

Im Auftrag des



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung



Bundesanstalt für
Geowissenschaften
und Rohstoffe



Der Bezug von Gold aus dem Kleinbergbau

Prüfbericht zur Pilotierung verantwortungsvoller Rohstoff-Lieferketten

Impressum

Herausgeber: Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe
Stilleweg 2
30655 Hannover
Germany

Autoren: Fabian Stähr, Philip Schütte

Kontakt: Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe
Stilleweg 2
30655 Hannover
mineralische-rohstoffe@bgr.de

Stand: September 2016

ISBN: 978-3-943566-77-2 (PDF)

Titelbild: © Auswaschen von Gold (Burundi), Foto: D. Braun (links)
© Eingang der SOTRAMI Kleinbergbau-Kooperative (Peru), Foto: BGR (Mitte)
© Goldabbau untertage (Kolumbien), Foto: BGR (rechts)

Copyright: © 2016 Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe

Der Bezug von Gold aus dem Kleinbergbau

Prüfbericht zur Pilotierung verantwortungsvoller Rohstoff-Lieferketten

Fabian Stähr, Philip Schütte

Hannover, September 2016



Zusammenfassung

Der Verantwortung in der Lieferkette zur Förderung von akzeptablen Arbeitsbedingungen, dem Umweltschutz und der notwendigen Sorgfaltspflicht wird in der öffentlichen und politischen Debatte zunehmende Bedeutung beigemessen. Die in den letzten Jahren gewonnenen Erfahrungen zur Umsetzung von Sorgfaltspflichten in der Lieferkette zeigen, dass Unternehmen als Partner einen Beitrag zur Verbesserung der Produktionsbedingungen bestimmter Rohstoffe leisten können. Die Etablierung von Zertifizierungssystemen sowie das Lieferkettenmanagement entsprechend der OECD-Leitlinie dienen der Stärkung der geschäftlichen Beziehungen zwischen Produzenten und Abnehmern und zielen auf eine glaubwürdige Einhaltung international anerkannter Mindeststandards ab.

Gold stellt eines der ökonomisch wichtigsten Produkte des globalen Bergbausektors dar. Etwa 10% des weltweit geförderten Primärgoldes entstammt dem artisanalen Kleinbergbau. Dieser stellt in vielen Entwicklungsländern eine wichtige Lebensgrundlage für die örtliche Bevölkerung dar, etwa 10-20 Millionen Bergleute und ihre Familien sind von der Goldgewinnung abhängig. Die schwierigen Arbeitsbedingungen im Kleinbergbau, bis hin zur Kinderarbeit sowie ökologischer Risiken, werden häufig kritisch reflektiert. Ebenso gilt dies für spezielle Risiken wie die Konfliktfinanzierung oder den Schmuggel, die häufig mit Goldlieferketten aus dem Kleinbergbau in Verbindung gebracht werden. Der Formalisierung des Sektors und der assoziierten Lieferketten kommt somit eine wichtige Rolle zur Verantwortung in der globalen Wertschöpfung von Gold zu.

Goldscheideanstalten repräsentieren einen zentralen Dreh- und Angelpunkt für die Förderung der Sorgfaltspflicht und der Verantwortung in der Lieferkette von Gold. Die in Deutschland beheimateten Goldscheideanstalten unterhalten innerhalb der EU – und teils global – verzweigte vorgelagerte Lieferkettenstrukturen, beziehen jedoch momentan keine signifikanten Goldmengen aus dem Kleinbergbau. Der vorliegende Fachbericht vermittelt einen grundlegenden Überblick über die prinzipiellen Bezugsmöglichkeiten für Gold aus dem Kleinbergbau, die sich für deutsche Goldscheideanstalten ergeben. Dies erfolgt auf Basis der weltweiten Fördersituation, der logistischen Voraussetzungen sowie relevanter internationaler Standards der Sorgfaltspflicht und der Nachhaltigkeit.

Der verantwortungsvolle Bezug von Gold aus dem Kleinbergbau erscheint vor dem derart reflektierten Hintergrund für einige deutsche Goldscheideanstalten als ein in der Praxis durchführbarer Schritt. Internationale bzw. Industrie-seitig definierte Standards und Zertifizierungssysteme lassen den Goldbezug aus dem Kleinbergbau zu, wenn den assoziierten Risiken adäquat begegnet wird. Um einen langfristig erfolgreichen Goldbezug zu gewährleisten, sind geeignete Partner auszuwählen sowie Anreizsysteme für diese Kleinbergbaubetriebe zu berücksichtigen, die in diesem Bericht dargestellt werden.

Als Teil dieses Berichts wird eine Untersuchung von 12 Produktionsländern mit verbreitetem Kleinbergbau auf Gold vorgenommen. Dabei erfolgt eine Bewertung hinsichtlich der jeweiligen Rahmenbedingungen zur Etablierung einer verantwortungsvollen Lieferkette. Die Bedingungen zur Durchführbarkeit einer derartigen Maßnahme erscheinen in einer Reihe von Ländern grundsätzlich gegeben. In einem Folgeschritt wird vorgeschlagen, die Bedingungen vor Ort einer genaueren Prüfung zu unterziehen, um konkrete Lieferketten-Abnahmeszenarien präziser eingrenzen zu können.

Executive Summary

Public and political discussions increasingly acknowledge the role of responsible supply chains in order to support decent working conditions, protect the environment and apply adequate due diligence. In recent years, companies have demonstrated that through applying supply chain due diligence they may act as partners contributing to improved conditions of production of certain raw materials. Establishing certification schemes and institutionalizing supply chain management in line with the OECD Guidance serves to strengthen cooperation between producers and buyers; compliance with international minimum standards may be demonstrated in a credible way.

Gold forms one of the most important products of the global mining sector. About 10% of global gold mine production originates from artisanal and small-scale mining. Artisanal and small-scale mining represents an important livelihood base for the local population: 10-20 million small-scale miners, and their families, directly depend on gold mining. However, this type of mining is frequently associated with difficult working conditions, child labor, and environmental risks. In addition, gold supply chains associated with artisanal and small-scale mining are characterized by higher risks of conflict financing or smuggling. Formalizing the artisanal mining sector and the associated supply chains, therefore, represents an important responsibility in the context of global gold supply chains and value creation.

Gold refiners represent a central leverage point in terms of supporting due diligence and responsible practice in gold supply chains. Gold refiners based in Germany are associated with complex upstream supply chains within the EU and, partly, globally. Currently, these refiners are not purchasing significant quantities of gold from artisanal and small-scale mining sources. The present technical report provides a basic overview on the general sourcing options for German gold refiners with regards to artisanal and small-scale mining gold. To this end, the report explores different criteria such as the current gold production through artisanal and small-scale mining, logistical supply chain requirements as well as relevant international due diligence and sustainability standards.

Responsible sourcing of gold from artisanal and small-scale mining would appear to be a feasible step for some German refiners. A sourcing scenario in compliance with international and industry standards and certification schemes would seem feasible to develop, provided that adequate risk management is implemented. In order to establish a long-term successful gold sourcing relationship, appropriate partners needed to be selected and adequately incentivized. The report illustrates criteria and challenges for this process.

The report further includes an analysis of 12 countries where artisanal and small-scale gold mining is common. The national framework for responsible gold sourcing is evaluated for each country. Overall, according to this analysis, it would seem feasible to establish a responsible supply chain in several of the investigated countries. As a next step, the report suggests evaluating the situation on the ground in more detail, with the aim of outlining more concrete gold supply chain sourcing scenarios.

Abkürzungsverzeichnis

AGC	Artisanal Gold Council
ARM	Alliance for Responsible Mining
AS(G)M	Artisanal and Small-Scale (Gold) Mining <i>Artisanaler Kleinbergbau (auf Gold)</i>
BGR	Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe
CFSP	Conflict Free Smelter Program
CSR	Corporate Social Responsibility
CTC	Certified Trading Chains
DMCC	Dubai Multi Commodities Centre
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
FLO	Fairtrade Labelling Organizations International
FOB	„Free on Board“ (Incoterms)
ILO	International Labour Organization
KYC	Know Your Customer
LBMA	London Bullion Market Association
LSM	Large-Scale Mining <i>Industrieller Großbergbau</i>
NGO	Non-governmental Organization
RFA	Röntgenfluoreszenzanalyse
RJC	Responsible Jewellery Council RJC CoC – Chain of Custody RJC CoP – Code of Practices
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
SDG	Sustainable Development Goals

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	ii
Executive Summary	iii
Abkürzungsverzeichnis	iv
Inhaltsverzeichnis	v
1. Kleinbergbau und die Verantwortung in der Lieferkette	1
1.1. Einleitung	1
1.2. Das Konzept einer verantwortungsvollen Lieferkette	2
1.3. Die Struktur einer Gold-Lieferkette aus dem Kleinbergbau	3
1.4. Raffinade und nachgelagerte Goldlieferkette in einer Closed Pipe	5
1.5. Entwicklungspolitische Relevanz	5
2. Aufstellung und Perspektiven Deutscher Goldscheideanstalten zum Bezug von Gold aus dem Kleinbergbau	7
2.1. Goldscheideanstalten in Deutschland	7
2.2. Voraussetzungen zur Etablierung einer verantwortungsvollen Lieferkette mit Kleinbergbaubezug	7
2.3. Wertung zur Umsetzbarkeit einer Lieferkette aus dem Kleinbergbau von Abnehmerseite	10
3. Anforderungen und Bezugsstandards für eine Gold-Lieferkette aus dem Kleinbergbau	12
3.1. Generelle Referenzstandards	12
3.2. Internationale Standards und Regularien	13
3.3. Industrie-Standards	15
3.4. Nachhaltigkeitsstandards für den Kleinbergbau auf Gold	19
3.5. Operative Anforderungen des Lieferketten-Managements	22
4. Anreize für Kleinbergbaubetreibende zur Beteiligung an einer verantwortungsvollen Gold-Lieferkette	29
4.1. Funktionen des Goldhandels in Kleinbergbau-Lieferketten	29
4.2. Finanzielle und Nicht-finanzielle Anreize	30
4.3. Initiativen zur Unterstützung und Zertifizierung des Kleinbergbaus	32

5.	Nationale Rahmenbedingungen zur Etablierung einer verantwortungsvollen Goldlieferkette aus dem Kleinbergbau	36
5.1.	Rahmenbedingungen und Wirkungsgrenzen.....	36
5.2.	Methodik der Länderbewertung	36
5.3.	Ergebnisse der Länderbewertung.....	38
5.4.	Empfohlene Länder zur Prüfung eines verantwortungsvollen Lieferketten-Engagements im Kleinbergbau	44
6.	Fazit & Ausblick.....	47
	Anhang I – OECD-Anforderungen Kleinbergbau	49
	Verantwortlichkeiten für Goldscheideanstalten gemäß OECD-Leitsätzen für den Bezug von ASM Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten	49
	Anhang II – Zertifizierungs-Initiativen	51
	Steckbrief Fairmined	51
	Steckbrief Fairtrade Gold	53
	Anhang III - Länderprofile.....	55
	Burkina Faso	55
	DR Kongo.....	58
	Ecuador	62
	Ghana	66
	Indonesien.....	70
	Kenia	73
	Kolumbien	76
	Madagaskar	80
	Mongolei.....	83
	Peru	87
	Philippinen.....	90
	Tansania.....	93

1. Kleinbergbau und die Verantwortung in der Lieferkette

1.1. Einleitung

Die Förderung von Rohstoffen aus dem artisanalen und Kleinbergbau stellt in vielen Entwicklungsländern eine entscheidende Lebensgrundlage für die örtliche Bevölkerung dar. Gold ist dabei eines der wichtigsten Förderprodukte: 10-20 Millionen Bergleute und ihre Familie sind weltweit direkt von dessen Gewinnung abhängig, hinzukommt das Einkommen aus lokal verzahnten Wirtschaftsleistungen. Etwa 10% der globalen Minengoldförderung stammt aus dem Kleinbergbau, unter den momentanen Marktpreisen entspricht dies einem geschätzten Globalwert von 14 Milliarden USD. Die Kleinbergbaubetreibenden selbst erlösen in einigen Fällen nur $\frac{1}{3}$ des Goldwerts, während sie in manchen Lieferkette mehr als 90% des jeweiligen Goldwerts erhalten. Dies zeigt, dass ein nachhaltiger Kleinbergbau auf Gold einen Beitrag zur Armutsreduzierung in den Entwicklungsländern leisten könnte.

Die schwierigen Arbeitsbedingungen im Kleinbergbau, bis hin zur Kinderarbeit sowie ökologischen Risiken, werden häufig kritisch reflektiert. Verschärft wird deren Problematik durch die in vielen Entwicklungsländern charakteristische schwache Staatlichkeit sowie die unsichere legale Stellung der Kleinbergbaubetreibenden. Der Formalisierung des Sektors und der assoziierten Lieferketten kommt somit eine wichtige Rolle zur Verantwortung in der globalen Wertschöpfung von Gold zu.

Die in den letzten Jahren eminente Diskussion von Sorgfaltspflichten in der Lieferkette hat gezeigt, dass Unternehmen als Partner entlang der Lieferketten einen Beitrag zur Verbesserung der Produktionsbedingungen bestimmter Rohstoffe zum gemeinsamen Vorteil leisten können. Maßnahmen zur Sorgfaltspflicht in Lieferketten bis hin zu Zertifizierungssystemen dienen der Stärkung der Beziehungen zwischen Produzenten und Abnehmern und zielen auf eine glaubwürdige Einhaltung international anerkannter Mindeststandards ab. Im Falle eines „Closed Pipe“-Ansatzes umfasst dies im Idealfall auch einen eindeutigen Herkunftsnachweis, der über die gesamte Produktionskette bis hin zu verantwortungsbewussten Kunden und Endverbrauchern kommuniziert werden kann.

Die deutsche Bundesregierung hat im Rahmen ihrer G7-Präsidentschaft 2015 die „Verantwortung in der Lieferkette“ als wichtiges Thema in die Abschlusserklärung von Elmau eingebracht. Dort bekräftigen die G7-Staaten ihren Willen, Arbeitnehmerrechte, akzeptable Arbeitsbedingungen und den Umweltschutz in globalen Lieferketten zu fördern. Im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit strebt das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung daher an, verantwortungsbewusstes Engagement deutscher Rohstoffabnehmer zu fördern und Kunden in Deutschland zu sensibilisieren. Dem Kleinbergbau auf Gold kommt hierbei aufgrund seiner Entwicklungsrelevanz eine besondere Bedeutung zu.

Goldscheideanstalten repräsentieren einen zentralen Dreh- und Angelpunkt für die Förderung der Sorgfaltspflicht und der Verantwortung in der Lieferkette von Gold. International ist dabei zunehmend der Trend zu beobachten, dass sich Goldscheideanstalten mit ihren Einflussmöglichkeiten auf die Arbeitsbedingungen im Kleinbergbau bewusst auseinandersetzen und Verantwortung übernehmen. In den vergangenen Jahren wurden insbesondere in der Schweiz wichtige Impulse in dieser Hinsicht gesetzt. Auch deutsche Goldscheideanstalten könnten mit der Gestaltung geeigneter Rahmenbedingungen in der Lieferkette positive Akzente setzen und somit zu der konstruktiven internationalen Reflexion dieses Themas beitragen.

Dieser Fachbericht der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) beleuchtet die Rahmenbedingungen für ein Engagement in verantwortungsvollen Lieferketten im Goldsektor mit speziellem Bezug zum Kleinbergbau. Dies beinhaltet eine Darstellung der Ausgangslage deutscher Goldscheideanstalten (Kapitel 2), eine Betrachtung der für eine verantwortungsvollen Lieferkette notwendigen Standards (Kapitel 3) und Anreize (Kapitel 4), die für einen langfristigen Erfolg wichtig sind, sowie eine Prüfung der Kleinbergbau-Rahmenbedingungen in Produzentenländern, in denen mögliche Partner für eine verantwortungsvolle Lieferkette gefunden werden könnten (Kapitel 5). Der Bericht soll damit eine Informationsbasis darstellen, auf der weitere Schritte im Hinblick auf das potentielle Lieferketten-Engagement einer Goldscheideanstalt zu veranlassen wären. Eine derartige Maßnahme könnte pilothaft von der BGR unterstützt werden.

1.2. Das Konzept einer verantwortungsvollen Lieferkette

Die in den letzten Jahren gestiegene gesellschaftliche Nachfrage nach Nachhaltigkeit und Transparenz in der Lieferkette der erworbenen Produkte verändert zunehmend die Prozessstrukturen in der Versorgungspolitik der Unternehmen. Die Sorgfaltspflicht in der Lieferkette entsprechend der Leitlinie der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) ist mittlerweile ein breit akzeptierter Standard, der Unternehmen unter anderem dazu auffordert, intensiver mit ihren Lieferanten zusammenzuarbeiten und Informationen auszutauschen.

Ein verantwortungsvoller Rohstoffbezug kann auch als „Closed Pipe“ ausgebildet sein. Im Fall einer derartigen Lieferkette erfolgt eine fokussierte Zusammenarbeit maßgeblicher Akteure mit ausgewählten Lieferanten entlang der vor- und nachgelagerten Lieferkette, um Informationen sowie die physische Rückverfolgbarkeit des Produktes bis hin zum Endverbraucher zu tragen. Dies dient einerseits dem verbesserten Risikomanagement und ermöglicht zudem eine intensivere Auseinandersetzung mit ökologischen und sozialen Faktoren der Rohstoffproduktion. Ähnlich wie in einem Zertifizierungssystem sind die Einhaltung entsprechender Standards und die Förderung der Entwicklung vor Ort übergeordnetes Ziel einer verantwortungsvollen Lieferkette.

Kleinbergbaubetreibende selbst profitieren in einer verantwortungsvollen Lieferketten-Maßnahme durch eine Verbesserung ihrer Lebensbedingungen. Dies umfasst teils Vorteile nicht-finanzieller Natur, bspw. eine Verbesserung der Arbeitssicherheit und Gesundheit, die mittels geeigneter Nachhaltigkeitsstandards nachgewiesen werden können (Kapitel 3). Da die Kleinbergbau-Tätigkeit häufig armutsgetrieben ist, müssen auch Aspekte hinsichtlich der Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Kleinbergleute berücksichtigt werden. Dies erfolgt mittels geeigneter Anreizsysteme, die in Kapitel 4 im Detail vorgestellt werden.

Die Motivation für ein verantwortungsvolles Lieferketten-Engagement einer Goldscheideanstalt im Kleinbergbau erfolgt sowohl aus der wirtschaftlichen als auch aus der sozialen Perspektive der unternehmerischen Selbstverantwortung (Corporate Social Responsibility, CSR) heraus. Die CSR-Perspektive bezieht sich auf die Verbesserung der Lebensbedingungen von Kleinbergleuten, die durch deren bewussten Einbezug als Lieferkettenpartner der Goldscheideanstalt ermöglicht wird. Die wirtschaftliche Motivation steht in Bezug zu dem signifikanten Goldproduktionspotential des globalen Kleinbergbaus. Gold aus dem globalen Kleinbergbausektor wird in Europa primär in der Schweiz verarbeitet, die Verarbeitung afrikanischen Goldes erfolgt momentan nahezu exklusiv in Dubai in den Vereinigten Arabischen Emiraten. Durch das bewusste und verantwortungsvolle Engagement im Kleinbergbau könn-

ten sich auch deutsche Goldscheideanstalten neue, langfristige Goldbezugspotentiale erschließen.

Der Bezug kann dabei auch im Rahmen einer Closed Pipe besonders kontrolliert erfolgen, als Ansatzpunkt, aus dem wichtige Lernerfahrungen für ein breiteres Engagement gewonnen werden können. Eine Closed Pipe Maßnahme wird primär von privatwirtschaftlichen Akteuren im Rahmen ihres Lieferkettenmanagements sowie ihrer Vermarktungsaktivitäten getragen. Eine Flankierung derartiger Maßnahmen durch Dritte, d.h. von staatlicher oder / und zivilgesellschaftlicher Seite her, dient der fachlichen Unterstützung und fördert zudem die Glaubwürdigkeit. Ferner ergibt sich aus der Verknüpfung zum Endabnehmermarkt die entwicklungspolitisch relevante Möglichkeit, Aufmerksamkeit für den konstruktiven Umgang mit den Herausforderungen des Kleinbergbaus auf Gold zu erzeugen. Dies bezieht sich sowohl auf das ethische Produktbewusstsein der Kunden als auch auf die Akteure der nachgelagerten Lieferkette – Juweliere, Goldhändler und die Elektronikindustrie.

1.3. Die Struktur einer Gold-Lieferkette aus dem Kleinbergbau

Die vorgelagerte Goldlieferkette aus dem industriellen Bergbau unterscheidet sich stark von jener aus dem Kleinbergbau. In einer industriellen Lieferkette ist aufgrund der geringen Anzahl an Akteuren in der Lieferkette leichter nachzuvollziehen als im komplexen Geflecht der Lieferkettenstruktur eines Rohstoffes aus dem Kleinbergbau. Die vorgelagerte Lieferkette im industriellen Bergbau besteht aus dem Abbau des Erzes und der Aufbereitung vor Ort (meist mittels Zyanid-Laugung) zur Erzeugung von Gold-Doré. Anschließend erfolgt bereits die Raffinade in einer Goldscheideanstalt. Im Gegensatz dazu enthalten viele Lieferketten im Kleinbergbau mehr Akteure und Einflussfaktoren. In einer Closed Pipe Maßnahme wird eine vertikale Konsolidierung der Lieferkette angestrebt, indem bestimmte Zwischenhändler ausgeschlossen werden. Die im Folgenden skizzierte vorgelagerte Lieferkette soll daher der Illustration der Ausgangslage dienen, nicht der Beschreibung des Zielzustands einer Closed Pipe.

Goldabbau im Kleinbergbau

Der Kleinbergbau auf Gold erfolgt weltweit mit unterschiedlichen Voraussetzungen. In einigen Gegenden ist er Armut-getrieben während er anderswo eine anerkannte traditionelle Beschäftigung darstellt. Er kann komplett illegal oder vom Staat unterstützt stattfinden. Der Goldabbau kann lokal in stabilen Gemeinden über viele Jahrzehnte hinweg etabliert sein oder durch unkontrollierte Goldrausch-Migration von tausenden von Bergleuten charakterisiert sein. Der Kleinbergbau kann von Bergleuten mit langjähriger Expertise und teils mit technischen Hilfsmitteln betrieben werden oder komplett artisanal mit einfachsten händischen Gewinnungsmethoden. Innerhalb dieses weiten Spektrums ist nur ein Teilbereich mit hinreichend formalisierten Strukturen für die Etablierung einer Closed Pipe Lieferkette geeignet.

Auf dem Niveau der Lagerstätte erfolgt der Goldabbau variabel in kleinen Arbeits- oder Familiengruppen, geordnet in größeren Schichten, oder weitgehend ungeordnet in Gruben mit vielen tausend Arbeitern. Der Abbau erfolgt dabei entweder aus Vererzungen im Festgestein oder in Sekundärlagerstätten (Seifenlagerstätten). Während der Abbau von Gold aus Primärvererzungen häufig Untertage mit Schaufeln, Hämmern und teilweise Sprengstoff betrieben wird, sind Aktivitäten in Seifenlagerstätten mehrheitlich von der Nutzung von Waschpfannen geprägt. Einige Seifenlagerstätten werden auch per Nassbaggerung (Dredging) abgebaut.

Die Weiterverarbeitungsprozesse unterscheiden sich je nach Lagerstätte und betrieblichem Organisationsgrad. Die Zerkleinerung des Erzes zur Trennung von Gold aus Festgestein erfolgt entweder mechanisch durch Mühlen, in kleineren Betrieben ohne technischen Hilfsmittel wird das Festgestein mit von Hand betriebenen Hilfsmitteln (z.B. Mörsern) zerkleinert. Anschließend erfolgt meist eine Schweretrennung des zerkleinerten Materials, die auf der hohen Dichte von Gold im Vergleich zu den nicht wirtschaftlich interessanten Begleitmineralen beruht. Die im Kleinbergbau derart abbaubaren Lagerstätten sind im Normalfall oberflächennah (bis zu einer Teufe von ca. 40 m), die Goldkonzentration im Gestein muss höher sein, als dies bei industriell abgebauten Lagerstätten der Fall ist.

Aufbereitung

Die Aufbereitung dient der Trennung des Goldes von den nicht wirtschaftlich nutzbaren Begleitmineralen, mit dem Ziel, Gold-Doré oder ein besonders hochgehaltenes Goldkonzentrat zu erhalten, welches anschließend weiterverkauft wird. Die Schweretrennung ohne jegliche chemische Zusätze kann dafür ausreichend sein, wenn das Gold relativ grobkörnig oder als freies Gold im Gestein vorliegt. Wenn dies nicht der Fall ist, wird im Kleinbergbau meist ein chemischer Aufbereitungsprozess durchgeführt. Die Amalgamierung von Gold mit Quecksilber ist hier der am weitesten verbreitete Prozess, er tritt jedoch nicht zwangsläufig auf allen Abbaubetrieben auf. Dies reflektiert, dass der Prozess relativ preiswert (zumindest falls das Quecksilber recycled wird) und effizient ist. Die schlecht kontrollierte Amalgamierung ist für viele Gesundheits- und Umweltprobleme im Kleinbergbau verantwortlich. Unter kontrollierten Bedingungen kann die Amalgamierung akzeptabel sein, aber auch der Übergang auf andere Aufbereitungsmethoden ist möglich.

Goldhandel

Kleinbergbau findet meist in ländlichen Gebieten statt. Dort erfolgt der Verkauf des Goldes über lokale Goldhändler, eventuell über den Minenbesitzer als Zwischenaufkäufer. Händler und Minenbesitzer fungieren häufig auch als Kreditgeber für Kleinbergbaubetriebe¹. Gold wird in den meisten Fällen zum nächsten internationalen Flughafen transportiert, dieser ist häufig weit entfernt. Aufgrund der geographischen Distanz ist dieser Teil der Lieferkette oft in mehrere Segmente unterteilt. In dieser verkauft ein lokaler Goldhändler sein Gold an einen größeren regionaleren Counterpart und dieser wiederum an nationale Goldhändler und Exporteure. In Ländern mit guter Infrastruktur ist diese Kette an Zwischenhändlern deutlich kürzer ausgeprägt. Aufgrund von Komplexität und Intransparenz verzeichnen die Handelsaktivitäten im Goldsektor ein hohes Risiko für Korruption, Schmuggel und Geldwäsche.

Alternativ sind Kleinbergbaubetriebe in manchen Ländern gesetzlich dazu verpflichtet ihr Gold an autorisierte Stellen der nationalen Zentralbank zu verkaufen. Dieser Prozess ist jedoch nicht immer in der Praxis auch durchsetzbar.

Durch den Handel von Gold im Förderland wird normalerweise eine Aggregation von Lieferungen entlang der Lieferkette erreicht. Während einzelne Bergleute ihre Produktion Grammweise verkaufen, werden Zwischenhändler im 10-100er Gramm-Bereich arbeiten. Große Kleinbergbau-Betriebe sowie Exporteure handeln Goldmengen im niedrigen Kilogramm-Bereich. Dies entspricht der Einzelmenge, die per Flugzeug hin zu internationalen Raffinade-Standorten überführt wird, teils offiziell, häufig auch als Schmuggelware.

¹ Die hieraus entstehende Abhängigkeit wird in Kapitel 4.2 analysiert.

1.4. Raffinade und nachgelagerte Goldlieferkette in einer Closed Pipe

In einer Closed Pipe ist im Normalfall durchgängig die physische Nachverfolgbarkeit entlang der vorgelagerten Lieferkette zu gewährleisten. Auch in der nachgelagerten Lieferkette ist dies prinzipiell der angestrebte Zustand, jedoch bestehen bestimmte technische Prozesseinschränkungen auf dem Niveau einer Goldscheideanstalt, die dazu führen, dass alternativ ein Massenbilanz-Ansatz in einigen Fällen akzeptabel ist.

Bei der vollen physischen Rückverfolgbarkeit wird das zu raffinierende Gold aus dem Kleinbergbau separat aufbereitet. Dies kann zum Teil höhere Produktionskosten verursachen. Bei der Fertigstellung des Endproduktes ist jedoch eine physische Verbindung zum geförderten Kleinbergbau für den Kunden gegeben. Beim Massenbilanz-Ansatz ist hingegen bei der Verarbeitung und Raffinade eine physische Vermischung von Gold aus verschiedenen Quellen zulässig. Die beiden Ansätze werden im Rahmen von Zertifizierungsinitiativen mit unterschiedlichen Siegeln bedacht.

In der nachgelagerten Lieferkette ist zertifiziertes Gold aus dem Kleinbergbau in den meisten Fällen für die Verarbeitung von Schmuck vorgesehen. Daneben bestehen öffentlichkeitswirksame Nutzungsfelder für spezielle Vermarktungsmaßnahmen.

Tab. 1 Die wichtigsten Abnehmer für Gold (Sektoren)

Sektor	2015 (Tonnen)	Anteil (%)
Schmuck	2.415	57
Investment	878	21
Zentralbanken	588	14
Industrie	331	8

1.5. Entwicklungspolitische Relevanz

Der Kleinbergbau auf Gold bietet einerseits vielen Millionen Menschen auf der Welt eine Lebensgrundlage und Chance zur Teilnahme an einer gesellschaftlichen Entwicklung. Andererseits ist der Sektor traditionell problembehaftet. Bei schwacher Staatlichkeit ist der Kleinbergbau anfällig für die Finanzierung von Konflikten sowie Geldwäsche- und Schmuggelaktivitäten. Des Weiteren hat der Kleinbergbau auf Gold einen starken Einfluss auf die Umwelt. Stillgelegte Kleinbergbaubetriebe werden sehr selten renaturiert und hinterlassen deshalb häufig Flächen, welche nachhaltig vom Bergbau beschädigt worden sind. Aufgrund der weitverbreiteten Nutzung von Quecksilber ist ferner die Gesundheitsgefährdung im regionalen Umfeld des Bergbaus besonders hoch. Der Kleinbergbau auf Gold ist des Weiteren häufig sozialen Herausforderungen ausgesetzt. So ist die Rate der Kinderarbeit im Bergbau besonders hoch und Frauen werden, insbesondere in Regionen mit schwacher Staatlichkeit, häufig der Unterdrückung ausgesetzt.

Bedeutung des Kleinbergbaus für die nachhaltige Entwicklung

Die von den Vereinten Nationen im September 2015 beschlossenen 17 Ziele der nachhaltigen Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) betreffen in vielen Punkten auch

den Bergbau und damit, wenn auch mit veränderten Prioritäten, den ASM-Sektor (Artisanal and Small-Scale (Gold) Mining, AS(G)M). Ein verantwortungsvoller Kleinbergbau kann direkt zum Erreichen der folgenden Nachhaltigkeitsziele prioritär beitragen:

- #1 Keine Armut
- #5 Geschlechtergleichstellung
- #8 Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum
- #10 Weniger Ungleichheiten
- #12 Verantwortungsvolle Konsum- und Produktionsmuster
- #15 Leben am Land

Da Kleinbergbau auf Gold vor allem in den unteren Schichten der Bevölkerung eine entscheidende Rolle spielt, ist die Förderung des ASGM-Sektors zunächst einmal wirtschaftlicher Natur (#1, #8 & #10). Die Schaffung der wirtschaftlichen Lebensgrundlage erfolgt teilweise aus dem Bergbau selbst heraus. Zwar ist der unkontrollierte Abbau kurzfristig finanziell lukrativ, vernachlässigt jedoch die Etablierung einer nachhaltigen und sozialen Wirtschaftsentwicklung. Die Etablierung eines sozialen und nachhaltigen Kleinbergbaus (#5, #12 & #15) erfordert in vielen Fällen die weitere Förderung und adäquate rechtliche Einbettung, welche häufig extern von den verantwortlichen Nationalstaaten, der internationalen Gemeinde, der Privatwirtschaft oder Zivilorganisationen veranlasst werden muss.

Herausforderungen des Kleinbergbaus

Der gesellschaftliche Diskurs zu den Herausforderungen im Kleinbergbau ist aktuell vor allem von der Debatte um „Konfliktminerale“ geprägt. Diese umfasst hauptsächlich den Abbau und Handel von Zinn, Tantal (Coltan), Wolfram und Gold (engl. Tin, Tantal, Tungsten, Gold – 3TG) in Konflikt- und Hochrisikogebieten wie dem Osten der DR Kongo. Allerdings weist der Kleinbergbau eine Reihe weiterer Risiken auf und sollte keinesfalls in seiner Problematik auf den Aspekt der **Konfliktfinanzierung** eingeeengt werden. Weitere kritische Punkte sind:

- Die erheblichen **Umwelteinflüsse** insbesondere durch den Eintrag von Quecksilber in die Ökosysteme und den nachgelagerten Gesundheitsbeeinträchtigungen für regionale Gemeinden. Ferner werden Kleinbergbaubetriebe sehr selten renaturiert und hinterlassen so eine stark beeinträchtigte Flora im ehemaligen Abbaugelände.
- Trotz der, im Vergleich zum industriellen Bergbau, hohen Anzahl von arbeitenden Frauen im Kleinbergbau, ist die **Unterdrückung von Frauen** durch Lohnungerechtigkeit, schlechteren Arbeitsschutz und sexuellen Missbrauch in Regionen schwacher Staatlichkeit eminent.
- Die Verbreitung von **Kinderarbeit** stellt, trotz nationaler Verbote, eine große Herausforderung für den Kleinbergbau dar. Aus der Argumentation der Familien und Kinder kann die Arbeit aus Armutgründen teilweise notwendig sein (z.B. als Nebenjob nach der Schule zur Finanzierung von Lebensmitteln oder Schulmaterialien). Demgegenüber stehen die Ausbeutung aufgrund schlechter Löhne und die wirtschaftliche Perspektivlosigkeit der Kinder aufgrund mangelnder Schulbildung.

Als Leitlinie eines verantwortungsvollen Kleinbergbaus können diese Herausforderungen auch als Chance zur Entwicklung des Sektors angesehen werden. Neben der breitenwirksamen Thematisierung dieser Problematik im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, kann der Umgang mit diesen Herausforderungen und Risiken auch punktuell im Rahmen einer verantwortungsvollen Lieferkette zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele beitragen.

2. Aufstellung und Perspektiven Deutscher Goldscheideanstalten zum Bezug von Gold aus dem Kleinbergbau

Dieses Kapitel vermittelt einen Überblick über die Ergebnisse einer von der BGR im Zeitraum Februar-Juli 2016 durchgeführten Bewertung hinsichtlich der prinzipiellen Durchführbarkeit einer Maßnahme eines verantwortungsvollen Lieferketten-Engagements im Kleinbergbau durch deutsche Goldscheideanstalten.

2.1. Goldscheideanstalten in Deutschland

Das Goldscheidehandwerk hat in Deutschland eine lange Tradition. Die Stadt Pforzheim stellt seit Mitte des 19. Jahrhunderts das Zentrum der deutschen Goldscheideindustrie dar. Insgesamt sind in Deutschland 18 Goldscheideanstalten in der Fachvereinigung Edelmetalle organisiert. Es existieren einige weitere Betriebe außerhalb des Verbandes, bei diesen ist deren Scheidekapazität jedoch nicht klar. Im globalen Maßstab gesehen ist Deutschland nach der Schweiz eines der wichtigsten Länder für die Goldverhüttung und –Raffinade, wenn man die von deutschen Goldscheideanstalten kontrollierten Produktionsstandorte im europäischen und außereuropäischen Ausland mit berücksichtigt. Die Heraeus Gruppe mit Hauptsitz in Hanau ist in ihrer globalen Scheidekapazität unter den weltweit größten Goldscheideanstalten vertreten. In Pforzheim sind eine Reihe wichtiger oder spezialisierter mittelständischer Goldscheideanstalten beheimatet. Die Aurubis in Hamburg ist einer der Weltmarktführer in der Kupferverhüttung und gewinnt dabei signifikante Mengen an Gold als Nebenprodukt.

Die deutschen Goldscheideanstalten sind momentan, von wenigen Ausnahmen abgesehen, auf den exklusiven Bezug von Gold aus dem Recycling fokussiert. Global gesehen entspricht dies einer Spezialisierung, da im Durchschnitt etwa $\frac{2}{3}$ der Goldjahresproduktion aus Minen stammen. Generell ist der Gold-Recyclingmarkt von bestimmten Trends geprägt, die mit unterschiedlichen makroökonomischen Faktoren in Zusammenhang stehen. Der größte Anteil an Recycling-Gold entspricht Schmuck oder Investmentprodukten in Form von Münzen und Barren. Das Recycling Gold-haltiger Elektronikabfälle oder sonstiger Industrieprodukte erfordert hingegen andere Verarbeitungsschritte in speziell dafür ausgelegten Anlagen. In den wenigen Fällen, in denen deutsche Goldscheideanstalten im Bezug von Primärgold involviert sind, bezieht sich dies auf Gold aus dem industriellen Großbergbau, welches auch indirekt über Händler erworben wird. Neben Gold trennen deutsche Goldscheideanstalten auch in signifikanter Menge Platingruppenelemente und Silber ab.

2.2. Voraussetzungen zur Etablierung einer verantwortungsvollen Lieferkette mit Kleinbergbaubezug

Im Rahmen dieser Maßnahme wurden mit sechs deutschen Goldscheideanstalten² sowie mit der Fachvereinigung Edelmetalle bilaterale Gespräche geführt hinsichtlich deren Interesses und der prinzipiellen Machbarkeit einer verantwortungsvollen Lieferkette mit Kleinbergbaubezug. Die Vorauswahl der sechs Scheideanstalten zielte darauf ab, die Betriebe mit signifikanter Verarbeitungskapazität bzw. mit besonderer wirtschaftlicher Bedeutung zu erfassen. Als Referenz dienten mehrere schweizerische und andere Scheideanstalten, die sich

² Dies beinhaltet die folgenden Unternehmen: Allgemeine Gold- und Silberscheideanstalt (Agosi), Aurubis, C. Hafner, Heimerle + Meule, Heraeus, Wieland Edelmetalle.

in den letzten Jahren bereits verstärkt mit der Thematik des Kleinbergbaus auseinandergesetzt haben, entweder im direkten Engagement oder in Kooperation mit bestimmten Zertifizierungsinitiativen.

Sämtliche deutsche Goldscheideanstalten, mit denen Gespräche geführt wurden, zeigten eine hohe Sensibilität hinsichtlich der **regulativen Anforderungen** an Goldlieferketten im Hinblick auf die assoziierten Risiken der Geldwäsche und Konfliktfinanzierung. Die Scheideanstalten begegnen diesen Risiken durch Unterhalt eigener Compliance-Abteilungen sowie durch Teilnahme an Industrie-Initiativen bzw. –Standards. Von entscheidender Bedeutung für alle Scheideanstalten ist die Konformität entsprechend der Responsible Gold Guidance der London Bullion Market Association (LBMA) als Voraussetzung zur Akkreditierung auf der LBMA Good Delivery List. Einige Scheideanstalten sind darüber hinaus, teils auf Nachfrage ihrer Kunden hin, durch den Responsible Jewellery Council (RJC) zertifiziert. Dies beinhaltet eine Zertifizierung nach RJC CoC (Chain of Custody) sowie teilweise nach RJC CoP (Code of Practices). Die Zertifizierung entsprechend des Conflict Free Smelter Programs (CFSP) ist bei einzelnen Goldscheideanstalten gegeben; komplementär ist diese besonders dann relevant, wenn eine Scheideanstalt Goldlegierungen (oder auch Legierungen der Platingruppenelemente) herstellt, die Zinn oder Wolfram enthalten. Wichtig ist, dass bei einer Zertifizierung einer Goldscheideanstalt nach RJC CoC bestimmte Einschränkungen für den Bezug von Gold aus dem Kleinbergbau resultieren. Bei Zertifizierung nach LBMA oder CFSP sind diese Einschränkungen in der Form nicht gegeben. Details zu diesem Sachverhalt werden in Kapitel 3 dargestellt.

Der Fokus der meisten deutschen Goldscheideanstalten auf das **Recycling** ist von besonderer Relevanz für die potentielle Etablierung einer verantwortungsvollen Lieferkette mit Kleinbergbaubezug. Dabei bestehen bestimmte **technische Anforderungen** an den Standort-spezifischen Scheideprozess, aus der sich Einschränkungen in der akzeptablen Zusammensetzung des Goldes (Neben- und Spurenelemente, die als Störelemente wirken) beim Ankauf ergeben. Gold aus dem Kleinbergbau kann durch dessen Herkunft oder bestimmte Aufbereitungsschritte in der vorgelagerten Lieferkette eventuell Störelemente beinhalten³, für die die Goldscheidung an manchen Standorten technisch nicht praktikabel ist. Unter Umständen ist technisch auch die Batch-Verarbeitung einzelner Goldlieferungen aus dem Kleinbergbau notwendig. Um letzteres zu gewährleisten kann eine bestimmte Mindestgröße für die Transportlose resultieren.

Zudem unterscheiden die Anforderungen und Standards bestimmter Initiativen zur Lieferketten-Sorgfaltspflicht zwischen Recycling und Primärgold. Dies reflektiert eine entsprechende Unterscheidung, die in der OECD Leitlinie zur Sorgfaltspflicht, als unterlagernde Referenz der Industrieinitiativen, vorgenommen wird. Durch den Bezug von Primärgold können die Anforderungen an das Compliance-Management im Vergleich zu der exklusiven Verarbeitung von Recycling-Gold steigen.

Gold aus dem Kleinbergbau wird in vielen Fällen vom Käufer ab einem internationalen Flughafen im Produzentenland abgenommen. Der Käufer trägt sodann die Kosten und die Verantwortung für Transport und Versicherung ab dem Exportpunkt. Entsprechend ihrer primären Geschäftstätigkeit sind viele deutsche Goldscheideanstalten auf den Goldankauf mittels Anlieferung ans Werk fokussiert. In einigen Fällen unterhalten einige der Scheideanstalten außereuropäische Niederlassungen bzw. verfügen über die logistischen Vorausset-

³ Vgl. Hruschka, Melcher & Kain-Bückner (2016), Analytical Tools to Constrain the Origin of Gold from Conflict-Affected and High-Risk Areas – Scoping Study, Part I: Method Screening. Contract study for BGR. Available on <http://www.bgr.bund.de/mineral-certification>

zungen (z.B. Verträge mit Transportdienstleistern und Versicherungen), um den **Ankauf von Gold außerhalb Europas** zu ermöglichen, der für ein zielgerichtetes verantwortungsvolles Lieferkettenengagement von Vorteil wäre.

Einige Goldscheideanstalten schließen die mögliche Teilnahme an einer Lieferkette mit Kleinbergbaubezug komplett aus, entweder, da Gold nur als Nebenprodukt verarbeitet wird, oder, da ein **exklusiver Geschäftsfokus auf Recycling-Gold** explizit gewünscht ist. Letzteres ist sowohl technisch als auch finanziell von Bedeutung. Im Recycling sind Kreislaufgeschäfte weit verbreitet sind, bei denen die Scheideanstalt das Gold gegen Gebühr entsprechend den Kundenbedürfnissen verarbeitet, nicht jedoch als Aufkäufer des Goldes auftritt. Für den Bezug von Gold aus dem Kleinbergbau ist hingegen der Kauf des Goldes üblich.

Unabhängig von der technischen und logistischen Machbarkeit wird der **entwicklungspolitische Ansatz des Engagements** im Bezug von Gold aus dem Kleinbergbau von den deutschen Goldscheideanstalten im Kontext der unternehmerischen Selbstverantwortung (CSR) zu Aspekten der Nachhaltigkeit (z.B. Soziales, Umwelt) anerkannt und geschätzt. Einige Scheideanstalten verweisen in diesem Zusammenhang auch auf ihre CSR-Aktivitäten in Deutschland (z.B. Förderung lokaler Gemeinden).

Die Betriebe, für die die Umsetzbarkeit einer Lieferkette mit Kleinbergbaubezug entsprechend der logistischen und technischen Voraussetzungen prinzipiell gegeben scheint, wären auch bereit, den Prozess aktiv zu unterstützen. Dies bezieht sich zunächst auf die **Unterstützung auf Managementebene** und schließt Aspekte der fairen Bezahlung, der Verbesserung der Abbaubedingungen sowie des Technologie-Transfers entsprechend der Bedürfnisse der Lieferketten-Partner mit ein.

Die Zahlung von **Preisprämien für zertifiziertes Gold** aus dem Kleinbergbau wird überwiegend als nicht praktikabel angesehen, solange nicht die Akteure der nachgelagerten Lieferketten und letztlich die Endverbraucher die entsprechend erhöhten Kosten mittragen. Die meisten Scheideanstalten sehen momentan noch keine ausreichende Nachfrage ihrer Kunden in dieser Hinsicht. Eine unilaterale Zahlung von Preisprämien durch Goldscheideanstalten, ohne Möglichkeit der Weitergabe der erhöhten Kosten, wäre für diese nicht wirtschaftlich. Allerdings erwägen einige Scheideanstalten, ob ein derartiger Prozess temporär denkbar wäre im Sinne einer Finanzierung der Prämien als CSR-Maßnahme.

Ein mögliches Engagement im Kleinbergbau im Rahmen einer verantwortungsvollen Lieferkette wird von den Goldscheideanstalten, bei denen dies generell praktikabel erscheint, ihrerseits zumeist als ein langfristiger Prozess verstanden, einerseits im Hinblick auf die Erwartungshaltung (progressive Verbesserung der Abbaubedingungen), andererseits hinsichtlich der perspektivischen Sicherung von Goldbezugsquellen. Im globalen Maßstab trägt der Kleinbergbau etwa 10% zur jährlichen Primärgoldförderung teil, der industrielle Bergbau 90%. Insgesamt trägt der Bergbau im langfristigen Durchschnitt $\frac{2}{3}$, das Recycling $\frac{1}{3}$ zur Jahregoldproduktion bei. Gold aus dem Großbergbau kann entweder über Händler oder direkt von Minengesellschaften erworben werden. Für letzteres sind Lieferverträge größerer Mengen üblich, in einigen Fällen sind Goldminengesellschaften zudem Eigentümer großer internationaler Goldscheideanstalten. Für deutsche Goldscheideanstalten können daher die Bezugsmöglichkeiten von Gold aus dem Großbergbau mit gewissen Einschränkungen verbunden sein. Für mittelständische Goldscheideanstalten mit begrenzter Aufbereitungs- und Raffinadekapazität könnte der Bezug von Gold aus dem Kleinbergbau daher geschäftlich sinnvoll sein, um eine Auslastung ihres Betriebs entsprechend der im Recyclingmarkt auftretenden Schwankungen zu erreichen.

2.3. Wertung zur Umsetzbarkeit einer Lieferkette aus dem Kleinbergbau von Abnehmerseite

Momentan wird, im Gegensatz zu einigen Akteuren in der Schweiz und der EU, von keiner namhaften deutschen Goldscheideanstalt Gold aus dem Kleinbergbau abgenommen. Die im Rahmen dieser Studie geführten Gespräche haben jedoch ergeben, dass eine Reihe deutscher Goldscheideanstalten dem Thema einer verantwortungsvollen Goldlieferkette mit Kleinbergbaubezug aufgeschlossen gegenübersteht. Die einer derartigen Maßnahme impliziten Aspekte des entwicklungspolitischen Bezugs und der unternehmerischen Selbstverantwortung werden ebenso positiv wahrgenommen wie die Möglichkeit, durch den Bezug von Gold aus dem Kleinbergbau mittel- bis langfristig weitere Lieferanten, außerhalb des Recyclings, als Geschäftspartner zu gewinnen.

Zur Etablierung einer verantwortungsvollen Lieferkette besteht eine Reihe von Compliance-relevanten und logistischen Fragestellungen (vgl. Kapitel 3), die sich nicht pauschal, sondern nur im Dialog mit potentiellen Lieferkettenpartnern fallbezogen diskutieren lassen. Eine grundlegende Strategie zur perspektivischen Öffnung ihres Geschäftsfeldes hinsichtlich von Gold aus dem Kleinbergbau könnte von Goldscheideanstalten jedoch unabhängig davon veranlasst werden. Dies beinhaltet beispielweise die Beschaffung und Analyse von Informationen zu Goldförderung, Vertriebskanälen und Lieferketten-Risiken, das Netzwerken mit internationalen Akteuren des Kleinbergbausektors, oder die Reflektion von Ankaufsbedingungen seitens des Abnehmers im Hinblick auf Anreize für Kleinbergbau-Organisationen.

Von allen Goldscheideanstalten wird in ihrer Rolle als Abnehmer unterstrichen, dass eine verantwortungsvolle Lieferketten-Maßnahme sowohl wirtschaftlich tragfähig, als auch den internationalen regulativen Rahmenbedingungen gerecht werden muss. Die grundlegende Machbarkeit dieses Anspruchs scheint aus der Abnehmerperspektive gegeben, allerdings wären eine Reihe offener Fragen fallbezogen zu klären. Dies beinhaltet die Klärung der jeweiligen Compliance-Anforderungen (Zertifizierung von Standorten nach LBMA, RJC CoC oder CFSP), der Ankaufsmodalitäten, sowie der technischen Grenzen einer derartigen Maßnahme (z.B. Mindestabnahmemengen zur Batch-Verarbeitung, Zusammensetzung von Gold-Doré beim Ankauf).

Komplementär dazu ist zu beachten, dass auch Kleinbergbau-Betreibende selbst als Partner für eine derartige Maßnahme mittels geeigneter Anreize geworben werden müssen. Eine tiefergehende Diskussion dazu erfolgt in Kapitel 4. Anreize können verschiedener Natur sein, zielen aber in den meisten Fällen auf eine Verbesserung der Einkommenssituation der Kleinbergleute ab – mittels Lieferketten-Konsolidierung (Eliminierung von Zwischenhändlern), fairer Goldpreisgestaltung, Produktivitätssteigerungen, Vorfinanzierungsoptionen, und Preisprämien. Der Aspekt der Preisprämie sollte dabei weder über- noch unterbewertet werden.

Gerade wenn der Bezug von Gold als zertifiziertes Material mittels institutionalisierter Systeme wie Fairmined oder Fairtrade Gold erfolgen soll, ist eine Prämienzahlung jedoch erforderlich. Eine Reihe deutscher Goldscheideanstalten äußerten Vorbehalte gegen die bislang etablierten Zertifizierungssysteme und die dabei erfolgende Prämienzahlung. Kritisch gesehen wird die Frage der Transparenz und Wirksamkeit der Zertifizierungsinitiativen und der dabei fälligen Goldpreis-Prämien, ein Dialog mit den beteiligten Trägern dieser Zertifizierungsinitiativen könnte hier hilfreich wirken (vgl. Darstellungen in Kapitel 4). Prinzipiell bietet die Zusammenarbeit mit etablierten Zertifizierungsinitiativen eine Reihe von Vorteilen. Dies bezieht sich einerseits auf eine vertrauensvolle Arbeitsbeziehung zu Kleinbergbau-

Betreibenden, die im Regelfall über langfristige Zeiträume aufgebaut werden muss, sowie auf Vorteile in der Abstimmung und Konformität mit Industriestandards⁴.

Sämtliche Goldscheideanstalten haben unterstrichen, dass Prämienzahlungen im Rahmen eines Zertifizierungssystems nicht durch sie selbst absorbiert werden können, sondern durch Akteure der nachgelagerten Lieferkette bis hin zum Endverbraucher getragen werden müssen. Dies entspricht auch dem grundlegenden Gedanken einer Closed Pipe Lieferkette, die Akteure sowohl in der vorgelagerten als auch in der nachgelagerten Lieferkette umfassen sollte. Die dazu notwendige Koordination und Abstimmung von Akteuren der nachgelagerten Gold-Lieferkette ist in Deutschland momentan noch nicht gegeben. Eine tiefergehende Analyse des Themas – in Kombination mit einer politischen Flankierung zur Bewusstseinsbildung – wäre für den nachhaltigen Erfolg einer verantwortungsvollen Lieferkette, insbesondere falls als Closed Pipe Maßnahme konzipiert, wünschenswert.

GOLD-RECYCLING

Das Recycling von Gold ist, insbesondere in Deutschland, ein bedeutendes Geschäft. Der Anteil des Recyclings der weltweiten Versorgung von Gold beläuft sich auf circa 33%. Hinsichtlich der hohen Recyclingrate von goldhaltigen Produkten wird allgemein angenommen, dass ein Großteil des in der Vergangenheit abgebauten Goldes dem globalen Wertschöpfungskreislauf erhalten bleibt, sodass das vorhandene Volumen jährlich um die neu abgebaute Menge von Gold erhöht wird.

Die Industrie unterscheidet das Recyclinggeschäft in zwei Segmente:

- Hochwertiges Recyclinggold (Schmuck, Goldbarren, Münzen)
- Industrielles Recyclinggold (Elektroschrott)

Das hochwertige Recyclinggold macht 90% des gesamten Sektors aus, wobei Schmuck den größten Anteil hat. Der Anteil von industriellem Recycling-Gold ist in zehn Jahren (2005-2015) von 5% auf 10% angestiegen. Dies ist vor allem auf die Verbreitung von Elektronikartikeln wie Smartphones und Laptops zurückzuführen. So hat das US-Unternehmen Apple im Jahr 2014 mehr als 1 Tonne Gold aus ihren Geräten ihrer Produktlinie recycelt.

Der Recyclingmarkt wird stark beeinflusst vom Goldpreis und den wirtschaftlichen Bedingungen. So erreichte das Volumen von recyceltem Gold im Jahr 2009 während der globalen Wirtschaftskrise und gleichzeitigem Goldhöchstpreis mit 1728 Tonnen seinen Peak.

Basierend auf: The Ups and Downs of Gold Recycling – Understanding Market Drivers and Industry Challenges, Boston Consulting Group 2015.

⁴ Bspw. ist für Standorte, die nach RJC CoC zertifiziert sind, momentan der RJC-externe Bezug von Gold aus dem Kleinbergbau nur dann möglich, wenn die betreffende Kleinbergbau-Organisation im Fairmined-Standard zertifiziert ist.

3. Anforderungen und Bezugsstandards für eine Gold-Lieferkette aus dem Kleinbergbau

Der Bezug von Gold aus dem Kleinbergbau bedarf der Berücksichtigung unterschiedlicher Bezugsstandards und logistischer, wirtschaftlicher und entwicklungspolitischer Anforderungen. Dieses Kapitel gibt einen Überblick über diese Faktoren als Planungsgrundlage einer derartigen Lieferkette.

3.1. Generelle Referenzstandards

Die Etablierung einer verantwortungsvollen Rohstofflieferkette (insbesondere einer Closed Pipe) verfolgt zunächst den Anspruch eines Unternehmens, eine bestimmte Lieferkette bis hin zum Herkunftsort der Rohstoffe detailliert nachzuvollziehen. Auf dieser Basis kann das Unternehmen sodann anstreben, engere Geschäftsbeziehungen zu den betroffenen Lieferanten aufzubauen und somit besonderen Einfluss auf diese auszuüben. Dies fördert die Versorgungssicherheit des Unternehmens und stärkt gleichzeitig Kontrolle und Risikomanagement entlang der Lieferkette. Dementsprechend stehen unter diesem Gesichtspunkt Sorgfaltspflichten und Know Your Customer (KYC) Prozeduren im Vordergrund.

Der bewusste Bezug eines Rohstoffs wie Gold aus dem Kleinbergbau verfolgt den Anspruch eines Unternehmens, neben geschäftsförderlichen und Risikomanagement-Aspekten auch soziale Gesichtspunkte zu berücksichtigen, z.B. entsprechend seiner unternehmerischen Selbstverantwortung (CSR). Um diesem Anspruch gerecht zu werden, sollte das Unternehmen weitere Standards berücksichtigen, die speziell auf die Herausforderungen des Kleinbergbaus in Bereichen wie Umwelt, Arbeitssicherheit und Soziales eingehen. Derartige Nachhaltigkeits-Standards können unternehmensintern bereits vorliegen oder entwickelt werden; alternativ kann auf etablierte Standards von Drittanbietern zurückgegriffen werden.

Somit ergeben sich zwei Referenzen für die Definition von Standards in einer verantwortungsvollen Lieferkette aus dem Kleinbergbau:

1. Internationale Regularien und Empfehlungen zur Sorgfaltspflicht in der Lieferkette von Gold, einschließlich institutionalisierter Industrie-Standards zum verantwortungsbewussten Goldbezug. Durch Beachtung derartiger Standards erfolgt das Management von Risiken bzgl. Rohstoff-finanzierter Konflikte, Schmuggel oder Geldwäsche.
2. Initiativen und Nachhaltigkeits-Standards von Drittanbietern, die sich speziell mit Entwicklungspotential und Risiken des Kleinbergbaus befassen. Daneben können hier auch besondere interne CSR-Standards oder Geschäftsgrundsätze/Policies des Unternehmens zum Tragen kommen.

Die Überprüfung der Einhaltung von Standards jeglichen Typs erfolgt im Regelfall durch Audits, wobei zwischen unabhängigen Überprüfungen durch akkreditierte Drittauditoren (Third Party Audit) sowie semi-unabhängigen oder internen Überprüfungen (Second bzw. First Party Audit, z.B. Self-Assessment) unterschieden wird. Die konkrete Wahl des Auditan-satzes sowie die Basis der Konformitätsbewertung⁵ hängt von einer Reihe von Faktoren ab. Im Kleinbergbau gelten in dieser Hinsicht spezielle Audit-Anforderungen, da einige Aspekte

⁵ entweder "reasonable assurance" oder "limited assurance"

eines traditionellen Auditansatzes – die Sichtung von Belegen und Dokumenten – im Kleinbergbau nur eingeschränkt anwendbar sind.

Im Folgenden werden die grundlegenden Standardreferenzen sowie die maßgeblichen Faktoren für den Goldbezug aus dem Kleinbergbau aus der Perspektive einer Goldscheideanstalt genauer betrachtet. Dabei erfolgt in diesem Kapitel eine Differenzierung nach internationalen Standards und Regularien, Industrie-Standards sowie Nachhaltigkeitsstandards im Kleinbergbau, jeweils als eigene Unterkapitel. Ausschlaggebend für die Auswahl eines geeigneten Produzenten als Lieferketten-Partner in einer Kleinbergbau-Lieferkette ist zudem dessen Gold-Förderkapazität, die mit den Abnahmezielen der Goldscheideanstalt korrelieren muss. Der letzte Teil dieses Kapitels stellt dazu einige Zusammenhänge des Lieferkettenmanagements im Hinblick auf den Kleinbergbau dar. Dies dient der Abstimmung einer realistischen Erwartungshaltung aller Akteure entsprechend der zu erwartenden Lieferkettenlogistik.

3.2. Internationale Standards und Regularien

Im Rahmen des US Dodd-Frank Acts (2010) wurde Gold als „Konfliktmineral“ definiert, für das, bei Herkunft aus Zentral- oder Ostafrika, besondere Sorgfaltspflichten in der Lieferkette zu beachten und nachzuweisen sind. Die EU befindet sich in der fortgeschrittenen Planung einer Richtlinie zur Reglementierung des Imports von Gold (neben bestimmten anderen Mineralen/Metallen) aus weltweiten Konflikt- und Hochrisikogebieten. In beiden Fällen stellen die OECD-Leitsätze für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht die Referenz dar. Die Leitsätze repräsentieren einen grundlegenden Bezugspunkt für internationale Gold-Lieferketten und sollten auch in einer verantwortungsvollen Lieferkette mit Kleinbergbaubezug Berücksichtigung finden.

Die in einem internationalen Konsultationsprozess entwickelten OECD-Leitsätze beziehen sich auf sämtliche Rohstoff-Lieferketten mit Bezug auf Konflikt- und Hochrisikogebiete, setzen jedoch in Form einer detaillierten Ergänzung einen besonderen Fokus auf Gold. Damit ist für Gold eine besonders praxisnahe Anwendungsbasis der Leitsätze gegeben, die ausdrücklich auch auf das spezielle Risikomanagement im Kleinbergbau konstruktiv eingeht.

Die grundlegenden Empfehlungen der OECD-Leitsätze beziehen sich auf ein fünfstufiges System des Risikomanagements entlang der gesamten Rohstoff-Lieferkette. Den Goldscheideanstalten kommt dabei in ihrer Position als „Nadelöhr“ zwischen vor- und nachgelagerter Lieferkette eine zentrale Kontrollfunktion zu. Unterschiedliche Goldindustrie-Standards und

-Initiativen (s.u.) greifen die OECD-Leitsätze auf und streben deren unterstützende Teilinstitutionalisierung an, wobei in jedem Fall die letztliche Lieferketten-Verantwortung auch weiterhin beim einzelnen Unternehmen verbleibt. Ein wichtiger Punkt der OECD-Leitsätze, der stärkere Austausch zwischen Unternehmen und Zulieferern, kommt in einer verantwortungsvollen Lieferkette (insbesondere einer Closed Pipe) besonders zum Tragen.

Konkret nennen die **OECD-Leitsätze mit der Ergänzung zu Gold (2012)** sowie eine zusätzlich vom OECD-Sekretariat veröffentlichte Erläuterung⁶ folgende Punkte zum Goldbezug aus dem Kleinbergbau, die für die Etablierung einer verantwortungsvollen Lieferkette berücksichtigt werden sollten:

⁶ Artisanal and Small-Scale Mining (ASM) and the OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas: Focus on ASM Gold: Frequently Asked Questions. OECD Sekretariat, April 2016.

- Die Erwartungshaltung von Abnehmern beim Bezug von Gold aus dem Kleinbergbau sollte sich **am Organisations- und Formalisierungsgrad der involvierten Kleinbergbau-Betreibenden orientieren** – je höher dieser ausgeprägt ist, desto effektiver können Lieferkettenstandards und Sorgfaltspflichten umgesetzt werden. Die Organisation des in Entwicklungsländern verbreiteten Kleinbergbaus auf Gold ist von deutlichen Unterschieden geprägt. „ASM-Betriebe“ mit einem gewissen Formalisierungsgrad sind zu unterscheiden von informellen Abbautätigkeiten durch Familiengruppen oder Kooperativen. Für ASM-Betriebe kann erwartet werden, dass sie über einen ausreichenden Organisationsgrad verfügen, der ihnen, wie anderen Unternehmen in der Lieferkette, die Umsetzung der OECD-Leitsätze ermöglicht. Von informellen Kleinbergbau-Betreibenden ist hingegen keine umfassende Umsetzung der Sorgfaltspflicht zu erwarten, stattdessen sollte auf die organisatorische Stärkung dieser Akteure hingewirkt werden, die sie perspektivisch dazu in die Lage versetzen soll, den entsprechenden Anforderungen gerecht zu werden.
- Eine verantwortungsvolle Lieferkette (insbesondere eine Closed Pipe) mit Kleinbergbau-Bezug sollte **den Anspruch verfolgen, die Lieferkette zu verkürzen**. Kleinbergleute werden relativ häufig von unseriösen Zwischenhändlern ausgebeutet. Um dies zu vermeiden empfehlen die OECD-Leitsätze möglichst direkte Verhandlungen mit seriösen Kleinbergbau-Betreibenden.

Hinweis der Autoren:

Allerdings ist eine derartige vertikale Lieferkettenkonsolidierung in der Praxis primär für relativ große Goldminen und gut organisierte artisanale Abbau-Kooperativen, die regelmäßig signifikante Fördermengen erzielen, effektiv umsetzbar. Geringe, unregelmäßige Fördermengen erschweren hingegen den formalisierten Direktbezug. Zwischenhändler können Kleinstmengen konsolidieren und eine regelmäßige Versorgung ermöglichen. Zudem erfüllen sie in der lokalen Wirtschaft auch weitere Funktionen wie z.B. die Kreditvergabe / Vorfinanzierung von Bergleuten oder deren Versorgung mit in entlegenen Abbaugebieten schwer erhältlichen Gütern. Gleichzeitig können diese Praktiken auch wiederum zur Ausbeutung von Kleinbergleuten beitragen.

Von daher sollte eine ganzheitliche Betrachtung der Kleinbergbau-Lieferkettenstrukturen erfolgen und die bevorzugte Vorgehensweise fallbezogen entschieden werden. Mit der Umsetzung der OECD-Empfehlungen zu Transparenz und Kontrolle der Lieferketten von Gold (z.B. die Etablierung einer Dokumentationskette für einzelne Transportlose) können Rückschlüsse auf die Preisgestaltung gewonnen und deren Fairness bewertet werden. Alternativ zu einer Verkürzung der Lieferkette können seriöse Zwischenhändler oder Exporteure auch bewusst eingebunden werden – als Service-Dienstleister (logistischer Partner in Goldvermarktung und Export) von Kleinbergbau-Produzenten selbst oder ggf. von abnehmenden Goldscheideanstalten. Dies ist insbesondere dann relevant, wenn die Kapazität der Produzenten niedrig ist und der Abnehmer keine eigenen örtlichen Strukturen im Produzentenland zur Unterstützung der Lieferkette zu etablieren plant.

- **Eine Lieferkette mit Bezug zu Konflikt- und Hochrisikogebieten** bedarf der besonderen Überprüfung von Risiken der Sorgfaltspflicht, insbesondere sogenannter „Red Flags“. Dies macht den Einsatz von Vor-Ort-Teams zur Informationserhebung und Erbringung relevanter Nachweise notwendig. Die Bildung eines gemeinsamen Vor-Ort-Teams mit Mitgliedern des lokalen Goldproduzenten sowie der Abnehmer (z.B. Export-

eure und Goldscheideanstalten) ist möglich und bietet sich im Kleinbergbau besonders an, um die Qualität des Prozesses sicherzustellen und die Kapazität der Kleinbergbau-Betreibenden zu unterstützen. Der inhaltliche Umfang der zu veranlassenden Recherche und Prüfung ist für Lieferketten mit Kleinbergbau-Bezug deutlich geringer ausgeprägt als beim Bezug von industriellem Gold⁷.

- **Die Legalität von Kleinbergbau-Operationen** („legitimate ASM“) im nationalen rechtlichen Rahmen ist häufig nicht eindeutig gegeben (rechtliche Grauzone oder Extra-Legalität). Unternehmen sollten jedoch dennoch den Goldbezug von derartigen Akteuren erwägen, so lange sie dabei die Beachtung der Sorgfaltspflicht sicherstellen. Die OECD empfiehlt, eine ehrlich gemeinte Verpflichtung („genuine commitment“) der Kleinbergbau-Betreibenden zu Verantwortung in der Lieferkette und Formalisierung ihrer Betriebe in den Vordergrund zu stellen. Diese kann auch basierend auf mündlichen Aussagen erfolgen, beinhaltet jedoch auch die Bereitschaft der Kleinbergbaubetreibenden zur Entrichtung fälliger Steuern und Abgaben (falls im nationalen legalen Rahmen definiert). Zudem sollten internationale Unternehmen ihre Position nutzen, um auf eine Stärkung der rechtlichen Stellung von Kleinbergbau-Betreibenden im jeweiligen Land hinzuwirken. Findet der Kleinbergbau auf der Konzession eines industriellen Förder- oder Explorationsunternehmens statt, sollten Abnehmer auf den Abschluss einer Vereinbarung hinwirken, die die formalisierte lokale Goldförderung im Kleinbergbau ermöglicht.
- Entscheidend für die Etablierung von Sorgfaltspflichten ist ein **sich im Lauf der Zeit weiterentwickelnder, prozess-basierter Ansatz**. Dementsprechend können die Anforderungen und Erwartungen an die Kleinbergbau-Beteiligten in der Goldlieferkette zunächst niedrig sein. Wichtig ist jedoch die Dokumentation von schrittweisen Fortschritten in der Formalisierung der Lieferkette im Laufe der Zeit (z.B. durch Trainingsmaßnahmen). Falls allerdings konkrete Konfliktrisiken (Red Flags) in der Lieferkette festgestellt werden, sollten die Handlungsempfehlungen der OECD-Leitsätze Beachtung finden, die in letzter Konsequenz auch einen Abbruch der Lieferkettenbeziehung durch den Abnehmer beinhalten können.

3.3. Industrie-Standards

Im Goldsektor ist eine Reihe von Industrie-Standards in verschiedenen Lieferketten-Konstellationen verbreitet. Diesen Standards gemein ist der unterlagernde Bezug auf die OECD-Leitsätze; die Standards verfolgen teils jedoch darüber hinausgehende Zielsetzungen. Wesentliche Unterschiede bestehen zwischen verschiedenen Standards im Hinblick auf:

- Die Lieferketten-Position – Welche Segmente der Lieferkette stehen im Fokus der Standard-Anwendung;
- Den Umfang des Standards – Welche inhaltlichen Elemente werden abgedeckt, über die OECD-Leitsätze hinaus;
- Die operative Prozessstruktur des Standards in Form von Handlungsanweisungen und Prüfmechanismen des Standards.

⁷ Die Ergänzung Gold der OECD-Leitsätze benennt hinsichtlich der Risikobewertung durch Bergbau-Betreibende selbst 21 Punkte für LSM-Gold (Abschnitt I, Absatz C.3) und 11 Punkte für ASM-Betriebe (Abschnitt I, Absatz C.4). Hinsichtlich der durch Goldscheideanstalten zu veranlassenden Risikobewertung ihrer Lieferketten benennen die OECD-Leitsätze 20 Punkte zur Bestimmung der Gegebenheiten von Primärgoldförderung und –Handel für LSM-Gold (Abschnitt II, Absatz C.3.a) und 11 Punkte für ASM-Gold (Abschnitt II, Absatz C.3.b).

Die folgenden Erläuterungen stellen keine umfassende Betrachtung dieser Standard-spezifischen Merkmale dar, sondern betrachten lediglich die Andockmöglichkeiten für Gold aus dem Kleinbergbau im Rahmen der für Goldscheideanstalten relevantesten Industrie-Standards. Die einschlägigen Industriestandards werden regelmäßig angepasst und revidiert, so dass die unten dargestellten Zusammenhänge eine Momentaufnahme zum Zeitpunkt der Berichterstattung darstellen.

Der unter Goldscheideanstalten in der Anwendung am weitesten verbreitete Lieferketten-Standard wird durch die LBMA definiert. Dies reflektiert, dass die Zertifizierung nach dem LBMA Standard, der „Responsible Gold Guidance“, Voraussetzung ist, um auf der etablierten Good Delivery List der LBMA akkreditiert zu werden⁸. Daneben von Bedeutung ist besonders der Standard des RJC, das komplementäre Zertifizierungen in den Bereichen CoC sowie CoP entwickelt hat. Beide Industrie-Standards, LBMA und RJC, bedürfen der unabhängigen Auditierung der teilnehmenden Akteure durch Dritte als Basis der jeweiligen Zertifizierung⁹.

Die LBMA Responsible Gold Guidance

Das **LBMA Responsible Gold Guidance** Standard-Dokument¹⁰ orientiert sich eng an den generellen Vorgaben und Definitionen der OECD-Leitsätze und schließt in diesem Zusammenhang auch entsprechende Aussagen zum Aspekt Kleinbergbau (s.o.) mit ein. Darüber hinaus berücksichtigt der Standard weitere Risiken in den Bereichen Geldwäsche und Terrorfinanzierung, für die bestimmte KYC-Prozeduren etabliert sind. Das LBMA-Schlüsseldokument, neben dem Standard selbst, ist die Third Party Audit Guidance¹¹, die Hinweise darauf gibt, anhand welcher Kriterien und Nachweise die zu auditierenden Unternehmen bewertet werden. Falls vom Unternehmen bzw. dessen Lieferanten bereits bestimmte interne oder externe Assurance-Prozesse etabliert sind, sollen diese im Rahmen des Audits berücksichtigt werden¹². Bei der Durchführung des LBMA Audits bei der Goldscheideanstalt selbst bestehen bestimmte Unterschiede entsprechend der Wahl der grund-

⁸ In ähnlicher Form sind die DMCC (Dubai Multi Commodities Centre) Rules for Risk Based Due Diligence in the Gold and Precious Metals Supply Chain Voraussetzung zur Akkreditierung auf der Dubai Good Delivery Liste. Für deutsche Goldscheideanstalten sind die DMCC-Richtlinien momentan ohne wesentliche praktische Relevanz und werden daher im Folgenden nicht weiter betrachtet. Es ist z.Z. noch nicht eindeutig absehbar, inwieweit Nachweise im Kontext der 2015 etablierten Chinese Due Diligence Guidelines for Responsible Mineral Supply Chains zu erbringen sein werden. Diese von der China Chamber of Commerce of Metals, Minerals & Chemicals Importers & Exporters definierten Richtlinien können eine besondere Relevanz erlangen, da China mittlerweile noch vor Indien der wichtigste Goldmarkt der Welt ist und der Shanghai Gold Exchange eine zunehmende Rolle spielt. Prinzipiell beruht auch dieses Dokument auf den OECD-Leitsätzen. Momentan ist die LBMA Good Delivery List global der wichtigste Standard: die 73 dort registrierten Goldscheideanstalten repräsentieren 85-90% der globalen Goldproduktion.

⁹ Es gibt eine Reihe von Standards, die alle eine regelmäßige Auditierung der jeweiligen Goldscheideanstalt vorsehen. Diese Standards haben eine wechselseitige Anerkennung von Auditergebnissen vereinbart, so dass Duplizierungen – bei Unternehmen, die Mitglied mehrerer Standards sind – minimiert werden. Eine grundlegende wechselseitige Anerkennung (bei überlappender Auditperiode) erfolgt zwischen RJC Chain-of-Custody (CoC) Audits, Audits des Conflict-Free Smelter Programms (CFSP) sowie der LBMA, eingeschränkt auch mit der DMCC. CFSP beinhaltet Gold, fokussiert primär jedoch auf die 3T-Minerale (Zinn, Tantal und Wolfram), die von Goldscheideanstalten in geringen Mengen in Form von Legierungen eingesetzt werden können, so dass ggf. separate Audits für diese Rohstoffe notwendig werden. Die oben skizzierte wechselseitige Anerkennung von Audits auf dem Niveau der Goldscheideanstalten ist zum Zeitpunkt der Berichterstattung gültig, kann sich jedoch im Laufe der Zeit auch ändern.

¹⁰ Version 6, 14 August, 2015

¹¹ Version 3, 11 März 2016

¹² Neben der o.a. wechselseitigen Anerkennung von Auditergebnissen von LBMA, RJC und CFSP umfasst dies Systeme, die sich auf Assurance-Prozesse bei Lieferanten in der vorgelagerten Lieferkette beziehen. Dies schließt z.B. den Conflict-free Gold Standard des World Gold Councils (industrieller Bergbau) sowie die Fairmined und Fairtrade Gold Standards (artisanaler Kleinbergbau) mit ein, sowie weitere Initiativen, die die Umsetzung der OECD-Leitsätze oder des US Dodd-Frank Act unterstützen.

legenden Auditreferenz, ISO 19011:2011 oder ISAE:3000 – beide Referenzen werden von der LBMA gleichwertig anerkannt. Geprüft wird dabei u.a., wie das Unternehmen den LBMA-Standard intern in Form von Policies und Kontrollprozeduren umsetzt.

Für die Vorbereitung und Anwendung des Standards durch Mitgliedsunternehmen hat die LBMA (jeweils für Primärgold und Recycling-Gold) unterstützend drei „Toolkits“ entwickelt. Dabei handelt es sich um Dokumente zur unternehmensinternen Bewertung seiner Zulieferer durch systematische Informationserhebung und –Verarbeitung in Form eines Fragebogens, einer Checkliste sowie eines Formulars zur Lieferkettenbewertung. Abgedeckt werden damit die Themenbereiche Konfliktrisiken / Sorgfaltspflichten sowie Geldwäscherisiken / KYC. Die Formulare scheinen allerdings primär auf den formalisierten Goldbergbau und nicht speziell für den artisanalen Kleinbergbau ausgelegt. Einige der dort abgefragten Informationen können daher nicht immer einfach gewonnen werden bzw. deren Verifizierung im Kleinbergbau fällt u.U. schwer. Wichtig sind daher die Hinweise zum Umgang mit dem Kleinbergbau, die sich aus der LBMA Audit Guidance und den OECD-Leitsätzen ergeben. Dementsprechend kann eine Goldscheideanstalt auch bei Bezug von Gold aus „nicht legitimen“ Kleinbergbau (für den einige nachgefragte Informationen fehlen bzw. schwierig zugänglich sein sollten) erfolgreich zertifiziert werden, wenn sie nachweist, dass sie Unterstützungs- und Trainingsmaßnahmen zur Lieferkettentransparenz und –Kontrolle veranlasst hat. Zudem können bestimmte KYC-Lieferanteninformationen nicht bei den Kleinbergbaubetreibenden selbst, sondern erst bei den assoziierten Gold-Exporteuren als nächstem Glied der Lieferkette eingeholt werden.

Insgesamt ist es einem Unternehmen somit möglich, beim Bezug von Gold aus dem Kleinbergbau eine erfolgreiche Zertifizierung nach der LBMA Responsible Gold Guidance zu durchlaufen.

Die Responsible Jewelry Council Zertifizierung (CoP und CoC)

Das **Responsible Jewelry Council (RJC)** ist ein Zusammenschluss von Akteuren des Edelmetall- und Diamantsektors, sowohl aus der vorgelagerten (upstream), als auch insbes. aus der nachgelagerten (downstream) Lieferkette. Die RJC Code of Practices (CoP)¹³ Zertifizierung verantwortlicher unternehmerischer Praxis ist verpflichtend für RJC-Mitglieder. Komplementär dazu besteht eine – prinzipiell freiwillige und deutlich weniger weit verbreitete – Zertifizierung der Lieferkette nach dem RJC Chain-of-Custody (CoC) Standard¹⁴. Die RJC CoC Zertifizierung deckt die Sorgfaltspflichten in der Lieferkette mit ab, da momentan eine wechselseitige Anerkennung von RJC CoC, LBMA und CFSP Audits besteht. Für den Bezug von Gold aus dem artisanalen Kleinbergbau ist somit sowohl der RJC CoP als auch der RJC CoC Standard relevant. Allerdings ist eine gesonderte RJC CoC Zertifizierung für eine Goldscheideanstalt nicht notwendig, wenn diese bereits nach der LBMA Responsible Gold Guidance oder dem CFSP Programm auditiert wird. Für die erfolgreiche RJC-Zertifizierung nach den CoP und CoC Standards hat das Unternehmen nicht nur ein unabhängiges Audit zu durchlaufen, sondern muss auch durch ein Self-Assessment Vorarbeiten erbringen.

Die **RJC CoP Zertifizierung** hat aufgrund ihres verpflichtenden Charakters für RJC-Mitglieder besondere Bedeutung. Davon betroffene Goldscheideanstalten sind beim direkten

¹³ CoP Fassung vom November 2013. Der Nachweis der Zertifizierung ist spätestens zwei Jahre nach RJC-Mitgliedschaft erstmalig zu erbringen.

¹⁴ Fassung vom November 2012. RJC CoP und CoC Standards unterliegen jeweils einer fünfjährigen Review-Frequenz. Der öffentliche Review und ggf. Revisions-Prozess für den RJC CoC Standard wurde zum Zeitpunkt der Berichterstattung (August 2016) gerade initiiert.

Bezug von Gold aus dem Kleinbergbau angehalten, die folgenden Risiken zu bewerten und nach Möglichkeit zu reduzieren; ihre dahingehende Performance wird auditiert¹⁵:

- Zwangsarbeit;
- Schwerste Formen der Kinderarbeit;
- Unsichere Arbeitsbedingungen;
- Unkontrollierte Quecksilbernutzung¹⁶;
- Weitere signifikante Umwelt-Impacts.

Ein Unternehmen sollte zudem Bestätigung suchen, dass der betroffene Kleinbergbau legal stattfindet oder, falls dies nicht der Fall ist, entsprechende Legalisierungsbestrebungen unterstützen. Der RJC CoP Standard stellt somit bestimmte Erwartungen an ein Unternehmen hinsichtlich des Bezugs von Gold aus dem Kleinbergbau, ohne dabei jedoch eine explizite Methodik vorzuschreiben.

Der Lieferketten-fokussierte **RJC CoC Standard** schränkt hingegen die Bezugsmöglichkeiten von Gold aus dem Kleinbergbau momentan ein. Konkret ist ein Bezug nur in zwei Szenarien vorgesehen. Zum einen kann der Kleinbergbau-Goldbezug von einem Lieferanten erfolgen, der ebenfalls RJC-Mitglied ist, im Regelfall ein industrieller Goldminenbetreiber. Der Bezug von Gold, welches im Kleinbergbau unter der Kontrolle dieses RJC-Mitglieds (d.h. auf dessen Abbaukonzession) gewonnen wurde, ist unter bestimmten Voraussetzungen möglich¹⁷. Alternativ ist der Kleinbergbau-Goldbezug von unabhängigen, nicht-RJC Minen als Lieferanten möglich, deren Betreiber Mitglieder eines von der RJC anerkannten verantwortlichen Bergbau-Standards sind¹⁸. Momentan wird lediglich der Fairmined Standard (Version 2.0) vom RJC als externer verantwortlicher Bergbau-Standard anerkannt¹⁹.

Der Bezug von Gold aus Kleinbergbauminen (insofern diese keine RJC-Mitglieder sind bzw. nicht der Kontrolle von RJC-Mitgliedern unterliegen) ist für eine Goldscheideanstalt bei gleichzeitiger kompletter Zertifizierung nach RJC CoC daher momentan nur dann möglich, wenn die Kleinbergbaubetreibenden selbst nach dem Fairmined Standard zertifiziert sind. Allerdings ist der Goldbezug aus dem nicht-zertifizierten Kleinbergbau damit nicht komplett ausgeschlossen: eine Goldscheideanstalt kann auf eine Zertifizierung nach dem RJC CoC Standard verzichten und sich lediglich nach dem RJC CoP Standard auditieren lassen. Ein Konfliktmineral-relevanter Audit wäre in diesem Fall für die Scheideanstalt immer noch sepa-

¹⁵ Zur Vorbereitung des Audits sollte das Unternehmen seine dahingehenden Schritte dokumentieren. Für RJC-Mitglieder, die von Kleinbergbau auf ihren Konzessionen direkt betroffen sind, gelten darüber hinaus weitere Anforderungen. Letzteres betrifft primär LSM-Goldproduzenten und im Regelfall keine Goldscheideanstalten. Detaillierte Hinweise finden sich in der RJC Standards Guidance, COP 7 („Sourcing from Artisanal and Small-scale Mining“), explizite Audit-Fragestellungen sind im zugehörigen RJC Assessment Questions Dokument aufgelistet.

¹⁶ Die Nutzung von Quecksilber in der Aufbereitung (Amalgamierung) soll dabei mit Unterstützung des Unternehmens zunehmend kontrolliert, reduziert und letztendlich eliminiert werden. Ein Ausschluss der Quecksilbernutzung wird vom RJC CoP nicht von Anfang an vorausgesetzt. Initial sollen stattdessen die riskantesten Praktiken vermieden werden. Analog soll auch der internationale Zyanid Management-Code Anwendung finden.

¹⁷ Voraussetzung für die RJC CoC Standardkonformität ist in diesem Fall die Unterstützung der Kleinbergbaubetreibenden durch den Minenbetreiber (RJC-Mitglied) bei deren Formalisierung und Professionalisierung entsprechend den OECD-Leitsätzen.

¹⁸ „Recognized Responsible Mining Standard“: <http://www.responsiblejewellery.com/recognised-responsible-mining-standards/>

¹⁹ Die im Rahmen des RJC CoC Standards momentan nur sehr eingeschränkte Verfügbarkeit von Gold aus dem Kleinbergbau – mittels Bezug via Fairmined – wird vom RJC als problematisch gesehen, eine Ausweitung ist gewünscht. Dazu soll einerseits ein Review des Fairtrade Gold Standards hinsichtlich Anerkennung durch RJC erfolgen. Zum anderen verfolgt RJC mit Interesse die Entwicklung eines breitenwirksameren „Entry Level Standards“ durch die Alliance for Responsible Mining (pers. comm., M.A. Fleury, RJC, 2016).

rat via LBMA oder CFSP realisierbar²⁰. Des Weiteren hat eine RJC CoC Zertifizierung nicht zwangsläufig für sämtliche Standorte und Goldlieferketten eines Unternehmens zu erfolgen, sondern kann bedarfsweise selektiv veranlasst werden. Wichtig ist in dem Fall die eindeutige physische Separierung des zertifizierten und nicht-zertifizierten Materials²¹.

3.4. Nachhaltigkeitsstandards für den Kleinbergbau auf Gold

Hintergrund der typischen Risiken

Riskante Praktiken im Kleinbergbau – mangelnde Arbeitssicherheit, problematische Umweltauswirkungen, negative soziale Faktoren der Gemeindeentwicklung – reflektieren häufig die staatliche Marginalisierung sowie die auf kurzfristige Gewinnmaximierung und Ausbeutung angelegten Strukturen des Sektors. Die Förderung verantwortungsvoller Abbaupraxis in einzelnen Kleinbergbau-Lieferketten stellt dementsprechend einen Balance-Akt dar zwischen der punktuellen Linderung einzelner Symptome und der Ansprache der eigentlichen Ursachen der Probleme.

Formalisierung und Professionalisierung sind entscheidende Prozesse für die Förderung des verantwortungsbewussten Kleinbergbaus auf Gold. Dabei geht es einerseits um die Schaffung einer legalen Grundlage des Kleinbergbaus (z.B. Lizenzvergabe), auf deren Basis dann weitere Prozesse der wirtschaftlichen Entwicklung der Betriebe aufbauen (z.B. Zugang zur Kreditvergabe). Parallel erfolgen eine Stärkung der Organisations-Strukturen von Kleinbergbau-Akteuren (z.B. Kooperativen mit angemessener Beteiligung von Bergleuten) und die weitere bedarfsorientierte Bereitstellung von Unterstützungsdienstleistungen zur Verbesserung der Betriebe (z.B. Beratung zu effektiverem Abbaubetrieb oder Aufbau zentraler Aufbereitungsanlagen). Die Schaffung funktionaler und wirtschaftlich tragfähiger Managementstrukturen im Kleinbergbau stellt die Basis dafür dar, die Betriebspraxis hinsichtlich von weit verbreiteten riskanten Praktiken effektiv sowie langfristig und nachhaltig zu verbessern. Kleinbergbau-Betriebe, die bereits über ein funktionales Management verfügen, sind daher in der Praxis die primären Kandidaten zur Umsetzung freiwilliger Standards und Zertifizierungsinitiativen.

Die Förderung der Formalisierung und Professionalisierung des Kleinbergbaus ist zunächst Verantwortung des jeweiligen Staates. Zudem setzt sie den Willen der Kleinbergbaubetreibenden selbst voraus – ohne deren Bereitschaft zu und Ownership an einem derartigen Prozess, kann dieser nicht nachhaltig umgesetzt werden. Staatliche Strukturen in Entwicklungsländern, die vom Kleinbergbau auf Gold betroffen sind, sind jedoch häufig schwach ausgeprägt, so dass die eigene Kapazität der Staaten zur Formalisierung und Professionalisierung des Kleinbergbaus oft unzureichend ist²². Aus diesem Grund bieten einige Initiativen

²⁰ Zum Zeitpunkt der Berichterstattung hat das RJC 816 Mitglieder, von denen 526 nach RJC CoP zertifiziert sind. Parallel sind lediglich 37 Mitglieder auch nach RJC CoC zertifiziert. Unter deutschen Goldscheideanstalten ist die LBMA-Auditierung am Verbreitetsten, gefolgt von CFSP. Die RJC CoP Zertifizierung ist häufig zu beobachten, einige Scheideanstalten sind jedoch auch nach RJC CoC zertifiziert. Speziell für diese Scheideanstalten sind die o.a. Beobachtungen relevant.

²¹ Mittels Verarbeitung an separaten Standorten oder durch Batch-Verarbeitung von separaten Goldscheidegängen am einzelnen Standort. Die Standort- bzw. Lieferketten-Separierung ist nur für den RJC CoC Standard möglich, nicht für den RJC CoP Standard, für den stets sämtliche von einem Unternehmen kontrollierte Standorte zu auditieren sind. Im RJC CoC Standard besteht die Möglichkeit der selektiven Separierung von Lieferketten nur für den Goldbezug außerhalb von Konfliktgebieten. Falls Gold aus einem Konfliktgebiet bezogen wird, ist für sämtliche Lieferketten (unabhängig von ihrer physischen Separierung) ein Nachweis über die Umsetzung von Sorgfaltspflichten entsprechend OECD-Leitsätzen notwendig und wird auditiert.

²² Zudem betrachten einige Staaten den Kleinbergbau in ihrer politischen Agenda als Problem, anstatt als Entwicklungspotential. Dementsprechend fehlt ihnen der Wille zur Formalisierung und Professionalisierung der Strukturen.

Kleinbergbaubetreibenden ihre Unterstützung an, indem sie international akzeptable Standards der verantwortungsbewussten Bergbaupraxis auf den Kleinbergbau auf Gold übertragen bzw. entwickeln²³. Derartige Initiativen können nicht breitenwirksam im gesamten nationalen Goldsektor arbeiten – dafür muss der betroffene Staat selbst nachdrücklich die Initiative ergreifen – sondern setzen fokussiert auf einzelnen Minen an²⁴. Goldscheideanstalten und nachgelagerte Unternehmen der Lieferkette können aus diesen Minen Gold nach akzeptablen Standards beziehen – dies entspricht somit einer Closed Pipe Lieferkette. Sie fördern damit punktuell den verantwortungsbewussten Kleinbergbau, häufig inklusive der Entwicklung der lokalen Gemeinden. Derartige Engagements sind zwar nicht breitenwirksam, können jedoch eine positive Ausstrahlungswirkung im nationalen und internationalen Maßstab entfalten.

Ein nicht zu unterschätzender Aspekt bei der Erzielung von Fortschritten mittels freiwilliger Initiativen zur Etablierung verantwortlicher Kleinbergbau-Lieferketten ist die flankierende Rolle staatlicher Bergbau-Aufsichtsbehörden und deren Kontroll-Prioritäten auf der betroffenen Mine entsprechend der Gesetzeslage. Selbst wenn staatliche Akteure formell keine aktive Funktion im jeweiligen Zertifizierungssystem übernehmen, so lassen sich durch die Orientierung und Ausrichtung einzelner Standardkriterien entlang der nationalen gesetzlichen Rahmenbedingungen Synergieeffekte in der Umsetzung erzielen. Bei einem Engagement einer Goldscheideanstalt im Rahmen einer Kleinbergbau-Lieferkette sollte daher in der Praxis, entsprechend den lokalen Möglichkeiten, zumindest ein Informationsaustausch, im besten Fall auch ein Einbezug staatlicher Sektorbehörden erwogen werden.

Förderung von Nachhaltigkeits-Standards mittels freiwilliger Zertifizierung und Capacity Building

Im Folgenden werden die Standards der beiden am weitesten verbreiteten internationalen Initiativen im Goldsektor, der Fairmined sowie der Fairtrade Gold Standard bzw. deren Zertifizierungssysteme, kurz vorgestellt²⁵. Es erfolgt dabei keine umfassende Beschreibung sämtlicher Standard-Aspekte, sondern die fokussierte Analyse aus der Lieferketten-Bezugsperspektive einer Goldscheideanstalt heraus. Beide Standards sind sich sehr ähnlich und betonen überwiegend die gleichen Nachhaltigkeits-Aspekte. Diese im Folgenden genannten Faktoren dienen der Illustration der relevanten Fragen im Kleinbergbau auf Gold. Ein Abnehmer kann diese ggf. auch für den verantwortlichen Bezug von Gold aus dem

Dies reflektiert auch das Spannungsverhältnis zwischen Klein- und Großbergbau, demzufolge die Steuereinnahmen aus dem Großbergbau die Einnahmen aus dem Kleinbergbau deutlich übertreffen. Viele Entwicklungsländer sind daher primär an der Förderung des Großbergbaus interessiert. Sie ignorieren dabei allerdings Entwicklungsfaktoren wie die Schaffung von Arbeitsplätzen in strukturschwachen Regionen, für die der Kleinbergbau eine höhere Relevanz als der Großbergbau innehat.

²³ Dabei kommen unterschiedliche internationale Referenzstandards zum Tragen. Einer der wichtigsten Referenzstandards sind die einschlägigen Konventionen der International Labour Organisation.

²⁴ Dies sind Minen, bei denen die geeigneten Voraussetzungen gegeben sind. I.W. umfasst dies die Bereitschaft der Kleinbergbaubetreibenden selbst zur Verbesserung der Betriebspraxis sowie bestimmte rechtliche Faktoren für einen legalen Betrieb. Der Wille des jeweiligen Staates zur konstruktiven Begleitung des Prozesses ist ebenfalls ein Kriterium. Momentan erfolgen – vorangetrieben durch die Alliance for Responsible Mining – verstärkt Diskussionen hinsichtlich der Entwicklung und Institutionalisierung eines „Standard Zero“, der eine breitenwirksamere Kleinbergbau-Beteiligung bei Erfüllung bestimmter Minimalvoraussetzungen ermöglichen soll.

²⁵ Im Zeitraum 2010-2013 kooperierten die beiden Initiativen und nutzten einen gemeinsamen Standard zur Produktion und Vermarktung von Gold aus dem Kleinbergbau. Nach Beendigung ihrer Kooperation haben beide Initiativen separate Standards und Zertifizierungssysteme etabliert. Für Fairmined entspricht dies dem Standard 2.0 vom 5.4.2014 („*Fairmined Standard for Gold from Artisanal and Small-Scale Mining, Including associated Precious Metals*“). Für Fairtrade Gold entspricht dies dem Standard 1.2 vom 8.11.2013 („*Fairtrade Standard for Gold and Associated Precious Metals for Artisanal and Small-Scale Mining*“), dieser ist in der praktischen Umsetzung gültig ab dem 16.4.2015 (Veröffentlichung).

Kleinbergbau außerhalb der o.a. Standards berücksichtigen, z.B. in Form von angepassten internen Lieferanten-Bewertungsprozessen. Wichtig ist, dass die Rolle einer Goldscheideanstalt in einer verantwortungsvollen Lieferkette nicht nur darin bestünde, die Erfüllung derartiger Standards nachzufragen, sondern unterstützendes Capacity Building zu veranlassen, dass die Kleinbergbaubetreibenden zur Erfüllung der Standards in die Lage versetzt²⁶.

Generell repräsentieren sowohl Fairmined als auch Fairtrade Gold jeweils Closed Pipe Ansätze und sind somit nicht breitenwirksam, sondern auf die Beziehungen entlang einer Lieferkette hin konzipiert. Ein entscheidender Aspekt beider Standards ist das Ownership des jeweiligen Kleinbergbau-Betriebs – dieser ist i.W. selbst dafür verantwortlich, die Voraussetzungen zur Teilnahme am System zu erfüllen. Ein Querschnittsaspekt der Standards ist zudem der prozessbasierte Ansatz, der sukzessive Verbesserungen im Lauf der Zeit, zwischen einem und sechs Jahren, vorsieht – daraus definiert sich auch der zeitliche Erwartungshorizont hinsichtlich Ergebnissen und Impacts eines Engagements im Kleinbergbau. Die beiden genannten Aspekte – Ownership des jeweiligen Kleinbergbaubetriebs und die Bereitschaft zu einem langfristig angelegten, sukzessiven Prozess²⁷ – sollten von einer Goldscheideanstalt beim Bezug aus dem Kleinbergbau in jedem Fall, unabhängig von der Art des Bezugs oder Standards, für den nachhaltigen Erfolg einer derartigen Maßnahme beachtet werden.

Der Anwendungsbereich beider Standards ist zunächst global entsprechend der Verteilung des Kleinbergbaus in Entwicklungsländern. Allerdings gelten gewisse Einschränkungen, die eine Einzelfall-bezogene Lagebewertung durch den jeweiligen Standard-Träger notwendig machen. Dies bezieht sich auf Kleinbergbau, der in Gebieten mit besonderen Risiken stattfindet. Goldscheideanstalten sollten bei der Etablierung einer derartigen Lieferkette den potentiellen Goldbezug aus Gebieten mit den folgenden Charakteristiken besonders genau bewerten und ggf. einschränken:

- Landnutzungskonflikte zwischen Kleinbergbau und Landwirtschaft;
- Konflikte zwischen Groß- und Kleinbergbau;
- Konflikte zwischen lokalen indigenen Gemeinden und Kleinbergbau;
- Bewaffnete Konfliktzonen;
- Schutzgebiete (protected areas, z.B. Nationalparks)
- Zonen mit besonders wertvollen Ökosystemen, selbst wenn diese nicht als offizielle Schutzgebiete ausgewiesen sind.

Der **Fairmined Standard** wird getragen von der Alliance for Responsible Mining (ARM)²⁸. Wesentliche Voraussetzungen (Qualifikation) und der Umfang zur Umsetzung des Fairmined Standards im Kleinbergbau auf Gold werden auf Abbauebene wie folgt definiert:

²⁶ Vergleiche dazu den Certified Trading Chains (CTC) Ansatz der BGR in der DR Kongo (und vormals Ruanda). Auch CTC zielt auf eine freiwillige Zertifizierung von Nachhaltigkeitsstandards im Kleinbergbau ab und setzt dazu zwei Audits ein, die explizit auf eine Verbesserung der Situation fokussieren: das Baseline-Audit enthält konkrete Empfehlungen zur Verbesserung der betrieblichen Praxis in jedem einzelnen der 20 Kriterien; die Zertifizierung erfolgt nachfolgend (z.B. nach einem Jahr) auf Basis eines Compliance-Audits.

²⁷ Die große Anzahl an Risiken und potentiellen Problemen und daraus folgenden Kriterien hinsichtlich der Abbaupraxis macht eine Prioritätensetzung notwendig, entsprechend den Kapazitäten der beteiligten Akteure. Eine Reihe von Kriterien sollten für ein formelles Engagement vorausgesetzt bzw. direkt im ersten Jahr umgesetzt werden. Ein typischer Zeithorizont für die nachfolgende Erfüllung von Prozesskriterien im Fairmined-oder Fairtrade Gold-Standard beträgt drei Jahre. Für einige besonders anspruchsvolle Kriterien wird von sechs Jahren ausgegangen. Ein auf Langfristigkeit angelegter Ansatz korreliert mit der im Goldsektor besonders wichtigen vertrauensvollen Geschäftsbeziehung zwischen Lieferanten und Abnehmern.

²⁸ Die ARM ist Träger des Fairmined-Zertifizierungssystems und stellt darüber hinaus global Beratungsdienstleistungen für Kleinbergleute zur Verfügung. ARM erhält seine Finanzierung durch internationale Geber sowie durch

- Abbaubetrieb entspricht nationaler Kleinbergbau-Definition bzw. wird bestimmten Produktivitätsstandards gerecht²⁹;
- Einzelne Bergleute des Abbau-Betriebs sind zu registrieren, um in einem Lieferketten-Produktionssystem erfasst zu werden³⁰; durch diesen Nachweis wird für Lieferketten-partner letztlich auch eine Basis hinsichtlich KYC geschaffen;
- Ein internes Kontrollsystem des Kleinbergbau-Betriebs reglementiert sämtliche Gold-Transaktionen (Nachverfolgbarkeit).

Neben diesen direkt nachzuweisenden Voraussetzungen besteht eine Reihe von Verantwortlichkeiten, die der Kleinbergbau-Betrieb als Prozessansatz entsprechend dessen Kapazität im Verbund mit Partnern (z.B. Beratung durch ARM) wahrnimmt. Dies bezieht sich auf die Förderung verantwortlicher Abbaupraxis sowie die lokale Gemeindeentwicklung, inklusive Berücksichtigung der Fairmined Prämie auf den Goldpreis. Die einzelnen Nachhaltigkeits-relevanten Aspekte des Fairmined Standards im Umfeld des jeweiligen Kleinbergbau-Betriebs sind Kontext-abhängig³¹. Über sie wird mittels eines Plans (*Fairmined Development Priorities Plan*) für jede Mine separat befunden. Generell werden die folgenden Punkte als besonders sensibel betrachtet, in der Mine sowie in der angeschlossenen Gemeinde:

- Situation von Frauen und Kindern;
- Kinderarbeit und Zwangsarbeit;
- Verantwortlicher Umgang mit Quecksilber³²;
- Biodiversität und verantwortlicher Umgang mit lokalen Wasser-Ressourcen.

Der **Fairtrade Gold** Standard umfasst i.W. die gleichen inhaltlichen Aspekte wie der Fairmined Standard, gibt in seinen einzelnen Standard-Kriterien jedoch teils bildlichere Beschreibungen bzw. Indikatoren vor. Ein wesentlicher Unterschied zwischen Fairmined und Fairtrade Gold liegt in der Bewertung der Umsetzung der OECD-Leitlinie zur Sorgfaltspflicht mittels Standard-Kriterien: während dies bei Fairmined *implizit* erfolgt, so enthält der Fairtrade Gold Standard eine Reihe *expliziter* Kriterien zur Sorgfaltspflicht.

3.5. Operative Anforderungen des Lieferketten-Managements

Für die Planung einer verantwortungsvollen Lieferkette sind die o.a. Standards zu berücksichtigen, zum einen, um regulativen oder selbst-regulativen Anforderungen gerecht zu werden, zum anderen, um auf verantwortungsbewusste Abbaubedingungen im Kleinbergbau hinzuwirken. Darüber hinaus gilt es, eine Reihe weiterer logistischer Fragestellungen für die

Goldindustrie-Beteiligte, die für zertifiziertes Gold eine Gebühr („*Fairmined Development Fee*“) entrichten. 2015 betrug das Gesamtbudget der ARM 1.3 Millionen USD, davon wurden 54% in der Kleinbergbau-Beratung ausgegeben. ARM setzt seit 2015 den International Financial Reporting Standard um, um die finanzielle Rechenschaft zu belegen. Die Goldpreis-Prämien, die als Teil des Fairmined-Systems fällig werden (momentan 4,000 USD/kg; Höhe der Prämie verhandelbar bei Abnahme von >20 kg Gold/Jahr), sind kein Teil des ARM-Budgets, sondern werden direkt an die beteiligten Bergbau-Organisationen ausgezahlt. Über die Verwendung der Prämie wird mittels eines demokratischen lokalen Komitees entschieden.

²⁹ Maximal 4 g tägliche Goldförderung pro Bergarbeiter*in. Betriebe, die am System teilnehmen, können die Produktivität bis auf 8 g/Tag und Bergarbeiter*in steigern. Bei höherer Produktivität verlassen sie den Fairmined-Standard und werden als „medium-scale mining“ betrachtet. Separate Definitionen bestehen für artisanale Dredging-Operationen (Nassbaggern von Gold-haltigem Sediment in Flüssen).

³⁰ Dazu kann zunächst nur ein Teil der Bergleute erfasst werden, mit sukzessiver Ausweitung des Systems auf weitere Gebiete/Bergleute.

³¹ Es bestehen signifikante Standort-abhängige Unterschiede hinsichtlich des Impacts des Goldabbaus z.B. durch variable Niederschlagsmengen, die Bevölkerungsdichte, oder die Art der Gold-Vererzung.

³² Dazu kommen bestimmte Nutzungsaufgaben zur Anwendung. Diese sind nicht gleichzusetzen mit einem Verbot der Quecksilbernutzung.

Planung des Goldbezugs aus dem Kleinbergbau einzukalkulieren. Diese werden im Folgenden vorgestellt und sind komplementär zum vorhergehenden Kapitel (Anreize für Kleinbergbaubetreibende) zu verstehen.

Auswahlkriterien für Abbaubetriebe als Partner

Mit der Analyse der folgenden Informationen kann eine Goldscheideanstalt ein erstes Screening von ASM-Betrieben hinsichtlich ihrer potentiellen Eignung als Lieferpartner in einer verantwortungsvollen Lieferkette vornehmen. Die Abbau- und Lieferkettenstrukturen des Kleinbergbaus auf Gold sind stark unterschiedlich ausgeprägt. Längst nicht jeder „ASM-Betrieb“³³ ist für die Etablierung einer verantwortungsvollen Lieferkette geeignet. Entscheidend ist zunächst die Frage, wie sich die Gold-Förderung (Angebot) im Verhältnis zur Nachfrage durch den internationalen Goldaufkäufer verhält, unter Berücksichtigung der logistischen Kosten in der Lieferkette.

Der ASM-Betrieb sollte historisch belegbar eine plausible regelmäßige Goldförderung aufweisen. Die theoretische Förder- und Aufbereitungskapazität des Betriebs ist dabei ein Indiz, das jedoch nicht gleichzusetzen ist mit der effektiven Förderung, die durch eine Reihe von Faktoren beeinflusst wird³⁴. Aufgrund der informellen Natur des Kleinbergbaus ist jedoch nicht immer die Verfügbarkeit verlässlicher historischer Förderdaten gewährleistet, sodass derartige Indikatoren (Geologie, Förder- und Aufbereitungskapazität) in die Bewertung eines Betriebs mit einfließen werden.

Eine pauschale Diskussion der Gold-Fördermengen im Kleinbergbau im Hinblick auf den Lieferketten-Durchsatz ist nicht sinnvoll, dies sollte Einzelfall-bezogen erfolgen. Als Orientierungswert sollte jedoch berücksichtigt werden, dass eine Monatsförderung von Gold (häufig Doré mit ca. 90% Gold) im niedrigen einstelligen Kilogramm-Bereich für viele ASM-Einzelbetriebe bereits eine signifikante Produktion darstellt die, je nach Produktivität, mehrere Dutzend bis mehrere Hundert aktive Kleinbergleute notwendig macht. Viele kleinere ASM-Betriebe werden diese Förderhöhe nicht erreichen.

Eine Goldscheideanstalt sollte dementsprechend eine realistische Erwartungshaltung hinsichtlich Limitierungen in den lieferbaren Goldmengen entwickeln. Gleichzeitig sind die internationalen Transportkosten einer derartigen Goldlieferkette bekannt – im Normalfall entsprechen diese den Flugkosten (+Versicherung) vom nächstgelegenen internationalen Flughafen hin zur Goldscheideanstalt. Eine bestimmte Mindestmenge an Gold muss pro Lieferung vorliegen, damit der Anteil der Transportkosten nicht überproportional hoch wird. Insofern muss für den Bezug von Gold aus dem Kleinbergbau ein Kompromiss gefunden werden: Eine Goldscheideanstalt sollte beim Bezug aus dem Kleinbergbau nicht die übliche Mengenabhängige Gebührenstruktur (für Transportkosten etc.) ansetzen, auf deren Basis sie Mi-

³³ Vergleiche Definition der OECD-Leitlinie hinsichtlich unterschiedlicher Kleinbergbau-Organisationsformen. Im Folgenden wird der Begriff pauschal im weiteren Sinne verwendet und schließt Kooperativen mit ein.

³⁴ Die tatsächliche Förderung hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab, bspw. der Anzahl der lokal verfügbaren aktiven Kleinbergleute (fluktuierend, z.B. durch Paralleltätigkeiten in der Landwirtschaft oder anderen Minen), der Einsatzfähigkeit des Equipments, der Verfügbarkeit von Chemikalien, der uneingeschränkten Zugänglichkeit des Bergwerks (insbes. untertage), der Kontinuität des Goldgehalts der Erzkörper (z.B. eine lokale „high-grade“ Zone kann kurzzeitig eine erhöhte Förderung ermöglichen), oder veränderte geologische Eigenschaften (z.B. Übergang von Locker- in Festgestein). Nach Erfahrungswerten der BGR lässt sich im Mittel die folgende Goldproduktion pro Bergarbeiter*in pro Arbeitstag im artisanalen Kleinbergbau abschätzen: Südamerika – 1 g; Asien – 0,5 g; Afrika – 0,2 g. In Einzelfällen kann die Produktivität jedoch deutlich darüber oder darunter liegen.

nengold aus industrieller Förderung beziehen würde. Zudem muss der Aspekt der Vorfinanzierung bedacht werden³⁵.

Neben der Gold-Förderhöhe wichtig für die Etablierung einer verantwortungsvollen Lieferkette ist die Identifizierung eines hinreichend stabilen und effektiven ASM-Betriebs (oder ggf. einer Gruppe benachbarter Betriebe) als Kooperationspartner. Nach Erfahrungen im Kleinbergbau-Engagement der BGR³⁶ sollte besonders auf die folgenden Charakteristika geachtet werden:

- Ein Mindestgrad an betrieblicher Organisation ist vorhanden; es stehen akzeptierte Ansprechpartner zur Verfügung, die im Betrieb einer Management-Verantwortung nachkommen. Die betrieblichen Ansprechpartner ermöglichen eine effektive Kommunikation mit Geschäftspartnern, möglichst auch schriftlich (in der jeweiligen lokalen Amtssprache);
- Der Betrieb verfügt über eine Basis-Kapazität für die grundlegende Geschäftstätigkeit. Dazu sollte zumindest ein/e Sekretär*in oder Buchhalter*in im Betrieb fest angestellt sein, welche/r Dokumente ausstellt und verwaltet. Viele Prozesse im Kleinbergbau erfolgen auf verbaler Basis, einige Unterlagen – z.B. für die Lieferketten-Nachverfolgbarkeit – sind jedoch zwingend notwendig;
- Die rechtliche Stellung des Betriebs sowie der durch ihn veranlassten Abbautätigkeiten ist gewährleistet, z.B. mittels entsprechender Abbau-Genehmigungen der Regierung und/oder Abkommen mit formellen Konzessionsinhabern;
- Im Idealfall hat der Betrieb Zugang zu lokalen Fachkräften und Dienstleistungen, z.B. zwecks Rechtsberatung, einfachen geologischen Dienstleistungen oder der Erzaufbereitung. In einigen Fällen kann dies erreicht werden, falls der betreffende Betrieb Teil einer Kooperativen-Vereinigung ist, die bestimmte Dienstleistungen zentral anbietet. Auch Händler/Experteure können entsprechende Dienstleistungen an ihre Zulieferer anbieten, z.B. als Teil einer Liefervereinbarung – wichtig ist dann die Transparenz des Prozesses und der assoziierten Kosten;
- Daneben gelten die üblichen notwendigen Sorgfaltspflichten und KYC-Prozeduren auch für ASM-Betriebe und deren Eigentümer sowie assoziierte Lieferkettenakteure. Eine genaue Auflistung der entsprechenden OECD-Anforderungen findet sich im Anhang (0) dieses Berichts.

Auf Basis dieser Charakteristika sollte der ASM-Betrieb – insofern dieser ein entsprechendes Ownership an dem Lieferketten-Engagement innehat – in der Lage sein, Hinweise und Empfehlungen von Geschäftspartnern, Beratern oder Auditoren zur weiteren Verbesserung der betrieblichen Praxis umzusetzen.

In der Praxis ist davon auszugehen, dass zunächst ein Vertrauensverhältnis zwischen den Beteiligten aufgebaut werden muss, was in vielen Entwicklungsländern ein signifikantes Zeitinvestment und persönliches Engagement erfordert. Um diesen Prozess zu katalysieren, sowie auch um Risiken besser einzuschätzen, ist der Einbezug von bereits anerkannten Ansprechpartnern des jeweiligen Abbau-Betriebs als Partner oder Mittler ein signifikanter Vorteil. Derartige Akteure können beispielsweise in der Lieferkette aktive Parteien, staatliche Behörden, internationale, im Land aktive Geberprogramme, freiwillige Zertifizierungs-Initiativen, oder als Consultants aktive Kleinbergbau-Experten darstellen.

³⁵ Vgl. vorhergehendes Kapitel „Anreize für Kleinbergbaubetreibende“ für eine Darstellung dieser Thematik.

³⁶ Z.B. in der Etablierung von verantwortungsbewussten Kleinbergbau-Lieferketten nach dem CTC-Ansatz in Ruanda und der DR Kongo.

Gold-Lieferkettenstrukturen und Nachverfolgbarkeit

Ziel einer verantwortungsvollen Lieferkette (insbesondere einer Closed Pipe) ist eine möglichst enge, direkte Beziehung zwischen Abnehmer und Produzent. Im Fall des gezielten Goldbezugs aus dem Kleinbergbau ist es im Rahmen der Nachhaltigkeitsstandards freiwilliger Zertifizierungsinitiativen vorgesehen, dass internationale Käufer das Gold „free on board“ (FOB) übernehmen³⁷. Dementsprechend liegt die Verantwortung für Goldtransport und – Versicherung ab dem Zeitpunkt des Exports beim Käufer. Allerdings ist nicht zwangsläufig vorzusetzen, dass lokale Kleinbergbau-Betreibende eigenständig die Kapazität und ggf. Lizenz zum Goldexport innehaben. Weitere Akteure (z.B. Exportagenturen oder Händler als logistische Partner) sind daher eventuell einzubinden. Auch gesetzlich vorgeschriebene Prozesse sind zu respektieren, was evtl. noch nicht der Fall ist, wenn eine ortsüblich bestehende Kleinbergbau-Lieferkette momentan informell ausgeprägt und mit Schmuggelrisiken assoziiert sein sollte.

Eine an einer Kleinbergbau-Lieferkette interessierte Goldscheideanstalt sollte daher abschätzen, welche Eingriffe in die etablierten Lieferkettenstrukturen notwendig wären, welche bereits existierenden Prozesse zum Vorteil der Maßnahme eingesetzt werden könnten, welche Risiken bestehen, und welche Unterstützungsmaßnahmen und Monitoring-Prozesse für sie daraus folgen. Dementsprechend ist eine Kartierung der typischen Gold-Lieferkette bis hin zum Export erforderlich, um die Dynamik – und die Risiken – des lokalen Goldhandels zu verstehen.

Dies bezieht sich auf die folgenden grundlegenden Informationen:

- Welche Rolle spielt Gold entlang der Lieferkette? Wird der Goldhandel von allen Beteiligten mit Gewinnorientierung betrieben, oder erfüllt Gold inoffiziell die Funktion einer Ersatzwährung für andere – legale oder illegale – Dienstleistungen oder Handelsaktivitäten?
- Wie erfolgt der Ankauf und Verkauf von Gold entlang der Lieferkette? Wie viele Glieder (Zwischenhändler) weist eine ortsübliche Lieferkette auf, welche davon sind logistisch notwendig, welche könnten ggf. überbrückt werden? Wie häufig werden einzelne Lieferungen und assoziierte Zahlungen veranlasst? Werden Kredite / Vorfinanzierungen gewährt?
- Welche Aufbereitungsschritte und Mischprozesse einzelner Goldlieferungen (Transportlose) bestehen entlang ortsüblicher Lieferketten? Welches Goldprodukt wird wo gehandelt (z.B. Goldnuggets, Goldstaub oder Gold „Sponge“ aus Amalgamierung)? An welchem Punkt wird zum ersten Mal ein Doré-Barren gegossen?
- Welche Dokumentation der einzelnen Vorgänge (An- und Verkauf, Aufbereitung, Transport und Aggregieren mit anderen Lieferungen) findet statt? Wo erfolgen üblicherweise welche Gold-Analyseschritte zur Wertbestimmung³⁸? Welche staatlichen Kontrollprozeduren sind in der Theorie notwendig, welche in der Praxis etabliert?

Die **Nachverfolgbarkeit** von Goldlieferungen innerhalb einer verantwortungsvollen Lieferkette ist ein wichtiger Aspekt für die Konformität mit internationalen Regularien und Industrie-

³⁷ Genaugenommen gilt die entsprechende Incoterms-Definition nur für Seefracht, während Gold per Flugzeug transportiert wird. Im übertragenen Sinne, sollte der FOB-Terminus hier entsprechend auf einen internationalen Flughafen angewandt werden.

³⁸ Gold-Zwischenhändler kaufen Gold lokal in der Regel ohne Analyse basierend auf Erfahrungswerten auf. Gold wird beim Ankauf lediglich gewogen zur Preisbestimmung. Einige Händler führen Gold-Dichte-Tests aus, anhand derer sich die Feinheit des Goldes berechnen lässt. Nur große Händler- oder Exporteure verfügen über Equipment zur chemischen Bestimmung des Goldgehalts, z.B. mittels einer RFA-Pistole (Röntgenfluoreszenzanalyse).

Standards. Ein praktisches Beispiel für den Umgang mit der Gold-Nachverfolgbarkeit im Kleinbergbau wird durch den Fairmined Standard illustriert, der Prozess gilt in ähnlicher Form für Fairtrade Gold. Die physische Nachverfolgbarkeit einzelner zertifizierter Goldlieferungen ist ein expliziter Bestandteil des Fairmined Standards. Notwendig ist in jedem Fall die Dokument-basierte Nachverfolgbarkeit, im Normalfall auch die physisch separierte Nachverfolgbarkeit entlang der gesamten vorgelagerten Lieferkette³⁹. Die minimal zu dokumentierenden Informationen pro Vorgang (Transportlos) zwischen zwei Vertragspartnern beinhalten Datum, Menge, gezahlter Preis sowie die gezahlte Prämie (als Teil des Fairmined Systems) und Finanzierungskosten/Steuern. Diese Informationen sind im jeweiligen Landeskontext anzupassen und ggf. zu ergänzen. Sie gelten für den Idealfall einer linearen Lieferkette mit direkter Beziehung zwischen Kleinbergbau-Produzenten und internationalen Aufkäufern, die im Fairmined System angestrebt wird. Lokale Zwischenhändler werden darin eliminiert, ihr Einbezug als logistische Service-Dienstleister (z.B. hinsichtlich Export) im Auftrag des betroffenen Kleinbergbau-Betriebs ist jedoch möglich.

Vermarktung von Gold aus dem Kleinbergbau

Die Rohstoffe aus Lieferketten mit Kleinbergbau-Bezug werden von den beteiligten Akteuren nach unterschiedlichen Kriterien vermarktet, teils mit, teils ohne Bezug zu einem externen Standard. Entscheidend ist zudem, inwieweit Unternehmen aus der nachgelagerten Lieferkette bis hin zum Endverbraucher beteiligt sind. Praktische Lernerfahrungen bestehen durch die Closed Pipe Engagements diverser Elektronik-Firmen zum Bezug von 3T-Mineralen (Zinn, Tantal und Wolfram) aus der afrikanischen Großen Seen Region⁴⁰.

Im Goldsektor sind Closed Pipe Lieferketten i.W. durch Akteure bekannt, die entweder im Rahmen von Fairmined und Fairtrade Gold engagiert sind (insofern als der Kleinbergbausektor betroffen ist), oder die im Rahmen von Industrie-Standards wie RJC (ggf. ergänzt durch besondere ökologische Anforderungen) besondere Kriterien für einzelne Produkt-Lieferketten (aus dem industriellen Bergbau oder Recycling) erfüllen. Es bestehen darüber hinaus weitere Projekte verschiedener Größenordnung, die sich im Umfeld einer Closed Pipe Lieferkettenbeziehung bewegen⁴¹.

Der Aufbau einer verantwortungsvollen Lieferkette sollte als schrittweiser Prozess verstanden werden. Initial kann dieser auf die vorgelagerte Lieferkette fokussieren, z.B. um die Machbarkeit zu demonstrieren und Nachfrage zu erzeugen. Mittelfristig sollte in einer verantwortungsvollen Lieferkette, insbesondere einer Closed Pipe, allerdings die nachgelagerte Lieferkette einbezogen werden – dies ist schon allein deshalb empfehlenswert, da eine

³⁹ D.h., Separierung von zertifiziertem und nicht-zertifiziertem Gold in der Lieferkette. Letzterer Aspekt kann nur dann übergangen werden, falls die dadurch verursachten Kosten überproportional hoch sind. Eine derartige Kostenbewertung erfolgt nicht ad-hoc, sondern muss anhand bestimmter Kriterien nachvollziehbar sein.

⁴⁰ Die Closed Pipe Lieferketten wurden von unterschiedlichen Akteuren initiiert, teils verarbeitende Unternehmen, teils Unternehmen am Ende der Lieferkette (mit Endverbraucherbezug). Zu nennen sind hier das vom Ta-Verarbeiter AVX und Motorola vorangetriebene Solutions for Hope Projekt, die Partnerschaftsinitiative von Kemet sowie die Conflict-free Tin Initiative von Philips und anderen Akteuren der Zinn-Lieferkette. All diese Projekte verfolgen den grundlegenden Anspruch des gezielten Engagements im Kleinbergbau in der DR Kongo als global benachteiligter Rohstoffbezugs-Region. Eine detaillierte Analyse dieser Projekte ist hier verfügbar: http://www.resolv.org/site-ppa/files/2015/08/FinalReport-ELLClosedPipeAssessment_20150818.pdf

⁴¹ Die Definition einer Closed Pipe ist kontextabhängig fließend. Sie impliziert nicht zwangsläufig eine hermetisch abgeschlossene Lieferkette mit kompletter physischer Separierung von Gold und der Verpflichtung von Produzenten, exklusiv in eine Closed Pipe hinein zu produzieren. Offenere Closed Pipe Ansätze arbeiten bewusst verstärkt auf Massenbilanz-Basis, dadurch werden jedoch bestimmte Zertifizierungsstandards evtl. nicht mehr erfüllt.

eventuelle Prämienzahlung zur Förderung verantwortungsbewusster Abbaubedingungen nur dann wirtschaftlich ist, wenn sie auf den Endverbraucher umgelegt werden kann⁴².

Gold wird in nachgelagerten Lieferketten zu einer Reihe von Produkten mit unterschiedlichen Anwendungsfeldern weiterverarbeitet (vgl. Tab. 1). Das im verantwortungsvollen Kleinbergbau geförderte Gold ist dabei nicht für den Massenmarkt, sondern primär für Prämienprodukte vorzusehen. Auch aufgrund der noch recht jungen international agierenden Zertifizierungsinitiativen wie der Alliance for Responsible Mining (Fairmined) oder Fairtrade Gold ist die Nachfrage nach verantwortungsvoll produzierten Gold aus dem Kleinbergbau in vielen Sektoren noch nicht weit verbreitet. Bedingt durch die Lieferkettenstruktur und Nähe zum Endverbraucher besteht momentan zumindest im Schmucksektor eine gewisse Verbreitung. Steigende Nachfrage besteht auch in anderen Sektoren, bspw. in der Fertigung von Prämien-Elektronikprodukten und Auszeichnungen (Trophäen & Medaillen) bei verschiedenen Veranstaltungen.⁴³ Jedoch sind die dabei verarbeiteten Goldmengen äußerst gering, so dass technische Machbarkeit und Wirtschaftlichkeit genau zu bewerten wären, und die übergeordnete Marktrelevanz noch vernachlässigt werden kann.

Die Fairmined und Fairtrade Gold Standards verfügen bereits über einen gewissen Bekanntheitsgrad unter Endverbrauchern. Die Vermarktung von Gold aus dem Kleinbergbau kann mit einer derartigen Zertifizierung begünstigt werden. Für eine Goldscheideanstalt ergeben sich bestimmte Anforderungen, um sich in einer ihrer Lieferketten am Fairmined Standard zu beteiligen. Grundsätzlich ist eine Autorisierung als „Fairmined Operator“ durch ARM notwendig, die in Form einer Handelserlaubnis (*Permit to Trade*) formalisiert wird⁴⁴. Der Fairmined Standard (und analog Fairtrade Gold) definiert zudem bestimmte Zahlungsmodalitäten gegenüber den Kleinbergbau-Betreibern als Lieferanten. Diese werden im vorhergehenden Kapitel unter dem Aspekt Vorfinanzierung mit betrachtet.

Gold als Fairmined Produkt kann in der nachgelagerten Lieferkette entweder als „Fairmined Labelled“ oder als „Fairmined Incorporated“ vermarktet werden. Ersteres impliziert volle Nachverfolgbarkeit, d.h. eine Goldscheideanstalt muss das zertifizierte Gold-Los physisch getrennt aufbereiten. Im letzteren Fall hingegen muss das zertifizierte Gold nur bis zur Anlieferung an der Goldscheideanstalt physisch getrennt werden. Falls eine Goldscheideanstalt eine Zertifizierung ihrer Lieferkette nach dem RJC CoC Standard vorsieht, so ergeben sich Synergieeffekte mit dem Fairmined Standard⁴⁵.

In der Lieferketten-Nachverfolgbarkeit geht Fairtrade Gold ähnlich wie Fairmined vor; es wird eine volle Dokument-basierte Nachverfolgbarkeit sowie physische Separierung von Gold-Lieferlosen vorgesehen. Nur falls auch bei der Verarbeitung in der Goldscheideanstalt selbst eine physische Separierung gewährleistet ist, kann das Gold von Nutzern in der nachgelagerten Lieferkette als Fairtrade Gold-zertifiziert deklariert werden. Ansonsten erfolgt eine allgemeine, nicht produkt-gebundene Vermarktung unter dem Label Fairtrade Gold Sourcing

⁴² Insbes. im Aufbaustadium ist jedoch eine Subventionierung bzw. ein Investment in verantwortungsvolle Lieferketten im Regelfall notwendig.

⁴³ Siehe z.B. die Nutzung von Fairmined Gold im Friedensnobelpreis, der Goldenen Palme von Cannes und dem „Olympic Laurel“ des International Olympic Committee sowie Fairtrade Gold im Fairphone 2.

⁴⁴ Im Rahmen dieser Übereinkunft werden auch bestimmte an ARM zu entrichtende Lizenzgebühren festgesetzt.

⁴⁵ Der Fairmined-Standard wird (momentan im Gegensatz zu Fairtrade Gold) von der RJC im Rahmen ihrer CoC-Zertifizierung als verantwortlicher Bergbau-Standard anerkannt. Demgemäß ist der Bezug von Gold aus einer nach Fairmined zertifizierten Kleinbergbau-Mine möglich, auch wenn diese Mine kein RJC-Mitglied ist. Falls eine Goldscheideanstalt eine Zertifizierung gemäß RJC CoC anstrebt und zudem aus einer Fairmined-zertifizierten Mine Gold bezieht, ergeben sich Synergieeffekte in Form harmonisierter Audits.

Program⁴⁶. Preisbildung und Prämien-Ansatz für den Aufkauf von Gold sind zwischen Fairtrade Gold und Fairmined zunächst gleich, der festgeschriebene Gold-Ankaufspreis (bei den Kleinbergbaubetreibenden) beträgt 95% des jeweiligen LBMA-Preises, die Höhe der zur Minen- und Gemeindeentwicklung vorgesehenen Prämie ist jedoch unterschiedlich⁴⁷.

⁴⁶ Dieses Vorgehen ist analog zum Fairmined Ansatz und der dortigen Unterscheidung von Fairmined Labelled (volle physische Separierung) und Fairmined Incorporated.

⁴⁷ Fairtrade Gold sieht eine Prämie von 2000 USD/kg vor, während Fairmined 4000 USD/kg Gold ansetzt, letzteres verhandelbar bei Abnahmemengen >20 kg/Jahr. Weitere Lizenzgebühren die direkt an die Träger der Initiative (Fairtrade International bzw. ARM) abzuführen sind entstehen den autorisierten Abnehmern in beiden Fällen.

4. Anreize für Kleinbergbaubetreibende zur Beteiligung an einer verantwortungsvollen Gold-Lieferkette

Interventionen im Kleinbergbau auf freiwilliger Basis – zu denen auch die Etablierung einer verantwortungsvollen Lieferkette gehört – sind nur dann praktikabel, wenn sie Anreize für die Kleinbergbaubetreibenden beinhalten. Um Anreize effektiv zu planen, bedarf es einer Analyse konkurrierender Anreize, die sich aus den lokalen Strukturen ortsüblicher Lieferketten ergeben. Dieses Kapitel vermittelt einen Überblick über die Hintergründe und zeigt unterschiedliche Anreize auf, die ein Unternehmen nutzen kann, um eine verantwortungsvolle Lieferkette erfolgreich zu etablieren. Das Kapitel stellt zudem einige Zertifizierungs- und Unterstützungsinitiativen im Kleinbergbau vor, die bei der Umsetzung derartiger Anreizbasierter Systeme von Nutzen sein können.

4.1. Funktionen des Goldhandels in Kleinbergbau-Lieferketten

Eine verantwortungsvolle Lieferkette, die sich auf besser formalisierte Kleinbergbaubetriebe als potentielle Partner konzentriert, tritt in Konkurrenz zu den lokal etablierten Lieferkettenstrukturen. Diese umfassen im Förderland Minenbesitzer (Privatpersonen oder Kleinbergbauorganisationen), Zwischenhändler und lokale Exporteure. Kleinbergleute sind selbst häufig nicht direkt in den Export von Gold involviert. Goldlieferketten aus dem Kleinbergbau erfüllen in Entwicklungsländern verschiedene Funktionen, die einen wichtigen Impact auf die lokalen Goldpreise innehaben:

- Gold wird als **Handelsgut mit Gewinn** weiterverkauft. Die Profitmarge orientiert sich an der Länge der nationalen Lieferkette (Anzahl der Zwischenhändler), der Referenzpreis orientiert sich letztlich am internationalen Goldpreis.
- Gold erfüllt den Zweck einer **Parallelwährung**. Dies kann verschiedene Formen einnehmen. Zwischenhändler kaufen und verkaufen bspw. Gold, handeln jedoch gleichzeitig mit Konsumgütern, deren Erwerb sie in größeren Städten (oder international) durch Goldverkäufe finanzieren, und die sie dann mit Gewinn in entlegenen Gemeinden, in denen der Goldbergbau stattfindet, verkaufen. In diesem Fall liegt der Profit in der Lieferkette weniger bzw. nicht nur im Goldhandel, sondern im Handel mit diesen Gütern. In diesem Fall können die gezahlten Ankaufpreise für Gold relativ hoch liegen.
- Goldminen und Zwischenhändler sind in die **Geldwäsche** involviert, z.B. im Zusammenhang mit Drogen- oder Waffenhandel. In diesem Fall können die gezahlten Ankaufpreise für Gold relativ hoch liegen, evtl. sogar über dem internationalen Referenzpreis.
- Lokale Goldpreisverzerrungen können zudem resultieren aus **staatlichen Ankaufprogrammen**, z.B. durch die nationale Zentralbank. Preisverzerrungen treten dann in Kombination mit makroökonomischen Auswirkungen auf (z.B. Abwertung der eigenen Währung, falls der Goldankauf in Lokalwährung gezahlt wird).
- Für viele Kleinbergleute ist die **Verschuldung** ein charakteristisches Merkmal. Dies reflektiert die Unsicherheit, die mit dem Goldabbau verbunden ist: der Abbau kann über mehrere Tage oder Wochen keine nennenswerten Erträge erzeugen (z.B., da Zugangstunnel zu einer neuen Vererzungszone gegraben werden müssen), in denen die Kleinbergleute jedoch ihre laufenden Kosten weiterhin decken müssen. Goldexporteure, Zwischenhändlern und private Minenbesitzer vergeben teils Kredite bzw. Vorschüsse an Kleinbergleute, um sich während derartiger Perioden zu finan-

zieren. Der resultierende Schuldendienst kann mit Goldlieferungen der Kleinbergleute (für diese unvorteilhaft) verrechnet werden, so dass auch hier Preisverzerrungen resultieren.

- Neben derartigen Krediten für laufende Kosten können auch **Kredite** für Investitionen in Abbau oder Aufbereitung durch Minenbesitzer, Zwischenhändler oder Exporteure erfolgen. Diese stellen den einzigen Zugang an den Kapitalmarkt für Kleinbergleute dar, von dem sie ansonsten aufgrund der meist informellen Natur ihrer Tätigkeit ausgeschlossen sind.
- In vielen Minen wird Gold von den Kleinbergleuten an Zwischenhändler **auf Vertrauens- und Erfahrungsbasis verkauft**, ohne dass eine quantitative Analyse des Goldgehalts erfolgt. Entsprechend komplex ist die Nachvollziehbarkeit der gezahlten Preise.
- Der **Schmuggel** von Gold aus dem Kleinbergbau ist weit verbreitet. In diesem Fall hat eine legale Lieferkette den Wettbewerbsnachteil der fälligen Steuerabgaben, die in illegalen Lieferketten nicht entrichtet werden.
- Die **Aufbereitungsabgänge** (Tailings) aus der artisanalen Goldaufbereitung sind häufig Gold-haltig und von entsprechendem Wert für technische besser ausgestattete lokal-regionale Aufbereitungsbetriebe. Es ist nicht ungewöhnlich, dass im Fall einer feinkörnigen Goldmineralisation nur die Hälfte des Goldes von den Kleinbergbaubetreibenden direkt gewonnen werden kann. Insofern muss die wirtschaftliche Rolle der Aufbereitungsabgänge in der Lieferkette mit betrachtet werden.

Damit eine verantwortungsvolle Lieferkette vor diesem Hintergrund konkurrenzfähig ist, muss sie fallbezogen über finanzielle und nicht-finanzielle Anreize reflektieren, wie die jeweiligen Kleinbergleute bzw. die verantwortliche Kleinbergbauorganisation (z.B. Kooperative) für eine derartige Maßnahme zu gewinnen wären. Falls lokale Zwischenhändler oder Exporteure nicht als Partner an einer verantwortungsvollen Lieferkette beteiligt werden, ist davon auszugehen, dass sie der neuen Konkurrenzsituation aggressiv begegnen werden, z.B. durch kurzfristige Erhöhung ihrer Goldankaufpreise. In diesem Fall können auch nicht-finanzielle Anreize eine wichtige Rolle für den Erfolg einer verantwortungsvollen Lieferkette spielen, jedoch stets in Kombination mit finanziellen Anreizen.

Eine verantwortungsvolle Lieferkette muss zwangsläufig den Minenbesitzer einbeziehen – im Idealfall sollte dies eine Kooperative mit demokratischer Repräsentation der Bergleute darstellen. Privatpersonen als Minenbesitzer (ggf. über ihre Firmen) können ebenfalls akzeptabel und fair agieren, allerdings bestehen hier auch höhere Risiken der Ausnutzung der Situation der Kleinbergleute.

4.2. Finanzielle und Nicht-finanzielle Anreize

Eine verantwortungsvolle Lieferkette kann für Kleinbergleute bzw. -Organisationen die folgenden finanziellen (Einkommens-fördernde) Anreize bieten:

- Faire und transparente Bezahlung basierend auf internationalem Referenzpreis⁴⁸ sowie Analyse des Goldgehalts;
- Lieferketten-Konsolidierung (Eliminierung von Zwischenhändlern) und resultierend höhere Preise für Kleinbergleute beim Verkauf ihres Goldes;

⁴⁸ Gute Praxis ist hier ein Ankaufpreis von 95% des jeweiligen LBMA-Goldpreises.

- Produktivitätssteigernde Maßnahmen auf lokaler Abbau- und Aufbereitungsebene, die dazu führen, dass die Mine mehr Gold verkaufen kann (z.B. verbesserte Gewinnung von feinkörnigem Gold, generelle Abbauplanung);
- Vorfinanzierung, nachdem eine gegenseitige Vertrauensbasis zwischen den Lieferkettenpartnern anhand einiger Testlieferungen etabliert wurde;
- Planungssicherheit durch langfristige Geschäftsbeziehungen und Abnahmegarantien. Dieser Aspekt kann ggf. kombiniert werden mit Unterstützung bei der langfristigen Geschäftsplanentwicklung der Kleinbergbauorganisation (durch Investment oder Abgabe von Sicherheiten für lokale Investitionskredite);
- Prämien für die Organisations- und Gemeindeentwicklung im sozialen Umfeld der jeweiligen Mine.

Der vielleicht wichtigste Punkt für die Bewertung finanzieller Anreize für Kleinbergbaubetreibende und -Organisationen ist, dass diese keinen theoretischen Rahmen darstellen sollen, sondern praxiswirksam den jeweils lokalen Prioritäten entsprechen müssen. In den meisten Fällen ist die Priorität der individuellen Kleinbergleute ihre eigene Liquidität – eine hohe Zahlungsfrequenz (z.B. täglich oder wöchentlich) ist für sie oft relevanter als ein moderat erhöhter Goldverkaufspreis, insbesondere, wenn der Goldankauf lokal erfolgt und sie keine längeren Transportwege haben. Kleinbergbau-Organisationen reagieren sensibler auf den Goldpreis, haben insgesamt jedoch Cash flow-bedingt auch nur begrenzte Möglichkeiten, Gold „auf Halde“ zu produzieren um größere Lieferlose zu aggregieren oder bessere Preise auszuhandeln.

Nicht-finanzielle Anreize beinhalten Beratung zu und Unterstützung den folgenden Ansätze im Hinblick auf Bergleute und ihr soziales Umfeld. Eine derartige Beratung setzt Kenntnisse und Arbeitserfahrung im Kleinbergbau voraus. Falls innerhalb einer Goldscheideanstalt hausintern keine derartige Expertise besteht, kann diese extern angeworben werden, z.B. im Rahmen von anleitenden Zertifizierungssystemen oder mittels unabhängiger Berater⁴⁹.

Die folgenden Aspekte sollten nur als Beispiele aufgefasst werden. Entscheidend für die Planung praxiswirksamer Anreizsysteme ist ein genaues Verständnis der lokalen Situation. Es gibt im Kleinbergbau häufig lokale Interessengeflechte und eine lange Tradition, dass sich bestimmte Praktiken im Umfeld einer Mine etabliert haben – auf eine Änderung der Situation hinzuwirken muss daher als ein langwieriger Prozess verstanden werden, dessen Komplexität nicht unterschätzt werden sollte.

- Verbesserung der Arbeitsbedingungen, insbesondere der Vermeidung schwerster Formen der Kinderarbeit sowie verbesserte Arbeitssicherheit. Letzteres bezieht sich sowohl auf die Schutzausrüstung individueller Bergleute als auch auf die Bergwerkssplanungen (insbesondere bei Untertage-Bergwerken);
- Hilfestellung für die erfolgreiche Beteiligung an Formalisierungsprozessen und der assoziierten Bürokratie;
- Hilfestellung bei der geologischen Prospektion und Exploration – viele im Kleinbergbau abgebaute Lagerstätten sind relativ klein und nach einigen Jahren Abbautätigkeit erschöpft. Kleinbergleute vollziehen häufig einen „Hoffungsbergbau“ geprägt von mangelnden Kenntnissen der geologischen und wirtschaftlichen Zusammenhänge zur Öffnung neuer Minen. Eine kompetente Beratung kann zur wirtschaftlichen Betriebsentwicklung und langfristigen Stabilität der Abbausituation beitragen;

⁴⁹ Im Rahmen der hier diskutierten Maßnahme einer verantwortungsvollen Lieferkette könnte auch die BGR entsprechende Beratungsleistungen anbieten.

- Unterstützung in der betrieblichen Organisation der Bergleute, auch unter Beachtung der speziellen Situation und Rechte von Frauen;
- Information zu sozialen, Umwelt- und Gesundheitsrisiken in der Gemeinde, verbunden mit einzelnen Maßnahmen⁵⁰.

Eine Goldscheideanstalt kann zudem ihre internationale Reputation nutzen, um bei den staatlichen Stellen des jeweiligen Förderlands für einen verantwortungsbewussten Umgang mit den Kleinbergbau zu werben. Viele Probleme des Kleinbergbaus sind struktureller Natur und können substantiell nur durch eine adäquate staatliche Einbettung des Sektors mittels praktikabler Formalisierungsstrategien gelöst werden. In diesem Zusammenhang kann auch die nationale Interessenvertretung und Vernetzung von Kleinbergbauorganisationen gestärkt werden.

Maßnahmen, die in einer verantwortungsvollen Lieferkette veranlasst werden, sind auf die direkt betroffene Lieferkette fokussiert. Sie wirken nicht breitenwirksam im Kleinbergbausektor des jeweiligen Landes, können jedoch eine gewisse positive Ausstrahlungswirkung hervorrufen. Die Wirksamkeit derartiger Maßnahmen kann gesteigert werden, wenn parallel Projekte der Entwicklungszusammenarbeit im jeweiligen Land von internationalen Partnern⁵¹ umgesetzt werden. Innerhalb derartiger Projekte werden die Kapazitäten der Bergbaubehörden weiterentwickelt, so dass diese den (Klein-)Bergbau effektiver beaufsichtigen können, geologische Daten zur Verfügung stellen, die Konzessionsvergabe effizienter verwalten, sowie Formalisierungsstrategien für Abbau und Lieferketten entwickeln und umsetzen.

4.3. Initiativen zur Unterstützung und Zertifizierung des Kleinbergbaus

Zertifizierungssysteme im Rohstoffsektor verfolgen den Anspruch, die Produktions- und Handelsbedingungen des Rohstoffs für Kunden und Endverbraucher anhand geeigneter Standards nachvollziehbar und glaubwürdig zu prüfen. Zertifizierungssysteme im Kleinbergbau verfolgen darüber hinaus häufig den Anspruch, die Kapazitäten der Kleinbergbaubetreibenden mittels flankierender Beratung zu stärken, so dass keine unrealistisch hohen Zertifizierungsanforderungen gestellt werden, die die Kleinbergleute nicht erfüllen können. Im Kleinbergbau auf Gold ist ein sukzessiver Ansatz über eine Zeitspanne von bis zu sechs Jahren üblich – während einige Standards direkt im ersten Jahr erfüllt werden müssen, so werden bestimmte Standards erst nach drei bzw. sechs Jahren realistisch erfüllbar sein (vgl. Kapitel 3).

Die im Kleinbergbau auf Gold momentan prominentesten Zertifizierungssysteme – Fairmined und Fairtrade Gold – basieren auf Anreiz-basierten Ansätzen, die direkt in einen Teil der Standards der jeweiligen Systeme integriert sind. Diese Systeme definieren somit nicht nur Performancestandards für den Kleinbergbau, sondern auch Lieferketten-Managementstandards für die beteiligten Lieferkettenakteure (Abnehmer). In beiden Systemen werden die gleichen grundlegenden Anreize in den Standards erfasst, wesentlich sind dabei: (1) die Lieferketten-Konsolidierung mittels direktem Goldexport durch Kleinbergbauorganisationen, (2) Vorfinanzierungsoptionen (nach Testphase zur Vertrauensbildung), (3) ein fairer Goldpreis bei Ankauf (95% LBMA), sowie (4) die Zahlung einer Prämie zur lokalen

⁵⁰ Dies betrifft insbesondere Aspekte der Quecksilbernutzung zur Amalgamierung. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass speziell dieser Aspekt jedoch äußerst vielschichtig und weniger linear lösbar ist, als international von manchen Akteuren zuweilen erwartet wird.

⁵¹ staatliche Durchführungsorganisationen wie BGR und die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit in Deutschland, oder internationale Organisationen wie das United Nations Development Programme und die Weltbank

Gemeindeentwicklung. Es ist vorgesehen, dass die durch die Anreizbildung erzeugten Goldpreiseffekte in der gesamten nachgelagerten Lieferkette bis hin zum Endverbraucher weitergetragen werden.

Auf den Kleinbergbau ausgerichtete Zertifizierungssysteme stellen damit für eine verantwortungsvolle Lieferkette ein potentiell wichtiges Instrument dar, um Anspruch und Integrität der Lieferkette zu prüfen und gleichzeitig Anreize zu schaffen. Letzteres wird unterstützt durch den langfristigen Ansatz dieser Zertifizierungssysteme, sodass vertrauensvolle Geschäftsbeziehungen entlang der Lieferkette etabliert werden können. Zudem fördern Zertifizierungssysteme die internationale Abstimmung entlang der Lieferkette – unterschiedliche Zertifizierungssysteme können an verschiedenen Segmenten der vor- und nachgelagerten Lieferketten greifen und sich in ihren Standards und Auditprozessen ergänzen.

Eine Goldscheideanstalt kann ein verantwortungsvolles Lieferketten-Engagement auch ohne Beteiligung an einem Zertifizierungssystem anstreben – daraus resultiert ein höherer Prüf- und Unterstützungsbedarf durch die Goldscheideanstalt selbst. Zudem wäre ein verstärktes persönliches Engagement zur Etablierung vertrauensvoller Geschäftsbeziehungen mit Kleinbergbau-Akteuren erforderlich.

Im Folgenden werden einige Zertifizierungs- und Unterstützungsinitiativen für den Kleinbergbau auf Gold skizziert. Die Träger dieser Initiativen verfügen im Regelfall über Experten, die eine dem Kleinbergbau angemessene, Anreiz-basierte Beratung zur Verbesserung der Abbaubedingungen veranlassen können. Eine derartige Beratung kann auch außerhalb des Zertifizierungsprozesses stattfinden.

Alliance for Responsible Mining

Die **Alliance for Responsible Mining (ARM)** ist Träger des Fairmined-Zertifizierungssystems und stellt darüber hinaus global Beratungsdienstleistungen für Kleinbergleute zur Verfügung. ARM erhält seine Finanzierung durch internationale Geber sowie durch Goldindustrie-Beteiligte, die für zertifiziertes Gold eine Gebühr („Fairmined Development Fee“) entrichten. 2015 betrug das Gesamtbudget der ARM 1.3 Millionen USD, davon wurden 54% in der Kleinbergbau-Beratung ausgegeben. ARM setzt seit 2015 den International Financial Reporting Standard um, um die finanzielle Rechenschaft zu belegen.

Das Fairmined-System berücksichtigt die o.a. Anreize. Die Goldpreis-Prämien, die als Teil des Anreizsystems fällig werden (momentan 4.000 USD/kg; Höhe der Prämie verhandelbar bei Abnahme von >20 kg Gold/Jahr⁵²), sind kein Teil des ARM-Budgets, sondern werden direkt an die beteiligten Bergbau-Organisationen ausgezahlt. Über die Verwendung der Prämie wird mittels eines demokratischen lokalen Komitees entschieden.

Im Rahmen der Fairmined-Zertifizierung vergibt die ARM je nach Lieferketten-Charakteristiken die folgenden Siegel (vgl. Details in Anhang II – Zertifizierungs-Initiativen) für Gold und Gold-haltige Produkte aus dem Kleinbergbau. Im Jahr 2015 wurden insgesamt 107 kg zertifiziertes Gold unter diesen Siegeln abgesetzt, diese stammten von zehn Kleinbergbaubetrieben⁵³.

⁵² In einigen Fällen konnte bei Abnahme größerer Mengen Gold eine Preisreduktion bis nahezu 50% gewährt werden.

⁵³ Davon fünf in Kolumbien, drei in Peru und jeweils ein Betrieb in Bolivien und der Mongolei. Als einziger Akteur wurde der mongolische Betrieb Xamdox für Fairmined Ecological Gold zertifiziert.

- *Fairmined Labeled* (volle physische Rückverfolgbarkeit entlang der Lieferkette);
- *Fairmined Incorporated* (physische Rückverfolgbarkeit in der vorgelagerten Lieferkette bis hin zur Goldscheideanstalt, anschließend Massenbilanz-Ansatz);
- *Fairmined Certified* (ohne physische Rückverfolgbarkeit);
- *Fairmined Ecological Gold* (neben den üblichen Standards zusätzlich vollständiger Verzicht auf Chemikalien in der Aufbereitung).

Neben den zehn zertifizierten Betrieben in Kolumbien, Peru, Bolivien und der Mongolei, arbeitet die ARM auch mit Betrieben in weiteren Ländern, um dort sukzessive die Bedingungen für eine erfolgreiche Zertifizierung zu erreichen.

Fairmined ist das momentan im Goldsektor in der Praxis am erfolgreichsten bis hin zum Endverbraucher vermarktete Siegel. Fairmined Gold-haltige Produkte finden sich im Luxus-sortiment namhafter Schmuckhersteller wie Chopard. Insbesondere dank der Nutzung von Fairmined Gold in der Goldenen Palme der Filmfestspiele in Cannes und der Medaille des Friedensnobelpreises erlangte das Siegel in jüngster Vergangenheit internationale Anerkennung.

Fairtrade Gold

Der **Fairtrade Gold Standard** wird von der vor allem aus dem Lebensmittelbereich bekannten Label-Organisation Fairtrade International (FLO) getragen und soll von den assoziierten nationalen Siegel-Organisationen umgesetzt werden. Fairtrade Gold ähnelt in seinen Standards und Anreizen weitgehend dem Fairmined Standard (vgl. Anhang II – Zertifizierungs-Initiativen). Auch die angebotenen Siegel (volle physische Rückverfolgbarkeit; physische Rückverfolgbarkeit in der vorgelagerten Lieferkette mit anschließender Massenbilanzierung, sowie Fairtrade Ecological Gold) sind ähnlich. Die Preisprämie, als Teil des übergeordneten Anreizsystems aus mehreren Standards, liegt mit 2.000 USD/kg zertifiziertem Gold niedriger als bei Fairmined.

Fairtrade Gold ist auf die Vermarktung fokussiert. Anders als bei dem Fairmined Siegel der ARM steht hinter Fairtrade Gold keine Organisation mit expliziter Kleinbergbauexpertise. Die notwendigen Arbeiten zur Verbesserung der Abbaubedingungen werden stattdessen durch die variable Beauftragung externer Organisationen angestrebt. Die Arbeit dieser Organisationen wird separat finanziert, z.B. mittels internationaler Geber. Eine Reihe von Minen in Ostafrika (Uganda, Kenia und Tansania) ist an einem derartigen Programm beteiligt. Tatsächlich Fairtrade Gold zertifiziert ist jedoch nur eine Mine in Peru. Prominenter Abnehmer von Gold (in Kleinstmengen) aus dieser Mine ist das niederländische Unternehmen Fairphone bzw. dessen chinesische Lieferkettenpartner.

Artisanal Gold Council

Das **Artisanal Gold Council** ist eine gemeinnützige kanadische Organisation, die sich mithilfe internationaler Partner in der direkten Unterstützung des Kleinbergbaus auf Gold engagiert. Ziele ihrer Maßnahmen sind, die globalen Quecksilberemissionen (die v.a. aus dem Kleinbergbau stammen) zu reduzieren, Formalisierungsprozesse zu unterstützen sowie die Lebensbedingungen der Bergleute zu verbessern. Dazu betreut die Organisation weltweit Partner-finanzierte Projekte, momentan in Gabun, Guinea, Indonesien, Nicaragua, Peru, Senegal und Surinam.

Solidaridad

Solidaridad ist eine gemeinnützige Organisation aus den Niederlanden, welche mithilfe eines weltweiten Netzwerks die nachhaltige Produktion von Gütern in Entwicklungsländern fördert. Im Bergbau konzentriert sich ihre Arbeit lediglich auf Gold. Aktuell betreut Solidaridad fünf größere Projekte im Kleinbergbau auf Gold. Dies schließt Projekte in Förderländern (wie Ghana, Tansania und Peru) sowie Projekte auf der Policy-Ebene mit ein.

Das Schweizer Engagement im Kleinbergbau auf Gold

Die Schweiz ist der weltweit wichtigste Standort für die Goldscheidung. In der Schweiz wird daher sowohl von privatwirtschaftlicher als auch von staatlicher Seite her ein substantielles Engagement im Kleinbergbausektor betrieben. Einige Goldscheideanstalten standen in der Vergangenheit auch in der Kritik, ihre gebotenen Lieferketten-Sorgfaltspflichten zu vernachlässigen.

Die **Swiss Better Gold Association** ist ein gemeinnütziger Zusammenschluss von Akteuren des schweizerischen Goldsektors zur Förderung der Formalisierung und umweltfreundlicher Praktiken im Kleinbergbau. Aus dem Blickwinkel des Privatsektors versucht das Programm, sowohl einen nachhaltigen als auch wirtschaftlichen Bezug von Gold aus dem Kleinbergbau zu etablieren. Dies beinhaltet die Stärkung der Transparenz und Rückverfolgbarkeit in der Lieferkette, die Förderung der Zusammenarbeit zwischen Privatwirtschaft und Zertifizierungsinitiativen (u.a. ARM, Fairtrade Gold, RJC) sowie die Schaffung des erleichterten Zugangs zu Krediten für den ASGM-Sektor. Verstärkt wird die Initiative durch eine Kooperation mit dem schweizerischen Wirtschaftsministerium als „Public-Private Partnership“ zur Better Gold Initiative, welche seit dem Jahr 2013 in Peru aktiv ist.

Das **Sustainable Artisanal Mining** Projekt wurde von der schweizerischen Agentur für Entwicklung und Zusammenarbeit 2005 ins Leben gerufen. Hierbei handelt es sich um ein bilaterales Projekt zur Förderung des ASGM-Sektors in der Mongolei. Das Projekt unterstützt die Mongolei in den Kernthemen Kleinbergbau-Formalisierung, Versicherungs- und Arbeitsschutz der Bergleute, das verantwortliche Management der Umweltauswirkungen sowie die Entwicklung der lokalen Gemeinden. Das langfristig angelegte Projekt befindet sich aktuell in der vierten Phase.

5. Nationale Rahmenbedingungen zur Etablierung einer verantwortungsvollen Goldlieferkette aus dem Kleinbergbau

Die Rahmenbedingungen des Kleinbergbaus auf Gold, und damit die Voraussetzungen für die potentielle Durchführung einer verantwortungsvollen Lieferkettenmaßnahme, sind von Land zu Land unterschiedlich ausgeprägt. Dieses Kapitel vermittelt einen Überblick über diese Rahmenbedingungen anhand folgender Kriterien: Bedeutung des nationalen Goldsektors, Rechtlichen Rahmenbedingungen, Entwicklungspotential des Kleinbergbaus, sowie der Risikobetrachtung.

5.1. Rahmenbedingungen und Wirkungsgrenzen

Die Umsetzung einer verantwortungsvollen Goldlieferkette mit Kleinbergbaubezug liegt in der Verantwortung der beteiligten privatwirtschaftlichen Lieferkettenpartner. Die rechtlichen, geologischen und logistischen Rahmenbedingungen und Risiken im jeweiligen Produzentenland üben jedoch einen starken Einfluss auf die Erfolgsaussichten einer derartigen Maßnahme aus. Im Folgenden werden diese Rahmenbedingungen und Risiken für eine Auswahl von Ländern präsentiert. Diese Informationen können Goldscheideanstalten und Endverbrauchern eine Orientierungshilfe geben, wo potentielle Maßnahmen unter welchen Bedingungen angesiedelt werden können.

Eine verantwortungsvolle Lieferkette mit Kleinbergbaubezug wird im Regelfall von Abnehmerseite her nicht nur aus geschäftlichen Interessen heraus angestrebt, sondern verfolgt auch eine gewisse entwicklungspolitische Absicht im Sinne einer Verbesserung der Lebensbedingungen der vor Ort beteiligten Lieferketten-Akteure, z.B. Kleinbergbau-Organisationen. Wichtig ist dabei herauszustellen, dass durch eine derartige Lieferkette allein keine übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen gewährleistet werden können – letzteres ist Aufgabe der bilateralen technischen Zusammenarbeit, die auf eine Sektor-weite Impact-Ebene abzielt. Eine entwicklungspolitische Einordnung der Rahmenbedingungen im jeweiligen Produzentenland ist jedoch auch für eine einzelne Lieferkettenmaßnahme relevant, da sie hilft, die moralische Sinnhaftigkeit einer derartigen Maßnahme im jeweiligen Land zu reflektieren.

5.2. Methodik der Länderbewertung

Die Vorauswahl von Ländern für die folgende Analyse basiert auf der nationalen Bedeutung des Kleinbergbaus auf Gold im Land. Darüber hinaus wurden einige entwicklungspolitische Aspekte bei der Vorauswahl beachtet. So wurde z.B. Brasilien trotz der hohen nationalen Bedeutung des Kleinbergbaus nicht in die Analyse mit aufgenommen, da die entwicklungspolitische Relevanz in anderen Ländern stärker gegeben ist. Einige Länder wie der Sudan wurden von der Vorauswahl ausgeschlossen, da dort trotz signifikanter nationaler Goldförderung die Durchführbarkeit von Maßnahmen generell kurzfristig unrealistisch erschien. Die Volksrepublik China und ihr großer ASGM-Sektor hat eine besondere Stellung. Einerseits wäre lokal eine entwicklungspolitische Relevanz gegeben und China gilt offiziell noch als Entwicklungsland, andererseits führt Chinas wirtschaftliche Stärke und globale Bedeutung im Rohstoffsektor dazu, dass eine Lieferketten-Maßnahme mit Kleinbergbaubezug dort in ihrer Öffentlichkeitswirkung fraglich wäre.

Aufgrund der in mehreren Ländern zu beobachtenden Informalität oder Illegalität des Kleinbergbausektors sind offizielle Datenerhebungen zum Sektor nur eingeschränkt vorhanden oder wenig zuverlässig. Daher sind die im Folgenden präsentierten Schätzungen zu Goldförderung und Kleinbergbau-Beschäftigung teils mit einer signifikanten Unsicherheit verbunden. Des Weiteren können veröffentlichte Zahlen von Regierungen, NGOs und anderen Institutionen ein politisches Interesse verfolgen. Die im Folgenden präsentierten Daten und Informationen sind, wo dies möglich war, aus verschiedenen Quellen trianguliert und auf ihre Plausibilität hin überprüft. Diese Überprüfung fand jedoch vom Schreibtisch aus statt und stellt keine detaillierte Nachprüfung für jedes Land dar. Auch die Aktualität der Daten kann in dieser Hinsicht betroffen sein.

Ferner wird, neben der nationalen Signifikanz, die jeweils vorhandene Menge an Informationen zum Kleinbergbau auf Gold in den einzelnen Ländern auch durch den Fokus öffentlicher Debatten beeinflusst. So ist z.B. die Verfügbarkeit von Informationen aufgrund internationaler Aufmerksamkeit vor allem in Peru (Madre de Dios) und der DR Kongo (Konfliktminerale) relativ hoch während sie in anderen Ländern niedriger ist.

Das Länderscreening fokussiert und gliedert sich auf folgenden vier Kriterien:

1. Das **Potential als Goldbezugsquelle** bezieht sich auf die Voraussetzungen zur Etablierung eines langfristig stabilen Goldbezugs. Dies beinhaltet z.B. eine größere Auswahl an Produzenten, geeignete geologische Voraussetzungen sowie langjährige Erfahrungen im Land mit Goldfördermethoden.
2. Die **rechtlichen Rahmenbedingungen und der ASM-Formalisierungsgrad** orientieren sich an Gesetzgebung des Landes in Bezug auf den Kleinbergbau sowie auf die praktische Umsetzung des gesetzlichen Rahmens. Auch dem Kleinbergbau förderliche nationale Strategien und Policies werden hier mit berücksichtigt.
3. Die **Entwicklungsrelevanz des Kleinbergbaus** bezieht sich zum einen auf dessen wirtschaftliches und soziales Potential zur Armutsreduzierung (Anzahl Beschäftigter v.a. in strukturell schwachen Gebieten des Landes) und der Verbesserung von negativen Begleitumständen des Kleinbergbaus. Zudem werden hier im Land aktive internationale Geber und Zertifizierungsinitiativen berücksichtigt, die als mögliche Kooperationspartner einer Maßnahme mobilisiert werden könnten.
4. Die **Risikobetrachtung** geht auf die Rahmenbedingungen eines Lieferketten-Engagements im Land ein, die einen besonderen Einfluss auf Durchführbarkeit und Erfolg einer derartigen Maßnahme ausüben können. Dazu gehören insbesondere Konfliktrisiken, die zu einer Einstufung als Konflikt- oder Hochrisikogebiet führen. Daneben werden hier verbreitete illegale Handelsaktivitäten wie Schmuggel oder Geldwäsche aufgeführt sowie substantielle Umweltrisiken und soziale Probleme.

Im Kapitel **Potential als Goldbezugsquelle** wird die Goldproduktion des Landes durch industriellen Großbergbau sowie den Kleinbergbau abgeschätzt und Angaben zur Anzahl der im Sektor beschäftigten Kleinbergleute gemacht. Somit stellt dieses Kapitel die wichtigsten Angaben dar, um das momentan bekannte Goldpotential eines Landes abzuschätzen. Lieferketteninformationen (z.B. Export; legale vs. illegale Aktivitäten) wurden ergänzt, insoweit vorhanden. Als Quelle wurden hauptsächlich Informationen aus BGR Datenbanken (nicht öffentlich), des SNL Metals & Mining Rohstoffinformationsdiensts⁵⁴ (nicht öffentlich), der UN Comtrade Datenbank zu Exporten⁵⁵ (öffentlich), sowie offizielle Statistiken und Schätzungen

⁵⁴ <http://www.snl.com/Sectors/metalsmining/Default.aspx>

⁵⁵ <http://comtrade.un.org/>

der jeweiligen Regierung genutzt. Zudem wurde auf Informationen zurückgegriffen, die in den Berichten verschiedener Institutionen und NGOs genannt werden.

Den **rechtlichen Rahmenbedingungen und der Formalisierungsgrad** des Kleinbergbaus inklusive der assoziierten Lieferketten galt ein zentraler Fokus, da diese hauptverantwortlich für den Erfolg der Etablierung einer legalen Lieferkette von verantwortungsvollem Kleinbergbau auf Gold nach Deutschland sind. Ein Engagement in Ländern, in denen der Kleinbergbau illegal ist oder dessen rechtliche Rahmenbedingungen in der Praxis nicht umsetzbar sind, würde ein signifikantes Hindernis für eine verantwortungsvolle Lieferkette bedeuten und umfangreiche Vorarbeiten notwendig machen (z.B. um Sondergenehmigungen auszuhandeln). Grundlage für die Einschätzung sind primär die nationalen Berg- und Umweltgesetze, Verordnungen und Sektor-Strategien, ggf. auch Rohstoff-Exportrestriktionen, sowie die Analyse von Institutionen wie dem United Nations Environmental Programme. Die hier vollzogene Einschätzung ist relativ oberflächlich und sollte, bei Interesse an einem Land, im Detail weitergeführt werden.

Die **Entwicklungsrelevanz** des Kleinbergbaus in den ausgewählten Ländern bezieht sich darauf, inwiefern die Politikprozesse im Land den Kleinbergbau auf Gold als Teil der Bekämpfung der Armut sowie der wirtschaftlichen Entwicklung definieren. Um Armut selbst quantitativ zu erfassen wurde die von der Weltbank im Oktober 2015 gesetzte Grenze für extreme Armut (<1,90 USD)⁵⁶ angesetzt. Nationale Strategien der Armutsbekämpfung und wirtschaftlichen Entwicklung geben wichtige Hinweise zur Rolle des Kleinbergbaus. Ein weiteres Indiz für das Entwicklungspotential sowie die Praktikabilität eines Engagements im Kleinbergbausektor sind die schon im Land vorhandenen Initiativen für die Förderung von verantwortungsvollen Praktiken im Kleinbergbau, z.B. im Rahmen von Projekten der technischen Zusammenarbeit oder andere Maßnahmen, durch die eine Voranalyse dieses Themas durchgeführt wurde. Hier sind z.B. Maßnahmen der Alliance for Responsible Mining (ARM) bzw. der Fairmined Standard, Fairtrade Gold und das Artisanal Gold Council (AGC) zu nennen, welche zudem in der Durchführung einer Lieferketten-Pilotmaßnahme als potentielle Kooperationspartner fungieren könnten um den Prozess zu katalysieren. Die generellen entwicklungspolitischen Maßnahmen der Bundesrepublik Deutschland werden in diesem Rahmen ergänzend zur Information aufgeführt.

Die **Risikobetrachtung** für ein Engagement im Kleinbergbausektor wird gesondert aufgeführt. Wichtig für Abnehmer wie Goldscheideanstalten ist hier insbesondere die Frage, ob das Gold in einer Konflikt- oder Hochrisikoregion gefördert wird, für welches besondere Anforderungen der Sorgfaltspflicht einzuhalten sind. Dazu wurde unter anderem das Heidelberger Konfliktbarometer⁵⁷, ergänzt um nationale und NGO Berichte, genutzt.

5.3. Ergebnisse der Länderbewertung

Entsprechend der Vorauswahl erfolgte die vergleichende Analyse der ausgewählten landesspezifischen Rahmenbedingungen hinsichtlich der o.a. Kriterien. Die dabei erhaltenen Ergebnisse sind qualitativ in der folgenden Tabelle 2 dargestellt, eine Übersicht der analysierten Länder wird in Abbildung 1 gegeben. Sämtliche Details der vorgenommenen Bewertung sind als separate Länderprofile in Anhang III dieses Fachberichts dargestellt.

⁵⁶ <http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/international-poverty-line-has-just-been-raised-190-day-global-poverty-basically-unchanged-how-even>

⁵⁷ <http://hiik.de/de/konfliktbarometer/>

Tab. 2 Ergebnisse der Bewertung der Rahmenbedingungen in den ausgewählten Ländern. Eine positive (+), neutrale (o) oder negative (-) Bewertung erfolgt jeweils im Hinblick auf die in Kapitel 5.2 dargestellten Kriterien. Im Ergebnis steht eine unverbindliche Gesamtbewertung der Durchführbarkeit einer verantwortungsvollen Lieferketten-Maßnahme im jeweiligen Land.

Land	1. Potential als Bezugsquelle	2. Rechtliche Rahmenbedingungen & Formalisierung	3. Entwicklungsrelevanz	4. Betrachtung der Risiken	Durchführbarkeit (Résumé)
Burkina Faso	+	-	+	-	o
DR Kongo	+	-	+	-	-
Ecuador	+	o	-	+	+
Ghana	+	o	+	o	+
Indonesien	+	o	o	-	o*
Kenia	-	-	o	-	-
Kolumbien	+	+	o	o	+
Madagaskar	o	o	+	-	o*
Mongolei	o	+	o	+	+
Peru	+	+	-	o	+
Philippinen	+	-	o	-	-
Tansania	+	o	+	-	+

* Offizielle Gold-Exportrestriktionen erschweren Durchführung einer Lieferketten-Maßnahme im hier skizzierten Kontext.

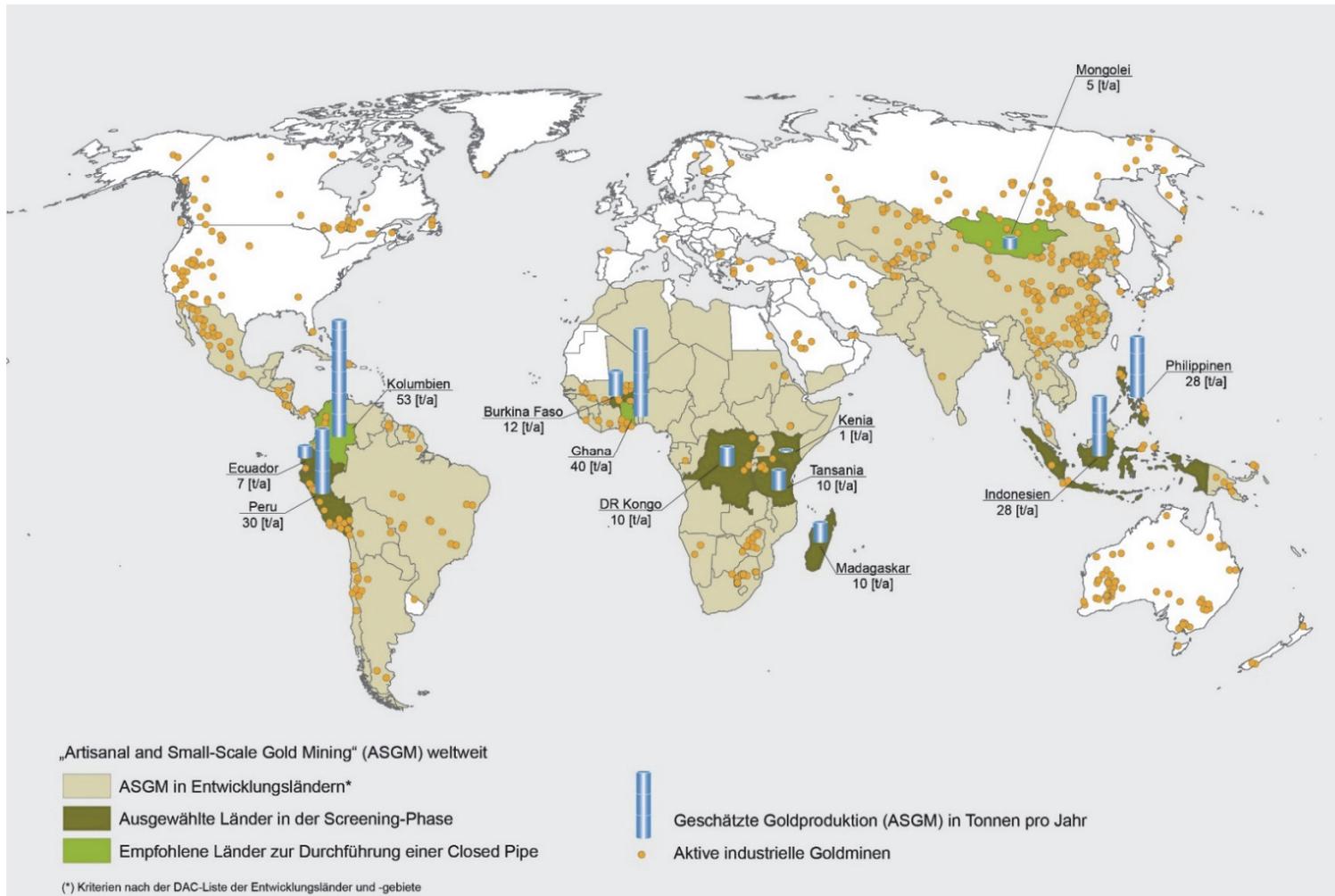


Abb. 1 Karte der bewerteten Länder hinsichtlich der Rahmenbedingungen für ein Lieferketten-Engagement im Kleinbergbau auf Gold. Datensatz der aktiven industriellen Goldminen entnommen aus der Datenbank von SNL Metals & Mining.

Potential einzelner Länder als Goldbezugsquellen

Eine Übersicht über die charakteristischen Kennzahlen der nationalen Goldförderung unter besonderer Beachtung des Kleinbergbaus ist in Tabelle 3 gegeben. Insbesondere in Kolumbien, Peru, Ghana, Madagaskar, Tansania, Indonesien und den Philippinen hat der ASGM-Sektor eine große Bedeutung. So arbeiten geschätzt in jedem dieser Länder mindestens 300.000 Bergleute im Kleinbergbau auf Gold und repräsentieren zum Teil einen hohen Anteil an der nationalen Goldproduktion. So trägt z.B. in Kolumbien der Kleinbergbau⁵⁸ mit 53 Tonnen 88% zur jährlichen Gesamtförderung bei. Auch auf den Philippinen beträgt der Anteil des ASGM-Sektors nach Schätzungen der Regierung 75-80%. In Madagaskar erfolgt die gesamte Goldgewinnung im artisanalen Kleinbergbau. In Peru, Indonesien und Tansania ist hingegen der industrielle Großbergbau in der Goldförderung dominant; hier spielt der Kleinbergbau mit 10-25% Produktionsanteil eine geringere Rolle.

Die Produktivität des Kleinbergbaus kann als tägliche Goldproduktion pro Bergmann abgeschätzt werden. Mit diesem Kriterium lassen sich deutliche Produktivitätsunterschiede zwischen Ländern und Kontinenten feststellen. Generell ist der Kleinbergbau in Lateinamerika am produktivsten und in Afrika am wenigsten produktiv, Ausnahmen bestehen jedoch. Die Produktivitätsunterschiede leiten sich aus einer Vielzahl von Faktoren ab, bspw. der Geologie (Reichhaltigkeit artisanal abbaubarer Lagerstätten), der Abbautechniken oder der Beschäftigungsintensität (Vollzeit oder saisonal). In Peru sind „nur“ 70.000-100.000 Beschäftigte im Kleinbergbau zu verzeichnen, jedoch ist deren Produktivität sehr hoch, sodass geschätzt 30 Tonnen Jahresförderung erzielt werden.

Tab. 3 Kennzahlen des Kleinbergbaus auf Gold in den untersuchten Ländern (Bezugsjahr 2014)

Land	Goldförderung aus dem KBB [t/a]	Gold Gesamtproduktion [t/a]	Anteil des KBB an Goldförderung	Beschäftigte im ASGM Sektor
Burkina Faso	12	37	32%	200.000
DR Kongo	12*	36	33%	>200.000
Ecuador	7	7	100%	90.000
Ghana	40	106	34%	300-500.000
Indonesien	28	69	41%	300.000
Kenia	<1	<1	100%	10.000
Kolumbien	53	60	88%	340.000
Madagaskar	10	10	100%	330.000
Mongolei	5	12	42%	55-90.000
Peru	30	140	21%	70-100.000
Philippinen	28	46 *	61%	200-300.000
Tansania	10	40	25%	300.000

Daten zur Goldproduktion aus den BGR-Rohstoffdatenbanken sowie SNL (2016). Angabe der Gesamtgoldproduktion der Philippinen (*) entspricht kombinierter industrieller Förderung (18 t) geschätzter artisanaler Förderung (28 t) in 2014. Schätzung zur DR Kongo ASM Goldförderung schließt signifikante Dredging-Operationen (Nassbaggerung in Flussläufen) nicht mit ein.

Die Bedeutung der nationalen Goldförderung gibt einen Hinweis zum Gesamtvolumen, für eine verantwortungsvolle Kleinbergbau-Lieferkette wäre jedoch die Einzelbewertung von geeigneten Produzenten im Land wichtiger. Kleinere Einzelproduzenten mit einer regelmäßigen Goldförderung einiger dutzend oder hundert Kilogramm pro Jahr sind für eine einzelne Lieferketten-Maßnahme wertvoller, als eine große Anzahl dezentral agierender Kleinbergleute. Derartige Einzelproduzenten können auch in Ländern mit niedrigerer Gesamtförderung

⁵⁸ Hierbei ist jedoch zu erwähnen, dass die kolumbianische Regierung in Ihren Schätzungen nicht zwischen Klein- und Mittelbergbauaktivitäten unterscheidet.

gefunden werden. Eine verlässliche Analyse der Förderkapazität bzw. des perspektivischen Förderpotentials einzelner Produzenten lässt sich, von wenigen Ausnahmen abgesehen, nur vor Ort vornehmen.

Rechtliche Rahmenbedingungen und Formalisierungsgrad des Kleinbergbaus

Die legislativen Ansätze zur Förderung und/oder Eindämmung des Kleinbergbaus sind in den ausgewählten Ländern unterschiedlich ausgeprägt. Sie reflektieren die Rolle des Kleinbergbaus im nationalen Interessengeflecht zwischen Partikularinteressen einzelner Geschäftsleute und Politiker, Korruptionsrisiken, Konfliktrisiken und Steuereinnahmen. Zudem besteht häufig ein Konkurrenzverhältnis zwischen Klein- und Großbergbau, in dem der letztere von Regierungsseite aufgrund seines höheren Einnahmepotentials favorisiert wird, auch wenn die resultierende Kleinbergbau-Marginalisierung developmentspolitisch fragwürdig erscheinen kann.

Das Verhältnis einzelner Staaten zum heimischen Kleinbergbau ändert sich im Laufe der Zeit. So setzt z.B. die kolumbianische Regierung, nach zunächst konfrontativen, nun eher auf konstruktive Policy-Ansätze zur Formalisierung des ASGM-Sektors. Hierbei sieht die Regierung einen mehrstufigen Formalisierungsprozess als progressive Methode vor, um den eigenen Zielen zur vollständigen Formalisierung des Kleinbergbaus bis 2032 gerecht zu werden. Auch andere Länder versuchen mittels verschiedener Förderprogramme Anreize zur Formalisierung der Kleinbergbaubetriebe zu schaffen. Dazu gehören Burkina Faso, Ghana, Tansania und die Mongolei. In Madagaskar sieht die Regierung die dezentralisierte Steuererhebung im Kleinbergbau vor, die auf eine faire Einnahmenverteilung zwischen Zentralregierung und lokalen Gemeinden abzielt. Dieser progressive Ansatz ist jedoch aufgrund des schwachen staatlichen Umfelds der letzten Jahre in der Praxis bislang nicht umsetzbar gewesen.

In anderen Ländern wird der Kleinbergbau eher als Problem, denn als wirtschaftliches und soziales Entwicklungspotential gesehen. So machte z.B. die peruanische Regierung im Jahr 2015 vor allem dadurch Schlagzeilen, dass Sie in der Madre de Dios Region mit militärischen Mitteln gegen die illegalen Kleinbergbaubetriebe vorging. Einige Länder veranlassen ein gänzlich Verbot des Kleinbergbaus, zumindest temporär (z.B. Philippinen). In der DR Kongo ist der rechtliche Rahmen in der Praxis teils unwesentlich, da er aufgrund der sicherheitspolitisch instabilen Lage in den betreffenden Regionen im Ostkongo kaum durchsetzbar ist.

Rohstoff-Exportrestriktionen oder staatliche Goldaufkaufmonopole können u.U. einen starken Einfluss auf eine verantwortungsvolle Lieferketten-Maßnahme ausüben. Die indonesische Regierung schreibt Rohstoffgesellschaften gesetzlich vor, die Wertschöpfung mittels Verhüttung und Raffinade im Land selbst vorzunehmen. Im Land gefördertes Gold muss demnach beim Export eine Feinheit von 99% aufweisen, ob dies in einer Kleinbergbau-Lieferkette für eine ausländische Goldscheideanstalt hinsichtlich der Wertschöpfung erstrebenswert ist, ist fraglich. In Madagaskar sieht die Regierung gesetzlich vor, dass die Zentralbank als Aufkäufer und Exporteur des Goldes auftritt, in der Praxis verfügt diese jedoch noch nicht einmal über ausreichende Analysekapazitäten zur Bestimmung des Goldgehalts. Als Resultat ist die Verordnung in der Praxis nicht umsetzbar und der Schmuggel weit verbreitet.

Entwicklungsrelevanz des Kleinbergbaus

Der Beitrag des ASGM-Sektors zur Entwicklung des Landes ist von vielen Faktoren abhängig. Neben dem bereits erwähnten rechtlichen Rahmen und der Anzahl der, meist zu den ärmeren Bevölkerungsschichten gehörenden, Kleinbergleute sind es vor allem die Pläne der nationalen und regionalen Regierungen zur zukünftigen Entwicklungsstrategie und Ihren Bezug auf den ASGM-Sektor. So verknüpft z.B. die Regierung Ghanas ihre National Mining Policy mit ihrer nationalen Entwicklungsstrategie und setzt auf Anreize zur Formalisierung des Sektors. Ähnliche Ansätze verfolgen u.a. Tansania, Kolumbien und die Mongolei. Kritisch ist in jedem Fall die tatsächliche Umsetzung und Praxiswirksamkeit derartiger Strategien zu beobachten.

Verantwortungsvolle Lieferketten (insbesondere Closed Pipes) sind von hoher Öffentlichkeitswirksamkeit und können infolgedessen auch eine positive Ausstrahlungswirkung auf den Kleinbergbau im jeweiligen Land ausüben, auch wenn sie selbst nicht in der Breite umgesetzt werden. Eine wirksame entwicklungspolitische Begleitung oder Einbettung von Lieferketten-Maßnahmen kann unter Umständen durch Unterstützungsinitiativen und staatliche Projekte der Entwicklungszusammenarbeit erfolgen, die im jeweiligen Land entweder breitenwirksamer oder/und längerfristiger agieren. Relevant könnten bspw. die Aktivitäten von Fairmined (Peru, Kolumbien, Ecuador, Mongolei, sowie Pilotprojekte in Ghana und Burkina Faso) oder Fairtrade Gold (Peru, Tansania, Ghana, Kenia, Uganda) werden, dies müsste im jeweiligen Einzelfall genauer geprüft werden.

Von staatlicher Seite sind insbesondere die Schweiz und die USA im Bereich der Kleinbergbau-Förderung mit größeren Projekten aktiv, auch internationale Organisationen wie die Weltbank engagieren sich zu diesem Thema in verschiedenen Ländern. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit hat nur in wenigen Fällen einen direkten Rohstoffbezug insofern als die hier bewerteten Länder betroffen sind. Mit Peru und der Mongolei wurden Rohstoffpartnerschaften beschlossen, welche aber vor allem den industriellen Bergbau mit einbeziehen. Mit der DR Kongo unterhält Deutschland ein Projekt mit direktem Bezug zum Kleinbergbausektor, in der Vergangenheit gab es auch Kooperationen mit Ghana und Kolumbien. Mit der Mongolei besteht eine lange Zusammenarbeit in verschiedenen Themen, u.a. der Bergaufsicht, die indirekt mit dem Kleinbergbau auf Gold in Verbindung stehen.

Entwicklungspolitische Wirkungen

Die hier vorgenommenen Untersuchungen und Empfehlungen beziehen sich auf die örtlichen Rahmenbedingungen im expliziten Kontext einer privatwirtschaftlichen Lieferkettenmaßnahme im Kleinbergbau (ggf. mit flankierender staatlicher Unterstützung). Die Empfehlungen stellen per se keine Hinweise auf Länder dar, mit denen aus entwicklungspolitischer Sicht eine staatliche Kooperation im Kleinbergbausektor angeraten würde. Die für letzteres relevanten Faktoren wie Bedarf und Einbezug des Kleinbergbaus im Rahmen nationaler Strategien zur Armutsbekämpfung und wirtschaftlichen Entwicklung wären separat zu analysieren und würden zu anderen Ergebnissen führen.

Betrachtung der Risiken

Der Kleinbergbau ist weltweit von großen Herausforderungen geprägt, die entweder ursächlich mit dem Kleinbergbau in Verbindung stehen, die Symptome unterlagernde Probleme (wie der rechtlichen Marginalisierung) darstellen, oder generell das schwache staatliche Umfeld des Förderlands reflektieren.

Es können, je nach Region, unterschiedliche Ausprägungen der Herausforderungen und Risiken zur Umsetzung einer verantwortungsvollen Lieferkette festgestellt werden. So sind viele Länder der Welt in Teilen Ihres Landes von politischer Instabilität und Konflikten geprägt, welche das Risiko zur Durchführung einer Lieferketten-Maßnahme erschweren und in jedem Fall die Nutzung der OECD-Leitlinie der Sorgfaltspflicht unabdingbar machen. Derartige **Konfliktrisiken** und die ihnen assoziierten **Menschenrechtsverletzungen** beziehen sich besonders auf die DR Kongo und den andauernden Konflikt im Osten des Landes. Auch in Kolumbien sind illegale Kleinbergbauaktivitäten in einigen Teilen des Landes unter Einfluss der Rebellenorganisation FARC, was in den letzten Jahren zu einer erhöhten Nutzung von Gold für Schmuggel und Geldwäsche geführt hat. Da die Kontrolle über die Goldabbaugebiete jedoch Teil der kürzlich erfolgreich abgeschlossenen Friedensverhandlung zwischen kolumbianischer Regierung und FARC ist, könnte dies, bei Übergabe dieser Kontrolle an die Regierung, ein enormes Entwicklungspotential für die kolumbianische Gesellschaft bieten.

Ein weiteres Problem, welches Goldlieferketten weltweit betrifft, ist der **Schmuggel** von Gold zur Geldwäsche, Vermeidung von Exportsteuern, sowie teils auch für anderweitigen Steuerbetrug im Rahmen der organisierten Kriminalität. In Lateinamerika wird Gold zum Teil zur Geldwäsche im Kokainhandel genutzt, während der Schmuggel in Ostafrika vor allem dazu dient, den Ursprung aus einem konfliktbehaftetem Gebiet (DR Kongo) zu verschleiern. In nahezu allen Ländern ist der Schmuggel zur Vermeidung von Exportsteuern weit verbreitet.

Begleiterscheinungen des illegalen Kleinbergbaus auf Gold in Kombination mit einem schwachen Umfeld sind **soziale und Umweltrisiken**. Besonders häufig betrifft dies die schwersten Formen der Kinderarbeit und die Zwangsprostitution. Zu diesen sozialen Risiken kommen massive Umweltrisiken hinzu, die sich aus der unkontrollierten Nutzung von Quecksilber (teils auch Zyanid) zur Aufbereitung von Gold aus dem Kleinbergbau ergeben. Generell hohe Risiken bestehen zudem in der Arbeitssicherheit. Sämtliche Risiken bestehen in nahezu allen hier untersuchten Ländern. Wie eingangs erwähnt stellen diese Herausforderungen für eine verantwortungsvolle Lieferkette jedoch auch Chancen dar, die Situation der Betroffenen zu verbessern. Für eine Lieferketten-Maßnahme muss dabei jedoch eine realistische Planung durch Andockung an Partner im Land erfolgen, die bestimmte Mindeststandards bereits einhalten.

5.4. Empfohlene Länder zur Prüfung eines verantwortungsvollen Lieferketten-Engagements im Kleinbergbau

Die Auswertung der in Tabelle 2 gesammelten Informationen bezieht sich auf die Zusammenschau der oben (sowie im Berichtsanhang) genannten Aspekte und die daraus abgeleitete Empfehlung von Ländern, in denen aufgrund ihrer Rahmenbedingungen die Suche nach potentiellen Partnern einer Kleinbergbau-Lieferkette sinnvoll erschiene. Die hier gemachten Empfehlungen beziehen sich auf den Folgeschritt einer genaueren Untersuchung der Gegebenheiten vor Ort, und sind nicht als Exklusivempfehlung unter Ausschluss anderer Länder zu verstehen. Auf dieser Basis wird empfohlen, die Umsetzbarkeit einer Lieferketten-Maßnahme mit Kleinbergbaubezug in den folgenden Ländern zu prüfen:

- Kolumbien
- Ghana
- Mongolei

Für ein Engagement in **Kolumbien** spricht vor allem die hohe geologische Verfügbarkeit von Gold im Verbund mit hoher Produktivität des Kleinbergbaus, was auch langfristig auf eine ausreichende Anzahl potentieller Lieferkettenpartner hinweist. Zudem erscheinen die rechtli-

chen Rahmenbedingungen positiv, denen zufolge die Regierung einen progressiven, mehrstufigen Formalisierungsprozess vorsieht. Die sicherheitspolitisch instabile Lage in Teilen des Landes könnte sich durch den Abschluss der Friedensverhandlungen mit der FARC teils entspannen. Aus Kolumbien ließe sich bereits zertifiziertes Material (Fairmined) aus einigen Minen beziehen.

Auch **Ghana** ist reich an Gold und stellt somit potentiell eine solide Ausgangsbasis für den längerfristigen Goldbezug dar. Die Umsetzung einer verantwortungsvollen Lieferkette in Ghana würde auf eine langjährige staatliche und privatwirtschaftliche Erfahrung im Kleinbergbau treffen. Die Verknüpfung der nationalen Entwicklungsstrategie mit der National Mining Policy ist potentiell ein Indiz für einen nachhaltigen Ansatz zur Formalisierung des ASGM-Sektors, ob dies jedoch in der Praxis umsetzbar ist, ist noch nicht absehbar. Zu prüfen wäre, ob der Bezug von Gold aus dem Kleinbergbau in Kooperation mit einer industriellen Bergbaugesellschaft erfolgen könnte, um rechtlichen Risiken besser begegnen zu können. Der Bezug von zertifiziertem Material ist zwar derzeit noch nicht möglich, die Alliance for Responsible Mining steht jedoch in Kooperation mit einer Pilotmine, um die Voraussetzung für eine Zertifizierung nach dem Fairmined Standard zu schaffen.

In der **Mongolei** stellt der Kleinbergbau vor allem eine wirtschaftliche Stütze für die ländliche Bevölkerung. Das Land verfügt insgesamt über weniger Goldvorkommen als Kolumbien und Ghana, der Kleinbergbausektor ist deutlich kleiner. Allerdings ist die Mongolei weltweit eines der Länder, in denen die Formalisierung des Sektors am weitesten fortgeschritten ist. Dies ist insbesondere einer langjährigen Kooperation mit der Schweiz (Sustainable Artisanal Mining) zu verdanken. Kriminelle Strukturen im Sektor treten auf, insbes. durch illegalen Abbau und Goldschmuggel über die Grenze nach China, jedoch scheinen diese insgesamt geringer politisch institutionalisiert als in anderen Ländern. Des Weiteren wäre aus der Mongolei potentiell der Bezug von bereits zertifiziertem Material (Fairmined) möglich. Das von Fairmined vertriebene „Ecological Gold“ (mit komplettem Verzicht auf Quecksilber in der Aufbereitung) ist ausschließlich aus der Mongolei beziehbar.

Im **erweiterten Blickfeld** können folgende Länder kategorisiert werden. Diese erscheinen in ihren nationalen Rahmenbedingungen prinzipiell auch für eine Lieferketten-Maßnahme geeignet, wenn auch weniger deutlich als die o.a. Favoriten.

- Tansania
- Peru
- Ecuador

Tansania stellt einen der größten Goldproduzenten Ostafrikas dar, die Förderung wird dominiert vom industriellen Großbergbau, aber auch Kleinbergbau ist sehr weit verbreitet. Die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen zur Durchführung einer Pilotmaßnahme zum Bezug von Gold aus dem Kleinbergbau erscheinen in Tansania vorteilhaft. Allerdings sind große Teile des Kleinbergbaus nicht formalisiert, es wäre ein punktuelles Engagement notwendig und weniger Partner kämen für eine Lieferketten-Maßnahme vor Ort in Frage. Fairtrade Gold hat erste Fortschritte in der lokalen Etablierung von Pilotprojekten gemacht, problematisch erscheint dabei jedoch das Aufbrechen traditioneller Lieferkettenstrukturen (vgl. Kapitel 1.3).

Peru verfügt über eine jahrhundertealte Tradition im Gold-Kleinbergbau, das Land verfügt über effektive staatliche Organisationen mit umfangreicher Erfahrung im Bergbau. Neben problematischen Förderregionen wie Madre de Dios (und den dort impliziten Risiken) bestehen auch stabile Gebiete, in denen verantwortlicher Kleinbergbau bereits erfolgreich umgesetzt wird. Dies schließt auch zertifizierte Minen nach den Fairmined und Fairtrade Gold

Standards mit ein. Da in Peru aufgrund der relativ positiven Rahmenbedingungen eine zunehmend große Anzahl an Akteuren aktiv ist, würde eine weitere Lieferkettenmaßnahme in Peru jedoch weniger öffentlichkeitswirksam erscheinen als in anderen Ländern.

Die im Vergleich zu den größeren Nachbarn Peru und Kolumbien geringer ausfallende Goldproduktion **Ecuadors** scheint vor allem auf die für den Bergbau unvorteilhaften Rahmenbedingungen zurückzuführen. Geologisch verfügt Ecuador über reichhaltige Goldlagerstätten. Die ecuadorianische Regierung unterscheidet im Kleinbergbau den manuellen artisanalen vom semi-mechanisierten Kleinbergbau. Während der rein manuelle Kleinbergbau weitgehend ignoriert wird, erhalten Kleinbergleute im besser formalisierten und semi-mechanisierten Kleinbergbau teils staatliche Unterstützung. Entsprechend wäre zu prüfen, ob hier ein verantwortungsvolles Lieferketten-Engagement sinnvoll ansetzen könnte. Risiken bestehen ferner vor allem durch Schmuggel entlang der Grenzregion zu Kolumbien, um die in Ecuador notwendige autorisierte Exportlizenz für Gold zu umgehen.

6. Fazit & Ausblick

Dieser Bericht erläutert die Hintergründe eines möglichen verantwortungsvollen Engagements deutscher Goldscheideanstalten für den Bezug von Gold aus dem Kleinbergbau. Sowohl in der geschäftlichen Aufstellung der Goldscheideanstalten selbst als auch in einigen Goldförderländern erscheint der Bezug von Gold aus dem Kleinbergbau prinzipiell unter Beachtung internationaler Lieferkettenstandards wie OECD und LBMA möglich. International bestehen bereits gewisse Erfahrungen mit Maßnahmen des verantwortungsbewussten Lieferketten-Engagements im Kleinbergbau (z.B. in Form einer Closed Pipe), in Deutschland selbst ist dieser Ansatz im Rohstoffbereich allerdings noch nicht weit verbreitet. Von daher böte sich eine Pilotierung einer derartigen Maßnahme an, welche von einer deutschen Goldscheideanstalt umgesetzt und von der BGR unterstützt werden könnte.

Die Rahmenbedingungen des Kleinbergbaus in Entwicklungsländern sind häufig verknüpft mit sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Problemen. Ferner weist die Lieferkettenstruktur im Kleinbergbau auf Gold eine, im Vergleich zum industriellen Bergbau, höhere Komplexität auf. Die erfolgreiche Umsetzung einer verantwortungsvollen Lieferkette bietet die Möglichkeit, lokal auf verbesserte Bedingungen in Produktion und Handel von Gold hinzuwirken und somit positive Entwicklungsanreize zu setzen. Hinsichtlich der nationalen Rahmenbedingungen bieten sich hierfür besonders Ghana, Kolumbien und die Mongolei (nachgeordnet auch: Ecuador, Peru und Tansania) an, aber auch in weiteren Ländern könnte ein Lieferketten-Engagement mit geeigneten lokalen Partnern umgesetzt werden.

Aus den Ergebnissen dieses Screening-Berichts lassen sich vorläufig **drei verschiedene Szenarien** zur Durchführung einer verantwortungsvollen Goldlieferkette im Kleinbergbau formulieren:

- (1) Der Bezug von verantwortungsvoll produziertem Gold aus dem Kleinbergbau erfolgt aus einer **bereits zertifizierten Mine** über Drittanbieter (Fairmined/Fairtrade Gold). Die Durchführung im ersten Szenario beinhaltet eine feste **Prämienzahlung**.
- (2) Der Bezug von verantwortungsvoll produziertem Gold aus dem Kleinbergbau erfolgt nicht notwendigerweise aus einer bereits zertifizierten Mine (**keine Prämienzahlung**). Es werden **alternative Anreize** für die Kleinbergleute vor Ort geschaffen, relevante Standards können auch außerhalb eines Zertifizierungssystems implementiert werden.
- (3) Es erfolgt **kein Bezug** von Gold aus dem Kleinbergbau, da die Rahmenbedingungen zur Durchführung einer Lieferketten-Maßnahme nach erweiterter Vor-Ort-Prüfung nicht geeignet sind. Eine Unterstützung des Kleinbergbaus kann jedoch auf indirekter Ebene erfolgen.

Der Bezug von Gold aus einer bereits zertifizierten bzw. einer im Zertifizierungsprozess befindlichen Mine (**Szenario 1**) erlaubt es der beteiligten Goldscheideanstalt, bestimmte Fragestellungen wie die Schaffung von Anreizen für den Kleinbergbaubetrieb vor Ort⁵⁹ und der Auditierung des Kleinbergbaubetriebs auf qualifizierte Dritte zu übertragen. Somit erfolgt teils eine Entlastung im Risikomanagement der Goldscheideanstalt, zudem kann auf langfristig bestehende Netzwerke vor Ort zurückgegriffen werden. Die Bereitschaft des Kleinbergbaubetriebs zur Zertifizierung unterstreicht deren Zuverlässigkeit hinsichtlich einer längerfristigen und stabilen Geschäftsbeziehung. Fester Bestandteil dieses Szenarios ist jedoch die Bereitschaft zur Zahlung eines „fairen“ Goldankaufpreises sowie einer der Gemeindeentwicklung dienende Prämie (ca. 5-10% des Goldwertes). Wenn eine Goldscheideanstalt diesen Preis-

⁵⁹ Die Implementierung zusätzlicher Anreize ist aus entwicklungspolitischer Sicht natürlich gewünscht.

zuschlag nicht selbst übernimmt, sollte allerdings die Bereitschaft in der nachgelagerten Lieferkette (bis hin zum Endabnehmer) zur Zahlung einer derartigen Prämie bestehen.

Falls die Zahlung einer festen Preisprämie, z.B. aufgrund fehlender Nachfrage im Endabnehmermarkt, ausgeschlossen werden soll (**Szenario 2**), wäre die Implementierung einer verantwortungsvollen Goldlieferkette im Kleinbergbau unter Nutzung alternativer Anreize ebenfalls möglich. Diese könnte u.a. durch anderweitig vorteilhafte Zahlungsmodalitäten, Beratungsdienstleistungen oder Technologietransfer geleistet werden. Dieses Szenario impliziert, dass der Goldscheideanstalt eine aktivere Verantwortung in der Vor-Ort-Arbeit (im Förderland) einer potentiellen Maßnahme zukommt.

Auch wenn dieser Bericht zeigt, dass die prinzipiellen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen zur erfolgreichen Etablierung einer Lieferketten-Maßnahme zum Bezug von Gold aus dem Kleinbergbau durchaus gegeben sind, ist es denkbar, dass kurzfristig dennoch kein konkretes Durchführungsszenario erarbeitet werden kann (**Szenario 3**). In diesem Fall wäre zu prüfen, wie die momentanen Rahmenbedingungen dahingehend beeinflusst werden könnten, um z.B. die Nachfrage nach zertifiziertem Gold zu stärken.

Als Folgeschritt der hier vorgenommenen generellen Bewertung von Lieferkettenstandards, Anreizsystemen, sowie Rahmenbedingungen in einzelnen Förderländern mit potentiellen Bezugspartnern wäre die Machbarkeit einer Maßnahme im Detail zu analysieren. Dies beinhaltet einen Fakten-Check der Rahmenbedingungen sowie ein Stakeholder-Mapping in ausgewählten Förderländern, auf deren Basis konkretere Abnahmeszenarien entwickelt werden können.

Anhang I – OECD-Anforderungen Kleinbergbau

Verantwortlichkeiten für Goldscheideanstalten gemäß OECD-Leitsätzen für den Bezug von ASM Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten

Hinsichtlich der durch Goldscheideanstalten in ihren Lieferketten zu veranlassenden Risikobewertung benennen die OECD-Leitsätze in der Ergänzung zu Gold, Abschnitt II, Absatz C.3.b die folgenden Punkte.

Für ASM-Gold: Erlangung von Nachweisen zu den tatsächlichen Gegebenheiten in Hinblick auf Abbau, Handel, Umschlag und Export von Gold. Unternehmen sollten die von ihnen ergriffenen Maßnahmen zur schrittweisen Erfassung der nachfolgenden Informationen unter Bezugnahme auf Schritt 3 (C) und die Anlage zur vorliegenden Ergänzung vervollständigen, um Betriebe im artisanalen und Kleinbergbau beim Aufbau einer sicheren, transparenten und nachvollziehbaren Goldlieferkette zu unterstützen:

- i) Ermittlung der ASM-Gold-Zulieferer für lokale Ausfuhrunternehmen unter Verwendung verlässlicher, unabhängiger Quelldokumente, Daten oder Informationen; Informationen über etwaige Verbindungen zwischen diesen Zulieferern und der Regierung, politischen Parteien oder dem Militär, insbesondere einschließlich gemeldeter Zwischenfälle von Verbindungen zu nichtstaatlichen bewaffneten Gruppierungen und/oder öffentlichen oder privaten Sicherheitskräften;
- ii) Herkunftsbergwerk(e), Transportwege und Punkte, an denen Gold gehandelt wird;
- iii) Gruppe oder Verband der im Kleinbergbau tätigen Bergleute und Einschätzung darüber, ob diese als im legalen artisanalen und Kleinbergbau tätig (vgl. Begriffsbestimmungen) angesehen werden können;
- iv) Methoden der Goldverarbeitung und -beförderung;
- v) Steuern, Lizenzgebühren und Abgaben, die gegenüber staatlichen Einrichtungen und Amtsträgern auf Exporte geleistet worden sind;
- vi) Identitäts- und Integritätsprüfung (KYC) der Goldausfuhrunternehmen sowie aller Akteure entlang der Lieferkette, vom Goldproduzenten bis hin zur Scheideanstalt, einschließlich internationaler Goldhändler sowie Drittanbieter, die im Umgang mit Gold (z. B. Logistik-, Verarbeitungs- oder Transportunternehmen) oder bei der Sicherung der Abbaustätte und Transportwege tätig sind. Die Identitätsprüfung sollte folgende Maßnahmen umfassen, wobei jedoch der Umfang der anzuwendenden Maßnahmen auf risikobezogener Grundlage festzulegen ist:
 - Ermittlung der Eigentumsverhältnisse (einschließlich wirtschaftliches Eigentum) und Konzernstruktur der Unternehmen, einschließlich Namen der Handlungsbevollmächtigten und Direktoren;
 - Ermittlung der dazugehörigen Betriebe, Niederlassungen, Muttergesellschaften und angegliederten Unternehmen;
 - Identitätsüberprüfung der Unternehmen unter Verwendung verlässlicher, unabhängiger Quelldokumente, Daten oder Informationen (z. B. Handelsregisterauszug, Gründungsurkunde);
 - Prüfung anhand der Angaben in Überwachungslisten von Regierungen (z. B. UN-Sanktionsliste, Listen der gesondert aufgeführten Personen des Amtes zur Kontrolle ausländischer Vermögenswerte (Office of Foreign Assets Control, OFAC Specially Designated Nationals Lists), World-Check-Suche);

- Ermittlung etwaiger Verbindungen zwischen dem Unternehmen und der Regierung, politischen Parteien, dem Militär, kriminellen Netzwerken oder nichtstaatlichen bewaffneten Gruppierungen, insbesondere einschließlich gemeldeter Zwischenfälle von Verbindungen zu nichtstaatlichen bewaffneten Gruppierungen und/oder öffentlichen oder privaten Sicherheitskräften;
- vii) Militarisierung von Abbaustätten, Transportwegen und Punkten, an denen Gold gehandelt oder ausgeführt wird;
- viii) Beweise für schwerwiegende Verstöße (Folter, grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung, Zwangs- oder Pflichtarbeit, schwerste Formen der Kinderarbeit, schwere Menschenrechtsverletzungen, Kriegsverbrechen oder andere schwerwiegende Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Völkermord), die von einer Partei in Bergwerken, auf den Transportwegen und an den Punkten begangen wurden, wo Gold gehandelt und/oder verarbeitet wird;
- ix) Informationen über jede direkte oder indirekte Unterstützung von nichtstaatlichen bewaffneten Gruppierungen oder öffentlichen Sicherheitsorganen oder privaten Sicherheitsfirmen durch den Abbau, Transport, Handel, Umschlag oder Export von Gold (vgl. Begriffsbestimmungen);
- x) alle Beispiele, Berichte oder Verdachtsfälle, dass aus anderen Quellen stammendes Gold unwissentlich in die Goldlieferkette eingebracht und/oder in betrügerischer Absicht falsch deklariert worden ist;
- xi) gegebenenfalls Beispiele für Konflikte oder Spannungen in den Beziehungen zwischen Unternehmen aus dem mittelständischen und Großbergbau und Betrieben aus dem artisanalen und Kleinbergbau.

Anhang II – Zertifizierungs-Initiativen

Steckbrief Fairmined

Fairmined Gold (Stand: September 2016)		
Ziel	<p>Ziel der Zertifizierung ist die Produktion und Abnahme von verantwortungsvoll gewonnenem Gold aus dem Kleinbergbau.</p> <p>Die Kapazität der Kleinbergleute, die nachhaltige Entwicklung innerhalb der Gemeinde und umweltbewusste Maßnahmen vor Ort werden unterstützt. Dabei wird auf die Erfahrung und Kenntnisse der Alliance for Responsible Mining zurückgegriffen.</p> <p>Als Anreiz wird die Abnahme von Gold zu einem garantierten Marktpreis (95 % LBMA) sichergestellt, sowie eine Prämie zur Investition in die lokale nachhaltige Entwicklung gewährt.</p>	
Standard	<p>Gründung des Standards (Vorläufer): 2004, letztes update 2014.</p> <p>Dauer bis zur Zertifizierung einer Kleinbergbau-Mine: üblich 18-24 Monate; bei niedrigem Formalisierungsgrad / schwachen Institutionen bis zu drei Jahre.</p> <p>Unterteilt in drei Kategorien entlang der Lieferkette:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fairmined Labeled (Volle physische Rückverfolgbarkeit) • Fairmined Incorporated (Physische Rückverfolgbarkeit Mine → autorisierter Käufer; volle Rückverfolgbarkeit der Dokumente) • Fairmined Certificates (Keine physische Integration, Unterstützung einer Goldproduktion durch Kauf von Zertifikaten) 	
Verbreitung und Partner	<p>Initiiert wurde der Standard von der Alliance for Responsible Mining.</p> <p>Derzeit Fairmined-zertifizierte Abbaubetriebe (Kleinbergbau):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kolumbien (5), Peru (3), Bolivien (1), Mongolei (1) <p>Auf dem Weg zur Zertifizierung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 107 Kleinbergbauorganisationen in Bolivien, Brasilien, Burkina Faso, Ecuador, Gabun, Kamerun, Kolumbien, Mali, Peru, Senegal <p>Fairmined Gold Abnehmer (insg. 90) befinden sich in:</p> <ul style="list-style-type: none"> • AUT, CAN, COL, DEN, DEU, GBR, FRA, ITA, JPN, NLD, SGP, SPA, USA <p>Prominente Abnehmer sind:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Luxusmodelabel Chopard, Zentralbank Luxemburg, Filmfestspiele Cannes, Friedensnobelpreis, Olympic Laurel-Trophäe 	

<p>Kosten</p>	<p>Kosten sind abhängig von Position und Größe des Betriebs in der Lieferkette, sowie der gewählten Fairmined Standard-Kategorie.</p> <p>Ziel ist die Abnahme von Gold zu einem transparenten, fairen Marktpreis (95% LBMA) sowie einer verhandelbaren Prämie, die der nachhaltigen Entwicklung der lokalen Gemeinde gilt. Die übliche Prämie liegt bei 4.000 USD/kg, die im Normalfall entlang der Lieferkette bis an den Endkunden weitergereicht wird.</p> <p>Für Betriebe als Partner in der Lieferkette entstehen Auditierungskosten. Diese liegen in Abhängigkeit der Auditdauer bei 1.325 USD (erster Tag) bzw. 1.200 USD (jeder weiterer Tag) plus Reisekosten des Auditors.</p>
<p>Umsetzung & Nachhaltigkeit</p>	<p>Der Fokus der Zertifizierung auf der Mine liegt auf der Vermeidung von Kinderarbeit, Arbeitssicherheit, lokale Gemeindeentwicklung, Gender und Soziales (inkl. Einkommen der Bergleute), Umwelt.</p> <p>Die Nutzung von Chemikalien (Quecksilber, Zyanid) wird als Problem im Kleinbergbau auf Gold anerkannt, dessen Vermeidung jedoch nicht auf Kosten der Entwicklung des Kleinbergbaus von vorneherein ausgeschlossen. Stattdessen werden Anreize für eine schrittweise Reduktion geschaffen.</p> <p>Bei Verzicht auf Chemikalien zur Aufbereitung wird das besondere Label „Fairmined Ecogold“ vergeben. Dabei wird eine Sonderprämie von 2.000 USD/kg gewährt.</p> <p>Im Jahr 2015 wurden 107 kg Gold unter dem „Fairmined“-Label abgesetzt, dabei wurde ein Betrag von 435.000 USD als Prämie für die lokale Gemeindeentwicklung erwirtschaftet.</p>
<p>Weiterführende Informationen</p>	<p>Alliance for Responsible Mining Webseite http://www.responsiblemines.org/en/ Fairmined Webseite http://www.fairmined.org/?lang=de Internationale Q&A https://www.scsglobalservices.com/fairmined-gold-certification Fairmined-Standard v 2.0 http://www.responsiblemines.org/images/sampled/EstandarFairmined/Fairmined%20Std%202014%20ENGLISH.pdf Case Studies der Projektländer und andere Publikationen http://www.responsiblemines.org/en/resources/arm-publications</p>

Steckbrief Fairtrade Gold

Fairtrade Gold (Stand: September 2016)		
Ziel	<p>Ziel der Zertifizierung ist die Produktion und der faire Handel von verantwortungsvoll gewonnenem Gold aus dem Kleinbergbau.</p> <p>Im Fokus stehen die Kapazität der Kleinbergleute sowie der Aufbau von Organisationsstrukturen und deren Vernetzung mit anderen Akteuren in der Lieferkette bis hin zum Endverbraucher.</p> <p>Als Anreiz wird die Abnahme von Gold zu einem garantierten Marktpreis (95% LBMA) sichergestellt, sowie eine Prämie zur Investition in die lokale nachhaltige Entwicklung gewährt.</p>	
Standard	<p>Gründung des Standards: 2010 (letztes Update 2015)</p> <p>Kleinbergbau-Betreibende sowie Lieferketten-Akteure mit starkem Endverbraucher-Bezug (z.B. Juweliere) erhalten ein Fairtrade Label, wenn die Voraussetzungen zur Zertifizierung auf der Mine nachweisbar erfüllt sind. Zertifiziertes Gold ist dabei vollständig physisch nachverfolgbar.</p> <p>Die Vorbereitung und Begleitung der Kleinbergbau-Betriebe bis hin zur erfolgreichen Zertifizierung dauert, je nach Ausgangslage, etwa drei Jahre. Minenbetriebe werden alle drei Jahre extern auditiert.</p>	
Verbreitung und Partner	<p>Getragen wird das Label von Fairtrade International (FLO), die Zertifizierung wird von FLO-Cert vorgenommen. Die Kapazitäten-Entwicklung von Kleinbergbaubetrieben erfolgt durch Consulting-Partner.</p> <p>Fairtrade Gold-zertifiziert ist momentan eine Kooperative in Peru.</p> <p>Auf dem Weg zur Zertifizierung sind insgesamt neun Betriebe in Ostafrika (Tansania, Uganda, Kenia), für einige dieser Betriebe wird die Zertifizierung im laufenden Jahr erwartet.</p> <p>Abnehmer (Downstream): Fairtrade Gold wird vor allem in GBR und FRA erfolgreich vermarktet. Weitere Verkaufsstandorte sind:</p> <ul style="list-style-type: none"> • BEL, CAN, DEN, HKG, NLD, und die USA <p>Besonderheiten: Seit Januar 2016 wird Fairtrade Gold aus Peru im Fairphone 2 verwendet.</p>	

Kosten	<p>Die Kosten zur Nutzung des Fairtrade Gold Labels sind abhängig von der jährlichen Abnahmemenge. Bei einem Bezug von mehr als 0,5 kg Gold pro Jahr wird zwischen beiden Seiten ein Lizenzvertrag vereinbart.</p> <p>Ziel ist die Abnahme von Gold zu einem transparenten, fairen Marktpreis (95% LBMA) zuzüglich einer Prämie, die der nachhaltigen Entwicklung der lokalen Gemeinde gilt. Die Prämie liegt bei 1.500 EUR/kg bzw. 2.000 USD/kg.</p> <p>Weitere Kosten für teilnehmende Betriebe fallen für deren Zertifizierung durch FLO-Cert an. Für große Betriebe sind dies üblicherweise 2.000-2.800 EUR pro Jahr.</p>
Umsetzung & Nachhaltigkeit	<p>Der Fokus der Zertifizierung auf der Mine liegt in den Bereichen Vermeidung von Kinderarbeit, Arbeitssicherheit, Gender und Soziales (inkl. Einkommen der Bergleute) sowie Umwelt. Weiteres Augenmerk liegt in der Förderung demokratischer Strukturen und politischer Interessenvertretung der Kleinbergbauorganisationen.</p> <p>Die Nutzung von Chemikalien (Quecksilber, Zyanid) wird als Problem im Kleinbergbau auf Gold anerkannt, dessen Vermeidung jedoch nicht auf Kosten der Entwicklung des Kleinbergbaus von vorneherein ausgeschlossen. Stattdessen werden Anreize für eine schrittweise Reduktion geschaffen.</p> <p>Bei Verzicht auf Chemikalien zur Aufbereitung wird das besondere Label „Fairtrade Ecological Gold“ vergeben. Dabei wird eine Sonderprämie von 15% des Marktpreises gewährt.</p> <p>Jährliche Verkaufszahlen zu Fairtrade Gold liegen momentan nicht vor.</p>
Weiterführende Informationen	<p>Internationale Webseite http://www.fairgold.org/</p> <p>Internationale Q&A http://fairgold.org/q-a/</p> <p>Informationen über die Produzenten https://www.fairtrade-deutschland.de/produzenten/gold/</p> <p>Informationen für Unternehmen https://www.fairtrade-deutschland.de/fuer-unternehmen/service/gold/</p> <p>Nationale FAQ https://www.fairtrade-deutschland.de/fuer-unternehmen/service/gold/faq-gold/</p> <p>Evaluierungsbericht: Fairtrade Gold Ostafrika http://www.aidenvironment.org/publication/external-evaluation-of-extending-fairtrade-gold-to-africa-project/</p>

Anhang III - Länderprofile

Burkina Faso

Burkina Faso



Potential als Goldbezugsquelle

Der Goldbergbau in Burkina Faso wurde bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts ausschließlich Jahre im artisanalen Kleinbergbau betrieben. Insbesondere die Regionen Gaoua und Poura wurden vor den ersten industriellen Explorationsaktivitäten Anfang der 1930er Jahre intensiv artisanal ausgebeutet. Abgesehen von kurzen Perioden einzelner industrieller Goldabbauprojekte (1933-1940 durchschnittlich 4 Tonnen p.a., sowie 1985-1994 bis zu 5 Tonnen p.a.) konnte eine signifikante Goldproduktion im Land erst seit dem Jahr 2007 verzeichnet werden. Explorationserfolge vor dem Hintergrund der hohen geologischen Höflichkeit für Gold (innerhalb des Birimianischen Grünsteingürtels) im Verbund mit einer zunehmend Investorfreundlichen Gesetzgebung resultieren in einer Erhöhung der Produktion von 2 Tonnen (1997) auf 37 Tonnen (2014) Gold. Seit 2009 ist Gold das wichtigste Exportprodukt des Landes. Laut offiziellen Exportstatistiken ist die Schweiz mit einem Anteil von 96% Hauptabnehmer von Gold aus Burkina Faso.

Im ASGM-Sektor Burkina Fasos sind nach Schätzungen 200.000 Bergleute direkt beschäftigt. Die Regierung schätzt eine jährliche Förderung von 1 Tonne Gold aus dem Kleinbergbau ab, internationale Experten gehen jedoch von wesentlich höheren Zahlen aus.. Konservative Schätzungen der Autoren der Berne Declaration, welche den artisanalen Goldsektor im Land intensiv untersucht haben, nehmen eine Förderung von 7 Tonnen an, andere Schätzungen liegen noch höher.

Rechtliche Rahmenbedingungen und Formalisierungsgrad

Die erste dokumentierte Definition und Gesetzgebung bezüglich des Kleinbergbaus auf Gold in Burkina Faso wurde 1922 von den französischen Kolonialherrschern erlassen. Ziel dieses Erlasses war es, den Kleinbergbau in den Regionen Gaoua und Poura zu regulieren. Abgesehen von einer Regulierung der Landnutzungsrechte, erfolgten nach der Unabhängigkeit von Frankreich (1960) bis zum Jahr 1991 keine weiteren Anpassungen an der nationalen Berggesetzgebung. Dies ist vor allem auf eine instabile politische Situation zurückzuführen, sowie auf die bis dato mangelnde nationale Relevanz des Bergbausektors. Der geologische Dienst Burkina Fasos verfasste einige Erlasse zur Regulierung des Sektors und orientierte sich dabei an der Berggesetzgebung Frankreichs. Damit regulierte er Fragen der Arbeitssicherheit, den Umgang mit Gefahrenstoffen, toxisch wie explosiv, den Handel von Gold sowie die Ausführung von Studien zur Auswirkung auf die Umwelt. 1996 wurde eine erste nationale Berggesetzgebung erlassen. Der Kleinbergbau und dessen Entwicklungspotential wurden erkannt und eine technische wie finanzielle Unterstützung festgehalten. Die im Gesetz vorgesehene Autorisierung von Kleinbergbau wurde in der Praxis nicht umgesetzt, die Mehrheit der Kleinbergleute operierten daher illegal.

Das aktuelle Berggesetz, welches 2015 in Kraft trat, unternimmt weitere Versuche zur Schaffung von Anreizen für den Kleinbergbau auf Gold. Hierbei steht die Finanzierung von geologischer Exploration, die Regulierung zur Verwendung von Chemikalien sowie die Renaturierung von verlassenen Bergbaugebieten im Fokus. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen untersagen jegliche Form der Arbeit von Kindern unter 16 Jahren. Bei Kindern unter 18 Jahren sind weitere typische Aktivitäten im Kleinbergbau untersagt: Arbeit untertage, die Nutzung von Quecksilber und Zyanid, die Nutzung von Sprengstoff, das Waschen von Gold sowie der Transport und das Mahlen von Gesteinsschutt.

Entwicklungsrelevanz des Kleinbergbaus

Mehr als die Hälfte der Bevölkerung Burkina Fasos lebt unterhalb der Armutsgrenze von 1,90 USD. Insbesondere für die in ländlichen Gebieten lebende Bevölkerung, ist der ASGM-Sektor eine essentielle Lebensgrundlage.

Nur ein geringer Teil des Kleinbergbaus in Burkina Faso ist legalisiert. Einen besonderen Status hat Tikando, die größte artisanale Mine des Landes. Mit einer Produktion von 50 kg Gold pro Monat hat sie einen hohen Anteil des in Burkina Faso offiziell deklarierten Goldes aus dem nationalen Kleinbergbau. Diese Mine scheint, in Relation der Verhältnisse in Burkina Faso, gut organisiert. Es gibt Maßnahmen zur Gebirgsbeherrschung (Sicherung der Mineninfrastruktur hinsichtlich ihrer Stabilität); Kinderarbeit, auch wenn anderweitig vorhanden, wird nicht in den Minenschächten untertage durchgeführt. Bei der Verteilung der Gewinne ist jedoch Skepsis geboten, da die Abgaben der Kleinbergleute an den Besitzer der Tikando Mine einen erheblichen Teil des Umsatzes ausmachen.

Die Alliance for Responsible Mining unterhält momentan ein Unterstützungsprojekt in Burkina Faso. Das Projekt wird vom Global Environmental Fund und dem Fonds Français pour l'Environnement Mondial finanziert. Ziel des Projektes ist es, zwei Pilotminen in Burkina Faso zu identifizieren, welche dabei unterstützt werden sollen, die Anforderungen des Fairmined Zertifizierungsstandards zu erfüllen. Handlungsfelder umfassen dabei den legalen Status der Abbauaktivitäten, der Integration von Frauen in die Minenorganisation und der Mechanisierung der Kleinbergbauaktivitäten.

Deutsche Entwicklungszusammenarbeit

Die Unterstützung für die Entwicklungszusammenarbeit ist für Burkina Faso existenziell wichtig. Zuschüsse und Auslandskredite machen über 70% des Staatshaushalts aus. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit fokussiert sich vor allem auf die Sicherstellung der essentiellen Lebensgrundlage der Bevölkerung. Die Schwerpunkte der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit mit Burkina Faso lauten: Landwirtschaft und Sicherung der Ernährung, Trinkwasser- und Sanitärversorgung sowie Dezentralisierung und Kommunalentwicklung. Der Bergbau, speziell der artisanale Bergbau, spielte bislang keine Rolle in der Entwicklungszusammenarbeit.

Des Weiteren ist Burkina Faso seit 2013 Mitglied der Extractive Industries Transparency Initiative (EITI).

Risikobetrachtung

Öffentliche Aufmerksamkeit erhielt der artisanale Goldbergbau in Burkina Faso im September 2015 aufgrund von Rechercharbeiten der „Erklärung von Bern“ – einer zivilgesellschaftlichen schweizerischen Organisation zur Stärkung der nationalen Entwicklungszusammenarbeit. Diese analysierte die Lieferkettenbeziehung zwischen der schweizerischen Scheideanstalt Valcambi, der weltweit größten Goldraffinerie, und dem Burkina Faso benachbarten Togo. Togo wurde dabei als vorgebliches Transitland für aus Burkina Faso stammendes Gold identifiziert. Der Bericht erläutert sodann die prekären Arbeitsbedingungen und die Beschäftigung von Kindern in einigen Goldminen in Burkina Faso.

Trotz gesetzlichen Verbotes ist Kinderarbeit im ASGM-Sektor Burkina Fasos weit verbreitet. Bei der Recherche der Berne Declaration in 5 Bergbaugemeinden waren 30-50% der Bergleute minderjährig. Bei einer Extrapolation auf die nationale Ebene, wären damit 60.000-100.000 Kinder im artisanalen Goldbergbau Burkina Fasos beschäftigt. Nach Einschätzungen eines regionalen UNICEF-Projektes ist die Vergabe von Amphetaminen an Kindern untertage weit verbreitet.

Die Arbeitsbedingungen für Kleinbergleute in Burkina Faso sind, insbesondere für Kinder, prekär. So wurden teilweise 12-Stunden-Schichten im Tag-/Nachtwechsel dokumentiert. Ferner steht weder für die physische Arbeitssicherheit, noch im Umgang mit toxischen Stoff-

fen, wie z.B. Quecksilber, adäquate Schutzausrüstung zur Verfügung. Außerdem ist ein fahrlässiger Umgang mit Sprengstoffen dokumentiert. So sind bei einem Zwischenfall 2015 mutmaßlich 46 Bergleute ums Leben gekommen.

Der Schmuggel von Gold aus Burkina Faso zur Vermeidung von Exportabgaben ist, insbesondere nach Togo, hoch lukrativ. Dies liegt vor allem an der hohen Differenz zwischen den Exportkosten für Gold in Burkina Faso und Togo. So beträgt die fixe Exportsteuer in Burkina Faso 500 Franc CFA pro Gramm Gold, während in Togo nur 45 Franc CFA aufzuwenden sind. Nach Einschätzungen eines nationalen Experten der EITI erleichtert die landesweit verbreitete Korruption die Schmuggelaktivitäten.

Der in Teilen des Landes herrschende gewalttätige Konflikt zwischen Opposition und Regierung steht augenscheinlich nicht im Zusammenhang mit dem Goldabbau.

Résumé

Ein entwicklungspolitisches Engagement im Kleinbergbausektor Burkina Fasos erschiene zwar sinnvoll im Hinblick auf die extreme Armut der Bevölkerung, der Bedeutung des Bergbaus, und die herrschenden schlechten Bedingungen im ASGM-Sektor. Gleichwohl sind diese Rahmenbedingungen nicht für die Durchführung einer Pilotmaßnahme für verantwortungsvollen Kleinbergbau geeignet.

Bedingt durch die grundlegenden Fragen, die in der Bern Declaration aufgeworfen wurden, bestünde zunächst ein allgemeines Reputationsrisiko, dass bei einem Engagement in Burkina Faso zum Tragen kommen könnte. Der verbreitete Goldschmuggel zur Vermeidung von Exportabgaben würde auch für eine Closed Pipe Lieferkette Risiken implizieren, die Motivation von Kleinbergbaubetreibenden und Goldhändlern wäre hoch, Gold zu einem besseren Preis in illegale Lieferketten zu verkaufen. Unklar erscheint zudem die gesetzliche Referenz einzelner Bestimmungen im Bergbausektor.

Die Recherche nach einer Pilotmine, welche die für die Maßnahme Mindestanforderungen entspricht, könnte sich als schwierig erweisen. Nur ein geringer Teil des Bergbaus ist legalisiert. Doch selbst in relativ gut organisierten Kleinbergbauminen wie Tikando gibt es Verstöße gegen die nationale Gesetzgebung z.B. bezüglich Kinderarbeit.

Hauptreferenzen

2015 Burkina Faso Mining Code, Alban Dorin, Mayer Brown LLP, Juli 2015.

A Golden Racket: The True Source of Switzerland's "Togolese" Gold. A Berne Declaration Investigation, September 2015.

Small-Scale Mining in Burkina Faso, Djibril Gueye, Institute for Environment and Development, Oktober 2001.

DR Kongo

DR Kongo



Potential als Goldbezugsquelle

Der Osten der DR Kongo ist von reichhaltiger Goldmineralisation unterschiedlichen Typs geprägt. Über hunderte Kilometer hinweg tritt eine Vielzahl primärer Goldlagerstätten auf, assoziiert mit Grünsteingürtel-Einheiten, Granitoid-Intrusionen und geologischen Strukturen unterschiedlichen Alters. Daneben sind alluviale Lagerstätten verbreitet. Viele der Goldlagerstätten wurden in den 1920-30er Jahren – teils auch bereits um 1900 – entdeckt und in Produktion gebracht, wobei der Fokus zunächst auf den leichter zugänglichen alluvialen Lagerstätten lag. Einer der frühesten und historisch bedeutendsten Lagerstätten-distrikte umfasst die Minen von Kilo Moto, erstmals in Produktion gebracht um 1905 und heutzutage im Fokus von weiteren Erkundungsarbeiten. Der Hauptteil der heutigen industriellen Goldförderung der DR Kongo entfällt auf die Kibali Mine NE von Kisangani (verantwortlicher Betreiber Randgold Resources; Jahresförderung 20 Tonnen) sowie die Twangiza Mine im Südkivu (Betreiber Banro; Jahresförderung 4 Tonnen).

Der Kleinbergbau auf Gold im Ostkongo hat sich in den vergangenen Jahren dramatisch verbreitet. Insbesondere nach dem schrittweisen Einstellen der Operationen der heruntergewirtschafteten staatlichen Minengesellschaften im Ostkongo, etablierte sich in den 1980-90er Jahren zunehmend ein unkontrollierter lokaler Kleinbergbausektor, der auf Gold sowie auf die „3T“ Minerale (Zinn-, Tantal- und Wolframerze) erfolgte. Mit den steigenden Goldpreisen im vergangenen Jahrzehnt, sowie mit der zunehmenden Verbreitung von OECD-Sorgfaltspflichten in den Lieferketten von 3T-Mineralen, um die Risiken des lokalen Konflikts zu einzugrenzen, gewann Gold in den letzten Jahren massiv an Attraktivität für die kongolesischen Kleinbergbaubetreibenden: die Verdienstmöglichkeiten sind relativ hoch, die Kontrollmöglichkeiten gering. Die günstigen geologischen Bedingungen ermöglichen den artisanalen Abbau auf mehr als 1000 Kleinlagerstätten sowie einigen Großlagerstätten, auf letzteren ist temporär teils ein lokaler Goldrausch mit mehreren tausend artisanalen Schürfern zu beobachten. Insgesamt schürfen heutzutage mindestens 200.000 Kleinbergleute im Ostkongo Gold, ein fünffaches der Menge an Beschäftigten im 3T-Sektor. Die artisanale onshore Goldförderung wird aktuell (2016) auf ca. 12 Tonnen pro Jahr geschätzt, zusätzlich besteht eine signifikante (nicht belastbar quantifizierbare) artisanale Förderung mittels Nassbaggerung (Dredging). Mehr als 90% des artisanalen Goldes der DR Kongo wird über dessen östliche Nachbarstaaten nach Dubai geschmuggelt.

Rechtliche Rahmenbedingungen und Formalisierungsgrad

Der artisanale Goldabbau und die assoziierten Lieferketten im Ostkongo sind im Regelfall illegal und informell ausgeprägt. Dies betrifft sowohl die Situation direkt auf den Minen, den Handel entlang eines weit verzweigten Systems von „kleinen“ und „großen“ Zwischenhändlern (*petits / grands negociants*), als auch die Aktivitäten der Gold-Ankaufzentren in den größeren ostkongolesischen Grenzstädten, die für den Goldexport (bzw. Schmuggel) verantwortlich sind.

Zwar hat die Regierung bereits vor Jahren bestimmte Zonen für den Kleinbergbau ausgewiesen, ein spezielles Registrier- und Besteuerungsregime für den Kleinbergbau geschaffen, sowie gemeinsam mit der UN den Versuch unternommen, lokale Gold-Handelszentren zu etablieren. Diese Versuche, im übergeordneten Kontext des Berggesetzes von 2002, waren jedoch überwiegend nicht von Erfolg geprägt, da die Goldmineralisation außerhalb der ausgewiesenen Abbauzonen reichhaltiger und die Gewinnmargen in Schmuggel-Lieferketten höher sind. Die an mehreren Stellen abzuführenden Steuern und Abgaben für Registrierung, Schürf- und Handelsgenehmigungen machen offizielle

Kleinbergbau-Lieferketten wirtschaftlich unattraktiv, zudem ist die Entrichtung inoffizieller Gebühren an traditionelle Autoritäten (meist lokale Gemeindevorsteher*innen) weit verbreitet. Daneben tragen eine Reihe von Faktoren zu der besonders komplexen Situation des lokalen Kleinbergbaus bei, die unten als Kontextrisiken dargestellt werden.

Insofern der – äußerst geringe – offizielle Teil des Kleinbergbaus auf Gold im Kongo betroffen ist, gelten eine Reihe von Vorschriften, die aber in der Praxis z.Z. nur punktuell umgesetzt werden. Um zumindest größte Menschenrechtsverletzungen in den Lieferketten auszuschließen, sind Minen-Validierungsmissionen vorgesehen, die einzelne Minen als rot (inakzeptabel), gelb (problematisch) und grün (unproblematisch) klassifizieren – theoretisch ist der Handel für Gold aus als rot klassifizierten Minen unzulässig. Auf Exportebene wird ein Zertifikat (*ICGLR certificate = International Conference on the Great Lakes Region*) für einzelne Exportlose vergeben, das bestätigen soll, dass die Goldlieferung aus einer akzeptablen Mine stammt und die erforderlichen rechtlichen Abgaben gezahlt wurden. Der punktuell etablierte nationale Prozess unterliegt jedoch Glaubwürdigkeitsrisiken, eine eigentlich vorgesehene, auf überregionalem Maßstab koordinierte Auditing durch unabhängige Dritte wird nicht effektiv umgesetzt.

Entwicklungsrelevanz des Kleinbergbaus

Der artisanale Goldabbau ist häufig charakterisiert von prekären Arbeitssicherheitsbedingungen, unkontrollierter Quecksilberverwendung sowie sozialen Missständen inklusive der Kinderarbeit. Zudem befinden sich ca. 2/3 der Kleinbergbau-Minen im Ostkongo unter der Kontrolle illegaler bewaffneter Gruppen. Sehr ernste Menschenrechtsverletzungen, teils auch Zwangsarbeit sind damit weit verbreitet. Nahezu der gesamte Sektor von der Produktion bis zum Export (Schmuggel) operiert illegal, die fehlende Rechtssicherheit mindert die Entwicklungsperspektiven. Die lokal an die Bergleute ausgezahlten Ankaufpreise für Gold sind relativ hoch (oft 80% des LME-Preises). Begünstigt werden diese hohen Ankaufpreise durch Geldwäsche-Aktivitäten im Umfeld des Goldhandels. Aufgrund der niedrigen Produktivität der Bergleute ist deren Gesamteinkommen dennoch niedrig, die lokal verbreitete Kreditvergabe (Vorfinanzierung) an Kleinbergleute führt zu deren Verschuldung und Abhängigkeit von Zwischenhändlern.

In den USA und der EU sind bzw. werden Gesetze etabliert, die von Unternehmen die Umsetzung von Sorgfaltspflichten in den Lieferketten von Produkten mit Konfliktrohstoff-Bezug, zu denen auch Gold gehört, einfordern. Die etablierten ostkongolesischen Goldlieferketten zielen jedoch auf andere Absatzmärkte und Endverbraucher ab (Dubai, Indien und China), so dass kaum gesetzlicher Druck durch die Lieferketten erzeugt werden kann.

Eine Reihe von Gebern engagiert sich im ostkongolesischen Rohstoffsektor, teils um den dort kaum funktionalen Staat zu beraten, teils auch um die direkte Unterstützung von betroffenen Kleinbergbau-Kooperativen und Händlern zu veranlassen. Ein wichtiges Projekt vor Ort sind die Arbeiten der kanadischen NGO Partnership Africa Canada, die die Etablierung einer legalen Pilotlieferkette mit verantwortungsbewussten lokalen Akteuren anstrebt, in der Produktionsbedingungen und Nachverfolgbarkeit kontrolliert werden. Während eine Reihe von Voraussetzungen bereits geschaffen wurden (z.B. die Registrierung von Bergleuten oder Anreizbildung durch verbesserte Aufbereitungstechniken), so ist es der NGO letztlich jedoch innerhalb von fünf Jahren noch nicht gelungen, erfolgreich eine funktionale Lieferkette bis zum Export zu etablieren.

In einem 2009 initiierten deutsch-kongolesischem Kooperationsprojekt unterstützt die BGR die Durchführung von unabhängigen Minenaudits im Ostkongo nach dem *Certified Trading Chains* (CTC) Standard. CTC fordert dabei eine Mindestperformance in den Themen Lieferkettentransparenz, lokale Gemeinden, Arbeitssicherheit, Menschenrechte und Umwelt, unterstützt dabei jedoch auch im Vorfeld die Kleinbergbaubetriebe, diesen Anforderungen gerecht zu werden. Der CTC-Ansatz ist nicht breitenwirksam, sondern nur auf einzelnen Minen mit geeigneten legalen Betriebsvoraussetzungen umsetzbar. Bislang fokussierte der Ansatz auf die 3T-Mineralien, mittlerweile sind jedoch auch zwei Goldminen

beteiligt.

Deutsche Entwicklungszusammenarbeit

Trotz herausfordernder Rahmenbedingungen (staatliches Versagen und Korruptionsrisiken), die die Nachhaltigkeit der Entwicklungszusammenarbeit in Frage stellen, besteht eine langjährige deutsch-kongoliesische Kooperation. Dies begründet sich aus der desaströsen, hilfsbedürftigen Lage der kongoliesischen Bevölkerung, sowie auch dem oft zitierten Rohstoffreichtum der DR Kongo. Die verantwortungsvolle Nutzung der Rohstoffe sowie die transparente und rechtmäßige Verteilung von Rohstoffeinnahmen implizieren ein enormes Entwicklungspotential für das Land. Deutschland fördert insbesondere die Zertifizierungsbestrebungen im Ostkongo, die zum Ziel haben, die bestehende Teilfinanzierung illegaler Gruppen aus Rohstoff-Lieferketten („Konfliktminerale“) einzuschränken und die Transparenz des Sektors zu verbessern.

Risikobetrachtung

Die DR Kongo ist global eines der Länder mit dem höchsten Risikoprofil im Kleinbergbau auf Gold. Dies kommt zustande durch die Problemkonstellation des Konflikts im Ostkongo, der Rolle staatlicher Institutionen und der organisierten Kriminalität, die die grundlegenden Herausforderungen eines nicht formalisierten Kleinbergbausektors noch überlagern.

Staatliche Aufsichtsbehörden versagen und unterliegen hohen Korruptionsrisiken. Aufgrund des ausgeprägten Rohstoffpotentials der DR Kongo tritt der Kleinbergbau zudem in Konkurrenz zum industriellen Bergbau; der Regierung wird teils nachgesagt, dass sie in der Gesetzgebung den industriellen Bergbau bevorzugen würde. Im Ostkongo werden Segmente von Goldlieferketten durch illegale bewaffnete Gruppen (Milizen sowie die kongoliesische Armee) kontrolliert und illegal besteuert. 95-98% des Goldes, mit einem Gesamtwert von 400-500 Millionen USD pro Jahr, werden außer Landes geschmuggelt. Gold-Lieferketten unterliegen Risiken der Geldwäsche, die durch Querbezüge zur regionalen organisierten Kriminalität bedingt sind. Daneben erfüllt Gold in unzugänglichen Gebieten des Ostkongos oft auch die Funktion einer Parallelwährung, entsprechend verlaufen die Lieferketten nicht linear und sind kaum kontrollierbar.

Die DR Kongo ist eine Konflikt- und Hochrisikoregion, für deren Rohstoff-Lieferketten die OECD Richtlinien der Sorgfaltspflicht gelten, zudem wird auf das Land direkt im Dodd-Frank Act der USA Bezug genommen. Daraus ergeben sich besondere Anforderungen an berichterstattungspflichtige internationale Abnehmer, um den verantwortungsbewussten Umgang mit den resultierenden Bezugsrisiken nachzuweisen.

Résumé

Der direkte Bezug von konfliktfreiem, legal gehandeltem Gold aus dem kongoliesischen Kleinbergbau ist z.Z. äußerst schwierig und wäre im Rahmen einer Pilotmaßnahme kaum realisierbar. Es gibt eine geringe Anzahl an zertifizierten bzw. als „grün“ validierten Minen, jedoch ist deren Produktionskapazität relativ gering und die Kontrolle der assoziierten Lieferketten bis hin zum Export komplex. Die vor Ort etablierten Projekte internationaler Organisationen streben an, legale Lieferketten im Pilotmaßstab möglich zu machen, kurzfristig sollten jedoch keine übertriebenen Erwartungen daran bestehen. Vereinzelte Versuche internationaler Geschäftsleute, vor Ort voll-legale Goldankauf- und Exportzentren zu etablieren, scheiterten bislang an den hohen offiziellen Abgaben, die die legalen im Vergleich zu den illegalen Lieferketten wirtschaftlich unattraktiv machen.

Während legale Lieferketten des Kleinbergbaus im Ostkongo kaum etabliert sind, sind die parallelen Lieferketten des industriellen Goldbergbaus funktional. Perspektivisch könnte daher reflektiert werden, ob die Förderung einer lokalen Kooperation zwischen Klein- und Großbergbau (z.B. als Unterauftragnehmer auf industriellen Konzessionen) einen indirek-

ten Bezug von Gold aus dem Kleinbergbau möglich machen könnte. Aufgrund der komplexen politischen Rahmenbedingungen erschiene dies jedoch wenig realistisch für eine kurzfristig zu initiiierende Maßnahme einer verantwortungsvollen Kleinbergbau-Lieferkette.

Hauptreferenzen

IPIS (2014): Analysis of the interactive map of artisanal mining areas in Eastern DR Congo: May 2014 update.

Hruschka, F., et al. (2016): Analytical Tools to Constrain the Origin of Gold from Conflict-Affected and High-Risk Areas – Scoping Study, Part I: Method Screening. ISBN 978-3-943566-35-2. Contract Study for BGR.

Ecuador

Ecuador



Potential als Goldbezugsquelle

Der Goldabbau in Ecuador hat – wie auch in den Nachbarländern- eine lange Tradition. Bereits zu Inka-Zeiten (um 1500) bestand eine aktive Förderung, die zu Zeiten der spanischen Kolonialherrschaft weiter ausgebaut wurde. Geologisch verfügt das Land über die für das NW Südamerika typischen Goldmineralisationstypen, d.h. gold-führende porphyrische Kupferlagerstätten, massive Sulfidvererzungen, Skarne, sowie hydrothermale Quarzgänge unterschiedlicher Bildungsbedingungen.

Im Vergleich zu den größeren Nachbarn Peru und Kolumbien wurde in Ecuador kein signifikanter industrieller Großbergbau entwickelt, bedingt durch eine Reihe verzahnter geologischer, wirtschaftlicher und politischer Faktoren. Lokal wurde bereits um 1900 in einigen Gebieten, insbesondere um Portovelo-Zaruma herum, eine semi-industrielle Förderung im Kleinmaßstab etabliert, die sich mit Unterbrechungen bis zum heutigen Tag fortsetzt. Im Vergleich zu seinen südamerikanischen Nachbarstaaten ist Ecuador deutlich unterexploriert. Um das Jahr 2000 herum stiegen eine Reihe internationaler Junior-Gesellschaften in die Gold- und Kupfer-Exploration im Lande ein, was in der Entdeckung einzelner, industriell großmaßstäblich abbaubaren Lagerstätten resultierte. Das 2006 entdeckte Fruta del Norte Vorkommen ist die größte Goldlagerstätte Ecuadors und eine der größten international entdeckten Goldlagerstätten des vergangenen Jahrzehnts. Aufgrund der durch den sozialistischen Präsidenten Correa gesetzten unvorteilhaften Rahmenbedingungen für den Bergbau, wurde das Projekt jedoch nicht effizient entwickelt, die Entwicklung 2013-2014 schließlich komplett abgebrochen. Erst mit der kürzlich erfolgten Umkehr der Regierungslinie hin zu investorenfreundlicheren Bedingungen im Bergbausektor bestehen wieder reelle Chancen zur Weiterentwicklung des Projekts.

Die Goldförderung Ecuadors entstammt bis heute stets komplett dem Kleinbergbau, wobei dies laut ecuadorianischer Definition sowohl den traditionellen manuell betriebenen Bergbau, als auch den weiterentwickelten semi-industriellen Kleinbergbau mit einschließt. Die Zahl der Kleinbergleute erhöhte sich in den 1980 Jahren stark, als in der Nambija-Region ein lokaler, ca. 10 Jahre andauernder Goldrausch mit 25.000 Bergleuten auf einer Fläche von <1 km² stattfand. Die registrierte ecuadorianische Produktion und Exporte schwanken deutlich und liegen jährlich zumeist zwischen 2-9 Tonnen Gold, abhängig von der Abbau-Intensität aber auch weiterer Faktoren wie Schmuggel. Das „United Nations Environmental Programm“ (UNEP) schätzte die Zahl der Kleinbergleute im Jahr 2012 auf circa 90.000 und kategorisierte diese Schätzung als „konservativ“. Der Goldabbau, semi-industriell wie traditioneller Kleinbergbau, findet mit Unterbrechungen entlang der gesamten Kette der das Land von Süd nach Nord durchziehenden Anden statt.

Rechtliche Rahmenbedingungen und Formalisierungsgrad

Die gesetzlichen Rahmenbedingungen für den ASM-Sektor in Ecuador charakterisieren sich vor allem dadurch, dass sie stark zwischen „small-scale mining“ (SSM) und „artisanal mining“ unterscheiden.

Zunächst wurde der Kleinbergbau im „Mine Promotion Law“ (1974) erwähnt. Während sich SSM-Aktivitäten zur Registrierung verpflichtet wurden, galt dies nicht für artisanale Bergleute, welche auf zuvor ausgewiesene ASM-Zonen operierten. Dies führte, insbesondere in der Region Portovelo-Zarum, zu Konflikten zwischen den Kleinbergleuten und der ecuadorianischen Regierung, welche die Legalität der Bergbauaktivitäten anzweifelte. Dies manifestierte die Trennung der beiden Sektoren. Während der SSM-Sektor formal zum industriellen Sektor gehörte, wurde dem artisanalem Bergbau juristisch wenig Beachtung gewidmet.

Die erste Überarbeitung des Berggesetzes (1985) zwang die Kleinbergleute Ecuador in die Illegalität, da der Sektor gar nicht mehr erwähnt wurde. Dies wurde im weiteren Verlauf korrigiert (neues Berggesetz 1991) und die illegalen Kleinbergbaubetriebe wurde die Möglichkeit gegeben, sich ohne zusätzliche Voraussetzungen als Konzessionsträger des Abbaubetriebes einzutragen. Der Sektor wurde jedoch als Subsistenzwirtschaft definiert, welche keine Möglichkeiten zur wirtschaftlichen Entwicklung darbietet.

Zuletzt wurde der Kleinbergbau im Jahr 2001 reguliert, der folgende Grenzwerte für den SSM-Sektor definiert:

- Maximale Konzessionsfläche von 150 Hektar
- Maximale Abbauaktivität von 100 Tonnen Erz pro Tag
- Maximale Investition für Aktivitäten innerhalb der Konzession von 1.000.000 USD

Der artisanale Bergbau wird weiterhin nicht genau definiert.

Hinsichtlich der Nutzung von Quecksilber fokussierte die ecuadorianische Regierung nicht auf generelle Verbote, sondern auf Initiativen zur Minimierung der Nutzung im Kleinbergbau-sektor. Hierbei gab es nationale und internationale Programem bezüglich Bildung, technischer Beratung sowie dem erleichterten Zugang zu Investitionen für umweltfreundliche Technologie.

Entwicklungsrelevanz des Kleinbergbaus

Die ecuadorianische Regierung hat bis zuletzt dem Kleinbergbau (ähnlich wie auch dem industriellen Großbergbau) ein zwiespältiges Entwicklungspotential zugeordnet. Auf der einen Seite wurde in den letzten Jahrzehnten der SSM-Sektor mit rechtlichen Rahmenbedingungen, Initiativen und Investitionen gefördert, dem artisanalem Bergbau wurde jedoch wenig Aufmerksamkeit gewidmet, da er als Subsistenzwirtschaft ohne jegliches Entwicklungspotential kategorisiert wurde. Für die ärmere Bevölkerung Ecuadors in strukturschwachen Regionen des Landes (25 % der Menschen leben unterhalb der Armutsgrenze) stellt der Sektor jedoch teilweise die lokale Lebensgrundlage. Die für den SSM-Sektor angelegten Programme könnten auch im artisanalen Bergbau genutzt werden.

So birgt z.B. der proaktive Umgang der ecuadorianischen Regierung bezüglich Quecksilber ein Entwicklungspotential für Investitionen zur umweltfreundlichen Entwicklung in lokalen Bergbaugemeinden. Der Artisanal Gold Council (AGC) berät hierzu die ecuadorianische Regierung bei der Umsetzung eines „National Development Plans“ zur Minimierung der Umweltauswirkungen aufgrund der Nutzung von Quecksilber. Gleichzeitig muss konstatiert werden, dass die in der Praxis weitgehend fehlende Regulierung der Quecksilbernutzung in der Vergangenheit zu massiven Umweltschäden geführt hat, für deren Behebung die Verantwortlichkeiten unklar sind. Auch die betriebliche Arbeitssicherheit ist ein zentrales Thema. Momentan streiken die Bergleute in den Minen von Portovelo-Zaruma, um eine bessere Bezahlung durchzusetzen.

Deutsche Entwicklungszusammenarbeit

Der Schwerpunkt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit gilt der Stärkung der Öffentlichen Verwaltung und der Förderung von Wirtschaftsreform sowie dem Schutz der Umwelt und der natürlichen Ressourcen, insbesondere der Erhalt der Biodiversität Ecuadors. Der Bergbau spielte in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit bisher nur eine untergeordnete Rolle.

Seitens der BGR besteht zurzeit eine regionale Kooperation, in der verschiedene Andenländer zur Kooperation in Bergbau-Umweltfragestellungen beraten werden, dabei steht jedoch der industrielle Bergbau im Vordergrund.

Risikobetrachtung

Aufgrund diverser lokaler Konfliktpotentiale sollten für den Goldbezug aus Ecuador die OECD Richtlinien der Sorgfaltspflicht Beachtung finden, um Konfliktrisiken in der Lieferkette abzuschätzen.

Ecuadors nördliche Grenzregion zu Kolumbien liegt teils im Einfluss- und Kontrollbereich der kolumbianischen FARC Rebellengruppe. Im Zuge des langjährigen innerkolumbianischen Konfliktes kam es zu Migrationsbewegungen kolumbianischer Flüchtlinge nach Ecuador. Diese betätigen sich häufig in illegalen Goldminen in der nördlichen Grenzregion. Ferner sind die Flüchtlinge aufgrund ihres unsicheren Status ein sensibles Ziel für Menschenhandel, erzwungener Prostitution und ausbeutende, unsichere Arbeitsbedingungen.

Seit einer Operation des kolumbianischen Militärs auf Stellungen der FARC in Ecuador im Jahr 2008 gibt es vermehrt Grenzkontrollen der ecuadorianischen Regierung, die Lage ist stabiler. Dennoch behält die FARC weiter Einfluss auf den illegalen Goldabbau in Nord-Ecuador. Allerdings liegt das Zentrum des ecuadorianischen Goldbergbaus im zentralen-südlichen Landesteil, insofern ist nur ein relativ geringer Teil der Produktion von derartigen Risiken betroffen.

Lokal bestehen in Ecuador vereinzelt gewalttätige Konflikte zwischen indigenen Völkern und der Regierung des Landes, welcher auch den Zugang zu natürlichen Rohstoffen betrifft. Dies wird auch dadurch gefördert, dass die ecuadorianische Regierung alle Bergbauaktivitäten zu „öffentlichem Interesse“ deklariert hat. Im Zuge dessen kam es bereits zu erzwungenen Umsiedlungen indigener Völker. Von dieser Thematik ist jedoch insbesondere die Ölförderung, nicht jedoch Gold betroffen.

Entlang aller Grenzregionen – zu Kolumbien und Peru – bestehen in Ecuador des Weiteren Risiken des Goldschmuggels, um die in Ecuador notwendige autorisierte Exportlizenz für Gold zu umgehen. Daraus resultieren Risiken der Unterschlagung von Gold aus legalen Lieferketten.

Die politischen Rahmenbedingungen Ecuadors allgemein und die politisch gesteuerte Entwicklungsrichtung des nationalen Bergbausektors sind zu einem gewissen Grad unsicher. Dies betrifft auch die rechtliche Stellung des Kleinbergbaus im Land.

Résumé

Mit der im Berggesetz vorgenommenen Trennung zwischen small-scale und artisanalem Bergbau, böte sich für die mögliche Auswahl von Pilotminen als Bezugspartner in einer Closed Pipe ein Fokus auf den formalisierteren „small-scale“ Kleinbergbau an. Ein derartiger Abbau findet teils in kooperativen Vereinigungen statt und steht vor einer Reihe von Herausforderungen zu Umwelt, Arbeitssicherheit und fairer Bezahlung. Damit würde sich die entwicklungspolitische Sinnhaftigkeit des verantwortungsbewussten Bezugs aus dem Kleinbergbau ergeben, bei gleichzeitig vorhandener legalen Basis und besser kontrollierbaren Bedingungen als im artisanalen Sektor im engeren Sinne.

Im Land sind nur wenige internationale Kleinbergbau-Initiativen aktiv an die man bei einer Closed Pipe andocken könnte. Stattdessen wäre wahrscheinlich ein stärkerer Fokus zur Zusammenarbeit direkt mit einer einzelnen Kooperative von ausreichender Größe notwendig, dabei müsste auch deren genauer rechtlicher Status und die Rolle der Aufsichtsbehörden geklärt werden.

Hauptreferenzen

Analysis of formalization approaches in the artisanal and small-scale gold mining sector based on experiences in Ecuador, Mongolia, Peru, Tanzania and Uganda – Ecuador Case

Study, United Nations Environment Programme UNEP, Juni 2012.

Scales of Responsible Gold Mining: Overcoming Barriers to Cleaner Artisanal Mining in Southern Ecuador, Sarah Beth Lovitz, University of Vermont, Mai 2006.

Small-scale Mining in Ecuador, Fabián Sandoval, International Institute for Environment and Development.

Ghana

Ghana



Potential als Goldbezugsquelle

Die Goldproduktion in Ghana hat eine lange Tradition, welche sich zentral aus der Rolle als Kolonie des britischen Imperiums, auch „Goldküste“ genannt, im 19. Jahrhundert entwickelte. Zwischen 1900 und 1990 schwankte die Produktion zwischen 5 und 30 Tonnen Gold pro Jahr. Ab dem Jahr 1992 steigerte sich die Produktion kontinuierlich auf 106 Tonnen im Jahr 2014, welche vor allem auf den Export orientierte Gesetzgebung der Mineral Commission auf dem Jahr 1984 und den einhergehenden ausländischen Kapitalinvestitionen zurückzuführen ist. Ghana ist nach Südafrika den zweitgrößten Goldproduzenten auf dem afrikanischen Kontinent. Ferner sind in Ghana in den letzten 5 Jahren zwei Goldraffinaden eröffnet worden. Die Raffinaden verfügen über eine Kapazität von 100 und 150 Tonnen pro Jahr. Damit ist Ghana nach Südafrika das zweite Land in Afrika mit einer Goldraffinerie. Südafrika ist dennoch weiterhin Hauptabnehmer für Doré aus Ghana. Die wichtigsten Akteure im Goldsektor Ghanas sind international agierende Unternehmen wie AngloGold Ashanti (dessen Vorgänger Ashanti Goldfields in Ghana beheimatet ist), Goldfields Ltd., sowie die staatseigenen State Mining Corporation (SMC). Gold wird in Ghana vor allem im Tagebau gewonnen, teils auch in Untertageminen. Die Goldmineralisation ist über den gesamten weistischen Teil des Landes hinweg in Form von fünf Goldgürteln („Gold belts“) ausgeprägt.

Im ASGM-Sektor Ghanas sind derzeit geschätzt 300.000-500.000 Kleinbergleute direkt beschäftigt, manche Schätzungen gehen von bis zu 1.000.000 Menschen aus. Hierbei erfolgt keine genaue Unterscheidung zwischen den artisanalen, niedrig produktiven Kleinbergleuten, auch „Galamsey“ genannt, und semi-mechanisiertem Kleinbergbau-Betrieben. Der Anteil des ASGM-Sektors an der nationalen Goldproduktion betrug nach Schätzungen der Regierung Ghanas 2013 mit 40 Tonnen circa 34%. Die hohe Relevanz des Kleinbergbaus im Goldsektor entwickelte sich vor allem im letzten Jahrzehnt. So überstieg die Produktion erstmals im Jahr 2006 die Marke von 7,5 Tonnen und hatte somit innerhalb von sieben Jahren einen Zuwachs von über 500%. Dies ist vor allem auf eine hohe Aktivität eines von chinesischen Investoren und Arbeiter*innen geförderten medium-scale minings zurückzuführen, welcher vermutlich in die Kategorie „Kleinbergbau“ hinzugerechnet wurde. Nach der Auflösung dieser Bergbauaktivitäten im Laufe des Jahres 2013 ist zu vermuten, dass der Anteil des Kleinbergbaus an der nationalen Produktion sinken könnte.

Rechtliche Rahmenbedingungen und Formalisierungsgrad

Die Gesetzgebung für den Kleinbergbau in Ghana ist vor allem im „Small-Scale Gold Mining Act 1989“ sowie dem „Minerals and Mining Act of 2006 (Act 703)“ geregelt. Dieser untersagt den Kleinbergbau auf bereits anderweitig ausgewiesenen Konzessionen, ohne Lizenz oder Registrierung, sowie bei der Beteiligung von ausländischen Staatsbürger*innen und Minderjährigen. Bei Nichtbeachtung der Gesetze ist eine Haftstrafe von bis zu 5 Jahren vorgesehen.

Ende des Jahres 2014 gab es in Ghana insgesamt 1300 lizenzierte Kleinbergbaubetriebe. Nach offiziellen Schätzungen operieren mehr als 90% der Kleinbergbaubetriebe illegal. Bei erfolgreicher Registrierung wird von der Regierung die Gründung eines Kleinbergbau-Komitees gefordert, welches mehrheitlich von Vertretern staatlicher Stellen besetzt werden soll. Eine entscheidende Änderung im aktuellen ghanaischen Berggesetz (Mining Act of 2006) ist die Streichung des Paragraphen 15 des „Small-Scale Gold Mining Acts 1989“, der Kleinbergleuten eine Steuerbefreiung für drei Jahre ermöglichte. Ferner regelt das Berggesetz den Ankauf von Quecksilber über ausschließlich offiziell autorisierte Verkäufer, nicht jedoch die Nutzung während der Aufbereitung des Golds. Der Besitz von Gold ist, ohne defi-

nierte Maximalmenge, legal – bis die Illegalität der Herkunft bewiesen ist.

Zur Förderung von Anreizen für den ASM-Sektor adoptierte die ghanaische Regierung Anfang 2016 formell eine über mehrere Jahre hinweg entwickelte National Mining Policy, welche sich ausschließlich an lizenzierte und registrierte Kleinbergleute richtet. Dieses Dokument setzt die politischen Rahmenbedingungen zur Erleichterung beim Zugang zu Finanzkapital, dem Erhalt von Abbaulizenzen, sowie dem Zugang zu technischen Hilfsmitteln und Beratungsleistungen für den nachhaltigen und sicheren Abbau im Kleinbergbau. Ferner wird die Ausweisung von zuvor festgelegten und von der Regierung kontrollierten „ASM-Zonen“ unterstützt. Bei Landnutzungskonflikten unterstützt die Regierung Bergbauunternehmen und Kleinbergleute bei Kooperativen Maßnahmen und standardisierten Prozeduren. Diese Maßnahme steht jedoch im Widerspruch zur Gesetzgebung im Mining Act of 2006, welcher jeglichen Abbau von Dritten auf schon vergebene Konzessionen untersagt. Eine Harmonisierung der Inhalte der aktuellen Policy mit den gesetzlichen Grundlagen ist bisher noch nicht erfolgt, die praktische Operationalisierung der Policy somit ungewiss.

Entwicklungsrelevanz des Kleinbergbaus

Die Regierung Ghanas erkennt in Ihrer 2016 veröffentlichten „National Mining Policy“ das Entwicklungspotential des Kleinbergbaus an und sieht diesen als wichtigen Beitrag der nationalen Entwicklungsstrategie des Landes, der Ghana Shared Growth and Development Agenda II (2014-2017). Damit strebt sie einen erkennbaren Wandel im Kleinbergbau an; über die Bestrafung illegaler Aktivitäten hinaus sollen Anreize zur Formalisierung des Sektors geschaffen werden.

Einer der beiden in Ghanas Hauptstadt Accra ansässigen Goldraffinerien, die Sahara Royal Gold Refinery, sieht den Kleinbergbau im Land als wichtigen strategischen Partner für den Bezug von Gold. Da die Raffinerie jedoch erst im August 2015 eröffnet wurde, ist derzeit noch keine abschließende Beurteilung möglich.

Bei einer geschätzten Beschäftigung von bis zu 1 Millionen Menschen im Kleinbergbau auf Gold, was 4% der Gesamtbevölkerung entspräche, nimmt der Sektor eine enorme wirtschaftliche Bedeutung im Land ein. Insbesondere bei der Reduzierung der Armut – ein Viertel der Bevölkerung lebt unterhalb der Armutsgrenze - kann und soll der ASGM-Sektor eine große Rolle spielen.

Aktuell engagiert sich die Alliance for Responsible Mining auf einer Pilotmine, um die Voraussetzungen für eine Zertifizierung nach dem Fairmined-Standard zu schaffen. Zur Reduzierung der Umweltauswirkungen, insbesondere Quecksilber, organisierte zudem das Artisanal Gold Council in Kooperation mit der NGO Solidaridad im Dezember 2012 mehrere Trainingsworkshops in fünf ausgewählten Kleinbergbau-Gemeinschaften.

Besondere Aufmerksamkeit erhält der ASGM-Sektor Ghanas durch die „ASGM Research Group“ der US-amerikanischen University of Michigan. Seit dem Jahr 2012 hat sich die Gruppe in mehreren Präsentationen, Workshops und Publikationen dem ASGM-Sektor aus ökologischen, sozioökonomischen und juristischen Blickwinkeln betrachtet.

Deutsche Entwicklungszusammenarbeit

Deutschland gehört zu den wichtigsten bilateralen Entwicklungspartnern Ghanas. Die Schwerpunkte der deutschen Entwicklungszusammenarbeit liegen in den Bereichen Landwirtschaft, Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung und Berufsausbildung sowie Good Governance. Der Bergbau spielt aktuell eine untergeordnete Rolle in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit, allerdings bestand bis ins Jahr 2000 eine langjährige bilaterale Kooperation, in der die BGR den nationalen geologischen Dienst bei der Kartierung des gesamten Landes unterstützte. Ghana ist zudem seit 2010 Mitglied der Initiative zur Verbesserung der Transparenz in der Rohstoffindustrie (EITI).

Risikobetrachtung

Trotz großer Erfahrung im LSM und ASM Sektor und der speziellen Rolle, die der Abbau von Gold seit über einem Jahrhundert in Ghana spielt, ist die Umsetzung der Gesetze und Richtlinien zur Formalisierung des Sektors in großen Teilen wirkungslos. Über 90% der Kleinbergleute arbeiten weiter unter unklaren legalen Bedingungen. Der Formalisierungsprozess wird als kompliziert und bürokratisch beschrieben. So ist z.B. die Etablierung eines Kleinbergbau-Komitees, inklusive mehrere staatlicher Aufsichtspersonen, als Voraussetzung in der Theorie zwar beispielhaft, aber in der Praxis vieler Kleinbergleute im Land schwer durchführbar. Ferner sind weite Teile Ghanas mit Konzessionen großer Unternehmen belegt. Die Unklarheiten zwischen gesetzlichem Verbot (Mining Act of 2006) und den Richtlinien (National Mining Policy) bezüglich der Kooperation zwischen LSM & ASM verstärken den unsicheren legalen Status der Kleinbergleute.

Erschwert wurde die Situation in den letzten Jahren durch unkontrollierte Aktivitäten von chinesischen Investoren und Minenbetreibern im Südwesten Ghanas. Hierbei wurden häufig große Maschinen für den Abbau von Gold importiert. Dies führte zu schweren Umweltauswirkungen, wie lokaler Verunreinigung des Trinkwassers. Chinesische Investoren durften sich dabei nicht direkt sichtbar im Kleinbergbausektor engagieren; offiziell musste ein Ghanaer als „Strohmann“ an der Spitze des jeweiligen Betriebes agieren, im Hintergrund wurden die Prozesse jedoch von chinesischen Geschäftsleuten kontrolliert. Das Thema erlangte im April 2013 Aufmerksamkeit, als es bei einem Unfall einer illegalen chinesisch-ghanaischen Goldmine kam und dabei 17 Menschen starben. Das harte Durchgreifen der damaligen Regierung mit dem Ausweisen mehrerer tausend chinesischer Geschäftsleute führte zu einer regionalen Reduzierung von illegalen Bergbauaktivitäten.

Nach Schätzungen der ghanaischen Regierung arbeiten circa 7000 Kinder im Kleinbergbau auf Gold. Diese Zahlen werden in einer von Human Rights Watch im Jahr 2015 veröffentlichten Studie stark angezweifelt. Die Organisation geht von einer weit höheren Dunkelziffer aus. Unter Berücksichtigung der großen Masse an Kleinbergleuten im Land und der mangelnden staatlichen Kontrolle ist diese Kritik als realistisch einzustufen. Es existieren jedoch keine belastbaren Zahlen zu diesem Thema.

Die Nutzung von Quecksilber wurde zwar 1989 offiziell verboten. Jedoch ist es registrierten Kleinbergleuten aktuell erlaubt, Quecksilber von autorisierten Händlern zu erwerben. Nach Schätzungen der ghanaischen Regierung hat sich ein signifikanter Schwarzmarkt entwickelt, der die fortgeführte Nutzung von Quecksilber im Kleinbergbau ermöglicht. Ferner wurden nach Recherchen der „ASGM Research Group“ insbesondere im Norden Ghanas starke Trinkwasserverunreinigungen durch Quecksilber, Schwermetalle sowie Arsen nachgewiesen.

Résumé

Die Voraussetzungen zur Durchführung einer Pilotmaßnahme im Kleinbergbau auf Gold wären in Ghana weitgehend gegeben. Generell ist der Bergbau auf Gold im Land langjährig gesellschaftlich tief verankert und die politische Richtung der Regierung im Hinblick auf den Kleinbergbau stimmt. Die Regierung verschreibt sich weitgehend einem Good Governance Ansatz und würde vermutlich einem verantwortungsbewussten Engagement im Sinne eines „Best Practice“ Modells mit Ausstrahlungswirkung positiv gegenüberstehen. Ferner wäre hier auch, wenn benötigt die Nutzung der in Ghana ansässigen Goldraffinerie von Vorteil. Rohstoff-bezogene bewaffnete Konflikte im Land gibt es keine, entsprechend gäbe es keine resultierenden geographischen Einschränkungen.

Einige Minen böten geeignete Ansatzpunkte für eine closed pipe Maßnahme durch einen ausreichenden Formalisierungsgrad. Zur Umsetzung würde es jedoch der Klärung einiger legaler Fragestellungen im Hinblick auf die Anwendung der Kleinbergbau-freundlichen Mining Policy im Vergleich zum gültigen Berggesetz bedürfen. Beispielsweise wäre unklar, inwieweit eine formelle Kooperation zwischen LSM und ASM erfolgen könnte im Sinne einer Abbaugenehmigung für Kleinbergbaubetreibende auf einer bereits vergebenen LSM-

Konzession. Ferner muss die Machbarkeit zur Etablierung eines sogenannten Kleinbergbau-Komitees im jeweiligen Lieferketten-Kontext geprüft werden. Die Aufsicht von Mitgliedern mehrerer staatlicher Organisationen würde zwar einen hohen Grad an Legitimierung geben, impliziert aber auch einen bürokratischen Mehraufwand. Hier wäre zu prüfen, wie bereits im Land aktive Projekte (z.B. Fairmined) mit dieser Frage umgehen.

Hauptreferenzen

Girls in Mining – Research Findings from Ghana, Niger, Peru and United Republik of Tanzania, International Labour Organization, 2007.

Gold Rush in Ghana. The Case of Teberebie, Brigitte Reisenberger, Universität Wien, 2010.

Minerals and Mining Act of Ghana, 2006.

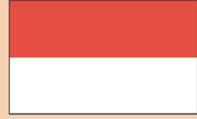
National Mining Policy of Ghana (Draft), 2010.

Policy challenges on mercury use in Ghana's artisanal and small-scale mining sector, Frank K. Nyame, Department of Geology, University of Ghana, 2010.

Precious Metal, Cheap Labor – Child Labor and Corporate Responsibility in Ghana's Artisanal Gold Mines, Human Rights Watch, 2015.

Indonesien

Indonesien



Potential als Goldbezugsquelle

Mit einer Förderung von knapp 60-80 Tonnen Gold jährlich gehört Indonesien zu den größten 10 Produzenten weltweit. Mit der Grasberg Mine, auf der das US-amerikanische Unternehmen Freeport McMoRan Kupfer und Gold abbaut, beheimatet Indonesien die zweitgrößte Goldmine der Welt, daneben ist die Batu Hijau Mine (Newmont) ein signifikanter Goldproduzent. Die Situation internationaler Großunternehmen im indonesischen Goldabbau ist allerdings zunehmend kritisch. Dies liegt vor allem daran, dass die indonesische Regierung ausländischen Rohstoffgesellschaften gesetzlich vorschreibt, die Wertschöpfung mittels Verhüttung und Raffinade im Land selbst vorzunehmen. Für den Goldabbau gilt dabei, dass Exporte durch inländische Raffinade mindestens eine Feinheit von 99% Au aufweisen müssen. Des Weiteren wird im 2009 erlassenen Berggesetz gefordert, dass Bergbauprojekte innerhalb der ersten 10 Jahre nach Inbetriebnahme mehrheitlich im Besitz von indonesischen Anteilseignern sein müssen.

Der Kleinbergbau auf Gold ist über weite Teile des indonesischen Archipels verbreitet (in 31 der 33 Provinzen) und beschäftigt direkt schätzungsweise 300.000 Menschen. Abgebaut werden dabei sowohl alluviale Seifenlagerstätten als auch primäre Goldvererzungen. Die Höhe der resultierenden Goldförderung ist unklar. Die indonesische Regierung schätzt, dass 7% der nationalen Goldproduktion aus dem Kleinbergbausektor stammt, dies entspräche ca. 4-6 Tonnen und ist ein unrealistisch niedriger Wert. Allein für der Zentralregion von Kalimantan schätzt die University of Victoria eine Jahresförderung von 13 Tonnen Gold ab. In den benachbarten Philippinen (mit ähnlichen ASM-Abbautechniken) produzieren geschätzt 200.000-300.000 Kleinbergleute jährlich 25-30 Tonnen Gold. Ein ähnlicher Schätzwert sollte für Indonesien angenommen werden.

Rechtliche Rahmenbedingungen und Formalisierungsgrad

Der Kleinbergbau auf Gold ist in Indonesien zunehmend verbreitet, häufig ist dabei eine regionale Migration von Arbeiter*innen die von anderen indonesischen Inseln stammen zu beobachten. Der Kleinbergbau findet häufig informell statt und assoziierte Goldlieferketten sind von Schmuggel gekennzeichnet. Die Nutzung von Quecksilber zur Amalgamierung stellt seit längerem ein zunehmendes Gesundheitsproblem dar.

Die nationale Gesetzgebung der indonesischen Regierung konzentriert sich auf die Wertschöpfung aus dem industriellen Bergbau, berücksichtigt aber auch den Kleinbergbau. Dies bezieht sich unter anderem auf ein Verbot der Quecksilbernutzung, die Eindämmung des Schmuggels, sowie die Ausweisung von Kleinbergbauzonen. Bedingt durch die dezentralisierte Struktur wird die Kontrolle des Kleinbergbaus auf Durchführungsebene auf die Ebene der Provinz- und Bezirksregierungen delegiert, deren Kapazität für ein effektives Monitoring nicht vorausgesetzt werden kann. So soll das Verbot der Quecksilbernutzung bis 2019 landesweit durchgesetzt werden, hat jedoch mit absehbaren Schmuggelproblemen zu kämpfen: Aufgrund der Vielzahl von Importhäfen sowie der dezentralen Lieferantenstruktur (meist Zahnärzt*innen) ist eine lückenlose Kontrolle jedoch kaum durchführbar. Auch sind die gesetzlichen Grundlagen nicht optimal. Das im Jahr 2009 erlassene Berggesetz erlaubt es lokalen Regierungsstellen Kleinbergleuten auch in umweltsensitiven Gebieten eine Abbaukonzession auszustellen. Gesetze und Verordnungen zwischen Zentral-, Provinz- und Bezirksregierung sind nicht optimal harmonisiert, so dass weite Unsicherheiten zum legalen Status der Kleinbergleute bestehen.

Entwicklungsrelevanz des Kleinbergbaus

Im Gegensatz zu anderen Entwicklungsländern ist Indonesien bereits relativ wohlhabend: nur 12-15% der Bevölkerung lebt unterhalb der Armutsgrenze. Aufgrund der hohen Gesamtbevölkerung Indonesiens entspricht dies in absoluten Zahlen jedoch immer noch ca. 30 Millionen Menschen. Der Kleinbergbau auf Gold erfüllt damit auch in Indonesien eine wichtige Funktion der Armutsreduzierung und wirtschaftlichen Entwicklung und ist für ärmere Bevölkerungsschichten attraktiv, wie durch die hohe innerindonesische Migration belegt wird. Wichtig aus entwicklungspolitischer Sicht sind insbesondere die Reduzierung des Quecksilberverbrauchs und die Risikominderung im Hinblick auf Umweltauswirkungen und Gesundheit (z.B. mittels Quecksilber-Recycling und sicherer Amalgamierungsprozesse).

Zur Reduzierung der Quecksilbernutzung unterhielt das United Nations Environmental Program (UNEP) und das Pure Earth-Blacksmith Institute in den letzten Jahren mehrere Projekte in Indonesien. Pure Earth plant außerdem die Etablierung eines Lieferkettensystems, bei der die indonesische Zentralbank als Käufer von ASM-Gold fungieren könnte. Ferner beginnt aktuell ein für 5 Jahre angesetztes Projekt des Artisanal Gold Councils (AGC). Das Projekt strebt u.a. in Zusammenarbeit mit der Regierung und Zivilorganisationen eine Verbesserung des Managements des ASGM-Regulierungsprozesses an, sowie die Etablierung eines Trainingszentrums zur Kapazitäten-Entwicklung im Kleinbergbau. Das Projekt konzentriert sich auf die Regionen Zentral- und Südkalimantan, Java und Sulawesi. Zurzeit sind keine Projekte zur Produktion und zum Bezug von zertifiziertem Kleinbergbau-Gold (Fairtrade oder Fairmined) aus Indonesien bekannt.

Deutsche Entwicklungszusammenarbeit

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Indonesien konzentriert sich auf die Schwerpunkte Energie & Klimawandel, Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung sowie Gute Regierungsführung. Der Bergbau spielt bislang keine direkte Rolle in der Zusammenarbeit. Indirekt ist der Bergbau, speziell der Kleinbergbau, jedoch in den Programmen vor Forstreform, der ökologisch nachhaltigen Wirtschaftsförderung sowie bei dem Umbau des indonesischen Staatswesens betroffen. Indonesien ist zudem seit 2010 Mitglied der Initiative zur Verbesserung der Transparenz in der Rohstoffindustrie (EITI).

Risikobetrachtung

Die Dezentralisierung der indonesischen Behörden ist im Hinblick auf die Größe des Landes unabdingbar, impliziert jedoch auch Korruptionsrisiken und Aufsichtsschwächen bei den auf Arbeitsebene verantwortlichen Provinz- und Bezirksregierungen. Dementsprechend sind die Legalisierungs- und Formalisierungsperspektiven für den Kleinbergbau lokal unterschiedlich ausgeprägt.

Ein Kernproblem im indonesischen Kleinbergbau auf Gold ist die Quecksilbernutzung bei der verbreiteten Amalgamierung. Das entsprechende Nutzungsverbot der Regierung dürfte in der Praxis schwer durchsetzbar sein im Hinblick auf die verbreiteten Schmuggelnetzwerke (große Zahl an Häfen; lokale Zahnarztpraxen). Es existieren Pläne zur Kapazitäten-Entwicklung der Kleinbergleute (z.B. Trainingszentren) die auch verbesserte oder alternative Aufbereitungstechniken beinhalten.

Ferner gibt es in Indonesien mehrere bewaffnete Konflikte. Auf Papua und der auf der nördlich auf der Insel Sumatra gelegenen Region Aceh ist auch der Zugang zu Rohstoffen ein Konfliktthema (inkl. Konflikten mit industriellen Goldminenbetreibern). Ferner finden Kämpfe gegen militante islamistische Gruppen auf der Insel Sulawesi und im östlichen der der Insel Java statt.

In indonesischen ASGM-Sektor wurden Fälle der schwersten Form von Kinderarbeit (nach ILO Definition) mit starker Gesundheitsgefährdung dokumentiert. Bisher wurde keine systematische Bewertung (inkl. belastbarer quantitativer Abschätzung) der Kinderarbeit im Kleinbergbau auf Gold in Indonesien vorgenommen. Die Regierung hat sich in ihrem „National

Action Plan to Eliminate Worst forms of Child Labour“ eine Eliminierung der Kinderarbeit bis zum Jahr 2022 als Ziel gesetzt.

Résumé

In Indonesien sollte potentielle eine große Anzahl möglicher Goldbezugsquellen aus dem Kleinbergbau verfügbar sein. Allerdings müsste die Etablierung einer legalen Lieferkette berücksichtigen, dass der Großteil der Wertschöpfung laut nationaler Gesetzgebung im Land zu erfolgen hat. Konkret impliziert dies eine Raffinade in Indonesien bis zu einer Feinheit von >99%. Ob vor diesem Hintergrund ein direkter Goldbezug aus Indonesien im Rahmen einer Closed Pipe Lieferkette möglich wäre, ist fraglich. Sinnvoll wäre ein derartiger Bezug dann, falls im Zuge des Projektes beabsichtigt wird, im Land selbst Raffinade-Kapazitäten zu installieren oder entsprechende Partnerschaften mit lokalen Betreibern einzugehen. In diesem Fall könnte auch direkt ein der Maßnahme dienlicher Anreiz (Technologie- und Wissenstransfer) für lokal Beteiligte geschaffen werden.

Der Entwicklungs-Impact eines Kleinbergbau-Lieferkettenengagements auf Grundlage von verantwortungsbewussten Produktionsbedingungen wäre im Hinblick auf die verbreiteten sozialen und Gesundheitsrisiken hoch. Für Indonesien ergäben sich aus einem derartigen Engagement potentielle Reputationsvorteile zur Stellung des nationalen Kleinbergbaus auf Gold. Es wäre im Einzelfall zu prüfen, ob eine Mine – oder evtl. eine zentralisierte Aufbereitungsanlage mit mehreren Minen im Einzugsbereich – die legalen Voraussetzungen für eine derartige Lieferkette mit sich bringt. Dazu wäre ein Einbezug lokaler Regierungsstellen (Provinz und Bezirk) notwendig. Ggf. müssten auch diese Behörden selbst bei der Ausweisung von Kleinbergbauzonen unterstützt werden (z.B. durch Bewertung der Ressourcen), ob dies allerdings kurzfristig als Teil einer Lieferkettenkooperation realistisch möglich wäre ist im Hinblick auf die ortstypische Bürokratie und Kapazitäten-Defizite fraglich. Realistischer wäre die Andockung an eines der o.a. bereits etablierten Unterstützungsprojekte (z.B. AGC), hier ist allerdings der genaue Projektstand nicht bekannt.

Hauptreferenzen

Artisanal Gold Mining, Mercury and Sediment in Central Kalimantan, Indonesia, Daniel Stapper, University of Victoria, 2006.

Scoping Study on Possible Activities of the European Partnership for Responsible Minerals (EPRM), Profundo & Estelle Levin Ltd., 2016.

Small-Scale Mining in Indonesia, Clive Aspinall, International Institute for Environment and Development, 2002.

Kenia

Kenia



Potential als Goldbezugsquelle

In den 1930er Jahren wurde in Kenia Gold entdeckt und eine kleine, semi-industrielle Förderung etabliert (v.a. Rosterman Mine), die nach der Unabhängigkeit des Landes (1963) nicht länger aufrechterhalten wurde. Industrieller Goldbergbau wie im Nachbarland Tansania ist in Kenia nicht zu beobachten, allerdings ist der geologische Kontext Kenias (Greenstone Belt) ähnlich zu Tansania und somit Gold-höufig. In den vergangenen zehn Jahren erfolgte eine verstärkte Gold-Exploration im Land durch internationale Unternehmen, wobei mit Acacia Mining (vormals African Barrick Gold) auch ein Großunternehmen beteiligt ist.

Im Verlauf der vergangenen ca. 10 Jahre hat sich zunehmend eine artisanale Goldförderung in der Nyanza-Provinz in West-Kenia etabliert, an der ca. 10.000 Personen direkt beteiligt sind, sowie etwa 15.000 Personen Zulieferdienste leisten. Damit ist Gold neben Edelsteinen das wichtigste Produkt des nationalen Kleinbergbausektors. Jährlich werden zwischen 1-4 Tonnen Gold aus Kenia exportiert (teils auch außer Landes geschmuggelt), der größte Anteil davon geht in die UAE (Dubai). Ein Teil der Exporte bzw. des Schmuggelgoldes repräsentiert Transitgold, welches aus der DR Kongo oder Tansania stammt, und für welches Kenia fälschlich als Ursprungsland angegeben wird. Mit der in Ostafrika typischen Produktivität pro Bergarbeiter*in lässt sich abschätzen, dass die legitime Kleinbergbau-Förderung in Kenia mindestens 600 kg Gold pro Jahr beträgt.

Rechtliche Rahmenbedingungen und Formalisierungsgrad

Der artisanale Goldabbau im Westen des Landes – primär in den Migori und Kakamega Counties am Ostufer des Viktoria-Sees – trägt teils Züge eines lokal begrenzten Goldrauschs. Dabei kommen die typischen Probleme des informellen, unregulierten Kleinbergbaus zum Tragen, über die in lokalen Medien auch berichtet wird: Kinderarbeit ist häufig zu beobachten, die unkontrollierte Verwendung von Quecksilber ist verbreitet. Vereinzelt sind auch stabile artisanale Organisationen an der Goldförderung beteiligt, deren Aktivitäten besser gesteuert werden und (semi-) legalen Charakters sind.

Die mangelnde Regulierung des Kleinbergbaus im Lande reflektiert ein generelles tiefergehendes Problem des im regionalen Vergleich unterentwickelten kenianischen Bergbaus. In den vergangenen Jahrzehnten stellte die kenianische Regierung andere Sektoren, insbes. den Tourismus, in den Fokus. Bis zum Oktober 2014 erfolgte die Bergbau-Regulierung auf Basis eines nationalen Berggesetzes aus den 1940er Jahren (Kolonialzeit).

Vor dem Eindruck jüngerer Prospektionserfolge (Kohlenwasserstoffe und mineralische Rohstoffe) und Sensibilisierung zur Entwicklung neuer Lagerstätten stoppte Kenia jedoch kürzlich die relative Vernachlässigung seines Bergbau-Sektors. Im Jahr 2014 brachte die Regierung ein neues Berggesetz auf den Weg. Auch wenn die Priorität der Regierung auf der Entwicklung des industriellen Bergbaus liegt, trägt das Gesetz auch der Aufsicht des Kleinbergbaus Rechnung (Umstrukturierung der Aufsichtsbehörden, artisanale Abbau-Genehmigungen). Es ist nun explizites Anliegen der Regierung, die Legalisierung und Formalisierung des Kleinbergbaus zu fordern und zu fördern. Im Rahmen einer allgemeinen Dezentralisierung von staatlichen Aufsichtsfunktionen spielen neben der nationalen Regierung zunehmend auch lokale Behörden eine Rolle in der Regulierung. Bisherige Fortschritte sind insgesamt allerdings eher punktuell bzw. von außen nicht eindeutig nachvollziehbar.

Entwicklungsrelevanz des Kleinbergbaus

Kenias nationale Entwicklungsstrategie wird im zweiten „Medium Term Plan 2013-2017“ dargelegt, die übergeordneten Entwicklungsziele in der nationalen „Vision 2030“ definiert. Der Bergbausektor wird dabei als einer der prioritären nationalen Sektoren definiert, die Wirtschaftswachstum und Entwicklung ermöglichen sollen. Damit einhergehend schärft sich auch die öffentliche Erwartungshaltung an den Sektor.

Im nationalen Gesamtmaßstab ist der Kleinbergbau auf Gold von untergeordneter Bedeutung; das primäre wirtschaftliche Entwicklungspotential wird im industriellen Großbergbau gesehen. Durch den Kleinbergbau können jedoch wichtige Entwicklungsbeiträge im lokalen Maßstab geleistet werden, zudem profitiert der Staat bei der Exportbesteuerung auf Gold (vormals 2.5%, nun 5% auf Exportwert).

Durch eine von Comic Relief gewährte Finanzierung war das „Fairtrade Gold in East Africa“ Programm 2012-2015 auf zwei Kleinbergbau-Betrieben in Kenia aktiv. Das Programm zielte nicht direkt auf eine Fairtrade Gold Zertifizierung ab, sondern fokussierte auf die Kapazitäten-Entwicklung der beteiligten Pilotbetriebe. Das Programm erlaubt Rückschlüsse auf den möglichen Erfolg und die Grenzen derartig angelegter Maßnahmen im Land.

In den vergangenen drei Jahren konnten durch das Programm signifikante Fortschritte erzielt werden: lokale Schulen verzeichneten eine höhere Anwesenheit von Schulkindern durch verringerte Kinderarbeit, Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz verbesserten sich in den Betrieben (z.B. reduzierte, kontrollierte Quecksilberverwendung; Sicherheitsausrüstung). Die auf den Pilotbetrieben gewonnenen Erfahrungen wurden sowohl lokal (kopieren von „best practice“ durch Nachbarbetriebe) als auch national (Gründung eines Netzwerkes zum Kleinbergbau auf Gold) nachgefragt bzw. verbreitet.

Deutsche Entwicklungszusammenarbeit

Deutschland verbindet eine besondere Beziehung mit Kenia, seit es als erstes Land Kenias Unabhängigkeit 1963 völkerrechtlich anerkannte. Die Schwerpunkte der deutschen Entwicklungszusammenarbeit liegen in den Bereichen Landwirtschaft, Wasser, Gesundheit, sowie Good Governance. Der Bergbau, speziell der artisanale Goldabbau, spielte bislang keine direkte Rolle in der Entwicklungszusammenarbeit. Die Formalisierung von Kleinbergbau-Lieferketten hätte jedoch Bezüge zur Förderung von Transparenz und Verringerung der Korruption (Good Governance) und stünde im Einklang mit den nationalen Entwicklungsprioritäten.

Risikobetrachtung

Die kenianische Regierung muss noch den Nachweis erbringen, dass nationale Policy-Entscheidungen im Bergbausektor auch tatsächlich operationalisiert werden. Mit der kürzlichen Erhöhung der Exportbesteuerung (von 2,5 auf 5%) erhöht sich das Risiko, dass legitim in Kenia abgebautes Gold aus dem Land heraus geschmuggelt wird, um die offiziellen Exportsteuern zu vermeiden.

Öffentliche Korruptionsrisiken sind in Kenia verbreitet. Erschwerend kommt im Kleinbergbau auf Gold hinzu, dass die betroffenen mineralisierten Gebiete häufig im Privatbesitz sind. Die Landbesitzer*innen profitieren (offiziell oder inoffiziell) vom Goldabbau und nehmen auf betriebliche Entscheidungen Einfluss, um ihre eigenen Interessen durchzusetzen.

Kenia ist in der Region der Großen Seen ein wichtiger Transit-Staat für den Schmuggel von teils Konflikt-behaftetem Gold aus der DR Kongo sowie illegal abgebautem Gold aus Tansania. Ähnlich wie Uganda und Burundi, verfügt Kenia über legitim im Land abgebautes Gold, dessen internationale Glaubwürdigkeit unter dem Goldschmuggel leidet. Kenia ist kein Nachbarstaat der DR Kongo und somit nicht direkt von der Konfliktmineral-Regulierung durch den Dodd-Frank Act betroffen, muss aber als „red flag location“ im Sinne der OECD

angesehen werden, mit der Notwendigkeit von Sorgfaltspflichten in der Lieferkette.

Résumé

Der lokale Entwicklungsimpact zur Durchführung einer Maßnahme wäre in Kenia gegeben, zum einen aufgrund der entsprechenden Nachfrage aus dem Kleinbergbausektor heraus, zum anderen aufgrund des Potentials der Ausrichtung einer derartigen Maßnahme gemäß den kürzlich vorgenommenen Gesetzes- und Policy-Entscheidungen der Regierung.

Empfehlenswert anlässlich eines Engagements in Kenia wäre die Diskussion von Kooperationsmöglichkeiten bzw. Anschlusspunkten mit dem/an das bereits laufenden Fairtrade Gold Pilotprojekt. Dort besteht Handlungsbedarf unter anderem in der Verbesserung der Abbau-Produktivität (z.B. Vorfinanzierung und Business Pläne) sowie in der Etablierung internationaler Gold-Absatzstrukturen (anstatt des bisher erfolgenden Goldverkaufs an lokale Aufkäufer).

Bei einer Abnahme von Gold aus Kenia muss allerdings dem bestehenden regionalen Risikoprofil besondere Rechnung getragen werden, und die Nachverfolgbarkeit entlang der Lieferkette lückenlos belegt und glaubwürdig überprüft werden. Daraus ergeben sich unter Umständen erhöhte Kosten (z.B. Audits, Mehraufwand für interne Due Diligence).

Hauptreferenzen

USGS (2015): 2013 Minerals Yearbook – The Mineral Industry of Kenya.

Odumo, B.O. et al. (2014): Impact of gold mining associated with mercury contamination in soil, biota sediments and tailings in Kenya. Environmental Science and Pollution Research, doi: 10.1007/s11356-014-3190-3.

Kolumbien

Kolumbien



Potential als Goldbezugsquelle

Der Goldbergbau hat vor allem seit der spanischen Kolonialzeit eine große Bedeutung in Kolumbien. Bis zu Beginn des 20. Jahrhunderts war ein Drittel des weltweit geförderten Goldes kolumbianischen Ursprungs. Das Land weist großflächig geeignete geologische Bedingungen für die Ausbildung gold-reicher porphyrischer Kupfer- und epithermaler Lagerstätten sowie auch massive Sulfidz Lagerstätten auf. Seit dem Jahr 1980 hat die Produktion stark zugenommen. So stieg die Jahresförderung, welche in den Jahrzehnten zuvor meist 5-10 Tonnen betrug, bis 1990 auf 35 Tonnen an. Nach Schwankungen in der jährlichen Förderhöhe beträgt die Goldproduktion Kolumbiens mittlerweile knapp 60 Tonnen (Stand 2014), die primär in die USA und die Schweiz exportiert werden. Die Bergbauindustrie in Kolumbien ist vollständig liberalisiert und privatwirtschaftlich aufgestellt.

Der Kleinbergbausektor in Kolumbien verteilt sich vor allem entlang der Pazifikküste in den Regionen Chocó, Cauca und Nariño, sowie Antioquia, Santander und Huila in Zentralkolumbien. In den Regionen entlang der Pazifikküste findet vor allem alluvialer Abbau von Gold aus Seifenlagerstätten statt, während in Zentralkolumbien der Abbau auf primären Goldvererzungen aus dem Festgestein betrieben wird. Im Kleinbergbausektor Kolumbiens sind nach Schätzungen der Regierung bis zu 340.000 Menschen beschäftigt. Diese Schätzung bezieht sich jedoch neben Gold auch auf den Abbau weiterer Rohstoffe und beinhaltet zudem auch die Kategorie des „medium-scale minings“. Der Anteil des Klein- und Mittelbergbaus an der gesamten Goldproduktion Kolumbiens wird auf ca. 88% geschätzt.

Rechtliche Rahmenbedingungen und Formalisierungsgrad

Die Gesetzgebung Kolumbiens definiert den ASM-Sektor seit der Verabschiedung des „Mining Code of Colombia“ aus dem Jahr 1988. Hierbei wurden rechtliche Grundlagen zur Formalisierung sowie der Berücksichtigung von Rechten von ethnischen Minderheiten geschaffen. Die Anmeldung für den Formalisierungsprozess hatte jedoch lediglich ein Zeitfenster von 6 Monaten. Dies führte dazu, dass die Mehrzahl der Kleinbergleute weiterhin keinen rechtlichen Status für Ihre Arbeit erhielt. Im weiteren Verlauf wurden dem Kleinbergbausektor Steuererleichterungen etabliert und der illegale Status aufgehoben (1994). Der „National Mining Development Plan“ (1997) und der „New Mining code“ wiederum legten den Fokus auf den industriellen Bergbau und förderten ausländische Investitionen zur Vergabe weiterer Konzessionen. Dies führte zu einem Anstieg von offiziell vergebenen Flächen für Exploration und Abbau von 1,1 Millionen Hektar im Jahr 2001 auf 8,4 Millionen Hektar in 2009. Dabei wurden viele Flächen von den jeweiligen Konzessionsinhabern nur spekulativ registriert, mit dem Ziel, sie später gewinnbringend weiterzureichen, ohne dass die jeweiligen Konzessionsinhabern selbst tatsächliche Abbaupläne verfolgten. Auch wenn die Regierung Kooperationen zwischen Großbergbauunternehmen und Kleinbergleuten erlaubt und fördert, so sind durch die o.a Praxis viele hoffige Gebiete vergeben, ohne dass dort aktiver Bergbau stattfindet mit dem Kleinbergleute legale Kooperationen eingehen könnten.

In jüngeren Jahren variierten die Ansätze der Regierung zum Management des Kleinbergbaus zwischen konfrontativ und – zuletzt verstärkt – konstruktiv. Zunächst wurden in den Jahren 2010 und 2012 die Voraussetzungen für den Formalisierungsprozess mit hohen Strafen für den illegalen Abbau beschlossen. Hierbei wird nicht zwischen „illegal“ und „informell“ unterschieden, sodass der Großteil der Kleinbergleute drakonische Strafen zu befürchten hatte. Dies wurde, besonders auf Druck ethnischer Minderheiten und indigener Völker 2013, in der „National Formalisation Policy“ korrigiert, sodass der, vage definierte, „traditioneller“ Abbau als „informell“ deklariert werden kann. Die Regierung plant nun, bis 2019 40% des ASM-Sektors zu formalisieren, bis 2032 wird eine Quote von 100% angestrebt. Als wichtiger

Punkt wird die Formalisierung nun nicht als einzelner bürokratischer Akt, sondern als mehrstufiger Prozess verstanden. Dieser berücksichtigt fünf Stufen bis zur Formalisierung:

- 1) Rechtliche Grundlage
- 2) Bergbautechnologische und ökologische Aspekte
- 3) Soziale und arbeitsrechtliche Aspekte
- 4) Wirtschaftliche und steuerliche Aspekte
- 5) Endgültige Formalisierung

Zur Unterstützung und Umsetzung dieses Prozesses wurde eigens eine Dienststelle im Bergbauministerium gebildet. Der zentralistische Ansatz birgt vor allem Risiken für Konflikte mit den lokalen Regierungen, welche zuvor für die Kontrolle des Sektors zuständig waren und daher an Einfluss verlieren. Dieses Gesetz wurde jedoch im Mai 2016 vom kolumbianischen Verfassungsgericht gekippt. Lokalregierungen haben zunächst weiterhin die Möglichkeit, für Bergbauprojekte in ihren Zuständigkeiten Entscheidungen zu treffen.

Entwicklungsrelevanz des Kleinbergbaus

Nach Schätzungen der Weltbank verfügen lediglich 6 % der Kolumbianer weniger als 1,90 USD pro Tag. Jedoch ist der Wohlstand im Land nicht gleich verteilt. Ein Drittel der kolumbianischen Bevölkerung lebt unterhalb der nationalen Armutsgrenze. Der seit vielen Jahren etablierte Kleinbergbau stellt eine wichtige Lebensgrundlage für die örtliche Bevölkerung in armen Gebieten dar. Neben den global weit verbreiteten Problemen des unregulierten Kleinbergbaus (z.B. Umwelt und Arbeitssicherheit) kommen in Kolumbien allerdings besonders ausgeprägte Risiken durch die Vereinnahmung von Goldminen und –lieferketten durch Guerillagruppen und kriminelle Banden zustande. Damit bestehen ähnliche Risiken der Konfliktfinanzierung wie in der DR Kongo. Im Umkehrschluss impliziert dies allerdings auch, dass Fortschritte in der Formalisierung und in der Etablierung verantwortungsvoller Gold-Lieferketten dazu beitragen können, von Konflikt behaftete Landesteile schrittweise zu stabilisieren.

Eine Vielzahl von Initiativen engagiert sich für die nachhaltige Entwicklung des Kleinbergbaus in Kolumbien. Dies erfolgt flankierend zu den Aufsichts- und Formalisierungsbestrebungen der Regierung, die dabei direkt von den USA unterstützt werden (z.B. BioREDD+ Projekt zur juristisch und technologischen Beratung; laufendes ASGM-Projekt von Chemonics/USAID).

- Kolumbien stellt ein Kernland für die Aktivitäten der Alliance for Responsible Mining dar. Aus Vorläuferprojekten mit lokalen Goldminen (*Oro Verde*) entwickelte sich letztlich der Fairmined Standard für verantwortungsvollen Kleinbergbau auf Gold. Es existieren zwei von Fairmined zertifizierte Kooperativen in Kolumbien – Iquira und La Llanada, beide im Südwesten Kolumbiens lokalisiert. Sechs weitere Kooperativen sind im Prozess auf dem Weg zur Zertifizierung engagiert.
- Das kanadische Bergbauunternehmen Gran Colombia Gold ging eine Kooperation mit der internationalen Entwicklungshilfeorganisation Chemonics ein, mit dem Ziel, im Umfeld der Konzessionen des Unternehmens aktive Kleinbergleute in die offiziellen Lieferketten und Prozesse einzubinden. Ziel ist dabei eine legale Basis der Kleinbergbauaktivitäten, verbunden mit deren erhöhter Produktivität und verringerten Umweltauswirkungen.
- Die Motorola Solutions Foundation finanziert ein von der Solutions for Hope, Resolve und dem kanadischen Außenministerium unterstütztes Projekt in Kolumbien, welches u.a. die Weiterverarbeitung des Goldes in einer lokalen Raffinerie prüft. Das Projekt befindet sich derzeit in der Pilotphase.

Deutsche Entwicklungszusammenarbeit

Zentraler Fokus der Entwicklungszusammenarbeit zwischen Deutschland und Kolumbien ist die Stärkung der Friedensentwicklung und Krisenprävention. Dieser, sowie auch die weiteren Schwerpunkte, die nachhaltige Wirtschaftsentwicklung im ländlichen Raum sowie der Schutz und die nachhaltige Entwicklung natürlicher Ressourcen, betreffen den artisanalen Goldabbau indirekt. Die BGR hat in Kolumbien von 2001-2012 ein TZ-Projekt zur Minderung der Umweltauswirkungen des Kleinbergbaus auf Gold in bestimmten Regionen umgesetzt. Zurzeit besteht eine regionale Kooperation, in der verschiedene Andenländer zur Kooperation in Bergbau-Umweltfragestellungen beraten werden, dabei steht jedoch der industrielle Bergbau im Vordergrund. Kolumbien ist zudem seit 2013 Mitgliedskandidat der Initiative zur Verbesserung der Transparenz in der Rohstoffindustrie (EITI).

Risikobetrachtung

Eine zentrale Herausforderung des ASGM-Sektors in Kolumbien betrifft die komplexe Verbindung zwischen Goldhandel, Schmuggel, Geldwäsche und Drogenhandel. Insbesondere auf Exportebene sind viele Goldlieferketten mit entsprechenden Risiken behaftet. KYC-Prozeduren kommt bei einem Engagement im Goldsektor Kolumbiens somit eine zentrale Bedeutung zu.

Eine besondere Rolle im o.a. Kontext lokaler Goldlieferketten spielen auch die *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC) und weiterer Guerillagruppen. Die illegale Kontrolle von Goldminen und Lieferketten in einigen Regionen des Landes stellt mittlerweile eine Hauptfinanzierungsquelle der FARC und anderer Guerillas dar. Der davon betroffene Kleinbergbau auf Gold trägt damit, ähnlich wie in der DR Kongo, zur Konfliktfinanzierung bei. Guerillagruppen und kriminelle Banden kontrollieren die Produktion und den Transport des Goldes. Hierbei organisieren sich die bewaffneten Gruppen als Staat im Staate und treiben illegale Steuern, in Form von Bargeld oder Teilabgabe der Produktion, ein, und erheben Transportzölle an den Grenzen des eigenen kontrollierten Gebietes.

Der Konflikt hält seit über 50 Jahren an. Zuletzt wurde im Juni 2016 ein historisches Waffenstillstandsabkommen abgeschlossen. Hier ist die Frage, inwieweit der politische Verhandlungsprozess zu einer Verbesserung von Kontrolle und Transparenz im Goldsektor führen wird. Momentan werden im Heidelberger Konfliktbarometer noch weite Teile des Landes als „gewalttätige Krise“ oder „eingeschränkter Kriegszustand“ kategorisiert. Falls staatliche Stellen nach potentielltem Abschluss der Friedensverhandlungen weiterhin keinen Zugriff auf die Minenaktivitäten der von Guerillagruppen (neben der FARC hauptsächlich die Ejército de Liberación Nacional, ELN) und kriminellen Banden, den sogenannten BACRIMS, kontrollierten Regionen bekommen, stellt der Bezug von Gold aus diesen Gebieten ein zentrales Risiko dar. Für den Umgang mit diesen Konfliktrisiken müssen die OECD Richtlinien der Lieferketten-Sorgfaltspflicht zu Rate gezogen werden.

Die Nutzung von Quecksilber in der Goldaufbereitung spielt auch in Kolumbien eine große Rolle. Nach Schätzungen der kolumbianischen Regierung wurden allein im Jahr 2015 170 Tonnen Quecksilber in Kolumbien unkontrolliert in die Umwelt entlassen. Insgesamt sind 60 % der hydrographischen Regionen in Kolumbien mit Quecksilber kontaminiert.

Ein soziales Problem in illegalen Kleinbergbaugebieten ist der weitverbreitete Mädchenhandel und erzwungene Prostitution, welcher in Ausnahmen sogar von staatlichen Stellen geduldet oder gar unterstützt wird. Insbesondere in Gebieten, in denen die afro-kolumbianische Minderheit sowie indigene Völker leben, sind Frauen und Mädchen besonders gefährdet. Diese nimmt in manchen Teilen Ausmaße der Zwangsarbeit und Sklaverei an, bei der die Frauen und Mädchen keinen Lohn für ihre Dienste erhalten.

Résumé

Der Bezug von kolumbianischem Gold bietet sich für eine „closed pipe“ Maßnahme trotz der o.a. Risiken an, da in einigen Regionen gute Voraussetzungen für ein derartiges Engagement bestehen und die Fördermengen insgesamt mehr als ausreichend erscheinen. Im Land sind Initiativen wie Fairmined (bzw. Oro Verde) in einigen Minen aktiv, für die geprüft werden könnte, ob sie für die Teilnahme an einer Pilotlieferkette zu gewinnen wären, und unter welchen Bedingungen dies erfolgen könnte (zertifiziertes Gold mit Prämienzahlung oder nicht zertifiziertes Gold ohne Prämie, bei gleichzeitiger Anwendung von verantwortlichen Bezugsstandards). Die kolumbianische Regierung schafft mit dem nunmehr angedachten mehrstufigen Formalisierungsprozess ihrer „New Formalisation Policy“ zudem gute Rahmenbedingungen für die Zukunft des Sektors und somit für die Nachhaltigkeit, ggf. auch positive Ausstrahlungswirkung einer Pilotlieferkette.

Allerdings sind die Risiken und einschränkenden Rahmenbedingungen für den Goldbezug aus Kolumbien unbedingt zu beachten. Zum einen ist es aufgrund der Konfliktrisiken unabdingbar, den Goldbezug auf strikter Basis der OECD-Leitlinien zur Sorgfaltspflicht sowie adäquater KYC-Prozeduren zu veranlassen. Ein Erfolg in den andauernden Friedensverhandlungen könnte hier mittelfristig zu einer Senkung der Konfliktrisiken führen, generelle Geldwäscherisiken des Sektors wären allerdings weiterhin signifikant. Zum anderen sind die legalen Voraussetzungen Einzelfall-bezogen zu prüfen, z.B. im Hinblick auf Rollenverteilung und Verhältnis zwischen formellen Konzessionsinhabern und Kleinbergbau-Betreibenden.

Hauptreferenzen

Decentralization, Corporate Community Development and Resource Governance: A Comparative Analysis of two Mining Regions in Colombia, Isaabl Buitrago France & Saleem H. Ali, Sustainable Minerals Institute, University of Queensland, 2016.

Due Diligence in Colombia's Gold Supply Chain, Responsible Business Conduct, OECD, 2016.

Organized Crime and Illegally Mined Gold in Latin America, The Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2016.

Scoping Study on Possible Activities of the European Partnership for Responsible Minerals (EPRM), Profundo & Estelle Levin Ltd., 2016.

'What is Legal?' Formalising artisanal and small-scale mining in Colombia, Cristina Echavarría, Institute for Environment and Development, 2014.

Madagaskar

Madagaskar



Potential als Goldbezugsquelle

Um die vorletzte Jahrhundertwende wurden eine Reihe von Goldfeldern und -Konzessionen in Madagaskar erschlossen. Die erste Konzession wurde 1886 noch zu Zeiten des Merina-Königreichs vergeben. Im Zuge der nachfolgenden französischen Kolonialisierung ab 1896 entdeckten ausländische Goldprospektoren weitere Vorkommen, primär in der nördlichen Hälfte des Landes. Primärmineralisation ist in Form Gold-führender Quarzgänge sowie in Assoziation mit Sulfiden ausgeprägt. Der überwiegende Teil (geschätzt 80%) der historischen Produktion erfolgte jedoch aus alluvialen Sekundärlagerstätten. Die Ausbeutung erfolgte bislang stets nur kleinmaßstäblich und ist heutzutage komplett durch den artisanalen und Kleinbergbau geprägt. Industrieller Bergbau ist auf Madagaskar lediglich für andere mineralische Rohstoffe (z.B. Nickel) etabliert. Es gibt allerdings professionelle Explorationstätigkeiten im Goldsektor, da dem Land international signifikantes geologisches Potential nachgesagt wird. Dass es dennoch relativ unterexploriert ist, ist v.a. den lokalen politischen Entwicklungen geschuldet.

Der madagassische Kleinbergbau auf Gold ist im Verlauf der letzten 15 Jahre stark angewachsen, bedingt durch steigende Goldpreise, die Zugänglichkeit entsprechender Goldvorkommen und die hohe Armut weiter Bevölkerungsteile, die unter dem politischen und wirtschaftlichen Niedergang des Landes leidet. Waren 2001 noch geschätzt 200.000 Beschäftigte im Kleinbergbau auf Gold und Edelsteine aktiv, so sind es mittlerweile etwa 500.000 Beschäftigte (davon 2/3 im Gold). Viele der Betroffenen führen den Bergbau neben ihren landwirtschaftlichen Subsistenz-Tätigkeiten aus, entsprechend gering ist die Produktivität. Daneben treten auch Goldrausch-Situationen auf, allerdings deutlich weniger, als im Kleinbergbau auf Edelsteine. Die aktuelle geschätzte Jahresgoldförderung liegt bei 10 Tonnen. Offiziell sind private Goldexporte seit 2012 nicht zugelassen, da die Zentralbank als alleiniger Aufkäufer und Exporteur agieren soll. Die Umsetzbarkeit dieser präsidentiellen Anordnung ist allerdings zweifelhaft. Inoffiziell wird ein Teil der Produktion außer Landes geschmuggelt, häufig in die Vereinigten Arabischen Emirate (Dubai). Zudem spielt Gold eine Rolle in der inoffiziellen Parallelwirtschaft des Landes, dies hat zur Folge, dass der lokale Goldpreis teils über dem internationalen Referenzpreis liegt. Die lokale Weiterverarbeitung für Schmuck ist ebenfalls zu beobachten.

Rechtliche Rahmenbedingungen und Formalisierungsgrad

Formal sieht der madagassische Staat auf Basis des Berggesetzes von 2005 eine dezentralisierte Aufsicht und Besteuerung über die verschiedenen Segmente lokaler Goldlieferketten vor. Individuelle Kleinbergleute benötigen eine von der lokalen Gemeinde ausgestellte Abbauerlaubnis, unter Beachtung der Umwelt- und Arbeitssicherheitsvorgaben der Gemeinde. Gold-Aufkäufern benötigen für ihre Tätigkeit ebenfalls eine Lizenz der Gemeinde und sind zudem zur Zahlung einer Förderabgabe (2% des Werts) an die Gemeinde verpflichtet, von der ein Teil an die Zentralregierung weitergereicht wird. Laut präsidentieller Anordnung von 2012 soll nur die madagassische Zentralbank als zentraler Aufkäufer und Exporteur von Gold auftreten. Während verschiedene Probleme die vorgesehene Rolle der Zentralbank im Goldhandel in Frage stellen (z.B. keine Raffinade im Land, keine Materialanalysekapazität bei der Zentralbank) so wird die generelle Gesetzgebung bzgl. des Kleinbergbaus mit ihrem dezentralen Ansatz in Aufsicht und Einnahmenverteilung als durchaus adäquat eingeschätzt. Problematisch ist, dass dennoch geschätzte 90% des Kleinbergbaus informell erfolgen und rechtliche Vorgaben kaum praxiswirksam umgesetzt werden. In einigen wenigen Minen wie Betsiaka wurde 2008 eine Abbaugenehmigung erteilt, um den Übergang vom Kleinbergbau in den industriellen Bergbau zu stimulieren. Dort kann von einer Teilformalisierung gesprochen werden, wobei unklar ist, wieviel Gold im Einzelnen gefördert wird und wie formell die

assoziierte Lieferkette ausgeprägt ist.

Entwicklungsrelevanz des Kleinbergbaus

Madagaskar ist eines der ärmsten Länder der Welt, 90% der Bevölkerung leben unterhalb der Armutsgrenze. Die wiederholten Unsicherheiten in der politischen Entwicklung der letzten Jahre wirken sich negativ auf die wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven aus. Mit etwa 500.000 Beschäftigten im Kleinbergbau auf Gold und Edelsteine sind 2,5% der Bevölkerung im Bergbau aktiv, zusammen mit den mitversorgten Personen im gleichen Haushalt trägt der Kleinbergbau zur Lebensgrundlage für mindestens 10% der madagassischen Bevölkerung direkt bei.

Die Arbeitsbedingungen im Kleinbergbau sind hart, die Arbeitssicherheitsstandards sind insbesondere bei Edelsteinen, aber auch im Gold niedrig. Kinderarbeit in Form von „family mining“ ist verbreitet und beeinträchtigt deren Bildungschancen in lokalen Schulen. Aus dem Kleinbergbau resultieren großflächige Umweltprobleme, unter anderem auch in den ökologisch besonders wertvollen Schutzgebieten Madagaskars; verlassene Kleinbergbaugelände werden nicht rehabilitiert. Die Informalität des Sektors und der internationale Schmuggel resultieren in signifikanten Einnahmeausfällen sowohl bei der Zentralregierung, als auch in den lokal vom Bergbau betroffenen Gemeinden. Nicht zuletzt leidet auch das Einkommenspotential der Kleinbergbaubetreibenden selbst unter der Intransparenz und Informalität sowie der damit einhergehenden Korruption.

Deutsche Entwicklungszusammenarbeit

Die deutsche und internationale Entwicklungszusammenarbeit mit Madagaskar ist von dem Putsch 2009 und der nachfolgenden internationalen Isolation Madagaskars geprägt, die erst mit den Neuwahlen 2013 und der nachfolgenden Amtseinführung des neuen Präsidenten schrittweise wieder aufgehoben wurde. Deutschland plant seitdem, sein Engagement in den Bereichen Umwelt und Armutsbekämpfung zu stärken. Im Bergbausektor direkt ist Deutschland nicht aktiv, andere Geber wie die Weltbank unterhielten jedoch signifikante Programme im Land. Als Teil eines dieser Programme erfolgte 2008-2009 eine großflächige geologische Kartierung des gesamten Landes durch die BGR und andere geologische Dienste. Madagaskar ist zudem Mitgliedskandidat der Initiative zur Verbesserung der Transparenz in der Rohstoffindustrie (EITI).

Risikobetrachtung

Staatliche Strukturen und entwickelte Kapazitäten wurden durch die Ereignisse ab dem Jahr 2009 massiv gestört. Auch wenn das Land politisch seit 2013 wieder auf einem guten Weg zu sein scheint, so ist die neu etablierte Ordnung fragil, wie der Versuch eines präsidentiellen Amtsenthebungsverfahrens 2015 zeigt. Somit ist die Verlässlichkeit und Belastbarkeit staatlicher Akteure im Bergbausektor nur begrenzt gegeben. Die verbreitete Informalität des armutsgetriebenen Kleinbergbaus, im Verbund mit der staatlichen Schwäche weisen auf momentan niedrige Erfolgsaussichten für eine kurzfristige Sektor-Formalisierung hin, hierfür wäre ein langfristiger Ansatz vonnöten.

Résumé

Das Résumé für die Durchführung einer Closed Pipe Maßnahme in Madagaskar fällt zwiespältig aus. Anders als in bestimmten Ländern gibt es in Madagaskars Goldsektor momentan weder aktive Zertifizierungsprogramme noch etablierte industrielle Bergbaugesellschaften, auf die beim Bezug aus dem Kleinbergbau eventuell aufgebaut werden könnte. Der Goldsektor weist in der Praxis massive Formalisierungsdefizite auf, selbst wenn die gesetzliche Grundlage als solche in Teilen durchaus adäquat erscheint.

Aufgrund der extrem hohen Entwicklungsrelevanz des lokalen Kleinbergbaus wäre dessen

Stärkung entwicklungspolitisch wünschenswert, dies würde jedoch ein längerfristiges Engagement nötig machen und müsste um eine legale Lieferkette zu etablieren wahrscheinlich auch Kapazitäten-Entwicklung auf Regierungsseite beinhalten. Durch eine einzelne Closed Pipe-Maßnahme wäre dies kaum zu leisten.

Ggf. wäre für eine Closed Pipe zu prüfen, ob ein selektiver Bezug von Gold aus dem kleinen, bereits formalisierten Teil des Kleinbergbaus möglich wäre. Dazu wäre auch die mögliche Rolle der madagassischen Zentralbank oder anderer Exporteure in der Lieferkette genauer zu untersuchen und evtl. gezielt zu stärken (z.B. deren Analysekapazität zur Messung des Goldgehalts zwecks Wertbestimmung in einer legalen Lieferkette).

Hauptreferenzen

Gold Investing News (2015): Gold Mining in Madagascar. Investing News Network, October 4, 2015. Online abrufbar unter www.investingnews.com

World Bank & CSRSM (2015): Economic Contributions from industrial mining in Madagascar – Research Summary. Gemeinsame Veröffentlichung von World Bank Group und Centre for Social Responsibility in Mining (CSRSM) der University of Queensland.

Mongolei

Mongolei



Potential als Goldbezugsquelle

Nachdem die jährliche Goldförderung der Mongolei von 15 Tonnen im Jahr 2008 zwischen 2009 und 2013 einen leichten Abschwung auf durchschnittlich 7,5 Tonnen erlebte, welcher vor allem auf Gesetze zum Schutz der Umwelt und einem Streik der Arbeiter*innen der Boroo Goldmine zurückzuführen ist, stieg die Produktion im Jahr 2014 wieder auf 11,5 Tonnen. Im industriellen Bergbau wird Gold hauptsächlich als Nebenprodukt des Kupferbergbaus gewonnen. Die 2013 in Produktion gebrachte Oyu Tolgoi Kupfer-Mine (betrieben von Rio Tinto und Turquoise Hill Resources, vormals Ivanhoe Mines) stellt eines der größten Minenprojekte der Welt dar.

Der Kleinbergbau auf Gold ist in der Mongolei ein junges Phänomen und tritt erst seit den frühen 1990er Jahren auf. Auslöser für die Entwicklung des artisanalen Goldabbaus in den ländlichen Gebieten der Mongolei waren vor allem die schlechte wirtschaftliche Entwicklung Anfang der 90er-Jahre, sowie extreme Winter zwischen 1997 und 2002. Viele traditionell in der Viehzucht aktive Menschen verloren Ihre Lebensgrundlage und widmeten sich als neue Alternative dem Kleinbergbau auf Gold. In 18 der 21 Provinzen findet Kleinbergbau auf Gold statt, der vor allem aus primären Goldvererzungen im Festgestein abgebaut wird. Alluvialer Abbau findet insbesondere im Flussgebiet des Tuuls im zentral-nördlichen Teil der Mongolei statt. Insgesamt arbeiten in der Mongolei geschätzt 55.000-90.000 Menschen im Kleinbergbau auf Gold und produzieren nach groben Schätzungen etwa 5 Tonnen, primär für den benachbarten chinesischen Markt.

Rechtliche Rahmenbedingungen und Formalisierungsgrad

Die Probleme, welche ein unregulierter Kleinbergbau mit sich bringen würde, wurden in der mongolischen Regierung im Jahr 2002 zwar früh erkannt, man setzte jedoch erst nach einigen Jahren politische Richtlinien und Gesetze zum Thema Kleinbergbau durch. Daneben schafften einige Kleinbergleute selbst interne Strukturen, beispielsweise durch die Formierung der 2007 gegründeten NGO „Bichil Uurkhaichdiin Kholboo“ (Gesellschaft für Kleinbergleute).

Im Jahr 2008 verabschiedete die mongolische Regierung die „Temporary Regulation on Artisanal Mining Operations“ und das „Sub-Programme for Development of Small-Scale Mining up to 2015“. Des Weiteren wurde speziell für die Formalisierung des Kleinbergbaus eine eigene Arbeitsgruppe im mongolischen Bergbauministerium gegründet. Diese Arbeit trug schon bald Früchte; während einer Überprüfung der Richtlinie wurde deren zu erhöhende Praxiswirksamkeit in den Fokus gestellt, der gemäß Anreize zur Umsetzung der Richtlinie notwendig seien. Aus diesem Grund folgte 2010 eine Anpassung der Richtlinie mit einem Zusatzartikel, welcher die Landnutzungsrechte von Kleinbergleuten regulierte, da dies als vorrangige Einschränkung der Kleinbergleute identifiziert wurde. Mittlerweile sind ca. 10% der Goldfördernden Kleinbergleute in der Mongolei formalisiert. Während illegale Bergleute im Mittel 176 USD pro Monat verdienen, können registrierte und formalisierte Bergleute durch eine verbesserte Produktivität trotz höherer Abgaben mittelfristig etwa das Doppelte verdienen.

Kleinbergleute können sich im mongolischen Zivilrecht als „unregistrierte Partnerschaften“ eintragen, welche per Definition keine kommerziellen Aktivitäten nachgehen dürfen. Derzeit fallen 410 Bergbauorganisationen unter diese Kategorie. Bei einer Registrierung als Privatunternehmen oder Kooperative würde ansonsten das allgemeine Berggesetz greifen, das weitreichende bürokratische Arbeit mit sich ziehen würde. Der Umgang in der Praxis ist jedoch unklar.

Trotz dieses pragmatischen Ansatzes und der resultierenden Erfolge ist der weitere Ausbau legaler Goldlieferketten aus dem Kleinbergbau nicht unproblematisch. Kleinbergleute in der Mongolei sind dazu verpflichtet, ihr Gold mit einem 10%igen Steuerabschlag an die Zentralbank zu verkaufen. Eine weitere Hürde sind die zusätzlichen Steuern von 45 USD die pro Monat zur Formalisierung als Abgabe gezahlt werden müssen. Dies hat zur Folge, dass illegaler Abbau und Schmuggel weiterhin verbreitet sind.

Entwicklungsrelevanz des Kleinbergbaus

Von starker Armut ist in der Mongolei nur ein sehr geringer Teil der Bevölkerung betroffen, jedoch sind traditionelle wirtschaftliche Lebensgrundlagen in strukturschwachen Regionen wie die Viehwirtschaft sind geschwächt. Insbesondere nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion hat sich die wirtschaftliche Situation für die Menschen in den ländlichen Gebieten verschlechtert. Mit ca. 20% aller Arbeitsplätze in ländlichen Gebieten stellt der Kleinbergbau einen entscheidenden Entwicklungsbeitrag zur Armutsreduzierung dar, selbst wenn illegale Kleinbergleute mit einem durchschnittlichen Monatsverdienst von 176 USD deutlich unterhalb des nationalen Mindestlohns liegen. Bei erfolgreicher Formalisierung steigt das Einkommenspotential deutlich, auf bis zu 360 USD pro Monat.

Die mongolische Regierung kooperiert seit 2005 mit der schweizerischen Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit in dem Projekt „Sustainable Artisanal Mining Project“ (SAM) zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung des Kleinbergbausektors. Das Projekt beinhaltet die Kernthemen Formalisierung, Versicherungsschutz der Kleinbergleute, Reduzierung der Umweltauswirkungen, Arbeitsschutz sowie die Entwicklung der lokalen Gemeinde. Nach 10 Jahren erfolgreicher Umsetzung arbeiten heute ca. 7000 Kleinbergleute unter legalen Rahmenbedingungen. Derzeit befindet sich das Projekt in der 4. Phase, in der es das Ziel ist, die Mongolei als international anerkanntes Zentrum für „Best Practices“ im ASGM-Sektor zu etablieren. Delegationen aus Tansania, Simbabwe, Äthiopien und des African Mineral Development Centers (AMDC) haben bereits Reisen für einen Erfahrungsaustausch mit Experten in der Mongolei unternommen.

Des Weiteren ist die Alliance for Responsible Mining in der Mongolei engagiert und hat, auch mit Unterstützung des SAM-Projekts, die Bergbaucommunity „Xamodx“ mit dem Fairmined-Label zertifiziert, welche seit April 2016 als erste Mine weltweit „Fairmined Ecological Gold“ produziert - das heißt, dass die Mine in der Produktion weder Quecksilber noch Zyanid verwendet.

Eine weiteres Beispiel für gelungene Förderung der nachhaltigen Entwicklung des ASGM-Sektors ist die Kooperation zwischen den „Bornuur Miners“, der mongolischen Regierung und dem SAM Projekt. Aus der Eigeninitiative der Bergleute ein Quecksilberverbot in der Produktion durchzusetzen, wurde mit technischer Unterstützung zur Vermeidung von Quecksilber eine lokale Aufbereitungsanlage aufgebaut. Das Konzept wurde nach erfolgreicher Umsetzung in zwei weiteren Bergbaugebieten übernommen.

Deutsche Entwicklungszusammenarbeit

Der Rohstoffsektor der Mongolei spielt in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit eine wichtige Rolle. Neben Biodiversität und Energieeffizienz ist die Förderung des nachhaltigen mineralischen Rohstoffmanagements einer der drei Schwerpunkte der deutsch-mongolischen Entwicklungszusammenarbeit. Hierbei fördert die Bundesregierung die Aus- und Weiterbildung im mongolischen Bergbau (langjährige Beratung der Bergaufsicht durch die BGR), Kooperation mit der Privatwirtschaft im Rahmen der integrierten Rohstoffinitiative (IMRI) und gute wirtschaftliche Regierungsführung. Angestrebt wird die Beteiligung deutscher Unternehmen an einer Entwicklungspartnerschaft (PPP). Die Mongolei war zudem das erste Land, mit dem die deutsche Regierung eine Rohstoffpartnerschaft abschloss. Seit 2011 beinhaltet diese eine intensivierete Zusammenarbeit im Rohstoff-, Technik- und Industriebereich. Die Mongolei ist zudem seit 2011 Mitglied der Initiative zur Verbesserung der Transparenz in der Rohstoffindustrie (EITI).

Risikobetrachtung

Die Verbreitung der Umsetzung der von der mongolischen Regierung implementierten Rahmenbedingungen gestaltet sich vor allem aufgrund der mangelnden Präsenz in den ländlichen Gebieten als schwierig. Zudem ist das Weiterentwicklungspotential des Kleinbergbaus von einer „non-profit“ Tätigkeit mit limitiertem Equipment hin zu produktiveren Strukturen rechtlich unklar.

Im Jahr 2008 wurde die Nutzung von Quecksilber offiziell von der Regierung verboten. Bis zu diesem Jahr, wurden jährlich bis zu 10 Tonnen Quecksilber in das Land geschmuggelt und in vielen kleinen Anlagen zur Amalgamierung genutzt. 145 dieser Anlagen wurden in Folge des Verbots der Regierung geschlossen. Um den Kleinbergleuten Anreize zur Vermeidung des Amalgamierungsprozesses zu geben, wurden jedoch lediglich 4 zentrale kontrollierte Goldaufbereitungsanlagen im Land gefördert. Dies führte dazu, dass in den ländlichen Gebieten – aufgrund zu großer Distanz – weiterhin Quecksilber lokal und unter schlechten Bedingungen zur Amalgamierung genutzt wurde.

Ein weiterer Faktor für die Verbreitung des illegalen Kleinbergbaus, in der Mongolei auch „Ninja Miners“ genannt, ist die Verpflichtung zum Goldverkauf an lokale Banken zur Weiterreichung an die Zentralbank. Bei dieser Transaktion sind 10% Steuern abzuführen, dies führt zu verbreiteten Schmuggelaktivitäten zu den lokalen Goldmärkten im südlich angrenzenden China.

Es existiert keine aktuelle systematische Bewertung (inkl. belastbarer quantitativer Abschätzung) der Kinderarbeit im Kleinbergbau auf Gold in der Mongolei. Einzig die ILO hat 2005 in einem Bericht die Anzahl der Kinder im ASGM-Sektor der Mongolei auf 10-15.000 geschätzt.

Résumé

Der mongolische ASGM-Sektor ist im internationalen Vergleich relativ weit entwickelt. Dies ist vor allem auf die langjährige Kooperation mit der schweizerischen Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit und dem dazugehörigen SAM-Projekt zurück zu führen. Dies begünstigte die Bildung eines praxisnahen legislativen Rahmens zur Formalisierung des Sektors und der Kleinbergbau-Gemeinden, die von Experten als globales „Best-Practice“-Modell gepriesen wurde. Etwa 10% des nationalen Kleinbergbausektors auf Gold sind so formalisiert worden.

Sowohl von privatwirtschaftlicher Seite als auch von der staatlichen Aufsicht her bestünden somit prinzipiell geeignete Ansatzpunkte zur Diskussion einer Closed Pipe Maßnahme. Eine zu etablierende legale Gold-Lieferkette müsste in der Summe trotz der anfallenden Abgaben wirtschaftlich konkurrenzfähig sein zu illegalen Abbauaktivitäten und assoziiertem Schmuggel. Aufgrund der Reduzierung der Quecksilber-Verarbeitungszentren wäre bei einer Umsetzung der Maßnahme in ländlichen Gebieten auch eine technische Hilfeleistung bei der umweltschonenden Aufbereitung des geförderten Goldes notwendig.

Hauptreferenzen

Analysis of formalization approaches in the artisanal and small-scale gold mining sector based on experiences in Ecuador, Mongolia, Peru, Tanzania and Uganda – Mongolia Case Study, United Nations Environment Programme UNEP, Juni 2012.

Artisanal and small-scale mining – A subsector of the mining industry in Mongolia, Sustainable Artisanal Mining Project, 2015.

Legislation related to artisanal and small-scale mining, Sustainable Artisanal Mining Project, 2015.

SDC experiences with Formalization and Responsible Environmental Practices in Artisanal and Small-scale Gold Mining in Latin America and Asia (Mongolia), Schweizerische Eid-

genossenschaft, Federal Department of Foreign Affairs FDFA, 2011.

Peru

Peru



Potential als Goldbezugsquelle

Peru ist mit 150-180 Tonnen offizieller Jahresförderung z.Z. der weltweit fünfgrößte industrielle Goldproduzent. Gold wird in Peru mehrheitlich im Tagebau gewonnen, häufig als Primärprodukt, teils auch als Nebenprodukt in Buntmetallagerstätten. Die Yanacocha-Mine im Norden Perus ist die größte Goldmine Südamerikas, sie wird von der US-amerikanischen Goldminengesellschaft Newmont betrieben. Auch andere internationale Goldminengesellschaften (z.B. Barrick Gold) unterhalten Minenbeteiligungen in Peru.

Seit vielen Jahrzehnten wird in nahezu allen peruanischen Provinzen Kleinbergbau auf Gold betrieben. Die geschätzte Anzahl von Kleinbergleuten liegt bei 70.000-100.000 (2012), dies entspricht ca. 0,3 % der Gesamtbevölkerung. Jährlich werden geschätzt mindestens 30 Tonnen Gold aus dem Kleinbergbau gewonnen. Zentren der artisanalen Abbauaktivität finden sich im Nordwesten und Südosten des Landes. In den wichtigen Förderprovinzen Madre de Dios, Cusco und Puno findet der Kleinbergbau vorwiegend illegal statt, in anderen Regionen ist er häufig legal oder geduldet. Die Goldmineralisation der Madre de Dios Region ist in Form von alluvialen Seifenlagerstätten ausgeprägt, die sich auch in den Nachbarregionen in Bolivien und Brasilien findet. In den anderen Landesteilen erfolgt der Kleinbergbau v.a. auf primäre Goldvererzungen im Festgestein.

Die offiziell deklarierten Goldexporte Perus bzw. die deklarierten Importe aus Empfängerländern liegen bei 200-300 Tonnen pro Jahr, deutlich über den offiziellen Produktionszahlen. Die Differenz entsteht durch den illegalen Goldabbau sowie auch Goldschmuggel aus den Nachbarländern, vermutlich teils motiviert durch niedrigere Exportabgaben in Peru. Größter Abnehmer peruanischen Goldes ist die Schweiz.

Rechtliche Rahmenbedingungen und Formalisierungsgrad

Insbesondere in der Madre de Dios Region hat der artisanale Goldabbau über Jahrzehnte feste Strukturen entwickelt und verfügt über eine Vielzahl von politischen Fürsprecher*innen in lokalen und regionalen Regierungsstellen, findet allerdings nahezu komplett illegal bzw. informell statt. Aufgrund der weit verbreiteten Nutzung der Amalgamierung (3000 Tonnen kumulativer Quecksilberverbrauch zwischen 1990 und 2010) weisen circa 40 % der in dieser Region lebenden Menschen gesundheitsgefährdende Quecksilberkonzentrationen im Blut auf. Daneben treten auch weitere für den Kleinbergbau charakteristische Probleme auf. So arbeiteten 2010 nach Schätzungen der International Labour Organisation 50.000 Kinder im peruanischen ASGM-Sektor. Diese Zahl erscheint allerdings im Vergleich zu der von der Regierung geschätzten Gesamtzahl von Kleinbergleuten relativ hoch und ist entsprechend mit Vorsicht zu genießen.

Die kaum geregelten Verhältnisse in bestimmten Kleinbergbau-Regionen stehen im Kontrast zur besonders ausgeprägten Bergbauerfahrung und -tradition Perus. Trotz Bestrebungen der peruanischen Regierung zur Formalisierung des Kleinbergbaus, welche mehrfache Gesetzesanpassungen zur Unterstützung der Kleinbergbaubetreibenden, aber auch Militäroperationen inkl. Zerstörung der technischen Geräte von illegalen ASM-Aktivitäten beinhalteten, scheiterten effektive Lösungsversuche in den kritischen Regionen bislang. Als bisher letzte Konsequenz rief die peruanische Regierung im Mai 2016 den Notstand für die Madre de Dios Region aus.

Entwicklungsrelevanz des Kleinbergbaus

Die international beachtete Ausrufung des Notstandes in Madre de Dios zeigt, welche Bedeutung der Kleinbergbau auf Gold im politischen Alltag Perus einnimmt. Pedro Pablo Kuczynski, neu gewählter Präsident Perus, hat angekündigt, den Formalisierungsprozess seines Vorgängers fortzuführen und brachte zusätzlich die Idee von neuen Investitionen in den umweltfreundlichen Kleinbergbau in die politische Debatte ein. Diese würden über eine noch zu gründenden Bank erfolgen. Peru baut ferner auf überregionale Maßnahmen, welche im Februar 2016 zusammen mit den Regierungen Ecuadors, Kolumbiens und Boliviens geschlossen wurden. Ein formalisierter Kleinbergbausektor hätte für Peru sowohl soziales, ökologisches als auch wirtschaftliches Entwicklungspotential. Durch eine Eindämmung der Amalgamierung könnte die Quecksilberbelastung der Fließgewässer in der Amazonasregion gesenkt und dadurch die Gesundheitsrisiken für die einheimische Bevölkerung verringert werden. Ferner würde eine flächendeckende Formalisierung der Kleinbergleute deren juristische, soziale und politische Stigmatisierung beenden und Investitionen in den Sektor erlauben. Die Preistransparenz könnte verbessert werden, so dass der Beitrag des Kleinbergbaus zur Armutsreduzierung (1/4 der Menschen in Peru lebt unterhalb der Armutsgrenze) sichtbar würde.

Aktuell gibt es eine Reihe von Initiativen und Organisationen, die sich für die Etablierung von Nachhaltigkeitsstandards, Formalisierung, Zertifizierung und verantwortungsvollen Lieferketten im peruanischen Kleinbergbau auf Gold einsetzen. Zu nennen sind hier u.a. die Alliance for Responsible Mining (mit dem Fairmined Programm), Fairtrade Gold, die Better Gold Initiative (ein PPP zwischen Schweizer Regierung und Scheideanstalten), das Artisanal Gold Council, sowie die NGO Solidaridad. Eine langjährige Zusammenarbeit erfolgt unter anderem mit der SOTRAMI Kooperative in Südperu. In der dortigen Gemeinde wurde mittels Preisprämien auf zertifiziertes Gold Infrastruktur für Sanitäranlagen, Schulen, Verkehrswege und Stromversorgung aufgebaut. Des Weiteren werden die Umweltauswirkungen durch das Verbot zur Nutzung von Quecksilber vermindert. Weitere Initiativen umfassen vor allem Projekte zur Reduzierung der Quecksilbernutzung, welche insbesondere von dem United Nations Environment Program (UNEP) unterstützt und durchgeführt werden.

Deutsche Entwicklungszusammenarbeit

Die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit erfolgt im Hinblick auf die Kernthemen Demokratieförderung, Wasser sowie dem Management natürlicher Ressourcen und dem Klimawandel. Die Rohstoffwirtschaftliche Zusammenarbeit wird außerdem von der in 2014 beschlossenen deutsch-peruanischen Rohstoffpartnerschaft geprägt. Hierbei spielt der nachhaltige Abbau von Rohstoffen im Einklang mit sozialen und ökologischen Standards eine wichtige Rolle. Der artisanale Bergbau wird jedoch nicht explizit erwähnt. Auf Seiten der BGR besteht zurzeit eine regionale Kooperation, in der verschiedene Andenländer zur Kooperation in Bergbau-Umweltfragestellungen beraten werden, dabei steht jedoch der industrielle Bergbau im Vordergrund. Peru ist zudem seit 2012 Mitglied der Initiative zur Verbesserung der Transparenz in der Rohstoffindustrie (EITI).

Risikobetrachtung

Peru stellt aufgrund seiner hohen Förderkapazität (sowohl industriell als auch artisanal) eine attraktive Goldbezugsquelle dar. Aufgrund des dort geltenden Risikoprofils sind allerdings besondere Lieferketten-Sorgfaltspflichten zu beachten, um Reputationsrisiken vorzubeugen. Als Beispiel kann der Fall der Schweizer Scheideanstalt Metalor dienen, die sich öffentlicher Kritik ausgesetzt sah, nachdem lokale Geschäftspraktiken von einigen NGOs publik gemacht wurden.

Risiken für den Goldbezug aus dem Kleinbergbau in Peru sind stark regionsspezifisch ausgeprägt. Risiken lassen sich entsprechend mindern, indem Gold bevorzugt aus Provinzen bezogen wird, die nicht von illegalem Kleinbergbau dominiert werden. Dort wo der illegale Kleinbergbau dominiert, insbesondere in Madre de Dios, stellen Illegalität und vernachlässig-

te Umweltstandards (Chemikaliennutzung) signifikante Probleme dar. In diesem Kontext haben sich kriminelle Netzwerke gebildet, die nicht nur Goldschmuggel veranlassen, sondern auch Drogen- und Menschenhandel, insbesondere erzwungene Prostitution (häufig von Minderjährigen) verbreiten. In diesem Umfeld kann der Goldhandel auch einen Mechanismus der Geldwäsche darstellen.

Besondere Unsicherheiten resultieren aus der instabilen politischen Lage durch die Ausrufung des Notstandes in der Madre de Dios Region sowie der Wahl von Pedro Pablo Kuczynski als neuen Präsidenten Perus, der zwar für eine Weiterverfolgung der bisherigen Politik zum Thema Kleinbergbau steht, aber nur knapp gegen seine Gegenkandidatin Keiko Fujimori gewann, die sich als Fürsprecherin der illegalen Minenarbeitern aus Madre de Dios inszenierte. Ob es zu weiterer politischer Instabilität in der Region kommt bleibt in den folgenden Monaten abzuwarten.

Résumé

Die umfangreiche Erfahrung und aktuelle Aufmerksamkeit für Fragen der Nachhaltigkeit des lokalen Kleinbergbaus und des verantwortungsbewussten Goldbezugs aus Peru bringen Vorteile bezüglich der effektiven Etablierung einer Pilotlieferkette mit sich. Lokale Netzwerke und Fachwissen sind vorhanden, die öffentliche Aufmerksamkeit ist ausgeprägt. Es existieren bereits eine größere (SOTRAMI; einige 100 kg Förderkapazität) sowie mehrere kleine Goldminen, die entweder zertifiziert sind (Fairtrade Gold; Fairmined) oder sich auf dem Weg dorthin befinden. Dabei wäre zu beachten, dass der Bezug von zertifiziertem Gold die Zahlung einer entsprechenden Prämie zur lokalen Gemeindeentwicklung impliziert. Es wäre vor Ort zu erörtern, ob die Zahlung einer Prämie vermieden werden könnte, falls alternative Anreizsysteme (z.B. langfristige Verträge oder Vorfinanzierungen) in Aussicht gestellt würden. Alternativ wäre eine Zusammenarbeit mit einer legalen, nicht formell zertifizierten Mine denkbar.

Von einem Bezug aus den bekannten Problemregionen, insbes. Madre de Dios, sollte abgesehen werden, da die assoziierten Lieferketten- und Reputationsrisiken als sehr hoch eingeschätzt werden. Auch im Falle eines Bezugs aus anderen Regionen müsste eine genaue Kontrolle von Lieferkettenpartnern (z.B. Exporteuren) erfolgen, um entsprechende kontextuelle Risiken zu managen.

Hauptreferenzen

Analysis of formalization approaches in the artisanal and small-scale gold mining sector based on experiences in Ecuador, Mongolia, Peru, Tanzania and Uganda – Mongolia Case Study, United Nations Environment Programme UNEP, Juni 2012.

Geschäfte mit illegalem Gold – Schweizer Raffinerie Metalor unter Verdacht, Gesellschaft für Bedrohte Völker, 2015.

Organized Crime and Illegally Mined Gold in Latin America, The Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2016.

Risk Analysis of Indicators of Forced Labor and Human Trafficking in Illegal Gold Mining in Peru, Verité, 2013.

Philippinen

Philippinen



Potential als Goldbezugsquelle

Die offizielle Goldförderung der Philippinen schwankt zwischen 30-40 Tonnen, in den letzten Jahren 15-20 Tonnen pro Jahr. Mit „Far Southeast“ verfügen die Philippinen über ein Goldprojekt mit hohem In-Situ Wert (mehrere dutzend Milliarden USD), das Projekt ist allerdings weiterhin nur in der Entwicklungsphase und nicht operativ. Zurzeit aktiver industrieller Goldabbau im Land erfolgt vor allem auf zwei Projekten mittelgroßer internationaler Goldgesellschaften (B2Gold: Masbate und OceanaGold: Didipio).

Nach Schätzungen der Regierung arbeiten 200.000-300.000 Menschen im ASGM-Sektor. Der Kleinbergbau ist über weite Landesteile hinweg verbreitet und umfasst 30-40 der 81 Provinzen. Eine besondere Konzentration mit circa 20.000 Kleinbergleuten ist im Bezirk Composta Valley (Inselgruppe Mindanao) zu beobachten. Nach Schätzungen werden bis zu 90% des im ASGM abgebauten Goldes aus dem Land geschmuggelt (primär nach China), entsprechend schwierig ist die Abschätzung der Förderkapazität. Schätzungen gehen von einer Jahresproduktion von 25-30 Tonnen Gold aus dem Kleinbergbau aus. Damit dominiert der Kleinbergbau momentan die nationale Goldförderung.

Rechtliche Rahmenbedingungen und Formalisierungsgrad

Der artisanale Goldabbau verteilt sich über alle Inselgruppen des Landes. Zur Regulierung des Kleinbergbaus wurden im Laufe der letzten 25 Jahre mehrfach gesetzliche Anpassungen durchgeführt. Nach der ersten gesetzlichen Definition von „Small-scale mining“ 1984, stellte der 1991 erhobene „People’s Small-scale Mining Act“ die juristische Rahmenbedingung für den Kleinbergbau auf den Philippinen. Das Gesetz zielte, unter Berücksichtigung von sozialen und ökologischen Belangen, auf eine ökonomische Förderung des Kleinbergbaus ab.

Im weiteren Verlauf wurden einerseits Steuererleichterungen für Kleinbergleute, andererseits Strafzahlungen für Umweltverschmutzung beschlossen. Trotz des Versuchs der Regierung, legale Rahmenbedingungen für den Kleinbergbau zu definieren, hat der Großteil des ASGM-Sektors weiterhin einen informellen Status. Die mangelnde Regulierung des Kleinbergbaus ist dabei auch auf Schwierigkeiten zurückzuführen, die sich aus der dezentralen Aufsichtsstruktur der Philippinen ergeben.

Die Nutzung von Quecksilber zur Amalgamierung ist auf den Philippinen weit verbreitet, die Regierung hat mehrfach die Nutzung von Quecksilber verboten, kann das Verbot jedoch nicht effektiv durchsetzen. Das für Kleinbergbau zuständige Ministerium (Department of Environment and Natural Resources) hat in Bezug auf den Kleinbergbau über die Frage der Quecksilbernutzung hinaus weitere Maßnahmen bzgl. der Rechte indigener Völker sowie der Erhaltung von Naturschutzgebieten beschlossen.

In der Praxis sind zudem die Aspekte Kinderarbeit und Arbeitssicherheit von entscheidender Bedeutung. Insbesondere das von geschätzt 15.000 Kindern betriebene, offiziell seit 2012 verbotene „compressor mining“ führt gehört zu den gefährlichsten Formen der Kinderarbeit. Diese Art des Goldabbaus findet in küstennahen Gebieten statt und ist speziell auf den Philippinen weit verbreitet. Hierbei tauchen Bergleute, auch Kinder und Jugendliche, zur Goldprospektion in unter Wasser stehende enge Schächte ab, um an deren Boden potentiell goldhaltiges Sediment abzutragen, das manuell in Eimern nach oben befördert wird. Zur Beatmung während der Arbeit wird ein an einen Dieselmotor angeschlossener Luftschlauch genutzt. Ein Ausfall des Kompressors, zu schnelles Auftauchen („Taucherkrankheit“), oder Landrutsche in der Umgebung des Abbaus können zu langfristigen Schäden und

Verletzungen sowie zum Tod führen.

Der neu gewählte Präsident der Philippinen, Rodrigo Duterte, stammt aus der Inselgruppe Mindanao, welche besonders vom Kleinbergbau betroffen und teilweise abhängig ist. In einem Statement im Februar 2016 wies Duterte darauf hin, dass er in seiner Zeit als Bürgermeister aufgrund der nachhaltigen Zerstörung der Umwelt keine Bergbauaktivitäten duldet, da Sie nicht nachhaltigen Standards entsprachen. Des Weiteren basierte sein Präsidentschaftswahlkampf im Kern auf einer „Zero-Tolerance“-Politik gegenüber Kriminalität. In den ersten Wochen nach der Wahl wurden mehrere hundert mutmaßliche Drogenhändler*innen tot aufgefunden. Des Weiteren wurde als erste politische Anordnung bezüglich des Kleinbergbaus auf Gold wurde ein Moratorium auf alle ASGM-Aktivitäten ausgerufen. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Berichtes sind die Ausmaße dieser Verfügung noch nicht abzusehen. Sie könnte jedoch zu einer prekären Situation in vielen Teilen des Landes führen.

Entwicklungsrelevanz des Kleinbergbaus

Ein Viertel der philippinischen Bevölkerung lebt unterhalb der Armutsgrenze. Kleinbergbau-Betreibende können pro Tag zwischen 6-12 USD Erlösen, dies entspricht teils dem doppelten nationalen Mindestlohn. Damit kommt dem Sektor eine wichtige Funktion der Armutsreduzierung zu.

Aufgrund der Informalität des Kleinbergbaus und der assoziierten Lieferketten profitiert der Staat direkt kaum wirtschaftlich, trotz der hohen Gold-Exportsteuer von 7% (die ein Grund für den Goldschmuggel anstelle offizieller Exporte darstellt) und der Vorgabe, dass Kleinbergleute ihr Gold zu Weltmarktpreisen an die Zentralbank verkaufen müssen (letzteres scheitert an der Distanz zu offiziellen Ankaufstellen und den Aktivitäten von Zwischenhändlern).

Die unregulierte Quecksilbernutzung im Zusammenhang mit der Amalgamierung stellt ein Umwelt- und Gesundheitsrisiko dar. Die Regierung hat daher eine nationale Strategie zur Reduzierung von Quecksilber im ASGM-Sektor beschlossen, bei deren Entwicklung und Umsetzung sie von 2009-2011 von dem Artisanal Gold Council (AGC) in Zusammenarbeit mit dem United Nations Environmental Program (UNEP) beraten wurde. Zurzeit sind keine Projekte zur Produktion und zum Bezug von zertifiziertem Kleinbergbau-Gold (Fairtrade oder Fairmined) aus den Philippinen bekannt.

Deutsche Entwicklungszusammenarbeit

Seit 2009 ist die finanzielle Entwicklungszusammenarbeit zwischen Deutschland und den Philippinen ausgesetzt. Grundlage hierfür ist die Enteignung eines von deutschen Unternehmen finanziertes Terminal am Flughafen in der Hauptstadt Manila. Die aktuelle Kooperation der technischen Entwicklungszusammenarbeit mit den Philippinen konzentriert sich auf die Friedensförderung und Konflikttransformation. Die Philippinen sind zudem seit 2013 Mitglied der Initiative zur Verbesserung der Transparenz in der Rohstoffindustrie (EITI).

Die Entwicklung der politischen Lage im Land, insbesondere die Außenwirkung auf internationale Partner nach der Wahl von Rodrigo Dutertes als neuer Präsident der Philippinen, ist ungewiss. In den ersten Wochen seiner Amtszeit kam es zu einer erhöhten Anzahl von Mordfällen, welche von Duterte selbst gebilligt, teils sogar gefordert werden.

Risikobetrachtung

Zentrale Herausforderung ist die mangelnde Kontrolle der Regierung über die dezentralen Kleinbergbauaktivitäten auf allen Inselgruppen. Dies führt zu einem weit verbreitetem informellen Status, Umweltprobleme, sowie Kinderarbeit unter gefährlichen Bedingungen. Eine effektive Eindämmung prekärer Arbeitsbedingungen und der Quecksilbernutzung ist noch nicht zu beobachten Die staatliche Lieferkettenkontrolle ist ebenfalls schwach ausgeprägt,

informelle Zwischenhändlern kaufen das Gold anstelle der Zentralbank auf und veranlassen den Schmuggel nach China.

Ferner finden, vor allem auf der Inselgruppe Mindanao, kriegerische Aktivitäten zwischen Regierungstruppen und verschiedenen islamistischen Rebellengruppen statt. Neben ideologisch/religiösen Motiven und dem Streben nach Autonomie ist auch die Kontrolle des Rohstoffabbaus ein Konfliktgrund. Die westliche Region Mindanaos wäre aufgrund dieser Konfliktrisiken generell zu meiden. Im Heidelberger Konfliktbarometer wurde diese Region im Jahr 2015 auf die höchste Konflikt („Krieg“) gesetzt. Aber auch im Rest des Landes finden lokal bewaffnete Konflikte statt. Für die Etablierung einer Goldlieferkette aus den Philippinen wären daher aus Abnehmersicht die Richtlinienempfehlungen der OECD zur Sorgfaltspflicht unbedingt zu beachten.

Résumé

Die vielen Missstände die im ASGM-Sektor auf den Philippinen herrschen sind einerseits ein hohes Risiko, bergen aber andererseits ein hohes Impact-Potential im Rahmen einer kontrollierten, verantwortungsbewusst ausgerichteten Lieferkette. So könnte ein „Best Practice“-Gegenmodell, bei der Kinderarbeit, Quecksilbernutzung usw. vermieden wird auch regionale Ausstrahlungswirkung haben. Um die gesetzliche Grundlage und legale Stellung der zu beteiligenden Kleinbergleute zu klären, wäre ggf. eine Kooperation auf oder im Umfeld einer LSM-Konzession zu erwägen.

Aufgrund der hohen Schmuggelrisiken ist eine lückenlose Nachverfolgbarkeit der Lieferkette wichtig. Dies könnte insbesondere aufgrund der dezentralen Lage und des, je nach Auswahl der geographischen Lage der Mine, mehrfachen Transports via Land, Luft und Wasser eine Herausforderung sein. Wichtig für die Etablierung einer Closed Pipe wäre hier in jedem Fall der Aspekt der Preisbildung um Schmuggelanreize zu reduzieren. Auch unter diesem Blickwinkel wäre ggf. zu prüfen, ob eine Kooperation mit einem LSM-Abbau Vorteile hätte.

Hauptreferenzen

Evaluation of a new, mercury-free method for small-scale gold mining in the Philippines, Sofie Lücke, Committee of Tropical Ecology Uppsala Universität, 2005.

National Strategic Plan for the Phaseout of Mercury in Artisanal and Small-Scale Gold Mining in the Philippines, Department of Environment and Natural Resources (DENR) of the Philippine Government, 2011.

Small-scale gold mining: Examples from Bolivia, Philippines & Zimbabwe, Norman S. Jennings, International Labour Organization, 2003.

Tansania

Tansania



Potential als Goldbezugsquelle

Tansania ist nach Südafrika, Ghana, Mali und dem Sudan der fünfgrößte Goldproduzent des afrikanischen Kontinents. Die Bedeutung des Goldsektors zeigt sich vor allem in der Exportstatistik: Im Jahr 2012 entsprach der Wert des exportierten Goldes 94% aller tansanischen Exporte. Gold wurde in Tansania bereits in vorkolonialer Zeit gewonnen und seitdem semi-kontinuierlich gefördert, zunächst durch private (bzw. koloniale) Investoren. Nach der Unabhängigkeit 1961 zunächst erfolgte eine Verstaatlichung des Goldsektors mit sukzessiver Schließung privat betriebener Bergwerken, die erst wieder in den 1990er Jahren aufgehoben wurde. Die Re-privatisierung und Liberalisierung durch das Schaffen Investoren-freundlicher Policies sowie nachfolgende Reformen des Berggesetzes führten zu einem sprunghaften Anstieg der nationalen Goldförderung um die Jahrtausendwende. Ab dem Jahr 2000 kam es zu einem Boom im Goldsektor Tansanias mit einer durchschnittlichen Produktion von 40 Tonnen im Jahr. In Tansania operieren internationale Goldproduzenten wie Anglogold Ashanti, die staatseigene Stamico sowie Acacia Mining (vormals African Barrick Gold), deren Produktion primär in der Schweiz und in Südafrika, in jüngerer Zeit zudem in Indien, raffiniert wird.

Die zeitweilige Schließung der privat betriebenen Goldminen führte zu einer ersten Expansion des ASGM-Sektors: Viele erfahrene ehemalige Bergleute nutzten ihr Wissen und arbeiteten fortan informell. Der Anstieg des Goldpreises sowie die Ausbreitung des industriellen Bergbaus führten zu einer weiteren Ausbreitung des Kleinbergbaus im Lande, teils im Konflikt mit dem industriellen Abbau. Nach Schätzungen der Weltbank arbeiteten 2012 insgesamt 685.000 Menschen im Kleinbergbau, davon ein Großteil im Goldsektor. Andere Quellen schätzen, dass im Kleinbergbau auf Gold gut 300.000 Menschen beteiligt sind. In einem Zentrum der artisanalen Abbautätigkeit, dem Geita Distrikt im Norden des Landes, arbeiten schätzungsweise 150.000 Menschen. Die artisanale Jahresförderung wird auf mind. 4 Tonnen taxiert (ca. 10% der nationalen Goldproduktion). Importstatistiken der Vereinigten Arabischen Emirate (Dubai), der Hauptdestination für Gold aus dem tansanischen Kleinbergbau, deuten darauf hin, dass die Förderung auch deutlich höher (> 10 Tonnen) liegen könnte, ein Großteil würde demnach ohne offiziellen Exportprozess aus dem Land heraus geschmuggelt werden.

Rechtliche Rahmenbedingungen und Formalisierungsgrad

Im Hinblick auf die steigende Relevanz des Kleinbergbaus auf Gold passte die tansanische Regierung ihre Gesetzgebung im Laufe der Jahrzehnte mehrfach zugunsten der Kleinbergleute an. So formulierte der „Mining Act“ aus dem Jahr 1979 die ersten Möglichkeiten zum Erhalt von Konzessionen für Kleinbergleute. In einer weiteren Bearbeitung wurde der „Mining Act“ 1998 auf weitere Bedürfnisse des ASGM-Sektors angepasst. Hierbei wurde der Kleinbergbau erstmals in die nationale Entwicklungsstrategie implementiert und es wurden Ziele zur Formalisierung definiert sowie Standards für Arbeitsbedingungen und Umweltauswirkungen geschaffen.

Im Zuge der investoren-freundlichen Gesetzgebung wurde jedoch der industrielle Bergbau bei der Konzessionsvergabe gegenüber dem Kleinbergbau bevorzugt behandelt, was in den frühen 2000er Jahren zu Konflikten führte. Zwar erklärte die Regierung im Jahr 2005, dass die Lebensgrundlage des Kleinbergbaus im Einklang mit dem industriellem Bergbau gesetzt werden müsse, jedoch sind bis zum heutigen Tag Spannungen zwischen illegalen Kleinbergleuten („intruders“) und industriellen Goldproduzenten zu beobachten.

Die bisher umfangreichsten Reformen im Berggesetz wurden im „Mining Law“ von 2010

umgesetzt. Die wichtigsten Änderungen für den Kleinbergbausektor können in vier Punkten zusammengefasst werden:

- 1) Der ASM-Sektor soll bei der Vergabe von Landnutzungsrechten und Konzessionen eine stärkere Rolle spielen.
- 2) Im Zuge einer Dezentralisierung der Strukturen soll die Vergabe von Bergbaulizenzen von lokalen Regierungsstellen übernommen werden.
- 3) Ein eigens für den Kleinbergbau entwickeltes Programm für die Vergabe von Mikrokrediten soll die Investitionen in den Sektor stärken.
- 4) Die tansanische Regierung stärkt die Entwicklung von Capacity-Building Maßnahmen im ASM-Sektor zur Verbesserung im Umgang mit Arbeitssicherheit, Umweltauswirkung, technischen Hilfsmitteln und dem Prozess zur Formalisierung.

Die Umsetzung der Formalisierungsprozesse verlief in der Vergangenheit sehr schleppend. So waren 2009 noch 10.000 Abbaugenehmigungs-Anträge aus dem Jahr 2007 im zuständigen Ministerium unbearbeitet.

Bei dem Erhalt einer Lizenz werden Kleinbergleute, im Gegensatz zum industriellen Bergbau, zwar von einer Umweltverträglichkeitsprüfung ausgenommen. Sie müssen jedoch für den Zeitraum der Minenaktivität einen „Environmental Protection Plan“ sowie einer „Environmental Investigation“ und einem „Social Study Report“ an die tansanische Regierung übermitteln. Die Nutzung von Quecksilber ist nicht generell verboten, jedoch wird die Nutzung einer Retorte zur kontrollierten Amalgamierung und Wiedergewinnung des hochgiftigen Materials gesetzlich vorgeschrieben (in der Praxis größtenteils unwirksam). Ferner ist die Laugung mittels Zyanid nur mit schriftlicher Genehmigung erlaubt, die Bestrafung bei Missachtung fällt mit 31 USD jedoch sehr gering aus.

Entwicklungsrelevanz des Kleinbergbaus

Tansania ist von extremer Armut geprägt, 76% der Menschen leben unterhalb der Armutsgrenze. Der nationale Kleinbergbausektor auf Gold ist einer der größten Zentral- und Ostafrikas und stellt einen wichtigen ökonomischen Entwicklungsbeitrag für viele Menschen dar. Allerdings gibt es, wie in anderen Ländern auch, verbreitete Situationen, in der Kleinbergleute benachteiligt werden und im Vergleich zu Zwischenhändlern und Lizenzinhabern nur einen relativ geringen Anteil vom Wert ihrer Förderung erhalten.

Auf Basis dieser Entwicklungsrelevanz sieht der nationale „Five Year Development Plan 2011-2016“ strategische Unterstützungsimpulse für den Kleinbergbausektor vor. Dies beinhaltet die Verbesserung der Produktivität durch Erleichterung des Zugangs zu Maschinen und Gerätschaften sowie die Etablierung von lokalen Verarbeitungszentren. Ferner sind Hilfen bei der geologischen Erkundung und Charakterisierung von Gold-Lagerstätten vorgesehen.

Durch eine von Comic Relief gewährte Finanzierung war das „Fairtrade Gold in East Africa“ Programm 2012-2015 auf drei Kleinbergbau-Betrieben in Tansania aktiv. Mit dem Programm sollte mittels fokussierter Kapazitäten-Entwicklung die Grundlage für eine spätere Fairtrade Gold Zertifizierung gelegt werden. Der bisherige Programmverlauf erlaubt Rückschlüsse auf den möglichen Erfolg und die Grenzen derartig angelegter Maßnahmen im Land. Durch das Programm konnte insbesondere die Lage auf gut geführten Kleinbergbau-Betrieben weiter verbessert werden. Dies bezog sich auf verbesserten Umweltschutz, die Erhöhung der Produktivität sowie die Reduzierung von Kinderarbeit. Schlecht organisierte Kleinbergbau-Betriebe hingegen waren geprägt von internen Konflikten und Finanzierungsengpässen die effektive Programmfortschritte behinderten. Übergreifende Herausforderungen bestehen weiterhin, z.B. im Bereich Arbeitssicherheit.

Während es auf Abbauebene demnach auf geeigneten Minen (weiter ausbaubare) Fortschritte gab, konnten durch das laufende Programm noch keine signifikanten Fortschritte in Vermarktung und Vertrieb des geförderten Goldes erreicht werden. Dies erfolgt weiterhin über lokale Zwischenhändler, die langjährig etablierten Lieferkettenstrukturen konnten nicht wirkungsvoll adaptiert werden (siehe auch unten). Somit liegt insbesondere in der Etablie-

rung verantwortungsvoller Lieferketten zwischen Mine und Export ein wichtiges Entwicklungspotential.

Deutsche Entwicklungszusammenarbeit

Der Bergbau, speziell der Kleinbergbau, spielte bislang keine direkte Rolle in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Tansania. Die Schwerpunkte der Entwicklungszusammenarbeit liegen in den Bereichen Wasserversorgung, Gesundheitsvorsorge und HIV-Prävention, sowie der Umweltpolitik mit Schwerpunkt auf Erhalt der Biodiversität des Landes. Ferner gibt es seit 2015 ein gefördertes Programm zur guten finanziellen Regierungsführung. Dazu passt, dass Tansania seit 2013 Mitglied der Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) ist. Im Rohstoffsektor engagiert sich die BGR in Tansania zum einen im Bereich Geothermie, zum anderen unterstützt sie das in Dar-es-salaam ansässige African Minerals and Geosciences Center bei der Etablierung eines geochemischen Analyselabors mit Equipment und Ausbildung zum geordneten Laborbetrieb. Zudem ist Tansania Mitgliedsstaat der Internationalen Konferenz der Großen Seen, mit der eine regionale Kooperation zum Thema Konfliktminerale besteht.

Risikobetrachtung

Die Strukturen und Abhängigkeitsverhältnisse in tansanischen Gold-Lieferketten mit Kleinbergbaubezug sind komplex. In einem Pilotprojekt entwickelte die „Federal Bank of the Middle East“ vier „Fair Trade Gold Centres⁶⁰“, welche Gold zu international üblichen Marktpreisen von Kleinbergleuten in Tansania aufkaufen sollte. Sie treten damit in Konkurrenz zu den lokal etablierten Goldaufkäufern und Zwischenhändlern. Da letztere den Kleinbergleuten häufig Vorauszahlungen oder informelle Kredite gewähren entstehen längerfristige Abhängigkeiten aus dem Schuldendienst, die dazu führen, dass Kleinbergleute ihre Goldproduktion weiterhin nur an die etablierten Händler verkaufen. Die Kreditzinsen sind teilweise so hoch, dass die informellen Goldhändler Ankaufpreise über dem Gold-Marktpreis zahlen können und dennoch signifikante Gewinne erzielen. Aus diesem Grund können die Goldhändler ihre lokale Marktmacht in der Region gegenüber konkurrierenden neuen Aufkäufern verteidigen.

Zur Vermeidung der Exportsteuer, welche im Mining Act 2010 von 3% auf 4% erhöht wurde, wird Gold aus dem Kleinbergbau teilweise außer Landes geschmuggelt, primär nach Dubai (teils über Nachbarstaaten wie Kenia). Das im Kleinbergbau geförderte Gold wird typischerweise über ein Netzwerk von Agenten und Goldhändlern an indische Juweliere in Dar es Salaam verkauft, welche das Gold einschmelzen und lokal verarbeiten oder den Schmuggel mit veranlassen. Die tansanische Regierung hat die Tanzania Mineral Audit Agency etabliert, die sich unter anderem mit der staatlichen Kontrolle von Gold-Schmuggelrisiken befasst und spezielle Inspektionsschalter an den internationalen Flughäfen Tansanias eingerichtet hat.

Darüber hinaus besteht in Tansania ein Risiko, dass Konfliktgold aus der DR Kongo über Tansania nach Dubai geschmuggelt und dort als tansanischen Ursprungs (miss-)deklariert wird. Dementsprechend ist Tansania direkt von dem Konfliktmineral-Paragrafen des US Dodd-Frank Acts betroffen und die OECD Richtlinien der Sorgfaltspflicht sollten entlang der Lieferkette besondere Beachtung finden.

Kinderarbeit ist in Tansania weit verbreitet. Nach Schätzungen der Regierung sind 20% der Kinder⁶¹ vor allem in der Landwirtschaft beschäftigt. Jedoch arbeiten nach Beobachtungen von Human Rights Watch auch im Kleinbergbau auf Gold mehrere tausend Kinder. Ferner gibt es teilweise in unmittelbarer Umgebung von Kleinbergbau Gemeinden eine hohe Präsenz von Prostitution, welche zu einer weiten Verbreitung von sexuell übertragbaren Krankheiten führt. So waren 2003 in einigen Bergbaugemeinden 41-68% der Frauen mit HIV oder anderen sexuell übertragbaren Krankheiten infiziert. Dies zeigt, im Vergleich zur nationalen HIV-Rate von 5,1%, die extreme Gefährdung von Frauen in Bergbaugemeinden. Für ein

⁶⁰ Es existiert hierbei keinerlei Bezug zur „Fairtrade International (FLO)“ oder dem „Fairtrade Gold“ Programm

⁶¹ Im Alter von 5-17 Jahren

verantwortungsbewusstes Gold-Bezugsprogramm sollten daher Präventionsmaßnahmen in lokalen Gemeinden bedacht werden.

Résumé

Die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen zur Durchführung einer Pilotmaßnahme zum Bezug von Gold aus dem Kleinbergbau wären in Tansania vorteilhaft. Allerdings ist davon auszugehen, dass große Teile des tansanischen Kleinbergbaus für eine derartige Lieferkette nicht direkt zugänglich wären, da der Abbau dort nicht formalisiert oder sogar illegal ist. Ein punktuelles Engagement in einer Pilotlieferkette mit ausgewählten Kleinbergbau-Partnern erscheint jedoch umsetzbar, wie die ersten Fortschritte der lokalen Fairtrade Gold-Initiative zeigen. Die Ausstrahlungswirkung eines derartigen Engagements wäre in Tansania entwicklungspolitisch besonders wertvoll im Hinblick auf die missliche Lage vieler lokaler Bergbaugemeinden.

Ein Teil des Goldhandels entlang der Lieferketten zwischen Mine und Export erfolgt offiziell während andere Lieferketten informell ausgebildet sind und im Schmuggel kulminieren. Die bisherigen Erfahrungen in Tansania zeigen, dass die etablierten lokalen Gold-Lieferkettenstrukturen (Handelsnetzwerke) zwischen Mine und Export schwer aufzubrechen sind, selbst wenn offizielle Lieferketten betroffen sind. Insofern sollte man die Dynamik dieser Lieferketten genauer analysieren und müsste bei der Planung einer „Closed Pipe“ ggf. den Einbezug lokal etablierter Zwischenhändler erwägen, dann jedoch ein besonderes Augenmerk auf eine transparente Preisbildung setzen.

Eine weitere zu erwägende Option wäre der Dialog mit im Land aktiven industriellen Goldproduzenten (z.B. Acacia Mining). Derartige Produzenten werden durch illegalen Kleinbergbau auf ihren Konzessionen geschädigt, sehen jedoch auch, dass sie lokalen Bergleuten Alternativen oder Entwicklungsperspektiven bieten müssten, da mit Verboten allein der illegale Abbau kaum einzudämmen ist. Insofern sind diese Produzenten bereit, einige Kleinbergbaugemeinden gezielt zu fördern. Eventuell könnten hier Lieferketten-Partnerschaften unterstützt werden.

Hauptreferenzen

Analysis of formalization approaches in the artisanal and small-scale gold mining sector based on experiences in Ecuador, Mongolia, Peru, Tanzania and Uganda – Mongolia Case Study, United Nations Environment Programme UNEP, Juni 2012.

A new means of governing artisanal and small-scale mining? Fairtrade gold and development in Tanzania, John Childs, Resources Policy, 2014.

External evaluation of Extending Fairtrade Gold Africa project, Aidenvironment, 2015.

The Tanzanian Five Year Development Plan 2011/2012-2015/16, United Republic of Tanzania, President's Office, Planning Commission, 2012.

Toxic Toil, Child Labor and Mercury Exposure in Tanzania's Small-Scale Gold Mines, Human Rights Watch, 2013.

Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe
Stilleweg 2
30655 Hannover
mineralische-rohstoffe@bgr.de
www.bgr.bund.de

ISBN: 978-3-943566-77-2 (PDF)