

Der »Kimberley-Prozeß« zur Zertifizierung des internationalen Diamantenhandels

Bekämpfung gewaltsamer Konflikte durch moderne Wirtschaftsregulierung?

PD Dr. Frank Schorkopf*

I. Das Problem der »Blutdiamanten«

Diamanten sind nach einem bekannten Schlagwort nicht nur der Frauen bester Freund, sondern auch – aus ökonomischer Perspektive – hoch verdichteter Reichtum. Sie sind selten und wertbeständig, lassen sich nach anerkannten Kriterien in Güteklassen einordnen und treffen auf eine stetige internationale Nachfrage. Diese Eigenschaften machen bereits den unbearbeiteten Rohdiamanten zu einem währungsgleichen Zahlungsmittel.

In bewaffneten Konflikten sind Rohdiamanten deshalb, soweit für die Konfliktparteien verfügbar, zu einer Schlüsselressource geworden. In Angola, der Demokratischen Republik Kongo, der Elfenbeinküste, in Liberia, Sierra Leone und Guinea, die jeweils über größere, leicht abbaubare alluviale Diamantenvorkommen verfügen, werden die Bürgerkriege durch die Gewinnung von und den Handel mit Rohdiamanten finanziert. In der Öffentlichkeit ist deshalb zuweilen auch von »Blutdiamanten« die Rede.

Der Handel mit diesen Konfliktdiamanten macht nur einen geringen Teil des Welthandels mit diesem Rohstoff aus. Im Jahr 2000 belief sich der Wert der weltweit gewonnenen Rohdiamanten auf 7,86 Mrd. US-Dollar. Die Marktstruktur bei der Gewinnung von Rohdiamanten hängt sehr von der notwendigen Schürftechnik ab. Im Untertagebau, der überwiegend in Australien, Kanada, Namibia, Russland und Südafrika, betrieben wird, sind 76% des Marktes in der Hand von vier Unternehmen. Bei leicht abbaubaren Diamantenvorkommen – wie sie in Angola, Brasilien, Guinea, Sierra Leone und der Zentralafrikanischen Republik vorkommen – gibt es dagegen zum einen lizenzierte Abbauunternehmen, zum anderen jedoch eine große Zahl privater Mineure, die auf eigene Faust und mit geringem technischen Aufwand Rohdiamanten im Tagebau fördern. Der alluviale Abbau beträgt lediglich rund ein Viertel des Gesamtumfangs der weltweiten Diamantenförderung. Nach Schätzungen beläuft sich der Anteil von Konfliktdiamanten am Gesamthandel auf 3-15%.

Seit Mitte der 1990er Jahre beginnt sich die Erkenntnis durchzusetzen, dass Konfliktdiamanten den Frieden und die Sicherheit im Sinne der Charta der Verei-

ten Nationen gefährden, der Verbreitung von Waffen dienen, einzelne Konfliktregionen weiter destabilisieren, Menschenrechtsverletzungen ermöglichen, den Handel mit legalen Diamanten und letztendlich auch die Entwicklungspolitik beeinträchtigen. Seit dem Jahr 2001 werden Rohdiamanten auch immer wieder mit der Finanzierung des Terrorismus in Verbindung gebracht, allerdings scheint es in diesem Bereich keine zwingenden Beweise für eine Verbindung zu geben.

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen nahm das Problem der Konfliktdiamanten erstmals in der auf Kapitel VII der Charta gestützten Resolution 1173 (1998) zum angolanischen Bürgerkrieg auf (weitere Resolutionen des Sicherheitsrates zu dieser Thematik: 1295 (2000), 1306 (2000), 1343 (2001), 1643 (2005)). Zu den Sanktionen gehörte unter anderem ein an die Staatengemeinschaft gerichtetes Einfuhrverbot für von der Regierung nicht zertifizierte Diamanten.

Parallel wurde die Thematik von Nichtregierungsorganisationen entdeckt und in die Öffentlichkeit gebracht. Die weitere Entwicklung veranlasste die Diamanten produzierenden Staaten im südlichen Teil Afrikas, sich der Problematik mit Nachdruck anzunehmen. Im Mai 2000 wurde auf einer Konferenz im südafrikanischen Kimberley über die Möglichkeiten diskutiert, Konfliktdiamanten aus dem internationalen Handel herauszuhalten. Nach erneuten Konsultationen, an denen weitere Staaten, die EU, internationale Organisationen, Nichtregierungsorganisationen und die Verbände der Diamantenindustrie beteiligt waren, wurde Ende November 2000 in Gaborone/Botsswana ein Dokument verabschiedet, das den Kern eines »Zertifizierungssystems des Kimberley-Prozesses« enthält. Die Teilnehmer an dem Prozess haben weitere Tagungen durchgeführt und das Zertifizierungssystem fortentwickelt. Anfang Dezember 2000 nahm die Generalversammlung der Vereinten Nationen einstimmig eine Resolution an, in der sie – mit Blick auf den Kimberley-Prozess – die Staaten aufforderte, wirksame und pragmatische Maßnahmen in Erwägung zu ziehen, um dieses Problem zu bewältigen (GA-Res. A55/56); im November 2007 hat sie diese Aufforderung bekräftigt (GA-Res. A/62/L.16).

Im Abschlussdokument des Kimberley-Prozesses wird

den beteiligten Staaten und Organisationen empfohlen, in ihrer jeweiligen Rechtsordnung näher beschriebene Vorschriften und Verwaltungspraktiken einzuführen, die international vereinbarten Mindeststandards – denen des Kimberley-Prozesses – entsprechen sollen.

II. Der Mechanismus des Kimberley-Prozesses

Das Zertifizierungssystem des Kimberley-Prozesses besteht aus Empfehlungen, Standards und Verfahrensregeln und ist in sechs Abschnitte gegliedert. Dazu kommen drei Anhänge zu den Inhalten und der Gestaltung der Zertifikate, mit einem Katalog von Empfehlungen für interne Kontrolle sowie Regeln für die Erhebung statistischer Daten.

Nach dem Grundgedanken des Systems wird der legale Handel mit Rohdiamanten auf die Teilnehmer des Kimberley-Prozesses beschränkt. Rohdiamanten aus Staaten, die nicht an dem Prozess teilnehmen, dürfen nicht mehr eingeführt werden. Die Ausfuhr darf gleichfalls nur noch in Teilnehmerstaaten erfolgen. Einfuhr- und Ausfuhrsendungen müssen durch ein Zertifikat begleitet werden, dessen Mindestanforderungen der Kimberley-Prozess festgelegt hat. Zu diesen gehören im Wesentlichen das Ursprungsland der Rohdiamanten, die Identität des Im- und Exporteurs, das Karat-Gewicht, der Wert der Partie und deren Bezeichnung und Kodierung nach dem Harmonisierten System. Den Teilnehmern steht es frei, weitere Merkmale in die Zertifikate aufzunehmen.

Ein Problem war die Definition von Konfliktdiamanten, die im ersten Abschnitt bezeichnet werden als »Rohdiamanten, die Rebellenbewegungen oder deren Verbündete zur Finanzierung von Konflikten mit dem Ziel der Untergrabung rechtmäßiger Regierungen nutzen im Sinne einschlägiger Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen«. Die Frage wurde gestellt, welche Rohdiamanten vom Sicherheitsrat in Zukunft möglicherweise als solche eingeordnet werden, das heißt, es wurde die Frage nach der politischen Opportunität gestellt.

Darüber hinaus sollen sich die Teilnehmer zu bestimmten internen Kontrollen verpflichten, die Transaktionen von Rohdiamanten grundsätzlich über einen längeren Zeitraum hinweg nachvollziehbar machen. Dazu gehört auch die ausdrücklich erwähnte Selbstverpflichtung der Diamantenindustrie ein »freiwilliges Selbstregulierungssystem« einzuführen, etwa um durch den Einsatz von Experten die Herkunft von Rohdiamanten bestimmen zu können. Die Teilnehmer sollen ferner zusammenarbeiten und ihre internen Prozesse transparent gestalten, das heißt vor allem Informationen austauschen und wohlwollend Amtshilfe leisten. Der Vorsitz des Kimberley-Prozesses übernimmt die Funktion einer Koordinierungs- und Clearingstelle.

Ein weiterer Abschnitt des Zertifizierungssystems be-

fasst sich mit den Verwaltungsangelegenheiten des Kimberley-Prozesses. Teilnehmer und Beobachter treten mindestens jährlich zu einer Plenumsitzung zusammen; für die Sitzung wird eine Geschäftsordnung ausgearbeitet, Beschlüsse werden einvernehmlich gefasst. Die Teilnahme am Zertifizierungssystem steht »weltweit und unterschiedslos allen Bewerbern offen, die willens und in der Lage sind, die Anforderungen des Systems zu erfüllen«. Es ist ausdrücklich beabsichtigt, »Vertreter der Zivilgesellschaft, der Diamantenindustrie, nicht teilnehmender Regierungen und internationaler Organisationen als Beobachter zu den Plenarsitzungen« einzuladen. Es folgen weitere Regelungen über die Einhaltung der Vorschriften und die Streitverhütung; letztere erschöpfen sich jedoch in Konsultationen. Für den Beginn der Umsetzung des Systems wird das Ministertreffen am 5. November 2002 in Interlaken genannt.

Bislang wurde sorgsam vermieden, die Rechtsnatur des »Kimberley Zertifizierungssystems« zu bestimmen. Es handelt sich dabei um eine der Kernfragen des Prozesses, denn die Einordnung als bindendes Rechtsinstrument im Sinne eines Vertrages wurde zwar zeitweilig von den Teilnehmern angestrebt, mittlerweile ist es jedoch einhellige Auffassung, dass das System für eine politische Bindung der Teilnehmer steht und das Dokument aus dem Jahr 2002 als Memorandum einzuordnen ist. Die politischen Umstände und der Regelungsinhalt legen den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages nahe, die Wortwahl im entscheidenden Dokument, das Verfahren und die Praxis sprechen für eine politische Absprache und damit die Zugehörigkeit zur Kategorie des »soft law«. Die fehlende Rechtsverbindlichkeit wird als eine der systemischen Schwächen des Systems gedeutet.

III. Probleme aus den Perspektiven von Recht und Politik

1. Rechtsprobleme

Von der Einordnung als politisches Memorandum ging auch die Arbeitsgruppe der Welthandelsorganisation (WTO) aus, die sich mit der handelsrechtlichen Konformität des Zertifizierungssystems auseinandersetzte. Am Maßstab des WTO-Rechts sind die Einfuhr- und Ausfuhrregelungen sowie die Zertifizierungspflicht handelsbeschränkende Maßnahmen, die mit dem Gebot der Nichtdiskriminierung (Art. XIII GATT 1994) und dem Verbot der mengenmäßigen Beschränkung (Art. XI GATT 1994) kollidieren. Des Weiteren muss das System mit den Anforderungen des Abkommens über Verfahren zur Einfuhrlicenzierung (Art. VIII GATT 1994 und Spezialabkommen) und den Notifizierungspflichten des TBT-Übereinkommens (Art. 2) genügen. Die WTO hat die Problematik entschärft, indem der Allgemeine Rat mit Beschluss

vom November 2006 eine Ausnahmegenehmigung (waiver) bis zum 31. Dezember 2012 erteilt hat, um Rechtssicherheit zu schaffen (G/C/W/559/Rev.1).

Ein weiteres Rechtsproblem ist die fehlende Rechtspflicht zur nationalen Umsetzung des Zertifizierungssystems. Die politische Verpflichtung der Exekutiven muss auch den jeweiligen Gesetzgeber überzeugen, die entsprechenden Beschränkungen zu erlassen.

2. Praxisprobleme

Aus der Anwendungspraxis lassen sich drei Probleme hervorheben:

Der Kimberley-Zertifizierungsprozess ist erstens auf Rohdiamanten beschränkt, das heißt, sobald ein Rohdiamant bearbeitet wurde, fällt er nicht mehr in den Anwendungsbereich des Systems. Gelangen Konfliktdiamanten auf illegalen Wegen in die Verarbeitungszentren, steht ihrer Einspeisung in die globalen Verwertungsketten (»diamond pipeline«) nichts mehr im Wege. Die unzureichenden Statistiken (hier gibt es große Differenzen zwischen Zahlen für Gewinnung und Export) zeigen, dass es einen erheblichen Umfang von Grauexporten gibt. Eine weitere Lücke im Zertifizierungssystem besteht im Hinblick auf die bereits gewonnenen Rohdiamanten, die noch nicht in den Handel gelangt sind. Diese Mengen dürfen nicht unterschätzt werden, so wird beispielsweise von dem Marktführer De Beers berichtet, dass er noch Anfang 2000 über Rohdiamantenbestände im Umfang eines weltweiten Jahresbedarfs verfügte.

Die Überprüfung der Einhaltung der Kimberley-Standards in den Teilnehmerstaaten ist zweitens unzureichend. Das betrifft in erster Linie Teilnehmer aus der Dritten Welt und die betroffenen afrikanischen Staaten. Schwache staatliche Infrastrukturen und unübersichtliche Abbauregionen erschweren die Überwachung der Produktion. Das System spricht Empfehlungen für die internen Kontrollen aus, enthält aber keine Vorgaben über die notwendige Personal- und Sachausstattung. Damit zusammen hängen die Schürfbedingungen in einzelnen afrikanischen Staaten, in denen nicht Unternehmen eine Diamantenmine betreiben, sondern hunderttausende privater Mineure auf eigenes Risiko auf die Diamantensuche im Tagebau (alluviale Diamantenvorkommen) gehen. Die Lizenzierung dieser kleinen Minen ist äußerst schwierig und sicherlich nicht nur ein administratives, sondern auch ein gesellschaftlich-ökonomisches Problem, denn durch die Gewinnung von Diamanten erreichen die Abbauregionen ein relativ höheres Maß an Wohlstand als die anderen Landesteile, was die Region im Staatsverband insgesamt stärkt.

Die starke Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen hat drittens das Problem politisiert und dem Licht der Öffentlichkeit ausgesetzt. Es ist sicherlich

kein Zufall, dass das Zertifizierungssystem die Teilnehmer und Beobachter auf Stillschweigen bei der Konfliktbeilegung verpflichtet. An dem Prozess nehmen für die Staaten nur die anerkannten Regierungen teil, die jedoch in großem Maße gar nicht über die tatsächliche Kontrolle über alle Abbaugelände in dem jeweiligen Staatsgebiet verfügen. Auch scheint die Interessenverteilung nicht immer klar erkennbar.

IV. Regulierungsansatz

Der Handel mit Konfliktdiamanten soll – wie erwähnt – zwischen 3 und 15% des gesamten Welthandels mit Rohdiamanten ausmachen. Das Zertifizierungssystem bezieht den gesamten Rohdiamantenhandel ein, so dass in weit überwiegendem Maß Personen und Unternehmen von der Regulierung betroffen sind, die legal mit dieser Ware handeln und arbeiten.

Dieser Beschränkung der unternehmerischen Freiheit steht ein Zertifizierungssystem gegenüber, das bislang ineffektiv ist und bei dem nicht deutlich wird, in welchem Umfang es das ausgesprochene Ziel erreicht. In der Öffentlichkeit wird der Eindruck erweckt, als werde das Problem der Konfliktdiamanten weitgehend gelöst.

Die skizzierten Effizienzprobleme legen die Vermutung nahe, dass die Teilnehmer das Zertifizierungssystem weiter ausbauen werden, wenn auch keine Neigung zur Gründung einer internationalen Organisation zu bestehen scheint. Mit dem Ausbau des Kimberley-Prozesses wird die Regulierungsdichte zunehmen und es werden proportional auch die Handelsbeschränkungen zunehmen. Dabei ist fraglich, ob auch ein effizienteres Zertifizierungssystem den Handel mit Konfliktdiamanten unterbinden kann. Denn der Abbau aus alluvialen Vorkommen scheint sich in den betreffenden afrikanischen Staaten jeder hoheitlichen Regelung zu entziehen. Es ist auch fraglich, ob diese Staaten die administrativen Kapazitäten in relativ kurzer Zeit aufbringen können, um ein verlässliches Lizenz- und Überwachungssystem zu schaffen.

Der Kimberley-Prozess ist deshalb eine Ausweichbewegung der Staatenwelt, mit der die Probleme der Einbeziehungen von schwachen Staaten in den Welthandel verringert werden sollen. Verkürzt ausgedrückt: die administrativen Probleme von Entwicklungsländern werden auf einen Handelssektor und die Staatengemeinschaft verlagert. Dieser Prozess ist mit Blick auf die Freiheitserwartung des Einzelnen bedenklich.

Ein weiterer Aspekt der Effektivitätssteigerung ist ein zunehmender Druck zu einheitlichen – überstaatlichen – Regulierungssystemen. Aus der öffentlichen Wahrnehmung des Missstandes wird die Erwartung formuliert, dass das Problem bei einer größeren Anstrengung der vorhandenen Kräfte gelöst werden könnte. Die Problemlösung erfordert eine Zentralisierung der

Verwaltungsstruktur – indem etwa eine Behörde einheitliche Kontrollstandards definiert, deren Einhaltung sie überwacht und gegebenenfalls durchsetzt. Der Grundsatz der formalen Gleichbehandlung unterwirft alle Beteiligten demselben Regime, so dass der bislang ohne diese Regulierung legal funktionierende Markt in Zukunft mit neuen Verwaltungsanforderungen konfrontiert wird. Dieser Prozess kann als Teil des weltweit spürbaren Universalisierungsdrucks verstanden werden.

Letztlich ließe sich das Problem der Konfliktdiamanten nur dadurch lösen, dass alle Minen einer einheitlichen überstaatlichen Verwaltung unterstellt werden, die den Abbau und die Verteilung der Rohdiamanten organisiert. Die Regulierungs-idee wird zum Instrument der globalen Wirtschaftsorganisation.

V. Ausblick

Seit dem Beginn des Systems hat sich die Zahl der Teilnehmer auf 49 Staaten und die Europäische Gemeinschaft mit ihren Mitgliedstaaten erhöht. Das Plenum des Kimberley-Prozesses versucht, durch die Einrichtung von Arbeitsgruppen und Ausschüssen Lösungen für die angesprochenen Probleme zu erarbeiten. So wurde im Rahmen der Revision im Jahr 2006 etwa das Besuchs- und Inspektionssystem (»peer review«) ausgebaut.

Gewaltsame Konflikte können durch wirtschaftliche Methoden eingeschränkt werden, weil deren Rahmen- und Funktionsbedingungen verschlechtert werden können. Das ist bereits als ein Erfolg zu werten. Allerdings sind die Grenzen des Handelns im Rahmen der politischen Koordinierung am Beispiel des Kimberley-Prozesses erkennbar. Der Regulierungsansatz hat eine Tendenz zur Verrechtlichung, zur Zentralisierung und Ausdehnung. Die Empfehlungen der Staats- und Regierungschefs des letzten G8-Gipfels auf Heiligendamm zeigen, dass auch dieser Prozess bereits begonnen hat. Das Abschlussdokument rät dazu, den Kimberley-Prozess auf andere Rohstoffe zu übertragen.

* Der Autor habilitierte im Juli 2007 über das Thema „Grundgesetz und Überstaatlichkeit; *venia legendi* für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht“. Er ist Privatdozent am Lehrstuhl von Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio, Institut für Öffentliches Recht, Abteilung Staatsrecht der Rheinischen Friedrich-Wilhelms Universität Bonn.

Literatur und Dokumente:

Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Umsetzung des Zertifizierungssystems des Kimberley-Prozesses für den internationalen Handel mit Rohdiamanten, KOM (2002) 455 endgültig vom 8. August 2002, S. 20 ff.
Europäische Gemeinschaft, VO (EG) Nr. 2368/2002 des

Rates zur Umsetzung des Zertifizierungssystems des Kimberley-Prozesses für den internationalen Handel mit Rohdiamanten, ABl. L 358/28, zuletzt geändert durch VO (EG) Nr. 1226/2007, ABl. L 277/7.

Global Witness, Making it Work, Why the Kimberley Process Must Do More to Stop Conflict Diamonds, Report, November 2005, <http://www.globalwitness.org/pages/en/conflict_diamonds.html>.

Goreux, Louis, Conflict Diamonds, World Bank Africa Region, Working Paper Series No. 13 (2001), <<http://www.worldbank.org/afr/wps/wp13.pdf>>.

Price, Tracy Michelle, The Kimberley Process: Conflict Diamonds, WTO Obligations, and the Universality Debate, *Minnesota Journal of Global Trade* 12 (2003), S. 1-69.

Eigendarstellung: <<http://www.kimberleyprocess.com/>>.