

UmSoRes Steckbrief

Regional Certification Mechanism (RCM)

Autoren:

Lukas Rüttinger, Johanna Heidegger, Laura Griestop

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:

Rüttiger, Lukas; Johanna Heidegger, Laura Griestop (2015): UmSoRess Steckbrief zum Regional Certification Mechanism. Berlin: adelphi.

Zusammenfassende Analyse

Die Internationale Konferenz der Großen Seen (ICGLR) verabschiedete 2010 eine Initiative, um den illegalen Bergbau und Handel mit Mineralien zu verhindern. Das wichtigste Instrument dieser Politik ist der Regionale Zertifizierungsmechanismus (RCM). Er ist für alle ICGLR-Mitgliedsstaaten verbindlich durch nationale Gesetzgebung umzusetzen. Ziel ist es, mit einem umfassenden Maßnahmenpaket zur Herkunftsbestimmung der Mineralien Wolfram, Tantal, Zinn¹ und Gold zu verhindern, dass regionale Konflikte und kriminelle Netzwerke vom Bergbau profitieren. Insbesondere der Kleinst- und Kleinbergbau soll in der gesamten Region formalisiert und kontrolliert werden, wodurch im weiteren Sinne die Region stabilisiert, die Staaten gestärkt, die Steuereinnahmen erhöht und die Finanzierung von Rebellenbewegungen vermieden werden soll.

Der RCM steht im Zusammenhang mit einer Vielzahl bereits etablierter Initiativen und Standards. Er integriert die OECD-Leitsätze für internationale Unternehmen, speziell den Leitfaden² der OECD zum Umgang mit Mineralien aus Konfliktgebieten, und arbeitet mit der ITRI Tin Supply Chain Initiative (iTSCi) und den Certified Trading Chains (CTC) zusammen. Dabei wird der RCM von einer Vielzahl von internationalen Organisationen unterstützt. Der RCM hat die ambitionierte, langfristige Vision den gesamten Bergbausektor der Großen Seen Region in Afrika zu reformieren und die Handlungsansätze zu Konfliktmineralien durch ein Exportzertifikat zusammenzufassen.

Der RCM wurde trotz zweijähriger Umsetzungsphase erst in zwei von zwölf Mitgliedsstaaten ansatzweise implementiert. Daher lässt sich die bisherige Wirkung kaum beurteilen. Die Gründe für die verzögerte Umsetzung sind vielfältig und reichen von Eigeninteressen der Wirtschaft, Partikularinteressen einzelner ICGLR-Mitgliedsstaaten bis hin zu Abhängigkeiten von Geberfinanzierungen. Positiv zu werten ist die bisher avisierte Transparenz, die geplanten unabhängigen Audits sowie der Einsatz eines zusätzlichen Kontrolleurs seitens der ICGLR. Negativ zu werten ist, dass der RCM ohne adäquaten Einbezug der Industrie entwickelt wurde und deshalb weitreichende Prozessduplizierungen mit iTSCi aufweist. Wenn der RCM wie vorgesehen umgesetzt würde, könnte dies zu finanziellen und organisatorischen Mehrbelastungen der Beteiligten führen. Die Umsetzung der Zertifizierung und der geforderten Kontrollen gestaltet sich außerdem zumindest in Teilen der Großen Seen Region in Afrika aufgrund geografischer und logistischer Gegebenheiten als schwierig (Expertengespräch 2015).

Zielsetzung

Die ICGLR wurde 2004 geschaffen um durch einen intergouvernementalen Prozess nachhaltigen Frieden und Sicherheit für die Völker der Region der Großen Seen, nach der Beendigung des Kongokriegs 2003 wiederherzustellen. Die Ziele des sogenannten PACT-Abkommens³ der ICGLR-Mitgliedsstaaten sind politische und soziale Stabilität, gemeinsames Wachstum und Entwicklung sowie eine Zusammenarbeit auf Basis gemeinsam abgestimmter Strategien. Ein Problem der Region ist der sogenannte „Ressourcenfluch“⁴. Der illegale Bergbau und Handel mit Mineralien ist weitverbreitet und die ICGLR hat sich zum Ziel gesetzt, dies einzudämmen. Dazu wurde von den zwölf

¹ Sowie deren Erze (siehe DFA Definition zu Konfliktmineralien). Die Erze werden im folgenden Text nicht immer separat erwähnt, sind aber miteingeschlossen.

² OECD Due Diligence Guidelines for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas. Im Folgenden OECD-Leitfaden genannt.

³ Pact on Security Stability and Development.

⁴ Der Ressourcenfluch beschreibt das Phänomen, dass rohstoffreiche Länder trotz ihres Reichtums häufig weniger weit entwickelt, sind als rohstoffärmere Länder und unter einer Reihe negativer Folgen des Ressourcenreichtums, wie Korruption, schwache staatliche Institutionen und Konflikten, leiden.

Mitgliedsstaaten⁵ mit der Erklärung von Lusaka im Dezember 2010 die Regionale Initiative zur Eindämmung des Handels mit Konfliktrohstoffen (RINR) ins Leben gerufen. Die RINR besteht aus sechs Instrumenten, wobei der regionale Zertifizierungsmechanismus RCM das bedeutendste Instrument ist. Ziel des RINR ist es, die Gewinnung von natürlichen Ressourcen und den Handel mit unverarbeiteten Mineralien zu formalisieren und in die Wirtschaftsstruktur der ICGLR-Mitgliedsstaaten zu integrieren. Mineraliengewinnung und -handel sind in der Region häufig informell, wodurch der Profit nach Ansicht der ICGLR sehr ungleich verteilt wird, zum Beispiel da keine Erhebung von Steuern auf Gewinne stattfindet. Des Weiteren gewinnen Rebellenbewegungen und kriminelle Netzwerke Einkünfte aus dem illegalen Bergbau, wodurch die Stabilität der Region beeinträchtigt wird (ICGLR 2014). Die Erklärung von Lusaka wurde von der Verabschiedung des Dodd-Frank Acts maßgeblich beeinflusst. Die weitläufigen Abbaugebiete der Region, aber auch die Transportwege wertvoller Mineralien, beispielsweise zu den Häfen Mombasa, Kenia, oder Daressalam, Tansania, erschweren die Rückverfolgbarkeit der Mineralien (Wolf 2012).

Die Ziele des RCM sind sehr spezifisch, jedoch in das breitere Mandat der ICGLR und RINR eingebettet. Die Aufgabe des RCM ist es, anhand eines Herkunftszertifikats zu gewährleisten, dass weder Bergwerke noch Handelskanäle von Kassiterit, Wolfram, Coltan und Gold (auch als 3TG bezeichnet)⁶ in der Großen Seen Region von bewaffneten Gruppen oder kriminellen Netzwerken kontrolliert werden. Der RCM soll außerdem garantieren, dass die Sorgfaltspflicht⁷ in der gesamten Produktkette erfüllt wird. Der RCM schließt Inspektionen von Bergwerken, die Rückverfolgung von 3TG und Exportzertifizierung mit ein. Das ICGLR-Zertifikat soll garantieren, dass die 3TG⁸ in Übereinstimmung mit den ICGLR-Richtlinien und dem OECD-Leitfaden abgebaut und gehandelt wurden (ICGLR 2011a).

Der RCM zielt auf zwei wesentliche Probleme der Großen Seen Region ab. Erstens sind die Folgen des Nachfragerückgangs durch den DFA in der gesamten Region der Großen Seen spürbar. Käufer von Rohstoffen weichen auf andere Bergbauregionen aus oder verlangen ein Zertifikat, dass die 3TG konfliktfrei abgebaut und gehandelt wurden. Zweitens verlassen nicht dokumentierte Mineralien die Länder der Region unversteuert, wodurch dem Staat Steuereinnahmen entgehen. Das Empfängerland der geschmuggelten Mineralien kann – wenn es diese in den offiziellen Markt aufnimmt – Steuern erheben (zum Beispiel Ausfuhrsteuern) und profitieren. Insgesamt fallen die Steuereinnahmen so jedoch geringer aus, als wenn die Regierungen zusammenarbeiten würden (Blore and Smillie 2011). Durch eine engere Zusammenarbeit der Staaten und mehr Transparenz bei den Einkünften aus dem Bergbausektor – RINR sieht die Implementierung von EITI vor – soll dies verhindert werden.

Themenfeld

Im RCM wird auf den OECD-Leitfaden zur Sorgfaltspflicht verwiesen und dessen Einhaltung eingefordert.

Soziales:

- Zertifizierung der gesamten Produktkette inkl. Herkunftsnachweis

⁵ Angola, Burundi, Kenia, Demokratische Republik Kongo (DRK), die Republik Kongo, Ruanda, Sambia, Sudan, Südsudan (seit 2012), Tansania, Uganda und Zentralafrikanische Republik.

⁶ Diese Mineralien (engl. original *Designated Minerals* werden auch als 3TG bezeichnet und entsprechen den im Dodd-Frank Act (DFA) Abschnitt 1502 als Konfliktmineralien bezeichneten Mineralien (siehe UmSoRess Steckbrief Dodd-Frank Act).

⁷ Die Sorgfaltspflicht (engl.: due diligence) wird im OECD-Leitfaden zur Sorgfaltspflicht definiert (Originaltitel: OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas). Wenn im Folgenden auf den OECD-Leitfaden verwiesen wird, ist dieser Leitfaden gemeint.

⁸ In diesem Steckbrief werden ausschließlich die Mineralien 3TG behandelt. Die Bezeichnung Rohstoffe und Mineralien bezieht sich ebenso auf 3TG.

- Transparenz durch Datenbank⁹

Umwelt: Umweltaspekte stehen beim RCM nicht im Vordergrund. Im Rahmen des CTC-Ansatzes werden Umweltauflagen¹⁰ eingefordert. Die CTC sind auf dem Papier in den RCM integriert, in der Umsetzung werden die Fortschrittskriterien jedoch nur überwacht (gemäß RCM-Handbuch) und nicht eingefordert (Expertengespräch 2015).

Soziales: Die Mitgliedstaaten verlangen, dass die Konfliktminerale unter Einhaltung des OECD-Leitfadens gefördert und gehandelt werden. Wenn die Region durch den Wegfall der Finanzierung von Rebellengruppen und kriminellen Netzwerken stabilisiert wird, kann dies zur Verbesserung der sozialen Situation der Bevölkerung vor Ort beitragen. Weiterhin untersagt der OECD-Leitfaden (Annex II) jede Form von Misshandlung, unmenschlicher Behandlung, Zwangsarbeit, Kinderarbeit und sexueller Gewalt¹¹.

Im Rahmen des RCM wird die Rückverfolgung von Mineralien¹² ermöglicht. Die 3TG werden entlang der Produktkette geprüft und zertifiziert. Eine Datenbank soll die Transparenz erhöhen. Unabhängige Audits durch Dritte sollen die Implementierung des Standards gewährleisten.

Thematische Relevanz für den Bergbausektor

Der RCM zielt direkt auf die vier sogenannten Konfliktrohstoffe Kassiterite (Zinn), Wolfram, Coltan (Tantal) und Gold ab. Betroffen sind Gewinnung und Handel mit 3TG bis zum Export aus der Großen Seen Region.

Abdeckung

Der RCM soll in den zwölf ICGLR-Mitgliedsstaaten (Angola, Burundi, Kenia, DR Kongo, Republik Kongo, Ruanda, Sambia, Sudan, Südsudan, Tansania, Uganda und Zentralafrikanische Republik) implementiert werden.

Die Implementierung des Systems wird durch die Bundesgesellschaft für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) in Ruanda und Burundi unterstützt. Auf Ebene der ICGLR unterstützen USAID, Partnership Africa Canada (PAC) und die deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) die Implementierung des Systems (Manhart und Schleicher 2013).

Dynamik

Trotz des Verstreichens der zweijährigen Implementierungsphase im Dezember 2012 ist die vollständige Umsetzung des RCM in die nationalen Gesetzgebungen und die Einrichtung der notwendigen Behörden und Prozesse noch nicht in Sicht. Von den zwölf Mitgliedsstaaten haben nur Ruanda (März 2013) und die DR Kongo (Februar 2012) die für den RCM notwendigen nationalen Gesetze verabschiedet und mit der Zertifizierung begonnen. Der Grund des Vorsprungs Ruandas und der DR Kongo liegt darin, dass hier bereits vorher im Zuge anderer Initiativen an einem nationalen

⁹ Die ICGLR-Datenbank besteht aus drei Teilen: 1) Mithilfe der Datenbank soll der Handel der Rohstoffe überwacht werden und Mitgliedsstaaten, Bergwerke, Händler, Verarbeiter, Exporteure und andere Akteure müssen Daten zur Produktion, Einkauf, Verkauf und Export veröffentlichen (Engl.: Regional Mineral Tracking Database). 2) Außerdem sollen die Bergwerken der Region (in denen Gold, Zinn, Tantal oder Wolfram abgebaut wird) aufgelistet und kategorisiert werden, ob diese zertifiziert sind und den Standards entsprechen oder nicht (Engl.: Regional Mine Site Database). 3) Weiterhin sollen alle lizenzierten Exporteure aufgeführt und angegeben werden, ob diese gerade zertifiziert sind (Engl.: Database of Exporters). Im Folgenden werden nicht alle drei Teile separat aufgeführt, sondern allgemein von der ICGLR-Datenbank gesprochen.

¹⁰ Wie beispielsweise die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung, die Entwicklung eines Umweltmanagementplans und einer Strategie zum Schutz der Umwelt. Außerdem sollte es einen Plan zur Renaturierung nach der Beendigung des Bergbaus geben und einen Plan zum Umgang mit Abfall (BGR 2010).

¹¹ Siehe auch UmSoRes Steckbrief zum DFA

¹² Engl.: Mineral tracking.

Rückverfolgungssystem für Mineralien gearbeitet wurde. Darüber hinaus trägt die Regierung in Ruanda die Kosten für die Inspektion der Bergwerke und die Exportzertifizierung. In den beiden umsetzenden Staaten wurden das unabhängige Audit durch Dritte sowie die Überprüfung des ICGLR Mineral Chain Auditors noch nicht durchgeführt.

Gründe für die langsame Dynamik der Verbreitung sind Interessen der Wirtschaft und einzelner ICGLR-Mitgliedsstaaten sowie die (Teil-)Abhängigkeit von Geberfinanzierungen (Expertengespräch 2015, Schütte et al i.E.).

Implementierung und Wirksamkeit

Implementierung

Der RCM ist eines von sechs Instrumenten der RINR. Die anderen Instrumente sind: Harmonisierung der nationalen Gesetze zur Umsetzung der Rohstoffinitiative, Einrichtung einer Datenbank¹³, Formalisierung des Bergbausektors, regionale Vernetzung der Mitgliedsstaaten innerhalb der Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) zur Erhöhung der Steuertransparenz im Rohstoffsektor sowie Aufbau eines dezentralen Hinweisgebersystems (Whistleblowern) zur Aufdeckung illegaler Aktivitäten im Rohstoffsektor. Im Folgenden werden diese Instrumente nicht mitbetrachtet.

Der RCM ist ausführlich und relativ leicht verständlich auf über 90 Seiten in englischer und französischer Sprache im sogenannten **ICGLR Certification Manual** beschrieben. Die Anhänge sind in einem weiteren Dokument separat veröffentlicht (ICGLR 2011a und 2011b). Die Umsetzung des RCM ist für die ICGLR-Mitglieder verpflichtend und durch nationale Gesetzgebung zu implementieren (Resolve 2012). Die Aufsicht über die Implementierung hat das ICGLR-Sekretariat inne (ICGLR 2011a). Die Mitgliedsstaaten bestimmen eine Behörde, die für das Exportprozedere und Ausstellung von ICGLR-Zertifikaten zuständig ist.

Der RCM besteht aus vier zentralen Elementen: Der Inspektion von Bergwerken, der Rückverfolgbarkeit und Zertifizierung von Konfliktmineralien, einer Datenbank zur regionalen Rückverfolgung der 3TG, regelmäßige Audits durch unabhängige Dritte und der Einrichtung eines Independent Mineral Chain Auditors (IMCA).

Die Sicherstellung der Rückverfolgbarkeit vom Bergwerk bis zum Export sowie die Zertifizierung der Mineralien liegen in der Verantwortung des Exporteurs und in weiterer Folge des Mitgliedstaats, wobei diese auf verschiedene bestehende Handlungsansätze und ausführende Organisationen zurückgreifen dürfen (beispielsweise iTSCi). Die Inspektionen der Bergwerke und die Einrichtung eines Systems der Rückverfolgung der Produktkette sollen dies gewährleisten:

Die **Bergwerkinspektionen** müssen mindestens einmal pro Jahr durchgeführt werden. Das Bergwerk muss auf die Konfliktfreiheit und Einhaltung des OECD-Leitfadens (beispielsweise Abwesenheit von Kinderarbeit) geprüft werden. Das Bergwerk wird nach der Überprüfung als grün (zertifiziert), rot (nicht zertifiziert) oder gelb gekennzeichnet. Gelb beflaggte Bergwerke haben eine sechsmonatige Frist – unter Beibehaltung der Zertifizierung – die Missstände zu beseitigen und werden dann erneut inspiziert, wobei sich die Beflaggung auf grün oder rot ändert. Wenn keine Inspektion innerhalb der sechs Monate durchgeführt wird, ändert sich die Beflaggung automatisch auf Rot. Rot beflaggte Bergwerke verbleiben mindestens sechs Monate nicht zertifiziert. Der Betreiber des Bergwerks muss anschließend einen unabhängigen Audit durch Dritte einholen. Wenn der Report des Audits zeigt, dass die Missstände beseitigt wurden, kann das Mitgliedsland eine Wiederholung der Bergwerksinspektion durchführen lassen. Der Status des Bergwerks wird in einer Datenbank des Mitgliedsstaates gespeichert und mit der ICGLR-Datenbank synchronisiert (ICGLR 2011a).

Für die **Rückverfolgbarkeit und die Zertifizierung** des Exports muss eine gesetzliche Grundlage in

¹³ Engl. : Regional Mineral Tracking Database.

allen Mitgliedsstaaten geschaffen werden. Der Mitgliedsstaat muss zunächst fähig sein, die Herkunft des Rohstoffes vom Bergwerk bis zum Export nachzuvollziehen, beziehungsweise im Transitfall die Mineralien von der Einfuhr bis zur Wiederausfuhr zu verfolgen. Vor dem Export müssen die Dokumente des Rückverfolgungssystems der Produktkette erneut überprüft und bei Erfüllung der Anforderungen das ICGLR-Zertifikat ausgestellt werden. Die Dokumentation geschieht derzeit beispielsweise bei iTSCi durch Logbücher und einer Kennzeichnung durch ein Strichcodeetikett, das am Transportsack der Mineralien befestigt wird und diesen versiegelt (siehe UmSoRes Steckbrief iTSCi). Die Mitgliedsländer können frei entscheiden, welches Rückverfolgungssystem sie innerhalb ihres Landes verwenden wollen. Auf Basis der Rückverfolgbarkeit zu einer als grün oder gelb befagten Bergwerks wird beim Export eines Mineralienpakets das Exportzertifikat *ICGLR Certificate* – nach Vorbild des Kimberley-Prozess-Zertifizierungsprogramms – ausgestellt (ICGLR 2011a).

Die Erstellung der **ICGLR-Datenbank** liegt in der Verantwortung des ICGLR-Sekretariats. Die Datenbank wird nach ihrer vollständigen Einrichtung nach Angaben von ICGLR öffentlich zugänglich sein. Dazu sollen monatlich Daten an die ICGLR geliefert werden.¹⁴ Generelles Ziel der Datenbank ist es die Transparenz zu erhöhen und zu kontrollieren, ob die in die Rohstoffgewinnung involvierten Akteure die richtigen Mengen angeben und so den illegalen Handel zu unterbinden. Um festzustellen, ob die Angaben stimmen soll beispielsweise die Rohstoffproduktion eines zertifizierten Bergwerks untersucht werden, indem die Rohstoffverkäufe des Bergwerks mit der Produktionskapazität verglichen werden.¹⁵ Diskrepanzen werden nach Möglichkeit aufgeklärt, bei einer mangelnden Kooperation kann auch der Entzug des Zertifikats eines betroffenen Bergwerks oder Industrieteilnehmers angeordnet werden (ICGLR 2011a).

Für die **regelmäßigen, unabhängigen Audits** durch Dritte sind das exportierende Land und die ICGLR verantwortlich. Sie sollen zusätzlich absichern, dass alle Sorgfaltspflichten erfüllt wurden. Die Inhalte eines solchen Audits werden öffentlich zugänglich sein – bislang wurde dies noch nicht umgesetzt. Interimistisch werden diese Audits von Produktketten zertifizierenden Initiativen (zum Beispiel iTSCi) ausgeführt (Resolve 2012).

Die Einrichtung eines **Independent Mineral Chain Auditor (IMCA)** liegt in der Verantwortung der ICGLR und befindet sich noch in der Umsetzung. Der IMCA soll nach OECD-Leitfaden für die unabhängige Verifizierung und das Management von Risiken zuständig sein. Er wird vom ICGLR-Generalsekretär auf Basis eines unabhängigen Auswahlprozesses – der noch nicht näher bestimmt wurde – für drei Jahre ernannt. Die Verantwortlichkeit des IMCA ist die Produktkettenzertifizierung der Mitgliedsstaaten zu inspizieren, um zu überprüfen, ob der RCM-Standard erfüllt wird. Bei Beanstandungen werden vom IMCA Maßnahmen vorgeschlagen und eingefordert. Zweitens werden vom IMCA unabhängige Untersuchungen bei Themen, wie beispielsweise der Involvierung von bewaffneten Gruppen in der Rohstoffkette oder Schmuggel von 3TG im großen Stil durchgeführt. Drittens ist er für die Einschätzung von Konfliktrisiken und -finanzierung durch den Abbau und den Handel mit mineralischen Bodenschätzen zuständig (ICGLR 2011a). Der IMCA hat demnach keine Auditfunktion, sondern vielmehr die Rolle eines Generalinspektors inne. Bis zur Umsetzung werden einige Kontrollfunktionen von den Produktketten zertifizierenden Initiativen (iTSCi unter anderem) übernommen (Resolve 2012). Die unabhängigen Audits und der IMCA soll auch die Risikobewertung im Sinne des OECD-Leitfadens gewährleisten (Manhart und Schleicher 2013).

Verbindung zu anderen Konfliktrohstoffstandards

Bereits im Vorfeld der Entstehung des OECD-Leitfadens und des DFA gab es Initiativen in der zentralafrikanischen Region der Großen Seen, um Konfliktfinanzierung durch die Gewinnung und den Handel von Mineralien zu verhindern. Diese wurden nach der Verabschiedung des DFA angepasst

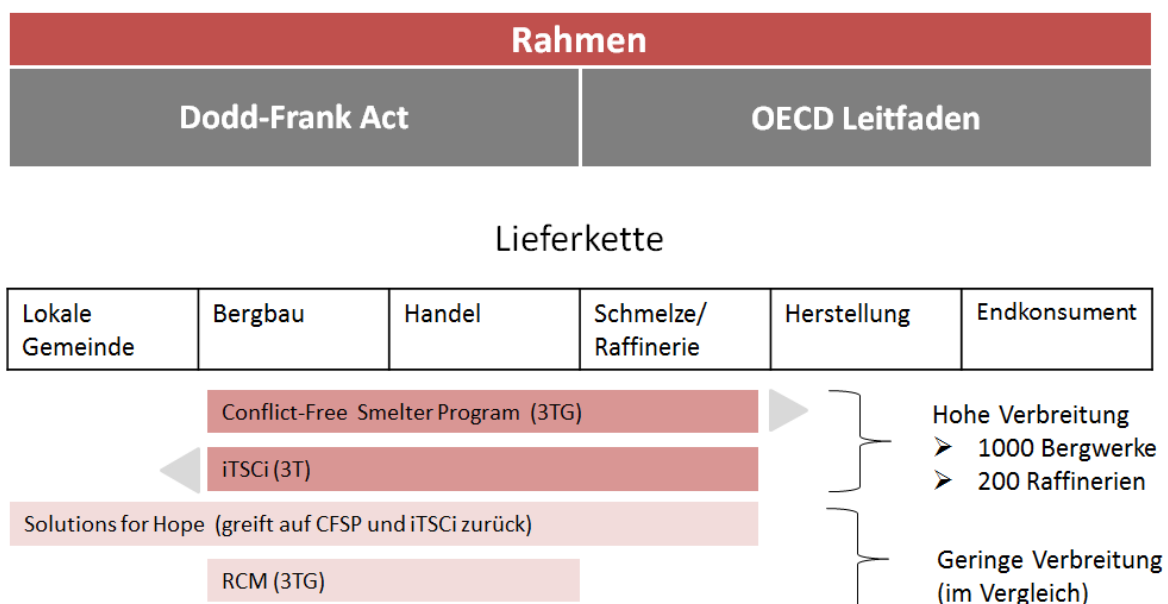
¹⁴ Daten zur Produktion, Einkäufen, Verkäufen und Exporten. Die Daten sollen von den Mitgliedsstaaten, von den Bergwerken (engl.: from artisanal dig sites, industrial mine sites), den Händlern, weiterverarbeitenden Unternehmen, Hütten und anderen Ausführem eingereicht werden. Nicht offen gelegt werden müssen die Preise der Rohstoffe (ICGLR 2011a).

¹⁵ Alle Beispiele sind in Kapitel 7.3.1 bis 7.3.9 des Originaldokuments aufgeführt (ICGLR 2011a).

und weitere Initiativen entstanden. Zur besseren Einordnung des RCM zeigt Abbildung 1 die wichtigsten Zusammenhänge und Verknüpfungen zwischen den Umsetzungsinitiativen, die auch im Folgenden kurz erläutert werden:

- Im Rahmen des Conflict-Free Smelter Program (CFSP) müssen Hütten und Raffinerien ihre Lieferketten genau prüfen, die Herkunft eingekaufter Minerale zurückverfolgen und sicherstellen, dass ihre Mineralien nicht zur Finanzierung nicht-staatlicher bewaffneter Gruppen in Konfliktregionen beigetragen haben. Die Prüfung der Hütten und Raffinerien wird von unabhängigen Auditoren durchgeführt. iTSCi und CFSP wirken eng zusammen. CFSP-zertifizierte Schmelzen gibt es weltweit. CFSP akzeptiert iTSCi-zertifiziertes Zinn, Tantal und Wolfram aus der GLR als konfliktfrei.
- Das ITRI Tin Supply Chain Initiative (iTSCi) Programm ist eine Initiative des industriegeführten International Tin Research Institute (ITRI) für die Rückverfolgbarkeit von Konfliktmineralien in der zentralafrikanischen Region der Großen Seen (GLR). iTSCi ermöglicht die Kennzeichnung von Mineralien und deren Nachverfolgung vom Bergwerk bis zur Schmelze. iTSCi und CFSP wirken eng zusammen. CFSP akzeptiert iTSCi-zertifiziertes Zinn, Tantal und Wolfram aus der GLR als konfliktfrei. iTSCi arbeitet auch eng mit RCM zusammen. Es ist unklar inwieweit Prozessduplizierungen zwischen beiden Initiativen auftauchen, wenn RCM vollständig umgesetzt ist.
- Solutions for Hope (SfH) bietet eine Plattform für Unternehmen für eine verantwortungsvolle und konfliktfreie Rohstoffbeschaffung. Up- und Downstream-Unternehmen können sich im Rahmen der Initiative zusammenschließen und eine geschlossene Lieferkette bilden. Die Rohstoffe innerhalb dieser Lieferkette werden im Upstream-Bereich iTSCi-zertifiziert und von ausgewählten Zwischenhändlern an CFSP-zertifizierte Schmelzen und dann weiter an den Endverbraucher geliefert. Im Vergleich zur Verbreitung von iTSCi und CFSP gibt es nur sehr wenige geschlossene Lieferketten im Rahmen von SfH.

Abbildung 1: Zusammenhänge der Konfliktrohstoffstandards



Quelle: Eigene Darstellung

Das ICGLR-Zertifizierungssystem hat ein ähnliches Ziel und eine ähnliche Funktionsweise wie der Kimberley Prozess für Rohdiamanten (ICGLR 2011a). Es wurde beim Entwurf des RCM darauf geachtet, aus den Stärken und Schwächen des Kimberley Process Certification Scheme (KPCS) zu lernen¹⁶ (Blore und Smillie 2011).

Die BGR hat in Ruanda bereits 2009 das Konzept der Zertifizierten Handelskette¹⁷ (CTC) entwickelt, das dem RCM ähnelt. Das übergreifende Ziel der CTC ist es, durch Zertifizierung zu garantieren, dass Rohstoffe aus Klein- und Kleinstbergbau nach international anerkannten Standards abgebaut und gehandelt werden. Der Standard integriert eine nachhaltige Entwicklungsperspektive für die Arbeiter, betroffene Gemeinden und lokale Regierungen. Die Einhaltung wird durch unabhängige Audits Dritter zertifiziert. Die BGR führt dies nicht selbst durch, sondern unterstützt nationale Behörden bei der Umsetzung. Seit 2011 unterstützt die BGR die nationalen Behörden in Ruanda und Burundi bei der Einführung und Umsetzung der sechs Instrumente des RINR; der Fokus liegt hierbei auf dem RCM und der Formalisierung des Kleinbergbaus. Des Weiteren unterstützt die BGR die ICGLR bei der Implementierung des Audits durch Erfahrungen und Expertise aus dem CTC Projekt. Die BGR entwickelte von 2006 bis 2009 einen Analytischen Fingerabdruck (AFP), der bergwerksspezifische mineralogische Parameter von Kassiterit, Wolfram und Coltan identifiziert und ähnlich der DNA-Analyse einen Vergleich einer Stichprobe mit einer im Labor aufbewahrten Probe möglich macht. So kann bestimmt werden, ob die eine zertifizierte Lieferung tatsächlich von einem identifizierten Bergwerk stammt, oder fremde Erze beinhaltet. Eine von Lieferinformationen unabhängige Kontrollmethode von Ursprungsangaben kann helfen, die Integrität des Standards zu verifizieren. Die Methode soll dem RCM als forensisches Instrument, als Teil des Audits oder für das Risikomanagement zur Verfügung stehen. Das Projekt sieht vor, dass das Knowhow, die Technologie und Rechte der AFP-Methode zur ICGLR und seinen Partnern übergehen und der CTC vollständig in den RCM integriert wird (Resolve 2012).

Wirksamkeit

Im Folgenden werden die ersten Ergebnisse aus Ruanda und der DR Kongo analysiert sowie die geplanten Mechanismen und ihre Implikationen betrachtet. Da bislang nur Ruanda und die DR Kongo den RCM umgesetzt haben, kann die Wirkung derzeit nicht umfassend evaluiert werden. Laut der Expertengruppe der Vereinten Nationen, ist die fehlende Umsetzung dem mangelnden politischen Willen der Mitgliedsstaaten und strukturellen Schwächen des ICGLR geschuldet (UN GoE 2014). Ein Hauptproblem ist auch, dass kein kontinuierlicher Fortschrittsprozess auf allen Ebenen etabliert ist, also keine regelmäßigen Umsetzungsfortschritte beim RCM eingefordert werden (Expertengespräch 2015).

Ruanda begann bereits vor dem Dodd-Frank Act im Jahr 2009 in Zusammenarbeit mit der BGR das CTC einzuführen. Deshalb konnte Ruanda auch als erstes Land ab November 2013 RCM-Zertifikate ausstellen. Die AFP-Datenbank umfasst über 300 Proben der Bergwerke aus Ruanda. Für die Umsetzung der Rückverfolgung der Mineralien wird auf iTSCi zurückgegriffen (OECD 2013). Auch in der **DR Kongo** leistete die BGR mehrjährige Vorarbeit, auf die im Rahmen des RCM aufgebaut wird (BGR 2014b). Die zweijährige Übergangsphase zur Implementierung des RCM verstrich jedoch in neun der zwölf Länder im Dezember 2012 ohne Konsequenzen und ohne, dass eine neuen, offiziellen Frist gesetzt wurde. Es ist daher unklar, bis wann weitere Staaten den RCM implementieren werden und was geschieht, wenn die Mitgliedsstaaten trotz rechtlich verbindlicher Zusage die nötigen Maßnahmen nicht umsetzen.

Die geplanten Strukturen auf regionaler Ebene für eine **unabhängige Überprüfung durch Dritte** sowie des **IMCA** wurden noch nicht geschaffen. Es wird kritisiert, dass ohne Audits und unabhängige Überwachungsmaßnahmen die Mineralien nicht als konfliktfrei zertifiziert werden können, aber in

¹⁶ Siehe dazu UmSoRes Kimberley Prozess Steckbrief.

¹⁷ Engl. Certified Trading Chain (CTC).

Ruanda und der DR Kongo bereits Zertifikate ausgestellt werden. Auch diese Aufgaben werden teilweise von iTSCi übernommen. Kritiker merken an, dass kleinere Organisationen wie iTSCi oder Consultingfirmen nicht für diese Aufgabe geeignet sind, da beispielsweise große Exportunternehmen sanktioniert werden müssen, eine Aufgabe für die diese Organisationen ihrer Einschätzung nach nicht die nötige Durchsetzungskraft und Ressourcen haben (Hall und Lezhnev 2013). iTSCi ist eine wichtige Übergangslösung, jedoch nicht geeignet die gesamte Große Seen Region in Afrika abzudecken und alle Aufgaben des RCM zu übernehmen. Für ein Rückverfolgungssystem innerhalb des RCM fordern NRO zusätzlich ein einheitliches Sanktionierungssystem bei Verstößen, das iTSCi bislang nicht hat (Hall und Lezhnev 2013). Das Funktionieren des RCM ist von den Behörden der Mitgliedsstaaten abhängig, die die Inspektionen der Bergwerke durchführen, da iTSCi andere Kriterien als der RCM zur Inspektion eines Bergwerks verwendet. iTSCi akzeptiert die Inspektionen der staatlichen Behörden, die Inspektionen von iTSCi sind jedoch nicht für das RCM-Zertifikat gültig. Die Kriterien zur Validierung der Konfliktfreiheit der Bergwerke sind in manchen Regionen schon aus logistischen Gründen nur schwer umzusetzen. Viele der Bergwerke liegen in extrem abgelegenen, unsicheren Regionen, in denen staatliche Strukturen kaum vorhanden sind und sind darüber hinaus so klein, dass eine Zertifizierung und Rückverfolgung der Mineralien aufgrund des Aufwands nicht rentabel wäre (Rhagavan 2014; Offener Brief 2014).

In Bezug auf die DR Kongo wird kritisiert, dass es selbst in den wenigen Bergwerken, die Teil eines Zertifizierungssystems werden konnten, enorme Diskrepanzen zwischen den vorgeschriebenen, umfassenden Kontrollen und den realen Möglichkeiten, diese tatsächlich durchzuführen, gibt. Es ist auch nicht gesichert, ob die Prüfberichte verlässlich Auskunft geben, da sich die Situation vor Ort meist sehr schnell ändert, die Prüfberichte jedoch erst mit monatelanger Verspätung von der kongolesischen Regierung angenommen werden (Offener Brief 2014). Deswegen wird kritisiert, dass die Zertifizierung nicht zur Verbesserung der Situation in der DR Kongo beiträgt und insbesondere der Realität des Kleinbergbaus nicht gerecht wird. Einen Hinweis liefert dazu, dass unter dem CTC der BGR bis Januar 2013 kein Bergwerk in der DR Kongo zertifiziert werden konnte (Bodenheimer 2014). Im Februar 2014 wurde das erste und bisher einzige RCM-Zertifikat für eines von über tausend Abbaugebieten aus der DR Kongo ausgestellt (BGR 2014b).

Dennoch sind bereits hunderte 3T-Bergwerke¹⁸ auch in der DR Kongo zumindest Teil des iTSCi-Programmes. Auch wenn der RCM noch nicht vollständig bei allen Bergwerken der DR Kongo und Ruandas implementiert wurden, kann bei Tantal, Wolfram und Zinn von großen Fortschritten in Richtung eines umfassenden Kontrollsystems gesprochen werden. Gold nimmt jedoch bei den Konfliktmineralien eine Sonderrolle ein. Der RCM gilt zwar gleichermaßen für Gold, ist dabei jedoch weitaus schwieriger umzusetzen. Der Schmuggel von Gold ist aufgrund seines geringen Gewichts bei hohem Wert verhältnismäßig einfach. Da es sich vor Ort relativ unkompliziert weiter- und wiederverarbeiten lässt, kann Gold auch beispielsweise als Schmuck illegal exportiert werden. Der Großteil des Goldes wird im Klein- und Kleinstbergbau in der DR Kongo abgebaut und dann über die östlichen Nachbarländer hauptsächlich nach Dubai exportiert. Über 800 Goldminen sind schätzungsweise unter Kontrolle von Rebellengruppen oder der Armee. 12 bis 17 Tonnen Gold werden nach Schätzung der Regierung der DR Kongo außer Landes gebracht. Die NRO PAC fordert, dass im Rahmen von RCM durch die ICGLR Maßnahmen gegen den illegalen Abbau, Handel und Schmuggel von Gold getroffen werden, beispielsweise dass ein geschlossenes Liefersystem für Gold etabliert wird (PAC 2014).

Die ICGLR ist sich bewusst, dass der Schmuggel von 3TG durch das Zertifizierungssystem nicht vollständig verhindert werden kann: sie schätzt aber, dass etwa 70 Prozent der Exporte von 3TG zertifiziert und rückverfolgbar sein werden, wenn das System vollständig in allen Mitgliedsstaaten implementiert ist. Dies würde eine signifikante Reduktion der Finanzierung von Rebellenbewegungen, Instabilität und Menschenrechtsverletzungen, vor allem in der DR Kongo, bedeuten (Wolf 2012). Eine Einschätzung, bis wann die Umsetzung in allen Ländern erfolgen wird und ob die Auswirkungen

¹⁸ Goldbergwerke sind hier ausgenommen, da iTSCi nur für Zinn, Tantal und Wolfram anwendbar ist.

tatsächlich so stark sein werden, kann zu diesem Zeitpunkt nicht gegeben werden.

Offiziell ist der Ansatz des RCM andere Initiativen und Standards miteinzubeziehen und die nötige Harmonisierung der Initiativen zu Konfliktrohstoffen anzustreben und zu vereinfachen. Die Ausarbeitung und Umsetzung erfolgt unter Einbindung wichtigen Akteure und ist ein Beispiel für Multi-Stakeholder-Governance. Lokale Regierungen, Regierungsorganisationen, NRO, aber auch Industrieinitiativen wie iTSCi und andere bereits existierende Standards sind an Entscheidungen beteiligt und werden nach Möglichkeit integriert (Manhart und Schleicher 2013). In der Praxis existieren jedoch Prozessduplizierungen mit bestehenden Initiativen, die bei vollständiger Umsetzung des RCM zu Tage treten würden. Es besteht Verbesserungsbedarf hinsichtlich des Abstimmungsprozesses mit der Industrie, der darin begründet liegt, dass der RCM von vielen Beteiligten in erster Linie als politischer Prozess begriffen wurde (Expertengespräch 2014, Cook und Mitchell 2014). Gelobt wird der RCM zum einen aufgrund seiner Einbettung in die umfassenden Maßnahmen der RINR, die nicht nur sehr breit ansetzen, sondern auch auf Betreiben der betroffenen Staaten beschlossen worden sind. Zum anderen ist der RCM sehr umfassend: er soll garantieren, dass die 3TG unter akzeptablen Bedingungen in konfliktfreien Zonen abgebaut und legal exportiert werden. Kontrollen werden nach der vollständigen Implementierung durch lokale Systeme mit einer unabhängigen Überprüfung durch Dritte durchgeführt (Wolf 2012). Gelobt wird außerdem, dass geplant ist, innerhalb des RCM Daten und Wege der 3TG sowie die Berichte der unabhängigen Audits auch für NRO zugänglich zu machen und so eine zusätzliche Kontrolle des Zertifizierungsmechanismen zu ermöglichen (Wolf 2012).

Kritische Diskussion: Stärken des Standards

- Der RCM ist regional ausgerichtet und organisiert und behandelt, eingebettet in RINR, ein spezifisches Problem.
- Es wurden aus bereits bestehenden Initiativen Lehren gezogen. Eine enge Koordinierung mit bestehenden Initiativen wird laut eigener Aussagen angestrebt. Der OECD-Leitfaden ist in den RCM integriert.
- Der AFP bietet ein zusätzliches Kontrollinstrument, das bei Zweifeln und/oder Betrugsverdacht herangezogen werden kann (BGR 2014a).
- Die geplante Datenbank wird öffentlich zugänglich sein, wodurch sich die Transparenz erhöht.

Kritische Diskussion: Schwächen des Standards

- Die Umsetzung erfolgt sehr langsam, die geplante Implementierung innerhalb von zwei Jahren wurde nicht eingehalten. Das liegt unter anderem daran, dass kein kontinuierlicher Fortschrittsprozess etabliert und nur selektiv Fortschritte gemacht wurden (Expertengespräch 2015).
- Die Sanktionsmechanismen bei einer mangelhaften oder verzögerten Implementierung seitens der Staaten werden nicht definiert.
- Bislang ist es nicht gelungen, den illegalen Abbau, Handel und Schmuggel von Gold einzudämmen, von dem vor allem bewaffnete Gruppen in der DR Kongo profitieren (PAC 2014).
- Die regelmäßigen Inspektionen der Bergwerke sind aufgrund von geographischen, logistischen und personellen Schwierigkeiten schwer umzusetzen und einzuhalten (Offener Brief 2014).
- Obwohl die CTC offiziell in den RCM integriert wurden, werden die Umweltauflagen der CTC nicht bindend übernommen (Expertengespräch 2015).

Originaltext

International Conference on the Great Lakes Region (ICGLR) (2011a): ICGLR Regional Certification Mechanism (RCM) Certification Manual. Aufgerufen am 11.12.2014. <http://www.icglr.org/images/ICGLR%20Certification%20Manual%20Final%20Nov%202011En.pdf>

International Conference on the Great Lakes Region (ICGLR) (2011b): Appendices <http://www.icglr.org/images/ICGLR%20Appendices%20to%20Certification%20Manual%20FINALEN%20Nov%202011.pdf>

Referenzen

Blore, Shawn; Smillie, Ian (2011): Taming the Resource Curse: Implementing the ICGLR Certification Mechanism for Conflict-prone Minerals. Aufgerufen am 15.12.2014. http://www.icglr.org/images/natural_resources/PAC_Report_on_ICGLR_RCM-03-2011-eng-2.pdf

Bodenheimer, Miriam (2014): Certifying Improvement, Improving Certification; An Analysis based on the Artisanal and Small-Scale Mining Sector. Aufgerufen am 19.12.2014. http://www.isi.fraunhofer.de/isi-wAssets/docs/e-x/working-papers-sustainability-and-innovation/WP09-2014_Certifying-Improvement.pdf

Bundesgesellschaft für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) (2015): Mineral Certification at the BGR. Aufgerufen am 21.1.2015. http://www.bgr.bund.de/EN/Themen/Min_rohstoffe/CTC/Home/CTC_node_en.html

Bundesgesellschaft für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) (2014a): Regional Mineral Certification ICGLR. Aufgerufen am 22.12.2014 http://www.bgr.bund.de/EN/Themen/Min_rohstoffe/CTC/Mineral-Certification-ICGLR/CTC_ICGLR_node_en.html

Bundesgesellschaft für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) (2014b): Mineral Certification DR Congo. Aufgerufen am 22.12.2014. http://www.bgr.bund.de/EN/Themen/Min_rohstoffe/CTC/Mineral-Certification-DRC/Roadmap/roadmap_drc_node_en.html

Bundesgesellschaft für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) (2014c): Mineral Certification Rwanda. Aufgerufen am 22.12.2014. http://www.bgr.bund.de/EN/Themen/Min_rohstoffe/CTC/Pilot-Project-Rwanda/CTC_Rwanda_node_en.html

Bundesgesellschaft für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) (2010): Certified Trading Chains in Mineral Production: Projekt Outline and Status. http://www.bgr.bund.de/EN/Themen/Min_rohstoffe/Downloads/CTC-update-Mai2010.pdf?__blob=publicationFile&v=1. Aufgerufen am 15.07.2015

Center for International Forestry Research (CIFOR) (2013): The formalization of artisanal mining in the Democratic Republic of the Congo and Rwanda. Aufgerufen am 19.12.2014. <http://www.cifor.org/fileadmin/subsites/proformal/pdf/ripis1212.pdf>

Cook, R., Mitchell, P. (2014): Evaluation of Mining Revenue Streams and Due Diligence Implementation Costs along Mineral Supply Chains in Rwanda. Aufgerufen am 13.03.2015 http://www.bgr.bund.de/EN/Themen/Min_rohstoffe/CTC/Downloads/rpt_mining_revenues_rwanda_en.pdf?__blob=publicationFile&v=4

Expertengespräch (2015) Anfrage Forschungsprojekt_Informationen zu RCM. ICGLR, BGR.

Franken, G. (2013): Transparenz und Nachhaltigkeit in der Lieferkette mineralischer Rohstoffe. BGR. Aufgerufen am 12.03.2015 http://www.bgr.bund.de/DERA/DE/Downloads/Franken_BGR-Rohstoffkonferenz2013.pdf?__blob=publicationFile&v=3

Hall, Aaron; Lezhnev, Sasha (2013): Coming Clean: A Proposal for Getting Conflict Minerals Certification on Track. Aufgerufen am 11.12.2014. <http://www.enoughproject.org/files/ComingClean->

Getting-Conflict-Minerals-Certification-on-Track.pdf

International Conference on the Great Lakes Region (ICGLR) (2014). Regional Initiative against the Illegal Exploitation of Natural Resources. Aufgerufen am 11.12.2014. <http://www.icglr.org/index.php/en/rinr>

Manhart, A., Schleicher, T. (2013): Conflict minerals – An evaluation of the Dodd-Frank Act and other resource-related measures. Freiburg: Öko-Institut. Aufgerufen am 25.03.2015. <http://www.oeko.de/oekodoc/1809/2013-483-en.pdf>

Partnership Africa-Canada (PAC) (2012): Briefing Note on the ICGLR Regional Certification Mechanism. Aufgerufen am 11.12.2014. http://www.pacweb.org/Documents/icglr/PAC_Briefing_Note_on_the_ICGLR_Regional_Certification_Mechanism_June_2012.pdf

Partnership Africa-Canada (PAC) (2014): Cleaning up Gold: What is needed next after Dodd Frank. Aufgerufen am 19.12.2014. <http://www.pacweb.org/en/pac-media/blog/239-cleaning-up-gold-what-is-needed-next-after-dodd-frank>

OECD (2013): OECD Due Diligence Guidelines for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas. Second Edition. Aufgerufen am 22.12.2014 www.oecd.org/corporate/mne/GuidanceEdition2.pdf

Raghavan, Sudarsan (2014): Obama's conflict minerals law has destroyed everything, say Congo miners. Aufgerufen am 15.12.2014 <http://www.theguardian.com/world/2014/dec/02/conflict-minerals-law-congo-poverty>

Resolve (2012): Summary of In- Region Initiatives that Support Conflict- Free Minerals Sourcing. Aufgerufen am 25.03.2015. <http://www.resolve.org/site-ppa/files/2012/06/Summary-of-In-region-Initiatives-09.21.12.pdf>

RCS GLOBAL (2013): Chain of Custody Tracking Baseline Evaluation Rwanda. Aufgerufen am 15.12.2014 <http://www.icglr.org/images/CoC%20Baseline%20Evaluation%20Rwanda%20-%20130826.pdf>

Schütte, P., Franken, G., Mwambarangwe, P. (im Erscheinen): Certification and Due Diligence in Mineral Supply Chains – Benefit or Burden? Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR).

United Nations Economic Commission for Africa (UNECA) (2013): Special report on the 'The ICGLR Regional Initiative against the Illegal Exploitation of Natural Resources (RINR) and other Certification Mechanisms in the Great Lakes Region: Lessons Learned and Best practices http://www.uneca.org/sites/default/files/publications/special_report_-icglr.pdf

United Nations Group of Experts (UN GoE) (2014): Midterm report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo. Aufgerufen am 25.01.2015. <http://www.oecd.org/investment/mne/49111368.pdf>

Wolf, Lucas (2012): East Africa Regional Conflict and Instability Assessment. Aufgerufen am 19.12.2014. <http://conflict.care2share.wikispaces.net/file/view/USAID+East+Africa+Conflict+Assessment+March2012.pdf>