

*Konfliktmineralieninitiativen und der Einfluss des
OECD Due Diligence Frameworks*

Eine Untersuchung von Policy-Verbreitung

Masterarbeit Geo 511

Ramon Schwarz
09-721-226

Geographisches Institut Universität Zürich

24.04.2015

Betreuer: Dr. Timothy Raeymaekers
M.A. Christoph Vogel
Fakultätsmitglied: Prof. Dr. Benedikt Korf

Danksagung

Ich möchte mich an dieser Stelle herzlich bei allen Personen bedanken, die zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben. Mein erster Dank geht an Timothy Raeymaekers und Christoph Vogel. Eure Gedankenanstösse und konstruktive Kritik waren mir eine grosse Hilfe.

Ein grosser Dank gehört meinem Bruder Raphael und Sonja Yeo: Euer Gegenlesen dieser Arbeit und eure Anregungen haben mir sehr geholfen.

Meinen Freunden und den Arbeitskollegen bei Swissport danke ich ebenfalls: Ihr habt mir dabei geholfen, meine Gedanken ab und zu auch weg von den Konfliktmineralien zu lenken.

Zusammenfassung

In den letzten rund 15 Jahren sind zahlreiche Initiativen entstanden, die den Handel von «Konfliktmineralien» auf dem globalen Markt unterbinden wollen. Konfliktmineralien – darunter werden Mineralien verstanden, die von bewaffneten Gruppierungen abgebaut und gehandelt werden, um durch den wirtschaftlichen Gewinn Konflikte zu finanzieren. Ursprung und Zentrum dieser Problematik ist die Demokratische Republik Kongo. Der Abbau und Handel von Mineralien wird als die scheinbar klare Ursache für die immer wiederkehrenden Wellen von Gewalt und Konflikten betrachtet. Als Folge davon wurden von der internationalen Gemeinschaft zahlreiche Strategien zur Verbesserung ausgearbeitet, die inzwischen auch auf Konflikte ausserhalb der Demokratischen Republik Kongo übertragen werden. Die vorliegende Arbeit möchte diese intervenierenden Initiativen untersuchen und zu einem besseren Verständnis von ihnen beitragen.

Dazu werden in einem ersten Teil wichtige Akteure und Prozesse identifiziert, die das Grundverständnis und die Motivation von heutigen Initiativen geprägt haben. Genauso soll untersucht werden, wie sich Konfliktmineralieninitiativen gegenwärtig weiterentwickeln. Dazu bedient sich die vorliegende Arbeit zeitgenössischen Theorien zu Policy-Verbreitung. Aufbauend auf diesen Theorien wird die Arbeit zeigen, dass der *Organisation for Economic Co-operation and Development* OECD als eine international anerkannte Institution eine entscheidende Rolle für die Gestaltung von aktuellen Policies zur Regulierung von Konfliktmineralien zukommt. Die OECD beeinflusst sowohl die Problemdefinierung von Konfliktmineralieninitiativen als auch deren hauptsächlich wirtschaftlich ausgerichteten Lösungsansätze. Die von der OECD geschaffenen Richtlinien für in Konfliktgebieten tätige Unternehmen sind zu einem internationalen Standardwerk geworden, auf das sich neuere Initiativen immer mehr beziehen. Dieser Prozess der Beeinflussung durch die OECD und die entsprechenden Auswirkungen sollen deshalb systematisch untersucht werden. Dazu führt die Arbeit in einer zweiten Phase eine Fallstudie mit drei Konfliktmineralieninitiativen durch. Es soll gezeigt werden, inwieweit es in diesen Fällen zu Übernahmen, Erweiterungen, Ergänzungen oder alternativen Sichtweisen von Policies in Relation zum OECD-Framework kommt.

Inhaltsverzeichnis

Danksagung	I
Zusammenfassung	II
Tabellenverzeichnis	V
Abbildungsverzeichnis	V
Abkürzungen und Akronyme	VI
1 Einleitung	1
1.1 Forschungsinteresse und Ziele	2
1.2 Forschungslücke und Forschungsfrage	3
1.3 Aufbau der Arbeit	4
2 Theoretischer Rahmen: Verbreitung und Entstehung von Policies (Peck)	5
2.1 Modelle der Policy-Verbreitung	5
2.1.1 Die «orthodoxen» und klassischen Ansätze der Policy-Verbreitung	6
2.1.2 Heterodoxe Modelle der Policy-Verbreitung (Peck 2011)	8
2.2 Fazit Entstehung und Verbreitung von Policies	9
3 Methodik	10
3.1 Vorgehen und Forschungsprozess	10
3.2 Fallauswahl	12
3.3 Auswahl der Quellen	12
3.4 Einschränkungen und Reflexion	13
4 Herkunft und Motivation heutiger Policies zu Konfliktmineralien:	15
4.1 Prägung durch akademische Strömungen: Die Wirtschaftlichkeit von Kriegen (Greed-Theorie)	15
4.1.1 Historische Perspektive: Eine neue Art von Kriegen nach dem Ende des Kalten Krieges	16
4.1.2 Die Rentabilität eines Krieges verlängert und intensiviert ihn	16
4.1.3 Von <i>Grievance</i> zu <i>Greed</i> . Abgrenzung zum damaligen Narrativ	17
4.1.4 Die Rolle der natürlichen Ressourcen	17
4.1.5 Der Einfluss der globalisierten Welt: Vernetzte Märkte, Verantwortlichkeit des Konsumenten und schwindender Staatseinfluss	19
4.1.6 Schlussfolgerungen aus der Greed-Theorie	20
4.2 Der Kimberley-Prozess	21

4.2.1	Kimberley-Prozess: Entstehung und Eigenschaften.....	23
4.2.2	Fazit und Diskussion Kimberley-Prozess – Auswirkungen auf die Konfliktmineraliendebatte.....	24
4.3	Entstehung und Entwicklung der UN Panel Reports und UN Resolutionen.....	27
4.3.1	<i>Panel of Experts</i> Report S/2001/357 (April 2001).....	28
4.3.2	UN Security Council Resolution S/RES/1355 (Juni 2001)	30
4.3.3	<i>Panel of Experts</i> Report S/2002/1146 (Oktober 2002)	31
4.3.4	UN Security Council Resolution S/RES/1457 (Januar 2003).....	32
4.3.5	<i>Panel of Experts</i> Report S/2003/1027 (Oktober 2003)	33
4.3.6	Fazit UN Reporte und Resolutionen.....	34
4.4	Konfliktminerale und die Rolle der NGOs: Das <i>Enough Project</i>	35
4.4.1	Rolle und Einfluss durch <i>Enough Project</i>	36
4.4.2	Fazit <i>Enough Project</i>	37
5	Das OECD Due Diligence Framework:	39
5.1	Untersuchungsgegenstand OECD	39
5.2	OECD Due Diligence Guidance	40
5.2.1	Ursprung und Entstehung.....	41
5.2.2	Adressaten.....	41
5.2.3	Zielsetzung.....	42
5.2.4	Aufbau der Guidance	42
5.2.5	Zentrale Prinzipien der Guidance	43
5.2.6	Schlussfolgerungen zu den Kernkonzepten der OECD Due Diligence Guidance	50
6	Vergleich der Initiativen.....	51
6.1	United States Conflict Minerals Legislation	51
6.1.1	Prinzip Konfliktminerale.....	52
6.1.2	Prinzip Risk.....	54
6.1.3	Prinzip Risk Assessment und Risk Mitigation.....	55
6.1.4	Beziehung zur OECD.....	58
6.1.5	Fazit US Legislative: Dodd-Frank Act & Final Rule.....	58
6.2	ICGLR: Regional Initiative against the Illegal Exploitation of Natural Resources.....	60
6.2.1	Prinzip Konfliktminerale.....	61
6.2.2	Prinzip Risk.....	63
6.2.3	Prinzip Risk Assessment und Risk Mitigation.....	64

6.2.4	Beziehung zur OECD.....	67
6.2.5	Fazit ICGLR.....	68
6.3	EU Proposal on EU Responsible Trading Strategy for Minerals from Conflict Zones	70
6.3.1	Prinzip Konfliktminerale.....	71_Toc417301484
6.3.2	Prinzip Risk.....	73
6.3.3	Prinzip Risk Assessment und Risk Mitigation.....	74
6.3.4	Beziehung zur OECD.....	76
6.3.5	Fazit EU Proposal on Responsible Sourcing	77
7	Diskussion und Ausblick.....	78
7.1	Diskussion der Fragestellungen.....	78
7.2	Weiterführende Feststellungen.....	80
7.3	Ausblick.....	81
8	Literatur.....	83
	Persönliche Erklärung	90

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Vorteile und Gründe für die Fokussierung auf Primärgüter (Mineralien und Diamanten) .	19
Tabelle 2:	Negative Konnotationen von Konfliktmineralien gemäss OECD.....	44
Tabelle 3:	Risiken für Unternehmen gemäss OECD	47
Tabelle 4:	Risikominderungsmassnahmen gemäss OECD	49

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Analytischer Rahmen (eigene Darstellung).....	11
Abbildung 2:	Un GoE Konfliktverständnis gemäss Report S/2003/1027).....	33
Abbildung 3:	Risiken in einer 3T Mineralienkette (OECD 2013:35).....	46

Abkürzungen und Akronyme

3T Mineralien	Tin (Zinn) , Tantalum (Tantal), Tungsten (Wolfram)
BGR	Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe
CFSI	Conflict Free Sourcing Initiative
DR Kongo	Demokratische Republik Kongo
EITI	Extractive Industry Transparency Initiative
EU	Europäische Union
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
ICGLR	International Conference on the Great Lakes Region
IPIS	International Peace Information Service
KPCS	Kimberley Process Certification Scheme
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-Governmental Organization
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
RCM	Regional Certification Mechanism
RINR	Regional Initiative against the Illegal Exploitation of Natural Resources
SEC	Securities and Exchange Commission
UN GoE	UN Group of Experts (kurz: Group of Experts)
UNO (UN)	United Nations Organisation (kurz: United Nations)
WTO	World Trade Organization

*Konfliktmineralieninitiativen und der Einfluss des
OECD Due Diligence Frameworks*

Eine Untersuchung von Policy-Verbreitung

1 Einleitung

Vor einem guten Jahrzehnt waren die 3T Mineralien (Tin, Tantalum und Tungsten) ausser ein paar Experten und Geologen vermutlich niemandem bekannt. Heute, nur ein paar Jahre später, ist dies grundlegend anders. Diese Mineralien kennt man gegenwärtig unter einem anderen Begriff: Konfliktmineralien.

Konfliktmineralien deshalb, da mit dem Abbau und Handel von Mineralien blutige Konflikte finanziert würden. Konnotationen dazu sind geldgierige Rebellengruppen, die Kinderarbeit und schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen wie Massenvergewaltigungen bis hin zu Genozid begehen (Nest 2011:1 oder OECD 2013:13). Ursprung und Brennpunkt dieser Thematik sind bewaffnete Auseinandersetzungen in der Demokratischen Republik Kongo und angrenzenden Regionen. Beim Versuch, die scheinbar immer wiederkehrende Wellen von Bürgerkrieg und bewaffneten Konflikten zu erklären, wurde der Mineralienhandel als das offenbar entscheidende Element identifiziert. Der Profit aus dem Mineralienhandel dient dieser Ansicht nach nicht nur als Finanzierungsquelle für die Fortsetzung von Konflikt, sondern ist überhaupt erst der Grund dafür, dass es zu Konflikt kommt.

Die erwähnten Vorkommnisse in der DR Kongo haben zahlreiche Akteure auf den Plan gerufen. Es sind Dynamiken im Gange, die vor ein paar Jahren noch kaum vorstellbar gewesen wären. Die Konfliktmineraliendebatte ist inzwischen auf der Agenda des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen (UNO) oder der Europäischen Union (EU) angelangt. Des Weiteren müssen seit Anfang des vergangenen Jahres sämtliche börsennotierte amerikanische Firmen den zuständigen Behörden in einem Bericht Rechenschaft über ihre Aktivitäten vorlegen, falls auch nur Spurenelemente von einem der 3T Mineralien aus Zentralafrika in ihren Warenketten zu finden sind. Unzählige weitere Organisationen, Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Firmen bis hin zu berühmten Hollywoodstars nehmen sich der Thematik an und versuchen auf ihre Art, Veränderung herbeizuführen. Mittlerweile kann man von einem regelrechten «Gewirr von Kampagnen» sprechen, in dem es inzwischen schwer fällt, den Überblick zu behalten. In der DR Kongo aufgegriffene Problematiken und deren Lösungsansätze werden derzeit bereits auf Konflikte ausserhalb dieser ursprünglichen Konfliktregion übertragen. Beispielsweise wird diskutiert, ob einige der erarbeiteten Richtlinien für die kongolesischen Gebiete auch für die Goldwirtschaft der Konfliktgebiete in Kolumbien angewendet werden kann. Ziel all dieser Initiativen ist dasselbe: Der globale Markt soll frei von Konfliktmineralien sein und die genannten «Missstände» in den von Konflikten betroffenen Gebieten sollen beseitigt werden.

Nachdem insbesondere in der DR Kongo zahlreiche wohlwollende Bemühungen zur Verbesserung der Situation in Konfliktgebieten entstanden sind und implementiert wurden, ist von verschiedenen Seiten eine Skepsis zu spüren. Auch einige Jahre nach der Einsetzung von vielversprechenden Zertifizierungsprogrammen geht die Gewalt weiter. Zwar wurden einige Fortschritte erzielt, doch der durchschlagende Erfolg blieb bisher aus. Ein erst kürzlich publizierter Bericht der UN Expertengruppe in der DR Kongo hält beispielsweise fest:

«While there has been progress on traceability and due diligence¹ efforts concerning minerals produced in the Democratic Republic of the Congo, smuggling continues. In addition, elements of the Congolese army (...) and some armed groups remain involved in the minerals trade, potentially introducing conflict minerals into supply chains in the Democratic Republic of the Congo and neighbouring States. There was virtually no progress in addressing gold smuggling (...)» (UN Group of Experts 2015)

Das Ausbleiben nachhaltiger Erfolge und eine stückweise Resignation liessen in der jüngeren Vergangenheit auch vermehrt kritische Stimmen aufkommen. Grundlegende Zusammenhänge und Narrative zwischen Mineralien und ihren scheinbar klaren Auswirkungen in Konflikten werden zur Debatte gestellt. Immer mehr wird die Frage aufgeworfen, ob die lancierten Kampagnen für die Lokalbevölkerung überhaupt hilfreich oder in mancherlei Hinsicht gar kontraproduktiv sind (vgl. Autesserre 2012, Saey 2012 oder Tegera et al. 2014).

Sicher ist somit nur, dass viele Fragen und Zusammenhänge noch ungeklärt sind.

1.1 Forschungsinteresse und Ziele

In diesem dynamischen Kontext setzt meine Masterarbeit ein. Sie soll die Bestrebungen für einen Markt für konfliktfreie Mineralien und die entsprechenden Debatten kritisch untersuchen und zu einem besseren und differenzierten Verständnis beitragen.

Dazu hat sich die vorliegende Arbeit insbesondere in der Anfangsphase an folgenden Fragen orientiert:

1. Worin haben die Initiativen ihren Ursprung? Was sind die treibenden Kräfte und gemeinsamen Grundannahmen, auf denen die anfangs beschriebenen Dynamiken aufgebaut sind? Wie werden Konfliktmineralien überhaupt definiert?
2. Wie wird aufgrund dieser Definition versucht, politische und ökonomische Veränderungen herbeizuführen, um einen Markt frei von Konfliktmineralien zu schaffen?

Die Einarbeitung in die Thematik zeigte die zentrale Bedeutung der *Organisation for Economic Co-operation and Development* OECD. In der Auseinandersetzung mit der zweiten Frage zeigte sich, dass die OECD in der Konfliktmineraliendebatte sowohl bei der Problemdefinierung als auch bei möglichen Lösungsvorschlägen federführend ist. Zahlreiche wichtige Initiativen nehmen auf die OECD-Richtlinien Bezug. Zum Beispiel wird die Arbeit der OECD in der *«Lusaka Erklärung»* der *International Conference on the Great Lakes Region* ICGLR (2010:5) oder in der *«Final Rule for section 1502 (Dodd-Frank)»* der amerikanischen *Securities and Exchange Commission* (SEC) (2012:196) als «gute Vorlage» für die eigenen Ausarbeitungen referenziert. Die OECD ist auch eine massgebende Austauschplattform der involvierten Akteure. Zweimal jährlich organisiert sie das *ICGLR-OECD-UN GoE Multi-Stakeholder Forum*. Das Forum ist das umfassendste und einflussreichste Treffen zur Diskussion über den Mineralienhandel in Konfliktgebieten. Zentrales Thema der Foren ist die Umsetzung der OECD

¹ Der Begriff «Due Diligence» entspricht in etwa dem deutschen Begriff «Sorgfaltspflicht».

Richtlinien. Dies konnte bei einem Besuch des Forums vom Mai 2014 in Paris direkt beobachtet werden: Die OECD-Richtlinien waren der Bezugspunkt sämtlicher Diskussionen.

Dem Verhältnis zwischen den OECD-Richtlinien und weiteren Initiativen soll in dieser Arbeit systematisch auf den Grund gegangen werden.

1.2 Forschungslücke und Forschungsfrage

Die Einflussnahme der OECD auf «Policy-Gestaltung²» wurde bereits untersucht (vgl. Martens und Jakobi 2010b). Allerdings bezieht sich diese Untersuchung auf thematisch weit entfernte Inhalte wie Bildungs-, Familien- oder Steuerpolitik. Die Rolle der OECD in der Konfliktmineraliendebatte, insbesondere ihr Einfluss auf prominente Kampagnen im Bereich der Mineralien, ist hingegen bisher kaum erforscht. Bei der Beschäftigung mit wissenschaftlichen Untersuchungen zu Konfliktmineralieninitiativen stiess ich immer wieder auf Beiträge, die einzelne Initiativen auf ihren Ursprung und Auswirkung untersuchten. So etwa auf Saey (2012) oder Autesserre (2012), die sich kritisch mit dem amerikanischen Dodd-Frank Act auseinandersetzen. Mir ist allerdings keine Forschung bekannt, die die Rolle und den Einfluss der OECD als «übergeordneter Referenz» von aktuellen Initiativen untersucht.

In dieser Lücke kann meine Arbeit einen wichtigen Beitrag zum besseren Verständnis leisten. Auf diese Forschungslücke aufbauend und aufgrund der geschilderten Relevanz der Thematik wird folgende übergeordnete Forschungsfrage formuliert:

- **Mit welchem terminologischen Framework und daraus folgenden Massnahmen nimmt sich die OECD dem Thema der Konfliktmineralien an und wie beeinflusst dies die Initiativen und Reaktionen anderer Akteure zur Thematik?**

Zudem wird eine zweite Forschungsfrage formuliert. Sie hat zum Ziel, das bereits erwähnte Interesse an der Motivation und den Ursprüngen der Initiativen zu ergründen. Es soll untersucht werden, welche vorangehenden Ereignisse und Prozesse die aktuellen Bestrebungen entscheidend beeinflussten:

- **Welche Prozesse und Akteure gingen den aktuellen Konfliktmineralieninitiativen voraus und wie prägten sie deren Motivation und Grundannahmen?**

Die Beantwortung dieser zweiten Forschungsfrage wird zuerst vorgenommen. Es geht darum die zugrundeliegende Logik der später in dieser Arbeit besprochenen Initiativen verstehen zu können.

² Definition gemäss Schneider und Janning (2006:15):« (politische) Inhalte, die in Gesetzen, Verordnungen, Programmen und Einzelentscheidungen, die sich auf die Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse auswirken, zum Ausdruck kommen.»

1.3 Aufbau der Arbeit

Anschliessend an dieses Kapitel folgt eine Auseinandersetzung mit Ideen über die Entstehung und Verbreitung von Policies (Kapitel 2). Dadurch wird die entscheidende konzeptionelle Grundlage dieser Arbeit gebildet. Diese ist sowohl hilfreich, um die Herkunft der Motivation vieler heutiger Bestrebungen zu verstehen, als auch die vermutete zunehmende Einflussnahme durch die OECD bei zeitgenössischen Initiativen zu untersuchen. In Kapitel 3 wird das gewählte methodische Vorgehen der Multiple Case Study erklärt. Das Kapitel 4 widmet sich der Frage nach den Ursprüngen und der Motivation heutiger Initiativen. Dabei werden vier Einflussfaktoren identifiziert und getrennt voneinander untersucht. Kapitel 5 und Kapitel 6 bilden den zweiten Hauptteil der Arbeit, der sich der OECD und ihrem Einfluss auf aktuelle Initiativen widmet. Dabei werden drei Fallbeispiele behandelt. In Kapitel 7 werden die Erkenntnisse der Arbeit diskutiert. Die Arbeit schliesst mit einem Ausblick auf mögliche zukünftige Entwicklungen und Forschung ab.

2 Theoretischer Rahmen: Verbreitung und Entstehung von Policies (Peck)

2.1 Modelle der Policy-Verbreitung

Unterschiedliche Autoren berichten, dass in der globalisierten Welt des 21. Jahrhunderts die Verbreitung von Policies neue Dimensionen annimmt: In kurzer Zeit breiten sie sich ungeachtet von «gesetzlichen Grenzen» über immer grössere geographische Distanzen aus. Immer öfter würden Policies, die «Erfolg haben» an anderen Orten «ausgeliehen» und «kopiert» (Peck 2011:773-774). Solche Beobachtungen führen gewisse Autoren sogar dazu, dass das Verständnis einer «nationalen» und «unabhängigen» Policy-Gestaltung in der heutigen Zeit als «altmodisch» und «faktisch ausgeschlossen» betrachtet wird und vielmehr von «globalen Policy-Modellen» gesprochen werden muss (vgl. Simmons et al. 2008b oder Peck 2011).

Dass sich Policies an andere Orte ausbreiten, ist in dem Sinne keine neue Beobachtung, sondern war schon früher Gegenstand der Forschung (vgl. Dimaggio und Powell 1983 oder Haveman 1993). Angeregt durch die eben erwähnten Beobachtungen dieser neuen «globalisierten» Dimensionen der Verbreitung, haben Policy-Forscher aber Schwerpunkte auf neue Mechanismen der Verbreitung gelegt. Gemäss Peck (2010 und 2011) kann in der wissenschaftlichen Debatte heute folglich zwischen dem «orthodoxen», aus der klassischen Politikwissenschaft stammenden Verständnis und «neueren konstruktivistischen» und «kritischen» Zugängen unterschieden werden. Auch wenn festzuhalten ist, dass eine eindeutige Einteilung in diese zwei Kategorien nicht immer möglich ist, lassen sich den beiden Typologien charakteristische Züge zuschreiben: Während die klassischen Zugänge hauptsächlich die Verbreitungsmechanismen (z.B. «Policy-Learning») untersuchten, versuchen die neueren konstruktivistischen Zugänge eher die Machstrukturen und Netzwerke zwischen den Policy-Akteuren aufzuzeigen oder weisen auf die Bedeutung des Kontextes einer Policy hin.

In diesem Kapitel sollen solche Prinzipien der Policy-Bildung und -Verbreitung noch genauer dargestellt werden. Dies nicht zuletzt, da es für die Beantwortung der Forschungsfragen das entscheidende Grundkonzept darstellt. Gleichzeitig soll auch festgehalten werden, dass sich das in dieser Arbeit aufgefasste Verständnis der Policy-Verbreitung von einem Verständnis, wie es etwa in Politikwissenschaften angewendet wird, unterscheidet. Der folgende Abschnitt baut hauptsächlich auf Ausführungen des bereits zitierten Geographen Jeremy Peck auf. Dabei lassen sich sowohl aus seinen Darstellungen über klassische Verständnisse als auch aus Beiträgen zu «kritischer Forschung» wertvolle Erkenntnisse über die Entstehung und Verbreitung von Policies gewinnen.

Beide werden entscheidende grundlegende Mechanismen zeigen. Diese sind sowohl hilfreich, um die Herkunft der Motivation vieler heutiger Bestrebungen zu verstehen, als auch die vermutete zunehmende Einflussnahme durch die OECD bei zeitgenössischen Initiativen zu untersuchen.

2.1.1 Die «orthodoxen» und klassischen Ansätze der Policy-Verbreitung

Zu den traditionellen Ansätzen der Policy-Verbreitung lassen sich mehrere Modelle zählen, von denen einige in Kürze genauer behandelt werden sollen. Den orthodoxen Modellen gemeinsam ist, dass sie dazu neigen, Policies von ihrem institutionellen und sozialen Kontext zu abstrahieren. Des Weiteren beschreiben sie eine Art «mechanische Verbreitung»: Policies wandern als «Produkte» oder «ganzheitliche Pakete» von einem Ort A an einen anderen Ort B (Peck und Theodore 2010:170). Policies werden von den Entscheidungsträgern also aufgrund von vernunftmässigen Überlegungen («rational choice») relativ frei von äusserlichen Einflüssen ausgewählt.

Als wohl wichtigstes Kriterium dürfte gesehen werden, dass eine Policy dann kopiert wird, wenn sie «Erfolg» hat. Erfolg bezieht sich dabei auf die oft sehr subjektive Wahrnehmung von formellen Kriterien wie wirtschaftlicher Gewinn oder Senkung der Arbeitslosenrate (vgl. Simmons et al 2008a). Erfolg von Policies wird in den klassischen Modellen häufig darin beurteilt, vom wem die Policy eingeführt wird. Internationale Organisationen mit «hohem Ansehen» und «Sichtbarkeit» wie die UNO oder OECD würden andere Organisationen besonders stark beeinflussen, stellte Haveman (1993:598) fest. Er stellt die Hypothese auf, dass solche Organisationen allein schon aufgrund ihrer Grösse als wichtig wahrgenommen werden und deshalb als «Rohmodelle» für andere Organisationen betrachtet werden (Haveman 1993:620).

Um das «orthodoxe» Verständnis von Policy-Verbreitung besser zu verstehen, weist Peck (2011:14) auf die Arbeit von Simmons et al. (2008b) hin. Die Autoren unterscheiden zwischen vier Mechanismen der abhängigen Entscheidungsfindung. Die vier Mechanismen sind: «Policy Coercion» (Zwang), «Policy Competition» (Wettbewerb), «Policy Learning» (Lernen) und «Policy Emulation» (Nacheiferung). Die Kenntnis dieser Mechanismen stellt insbesondere für den zweiten Teil dieser Arbeit eine hilfreiche Grundlage dar. Durch diese können entsprechende Muster bei der Verbreitung zwischen der OECD und anderen Akteuren aufgezeigt werden.

2.1.1.1 Policy Coercion:

Charakteristisch für dieses Prinzip ist, dass einflussreiche Akteure andere Akteure beeinflussen und gezielt manipulieren, um eine Policy-Veränderung herbeizuführen. Dieser Prozess ist also durch eine hierarchische Machtstruktur gekennzeichnet, die bis hin zu Zwangsausübung auf den «Empfänger» reichen kann (Simmons et al. 2008a:10). Bei den «mächtigen» Akteuren muss es sich dabei aber nicht zwingend um Staaten handeln. Auch multilaterale Organisationen, bis hin zu NGOs, sind fähig, mit Zwangsmitteln andere «schwächer gestellte» Akteure zu manipulieren.

Ein Beispiel, um Policy Coercion zu veranschaulichen, wären Sanktionen, welche die WTO einem Land bei Nichtkooperation auferlegt, um dieses zu einem Einlenken zu bewegen (Peck 2011:787).

Autoren, die sich tiefgehend mit den Instrumenten der OECD befassen, weisen allerdings darauf hin, dass die OECD nicht über solche Zwangsmittel, wie z.B. rechtliche Sanktionen, verfügt (Martens und Jakobi 2010a:6). Dennoch gilt es, dieses Prinzip nicht ausser Acht zu lassen. Man kann sich fragen, ob OECD-Vorgaben aufgrund ihres Ansehens einen «de facto Zwang» ausüben. So wäre es

vorstellbar, dass – aufgrund von Druck seitens der Zivilgesellschaft und Konsumenten – eine Einhaltung der OECD-Richtlinien zwecks Marktzugangs für Unternehmen «zwingend» ist.

2.1.1.2 Policy Competition

Dieser Mechanismus kommt vorwiegend bei der Verbreitung von Policies mit wirtschaftlichem Schwerpunkt zu Geltung. Das Policy Competition Modell besagt, dass sich Akteure durch die Einführung einer Policy bestimmte Vorteile erhoffen, die sie gegenüber anderen Konkurrenten (wirtschaftlich) besserstellen oder ihnen dabei helfen, mit Konkurrenten gleichzuziehen, falls diese die entsprechende Policy bereits eingeführt haben (Simmons et al. 2008a:17).

Wendet man diese Art der Policy-Verbreitung auf den Kontext der vorliegenden Arbeit an, lassen sich entsprechende Hypothesen aufstellen. So etwa die Annahme, Institutionen setzten sich nur aus eigennützigem Interesse für die Verbreitung der OECD Due Diligence-Massnahmen ein, beispielsweise um das Unternehmen in ein besseres Licht zu rücken und von Konsumenten mehr Anerkennung zu bekommen («Greenwashing»).

2.1.1.3 Policy Learning

Policy Learning kann gemäss Simmons et al. (2008a:25) als *«a change in beliefs, or a change in the strength of one's confidence in existing beliefs, resulting either from observation and interpretation or from acquisition of new theories or behavioural repertoires»* gesehen werden. Das Lernen kann dabei durchaus aufgrund von Beobachtungen eigener Erfahrungen geschehen. Policy-Verbreitung durch Lernen findet aber insbesondere dann statt, wenn Lektionen aus den Erfahrungen anderer gezogen und auf die eigenen Policies übertragen werden.

Ein zu beachtendes Konzept im Zusammenhang von Policy Learning ist das «Bayesian Updating»: Es besagt, dass Subjekte neues Wissen immer auf bereits bestehendes Wissen aufbauen und das bisherige Wissen entsprechend anpassen. Mit jedem neu gewonnen Wissen werden bisherige Erklärungsmöglichkeiten also «eingengt»: Es kommt quantitativ weniger neues Wissen dazu und bestehende Hypothesen werden lediglich verfeinert. Neues Wissen bleibt daher oft im «näheren Umfeld» des bisherigen Wissens. Ob man sich durch diese Wissensakkumulation aber zunehmend der «Wahrheit» nähert, ist nicht garantiert (Geoffrey et al. 2009:26-27). Umgekehrt kann man jedoch sagen, dass wenn das bisherige Wissen bereits fehlerhaft war, auch die entsprechende «Verfeinerung» durch dieselben Mängel geprägt sein wird.

Dieses Konzept dürfte insbesondere dem ersten Hauptteil dieser Arbeit (Kapitel 4) Bedeutung verleihen: Wenn Wissen immer auf bestehendem Wissen aufbaut, ist es bedeutsam, den Ursprung von Strömungen zu kennen.

2.1.1.4 Policy Emulation

Policy Emulation suggeriert, dass Policy-Verbreitung durch einen Prozess der sozialen Nachahmung geschieht. Die Policy-Akteure glauben bewusst oder unbewusst, dass es ein «moralisches Richtig und Falsch» gibt. Sie versuchen anschliessend aufgrund des Wunsches nach dem richtigen Handeln, diejenige Policy durchzusetzen, von der sie glauben, sie sei «angemessen» (Garrett et al. 2008:353).

Gemäss Simmons et al. (2008a:32) ist der Konsens, über was «angemessen» ist, Teil einer immer grösser werdenden «globalen Kultur» nach «westlicher» Logik. Um eine Policy und deren Verbreitung als legitim zu betrachten, braucht es «angemessene soziale Akteure» (anerkannte Organisationen oder Nationalstaaten), angemessene und für die Gesellschaft nützliche Ziele (z.B. Wirtschaftswachstum, soziale Gerechtigkeit, Menschenrechte etc.) und dafür entsprechende sinnvolle Mittel, um diese Ziele zu erreichen (z.B. Abbau von Zöllen).

In verschiedensten Policy-Bereichen versuchen Entscheidungsträger also, die angemessene «Best Practice» ausfindig zu machen. Danach werden sie verbreitet, um die bestehenden Policies damit effizienter zu gestalten. In Abgrenzung zu anderen besprochenen Formen der Policy-Verbreitung geschieht Anpassung auf freiwilliger Basis und nicht etwa unter Zwang oder Konkurrenzdruck seitens einflussreicher Akteure. Letztere sind für die Theorie der Policy Emulation aber dennoch wichtig. Einflussreiche Akteure dienen als Vorbild, das man nachahmt. Die Policies mächtiger Akteure werden schnell zur «Standardpraxis», zu der «unerfahrene Policy Maker» aufschauen (Peck 2011:786). Laut Simmons et al. (2008a:35) werden angesehene Akteure unter Umständen sogar dann nachgeahmt, wenn der Erfolg ihrer Policies nicht nachgewiesen ist.

Die Vermutung, dass die OECD ein solch «angemessener Akteur» ist, der grossen moralischen Respekt genießt und allein schon aufgrund seines Einflusses nachgeahmt wird, wurde bereits im Zusammenhang mit den Forschungsfragen aufgestellt. Dieser Annahme gilt es in dieser Arbeit weiter nachzugehen.

2.1.2 Heterodoxe Modelle der Policy-Verbreitung (Peck 2011)

In Abgrenzung zu den besprochenen klassischen Modellen versuchen neuere Modelle nicht einfach, das mehr oder weniger erfolgreiche Übertragen von Inhalten zu verstehen. Sie haben ihren disziplinären Hintergrund in den Sozialwissenschaften und vertreten einen konstruktivistischen Ansatz. Diese Herangehensweise versucht zu ergründen, inwiefern Policy-Regime nicht unabhängig voneinander, sondern immer tiefer miteinander verwoben sind (Peck 2011:775). Zugrundeliegende Strukturen, Beziehungsmuster und Machtgefüge sollen eruiert werden (Peck und Theodore 2010:169-170):

«[Policy mobility entails that] policy transfer is not reduced to a more-or-less efficient process for transmitting best (or better) practices, but is visualized as a field of adaptive connections, deeply structured by enduring power relations and shifting ideological alignments. It's rarely about transferring policy knowledge and technology from A to B»

Bei dieser Konzeption wird auch auf die normative Dimension von Policies aufmerksam gemacht, denn Modelle verändern immer auch ihr Umfeld, in dem sie sich verbreiten. Policy-Regime sind also mehr als nur «leere Räume», in denen man «lernt» und Policies «ausleiht». Im Gegenteil: Regime werden durch die Verbreitung von Policies ständig erneuert (Peck 2011:775).

Auch frühere Studien befassten sich bereits damit, dass Policy-Akteure in ihren Entscheidungen beeinflusst werden. DiMaggio und Powell (1983:151) bezeichneten dies beispielsweise als «Structured

Fields», in denen sich Policy Maker bewegen. Gerade dieser Aspekt wird im zweiten Teil der Arbeit vertieft, indem die einzelnen Initiativen nicht als unabhängig betrachtet werden, sondern ihre gegenseitige Beeinflussung und Veränderung untersucht wird.

2.2 Fazit Entstehung und Verbreitung von Policies

Bei «klassischen Modellen» scheint das Suchen und Lernen von «erfolgreichen Policies» nach «universalistischen Modellen», abstrahiert vom sozialen und institutionellen Kontext zu geschehen (Peck 2011:780). Weil der Kontext bei der klassischen Policy-Analyse eine untergeordnete Rolle spielt, ist dies auch entscheidend für die Analyse im Falle eines Scheiterns einer Policy. Wenn eine erfolgreiche Policy in einer neuen Umgebung scheitert, wird oft lediglich das lokale System als fehlerhaft bezeichnet. Ein Scheitern würde dann paradoxerweise darin enden, dass gar ein verstärkter Aufwand in die erneute Reform gesteckt wird (Peck 2011:782). Es ist also wichtig, auch das Umfeld im Auge zu haben, in dem sich Policy-Akteure bewegen, und die Beziehungen zwischen Entscheidungsträgern zu untersuchen. Dies schlagen die «neueren» Modelle von Peck vor.

Die besprochenen Theorien der Policy-Verbreitung helfen dieser Arbeit, die Mechanismen, die einzelnen Entscheiden unterliegen, systematisch zu verstehen. Nur indem man die «gegenseitige Abhängigkeit» zwischen Institutionen betrachtet, kann man wichtige Phänomene der heutigen Zeit verstehen. Dies hilft, die Abhängigkeit von internationalen Institutionen zu erkennen und ein umfassenderes Bild von Policy-Entstehungen im 21. Jahrhundert zu haben. Es zeigt, dass heutige «etablierte» Policies nicht als gegeben betrachtet werden dürfen. Es gilt, die Entstehung und Zusammenhänge von Narrativen kritisch zu untersuchen. Insbesondere deshalb, weil die eben betrachteten Theorien darauf hinweisen, dass Wissen oft auf bereits bestehendem Wissen aufbaut. Es ist für kritische oder kontroverse Ideen in einem Policy-Umfeld nahezu systemisch ausgeschlossen, «Aufmerksamkeit» zu gewinnen und Teil der Debatte zu werden. Oft bleibt das Verharren auf dem «Status quo» wahrscheinlicher.

Die oben erwähnten Theorien geben des Weiteren Hinweise darauf, dass Wissen innerhalb von Organisationen, die einen ähnlichen Hintergrund aufweisen, aufgrund von gegenseitiger Beeinflussung und Lernen gleichförmig wird. DiMaggio und Powell (1983:150) bezeichnen diese Erscheinung beispielsweise als «Institutional Isomorphism». Policy gestaltende Akteure sind nicht fähig, die ganze Bandbreite von alternativen Policies abzuschätzen, sowie deren jeweiligen Kosten, Vor- und Nachteile zu eruieren. Sie sind also in ihrer Entscheidungsfähigkeit eingeschränkt und orientieren sich an «erfolgreichen» Policies oder einflussreichen Institutionen.

Führt man diesen Gedanken zu Ende, kommt man zur Erkenntnis, dass einflussreiche Institutionen immer noch einflussreicher werden. Zunehmend werden sie imitiert. Genau dies ist eine Vermutung, die es in Bezug auf die OECD und ihren Einfluss auf Konfliktmineralieninitiativen zu untersuchen gilt.

3 Methodik

3.1 Vorgehen und Forschungsprozess

Nach der Einführung in die Thematik und der Schaffung des theoretischen Fundamentes, kann die eigentliche Auseinandersetzung mit den Forschungsfragen beginnen. Das Vorgehen der Arbeit ist in einen zweiteiligen Prozess gegliedert. Der erste Teil hat zum Ziel, die Motivation und Herkunft der heutigen Initiativen aufzurollen. Dadurch wird ein Überblick über die Debatte bis zum heutigen Zeitpunkt geschaffen. Die dabei besprochenen Einflüsse gelten sicherlich auch für aktuelle Initiativen, die nicht in dieser Arbeit behandelt werden. Dieser Abschnitt der Arbeit dient aber insbesondere dazu, die im zweiten Teil der Arbeit zentralen Policies der OECD im geschichtlichen Kontext einzuordnen. Besonders wichtig in diesem Zusammenhang sind der Kimberley-Prozess, sowie die Arbeit der *UN Group of Experts*. Die Erfahrungen des Kimberley-Prozesses und der *UN Group of Experts* trugen massgeblich zur Gestaltung der OECD-Richtlinien bei. Dieser erste Teil bildet daher die Grundlage für den zweiten Teil der vorliegenden Arbeit. Nach der Aufarbeitung der historischen Prozesse können aktuelle Initiativen besprochen und verglichen werden.

Für die Identifizierung wichtiger historischer Einflüsse auf aktuelle Bestrebungen wurde hauptsächlich akademische Literatur verwendet, um erste Hinweise für eine Untersuchung zu bekommen. Wichtige Hinweise zu Ursprüngen und Motivationen aktueller Bestrebungen stammen dabei aus dem Buch *«Coltan»* von Michael Nest (2011), der sich ebenfalls mit der Frage zu Ursprüngen heutiger Initiativen befasst hat. Insbesondere seine Hinweise zum Kimberley-Prozess und der Rolle der *UN Group of Experts* wurden im ersten Teil aufgegriffen und vertieft.

Um die vermuteten Zusammenhänge über den Einfluss der OECD zu untersuchen, nimmt die Arbeit eine Multiple Case Study (Multiple Fallstudie) nach (Yin 2003, 2014) vor. Ein «Case» bedeutet auf diese Arbeit bezogen eine Initiative einer bestimmten Institution. Die Fälle werden dabei jeweils einzeln untersucht und in sich abgeschlossen:

«Each individual case study consists of a “whole” study, in which convergent evidence is sought regarding the facts and conclusions for the case;(…) For each individual case, the report should indicate how and why a particular proposition was demonstrated (or not demonstrated).» (Yin 2003:50)

Danach werden die Resultate der einzelnen Case Studies in einen gemeinsamen Zusammenhang gestellt, um allgemeingültige Aussagen ableiten zu können. Wenn unter anderen Umständen in den verschiedenen Fällen allgemeingültige Aussagen gemacht werden können, kann durch diese Multiple Case Study eine erhöhte Aussagekraft erwartet werden (Yin 2003:53).

Um einen Vergleich herstellen zu können, wird zuerst das «Referenzwerk», die OECD *«Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas»* (ab hier: Due Diligence Guidance oder OECD Guidance) untersucht. In einer ersten Phase werden die wichtigsten Eigenschaften dieser Richtlinien aufgerollt. Dabei liegt der Fokus auf drei zentralen Konzepten in der Due Diligence Guidance: «Konfliktmineralien», «Risk», sowie «Risk Assessment & Mitigation». Dabei

werden sowohl explizite Definitionen als auch inhaltliche Konnotationen untersucht. Letzteres bedeutet, dass auch der Kontext untersucht wird, in welchem der Begriff erscheint. Diese Dimension zeigt auf, was für inhaltliche Verknüpfungen mit diesen drei zentralen Konzepten in Verbindung gebracht werden.

Beim Konzept der Konfliktmineralien kommt eine substanzielle Definitionsebene hinzu, welche die materielle Beschaffenheit der Mineralien identifiziert.

Nach der Aufrollung der OEC Guidance, kann der eigentliche Vergleich mit den anderen Initiativen stattfinden. Dazu wird eine qualitative Inhaltsanalyse vorgenommen (Abbildung 1):

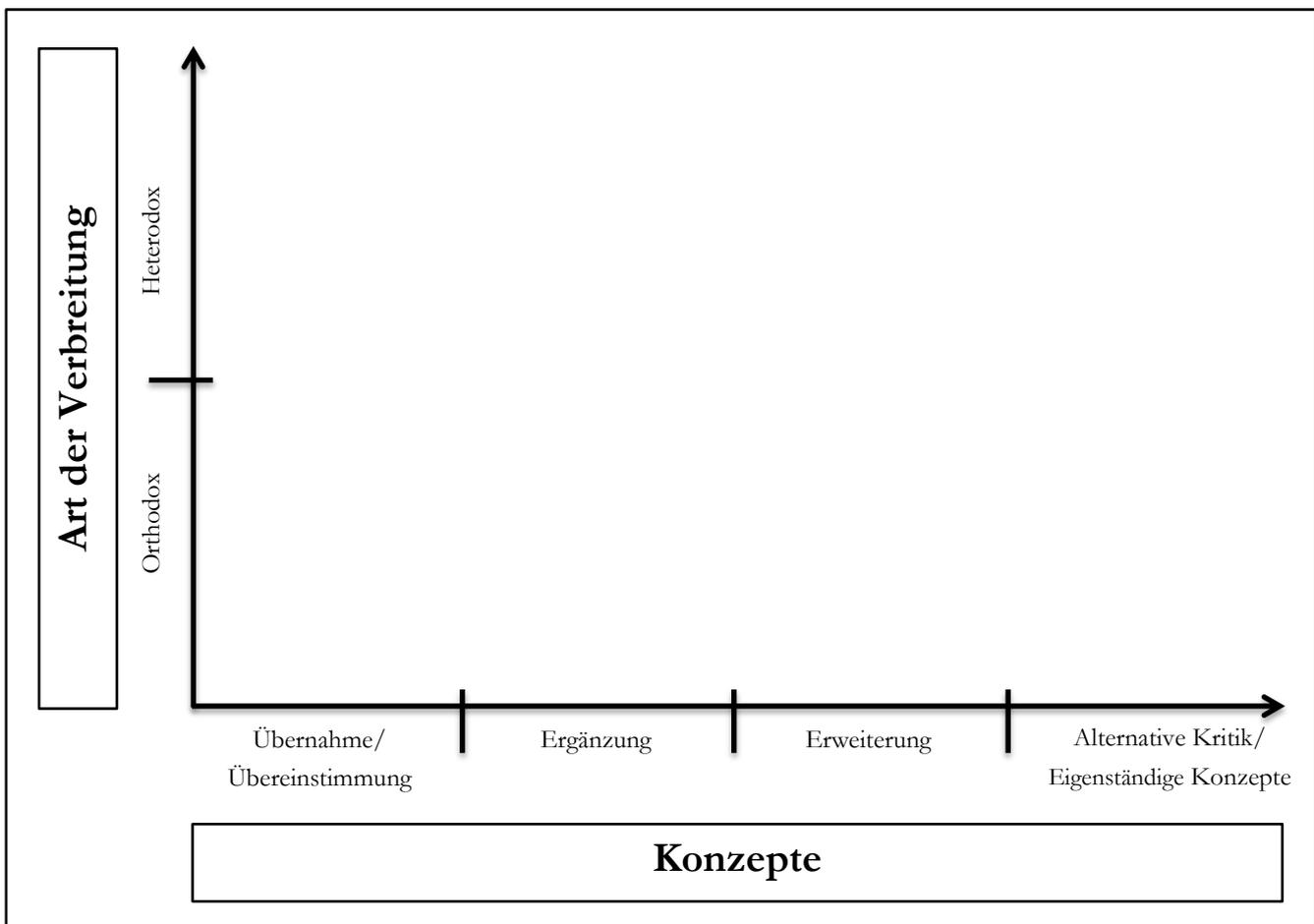


Abbildung 1: Analytischer Rahmen (eigene Darstellung)

Die einzelnen «Cases» werden mit einem gemeinsamen Frageraster nach zwei Dimensionen untersucht. In der ersten Dimension findet ein Vergleich bezüglich der erwähnten für die OECD charakteristischen Standards und Definitionen von Konfliktmineralien, Risk, sowie Risk Assessment & Mitigation statt. Dabei werden folgende Kriterien als Vergleich verwendet:

- Übernahme bzw. Übereinstimmung
- Ergänzung
- Erweiterung
- Alternative Kritik / Eigenständige neue Konzepte

Aufgrund von Erkenntnissen aus der Befassung mit Policy-Verbreitung (Kapitel 2) soll genauso auch die Beziehung der OECD und der jeweils untersuchten Institution betrachtet werden. Die Beziehung des jeweiligen Akteurs zur OECD stellt daher die zweite in den Fallstudien zu untersuchende Dimension dar. Es gilt zu ergründen, wie sich Policies im Bezug zur OECD entwickelt haben. Dabei sollen sowohl neuere als auch orthodoxe Ideen der Policy Verbreitung herbeigezogen werden

Zu jedem der drei in sich abgeschlossen betrachteten Fälle werden entsprechende Schlussfolgerungen gezogen. In der Schlussdiskussion werden später die Fallbeispiele übergreifenden Erkenntnisse diskutiert.

3.2 Fallauswahl

Drei Initiativen dienen zur Beantwortung der Forschungsfrage über den Einfluss der OECD:

- Die Amerikanische Gesetzgebung (Dodd-Frank Act und Final Rule)
- ICGLR Regional Initiative against the Illegal Exploitation of Natural Resources
- EU-Vorschlag für ein Konfliktmineralengesetz

Die Fallbeispiele weisen Unterschiedlichkeiten auf, haben aber dennoch eine verbindende Eigenschaft, welche darin liegt, dass es sich bei allen drei Fällen um Initiativen mit Gesetzescharakter handelt. Die Unterschiedlichkeit hingegen stellt der Gültigkeitsbereich dar: Die drei Fälle vertreten sowohl supranationale, nationale als auch regionale Initiativen. Zudem erstrecken sie sich in ihrem Gültigkeitsbereich von freiwillig bis zu juristisch bindend. Somit ergibt sich ein interessantes Spektrum für eine Untersuchung.

3.3 Auswahl der Quellen

Grundlage für die Beantwortung der qualitativen Inhaltsanalyse sind unterschiedliche schriftliche Quellen. Dazu gehören in erster Linie Gesetzestexte, Positionspapiere und Leitlinien der entsprechenden Akteure. Ergänzend werden auch Beiträge aus Internetauftritten der Akteure oder Auszüge aus Medienberichten verwendet. Von einer der wichtigsten schriftlichen Quellen, der OECD Due Diligence Guidance, gibt es aktuell zwei Editionen. Für diese Arbeit wurde die aktuellste Version (2013) der ursprünglichen Ausgabe (2011) vorgezogen. Die beiden Editionen sind in den wichtigsten Punkten inhaltlich kongruent. Die aktualisierte Version (2013) enthält allerdings wichtige Erweiterungen, wie etwa ein Zusatzdokument, welches die Thematik von Gold aus Konfliktgebieten behandelt. Bei Vergleichen der OECD Guidelines mit älteren Dokumenten (z.B. ICGLR- oder US-Richtlinien vor dem Jahr 2012) wurde jeweils überprüft, ob die angesprochenen Punkte auch in der älteren Fassung der OECD aufgeführt werden.

Die Arbeit stützt sich jedoch nicht nur auf schriftliche Quellen. Zu Beginn der Masterarbeit fand ein Besuch des «*7th meeting of the ICGLR-OECD-UN GoE Multi-stakeholder Forum*»³ in Paris statt. Der Besuch dieser Konferenz ermöglichte es, einen Überblick zu aktuellen Vorstößen und Dynamiken zu

³ Für genauere Informationen siehe <<http://www.oecd.org/daf/inv/mne/icglr-oecd-un-forum-paris-may-2014.htm>> (Zugriff: 15.10.2014)

erhalten und in kurzer Zeit die Positionen der unterschiedlichen Akteure kennenzulernen. Alle besuchten Sitzungen fanden jedoch unter den «*Chatham House Rules*» statt. Diese Regelungen erlauben es, erhaltene Informationen zu verwenden, jedoch darf dabei die Identität des Sprechenden nicht bekannt gegeben werden. Wörtliches zitieren ist deshalb untersagt. Die in Paris gemachten Beobachtungen sind daher nicht primäre Quelle, sondern werden die in der Analyse der Texte gemachten Erkenntnisse mit «allgemeinen» Betrachtungen ergänzen.

3.4 Einschränkungen und Reflexion

Die Arbeit stützt sich zur grossen Mehrheit auf die Untersuchung von öffentlich zugänglichen Schriftquellen. Der Grund hierfür liegt vor allem darin, dass sich der Zugang als «Aussenstehender» zu Schlüsselpersonen im OECD-Netzwerk äusserst schwierig gestaltete. Insbesondere an der Konferenz in Paris diskutierten Schlüsselpersonen oft unter sich.

Die Basierung auf schriftliche Quellen beruht nicht zuletzt auch darauf, dass eine Feldarbeit von Anfang an ausgeschlossen war. Dreh- und Angelpunkt vieler besprochener Initiativen ist der Osten der DR Kongo. Eine Auseinandersetzung mit der Umsetzung der Initiativen vor Ort wäre aufschlussreich, würde den Rahmen dieser Arbeit jedoch übertreffen. Zudem kommt hinzu, dass die Vorkommnisse in der DR Kongo für diese Arbeit zwar wichtig sind, nicht aber den eigentlichen Schwerpunkt bilden. Die Arbeit ist keine Fallstudie über die DR Kongo, sondern nimmt Bezug auf Geschehnisse vor Ort, um die internationale Debatte besser verstehen zu können.

Weiter gilt es darauf hinzuweisen, dass es sich bei der durchgeführten Untersuchung um eine Multiple Case Study handelt. Drei Initiativen wurden ausgesucht, um einen Vergleich mit der OECD herzustellen. Auch wenn diese Fälle verallgemeinernde Schlüsse und Aussagen zulassen, hat diese Masterarbeit nicht den Anspruch, auch für andere Konfliktmineralieninitiativen gültig zu sein.

Die untersuchten Initiativen unterliegen ausserdem einem schnellen Veränderungsprozess. So hat beispielsweise die Europäische Union während des Verfassens der Arbeit bereits über Änderungen gegenüber dem in dieser Arbeit besprochenen Gesetzesentwurf diskutiert. Die vorliegende Ausarbeitung stellt somit lediglich eine «Momentaufnahme» dar, deren Gültigkeit vermutlich bereits in kurzer Zeit wieder überprüft werden müsste.

Zudem stellt das OECD Due Diligence-Netzwerk mit seinen zahlreichen Stakeholdern einen sehr komplexen und umfangreichen Untersuchungsgegenstand dar. Somit legt die Arbeit den Fokus lediglich auf einen ausgesuchten Teil dieses Netzwerkes.

An diesem Punkt stellt sich auch die Frage, was die OECD überhaupt ist: Handelt es sich um einen eigenständigen Akteur mit eigener Meinung? Oder kann die OECD mehr als eine Plattform für Austausch betrachtet werden, deren Beschlüsse schlussendlich ein Kompromiss aus den Meinungen ihrer Mitglieder sind? In letzterem Fall sollte man nicht von einer einseitigen Übernahme und Beeinflussung durch die OECD ausgehen. Gerade in Bezug auf die Schaffung der OECD-Richtlinien ist zu bemerken, dass die drei untersuchten Akteure teilweise an der Ausarbeitung jener Richtlinien beteiligt waren.

Die Frage nach der Eigenständigkeit der OECD konnte nicht abschliessend beurteilt werden. Dennoch sollte ein Vergleich von verschiedenen Initiativen mit der OECD stattfinden. Was bei der OECD beschlossen wird, scheint zunehmend als ein allgemeiner Konsens in unterschiedlichen Initiativen aufzutauchen. Diesen Einfluss gilt es im Rahmen dieser Arbeit zu identifizieren.

Dazu ist es an erster Stelle wichtig die OECD-Richtlinien in der Konfliktmineraliendebatte einzuordnen. Hierzu wird das folgende Kapitel hilfreich sein, das die historische Herkunft von Konfliktmineralieninitiativen beleuchtet.

4 Herkunft und Motivation heutiger Policies zu Konfliktmineralien

Dieses Kapitel geht der Frage nach, was die treibenden Kräfte und die Ursprünge hinter den heutigen Bemühungen sind, einen Markt «frei von Konfliktmineralien zu schaffen». Durch eine Literaturrecherche konnten vier wichtige Einflussfaktoren identifiziert werden.

Der erste Teil des vorliegenden Kapitels beschäftigt sich mit akademischen Beiträgen zur Debatte. Danach wird auf die Rolle des Kimberley-Prozesses eingegangen, aus dem Erkenntnisse im Umgang mit «Blutdiamanten» auch auf den Mineralienhandel übertragen wurden. Genauso wird die Rolle der *UN Group of Experts* beleuchtet. Aufgrund der Arbeit der Expertengruppe gelangte die Thematik der Konfliktmineralien auf die Agenden von wichtigen internationalen Institutionen und sorgte dafür, dass diese erste Lösungsstrategien ausarbeiteten. Anschliessend wird dargestellt, wie NGOs immer wieder erfolgreich inhaltliche Schwerpunkte in der Debatte setzten konnten und durch ihre Kampagnenarbeit die Implementierung von Regelwerken beschleunigten.

Das Kapitel 4.1 über die Rolle der akademischen Beiträge sowie das Kapitel 4.4 über den Einfluss von NGOs wie *Enough Project* zeigen das weitverbreitete Grundverständnis der Rolle von Mineralien in Konflikten. Diese grundlegende Auffassung, dürfte auch auf Initiativen ausserhalb der besprochenen Initiativen zutreffen. Gerade der Kimberley-Prozess sowie die Arbeit der *UN Group of Experts* sind zusätzlich bedeutsam. Sie haben insbesondere praktische Policies der später in dieser Arbeit besprochenen OECD Guidelines entscheidend geprägt. Somit helfen diese Abschnitte zusätzlich, die Arbeit der OECD im historischen Kontext einzubetten.

4.1 Prägung durch akademische Strömungen: Die Wirtschaftlichkeit von Kriegen (Greed-Theorie)

Beim Besuch des OECD-Forums, der zu Beginn dieser Arbeit stattfand, sowie beim Studium der die Debatte prägenden Initiativen fiel auf, dass immer wieder aus der Ökonomie stammende Terminologien entdeckt werden können. Weiter ist festzustellen, dass zahlreiche Initiativen und Programme ökonomische Massnahmen als die meist alleinigen und entscheidendsten Kriterien für die Friedensbildung in Konflikten und Kriegen, sowie für den anschliessenden Wiederaufbau sehen. Diese Beobachtungen können als Resultat einer die Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Politik prägenden Strömung gesehen werden, die Ende der 1990er-Jahre und Anfang des letzten Jahrzehntes besonders stark an Geltung gewonnen hat. Die Rede ist von der sogenannten Idee der «Wirtschaftlichkeit» von Kriegen. Im Besonderen liegt der Fokus des kommenden Abschnitts auf der sogenannten «Greed»-Theorie, die massgeblich durch den Ökonomen Paul Collier geprägt wurde. Diese Ausführungen beeinflussten meiner Auffassung zufolge das Umdenken über die Ursache von Kriegen entscheidend. Seine Idee der «Wirtschaftlichkeit von Kriegen» ist noch heute Quelle der Ideologie als schlussendlich auch Existenzberechtigung der aktuellen Bestrebungen und Initiativen im Bereich der Konfliktmineralien. Diese Diskussion leistet einen wichtigen Beitrag zur Erreichung des

ersten Zieles der Arbeit: Zu verstehen, woher heutige Initiativen ihre Grundannahmen und treibenden Kräfte haben.

Der folgende Abschnitt ist in fünf thematisch unterschiedliche Schwerpunkte gegliedert, welche die prägnanten Eigenschaften der Greed-Theorie darlegen. Dazu gehört, zuerst zu ergründen, in welchem Kontext diese Theorie entstand, um zu zeigen, wie sie sich von anderen dazumal gängigen Strömungen abhebt. Danach werden die in Colliers Theorie zentrale Wichtigkeit der natürlichen Ressourcen, der Einfluss der Globalisierung sowie die Auswirkungen wirtschaftlicher Überlegungen auf die Dauer von Kriegen dargelegt. Anschliessend soll aufgezeigt werden, wie viele dieser Ideen in die Konfliktmineraliendebatte einfließen.

4.1.1 Historische Perspektive: Eine neue Art von Kriegen nach dem Ende des Kalten Krieges

Um die Greed-Theorie verstehen zu können, muss diese erst in den historischen Kontext eingebettet werden. Die Vertreter der Greed-Theorie sehen als Ursache für die Verwirtschaftung zeitgenössischer Kriege die Veränderung wichtiger Strukturen, die im Zusammenhang mit dem Ende des Kalten Krieges stehen.

In diesem historischen Zeitabschnitt sahen verschiedene Autoren die Entstehung einer «neuen Art von Kriegen». In ihrem 1998 veröffentlichten Buch «New& Old Wars» legte Mary Kaldor dar, dass künftig nicht mehr die Form von klassischen Staatskriegen, sondern diejenige von innerstaatlichen Konflikten vorherrschend sein werde. Auf diesen Kriegsschauplätzen würden nun vermehrt nicht-staatliche Akteure in Erscheinung treten, die sich ohne die Unterstützung einer Schutzmacht finanzieren müssten (Kaldor 1998:97-98). In anderen Worten ist eine wichtige Charakteristik dieser neuen Kriege, dass kriegsführende Parteien gezwungen sind, eigene Wege zu finden, um bestehen zu können (Duffield 2000:73). Dazu mussten sie wirtschaftlich aktiv werden.

4.1.2 Die Rentabilität eines Krieges verlängert und intensiviert ihn

Der zunehmende Stellenwert der Selbstfinanzierung hat einen grossen Einfluss auf die Eigenschaften des Krieges. Die Fortführung eines Krieges wird für gewisse Parteien sogar profitabel und rational sinnvoll. Für sie stellt Gewalt nicht ein Problem, sondern die Lösung dar (Keen 2000:25). Kriege bieten manchen Akteuren zahlreiche illegale wirtschaftliche Möglichkeiten, die sie ohne die Gefahr einer Strafe ausnutzen können. Dazu gehören die Ausbeutung von Arbeitskräften, das Handeln auf Schwarzmärkten oder die Durchführung von Plünderungen (Keen 1998:15). Kriegswirtschaften ermöglichen folglich einen lukrativen kurz- und mittelfristigen Gewinn.

In der extremsten Auslegung können diese Vorteile bedeuten, dass Ressourcen nicht nur ausgebeutet werden, um einen Krieg weiterführen zu können, sondern dass die alleinige Motivation für einen Krieg überhaupt erst darin besteht, an Ressourcen zu gelangen (Ballentine und Sherman 2003:4). Kriege bedeuten nicht zwingend einen Systemkollaps. Vielmehr sind sie in den Augen von Autoren

wie David Keen ein Weg, um alternative Strukturen des Profits zu schaffen. Dies verdeutlichend formulierte Keen in Anlehnung an das berühmte Zitat des Kriegsherrn Clausewitz⁴:

«*[W]ar has increasingly become the continuation of economics by other means*» (Keen 1998:11)

Wenn Krieg für manche Gruppe lohnenswert ist, liegt es auf der Hand, dass diese auch daran interessiert sind, den Krieg weiterzuführen und zu verlängern. Die Wirtschaftlichkeit hat somit einen entscheidenden Einfluss auf die zeitliche Dauer von Kriegen bekommen (Cater 2003:32).

4.1.3 Von *Grievance* zu *Greed*. Abgrenzung zum damaligen Narrativ.

Collier und ihm nahestehende Autoren nehmen bei der Suche nach Gründen von Konflikt und Krieg eine Dichotomie von zwei Ursachen für Kriege vor. Als Vertreter der «Greed-Theorie» grenzen sie sich bewusst von Vertretern der «Grievance-Theorie» ab, welche die in der Konfliktforschung der 1990er-Jahre geläufigere Sichtweise war. Die Vertreter der «Grievance» Theorie glauben, dass Kriege aufgrund von Ungerechtigkeiten entstehen. Letztere können von Identität geprägten Ursprungs (ethnisch/ religiös) sein oder ideologisch motivierte Gründe (politisch/sozial) haben (IPIS 2008:8).

Diese «Gründe der Ungerechtigkeit» werden von Vertretern der Greed-Theorie zwar wahrgenommen, nicht aber als entscheidend angesehen. Der «Grievance-Diskurs» sei nur eine Verschleierung der wahren treibenden Kräfte, die in wirtschaftlichen Überlegungen zu finden sind. Beispielhaft hierfür ist eine bei de Soysa (2000) zu findende Illustration, mit der er Colliers Sichtweise erläutert:

«*For example, two drunks may come to fisticuffs with each other because they were drunk, but if asked why they fought they are liable to justify their drunken behaviour with explanations of grievance about why each of them fought, such as "he struck me first". The true cause of conflict, drunkenness, is therefore masked by the discourse of grievance. In real-world conflicts, this discourse of grievance, whether along ethnic, political, or economic lines, also masks underlying realities about where the origins of conflict lie.*» (De Soysa 2000:115)

Argumente, dass Kriege aufgrund von etwa ethischen Auseinandersetzungen geschehen, sind in Colliers Augen somit fadenscheinig. Die wahren Gründe sind in jedem Konflikt immer wirtschaftlicher Natur. In anderen Worten ist fehlende wirtschaftliche Entwicklung gemäss Collier der Grund von Konflikt (IPIS 2008:6). Konfliktrisiko kann folglich durch die Verbesserung der wirtschaftlichen Situation, zum Beispiel in Form einer Erhöhung des Durchschnittseinkommens, verringert werden

4.1.4 Die Rolle der natürlichen Ressourcen

Bei der konkreten Art der Wirtschaftlichkeit von Kriegen stand bei der Greed-Theorie von Beginn an ein Wirtschaftssektor im Brennpunkt. Autoren wie Collier lenkten die Aufmerksamkeit auf natürliche Ressourcen und deren Rolle zur Finanzierung von Konflikten. Ihre Statistiken stellten fest, dass

⁴ Das Originalzitat von Carl von Clausewitz lautete: «Der Krieg ist eine bloße Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln» (von Clausewitz 1966[1832-1834]:24)

insbesondere Länder mit hohem Vorkommen an Primärgütern am meisten konfliktgefährdet sind (Korf 2011:736)

Dass natürliche Ressourcen vom Menschen begehrt werden, ist grundsätzlich keine neue Erscheinung. Nebst «herkömmlichen» Gründen, wie etwa Landstreit zwischen verfeindeten Königshäusern oder religiösen Differenzen, war die Kontrolle über natürliche Ressource in der Geschichte kriegerischer Auseinandersetzungen immer wieder Dreh- und Angelpunkt. Doch aus den erwähnten zeitgeschichtlichen Begebenheiten erhielt die Zentralität der natürlichen Ressourcen zur Finanzierung von Krieg eine stärkere Bedeutung (Nest 2011:68). Der Abbau von natürlichen Ressourcen wurde auch von anderen Autoren, sowohl akademisch als auch journalistisch, als die Haupteinnahmequellen von Kriegsparteien identifiziert. Aus diesem Grund etablierte sich im Zusammenhang von Kriegen und natürlichen Ressourcen bald der Begriff «Resource Wars». Anschaulich für die Ausbreitung dieses Phänomens der «Ressourcenkriege» bis in die einflussreichen Medien ist ein etwa ein Artikel in der New York Times (2000). Die Kriege in Angola und Sierra Leone in den 90er-Jahren werden dabei als «Afrikas Diamanten-Kriege» bezeichnet. Bei anderen Quellen wiederum kann die charakteristische Assoziation von natürlichen Ressourcen wie Diamanten als «A Guerrilla's best friend» gefunden werden (Malaquias 2001:311). Sonstige Einflussfaktoren werden an den Rand gedrängt. Ausschliesslich die Ausbeutung der Rohstoffe wird für den Tod tausender Menschen in Krisengebieten verantwortlich gemacht.

Doch wieso werden gerade natürliche Ressourcen gegenüber anderen potentiellen Einnahmequellen, wie industriellen Produkten oder grossflächiger Landwirtschaft als Finanzierungsquelle bevorzugt? Laut zahlreichen Autoren liegen die Gründe dafür, gerade bei Mineralien oder Diamanten, in der Praxis (Tabelle 1):

- Primärgüterabbau ist nicht, wie beispielsweise Industriegüter, von komplexen und empfindlichen Informationsnetzwerken abhängig – weder beim Abbau noch beim anschliessenden Handel auf dem Markt.
- Viele Diamanten- und Mineralienminen sind abgelegen und weil natürliche Ressourcen, insbesondere die Bodenschätze, ortsgebunden sind, können im Abbau tätige Unternehmen den Standort nicht flexibel wechseln. Da meist grosse Investitionen zur Erschliessung von Quellen notwendig sind, ist es aus wirtschaftlicher Sicht rentabler, Geschäfte mit «Wem auch immer in Verantwortung ist» zu tätigen, anstatt einen Standort aufzugeben. Viele Unternehmen würden sich daher entscheiden, den Standort unter erschwerten Umständen bestmöglich zu schützen (z.B. mit kleinen Schmiergeldzahlungen bis hin zu millionenfachen Konzessionen), anstatt die operativen Tätigkeiten einzustellen.
- Mineralien und Diamanten können auch ohne die Unterstützung von aufwendigen Hilfsmitteln von Hand abgebaut werden. Zudem sind sie einfach zu transportieren. Diese Eigenschaften sind insbesondere wichtig, da in Kriegen oftmals wichtige Infrastruktur zerstört wird. Der Abbau von Bodenschätzen wird davon zu grossen Teilen nicht beeinträchtigt.
- Es ist einfach, Zölle auf Bodenschätze zu erheben. Aufgrund der Tatsache, dass Abbaugelände oft weit entfernt von logistischen Knotenpunkten, wie Häfen und Flugplätzen, liegen und über

weite Distanzen transportiert werden muss, wird dies zusätzlich vereinfacht. Konfliktparteien können entlang dieser Transportrouten ohne grossen Aufwand Kontrollpunkte errichten, bei denen Abgaben auf die Güter bezahlt werden müssen.

- Einmal aus dem Konfliktgebiet gebracht, ist die Herkunft von Bodenschätzen schwer zurückzuverfolgen. Insbesondere für nicht-staatliche und nicht legal anerkannte Organisationen, wie Rebellen Gruppen, stellt dies einen grossen Vorteil dar.

Tabelle 1: Grundlegende Vorteile und Gründe für die Fokussierung auf Primärgüter (Mineralien und Diamanten) (eigene Darstellung nach Collier 2000:93, Le Billon 2003:71 und Nest 2011:69-70)

Die geschilderten Punkte in Tabelle 1 zeigen deutlich, dass natürliche Ressourcen aufgrund ihrer Beschaffenheit ein grosses Missbrauchspotential bergen. Doch was aus heutiger Sicht als naheliegend erscheinen mag, war zum Zeitpunkt der Jahrtausendwende dem allgemeinen Verständnis entgegengesetzt. Natürliche Ressourcen galten lange vielmehr als ein Potential für den Wohlstand eines Landes als eine Gefahr für Gewalt. Die noch in den 1990er-Jahren gängigere Sichtweise war folglich, dass der Auslöser von Gewalt eher in der Knappheit an Ressourcen liege. Konflikte würden dort am ehesten entstehen, wo die arme Bevölkerung zu wenig Zugang zu natürlichen Ressourcen habe. Als Verfechter dieser Theorie gilt beispielsweise Thomas Homer-Dixon (1995).

4.1.5 Der Einfluss der globalisierten Welt: Vernetzte Märkte, Verantwortlichkeit des Konsumenten und schwindender Staatseinfluss

Das Aufstreben der «Kriegsökonomien» wird von Vertretern der Greed-Theorie auch stets im Kontext der ab Ende des Kalten Krieges an Schwung gewinnenden Globalisierung der Märkte gesehen (vgl. Ballentine und Sherman 2003, Le Billon 2003, Collier 2000 oder Duffield 2000). Die Beschleunigung der weltweiten Warenströme habe die systematische Selbstfinanzierung für Konfliktparteien einfacher gemacht. Hindernisse, illegal produzierte Güter auf dem Markt abzusetzen und an dafür benötigte Informationen und Kapital zu kommen, wurden zu grossen Teilen beseitigt. Dazu massgeblich beigetragen hat die Tendenz zur neoliberalen Wirtschaftspolitik der Märkte, bei der Staaten bewusst von regeltechnischen Eingriffen in den Markt abgesehen haben (Nest 2011:69).

Einige Autoren gehen noch einen Schritt weiter und schlussfolgern, dass die Globalisierung der Märkte nicht nur zur Vereinfachung von Kriegsökonomien beitrug, sondern deren notwendige Grundlage ist. Um zu überleben, müssen bewaffnete Gruppierungen in der heutigen Zeit «lokal handeln, aber global denken» (Duffield 2000:84). D.h. es ist für sie notwendig in internationale Netzwerke eingebunden zu sein, da natürliche Ressourcen wie Coltan, Diamanten oder Tropenholz auf dem lokalen und regionalen Markt wenig Wert haben. Erst im Kontext des globalen Marktes können sie überhaupt in Wert gesetzt werden. Genauso verhält es sich in umgekehrter Reihenfolge. Die von Kriegsparteien benötigten Güter, wie etwa Waffen, sind nicht auf dem lokalen Markt zu erhalten, sondern müssen international beschafft werden (Cater 2003:33).

Die Erkenntnis, dass bewaffnete Gruppen von globalisierten Handelsnetzwerken profitieren, führte auch zu einer grösser werdenden Sensibilität, was das andere Ende der Handelskette betrifft. Es erstarkte ein neues Bewusstsein, dass auch kommerzielle Unternehmen und die Endkonsumenten

Verantwortung dafür tragen, was in Konfliktgebieten passiert. Zuvor herrschte lange Zeit eher die Meinung, dass der privatwirtschaftliche Sektor politischen Angelegenheiten gegenüber als «neutral» einzustufen ist. Durch die Wissenschaft, aber auch insbesondere durch Nichtregierungsorganisationen betriebene Aufklärungsarbeit führte hier zu einem Umdenken. Handlungen, die an geographisch weit entfernten Orten durch Konsumenten getätigt werden, wurden nun mit direkten Auswirkungen für die jeweilige Lokalbevölkerung in Verbindung gebracht (Berdal und Malone 2000:12). Gerade die Ende der 1990er-Jahre aufflammende Debatte rund um «Blutdiamanten» zeigte auf, dass Einkaufszentren plötzlich mit «Schlachtfeldern» verbunden waren und Konsumenten dem politischen Geschehen gegenüber nicht länger als neutral angesehen wurden (Le Billon 2003:60).

Neben den Prozessen der Globalisierung stellt gemäss einem weiteren wichtigen Autoren der Greed-Theorie, David Keen, das Nicht-Vorhandensein einer staatlichen Autorität einen wichtigen Faktor dar, ob «Kriegswirtschaften» entstehen können. In sogenannten «Weak States⁵», wo Staaten die «Rule of Law» und «grundlegende Dienstleistungen» nicht durchsetzen können, würden Eliten laut Keen (1998:25) Konflikte «privatisieren», um ihren eigenen Nutzen daraus zu ziehen. Auch gemäss Ballentine und Sherman (2003:9-10) entstehen Kriegsökonomien ausschliesslich dort, wo der Staat schwach oder nicht präsent ist und somit keine funktionierende, formelle staatliche Sicherheit herrscht.

Solche Feststellungen bezüglich der Notwendigkeit von «funktionierenden staatlichen Strukturen» haben grosse Auswirkungen. Spätere Abschnitte dieser Arbeit werden zeigen, dass diese Wahrnehmung gerade für die Lösungsfindung t ausschlaggebend ist. Eine Stärkung von staatlichen Institutionen ist eine oft wiederkehrende Forderung der untersuchten Regelwerke.

4.1.6 Schlussfolgerungen aus der Greed-Theorie

Die Erkenntnisse von Collier, Keen und inhaltlich nahestehenden anderen Autoren sind weltweit auf grosse Resonanz gestossen. Die Forschung über den Zusammenhang zwischen Ressourcen und Konflikten haben sich nach den ersten bahnbrechenden Publikationen in den darauffolgenden Jahren mit einer sehr hohen Geschwindigkeit entwickelt (Ross 2004:352).

An dieser Stelle ist einzuwenden, dass bei den eben besprochenen Theorien auch bedeutende Schwachstellen aufgedeckt wurden. Korf (2006) kritisiert die universal-gesetzlichen Massstäbe, die Autoren wie Collier anwenden und hinterfragt kritisch, wie diese Erkenntnisse aufgrund von relativ simplen Auswertungen von Statistiken zu Stande gekommen sind⁶. Viele wichtige soziale Einflussfaktoren und historische Prozesse würden des Weiteren ignoriert, sagt Korf.

Kritische, auf die Komplexität von Kriegsursachen hinweisende Stimmen blieben aber meist ungehört. Vielmehr wurden die Anstösse aus der Grievance-Theorie auch von politischen

⁵ «Weak States» ist ein Begriff für Staaten, die ihre Hoheit und grundlegenden Funktionen nicht durchsetzen können. Es ist festzuhalten, dass dieser Begriff viele normative und zu kritisierende Annahmen birgt, die im Rahmen dieser Arbeit nicht abschliessend behandelt werden können.

⁶ Collier (2000) hat beispielsweise den Anteil von Rohstoffexporten am Anteil des Bruttoinlandproduktes statistisch verglichen, um konfliktgefährdete Länder zu identifizieren.

Institutionen aufgenommen. Beinahe zeitgleich entwickelten sich nämlich Policies von Supranationalen Organisationen wie der UNO, die im Zeitrahmen von 2000 bis 2002 etwa gegen den Ressourcenabbau von Rebellengruppierungen in zentralafrikanischen Regionen vorgingen (Ross 2004:351).

Für die neue konkrete Art von Lösungsfindung galt dabei das Prinzip: Wenn wirtschaftliche Anreize Konfliktparteien veranlassen zu kämpfen, ist der nachvollziehbare Umkehrschluss, dass die «Kosten-Nutzen-Rechnung» der Kriegsparteien unrentabel gemacht werden muss. Diesem Zugang zu Konflikten zufolge wird Frieden also nicht einfach dadurch erreicht, dass man beispielsweise einen politischen Kompromiss ausarbeitet oder man von aussen mit kostspieligen klassischen militärischen Mitteln direkt in Kampfhandlungen eingreift. Vielmehr sind (wirtschafts-)technische Eingriffe vorzunehmen, mit denen man ab einem mittelfristigen Zeithorizont die Rentabilität und Ermöglichung des Krieges verhindern kann (Ballentine 2003:274). Praktische Beispiele hierfür wären die Einfrierung von Bankkonten, wirtschaftliche Embargos oder auch die Massregelung von in Konfliktgebieten agierenden Unternehmungen.

In einem längerfristigen Zeitraum kämen dann Bemühungen um eine Diversifizierung des Wirtschaftssektors eines Landes weg vom reinen Export natürlicher Ressourcen hinzu. Eine einseitige Abhängigkeit von Rohstoffen soll so vermieden werden (Collier 2000:106; de Soysa 2002:413). Im Bewusstsein einer internationalen Dimension von Ressourcenkriegen und der ihrer Meinung nach negativen Liberalisierung von staatlicher Kontrolle, fordern weitere Autoren zudem die (Wieder-)Einführung von internationalen Standards und Regelungen, sowie die Stärkung von den geschwächten zentralstaatlichen Institutionen (Cater 2003:41).

Das begriffliche und konzeptuelle Framework einer Wirtschaftlichkeit von Kriegen ist heutzutage ein entscheidender Narrativ in der Thematik der Konfliktmineralien. Die internationale Gemeinschaft hatte damit begonnen, Konflikte, wie jene in Zentralafrika Ende der 1990er, vermehrt aus diesem Blickwinkel zu betrachten. Auch die in dieser Arbeit untersuchten politischen Initiativen folgen der Logik dieser neuen Auffassungen von wirtschaftlichen Zusammenhängen in Konfliktgebieten. Die Entstehung und das Fortbestehen von Konflikten wurden vermehrt durch das Vorhandensein natürlicher Rohstoffe in den Krisenregionen erklärt und die entsprechenden Lösungsstrategien zielten auf eine Veränderung der lokalen und internationalen Rohstoffmärkte. Die soeben besprochenen Lösungsvorschläge aus der akademischen Forschung finden sich in den Initiativen wieder. Massnahmen wie Transparenz, die Unterstützung lokaler Behörden oder die Schaffung internationaler Standards sind Kernelemente der Initiativen.

4.2 Der Kimberley-Prozess

Der Kimberley Prozess hat den Umgang mit Konfliktressourcen entscheidend geprägt. Die Schaffung von Transparenzschemen hat die Policies der OECD weitgehend beeinflusst. Entsprechend aufschlussreich ist es sich mit den Hintergründen und der Entstehung des Kimberley-Prozesses zu befassen.

Die Motivation zur Einsetzung des Kimberley-Prozesses entspringt schlussendlich dem Umdenken, das bezüglich der Rolle von natürlichen Ressourcen in Konflikten stattgefunden hat: Wie Ende des

letzten Kapitels erwähnt, kam es im Zeitraum der Jahrtausendwende nebst der akademischen Paradigmenwechsel auch bei grossen politischen Institutionen zu umwälzenden Policy-Änderungen. Beide Richtungen forderten aufgrund der erlangten Erkenntnisse über den Zusammenhang von Konflikt und Wirtschaftsaktivitäten verstärkt die Schaffung von «globalen Regimen». Diese globalen Regime sollten die wirtschaftliche Profitabilität von Kriegen bekämpfen. Der im folgenden Abschnitt behandelte Kimberley-Prozess kann als treffliches Exempel für die Errichtung von globalen Normen und Richtlinien betrachtet werden (Le Billon 2003:89). Lange Zeit galt der Kimberley-Prozess als Referenz im Bezug darauf, wie die internationale Gemeinschaft glaubte, Ressourcenkonflikte effektiv schwächen zu können. Der Kimberley-Prozess trug entscheidend zur Entwicklung von Ideen wie Transparenzschemen oder Zertifizierungsmassnahmen bei. Damit formte er die Grundlage, auf der später auch die Prinzipien für die Bekämpfung von Konfliktmineralien aufgebaut wurden. Hinweise für diese direkte Übertragung von der Debatte der Konfliktdiamanten auf jene der Konfliktmineralien gibt es zahlreiche. Nicht zufällig wird in der Präambel der einflussreichen Lusaka Erklärung der ICGLR⁷ der Kimberley-Prozess als Inspiration explizit erwähnt:

«(...) [T]aking note of the various existing transparency and certification initiatives the mineral sector among others, the **Kimberley Process and the need for regional approach** to curb the illegal exploitation of natural resources (...).» (ICGLR 2010:3)

Um illegalen Ressourcenabbau zu bekämpfen, sollen also ähnliche Mittel zum Einsatz kommen, wie sie beim Kimberley-Prozess bereits implementiert wurden. Massnahmen wie Transparenz und die Ausstellung von Zertifikaten mit dem Label «konfliktfrei» gilt es laut dieser Präambel nun für Konfliktmineralien zu verwenden.

Doch wie kam es zu dieser Verbindung? Wieso sollen die Gesetzmässigkeiten des Diamantenmarktes auch für Mineralien gelten? Weshalb sind neuere Initiativen, wie etwa die Due-Diligence-Mechanismen der OECD, davon beeinflusst worden? Saey (2012:21) oder auch Nest (2011:133) geben nebst am Prozess beteiligten Regierungen insbesondere der Lobbyarbeit von NGOs einen wichtigen Stellenwert hinsichtlich dieser Erklärung. Wie im kommenden Abschnitt zu sehen sein wird, waren NGOs massgeblich an der Ausarbeitung von Strategien gegen Konfliktdiamanten beteiligt. Ihre direkt gemachten Erfahrungen aus dem Kimberley-Prozess übertrugen sie später auf die Mineraliendebatte. Namentlich ist dies die britische NGO *Global Witness*. *Global Witness* hatte mit ihrer Rechercharbeit massgeblich zur Bekanntmachung der problematischen Rolle von Diamanten in Konflikten beigetragen und war nach der anschliessenden Gründung des Kimberley-Prozesses eine der Hauptakteurinnen im Prozess. Nur wenige Jahre später nahm *Global Witness* Einsitz in der Arbeitsgruppe, welche die OECD Guidelines gestaltete (*Global Witness* 2015).

Hinweise, dass der Kimberley-Prozess ein wichtiges Schlüsselement für das Verständnis der Konfliktmineraliendebatte ist, liegen deshalb vor. Doch wie kam es zum Kimberley-Prozess und was wurde darin beschlossen?

⁷ In der Lusaka Erklärung verpflichten sich die damals elf Regierungen der Mitgliedstaaten der Greater Lakes Region zur Ergreifung von Massnahmen gegen den illegalen Abbau von Konfliktmineralien.

4.2.1 Kimberley-Prozess: Entstehung und Eigenschaften

Der Kimberley-Prozess entstand als unmittelbare Folge der am Ende der 1990er-Jahre gemachten Erkenntnisse der UNO und der bereits erwähnten NGO *Global Witness*. Letztere hatte beginnend mit ihrem 1998 veröffentlichten Bericht *«A Rough Trade»* aufgezeigt, dass der südafrikanisch-britische Konzern De Beers, der damals grösste Produzent, Händler und Verkäufer von Rohdiamanten, zur Finanzierung der Kriege in Sierra Leone, Liberia oder Angola beitrug, indem er Diamanten aus diesen Ländern in grossem Stil kaufte. Dies tat der Konzern der Tatsache zum Trotz, dass die überwiegende Mehrheit des Diamantenmarktes von Rebellengruppierungen kontrolliert war (*Global Witness* 1998). Als eine unmittelbare Folge der Aufklärung dieser Sachverhalte kam es im Mai 2000 in Kimberley (Südafrika) zu informellen Gesprächen zwischen den grössten diamantenexportierenden Ländern (Südafrika, Namibia und Botswana) sowie drei der grössten diamantenimportierenden Ländern (USA, Grossbritannien und Belgien) und Vertreter von NGOs (Flückiger 2014:21). Die Verhandlungen hatten zum Ziel, Missstände in den Diamantenwarenketten zu unterbinden. Die damals eher neuartigen «Dreiparteienv Verhandlungen», an denen Akteure aus Industrie, Wirtschaft und Zivilgesellschaft beteiligt waren, führten in bemerkenswert kurzer Zeit zur Ausarbeitung des *«Kimberley Process Certification Scheme»* (KPCS) (Bieri 2010:1). Hierbei handelt es sich um ein rechtlich nicht bindendes Abkommen, das den Diamantenmarkt durch Zertifizierung zu regeln versucht. Dem KPCS beitreten können nur Staaten. Nicht-staatliche Akteure haben lediglich Beobachterstatus. Dennoch werden sie aber seit dem Gründungsprozess immer in die Entscheidungsfindung und Implementation eingebunden.

Das 2003 in Kraft getretene KPCS verlangt von den Mitgliedstaaten, dass die vom Kimberley-Prozess vorgegebenen Standards in der nationalen Gesetzgebung umgesetzt werden. Konkret bedeutet dies, dass jedes Land die Warenketten überwachen muss. Dazu werden die Staaten dazu verpflichtet, den Export und Import kontrollierende Gesetze zu erlassen und Zertifikate für die Rohdiamanten auszuhändigen. Letzteres geschieht, indem jeder Diamant an seinem Ursprungsort durch ein staatliches Dokument zertifiziert wird. Dadurch kann seine «legale Herkunft» in der ganzen Handelskette bis zum Endkonsumenten nachgewiesen werden. Des Weiteren verpflichten sich die Mitgliedstaaten der Transparenz, was unter anderem die Offenlegung von statistischen Daten beinhaltet (Kimberley Process 2015).

Die in den Kimberley-Prozess eingegliederten Länder erhoffen sich durch diese Einbindung zahlreiche Vorteile. Ein primär erwünschter Vorteil wäre sicherlich, das Exportgeschäft mit Diamanten weiterführen zu können. Das Erfüllen der durch den Kimberley-Prozess gestellten Forderungen gibt ihnen die dazu nötige Legitimation: Die Diamanten eines Landes werden als «konfliktfrei» anerkannt und können auf dem weltweiten Markt gehandelt werden. De facto ist aber eine Mitgliedschaft im Kimberley-Prozess für diamantenhandelnde Staaten nahezu unausweichlich. Dafür verantwortlich ist die Klausel, dass Mitgliedsstaaten nur legal mit anderen Staaten handeln dürfen, die die gestellten Standards ebenfalls erfüllen. Auch Diamantenhändler wurden durch den Kimberley-Prozess faktisch dazu gezwungen, konfliktfreie Produkte zu handeln, da aufgrund der starken Lobbyarbeit nicht zertifizierte Produkte von den Konsumenten verstärkt abgelehnt wurden.

4.2.2 Fazit und Diskussion Kimberley-Prozess – Auswirkungen auf die Konfliktmineraliendebatte

Der Kimberley-Prozess ist ein wegweisender Pionierprozess, was den Umgang mit natürlichen Ressourcen aus Konfliktgebieten angeht. Viele seiner Errungenschaften stiessen weltweit auf grosse Resonanz. Dazu gehört die neue Art der Entscheidungsfindung. In Rekordzeit wurde ein internationales Abkommen ausgehandelt, an dem gleichzeitig sowohl Staaten, NGO Vertreter und die Industrie beteiligt waren. Beachtenswert ist weiterhin, dass der Beitritt zum KPCS und den damit verbundenen Auflagen formell auf freiwilliger Basis ohne direkt zwingende Gesetze geschieht. Da aber alle wichtigen Akteure teilnahmen, wurde eine Mitgliedschaft für Diamantenexporteure und Händler faktisch gesehen zwingend.

Doch am meisten Achtung kam dem Prozess zweifelsohne wegen seiner statistischen Erfolge zu. Es wird geschätzt, dass «Konfliktdiamanten» in den späten 1990er-Jahren mehr als 15 Prozent des weltweiten Marktvolumens ausmachten. Mitunter durch den Kimberley-Prozess liegt diese Zahl heutzutage schätzungsweise nur noch bei einem Prozent (Nest 2011:134). Diese massive Reduktion an illegalen Diamanten wird von vielen gar als Hauptgrund für die Beendigung der Bürgerkriege in Angola und Sierra Leone gesehen. Für zahlreiche Akteure erzielte der Kimberley-Prozess weitere Erfolge: Die kriegsgeplagten Staaten profitierten von der Formalisierung, indem sie auf den Diamantenexport nun signifikant mehr Steuereinnahmen generieren konnten. Dies wiederum wirkte sich mancherorts sogar positiv auf die lokalen Arbeits- und Umweltbedingungen aus, stellen Nest (2011:134) und Bieri (2010:185) fest.

Diese sichtbaren Verbesserungen inspirierten Policy Maker weltweit. Beispielhaft könnte hier das NGO *Enough Project* genannt werden, das mit seiner Lobbyarbeit massgeblich dazu beitrug, dass das amerikanische Börsengesetz «Dodd-Frank Act» einen Gesetzesartikel über Konfliktmineralien aus dem Kongo beinhaltet:

«The global blood diamonds movement helped to end these wars, and the resulting Kimberley Process(...) [and] has helped to consolidate peace in those areas, playing a significant role in ending conflict in Sierra Leone, Liberia, and Angola.» (Enough Project 2011)

Dass der Kimberley-Prozess in relativ kurzer Zeit durchschlagende Erfolge gebracht hatte, motivierte diese Policy Maker, zahlreiche Elemente des Kimberley-Prozesses auf die Mineraliendebatte zu übertragen. Wenn Mechanismen wie Zertifizierungs- und Transparenzschemen bei den Diamanten zur Beendigung von Kriegen führten, so ihre Vermutung, liessen sich mit denselben Mitteln auch für Mineralien Erfolge versprechen. Diese Auffassung wurde am *7th UN Goe-ICGLR-OECD Forum* in Paris von mehreren Sprechern geteilt.

Doch es wird der Anschein erweckt, dass nur gewisse Lektionen aus dem Kimberley-Prozess gelernt wurden. Misserfolge und Schwächen des Kimberley-Prozesses scheinen, anstatt analysiert, ignoriert zu werden. Viele der positiv gestimmten Stimmen erwähnen nicht, dass der Kimberley-Prozess zu einem gewissen Anteil auch versagt hat. Ebenso lassen sich die genannten scheinbar klaren Erfolge anzweifeln.

So weist Nest (2011) nebst seiner Anerkennung der Erfolge zugleich auf Fälle hin, bei denen es zu massiven Missbräuchen bei der Zertifizierung durch den Kimberley-Prozess kam. Beispielsweise nennt er einen Fall im Jahre 2004, als Diamanten im Wert von 100 Millionen aus der DR Kongo in die Republik Kongo geschmuggelt wurden und von korrupten Beamten als legal zertifiziert wurden.

Der Kimberley-Prozess weist auch systemische Probleme auf. Aufgrund seines klassischen Staatsverständnisses schliesst er Missbräuche durch staatliche Armeen von Grund weg aus und beschränkt sich ausschliesslich auf Verbrechen durch «nicht-staatliche» Akteure. Dass Simbabwe deshalb im Jahr 2009 seine Diamanten trotz eines belegten Massakers durch die Armee an der Zivilbevölkerung als «konfliktfrei» ausweisen konnte, zeigt grosse Schwächen dieses Systems auf (Nest 2011:134-135). Nest weist weiter darauf hin, dass das grundlegende Ziel, «illegale Akteure und bewaffnete Gruppen» ganzheitlich zu entfernen und an der Produktion zu hindern, ebenso nicht erreicht wurde Nest (2011:134).

In dieselbe Richtung weist Saey's Kritik. Sie bezweifelt, dass der Kimberley-Prozess das ausschlaggebende Mittel zur Erreichung des Friedens in Ressourcenkriegen war:

«With the exception of Liberia, none of the wars cited by advocates as support for the idea that creating a mineral supply chain traceability scheme will reduce conflict had ended by the time the Kimberley Process came into effect. There is no evidence that suggests fighters in any of these conflicts were primarily – or at all – motivated to lay down their arms due to the fear that they might lose sources of revenue from the diamond trade. Instead, decisive battlefield victories, external pressure, and negotiated political solutions were what ended each conflict.» (Saey 2012:23)

Dieses Zitat weist auf eine wichtige Beobachtung hin. Es ist problematisch, Policies aus dem Kimberley-Prozess für die Erstellung von ähnlichen Mechanismen im Bereich der Mineralien zu verwenden. Das Vorgehen wird folglich nicht unabhängig und neu beurteilt. Vielmehr werden Grundideen wie die Zertifizierung von Diamanten nun einfach in leicht abgeänderter Form adaptiert.

Dies zeigt auch eine zweite Aussage von Saey (2012:19). Es gibt zahlreiche zusätzliche Gründe, weshalb das Ziehen von Parallelen zwischen dem Konfliktdiamanten und Mineralien kritisch zu betrachten ist:

«The idea of ensuring that Congolese conflict-free minerals can make it to market is an attractive one. Unfortunately, it is based on a poor understanding of how trade and governance works in an extremely weak state. The idea for implementing a traceability scheme (...) was based on the Kimberley Process for ensuring that diamonds sold on international markets would be conflict free. However, advocates failed to take into account that the Kimberley Process only works well in relatively strong states with functioning governing institutions.»

Für den Erfolg eines staatlich kontrollierten Systems, wie dasjenige des KPCS, verweist Saey also auf den notwendigen Kontext von funktionierenden staatlichen Institutionen. In Staaten, wie etwa der DR Kongo, wo Beamte aufgrund ihrer extrem niedrigen Lohneinkünfte der Bestechung gegenüber

sehr offen seien, weichen die Bedingungen für die Einführung eines staatlichen Zertifikationschemas «à la Kimberley» sehr stark von der «Norm» ab.

Unabhängig des Kontextes von «schwachen Strukturen» ist eine zu starke Anlehnung am Kimberley-Prozess aber auch aus sehr praktischen Gründen problematisch, stellt Nest (2011) wiederum fest. Er sieht – unabhängig von Erfolg oder Misserfolg des Kimberley-Prozesses – störende Schlüsse in praktischen Belangen. Diamanten und Mineralien wie Coltan würden grosse Unterschiede in ihren Eigenschaften aufweisen. Der Diamantenhandel war viel stärker auf eine überschaubare Anzahl von Akteuren und Schnittstellen konzentriert (siehe dazu neben Nest 2011 auch Collier 2000:106). Viele Mineralien werden hingegen in grossflächigen, kaum staatlich zu kontrollierenden Gebieten gefördert. Nest sieht zwar eine Wichtigkeit in der Kontrolle von Mineralien, diese Kontrolle sei aber einer praktisch unmöglichen Herausforderung gegenübergestellt: Während ein Diamant von der Förderung bis zum Verkauf seine Form nicht verändert, verändern Mineralien ihren physischen und chemischen Zustand. Insbesondere nach der Schmelze ist ihre Herkunft im Endprodukt äusserst schwierig zu beurteilen (Nest 2011:135).

Zum Kimberley-Prozess kann abschliessend festgehalten werden, dass er in vielen Beziehungen ein Vorbild für die Abhandlung der Konfliktmineralien ist. Schlussendlich kann diese Übernahme sicherlich auch mit besprochenen Theorien der Policy-Verbreitung erklärt werden: «Erfolgreiche» Modelle wurden kopiert, anstatt die Problematik und ihre Lösungsansätze grundlegend zu hinterfragen. Dass dies trotz den aufgezeigten Widersprüchlichkeiten geschah, zeigt, wie problematisch diese Prozesse sind.

Die Beschäftigung mit dem Kimberley-Prozess hat gezeigt, dass die Narrative rund um «Blutdiamanten» durch die Geschehnisse in den Bürgerkriegen Angolas, Sierra Leones oder Liberias ausgelöst wurden. Die Debatte der Mineralien hingegen wurde entscheidend durch Ereignisse in der DR Kongo geprägt. Nicht zufällig definiert etwa der Dodd-Frank Act Konfliktmineralien geographisch gesehen als aus dem Kongo kommend (US Congress 2010:838). Auch die Due Diligence Guideline der OECD fokussierte sich ursprünglich vor allem auf den Kongo und seine Nachbarländer (OECD 2013:3). Obwohl diese Arbeit nicht explizit die DR Kongo als Fallstudie untersucht, ist die Aufrollung von Vorkommnissen in der DR Kongo demnach entscheidend für das Verständnis der Konfliktmineraliendebatte. Wie kam es zu dieser Prägung?

Die entscheidende Rolle spielten die Vereinten Nationen (UNO) mit ihren Berichten und Resolutionen zur DR Kongo. Der folgende Abschnitt hat zum Ziel, diesen Sachverhalt zu ergründen. Dazu wird aufgezeigt, wie sich die UNO dem Thema anzunehmen begann und wie eben diese in den folgenden Jahren veröffentlichten Berichte die internationale Wahrnehmung von Konfliktmineralien beeinflussten.

4.3 Entstehung und Entwicklung der UN Panel Reports und UN Resolutionen

Die Arbeit der UN GoE kann innerhalb der vier in diesem Kapitel behandelten Einflussfaktoren als der wohl wichtigste ausgemacht werden. Dies betrifft einerseits das Verständnis von Konflikt in der DR Kongo, andererseits auch die Ausarbeitung von Policies. Dieses Kapitel wird zeigen, dass die Arbeit der UN GoE zur Schaffung der OECD Richtlinien hinführten. Immer wieder wiesen die Experten auf die Wichtigkeit von Transparenzschemen hin. Genauso forderten sie die Stärkung von staatlichen Institutionen. Dies sind Beispiele für Elemente, die auch in der OECD Guidance zentral sind (siehe dazu Kapitel 5). In einzelnen Berichten hoben die Experten die Wichtigkeit der OECD für die Schaffung von internationalen Standards direkt hervor. Damit wird der UN GoE eine wichtige Funktion für die Positionierung der OECD zuteil. Die Entstehung und die Entwicklung der Arbeit der UN GoE zu kennen ist daher zentral.

Als «Meilenstein» für Bestrebungen der UNO im Bereich der Konfliktmineralien gilt die Resolution 1291 des UN-Sicherheitsrates vom Februar 2000. In dieser Resolution wird erstmals überhaupt der Abbau von natürlichen Ressourcen in einen direkten Zusammenhang mit den Kriegswirren in der DR Kongo gestellt. An zwei einleitenden Stellen der Resolution zeigt sich der Sicherheitsrat besorgt über den negativen Einfluss von natürlichen Ressourcen auf den Krieg:

«(...) [R]eaffirming also the sovereignty of the Democratic Republic of the Congo over its natural resources, and noting with concern reports of the illegal exploitation of the country's assets and the potential consequences of these actions on security conditions and the continuation of hostilities, (...)» (UN Security Council 2000c:1)

«[The security council] expresses its serious concern at reports of illegal exploitation of natural resources and other forms of wealth in the Democratic Republic of the Congo (...) [and] expresses its intention to consider the matter further (...)» (UN Security Council 2000c:1)

Am Ende der Resolution wird der UN Generalsekretär Annan vom Sicherheitsrat aufgefordert, sich der Problematik der Konfliktressourcen anzunehmen und erste Massnahmen gegen diese geschilderten Vorkommnisse zu unternehmen. Auf diese Aufforderung hin schlug Annan kurze Zeit später die Schaffung einer unabhängigen Expertengruppe vor (UN Security Council 2000a:1). Mit der Zustimmung der DR Kongo entsandte der Sicherheitsrat wenige Wochen später erstmals eine Untersuchungsmission in die DR Kongo (siehe dazu UN Security Council 2000b). Diese erste Untersuchungsmission kam zu dem Schluss, für eine detaillierte Aufklärung des Sachverhaltes sei die Schaffung eines längerfristigen agierenden «*Panel of Experts*» (später «*Group of Experts*») sinnvoll. Der Sicherheitsrat und der Generalsekretär folgten dieser Aufforderung der Resolution 1291 und riefen das sogenannte «*Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo*» (kurz: *UN Panel of Experts*) ins Leben. Dieses Untersuchungsgremium legte in der darauffolgenden Zeit eine Serie von Berichten über die Vorgänge in der DR Kongo und ihren Nachbarstaaten dar. Insbesondere diese Berichte sollten sich die für den

Verlauf des Konfliktmineraliendebatte als entscheidend herausstellen. In grosser Detailarbeit untersuchten die Experten die komplexen Handelsbeziehungen zwischen Rohstoffhändlern, Förderunternehmen, bewaffneten Gruppen und einflussreichen Einzelpersonen. Dabei schreckte das *Panel* nicht davor zurück, anprangernde Massnahmen wie «Naming and Shaming» anzuwenden: Die Namen von in «widerrechtliche Aktionen» verwickelten Akteuren wurden in den Berichten publik gemacht.

In chronologischer Reihenfolge soll nun – mit Fokus auf die Rolle der Konfliktminerale – ein genauerer Überblick über die Berichte und Resolutionen der UNO gegeben werden. In Anbetracht dessen, dass es mehrere Dutzend UNO-Resolutionen und -Berichte zur DR Kongo gibt, ist eine Einschränkung unausweichlich. Behandelt werden im kommenden Abschnitt nur ausgewählte Resolutionen, welche auf den Umgang mit natürlichen Ressourcen Bezug nehmen. Bei den Expertenberichten werden jeweils nur die «Final Reports» betrachtet. Als zeitlicher Rahmen wurden die Jahre 2000 (erste Resolution des UN-Sicherheitsrates) bis 2003 festgelegt. Der Expertenbericht 2003 wurde wiederum als letzter, in diesem Abschnitt beachteter, Bericht ausgewählt, da der Ursprung der Debatte betrachtet werden soll. In den ersten Berichten können viele der noch heute prägenden Einflüsse erstmals identifiziert werden. Sie legten die Perspektive fest, wie über die Konflikte im Kongo auch in der Zeit nach 2003 berichtet wird. Der grundlegende Narrativ hat sich seither kaum verändert.

Die ausgewählten Dokumente werden nach den wichtigen **Kernaussagen** sowie nach einem Fokus auf die **Rolle der Konfliktminerale** untersucht. Auf jedes untersuchte Dokument folgt ein Fazit und eine Beurteilung der Auswirkungen auf den weiteren Verlauf der Debatte.

4.3.1 *Panel of Experts Report S/2001/357 (April 2001)*

4.3.1.1 **Kernaussagen**

Im allersten Report der Expertengruppe werden wegweisende Feststellungen über die Art des Konfliktes gemacht:

«The conflict in the Democratic Republic of the Congo has become mainly about access, control and trade of five key mineral resources (...).» (UN Group of Experts 2001:42)

Wie diesem Zitat zu entnehmen ist, betrachtet die Expertengruppe den Konflikt als reinen Ressourcenkrieg, bei dem es sich um die Kontrolle über Minerale und deren Handel dreht.

Das *Panel* betont ebenfalls vom Beginn an, dass der privatwirtschaftliche Sektor eine massgebliche Rolle in diesen Aktivitäten spielt:

«The role of the private sector in the exploitation of natural resources and the continuation of the war has been vital. A number of companies have been involved and have fuelled the war directly, trading arms for natural resources. Others have facilitated access to financial resources, which are used to purchase weapons (...).» (UN Group of Experts 2001:42)

Diese Aussage weist darauf hin, dass Konflikte durch Handel direkt unterstützt und verlängert werden.

4.3.1.2 Rolle der Konfliktmineralien

Obwohl Mineralien ein besonders hoher Stellenwert in der Finanzierung von Konflikten beigemessen wird, ist es in diesem ersten Bericht nicht zutreffend, von einem ausschliesslichen Fokus auf Mineralien zu sprechen. Im Report S/2001/357 werden neben Mineralien Dutzende weitere natürliche Ressourcen erwähnt. Zu diesen gehören neben forstwirtschaftlichen Produkten (Raubholz) unter anderem auch Okapis oder Gorillas. Der Handel mit Mineralien sei aber «die Maschine des Konflikts»:

«Companies trading minerals, which the Panel considered to be “the engine of the conflict in the Democratic Republic of the Congo” have prepared the field for illegal mining activities in the country.» (UN Group of Experts 2001:42)

Als kritisch zu untersuchend wird dabei eine Gruppe von Mineralien explizit festgelegt:

*« [O]f primary consideration [are the following mineral resources]: primarily **coltan, diamonds, gold and cassiterite** (...).» (UN Group of Experts 2001:4)*

Wie später in dieser Arbeit zu sehen sein wird, sind damit drei der vier Konfliktmineralien zahlreicher heutiger Initiativen bereits erwähnt. Es werden aber auch Mineralien erwähnt, die in späteren Berichten nicht mehr von Bedeutung sind. Der Bericht nennt nebst den erwähnten Mineralien Kupfer als eine wichtige Finanzierungsquelle von Konflikten (UN Group of Experts 2001: 41). Dieses Mineral wird aber in keiner der späteren Initiativen erwähnt.

In Bezug auf Mineralien und deren Einfluss auf Konflikt wird zudem auf die überregionale Dimension hingewiesen, da auch Streitkräfte aus anliegenden Staaten an dem Handel mit Mineralien beteiligt sind:

«Here lies the vicious circle of the war. Coltan has permitted the Rwandan army to sustain its presence in the Democratic Republic of the Congo. The army has provided protection and security to the individuals and companies extracting the mineral. These have made money which is shared with the army, which in turn continues to provide the enabling environment to continue the exploitation.» (UN Group of Experts 2001:30)

Dies ist nur einer von zahlreichen Hinweisen auf die Komplexität der Situation in der DR Kongo. Der Handel mit Mineralien hat eine internationale Dimension, in der neben nicht-staatlichen Rebellengruppen genauso Armeen anderer Staaten involviert sind. In einigen später besprochenen Initiativen wurde diese Realität aber oft gegen vereinfachte Sachverhalte ausgetauscht.

Bemerkenswert und einflussreich für spätere Praktiken ist auch, dass am Ende des Reports namentlich Individuen aufgeführt werden, die mit natürlichen Ressourcen zusammenhängenden Missbräuchen in Verbindung gebracht werden. Dieses «Naming and Shaming» (UN Group of Experts 2001:17-19) wird bis heute fortgeführt.

Fazit und Auswirkungen Report S/2001/357

Der Report S/2001/357 (*UN Group of Experts 2001*) ist der erste Report der UN Experten. Von grosser Relevanz im Bericht ist die erstmalige Erwähnung der Tatsache, dass natürliche Ressourcen (insbesondere Mineralien) gemäss den Autoren zur Finanzierung von Kriegen beitragen. Der Bericht zeigt auf, dass die Gelder aus dem Mineralienhandel direkt für den Kauf von Waffen eingesetzt werden (*UN Group of Experts 2001:42*).

Im Bericht geht es aber längst nicht nur um die Konfliktfinanzierung durch Mineralien allein. Auch andere Finanzierungsmechanismen, wie beispielsweise Kaffeehandel werden zusätzlich untersucht (*UN Group of Experts 2001:8*). Ebenfalls besorgniserregend für die Experten ist etwa die drastische Reduzierung von seltenen Tierbeständen (*UN Group of Experts 2001:44*).

Wie dem Bericht zu entnehmen ist, gilt den Konfliktmineralien bereits ein bedeutsames Augenmerk. Mineralien werden als Hauptgrund für kriegerische Auseinandersetzungen identifiziert. Als Konsequenz dessen fordern die Experten die UNO auf, tiefgreifende wirtschaftliche Massnahmen zu ergreifen: Ihre Forderungen am Ende des Berichtes verlangen, dringend ein temporäres Embargo auf Coltan und anderen Rohstoffe aus der DR Kongo zu errichten. Weiter soll gegen Länder, die sich diesem Embargo widersetzen, ebenfalls dringend Sanktionen erhoben werden. Als ausgedehntere Massnahme müssten zudem die Konten von «schuldigen privatwirtschaftlichen Firmen» baldmöglichst eingefroren werden (*UN Group of Experts 2001:42-45*).

4.3.2 UN Security Council Resolution S/RES/1355 (Juni 2001)

Die Resolution 1355 ist die offizielle Reaktion und Stellungnahme des UN-Sicherheitsrates auf die geschilderten Feststellungen des eben erwähnten Reports S/2001/357.

4.3.2.1 Kernaussagen

Die im Report S/2001/357 von der Expertengruppe gemachten Beobachtungen wurden nun im Sicherheitsrat aufgegriffen. Nach der Expertengruppe zeigt sich auch der Sicherheitsrat einmal mehr besorgt über die Ausbeutung von natürlichen Ressourcen in der DR Kongo und deren Auswirkung auf den Konflikt. Entsprechend sollen weitere Massnahmen geplant werden, um der Verlängerung und Intensivierung von Konflikten, die ihren Ursprung in Ressourcen hätten, Einhalt zu gebieten.

4.3.2.2 Rolle der Konfliktmineralien

Mineralien werden in dieser Resolution nicht namentlich erwähnt. Mineralien dürften aber darin eingeschlossen sein, wenn der Sicherheitsrat festhält, dass er der Ressourcenausbeutung «höchste Priorität beimisst» und den Willen ausdrückt, «die nötigen Massnahmen zu treffen, um dieser Ausbeutung ein Ende zu setzen» (UN Security Council 2001:4-5).

4.3.2.3 Fazit und Auswirkungen Report S/RES/1355

Der UN-Sicherheitsrat drückt seine volle Unterstützung für das Mandat der Expertengruppe in der DR Kongo aus. Diese Gruppe soll weiterhin Forschung über den Zusammenhang von Ressourcenausbeutung und den Konflikt betreiben und den Sicherheitsrat davon in Kenntnis setzen

(UN Security Council 2001:4). Der Sicherheitstrat drückt zudem grosse Entschlossenheit aus, weitere Schritte zu unternehmen, um der Ausbeutung von natürlichen Ressourcen ein Ende zu setzen (UN Security Council 2001:5). Dies kann als Hinweis darauf gesehen werden, dass der Sicherheitsrat die Auffassung vertritt, dass der illegale Handel von natürlichen Ressourcen der Auslöser von Konflikten ist. In eine andere Richtung deutende Hinweise können in dieser Resolution jedenfalls nicht identifiziert werden.

4.3.3 *Panel of Experts Report S/2002/1146 (Oktober 2002)*

4.3.3.1 **Kernaussagen**

Von besonderer Bedeutung im zweiten Report der Expertengruppe ist die Einführung des Konzepts der «Elite Networks». Dieses Konzept sei entscheidend für das Verständnis, wie die Ausbeutung von natürlichen Ressourcen vorstättengehe. Zu den auszeichnenden Elementen von «Elite Networks» gehören u.a., dass sie:

- von einem kleinen Kern von Schlüsselpersonen (z.B. hohe Militärs) geführt werden
- rein wirtschaftliche Interessen haben
- sich durch verschiedene illegale Aktivitäten finanzieren (u.a. Schmuggel)
- international mit anderen «kriminellen Gruppierungen vernetzt sind» (*UN Group of Experts 2002:6-7*)

In der Auffassung des Konfliktes als ein kriminelles, auf wirtschaftliche Interessen ausgerichtetes Netzwerk spiegeln sich Ideen wider, welche die wissenschaftliche Forschung erkannt hat (siehe Kapitel 4.1.2).

Der zweite Bericht fährt mit der Politik des «Naming and Shaming» fort: Der Bericht erhält eine 10-seitige Liste mit Namen von Privatpersonen und zusätzlich auch von Unternehmen, die zum finanziellen Gewinn der erwähnten «Elite Networks» beitragen. Ihnen wird zur Last gelegt, sie würden durch ihre Aktivitäten Menschenrechtsverletzungen und ein Weiterleben des Konflikts (in)direkt unterstützen.

Charakteristisch für diesen Bericht ist weiter, dass die staatlichen kongolesischen Institutionen fortwährend als «schwach» bezeichnet werden, weswegen der Ausbau der staatlichen Kontrolle entsprechend gefördert werden müsse. Interne Reformen seien dringend notwendig, um die Ausbeutung der natürlichen Ressourcen besser unter Kontrolle zu bringen (*UN Group of Experts 2002:30-33*).

4.3.3.2 **Rolle der Konfliktmineralien**

Mineralien sind auch im neuen Report elementar. Sie würden von den «Elite Networks» dazu gebraucht, um «Kriegswirtschaften» zu errichten:

*«They [Elite Networks] have built up a **self-financing war economy centred on mineral exploitation.**»* (*UN Group of Experts 2002:5*)

Ein besonderer Fokus im Report S/2002/1146 gilt Coltan und Diamanten. Sehr detailliert haben die Experten darin recherchiert, wie die entsprechenden Handelsnetzwerke funktionieren (*UN Group of Experts* 2002:15-19).

Weitere Mineralien, wie die bereits im ersten Bericht erwähnten Mineralien Kobalt und Kupfer, werden ebenfalls erneut zu den Konfliktursachen gezählt. Zudem nimmt die Expertengruppe das Mineral Germanium in die Liste auf (*UN Group of Experts* 2002:7).

4.3.3.3 **Fazit und Auswirkungen Report S/2002/1146**

Als Folge der gemachten Beobachtungen müssen Veränderungen in verschiedenen Bereichen vorgenommen werden. Dazu nennt der Report die nötige Errichtung beziehungsweise Reform diverser staatlicher Institutionen (*UN Group of Experts* 2002:30). Zudem erfolgt ein Appell an die Staaten, in denen die beschuldigten Individuen und Unternehmen beheimatet sind. Jene Staaten sollen entsprechende Sanktionen und Regulierungen verhängen (*UN Group of Experts* 2002:32). Dazu ist auch diesem Report eine mehrere Dutzend Seiten lange Liste mit Namen von angeprangerten Einzelpersonen und Unternehmen angehängt.

Auf alle im Report gefundenen Massnahmen zurückblickend, kann eine gemeinsame Essenz festgestellt werden. Eine Verbesserung der Situation ist fast ausschliesslich durch wirtschaftliche Massnahmen und den Ausbau der «staatlichen Souveränität» der DR Kongo erreichbar.

4.3.4 **UN Security Council Resolution S/RES/1457 (Januar 2003)**

4.3.4.1 **Kernaussagen**

Hauptaussage der Resolution ist, dass die illegale Ausbeutung natürlicher Ressourcen trotz der getroffenen Massnahmen andauert und die UNO diese Vorkommnisse weiter beobachten wird. Folglich wird das Mandat des *Panel of Experts* verlängert (UN Security Council 2003:2).

Der Narrativ bleibt auch nach drei Jahren mehrheitlich wirtschaftlich geprägt: Die Hauptursache von Gewalt sei der Handel mit natürlichen Ressourcen, insbesondere Mineralien.

4.3.4.2 **Rolle der Konfliktmineralien**

Die Mineralien werden in diesem Bericht nicht explizit erwähnt. Allgemein wird aber die Forderung gestellt, dass natürliche Ressourcen «transparent abgebaut werden sollten»:

«[The Security Council] reiterates that the natural resources of the Democratic Republic of the Congo should be exploited transparently, legally and on a fair commercial basis, to benefit the country and its people(...).»

(UN Security Council 2003:2)

Solchen Forderungen des UN-Sicherheitsrates kann ein grosser Einfluss beigemessen werden. Die im Kimberley-Prozess gemachten Beobachtungen übertrugen sich direkt auf die Debatte des Ressourcenabbaus in der DR Kongo, denn auch in diesem Kontext wurde die Forderung nach Transparenzschemen laut. Dass auf den (Klein-)Bergbau in Konfliktgebieten ausgelegte Richtlinien

noch nicht vorhanden waren, dürfte ein wichtiger Grund dafür sein, dass die OECD diese später entwickelte.

4.3.4.3 **Fazit und Auswirkungen S/RES/1457**

In dieser Resolution zeigt sich deutlich, dass auch der Sicherheitsrat an die Verbindung zwischen Gewalt und der Ausbeutung von natürlichen Ressourcen glaubt. Entsprechend fordert er die Schaffung von Transparenz beim Abbau von Mineralien. Solche Impulse der einflussreichen Institution UN sind entscheidende Gründe dafür, dass später die OECD Due Diligence Guidance geschaffen wurde, um für mehr Transparenz zu sorgen.

4.3.5 **Panel of Experts Report S/2003/1027 (Oktober 2003)**

4.3.5.1 **Kernaussagen**

Der dritte Final Report der Expertengruppe scheint wenig neue Erkenntnisse hervorzubringen. Dieser Report hat vielmehr eine diskurserhaltende Wirkung. Mehrmals wird betont, dass die in früheren Berichten beschriebenen Begebenheiten noch immer vorhanden sind: Bewaffnete Akteure würden den Krieg nach wie vor gemäss folgendem (im Bericht abgedruckten) Schema finanzieren:

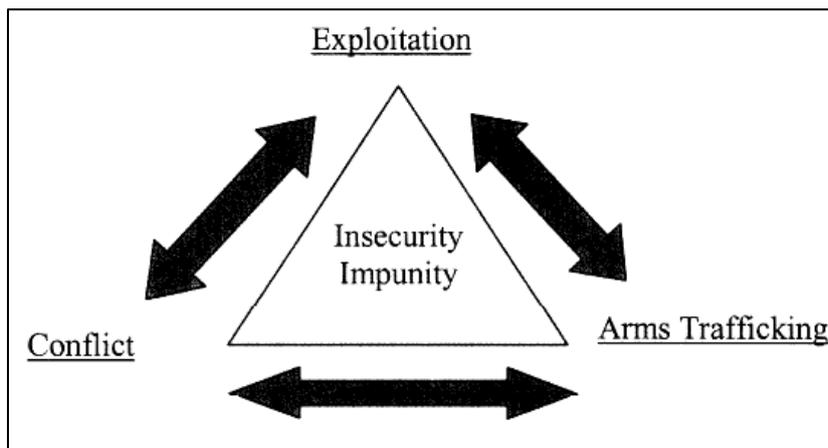


Abbildung 2: Un GoE Konfliktverständnis gemäss Report S/2003/1027 (UN Group of Experts 2003:15)

Konflikt, Waffenhandel und Ressourcenabbau sind die drei sich gegenseitig beeinflussenden Komponenten.

4.3.5.2 **Rolle der Konfliktmineralien**

Erneut wird betont, dass natürliche Ressourcen, wie Mineralien, die Hauptfinanzierungsquelle von bewaffneten Gruppen bilden und zur Erhaltung des Konflikts insbesondere im Osten des Landes beitragen (UN Group of Experts 2003:14-15).

Wie im vorherigen Bericht des UN-Sicherheitsrates wird mehrmals bekräftigt, dass bei Mineralabbau zwingend mehr Transparenz geschaffen werden muss, indem etwa (internationale und einheimische) Unternehmen ihre Rechnungen offen legen müssten. In diesem Zusammenhang ist beachtenswert, dass die Experten hier erstmals auf die Relevanz der OECD für die Schaffung von Richtlinien

verweisen: Den Empfehlungen der OECD bezüglich der bereits damals existierenden Richtlinien für multinationale Unternehmen wird eine entscheidende Bedeutung zugeschrieben. Genauso wird die Forderung laut, dass zusätzlich Richtlinien nötig seien, die auch in den «am wenigsten entwickelten Ländern» gültig sind. Folglich seien Treffen mit der OECD abgehalten worden, bei denen über die Gestaltung solcher Vorschriften beraten wurde (*UN Group of Experts* 2003:7-9). Der Relevanz der OECD für die Erstellung von Richtwerten im Bereich der Transparenz wurde also zu diesem Zeitpunkt bereits ein hoher Stellenwert beigemessen.

4.3.5.3 **Fazit und Auswirkungen Report S/2003/1027**

Der Report S/2003/1027 hat eine sehr strukturerhaltende Wirkung. Erneut wird hervorgehoben, wie wichtig die Gewährleistung der Kontrolle über den Handel und Abbau von natürlichen Ressourcen durch die Zentralregierung («Central Government») ist. Dafür müsse Staats- und Institutionsbildung geschehen, wodurch der abgebildete Kreislauf durchbrochen werden soll. Es werden dazu zahlreiche Vorschläge gemacht, wie diese «nationale Integrität» erreicht werden könnte. Als eine der wichtigsten vorgeschlagenen Massnahmen wird hier der Ausbau der Polizei genannt. Somit könne «die Rule of Law» wiederhergestellt werden. Weiter zentral ist ein vorgeschlagenes Waffenembargo, um dieses Element im «Kreislauf der Gewalt» zu kappen (*UN Group of Experts* 2003:16).

Somit bleiben auch im dritten Jahr des Mandats der Expertengruppe grundlegende Änderungen eines praxisorientierten Vorgehens gegen Konfliktminerale aus.

4.3.6 **Fazit UN Reporte und Resolutionen**

Die durch die Expertengruppe verfassten Berichte setzten Konfliktminerale nicht nur auf die politische Agenda der wohl einflussreichsten supranationalen Institution, dem UNO Sicherheitsrat, sondern stiessen auch ausserhalb der UNO auf grosse Resonanz. Mehrere Autoren sehen die Erkenntnisse, die durch die Expertenberichte an die Öffentlichkeit gelangten, als Anstoss für zivilgesellschaftliche und staatliche Kampagnen im Bestreben gegen Konfliktminerale. Diese Kampagnen entstanden in den Jahren nach den ersten Veröffentlichungen in grosser Anzahl und innerhalb eines kurzen Zeitraumes (Autesserre 2012:210 und Nest 2011:111).

Die Aufrollung der ausgelesenen Berichte der UNO zu Konfliktmineralien im Kongo können aus solchen Gründen als entscheidend betrachtet werden. Auch wenn es sich nur um eine eingeschränkte Auswahl von Dokumenten in der Zeitspanne von 2000-2003 handelt, lassen sich inhaltlich einflussreiche Doktrinen entdecken: Der Abbau von Mineralien (und anderen natürlichen Ressourcen) trägt zum Ursprung, zur Verlängerung und Intensivierung der Gewalt in der DR Kongo bei. All dies ist die Folge einer Kombination aus Inexistenz von staatlichen Strukturen einerseits und vernetzten, auf Gewinn orientierten Handelsnetzwerken andererseits. Um diese «Economies of War» zu zerstören, werden als logische Konsequenz dieses Verständnisses mehrmals konkrete (mehrheitlich wirtschaftliche) Massnahmen geäussert.

Diese Auffassung von Konflikt zeigt ausserdem, wie sehr die praktischen Policies wichtiger internationaler Institutionen mit der akademischen Forschung (vgl. Kapitel 4.1) übereingestimmt haben.

Doch akademische Kritik gab es auch schon damals. So hat etwa Jackson (2002) den einseitigen Narrativ über den Zusammenhang von Konflikt und Ressourcen und deren «Lösung» angeprangert und auch auf nicht in den Berichten erwähnte Ursachen von Gewalt hingewiesen:

«The following conclusions must thus be reached. First, international reactions to the war economy in the Congo cannot be based on overly simple calls to boycott particular commodities without great risk of harm to already critically exposed rural livelihoods. Second, instead, the short term goal must be a delinking of extractive economics from both the financing and the objectives of all parties to the war. Third, longer term, responsible economic governance for Congo's enormous economic resources must be guaranteed explicitly within the framework of any overall peace settlement for this divided country. Finally, and meanwhile, the international community should keep careful watch on the rising and explosive tide of ethnic resentment towards Congo's rwandophone communities.» (Jackson 2002:532)

Solche Stimmen blieben in der Debatte aber grösstenteils ungehört und die grundlegende Logik wurde in den Berichten zu keinem Zeitpunkt hinterfragt. Im Gegenteil: Die Berichte der UNO stützten das Bild von einseitiger Konfliktfinanzierung durch Mineralien.

So sind die einzigen Policy-Veränderungen, die über die untersuchte Zeitspanne hinweg beobachtet werden können, lediglich Veränderungen im Bereich der Art der wirtschaftlichen Reaktionsmassnahmen. Während am Anfang vor allem mit «Naming and Shaming» versucht wird, illegale Aktivitäten zu unterbinden, kommen über die Jahre parallel dazu neue Mittel zum Zuge. Im dritten Report wird zunehmend die Schaffung von Transparenzschemen und Guidelines gefordert. Dabei werden erstmals auch die OECD und deren, zur damaligen Zeit existierenden, Richtlinien für multinationale Unternehmen genannt.

Gerade die Forderung nach mehr Transparenzschemen, die auch in Konfliktgebieten anzuwenden sind, dürfte der Auslöser für die Entstehung der in Kapitel 5 behandelten OECD Due Diligence Guidance sein. Von Anfang an zeigen bereits diese besprochenen Berichte, dass die OECD als eine wichtige Instanz für die Schaffung von Transparenzschemen genannt wird.

4.4 Konfliktmineralien und die Rolle der NGOs: Das *Enough Project*

Bei der Besprechung des Kimberley-Prozesses konnte aufgezeigt werden, dass die Arbeit von NGOs einen sehr wichtigen Einfluss auf die Gestaltung des Narratives über Konfliktdiamanten ausübte. Es ist zu einem grossen Teil der NGO *Global Witness* zuzuschreiben, dass die Problematik der Konfliktfinanzierung durch jene Rohstoffe auf die internationale Agenda gebracht wurde (Bieri 2010:21). Kampagnen von *Global Witness* haben somit auch die Entstehung von Initiativen im Bereich der Konfliktmineralien geprägt. Dies ist nicht nur durch ihre Beiträge im Bereich des Kimberley-Prozesses und den Konfliktdiamanten geschehen, sondern auch indem sie die dort gemachten

Erfahrungen auf die Thematik der Konfliktmineralien übertragen. So ist *Global Witness* etwa ein Stakeholder der OECD und nimmt Einfluss auf die Gestaltung der Konfliktmineraliendebatte.

Hinzu kommt, dass die Arbeit von *Global Witness* eine wichtige Inspiration für die Kampagnenarbeit des amerikanischen NGO *Enough Project* war: *Enough Project* hat den Narrativ über den Zusammenhang zwischen Rohstoffen und Gewalt aufgenommen und im Kontext von Konflikt im Osten der DR Kongo weiter bekannt gemacht (Autesserre 2012:210). Nachdem Beiträge zu dieser Thematik erstmals 2007 veröffentlicht wurden, gehört *Enough Project* mittlerweile zu den bekanntesten NGOs im Bereich der Konfliktmineralien. Um die Motivation heutiger Initiativen zu verstehen und über oft genannte Konnotationen von Konfliktmineralien im Bild zu sein, ist eine Auseinandersetzung mit der Arbeit von *Enough Project* deshalb aufschlussreich.

4.4.1 Rolle und Einfluss durch *Enough Project*

Enough Project hat inhaltlich viele der heutigen Bewegungen mitgeprägt. Durch mehrere Publikationen, wie dem Strategiepapier «*Can You Hear Congo Now? Cell Phones, Conflict Minerals, and the Worst Sexual Violence in the World*» aus dem Jahr 2009 (*Enough Project* 2009a), hat die NGO insbesondere auf eine spezifische Konsequenz von Mineralabbau hingewiesen: Sexuelle Gewalt an Frauen. Andere Problematiken und Formen von Gewalt im Zusammenhang mit Konflikten wurden in diesen Publikationen jedoch oft vernachlässigt.

Aufgrund der Kampagnenarbeit von *Enough Project* galt die DR Kongo in den Medien bald als «Welthauptstadt der Vergewaltigungen» oder «der gefährlichste Ort, um eine Frau zu sein» (Autesserre 2012:214). Es ist sicherlich auch der Kampagnenarbeit von *Enough Project* und der daraus resultierenden medialen Aufmerksamkeit in Bezug auf sexuelle Gewalt zuzuschreiben, dass diese Thematik in die Arbeit bedeutender Institutionen aufgenommen wurde. Der Annex II der OECD Guidance hält beispielsweise fest, dass «*Widespread Sexual Violence*» eine der schwerwiegendsten Missbräuche im Zusammenhang mit dem Abbau, Transport und Handel von Mineralien durch Rohstofffirmen darstellt (OECD 2013:21).

Der grösste Einfluss auf heutige Initiativen bleibt aber der Beitrag, den die NGO zur Aufnahme der Sektion 1502 ins, im Jahr 2010 verabschiedeten, amerikanische Finanzmarktgesetz «*Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*» geleistet hat. *Enough Project* hatte durch seine Kampagnen und Lobbyarbeit massgeblich dazu beigetragen, dass das Börsenreformgesetz einen Abschnitt über Konfliktmineralien aufnahm (Saey 2012:10). Wie spätere Abschnitte dieser Arbeit zeigen werden, ist die Auswirkung dieses Gesetzes weitreichend: Seither müssen börsendotierte amerikanische Unternehmen jedes Jahr in einem Bericht den Behörden offenlegen, ob sich Konfliktmineralien in ihren Warenketten befinden. Dies ist für Unternehmen mit signifikant steigendem Mehraufwand verbunden. Prägend sind die Auswirkungen dieses Gesetzes aber genauso für die DR Kongo und ihre Nachbarländer, wo es in Folge des amerikanischen Gesetzes teilweise zu grosser Arbeitslosigkeit kam⁸ (Saey 2012:11-16).

⁸ Für eine genauere Abhandlung des Dodd-Frank Act siehe Kapitel 6.1.

Enough Project hatte aber auch ausserhalb der meisten in dieser Arbeit besprochenen Institutionen, wie der OECD oder Dodd-Frank Act, einen grossen Einfluss. So setzt *Enough Project* beispielsweise einen Schwerpunkt auf junge Konsumenten und engagiert sich mit ihren Kampagnen stark an Universitäten und Schulen. Zudem generiert die NGO grosse mediale Aufmerksamkeit, indem zahlreiche Prominente aus der Unterhaltungsindustrie als Kampagnen-Paten verpflichtet werden konnten (*Enough Project* 2015).

Vielen dieser auf Konsumenten ausgerichteten Kampagnen von *Enough Project* ist gemeinsam, dass sie sehr vereinfachte Zusammenhänge über Konflikte und deren Ursachen darstellen. Hier könnte die oft erscheinende direkte Verbindung zwischen dem Kauf von Unterhaltungselektronik (hauptsächlich Mobiltelefone) und der Gewalt in der DR Kongo angefügt werden (siehe *Enough Project* 2009b). Dadurch wird den Konsumenten der Eindruck vermittelt, durch simple Handlungen, wie der Wahl eines bestimmten Mobiltelefons, «im tödlichsten Krieg der Welt» etwas bewirken zu können (*Enough Project* 2009b:8). Die NGO ruft ihre Anhänger des Weiteren immer wieder dazu auf, Politiker oder die führenden Kräfte in Elektronikunternehmen durch Protestschreiben für die Auswirkungen von Mineralien auf Konflikte zu sensibilisieren. Es ist sehr wohl möglich, dass ein solcher Druck durch NGOs weiterhin einen Einfluss auf Unternehmen und Policy-Maker hat. Dadurch wird der «Status Quo» erhalten, da die Hauptursache von Konflikten und ihren negativen Begleiterscheinungen vorrangig auf den Zusammenhang zwischen Ressourcenabbau und Konsumentenmarkt beschränkt wird. Entsprechend haben die wichtigsten Massnahmen in strikter Zertifizierung und Exportkontrolle zu liegen (*Enough Project* 2009b:7-8). Daran hält *Enough Project* nach wie vor fest. Bei der Konferenz in Paris war *Enough Project* sehr darum bemüht, die Vorschriften durch den Dodd-Frank oder auch durch den OECD-Prozess zu betonen und gleichzeitig noch stärker verbindliche Massnahmen zu fordern. Auch wenn schwierig zu beurteilen ist, inwieweit solche Forderungen aktuell in praktische Policies einfließen, kann *Enough Project* auch hier eine narrativerhaltende Rolle zugewiesen werden, die den vereinfachten Narrativ über den Zusammenhang zwischen Konflikt, Mineralienhandel und der Rolle der Konsumenten weiterführt.

4.4.2 Fazit *Enough Project*

Es kann festgehalten werden, dass das *Enough Project* insbesondere in seinen neusten Publikationen eher einen ganzheitlichen Ansatz anstrebt und vermehrt auf die Komplexität von Konflikten hinweist (siehe dazu etwa Wolfe et al. 2015). In Paris konnte nebst den geschilderten Feststellungen etwa auch beobachtet werden, dass *Enough Project* versucht, von Unternehmen Massnahmen ausserhalb einer reinen Due Diligence (wie zum Beispiel Mikrofinanzprojekte für ehemalige Kombattanten) zu fordern. Dennoch ist festzuhalten, dass die NGO diese Komplexität gerade in ihrem öffentlichen Kampagnenmaterial oft gegen vereinfachte und reisserische Leitsätze ersetzt: Durch emotionale Nachrichten wird versucht, Konsumenten direkt mit Gräueltaten in Krisengebieten in Verbindung zu bringen. Die Hauptbotschaft der NGO bleibt, dass der Handel mit Konfliktmineralien in der DR Kongo zu den Hauptursachen von Konflikten gehört, mit dem schlimmste Menschenrechtsverletzungen einhergehen. Entsprechend zählt die NGO zu den Befürwortern von strengen Kontrollmechanismen. Der vorhergehende Abschnitt hat gezeigt, dass die NGO mit diesem Narrativ auch Erfolge verbuchen konnte. Die Reichweite der Arbeit betrifft nicht nur

Studentenorganisationen, sondern auch wichtige politische Vorstösse wie die Sektion 1502 im Dodd-Frank Act. Es bleibt deshalb weiter zu beobachten, ob und auf welche Art die Ideen dieser und ähnlicher NGOs in die internationale Debatte einfließen.

5 Das OECD Due Diligence Framework

Das Kapitel 4 hat gezeigt, wie verschiedene Prozesse und Akteure ein Umdenken über die Rolle der natürlichen Ressourcen in Konflikten in Gang gesetzt haben. Das vorliegende Kapitel analysiert nun das zentrale Objekt dieser Arbeit: Die OECD Due Diligence Guidance. Diese Richtlinie kann als direktes Resultat der im vorherigen Kapitel beschriebenen Prozesse und der Entwicklung von praktischen Policies gesehen werden. Besonders wichtig im vorliegenden Kapitel ist die Identifizierung von drei in der OECD Guidance verwendeten Grundsätzen. Zuvor beschäftigt sich der erste Abschnitt mit der OECD als Institution und zeigt dabei charakteristische Eigenheiten auf.

Dieses Kapitel legt somit die entscheidende Grundlage, um anschliessend einen Vergleich mit weiteren Initiativen herstellen zu können.

5.1 Untersuchungsgegenstand OECD

Die OECD wurde 1961 mit dem Auftrag gegründet, ihren Mitgliederstaaten zu wirtschaftlichem Wachstum zu verhelfen, Arbeitsplätze zu schaffen und die Lebensqualität zu verbessern. Folgeziele davon sind die stetige Steigerung der wirtschaftlichen Leistung sowie die Ausweitung der freien Marktwirtschaft. Die OECD gilt somit als eine Art «wirtschaftlicher Counterpart zur NATO» (Martens und Jakobi 2010a:3). Die OECD gewann seit ihrer Gründung stetig an Einfluss. Die Mitgliederstaaten der OECD stellen im internationalen Vergleich etwa 60 Prozent der weltweit produzierten Güter und Dienstleistungen her. Das bekannte Akronym «OECD» und «OECD World» wird aus diesen Gründen auch als Synonym für die industrialisierten Staaten gesehen (Martens und Jakobi 2010a:5).

Hinweise dafür, dass die OECD ein interessantes Objekt zur Untersuchung von Policy-Verbreitung darstellt, erhielt ich nebst persönlichen Beobachtungen bei der Konferenz auch durch akademische Beiträge. Martens und Jakobi (2010b) haben die Rolle der Organisation für nationale und internationale Policy-Gestaltung untersucht. Sie stellen fest, dass die OECD vermehrt auch auf internationaler Ebene politischen Einfluss nimmt. Genauso weisen sie aber darauf hin, die OECD als politischer Akteur sei bisher kaum bis gar nicht erforscht (Martens und Jakobi 2010a:5).

Die Autoren versuchen diese Lücke zu schliessen, indem sie die Mechanismen, mit denen die OECD ihre Policies verbreitet, analysieren. So stellten sie u.a. Beobachtungen über die Tätigkeit der OECD in Feldern wie der internationalen Gesundheits-, Finanz- und Bildungspolitik an. Der Einfluss der OECD auf die, in dieser Arbeit im Zentrum stehende, Rohstoffdebatte wird allerdings auch bei der Forschung von Martens und Jakobi (2010b) nicht untersucht.

Martens und Jakobi (2010b) haben jedoch Mechanismen identifiziert, die auch im Hinblick auf die Konfliktmineraliendebatte aufschlussreich sind: Die OECD hat keine direkte autoritäre Gewalt. Sie kann weder verbindliche Sanktionen verhängen noch finanzielle Anreize für eine Kooperation schaffen. Doch wie gelingt es der OECD dennoch in internationalen Politikgestaltungen einflussreich mitzuwirken? Martens und Jakobi (2010b) identifizieren hierzu drei Mechanismen der Policy-

Verbreitung: «Idea Generation», «Policy Evaluation» und «Data Production». Davon dürfte insbesondere das der erste Punkt interessant sein. Die Autoren sind der Auffassung, dass die OECD durch ihre Arbeit ein ausgesprochen wichtiger Generator von politischen Auseinandersetzungen ist: Durch ihre offiziellen Publikationen oder auch durch halbakademische Studien greife die OECD wichtige Stränge heraus und bestimme die politischen Agenden:

«By raising and framing specific issues, the OECD affects the direction and objective of discussions on a specific topic. By defining how such problem should be seen or could be solved, the organization identifies and operationalizes common norms and meanings through best-selling publications that deal with common problems and typically imply future scenarios. With this capacity, international organizations like the OECD are able to influence the international and the national debate on policy issue.» (Martens und Jakobi 2010a:9-10)

Doch auch die weiteren von Martens und Jakobi (2010b) identifizierten Mechanismen helfen, den Einfluss der OECD zu erklären: Bei der «Policy Evaluation» werden Policies von OECD-Mitgliedstaaten untereinander überwacht und verglichen. Aufgrund dieser Beobachtungen und Austausche werden Empfehlungen zu einem konkreten Thema herausgegeben. Durch den konstanten Vergleich können so die «Best Practices» ausfindig gemacht und für die Anwendung in anderen Ländern empfohlen werden (Martens und Jakobi 2010a:10-11).

Das dritte Prinzip, «Data Generation», legt nach Martens und Jakobi (2010b) die Erstellung von statistischen Datensätzen und darauffolgenden Vergleichen zwischen verschiedenen Staaten dar. Diese Erstellung von Datensätzen erlaubt den direkten Vergleich zwischen Ländern und die Messung von «erfolgreichen» und «nicht erfolgreichen» Policies, wobei das Prinzip vermutlich nicht direkt auf die vorliegende Arbeit angewendet werden kann.

Die Prinzipien zwei und drei sind auf einer übergeordneten Ebene gleichwohl bedeutsam. Die starke Bemühung der OECD, «Best Practice»-Modelle zu empfehlen, zeigt eine weitere Eigenschaft der Organisation auf, denn das Vergleichen, bei dem die Länder mit schlechter Leistung die Erfolgreichen kopieren sollen, wirkt sich auch auf Nichtmitglieder aus. Letztere übernehmen die normativen Hintergründe dieser Studien (Martens und Jakobi 2010a:12). Entsprechend einflussreich ist die OECD in der Gestaltung von politischen Debatten. Genauso bedeutet eine Verbreitung von «Best Practice»-Lösungen, dass kritische und alternative Stränge fallengelassen werden. Was nicht dem vorherherrschenden Lösungsansatz entspricht, wird ignoriert und durch ein für alle geltendes Prinzip ersetzt – eine Erscheinung, die auch bei der Konfliktmineraliendebatte zutreffen dürfte. Der Vergleich der Initiativen soll darüber mehr Aufschluss geben.

5.2 OECD Due Diligence Guidance

Der vorliegende Abschnitt beschäftigt sich mit der «*OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas*», auf deren prägenden Einfluss bereits hingewiesen wurde. In diesem Kapitel soll eine Grundlage für das Verständnis der Prinzipien der

OECD Guidance gelegt werden. Erst danach ist es möglich, die noch folgenden Vergleiche mit Initiativen weiterer Akteure durchzuführen.

5.2.1 Ursprung und Entstehung

Bei der Due Diligence Guidance handelt es sich um einen Leitfaden, den die OECD für in Konfliktgebieten wirtschaftlich tätige Unternehmen erstellt hat. Die Leitsätze entstanden als Resultat mehrerer Multi-Stakeholder-Treffen, bei denen nebst der OECD auch zahlreiche Vertreter der Industrie und Zivilgesellschaft sowie der *UN Group of Experts* und den damals elf Mitgliedern der ICGLR vertreten waren (OECD 2013:13).

Diese Leitsätze sind nicht die ersten ihrer Art. Die OECD hat bereits in früheren Jahren ähnliche Richtlinien für in Krisengebieten agierende Unternehmen herausgegeben, auf denen die Due Diligence Guidance aufbaut. Insbesondere verwendet die Guidance Prinzipien und Standards sowohl des «*OECD Risk Awareness Tool for Multinational Enterprises in Weak and Governance Zones*» als auch der «*OECD Guidelines for Multinational Enterprises*» (OECD 2013:16). Ersteres beabsichtigt, multinationale Unternehmen zu beraten, die in «schwachen Staaten» operativ tätig sind⁹. In jenem Dokument werden insbesondere diverse Strategien dargelegt, die den Unternehmen dabei helfen sollen, wahrscheinlichen Risiken und «ethischen Problemen» im Kontext dieser «schwachen Staaten» zu begegnen. Beim zweiten Dokument, den Guidelines für multinationale Unternehmen, handelt es sich um Leitsätze, die bereits 1976 in ihrer ersten Form verabschiedet und seither zahlreiche Male revidiert wurden. Ziel dieses Dokumentes wiederum ist es, ein Leitwerk für die Förderung von verantwortungsvoller Unternehmensführung zu sein. Die neuste Revision (2011) enthält zudem ein zentrales Kapitel zum Schutz der Menschenrechte (OECD 2011:32-34).

Zahlreiche der, in diesen beiden Dokumente erscheinenden, Standards und ideologischen Grundverständnisse flossen in die OECD Guidance ein und wurden teils wörtlich übernommen. Dazu ist vor allem die Wichtigkeit der Menschenrechte zu zählen.

5.2.2 Adressaten

Als primäre Adressaten der Guidance lassen sich multinationale Unternehmen identifizieren. Genauer definiert sind es «Unternehmen in der Mineralzulieferkette, die eines der 3T Mineralien (und deren Derivate oder Erze) sowie Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten in ihren Zulieferketten haben¹⁰». Dies sind also grundsätzlich alle Arten von Unternehmen, welche, beginnend beim Abbau, weiter über Transport, Bearbeitung, Schmelzprozess, Zwischenhandel, Veredelung und Fabrikation, bis hin zum Verkauf des Endprodukts, beteiligt sind (OECD 2013:14).

Zudem sieht die OECD Guidance aber auch die zahlreich entstehenden industriellen Initiativen als Adressaten an. Andere Initiativen könnten laut OECD die Guidance als Vorlage und Ergänzung für

⁹ Damit beschreibt die OECD (2006:6) Staaten, in denen die Regierung «ihre Verantwortungen nicht wahrnehmen kann oder will».

¹⁰ Mineralzulieferketten werden gemäss der OECD (2013:14) als «*System of all the activities, organisations, actors, technology, information, resources and services involved in moving the mineral from the extraction site downstream to its incorporation in the final product for end consumers*» bezeichnet.

ihre eigene Arbeit verwenden (OECD 2013:15). Die OECD Guidelines haben demnach eine doppelte Funktion. Sie dienen sowohl als praktische Richtlinien für Unternehmen wie auch als Vorlage für andere Institutionen, welche Regulierungen zu Konfliktmineralien planen. Damit wird eine Übernahme durch andere Akteure vereinfacht. Kapitel 2 der vorliegenden Arbeit zu Policy-Verbreitung hat darauf hingewiesen, dass es im Umfeld von «ähnlich ausgerichteten» Institutionen zu einer Gleichförmigkeit ihrer Policies kommt. Dieser Prozess dürfte mit der Schaffung einer Vorlage der OECD für andere Initiativen direkt beschleunigt werden.

5.2.3 Zielsetzung

Übergeordnetes Ziel der OECD Guidance ist es, dass die in Konflikt- und Risikogebieten agierenden Unternehmen die Verletzung von Menschenrechten vermeiden können und durch ihre Geschäftsaktivitäten nicht zu Konflikten beitragen (siehe etwa OECD 2013:15,12,20,62 oder 63): Durch einen «verantwortungsbewussten» Umgang hätten die Unternehmen vielmehr gar das Potential, zur nachhaltigen Stärkung der lokalen wirtschaftlichen Entwicklung, zu Wohlstand und zu einem sicheren Lebensunterhalts beizutragen (OECD 2013:15).

Ein erweitertes Ziel ist zudem die Schaffung von Transparenz für die komplexen Mineralzuliefererketten. Ferner soll nachhaltiges unternehmerisches Engagement gestärkt werden, das die Förderung der eben genannten möglichen positiven Auswirkungen anstrebt (OECD 2013:3).

5.2.4 Aufbau der Guidance

Der Aufbau des Leitfadens beginnt mit einem einleitenden definitorischen Teil. In diesem werden zentrale Begriffe erläutert sowie die Ziele und der Rahmen festgelegt. In einem weiteren Kapitel (Annex I) wird das «Overarching Due Diligence Framework» behandelt. Dabei handelt es sich um ein «5-Schritte-Modell», das Unternehmen für die Auswahl ihrer Zulieferer und die Förderung von Ressourcen für ihre Unternehmen anwenden sollten¹¹. Darauf folgt ein Kapitel (Annex II), welches eine Art ethischen Kodex für alle Stufen der Mineralförderkette vorschlägt, auf welchen sich Unternehmen berufen können (beispielsweise, dass sie bei Verdacht sämtliche Geschäftsbeziehungen zu illegalen, bewaffneten Gruppen unterbrechen sollen). Annex III enthält konkrete Vorschläge, wie das Eingehen von Risiken verringert werden kann und was mögliche Indikatoren zur Messung von Fortschritt sind. Zwei ausführliche Zusatzdokumente bilden ein weiteres Element der Guidance. Sie sind unterteilt in ein Dokument zu den 3T Mineralien sowie eines zu Gold. Die Zusatzdokumente enthalten spezifische Empfehlungen, wie Due Diligence je nach Art des Minerals (3T oder Gold) erreicht werden kann. Inhaltlich handelt es sich um eine ausführliche Umsetzung des «5-Schritte-Modells» aus Annex I. Für die konkreten Empfehlungen innerhalb der Zusatzdokumente wird jeweils zusätzlich zwischen den beiden Kategorien «Upstream»- und «Downstream»-Unternehmen unterschieden.

¹¹ Die fünf Schritte sind: «Establishing a strong company management system», «Identify and assess risks in the supply chain», «Design and implement a strategy to respond to identified risks», «Carry out independent third-party audit of smelter/refiner's due diligence practice» und «Report annually on supply chain due diligence» (OECD 2013:17-19).

5.2.5 Zentrale Prinzipien der Guidance

Der Inhalt der Guidance ist sehr weitreichend und enthält viele technische Details. Letztere spielen für den Verlauf dieser Arbeit eine untergeordnete Rolle¹². Vielmehr sollen Prinzipien ausgewählt werden, die auf einer tiefergreifenden Ebene stehen und grundlegende Verständnisse und Ideologien der OECD widerspiegeln. Mit der Auswahl dieser Prinzipien wird der Grundstein gelegt, um im folgenden Teil der Arbeit einen Vergleich zwischen den ausgewählten Initiativen herstellen zu können.

Drei Konzepte wurden als geeignet für einen solchen Vergleich ausgewählt. Es ist erstens das spezifische Verständnis und die Definition von «Konfliktmineralien», was aufgrund der Beschaffenheit der Arbeit natürlich naheliegend ist. Das zweite Prinzip ist «Risk» (Risiko). Risk ist ein zentrales Konzept der Guidance und zeigt auf, welches Verständnis die OECD von Mineralienabbau und die damit direkt verknüpften negativen Auswirkungen hat. Das dritte zentrale Prinzip ist «Risk Assessment» und «Risk Mitigation» (Risikobeurteilung und Risikominderung). Risk Assessment und Risk Mitigation zeigen auf, wie die OECD versucht, die möglichen negativen Auswirkungen zu identifizieren und danach mit sehr praktischen Massnahmen einzudämmen.

Diese zentralen Prinzipien sind inhaltlich teils miteinander verknüpft und nicht immer klar voneinander abzugrenzen.

Die drei Prinzipien werden nun einzeln betrachtet, indem bei jedem Prinzip sowohl begriffliche als auch inhaltliche Dimensionen untersucht werden. Bei den Konfliktmineralien kommt noch eine dritte Dimension hinzu (siehe dazu Abschnitt 5.2.5.1).

5.2.5.1 Prinzip 1: Konfliktmineralien

Bei der Definition von Konfliktmineralien können drei Ebenen festgestellt werden: Erstens begriffliche Definition, zweitens inhaltliche Definition (Konnotationen) und drittens substanzielle Definition (materielle Art der Mineralien).

Begriffliche Definition

Der Begriff «Konfliktmineralien» bzw. «Conflict Minerals» wird im schriftlichen Kontext in der OECD Guidance nicht als solcher direkt verwendet¹³. Der konzise Wortlaut für den Begriff ist «Minerals [originating] from Conflict-Affected and High Risk Areas»¹⁴.

«Conflict-Affected» und «High Risk Areas» wiederum werden in der Einleitung der Guidance mit folgendem präzisen Wortlaut definiert:

¹² Beispielsweise schildert die OECD (2013:113), dass ein Downstream-Unternehmen im Jahresbericht erwähnen sollte, wer innerhalb der Firma verantwortlich für die Einhaltung von Due Diligence ist etc.

¹³ Im Gegensatz zum sprachlichen Gebrauch. Während des OECD-Forums wurde der Begriff oft verwendet.

¹⁴ Aus Gründen der Eingängigkeit wird im Zusammenhang mit der OECD auch im folgenden Teil der Arbeit der Begriff «Konfliktmineralien» anstelle «Mineralien aus Konflikt- und Risikogebieten» gebraucht.

«Conflict-affected and high-risk areas are identified by the presence of armed conflict, widespread violence or other risks of harm to people. Armed conflict may take a variety of forms, such as a conflict of international or non-international character, which may involve two or more states, or may consist of wars of liberation, or insurgencies, civil wars, etc. High-risk areas may include areas of political instability or repression, institutional weakness, insecurity, collapse of civil infrastructure and widespread violence. Such areas are often characterised by widespread human rights abuses and violations of national or international law.» (OECD 2013:113)

Grundsätzlich sind die Kernelemente der Definition demnach die Präsenz von bewaffnetem Konflikt in den jeweiligen Gebieten, der nationales oder internationales Ausmass annehmen kann. Des Weiteren werden mit solchen Gebieten unsichere Räume definiert, in denen es keine Rechtsgarantie oder Schutz vor Gewalt gibt und Institutionen und Infrastruktur schwach sind.

Substanzielle Ebene

Wie bereits in der Einleitung der Guidance zu sehen ist, wird bei der Art der Mineralien eine substanzielle Beschränkung vorgenommen:

«This guidance provides a framework for detailed due diligence as a basis for responsible global supply chain management of tin, tantalum, tungsten, their ores and mineral derivatives, and gold (hereafter “minerals”).» (OECD 2013:12)

Als Konfliktmineralien werden also ausdrücklich nur die 3T Mineralien und Gold sowie deren Erze und Derivate festgelegt.

Inhaltliche Ebene (Konnotationen)

Die Guidance erwähnt an zahlreichen Stellen, dass mit dem Abbau, Transport und Handel von Konfliktmineralien «schädliche Auswirkungen» assoziiert werden können. Am anschaulichsten wird dies im Annex II der Guidance, in dem mögliche Formen des Missbrauchs aufgezeigt werden (Tabelle 2):

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• durch «schwerwiegende Missbräuche» bei Abbau, Transport und Handel von Mineralien, wie etwa Folter, Zwangsarbeit, Kinderarbeit, weitflächige sexuelle Gewalt oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Genozid)• direkte oder indirekte Unterstützung von nicht-staatlichen bewaffneten Gruppen, die Minen und Transportwege «illegal kontrollieren und besteuern» oder etwa Erpressung von Zwischenhändlern vornehmen• Unterstützung von privaten oder öffentlichen Sicherheitskräften, die ihre Machtposition ebenfalls für eigennützige wirtschaftliche Bereicherung missbrauchen, anstatt ihrer primären Aufgabe (Schutz von Minen) nachzukommen• weitere kriminelle wirtschaftliche Handlungen wie namentlich Geldwäscherei, Bestechung oder Fälschung von Herkunftszertifikaten |
|--|

Tabelle 2: Negative Konnotationen von Konfliktmineralien (eigene Darstellung nach OECD 2013:20-24)

5.2.5.2 Prinzip 2: Risk

Die OECD hat ein bestimmtes Verständnis von Risiko und wie dem jeweiligen Risiko entgegengetreten werden kann (siehe dazu anschliessend 5.2.5.3 Risk Assessment und Risk Mitigation). Dieses Verständnis ist in der Guidance omnipräsent und bildet die Grundlage für die Gestaltung von Policies. Es lässt sich, wie bei der Begriffserläuterung von Konfliktmineralien, eine begriffliche sowie eine inhaltliche Definition unterscheiden.

Begriffliche Definition

Risk (Risiko):

«Risk» als Begriff wird in folgendem Wortlaut explizit definiert:

«“[R]isks” are defined in relation to the potentially adverse impacts of a company’s operations, which result from a company’s own activities or its relationships with third parties, including suppliers and other entities in the supply chain.» (OECD 2013:13)

Die in dieser Definition wichtigen «Adverse Impacts» (unerwünschte, negative Auswirkungen) werden in der Folge ebenfalls genauer definitorisch festgelegt. Sie lassen sich gemäss der OECD (2013:13) in externe Auswirkungen (Schaden für Personen) und interne Auswirkungen (Schädigung des Rufes oder juristische Haftung des Unternehmens) unterscheiden. Oft sind diese beiden Arten von Schäden natürlich eng miteinander verwoben.

Inhaltliche Ebene

Risiken sind inhaltlich eng mit den negativen Konnotationen, die bereits im Zusammenhang der Konfliktmineraldefinition erwähnt wurden, verknüpft. Diese Risiken werden in der Guidance mehrere Male aufgegriffen und je nach Position des Unternehmens in der Warenkette unterschieden und konkretisiert. Abbildung 3 aus dem 3T-Zusatzdokument zeigt diese Risiken entlang der Warenkette vom Abbau bis hin zum Produkt.

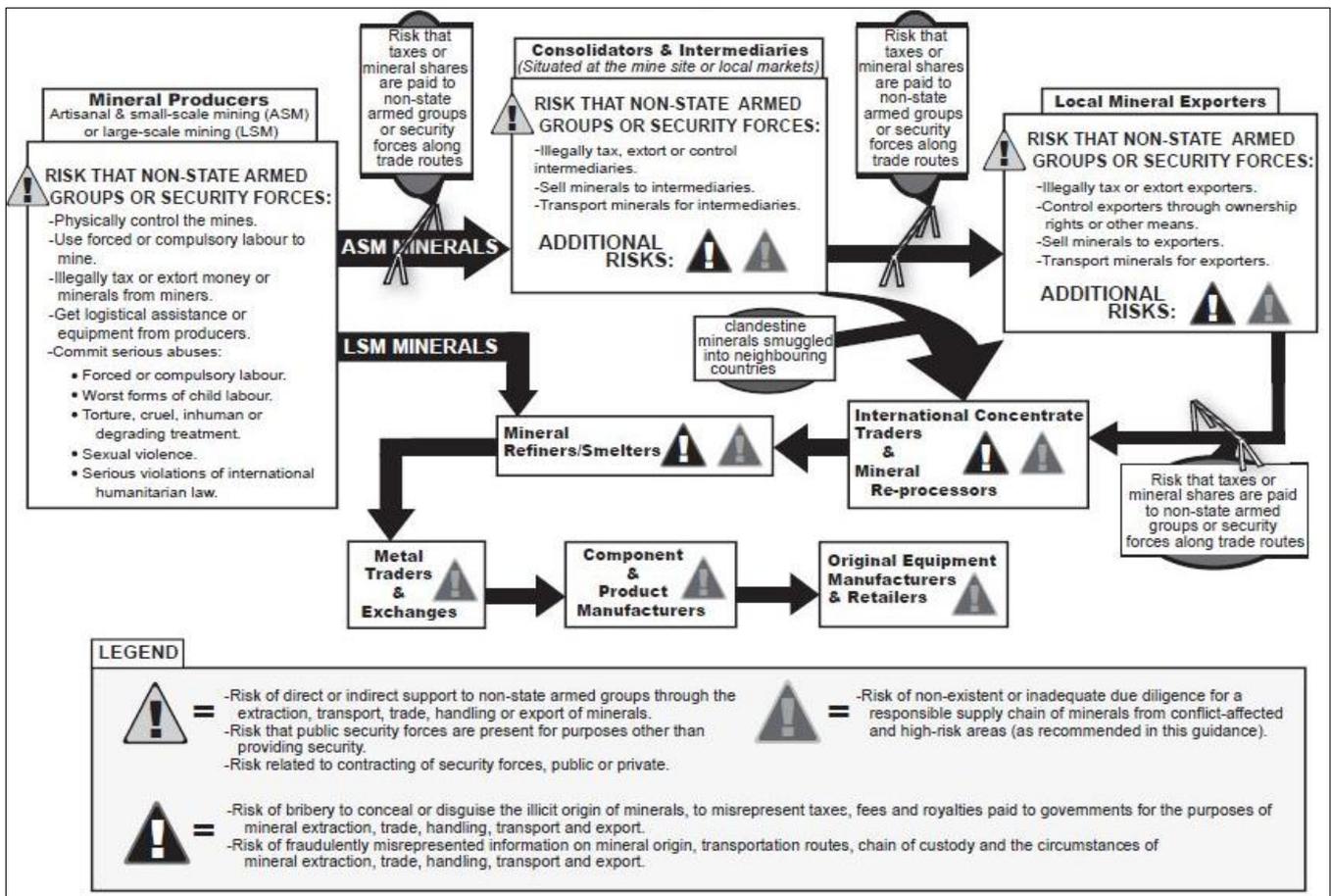


Abbildung 3: Risiken in einer 3T Mineralienkette (OECD 2013:35)

Im Allgemeinen werden damit die Vergehen beschrieben, die auch in Tabelle 2 dargestellt wurden. Diese werden, wie in der Grafik, noch detailliert für die jeweilige Position in der Warenkette differenziert.

Für Firmen bestehen also Risiken in drei übergeordneten Bereichen:

Bereich 1: Anstellung von (öffentlichen und privaten) Sicherheitskräften

- Risiko der direkten oder indirekten Unterstützung von nicht-staatlichen bewaffneten Gruppen durch Abbau, Handel, oder Export von Mineralien
- Risiko der Präsenz öffentlicher Sicherheitskräfte, die nicht ihrer primären Aufgabe (Erbringung von Sicherheitsleistungen) nachkommen

Bereich 2: Due Diligence

- Risiken einer mangelhaften oder nicht existierenden Sorgfaltspflicht für die Mineralzulieferkette

Bereich 3: Fälschungen

- Risiko, dass Bestechungsgelder geflossen sind, um den Ursprung der Mineralien zu vertuschen oder Steuerabgaben zu fälschen, oder dass Gelder an die Regierung gegeben wurde, um Konzessionen zu erhalten
- Risiko betrügerischer Falschinformationen über Herkunft, Transportweg und Umstände des Abbaus in der Warenkette

Tabelle 3: Risiken für Unternehmen (eigene Darstellung nach OECD 2013:35)

Die OECD erstellt somit eine umfassende Aufzählung von Risiken, die ein breites thematisches Spektrum abdecken. Diese zahlreichen Risiken zu kennen, wird beim späteren Vergleich hilfreich sein, in dem aufgezeigt werden soll, was in anderen Initiativen übernommen bzw. nicht übernommen wird.

5.2.5.3 **Prinzip 3: Risk Assessment und Risk Mitigation (Risiko Beurteilung und Risikominderung)**

Risk Assessment und Risk Mitigation zeigen auf, wie die OECD versucht, den Gefahren zu begegnen, die bei operationellen Tätigkeiten in Krisengebieten entstehen. Dieses Verständnis ist schlussendlich die naheliegende Konsequenz der Darstellung von sowohl Konfliktmineralien als auch Risk.

Begriffliche Definition

Risk Assessment (Risiko Beurteilung)

Die OECD definiert mit dem folgenden Wortlaut, wie Risiken abgewogen werden können:

«A company assesses risk by identifying the factual circumstances of its activities and relationships and evaluating those facts against relevant standards provided under national and international law, recommendations on responsible business conduct by international organisations, government-backed tools, private sector voluntary initiatives and a company's internal policies and systems. This approach also helps to scale the due diligence exercise to the size of the company's activities or supply chain relationships.» (OECD 2013:13)

Risikobeurteilung findet demnach durch einen Vergleich zwischen lokalen Gegebenheiten mit Standards von internationalen Organisationen, souveränen Staaten oder privatwirtschaftlichen Organisationen statt. Man geht hier also einer «Rule of Law» aus: Es gibt international gültige Standards, die quasi universell gelten und über anderen Beurteilungskriterien stehen. Absolute Standards lassen dabei wenig Spielraum für lokale Eigenheiten und Übergangsphasen zu.

Risk mitigation (Risikominderung)

Aufbauend auf dem Verständnis von Risk und Risk Assessment ist Risk Mitigation ein weiteres Konzept, das sehr charakteristisch für die Due Diligence Guidance ist. Es steht stellvertretend für Lösungsansätze, welche die OECD für eine Risikominderung vorschlägt.

Wie in folgender etwas allgemein gehaltener Definition zu sehen ist, könnte Risk Mitigation als ein Paket von Massnahmen gesehen werden:

«[C]ompanies should take reasonable steps and make good faith efforts to conduct due diligence to (...) mitigate any risks of adverse impacts associated with the conditions of mineral extraction and the relationships of suppliers operating in conflict-affected or high-risk areas.» (OECD 2013:14)

Wie diese Schritte zur Risk Mitigation praktisch aussehen, wird anschliessend an diversen Stellen der Guidance konkretisiert (siehe dazu nächster Abschnitt).

Inhaltliche Ebene / Praktische Auswirkungen

Risk Assessment (Risiko Beurteilung)

Die Guidance bietet mehrere praktische Anhaltspunkte zur Prüfung, ob Unternehmen durch ihre Aktivitäten zu Konfliktfinanzierung oder anderen schädlichen Auswirkungen beitragen.

Ein zentrales Element davon sind die sogenannten «Red Flags». Diese Warnhinweise erscheinen jeweils in den beiden Zusatzdokumenten zu den 3T Mineralien bzw. Gold und sollen zeigen, welche Unternehmen potentiell Gefahr laufen, schädliche Auswirkungen zu haben (siehe dazu OECD 2013:33-34 bzw. 79-80). Trotz des leichten thematischen Unterschieds dieser zwei Dokumente sind ihnen sehr generalisierende Prinzipien gemeinsam: So etwa, dass Staaten, in denen sich High-Risk Areas befinden oder die als Transportroute von Mineralien dienen, generell als «verdächtig» gelten.

Wie ein praktisches Risk Assessment aussieht, ist in beiden Zusatzdokumenten jeweils im zweiten Schritt («Identify and Assess Risks in the Supply Chain») des in Kapitel 5.2.4 erwähnten 5-Schritte-Modells dargestellt.

Generell, und ohne dabei auf technische Details eingehen zu wollen, wird Unternehmen bei diesem Schritt geraten, nähere Informationen über ihre Zulieferer und die genauen Umstände des Rohstoffabbaus einzuholen. Dazu wird unter anderem empfohlen, Assessment Teams an den jeweiligen Ort zu senden, um so aus erster Hand einen Überblick über allfällige Militarisierung oder schwerwiegende Missbräuche in den Minen zu erhalten. Die Bedingungen, unter denen die Mineralien gehandelt werden, sollen dabei gegenüber der «Modellzulieferkette» aus der Guidance sowie mit internationalen Standards verglichen werden (siehe etwa OECD 2013:42).

Risk Mitigation (Risikominderung)

Risk Mitigation ist der zentrale Punkt des Annex III der Guidance. Hier wird mithilfe anschaulicher Beispiele dargestellt, wie Risiken praktisch verringert werden können. Die vorgeschlagenen

Massnahmen werden dabei nach thematischen Schwerpunkten gegliedert, die in Tabelle 4 als Übersicht zusammengefasst wurden:

Sicherheitsaspekte innerhalb der Zulieferkette für «Upstream Companies»:

- bei Verdachtsfällen zentrale Behörden einschalten (z.B. Innenministerium)
- besonders in Gebieten, in denen illegale Aktivitäten häufig vorkommen, Zahlungen an Sicherheitskräfte offenlegen
- Zwischenhändler darin fördern, ihre Zahlungen an Sicherheitskräfte ebenfalls zu dokumentieren
- die Formalisierung bei der Anstellung von Sicherheitskräften im Kleinbergbau vorantreiben, um z.B. sicherzustellen, dass alle Zahlungen freiwillig geschehen und die Sicherheitsleistungen erbracht werden
- Austauschforen mit lokalen Gemeinschaften erstellen
- Partnerschaften mit internationalen Organisationen und Zivilgesellschaft fördern, um deren Standards einzugliedern

Sicherheitsaspekte für Unternehmen, die im Klein- und Handwerkbergbau tätig sind:

- die Bemühungen des Gastgeberlandes unterstützen, den Bergbau zu formalisieren und zu professionalisieren (z.B. indem Kooperativen oder Verbände geschaffen werden)
- Einbau weiterer Standards, die bereits etabliert sind (z.B. Responsible Jewellery Council)

Bestechung und Verfälschung von Herkunftsangaben in den Mineralzulieferketten:

- Upstream Companies sollen durch Vereinigungen und Sendung von Teams an den jeweiligen Ort mehr Möglichkeiten haben, die Einhaltung der Sorgfaltspflicht sicherzustellen

Geldwäscherei innerhalb der Mineralzulieferkette:

- Kriterien entwickeln, um Verdachtsfälle identifizieren zu können
- Identifizierung und Überprüfung sämtlicher Zulieferer und Geschäftspartner
- Meldung von Verdachtsfällen an die zuständigen (lokalen, regionalen, nationalen) Behörden

Transparenz bei Steuern, Geldern und Gebühren an Regierungen:

- die Implementation der *Extractive Industry Transparency Initiative* (EITI) umsetzen
- Veröffentlichung aller Informationen über Zahlungen, die zwecks Mineralabbau, Handel und Export an offizielle Behörden getätigt wurden
- die entsprechenden lokalen und zentralen Behörden über mögliche Schwachstellen in der Steuererhebung und -überwachung hinweisen
- Kompetenztraining dieser Behörden unterstützen, damit diese ihre Tätigkeiten besser ausüben können

Tabelle 4: Risikominderungsmaßnahmen (eigene Darstellung nach OECD 2013:25-29)

5.2.6 Schlussfolgerungen zu den Kernkonzepten der OECD Due Diligence Guidance

Die OECD-Konzeptionen von «Konfliktmineralien», «Risk» sowie «Risk Assessment» und «Risk Mitigation» bieten in mehrerlei Hinsicht spannende Einblicke. Aufgrund der Beschaffenheit der OECD als Institution und des Zieles der Guidance im Spezifischen, dürfte kaum verwunderlich sein, dass der Fokus mehrheitlich auf wirtschaftlichen Verbesserungen liegt. Auffällig ist zudem, wie oft die Einhaltung von international gültigen Standards und Regelwerken erwähnt wird. Immer wieder wird zum Vergleich mit derartigen Richtlinien aufgerufen oder empfohlen, anderen ähnlichen industriellen Programmen beizutreten. Hierdurch entsteht der Eindruck, dass damit ein Kreislauf des gegenseitigen Zitierens und Imitierens geschaffen wird.

Gerade diese oftmalige Berufung auf internationale Standards zeigt aber auch auf, was nicht erwähnt oder nur kurz abgehandelt wird. Hier könnte primär die Zusammenarbeit mit lokalen Personen und Institutionen genannt werden. Es erscheint, als würde ein System von aussen her implementiert (z.B. durch die internationalen Assessment-Teams, die an den jeweiligen Ort gesendet werden, um die lokalen Verhältnisse zu kontrollieren, oder durch den Versuch, eine Formalisierung der lokalen Wirtschaftssysteme zu erreichen). Zwar wird mehrmals betont, wie wichtig die Einbindung von lokalen Behörden sei (vgl. zum Beispiel den Abschnitt Risk Mitigation in Kapitel 5.2.5.3). Doch die lokale Kompetenz wird in gewissem Sinne wieder in Frage gestellt, wenn beispielsweise, Schulungsprogramme für lokale Behörden vorgeschlagen werden.

Auch weitere Fragen bleiben offen, insbesondere, was die Umsetzbarkeit von den vorgeschlagenen OECD-Massnahmen betrifft. So verlangt die Guidance von den Unternehmen im Grunde genommen, jeden einzelnen Händler zu kennen und im vollständigen Bilde über die Abbaubedingungen zu sein. Gerade im Kontext des östlichen Kongo, für welchen die OECD Guidelines ursprünglich geschaffen wurden, fragt sich, was die Begrenzungen dieses Systems sind und ob eventuell grundsätzlich andere Mechanismen benötigt wären.

Nicht zuletzt bleibt kritisch zu beobachten, welche Konsequenzen für den lokalen Kontext entstehen. Etwa dann, wenn dazu aufgerufen wird, nach sechs Monaten ohne eine signifikante Verbesserung der Risiken, die Zusammenarbeit mit dem Zulieferer einzustellen¹⁵. Erneut kann hier Bezug auf die DR Kongo genommen werden, denn laut Kelly (2014:106) ist der Kleinbergbau für die Bevölkerung im Osten der DR Kongo existenziell. Gerade wegen der bewaffneten Auseinandersetzungen distanzieren sich Familien von längerfristig ausgerichteten und intensiven wirtschaftlichen Tätigkeiten wie der traditionellen Landwirtschaft. In ihrer prekären Situation ist der Bergbau oft die einzige Überlebensemöglichkeit. Führen Richtlinien nun dazu, dass sich Unternehmen aufgrund höherer administrativer Hürden oder aus Angst vor einem schlechten Ruf zurückziehen, wird sich die ohnehin prekäre Situation der Lokalbevölkerung voraussichtlich verschlimmern.

¹⁵ Zu diesem Schritt wird etwa im Annex II oder im Gold Zusatzdokument geraten (OECD 2013: 23 und 102).

6 Vergleich der Initiativen

Nach der Besprechung der OECD-Richtlinien kann in diesem Kapitel der Vergleich der drei weiteren Initiativen durchgeführt werden.

Der erste Teil dieses Kapitel widmet sich der Auseinandersetzung mit dem amerikanischen Gesetzesvorstoss. Weiter findet anschliessend eine Analyse der Regelversuche der ICGLR und dem Vorschlag der Europäischen Union für einen Gesetzesentwurf zu Konfliktmineralien statt. Vor dem Vergleich anhand der vordefinierten Kriterien (siehe Kapitel 3.1) wird die Initiative jeweils vorgestellt. Abschliessend wird über jede einzelne Initiative ein Fazit gezogen.

6.1 United States Conflict Minerals Legislation

Die Initiative in Kürze

Der amerikanische «*Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*» (Kurz: Dodd-Frank Act) ist wohl eine der einflussreichsten Gesetzgebungen im Bereich der Konfliktmineralien. Das mehrere Hundert Seiten lange Regelwerk wurde zu dem Zweck geschaffen, eine weitere Finanzkrise, wie diejenige aus dem Jahr 2007, zu verhindern. Das hauptsächliche Ziel des Dodd-Frank Act ist die Regulierung von Börsen und Märkten. In einem der letzten Abschnitte dieses umfassenden Regelwerks findet sich unter dem Titel XV («Miscellaneous Provisions») aber ebenso der Artikel 1502, der sich mit «Conflict Minerals» beschäftigt. Dieser Gesetzesartikel ist an die Unternehmen gerichtet, deren Produkte Konfliktmineralien¹⁶ beinhalten oder die Konfliktmineralien enthaltende Produkte durch Dritte herstellen lassen (US Congress 2010:839). Sind entsprechende Mineralien in den Produkten vorhanden, muss das Unternehmen dies in einem jährlichen Bericht der Öffentlichkeit sowie den zuständigen amerikanischen Behörden publik machen¹⁷. Des Weiteren muss gerechtfertigt werden, welche Massnahmen nach einem positiven Befund unternommen werden (US Congress 2010:838).

Diese Initiative hebt sich in mehrerlei Hinsicht von anderen in dieser Arbeit besprochenen Initiativen ab. So ist sie im Gegensatz zur freiwilligen EU-Richtlinie als Gesetz rechtlich bindend. Von der OECD Guidance wiederum unterscheidet sie sich bezüglich des Gültigkeitsbereichs, der nicht global, sondern auf eine definierte Region festgelegt ist¹⁸. Trotz des Gesetzescharakters des Dodd-Frank Acts herrscht zum aktuellen Zeitpunkt eine grosse Unklarheit darüber, welche Konsequenzen Unternehmen beim Fund von Konfliktmineralien in ihren Produkten drohen. So wurden bisher durch die amerikanischen Behörden keine konkreten Straffmassnahmen festgelegt. Der Dodd-Frank Act behält sich aber durchaus die Möglichkeit von Strafaktionen vor:

«The strategy (...) shall include (...) a description of punitive measures that could be taken against individuals or entities whose commercial activities are supporting armed groups and human rights violations in the Democratic Republic of the Congo.» (US Congress 2010:840)

¹⁶ Für die Definition von Konfliktmineralien des Dodd-Frank Act siehe Abschnitt 6.1.1.

¹⁷ Die erstmalige Abgabefrist wurde auf Mai 2014 festgelegt.

¹⁸ Der Dodd-Frank Act bezieht sich ausschliesslich auf die DR Kongo und ihre Nachbarländer (Kapitel 6.1.1).

Solche Formulierungen sorgen bei ihrer Auslegung bei Unternehmen für grosse Unsicherheit. Sie sind fortan gezwungen, für mehr Transparenz zu sorgen und genauer auf die Herkunft von Mineralien zu achten, weil die möglichen rechtlichen Konsequenzen nicht einschätzbar sind.

Aus solchen Gründen lancierten diverse Unternehmen bereits rechtliche Schritte, um die durch den Dodd-Frank Act auferlegten Pflichten wieder ausser Kraft zu setzen. Beim US-Berufungsgericht (*Court of Appeals*) sind zurzeit entsprechende Gesuche hängig (Ramonas 2014:1). In naher Zukunft ist vermutlich keine Entscheidung zu erwarten, weshalb spätestens am 1. Juni 2015 die vom Gesetz vorgeschriebenen Berichte wieder eingehändigt werden müssen (Dynda 2015:1).

Der Einfluss des amerikanischen Gesetzes ist insbesondere aufgrund der geforderten Transparenz bezüglich der Herkunft der Mineralien gross. Sie schafft den Konsumenten die Möglichkeit, durch ihr Kaufverhalten das Vorgehen von Unternehmen zu bewerten (Nest 2011:124). Über die entsprechenden lokalen Auswirkungen dieser Initiative gibt es widersprüchliche Meinungen. Die Einen (wie etwa *Enough Project*) betonen die Fortschritte (Wolfe 2015:6-7), die seit der Einführung des Gesetzes erzielt wurden, andere wiederum machen insbesondere dieses Gesetz dafür verantwortlich, dass es im Kongo zu einem «De-facto-Bann» von Mineralien kam (Autesserre 2012:213). Aufgrund der geschilderten Unsicherheiten zogen sich nämlich zahlreiche Unternehmen aus der DR Kongo zurück. Dies führte für viele Personen zu wirtschaftlich prekären Situationen (Saey 2012:4). Ob dieser «Rückzugstrend» anhalten wird, nun da die Firmen – aufgrund der seit Mai 2014 einzureichenden Reporte – steigenden Mehrkosten ausgesetzt sind, ist im Moment noch schwer vorherzusehen.

Nicht zuletzt aufgrund solcher aktuellen Disputationen stellt die amerikanische Gesetzgebung einen interessanten Untersuchungsgegenstand für den Vergleich mit der OECD dar. Als Quellen für die im nächsten Abschnitt durchgeführte Gegenüberstellung zur OECD dienen zwei Gesetzestexte: einerseits der Dodd-Frank Act (Sektion 1502) selbst und andererseits die «*Final Rule*» der Securities and Exchange Commission (SEC). Bei der Final Rule handelt es sich um die konkrete Umsetzung des Dodd-Frank Acts, nachdem das ursprüngliche Gesetz des amerikanischen Kongresses der Öffentlichkeit für Stellungnahmen zur Verfügung gestellt worden war. Die zwei Jahre nach dem Dodd-Frank Act veröffentlichte Final Rule ist insbesondere für die Untersuchung der Beziehung zur OECD aufschlussreich. Der folgende Abschnitt zeigt, dass vor allem bei der praktischen Umsetzung der Gesetzesvorlagen die OECD Guidance ein sehr wichtiger Bezug ist.

6.1.1 Prinzip Konfliktmineralien

6.1.1.1 Begriffliche Definition

Die konzise Definition des Dodd-Frank Act unterscheidet sich stark von der Definition der OECD Guidance, welche den Gültigkeitsbereich auf «Konflikt- und Hochrisikogebiete» festgelegt hatte. In der US-Gesetzgebung wird als zentraler Kern der Definition ein explizites geographisches Gebiet genannt:

«The term “conflict mineral” means [3T Minerals and Gold or] any other mineral or its derivatives determined by the Secretary of State to be financing conflict in the Democratic Republic of the Congo or an adjoining country¹⁹.» (US Congress 2010:843)

Konfliktminerale kommen dieser Definition gemäss ausschliesslich aus der DR Kongo selbst oder aus einem an die DR Kongo angrenzenden Land. Bereits in dieser Definition finden sich auch Hinweise zur substantziellen Ebene (3T Mineralien) und zu grundlegenden Konnotationen (Konfliktfinanzierung). Die zwei folgenden Unterkapitel gehen auf diesen Sachverhalt näher ein.

6.1.1.2 Substantzielle Ebene

Auf substantzieller Ebene bezeichnet der Dodd-Frank Act eindeutig die 3T Mineralien²⁰ sowie Gold als Zielobjekt des Gesetzes:

«The term “conflict mineral” means (...) columbite-tantalite (coltan), cassiterite, gold, wolframite, or their derivatives.» (US Congress 2010:843)

Hier ist im Gegensatz zur räumlichen Abdeckung somit eine Übereinstimmung mit der OECD feststellbar. Als wichtige Erweiterung sieht die amerikanische Gesetzgebung aber vor, dass die Liste der betroffenen Substanzen jederzeit angepasst werden kann. Der Gültigkeitsbereich kann theoretisch auf beliebige weitere Mineralien aus der DR Kongo und deren Nachbarländer ausgeweitet werden:

«[The term “Conflict-Mineral” means] any other mineral or its derivatives determined by the Secretary of State to be financing conflict in the Democratic Republic of the Congo or an adjoining country.» (US Congress 2010:843)

Eine solche Erweiterung auf zusätzliche Mineralien (neben 3T Mineralien und Gold) ist bei der OECD bisher nicht vorgesehen.

6.1.1.3 Inhaltliche Ebene (Konnotationen)

Der Artikel 1502 zeichnet bereits in den einleitenden Worten ein mit unheilvollen Konnotationen versehenes Bild des Kongo. Wie bei der OECD werden schwerste Missstände mit Konfliktmineralien in Verbindung gebracht:

«It is the sense of the Congress that the exploitation and trade of conflict minerals originating in the Democratic Republic of the Congo is helping to finance conflict characterized by extreme levels of violence in the eastern Democratic Republic of the Congo, particularly sexual- and gender-based violence, and contributing to an emergency humanitarian situation therein (...).» (US Congress 2010:838)

¹⁹ Die SEC definiert diese Länder wie folgt: *«The term “adjoining country” is defined in Section 1502(e)(1) of the Act as a country that shares an internationally recognized border with the DRC [Democratic Republic of the Congo], which presently includes Angola, Burundi, Central African Republic, the Republic of the Congo, Rwanda, South Sudan, Tanzania, Uganda, and Zambia.» (SEC 2012:6)*

²⁰ «Cassiterite» und «Tin» sowie «Wolframite» und «Tungsten» sind chemisch verwandte Bezeichnungen (3T Mineralien)

Die grundlegendste Konnotation von Konfliktmineralien ist nach amerikanischem Verständnis, wie bei eigentlich allen behandelten Initiativen, die folgende: Der Abbau und Handel führe zur Mitfinanzierung von Konflikten. Diese Aktivitäten seien durch schwerste Menschenrechtsverletzungen gekennzeichnet. Zwar wurde auch in Annex II der OECD Guidance explizit sexuelle Gewalt als eine mögliche Folge von Geschäften mit Konfliktmineralien identifiziert, doch es entsteht der Eindruck, dass der amerikanische Kongress hier einen Schritt weiter geht: «Sexual and Gender-Based Violence» wird dabei als besonders problematische Auswirkung von durch Mineralien finanzierten Konflikten hervorgehoben. Dieser besondere Bezug auf eine spezifische Form von Gewalt ist wohl ein Resultat der Lobby- und Kampagnenarbeit von NGOs. NGOs wie das *Enough Project* übten einen starken Einfluss auf die Gestaltung der Gesetzestexte aus (Saey 2012:8-10). Kapitel 4.4 der vorliegenden Arbeit ist bereits darauf eingegangen, wie in den Kampagnen im speziellen sexuelle Gewalt im Kongo in einen direkten Zusammenhang mit dem Kaufverhalten westlicher Konsumenten gestellt wurde (siehe dazu auch CNN 2009 oder *Enough Project* 2009a). Die Thematisierung von sexueller Gewalt führt naturgemäss zu einer besonders emotionalen Wahrnehmung der Kampagnen und hat für Aufmerksamkeit sowohl bei Konsumenten wie auch bei ranghohen amerikanischen Politikern gesorgt²¹.

6.1.2 Prinzip Risk

6.1.2.1 Begriffliche Definition

Der Begriff «Risk» selbst kann im Dodd-Frank Act nicht identifiziert werden. Ebenso fehlt in der Final Rule eine begriffliche Definierung dieses Konzeptes. Ein Vergleich auf begrifflicher Ebene kann deshalb für dieses Konzept nicht hergestellt werden und Vergleiche müssen auf inhaltlicher Ebene geprüft werden.

6.1.2.2 Inhaltliche Ebene (Konnotationen)

Bei der Besprechung der OECD-Konzepte wurde die inhaltliche Dimension von Risiken mit «negativen Auswirkungen» (adverse impacts) bei Geschäftsaktivitäten verbunden. Diese Auffassung teilt die amerikanische Gesetzgebung sehr wohl auch, was bereits in der Definition von Konfliktmineralien im vorherigen Abschnitt ersichtlich wurde: Unternehmen laufen Gefahr, Konflikt zu finanzieren, was gleichzeitig mit schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen einhergehe. An einigen wenigen Stellen der Final Rule wird dies auch direkt so im Text erwähnt (vgl. SEC 2012:139, 237,279 oder 331).

Weiterführende oder alternative Ideen dazu, welche Risiken Geschäfte mit Mineralien bergen, zeigt die amerikanische Gesetzgebung aber nicht. Im Gegenteil, sie bleibt sogar weit weniger umfassend als die OECD.

²¹ Einige von ihnen, u.a. Hillary Clinton, reisten eigens in die DR Kongo, um sich dem Thema der sexuellen Gewalt anzunehmen. Siehe dazu New York Times (2009).

6.1.3 Prinzip Risk Assessment und Risk Mitigation

6.1.3.1 Begriffliche Definition

Risk Assessment

Obwohl die US-Gesetzgebung nicht den Begriff «Risk Assessment» verwendet, schreibt sie in der Final Rule vor, eine Beurteilung dazu vorzunehmen, ob Konfliktminerale beim Unternehmen verwendet werden:

«An issuer must also take into account any applicable warning signs or other circumstances indicating that its conflict minerals may have originated in the Covered Countries or did not come from recycled or scrap sources.» (SEC 2012:149)

Diese Idee erinnert stark an die Definition der OECD, die Risk Assessment fast identisch beurteilt. Der grundlegendste Schritt für ein Unternehmen liegt laut SEC darin, sich über die Abbaubedingungen zu informieren («identify the factual circumstances») und Warnmechanismen einzuführen. Aufgrund der Ähnlichkeit dieser Auffassung überrascht es nicht mehr, dass die SEC zum obigen Zitat gleich anschliessend vermerkt, dass dieses Beurteilungsvorgehen mit den Ideen der OECD konform ist:

«As discussed below, this approach is consistent with the OECD's due diligence guidance, which states that issuers should preliminarily review their sourcing practices to determine if their due diligence guidance applies, and provides non-exclusive examples of situations that it states should trigger the guidance.» (SEC 2012:149)

Gerade diese Aussage zeigt, wie einflussreich die OECD auch für die amerikanische Gesetzgebung ist. Aussagen wie «mit der OECD konform zu sein» zeigen, wie die OECD als «Vergleichsstandard» wahrgenommen wird. Daraus lässt sich durchaus auch vermuten, dass dieses erst ab der Final Rule eingeführte Prinzip von der OECD übernommen wurde. Im zwei Jahre älteren Dodd-Frank Act wird Risk Assessment noch nicht behandelt

Risk Mitigation

Der Begriff Risk Mitigation fehlte im 2010 in Kraft getretenen Dodd-Frank Act noch gänzlich. In der Final Rule kann aber erstmalig eine Übernahme dieses Begriffs beobachtet werden, wie etwa folgende Stelle aufzeigt:

«Such issuers, however, must still file a Conflict Minerals Report describing their due diligence, and must additionally describe the steps they have taken or will take, if any, since the end of the period covered in their most recent prior Conflict Minerals Report, to mitigate the risk that their necessary conflict minerals benefit armed groups, including any steps to improve their due diligence.» (SEC 2012:30)²²

²² Siehe etwa auch SEC 2012:349.

Begrifflich gesehen wird Risk Migration wie bei der OECD als ein Massnahmenpaket angesehen («including any steps»). Was dieses Massnahmenpaket beinhaltet und wie es im Vergleich zur OECD aussieht, wird im nächsten Abschnitt behandelt.

6.1.3.2 Inhaltliche Ebene

Risk Assessment

Bei den praktischen Empfehlungen zur Umsetzung der Gesetzgebung spielt die OECD eine einflussreiche Rolle. So wird für mögliche Vorlagen, wie Gefahren erkannt werden können, die OECD Guidance als Modell genannt. Im Konkreten wird etwa auf das OECD-eigene *Red Flag* Prinzip hingewiesen, welches die OECD zur Vorbeugung von Risk geschaffen hat:

«In its due diligence guidance, the OECD provides non-exclusive examples of circumstances, or red flags, that it states should trigger its guidance.» (SEC 2012:153)

In seiner Gesamtheit weist das amerikanische Gesetz aber spezifische Eigenheiten im Bereich der Gefahrenprävention auf. Diese sind insbesondere für die Endkonsumenten und Käufer hilfreich, die eine Beurteilung ihres Herstellers vornehmen können; Produzenten sind nämlich dazu verpflichtet, der SEC jedes Jahr offenzulegen, ob sich Konfliktmineralien unter ihren Produkten befinden und welche Massnahmen im entsprechenden Fall unternommen werden. Zusätzlich werden die Unternehmen dazu verpflichtet, diese Informationen für die Käufer sichtbar auf der unternehmenseigenen Internetseite zugänglich zu machen (US Congress 2010:838-839).

Risk Mitigation

Wie im vorherigen Unterkapitel 6.1.3.1 erwähnt, wird den Unternehmen nahegelegt, verschiedene Schritte zu unternehmen, um für Transparenz in den Warenketten zu sorgen und negative Auswirkungen zu verhindern. Ein wichtiger Bestandteil davon ist, an «international oder national anerkannten» Due-Diligence-Programmen teilzunehmen:

«(...) the final rule requires an issuer to use a nationally or internationally recognized due diligence framework, if such a framework is available for the specific conflict mineral. (...) Presently, it appears that the only nationally or internationally recognized due diligence framework available is the due diligence guidance approved by the Organisation for Economic Co-operation and Development («OECD»).» (SEC 2012:27-28)

Die OECD wird in dieser Passage wörtlich als das einzige anerkannte Due Diligence Framework genannt, das verwendet werden kann. Dies kann als ein sehr wichtiges Indiz in Bezug auf die Frage nach dem Einfluss der OECD gewertet werden. Nicht nur aufgrund der Anerkennung, sondern auch weil dies de facto bedeuten könnte, dass die amerikanischen Firmen nun die OECD Guidance verwenden werden, um den Standards der SEC zu genügen.

An einer weiteren Stelle wird die Anerkennung der OECD-Arbeit nochmals deutlich unterstrichen:

«The OECD's "Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas" satisfies our criteria and may be used as a framework for purposes of satisfying the final rule's requirement that an issuer exercise due diligence in determining the source and chain of custody of its conflict minerals.» (SEC 2012:206)

Besonders weil die Erfüllung der amerikanischen Standards einer komplexen und langwierigen Prüfung untersteht (vgl. SEC 2012:207), ist dies ein Hinweis darauf, dass der OECD Guidance eine sehr hohe Anerkennung beigemessen wird.

Alternative Elemente, die für Transparenz sorgen sollen, lassen sich in der amerikanischen Gesetzgebung nicht auffinden. Vielmehr kann man die bereits bekannten praktischen Elemente wiedererkennen. Dazu gehört die Pflicht von «Private Audits», welche beurteilen sollen, ob die vom Unternehmen getroffenen Due-Diligence-Massnahmen den nationalen und internationalen Standards genügen. Gerade hierbei zeigt sich erneut, wie einflussreich internationale Standards (und, wie in den beiden vorherigen Zitaten sichtbar geworden, v.a. die Standards der OECD) sind:

«The final rule states that audit's objective is to express an opinion or conclusion as to whether the design of the issuer's due diligence measures as set forth in the Conflict Minerals Report, with respect to the period covered by the report, is in conformity with, in all material respects, the criteria set forth in the nationally or internationally recognized due diligence framework used by the issuer, and whether the issuer's description of the due diligence measures it performed as set forth in the Conflict Minerals Report, with respect to the period covered by the report, is consistent with the due diligence process that the issuer undertook.» (SEC 2012:217)

Wie in der OECD Guideline besteht ein weiteres Element der amerikanischen Legislative darin, dass verbessernde Massnahmen über die reine Sorgfaltspflicht von Unternehmen hinausgehen. Dazu gehört als wichtiger Schritt, die Formalisierung des Staates zu unterstützen. Unternehmen werden etwa dazu ermutigt, Schulungen für lokale Behörden zu organisieren (siehe Tabelle 4). Die amerikanische Gesetzgebung setzt hier aufgrund ihres geographischen Gültigkeitsbereichs einen länderspezifischen Fokus auf die DR Kongo und das entsprechende *Ministry of Mines*:

«The strategy (...) shall include the following: A plan to promote peace and security in the Democratic Republic of the Congo by supporting efforts of the Government of the Democratic Republic of the Congo, including the Ministry of Mines and other relevant agencies, adjoining countries (...) to: monitor and stop commercial activities involving the natural resources of the Democratic Republic of the Congo that contribute to the activities of armed groups and human rights violations in the Democratic Republic of the Congo; and (...) develop stronger governance and economic institutions that can facilitate and improve transparency in the cross-border trade involving the natural resources of the Democratic Republic of the Congo to reduce exploitation by armed groups and promote local and regional development.» (US Congress 2010:840)

Die amerikanische Regierung verfolgt somit eine zweidimensionale Strategie: Einerseits soll die unternehmerische Verantwortung gefördert und andererseits sollen notwendige institutionelle Anpassungen beim kongolesischen Staat umgesetzt werden. Es wird aber zu keinem Zeitpunkt darauf eingegangen, wie diese zwei Strategien miteinander einhergehen sollen.

6.1.4 Beziehung zur OECD

Da die USA mit einem Beitrag von 22 Prozent im Vergleich zum Gesamtbudget der weitaus grösste Geldgeber der OECD ist, lässt bereits erahnen, dass die USA und die OECD in einem engen Verhältnis stehen (siehe dazu OECD 2015b). Weitere Ausdrucksformen dieser engen Verbundenheit sind die Würdigungen, die der OECD zugesprochen wurden. Die SEC erkannte die OECD Guidance 2012 im Zusammenhang mit der Veröffentlichung der Final Rule etwa offiziell als ein «internationales Framework für Due-Diligence-Massnahmen» (OECD 2015a) an. Auch einige der ausgewählten Passagen haben diese enge Verbundenheit gezeigt.

Warum sich die USA mehrmals auf das Framework der OECD berufen, dürfte schlussendlich auch rein ökonomischen Überlegungen folgen. In der folgenden Passage wird zum Beispiel deutlich, dass die USA eine Fokussierung auf die Due Diligence Frameworks der Final Rule für gut befinden, um Kosten zu sparen:

«The final rule's requirement that issuers use a nationally or internationally recognized due diligence framework in their Conflict Minerals Reports may result in a certain degree of standardization in the preparation of the disclosure and may reduce audit costs by focusing the audit. To the extent issuers tend to use the same due diligence framework, this standardization will benefit users of the information by making the Conflict Minerals Reports easier to compare, thus reducing costs for users of comparing information across issuers.» (SEC 2012:282)

Diese Übernahme von Frameworks entspricht den Erkenntnissen über Policy-Verbreitung aus Kapitel 2: Es kommt zu einer Übernahme und Angleichung an die Ideen von vormächtigen Institutionen, um Einsparungen zu erreichen und einen effizienten Dialog und Umgang zwischen verschiedenen Interessengemeinschaften zu ermöglichen.

6.1.5 Fazit US Legislative: Dodd-Frank Act & Final Rule

Die Untersuchung nach den drei Prinzipien «Conflict Minerals», «Risk» sowie «Risk Assessment» und «Mitigation» hat gezeigt, dass sich viele Gemeinsamkeiten zwischen den beiden Initiativen aufzeigen lassen. Gerade bei praktischen Details in der Umsetzung schreiben beide Initiativen etwa vor, Audits einzuführen oder etwa die Formalisierung von lokalen Behörden zu unterstützen zu wollen.

Insbesondere beim 2010 verabschiedeten Dodd-Frank Act ist aber trotz inhaltlichen Gemeinsamkeiten schwierig nachzuweisen, ob und inwieweit Ideen von der OECD übernommen wurden. Diese für den Vergleich verwendete Guidance befand sich zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Dodd-Frank Acts noch inmitten der Ausarbeitung ihrer definitiven Richtlinien.

Die zwei Jahre später erschienene Final Rule liefert jedoch zahlreiche Indizien zur Hypothese, dass die OECD einen beachtenswerten Einfluss auch auf die amerikanische Legislative ausübt. Bereits bei der Wortwahl der Final Rule kann die Übernahme von OECD-spezifischen Konzepten beobachtet werden. Während etwa Konzepte wie das von Risk Mitigation im Dodd-Frank Act von 2010 noch gänzlich fehlten, werden diese Narrative in der Final Rule an zahlreichen Stellen aufgegriffen.

Auch bei praktischen Anwendungsfragen konnte insbesondere in der Final Rule die Bedeutung der OECD aufgezeigt werden, da die OECD in Textausschnitten mehrmals für Vergleiche direkt zitiert wird. Die gewählten Ausschnitte haben ausserdem gezeigt, dass die OECD-Vorlage als die bestmögliche Umsetzung der amerikanischen Gesetze angesehen wird und zum Zeitpunkt der Publikation der Final Rule sogar das einzig anerkannte Framework war.

6.2 ICGLR: Regional Initiative against the Illegal Exploitation of Natural Resources

Die Initiative in Kürze

Die «*International Conference on the Great Lakes Region*» (ICGLR) ist eine zwischenstaatliche Organisation mehrerer Afrikanischer Staaten. Die 12 Mitgliedstaaten haben sich vertraglich zum Ziel gesetzt, in der «*Great Lakes Region*» Sicherheit, Stabilität und Entwicklung zu fördern (ICGLR 2012:4).

Ein spezifisches Ziel der ICGLR ist die Bekämpfung von illegalem Ressourcenabbau. Besonderes Augenmerk gilt im Kontext des illegalen Abbaus von natürlichen Ressourcen den Mineralien. Die Mitgliedsstaaten sehen sich der Herausforderung gegenübergestellt, dass ein hoher Prozentsatz von mineralischen Ressourcen innerhalb ihrer Staatsgebiete unrechtmäßig gefördert und gehandelt wird. Dadurch entgehen den Staaten wichtige finanzielle Einnahmen. Trotz grossem Ressourcenreichtum könne deshalb das soziale und wirtschaftliche Wachstumspotential nicht genutzt werden (ICGLR 2015:1).

Zu diesem Zweck schuf die ICGLR die «*Regional Initiative against the Illegal Exploitation of Natural Resources*» (RINR). Ihr Ziel ist, durch zwischenstaatlichen Dialog und die Bereitstellung von praktischen Arbeitsinstrumenten, die Verknüpfung zwischen natürlichen Ressourcen und der Finanzierung von Rebellen zu unterbinden. Dadurch, so die Überzeugung, soll in den Ländern sozialer und wirtschaftlicher Aufschwung hervorgebracht werden (ICGLR 2011:2 und 2015:1).

Das zentrale Instrument der RINR ist das ICGLR-eigene Zertifikationschema «*Regional Certification Mechanism*» (RCM). Die ICGLR hat 2011 ein Handbuch veröffentlicht, in welchem die Kriterien zur Zertifizierung beschrieben werden. Die ICGLR ist überzeugt, dass durch dieses Arbeitsinstrument die Unterstützung von Mineralien für Konflikte signifikant reduziert werden könnte (ICGLR 2011:3). Dieses zentrale Regelwerk wird eines der beiden zur Analyse verwendeten Dokumente darstellen.

Das «*Model Law*» ist das zweite Dokument, das als Grundlage für die bevorstehende Untersuchung dient. Das Model Law wurde als Vorlage geschaffen, welche die ICGLR-Staaten für eine Anpassung ihrer Gesetzgebung an die regionalen Richtlinien verwenden können. Mitgestaltet wurde das Werk durch die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Die Übernahme des Model Law oder einzelner Elemente daraus ist für die Staaten freiwillig. Nachfragen bei involvierten Mitarbeitern der GIZ haben ergeben, dass Ruanda und die DR Kongo diese Vorlage bereits umgesetzt haben. Weitere Staaten sind in der Umsetzungsphase (Uganda, Sambia und Burundi) und einige ICGLR-Mitglieder analysieren zurzeit ihre Gesetzgebung auf eine allfällige Anpassung hin (Tansania, Republik Kongo, Südsudan und Zentralafrikanische Republik). Die ICGLR-Staaten haben die geplante Harmonisierung ihrer Gesetzgebungen somit schon beträchtlich vorangetrieben. Entsprechend ist es bedeutsam zu analysieren, ob und wie weit auch hier der Einfluss der OECD zu erkennen ist.

Im kommenden Abschnitt werden die Initiativen der ICGLR nun anhand der zwei genannten Dokumente mit den OECD Guidelines verglichen.

6.2.1 Prinzip Konfliktmineralien

6.2.1.1 Begriffliche Definition

Die ICGLR verwendet an vereinzelt Stellen den Begriff «Conflict Minerals» (siehe etwa ICGLR 2012:5), spricht beim Gültigkeitsbereich ihrer Regelung aber prinzipiell von «Designated Minerals». Damit sind gemäss den Definitionen im Model Law Mineralien gemeint, die in Konfliktzonen abgebaut werden oder solche Zonen zumindest passieren (ICGLR 2012:8). Konfliktzonen wiederum werden an dieser Stelle als «*Regions falling within the territory of the Member States of the ICGLR*» definiert (ICGLR 2012:8). Vergleichbar mit dem amerikanischen legislativen Verständnis werden Konfliktmineralien demnach territorial definiert.

Da es sich bei der ICGLR um einen regionalen Vorstoss mit Gesetzescharakter handelt, ist die Einschränkung auf das staatliche Territorium der Mitgliedstaaten naheliegend und sinnvoll. In dieser Beziehung liegt eine unterschiedliche Definierung zur OECD vor und hier kann somit kein weiterer direkter Vergleich mit der OECD-Initiative vorgenommen werden.

Schaut man aber über diese geographische Definierung der «Designated Minerals» hinweg und untersucht, wie diese Gebiete (inhaltlich) charakterisiert werden, lassen sich zahlreiche Gemeinsamkeiten und Erweiterungen aufzeigen.

Dieser Vergleich auf inhaltlicher Ebene wird im Abschnitt 6.2.1.3 thematisiert.

6.2.1.2 Substanzielle Ebene

In früheren Dokumenten der ICGLR zur Thematik von natürlichen Rohstoffen war das Spektrum der substanziellen Art der Rohstoffe noch sehr weit gefasst. Erstmalig in der Lusaka Deklaration (ICGLR 2010:2) ist dann eine Beschränkung auf die 3T Mineralien und Gold zu identifizieren. Seither verwendet die ICGLR für ihr Zertifizierungsschema dieselben vier Mineralien wie in den zuvor besprochenen Konfliktmineralieninitiativen, inklusive derjenigen der OECD:

«The current list of Designated Minerals consists of gold, cassiterite, wolframite, and coltan. These are the same four minerals designated as “Conflict Minerals” under the US Dodd-Frank act, and the same four minerals that are currently the target of the OECD Due Diligence Guidance.» (ICGLR 2011:17)

Diese Definierung auf substanzieller Ebene ist aber nicht nur aufgrund der beobachteten Übereinstimmung mit dem «allgemeinen Konsens» bemerkenswert. Da nach der Beschreibung des substanziellen Gültigkeitsbereichs gleich ein Hinweis zur Kongruenz mit der OECD und der US-Legislative folgt, lässt dies auf den signifikanten Einfluss dieser beiden Initiativen schliessen. Es wird nicht erklärt, wieso gerade diese vier Mineralien gesetzlich behandelt werden, ein Referenzieren der OECD und der US-Legislative scheinen als Begründung für diese Festlegung zu genügen. Dieser Bezug zeigt auf, dass die OECD, wie auch die US-Legislative, als höhere Instanz beurteilt wird. Eine Übereinstimmung mit den in diesen Dokumenten vorgegebenen Standards verleiht der regionalen Initiativen die nötige Legitimation.

6.2.1.3 Inhaltliche Ebene (Konnotationen)

Die untersuchten ICGLR-Dokumente zeigen eine sehr hohe Übereinstimmung mit der OECD auf, was die inhaltlichen Definierungen von Konfliktmineralien betrifft. Gleich im einleitenden Satz des RCM wird etwa die Problematik und Brisanz von Mineralien im folgenden Wortlaut erwähnt:

«Recognising that the illicit trade in tungsten, tin, tantalum and gold (...) is a matter of serious regional and international concern, which can be directly linked to the fuelling of armed conflict and to the activities of armed groups engaged in illegal activity and/ or serious human rights abuses.» (ICGLR 2011:2)

Mineralien sind dieser Definition zufolge direkt verantwortlich für die Förderung von Konflikt. Diesbezüglich können inhaltlich keine grundlegenden Neuerungen identifiziert werden. Im Gegenteil. Zur genaueren Klärung des im vorherigen Zitat verwendeten Begriffs «Human Rights Abuse» hält die ICGLR weiter fest:

«“Serious Human Rights Abuses” are understood as: (...) any forms of torture, cruel, inhuman and degrading treatment (...) any forms of forced or compulsory labour, which means work or service which is exacted from any person under the menace of penalty and for which said person has not offered himself voluntarily (...) the worst forms of child labour (...) other gross human rights violations and abuses such as widespread sexual violence (...) war crimes or other serious violations of international humanitarian law, crimes against humanity or genocide.» (ICGLR 2011:15)

Dieser Abschnitt wurde in seiner gesamten Länge aus dem Annex II der OECD Guidance übernommen (siehe dazu OECD 2013:20). Die OECD wird somit nicht nur als eine theoretische Referenz genommen, sondern deren grundlegende Verständnisse fließen direkt in zentrale Dokumente der ICGLR ein. Um diese Aussage zu verdeutlichen, kann die wortwörtliche Übernahme dieser Passage ebenfalls im Model Law aufgezeigt werden (siehe dazu ICGLR 2012:12).

Nur von wörtlichen Übereinstimmungen zu sprechen, würde allerdings ein falsches Bild der ICGLR-Vorstösse zeichnen. Im Zusammenhang der negativen Auswirkungen von Konfliktmineralien kann als bedeutend angesehen werden, dass die ICGLR-Richtlinien am deutlichsten auch auf die potentiellen Verbrechen durch anerkannte staatliche Einheiten, wie etwa das Militär, hinweisen:

«Further recognising that armed groups engaged in illegal activity and/ or serious human rights violations can include both rebel movements aimed at undermining or overthrowing legitimate governments, and otherwise legal armed units from the army or police or other national force acting illegally by engaging in or profiting from the extraction, trade or transport of designated minerals, or else by engaging in serious abuses of the human rights of their fellow nationals engaged in the extraction, trade or transport of designated minerals.» (ICGLR 2011:2)

Die Nennung von anerkannten staatlichen Kräften im Zusammenhang mit Verbrechen ist somit auch Kritik an den eigenen Staatsfunktionen. Diese Nennung ist gerade gegenüber dem, durch die ICGLR als «Vorgänger» angesehenen, Kimberley-Prozess eine wichtige Neuerung. Diese Arbeit hat darauf hingewiesen, dass eine Schwäche des Kimberley-Prozesses die reine Fokussierung auf nicht-staatliche Akteure war. Dass nun eine ganzheitlichere Reform angestrebt wird, zeigt somit auch die

Weiterentwicklung des Narratives. Eine bedeutsame Rolle in dieser Hinsicht hatte auch die UNO inne. Während die ersten Berichte sich auf die Verurteilung von nicht-staatlichen Akteuren beschränkten, weist sie seit der Resolution 1756 vom Mai 2007 immer wieder deutlich auch auf Missbräuche durch die kongolesische Armee und Polizei in der DR Kongo hin (siehe dazu UN Security Council 2007:2 und Nest 2011:113).

6.2.2 Prinzip Risk

6.2.2.1 Begriffliche Definition

Das Prinzip von «Risk» wird in beiden untersuchten Dokumenten zahlreiche Male verwendet. Risk wird dabei aber im Vergleich zu anderen zentralen Konzepten an keiner Stelle direkt definiert.

Das Verwenden eines wichtigen Prinzips wie Risk, ohne dieses jedoch zu definieren, könnte schlussendlich auch darauf hinweisen, dass die Begrifflichkeit sich als ein dominanter Narrativ etabliert hat und nicht mehr durch eine begriffliche Erklärung eingeführt werden muss. Somit lassen sich nur Schlüsse aus dem Kontext aufgrund des inhaltlichen Verständnisses ziehen (siehe dazu nächstes Kapitel 6.2.2.2).

6.2.2.2 Inhaltliche Ebene (Konnotationen)

Permanent bleibt die zentrale Konnotation von Risiko bei der ICGLR die Unterstützung und Finanzierung von Konflikt. Dieses Risiko ist während aller Stufen am Anfang der Warenkette latent:

«[There is the] risk of conflict and conflict financing from mineral exploitation, trade or transport in the ICGLR region.» (ICGLR 2011:58)

Im zweiten untersuchten ICGLR-Dokument wiederum, dem Model Law, wird Risiko im Zusammenhang mit den in der vorherigen Passage erwähnten negativen Auswirkungen genannt. Wortgetreu werden dort die fünf Gruppen von möglichen Missbräuchen, wie sie bei der OECD (2013:20) zu identifizieren sind, aufgezählt: «Any forms of torture, cruel, inhuman and degrading treatment», «Any forms of forced or compulsory labour», «worst forms of child labour», «Other gross human rights violations and abuses» und «War crimes or other serious violations of international humanitarian law».

Nebst diesen Punkten befindet unter der Aufzählung von Risiken der ICGLR-Richtlinie ein weiterer kaum beachteter Verweis auf das Kapitel III des Model Law (ICGLR 2012:22-27). Kapitel III des Model Law ist eine Auflistung von Straftaten («Criminal Offences»), wobei ein bewusster oder unbewusster Beitrag zu diesen Straftaten für Unternehmen ein Risiko darstellt, da sie sich strafbar machen können (ICGLR 2012:12).

Viele dieser «Straftaten» sind nahezu wörtlich kongruente Elemente aus der OECD Guidance. Dazu zählen etwa Schmiergeldzahlungen, um die illegale Herkunft von Mineralien zu vertuschen. Die Definition davon stellt eine direkte Übernahme aus der OECD Guidance (2013:23) dar:

«The following acts with respect to licensing shall constitute a criminal offence: (...) Offering, promising, giving, demanding, or receiving bribes to conceal or disguise the origin of designated minerals, or to misrepresent taxes, fees, and royalties.» (ICGLR 2011:22-23)

Inhaltlich bedient sich das ICGLR-Dokument der OECD-Richtlinien, wobei sie aber dessen Element in eine neue Form überführt. Denn handelt es sich bei den OECD-Richtlinien noch lediglich auf Freiwilligkeit beruhenden Vorschlägen, werden diese nun für die ICGLR zu einer Vorlage für konkrete rechtliche Bestimmungen eines Gesetzestextes. Somit geschieht hier eine Veränderung des Gültigkeitsbereiches. Während die OECD nur mahnend auf diese Risiken hinweist, werden dieselben Risiken bei der ICGLR in einem Gesetzeskontext gebraucht. Unternehmen begehen folglich juristische Straftaten, wenn sie die Richtlinien nicht umsetzen.

6.2.3 Prinzip Risk Assessment und Risk Mitigation

6.2.3.1 Begriffliche Definition

Risk Assessment

Risk Assessment wird in den untersuchten Dokumenten immer im Zusammenhang mit Audits (Prozess) bzw. Auditors (juristische Personen) definiert (ICGLR 2011:20,44,53 und 72). Entsprechend lautet eine Definition:

«Auditors (...) perform a risk-assessment (...) evaluating and reporting on the “conflict environment” – the risk and factual circumstances of conflict and conflict-financing associated with exporters, traders and artisanal and industrial miners.» (ICGLR 2011:44)

Risk Assessment bedeutet somit auf das Wesentliche beschränkt, die genauen Umstände der Mineralien von ihrem Abbau bis zum Export zu kennen. Im Abschnitt 6.2.3.2 wird untersucht werden, nach welchen Kriterien dies geschehen soll.

Risk Mitigation

Da ähnlich wie bei anderen behandelten Initiativen das Konzept Risk zentral ist, werden bei der ICGLR erwartungsgemäss auch Lösungsvorschläge zu dessen Bewältigung (Mitigation) entwickelt. Verglichen mit anderen Initiativen wird auch hier nicht nur eine mögliche Strategie, sondern ein breit abgedecktes Paket an Massnahmen vorgeschlagen. Hervorgehoben wird dies etwa im Model Law:

«[The objective is to] stipulate measures that such persons [companies] should take to (...) address actual or potential risks and prevent or mitigate adverse impacts arising from their activities or decisions in the minerals supply chain.» (ICGLR 2012:12)

Risk Mitigation bedeutet, dass das Unternehmen in Verantwortung gezogen wird. Sie werden direkt dazu verpflichtet, Massnahmen zur Verminderung von Risiken zu ergreifen. In diesem Zusammenhang wird das folgende Unterkapitel auf diese Massnahmen eingehen und Vergleiche zur OECD herstellen.

6.2.3.2 Inhaltliche Ebene

Risk Assessment

Bei Betrachtung der ICGLR-Richtlinien kann festgestellt werden, dass die Beurteilung von Risiko inhaltlich auf drei unterschiedlichen Ebenen vorgenommen wird: Risk-Assessment-Massnahmen werden sowohl durch im Gebiet agierende Unternehmen selbst sowie durch den offiziellen ICGLR-Auditor vorgenommen. Zusätzlich werden auch Audits durch unabhängige Drittpersonen durchgeführt.

Hauptaufgabe des Risk-Assessments für die Unternehmen (am Anfang der Warenkette) besteht darin, regelmässig ihre Einschätzungen über ihre eigenen Aktivitäten für andere Unternehmen zugänglich zu machen:

«(...) Make use of the information from investigations and existing sources to provide ongoing assessments of the risk of conflict and conflict financing from mineral exploitation, trade or transport in the ICGLR region. The risk assessment shall take the form of regular written Risk Assessment Reports. These shall be made available to companies in the region, Member States, and the public at large.» (ICGLR 2011:58)

Diese Pflicht für Unternehmen ist inhaltlich sehr eng verwandt mit den Vorschlägen aus der OECD Guidance (OECD 2013:52 und 111). In dieser Angelegenheit könnte man somit von einer direkten Umsetzung der OECD Guidance sprechen.

Ähnlich verhält es sich, was die Audits durch Drittparteien betrifft. Zwecks Risk Assessment sollen nämlich sogenannte neutrale «Third Party Audits» die Warenketten überwachen und eine Konformität mit den ICGLR-Standards überprüfen:

«The Independent Third Party Audit system assures independent verification that the entire mineral chain from mine site to exporter remains in compliance with ICGLR regional standards. The Third Party Audit system complies with OECD Due Diligence guidelines on independent verification and on-going risk assessment (in particular the Supply Chain Due Diligence and Upstream Company Risk Assessment sections of the Supplement on Tin, Tantalum and Tungsten).» (ICGLR 2011:44)

Hier kann nicht nur eine inhaltliche, sondern eine direkte Übernahme von der OECD festgestellt werden. Die Aufnahme dieses Elements in die ICGLR-Regelung leistet einer direkten Aufforderung aus dem 3T-Zusatzdokument (OECD 2013:31-53) Folge.

Der bereits kurz erwähnte «ICGLR-Auditor» ist ein ICGLR-eigener Lösungsansatz, um Risk Assessment voranzutreiben. Die Aufgabe dieses Beamten sind Überwachungsaufgaben, die generell in der Überprüfung der ICGLR-Standards bestehen:

«The ICGLR Independent Mineral Chain Auditor is an important guarantee of regional compliance with ICGLR standards, and of on-going conflict monitoring and risk assessment. The ICGLR Mineral Chain Auditor investigations comply with OECD Due Diligence guidelines on independent verification and on-going risk assessment (in particular the Supply Chain Due Diligence and Upstream Company Risk Assessment sections of the Supplement on Tin, Tantalum and Tungsten).» (ICGLR 2011:53)

Bei dieser «ICGLR-eigenen» Erweiterung zeigt sich der direkte Einfluss der OECD nochmals. Das obige Zitat macht den Anschein, als müsse eine Übereinstimmung mit den OECD Guidelines erfüllt und gerechtfertigt werden.

Weitere Beispiele für Parallelen zwischen den Ansätzen der beiden Organisationen zeigen sich auch bei der praktischen Risikoprüfung und der Frage, wie diese Kontrollen stattzufinden haben. Sowohl die unabhängige Drittperson als auch der ICGLR-Auditor haben eine Einteilung der Minen in drei Kategorien vorzunehmen:

«Under the ICGLR Scheme, mine sites are inspected annually by a government mines inspector. These government inspections are cross-checked by annual Independent Third Party Audits carried out by an ICGLR accredited auditor. On-going risk assessment of mine sites is provided by the office of the ICGLR Mineral Chain Auditor. Mines are classified in one of three categories: 1. Certified (Green Flagged) – mine meets all standards (i.e. no conflict, no child labour); Mine can produce minerals for certified export 2. Yellow Flagged–infractions of one or more important criteria; Mine operator has six (6) months to resolve situation; Mine can produce minerals for certified export 3. Un-certified (Red Flagged)– grave infractions of one or more critical criteria; mine is prohibited from producing minerals for a minimum of six months; mine remains Red Flagged until a further inspection shows the infractions to have been resolved.» (ICGLR 2011:20)

Diese Praxis kann als klare Ergänzung der OECD-Leitlinien gewertet werden, indem grundlegende Elemente direkt übernommen und weitere Elemente angefügt werden: Wie im OECD 3T-Zusatzdokument (OECD 2013:31-53) sowie in den Ergänzungen zu Gold (OECD 2013:61-118), wird ein «Red Flag»-Prinzip eingeführt, das Unternehmen die Risiken einer bestimmten Mine aufzeigt. Ergänzend werden durch die ICGLR nun zwei weitere Stufen eingeführt, die eine Erfüllung der Standards («Green Flagged») bzw. eine teilweise Verfehlung der vergebenen Standards kennzeichnen («Yellow Flagged»). Der Einfluss der OECD wird des Weiteren durch eine, kurz vor dem letzten Zitat erscheinende, Aussage unterstrichen: Vor der Nennung der Kategorien hält die ICGLR nämlich fest, dass die «Standards zur Evaluierung von Minen ausdrücklich nach den Vorgaben der OECD geschehen würden» (ICGLR 2011:20).

Risk Mitigation

Risk Assessment und Risk Mitigation sind zwei eng miteinander verknüpfte Prinzipien. Im erweiterten Sinne gehören die bereits erwähnten Assessment-Massnahmen zum Gesamtkonzept von Risk Mitigation. Dazu sind bei der ICGLR insbesondere die Inspektion von Minen durch ICGLR beauftragte sowie das Audit-System durch die Drittparteien zu nennen.

Das wichtigste Instrument zur Risikoverringerung der ICGLR ist jedoch ihr eigener Zertifizierungsmechanismus «*ICGLR Mineral Certification Mechanism*». Die Zertifizierung soll eine konfliktfreie Herkunft der Mineralien gewährleisten:

«The ICGLR Certificate serves as the assurance to purchasers that a mineral shipment is conflict free, and meets all other ICGLR standards. Member State governments must examine each export of Designated

Material, including all the supporting documentation concerning chain of custody and mine of origin.»
(ICGLR 2011:36)

Das Prinzip der staatlichen Exportkontrolle und Zertifizierung eines jeden Minerals vom Abbau bis zum Export gleicht sehr stark den Grundideen des Kimberley-Prozesses. Eine direkte Übernahme aus dem Kimberley-Prozess ist nicht nur eine Vermutung, sondern wird von der ICGLR an einer Stelle auch direkt erwähnt:

«The ICGLR Certificate for Designated Minerals will function in much the same manner as the Kimberley Process Certificates for diamond exports. Only mineral shipments that can demonstrate "conflict free" origin, transport and processing will be awarded an ICGLR Certificate (...). Certification becomes obligatory for all exports of Designated Minerals (...).» (ICGLR 2011:20)

Somit will die ICGLR die Massnahmen des Kimberley-Prozesses (Zertifikate) auch im Bereich der Mineralien anwenden. Dass eine solche Übertragung problematisch ist, hat Kapitel 4.2.2. gezeigt. Zudem stellt sich gerade in Ländern wie der DR Kongo, wo Minen in oft sehr abgelegenen Regionen liegen, auch die Frage nach der praktischen Machbarkeit. Es scheint äusserst fraglich, dass alle Mineralien so zertifiziert werden können, wie es in diesem Zitat vorgeschlagen wird.

6.2.4 Beziehung zur OECD

Bereits beim Besuch der Konferenz in Paris konnte beobachtet werden, dass die ICGLR und die OECD in einem regen Austausch stehen. Dieser intensive Austausch könnte dazu geführt haben, dass sich Policies gegenseitig angeglichen und beeinflusst haben.

Ein Befragen von bei der Ausarbeitung des Model Law involvierten Personen hat ergeben, dass der Ausarbeitungsprozess weitgehend von der ICGLR (in Abstimmung mit ihren Mitgliedstaaten) vorangetrieben wurde und die OECD nicht direkt beteiligt war. In gewissen Dokumenten gibt es dennoch Hinweise auf einen, insbesondere in der Anfangsphase stattfindenden, gemeinsamen Austausch mit der OECD (ICGLR 2012:4). Grenzen zwischen ICGLR-spezifischen Errungenschaften und externem Einfluss durch die OECD in den besprochenen Dokumenten sind somit nicht immer klar zu differenzieren und fließen ineinander über.

Beim Besuch des *7th ICGLR-OECD-UN GoE Forums* konnte diesbezüglich beobachtet werden, dass die OECD trotz des gegenseitigen Austausches der dominantere Akteur zu sein scheint. Oft äusserten sich ICGLR-Vertreter rechtfertigend und betonten etwa, sie hätten viele der «vorgegebenen Schritte» umgesetzt. An anderen Stellen betonten sie, die Unterstützung der OECD sei in ihren Ländern sehr willkommen.

Dies ist insofern beachtenswert, da sich die OECD über Jahrzehnte hinweg ausschliesslich auf die Politik ihrer Mitgliedstaaten beschränkte. Doch die OECD hat in den letzten 20 Jahren ihr Themenfeld ausgeweitet. Im Angesicht einer immer stärker globalisierten Wirtschaft hat sie dabei vermehrt in Angelegenheiten von Entwicklungsländern interveniert: «OECD-Mechanismen» würden zunehmend auf Nicht-Mitglieder übertragen, um auch hier Policy-Veränderung und -Konvergenz zu

bewirken (Ougaard 2010:36-38). Genau dieses Phänomen scheint auch im Fall der Gestaltung des Model Law und des RCM zuzutreffen.

6.2.5 Fazit ICGLR

Die ICGLR-Vorstösse sind auf einen regionalen Kontext ausgerichtet und werden von den Mitgliedstaaten ausgearbeitet und verabschiedet. Gleichzeitig kann von Beginn an ein starker Einfluss externer Akteure ausgemacht werden. Bereits in den einleitenden Worten des Manuals wird beispielhaft die Mitarbeit der UNO, des deutschen BGR sowie lokaler NGOs willkommen geheissen (ICGLR 2011:56-57). Diesen Einfluss anderer Akteure (neben der OECD) auf die ICGLR zu untersuchen, wäre eine noch zu füllende Forschungslücke.

Um hier nochmals den Fokus auf die Forschungsfrage nach dem Einfluss der OECD zu richten, kann diese ohne Zweifel zu den einflussreichsten jener Akteure gezählt werden. Rückblickend lässt sich feststellen, dass viele der, auf den ersten Blick eigenständig wirkenden, Elemente den Einfluss des OECD-Frameworks aufzeigen. Zum einen kann eine grosse inhaltliche Kongruenz beobachtet werden und an anderen Stellen wird die OECD sogar direkt als Vorlage zitiert. Gerade im Kapitel 6.2.3.2 «Risk Mitigation» konnte aufgezeigt werden, wie immer wieder die OECD-Richtlinien als Referenz für die Arbeit der ICGLR-Zertifizierungsschemas herbeigezogen werden.

In gewissen Passagen wird überdies der Eindruck erweckt, dass die ICGLR-Massnahmen nur als Reproduktion der OECD Guidance in einem spezifischen regionalen Kontext dienen. Als Veranschaulichung dieses Gedankens dient eine weitere Passage aus dem «Certification Manual». Sie zeigt, dass die OECD Guidance als genauso wichtig angesehen wird wie das eigene Regelwerk:

«Where there is any divergence between the ICGLR standards as contained in this Manual and its Appendices and the OECD Due Diligence Guidance, the more rigorous of the two standards shall apply.»
(ICGLR 2011:24)

Die Bedeutung des eigenen Regelwerks wird hier relativiert, da in einem Zweifelsfall sogleich auf die entsprechende Passage in der OECD Guidance verwiesen werden kann. Erneut verdeutlicht diese Aussage ebenso, dass im ganzen Prozess der Lösungsfindungen stets Bemühungen bestehen, eine Unterschiedlichkeit (Divergence) von verschiedenen Initiativen zu verhindern und vielmehr eine Angleichung verschiedener Initiativen anzustreben.

Dies ist eine Beobachtung, die als problematisch gewertet kann. Zum einen weist dies Züge von universellen Lösungsansätzen auf, bei denen lokale und regionale Initiativen nicht ortsspezifisch sind, sondern einem internationalen Konsens folgen. Sinnbildlich hierfür ist die Angleichung der Gesetze der ICGLR-Staaten durch das durch die OECD geprägte Model Law. Zum anderen findet eine Vermischung von verschiedenen Geltungsbereichen statt. Die Massnahmen zur Due Diligence bei der OECD sind freiwillige Bemühungen und Empfehlungen. Das Nichteinhalten von Due-Diligence-Massnahmen bei der ICGLR hingegen stellen gemäss dem Model Law Straftaten dar, die juristisch verfolgt werden (ICGLR 2012:5-6). Die OECD nimmt somit indirekt auch Einfluss auf die Gesetzgebung in Staaten.

Nebst Einflussnahme zeitgenössischer Akteure haben auch vergangene Prozesse die ICGLR-Initiativen beeinflusst. Die ICGLR-Massnahmen weisen eine grosse Anlehnung an die Prinzipien des Kimberley-Prozesses auf. Dies ist insbesondere beim Hauptinstrument, dem Zertifikationschema RCM, sichtbar. Gemäss diesem dürfen nur Mineralien ausgeführt werden, deren legale Herkunft bis zu ihrem Ursprungsort durch offizielle Stellen gewährleistet werden kann. Gerade dies stützt auch die, im ersten Teil der Arbeit gemachten, Vermutungen über den Ursprung der Konfliktmineralieninitiativen und den Einfluss früherer Strömungen.

In die Zukunft schauend, liegt die Vermutung nahe, dass die Arbeit der ICGLR weiterhin durch das OECD-Framework geprägt sein wird. Dass der Einfluss schwindet, scheint nicht zuzutreffen. Gerade an der Pariser Konferenz konnte beobachtet werden, dass die ICGLR-Staaten sehr darum bemüht sind, die im Forum beschlossenen Vorgaben noch besser umzusetzen. Auch wird im Juni 2015 ein Treffen zwischen den ICGLR-Justizministern stattfinden, um den Harmonisierungsprozess voranzutreiben.

Eigene Beobachtungen an der besuchten Konferenz in Paris haben aber gezeigt, dass zwischen den einzelnen ICGLR-Staaten auch Diskrepanzen und Spannungen herrschen. So haben Vertreter der DR Kongo mehrmals Vorwürfe gegenüber den Amtskollegen aus Ruanda geäussert. Ruanda wurde etwa vorgeworfen, den Schmuggel von Mineralien aus der DR Kongo zu tolerieren.

Vor diesem Hintergrund ist weiter zu beobachten, ob eine gemeinsame Lösungsfindung zwischen den Staaten vorangehen wird oder ob interne Spannungen die Gesetzesharmonisierungen mit weiteren Staaten verhindern könnten.

6.3 EU Proposal on EU Responsible Trading Strategy for Minerals from Conflict Zones

Die Initiative in Kürze

Der europäische Markt gehört weltweit zu den grössten Abnehmern von 3T Mineralien und Gold. Laut Schätzungen der EU existieren in Europa über 400 Importeure der entsprechenden Mineralien (European Commission 2014b:1). Aufgrund der Tatsache, dass viele dieser Importeure auch Mineralien aus Konfliktgebieten in ihren Warenketten eingeschlossen haben, hat die Europäische Union entschieden, in diesem Feld aktiv zu werden²³. Im März 2014 wurde deshalb ein Entwurf für die *«Schaffung eines Unionssystems zur Selbstzertifizierung der Erfüllung der Sorgfaltspflicht in der Lieferkette durch verantwortungsvolle Einführer von Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erzen und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten»* publiziert. Erklärtes Ziel dieses Vorstosses ist es, die Finanzierung von Konflikten zu bekämpfen und es Unternehmen²⁴ einfacher zu machen, «verantwortungsvoll» Mineralien aus Konflikt- und Hochrisikogebieten einzuführen. Dadurch soll ein Markt für «verantwortungsvoll geförderte Mineralien» aus Konfliktgebieten geschaffen werden (European Commission 2014a:2).

Die EU will die gesteckten Ziele mithilfe der Erschaffung eines sogenannten «Selbstzertifizierungssystems» erreichen. Letzteres will heissen, dass sich Unternehmen freiwillig für die Einhaltung der im Dokument beschriebenen «Due-Diligence-Massnahmen» verpflichten. Sie sollen den Ursprung und die Abbaubedingungen der Mineralien zurückverfolgen und sogenannte «Early-Warning Risk-Awareness Systems» einbauen oder an entsprechenden Programmen von anderen Organisationen teilnehmen (European Commission 2014a:5). Durch die Schaffung von (finanziellen) Anreizen, aber auch durch den de facto entstehenden industriellen und zivilgesellschaftlichen Druck hofft die EU auf eine grosse Beteiligung von Firmen bei den Selbstzertifizierungsmassnahmen (European Commission 2014a:1-2).

Ob die Unternehmen die Vorgaben einhalten, soll von der national zuständigen Behörde der jeweiligen EU-Mitgliedsstaaten regelmässig kontrolliert werden. Die Mitgliedstaatsbehörden werden die «verantwortungsvollen» Unternehmen dann an die zentralen Stellen weiterleiten, die wiederum eine Liste mit «vorbildlichen» Unternehmen erstellen. Diese Liste soll insbesondere für Endkonsumenten hilfreich sein, die auf diese Weise von Due Diligence einhaltenden Unternehmen kaufen könnten, ohne die komplexen Warenketten völlig im Alleingang überblicken zu müssen (European Commission 2014c:4). Da es sich um ein freiwilliges Selbstzertifizierungssystem handelt, werden im Falle von Vergehen keine disziplinarischen Massnahmen verhängt. Das entsprechende Unternehmen wird dann lediglich von der Liste der verantwortungsvollen Unternehmen gestrichen (European Commission 2014a:6).

²³ Gemäss eigenen Angaben der EU nimmt der Importanteil, gemessen am weltweiten Volumen, 35% bei den 3T Mineralien % bzw. 15% bei Gold ein. Circa 7% der 3T Mineralien kommen davon aus der DR Kongo und Ruanda (European Commission 2014a:7). Die EU schätzt zudem, dass zwischen 150.000 und 200.000 Unternehmen in der EU Zulieferer von, durch den Dodd-Frank Act betroffenen, US-Firmen sind (European Commission 2014a:4).

²⁴ Die EU Richtlinien sind an die drei Zielgruppen von Unternehmen gerichtet: «Importers» (Importeure), «Smelters» («Schmelzhütten») und «Refiners» (Raffinerien) (European Commission 2014c:4).

Das noch nicht definitiv verabschiedete Regelwerk soll global gültig und somit in sämtlichen «Konflikt- und Hochrisikogebieten» anwendbar sein (European Commission 2014a:5).

Der Entwurf wird beim Stand der Abgabe der vorliegenden Arbeit noch den Legislativprozess durchlaufen (Beratung in Parlamentsausschüssen und anschliessende Diskussion im Parlament). Die Einsetzung eines definitiven Gesetzes mit einigen Änderungen gegenüber dem Entwurf dürfte aber im Verlauf des ersten Halbjahres 2015 erfolgen.

Im anschliessenden Abschnitt wird diese Initiative gemäss den ausgewählten Kriterien auf ihr Verhältnis zur OECD-Vorlage überprüft. Als wichtigste Grundlage für diese Analyse diene der Gesetzesentwurf selbst. Als Ergänzung wurden das mit dem Gesetzesentwurf veröffentlichte Pressestatement der Europäischen Kommission sowie ein ebenfalls am selben Tag veröffentlichtes Dokument «zur Beantwortung von häufig gestellten Fragen» gewählt.

6.3.1 Prinzip Konfliktmineralien

6.3.1.1 Begriffliche Definition

Bezüglich der begrifflichen Definition kann trotz eines etwas knapp gehaltenen Wortlauts eine weitgehende Übernahme von Begriffen festgestellt werden. Wie auch bei der OECD-Initiative äussert sich dies darin, dass von «aus Konflikt- und Hochrisikogebieten stammenden Mineralien» gesprochen wird. Gleich den OECD-Richtlinien ist die EU dabei also nicht geographisch explizit, sondern definiert diese Gebiete in Artikel 2 (European Commission 2014c:5) wie folgt:

«“[C]onflict-affected and high-risk areas” means areas in a state of armed conflict, fragile post-conflict as well as areas witnessing weak or non-existent governance and security, such as failed states, and widespread and systematic violations of international law, including human rights abuses.»

Die Kernelemente der EU-Definition sind nahezu wörtlich identisch zur OECD-Definition der Konflikt- und Hochrisikogebiete gewählt: «Armed Conflict», «Weak or Non-existent Governance and Security» sowie die Verletzung von internationalem Recht, inklusive der Menschenrechte, sind typische Kriterien, die gemäss der EU ein Konflikt- und Hochrisikogebiet charakterisieren.

Aufbauend auf die weitgehende Kongruenz zur OECD kann die explizite Erwähnung von «Post-Konfliktsituationen», in der eben genannten Definition von Konfliktmineralien jedoch gleichzeitig als eine Ergänzung gesehen werden. Mit dieser Erwähnung werden Unternehmen darauf sensibilisiert, dass auch nach den eigentlichen bewaffneten Konflikten die Gefahren von negativen Auswirkungen latent vorhanden sind. Der Grund für die Ergänzung könnte sein, dass die EU eine der chronologisch gesehen neueren Initiativen ist, in welche Erfahrungen von den anderen Initiativen einfließen. Die EU beansprucht gerade gegenüber bereits etablierten, im Kriegskontext entstandenen Initiativen hier einen ganzheitlicheren Fokus einzunehmen.

Erweiterungen und alternative Kritik können für die begriffliche Definition nicht festgestellt werden, denn abgesehen von der erwähnten Ergänzung lehnt sich die EU bei ihrer Definierung von Konfliktmineralien stark an die OECD an.

6.3.1.2 Substanzielle Ebene

Auf der substanziellen Ebene der Konfliktmineraliendefinition ist eine vollständige Übereinstimmung mit der entsprechenden OECD-Definition festzustellen. Im Kapitel 2 (Definitionen) nimmt die EU (European Commission 2014c:5) ebenfalls die Beschränkung auf 3T Mineralien und Gold vor:

«*“[M]inerals” means ores and concentrates containing tin, tantalum and tungsten, and gold (...).*»

Lediglich der Annex I des EU-Entwurfs kann als, die OECD-Richtlinien erweiterndes, praktisches Element gesehen werden. Während die OECD-Definition «Erze und Derivate» von Konfliktmineralien pauschal zusammenfasst, schafft die EU (European Commission 2014c:13) eine nutzerfreundliche Liste verschiedener aus den Konfliktmineralien hergestellten Produkte und Metalle. Nutzer können in dieser umfassenden und kodierten Liste erkennen, ob ihr Produkt unter das Regelwerk fällt.

Dass auf substanzieller Ebene bis auf dieses praktische Detail aber keine weiteren Abweichungen festzustellen sind, mag durchaus überraschen. Die EU stellt deutlich den Anspruch, ein global gültiges Regelwerk schaffen zu wollen (vgl. European Commission 2014a:5). Anbetracht dessen ist fraglich, wieso der OECD in der Definition wörtlich gefolgt und eine allgemeine Beschränkung auf die 3T Mineralien und Gold vorgenommen wird. Denn die Möglichkeit auf Erweiterungen wäre im Hinblick auf den globalen Gültigkeitsanspruch zu erwarten gewesen.

6.3.1.3 Inhaltliche Ebene (Konnotationen)

Konfliktmineralien werden inhaltlich mehrwiegend mit Konnotationen beschrieben, die jenen der OECD Guidance ähneln. Gerade im Artikel 2 sind diese Gemeinsamkeiten bei der Definition von «*Natural Mineral Resources from Conflict-Affected or High Risk Areas*» anschaulich zu sehen:

«*Natural mineral resources in conflict-affected or high risk areas – although holding great potential for development – can be a cause of dispute where their revenues are fuelling the outbreak or continuation of violent conflict, undermining national endeavours towards development, good governance and the rule of law. In these areas, breaking the nexus between conflict and illegal exploitation of minerals is critical to peace and stability. (...) The issue concerns resource-rich regions where the challenge posed by the desire to minimise the financing of armed groups and security forces (...)*» (European Commission 2014c:5)

Konfliktmineralien können laut dieser Darlegung also bei nicht gegebener Sorgfalt der eigentliche Grund von Konflikten sein oder zumindest zu deren Fortführung beitragen. Weitere negative Folgen sind die Nicht-Verbreitung eines souveränen Staatsverständnisses und die Verhinderung jeglicher Aussicht auf Verbesserungen.

Auch in den erweiternden Dokumenten lassen sich auf der inhaltlichen Ebene der Konfliktmineraliendefinitionen Gemeinsamkeiten finden. Dort werden weitgehend dieselben inhaltlichen Konnotationen wie im Hauptdokument genannt und stückweise konkretisiert (European Commission 2014a:1):

«Profits from the extraction of and trade in minerals sourced from unstable regions affected by armed conflict can play a role in intensifying and perpetuating violent conflict. This can take various forms including where armed groups or their affiliates illegally control mines and mineral trading routes, use forced labour or commit other human rights abuses, or tax or extort money or minerals. As a result, armed groups and security forces in conflict regions can finance their activities from the proceeds of mining and trading of minerals which later enter the global supply chain. Companies further down the production chain run the risk of supporting armed activities and have an interest in sourcing from such regions responsibly»

Deutlich kommt bei dieser Definierung zum Vorschein, dass die Unternehmen am Ende der Warenkette direkt für die Finanzierung von bewaffneten Gruppen verantwortlich sind. Diese Verbindung zu betonen ist der EU immer wieder wichtig:

«(...) the consequence is that such minerals, potentially present in consumer products, link consumers to conflicts outside the Union (...).» (European Commission 2014c:3)

Dies bildet schlussendlich auch die Legitimierung für das geplante Regelwerk: Konfliktminerale haben ein so grosses Schadenspotential, da sie von Endkonsumenten in Wert gesetzt werden und damit wirtschaftliche Anreize für bewaffnete Gruppen schaffen. Diese Wechselwirkung will die EU durch ihre Gesetzesreform unterbinden.

6.3.2 Prinzip Risk

6.3.2.1 Begriffliche Definition

Obwohl der Begriff «Risk» im Gegensatz zu anderen Begriffen wie etwa «Minerals» oder «Conflict-Affected and High-Risk Areas» nicht mit einer eigenen Definition erklärt wird, nimmt er eine zentrale Bedeutung innerhalb der EU-Richtlinien ein.

Risk wird sowohl in Artikel 2 als auch 5 des Entwurfs (European Commission 2014c:2-7) in Verbindung mit «Adverse Impacts» genannt: Risiko bedeutet demnach, dass Geschäftsaktivitäten negative Auswirkungen haben können. Im Hauptdokument der EU wird aber keine genauere begriffliche Definierung dieser Adverse Impacts vorgenommen, wie dies beispielsweise bei der Guidance der OECD (2013:13) der Fall ist.

Mit der Konzeption von Risk als «Adverse Impacts» folgt die EU schlussendlich also dem Verständnis der OECD, welche Risk ebenfalls in dieser Weise bezeichnet hat. Dass aber trotz der Verwendung auf eine eigene Definition dieses doch wichtigen Konzepts verzichtet wird, könnte als Indiz für eine «Gleichschaltung» und unkritische Übernahme von der OECD gewertet werden. Konzepte werden also ohne grosse Erläuterungen kopiert, weil deren Erklärung bereits beim oft referenzierten OECD Framework vorgenommen wird.

6.3.2.2 Inhaltliche Ebene (Konnotationen)

An sehr wenigen Stellen wird bei den Dokumenten der EU darauf eingegangen, was mit Risiken (und entsprechend Adverse Impacts) konkret gemeint ist. In einer den Regelentwurf begleitenden Publikation ist beispielhalber lediglich die Rede von «*causing harm on the ground*» (European Commission

2014b:1). Der Gesetzesentwurf selbst weist in diesem Zusammenhang nur wenig ausführlicher auf mögliche Menschenrechtsverletzungen hin (European Commission 2014c:5) oder erwähnt etwa die Gefahr, dass bewaffnete Gruppen unterstützt oder Konflikte finanziert werden könnten (European Commission 2014c:2). Diese Auffassung entspricht ebenfalls derjenigen der OECD Guidance und ergänzt diese nicht weiter. Im Gegenteil, die EU verzichtet hier auf genaue Beschreibungen praktischer Risiken (wie etwa die im 3T-Zusatzdokument der OECD 2013:31-53 erwähnten) und verweist anstelle dessen auf die entsprechenden Erläuterungen der OECD.

6.3.3 Prinzip Risk Assessment und Risk Mitigation

6.3.3.1 Begriffliche Definition

Risk Assessment

Das Konzept «Risk Assessment» wird ebenfalls in der EU-Richtlinie verwendet. Die EU empfiehlt direkt im Regelwerk, dass Risk Assessment anhand der OECD-Standards erfolgen soll:

«[The responsible importer] shall: (...) identify and assess the risks of adverse impacts in its mineral supply chain (...) [with the] due diligence recommendations of the OECD Due Diligence Guidance.» (European Commission 2014c:7)

Bei dieser Definierung kann direkt ersichtlich gemacht werden, dass Konzepte von der OECD übernommen und als Empfehlung für Unternehmen weitergegeben werden. Der OECD Guidance wird dadurch in der Praxis ein enorm wichtiger Stellenwert eingeräumt. Zudem zeigt die Verweisung auf die OECD Guidance, dass sie mittlerweile – zumindest in den Augen der EU – als das internationale Standardwerk gilt.

Risk Mitigation

«Risk Mitigation» ist ein weiteres Konzept, das in der EU-Richtlinie aufgegriffen wird. Die EU (European Commission 2014c:8) definiert Risk Mitigation dabei, ähnlich wie die OECD, als verschiedene Massnahmen («Efforts») zur Abwendung von Risiken. Mit Artikel 5 im Gesetzesentwurf ist diesen «Efforts» zur Risikobekämpfung sogar ein kompletter Abschnitt gewidmet.

Ergänzend zur OECD werden teils andere Terminologien wie etwa «Risk Management Measures» verwendet. Ansonsten kann aber eine weitgehende Übernahme der Wortwahl der OECD beobachtet werden. Wie in Kürze (Abschnitt 6.3.3.2) zu sehen ist, wurde der Inhalt trotz teils leicht anderer Formulierungen ebenfalls mehrheitlich identisch übernommen.

6.3.3.2 Inhaltliche Ebene

Risk Assessment

Gerade bei der praktischen Prüfung, ob Unternehmen durch ihre Aktivitäten negative Auswirkungen verursachen, erkennt man zahlreiche Elemente, die schon bei der OECD Guidance nahezu identisch

zu finden sind. Doch nicht nur die Nennung von ähnlichen Praktiken zeigt die Nähe zur OECD, sondern auch die Tatsache, dass die OECD direkt im Anschluss als Vergleichsmaßstab genannt wird.

Darunter fällt als anschauliches Beispiel die Wichtigkeit von Audits. In Artikel 6 der EU-Richtlinien werden die Unternehmen dazu verpflichtet, die Prozesse von neutralen Drittparteien überprüfen zu lassen. Auch hier wird die OECD Guidance als Grundlage dafür genommen, wie solche Audits durchgeführt können:

«(...) respect the audit principles of independence, competence and accountability as set out in the OECD Due Diligence Guidance.» (European Commission 2014c:8)

Die EU Guidance beinhaltet zur Identifizierung von Risiken dennoch einige Ergänzungen gegenüber der OECD Guidance. So empfiehlt die EU (European Commission 2014c:7) den Unternehmen, firmeninterne «Grievance Mechanisms»²⁵ einzuführen. Dieses Frühwarnsystem soll Personen dazu dienen, Missstände entlang der Warenkette anprangern zu können.

Zudem schafft die EU jährlich eine eigene Liste mit verantwortungsvollen Zulieferern (siehe Annex II der Richtlinien). Insbesondere für Downstream-Unternehmen kann dadurch eine Risikobeurteilung vorgenommen werden: Sie können beispielsweise die firmeneigenen Zulieferer mit der Liste der verantwortungsvollen Unternehmen abgleichen und mehr «verantwortungsvolle» Zulieferer in ihre Warenketten integrieren (European Commission 2014c:7). Zu dieser Liste ist zu erwähnen, dass selbst bei dieser EU-spezifischen Erweiterung eine Nähe zur OECD erkennbar ist, da die Liste in enger Zusammenarbeit mit der OECD erstellt werden soll (European Commission 2014a:4).

Risk Mitigation

Bei der Bewältigung der identifizierten Risiken findet eine sehr starke Anlehnung an die Massnahmen der OECD statt. So wird den Unternehmen in Artikel 5 (European Commission 2014c:7-8) ein Paket von praktischen Schritten zur Risikominderung nahegelegt. Dazu gehört unter anderem, dass Unternehmen ihre Zulieferer genau kennen sollen oder dass die getroffenen Massnahmen zur Sorgfaltspflicht stets überwacht und verbessert werden sollten. Diese Schritte sind inhaltlich kongruent mit Massnahmen, wie sie etwa im Annex III der OECD Guidance (OECD 2013:25-29) zu finden sind. Unmittelbar sichtbar wird die Übernahme aber beispielsweise bei der Empfehlung, zwecks Risikominderung einen «Risiko-Management-Plan» zu erstellen (European Commission 2014c:8). Wie in der Definition dieses «Risiko-Management-Plans» zu sehen ist, handelt es sich dabei um die Eins-zu-eins-Umsetzung des Annex III der OECD Guidance:

«“[R]isk management plan” means the importers' written response to the identified supply chain risks based on Annex III to the OECD Due Diligence Guidance.» (European Commission 2014c:6)

Das Übernehmen und Einbauen OECD-eigener Richtlinien zeigt erneut, welchen Stellenwert die OECD Guidance als international anerkannte Referenz hat.

²⁵ Grievance Mechanisms werden definiert als : «(...) an early-warning risk awareness mechanism allowing any interested party or whistle-blower to voice concerns regarding the circumstances of mineral extraction, trade, handling and export in conflict-affected and high-risk areas.» (European Commission 2014c:5)

Der Schluss, die EU-Richtlinien seien nur eine Abänderung der OECD Guidance, wäre jedoch fehl am Platz. Das zentrale Kernelement der EU-Richtlinien ist die «Selbstzertifizierung». Unternehmen müssen einen «Risiko-Management-Plan» erstellen und sich über die Abbaubedingungen ihrer Güter im Klaren sein. Danach können sie sich selber als «frei von Konfliktmineralien» deklarieren. Auch wenn es sich dabei praktisch gesehen um eine Überwachung und Umsetzung der OECD-Standards handelt, ist die Selbstzertifizierung eine Idee der EU.

Gemäss Einschätzung seitens der EU geht diese Selbstdeklarierung in einigen Punkten auch über die alleinige Erfüllung der OECD-Standards hinaus. So führt das Regelwerk zusätzlich ein, dass Informationen zum Stand der «Due Diligence» von Importeuren an Unternehmen am Ende der Warenkette weitergeleitet werden müssen (European Commission 2014a:2, 2014c:9).

Der Ansatz der EU lässt zudem anders als die OECD mehr selbstkritische Eigenschaften erkennen. Die EU ist sich bewusst, dass Initiativen auch negative Auswirkungen haben können. Die Europäische Kommission weist auf Bestrebungen hin, die zahlreiche Unternehmen (insbesondere in der DR Kongo) dazu veranlasst haben, an andere Standorte auszuweichen. Teils hatte dies verheerende Auswirkungen für den lokalen Arbeitsmarkt und trug nicht dazu bei, die Verbindung zwischen Handel und Konflikt zu stoppen. Ausschlaggebend dürfte in diesem Zusammenhang die Berichterstattung der *UN Group of Experts* in der DR Kongo gewesen sein. Diese dokumentiert, dass Händler aufgrund von steigenden Transparenzanforderungen die Zusammenarbeit mit Minen teils kurzfristig einstellten. Die Folge war eine prekäre wirtschaftliche Situation von mehreren Zehntausend vom Kleinbergbau abhängigen Personen. Der nahezu einzigen Einkommensquelle beraubt, wurden viele Personen in die Arbeitslosigkeit und grösser werdende Armut gedrängt (*UN Group of Experts* 2011:99). Diese schlussendlich, durch Transparenzinitiativen ausgelöst, kontraproduktiven Auswirkungen möchte die EU sicherlich verhindern, weshalb sie die Unternehmen ermutigt, nach Möglichkeit weiterhin in den Konflikt- und Hochrisikogebieten wirtschaftlich tätig zu sein (European Commission 2014a:2).

6.3.4 Beziehung zur OECD

Wie im vorhergehenden Abschnitt deutlich geworden sein dürfte, weisen die beiden Initiativen in den wichtigsten Grundzügen äusserst ähnliche Eigenschaften auf. Rein quantitativ wird die OECD Guidance sogar fast 30-mal direkt als Referenz genannt.

Diese Ähnlichkeit dürfte kein Zufall sein. Sie ist schlussendlich auch Resultat der engen Zusammenarbeit der beiden Organisationen. In erster Linie wird dies durch die Tatsache unterstrichen, dass die Europäische Kommission im Rat der OECD teilnimmt²⁶. Die EU war somit auch am Entstehungsprozess der OECD-Richtlinien beteiligt. Diese Verbindung wird in den Dokumenten der EU mehrfach angesprochen:

«The Union has been actively engaged in an Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) initiative to advance the responsible sourcing of minerals from conflict regions, which has resulted in

²⁶ Für weitere Informationen siehe <<http://www.oecd.org/about/membersandpartners/#d.en.194378>> (Zugriff: 14.01.2015).

a government-backed multi-stakeholder process leading to the adoption of the OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas (OECD Due Diligence Guidance) including supplements on tin, tantalum and tungsten, and on gold. In May 2011, the OECD Ministerial Council recommended to actively promote the observance of this Guidance.» (European Commission 2014c:2)

Hinweise für die Gründe der grossen inhaltlichen Nähe finden sich auch in der akademischen Forschung. Jakobi und Martens (2010b:270) bezeichnen den regen Ideenaustausch zwischen EU und OECD als «Boomerang-Phänomen»: Seit Mitte der 1990er-Jahre stünden die beiden Akteure in einem solch engen Austauschverhältnis, dass ihre politischen Agenden «konvergiert seien». Ideen würden deshalb von der OECD zur EU zirkulieren, um anschliessend wieder zurück zur Besprechung bei der OECD zu gehen.

Diese Darstellungen könnten somit als konkretes Fallbeispiel für die in Kapitel 2 gemachten Aussagen zu neueren Ideen der Policy-Verbreitung gesehen werden. Policies beeinflussen sich oft gegenseitig und es ist elementar, den vernetzten Kontext von Policies zu ergründen.

6.3.5 Fazit EU Proposal on Responsible Sourcing

Die EU führt im Vergleich zur OECD einige neue Elemente ein. Ausserdem sind die Idee der Selbstzertifizierung und die Empfehlung, innerhalb von Firmen Grievance-Mechanismen zu schaffen, EU-spezifische Neuerungen.

Über das Gesamtwerk schauend, bleibt aber der vorherrschende Eindruck, dass das Grundverständnis von Konflikt und möglichen Gegenmassnahmen im ideologischen Sinne identisch sind. Die zahlreichen Übereinstimmungen können sicherlich auch im Zusammenhang des regen Austausches zwischen den beiden Institutionen erklärt werden. Die identifizierten Ungleichheiten können primär als «technische Details», die in der praktischen Umsetzung zum Tragen kommen, gesehen werden. Dies hat insbesondere der Vergleich der verschiedenen Prinzipien in den Kapiteln 6.3.1- 6.3.3 gezeigt. Bei allen drei Kriterien wurden zahlreiche Übernahmen identifiziert. Doch nicht nur das erwähnte, sondern auch das nicht erwähnte ist von Relevanz. So ist beim EU-Entwurf in den meisten Fällen keine Erweiterung oder alternative Kritik festzustellen. Gerade beim Konzept «Risk» wird ersichtlich, dass, anstatt mögliche Risiken zu beschreiben, diese lediglich generell abgehandelt werden und für genauere Angaben auf die OECD verwiesen wird (vgl. z.B. European Commission 2014c:7). Auch diese Unterlassungen können deshalb als enge Anlehnung an die OECD gedeutet werden. Des Weiteren lassen sich auch in Bereichen, die nicht untersucht worden sind, enge Verbindungen und weitgehende Übernahmen zur OECD vermuten²⁷.

Diese Vermutungen leiten zu weiteren Folgefragen hin. Insbesondere da die EU den Anspruch erhebt, global gültig zu sein, und dennoch eine Beschränkung auf die 3T Mineralien und Gold vornimmt. Wie weit diese Einschränkung aber ausserhalb des Kontextes der DR Kongo Nützlichkeit hat, bleibt kritisch zu hinterfragen.

²⁷ Siehe z.B. die Definition von «Model Supply Chain» (European Commission 2014c:5) oder «Armed Groups» (European Commission 2014c:4).

7 Diskussion und Ausblick

7.1 Diskussion der Fragestellungen

Die vorliegende Arbeit hat als Ziel, Konfliktmineralieninitiativen und ihre Herkunft besser verstehen zu können. Dazu wurde die Frage formuliert: «Welche Prozesse und Akteure gingen den aktuellen Konfliktmineralieninitiativen voraus und wie prägten sie deren Motivation und Grundannahmen?»

Die darauf folgende Literaturrecherche zeigte auf: Die heutigen Bestrebungen sind nicht plötzlich in Erscheinung getreten. Sie sind das Resultat von Prozessen, die Ende der 1990er-Jahre und zum Anfang der 2000er-Jahre stattgefunden haben. Die Arbeit hat vier Hintergründe als entscheidend identifiziert. In erster Linie ist dies die akademische Forschung, welche ein grundlegendes Umdenken über Konflikte in Gang gesetzt und auf die bedeutende Rolle der natürlichen Ressourcen in diesen Konflikten hingewiesen hat. Diese neuen Ansichten über Ursachen von Konflikt fanden einen Ausdruck in politischen Regulierungsmassnahmen. Als Meilenstein zur Regulierung von Konfliktressourcen gilt der Kimberley-Prozess, welcher ein Zertifizierungsschema für den globalen Diamantenmarkt schuf. Entscheidend für die frühe Prägung des in der Konfliktmineraliendebatte vorherrschenden Narratives ist die Arbeit der UN-Expertengruppe für die DR Kongo. Diese Gruppe sieht in Konflikten in der DR Kongo in erster Linie Ressourcenkriege. Dementsprechend forderte die Expertengruppe von der internationalen Gemeinschaft die Erarbeitung von Massnahmenpaketen, die einem wirtschaftlichen Ansatz folgten. Dazu gehört auch die Übernahme von konkreten Massnahmen des Kimberley-Prozesses. Die Erfahrungen mit der Zertifizierung von Diamanten hat als Grundlage für eine angestrebte Regulierung des Handels mit Mineralien gedient. Der Kimberley-Prozess und die Arbeit der UN GoE waren auch ausschlaggebend für die Entstehung der OECD-Richtlinien. Die OECD kommt mit ihren Richtlinien den Forderungen der internationalen Gemeinschaft nach einer einheitlichen Herangehensweise für den Handel mit Mineralien nach. Die Arbeit hat des Weiteren aufgezeigt, dass auch NGOs eine wichtige Funktion in der Prägung des Narratives über Konfliktminerale hatten. Durch ihre Kampagnenarbeit sorgten sie für mediale Resonanz und beschleunigten die Erschaffung von konkreten Policies. Der Dodd-Frank Act ist ein direktes Beispiel für diesen Sachverhalt.

Zurückblickend auf die letzten knapp 15 Jahre kann festgestellt werden, dass der Narrativ einem klaren Schema folgte: Mineralien sind die direkte Ursache von Kriegen, welche durch marktwirtschaftliche Prozesse in Gang gehalten werden. Alternative Sichtweisen, die diese scheinbar klaren Zusammenhänge in Frage stellen wollten, hatten es schwer, sich in den internationalen Institutionen (namentlich etwa OECD oder UNO) durchzusetzen.

Sowohl die besprochene akademische Literatur, der Kimberley-Prozess als auch diverse NGOs wie *Enough Project* und schlussendlich die Erkenntnisse der *UN Group of Experts* trugen zur Gestaltung dieses Narratives über Konfliktmineralien bei und prägten das Verständnis von Ursachen und Lösungen von Konflikten.

Aufgabe der zweiten Forschungsfrage war es zu ergründen, wie die OECD die Initiativen und Reaktionen anderer Akteure beeinflusst. Anstatt den Einfluss der OECD anhand eines einzelnen Falles zu untersuchen, hat diese Arbeit eine Multiple Case Study vorgenommen, um so eine gesteigerte Aussagekraft zu erreichen. Denn falls unter unterschiedlichen Umständen gemeinsame Beobachtungen gemacht werden können, dürfte die Bedeutung dieser Beobachtungen grösser sein. Dazu befasste sich die Arbeit mit den geplanten EU-Richtlinien, dem amerikanischen Dodd-Frank Act und der Final Rule sowie den ICGLR-Richtlinien.

Bei den drei Initiativen wurde analysiert, inwiefern die jeweilige Initiative im Verhältnis zu den OECD Guidelines übereinstimmende, ergänzende, erweiternde oder alternative Konzepte aufzeigt. Was also sind übergreifende Erkenntnisse, wenn man alle Fallbeispiele gesamthaft betrachtet? In allen drei Fällen wurde die OECD als ein Referenzwerk aufgefasst. Die Final Rule spricht sogar vom «international einzigen verfügbaren Due Diligence Framework». In der Debatte wurde immer wieder die Schaffung von Regelwerken für Rohstoffunternehmen in Konfliktgebieten gefordert. Im Laufe der Zeit entwickelten sich die OECD Guidelines schlussendlich zu dem heutigen Standardwerk zum Thema Konfliktmineralien. Ihre Richtlinien stellen die Grundlage dar, auf der diverse Unternehmen bis hin zu supranationalen Institutionen ihre Strategien gegen Konfliktfinanzierung aufbauen. Von dieser Basis ausgehend formulieren die untersuchten Initiativen einige erweiternde und ergänzende Regelungen.

Alternative Kritik war nur an wenigen Stellen zu finden (beispielhaft wäre hierfür aber die durchaus selbstkritische Haltung der EU). Wenn Unterschiedlichkeiten bestanden, dann meist nur in Bezug auf den geographischen und rechtlichen Gültigkeitsbereich sowie bei technischen Feinheiten in der praktischen Umsetzung. Gemäss den geplanten EU-Richtlinien beispielsweise werden die Unternehmen dazu angehalten, ihre Zulieferer freiwillig zu überprüfen, während vom Dodd-Frank Act betroffene US-Unternehmen jedes Jahr zwingend einen Bericht verfassen müssen. Schlussendlich ist die essentielle Logik aller untersuchten Initiativen allerdings dieselbe. Ihre Grundannahme ist, dass die Unternehmen für die Finanzierung von Konflikten und die damit einhergehenden Folgeschäden hauptverantwortlich sind. Dies definieren viele Initiativen als die «Risiken», denen Unternehmen ausgesetzt sind. Aufgrund dieser Risiken formulieren alle drei untersuchten Initiativen ähnliche Ziele: In den betroffenen Staaten soll Institutionsbildung geschehen und muss mehr Transparenz auf der unternehmerischen Seite geschaffen werden. Der Inhalt dieser dafür geforderten «Massnahmenpakete» deckt sich ebenfalls weitgehend. Zentraler Bestandteil ist beispielsweise die Überprüfung der Minen durch Drittpersonen (Schaffung eines «Audit-Systems»).

Gerade das durch die OECD dringend vorgeschlagene Auditsystem ist sinnbildlich für die zugrundeliegende Ideologie. Es wird von einem internationalen Standard ausgegangen, der eine Überprüfung vor Ort durch eine anerkannte Institution verlangt. Im Zuge dieser Überprüfung müssen externe Parteien einmal jährlich in die Minen gehen, um diese zu bewerten. Die Standhaftigkeit dieses Vorhabens in der Praxis ist fraglich, da eine regelmässige Überprüfung ein schwieriges Unterfangen ist – insbesondere in einem so grossflächigen Gebiet wie dem Osten der DR Kongo. In laufenden Konflikten können sich Einflussgebiete bewaffneter Gruppen zudem schnell verändern. Es bleibt dahingestellt, wie aufschlussreich eine alljährliche Inspektion vor diesem

Hintergrund tatsächlich ist. Im Osten der DR Kongo sind nach langjähriger Tätigkeit beispielsweise erst 30 von weit über 1000 geschätzten Minen durch ein System zertifiziert worden, welches die Rückverfolgbarkeit gewährleisten kann (Vogel und Radley 2014:1).

Schliesslich zeigen die Fallbeispiele aufgrund des hohen Ansehens, das die OECD genießt: Die OECD wird international als die «Best Practice» gesehen. Best Practice bedeutet letztendlich immer einen Ausschluss dessen, was nicht Teil dieser Lösung ist, und das Einsetzen eines, für alle Fälle geltendes, Prinzips.

Solche ausschliessenden Vorgänge scheinen sich im OECD-Umfeld zunehmend zu verbreiten. Die besprochenen Initiativen wiederum orientieren sich an denselben Vorbildern (wie z.B. der OECD) und «lernen» gegenseitig voneinander, wodurch eine immer weiterschreitende Angleichung stattfindet. Wie in Kapitel 2 gezeigt wurde, scheinen die aus einem ähnlichen Umfeld stammenden Institutionen sich einander zu nähern und ihre Policies in Einklang zu bringen. Dies trifft auch auf die untersuchten OECD-Stakeholder ICGLR, EU und USA zu. Allein die regelmässige Teilnahme aller genannten Akteure an OECD-Treffen zeigt, dass sie sich in einem «ähnlichen Umfeld» bewegen. Mit der zweimal jährlich stattfindenden Konferenz wird dieser Prozess der Angleichung direkt beschleunigt. Neue Stränge, die auch alternative Formen der Lösungsfindung vorschlagen, werden dabei nicht aufgegriffen. Bei der Teilnahme am Pariser Forum konnte beobachtet werden, dass es lediglich um die Optimierung der lancierten Prozesse wie Auditing und Zertifizierung geht.

7.2 Weiterführende Feststellungen

Diverse Quellen bezeugen, es gebe seit einiger Zeit Verbesserungen in Krisengebieten wie der DR Kongo²⁸. Wie weit die untersuchten Initiativen dazu beigetragen haben, ist in Zahlen jedoch kaum zu erfassen.

Ausserdem scheint das OECD-Netzwerk ein Kreis des gegenseitigen Zitierens zu sein, in dem man einander rechtfertigt. So verwenden Institutionen die OECD Guidance, um an Glaubwürdigkeit zu gewinnen. Die OECD dagegen rät Institutionen, Audits durchzuführen, welche wiederum von OECD-Stakeholdern, wie etwa der *Conflict-Free Sourcing Initiative* (CFSI), angeboten werden.

Konfliktressourcen nach dem Schema der OECD zu managen, breitet sich immer weiter aus. US-Firmen, welche Mineralien aus der DR Kongo in den Warenketten einschliessen, sollen eine Risikominimierung gemäss den OECD-Vorschriften durchführen. Da die US-Legislative hier keine alternativen Due-Diligence-Schemen nennt, wird es für mehrere Tausend der weltweit führenden Unternehmen wie *Apple Inc.* oder *Intel Corporation* Firmen de facto zwingend, die OECD Guidance oder zumindest Elemente daraus zu verwenden. Genauso dürften Faktoren wie die steigenden Ansprüche von Klienten dazu führen, dass immer mehr Unternehmen die wirtschaftsfokussierten Massnahmen der OECD umsetzen. Hierzu könnten Unternehmen in der EU gezählt werden, die sich nach der bevorstehenden Implementierung des Gesetzesentwurfs freiwillig den geplanten Richtlinien

²⁸ Siehe dazu beispielsweise die neueren Berichte der UN GoE (UN Group of Experts 2014 und 2015).

unterstellen werden. Die vorliegende Arbeit wiederum hat gezeigt, dass diese Richtlinien im Grunde genommen nichts weiter als eine Umsetzung der OECD-Vorgaben bedeuten.

Es scheint für die besprochenen Initiativen effizienter zu sein, einen gemeinsamen Ansatz für eine Transparenzschaffung im Bereich der Mineralien zu verfolgen. Dies hat die Zitierung eines Abschnitts aus der Final Rule gezeigt. Die Arbeit wäre hier aber erweiterbar: Bei einer Untersuchung mit Fokus auf industrielle Downstream-Initiativen hätten vermutlich ähnliche Resultate erwartet werden können. Die CFSI-Initiative, die über 200 einflussreiche Unternehmen wie *Apple Inc.*, *General Motors*, *Boeing* oder *IBM Corp.* berät, empfiehlt ihren Unternehmen zwingend die Standards der OECD umsetzen. Die CFSI hält weiter fest, eine Vereinheitlichung der Due Diligence-Massnahmen nach Standards der OECD sei am kostengünstigsten und könne zudem am besten zur Minderung von Konflikten beitragen (CFSI 2013:6). Somit verbreitet auch diese Initiative den vereinfachten Narrativ, Konfliktursachen könnten hauptsächlich durch wirtschaftliche Sorgfalt behoben werden.

Es stellt sich hier durchaus auch die Frage, ob das Transparenzschema der OECD von Firmen gar zu einer Immunisierung vor Kritik genutzt werden kann. Eine formelle Übernahme der anerkannten Standards kann einem Unternehmen aufgrund des Ansehens der OECD Glaubwürdigkeit verleihen. Denn weil die tatsächliche Überprüfung von Minen wie erwähnt nur langsam voranschreitet, sind viele der Standards in der Praxis noch nicht umgesetzt.

Die vorgehenden Prozesse schaffen schlussendlich systemische Probleme. Die OECD Guidelines verlangen von den Unternehmen, alle Minen bis in die weitest abgelegenen Regionen zu kennen. Bis weitere Minen zertifiziert sind, gilt für Minen der Pauschalverdacht, sie würden von Gruppierungen zur Finanzierung von illegalen Aktivitäten missbraucht. Für grossflächige Gebiete gilt solange ein Verdacht, bis die Unschuld bewiesen bzw. das Risk Assessment abgeschlossen ist. Dies werde ich als problematisch. Allgemein wird in «Konflikt- und Hochrisikogebieten» der Ressourcenabbau als der Hauptauslöser für Gewalt und Konflikt gesehen. In den betroffenen Regionen steigt daher der administrative Aufwand, den Unternehmen betreiben müssen, um ihre «Unschuld» zu beweisen. Die bürokratischen und verwaltungstechnischen Hürden können höhere Produktionskosten bewirken, die letztendlich aber von der Lokalbevölkerung getragen werden müssen. Im schlimmsten Fall kann deshalb sogar das Gegenteil des beabsichtigten guten Willens eintreten: Personen werden aufgrund der steigenden Ansprüche an den Rand der Illegalität gedrängt. Infolgedessen kann nicht ausgeschlossen werden, dass sie sich bewaffneten Gruppen anschliessen, da diese die einzige Option auf schnelle Einkünfte sind (Tegera et al. 2014:2). Sollten sich diese Annahmen weiter festigen, wären die Folgen von Regelwerken wie der OECD Guidance fatal.

7.3 Ausblick

In den einleitenden Worten hat diese Arbeit das Bild eines dynamischen Kontextes gezeichnet: Dutzende Initiativen (aus denen die Arbeit einige ausgewählt hat) sind in den letzten Jahren umgesetzt worden oder befinden sich zurzeit im Entstehungsprozess. Gerade der Bereich der industriellen Initiativen und deren Auswirkungen erweist sich jedoch als ein noch weitgehend unerforschtes Feld.

Gerade in diesem Hinblick stellt sich die Frage, inwieweit all die Initiativen Einfluss nehmen können und werden. Man sollte sich auch fragen, wohin sich die Debatte geographisch entwickeln könnte, denn schliesslich entstammen die meisten besprochenen Initiativen industrialisierten Staaten. Denkbar wäre genauso, dass die besprochenen Unternehmen und Initiativen an Einfluss verlieren könnten. Gerade der Markt für elektronische Produkte, für welchen die besprochenen Mineralien u.a. gefördert werden, scheint in Asien ein grösseres Wachstumspotential zu haben als in den industrialisierten Staaten. Ob asiatische Rohstoffunternehmen jedoch dieselben Standards wie die der OECD für notwendig halten werden, ist unsicher (Nest 2011:174-180). Die OECD hat die steigende Nachfrage nach Mineralien aus Asien (namentlich v.a. China) offenbar ebenfalls erkannt. Die Publikation einer Fassung ihrer Guidelines in Mandarin im Mai 2014²⁹ könnte zumindest als Schritt in diese Richtung gewertet werden. Wie sehr chinesische Unternehmen davon Gebrauch machen werden, ist knapp ein Jahr nach der Publikation allerdings noch nicht abschätzbar.

Nicht zuletzt kann festgehalten werden, dass die ganze Debatte zeitgeschichtlich ein noch junges Phänomen ist, da alle besprochenen Initiativen in den letzten 5 Jahren implementiert worden sind. Könnte es sein, dass sie genauso so schnell wieder an Prominenz verlieren, wie sie entstanden sind? Sicher ist nur eine extrem schnell wechselnde Entwicklung, weshalb diese Arbeit in ihrer Aktualität vermutlich schon bald wieder angepasst werden müsste. Die Konfliktmineralien-debatte steht zu diesem Zeitpunkt an einer spannenden Weggabelung (Vogel und Radley 2014). Verfolgen Initiativen weiter den Weg des Narratives von vereinfachten Zusammenhängen zwischen Konflikt und Konsumenten und der damit verbundenen Idee, durch Zertifizierung und Transparenz könnten Konflikte nahezu allein gelöst werden, droht die ganze Debatte zu einem «Greenwashing» zu werden. In diesem Fall wäre lokale Veränderung lediglich ein Vorwand, um den Eigennutz von Unternehmen zu verschleiern. Genauso wäre es aber möglich, dass die Debatte einen ganzheitlicheren Weg einschlägt, falls alternative Vorschläge in die Initiativen einfliessen könnten. So würden die von Tegera et al. (2014) vorgeschlagenen Punkte, wie die verstärkte Involvierung von lokalen Behörden und zivilgesellschaftlichen Organisationen oder eine Abkehr von der reinen Fokussierung auf Mineralien, die Initiativen sinnvoll ergänzen.

²⁹ Für genauere Informationen siehe <<http://www.oecd.org/daf/inv/mne/icglr-oecd-un-forum-paris-may-2014.htm>> (Zugriff: 15.04.2015)

8 Literatur

- Autesserre, Séverine (2012): Dangerous Tales: Dominant Narratives on the Congo and Their Unintended Consequences. *African Affairs*, 111(443), 202-222.
- Ballentine, Karen (2003): Beyond Greed and Grievance: Reconsidering the Economic Dynamics of Armed Conflict. In Karen Ballentine und Jake Sherman (Hrsg.), *The Political Economy of Armed Conflict: Beyond Greed and Grievance*, 259-283. Boulder: Lynne Rienner.
- Ballentine, Karen & Sherman, Jake (2003): Introduction. In Karen Ballentine & Jake Sherman (Hrsg.), *The Political Economy of Armed Conflict: Beyond Greed and Grievance*, 1-15. Boulder: Lynne Rienner.
- Berdal, Mats & Malone, David M. (2000): Introduction. In Mats Berdal & David M. Malone (Hrsg.), *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, 1-15. Boulder: Lynne Rienner.
- Bieri, Franziska (2010): From Blood Diamonds to the Kimberley Process: How NGOs Cleaned Up the Global Diamond Industry. Burlington: Ashgate.
- Cater, Charles (2003): The Political Economy of Conflict and UN Intervention: Rethinking the Critical Cases of Africa. In Karen Ballentine & Jake Sherman (Hrsg.), *The Political Economy of Armed Conflict: Beyond Greed and Grievance*, 19-45. Boulder: Lynne Rienner.
- CFSI (2013): Reasonable Practices to Identify Sources of Conflict Minerals: Practical Guidance for Downstream Companies. <http://www.conflictreesourcing.org/media/docs/CFSI_DD_ReasonablePracticesforDownstreamCompanies_Aug2013.pdf>, Zugriff: 17.01.2015.
- CNN (2009): Rape and Murder, Funded by Cell Phones. <<http://edition.cnn.com/2009/OPINION/12/03/congo.war.minerals/index.html>>, Zugriff: 12.06.2014.
- Collier, Paul (2000): Doing Well Out of War. In Mats Berdal & David M. Malone (Hrsg.), *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, 91-111. Boulder: Lynne Rienner.
- De Soysa, Indra (2000): The Resource Curse: Are Civil Wars Driven by Rapacity or Paucity? In Mats Berdal & David M. Malone (Hrsg.), *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, 113-135. Boulder: Lynne Rienner.
- De Soysa, Indra (2002): Paradise Is a Bazaar? Greed, Creed, and Governance in Civil War, 1989 - 99. *Journal of Peace Research*, 39(4), 395-416.
- Dimaggio, Paul J. & Walter W. Powell (1983): The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Duffield, Mark (2000): Globalization, Transborder Trade, and War Economies. In Mats Berdal & David M. Malone (Hrsg.), *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, 69-89. Boulder: Lynne Rienner.
- Dynda, Thomas A (2015): Conflict Minerals Rule – Complying With The Rule In The Meantime. <<http://www.conflictmineralslaw.com/2015/01/20/conflict-minerals-rule-complying-with-the-rule-in-the-meantime>>, Zugriff: 25.03.2015.

- Enough Project (2009a): Can Your Hear Congo Now? Cell Phones, Conflict Minerals, and the Worst Sexual Violence in the World. <[http://www.enoughproject.org/files/Can Your Hear Congo Now.pdf](http://www.enoughproject.org/files/Can%20Your%20Hear%20Congo%20Now.pdf)>, Zugriff: 02.02.2015.
- Enough Project (2009b): From Mine to Mobile Phone: The Conflict Minerals Supply Chain. <<http://www.enoughproject.org/files/minetomobile.pdf>>, Zugriff: 15.12.2014.
- Enough Project (2011): Certifying Congo's Deadly Conflict Minerals <<http://www.enoughproject.org/blogs/certifying-congos-deadly-conflict-minerals>>, Zugriff: 15.12.2014.
- Enough Project (2015): Celebrity Upstanders. <<http://www.enoughproject.org/about/celebrity-upstanders>>, Zugriff: 09.02.2015.
- European Commission (2014a): Frequently Asked Questions- Responsible Sourcing of Minerals Originating Conflict-Affected and High-Risk Areas: Towards an Integrated EU Approach. <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-157_en.htm>, Zugriff: 08.10.2014.
- European Commission (2014b): Press Release: EU Proposes Responsible Trading Strategy for Minerals from Conflict Zones. <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-218_en.htm>, Zugriff: 08.10.2014.
- European Commission (2014c): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council: Setting up a Union System for Supply Chain Due Diligence Self-Certification of Responsible Importers of Tin, Tantalum and Tungsten, Their Ores, and Gold Originating in Conflict-Affected and High-Risk Areas. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/march/tradoc_152227.pdf>, Zugriff: 08.10.2014.
- Flückiger, Nathalie (2014): Wirtschaft und Menschenrechte im Rohstoffsektor: Betrachtung zentraler Herausforderungen und Problemfelder sowie internationaler Lösungsansätze und deren Umsetzung in der Schweiz. Masterarbeit, Universität Zürich.
- Garrett, Geoffrey, Dobbin, Frank und Simmons, Beth A. (2008): Conclusion. In Beth A. Simmons, Frank Dobbin und Geoffrey Garrett (Hrsg.), *The Global Diffusion of Markets and Democracy*, 344-360. New York: Cambridge University Press.
- Global Witness (1998): A Rough Trade. <http://www.globalwitness.org/sites/default/files/pdfs/A_Rough_Trade.pdf>, Zugriff: 02.09.2014.
- Global Witness (2015): Business and Human Rights. <<http://www.globalwitness.org/campaigns/accountability/advocacy>>, Zugriff: 21.02.2015.
- Haveman, Heather A. (1993): Follow the Leader: Mimetic Isomorphism and Entry Into New Markets. *Administrative Science Quarterly*, 38(4), 593-627.
- Homer-Dixon, Thomas (1995): The Ingenuity Gap: Can Poor Countries Adapt to Resource Scarcity? *Population and Development Review*, 21(3), 587-612.
- ICGLR (2010): Lusaka Declaration of the ICGLR Special Summit to Fight Illegal Exploitation of Natural Resources in the Great Lakes Region. <<http://www.oecd.org/investment/mne/47143500.pdf>>, Zugriff: 08.09.2014.

- ICGLR (2011): ICGLR Regional Certification Mechanism (RCM) Certification Manual. <[http://icglr.org/images/ICGLR Certification Manual Final Nov 2011En.pdf](http://icglr.org/images/ICGLR%20Certification%20Manual%20Final%20Nov%202011En.pdf)>, Zugriff: 20.02.2015.
- ICGLR (2012): ICGLR Model Law RINR: Prevention and Suppression of the Illegal Exploitation of Minerals in the Great Lakes Region. <[http://icglr.org/images/Model Law_EN-final 2.pdf](http://icglr.org/images/Model%20Law_EN-final%202.pdf)>, Zugriff: 21.02.2015
- ICGLR (2015): Regional Initiative against the Illegal Exploitation of Natural Resources. <<http://www.icglr.org/index.php/en/natural-resources>>, Zugriff: 24.02.2015.
- IPIS (2008): Handbook: Mapping Conflict Motives in War Areas. <http://www.ipisresearch.be/maps/Handbook_Aug2008.pdf>, Zugriff: 13.06.2014.
- Jackson, Stephen (2002): Making a Killing : Criminality & Coping in the Kivu War Economy. *Review of African Political Economy*, 29(93-94), 517-536.
- Jakobi, Anja P. & Martens, Kerstin (2010): Conclusion: Findings, Implications and Outlook of OECD Governance. In Kerstin Martens & Anja P. Jakobi (Hrsg.), *Mechanisms of OECD Governance: International Incentives for National Policy-Making*, 260-279. Oxford: Oxford University Press.
- Kaldor, Mary (1998): *New and Old Wars*. Cambridge: Polity Press.
- Keen, David (1998): The Economic Functions of Violence in Civil Wars. *Adelphi Paper*, 38(320), 9–74.
- Keen, David (2000): Incentives and Disincentives for Violence. In Mats Berdal & David M. Malone (Hrsg.), *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, 19-42. Boulder: Lynne Rienner.
- Kelly, Jocelyn T. D. (2014): ‘This Mine Has Become Our Farmland’: Critical Perspectives on the Coevolution of Artisanal Mining and Conflict in the Democratic Republic of the Congo. *Resources Policy*, 40, 100-108.
- Kimberley Process (2015): About. <<http://www.kimberleyprocess.com/en/about>>, Zugriff: 05.02.2015.
- Korf, Benedikt (2006): Cargo Cult Science, Armchair Empiricism and the Idea of Violent Conflict. *Third World Quarterly*, 27(3), 459-476.
- Korf, Benedikt (2011): Resources, Violence and the Telluric Geographies of Small Wars. *Progress in Human Geography*, 35(6), 733-756.
- Le Billon, Philippe (2003): The Political Ecology of War and Resource Exploitation. *Studies of Political Economy*, 70, 59-95.
- Malaquias, Assis (2001): Diamonds Are a Guerrilla’s Best Friend: The Impact of Illicit Wealth on Insurgency Strategy. *Third World Quarterly*, 22(3), 311-25.
- Martens, Kerstin & Anja P. Jakobi (2010a): Introduction: The OECD as an Actor in International Politics. Pp. In Kerstin Martens & Anja P. Jakobi (Hrsg.), *Mechanisms of OECD Governance: International Incentives for National Policy-Making*, 1-25. Oxford: Oxford University Press.
- Martens, Kerstin & Jakobi, Anja P. (2010b): *Mechanisms of OECD Governance: International Incentives for National Policy-Making?* Oxford: Oxford University Press.

- Nest, Michael (2011): *Coltan*. Cambridge: Polity Press.
- New York Times (2000): Diamond Wars: A Special Report.; Africa's Gems: Warfare's Best Friend. <<http://www.nytimes.com/2000/04/06/world/diamond-wars-a-special-report-africa-s-gems-warfare-s-best-friend.html>>, Zugriff: 13.06.2014.
- New York Times (2009): Clinton Presents Plan to Fight Sexual Violence in Congo. <<http://www.nytimes.com/2009/08/12/world/africa/12diplo.html>>, Zugriff: 20.9.2014.
- OECD (2006): *OECD Risk Awareness Tool for Multinational Enterprises in Weak Governance Zones*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2011): *OECD Guidelines for Multinational Enterprises*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2013): *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas: Second Edition*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2015a): *An International Standard*. <<http://www.oecd.org/daf/inv/mne/mining.htm>>, Zugriff: 15.01.2014.
- OECD (2015b): *Budget*. <<http://www.oecd.org/about/budget/>>, Zugriff: 29.01.2015.
- Ougaard, Morten (2010): The OECD's Global Role: Agenda-Setting and Policy Diffusion. In Kerstin Martens & Anja P. Jakobi (Hrsg.), *Mechanisms of OECD Governance: International Incentives for National Policy-Making*, 26-49. Oxford: Oxford University Press.
- Peck, Jamie (2011): Geographies of Policy: From Transfer-Diffusion to Mobility-Mutation. *Progress in Human Geography*, 35(6), 773-797.
- Peck, Jamie & Theodore, Nik (2010): Mobilizing Policy: Models, Methods, and Mutations. *Geoforum* 41(2), 169-174.
- Ramonas, Andrew (2014): Business Groups Press Challenge Over SEC Conflict-Minerals Rule. <<http://www.nationallawjournal.com/legaltimes/id=1202713629505/Business-Groups-Press-Challenge-Over-SEC-ConflictMinerals-Rule#ixzz3Sle0XJtk>>, Zugriff: 25.02.2015.
- Ross, Michael L. (2004): What Do We Know about Natural Resources and Civil War? *Journal of Peace Research*, 41(3), 337-356.
- Saey, Lara E. (2012): What 's Wrong with Dodd- Frank 1502? Conflict Minerals, Civilian Livelihoods, and the Unintended Consequences of Western Advocacy. *Center for Global Development Working Paper*, 284, 1-28.
- Schneider, Volker & Janning, Frank (2006): *Politikfeldanalyse: Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik*. Wiesbaden: VS Verlag.
- SEC (2012): *Final Rule on Conflict Minerals*. <<http://www.sec.gov/rules/final/2012/34-67716.pdf>>, Zugriff: 22.11.2014.
- Simmons, Beth A., Frank Dobbin und Geoffrey Garrett (2008a): Introduction. In Beth A. Simmons, Frank Dobbin und Geoffrey Garrett (Hrsg.), *The Global Diffusion of Markets and Democracy*, 1-63. New York: Cambridge University Press.

- Simmons, Beth A., Dobbin, Frank und Garrett, Geoffrey (2008b): *The Global Diffusion of Markets and Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Tegera, Aloys, Laudati, Ann, Leinweber, Ashley [und 67 weitere Autoren] (2014): *An Open Letter*. <<https://ethuin.files.wordpress.com/2014/10/09092014-open-letter-final-and-list-doc.pdf>>, Zugriff: 18. 09.2014.
- UN Group of Experts (2001): *Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo*: S/2001/357. New York: United Nations.
- UN Group of Experts (2002): *Final Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo*: S/2002/1146. New York: United Nations.
- UN Group of Experts (2003): *Final Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo*: S/2003/1027. New York: United Nations.
- UN Group of Experts (2011): *Final Report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo*: S/2011/738. New York: United Nations.
- UN Group of Experts (2014): *Final Report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo*: S/2014/42. New York: United Nations.
- UN Group of Experts (2015): *Final Report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo*: S/2015/19. New York: United Nations.
- UN Security Council (2000a): *Letter Dated 18 April 2000 from the Secretary-General Addressed to the President of the Security Council*: S/2000/334. New York: United Nations.
- UN Security Council (2000b): *Letter Dated 26 April 2000 from the Permanent Representative of the Democratic Republic of the Congo to the United Nations Addressed to the President of the Security Council*: S/2000/350. New York: United Nations.
- UN Security Council (2000c): *Resolution 1291*: S/RES/1291. New York: United Nations.
- UN Security Council (2001): *Resolution 1355*: S/RES/1355. New York: United Nations.
- UN Security Council (2003): *Resolution 1457*: S/RES/1457. New York: United Nations.
- UN Security Council (2007): *Resolution 1756*: S/RES/1756. New York: United Nations.
- US Congress (2010): *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*. <<https://www.sec.gov/about/laws/wallstreetreform-cpa.pdf>>, Zugriff: 22.04.2014.
- Vogel, Christoph & Radley, Ben (2014): *'Conflict Minerals' – An Open Letter*. <<http://www.christophvogel.net/2014/09/09/conflict-minerals-an-open-letter>>, Zugriff: 18.09.2014.
- Von Clausewitz, Carl (1966): *Vom Kriege*: 1. Buch. Bonn: F. Dümmler (1. Ausgabe Berlin 1832-1834).

Wolfe, Lauren (2015): How Dodd-Frank Is Failing Congo. <<http://foreignpolicy.com/2015/02/02/how-dodd-frank-is-failing-congo-mining-conflict-minerals/>>, Zugriff: 21.02.2015.

Wolfe, Lauren, Prendergast, John und Lezhnev, Sasha (2015): Suffocating Congo's War. <<http://foreignpolicy.com/2015/02/07/suffocating-congos-war-conflict-minerals-dodd-frank-enough/>>, Zugriff: 21.02.2015.

Yin, Robert K. (2003): Case Study Research: Design and Methods, 3. Auflage. Thousand Oaks: Sage Publications.

Yin, Robert K. (2014): Case Study Research: Design and Methods, 5. Auflage. Thousand Oaks: Sage Publications.

Persönliche Erklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig verfasst und die den verwendeten Quellen wörtlich oder inhaltlich entnommenen Stellen als solche kenntlich gemacht habe.

Zürich, 24. April 2015

Ramon Schwarz