

Zertifizierungen: ein Baustein zu mehr Transparenz

Beim Abbau von Rohstoffen und deren Weiterverarbeitung kommt es in vielen Staaten zu massiven Menschenrechtsverletzungen. Dies beginnt in einigen Abbauländern mit der Vertreibung der Menschen, die auf den Flächen leben, auf denen der Bergbau stattfinden soll, führt über die Verschmutzung von Luft und Wasser in den Minengebieten und deren Umland über miserable Arbeitsbedingungen bis hin zu Verseuchungen durch Chemikalien. Besonders eklatant sind die Probleme beim Abbau der metallischen Rohstoffe durch Kleinschürfer. Diese arbeiten häufig unter äußerst schlechten Bedingungen, sind gesetzlich nicht geschützt und mit Arbeitsschutz sowie Umweltbestimmungen entweder nicht vertraut oder nicht in der Lage, diese umzusetzen. Betroffen davon sind hunderttausende Menschen, die weltweit beispielsweise nach Gold, Tantal, Zinn oder Kobalt graben, lauter Rohstoffe, die auch in der Elektronikindustrie sehr wichtig sind.

Dabei gibt es eine Vielzahl von Regulierungen auf internationaler Ebene, die solche Missstände verhindern sollten. Dies reicht von der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* bis hin zu Konventionen von Unterorganisationen der Vereinten Nationen, die beispielsweise den Umweltsektor, den Schutz der Arbeitnehmer oder die Rechte indigener Völker umfassen. Allen diesen Bestimmungen gemein ist, dass es bei Verstößen an Sanktionsmechanismen mangelt.

Auch nationale Regierungen haben eine Vielzahl von Gesetzen erlassen, die soziale und ökologische Mindeststandards festlegen. Doch vielen Regierungen mangelt es entweder an der Fähigkeit, die eigenen Gesetze durchzusetzen, oder an dem Willen dazu. Dabei kann der Versuch eine Rolle spielen, Investoren anzulocken und Arbeitsplätze zu schaffen. Doch häufig genug gibt es gerade bei Rohstoffprojekten Korruptionsvorwürfe.

UN und OECD zur Verantwortung der Unternehmen

Um die Debatte über Wege zur Beseitigung von Missständen voranzutreiben, wurde vom Generalsekretär der Vereinten Nationen mit *John Ruggie* ein Sonderbeauftragter für Wirtschaft und Menschenrechte eingesetzt. Ruggie, dessen Forderung nach einer Sorgfaltspflicht (*due diligence*) der Unternehmen im Juni des Jahres 2011 durch eine im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen verabschiedete Richtlinie zu einer weltweiten Leitlinie wurde, sieht zwar an erster Stelle die Regierungen in der Pflicht, die Einhaltung der Menschenrechte in der Wirtschaft durchzusetzen. Geschieht dies nicht, tragen seiner Meinung nach Unternehmen eine Verantwortung für Missstände in der eigenen Produktion sowie bei den Zulieferern.

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD – ein Zusammenschluss von derzeit 34 Industrie- und Schwellenländern) hat in Anlehnung an die Thesen von John Ruggie in ihrer im Mai 2011 verabschiedeten Neufassung der *OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen* den Begriff der *due diligence* übernommen und die Unternehmen dazu aufgefordert, die Durchsetzung der Menschenrechte in ihren Geschäftsbeziehungen zu garantieren. Darüber hinaus hat die OECD weitere Richtlinien für Rohstoffe aus Konfliktgebieten sowie eigene Richtlinien für einzelne Rohstoffe erlassen.

Die Vorgaben wurden unter Beteiligung von Unternehmen und Gewerkschaften entwickelt und umfassen neben menschen-



Kassiterit (Zinnerz) in der Hand eines Kongolesischen Minenarbeiters, Foto: Enough Project/Laura Heaton 2011

rechtlichen Bestimmungen auch Arbeitsbeziehungen, Umweltstandards und Regelungen zu Bestechung, Wettbewerb und Besteuerung. Die Mitgliedsstaaten der OECD haben nationale Kontaktpunkte eingerichtet, bei denen Beschwerden über Verstöße gegen die Leitlinien eingereicht werden können.

Die OECD benennt die an den verschiedensten Stellen der Wertschöpfungskette vorhandenen Risiken und schlägt zu deren Ausschluss die Durchführung regelmäßiger Audits durch unabhängige Dritte vor, für deren Ablauf konkrete Schritte erarbeitet wurden.

Dreh- und Angelpunkt dieser Argumentation ist die Möglichkeit, den Weg der Metalle von der Mine bis zum Endprodukt transparent zu machen. Dies würde den Druck auf die Unternehmen schaffen, flächendeckend Missstände, Umweltzerstörungen und Korruption bei ihren Lieferanten zu bekämpfen. Freiwillige Verpflichtungen haben dies bisher nicht geschafft.

Gesetze bringen Debatte voran

Im Juli 2010 wurde in den USA ein umfassendes Gesetzespaket in mit dem Namen *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, kurz *Dodd-Frank-Act*, unterzeichnet. Dieses enthält zwei Absätze, die großen Einfluss auf die Debatten über den Handel mit metallischen Rohstoffen haben. Einer dreht sich um die Offenlegung von Zahlungen an Regierungen im Rahmen

von Rohstoffgeschäften, die nun für an den Börsen der USA notierte Unternehmen vorgeschrieben ist, wobei die Umsetzung des Gesetzes noch sehr umstritten ist.

Der zweite Absatz schreibt allen an US-Börsen notierten Unternehmen vor, dass die von ihnen verwendeten Metalle Gold, Zinn, Tantal und Wolfram nachweislich keine Milizen im Osten der Demokratischen Republik Kongo finanzieren dürfen: Eine Reihe der Milizen, doch auch Teile der Regierungsarmee waren und sind in die Ausbeutung und den Handel mit metallischen Rohstoffen verwickelt. Um Schmuggel aus dem Kongo zu unterbinden, muss laut Dodd-Frank-Act auch über die genaue Herkunft der aus der Zentralafrikanischen Republik, dem Sudan, Sambia, Angola, der Republik Kongo, Tansania, Burundi, Ruanda und Uganda importierten Rohstoffe Auskunft gegeben werden. Nach langen Debatten über die konkrete Umsetzung trat die Regelung im Januar 2013 in Kraft.

Die EU plant, ähnliche Bestimmungen zu erlassen. Offen ist, ob das Gesetz wie in den USA auf Rohstoffe aus der Demokratischen Republik Kongo beschränkt bleibt. Möglich ist auch, dass die EU berücksichtigt, dass es auch in vielen anderen Rohstoffgebieten und bei weit mehr als den vier im Dodd-Frank-Act genannten Rohstoffen erhebliche Konflikte gibt. Dies würde für eine deutliche Erweiterung der Zahl der Länder und der betroffenen Metalle sprechen.

Bislang geht es dabei allerdings im Wesentlichen um Konfliktfreiheit. Darüber hinaus muss eine Debatte darüber geführt werden, welche Preise, Löhne, Umweltschutzbestimmungen und Verbesserungen bei den Arbeitsbedingungen notwendig sind, um den Beschäftigten ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen.

Zertifizierungen im Aufbau

Die Debatten über den Beitrag des Handels mit Rohstoffen an der Konfliktfinanzierung im Kongo laufen seit dem Jahr 2001, als ein erster Bericht der Vereinten Nationen diesen Zusammenhang nachwies. Passiert ist viele Jahre lang wenig. Erst als sich ab 2010 abzeichnete, dass in den USA ein Gesetz kommt, kam es zu hektischen Aktivitäten in der Elektronikbranche. Eine Angestellte eines großen Konzerns hat die Entwicklung in einem internen Gespräch so zusammengefasst: „Da ist in einem Jahr mehr passiert als in den zehn Jahren zuvor.“



Friedel Hütz-Adams

Friedel Hütz-Adams (*1966) ist seit 1993 wissenschaftlicher Mitarbeiter des SÜDWIND e.V., Institut für Ökonomie und Ökumene. Zuvor studierte er in Köln Geschichte, Philosophie und Volkswirtschaftslehre. Bei SÜDWIND beschäftigt er sich hauptsächlich mit den Zusammenhängen zwischen Armut und Missständen in Entwicklungsländern einerseits und dem Verhalten von Wirtschaft, Politik, Verbraucherinnen und Verbrauchern in Deutschland andererseits.

Eine erste Reaktion vieler Unternehmen war, ihren Lieferanten vorzuschreiben, gar keine Rohstoffe mehr aus den Staaten Zentralafrikas zu kaufen. Dies hatte verheerende Folgen für hunderttausende Kleinschürfer, die ihren Broterwerb verloren. Dies ist einer der Gründe dafür, warum viele Beobachter den Dodd-Frank-Act als Fehlschlag bezeichnen.

Andererseits gibt es nun eine Reihe von Initiativen, den Handel mit Erzen aus dem Osten des Kongo transparent zu machen und so Arbeitsplätze zu sichern, was letztendlich zur Schaffung von Frieden beitragen würde. Ein Ansatz ist dabei, bereits in den Minen die Rohstoffe in Säcke zu verpacken und diese dann mit einer Plombe mit einer Nummer zu verschließen. Die Erze werden dann an Schmelzen geliefert, die sich verpflichtet haben, ausschließlich Ware mit Herkunftsnachweis zu verarbeiten. So arbeitet beispielsweise die *Tin Supply Chain Initiative (iTSCi)*, die bereits Zinnminen erfasst hat und den Ansatz auf Tantal und Wolfram ausbaut. Hierbei steht bislang allerdings lediglich die Verhinderung der Finanzierung von Milizen im Mittelpunkt.

Mit Unterstützung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit werden ebenfalls zertifizierte Handelsketten (*Certified Trading Chains – CTC*) für Zinn, Tantal und Wolfram aufgebaut, wobei bislang hauptsächlich in Ruanda und der Demokratischen Republik Kongo gearbeitet wird. Kontrolliert werden hier nicht nur die Finanzierung von Milizen, sondern auch Umwelt- und Arbeitsschutzstandards. Darüber hinaus kooperiert das Projekt mit einem Zusammenschluss der Regierungen der zentralafrikanischen Region (*International Conference on the Great Lakes Region – ICGLR*), der ein einheitliches Zertifizierungssystem für alle Länder Zentralafrikas aufbauen will. Weitere Initiativen gibt es im Goldsektor sowie durch einzelne Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen.

Umfassender Ansatz nötig

Diese Auflistung, die sich noch deutlich verlängern ließe, zeigt einen Teil des Problems: Unter dem Druck der drohenden Gesetze wird an den verschiedensten Stellen an Teillösungen gearbeitet, die jeweils nur einzelne Metalle und einzelne Probleme umfassen. Notwendig wäre dagegen ein umfassender Ansatz, bei dem die Elektronikindustrie ihre Lieferketten bis hin zu den Minen transparent macht und damit eine Kontrolle auf mögliche Missstände entlang der gesamten Kette ermöglicht. Noch vor wenigen Jahren haben Unternehmen gesagt, es sei unmöglich, ihre Lieferanten zu kontrollieren. Bei Qualitätsfra-

gen wird dies dagegen schon immer praktiziert, was die Frage aufwirft, warum dies bei Sozial- und Umweltstandards nicht möglich sein soll.

Das Unternehmen HP hat beispielsweise kürzlich mit der Veröffentlichung einer Liste von mehr als 190 weltweit verstreuten Schmelzen, die ihre Zulieferer beliefern, gezeigt, dass es geht. Auch der Versuch von Fairphone, ein transparenter hergestelltes Mobiltelefon zu bauen und dabei zumindest für einige Metalle Herkunftsnachweise mitzuliefern, zeigt, dass vieles möglich ist.

Insellösungen durch Zertifizierungen können allerdings nur Teilaspekte abdecken. Zu hoffen ist daher, dass die Zusammenschlüsse der Branche – hier insbesondere die im Jahr 2001 gegründete *Global e-Sustainability Initiative (GeSI)* sowie die 2004 gegründete *Electronic Industry Citizenship Coalition (EICC)* – in einem konzertierten Ansatz die notwendigen Investitionen bereitstellen, um die sozialen, ökonomischen und ökologischen Bedingungen bei der Produktion von elektronischen Produkten zu verbessern. Dies muss dann für alle Rohstoffe gelten, nicht nur für die aus der Demokratischen Republik Kongo – schließlich gibt es auch bei der Förderung von Erzen in anderen Ländern massive Missstände.



Andreas Manhart

Berichtspflicht zu Konfliktmineralien in den USA Was können wir daraus für Europa lernen?

Der Dodd-Frank-Act 1502 verlangt von US-Börsennotierten Firmen, die Herkunft ausgewählter Rohstoffe offen zu legen. Betroffen sind dabei die Erze und Metalle, die teilweise im Osten der Demokratischen Republik Kongo abgebaut werden und zum Teil für die Finanzierung bewaffneter Konflikte missbraucht werden.¹ Sobald eine Firma als Herkunftsland Kongo oder eines der Nachbarländer angibt, sind umfangreiche Nachweise erforderlich, die belegen sollen, dass diese Materialien nicht im Zusammenhang mit Konflikten gewonnen wurden. Dabei ist die IT-Industrie besonders betroffen, denn alle der vier Konfliktmetalle Zinn, Tantal, Wolfram und Gold (auch 3TG genannt) kommen in modernen Elektronikgeräten vor. Dieses Gesetz wirkte zunächst wie ein Embargo, weil sich die Hersteller die Mineralien in der Folge aus anderen Gegenden besorgt haben. Dennoch will die EU nun eine eigene, ähnliche Richtlinie verabschieden, „on responsible sourcing of minerals originating from conflict-affected and high-risk areas“, wobei die Lehren aus 1502 einfließen sollen.²

Das Öko-Institut veröffentlichte Ende 2011 eine Studie *Conflict minerals – An evaluation of the Dodd-Frank Act 1502 and other resource-related measures*. Andreas Manhart, einem der Autoren, über

erschienen in der *Fiff-Kommunikation*,
herausgegeben von *Fiff e.V.* - ISSN 0938-3476
www.fiff.de

Fiff: Herr Manhart, die von Ihnen mitverfasste Studie ist sehr kritisch gegenüber dem Dodd-Frank-Act 1502, der in den U.S.A. vor allem durch zivilgesellschaftliche Organisationen vorangetrieben wurde. War hier „gut gemeint“ das Gegenteil von gut?

Andreas Manhart: Der Dodd-Frank Act hat vieles bewirkt, das wollen wir den USA gar nicht abstreiten. Aber letztendlich zeigt sich auch, dass es zu unerwünschten Nebeneffekten gekommen ist, die man nicht ignorieren darf. So haben die Auflagen eine stark abschreckende Wirkung für alle, die Erze aus dem Kongo beziehen wollen – selbst wenn die Förderung unter verantwortungsvollen Rahmenbedingungen geschieht.

Zwar fordern Sie Verbesserungen und weniger aufwändige Prozesse, Sie lehnen in Ihren Empfehlungen eine EU-Regelung zur Offenlegung von Rohstoffgeschäften aus Risiko- und Konfliktgebieten aber nicht grundsätzlich ab. Glauben Sie, dass der Auftraggeber der Studie, der BDI (Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.), Ihre Empfehlungen übernehmen wird? Bislang lehnte er eine Regulierung dieser Art immer ab.

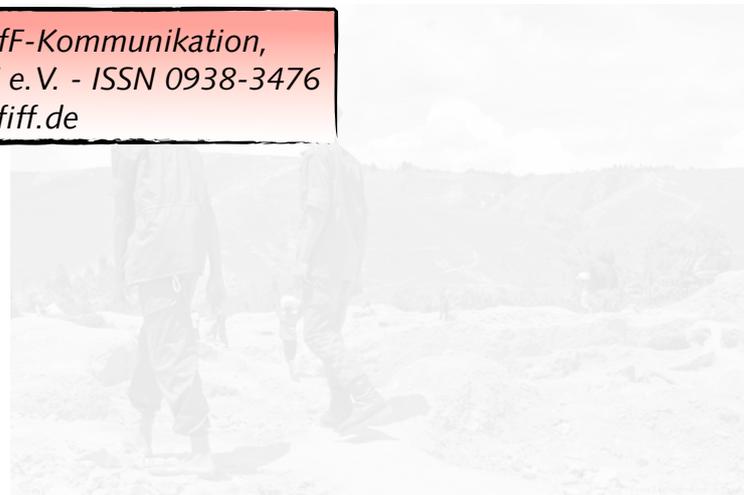


Abb. 1: Goldmine in Süd-Kivu, Kongo. Foto: Sasha Lezhnev/Enoughproject.org 2011, CC-BY-NC-ND

Zuallererst fordern wir – wie Sie ja sagen – keine grundsätzliche Abkehr vom Transparenzgedanken. Man sollte aber nicht glauben, dass ein positiver Zusammenhang zwischen möglichst ambitionierten Berichtspflichten und der Verbesserung der Situation vor Ort bestünde. Es gilt, eine ausgewogene Balance zwischen Transparenzanforderungen und verantwortungsvollem Direktengagement vor Ort zu finden.