

Küblböck, Karin; Pinter, Silke

**Research Report**

## Konfliktmineralien: Möglichkeiten und Grenzen aktueller Regulierungsinitiativen

ÖFSE Briefing Paper, No. 13

**Provided in Cooperation with:**

Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Vienna

*Suggested Citation:* Küblböck, Karin; Pinter, Silke (2016) : Konfliktmineralien: Möglichkeiten und Grenzen aktueller Regulierungsinitiativen, ÖFSE Briefing Paper, No. 13, Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Vienna,  
<http://www.oefse.at/publikationen/briefing-papers/detail-briefing-paper/publication/show/Publication/Konfliktmineralien-Moeglichkeiten-und-Grenzen-aktueller-Regulierungsinitiativen/>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/129122>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

**13 BRIEFING PAPER**



# **Konfliktmineralien: Möglichkeiten und Grenzen aktueller Regulierungsinitiativen**

Karin Küblböck und Silke Pinter

Wien, Februar 2016

## Danksagung

Wir danken Cornelia Staritz, Bernhard Tröster und Werner Raza von der ÖFSE, Herbert Wasserbauer und Gloria Huamán Rodríguez von der DKA und Michael Reckordt von der AK Rohstoffe für wertvolle Kommentare zu einer Vorversion des Briefing Papers, sowie Katharina Biely für unterstützende Recherche. Die inhaltliche Verantwortung liegt bei den Autorinnen.

Das Briefing Paper ist Teil eines Kooperationsprojektes zwischen ÖFSE und Dreikönigsaktion zum Thema extraktive Rohstoffe und Rohstoffpolitik.

## Download:

[www.oefse.at/fileadmin/content/Downloads/Publikationen/Briefingpaper/BP13\\_Konfliktmineralien.pdf](http://www.oefse.at/fileadmin/content/Downloads/Publikationen/Briefingpaper/BP13_Konfliktmineralien.pdf)

## IMPRESSUM

Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung – ÖFSE

A Austria, 1090 Vienna, Sensengasse 3, T +43 1 3174010, F -150

E [office@oefse.at](mailto:office@oefse.at), I [www.oefse.at](http://www.oefse.at), [www.centrum3.at](http://www.centrum3.at)



## Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Boxen.....	2
Abkürzungsverzeichnis.....	3
Abstract .....	4
1. Einleitung.....	5
2. Die Entstehung des Begriffs „Konfliktminerale“ .....	6
3. Regulierungsinitiativen .....	7
3.1. Regionale und nationale Reformen .....	7
3.2. OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas.....	8
3.3. Konfliktmineralegesetzgebung in den USA .....	10
3.4. EU-Konfliktmineralegesetzgebung .....	14
4. Einschätzung und Ausblick.....	15
Literatur .....	16

## Verzeichnis der Boxen

Box 1 Bergbaugesetzgebung und -verträge und deren Auswirkungen in DRC.....	7
Box 2 Due diligence.....	9
Box 3 Berichterstattung zu Konfliktmineralen .....	11
Box 4 Industrieinitiativen zu Konfliktmineralen .....	12
Box 5 Das Certified Chain Programm der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe .....	13

## Abkürzungsverzeichnis

BGR	Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe
CFSI	Conflict Free Sourcing Initiative
CFSP	Conflict-Free Smelter Programm
CPI	Corruption Perception Index
CTC	Certified Trading Chain Programm
DRC	Demokratische Republik Kongo
EICC	Electronic Industry Citizenship Coalition
EU	Europäische Union
GeSI	Global e-Sustainability Initiative
ICGLR	International Conference on the Great Lakes Region
ITRI	International Tin Research Institute
iTSCI	ITRI Tin Supply Chain Initiative
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
RCM	Regional Certification Mechanism
RINR	Regional Initiative against the Illegal Exploitation of Natural Resources
SEC	Securities and Exchange Commission
UN	United Nations

## Abstract

„No blood in my cell phone“ – mit eindrücklichen Slogans veranschaulichten Nichtregierungsorganisationen Anfang der 2000er-Jahre Zusammenhänge zwischen Konsumprodukten und der Finanzierung von Kriegen. Das gestiegene öffentliche Bewusstsein mündete in der Verabschiedung verschiedener Regulierungen zum Thema „Konfliktmineralien“. Diese Regulierungen haben zum Ziel, durch die Implementierung unternehmerischer Sorgfaltspflichten die Finanzierung von gewaltsamen Konflikten bei der Rohstoffbeschaffung zu unterbinden.

Dieses Briefing Paper gibt einen Überblick über Regulierungsvorschläge im Bereich Konfliktmineralien. Im ersten Teil wird die Entstehung des Begriffs nachgezeichnet. Im zweiten Teil werden die wichtigsten Regulierungsinitiativen und bisher absehbare Auswirkungen beschrieben. Dabei wird insbesondere auf nationale und regionale Reformen in der Region der Großen Seen, auf die OECD-Leitlinien, auf die US-Regulierung sowie den aktuellen Prozess auf EU-Ebene eingegangen. Der dritte Teil bietet eine Einschätzung und skizziert Herausforderungen.

# 1. Einleitung

„No blood in my cell phone“ – mit eindrücklichen Kampagnenslogans führten verschiedene Nichtregierungsorganisationen Anfang der 2000er-Jahre einer bis dahin recht uninformierten Öffentlichkeit die Zusammenhänge zwischen beliebten Elektronikprodukten und dem Krieg in der Demokratischen Republik Kongo (DCR) vor Augen. Kampagnen wie diese haben in den letzten Jahren dazu beigetragen, das öffentliche Bewusstsein über Abbau- und Produktionsbedingungen in der Rohstoff- und Elektronikindustrie zu erhöhen. Wertschöpfungsketten sind in diesem Bereich besonders komplex; so enthält etwa ein Smartphone bis zu 50 verschiedene Metalle, die teilweise nicht ersetzbar sind und deren Vorkommen auf nur wenige Länder beschränkt sind.

Rohstoffe spielen häufig eine wichtige Rolle bei der Eskalation von Konflikten. Laut dem Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung gab es allein im Jahr 2014 96 mit Rohstoffen in Zusammenhang stehende Konflikte, 60 % davon waren gewalttätig (HIIK 2015). 40 % aller Bürgerkriege der letzten 60 Jahre hatten einen Rohstoffbezug (UN Interagency Framework Team 2012). Korruption ist laut internationalen Indizes wie dem Corruption Perception Index (CPI) von Transparency International in rohstoffreichen Ländern besonders verbreitet; die extraktive Industrie wird als einer der korruptesten Bereiche der internationalen Wirtschaft gesehen (David-Barett/Okamura 2013).

Aufgrund des starken Wachstums der Schwellenländer sowie technologischer Innovationen in verschiedenen Wirtschaftszweigen hat die Nachfrage nach mineralischen Rohstoffen in den letzten beiden Jahrzehnten stark zugenommen. Der deutliche Preisanstieg und der erhöhte Wettbewerb hat das Thema Rohstoffe wieder zu einem Thema nationaler und internationaler Politik gemacht. Etliche Industrieländer sahen sich in den letzten Jahren dazu veranlasst, ihre Bemühungen zur Sicherung der Rohstoffversorgung für die heimische Industrie zu verstärken. Viele rohstoffreiche Länder haben indes Strategien formuliert, um ihre Rohstoffvorkommen vermehrt für lokale Entwicklung zu nützen.

Auf internationaler Ebene sind in den letzten Jahren zahlreiche – öffentliche und private – Regulierungen und Initiativen ins Leben gerufen worden, die zum Ziel haben, die Governance im Rohstoffsektor zu verbessern. Der Großteil dieser Initiativen fokussiert auf die Erhöhung von Transparenz und Rechenschaftspflicht – einerseits in Bezug auf Zahlungsflüsse zwischen Staaten und Unternehmen, wie etwa die Extractive Industries Transparency Initiative oder die Transparenzrichtlinie der Europäischen Union, andererseits hinsichtlich der Lieferkette und der Herkunft der Rohstoffe. Initiativen in diesem Bereich zielen aktuell insbesondere darauf ab, dass Unternehmen durch ihre Rohstoffbeschaffung keine Konflikte fördern, also keine „Konfliktminerale“ beziehen.

Dieses Briefing Paper gibt einen Überblick über Regulierungsvorschläge im Bereich Konfliktminerale. Im ersten Teil wird die Entstehung des Begriffs nachgezeichnet. Im zweiten Teil werden die wichtigsten Regulierungsinitiativen und bisher absehbare Auswirkungen beschrieben. Der dritte Teil bietet eine Einschätzung und einen Ausblick.

## 2. Die Entstehung des Begriffs „Konfliktmineralien“

Der Begriff „Konfliktmineralien“ wurde durch den Krieg im Osten der Demokratischen Republik Kongo (DRC) geprägt, der zu den blutigsten Kriegen seit dem 2. Weltkrieg zählt. Die DRC ist eines der rohstoffreichsten Länder der Welt und blickt seit der Kolonialisierung auf eine Geschichte zurück, in der die Ausbeutung von verschiedenen Rohstoffen von zentraler Bedeutung ist. Nach dem Ende des kalten Krieges hatte der Langzeit-Diktator Mobutu seine Bedeutung als Verbündeter des Westens verloren und wurde 1997 nach dem ersten Kongokrieg vom Oppositionsführer Laurent Kabila abgesetzt. In den 1990er-Jahren war es im Osten der DRC zunehmend zu Unruhen und Konflikten gekommen, insbesondere nach dem Genozid in Ruanda, als über eine Million Menschen von Ruanda in die DRC flohen. 1998 brach im Osten von DRC der zweite Kongokrieg aus, in den praktisch alle Nachbarländer involviert waren und dessen Ursachen vielfältig und komplex sind (Carpenter 2012).

Nachdem dieser Krieg zu Beginn weitgehend abseits öffentlicher Aufmerksamkeit verlief, kam es Anfang der 2000er-Jahre zu einer zunehmenden medialen Berichterstattung über die Rolle von illegalen Rohstoffeinnahmen bei der Finanzierung verschiedener Konfliktparteien. Dies war vor allem ein Ergebnis von Kampagnen von Nichtregierungsorganisationen, die eine Verbindung zwischen beliebten Elektronikprodukten und dem Krieg herstellten (Seay 2012). Genau während der Zeit des Krieges sind aufgrund des Elektronik-Booms und spekulativer Aktivitäten die Preise von bestimmten Mineralien, die in dieser Region vorkommen, insbesondere Tantal, aber auch Wolfram, Zinn und Gold, massiv gestiegen<sup>1</sup> (Schwela 2013; Cuvelier et al. 2014). Der Abbau dieser Mineralien stellte auch eine wichtige Einnahmequelle für unterschiedliche Kriegsparteien dar. Auch wenn der Krieg formal 2003 beendet wurde, ist die Region weiterhin von Unruhen und Konflikten gekennzeichnet.

Die Aneignung der Rohstoffeinnahmen durch bewaffnete Gruppen erfolgte u.a. durch die Ausübung direkter Kontrolle auf Minen, die Einhebung von Steuern entlang der Handelswege oder durch die Beteiligung am illegalen Export von Rohstoffen (Lehr 2010; BMWI 2014; Iglesias 2014). Das Narrativ, das durch diese Kampagnen und die öffentliche Berichterstattung entwickelt wurde, betonte zwar richtigerweise die Rolle von Rohstoffen in diesem Konflikt, die komplexen Ursachen und Zusammenhänge, wie etwa die Frage von Landverteilung und Rechten von bestimmten Bevölkerungsgruppen etc. blieben jedoch unterbelichtet (Cuvelier et al. 2014).

Die mediale Aufmerksamkeit und der zunehmende öffentliche Druck mündeten schließlich in verschiedenen Regulierungsinitiativen, die zum Ziel haben, durch Implementierung von unternehmerischen Sorgfaltspflichten die Finanzierung von gewaltsamen Konflikten bei der Rohstoffbeschaffung zu unterbinden. In der Folge werden die wichtigsten dieser Initiativen beschrieben.

---

<sup>1</sup> Aus der DRC und den Nachbarländern kommen derzeit jährlich etwa zwei Drittel des weltweit abgebauten Tantals. Bei Wolfram und Zinn beträgt der Anteil am globalen Abbau rund 2 %, bei Gold 0,3 % (BMBF 2015). 80-90 % der Mineralien in DRC werden durch rund 1,5 Millionen KleinschürferInnen abgebaut, von denen wiederum bis zu 10 Millionen Menschen ökonomisch abhängen (Weltbank 2010).

### 3. Regulierungsinitiativen

#### 3.1. Regionale und nationale Reformen

Den wichtigsten Rahmen für regionale und nationale Reformen bietet die "International Conference on the Great Lakes Region" (ICGLR), deren Gründung auf eine Initiative des UN-Sicherheitsrates im Jahr 2000 zurückzuführen ist. Ziel von ICGLR ist es, zu Frieden und Entwicklung in dieser Region beizutragen. Die Organisation hat zwölf Mitgliedsstaaten<sup>2</sup>, und wird von den Vereinten Nationen, der Afrikanischen Union, der Europäischen Union sowie von zahlreichen Staaten, u.a. Kanada, Niederlande, China, Deutschland, Frankreich und Österreich unterstützt. 2006 ist als Teil von ICGLR die "Regional Initiative against the Illegal Exploitation of Natural Resources" (RINR) gegründet worden, um die Finanzierung von bewaffneten Konflikten durch Rohstoffeinnahmen zu unterbinden. Dies soll insbesondere durch die Entwicklung regionaler Zertifizierungssysteme sowie der Formulierung von Gesetzesvorlagen, die in nationale Gesetzgebungen übernommen werden sollen, umgesetzt werden. Die weiter unten beschriebene Einführung der US-Konfliktmineraliengesetzgebung hat die Entwicklung der regionalen und nationalen Vorgaben beschleunigt.

Der als Teil von RINR entwickelte Regional Certification Mechanism (RCM) umfasst die Ausstellung von Zertifizierungen für Rohstoffe, die Prüfung der Minen durch nationale Behörden, die Nachvollziehbarkeit der Lieferkette in den Mitgliedsländern (Chain of Custody), die Erstellung einer Datenbank über Produktion, Handel und Export, sowie unabhängige Kontrollen durch Dritte (ICGLR n.d.). In DRC wurde eine entsprechende Gesetzesvorlage 2012 in nationales Recht umgewandelt, der RCM wurde formal ab Anfang 2014 in Kraft gesetzt.

Die Umsetzung der Zertifizierung, und im Allgemeinen von Reformen des Bergbausektors in DRC geht jedoch nur sehr langsam voran. Gründe dafür sind u.a. fehlende staatliche Kompetenzen und Strukturen, unzureichende finanzielle Mittel, die prekäre Sicherheitslage, z.T. nicht adäquate Gesetzesgrundlagen (siehe Box 1) sowie Interessenskonflikte zwischen einflussreichen Akteuren.

#### **Box 1**

#### **Bergbaugesetzgebung und -verträge und deren Auswirkungen in DRC**

Das aktuelle Bergbaugesetz, das 2002 unter Federführung der Weltbank erarbeitet wurde, legt das Hauptaugenmerk auf die Privatisierung und Liberalisierung des Bergbausektors sowie auf die Schaffung von attraktiven Konditionen für ausländische Investoren, jedoch wenig auf die Stärkung von nationalen Institutionen und Strukturen. Das Gesetz schafft zudem keinen adäquaten Rechtsrahmen für den artisanalen Bergbausektor wodurch KleinschürferInnen unter prekären und unsicheren Bedingungen agieren (de Faillly et al. 2013; Lukanda 2014). 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<sup>3</sup>. Gleichzeitig verloren in dieser Zeit aufgrund der Schließung von großen nationalen Bergbauunternehmen im Rahmen der Privatisierungsmaßnahmen zehntausende ArbeiterInnen ihren Arbeitsplatz – und damit auch oft ihre an diesen geknüpfte soziale Absicherung, Unterkunft, den Schulplatz für ihre Kinder etc. – und wurden in den artisanalen Sektor gedrängt (Mazalto 2008).

<sup>2</sup> Angola, Burundi, Central African Republic, Republic of Congo, Democratic Republic of Congo, Kenya, Uganda, Rwanda, Republic of South Sudan, Sudan, Tanzania and Zambia.

<sup>3</sup> Ab 2007 versuchte die kongolesische Regierung, bestimmte Verträge neu zu verhandeln, die Ergebnisse blieben jedoch weit hinter den ursprünglichen Erwartungen zurück (le Billion 2012; Lukanda 2014).

Ein Schlüsselement in der aktuellen Reform des Bergbausektors ist z.B. die Kategorisierung der artisanalen Abbaustätten in „rot, gelb oder grün“, je nachdem, ob sie OECD- und ICGLR-Standards erfüllen. Nach dem Bergbaugesetz dürfen nur Mineralien von als „grün“ eingestuften Abbaustätten gehandelt und exportiert werden. Alle drei Monate sollen so genannte „Joint Assessment Teams“ die Situation in den Abbaustätten prüfen. Budgetäre Engpässe und Sicherheitsprobleme verhindern jedoch viele dieser Besuche und auch der Prozess bis zur Kategorisierung ist danach sehr langwierig. Das führt dazu, dass erst ein kleiner Teil der Abbaustätten kategorisiert wurde und ein großer Teil immer noch im informellen Bereich verbleibt (Cuvelier et al. 2014; IPIS 2015).

### **3.2. OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas**

2011 verabschiedete die OECD die so genannten „Leitlinien für Sorgfaltspflichten für Lieferketten von mineralischen Rohstoffen aus konfliktbetroffenen und stark gefährdeten Gebieten“ (OECD 2013). An der Formulierung waren neben der OECD auch die Mitgliedsländer der ICGLR, die Vereinten Nationen, zivilgesellschaftliche Organisationen, der Privatsektor sowie Regierungen anderer Länder beteiligt. Die Leitlinien wurden von den 34 OECD-Mitgliedstaaten sowie von Rumänien, Litauen, Lettland, Brasilien, Argentinien, Peru und Marokko, von den 12 Mitgliedsstaaten der ICGLR und dem UN Sicherheitsrat unterzeichnet.

Die Leitlinien bieten eine Anleitung für Unternehmen, wie sie durch gebotene Sorgfaltspflichten („due diligence“) vermeiden können, mit ihren Beschaffungspolitiken zu Menschenrechtsverletzungen oder Konflikten beizutragen. Auch wenn die Konflikte in der Region der Großen Seen der Anlass für die Formulierung der Leitlinien waren, beschränken sie sich nicht auf diese Region, sondern beziehen sich auf Mineralien aus so genannten „konfliktbetroffenen Regionen und Hochrisikogebieten“. Konfliktbetroffene Regionen definiert die OECD 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-Leitlinien umfassen alle Teile der Wertschöpfungskette und sehen folgende 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. jährlichen Bericht über die gebotene Sorgfaltspflicht entlang der Wertschöpfungskette.

Die OECD-Leitlinien beziehen sich aktuell auf die Rohstoffe Zinnerz (Kasserit), Tantalz (Coltan), Wolframerz (Wolframit) sowie Gold und deren Derivate, können aber auf andere Mineralien ausgeweitet werden. Im Jahr 2013 betrug das weltweite Handelsvolumen mit diesen Rohstoffen mehr als 123 Mrd Euro. Die Leitlinien sind zwar freiwillig, bieten aber die Basis für eine Reihe von verbindlichen Regulierungen. So bilden sie u.a. die Basis für die US-Konfliktmineralienregulierung (siehe Abschnitt 3.3.), sind in die Bergbaugesetzgebung von DRC, Burundi und Ruanda eingeflossen und sind die Grundlage für den Entwurf der EU-Konfliktmineralienregulierung (siehe Abschnitt 3.4.) sowie der chinesischen Konfliktmineralieninitiative. Zudem bezieht sich eine Vielzahl von privaten freiwilligen Industrie-Initiativen auf die OECD-Leitlinien, wie etwa die ITRI Tin Supply Chain Initiative (iTSCI), oder das Conflict-Free Smelter Programm (CFSP) (Siehe Box 4). Laut OECD (2015) unterliegen bereits 95 %

des geschmolzenen Tantals, 90 % des verarbeiteten Goldes und rund 80 % des geschmolzenen Zinns verschiedenen Industrie-Audit-Programmen, die auf den OECD-Leitlinien basieren.

## Box 2

### Due diligence

Der Begriff *due diligence* wird in zwei unterschiedlichen Kontexten verwendet. Ursprünglich verstand man unter dem Begriff ab dem 19. Jahrhundert die Verantwortung von Staaten, die Interessen ausländischer BürgerInnen im jeweiligen Staatsgebiet zu schützen. Das Konzept wird heute u.a. auch im internationalen Investitionsrecht angewendet, das den Schutz von Interessen ausländischer Investoren im Fokus hat, sowie im internationalen Umweltrecht, wo Staaten Maßnahmen vorsehen müssen, um keine Umweltschäden in anderen Staaten zu verursachen (French/Stephens 2014; Windfuhr 2013).

In der Betriebswirtschaft bezieht sich *due diligence* auf Offenlegungspflichten und Risikominimierung von Unternehmen und wurde nach dem Börsencrash von 1929 in den USA durch den „Securities Act“ eingeführt. Aktienhändler waren ab dem Zeitpunkt verpflichtet, Informationen über jene Unternehmen, deren Aktien sie verkauften, zu recherchieren und zu veröffentlichen. Damit konnten sie sich gegenüber potenziellen Klagen von Investoren absichern (Mc Laughlin 2010).

Das Konzept von *due diligence* in Bezug auf Staaten wurde im 20. Jahrhundert auch ein Bestandteil der internationalen Menschenrechtsnormen und bezieht sich hier nicht nur auf die Verantwortung der Staaten gegenüber ausländischen sondern auch gegenüber den eigenen BürgerInnen. So müssen etwa im Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte Staaten „alle geeigneten Maßnahmen“ ergreifen um die progressive Verwirklichung dieser Rechte zu erreichen (French/Stephens 2014).

Die Einhaltung von Menschenrechten war bis ins 21. Jahrhundert eine weitgehend staatliche Verpflichtung. Bemühungen, verbindliche Regeln für transnationale Konzerne im Bereich Menschenrechte einzuführen, waren auf UN-Ebene wiederholt gescheitert. 2005 beauftragte der damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan den Harvard-Professor John Ruggie, in einem Prozess mit Zivilgesellschaft und Privatsektor Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte zu erarbeiten. 2011 wurden diese verabschiedet. Diese Prinzipien verwenden erstmals das Konzept der Menschenrechts-*due diligence* auch für Unternehmen<sup>4</sup>. Die Leitprinzipien legen fest, (a) dass Unternehmen verpflichtet sind, dafür zu sorgen, dass ihre Aktivitäten keine Menschenrechtsverletzungen verursachen oder dazu beitragen, und (b) dass Unternehmen zudem versuchen müssen, Menschenrechtsverletzungen, die eine Verbindung mit ihren Tätigkeiten oder Produkten haben zu vermeiden oder diese zu mildern.

Damit vermischen diese Leitprinzipien die beiden Bedeutungen von *due diligence* – (a) objektiv vorgegebene und überprüfbare Verhaltensnormen 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 Leitlinien machen es sehr schwierig, Menschenrechtsverletzungen von Unternehmen einzuklagen (French/Stephens 2014).<sup>5</sup>

In den OECD-Leitlinien für Sorgfaltspflichten für Lieferketten von mineralischen Rohstoffen aus konfliktbetroffenen und stark gefährdeten Gebieten wurde das Prinzip der *due diligence* ebenfalls aufgegriffen. 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. 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).

<sup>4</sup> „an ongoing management process that a reasonable and prudent enterprise needs to undertake, in light of its circumstances to meet its responsibility to respect human rights“ (UNHCR 2012: 6).

<sup>5</sup> Das Prinzip der *due diligence* ist mittlerweile auch Teil von etlichen anderen Gesetzen wie etwa der EU Anti-Geldwäsche Richtlinie oder des UK Modern Slavery Act (Global Witness 2015).

### 3.3. Konfliktmineraliengesetzgebung in den USA

In den USA waren erste Anläufe für Regulierungsinitiativen zu Konfliktmineralien 2008 und 2009 gescheitert.<sup>6</sup> 2010 wurden die Inhalte dieser Initiativen in den „Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act“ (kurz: Dodd-Frank Act) aufgenommen, ein umfassendes Regulierungswerk mit Schwerpunkt auf Erhöhung der Stabilität und Transparenz der Finanzmärkte, 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. Als Konfliktmineralien gelten in dem Gesetz derzeit wie in den OECD-Leitlinien Tantal, Zinn, Wolfram und Gold, allerdings nur aus der Demokratischen Republik Kongo (DRC) sowie den Nachbarländern. Das Gesetz verpflichtet alle börsennotierten Unternehmen, deren Produkte diese Mineralien enthalten, jährlich zu klären, ob sie aus dieser Region stammen. Falls dies der Fall ist, müssen die Unternehmen 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 sowie eine Bestätigung durch unabhängige Audits erbringen (SEC 2012). Produkte, deren Rohstoffe aus Minen stammen, die keine Konfliktparteien finanzieren, werden als „DRC conflict free“ gekennzeichnet. 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 und zu ermächtigen (Cuvallier et al. 2014).

Sektion 1502 geht in Bezug auf den Herkunftsnachweis über die OECD-Leitlinien hinaus, da es alle Unternehmen verpflichtet, den Ursprung der Mineralien festzustellen und diesen entsprechend auszuweisen. *Due diligence* nach den OECD-Leitlinien bezieht sich auf „angemessene“ Sorgfaltspflichten, was sich nach Unternehmensgröße z.B. auch auf die Informationsbeschaffung über das betreffende Risikomanagement ihrer Zulieferer beschränken könnte. Sektion 1502 bleibt jedoch beim geografischen Anwendungsbereich hinter den OECD-Leitlinien 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 sehr vage und beinhaltet auch keine Sanktionen (Melcher et al. 2013; Cuvallier et al. 2014)<sup>7</sup>.

Im Mai 2014 waren der SEC erstmals die Berichte vorzulegen. Den Unternehmen wurde eine Übergangsperiode von zwei bis vier Jahren – je nach Unternehmensgröße – gewährt, in der sie die Übergangsklassifizierung „DRC conflict undeterminable“ („Konfliktstatus unbestimmbar“) verwenden dürfen und damit vom Prüfungsverfahren freigestellt sind (Fenwick/Jurewicz 2013). In den Jahren 2014 und 2015 wurden jeweils rund 1.300 Unternehmensberichte eingereicht. Die SEC hatte ursprünglich mit 6.000 Berichten gerechnet. 80 % der Berichte machten von der Übergangsklassifizierung „conflict undeterminable“ Gebrauch (Schwartz 2015; BMWI 2014). Eine Bewertung der eingereichten Berichte zeigt die zentrale Bedeutung von Metallhütten und Veredelungswerken innerhalb der Wertschöpfungskette, da es für die Betriebe oft ohne die Informationen dieser Unternehmen nicht möglich ist, die Herkunft der Rohstoffe bis zu den Bergwerken nachzuweisen (Schwartz 2015).

<sup>6</sup> „Conflict Coltan and Cassiterite Act“, „Congo Conflict Minerals Act“

<sup>7</sup> 2012 wurde von verschiedenen Industrieverbänden eine Klage gegen das Gesetz eingereicht, da es seine Klage der Prinzipien der Redefreiheit verletze. 2015 entschied ein US-Gesetz, dass Unternehmen nicht verpflichtet seien, das Attribut „not conflict free“ zu verwenden, die Berichtspflichten aber aufrechterhalten bleiben (Global Witness 2015c).

Da die Gesetzgebung eine Nachweispflicht für die gesamte Wertschöpfungskette vorsieht, sind auch viele europäische Unternehmen von der Vorschrift betroffen. Als Zulieferer an US-amerikanische Unternehmen müssen sie Maßnahmen ergreifen und die vorgeschriebenen Unterlagen bereitstellen, um die Anforderungen in Bezug auf Konfliktmineralien zu erfüllen. Laut Europäischer Kommission sind bis zu 17 % aller EU-Unternehmen, die die betreffenden Rohstoffe verarbeiten, von Sektion 1502 des Dodd-Frank Act betroffen (Global Witness 2015a).

### **Box 3**

#### **Berichtslegung zu Konfliktmineralien**

Für eine Untersuchung von Global Witness und Amnesty International wurden von den im Rahmen des Dodd-Frank Acts vorgelegten Berichten 100 ausgewählt und anhand von zwölf Kriterien<sup>8</sup> bewertet. Die Auswertung zeigte, dass zwar rund 80 % der Firmen die Angabe machten, eine Unternehmensstrategie zu Konfliktmineralien eingeführt zu haben. Allerdings enthielten nur wenige Berichte nähere Informationen darüber, welche Maßnahmen konkret getroffen wurden. Nur 16 % der Unternehmen wiesen in ihren Berichten zumindest ein Herkunftsland ihrer Rohstoffe aus; 15 % berichteten, sich mit Verarbeitungsbetrieben wie Metallhütten oder Veredlern in Verbindung gesetzt oder den Versuch der Kontaktaufnahme unternommen zu haben. Rund zwei Drittel der 100 bewerteten Betriebe beriefen sich auf das Conflict-Free Smelter Program (CFSP) um Metallhütten und Veredler zu verifizieren. Die meisten Unternehmen beschränkten ihre Sorgfaltsmaßnahmen auf die direkten Zulieferfirmen, allerdings hatten weniger als die Hälfte eine Strategie, um auf unkooperative Zulieferer zu reagieren. Des Weiteren zeigte die Untersuchung, dass rund 40 % der Unternehmen keine Strategie zur Ermittlung und Bewertung von Risiken hatten und weniger als die Hälfte Risiken an die Betriebsleitung meldete (Global Witness/Amnesty International 2015).

Das Gesetz hat auch andere Länder wie China, Kanada oder die EU veranlasst, Maßnahmen bezüglich Konfliktmineralien festzulegen. Zudem hat Sektion 1502 auch das Entstehen privater Initiativen wie das Conflict-free Smelters Program und die ITRI Tin Supply Chain Initiative befördert (EurAc 2014; Bafilemba et al. 2014).

#### *Auswirkungen der bisherigen Gesetzgebung und Reformen vor Ort*

Als unmittelbare Auswirkung des US-Gesetzes vermieden es viele Unternehmen nach Verabschiedung des Gesetzes, Rohstoffe aus der Region der Großen Seen zu beziehen (Manhart/Schleicher 2013; Global Policy Forum 2013). Dazu trug auch bei, dass zwei Monate nach Unterzeichnung des Dodd-Frank Aktes der kongolesische Präsident Kabila einen Stopp von artisanalem Bergbau in drei Provinzen verfügt hatte. Da für viele Menschen in der Region der Bergbau die einzige Einnahmequelle darstellt, schädigte der Rückzug der Unternehmen die Region und traf vor allem die ärmste Bevölkerungsschicht (European Commission 2014; Manhart/Schleicher 2013).

In der Zwischenzeit sind eine Vielzahl von staatlichen und privaten Initiativen sowie Regulierungen entstanden, die die Nachvollziehbarkeit der Lieferkette erleichtern (bzw. in Zukunft erleichtern werden). Auf staatlicher Ebene ist das insbesondere der weiter oben erwähnte Zertifizierungsmechanismus der ICGLR. Auf Industrie-Ebene sind ebenfalls etliche Initiativen entstanden, um der durch den Dodd-Frank Act geschaffenen Nachfrage nach konfliktfreien Mineralien nachzukommen. Eine wichtige Rolle spielen dabei das Conflict-Free Smelter Programm (CFSP) und die ITRI Tin Supply Chain Initiative (iTSCI) (siehe Box 4). iTSCI hat mittlerweile ein Quasi-Monopol auf die Zertifizierungen von Abbaustätten (EC 2014). Die Zertifizierung schreitet aber in bestimmten Regionen nur langsam voran, was dazu führt, dass viele Minengebiete vom legalen Handel ausgeschlossen bleiben. Einige große Produzenten haben so genannte „closed pipeline“ Projekte ins Leben gerufen, wo von den Abbaustätten bis zu den Schmelzen ein geschlossener, „konfliktfreier“ Kreislauf garantiert wird. Prominente Beispiele dafür sind „Solutions for Hope“ von Motorola und AVX, sowie die

<sup>8</sup> Details zu den Kriterien siehe Global Witness/Amnesty International 2015: 6

„Partnership for Social and Economic Stability“ von KEMET, einem der größten Tantal-Produzenten. Durch diese Initiativen haben etliche große Abnehmer wieder begonnen, die betreffenden Rohstoffe aus DRC zu beziehen (IPIS 2015).

#### **Box 4**

##### **Industrieinitiativen zu Konfliktmineralien**

###### *Conflict-free Smelter Program (CFSP)*

Das Conflict-free Smelter Program wurde 2009 von der Electronic Industry Citizenship Coalition (EICC) und der Global e-Sustainability Initiative (GeSI) im Rahmen der „Conflict Free Sourcing Initiative“ (CFSI) entwickelt. Das CFSP ist ein freiwilliges Programm, das die Evaluierung von Schmelzhütten vorsieht und feststellt, ob die Schmelzhütte die Herkunft aller verarbeiteten Mineralien aus konfliktfreien Quellen nachgewiesen hat (Melcher et al. 2013). Aktuell gibt es 46 „konfliktfreie“ Schmelzen für Tantal, 58 für Zinn und 29 für Wolfram, sowie 79 „konfliktfreie“ Goldveredler<sup>9</sup>.

###### *ITRI Tin Supply Chain Initiative (iTSCI)*

Das International Tin Research Institute (ITRI) war der erste Industrieverband, der einen Zertifizierungsmechanismus für Mineralien und deren Lieferketten entwickelt. Die „ITRI Tin Supply Chain Initiative“ (iTSCI) bezieht sich auf die Rohstoffe Zinn, Wolfram und Tantal und bietet Informationen zu Kontrollketten entsprechend den Anforderungen des CFSP. Es besteht aus drei Komponenten: 1) Sammlung von Kontrollkettendaten (Rückverfolgbarkeit), 2) Risikobeurteilung und 3) Prüfungen durch unabhängige Dritte. Für die Datensammlung müssen die Säcke mit den betreffenden Rohstoffen mit nummerierten Kennzeichen versehen werden („bag and tag system“). Da iTSCI als einziges Zertifizierungsprogramm den gesamten Upstream-Bereich vom Abbau der Rohstoffe bis zu den Metallhütten abdeckt, wird derzeit praktisch nur auf diese Initiative für Zertifizierungen zurückgegriffen (Melcher et al. 2013; Levin/Cook 2013), was für noch nicht abgedeckte Regionen ein großes Problem darstellt.

In Bezug auf das Ziel der Regulierung, die Reduktion der Involvierung bewaffneter Gruppen im Bergbausektor, ergeben Untersuchungen ein gemischtes Bild (IPIS 2015; Bernarding et al 2015; Weerts et al. 2015; Bashizi/Geenen 2015). Generell sind die Auswirkungen der Initiative von den lokalen Bedingungen der Rohstoffgewinnung abhängig. Demnach ist laut UN Expertengruppe die Sicherheitslage in abgelegenen Bergbaustandorten nach wie vor prekär. In den besser zugänglichen bzw. größeren Minen, die einem Monitoring von internationalen Unternehmen, der Bergbauaufsicht und der kongolesischen Zivilbevölkerung unterliegen, konnten in Bezug auf Sicherheit und die sozioökonomische Situation Verbesserungen festgestellt werden (EurAc 2014; Fenwick/Jurewicz 2013; Manhart/Schleicher 2013). So ist in einigen Gebieten, insbesondere in Nord Katanga die Präsenz von bewaffneten Gruppen in den Minen stark zurückgegangen. In anderen Gebieten, wie etwa in den beiden Kivu-Provinzen gibt es nach wie vor häufig Interventionen von bewaffneten Gruppen, vor allem durch illegale „Besteuerung“ von Minen, wobei Gruppen der kongolesischen Armee FARDC dabei zu dominieren scheinen. Bergbauggebiete, die als konfliktfrei zertifiziert sind, verzeichnen verstärkte Nachfrage und die Preise für zertifizierte Rohstoffe liegen um ein Vielfaches höher als für nicht zertifizierte Rohstoffe (Schwela 2014; IPIS 2015).

Eine Untersuchung von IPIS (2015) diagnostizierte weiters eine signifikante Verlagerung vom Abbau von Tantal, Wolfram und Zinn hin zu Gold. Gold kommt in vielen Gebieten in DRC vor und gelangt fast zur Gänze informell außer Landes. Laut der Expertengruppe der Vereinten Nationen wurden im Jahr 2013 98 % des abgebauten Goldes von der Demokratischen Republik Kongo ins Ausland geschmuggelt. Dies entsprach einem Wert von rund 400 Mio US \$ (EurAc 2014; IPIS 2015). Insgesamt hat durch den Dodd-Frank Act der Mineraliensmuggel, u.a. nach Ruanda und Uganda beträchtlich zugenommen (Manhart/Schleicher 2013). Die Regierungen dieser Länder profitieren von dieser Situation durch höhere Budget- und Exporteinnahmen, das Interesse an einer Änderung ist somit begrenzt (Carpenter 2012). Zudem ist Druck seitens der USA auf seine Verbündeten Ruanda und

<sup>9</sup> Aktuelle Liste: <http://www.conflictreesourcing.org/conflict-free-smelter-refiner-lists/>

Uganda unwahrscheinlich. Eine Ausnahme bei dem Mineraliensmuggel stellt Zinnerz dar, das nicht so einfach ins Ausland geschmuggelt werden kann. Eine konkrete Beweisführung in Bezug auf die Richtigkeit der Herkunftsbezeichnung ist derzeit schwierig (siehe Box 5) (Manhart/Schleicher 2013; Global Policy Forum 2013).

Ein Aspekt, der aktuell wenig beachtet wird, ist die Tatsache, dass bewaffnete Gruppen und auch die kongolesische Armee Einnahmen aus Rohstoffen für ihren Lebensunterhalt verwenden. Kongolesische Soldaten verfügen über nur sehr geringe und unregelmäßige Einkommen, ihre Präsenz in den Abbaustätten dient somit oft ihrer eigenen Subsistenz. Diese Gruppen greifen jedoch auch auf andere Einnahmequellen zurück, wie etwa der „Steuer“eintreibung von Haushalten, von Landwirtschaft, Palmöl- oder Holzhandel etc. (Bernarding et al. 2015). Der Ausfall von Bergbaueinnahmen könnte somit zu Repressionen und Gewalt in anderen Bereichen führen. In manchen Gebieten haben die gesunkenen wirtschaftlichen Aussichten im Kleinbergbau insbesondere für die junge Bevölkerung sogar den Anreiz erhöht, sich für die Sicherung ihres Lebensunterhalts bewaffneten Gruppen anzuschließen, bzw. sind seit 2010 auch neue bewaffnete Gruppen entstanden (Manhart/Schleicher 2013; Bernarding et al. 2015).

Ein Ziel der Formalisierung des artisanalen Bergbausektors ist die Erhöhung der Staatseinnahmen, auch um diese für die Verbesserung der Lebensbedingungen in den betreffenden Provinzen einzusetzen. Verschiedene AutorInnen bezweifeln den politischen Willen der Regierung, die Mittel dafür zu verwenden. So wird etwa die neu geschaffene Institution SAES-SCAM, die KleinschürferInnen unterstützen soll, weithin als Akteur wahrgenommen, der Steuern eintreibt, aber nichts zur Umverteilung der Mittel beiträgt. Des Weiteren scheinen VertreterInnen von staatlichen Institutionen, die Bergbaugebiete kontrollieren sollen, selbst oft illegal Steuern einzutreiben. In Interviews äußerten KleinschürferInnen den Verdacht, dass der Präsident sie von ihren Abbaustätten vertreiben möchte, um Konzessionen an große Bergbaufirmen zu vergeben (de Faily et al. 2013, Bernarding et al. 2015; Bashizi/Geenen 2015).

#### **Box 5**

##### **Das Certified Trading Chain Programm der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe**

Die deutsche Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) hat bereits 2008 ein „Certified Trading Chain“ (CTC) Programm initiiert, das Rückverfolgbarkeit, Transparenz und verantwortungsvolle Produktionsstandards im Kleinbergbausektor fördern soll. Zudem entwickelte die BGR auch eine Methode für die Erstellung eines analytischen Herkunftsnachweises von Gesteinsproben („mineral fingerprinting“). Aufgrund der Dauer sowie der hohen Kosten für die Herkunftsnachweise (in einem deutschen Labor) ist das Programm derzeit jedoch nur für die größten Vorkommen praktikabel, jedoch nicht für die vielen kleinen Minen, wie sie im Kongo überwiegen. Die BGR hat in Kooperation mit anderen Organisationen die ICGLR bei der Entwicklung des nationalen Zertifizierungssystems unterstützt. In dieses System soll auch der analytische Herkunftsnachweis integriert werden. In drei Städten (Kigali, Bukavu und Bujumbura) wurden Labors errichtet, die Proben sammeln. Zusätzlich wird ein Labor im African Minerals and Geosciences Centre in Dar-es-salaam aufgebaut, das ab Ende 2016 in der Lage sein soll, analytische Herkunftsnachweise vor Ort zu erstellen (BGR n.d.)

### 3.4. EU-Konfliktmineralienregulierung

Die EU bereitet seit 2014, angelehnt an die US-Regulierung, eine Verordnung zu Konfliktmineralien vor. Die EU importierte 2013 rund 16 % der weltweit gehandelten Menge von Zinn, Tantal, Wolfram und Gold. Oft gelangen diese Mineralien als Bestandteil technologischer Produkte in die Europäische Union. Die EU ist etwa der zweitgrößte Importeur von Mobiltelefonen und Laptops weltweit (Global Witness 2015b; EurAc 2014).

Im März 2014 veröffentlichte die EU-Kommission einen Entwurf für die „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“ (European Commission 2014). Der Kommissionsvorschlag bezieht sich im Gegensatz zum US-Gesetz nicht nur auf die Region der Großen Seen, sondern entsprechend der OECD-Leitlinien auf alle Konfliktgebiete und Hochrisikogebiete. Nach dem Kommissionsentwurf soll die Selbstzertifizierung auf freiwilliger Basis erfolgen und nur für den Upstream-Bereich der Wertschöpfungskette gelten, also für Importeure von unverarbeiteten Rohstoffen, i.e. insbesondere Schmelzen und Veredler. Insgesamt wären nur rund 20 Schmelzen und insgesamt 400 europäische Unternehmen von der Verordnung betroffen. Verarbeitende Betriebe in der EU könnten somit Rohstoffe von Schmelzen außerhalb der EU beziehen, die keinen Sorgfaltspflichten unterliegen. In Bezug auf die freiwillige Teilnahme und die Beschränkung auf den Upstream-Bereich fällt der Kommissionsvorschlag somit hinter die OECD *due diligence* Anforderungen und den Dodd-Frank Act zurück.

Im Mai 2015 sprach sich das EU-Parlament in einer Abstimmung für eine substantielle Überarbeitung des Verordnungsentwurfs der Kommission aus. Der Vorschlag des EU-Parlaments beinhaltet eine verbindliche Umsetzung der betreffenden Sorgfaltspflichten. Er erweitert zudem den Anwendungsbereich auf alle Firmen, die Produkte auf den EU-Markt bringen/in Verkehr bringen, schließt somit auch den Downstream-Bereich mit ein (Martin de la Torre 2015; Sargentini 2015). Damit würde Druck auf vorgelagerte Betriebe außerhalb der EU ausgeübt, entsprechende Sorgfaltspflichten anzuwenden. Der Vorschlag des EU-Parlaments bleibt allerdings bzgl. der Umsetzung der *due diligence* im Downstream Bereich relative vage; er schlägt die Etablierung interner Managementsysteme vor sowie Informationsbeschaffung u.a. durch Industrieprogramme (Wilke 2015).

Im Dezember 2015 wurde die Ratsposition zu dieser Verordnung diskutiert. Die EU-Mitgliedsstaaten einigten sich in ihrem Verhandlungsmandat nur auf eine freiwillige Regelung, obwohl einige Länder wie Schweden oder Deutschland sich zuvor für eine verbindliche Regelung ausgesprochen hatten. Der Ratsvorschlag bezieht sich ebenfalls auf den Upstream- und nicht den Downstream-Bereich, also nicht auf jene Unternehmen, die Produkte, die Konfliktmineralien enthalten, auf den Markt bringen. Der Vorschlag limitiert auch die vorzunehmende Risikoabschätzung auf die Auditberichte der Metallverarbeiter, und verpflichtet die Unternehmen nicht, weiterführende Informationen zu recherchieren bzw. zur Kenntnis zu nehmen (Global Witness 2016).

Die Dialog-Verhandlungen zwischen Europäischer Kommission, Europäischem Parlament und Rat sind von intensiven Kampagnen und Lobbybemühungen von verschiedenen Seiten begleitet. VertreterInnen der Industrie insistieren auf einer freiwilligen Selbstzertifizierung sowie auf eine möglichst limitierte Anwendung. Viele Nichtregierungsorganisationen fordern eine rechtlich bindende Verpflichtung zur unternehmerischen Sorgfaltspflicht (siehe u.a. CIDSE et al. 2015; AEFJN et al. 2016; Power Shift 2015). Eine Analyse, die von der Europäischen Kommission im Jahr 2013 in Auftrag gegeben wurde, zeigt, dass nur vier Prozent von den 330 untersuchten Unternehmen freiwillig Informationen zu ihrer Rohstoffbeschaffung offenlegen (Ambongo/Léonard 2015; EurAc 2014).

## 4. Einschätzung und Ausblick

Die verschiedenen Initiativen zu Konfliktmineralien haben international das Bewusstsein für die oft sehr problematische Rolle von Rohstoffeinnahmen bei der Finanzierung von Konflikten geschärft. In einer Zeit, in der globale Wertschöpfungsketten immer komplexer werden, sind die Etablierung von verpflichtenden unternehmerischen Sorgfaltspflichten und die Herstellung von mehr Transparenz in der Rohstoffbeschaffung zentral. Eine verbindliche und umfassende EU-Konfliktmineralienverordnung, die adäquate Monitoring-Instrumente vorsieht, könnte ein erster Schritt in diese Richtung sein. Aus der Umsetzung dieser Verordnung könnten zudem Erfahrungen für weitergehende Transparenz- und Sorgfaltsvorschriften gewonnen werden.

Um negative Auswirkungen auf eine Region und die dort ansässige Bevölkerung zu vermeiden, sollten sich Regulierungsinitiativen nicht auf eine Region beschränken. Im Falle der Region der Großen Seen gibt es auch alternative Quellen, um diese Rohstoffe zu beziehen (Global Policy Forum 2013). Ein Verzicht auf die Verwendung von Erzen aus dieser Region als mögliche Reaktion auf Sektion 1502 des Dodd-Frank Acts hätte nur geringe Auswirkungen auf die globale Versorgung, da der Ausfall in relativ kurzer Zeit kompensiert werden könnte.

Die besprochenen Regulierungsinitiativen sind durch die Debatte über die Bürgerkriege in der DRC oder Angola geprägt. Gewalt und Menschenrechtsverletzungen treten bei Rohstoffabbau jedoch nicht nur über den Nexus der Konfliktfinanzierung auf. Rohstoffabbau erfolgt oft unter katastrophalen Arbeitsbedingungen und hat massive soziale und ökologische Auswirkungen. Die Folge sind u.a. Umwelt-, Landnutzungs- und Verteilungskonflikte. Der Environmental Justice Atlas ([www.ejolt.org](http://www.ejolt.org)) listet aktuell fast 1700 mit natürlichen Ressourcen zusammenhängende Konflikte auf. Um rohstoffbezogene Konflikte zu reduzieren, müssen Regulierungsinitiativen ihren Fokus auf die Abbau- und Produktionsbedingungen ausweiten. Die Definition von Konflikt- und Hochrisikogebieten in den OECD-Leitlinien und dem EU-Verordnungsentwurf lässt viel Spielraum für Interpretation. Fälle, in denen negative Umwelt- und Sozialauswirkungen von Bergbau entscheidend zu Konflikten, Menschenrechtsverletzungen und Gewalt beitragen, sollten in den Geltungsbereich aufgenommen werden bzw. sollten dafür analoge Regelungen geschaffen werden (Manhart et al. 2015). Begleitet werden müsste dies durch die Etablierung international akzeptierter Umwelt-, Sicherheits- und Sozialstandards im Bergbaubereich (Huy et al. 2011; Bleischwitz et al. 2012).

Zentral sind auch umfassende nationale Gesetzgebungen und eine Stärkung der relevanten Institutionen sowie der lokalen Gemeinschaften und Akteure. Bei den bisherigen Initiativen zu Konfliktmineralien in der Region der Großen Seen sind die getroffenen Maßnahmen oft eine zusätzliche Belastung für die betroffenen Gruppen und werden als Auflagen ausländischer Akteure ohne direkten Nutzen für die ansässige Bevölkerung wahrgenommen (EurAc 2014; Iglesias 2014; Global Policy Forum 2013). Alle internationalen Initiativen sollten somit nur in enger Zusammenarbeit mit lokalen Regierungen und Akteuren erarbeitet werden und lokale Strukturen und Kapazitäten stärken sowie Kompensationsmaßnahmen gegen potenziell negative Auswirkungen auf vulnerable Gruppen vorsehen.

Mehr Transparenz und die Zertifizierungen von Konfliktmineralien kann in der DRC und in anderen Regionen nur dann einen positiven Beitrag leisten, wenn auch die Ursachen der Konflikte behandelt werden, zu deren Entstehung vielfach nicht zuletzt Kolonialmächte sowie von Industrieländern Jahrzehnte lang unterstützte Diktatoren beigetragen haben. Wesentliche Ursachen der Konflikte in der Region der Großen Seen liegen u.a. in unklaren Landrechten, der Diskriminierung von bestimmten Bevölkerungsgruppen, Grenzstreitigkeiten zwischen DRC und Ruanda u.v.m. Eine nachhaltige Lösung dieser Konflikte kann nur durch politische und ökonomische Maßnahmen wie etwa einer gerechten Verteilung von Land, dem Aufbau und der Diversifizierung der lokalen Wirtschaft und somit der Schaffung von Einkommen, und durch eine Stärkung von rechenschaftspflichtigen nationalen und regionalen Strukturen und Institutionen gelingen.

## Literatur

- AEFJN et al. (2016): EU Responsible Mineral Sourcing Regulation: Civil Society Response to the Council Mandate Agreed by COREPER on 17 December 2015. <http://germanwatch.org/de/node/11774> (22.2.2016)
- Ambongo, Fridolin/Léonard, André-Joseph (2015): Stopping complicity in funding conflicts. CIDSE <http://www.euractiv.com/sections/development-policy/stopping-complicity-funding-conflicts-312263> (22.2.2016).
- Audioanalytics (2015): Analyzing Conflict Mineral Reporting in Year 2. <http://www.auditanalytics.com/blog/analyzing-conflict-mineral-reporting-in-year-2/> (22.2.2016).
- Bafilemba, Fidel/Mueller, Timo/Lezhnev, Sasha (2014): The Impact of Dodd-Frank and Conflict Minerals Reforms on Eastern Congo's Conflict. The Enough Project.
- Bashizi, Anuarite/Geenen, Sara (2015): "Modernisation" du secteur minier artisanal versus hybridation de la réforme au Sud-Kivu. In: Reyntjens, F./Vandeginste, S./Verpoorten, M. (Hg.): L'Afrique des grands lacs: annuaire 2014-2015. Antwerpen, 219-244.
- Bernarding, Nina/Guesnet, Laura/Müller-Koné, Marie (2015): No rebel with a cause: Shifting the debate about conflict minerals in eastern DRC. BICC Working Paper 2/2015.
- BGR (n.d.) Introduction to the Analytical Fingerprint [http://www.bgr.bund.de/EN/Themen/Min\\_rohstoffe/CTC/Analytical-Fingerprint/analytical\\_fingerprint\\_node\\_en.html](http://www.bgr.bund.de/EN/Themen/Min_rohstoffe/CTC/Analytical-Fingerprint/analytical_fingerprint_node_en.html) (22.2.2016).
- Bleischwitz, Raimund/Bahn-Walkowiak, Bettina/Ekhardt, Felix/Feldt, Heidi/Fuhr, Lili (2012): International Resource Politics. New challenges demanding new governance approaches for a green economy. Heinrich Böll Foundation. Publication Series on Ecology Volume 26.
- BMWFV (2015): World Mining Data 2015. Vienna.
- BMW (2014): Kleine Anfrage der Abgeordneten Uwe Kekeritz, Claudia Roth, Omid Nouripour betr.: Verantwortungsvolle Beschaffung von Rohstoffen. Bundestag: 18/3391.
- Carpenter, Louisa (2012): Conflict Minerals in the Congo: Blood Minerals and Africa's under-reported first world war, Suffolk.
- CIDSE et al. (2015): Securing a strong and effective EU regulation for supply chain due diligence to stop complicity in funding conflicts. <http://www.cidse.org/publications/business-and-human-rights/securing-a-strong-and-effective-eu-regulation-for-supply-chain-due-diligence.html> (22.2.2016)
- Council of the European Union (2014): Council conclusions on the Union's Approach on Responsible Sourcing of Minerals. Foreign Affairs Council meeting.
- 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/> (22.2.2016).
- David-Barett, Liz/Okamura, Ken (2013): The Transparency Paradox: Why do Corrupt Countries Join EITI? ERCAS Working Paper No. 38.
- De Faily, Didier/Bolakali Ntakobajira, Zacharie/Bahimba Shonja, Lucien (2013): Tracing Revenue Flows, Governance and the Challenges of Poverty Reduction in the Democratic Republic of Congo's Artisanal Mining Sector. In: Campbell, Bonnie (Hg): Modes of Governance and Revenue Flows in African Mining.
- EurAc (2014): European draft Regulation on responsible mineral sourcing. What lessons can be learned from the Democratic Republic of Congo?

European Commission (2014): Proposal for a Regulation setting up a Union system for supply chain due diligence selfcertification of responsible importers of tin, tantalum and tungsten, their ores, and gold originating in conflict affected and high-risk areas. COM(2014)111final.

European Parliament (2015): Union system for self-certification of importers of certain minerals and metals originating in conflict-affected and high-risk areas. P8\_TA-PROV(2015)0204.

Fenwick, Darren/Jurewicz, Patricia (2013): Expectations for Companies' Conflict Minerals Reporting. The Enough Project/Responsible Sourcing Network.

French, Duncan/Stephens, Tim (2014): ILA Study Group on Due Diligence in International Law, First Report. <http://www.ila-hq.org/download.cfm/docid/8AC4DFA1-4AB6-4687-A265FF9C0137A699> (22.2.2016).

Global Policy Forum (2013): Understanding Conflict Minerals Provisions in Eastern Congo <https://www.globalpolicy.org/the-dark-side-of-natural-resources-st/minerals-in-conflict/52359-understanding-conflict-minerals-provisions-in-eastern-congo.html?itemid=id>. (22.2.2016).

Global Witness (2014): Myth Buster: The conflict minerals provision <http://www.globalwitness.org/library/myth-buster-conflict-minerals-provision> (22.2.2016).

Global Witness (2015a): A Conflict Minerals Regulation that works. [www.globalwitness.org/documents/18061/Coalition\\_Briefing\\_-\\_EU\\_Conflict\\_Minerals](http://www.globalwitness.org/documents/18061/Coalition_Briefing_-_EU_Conflict_Minerals) (22.2.2016).

Global Witness (2015b): EU Regulation on Responsible Mineral Sourcing: Implementing the Parliament's proposed due diligence system. [https://www.globalwitness.org/documents/18087/NGO\\_Coalition\\_Briefing\\_-\\_EU\\_Regulation\\_on\\_Responsible\\_Mineral\\_Sourcing.pdf](https://www.globalwitness.org/documents/18087/NGO_Coalition_Briefing_-_EU_Regulation_on_Responsible_Mineral_Sourcing.pdf) (22.2.2016).

Global Witness (2015c): Conflict Minerals Law Remains on the Books despite Damaging Decision. <https://www.globalwitness.org/en/press-releases/conflict-minerals-law-remains-books-despite-damaging-decision/> (22.2.2016).

Global Witness (2016): EU governments in danger of missing crucial opportunity to reduce global conflict, Press release 1.2.2016

Global Witness/Amnesty International (2015): Digging for Transparency. How U.S. companies are only scratching the surface of conflict minerals reporting. London.

IIK (2015): Conflict Barometer 2014. Heidelberg.

Huy, Dieter/Liedtke, Maren/Melcher, Frank/Graupner, Torsten (2011): Der Dodd-Frank-Act und seine Auswirkungen auf den Tantalmarkt. Deutsche Rohstoffagentur (DERA) in der BGR. Commodity Top News Nr. 37.

ICGLR (n.d.): ICGLR Regional Certification Mechanism (RCM) — Certification Manual. <http://www.oecd.org/investment/mne/49111368.pdf> (22.2.2016).

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

IPIS (2015): Mineral supply chains and conflict links in DRC: 5 years on. Paris.

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. ICGLR Audit Committee / 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.

Martin de la Torre, Victoria (2015): Socialists and Democrats push for a mandatory law to eradicate the use of conflict minerals. Group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats in the European Parliament  
<http://www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/socialists-and-democrats-push-mandatory-law-eradicate-use-conflict-minerals> (22.2.2016).

Mc Laughlin, Thomas (2010): What Due Diligence Really Means Or Not. The NonProfitTimes 13.10.2010.

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.

OECD (2015): 9th ICGLR-OECD-UN GoE Forum on Responsible Mineral Supply Chains, Welcome remarks by Gabriela Ramos. <http://de.slideshare.net/OECD-DAF/opening-remarks-by-gabriela-ramos> (22.2.2016).

OECD (2013): OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas: Second Edition. Paris.

Power Shift (2015): Petition: Keine Rohstoffe, die Konflikte finanzieren!

Sargentini, Judith (2015): Development committee demands concrete legislation to stop deadly trade. The Greens in the European Parliament / European Free Alliance.

Schwartz, Jeff (2015): The Conflict Minerals Experiment. S.J. Quinney College of Law research paper No. 97.

Schwela, Ulric (2014): Tantalum: Back to the source. In: Mining Journal, 20.03.14.  
<https://www.mining-journal.com/emea/tantalum-back-to-the-source> (22.2.2016).

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> (22.2.2016).

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-AK84UNHCR (2012): The Corporate Responsibility to Respect Human Rights: An Interpretive Guide. Geneva.

United Nations (2011): Guiding Principles on Business and Human Rights. New York/Geneva.

Weerts, Audrey/Wintgens, Sophie/Mputu, Jean Claude (2015): Les strategies americaine, europeenne et chinoise face aux mineraux des conflits: defies ou opportunités pour la RDC? In: Reyntjens, F./Vandeginste, S./Verpoorten, M. (Hg.): L'Afrique des grands lacs: annuaire 2014-2015. Antwerpen, 195-217.

Weltbank (2010): Growth with Governance in the Mineral Sector. Technical Assistance Project. Report No: 53116-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/responsible-natural-resources-trade-through-supply-chain-due-diligence> (22.2.2016).

Windfuhr, Michael (2013): Das Konzept der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht in den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, Dokumentation einer Fachtagung des CorA Netzwerks für Unternehmensverantwortung