

Protokoll

„Stand der Zertifizierungsinitiativen für „Konfliktrohstoffe“ aus der Region der Großen Seen“ , 30.09.2015, Berlin

Auf dem Podium diskutierten:

- Henri Pierre Gebauer, GIZ
- Michael Priester, Projekt-Consult
- Friedel Hütz-Adams, Südwind-Institut
- Markus Bollmohr, Auswärtiges Amt

Es moderierte Gesine Ames vom Ökumenischen Netz Zentralafrika.



Zu Beginn der Veranstaltung gab Henri Pierre Gebauer einen Überblick über die regionale Rohstoffinitiative der ICGLR (International Conference on the Great Lakes Region), der zwölf Staaten der Region angehören. Bewaffnete Gruppen werden zunehmend als kriminelle Netzwerke eingeordnet. Mineralische Rohstoffe sind nicht Ursachen der Konflikte, sondern wichtige Finanzierungsquellen. Das Problem des Handels mit „Konfliktrohstoffen“ ist ein grenzüberschreitendes, sowohl in der Region, als auch in Anbetracht der internationalen Absatzmärkte. Die Regionale Rohstoffinitiative der ICGLR deren zentrales Instrument der RCM (Regional Certification Mechanism) ist, beruht auf einem Zertifizierungsstandard, der die 3TG (Zinn, Tantal, Wolfram) und Gold umfasst. Der RCM fokussiert sich auf die Eindämmung des illegalen Abbaus von und Handels mit „Konfliktrohstoffen“ und die Wahrung der Menschenrechte, in geringerem Ausmaß werden auch Umweltstandards berücksichtigt. Die ICGLR Zertifizierung deckt den Upstreambereich ab, von der Mine zum Export und ist verpflichtend für den Export von 3TG aus der DR Kongo. Bisher sind 55 von ca. 1100 Minen nach ICGLR-Standards zertifiziert sowie schätzungsweise 50% des exportierten Zinnsteins und 99% der Tantalproduktion. Bislang wird die ICGLR-Zertifizierung durch die ICGLR Mitgliedsstaaten

DR Kongo und Ruanda umgesetzt. Andere Länder wie Burundi, Uganda und Tansania haben erste Schritte für die Einführung der Regionalzertifizierung unternommen. Der Exportwert von 3T Konzentraten aus Ruanda betrug 2014 228 Mio. US\$. Zu beobachten ist, dass die Beteiligung von bewaffneten Gruppen an Produktion und Handel von 3T in der DR Kongo insgesamt abgenommen hat. In der Region der Großen Seen sind Fortschritte in der Nachverfolgbarkeit von Rohstoffen und in der Einhaltung von Sorgfaltspflichten zu verzeichnen, die unter anderem auf verstärkte internationale Regulierungen und den Druck von Endverbrauchern zurückzuführen ist, Rohstoffe aus verantwortungsvollen Quellen zu beziehen. Zu den Herausforderungen der ICGLR-Zertifizierung zählt der Umschwung vieler Schürfer von 3T zum Goldbergbau, welcher eine hohe Präsenz bewaffneter Gruppen aufzeigt. Laut der UN Group of Experts werden 98% des artisanal abgebauten Goldes aus der DR Kongo illegal exportiert. Die Zertifizierung von Minen allgemein ist auf Grund des oftmals schwer zugänglichen Territoriums beschwerlich und kostspielig. Darüber hinaus stellt auch die vollwertige Anerkennung des ICGLR-Zertifikats durch Endverbraucher noch eine Herausforderung dar.

Anschließend erläuterte Michael Priester die nationale Regelung der DR Kongo. Der CTC-Ansatz (Certified Trading Chains) ist die nationale Anpassung und Umsetzung des ICGLR-Mechanismus. CTC ist dem Produzenten am nächsten, wohingegen der ICGLR-Mechanismus eher auf die Region, bzw. den Export abzielt. CTC umfasst 5 Prinzipien sowie 21 Kriterien, inbegriffen sozialer, ökologischer und menschenrechtlicher Standards. Obwohl verpflichtende Maßnahmen zur Zertifizierung zu begrüßen sind, stellen Verpflichtungen im Feld Herausforderungen dar, da der kongolesische Staat nicht über die notwendigen Ressourcen und den Willen verfügt, um regelmäßige Überprüfungen durchzuführen. Darüber hinaus herrschen in vielen Minen nicht die betrieblichen Strukturen vor, die für eine Anmeldung zum Zertifizierungsverfahren und die Umsetzung der Sorgfaltspflichten notwendig wären. Der CTC ist als Multiakteursansatz konzipiert. Die Zivilgesellschaft ist dennoch bisher eher mittelbar impliziert (durch die Auswirkungen von Minen auf die Umwelt), und noch nicht im geplanten Maß in Zertifizierungs-, Prüf- und Auditprozesse involviert. Ein Zertifizierungsprozess läuft grob nach folgendem Schema ab: Es gibt ein Baseline-Audit, dann liegt es an der Mine die gegebenen Empfehlungen umzusetzen. Es folgt ein Zertifizierungsaudit mit dem Resultat der Zertifizierung der Mine.

Die Evaluierungen bisheriger Minen-Audits haben ergeben, dass auf kooperativer Basis betriebene Minen mit Vermarktung der Produkte über Zwischenhändler am schlechtesten bewertet werden mussten. Grund dafür sind fehlende Strukturen für die Umsetzung der Richtlinien. Daraus resultiert, dass starke Partner in der gesamten Handelskette gebraucht werden, damit Richtlinien auch in diesen Minen umgesetzt werden, denn globale Märkte erfordern globale Verantwortung. Gut geführte und auditierte bzw. zertifizierte Minen sind als Entwicklungsmotor in der Region zu sehen, da ihre hohen Standards sich positiv auf das Umland auswirken. So sind Inseln des wirtschaftlichen Wachstum und sozialen Verbesserung im ländlichen Raum entstanden. Jedoch sind bislang wenig Aussagen zu Langzeitfolgen zu treffen.



Die nachfolgende Diskussion widmete sich der Effektivität und Auswirkungen von Zertifizierungsmechanismen mit folgenden Diskussionsbeiträgen:

- Zertifizierung ist immer nur ein Werkzeug, um politische Ziele zu realisieren. Sehr wichtig ist die Frage danach, wer in den Anfang der Zertifizierungskette investiert. Damit Zertifizierung, und damit die Umsetzung von Empfehlungen und Maßnahmen möglich ist, muss parallel ein Bildungs- und Entwicklungsansatz verfolgt werden. Bisher wurde das Regierungsversagen der lokalen Regierung durch die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) kompensiert. Für die Behebung des vorherrschenden Mangels an Wissen, Investitionen und Absatzkanälen ist ein umfassender Ansatz notwendig. Zertifizierung trägt zu diesem Ansatz bei, ist jedoch nicht die alleinige Lösung.
- Zur Verbesserung der Situationen in den Minen sind nicht nur Zertifizierungsmaßnahmen wichtig, sondern vor allem Investitionen in den Kleinschürfersektor in Form von Bildung, Wissenstransfer und Kleinkrediten. Zusätzlich sollte auch die Finanzierungsmöglichkeiten für den Kleinbergbau ausgebaut werden, beispielsweise durch Fonds, in denen die Industrie einzahlt.
- An die Industrie ist die Forderung zu stellen, das ICGLR-Siegel anzuerkennen. Die Studie des Öko-Instituts und des BDI hat gefordert, dass die deutsche Industrie mehr in den Upstreambereich investieren müsse. Dies ist in der zentralafrikanischen Region bisher nicht passiert. Deutsche Schmelzen hingegen haben im Hinblick auf Erfüllung der OECD-Guidelines investiert.
- Transparente Wertschöpfungsketten sind Voraussetzung für weitere Verbesserungsmaßnahmen. Bei aller Kritik an unerwünschten Nebenwirkungen des Dodd-Frank-Act 1502 (DFA): Die durch dessen Implementierung ausgelösten Impulse für die Transparenz solcher Wertschöpfungsketten ist bemerkenswert und effektiv. Es sollte nicht die Frage gestellt werden, ob Zertifizierung an sich gebraucht wird, sondern eher, was an bestehenden Initiativen verbessert werden kann. Teilweise sind Unternehmen fortschrittlicher als Verbände und unterziehen sich Transparenzinitiativen, unter anderem weil sich zukünftige Marktvorteile ergeben könnten.
- Ein langfristiges und umfassendes Monitoring der Umsetzung von menschenrechtlichen Standards in der Wertschöpfungskette ist eine große Herausforderung. Hier

spielt auch der Nationale Aktionsplan der Bundesregierung für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) eine bedeutende Rolle, der derzeit parallel zur EU-Verordnung erarbeitet wird. Besondere menschenrechtliche Sorgfaltspflichten in Konfliktgebieten – entsprechend der Vorgaben der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft u. Menschenrechte – sind ein wesentlicher Bestandteil des NAP-Prozesses.

- Zertifizierungsinitiativen verkürzen Handelsketten. Nichtzertifizierte Minen haben meist eine sehr lange Abnehmerkette, durch Zertifizierung wird der Handel kürzer und übersichtlicher.
- Bisher sind mit der Zertifizierung (Auditverfahren) noch hohe Kosten verbunden, was für viele Minen in der DR Kongo ein Rentabilitätsproblem darstellt. Diese Kosten werden bisher von EZ-Budgets gedeckt.
- Die regionale Begrenzung von DFA ist nachteilig, da diese zu Teilen zu einem Boykott der Abbaugelände in der Region geführt hat.
- Das Argument der Kriminalisierung des Kleinbergbaus durch den DFA ist dahingehend zu entkräften, dass es auch vor der Implementierung des Gesetzes keinen „legalen Markt“ in der DR Kongo gegeben hat. Allerdings haben sich während eines von der Regierung verhängten elfmonatigen Fördermoratoriums für alle „Konfliktmineralien“ aus dem Ostkongo noch stärkere mafiöse Netzwerke entwickelt.
- Zertifikatsbetrügereien in der DR Kongo sind möglich, da der Rest der Handelskette sehr intransparent ist (Bsp.: Goldschmuggel aus der DR Kongo, großes, intransparentes Goldankaufszentrum Dubai, von dort weiterer Export). Des Weiteren sind die Schmelzen ausschlaggebend. Viele sind bereits in der „Conflict Free Sourcing Initiative“ organisiert. Um effektiv zu sein, müssen Schmelzen-Zertifikate mit dem Upstreambereich verbunden werden.
- Nicht-zertifiziertes Material wird nicht zu Dumpingpreisen verkauft und stellt daher keine klassische Konkurrenzsituation dar. Eine schrittweise Formalisierung des Kleinschürfersektors verbessert die soziale Situation, allerdings dürfen für die Kleinschürfer nicht mehr Hürden aufgebaut werden.
- Eine fehlende Siegeltransparenz kann problematisch sein. Bei Siegeln sollte generell genau geprüft werden, inwiefern Siegelkriterien über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehen. Letztendlich wäre es am wirksamsten, wenn es gesetzliche Rahmen gäbe, Menschenrechte einzuklagen.
- Die Nachverfolgung von Rohstoffen anhand von „Fingerprints“ ist nur ein Werkzeug, um bei bestehenden Zweifeln an der schriftlichen Dokumentation Klarheit zu schaffen. In diesem Fall könnte ein Auditor die Untersuchung einer Probe anordnen. Anhand der Fingerprint-Methode lassen sich jedoch maximal 4 bis 5 verschiedene Provenienzen ermitteln. Im Tagesgeschäft ist es jedoch Praxis, teilweise Mengen aus bis zu 200 verschiedenen Herkunftsminen zu vermischen, was eine klare Identifizierung schlichtweg unmöglich macht.
- Sehr wichtig ist die Konzeption von umfassenden Begleitmaßnahmen zur EU-Verordnung. Dabei sollten „lessons learned“ aus der Evaluation von Audits berücksichtigt werden, sowie des DFA. Des Weiteren sind starke Akteure und Partner in der Handelskette nötig. Die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) ist eine der wenigen Institutionen mit Umsetzungserfahrung und besitzt umfangreiche Expertise. Vor allem die Industrie müsste ermutigt werden, sich noch stärker als bisher einzubringen und Erfahrungen in der Implementierung zu sammeln. Bestehende

Multistakeholderforen – etwa im Rahmen der OECD – bieten sinnvolle Ansätze zur Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Akteuren.