

OFFENER BRIEF

an Regierungen, Unternehmen, nichtstaatliche Organisationen und andere Akteure, die verschiedenartige Bemühungen zum Thema „Konfliktrohstoffe“ anstrengen.

Anfang 2014 veröffentlichten zwei internationale Branchenriesen – Intel und Apple – ihre neu überarbeitete Politik zur sozialen Verantwortung in Bezug auf Rohstoffe aus dem Osten der Demokratischen Republik Kongo (DR Kongo). Diese Ankündigungen folgten auf eine zunehmende, mit weitreichenden Lobesbekundungen begleitete Reihe von Richtlinien, Gesetzgebungen und anderer Initiativen im Laufe der vergangenen Jahre, mithilfe deren der Rohstoffsektor der DR Kongo „gesäubert“ werden sollte.

Die wohl bekannteste dieser Initiativen ist ein US-Gesetz, welches als „Sektion 1502 des Dodd-Frank-Act“ bekannt ist. Es verlangt von allen US-börsennotierten Unternehmen, ihre Rohstoff-Zuliefererkette an die Wertpapier- und Börsenaufsichtsbehörde SEC (Securities and Exchange Commission) zu melden, wenn sie Rohstoffe aus der DR Kongo und ihrer Nachbarländern beziehen. Kanada ist dabei, eine ähnliche Gesetzgebung fertig zu stellen, und viele andere Länder beschäftigen sich ebenfalls näher mit diesem Thema. Die Europäische Union ist dabei ein System zur freiwilligen Selbstzertifizierung für alle Mitgliedsstaaten einzuführen, während die Vereinten Nationen und die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) bereits vor Jahren Richtlinien über die Beschaffung von Rohstoffen in Risikogebieten wie der östlichen DR Kongo verfasst haben.

Diese Bemühungen sind vorwiegend auf den Kleinbergbau (oder „informellen“ Bergbau“) im Osten der DR Kongo ausgerichtet. Sie sind begründet in der international verbreiteten Auffassung, dass in diesem Teil der Welt per Kleinbergbau geförderte sogenannte „Konfliktrohstoffe“ (insbesondere Zinn, Tantal, Wolfram und Gold) Rebellen und Regierungstruppen unterstützen und in den vergangenen 20 Jahren deren Aktionen finanziert haben.

Die Situation

Trotz der aktuellen Erfolge von Aktivisten in Politik und Gesetzgebung unterliegt die Kampagne zu Konfliktrohstoffen einem grundlegenden Missverständnis in welchem Bezug und bewaffnete Konflikte in der östlichen DR Kongo zueinander stehen. Zunächst einmal sind Rohstoffe nicht Ursache der Konflikte – auch wenn sie zu deren Aufrechterhaltung beitragen. Nationale und regionale politische Machtkämpfe sowie Zugang zu Land, Staatsangehörigkeit und Identität sind nur einige der strukturellen Gründe der Konflikte. Die Zugang zu Rohstoffen und die Möglichkeit daraus Kapital zu schlagen ist lediglich ein Finanzierungsmittel für militärische Aktionen und nicht etwa ein Selbstzweck. Interne Untersuchungen der Vereinten Nationen zeigen beispielsweise, dass nur acht Prozent der Konflikte in der DR Kongo in direkter Verbindung zu Rohstoffen stehen. Zudem sind die jeweiligen Motivationen der unzähligen bewaffneten Gruppen in der Region ohnehin äußerst unterschiedlich.

Zweitens sind die bewaffneten Gruppen in ihrer Existenz nicht notwendigerweise von Rohstoffen abhängig. Der Osten der DR Kongo verfügt über ein vollständig militarisiertes Wirtschaftssystem. Rohstoffe stellen darin nur eine Ressource unter vielen dar, aus welchen die bewaffneten Gruppen – wie auch die nationale Armee FARDC – Profit schlagen können. So hat zum Beispiel die Bewegung 23. März (M23), bis vor Kurzem die stärkste nichtstaatliche bewaffnete Gruppe in der DR Kongo, nie direkte Kontrolle über Bergbaugebiete angestrebt.

Ferner wurden bislang nur wenige lokale Akteure in die internationale Politikgestaltung eingebunden und somit tatsächliche Gegebenheiten vor Ort nicht immer berücksichtigt. Die Umsetzung der erforderlichen Systeme und Prozeduren, um Tausende von abseits gelegenen und schlecht erreichbaren Förderstätten im Kleinbergbau regelmäßig zu besuchen und zu kontrollieren – in einem Gebiet, das fast zweimal so groß ist wie Frankreich –, wäre darüber hinaus für jede Regierung eine Herausforderung. Im Osten der DR Kongo, wo Straßeninfrastruktur beinahe inexistent ist und die Handlungsfähigkeit des Staates verzweifelnd gering, lässt sich das Ausmaß dieser Aufgabe kaum überbewerten. Dennoch wird laut aktueller Gesetze und Initiativen erwartet, dass Unternehmen den

Ursprung der Rohstoffe aus der östlichen DR Kongo oder deren Nachbarländern nachweisen, bevor überhaupt Systeme eingerichtet wurden, die derartige Nachweise glaubwürdig erbringen können. Dies führt dazu, dass die Anstrengungen diverser Aktivisten und die von ihnen vorangetriebenen Gesetzgebungen – insbesondere die Sektion 1502 des Dodd-Frank-Act – Käufer an den internationalen Märkten ungewollt motiviert kann, sich aus der Region zurückzuziehen und ihre Rohstoffe anderswo zu beziehen.

Die Auswirkungen

Sichtbare Verbesserungen vor Ort sind aus den genannten Gründen bisher ausgeblieben und die eingeführten Gesetze und Bestimmungen haben vielmehr eine Reihe ungewollter und oft nachteiliger Konsequenzen für die lokale Bevölkerung verursacht. Fast vier Jahre nach der Verabschiedung des Dodd-Frank Act wurde nur ein sehr kleiner Anteil der existierenden Minen im Ostkongo überhaupt durch Zertifizierungsprogramme erreicht. Die überwältigende Mehrheit wurde somit entweder in die Illegalität gedrängt oder musste ihre Geschäfte einstellen, da unter den internationalen Händlern weitaus weniger Nachfrage nach nicht-zertifizierten Rohstoffen besteht.

In der Folge findet sich eine große Anzahl von Bergleuten in halb- oder illegalen Unternehmungen wieder, ist gezwungen durch Schmuggel eine Existenz zu sichern und wurde hierdurch verstärkt in den Handel mit bewaffneten Gruppen gedrängt. Zahlreiche Arbeitsplätze gingen zudem gänzlich verloren mit starken Konsequenzen für die gesamte lokale Wirtschaft. Insgesamt sind in der DR Kongo geschätzte 8-10 Millionen Menschen vom Kleinbergbau abhängig. Ohne diese Beschäftigungsquelle bleibt oft nur die Rückkehr in die Landwirtschaft, welche aufgrund von weit verbreiteter Flucht und Vertreibung durch andauernde Konflikte nur eine sehr geringe wirtschaftliche Sicherheit bietet und daher das ohnehin schon enorme Armutsrisiko für große Teile der Bevölkerung nochmals erhöht. Diese ökonomische Unsicherheit verschärft ebenso das Risiko, das Menschen in Abwesenheit alternativer Einnahmequellen zu leichten Rekruten für bewaffnete Gruppen werden – ein eklatanter Widerspruch zu der durch die internationale Regulierung angestrebten Verbesserung der Sicherheitssituation.

Neben den Auswirkungen auf die betroffenen Bergleute sowie ihr direktes wirtschaftliches und soziales Umfeld dehnt sich die Kriegsökonomie des Ostkongos durch die beschlossenen Regulierungen auch auf andere ökonomische Sektoren aus. Wo Einnahmen aus der Kontrolle von Bergwerken wegfallen, wenden sich viele bewaffnete Gruppen anderen Bereichen wie dem Handel mit Holzkohle, Marihuana, Palmöl, Seife oder anderen Konsumgütern zu. Auch werden Kontrollmaßnahmen oft dadurch umgangen, dass statt einer direkten Ausbeutung der Bergwerke Schutzzölle auf Transportwegen erpresst werden oder die Geschäfte an bewaffneten Gruppen nahestehende Zivilisten übergehen, welche die Gewinne dann an die gleichen Profiteure weiterleiten. Selbst in den wenigen Minen, die schon Teil des Zertifizierungssystems werden konnten, gibt es enorme Diskrepanzen zwischen den theoretischen Ansprüchen an regelmäßige und umfassende Kontrollen und die realen Möglichkeiten, diese durchzuführen. Da zudem Prüfberichte erst mit einigen Monaten Verspätung von der kongolesischen Regierung auf nationaler Ebene angenommen werden und sich Gegebenheiten vor Ort, insbesondere in Konfliktsituationen, extrem schnell verändern, ist somit mehr als fraglich, ob diese wenigen existierenden Prüfmechanismen überhaupt verlässlich Auskunft über die Produktionsstrukturen und -bedingungen geben können.

Dazu kommt, dass Kontrollprozeduren von multinationalen Unternehmen wie Apple und Intel häufig nicht in den Minen, sondern bei Schmelzereien außerhalb der DR Kongo und nicht immer von unabhängigen Drittpersonen durchgeführt werden. Dies erhöht abermals die Unsicherheit, ob Zertifizierungsprogramme eine sogenannte „Konflikt-Freiheit“ garantieren können.

Die im Zertifizierungsprozess am weitesten fortgeschrittene Gegend ist Kalimbi, eine reichhaltige Zinnmine, die seit einigen Jahren das Gros der aktuell existierenden, extern finanzierten Initiativen beherbergt, insbesondere das industriegeführte iTSCi-Schema, das durch eine Etikettierung der Rohstoffe die Verfolgbarkeit der Lieferketten zu gewährleisten versucht. Selbst in diesem Fall, wo

eine vermeintlich lückenlose Überwachung vom Abbau bis zum Export gewährleistet ist, gibt es immer wieder Zwischenfälle mit bewaffneten Gruppen und die durch die Zertifizierung anfallenden Kosten werden überdies indirekt den Bergleuten aufgebürdet. Das Beispiel Kalimbi beeinträchtigt daher zusätzlich die Glaubwürdigkeit des Systems sowie die Möglichkeiten seiner raschen und erfolgreichen Ausdehnung auf den gesamten Ostkongo. Zusätzlich zur stockenden Implementierung ist überdies die Monopolstellung des bisher einzigen funktionierenden Systems verantwortlich für den Ausschluss der überwältigenden Mehrheit der Bergleute des Ostkongo vom legalen Rohstoffabbau - und damit der Hauptquelle ihres Lebensunterhalts.

Die Alternative

Es existiert ein breiter Konsens über die Notwendigkeit den Rohstoffsektor im Ostkongo zu reformieren – allerdings bleiben viele Zweifel ob das aktuelle Modell der internationalen Gemeinschaft diesem Ziel gerecht werden kann. Es ist daher wichtig, Anstrengungen, zur Erhöhung der Transparenz von Rohstofflieferketten im Ostkongo aufrechtzuerhalten. Hierbei ist es jedoch unabdingbar, einen nuancierteren und gesamtheitlicheren Ansatz zu entwickeln, welcher den Realitäten des Rohstoffsektor im Osten der DR Kongo sowie der Komplexität des Konflikts besser Rechnung trägt. Zu diesem Zweck machen wir folgende fünf Vorschläge:

- **Konsultationen mit Regierung und Bevölkerung ausbauen:** Im Vorfeld der Verabschiedung des Dodd-Frank Act wurden die kongolesische Regierung und Zivilgesellschaft nur unzureichend zur Sektion 1502 konsultiert. Dies führte dazu, dass viele sich der Implikationen nicht bewusst waren. Die Wenigen, die konsultiert wurden, sprachen einseitig für das Gesetz aus, was zu zusätzlichen Spannungen auf der lokalen Ebene führte, wo Zustimmung und Ablehnung im Widerstreit stehen. Daher müssen mehr kongolesische Stimmen Gehör finden und lokale Kontexte und Machtstrukturen berücksichtigt werden. Dies erfordert eine tiefgehende Auseinandersetzung mit dem lokalen Kontext und eine bessere Harmonisierung mit bereits existierenden nationalen und regionalen Initiativen, wie der Internationalen Konferenz der Region der Großen Seen (ICGLR) und ihrer regionalen Initiative gegen die illegale Ausbeutung von natürlichen Ressourcen.
- **Auf bedeutungsvolle Reformen hinarbeiten:** Der Evaluierungsprozess sollte darauf ausgerichtet sein, Richtlinien und Praktiken zu verbessern und nicht nur schmückendes Beiwerk hervor zu bringen. Der vorherrschende Glaube mit statischen Kontrollen und Validierungsprozessen den Handel mit „konfliktfreien“ Rohstoffen sicherstellen zu können ist – gemessen an der volatilen Sicherheitssituation im weiten Teilen des Ostkongo – unangebracht. Sowohl Minen als auch Schmelzhütten sollten regelmäßig inspiziert und die Zeit zwischen Inspektion und Zertifizierung minimiert werden. Wo dies nicht durchführbar ist, sollten zusätzliche Übergangsphasen oder begleitende Maßnahmen nicht ausgeschlossen werden.
- **Anreize für besseres Verhalten schaffen:** Rechtliche Rahmenbedingungen müssen auf lokaler Ebene mit tatsächlichen Projekten komplementiert werden um deren Erfordernissen gerecht zu werden. Wenn dies nicht möglich sein sollte - was offensichtlich fast vier Jahren nach der Verabschiedung des Dodd-Frank Act heute der Fall ist – müssen Übergangsphasen verlängert werden und die Minderung der teils exzessiv hohen Standards für „konfliktfreie“ Rohstoffe in Betracht gezogen werden. Ebenso sollten ehemalige Konfliktakteure dazu ermuntert werden sich neuen Initiativen anzuschließen. Dies kann helfen, die momentan stattfindende Umgehung oder Manipulation von bislang existierenden Systeme zu verhindern.
- **Fairen Wettbewerb fördern:** Regulation muss auf einem Wettbewerb basieren, bei dem nicht internationale Firmen sondern auch kongolesische Produzenten Einfluss auf die Preisbildung nehmen können. Das würde ein System begünstigen, das Mindestlöhne einführt – beispielsweise durch die Unterstützung von Minen-Kooperativen, um deren Mitgliedern faire Löhne dank eines vergrößerten Einflusses auf Preisschwankungen zu garantieren.
- **Den Fokus erweitern:** Im Gegensatz zum aktuell einseitigen Fokus auf Rohstoffe sollten Aktivisten und Politiker in ihren Bemühungen gegen Krieg und Gewalt vielmehr die

grundlegenden Konfliktursachen wie Land, Identität und politischer Wettbewerb im Kontext einer militarisierten Ökonomie in Betracht ziehen. Darüber hinaus sollten Anstrengungen gegen Konfliktrohstoffe nicht übersehen, dass der Kleinbergbau als Schlüsselsektor für das Überleben vieler Kongolesen ein ebenso großes Potential hat, die Region zu befrieden als zu Konflikten beizutragen. Weitreichendere unterstützende Maßnahmen sind notwendig – wie beispielsweise im ursprünglichen Entwurf des US Conflict Minerals Act von 2009 enthalten – um das ökonomische Potential des Kleinbergbaus positiv zu nutzen. Schließlich sollten weitere Herausforderungen wie der Zugang zu Kredit und technischem Wissen, Arbeitssicherheit und Umweltverschmutzung von der internationalen Rohstoffwirtschaft nicht ignoriert werden wenn diese denn ihre geschäftlichen Praktiken und die Transparenz in ihren Lieferketten verbessern möchten.

Ogleich Fortschritte erzielt wurden um westlichen Konsumenten ethisch korrektere Produkte anzubieten, scheitern die an den derzeitigen Initiativen beteiligten Aktivisten und Politiker bislang an der Aufgabe das tägliche Leben der Kongolesen zu verbessern aber auch die negativen Auswirkungen vor Ort zu thematisieren. Wenn die Konfliktrohstoff-Kampagne tatsächlich zu einer Verbesserung der Situation in der Region führen soll müssen von nationalen Regierungen verabschiedete Gesetze und Praktiken sozialer Verantwortung, wie sie von Apple oder Intel eingeleitet wurden, auf einem gesamtheitlicheren Ansatz basieren, der besser an lokale Realitäten angepasst ist. Die Fortführung des Status Quo beraubt die aktuell bestehenden Konfliktrohstoff-Initiativen jeglicher Möglichkeit, die Situation der Menschen im Ostkongo zu verbessern. Schlimmer noch, laufen diese Initiativen Gefahr die Konflikte, die sie zu beenden versuchen, weiter anzufachen anstatt sie wirksam abzuschwächen.

Liste der Unterzeichner

1. Aloys Tegera (Director, POLE Institute Goma)
2. Ann Laudati (Lecturer at the School for Geographical Sciences, University of Bristol)
3. Ashley Leinweber (Assistant Professor of Political Science, Missouri State University)
4. Ben Radley (Researcher, International Institute of Social Studies & 'Obama's Law' Producer)
5. Bonnie Campbell (Professor of Political Science, Université du Québec à Montréal)
6. Christiane Kayser (Independent Analyst & Civil Peace Service-Bread for the World mobile team)
7. Christoph Vogel (Researcher, University of Zurich & Independent analyst/writer)
8. Cyprien Birhingingwa (Executive Secretary, COSOC-GL & Coordinator of CENADEP Kivu)
9. Daniel Rothenberg (Professor of Practice, School of Politics and Global Studies, Arizona State University)
10. David Rieff (Independent Author and Commentator)
11. Deo Buuma (Executive Secretary, Action pour la Paix et la Concorde - APC, Bukavu)
12. Didier de Faily s.j. (Directeur, Maison de Mines du Kivu, Bukavu)
13. Dominic Johnson (Africa Editor and Deputy Foreign Editor, die tageszeitung)
14. Dorothea Hilhorst (Professor of Humanitarian Aid and Reconstruction, Wageningen University)
15. Emmanuel Shamavu (Director, APRODEPED, Bukavu)
16. Eric Kajemba (Coordinator, Observatoire Gouvernance et Paix, Bukavu)
17. Esther Marijnen (Researcher, Institute for European Studies/Vrije Universiteit Brussel)
18. Evariste Mfaume (Executive Director, "Solidarité des Volontaires pour l'Humanité")
19. Gabriel Kamundala (Researcher, CEGEMI & Université Catholique de Bukavu)
20. Ganza Buroko (Cultural Operator & Coordinator of Yolé!Africa, Goma)
21. Godefroid Kä Mana (Professor, ULPGL Goma & UEA Bukavu & Université Kasavubu Boma)
22. Godefroid Muzalia (Professor, Institut Supérieur Pédagogique de Bukavu)
23. Henning Tamm (Postdoctoral Prize Research Fellow, Nuffield College, University of Oxford)
24. Herbert Weiss (Emeritus Professor of Political Science, City University of New York)
25. James Smith (Associate Professor of Anthropology, University of California/Davis)
26. Jeroen Cuvelier (Postdoctoral Researcher, Wageningen University and Ghent University)

27. John Kanyoni (Independent Consultant and Vice-President of the Congolese Chamber of Mines)
28. Josaphat Musamba (Assistant Professor, Université Simon Kimbangu of Bukavu)
29. Joschka Havenith (Independent Researcher and Consultant, Cologne)
30. Jose Diemel (Researcher, Special Chair for Humanitarian Aid & Reconstruction, Wageningen University)
31. Joshua Walker (Postdoctoral Research Fellow, University of the Witwatersrand)
32. Josue Mukulumanya (President of the South Kivu mining cooperatives board GECOMISKI)
33. Justine Brabant (Independent Researcher and Journalist)
34. Juvénal Munubo (Member of Parliament, Democratic Republic of the Congo)
35. Juvénal Twaibu (Director, Centre Indépendant de Recherches et d'Etudes Stratégiques au Kivu)
36. Ken Matthysen (Researcher on artisanal mining in eastern Congo, Antwerp)
37. Kizito Mushizi (Member of Parliament, Democratic Republic of the Congo)
38. Koen Vlassenroot (Director, Conflict Research Group & Professor, Ghent University)
39. Kris Berwouts (Independent Consultant and Author)
40. Kristof Titeca (Assistant Professor, University of Antwerp)
41. Laura Seay (Assistant Professor of Government, Colby College)
42. Ley Uwera (Independent Journalist and Author, Goma)
43. Loochi Muzaliwa (Programme Coordinator, Life and Peace Institute DRC)
44. Micheline Mwendike (Activist, on behalf of LUCHA – Lutte pour le Changement/Struggle for Change)
45. Manuel Wollschläger (Conseiller Technique, ZFD-AGEH in Bukavu)
46. Milli Lake (Assistant Professor, Arizona State University)
47. Nicole Eggers (Assistant Professor of African History, Loyola University New Orleans)
48. Odile Bulabula (Deputy Coordinator, RIO – Network for Organisational Innovation, Bukavu)
49. Pádraic MacOireachtaigh (Regional Advocacy and Communications Officer, Jesuit Refugee Service)
50. Pamela Faber (Researcher, St. Catherine's College, University of Oxford)
51. Passy Mubalama (Independent Journalist and Author, Goma)
52. Paul Muhindo Mulemberi (Member of Parliament, Democratic Republic of the Congo)
53. Paul-Romain Namegabe (Professor of Law, Director of CEGEMI, Université Catholique de Bukavu)
54. Paulin Bishakabalya (Director of Humanitarian Assistance and Development Committee, Bukavu)
55. Peer Schouten (Postdoctoral Researcher, University of Gothenburg)
56. Phil Clark (Reader in Comparative and International Politics, SOAS / University of London)
57. Rachel Niehuus (Postdoctoral Researcher at University of California, San Francisco)
58. Rachel Strohm (Researcher in Political Science, University of Berkeley)
59. Rémy Kasindi (Director, Centre for Research and Strategic Studies in Central Africa, Bukavu)
60. Rodrigue Rukumbuzi (Coordinator, AGAPE-Hauts Plateaux, Uvira)
61. Rosebell Kagumire (Independent Consultant and Blogger, Kampala/Addis Ababa)
62. Salambo Mulonda Bulambo (Director, PIAP, Bukavu)
63. Sara Geenen (Postdoctoral Researcher, Institute of Development Policy, Antwerp University)
64. Sekombi Katondolo (Director, Radio Mutaani, Goma)
65. Severine Autesserre (Assistant Professor, Barnard College, Columbia University)
66. Thomas Idolwa Tchomba (Consultant and Mining Expert, Goma)
67. Timothy Makori (Researcher, Department of Anthropology, University of Toronto)
68. Timothy Raeymaekers (Lecturer in Political Geography, University of Zurich)
69. Yvette Mwanza (President of the Mining Committee, Fédération des Entreprises Congolaises North Kivu)
70. Zacharie Bulakali (Independent Researcher on mining in eastern Congo)

Die Unterzeichner bekräftigen ihre Unterstützung für den offenen Brief, vertreten jedoch nicht notwendigerweise die Meinung begleitender Artikel, die der Verantwortung der jeweiligen AutorInnen unterliegen.