

ÖNZ Dossier: „Dodd Frank Act in der DR Kongo“

Ab Januar 2012 tritt die Dodd Frank Gesetzgebung in den USA in Kraft. Das umfangreiche Regelwerk soll in großem Umfang dazu dienen, am amerikanischen Finanzmarkt für Transparenz in den Zahlungsströmen zu sorgen. Die beiden Paragraphen 1502 und 1504 haben explizit die Intention, die Finanzierung von Rebellen Gruppen und Kriegshandlungen in der DR Kongo durch die Verkäufe mineralischer Rohstoffe wie Coltan, Zinn, Zink, Kupfer etc. zu unterbinden. An US-Börsen gehandelte Firmen müssen offenlegen, dass sie keine Produkte herstellen oder handeln, in denen Rohstoffe aus dem Kongo oder Nachbarstaaten enthalten sind, die zur Kriegsfinanzierung beigetragen haben. Ein Embargo ist in der Gesetzgebung nicht vorgesehen. Rohstoffe, die nachweislich ohne militärische Beteiligung produziert und gehandelt wurden, sind zugelassen. Problematisch ist allein dieser Handelsnachweis („Tagging“), der bislang in der Praxis noch nicht existiert.

Schon im Vorfeld hat die Dodd Frank Regelung erste Folgen gezeigt. In vorauseilendem Gehorsam hat die kongolesische Regierung zwischen September 2010 und März 2011 einen Exportbann für ihre mineralischen Rohstoffe verhängt, in der Hoffnung, damit illegale Handelswege auszutrocknen. Seit April 2011 gilt eine Selbstverpflichtung der US Electronics Industry Citizenship Coalition (EICC), keine kongolesischen Materialien mehr zu handeln, die nicht zertifiziert sind. Kaum ein westliches Technologieunternehmen wird heute noch das Risiko eingehen, Rohstoffe einzusetzen, die aus der DR Kongo stammen. Damit trat de facto ein Embargo gegen kongolesische Produkte in Kraft.

Unerwünschte negative Wirkungen

Schon vor Gültigkeit der Dodd Frank Gesetze ist damit der legale Handel mit kongolesischen Rohstoffen de facto zusammengebrochen. Tausende Arbeiter, die teils selbständig, teils in Kooperativen oder lokalen Firmen beschäftigt waren, verloren ihre Arbeit und damit das einzige Einkommen ihrer Familien. Abhängige Gewerbe wie Transportunternehmen, Lebensmittelhändler etc. folgten. Als die letzten legal arbeitenden Minen keine Abnehmer fanden, nahmen die illegalen Exporte von kongolesischen Rohstoffen sprunghaft zu. Das von bewaffneten Milizen wie FDLR oder Mai-Mai kontrollierte Minengebiet in der Kivuregion wurde an vielen Orten von der nationalen Armee FARDC übernommen, die mindestens ebenso korrupt und rücksichtslos Abgaben von der lokalen Bevölkerung und den Arbeitern eintreibt und ihre Forderungen mit brutaler Gewalt durchsetzt. Vergewaltigungen, Plünderungen und willkürliche Steuern sind in der FARDC, und insbesondere in der integrierten CNDP unter Bosco Ntaganda, gängige Herrschaftsinstrumente.

Das illegal abgebaute und exportierte Material landet über Umwege meist in asiatischen Staaten, insbesondere China, die durch Dodd Frank nicht tangiert werden. Letztlich hat Dodd Frank damit zunächst eine Reihe von Wirkungen erzeugt, die der eigentlichen Intention, zu Stabilität und Überwindung von Kriegshandlungen in der Region beizutragen, diametral entgegenstehen.

Die sofortige Reaktion der kongolesischen Regierung, aber auch der elektronischen Industrie hat bewiesen, dass die Dodd Frank Gesetzgebung ein starkes Instrument mit deutlichem Einfluss auf die kongolesische Rohstoffwirtschaft ist. Um zu vermeiden, dass statt der intendierten pazifizierenden Wirkung ungewollte negative Entwicklungen entstehen, ist es notwendig, Dodd Frank so zu ergänzen, dass die westlichen industriellen Abnehmer die Möglichkeit erhalten, kongolesische Rohstoffe ohne negative Konsequenzen oder Imageeinbußen zu erwerben.

Zertifizierung als Ausweg?

Nur die Vergabe von Zertifikaten für garantiert „konfliktfreie“ Mineralien kann dieses Dilemma auflösen. Bislang haben sich bereits eine Reihe von Akteuren darin versucht: Die Deutsche Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe BGR hat gemeinsam mit der International Conference on the Great Lakes Region ICGLR ein Konzept entwickelt, das den Rohstoffhandel in der Kivu-Region in einer Datenbank erfassen soll und einen geochemischen Herkunftsnachweis für die Materialien anbietet. Die kanadische Organisation Partnership Africa Canada (PAC) plant, in Absprache mit der Mission der Vereinten Nationen MONUSCO, die Einrichtung von kontrollierten Handelszentren „centres de négoce“, in denen die Mineralien überprüft, in eine Datenbank eingetragen, zertifiziert und kontrolliert weiter verkauft werden sollen. Einige Global Player wie Motorola oder Apple haben angekündigt, für ihre Unternehmen eigene kontrollierte Handelsketten aufbauen zu wollen.

Insgesamt sind diese Zertifizierungsangebote aber noch nicht ausgereift und laufen in vielen Fällen parallel oder lückenhaft. Insbesondere mangelt es am dezidierten Willen der kongolesischen Regierung, ein lückenloses und staatlich überwachtetes Zertifizierungsangebot zu entwickeln. Zu viele militärische oder politische Akteure verdienen am illegalen Rohstoffhandel, um ein ernsthaftes Engagement der kongolesischen Führung in den nächsten Jahren erwarten zu können. Die anstehenden Wahlen zum Jahreswechsel 2011 / 2012, die von der Regierung für ihre eigene Legitimität dringend benötigt werden, könnten daher ein Anreiz sein, die kongolesische Führung zu mehr Kooperation bei der Zertifizierung zu motivieren.

Bedingungen für erfolgreiche Zertifizierung

In jedem Fall ist ein sehr umfassendes und komplexes Regularium notwendig, um die Erwartungen von Dodd Frank zu erfüllen und Zertifizierung zu einem erfolgreichen Steuerungsinstrument werden zu lassen.

- Die Entmilitarisierung der Minenregion ist unbedingte Voraussetzung. Ohne eine umfassende Sicherheitssektorreform begleitet durch Erfolge bei der Justizreform wird die nationale Armee weiterhin ein Konfliktfaktor im Rohstoffhandel bleiben. Korruption und Amtsmissbrauch müssen überwunden werden, damit Armee und Polizei ihren Sicherungsauftrag tatsächlich wahrnehmen, anstatt die Bevölkerung und die Wirtschaftsbetriebe auszuplündern.
- Die lokale Zivilgesellschaft muss in die Überwachung der Minen eingebunden werden. Nur die örtliche Bevölkerung kann kontrollieren und melden, wenn erneut bewaffnete Gruppen in den Rohstoffhandel eingreifen wollen. Dafür bedarf die Region umfangreicher Schutzmaßnahmen, zunächst durch die MONUSCO, später durch die reformierte Polizei und Armee.
- Der Aufbau eines einheitlichen, übergreifenden Zertifizierungssystems sollte alle Minen in der Kivuregion, aber auch alle potenziellen Käufer einbinden. Die Einrichtung zu vieler paralleler Strukturen mit unterschiedlichen Regularien ist schwer zu überwachen und birgt die Gefahr von Schlupflöchern.
- Abnehmer wie die großen Technologiekonzerne (Apple, Nokia, Siemens, Motorola, etc.), die langfristig vom geregelten Zugang zu den kongolesischen Rohstoffen profitieren, sollten sich auch finanziell am Aufbau des Zertifizierungssystems beteiligen. Neben finanziellen Ressourcen sollten sie auch Expertise und Erfahrungen aus anderen Handelsbereichen einbringen, um ein möglichst effizientes System zu entwickeln.
- Das Zertifizierungssystem benötigt eine neutrale dritte Partei, die unabhängig die Maßnahmen kontrolliert und überwacht und Transparenz garantiert.
- Auf technischer Ebene sind im Zertifizierungsprozess folgende Elemente notwendig: Ein möglichst dicht gewebtes Netz von lokalen Handelszentren (centres de négoce) in unmittelbarer Nähe zu den einzelnen Minenstandorten macht es selbständigen Kleinschürfern ebenso möglich, sich am Handel zu beteiligen, wie größeren Minengesellschaften. Diese Handelszentren müssen überprüfen, welche Mengen in den Handel gehen, und dass bei der Produktion die geltenden Standards eingehalten werden. Diese Handelszentren werden durch unabhängige Prüfer überwacht und durch die MONUSCO (oder später Polizei) ge-

schützt. Von den lokalen Handelszentren wird die Ware auf kontrolliertem Wege an regionale zentrale Verkaufsstellen geliefert, wo sie in möglichst kurzen Handelsketten direkt beim Endverbraucher ankommt. In den zentralen Verkaufsstellen wird überwacht, dass alle Waren korrekt versteuert und verzollt Exportiert werden.

- Die Zertifizierung muss mindestens folgende Parameter überprüfen und nachweisen:
 - Abwesenheit von Militär, Polizei, Rebellen oder illegaler Gruppen in der Handelskette;
 - Einhaltung von Umwelt – und Arbeitsschutzstandards und Mindestlöhnen oder geregelten Rohstoffpreisen beim Abbau und Verkauf;
 - korrekte Verzollung und Versteuerung der exportierten Güter
 - Überwachung der Transportwege
 - Ausschluss unkontrollierter Zwischenhändler
- Die Zivilgesellschaft muss das Recht und die Ressourcen für die Überwachung von Gesundheits-, Arbeitsschutz- und Umweltstandards in den Minen erhalten.
- Anreize für internationale Investoren sind notwendig, um vor Ort den industriellen Rohstoffabbau und die Professionalisierung der Abbaustandorte zu fördern. Größere Abbaunternehmen sind leichter zu überprüfen, ob sie ILO, OECD, EITI und andere internationale Standards beachten.
- Selbständig agierende Kleinschürfer oder kleine Kooperativen brauchen Schutz vor bewaffneten mafiösen Ausbeutern. Sie müssen die Freiheit haben, sich selbst zu organisieren oder Arbeitsplätze mit Mindeststandards in industriellen Förderunternehmen erhalten.

ÖNZ, September 2011