



UmSoResS Steckbrief

Dodd-Frank Act

Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (Dodd-Frank Act), 2010

Autoren:

Lukas Rüttiger und Laura Griestop (adelphi)

Alle Rechte vorbehalten. Die durch adelphi erstellten Inhalte des Werkes und das Werk selbst unterliegen dem deutschen Urheberrecht. Beiträge Dritter sind als solche gekennzeichnet. Die Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und jede Art der Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtes bedürfen der schriftlichen Zustimmung von adelphi. Die Vervielfältigung von Teilen des Werkes ist nur zulässig, wenn die Quelle genannt wird.

UmSoRess – Ansätze zur Reduzierung von Umweltbelastung und negativen sozialen Auswirkungen bei der Gewinnung von Metallrohstoffen

Ein Projekt im Auftrag des Umweltbundesamtes, gefördert im Rahmen des Umweltforschungsplanes des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Laufzeit 01/2013 – 12/2015

FKZ 3712 94 315



Die veröffentlichten Papiere sind Zwischen- bzw. Arbeitsergebnisse der Forschungsnehmer. Sie spiegeln nicht notwendig Positionen der Auftraggeber, der Ressorts der Bundesregierung oder des Projektbeirats wider. Sie stellen Beiträge zur Weiterentwicklung der Debatte dar. Der folgende Steckbrief entstand als einer von insgesamt über 40 Steckbriefen zu verschiedenen Umwelt- und Sozialstandards im Bergbausektor.

Zitiervorschlag:

Rüttinger, Lukas und Laura Griestop (2015): Dodd-Frank Act. UmSoRess Steckbrief. Berlin: adelphi.

Zusammenfassende Analyse

Der Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act¹ ist ein US-amerikanisches Gesetz, das 2010 als Reaktion auf die Finanzmarktkrise 2007 verabschiedet wurde und das Finanzmarktrecht der USA umfassend änderte. Es zielt nicht primär auf den Bergbausektor ab, die Artikel² 1502 - 1504 sind jedoch bergbaurelevant. Sie adressieren den Umgang mit Konfliktmineralien in der Demokratischen Republik Kongo (DR Kongo) (Sec. 1502), definieren Berichtspflichten zur Sicherstellung von Gesundheits- und Sicherheitsstandards (Sec. 1503) und legen fest, dass Unternehmen, die im Bereich der Erdöl-, Erdgas- und Mineralienförderung tätig sind, Zahlungen an Regierungen offenlegen müssen (Sec. 1504). Ziel des Gesetzes ist es durch Zertifizierung- und Rechenschaftsmechanismen die Finanzierung nicht-staatlicher bewaffneter Gruppen³ in Konfliktregionen zu reduzieren, die verantwortungsvolle Gewinnung von mineralischen Rohstoffen zu fördern und damit die Region insgesamt zu stabilisieren. Im Mittelpunkt der Debatte um Konfliktmineralien steht zumeist der Artikel 1502, dieser wird auch im Folgenden hauptsächlich betrachtet. Artikel 1503 und 1504 werden vor allem – soweit möglich – hinsichtlich ihrer Umsetzung betrachtet.

Artikel 1502 des Dodd-Frank Acts fokussiert sich auf vier Konfliktmineralien: Zinn, Tantal, Wolfram⁴ und Gold. Diese Liste kann bei Bedarf durch den US-Außenminister ergänzt werden. Eine mögliche Erweiterung der regionalen Begrenzung über die DR Kongo und ihre Nachbarstaaten sieht der Gesetzestext hingegen nicht vor. Der Regionalfokus auf diese Länder ist ein zentraler Kritikpunkt an dem Gesetz, da durch die Zertifizierungspflicht Rohstoffe aus der Region – so lange diese aus anderen Regionen bezogen werden können – von Unternehmen nicht mehr nachgefragt werden könnten. Viele Menschen in der DR Kongo leben vom artisanalen Bergbau und wären von einem Rückgang der Rohstoffnachfrage aus der Region direkt betroffen. Ein Einbruch der Nachfrage hätte schwere ökonomische und soziale Auswirkungen für die Region und könnte somit entgegen des Ziels des Gesetzes einer Stabilisierung der Lage in der Region wirken. Insgesamt ist die Präsenz bewaffneter Gruppen in den Zinn-, Tantal- und Wolframbergwerken⁵ in der DR Kongo gesunken (Bafilemba 2014). Inwieweit diese Entwicklung im Zusammenhang mit dem Gesetzeserlass steht ist jedoch schwierig zu entschlüsseln. Die Auswirkungen des Dodd-Frank Acts können nur unter Berücksichtigung anderer regionaler Prozesse und Zertifizierungsinitiativen in der DR Kongo⁶ sowie weiterer nationaler Gesetze und Regularien gesehen werden. Weiterhin üben auch Faktoren wie die Entwicklung der Rohstoffmärkte einen Einfluss aus. Trotz positiver Entwicklungen wird weiterhin viel illegaler Handel mit Konfliktmineralien, insbesondere mit Gold, betrieben.

Durch die Verabschiedung des Dodd-Frank Acts wurde der weltweiten Debatte um Konfliktrohstoffe eine neue Dynamik gegeben und Diskussionen und neue Gesetzesvorschläge weit über die USA hinaus angestoßen. Ein Grund für das weltweite Interesse ist auch, dass nicht nur US-amerikanische Unternehmen betroffen sind. Alle Unternehmen, die an der US-Börse notiert sind, müssen für die Bestandteile ihrer Produkte Rechenschaft ablegen. Da diese Pflichten oft an die Zulieferer im In- und Ausland weitergeben werden, sind auch diese von der Sorgfaltspflicht betroffen und müssen ihren Kunden Herkunft und Konfliktfreiheit darlegen können.

¹ Im Folgenden Dodd-Frank Act oder DFA genannt

² Engl. : sections

³ Dodd-Frank Act Wortlaut: armed groups

⁴ Dies umfasst laut der Definition des Dodd-Frank Acts die jeweiligen Erze sowie deren Derivate (Metalle). Dieser Zusatz gilt auch für die folgenden Erwähnungen und wird nicht immer explizit hervorgehoben.

⁵ Und ihrer Erze

⁶ Hier sind beispielhaft zu nennen : Die Initiative gegen die illegale Ausbeutung von Rohstoffen der Internationalen Konferenz der Großen Seen, die Entwicklung des OECD-Leitfadens Due Diligence, die Aktivitäten der UN-Mission (MONUSCO)

Zielsetzung

Der Dodd-Frank Act wurde als Antwort auf die Finanzmarktkrise 2007 mit dem Ziel beschlossen, die Transparenz und Rechenschaft im US-Finanzsektor zu verbessern. Insgesamt umfasst der Dodd-Frank Act 848 Seiten und enthält fast 400 umzusetzende neue Regelungen (Davis Polk 2014). Die Artikel 1502 bis 1504 des Gesetzes adressieren den Umgang mit Konfliktmineralien aus der DR Kongo und ihren Anrainerstaaten. Als Konfliktmineralien werden Tantal, Zinn, Wolfram und Gold definiert. Die Liste kann durch den US-amerikanischen Außenminister bei Bedarf ergänzt werden. An der US-Börse notierte Unternehmen müssen offenlegen, ob ihre Produkte die in den Dodd-Frank⁷ Act festgelegten Konfliktminerale enthalten. Wenn dies der Fall ist, muss nachgeprüft werden, ob die Rohstoffe aus der DR Kongo oder Nachbarländern stammen. Wenn auch diese Prüfung positiv ausfällt, muss ein „conflict mineral report“ erstellt und durch ein unabhängiges externes Audit nachgewiesen werden, dass es sich bei den verwendeten Metallen nicht um Konfliktmineralien handelt (Manhart und Schleicher 2013, Dodd-Frank 2010).

Ziel des Gesetzes ist es Menschenrechtsverletzungen in der Region zu bekämpfen und die Finanzierung bewaffneter Gruppen in der DR Kongo und den umliegenden Staaten durch den Verkauf von Rohstoffen zu unterbinden. Durch Herkunftsnachweis- und Zertifizierungsmaßnahmen sollen Mineralien, die zur Finanzierung nicht-staatlicher bewaffneter Gruppen verwendet werden, identifiziert werden und durch deren Meidung die Geldquellen dieser Gruppen versiegen. Gleichzeitig soll ein Plan zur Stärkung der Regierungsführung und der Institutionen entwickelt sowie die Kontrolle der Rohstoffförderung verbessert werden, um mehr Nutzen und Einkommen für das Land zu generieren und Frieden und Sicherheit in der Region zu fördern (Dodd-Frank 2010, Manhart und Schleicher 2013).

Themenfeld

Ökonomie

- Rechtsrahmen
- Transparenz von Finanzströmen
- Zertifizierung und Herkunftsnachweis

Soziales

- Konfliktprävention und Friedensentwicklung
- Schutz der Menschenrechte
- Gesundheit
- Arbeitsschutz
- Gender-Themen

Artikel 1502 und 1504 des Dodd-Frank Acts adressieren vor allem die Themenbereiche Zertifizierung und Herkunftsnachweis sowie die Transparenz von Finanzströmen. Durch die geforderten Herkunftsnachweis- und Zertifizierungspflichten soll die Finanzierung von Konflikten durch den Rohstoffhandel unterbunden werden. Ausdrücklich sollen durch die Initiative Frieden und Sicherheit gefördert, sexuelle und geschlechtsspezifische Gewalt verringert und die Arbeitsverhältnisse in den Bergwerken verbessert werden. Artikel 1504 bezieht sich explizit auf die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) und definiert Regeln für Unternehmen, die in der Rohstoffgewinnung und

⁷ Wenn im Folgenden der Begriff Dodd-Frank Act verwendet wird, wird nur auf die Absätze 1502 -1504 Bezug genommen. Die restlichen Absätze sind nicht Teil dieser Analyse

im Bereich der Erdöl- und Erdgasförderung tätig sind⁸. Diese werden dazu verpflichtet, alle Zahlungen an Regierungen für den Zugang zu und den Abbau von den aufgeführten Bodenschätzen offen zu legen (Dodd-Frank Act 2010, Paul et al 2013). Diese beiden Artikel stehen im Zentrum der Diskussion.

In Artikel 1503 werden die Berichtspflichten zur Sicherstellung von Gesundheits- und Sicherheitsstandards in Bergbauwerken dargelegt. Die Regelungen basieren auf den Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen des US-amerikanischen *Federal Mine Safety and Health Acts* von 1977 (U.S. Securities and Exchange Commission (SEC) 2011). Dieser Paragraph gilt nur für extraktive Unternehmen in den USA, er gilt nicht für die Lieferkette (Experteninterview 2014).

Umweltstandards sind nicht Teil von Dodd-Frank. Verpflichtungen zu Zertifizierung und Herkunftsnachweis sowie die Einhaltung von Sicherheits- und Gesundheitsstandards könnten jedoch indirekte positive Auswirkungen auf Umweltstandards haben.

Thematische Relevanz für den Bergbausektor

Beim Dodd-Frank Act handelt sich nicht um ein explizit auf den Bergbausektor zielendes Gesetz. Hauptsächlich soll das Gesetz Transparenz und Verantwortlichkeit im US-amerikanischen Finanzsystem verbessern. Die in der Analyse betrachteten Artikel 1502, 1503 und 1504 des Dodd-Frank Act sind jedoch bergbauspezifisch. Direkt vom Gesetz betroffen ist der Downstream-Bereich⁹. Indirekt werden durch das Gesetz auch Veränderungen im Upstream-Bereich¹⁰ gefördert.

- Artikel 1502 behandelt Konfliktmineralien
- Artikel 1503 behandelt Berichtspflichten hinsichtlich Sicherheits- und Gesundheitsstandards in Bergwerken¹¹
- Artikel 1504 adressiert die Transparenz der Zahlungen von Unternehmen, die in der kommerziellen Gewinnung von Öl-, Gas-, und Rohstoffvorkommen tätig sind, an Regierungen¹²

Abdeckung

Die als konfliktträchtig identifizierten Mineralien – bezogen auf die DR Kongo und ihre Anrainerstaaten – umfassen Tantal, Zinn, Wolfram und Gold.

Das US-Gesetz muss von allen an der US-Börse notierten Unternehmen eingehalten werden. Da die Unternehmen aufgrund der erforderlichen Sorgfaltspflicht auch von ihren Zulieferern genaue Herkunftsinformationen einfordern, sind auch diese von dem Gesetz betroffen. Da viele nicht US-amerikanische Unternehmen an der US-Börse notiert sind, kann keine geographische Einschränkung – welche Länder von dem Gesetz betroffen sind und welche nicht – vorgenommen werden.

Explizit im Gesetz aufgeführt sind die DR Kongo und ihre Anrainerstaaten. Dies umfasst Uganda, die Vereinigte Republik Tansania, Sambia, Angola, Burundi, Ruanda, den Südsudan, die Republik Kongo und die Zentralafrikanische Republik (Europäische Kommission 2014). Nur wenn Metalle bzw. ihre Erze aus diesen Ländern stammen, müssen Unternehmen der erforderlichen Sorgfaltspflicht nachkommen. Eine geographische Erweiterung auf weitere Staaten ist im Gesetz nicht vorgesehen. Die gelisteten Staaten decken 17 % der globalen Tantal-, 4 % der Zinn-, 3 % der Wolfram- und 2 %

⁸ siehe auch UmSoRes Steckbrief zu EITI

⁹ Von der Verhüttung bis zum Endprodukt

¹⁰ Vom Bergwerk bis zur Verhüttung

¹¹ Mine Safety Disclosure

¹² Disclosure of Payments by Resource Extraction Issuers

der Goldproduktion des Jahres 2011¹³ ab (Deloitte 2012). Insgesamt ist die Länderverteilung der Weltjahresproduktion, insbesondere im Hinblick auf Tantal, Schwankungen unterlegen. So schätzt die amerikanische Bundesbehörde U.S. Geological Survey die Tantalproduktion in der DR Kongo 2013 auf 18,6 % der weltweiten Produktion (USGS 2014).

Dynamik

Das Gesetz wurde 2010 von US Präsident Barack Obama unterzeichnet. Eine Erweiterung des Gesetzestexts ist derzeit nicht in Aussicht.

International hat die Verabschiedung des Dodd-Frank Acts viele Veränderungen in Gang gesetzt. Auf das Gesetz folgte 2014 beispielsweise ein Vorschlag der EU-Kommission für eine Verordnung zur Selbstzertifizierung von Importeuren von Rohstoffen aus Konflikt- und Hochrisikogebieten¹⁴ (Europäische Kommission 2014). Der DFA stärkte außerdem den OECD-Leitfaden¹⁵ und bestehende Zertifizierungsinitiativen, die schon in der Region der Großen Seen in Afrika tätig waren.

Implementierung und Wirksamkeit

Umsetzung des Standards

Mit der Unterzeichnung des Präsidenten ist der Dodd-Frank Act US-amerikanisches Gesetz und damit **rechtlich verbindlich**. Bezogen auf die Abschnitte 1502 bis 1504 ist die Einhaltung der Regeln für alle an der US-Börse notierten Unternehmen verpflichtend. Die genauen Regelungen zur Umsetzung von Abschnitt 1502 und 1504 wurden 2012 veröffentlicht und waren ab 2013 umzusetzen.

Der Standard ist **auf die Vereinigten Staaten begrenzt und Bestandteil der nationalen Gesetzgebung**. Im Dezember 2010 veröffentlichte die Securities and Exchange Commission (SEC) Regelvorschläge zur Umsetzung der Artikel 1502 bis 1504. 2011 wurden die Regeln zur Berichtspflicht und Sicherheit von Bergbauwerken verabschiedet, 2012 die zu Konfliktmineralien und zur Offenlegung der Zahlungen von Bergbauunternehmen an Regierungen (SEC 2010a, SEC 2010b, SEC 2010c).

Bis zum 31. Mai 2014 sollten alle Unternehmen, die Konfliktmineralien in ihren Produkten verwenden, veröffentlichen, ob diese Minerale aus der DR Kongo oder Nachbarstaaten kommen. Wenn dies der Fall ist, muss berichtet werden, ob die Gewinnung der Minerale zur Finanzierung bewaffneter Gruppen beigetragen hat (EY 2014). Allerdings scheint **der Prozess der Implementierung auf Ebene der Unternehmen langsamer als geplant voranzugehen**. 2013 berichteten viele Unternehmen, sie seien noch am Anfang des Prozesses. Anfang 2014 befanden sich noch ein Viertel der befragten Unternehmen in einem frühen Stadium der Umsetzung¹⁶. Bisher haben nur die Hälfte der Unternehmen vollständig ausgefüllte *Reasonable Country of Origin Inquiry* (RCOI) von circa 50 % ihrer Zulieferer erhalten. Davon – so berichten die in der Umfrage interviewten Unternehmen – seien die meisten Berichte nicht ausreichend detailliert und nachvollziehbar. Nur 5 % berichteten, dass alle benötigten Informationen in guter Qualität von den Zulieferern vorgelegt wurden (PWC 2014). Insgesamt sind die Aussagen der Zulieferer häufig schwierig zu verifizieren.

Bisher findet die Umsetzung des Standards in der Region durch Initiativen, wie unter anderem dem Conflict-Free Smelter Program¹⁷ (CFSI 2014) und den Zertifizierungsmechanismen der

¹³ Die Angaben kommen von der EICC GeSI Extractives Working Group Report on Conflict Minerals. Der Report wurde im Mai 2011 veröffentlicht.

¹⁴ Verordnung zur Schaffung eines Unionssystems zur Selbstzertifizierung der Erfüllung der Sorgfaltspflicht in der Lieferkette durch verantwortungsvolle Einführer von Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erzen und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten

¹⁵ Engl. : OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas

¹⁶ Die Umfrage wurde von PWC im Februar 2014 durchgeführt. Insgesamt wurden 700 Menschen aus der Industrie aus verschiedenen Sektoren befragt.

¹⁷ Siehe auch den UmSoRess Steckbrief zum CFSP

International Conference on the Great Lakes Region (ICGLR) unter Einhaltung des OECD-Leitfadens statt (ICGLR 2014, Bafilemba et al 2014). Bei der Analyse der Wirksamkeit des Standards wird zwischen Gold auf der einen und Zinn, Tantal, Wolfram auf der anderen Seite unterschieden. Diese Unterscheidung wird auch in den Berichten aus der Region vorgenommen und wird deshalb im Folgenden beibehalten.

Wirksamkeit des Standards

Insgesamt sind Wirksamkeit und Auswirkungen der betrachteten Artikel des Dodd-Frank Acts schwierig einzuschätzen. Dies ist zum einen auf die begrenzten Erfahrungen bei der Implementierung des Standards zurückzuführen, zum anderen auf die Komplexität der Situation in der DR Kongo und ihren Anrainerstaaten. So ist der fortdauernde Konflikt in der DR Kongo nicht nur durch die Konfliktfinanzierung mithilfe der Erlöse des Rohstoffabbaus zu begründen, sondern ein Resultat der komplexen Interaktion von Konflikttreibern, wie z.B. den Kriegen der Vergangenheit, der wirtschaftlichen Lage des Landes, politischer Auseinandersetzungen, Korruption und Bevölkerungswachstum. Es ist hervorzuheben, dass der Rohstoffreichtum und –abbau nicht die Ursache der Konflikte ist, sondern die Erlöse aus der Rohstoffgewinnung konflikttreibend und –verlängernd wirken. Weiterhin ist die Datenlage schwierig und die Aussagen hinsichtlich der eingeschätzten Wirksamkeit divergieren. Der Einfluss des Standards liegt nicht nur auf der normativen Ebene, sondern soll zu nachprüfbareren Zertifizierungen von Mineralien in der Region führen. Im Folgenden wird zuerst – und hauptsächlich – die Wirksamkeit des Gesetzesabschnitts 1502 analysiert und dann kurz auf die Artikel 1503 und 1504 eingegangen.

Die Auswirkungen des Dodd-Frank Acts (Artikel 1502) auf den artisanalen Bergbau sind in langfristige und kurzfristige zu unterteilen. Langfristig besteht kein Konsens hinsichtlich der Auswirkungen des Dodd-Frank Acts, kurzfristig führte der Gesetzestext jedoch nachweislich zu einem Nachfrageeinbruch. In konfliktträchtigen Gebieten setzte die kongolesische Regierung den artisanalen Bergbau für fünf Monate – von September 2010 bis März 2011 – komplett aus. Dies führte zu einem Einbruch des artisanalen Bergbaus in der DR Kongo. In Gebieten, in denen die Produktion nicht eingestellt wurde, stieg der illegale Handel an (Manhart und Schleicher 2013). Grund für das Verbot war der Versuch der Regierung der DR Kongo durch ein Moratorium illegale Bergbauaktivitäten zu reduzieren oder zu stoppen und somit auch die mit dem Sektor assoziierte Gewalt zu reduzieren. Weiterhin sah die Regierung das Verbot als Schritt in Richtung einer formellen Bergbaustrategie mitsamt einer besseren Kontrolle der Einnahmen aus dem Sektor. Als offensichtlich war, dass das Verbot keine positive Wirkung erzielt, hob die Regierung es wieder auf (Jacques 2011).

Die United Nations Group of Experts (UNGoE)¹⁸ nehmen in ihren Berichten keinen Bezug auf den Dodd-Frank-Act, sondern sprechen nur allgemein von internationalen Zertifizierungs- und Herkunftsnachweissystemen. Dementsprechend können darauf basierend Aussagen zur derzeitigen Situation in der DR Kongo hinsichtlich der Effektivität von Zertifizierungs- und Herkunftsnachweisinitiativen, nicht jedoch explizit hinsichtlich der Effektivität des Dodd-Frank-Acts getroffen werden. Insgesamt sehen die Experten Verbesserungen beim Zugang zu konfliktfreien Mineralien aus der Region, heben aber auch hervor, dass bewaffnete Gruppen – wenn auch weniger häufig – weiterhin Bergwerke kontrollieren und weisen darauf hin, dass der illegale Handel mit Mineralien nicht zurückgegangen ist. So wurden 2013 rund 98 % des im artisanalen Bergbau gewonnenen Golds illegal aus dem Land gebracht. Das meiste davon durch Transitländer wie Uganda, Burundi und die Vereinigte Republik Tansania. In Uganda ist seit dem Beginn der Debatte um Konfliktrohstoffe¹⁹, der offizielle Handel mit Gold aus der DR Kongo zusammengebrochen. Während 2006 noch 6.936 kg Gold exportiert wurden, berichtete die ugandische Regierung für das Jahr 2013

¹⁸ Die UNGoE ist seit 2004 in der DR Kongo. Damals war ihre Mission in erster Linie die Überwachung des Waffenembargos in der DR Kongo (UNSC 2004). Ihr Mandat wurde mehrfach verlängert; thematisch rückte in den letzten Jahren der Umgang mit Konfliktmineralien immer mehr in den Fokus der Experten. Die Einschätzung der Experten basiert auf Berichten, aber auch auf vor-Ort Interviews und Beobachtungen (Serralta 2014).

¹⁹ Hier wird sich auf die Sanktionen des Sicherheitsrats ab März 2007 bezogen (Serralta 2014).

noch von 161 kg exportiertem Gold. Obwohl die größten ugandischen Goldhändler auf der UN-Sanktionsliste stehen²⁰, handeln sie laut Berichten andere Goldhändler und führender Vertreter der Zivilgesellschaft weiter mit dem Metall. Die UN Expertengruppe schätzt, dass 2013 6.761 kg illegal aus Uganda geschmuggelt wurden (Serralta 2013).

Durch den illegalen Goldhandel soll die kongolesische Regierung zwischen 7,7 und 8,2 Millionen US Dollar verloren haben. Kritisiert wird, dass die kongolesische Regierung nicht entschlossen gegen die illegalen Goldhändler vorgeht und die ugandische den illegalen Handel auf ihrem Territorium selten verfolgt (Serralta 2014, Al-Hussein 2014). Als einen möglichen Grund für den weit verbreiteten illegalen Goldhandel werden der hohe Preis des Metalls auf den Weltmärkten und die damit einhergehende lukrative Gewinnmarge des Goldhandels gesehen (Manhart und Schleicher 2013).

Auch Zinn, Wolfram und Tantal werden weiterhin in die umliegenden Länder, insbesondere nach Ruanda, geschmuggelt (Serralta 2014: 42). 2011 berichtete die UN Expertengruppe, dass viele Händler von Zinn, Tantal und Wolfram keine Abnehmer für ihre nicht als konfliktfrei zertifizierten Mineralien finden und deshalb die Rohstoffe durch die Nachbarländer schmuggeln, um sie dann illegal ohne Herkunftsnachweis zu verkaufen (Manhart und Schleicher 2013, Al-Hussein 2014). So sind die Preise für nicht zertifizierte Mineralien aus der Region aufgrund mangelnder Nachfrage um 30 bis 60 % gesunken. Auf der positiven Seite wird berichtet, dass die Kontrolle zahlreicher Bergwerke durch bewaffnete Gruppen zurückgegangen sei: So sollen 2/3 der Zinn-, Tantal- und Wolframbergwerke, der Provinzen Nordkivu, Südkivu und Maniema, nicht mehr von Rebellengruppen betrieben werden (Bafilemba et al 2014). Ebenso sollen Provinz- und Nationalregierung Zertifizierungsmaßnahmen in Zinn-, Wolfram-, und Tantalbergwerken durchgesetzt und dadurch die illegale Kontrolle dieser durch die National Congolese Police (PNC) und Forces Armées de la République Démocratique du Congo (FARDC) beendet haben (Serralta 2014). Es wird berichtet, dass in den Gemeinden nahe konfliktfreier Bergbauprojekte die Präsenz bewaffneter Gruppen stark gesunken ist und Schulen und Krankenhäuser gebaut werden. Der positive Trend setzt sich bei den Löhnen im Bergbausektor fort, in manchen Bergwerken sind die Löhne um das Dreifache gestiegen. In einer Gemeinde in Südkivu hebt ein internationaler Investor hervor, dass durch den Dodd-Frank Act die Präsenz bewaffneter Gruppen reduziert wurde und dass ohne das Gesetz keine internationalen Investoren im Kongo investiert hätten (Bafilemba et al 2014).

Um die erwarteten negativen Auswirkungen des Gesetzesabschnitts 1502 abzufedern, wurden verschiedene Initiativen, unter anderem auch von der US-Regierung, ins Leben gerufen. Ein Beispiel ist die Initiative *Public-Private Alliances for Responsible Minerals Trade (PPA)* welche aus Regierungen, Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Organisationen besteht und zum Ziel hat, Pilotprojekte zur konfliktfreien Gewinnung von Mineralien in der afrikanischen Region der Großen Seen zu unterstützen und so mögliche Auswirkungen zu kompensieren. Im Rahmen der *Conflict-Free Tin Initiative* wurde 2012 ein Programm zur Gewinnung von konfliktfreiem Zinn aus dem Kalimbergwerk ins Leben gerufen. 2012 startete auch das Solutions for Hope Projekt und seitdem werden als konfliktfrei zertifizierte Mineralien (Tantal) in der Region Katanga gewonnen (Propper und Knight 2013). Darüber hinaus existieren von der Weltbank, der UN und verschiedenen anderen Gebern finanzierte Programme und Initiativen zur Unterstützung der DR Kongo zur Verbesserung ihres Rohstoffmanagements. So haben die Programme unter anderem zum Ziel, die für den Bergbausektor relevanten Institutionen zu stärken und durch den Aufbau von Kapazitäten, die Verwaltung der Rohstoffvorkommen zu verbessern (Manhart und Schleicher 2013).

In Abschnitt 1503 werden die Berichtspflichten über Gesundheits- und Sicherheitsstandards in Kohle- oder anderen Bergwerken²¹ festgelegt. So sollen die Betreiber regelmäßig Bericht erstatten und offenlegen, wie viele Verstöße es gegen vorgeschriebene Gesundheits- und Sicherheitsstandards gab und welcher Natur diese waren. Die Berichterstattung soll entlang den Anforderungen des im US-

²⁰ Genannt werden Uganda Commercial Impex Limited, Machanga Lintied, und A.P. Bhimji Limited

²¹ In den Vereinigten Staaten

amerikanischen *Federal Mine Safety and Health Acts* von 1977 erfolgen (Dodd-Frank Act 2010). Laut SEC sind die Berichtspflichten derzeit in Kraft (SEC 2012). Evaluierungseinschätzungen zu diesem Gesetzesabschnitt konnten nicht gefunden werden. Dies ist jedoch nur in den USA relevant.

Im Gesetzesabschnitt 1504 des Dodd-Frank Acts werden Regelungen zu Berichtspflichten bezüglich der Transparenz von Finanzströmen festgelegt. So müssen die an der US-Börsenaufsicht notierten US-amerikanische und ausländischen Unternehmen Zahlungen an Regierungen für den Zugang zu und den Abbau von Erdöl, Erdgas und Mineralien offenlegen. Erst nach Ablauf der Umsetzungsfrist 2012 wurde konkretisiert, welche Zahlungen genau berichtet werden müssen²². Die Börsenaufsicht stellt eine Datenbank (EDGAR) bereit, auf der die Informationen hochgeladen und öffentlich eingesehen werden können. Gegen die umfassende Berichtspflicht und Bereitstellung aller Informationen wurde unter anderem vom American Petroleum Institute (API) Klage eingereicht. Da es keinen Widerstand von Seiten der US-Börsenaufsicht gab, muss die Bestimmung nun überarbeitet und angepasst werden (Paul et al 2013). Bezüglich der Wirksamkeit des Artikels 1504 kann deshalb keine Aussage getroffen werden. In einer 2014 vorgestellten Publikation wird hervorgehoben, dass Unklarheiten zur Umsetzung der Berichtspflichten zur Verunsicherung bei Unternehmen führen. Von Nichtregierungsorganisationen wird kritisiert, dass die bisher veröffentlichte Berichte Fragen offen ließen und teilweise zu kompliziert verfasst seien (Littenberg et al 2014).

Abschließend bleibt festzuhalten, dass seit der Verabschiedung des Dodd-Frank-Acts insgesamt mehr Mineralien in der DR Kongo konfliktfrei gewonnen, die Präsenz bewaffneter Gruppen reduziert und bessere Bedingungen beim Bergbau gefördert werden konnten. Der illegale Handel insbesondere mit im artisanalen Bergbau gewonnenem Gold konnte bisher nicht reduziert werden und zahlreiche Goldbergwerke werden nach wie vor von bewaffneten Gruppen kontrolliert. **Es sind also Fortschritte zu verzeichnen, das Ziel die Rohstoffgewinnung in der DR Kongo komplett konfliktfrei zu gestalten, ist jedoch noch nicht erreicht.**

Kritische Diskussion: Stärken des Standards

- Der Dodd-Frank Act hat einen breiten Wirkungsbereich. Obwohl die rechtliche Umsetzungspflicht auf an der US-amerikanischen Börse notierte Unternehmen beschränkt ist, hat der Standard weitreichende Auswirkungen für Unternehmen auch außerhalb der USA.
- Mit dem Erlass des Dodd-Frank Acts kam es zu einer neuen Dynamik und Verbreitung von Zertifizierungsinitiativen, wie beispielsweise dem Conflict-Free Smelter Programme. Durch das Solutions for Hope Projekt wurden konfliktfreie Bergwerke (Tantal) im Norden Katangas (2011) geschaffen, ein weiteres positives Beispiel ist die Conflict-Free Tin Initiative in Südkivu (2012) (Manhart und Schleicher 2013).
- Das Gesetz hat die Diskussion rund um Konfliktrohstoffe entscheidend vorangebracht und auch international zu Veränderungen geführt. Ein Beispiel hierfür ist der EU-Verordnungsentwurf zur Schaffung eines Unionssystems zur Selbstzertifizierung der Erfüllung der Sorgfaltspflicht in der Lieferkette durch verantwortungsvolle Einführer von Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erzen und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten, der Anfang 2014 veröffentlicht wurde.

Kritische Diskussion: Schwächen des Standards

- Die regionale Begrenzung der Nachweispflicht führt dazu, dass manche Hütten Erze aus der DR Kongo und ihren Nachbarstaaten meiden und Unternehmen ihre Zuliefererkette ändern, solange die benötigten Rohstoffe aus anderen Regionen lieferbar sind. Grund hierfür ist der Aufwand, die Konfliktfreiheit der Mineralien nachzuweisen oder ganz generell die Angst vor einem

²² Unter anderem müssen folgende Zahlungen berichtet werden : Steuern auf den Ertrag, gezahlte Lizenzen und Gebühren, Zahlungen für Förderrechte, Zahlungen für die Verbesserung der Infrastruktur (Paul et al 2013)

Reputationsverlust, wenn bekannt wird, das Konfliktmineralien bezogen werden. Ein Rückgang der Bergbauaktivitäten hat direkte Auswirkungen auf die Menschen in der Region, die von der Gewinnung und dem Verkauf der Rohstoffe leben. Allerdings ist bisher nur eine sehr geringe Anzahl an Unternehmen bekannt, die keine Rohstoffe mehr aus der DR Kongo und anderen afrikanischen Staaten oder generell aus dem artisanalen Bergbau beziehen (Manhart und Schleicher 2013).

- Von September 2010 bis März 2011 setzte Präsident Kabila den artisanalen Bergbau aus. Grund für die Aussetzung war die Annahme der kongolesischen Regierung, dass durch ein Verbot des artisanalen Bergbaus auch der illegale Handel und die Gewalt im Bergbausektor zurückgehen würden. Nach fünf Monaten wurde der Beschluss wieder aufgehoben (Jacques 2011). Die Kombination aus dem fünfmonatigem Verbot, der unsicheren Marktsituation und den unklaren Auswirkungen des Dodd-Frank Acts führte zum temporären Einbruch des artisanalen Bergbaus und zu einem Anstieg des illegalen Handels (Manhart und Schleicher 2013)
- Die Qualität und Zuverlässigkeit der Berichte der Zulieferer ist für die Hersteller der Endprodukte sehr schwer nachprüfbar. Insbesondere wenn diese nur eine schriftliche Bestätigung schicken, dass keine Konfliktmaterialien verwendet wurden (Manhart und Schleicher 2013).

Originaltext

Dodd-Frank Act (2010): One Hundred Eleventh Congress of the United States of America: An Act. H.R.4173.

Referenzen

Al-Hussein, Z.Z. (2014): United Nations Security Council: Letter concerning the DRC addressed to the President of the Council. UNSC. <http://www.un.org/sc/committees/1533/egroup.shtml>. Aufgerufen am 20.07.2014

Bafilemba, F., Mueller, T., Lezhnev, S. (2014): The Impact of Dodd-Frank and Conflict Minerals Reforms on Eastern Congo's Conflict. enough: The project to end genocide and crimes against humanity. www.enoughproject.org. Aufgerufen am 19.07.2014

CFSI (Conflict-Free Smelter Initiative) (2014): Conflict-Free Smelter Program. <http://www.conflictreesourcing.org/conflict-free-smelter-program/>. Aufgerufen am 14.08.2014.

Davis Polk (2014): Dodd-Frank Progress Report. Davis Polk & Wardwell LLP. <http://www.davispolk.com/Dodd-Frank-Rulemaking-Progress-Report/>. Aufgerufen am 20.07.2014.

Deloitte (2012): Conflict Minerals: Understanding the New Dodd-Frank Section 1502 Disclosure Requirements. The Dbriefs Sustainability series.

EY (2013): Are you ready for conflict minerals reporting? EYGM Limited.

Europäische Kommission (2014): Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Unionssystems zur Selbstzertifizierung der Erfüllung der Sorgfaltspflicht in der Lieferkette durch verantwortungsvolle Einführer von Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erzen und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten. <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document.do?code=COM&year=2014&number=111&extension=null>. Aufgerufen am 05.08.2014.

ICGLR (International Conference on the Great Lakes Region) (2014): <http://www.icglr.org/index.php/en/>. Aufgerufen am 14.08.2014.

Jacques, B. (2011): Mining Ban and US law: Cause for Economic Crisis in Congo? Africa Faith & Justice Network. <http://www.afjn.org/focus-campaigns/promote-peace-d-r-congo/91-legislative-watch-dr-congo/943-mining-ban-and-us-law-cause-for-economic-crisis-in-congo.html>. Aufgerufen am 22.07.2014

- Littenberg, M.R., Damania, F.F., Matos, A. (2014): Conflict Minerals Reporting: A Review of Calendar Year 2013 Filing and Recommendations for Calendar Year 2014 Compliance. http://www.srz.com/files/News/68ec0ea0-25a6-4696-87d1-248cac9d59d3/Preview/NewsAttachment/4270ee9c-9035-468e-8c50-259d4ee92f89/SRZ_White_Paper_Conflict_Minerals_Reporting_September_2014.pdf. Aufgerufen am 8.12.2014
- Manhart, A., Schleicher, T. (2013): Conflict minerals - An evaluation of the Dodd-Frank Act and other resource-related measures. Öko-Institut e.V.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2013): OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas. <http://www.oecd.org/investment/mne/GuidanceEdition2.pdf>. Aufgerufen am 14.08.2014.
- Paul, S., Schneider, L., Sievi, G. (2013): Transparenz in Steuersachen – klarer Trend zur Offenlegung. ARGUS Medienbeobachtung.
- Propper, S. und Knight, P. (2013): Conflict free minerals from the DRC will only be possible if companies stay. The Guardian. <http://www.theguardian.com/sustainable-business/conflict-free-minerals-drc-companies-stay>. Aufgerufen am 20.07.2014.
- PWC (2014): Where companies stand on their compliance efforts – this year and beyond. Conflict minerals survey. PricewaterhouseCoopers LLP.
- SEC (U.S. Securities and Exchange Commission) (2012): Mine Safety Disclosure. <http://www.sec.gov/rules/final/2011/33-9286.pdf>. Aufgerufen am 18.08.2014.
- SEC (U.S. Securities and Exchange Commission) (2011): SEC Adopts Dodd-Frank Mine Safety Disclosure Requirements. <http://www.sec.gov/news/press/2011/2011-273.htm>. Aufgerufen am 24.07.2014
- SEC (U.S. Securities and Exchange Commission) (2010a): Part III: 17 CFR Parts 229 and 249, Conflict Minerals. Federal Register: Vol. 75, No. 246.
- SEC (U.S. Securities and Exchange Commission) (2010b): Part IV: 17 CFR Parts 229 and 249, Disclosure of Payments by Resource Extraction Issuer. Federal Register: Vol. 75, No. 246.
- SEC (U.S. Securities and Exchange Commission) (2010c): CFR Parts 229, 239 and 249, Mine Safety Disclosure. Federal Register.
- Serralta, E. (2014): Letter dated 22 January 2014 from the Coordinator of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo addressed to the President of the Security Council. UNSC: S/2014/42.
- UN Group of Experts (2009): Final report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo. United Nations Security Council. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2009/603. Aufgerufen am 14.08.2014
- UNSC (United Nations Security Council) (2014): Resolution 2136 (2014). S/RES/2136 (2014).
- UNSC (United Nations Security Council) (2004): Report of the Group of experts submitted pursuant to resolution 1533. 15 July 2004. <http://www.un.org/sc/committees/1533/egroup.shtml>. Aufgerufen 20.07.2014
- USGS (U.S. Geological Survey) (2014): Mineral Commodity Summaries 2014. <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/mcs/2014/mcs2014.pdf>. Aufgerufen am 14.08.2014