

Ressourcenkonflikte – unvermeidlich oder vermeidbar?

Führt Ressourcenknappheit unweigerlich zu Ressourcenkonflikten, wie oft behauptet wird? Tatsächlich weisen Länder mit Erdölvorkommen – global gesehen eine knappe Ressource – ein erhöhtes Bürgerkriegsrisiko auf. Andererseits führen Konflikte um die Wassernutzung mehrheitlich zu kooperativen Lösungen. Vertieft man sich in die Zusammenhänge zwischen Ressourcenknappheit und Konflikten, sieht man schnell, dass Konflikte im Kontext knapper Ressourcen nicht die Regel sein müssen. Obschon diese Zusammenhänge sehr komplex sind, lassen sich gewisse Muster erkennen. Diese helfen, optimale Strategien zu identifizieren, um Ressourcenkonflikte zu vermeiden oder zu lösen.

1 Vgl. Stucki (2005).
2 Vgl. Ki Moon (2007).



Dr. Simon Mason
Mediation Support Project, Center for Security Studies (CSS), Center for Comparative and International Studies (CIS), ETH Zürich



Dr. Adrian Müller
Sozialökonomisches Institut und Universitärer Forschungsschwerpunkt Ethik, Universität Zürich



Während Erdöl- oder Diamantenvorkommen häufig mit gewaltsamen Konflikten einhergehen, können Konflikte um Wasser oft friedlich gelöst werden. Dies könnte sich jedoch ändern, wenn der Druck auf die Wasserressourcen nicht zuletzt wegen des Klimawandels zunehmen wird.

Bild: Keystone

Unterschiedlicher Umgang mit Ressourcenvorkommen

Global knappe Ressourcen, die lokal reichlich vorhanden sind und eine hohe Wertschöpfung erlauben (wie Diamanten oder Erdöl), korrelieren oft mit dem Vorhandensein von gewaltsamen Konflikten. Diese Konflikte können zum Beispiel dann auftreten, wenn die Erträge aus dem Ressourcenabbau von bewaffneten Rebellengruppen oder diktatorischen Regierungen monopolisiert werden und die regionale Bevölkerung marginalisiert und unterdrückt wird, um die Ressource einfacher abbauen zu können. Eskalierte Konflikte finden sich zum Beispiel in Nigeria und dem Sudan (im Zusammenhang mit Öl), in Sierra Leone und der Demokratischen Republik Kongo (Diamanten) sowie in Papua Neuguinea (Kupfer). Es gibt aber auch Beispiele friedlicher Ressourcennutzung. Diamanten in Botswana sowie Öl und Gas in Norwegen und anderen Nordseeanrainern haben zu keinen Konflikten geführt. Ebenso wenig werden die ressourcenreichen Länder Kanada, Australien und die USA von Bürgerkriegen erschüttert. Anzuführen ist allerdings, dass die Frage des Zugangs zu fossilen Ressourcen als Teil der geostrategischen Überle-

gungen von Grossmächten immer wichtiger wird, was sich besonders im Irak-Krieg oder – als jüngstes Beispiel – in der Krise in Georgien manifestiert hat.

Anders gelagert ist das Beispiel Wasser, wo es um die direkte Nutzung der Ressource geht. Konflikte um Wasser sind viel seltener zur Gewalttätigkeit eskaliert und haben meist zu kooperativen Lösungen geführt.¹ Dies könnte sich jedoch ändern, wenn der Druck auf die Wasserressourcen über die kommenden Jahre – nicht zuletzt wegen des Klimawandels – zunehmen wird. Anzeichen dafür seien auch im Darfur-Konflikt zu beobachten. So sagte UNO-Generalsekretär Ban Ki Moon am 16. Juni 2007: «Wir diskutieren Darfur fast immer als einen ethnischen Konflikt zwischen den arabischen Milizen und den schwarzen Rebellen und Bauern. Betrachtet man jedoch seine Wurzeln, so entdeckt man eine komplexere Dynamik. Neben den verschiedenen gesellschaftlichen und politischen Gründen begann der Darfur-Konflikt als eine ökologische Krise, die zumindest teilweise auf den Klimawandel zurückzuführen ist.»²

Neu ist nicht die ökologische Dimension des Darfur-Konflikts, sondern die besondere Aufmerksamkeit, die ihr der UNO-Generalse-

ekretär widmet. So wurden auch verschiedene Gegenstimmen laut, die betonten, dass der Klimawandel zwar Lebensgrundlagen verändere, dass solche Veränderungen und daraus folgende Spannungen jedoch von gesellschaftlichen Institutionen in gewaltfreier Art und Weise gelöst werden können. Erst durch Fehlbehandlung und Militarisierung solcher Prozesse entstünden Kriege. Bei genauer Betrachtung des Darfur-Konflikts sieht man denn auch, dass dort der Klimawandel und die zunehmende Wasserknappheit alleine wohl nicht zum Konflikt hätten führen müssen. So ist z.B. die fehlgeleitete Landreform des Staates ein zentraler Faktor im Konflikt.

Diese Beispiele sollen zu folgenden Einsichten motivieren:

- Erstens muss Knappheit nicht notwendigerweise zu gewalttätigen Konflikten führen. Wir wagen die optimistische These, dass mit den richtigen Instrumenten jede Ressourcenknappheit ohne gewalttätigen Konflikt verwaltet werden kann.
- Zweitens müssen mehrere Arten von Ressourcenkonflikten unterschieden werden. Dies ist wesentlich, um sie möglichst früh zu erkennen und die richtigen Lösungs- und Präventionsstrategien zu wählen.
- Drittens muss jede einzelne Konfliktsituation im Detail verstanden werden, um aus den verschiedenen Instrumenten zur Lösung und Vermeidung von Ressourcenkonflikten die geeignetsten auswählen zu können. Erfolgreiche Lösungs- und Präventionsstrategien sowie erfolgreiches Ressourcenmanagement liefern lehrreiche Erfahrungen, wie solche Erfolge auch in Zukunft unter zunehmendem Druck möglich sind.

Typen von Ressourcenkonflikten und entsprechende Massnahmen

Der Zusammenhang zwischen knappen Ressourcen und Konflikten ist zum Teil wissenschaftlich dokumentiert – unter all den Vorbehalten, welche die Interpretation der Ergebnisse empirischer sozialwissenschaftlicher Forschung verlangt. Dennoch gilt, dass kein Konflikt nur eine einzige Ursache hat. Auch der Begriff «Ressourcenkonflikt» selbst ist umstritten, da ihm oft die Vorstellung einer vereinfachten Kausalität zugrunde liegt. Häufig geht es nicht um die direkte Nutzung, sondern lediglich um die Erträge aus der Nutzung einer Ressource. Dennoch lassen sich grobe Muster erkennen. So ist zum Beispiel die Unterscheidung dreier Typen von Ressourcenkonflikten sehr hilfreich.

Beim ersten Typ von Konflikten geht es um die *direkte Nutzung einer lokal oder regional knappen Ressource*. Diese Konflikte hän-

gen oft mit Wasser- oder Bodennutzung zusammen, etwa im Zusammenhang mit verschiedenen Nutzungssystemen (z.B. nomadisierende Viehzüchter und sesshafte Bauern, die das gleiche Land nutzen), und führen alleine selten zum Krieg. Dennoch können sie ein Schlüsselfaktor in verheerenden regionalen Destabilisierungsprozessen sein (so etwa in Darfur). Ihr Auftreten hängt vielfach mit den sehr beschränkten wirtschaftlichen und politischen Kapazitäten für den Umgang mit solchen Spannungen zusammen. Erfolgsversprechende Massnahmen sind etwa die Entwicklung und Umsetzung von lokal angepassten Eigentumsrechtssystemen, Systeme partizipativen Ressourcenmanagements und Methoden der Konfliktanalyse und Mediation. Zudem müssen oft akzeptable Alternativen zur Bestreitung des Lebensunterhalts entwickelt werden, denn nicht immer können alle Betroffenen bei den angestammten Tätigkeiten bleiben. Da der Druck auf diese Ressourcen wegen des Klimawandels zunehmen wird, erhalten Massnahmen zur Anpassung an die Folgen sowie zur Abschwächung des Klimawandels einen immer höheren Stellenwert. Dies illustriert die Komplexität der Ressourcenkonflikte und der zugrundeliegenden Dynamik.

Der zweite Typ sind Konflikte im Umfeld von *indirekt genutzten Ressourcen*, deren Abbau lukrativ ist. Diese global knappen Ressourcen sind lokal reichlich vorhanden und weisen oft einen hohen Wert pro Volumen auf (Diamanten, Coltan, Kupfer, gewisse Holzarten, Opium etc.). Sie werden im Abbaubereich selber kaum genutzt, generieren aber hohe Einnahmen für die Gruppen, die sie kontrollieren, sei dies der Staat oder seien es Rebellengruppen. Solche Konflikte sind oft hoch eskaliert und gewalttätig. Präventionsmassnahmen in den betroffenen Ländern sind Initiativen zur «guten Regierungsführung» und die Stärkung der Institutionen (vielzitiertes Beispiel ist Botswana). Zudem braucht es globale Normen, um die Finanz- und Güterflüsse im Zusammenhang mit diesen Ressourcen transparent zu gestalten und zu regulieren.³

Der dritte Typ von Ressourcenkonflikten betrifft so genannte «Conflict Hot Spots», wo in hoch eskalierten Konflikten auch die beiden erstgenannten Arten (direkte und indirekte Ressourcennutzung) eine Rolle spielen. Ein Beispiel dafür ist Darfur, wo knappe Wasser- und Landressourcen kaum die wichtigste Rolle spielen und unabhängig von allen anderen Konfliktursachen nicht notwendigerweise zur Eskalation hätten führen müssen. In Kombination mit den anderen Ursachen kann die Präsenz solcher Ressourcenkonflikte jedoch bereits vorhandene

3 Vgl. den Kimberley-Prozess für Diamanten oder die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI).

Tabelle 1

Beispiele von Instrumenten zur Lösung und Vermeidung von Ressourcenkonflikten

Ressource: Bodenschätze	
Massnahme	Beschreibung
Normen für Finanzflüsse	International akzeptierte und umgesetzte strikte Normen unterstützen Transparenz sowie «gute Regierungsführung» und erschweren die Finanzierung von Konflikten.
Normen für Güterflüsse	International akzeptierte und umgesetzte strikte Normen erhöhen die sozialen Standards und Umweltstandards bei der Ressourcengewinnung und verhindern die Marginalisierung einzelner Bevölkerungsgruppen sowie die Zerstörung von Lebensgrundlagen.
«Wealth Sharing» (Gewinnaufteilung)	Die Entflechtung von Ressourcen und Territorialaspekten kann zur Beilegung separatistischer Konflikte beitragen. Sie ist auch eine wichtige Grundlage für Wiederaufbastrategien nach Beilegung eines Konflikts.
Marktzugang schaffen	Der Abbau von Agrarsubventionen und Handelshemmnissen im Norden kann neue Verdienstmöglichkeiten und somit neue Lebensgrundlagen schaffen.
Reduzierter Konsum	Reduzierter Konsum von Ressourcen aus Konfliktgebieten würde die damit verbundene Finanzkraft mindern und entsprechend Konfliktfinanzierung erschweren. Beispiele wären reduzierter Ölverbrauch durch Substitution mit anderen Energieträgern resp. Effizienzsteigerungen in der Nutzung.
Ressource: Wasser	
Massnahme	Beschreibung
Physikalische Knappheit: Nachfragemanagement	Diese Massnahmen zielen darauf ab, die Verbrauchsmengen zu vermindern und Verschwendung zu vermeiden. Beispiele sind Recycling und erhöhte Effizienz (z.B. Tropfbewässerung oder Erhöhung der Wasserrückhaltefähigkeit im Boden durch Biolandbau).
Ökonomische Knappheit: Angebotsmanagement	Wenn genügend Wasser vorhanden ist, die Nutzung jedoch durch Mängel an Zugang, Institutionen und Infrastruktur eingeschränkt ist, stehen Massnahmen, die das Angebot verbessern, im Vordergrund.
Regulierung des Handels mit «virtuellem Wasser»	Ein Weg, Wasserknappheiten zu umgehen, ist es, Lebensmittel zu importieren, da der Wasserverbrauch dann anderswo anfällt («virtuelles Wasser»). Wasserknappe Länder werden dadurch zunehmend von den Weltlebensmittelmärkten abhängig. Preissteigerungen können für ärmere wasserarme Länder zunehmend negative Auswirkungen haben.
Internalisieren von Externalitäten und Bereitstellung öffentlicher Güter	Gewisse Aspekte von Konflikten lassen sich als klassische Externalitäten oder Probleme öffentlicher Güter erfassen. Etablierung klarer Eigentumsverhältnisse und Einpreisung der externen Effekte (z.B. durch Abgaben) können zur Lösung beitragen.
Massnahmen gegen Extremereignisse	Massnahmen als Schutz vor Extremereignissen – wie Dämme und Flusskorrekturen gegen Überschwemmungen – helfen, bedrohte Lebensgrundlagen zu erhalten. Falls keine anderen Möglichkeiten bestehen, können auch Umsiedlungen eine Massnahme sein (z.B. für Inselstaaten angesichts des steigenden Meeresspiegels). Es ist klar, dass Umsiedlungen sehr sorgfältig und unter Einbezug aller Betroffenen organisiert werden müssen.

Quelle: Mason et al. 2008 / Die Volkswirtschaft

Destabilisierungstendenzen verstärken. Beispiele für Massnahmen in solchen schon eskalierten Konflikten sind friedensstiftende und -sichernde Massnahmen und Mediation, die gerechte Aufteilung von Ressourcengewinnen oder so genannte «Peace Parks», die eine gemeinsame Nutzung umkämpfter Gebiete ermöglichen sollen.

Strategien zur Konfliktlösung und -prävention

«If everyone demanded peace instead of another television set, then there'd be peace.» (John Lennon).

Wie bereits zu Beginn ausgeführt wurde, muss das Vorhandensein von Ressourcen nicht zwingend zu Konflikten führen. Wesentlich ist vielmehr die Art, wie die Ressource verwaltet wird. Lokal stellt sich dabei – neben der gerechten Aufteilung der Ressource bzw. der Erträge – auch die Frage der gerechten Verteilung negativer Externalitäten aus dem Abbau der Ressource sowie adäquater Formen der Kompensation. Anstatt lediglich Post-Konflikt-Management zu betreiben, sollten potenzielle Konflikte so früh wie möglich erkannt und entschärft werden – ein Punkt, dem z.B. die UNO vermehrt Aufmerksamkeit schenken sollte.

Im Rahmen der Konfliktanalyse müssen die physikalischen Gegebenheiten der Ressourcen und deren Dynamik berücksichtigt werden. Gleichzeitig müssen nationale und lokale Akteure einbezogen werden. Konfliktlösungs- und Präventionsstrategien müssen lokal entwickelt und abgestützt sein. Standardisierte, rein technische oder rein ökonomische Ansätze bergen die Gefahr einer Entpolitisierung des Konfliktes, wodurch die entsprechenden Aspekte nicht aufgearbeitet und gelöst, sondern vielmehr überdeckt werden. Andererseits verhindern auf globaler Ebene oft nationale Interessenpolitiken die Umsetzung griffiger Massnahmen. Dort könnte eine gewisse Entpolitisierung zur Konfliktlösung beitragen. Es geht also darum, die heikle Balance zwischen angemessener Entpolitisierung und Politisierung eines Konfliktes, zwischen physikalischen Gegebenheiten und politischen Realitäten zu finden.

Es lassen sich verschiedene wesentliche Aspekte vielversprechender Lösungs- und Präventionsstrategien von Ressourcenkonflikten identifizieren:⁴

- Es braucht «transversale» Zugänge: Ressourcenaspekte sollten als ein Faktor neben und in engem Zusammenhang mit anderen, politischen, ökonomischen und soziokulturellen Faktoren betrachtet werden. Für die Schweiz bedeutet dies, dass es eine verbesserte Koordination zwischen Seco, Deza und Politischer Direktion braucht, um adäquat auf die Herausforderung von Ressourcenkonflikten zu reagieren.
- Die Identifikation des Konflikttyps (direkte Nutzung, indirekte Nutzung oder «Hot-Spot») ist wichtig, um optimale Strategien zu wählen.
- Um legitime und dauerhafte Lösungen zu erreichen sowie eine übermässige Entpolitisierung zu vermeiden, müssen die Interessen aller Akteure berücksichtigt werden. Die Bereitstellung dauerhafter Lebensgrundlagen für alle Teile der Gesellschaft ist wesentlich, um deren Konfliktpräventionskapazität zu erhalten. Da-

⁴ Vgl. Mason et al. 2008. Diese Studie enthält eine vertiefte Diskussion der Thematik dieses Artikels.

Kasten 1

Literatur

- Collier, P., Elliott, V.L., Hegre, H., Hoeffler, A., Reynal-Querol, M., Sambanis, N., 2003, *Breaking the Conflict Trap - Civil War and Development Policy*, Washington DC: World Bank/Oxford University Press, <http://go.worldbank.org/MR2JESLL70>.
- De Soysa, I., 2002, *Ecoviolence: Shrinking Pie, or Honey Pot?* *Global Environmental Politics*, 2(4):1.
- Ki Moon, B., 2007: *A Climate Culprit In Darfur*, *The Washington Post*, 16. Juni 2007, A15, www.washingtonpost.com.
- Mason, S., Muller, A., Schnabel, A., Alluri, R., Schmid, C., 2008, *Linking Environment and Conflict Prevention – The Role of the United Nations*, Studie im Auftrag des Schweizer UN-Botschafters, Centre for Security Studies, ETH Zürich, und swisspeace, Bern, www.css.ethz.ch.
- Mason, S., Müller, A., 2004. *Umwelt- und Ressourcentrends 2000–2030 – Konsequenzen für die Schweizer Sicherheitspolitik*. Centre for Security Studies, ETH Zürich, www.isn.ethz.ch/pubs/ph.
- Stucki, P. 2005, *Water Wars or Water Peace*, PSIS Occasional Paper 3, www.psis.org/psis_publications.htm.
- Ross, M., 2006, *A Closer Look at Oil, Diamonds, and Civil War*, *Annual Review of Political Science*, 9:265.

zu gehört auch die Berücksichtigung der Grenzen der Belastbarkeit von Ökosystemen.

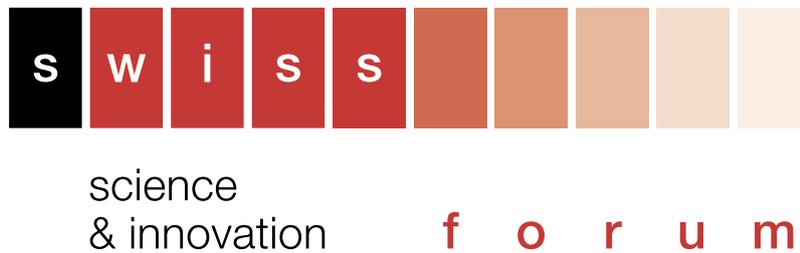
- Globale Normen zur Transparenz internationaler Finanz- und Güterflüsse würden die Lösung und Prävention indirekter Ressourcenkonflikte erleichtern.
- Die Förderung einer «guten Regierungsführung» und adäquater Institutionen der Ressourcennutzung ist wesentlich für langfristig tragfähige Lösungen.

Zur konkreten Umsetzung dieser Kernideen stehen verschiedenartige Instrumente zur Verfügung, wovon einige in *Tabelle 1* aufgelistet sind. Diese Auflistung ist bei Weitem nicht vollständig. Sie illustriert, wie verschiedenen Lösungs- und Präventionsstrategien für Ressourcenkonflikte sein können und wie umfassend für eine erfolgreiche Konfliktlösung in solchen Kontexten gedacht werden muss.

Relevanz für die Schweiz

Es gibt gute Gründe, weshalb sich auch die Schweiz um die Umsetzung der genannten Lösungs- und Präventionsstrategien be-

mühen sollte. Neben humanitären Überlegungen fliessen auch Nutzenüberlegungen ein, da lokale Destabilisierungen und der Verlust von Lebensgrundlagen im Kontext von Ressourcenkonflikten global negative Auswirkungen haben können. Beispiele sind organisierte Kriminalität und erzwungene Migration. Schliesslich tragen wir eine Mitverantwortung an Ressourcenkonflikten, indem wir Ressourcen konsumieren, die in Konflikten eine Rolle spielen. Wir sind am Klimawandel beteiligt, durch den der Druck auf direkt genutzte Ressourcen zunimmt. Die Interdependenz in der globalisierten Welt zwingt auch die Schweiz dazu, Ressourcenkonflikte vermeiden zu helfen und konstruktiv zu bearbeiten. Dazu braucht es aber von der Seite der Schweiz eine kohärentere Strategie, welche alle Departemente des Bundes einschliesst. Ein Zitat aus der Leitlinie des Bundes zur nachhaltigen Entwicklung erfasst die Problematik: «Nachhaltige Entwicklung ist kein zusätzlicher Politikbereich. Vielmehr ist sie ein Denkansatz, der in alle Sachgeschäfte und Politikbereiche einbezogen und in alle Prozesse des Bundesrates und der Bundesverwaltung integriert werden soll.» Nun muss die Umsetzung folgen. ■



**From Science to Business
Chance für Frauen – Frauen als Chance**

21. Oktober 2008, 9.15 Uhr,
BEA Kongresszentrum, Bern

www.swiss-science-forum.ch