

UMWELT- UND RESSOURCENKONFLIKTE: RELEVANZ UND LÖSUNGSANSÄTZE

Sogenannte Umwelt- und Ressourcenkonflikte standen in letzter Zeit vermehrt im Fokus politischer Debatten. Aus Sicht der Sicherheitspolitik handelt es sich jedoch um eine sehr heterogene Kategorie. Um wirksame präventive und friedensfördernde Massnahmen treffen zu können, ist eine Differenzierung nach spezifischen Konflikttypen erforderlich. Das vieldiskutierte Szenario künftiger Ressourcenkriege zwischen Grossmächten ist unwahrscheinlich. Die zentralen Herausforderungen betreffen die rohstoffreichen Entwicklungsstaaten und sind vorwiegend lokaler und regionaler Natur.



Sudanesisches Flüchtlingsmädchen aus Darfur, 18. August 2007

Reuters / Yannis Behrakis

Sogenannte Umwelt- und Ressourcenkonflikte haben in jüngster Zeit zunehmend das Interesse der Öffentlichkeit und der politischen Entscheidungsträger auf sich gezogen. Die Folgen des Klimawandels in Darfur, der mutmassliche Nexus zwischen Erdöl und Krieg in Nahost sowie die Rolle der «Blutbananen» aus Somalia sind Beispiele, die auf eine ökologische Dimension der Sicherheit hinweisen. Entwicklungen, die unter dem Sammelbegriff «Umweltkonflikte» subsumiert werden, umfassen jedoch sehr unterschiedliche Konflikttypen. Eine entsprechende Differenzierung ist nicht nur für deren besseres Verständnis, sondern auch für die Ergreifung geeigneter präventiver und friedensfördernder Massnahmen wesentlich.

Zu unterscheiden ist zwischen Konflikten, die entweder im Zusammenhang mit dem

«Ressourcenfluch» (*Resource Curse*), lokaler «Ressourcenknappheit» oder komplexer «Krisenherde» stehen, welche durch eine Kombination verschiedener umweltbezogener und anderer Konflikttypen gekennzeichnet sind. Zwar haben alle Ressourcenkonflikte mit Knappheit von Rohstoffen zu tun, da es sonst keinen Anreiz gäbe, um diese zu kämpfen. Es besteht jedoch ein Unterschied, ob Ressourcen weltweit knapp, aber lokal reichlich (Ressourcenfluch-Konflikte) oder global ausreichend, aber örtlich knapp (Konflikte aufgrund Ressourcenknappheit) vorhanden sind.

Ressourcenfluch-Konflikte

Resource-Curse-Konflikte hängen mit der globalen kommerziellen Nutzung von Ressourcen zusammen, die «indirekt», d.h. weit weg vom Ort ihrer Gewinnung, verbraucht werden. Lukrative Ressourcen wie

Erdöl oder Diamanten sind auf globaler Ebene knapp, kommen jedoch auf der lokalen und regionalen Ebene in konzentrierten Mengen vor. Statt in diesen Ländern einen wirtschaftlichen Aufschwung auszulösen, sind diese Rohstoffe für die betroffene Bevölkerung oft eher Fluch denn Segen. Natürliche Rohstoffe sind häufig die Ursache eines raschen (z.B. Diamanten) oder massiven (z.B. Erdöl) und unregulierten Zustroms von Geld und können so Konflikte verursachen, verlängern oder intensivieren.

Der Hauptgrund für diesen Nexus zwischen Konflikt und Ressourcen ist meist ein Mangel an guter Regierungsführung. Das kann je nach den lokalen Gegebenheiten unterschiedliche Bedeutung haben: der Rohstoffreichtum kann zur Finanzierung bewaffneter, nichtstaatlicher Akteure verwendet werden; einen Anreiz für Aufstände, separatistische Bestrebungen und Staatstriebe darstellen; einer Diversifizierung der Wirtschaft im Wege stehen («Holländische Krankheit»); oder autoritären Regimen ermöglichen, sich einer Rechenschaftspflicht zu entziehen (*Rentier State*). Beispiele von Ressourcen, die bei Bürgerkriegen eine Rolle spielen, sind Erdöl (Nordsudan gegen Südsudan, Nigeria), Diamanten (Demokratische Republik Kongo), Holz (Kambodscha, Burma), Kupfer (Papua-Neuguinea) und Coltan (Demokratische Republik Kongo).

Ressourcenfluch-Konflikte und Destabilisierungsprozesse, die auf die «Holländische Krankheit» und das *Rentier-State*-Phänomen zurückgehen, können sowohl global als auch lokal weitreichende Folgen

haben. Auf der globalen Ebene beeinträchtigen sie vielfach die Ressourcensicherheit der hochentwickelten und aufstrebenden Wirtschaften, indem sie etwa negative Auswirkungen auf die Lieferung und den Preis von Rohstoffen haben. Dieses Problem dürfte sich insbesondere im Energiebereich verschärfen. Die verbleibenden Erdöl- und Erdgasvorkommen sind zunehmend in instabilen Gebieten, vor allem im Nahen und Mittleren Osten und in Russland, konzentriert. Da die grossen Förderländer zudem bereits am Limit produzieren, verfügen sie derzeit nicht über die nötigen Reservekapazitäten, um durch Konflikte verursachte Lieferausfälle in kurzer Zeit kompensieren zu können.

Hingegen dürfte die vieldiskutierte Gefahr von Rohstoffkriegen zwischen Grossmächten geringer sein, als oft behauptet wird. Einerseits gibt es keine verlässlichen Angaben, ob das Ölfördermaximum (*Peak Oil*) tatsächlich schon bald bevorsteht, wie einige Experten argumentieren. Andererseits lässt die umfassende Interdependenz zwischen den Grossmächten eine kooperative Lösung für die globalen energiepolitischen Herausforderungen erwarten. Diese Interdependenz lässt auch den Schluss zu, dass ressourcenreiche Grossmächte wie Russland ihre Rohstoffvorkommen längerfristig nur in begrenztem Rahmen als Druckmittel für politische Zwecke werden einsetzen können.

In erster Linie zeitigen solche Konflikte denn auch vor allem gravierende Auswirkungen auf lokaler und regionaler Ebene. Dazu zählen neben den Todesopfern aus Kampfhandlungen insbesondere Folgeerscheinungen wie zunehmende Armut, Unterernährung und gesellschaftliche Polarisierung, welche zusammengenommen die lokale Entwicklung und die menschliche Sicherheit stark beeinträchtigen können. Diese lokalen Negativentwicklungen können ihrerseits wieder indirekte globale Auswirkungen haben, beispielsweise in Form von Vertreibungen, der Verbreitung von Krankheiten, organisiertem Verbrechen, Terrorismus und der Proliferation von Waffen.

Mögliche politische Massnahmen zur Vermeidung und Bewältigung von Ressourcenflucht-Konflikten betreffen vor allem die strukturelle Konfliktprävention. Zu nennen sind etwa die Regulierung der Märkte und die Erhöhung der Transparenz von Waren und Kapital bei der Gewinnung von und dem Handel mit Rohstoffen, die Hilfeleistung und die Einbringung von

Die *Extractive Industries Transparency Initiative*

Eine akteursübergreifende Initiative zur Verbesserung der Regierungsführung in rohstoffreichen Staaten.

- Ziel:** Die Ressourcen eines Landes sollen zu einer Quelle wirtschaftlichen Wachstums statt zu einem Katalysator für Korruption und Konflikte werden.
- Mittel:** Transparenz der Einnahmen im Rohstoffsektor; Globale Norm für die Veröffentlichung der Zahlungen von Firmen an Regierungen und für die Veröffentlichung der Einnahmen der Regierungen von Firmen; Unabhängiger Verwalter.
- Teilnehmer:** Im Zentrum stehen die rohstoffproduzierenden Staaten, die sich um eine Teilnahme bewerben können. Weitere Akteure: Privatsektor (Rohstoffindustrie, Industrieverbände, institutionelle Investoren); Zivilgesellschaft; Internationale Organisationen und Geberländer.

www.eitransparency.org

technischem Fachwissen für eine Verbesserung der Regierungsführung in rohstoffreichen Ländern sowie Anstrengungen zur Verbesserung von nachhaltigen Konsummustern in den Verbraucherländern. Die *Extractive Industries Transparency Initiative* oder der Kimberley-Prozess zur Unterbindung des Handels mit «Blutdiamanten» sind Beispiele für zukunftsweisende Modelle einer akteursübergreifenden *Governance* in diesen Bereichen.

Konflikte aufgrund lokaler Ressourcenknappheit

Diese Konflikte hängen in der Regel weniger mit der globalen Kommerzialisierung des Rohstoffs als vielmehr mit dem Zugang, der Produktion und dem Verbrauch auf der lokalen Ebene zusammen. Sie haben keine direkte Auswirkung auf die Rohstoffsicherheit industrialisierter Staaten, sondern stellen vorwiegend ein Sicherheitsproblem bezüglich der lokalen und regionalen Stabilität mit indirekten globalen Nachwirkungen dar. Ein Beispiel für einen typischen lokalen Konflikt um Zugang zu natürlichen Ressourcen sind die Auseinandersetzungen um die Übergriffe von mechanisierten Grossbauern auf das Land von Pastoralisten und traditionellen Bauern, wie sie in vielen Ländern Schwarzafrikas zu beobachten sind. In der Regel unterstützt der Staat die Grossbauern durch die Gewährung von rechtlich verbindlichen Eigentumsrechten und deren staatliche Durchsetzung, unter Missachtung bereits bestehender und oft nicht beurkundeter traditioneller Eigentumsrechte auf Land und Wasser. Auch wenn die direkten gewaltsamen Reaktionen in der Regel begrenzt bleiben, können diese in Verbindung mit anderen Konfliktfaktoren zu sozialen Unruhen und einer Eskalation der Lage führen.

Ähnliche Konflikte wie in der Landwirtschaft können auch in anderen Sektoren auftreten. Zu Konflikten bezüglich Trinkwasser kann es kommen, wenn öffentliche Trinkwassereinrichtungen ohne aus-

reichende Beteiligung der interessierten Kreise privatisiert werden. Auf dem industriellen Sektor sind Konflikte oft im Zusammenhang mit Projekten wie etwa grossen Staudämmen zu beobachten. Nach Schätzungen der Weltkommission für Staudämme (*World Commission on Dams*) wurden in den letzten 50 Jahren zwischen 40 und 80 Millionen Menschen wegen des Baus von grossen Staudämmen umgesiedelt.

Auf der internationalen Ebene kann Wasserknappheit in Verbindung mit geteilten Wasserressourcen, wie einem internationalen Fluss, zu Spannungen zwischen den flussaufwärts und flussabwärts angesiedelten Verbrauchern führen. Die grenzüberschreitenden Einzugsgebiete von Flüssen erstrecken sich auf ca. 45% der Erdoberfläche. Zu den wichtigsten Flüssen in Zusammenhang mit wasserbezogenen Konflikten zählen der Nil, der Jordan, der Euphrat, der Tigris, der Indus und der Mekong. Die Korrelation zwischen Wasserknappheit und bewaffneten zwischenstaatlichen Konflikten ist allerdings nicht stark ausgeprägt. Dafür gibt es auch einige plausible Argumente. Beispielsweise kann ein wasserarmer Staat «virtuelles Wasser» importieren, das in Nahrungsmitteln eingeschlossen und damit leichter zu transportieren ist als Wasser.

Konflikte aufgrund lokal knapper Ressourcen sind in der Hauptsache auf die Marginalisierung eines Teils der Bevölkerung zurückzuführen. In wirtschaftlicher Hinsicht lassen sich derartige Konflikte zum Teil dadurch erklären, dass eine Internalisierung der externen Kosten der jeweiligen Tätigkeit unterblieben ist. Andere Konflikte sind hingegen ein Symptom von strukturellen Veränderungen, die zwar wirtschaftlich effizient sind, für einen Teil der betroffenen Bevölkerung aber potenziell nachteilig sind. Auch der Klimawandel kann ein massgeblicher Faktor für derartige Konflikte sein. Aus dem vierten Bericht des *Intergovernmental Panel on Climate Change*

von 2007 geht hervor, dass die Belastbarkeit vieler Ökosysteme in diesem Jahrhundert voraussichtlich überstrapaziert wird. Bei einem durchschnittlichen Temperaturanstieg von mehr als 2,5 Grad Celsius sind den Prognosen zufolge grössere Veränderungen in der Struktur des Ökosystems zu erwarten, mit hauptsächlich negativen Auswirkungen auf die Artenvielfalt und Ökosystemelemente wie die Wasser- und Nahrungsmittelversorgung.

Abgesehen von globalen Massnahmen zur Abschwächung des Klimawandels müssen viele Massnahmen, die zur Bewältigung derartiger Konflikte ergriffen werden, stärker als im Falle der Ressourcenflucht-Konflikte an die lokalen Gegebenheiten angepasst werden. So ist zum Beispiel Klarheit hinsichtlich der Wasserrechte und des Bodenbesitzes (oft eine Verbindung von staatlichen, privaten und kommunalen Rechten) eine grundlegende Voraussetzung für den Schutz und die Entwicklung von traditionellen Formen der Existenzsicherung und die Schaffung von Anreizen für Investitionen und Entwicklung. Die Menschen, die direkt von Entwicklungsprojekten betroffen sind, sollten in die Entscheidungsprozesse einbezogen werden. Der Zugang zu lebensnotwendigen Rohstoffen muss gewährleistet werden. Allgemein sind externe Kosten zu internalisieren. Schliesslich müssen auch Massnahmen zur Abschwächung der negativen Auswirkungen struktureller Veränderungen ergriffen werden.

Komplexe «Krisenherde» – das Beispiel Darfur

In vielen hocheskalierten Konflikten und «Krisenherden» spielen Umweltfaktoren eine wichtige, jedoch nicht immer vorrangige Rolle. Oft werden strukturelle Konfliktfaktoren von der Konfliktodynamik überlagert, so dass die verschiedenen Konfliktursachen nur noch schwer zu bewerten sind. Darfur ist ein gutes Beispiel für einen Konflikt, bei dem sich die Knappheit von Land- und Wasserressourcen sowie Erdöl, Politik, Wirtschaft und sozio-kulturelle Faktoren vermischen. Seit der dramatischen Eskalation des Konflikts in 2003 sind zwischen 200'000 und 400'000 Menschen ums Leben gekommen und mehr als eine Million Menschen auf humanitäre Hilfe angewiesen. Über die Kernursachen dieser Tragödie sind die Meinungen geteilt. Viele Fachleute sehen in der umstrittenen Verteilung von Macht und Wohlstand zwischen dem Zentrum und der marginalisierten Peripherie das Hauptproblem. Manche machen die Erdöldiplomatie Chinas und

Die Bedeutung für die Schweiz

■ **Friede und die Erhaltung natürlicher Lebensgrundlagen sind zwei wichtige Ziele der Schweizer Aussenpolitik.**

■ **In beiden Bereichen haben die Bundesverwaltung, der Privatsektor und die Wissenschaft umfassendes Fachwissen entwickelt. Allerdings werden die zwei Bereiche immer noch häufig getrennt behandelt.**

■ **Anzustreben ist eine umfassende Friedensförderungsstrategie von EDA/DEZA und VBS, in der Umweltfaktoren systematisch berücksichtigt werden.**

■ **Weitere mögliche Massnahmen:**

■ **Landwirtschaftlicher Sektor: Abbau staatlicher Produktionssubventionen, um armen Ländern vermehrten Zugang zum schweizerischen Markt zu ermöglichen.**

■ **Multinationale Unternehmen: Unterstützung von Initiativen zur Förderung von Transparenz und einer guten Regierungsführung in Entwicklungsländern.**

■ **Breite Öffentlichkeit: Verändertes Konsumverhalten, Reduktion des Rohstoffverbrauchs.**

dessen unkritische Haltung gegenüber der sudanesischen Regierung für das Ausmass der Krise verantwortlich. Es gibt jedoch auch Analysten, die in erster Linie umweltbezogene Faktoren als Erklärung anführen.

UNO-Generalsekretär Ban Ki Moon hat erklärt, dass «der Darfur-Konflikt, abgesehen von diversen sozialen und politischen Ursachen, als ökologische Krise begann, die zumindest zum Teil auf den Klimawandel zurückzuführen ist». Die abnehmenden Niederschlagsmengen in der Sahel-Zone haben nachweislich die bereits bestehenden alten Konflikte zwischen verschiedenen Landnutzungssystemen derart verschärft, dass die traditionellen Mechanismen des Konfliktmanagements überfordert waren. Aufgrund des Bodengesetzes von 1970 (*Unregistered Lands Act*) ist die sudanesische Regierung berechtigt, Land gewaltsam in Besitz zu nehmen, Bauern und Pastoralisten zu enteignen und sich über traditionelle Eigentumsrechte hinwegzusetzen. Dadurch wurde für moderne landwirtschaftliche Betriebe Platz gemacht, die auf die traditionellen Systeme der Landnutzung übergriffen. Das Investitionsgesetz von 1990 (*Investment Act*) weitete die Rechte des Staats noch mehr aus. Die umweltbezogenen Schlüsselfaktoren, die im Sudan zum Konflikt und zur Instabilität beigetragen haben, sind demnach Umweltveränderungen, staatliches Missmanagement des fragilen Ökosystems und die Ausschaltung der traditionellen Land- und Konfliktmanagementsysteme. Diese Aspekte sollten jedoch nicht losgelöst von weiteren politischen Faktoren betrachtet werden.

Was die möglichen Massnahmen zur Bewältigung derartiger Konflikte anbelangt, so sind operationelle Elemente der Konfliktprävention wie Friedensverhandlungen unterstützende Mediation und militärische Friedensoperationen zur Absicherung von

Friedensvereinbarungen wesentlich. Sie sollten die oben erwähnten strukturellen Aspekte der Konfliktprävention ergänzen. Darüber hinaus müssen in Friedensverträge Klauseln über die Teilhabe an Ressourcenwohlstand integriert werden. Auch ist ein institutioneller Rahmen für die langfristige Auseinandersetzung mit Fragen der wirtschaftlichen Diversifizierung und des gerechten Zugangs zu lebensnotwendigen Ressourcen zu schaffen.

Ökologie und Politik

Das Beispiel Darfur zeigt, wie schwierig es ist, das richtige Verhältnis zwischen ökologischen und politischen Massnahmen zu finden, das für eine angemessene Reaktion auf sogenannte «Umweltkonflikte» wesentlich ist. Einerseits birgt die Einstufung von Konflikten als «umweltbezogen» oder «wirtschaftlich» die Gefahr einer Entpolitisierung lokaler und nationaler Akteure. Schnelle Lösungen, die auf technischen und von oben diktierten Standardansätzen basieren, können für die internationale Gemeinschaft zwar verlockend sein. Vernachlässigen sie aber die Interessen, Bedürfnisse und Wertesysteme der lokalen Akteure, werden sie nicht akzeptabel und folglich nicht nachhaltig sein. Andererseits besteht auf globaler Ebene die Gefahr, dass Staaten wichtige Massnahmen zur Verhinderung oder Bewältigung solcher Konflikte aufgrund von Partikularinteressen blockieren. Als Beispiele lassen sich die limitierte internationale Unterstützung für Initiativen zur Erhöhung der Transparenz bei der Gewinnung von natürlichen Rohstoffen oder die immer noch begrenzten Massnahmen für eine ernsthafte Abschwächung des Klimawandels anführen.

■ Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

■ Bezug und Mailingliste:
www.ssn.ethz.ch