängig sind. Die Fortschritte sind jedoch regional sehr unterschiedlich. In der Provinz Katanga haben Bemühungen der Provinzregierung in Kooperation mit ITSCi sowie wichtigen Abnehmern dazu geführt (siehe Kapitel 6.5.), dass ein großer Teil der 3T-Produktion zertifiziert werden kann und dementsprechend internationale Abnehmer findet (Diemel/Cuvelier 2015). In den beiden Kivu-Provinzen, die auch aufgrund der geografischen Lage schwieriger zu erschließen sind, ist die Abdeckung noch viel weniger gegeben. Das führt dazu, dass viele Bergbaustätten gar nicht die Möglichkeit haben, dem System beizutreten und somit vom formalen Markt ausgeschlossen werden und gezwungen sind, ihre

Mineralien über informelle Kanäle zu verkaufen und hohe Preisabschläge in Kauf zu nehmen. Die Fokussierung auf formale Zertifizierungen, führt zu einer Situation, in der viele kleine Bergbaustätten de facto „guilty until proven innocent“ sind (Vogel/Raeymakers 2016: 12).

Reichweite und Zusammenspiel der Zertifizierungsinitiativen

In diesem Zusammenhang wird auch immer wieder die aktuelle Monopolstellung von iTSCi problematisiert, da diese derzeit die einzige legale Möglichkeit ist, 3T-Mineralien aus der Region zu beziehen. Auch wenn man iTSCi die Bemühungen zugutehalten kann, ein Traceability-System unter komplexen Bedingungen möglichst umfassend zu implementieren, sind dennoch etwa in der Region Süd-Kivu nach vier Jahren erst 50 von 900 Bergbaustätten an den formalen Markt angebunden (Vogel/Raeymakers 2016). Kritisiert wird zudem auch fehlende Transparenz dieser Initiative, insbesondere die fehlende Veröffentlichung der Incident-Reports, sowie die hohen Kosten für die Bergbaustätten und Händler. Manche Akteure halten fest, dass mehr Konkurrenz (bei einer gleichzeitigen Harmonisierung und gegenseitigen Anerkennung der Initiativen) zu einer Verbesserung der Leistungen sowie höherer Transparenz führen könnte. Andererseits wird von iTSCi-Vertretern ins Treffen geführt, dass bereits jetzt die Finanzierbarkeit schwierig sei und zusätzliche Anbieter diese noch erschweren würden (Interview iTSCi).

In Bezug auf den Zertifizierungsprozess wird – auch wenn viele BeobachterInnen Fortschritte in diesem Bereich anerkennen – immer wieder die Notwendigkeit der Anpassung und Harmonisierung der verschiedenen Initiativen hervorgehoben (OECD 2016; UN Security Council 2016; Interview BGR). Aktuell kommt es zu unnötigen Verdopplungen z.B. von Mineninspektionen oder Audits, und zu unterschiedlichen Anforderungen bzgl. Berichterstattung, was für alle Beteiligten ineffektiv und ineffizient ist und insbesondere auch für die artisanalen Bergbaustätten zusätzlichen Geld- und Zeitaufwand bedeutet.

Kritisch angemerkt wird zudem, dass aktuell die – für die Sorgfaltspflichten relevanten – Regulierungen als Hauptkriterium die Abwesenheit von bewaffneten Gruppen vorsehen, jedoch Kriterien wie Sicherheitsbedingungen, Arbeitsrechte, ökologische Situation etc. zu wenig Beachtung finden. Eine Ausnahme stellt hier das von der BGR unterstützte CTC-System des kongolesischen Bergbauministeriums dar, das explizit prozess- und entwicklungspolitisch orientiert ist. Es darf in dem Zusammenhang nicht übersehen werden, dass die aktuell wichtigsten Initiativen iTSCi und CFS von den Industrieverbänden jener Unternehmen entwickelt wurden, die gleichzeitig zu den Abnehmern der Rohstoffe zählen und somit von den Sorgfaltspflichten betroffen sind. De facto handelt es sich also um eine Selbstkontrolle der Akteure, was mit einer Ambition, strenge(re) Kriterien anzuwenden, in einem Spannungsverhältnis steht. iTSCi beabsichtigt laut Eigenangaben, in der Phase 3 auch einen breiteren Kriterienkatalog anzuwenden. Einstweilen ist dafür allerdings noch keine Finanzierung vorhanden.

Problemfeld Gold

Als große Herausforderung im Zusammenhang mit Regulierungen zu Konfliktmineralien wird die Tatsache gesehen, dass sich kriminelle und illegale Aktivitäten immer mehr hin zum artisanalen Goldsektor verschoben haben. Gold lässt sich bereits bei der Abbaustätte aus dem Gestein lösen und hat auch bei minimalen Volumina einen hohen Wert und ist daher im Vergleich zu anderen Mineralien viel leichter zu schmuggeln. Zudem kann durch die Lösung von dem Gestein, in dem sich das Gold befindet, seine Herkunft nicht mehr so leicht nachvollzogen werden (Parker/Vadheim 2016). Aufgrund dieser schwierigen Voraussetzungen gibt es aktuell keine Programme, um den Abbau und Handel nachvollziehbarer zu gestalten. Der Großteil des Goldes wird über die Grenze in die Nachbarländer gebracht und meist per Flugzeug nach Dubai geschmuggelt. Die Regierung der Vereinigten Arabischen Emirate (VAE)

hat die Absicht artikuliert, die Händler in Dubai zu verpflichten, die Herkunft des von ihnen gekauften Goldes offenzulegen. Die UN-Expertengruppe empfiehlt in ihrem Bericht den VAE die Implementierung zusätzlicher Maßnahmen, insbesondere in Bezug auf die Offenlegung von Finanzflüssen (UN Security Council 2016).

Weitergehende Maßnahmen nötig

Damit Maßnahmen in diesem Sektor eine nachhaltige positive Wirkung zeigen können, braucht es die Übernahme der Verantwortung für den Gesamtprozess durch die betroffene Regierung sowie gesetzliche Rahmenbedingungen, die das Verhältnis von industriellem versus artisanalem Bergbau regeln und sicherstellen, dass Einnahmen aus diesem Sektor der Bevölkerung zugutekommen.

Etlliche AutorInnen kritisieren, dass aktuelle Reformen vorhandene – oft informelle – Strukturen des artisanalen Bergbausektors zu wenig berücksichtigen. Damit werde die Frage der Organisation des informellen Bergbausektors auf eine technische Ebene reduziert und die Komplexität vorhandener Normen und Institutionen und Austauschbeziehungen, die in dem Sektor existieren, übersehen (Cuvelier et al. 2014; Geenen 2012; Vogel/Raeymaekers 2016). Die aktuellen Regulierungs- und Zertifizierungsinitiativen greifen tief in bisherige Funktionsweisen und Kräfteverhältnisse in diesem Sektor ein. Ob diese Veränderungen zu besseren sozialen Bedingungen bzw. einer Verminderung an Gewalt beitragen, hänge auch davon ab, welche Akteure gestärkt bzw. geschwächt werden. Aktuell kommt es laut Vogel/Raeymaekers (2016) durch den Ausschluss vieler kleinerer Bergbaugebiete zum Verlust von Einkommen und Existenzgrundlagen sowie zu einer Konzentration von ökonomischer Macht bei einigen wenigen militärisch-kommerziellen Netzwerken.

Wie im Ursprungsgesetz, das als Vorlage für Artikel 1502 des Dodd-Frank Act diente, sollten Maßnahmen vorgesehen werden, um Einnahmenausfälle zu überbrücken und Verluste zu kompensieren und alternative Erwerbsmöglichkeiten zu schaffen (de Failly et al. 2013). Wenn die Formalisierung des artisanalen Bergbausektors für die Akteure mehr als nur bürokratische Hürden bedeuten soll, müssen damit auch unmittelbare Vorteile wie eine längerfristige rechtliche Absicherung, der Zugang zu Finanzen, technischer Expertise & Training etc. verbunden sein (Geenen 2012).

9. LEHREN FÜR DIE UMSETZUNG DER EU-VERORDNUNG UND FÜR ÖSTERREICH

Die EU-Verordnung zu Konfliktmineralien verankert verbindliche Sorgfaltspflichten für bestimmte Unternehmen und ist somit ein wichtiges Signal für die Einführung auch in anderen Sektoren. Die geringe Reichweite der Verordnung – sie gilt nur für Importeure von unverarbeiteten Metallen und Erzen und wird zusätzlich hohe Schwellenwerte vorsehen – beschränkt allerdings ihre potenzielle Wirksamkeit. Die Verordnung sollte nach Vorbild des Dodd-Frank Act für die gesamte Lieferkette gelten²⁸ und durch ein geeignetes Impact-Monitoring ergänzt werden. Wichtig wäre es auch den Druck auf die anderen Abnehmerländer (z.B. Schweiz, Dubai) zu erhöhen, ebenfalls Sorgfaltspflichten umzusetzen, um Umgehungsmaßnahmen zu verhindern.

²⁸ Der DFA bezieht zwar den Downstream-Bereich mit ein, beschränkt aber die Sorgfaltspflichten auf börsennotierte Unternehmen.

Unternehmensberichte, die die Sorgfaltspflichten dokumentieren, sollten in jedem Fall öffentlich und für eine interessierte Öffentlichkeit nachvollziehbar sein, auch um Erfahrungen auszuwerten und eine Weiterentwicklung der Vorgaben zu ermöglichen.

Dass die EU-Verordnung sich in ihrer Anwendung nicht auf eine Region beschränkt, soll negative Auswirkungen auf spezifische Regionen vermeiden und kann im Vergleich zu Artikel 1502 des Dodd-Frank Act als Fortschritt gesehen werden. Der von der EU-Verordnung übernommene dynamische Ansatz der OECD-Leitlinien setzt auf fortlaufendes Risikomanagement und ist dem statischen Ansatz des Dodd-Frank Act, der zwischen konfliktfreier/nicht konfliktfreier Herkunft unterscheidet, vorzuziehen. Die vorgesehene „indikative“ Liste von Konflikt- und Hochrisikogebieten sollte jedoch weder dazu führen, dass bestimmte Regionen stigmatisiert werden, noch dass Unternehmen von ihren Sorgfaltspflichten für andere Gebiete entlastet werden.

Eine wichtige Lehre aus den bisherigen Erfahrungen mit der Umsetzung von Sorgfaltspflichten in der DRC ist, dass es vermehrte Anstrengungen braucht, um zu garantieren, dass bestimmte Gebiete nicht deshalb von Rohstofflieferketten ausgeschlossen werden, weil sie durch bestehende Zertifizierungsmechanismen nicht abgedeckt werden. Aktuell sind außerhalb von der Region der Großen Seen noch kaum Maßnahmen zur Umsetzung von Sorgfaltspflichtensystemen im Kleinbergbaubereich getroffen worden (Kiliches et. al 2014). Wichtig wird es in diesem Zusammenhang sein, mit lokalen Institutionen und der Zivilgesellschaft zusammenzuarbeiten und lokale Kapazitäten zu stärken.

Die EU-Verordnung und die meisten Zertifizierungsinitiativen, die zur Umsetzung der Sorgfaltspflichten entwickelt wurden, beschränken sich auf die Abwesenheit von gewaltsamen Konflikten und schwersten Menschenrechtsverletzungen. Der Konfliktaspekt ist aber zumeist nur ein Teil der schwierigen sozialen und ökologischen Bedingungen, unter denen Rohstoffabbau weltweit stattfindet. Eine Anwendung von umfangreicheren Standards erfolgt bisher nur sehr vereinzelt. Eine Erweiterung der Sorgfaltspflichten auf soziale und ökologische Kriterien könnte einen wesentlichen Beitrag für verbesserte Bedingungen in diesem Sektor leisten.

Die Einstufung von Initiativen als adäquat für die Umsetzung der Sorgfaltspflichten obliegt aktuell der EU-Kommission. Die Anzahl dieser Initiativen ist in den letzten Jahren stark gestiegen. Es wird wichtig sein, dass die Kommission auf hohe Qualitätskriterien achtet. Zudem sollte die EU dazu beitragen, dass sich bestehende Initiativen weiterentwickeln und zusätzlich zur Konfliktfreiheit auch soziale und ökologische Kriterien umfassen. Zudem sollte durch ein regelmäßiges Impact Monitoring die Wirksamkeit der Initiativen vor Ort bewertet werden.

Augenmerk sollte auch auf die Aufteilung der Kosten für bestehende Zertifizierungs- und andere Initiativen in dem Bereich gelegt werden. Aktuell werden etwa die Kosten für die Zertifizierungen im Kongo von den im Kleinbergbau tätigen Akteuren bzw. von Geberinstitutionen getragen. Eine Kostenaufteilung auf alle Unternehmen der jeweiligen Lieferkette sollte in Erwägung gezogen werden, inkl. jener Unternehmen, die nach der aktuellen Fassung der EU-Verordnung von den Sorgfaltspflichten ausgenommen sein werden.

Die EU-Verordnung sieht keine konkreten begleitenden Maßnahmen für die Unterstützung lokaler Gemeinschaften vor. Erfahrungen im Kongo haben gezeigt, dass die Umsetzung von Zertifizierungs- und anderen Initiativen zu Umgehungsstrategien von Unternehmen sowie zu Einnahmenausfällen für lokale Gemeinschaften führen können. Es sollten Strategien formuliert und Mittel bereitgestellt werden, um etwaige Verluste zu kompensieren und alternative Einkommensmöglichkeiten in Konfliktregionen aufzubauen.

Um einen wirksamen positiven Beitrag für Frieden und sozio-ökonomischen Fortschritt leisten zu können, braucht es zudem eine fundierte Analyse der Konfliktursachen in den jeweiligen Regionen und eine Abstimmung der Implementierung der EU-Verordnung mit anderen Politikbereichen (z.B. Sicherheitspolitik, Entwicklungspolitik).

Auswirkungen der EU-Verordnung auf österreichische Unternehmen

Österreich spielt im Verhältnis zu seiner Größe eine überproportional wichtige Rolle im mineralischen Rohstoffsektor. Dies ist historisch u.a. darauf zurückzuführen, dass auf der Basis von vorhandenen Rohstoffvorkommen (z.B. Wolfram, Grafit, Magnesit) schon sehr früh Unternehmen entstanden sind, die diese Rohstoffe verarbeiten, mittlerweile hoch spezialisiert sind und z.T. zu den Weltmarktführern in ihrem Bereich zählen. Weiters hat Österreich mit der Montanuniversität eine international ausgewiesene Ausbildungsstätte für Bergbau und Rohstoffe. Auch in der österreichischen Verwaltung gibt es großes Know-how im Bereich Bergbau und Rohstoffe. So wird z.B. vom Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (BMWFW) mit den „World Mining Data“ ein internationales Standardwerk produziert, das weltweite Daten zu Rohstoffabbau erhebt und der Öffentlichkeit zugänglich macht.

Die österreichische Politik und Verwaltung ist in Europa aktiv in rohstoffpolitische Diskussions- und Entscheidungsprozesse eingebunden. Auch auf nationaler Ebene gibt es einen aktiven Austausch und Kontakte zwischen Politik, Verwaltung, Unternehmen und Rohstoffforschung. Österreichische Unternehmen sind in bestimmten mineralischen Rohstoffsektoren in verschiedenen Verarbeitungsstufen tätig. Von der Konfliktmineralienverordnung ist daher eine Reihe von österreichischen bzw. in Österreich angesiedelten Unternehmen betroffen. Eine Liste aller Unternehmen, die die EU-Verordnung umsetzen müssen, war auf Anfrage bei der Wirtschaftskammer Österreich nicht erhältlich. Unternehmen, die Erze oder Konzentrate der betroffenen Mineralien verarbeiten sind etwa die Wolfram Bergbau und Hütten AG, die Plansee Holding AG oder die Böhlerit GmbH & Co KG.

Die meisten österreichischen Firmen, die 3T-Rohstoffe verarbeiten, sind stark auf den Export konzentriert, es ist daher anzunehmen, dass diese Sorgfaltspflichten bereits im Rahmen des Dodd-Frank Acts implementiert haben. Ein Vertreter einer der betroffenen Firmen hielt kritisch fest, dass es durch die Ausnahme des Downstream-Bereiches in der EU-Verordnung zu Wettbewerbsverzerrungen kommen könnte. Die von der Verordnung betroffenen Rohstoff-Importeure dürften dann von bestimmten Gebieten oder Minen keine Rohstoffe mehr beziehen, wenn diese noch keine Zertifizierungen vorweisen können. Diese könnten aber problemlos in andere Länder geliefert werden und dort in Komponenten ungeprüft nach Europa kommen, was die Wichtigkeit unterstreicht, den Downstream-Bereich miteinzubeziehen und Sorgfaltspflichten auf alle Hütten und Raffinerien auszudehnen.

Die hohe Expertise in der österreichischen Verwaltung, Dachverbänden und Industrie sollte für eine umfassende Implementierung von Sorgfaltspflichten und für deren Weiterentwicklung genützt werden. Österreich könnte dafür international eine Vorbildwirkung ausüben. Wichtig dafür wird in diesem Zusammenhang auch Transparenz in Bezug auf die Unternehmen, die die Verordnung umsetzen sowie die Veröffentlichung der Berichte sein.

LITERATUR

AK Rohstoffe (2016): Stellungnahme zur EU Verordnung. November 2016

André-Dumont, Hubert (2011): Mining in the democratic republic of Congo, A case study. Rocky Mountain Mineral Law Foundation. <https://www.rmmlf.org/proceedings/A157-9-Congo.pdf>

Arnould, Valerie/Vlassenroot, Koen (2016): EU Policies in the Democratic Republic of Congo: Try and Fail?, Security in Transition WP/06/16.

AVX (n.d.): The solutions for Hope Program Proves That Conflict-Free Doesn't Have To Mean Congo-Free. <http://investorrelations.avx.com/press-release/company/solutions-hope-program-proves-conflict-free-doesnt-have-mean-congo-free>

Bayer, Chris (2015): Dodd-Frank Section 1502 – RY2014 Filing Evaluation. <http://www.assentcompliance.com/wp-content/uploads/Final-Report-Dodd-Frank-Section-1502-RY2014-Filing-Evaluation.v1.final-3.pdf>

Bayer, Chris N. (2016): Dodd-Frank Section 1502 – RY2015 Filing Evaluation. Development International 2016.

BGR (n.d.a): Aufgaben und Themenfelder. http://www.bgr.bund.de/DE/Gemeinsames/UeberUns/Aufgaben/aufgaben_node.html

BGR (n.d.b): Mineral commodities. http://www.bgr.bund.de/EN/Themen/Min_rohstoffe/min_rohstoffe_node_en.html

BGR (n.d.c): Mineral Certification at the BGR. http://www.bgr.bund.de/EN/Themen/Min_rohstoffe/CTC/Home/CTC_node_en.html;jsessionid=DA1F855D28F28EAE50CFAC28B8D816F2.1_cid292#Start

BGR (n.d.d): Certified Trading Chains. http://www.bgr.bund.de/EN/Themen/Min_rohstoffe/CTC/Concept_MC/CTC-Standards-Principles/ctc_standards-principles_node_en.html

BGR (n.d.f): Implementation of the Bilateral German Congolese Cooperation Project. http://www.bgr.bund.de/EN/Themen/Min_rohstoffe/CTC/Mineral-Certification-DRC/Implementation/implementation_drc_node_en.html

BGR (n.d.g): Contact. http://www.bgr.bund.de/EN/Themen/Min_rohstoffe/CTC/Mineral-Certification-DRC/Contact/contact_drc_node_en.html

BGR (n.d.h): Downloads. http://www.bgr.bund.de/EN/Themen/Min_rohstoffe/CTC/Mineral-Certification-DRC/Downloads/drc_downloads_node_en.html

BGR (n.d.i): The ICGLR Regional Mineral Certification Framework. http://www.bgr.bund.de/EN/Themen/Min_rohstoffe/CTC/Concept_MC/RCM-Mechanism/RCM_mechanism_node_en.html

BGR (n.d.j): The Concept of Mineral Certification. http://www.bgr.bund.de/EN/Themen/Min_rohstoffe/CTC/Concept_MC/concept_mc_node_en.html

Caesens, Elisabeth (2011): Congo's Mining Contracts Still Shrouded in Secrecy. <http://congoresearchgroup.org/congos-mining-contracts-still-shrouded/>

CFSI (2013): Conflict-Free Smelter Program (CFSP) Supply Chain Transparency Smelter Audit Protocol for Tin and Tantalum. http://www.conflictreesourcing.org/media/docs/CFSI_CFSP_AuditProtocol_SnTa_ENG.pdf

- CFSI (2015): CFSP Risk-Based Audit Program. <http://www.conflictreesourcing.org/media/CFSP%20Risk-Based%20Audit%20Program.pdf>
- CFSI (n.d.a): About the Conflict-free Sourcing Initiative. <http://www.conflictreesourcing.org/about/>
- CFSI (n.d.b): Governance. <http://www.conflictreesourcing.org/about/governance/>
- CFSI (n.d.c): Conflict-Free Smelter Program Indicators. <http://www.conflictreesourcing.org/members/active-and-compliant-smelter-count/>
- CFSI (n.d.d): Initial Audit Fund for Participating Smelters. <http://www.conflictreesourcing.org/conflict-free-smelter-program/initial-audit-fund/>
- CSFI (2014): Conflict-Free Smelter Programm (CSFP) Supply Chain Transparency Smelter Audit Procedure for Tin and Tantalum. http://www.conflictreesourcing.org/media/docs/CFSI_CFSP_AuditProcedure_SnTa.pdf
- Cuvelier, Jeroen/Van Bockstael, Steven/Vlassenroot, Koen/Iguma, Claude (2014): Analyzing the Impact of the Dodd-Frank Act on Congolese Livelihoods. <http://www.ssrc.org/publications/view/analyzing-the-impact-of-the-dodd-frank-act-on-congolese-livelihoods/>
- de Faily, Didier/Bolakali Ntakobajira, Zacharie/Bahimba Shonja, Lucien (2013): Tracing Revenue Flows, Governance and the Challenges of Poverty Reduction in the DRC's Artisanal Mining Sector. In: Campbell, Bonnie K. (Hg.): Modes of Governance and Revenue Flows in African Mining. Hampshire: Palgrave Macmillan; S. 164-222.
- Diemel, Jose/Cuvelier Jeroen. (2015): Explaining the uneven distribution of conflict-mineral policy implementation in the Democratic Republic of the Congo: The role of the Katanga policy network (2009–2011). In: Resources Policy 46(2015)151–160
- Dynda, A. Thomas (2016): SEC Conflict Minerals Rule Legal Challenge is Over – But Not For Good. <http://www.conflictmineralslaw.com/2016/04/12/sec-conflict-minerals-rule-legal-challenge-is-over-but-not-for-good/>
- EICC (2016): Annual Report 2014-2015. https://issuu.com/eiccoalition/docs/eicc_2014-2015_annualreport_11_fina
- EICC (n.d.): Members. <http://www.eiccoalition.org/about/members/>
- European Commission (2014): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council setting up a Union system for supply chain due diligence self-certification of responsible importers of tin, tantalum and tungsten, their ores, and gold originating in conflict affected and high-risk areas. COM(2014) 111 final.
- Exenberger, Andreas (2016): Konflikte um Rohstoffe im Weltsystem – das Fallbeispiel Kongo, in: Fischer, Karin/Jäger, Johannes/Lukas Schmidt (Hrsg.): Rohstoffe und Entwicklung. Aktuelle Auseinandersetzungen im historischen Kontext. Wien
- GAO - United States Government Accountability Office (2015): Report to the Congressional Committees. SEC Conflict Mineral Rule. Initial Disclosure Indicate Most Companies Were Unable to Determine the Source of Their Conflict Minerals. <http://www.gao.gov/assets/680/672051.pdf>
- GAO - United States Government Accountability Office (2016): Report to the Congressional Committees. SEC Conflict Mineral Rule. Companies Face Continuing Challenges in Determining Whether Their Conflict Minerals Benefit Armed Groups. <http://www.gao.gov/assets/680/679232.pdf>

Geenen, Sara (2012): A Dangerous Bet: The Challenges of Formalizing Artisanal Mining in the Democratic Republic of Congo. Resources Policy, vol. 37, issue 3, S. 322-330

GeSI (n.d.): Members and Partners.

http://gesi.org/ICT_sustainability_members_and_partners

Haan, Jorden de/Geenen, Sara (2015): Mining cooperatives in South Kivu: savior or extortionist; IOB Analyses & Policy Briefs No 14.

Hartmann, Simon (2016): Historische Betrachtung des Kongo im globalen Handel –Eine Geschichte kompromissloser Gier. Innsbrucker Diskussionspapiere zu Weltordnung, Religion und Gewalt Nummer 13 (2006).

ICGLR (n.d.): ICGLR Regional Certification Mechanism (RCM) — Certification Manual.

<http://www.oecd.org/investment/mne/49111368.pdf>

Iglesias, Just Castillo (2014): Conflict Minerals Regulation: Mapping International Initiatives and Challenges Ahead. In: Southern African Peace and Security Studies, 3(1).

ILA Study Group on Due Diligence in International Law (2016): Second Report, July 2016.

IPIS (2012): The formalisation of artisanal mining in the Democratic Republic of the Congo and Rwanda. www.cifor.org/fileadmin/subsites/proformal/PDF/RIPIS1212.pdf

IPIS (2015): Mineral supply chains and conflict links in DRC: 5 years on. <https://business-humanrights.org/sites/default/files/IPIS-conflict-mapping-report-April-2015.pdf>

IPIS (2016): Analysis of the interactive map of artisanal mining areas in eastern DR Congo, 2015 update. http://ipisresearch.be/wp-content/uploads/2016/10/Mapping-minerals-in-eastern-DR-Congo_v005.pdf

ITRI (2012): iTSCi expands into Maniema Province. <https://www.itri.co.uk/itsci/news/itsci-expands-into-maniema-province-bringing-more-congolese-conflict-free-minerals-to-the-market>

ITRI (n.d.a): About ITRI. <https://www.itri.co.uk/about-itri>

ITRI (n.d.b): iTSCi Project Overview. <https://www.itri.co.uk/itsci/itsci-project-overview/itsci-project-overview>

ITRI (n.d.c): Conflict Minerals Frameworks.

https://www.itri.co.uk/index.php?option=com_zoo&task=item&item_id=2193&Itemid=191

ITRI (n.d.d): List of current iTSCi Advisory Panel Members.

https://www.itri.co.uk/index.php?option=com_mtree&task=viewlink&link_id=53049

ITRI (n.d.e): iTSCi extends into conflict-free areas of North Kivu, DRC.

<https://www.itri.co.uk/itsci/news/itsci-extends-into-conflict-free-areas-of-north-kivu-drc>

iTSCi (2012a): iTSCi Field Governance Assessment. Katanga. <http://solutions-network.org/site-solutionsforhope/files/2011/11/iTSCi-Field-Assessment-Katanga-April-11-to-Feb-2012.pdf>

iTSCi (2012b): iTSCi Governance Assessment: Katanga Province.

https://www.itri.co.uk/index.php?option=com_mtree&task=att_download&link_id=53330&cf_id=24

iTSCi (2015): iTSCi Programme Review 2014.

https://www.itri.co.uk/index.php?option=com_mtree&task=att_download&link_id=55336&cf_id=24

iTSCi (2016): iTSCi Joint Industry Traceability and Due Diligence Programme. https://www.itri.co.uk/index.php?option=com_mtree&task=att_download&link_id=55411&cf_id=24

Jacobs, John (2013): Overview of Revenue Flows from the Mining Sector, in: Campbell, Bonnie K. (Hg.): Modes of Governance and Revenue Flows in African Mining. Hampshire: Palgrave Macmillan; S. 16-46.

Johnson, Dominic (2013): No Kivu, no conflict? - The misguided struggle against „conflict minerals“ in the DRC. Pole Institute.

Kiliches, Franziska; Schütte, Philip; Franken, Gudrun; Barume, Bali; Näher, Uwe (2014): Sorgfaltspflichten in den Lieferketten von Zinn, Tantal, Wolfram und Gold. BGR Commodity Top News 46.

Kinniburgh, Colin (2014): Beyond 'Conflict Minerals': The Congo's Resource Curse Lives On. <https://www.dissentmagazine.org/article/beyond-conflict-minerals-the-congos-resource-curse-lives-on>

Küblböck, Karin/Pinter, Silke (2016): Konfliktminerale: Möglichkeiten und Grenzen aktueller Regulierungsinitiativen. ÖFSE Briefingpaper 13.

Kuuya Vuyelwa (2008) The Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth in the Democratic Republic of Congo. <https://business-humanrights.org/sites/default/files/media/bhr/files/Vuyelwa-Kuuya-on-UN-Expert-Panel-DRC-Nov-2008.doc>

Langthaler, Richard (1998): Hintergründe des Konflikts im Ex-Zaire (Demokratische Republik Kongo). Unveröffentlichtes Manuskript.

Lehr, Amy (2010): Old and New Governance Approaches to Conflict Minerals: All are Better than One. In: Harvard International Law Journal Online, 52.

Levin, Estelle/Cook, Rupert (2013): Mineral Supply Chain Due Diligence Audits and Risk Assessments in the Great Lakes Region. Analysis Report. Public Research Report for BGR.

Lukanda, Franck (2014): Renegotiating Investment Contracts: The Case of Mining Contracts. in Democratic Republic of the Congo. In: Journal of International Commercial Law, 5:3.

Manhart, Andreas/Schleicher, Tobias (2013): Conflict Minerals – An evaluation of the Dodd-Frank Act and other resource-related measures. Öko-Institut e.V.

Mazalto, Marie (2008): La réforme du secteur minier en république démocratique du congo: enjeux de gouvernance et perspectives de reconstruction. In: Afrique contemporaine, 3, 53-80.

Melcher, Frank/Barume, Bali/Franken, Gudrun/Hublitz, Manuel/Mauer, Rudolf/Näher, Uwe/Schütte, Philip (2013): Zertifizierungsinitiativen für mineralische Rohstoffe aus Zentralafrika. In: Weber, Leopold; Stiftner, Roman (Hg.): Rohstoffe sind Zukunft. Band 2: „EUMICON – Beiträge zu einer resilienten Rohstoffpolitik“, 205-228.

Mthembu-Salter, Gregory/Salter, Thomas (2013): An assessment of MHI's implementation of EOCOD responsible supply chain due diligence. <http://solutions-network.org/sites/sfhtantalum/files/2014/03/MHI-summary-Dec-19-edits.pdf>

Munzinger Archiv (2016): Kongo, Demokratische Republik. Grunddaten, Geografie, Bevölkerung. <https://www.munzinger.de/search/document?index=mol-03&id=03000ZAI000&type=text/html&query.key=EovucdfC&template=/publikationen/laender/document.jsp&preview=>

NRGI (2014) Copper Giants: Lessons from State-Owned Mining Companies in DRC and Zambia. http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi_nmc_english.pdf

OECD (2011): Report on the implementation of the recommendation on due diligence guidance for responsible supply chains of minerals from conflict-affected and high-risk areas [C/MIN(2011)12/FINAL]

OECD (2013): Upstream Implementation of the OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas. <https://www.oecd.org/corporate/mne/DDguidanceTTTpilotUpstreamJan2013.pdf>

OECD (2015): Mineral Supply Chains and Conflict Links in Eastern Democratic Republic of Congo. Five Years of Implementing Supply Chain due Diligence. <http://mneguidelines.oecd.org/Mineral-Supply-Chains-DRC-Due-Diligence-Report.pdf>

OECD (2016): Report on the Implementation of the Recommendation on Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chain of Minerals from Conflict Affected and High-Risk Areas [C/MIN(2011)12/FINAL]

Offener Brief (2014) Offener Brief an Regierungen, Unternehmen, nichtstaatliche Organisationen und andere Akteure, die verschiedenartige Bemühungen zum Thema „Konfliktrohstoffe“ anstrengen. <https://ethuin.files.wordpress.com/2014/09/09092014-offener-brief-und-liste-final.pdf>

Pact (n.d.a): Democratic Republic of Congo. Projects. <http://www.pactworld.org/country/democratic-republic-congo/project>

Parker, D./Vadheim, B. (2016): Resource Cursed or Policy Cursed? U.S. Regulation of Conflict Minerals and Violence in the Congo. <http://aae.wisc.edu/dparker5/papers/ParkerVadheimJAERE.pdf>

POM/CdC/MMKi (2015): Qui Cherche, Ne Trouve Pas – Transparence des Projets Miniers en République Démocratique du Congo. http://www.congomines.org/system/attachments/assets/000/000/718/original/Index_Transparence_-_Qui_cherche_ne_trouve_pas_2015-01-19_PDF.pdf?1436879901

Radley, Ben/Vogel, Christoph (2015): Fighting windmills in Eastern Congo? The ambiguous impact of the 'conflict minerals' movement. In: The Extractive Industries and Society (2); S. 406-410.

RCS Global (2013): AVX and Solutions for Hope. Summary Report. Closed Pipe Supply Chain Review. http://solutions-network.org/site-solutionsforhope/files/2012/04/AVX-Closed-Pipe-Supply-Chain-Summary_FINAL.pdf

Renauld, Anne (2005): République démocratique du Congo: Ressources naturelles et transferts d'armes. Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) http://www.droitcongolais.info/files/Anne-Renauld,-Ressources-naturelles-et-transferts-d-arme_cxv02i1z.pdf

Republique Democratique du Congo, Ministere des Mines (2011): Manual for the certification of ores in the tin industry in the democratic republic of the Congo. Principles Guidelines and Standards. http://www.bgr.bund.de/EN/Themen/Min_rohstoffe/CTC/Downloads/kongo_manual_zinn_en.pdf?__blob=publicationFile&v=6

Réseau Paix pour le Congo (2016): Congo Actualité 298 <http://www.paceperilcongo.it/fr/2016/10/dialogue-conclu-accord-signé-mais-la-crise-politique-reste-encore-un-defi/>

- Rothenberg, Daniel/Radley, Ben (2014): The lived experience of human rights and labor violations in select artisanal mining sites in North and South Kivu. [re-pub.eur.nl/pub/77171/Metis_203122.pdf](http://pub.eur.nl/pub/77171/Metis_203122.pdf)
- Rüttinger, Lukas; Griestop, Laura (2015): Conflict-Free Smelter Program (CFSP). Um-SoRes Steckbrief. Berlin: adelphi.
- Sarwatch (2012): From conflict gold to criminal gold, the new face of artisanal gold mining in Congo <http://gold.sarwatch.org/reports/historical-background-1904-2012>
- Schütte, Philip; Franken, Gudrun; Mwambarangwe, Patricie (2015): Certification and Due Diligence in Mineral Supply Chains – Benefit or Burden. Vortrag auf SDIMI Conference, Vancouver. http://www.bgr.bund.de/EN/Themen/Min_rohstoffe/CTC/Downloads/certification_due_diligence_article_bgr_en.pdf
- Schwela, Ulric (2013): Focus: Tantalum: Regulating the supply chain. In: Mining Journal, 22.03.13. <https://www.mining-journal.com/reports/focus-tantalum-regulating-the-supply-chain>
- Seay, Laura (2012): What's wrong with Dodd-Frank 1502, Working Paper 284, Center for Global Development.
- SEC (2012): Conflict Minerals. Final Rule. RIN 3235-AK84.
- SEC (2014): Statement on the Effect of the Recent Court of Appeals Decision on the Conflict Minerals Rule. <https://www.sec.gov/News/PublicStmnt/Detail/PublicStmnt/1370541681994>
- Seitzinger, Michael V.; Ruane, Kathleen Ann (2015): Conflict Minerals and Resource Extraction: Dodd-Frank, SEC Regulations and Legal Challenges. Congressional Research Service Report. <http://fas.org/sqp/crs/misc/R43639.pdf>
- SfH (n.d.a): ‚Solutions for Hope‘ Tantalum Project Offers Solutions and Brings Hope to the People of the DRC. <http://solutions-network.org/site-sfhtantalum/>
- SfH (n.d.b): Frequently Asked Questions. <http://solutions-network.org/site-sfhtantalum/factsheet/>
- SfH (n.d.c): History. <http://solutions-network.org/site-solutionsforhope/history/>
- SfH (n.d.d): Baseline Due Diligence Conducted. <http://solutions-network.org/site-sfhtantalum/event/baseline-due-diligence-conducted/>
- SfH (n.d.e): 2nd Due Diligence Evaluation Completed. <http://solutions-network.org/site-sfhtantalum/event/2duediligenc/>
- SfH (n.d.f): SMB Material from N. Kivu Received. <http://solutions-network.org/site-sfhtantalum/event/smb-material-from-n-kivu-received/>
- SfH (n.d.g): Results. <http://solutions-network.org/site-sfhtantalum/results/>
- Spittaels, Steven (Hg.) (2010): The Complexity of Resource Governance in a Context of State Fragility: An Analysis of the Mining Sector in the Kivu Hinterlands. [ipisresearch.be/wp-content/.../12/201011_Kivuhinterlands.pdf](http://ipisresearch.be/wp-content/uploads/2010/11/Kivuhinterlands.pdf)
- T.I.C. (n.d.a): About the T.I.C. <http://www.tanb.org/view/about-the-t-i-c->
- Taka, Miho (2014): A Critical Analysis of Human Rights Due Diligence Processes in Mineral Supply Chains: Conflict Minerals in the DRC. South African Institute of International Affairs. Occasional Paper 208.

UN Security Council (2001): Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo (S/2001/357). <http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2001/357e.pdf>

UN Security Council (2002): Final Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo (S/2002/1146). http://www.friendsofthecongo.org/pdf/third_panel_report_october2002.pdf

UN Security Council (2003): Final Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo. http://www.friendsofthecongo.org/pdf/un_report_oct_03.pdf

UN Security Council (2012): Final Report of the Group of Experts on the Democratic Republic of Congo. United Nations Security Council Document S/2012/843. New York.

UN Security Council (2016): Final report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo, 2016. S/2016/466. New York.

Van Reybrouck, David (2012): Kongo. Eine Geschichte. Suhrkamp. Berlin.

Vinmart Foundation (n.d.): About Us. http://vinmartfoundation.org/about.php?lang=en_US

Vogel, Christoph/Raeymaekers, Timothy (2016): Terr(it)or(ies) of Peace? The Congolese Mining Frontier and the Fight Against "Conflict Minerals", in: Antipode 3/16.

Weltbank (2008): Democratic Republic of Congo. Growth with Governance in the Mining Sector. Report No. 43402-ZR

Wilke, Marie (2015): Responsible natural resource trade through supply chain due diligence, in Biores, Volume 9/Number 9 <http://www.ictsd.org/bridges-news/biores/news/responsiblenatural-resources-trade-through-supply-chain-due-diligence>

Young, Steven B. (2015): Responsible sourcing of metals: certification approaches for conflict minerals and conflict-free metals. In: International Journal of Life Cycle Assessment. <http://dx.doi.org/10.1007/s11367-015-0932-5>

Young, Steven B; Dias, Goretty (2012): Conflict-free minerals supply-chain to electronics. In: Lang, Klaus-Dieter; et al. (Hg.): Proceedings of the Electronic Goes Green Conference. Berlin 2012.

Links zuletzt geöffnet: 10. Dezember 2016

LISTE DER INTERVIEWS

Interviews wurden im Juni, Juli und September 2016 mit folgenden Institutionen geführt:

Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) (zwei Interviews)

Tin Supply Chain Initiative (iTSCi)

Österreichisches Unternehmen