

Kooperation oder Eskalation?

Warum Rohstoffknappheit nicht zwangsläufig zu Konflikten führt

Solveig Richter und Jörn Richert | **Dass natürliche Ressourcen knapper werden, ist unbestritten. Dass dies unweigerlich zu Konflikten führen muss, ist hingegen nicht zu belegen. Denn in vielen Auseinandersetzungen geht es gar nicht um Ressourcen. Oftmals dienen diese lediglich als Mittel zur Finanzierung von Gewalt.**

Einen Pachtvertrag über 99 Jahre und 1,3 Millionen Hektar Ackerland auf der Insel Madagaskar – etwa der Hälfte des fruchtbaren Bodens – hatte der südkoreanische Konzern Daewoo ausgehandelt. Daewoo wollte dort Futtermais weitgehend für den Bedarf in Südkorea anbauen. Kaum aber wurden die Pläne Anfang dieses Jahres bekannt, kam es zu blutigen Unruhen madagassischer Bauern und schließlich sogar zum Sturz der Regierung. Der neue, vom Militär unterstützte Präsident versuchte zwar sofort, den Vertrag zu kündigen, doch eine endgültige Lösung steht noch aus. Etwa ein halbes Jahr zuvor, im April 2008, war es in Haiti wegen drastisch erhöhter Nahrungsmittelpreise zu tagelangen Hungerunruhen gekommen, die zahlreiche Menschenleben forderten.

Derlei Ereignisse weisen auf Veränderungen in der Weltökonomie und -politik hin, die sich im immensen wirtschaftlichen Wachstum und Ressourcen hunger vieler Schwellenländer bei gleichbleibend hohem Ressourcenbedarf der Industrieländer zeigen; in der Konzentration von Energiereserven in politisch instabilen Regionen, in einer Welle des Ressourcennationalismus wie zum Beispiel in Venezuela und einer neuen Tendenz, Ressourcen als Machtmittel zu verwenden. Nicht nur im Hinblick auf die globale Verteilung birgt die Verknappung einer Ressource Konfliktpotenzial. Auch für kleine, lokale Märkte hat sie Konsequenzen. Geringe Preisveränderungen auf dem Weltmarkt können sich dort gravierend auf die Lebensqualität auswirken und eine politische Destabilisierung verursachen – direkt durch Unruhen oder Aufstände und indirekt durch größere Migrationsbewegungen. Diese Entwicklungen legen nahe, dass die Verknappung vieler wichtiger Ressourcen – erneuerbarer und nicht erneuerbarer, organischer und anorganischer – zu größerem Konkurrenzdruck führen und damit zu einem der wesentlichen Konfliktpotenziale des 21. Jahrhunderts werden könnte.

Die internationale Politik hat die Frage nach dem Konfliktpotenzial knapper Ressourcen aufgegriffen. Das vom ehemaligen UN-Generalsekretär Kofi Annan einberufene „High-Level Panel on Threats, Challenges and Change“ stellte bereits 2004 fest, dass Engpässe bei natürlichen Ressourcen zu Unruhen und Bürgerkriegen beitragen können.¹ Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) gründete im Februar 2008 eine Expertengruppe zu Umwelt, Konflikt und Friedensaufbau, die 2009 einen Bericht zur Rolle von Umweltfaktoren in Konflikten veröffentlichte. Darin stellt UNEP fest, dass es ein „signifikantes Potenzial für die Verschärfung von Konflikten um natürliche Ressourcen in den nächsten Jahrzehnten gäbe“.²

Berichte über Hungerunruhen und Aufstände und die rege Tätigkeit internationaler Organisationen wie der UN spiegeln die bisher in der Wissenschaft bekannten Zusammenhänge von Ressourcenknappheit und Konflikten jedoch nur verzerrt wider. Statistiken zeichnen nämlich ein anderes Bild (vgl. Karte):

Laut aktuellem Konfliktbarometer des Heidelberger Instituts für Internationale Konfliktforschung (HIIK) spielten Ressourcen im Jahr 2008 in 71 von insgesamt 345 Konflikten eine Rolle. Bei den insgesamt 39 so genannten „High Intensity Conflicts“ wurden Ressourcen zehn Mal als ein Konfliktgegenstand aufgeführt.³ Zwar waren sie damit der

In den meisten Krisen des Jahres 2008 ging es um eine Änderung des politischen oder ökonomischen Systems

dritthäufigste Konfliktgegenstand. Als alleiniger Konfliktgegenstand jedoch traten sie nur in acht – durchweg gewaltfrei ausgetragenen – Auseinandersetzungen auf. Sieben davon, wie Uneinigigkeiten über die Nutzung von Flusswasser zwischen Israel und seinen Nachbarn, Ungarn und der Slowakei oder Uruguay und Argentinien, wurden vom HIIK auf dem geringsten Eskalationsgrad eines „latenten Konflikts“ eingeordnet.

In den meisten Krisen und Kriegen des Jahres 2008 ging es also noch immer um eine Änderung des politischen oder ökonomischen Systems beziehungsweise um ideologische Differenzen. Die Wahrnehmung von Ressourcenknappheit als ein entscheidendes neues Sicherheitsrisiko scheint daher in keinem Verhältnis zur tatsächlichen Rolle in Konflikten zu stehen. Sind Ressourcenkonflikte also tatsächlich ein neues Phänomen der globalen Politik?

Ziel oder Mittel?

Um dieses Phänomen zu verstehen, ist es wichtig, Ressourcenkonflikte von Konfliktressourcen zu unterscheiden. Im ersten Fall geht es um die Verteilung: Zwischen zwei Parteien eskaliert die Konkurrenz um eine knappe Ressource. Schon zu Zeiten der industriellen Revolution warnte der britische

¹ United Nations General Assembly: Report of the Secretary General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, A/59/565, 2.12.2004, <http://www.un.org/secureworld/report.pdf>.

² United Nations Environment Programme: From Conflict to Peacebuilding: The Role of Natural Resources and the Environment, Februar 2009, http://postconflict.unep.ch/publications/pcdmb_policy_01.pdf.

³ Sämtliche Daten stammen vom Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung: Konfliktbarometer 2008, <http://hiik.de/de/konfliktbarometer/index.html>.

Ökonom Thomas Malthus vor den verheerenden Folgen einer angeblich unmittelbar bevorstehenden Nahrungsmittelknappheit. Das malthusianische Schreckensszenario wurde seitdem immer wieder bemüht. Auch jüngst zeigen Wissenschaft und Medien wieder ein gesteigertes Interesse am Thema Ressourcenknappheit und deren globalen Auswirkungen. Warnungen vor „Ressourcenkriegen“ und einem „neuen Kalten Krieg“ stehen dabei moderate Stimmen gegenüber, die betonen, dass die malthusianischen Schreckensbotschaften sich seit nunmehr knapp 200 Jahren immer wieder als unbegründet erwiesen haben.

Im Fall einer Konfliktressource ist nicht die Knappheit, sondern im Gegenteil deren reichhaltiges Vorkommen ausschlaggebend. Sie dienen oft der Finanzierung von Bürgerkriegen oder anderer gewalttätiger Auseinandersetzungen. Sie werden in friedlichen Wirtschaftsbeziehungen an Akteure wie transnationale Handelsunternehmen verkauft, die gar nicht primär an der Auseinandersetzung beteiligt sind. Im eigentlichen Konflikt wiederum geht es meist gar nicht um die Verteilung knapper Güter, sondern eher um ethnische Gegensätze oder die gewaltsame Durchsetzung von Herrschaftsansprüchen. Die Knappheit der Ressource spielt gleichwohl eine wichtige Rolle: Die Nachfrage auf dem regionalen oder internationalen Markt ist eine notwendige Voraussetzung, um kräftige Einnahmen zu erzielen. Internationale Aufmerksamkeit erlangte dieses Phänomen, als Nichtregierungsorganisationen den Handel mit so genannten Blutdiamanten in Sierra Leone anprangerten.

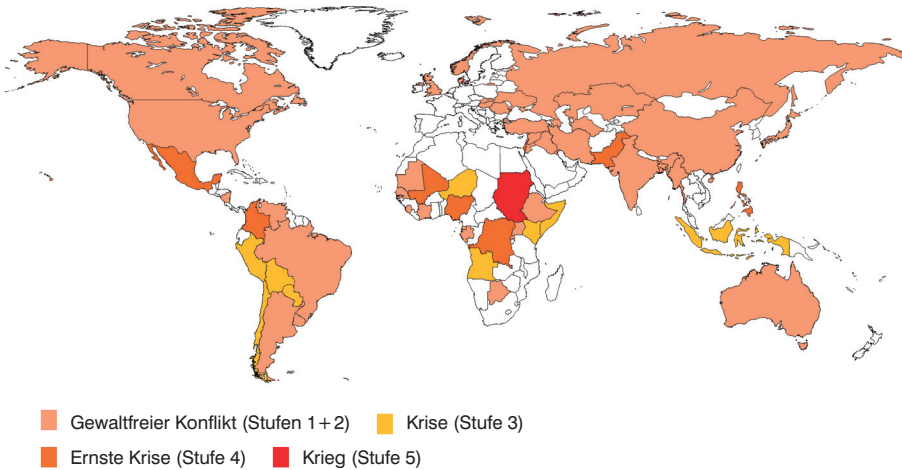
Dass ein Überfluss an Ressourcen und nicht so sehr deren Knappheit zu Konflikten führen kann, bestätigten auch Analysen der Weltbankökonom Paul Collier und Anke Hoeffler.⁴ Eine wesentliche Rolle spielen dabei nichtstaatliche, profitgierige Gewaltakteure. Die Finanzierung durch Ressourcen, so die Ökonomen, ermögliche oft erst den Ausbruch und die Fortführung eines Konflikts. Diese Studie war Auslöser einer noch andauernden wissenschaftlichen Debatte um „Greed or Grievance“ als Ursache eines Konflikts. Einiges spricht dafür, dass die Verfügbarkeit von natürlichen Ressourcen Kriege regelrecht verstetigen kann, wenn der ökonomische Nutzen einer Bereicherung in Kriegszeiten höher ist als die Kosten eines Krieges. Der jüngste UNEP-Bericht hat seit 1990 allein 18 Konflikte gezählt, die durch die Ausbeutung natürlicher Ressourcen genährt werden.⁵ So trieb auch die rasant steigende internationale Nachfrage nach Coltan, einem für die Herstellung von Mobiltelefonen benötigtem Rohherz, den Bürgerkrieg in der Demokratischen Republik Kongo an.

Die Grenze zwischen Ressourcenkonflikt und Konfliktressourcen ist zweifellos durchlässig und spätestens dann nicht mehr klar zu ziehen, wenn der Zugang zu Ressourcen zunehmend zu einem eigenständigen Konfliktgegen-

Ressourcen dienen oft der Finanzierung von gewalttätigen Auseinandersetzungen

⁴ Z.B. Paul Collier und Anke Hoeffler: On Economic Causes of Civil War, Oxford Economic Papers, 4/1998, S. 563–573.

⁵ UNEP (Anm. 2), S. 5.



Quelle: Konfliktbarometer 2008, Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung

stand zwischen den primär beteiligten Parteien wird. Eine zunächst rein politisch oder durch Herrschaftsansprüche geprägte Auseinandersetzung kann zu einem Ressourcenkonflikt werden. Gerade das Geschehen in der Demokratischen Republik Kongo ist hierfür exemplarisch: Rebellen Gruppen und staatliche Akteure kämpften nicht nur um politische Macht und regionale Vorherrschaft, sondern verstärkt auch um die Kontrolle über Mineralienminen. Dabei wurden die Kriegstreiber von internationalen Investoren unterstützt, die sich Profite versprachen.

Trotz dieser definitorischen Grauzonen erklärt die Differenzierung zwischen den beiden Phänomenen, warum die Konkurrenz um Ressourcen zwar selten gewalttätige Konflikte auslöst, aber nach den Daten des HIIK 2008 in immerhin etwa 25 Prozent der Konflikte mit hoher Intensität eine Rolle spielte. Es handelt sich bei den gegenwärtigen Gewaltkonflikten, in denen Ressourcen eine Rolle spielen, also tendenziell um Bürgerkriege und „die Ausbeutung natürlicher Ressourcen für die Finanzierung von Krieg und in diesem Zusammenhang um das Einheimsen von ‚Mitnahmegewinnen‘ durch transnationale Elitennetzwerke [...] als um Kriege, die zum Zweck der Ressourcenaneignung angezettelt werden“.⁶ Die meisten der 71 Konflikte, in denen Ressourcen Konfliktgegenstand waren, finden wenig überraschend in Afrika (29 Fälle) und Lateinamerika (19) statt, wo Diamanten, Holz oder Drogen einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung gewalttätiger Auseinandersetzungen leisten.⁷ Zumeist handelt es sich hierbei um innerstaatliche Konflikte, wie im Fall Kolum-

⁶ Lothar Brock: Die Rolle natürlicher Ressourcen in den Kriegen der Gegenwart, in: Günter Altner u.a. (Hrsg.): Jahrbuch Ökologie 2005, München 2004, S. 94.

⁷ Konfliktbarometer 2008 (Anm. 3).

biens. Das Heidelberger Konfliktbarometer listet fünf verschiedene innerstaatliche Auseinandersetzungen vor allem um Drogen auf, in die die kolumbianische Regierung verwickelt ist.

Ein bloßes Verteilungsproblem?

Es lässt sich deutlich feststellen: Gewaltsame Auseinandersetzungen um knappe Ressourcen sind bislang ein eher seltenes Phänomen. Aus wirtschaftlicher Sicht ist dies wenig überraschend, denn knappe Güter lassen sich auch friedlich verteilen. Zwar entsteht Konkurrenz, wenn die Bedürfnisse zweier oder mehrerer Akteure angesichts von Knappheit nicht befriedigt werden. Doch in Wirtschaftsbeziehungen gehört diese Konkurrenz zur Routine. Funktionieren die Märkte, werden Angebot und Nachfrage über den Preis reguliert. Eine weitere Verknappung führt dann zwar zu einer Preissteigerung, nicht jedoch zu Konflikten. Auf kooperativem Weg ist demnach die Verteilung knapper Ressourcen wesentlich kostengünstiger zu lösen als durch Gewalt⁸ (siehe dazu auch den Beitrag von Tobias von Lossow, S. 24 ff.). Eine rein physische Knappheit kann somit kaum der Grund sein, warum Ressourcenkonflikte in der internationalen Politik als neues Sicherheitsrisiko gelten. Warum aber kommt es dennoch zu Konflikten um Ressourcen?

Ein Konflikt kann entstehen, wenn die Verteilung über Märkte nicht mehr funktioniert – etwa wenn der Preis so stark ansteigt, dass wichtige Marktteilnehmer sich eine Ressource nicht mehr leisten können. Oder es spielen andere Faktoren außer der Knappheit wie die bereits angesprochenen ideologischen Differenzen zwischen Konkurrenten eine Rolle. Ein Konflikt entsteht, so die grundsätzliche Definition, wenn Interessengegensätze geäußert, Forderungen gestellt oder bestehende Verteilungsmechanismen angefochten werden und die

Auf kooperativem Weg ist die Verteilung knapper Ressourcen kostengünstiger zu regeln als durch Gewalt

jeweiligen Akteure entschlossen sind, die Situation zu ihren Gunsten zu entscheiden. Dies geschieht zunächst auf rhetorischer Ebene (latenter Konflikt) und wird im Zuge einer Eskalation zu einem manifesten Konflikt in politisches Handeln umgesetzt. Ob es zu einer Eskalation kommt, ist dabei wesentlich von der Wahrnehmung der staatlichen und/oder nichtstaatlichen Marktteilnehmer abhängig. Sie deuten die Konkurrenzkonstellation, interpretieren die Motive des Gegenüber und richten ihr eigenes Handeln danach aus. So verschärfen häufig konträre Einschätzungen der Knappheitssituation die Konkurrenz und befördern damit entscheidend die Verschärfung eines Konflikts (siehe dazu auch den Beitrag von Oliver Geden und Claudia Zilla, S. 17 ff.).

Ressourcenkonflikte sind das Ergebnis einer Politisierung und anschließenden „Versicherheitlichung (securitization)“.⁹ Die Knappheit einer Ressource wird von einem Akteur, in der Regel staatlichen Eliten, nicht mehr als

⁸ Brock (Anm. 6), S. 96 ff.

⁹ Barry Buzan, Ole Waever und Jaap de Wilde: *Security. A New Framework for Analysis*, Boulder 1998.

Verteilungsproblem der globalen Wirtschaft wahrgenommen, sondern als eine Bedrohung für die (nationale) Sicherheit interpretiert. Dies impliziert auch eine Umdefinition von Zielen und Instrumenten. Als Ergebnis dieser Versicherheitlichung werden Konkurrenzverhältnisse dann nicht durch friedliche Verteilungsmechanismen aufgelöst, sondern durch eine zumeist geostrategisch ausgerichtete Ressourcenpolitik aufgeladen. Im Vordergrund der Auseinandersetzung stehen folglich weniger ökonomische Kalkulationen, sondern Sicherheitsinteressen, die die staatlichen oder nichtstaatlichen Konkurrenten notfalls auch mit militärischen Mitteln durchsetzen würden. So wäre es nur schwer vorstellbar, dass eine Regierung Gewalt als ein Mittel zum Erwerb von energetischen Ressourcen einsetzt, wenn sie dies nicht gleichzeitig mit dem Verweis auf die Gefährdung der Versorgungs- und Energiesicherheit des Landes legitimieren würde. Gerade die Debatte um Öl und Gas hat in den vergangenen Jahren gezeigt, wie schnell ökonomische Abhängigkeiten und Verwundbarkeiten in Europa in den Kontext der sicherheitspolitischen Kooperation mit Russland gestellt wurden und Versorgungssicherheit zu einem geopolitischen Schlachtruf wurde. In diesem Prozess wird die Ressourcenknappheit gleichwohl häufig mit anderen Konfliktpunkten wie Auseinandersetzungen um Minderheitenrechte oder territoriale Ansprüche verknüpft. Um bei dem Beispiel der Debatte um Öl und Gas zu bleiben: In Europa verbinden viele die wirtschaftspolitischen Auseinandersetzungen mit Russland auch mit ordnungspolitischen Vorstellungen für den europäisch-russischen Nachbarschaftsraum. Der Konflikt dreht sich nach Auffassung einiger EU-Mitgliedstaaten nicht nur um die Versorgung mit Energieressourcen, sondern ebenfalls um eine regionale Vorherrschaft und internationale Machtstellung.

Die Konkurrenz um Ressourcen bietet einen Ansatzpunkt zur Deeskalation von Konflikten

Wir haben es folglich überwiegend mit komplexen Konstellationen zu tun, in denen es nicht um einen einzigen, sondern um eine Vielzahl von Konfliktgegenständen geht. Laut Heidelberger Konfliktbarometer sind Auseinandersetzungen um Ressourcen besonders häufig mit Konflikten um Territorien und/oder regionale Vorherrschaft vermengt. Aber auch ethnische Differenzen, der Kampf um nationale Macht oder Sezessionsbestrebungen können sich mit der Konkurrenz um knappe Ressourcen verweben. Komplexe Konfliktkonstellationen lassen sich allerdings wesentlich schwerer regulieren und einhegen. Zumeist verschärfen sich die Gegensätze in einem Teufelskreis jeweils gegenseitig, was die Anwendung von Gewalt wahrscheinlicher werden lässt.

Umgekehrt bietet gerade die Konkurrenz um knappe Ressourcen einen aussichtsreichen Ansatzpunkt zur Deeskalation von Konflikten (de-securitization). Ressourcen sind, so argumentieren Friedens- und Konfliktforscher, „teilbare“ Konfliktgegenstände – im Gegensatz etwa zu Werte- oder Identitätskonflikten, in deren Mittelpunkt „unteilbare“ Konfliktgegenstände wie die ideologische Systemkonfrontation während des Kalten Krieges oder ethnisch-religiöse Auseinandersetzungen stehen. Kooperation und Konfliktregulierung lassen sich folglich über die gütliche Einigung auf einen Verteilungs-

mechanismus für die knappe Ressource einfacher erzielen und können sich im besten Fall auch verstetigen und auf nichtteilbare Konfliktgegenstände ausweiten. Im Nahen Osten könnte die Notwendigkeit, ein Abkommen über die Aufteilung der Ressource Wasser zu erzielen, auch Friedensverhandlungen neuen Schub verleihen.

Nicht Knappheit, sondern die Politik zählt

Die gute Nachricht ist also: Ressourcenknappheit ist per se kein hohes Sicherheitsrisiko, denn sie führt keineswegs unweigerlich zu gewaltsamen Konflikten. Es gibt viele andere Möglichkeiten der Verteilung, allen voran den Markt als weitgehend friedliche und kostengünstige Alternative – auch wenn nicht ausgeschlossen ist, dass durch die Nachfrage auf globalen Märkten auf lokaler

Gerade bei der Regulierung von Ressourcenkonflikten bieten sich enorme Handlungsmöglichkeiten

Ebene Konfliktressourcen entstehen. Die schlechte Nachricht ergibt sich aus der Beobachtung, dass Ressourcen von politischen Akteuren zunehmend zu einem Sicherheitsrisiko gemacht werden, indem diese Konkurrenzsituationen politisieren oder mit anderen Konfliktgegenständen verknüpfen. Knappe Ressourcen sind dann eine von vielen

Ursachen, die zu einem Konflikt führen. Dabei bieten sich gerade bei der Regulierung von Ressourcenkonflikten enorme Handlungsmöglichkeiten, eignen sich diese doch wegen ihrer Teilbarkeit besser als viele andere Konfliktgegenstände zu einer friedlichen Regulierung.

Die Tatsache, dass viele Ressourcen sich verknappen werden, muss daher nicht zwangsläufig zu einer größeren Anzahl von Konflikten führen. Aber diese Knappheit bietet neue Potenziale, Konflikte zu schüren. Ob dies geschieht, liegt zweifellos in den Händen der Politik, die zu einer Eskalation beitragen, aber auch den Rahmen für friedliche Allokationsmechanismen schaffen kann. Gerade mit Ressourcengovernance – also der Unterstützung von guter Regierungsführung auf nationaler Ebene oder der Etablierung von internationalen Regulierungsinstrumenten zum Management der Verteilung von Ressourcen bzw. der entsprechenden Einnahmen – können Regierungen einen wesentlichen Beitrag zur Verhinderung von gewaltsamen Auseinandersetzungen leisten. Kontinuierliche Kooperation und Kommunikation, vor allem in internationalen Institutionen, tragen zu einem Angleichen von Wahrnehmungen und zur Identifikation gemeinsamer Interessen bei. Dies schafft Erwartungssicherheit und Transparenz, die Verhandlungslösungen über die Verteilung knapper Ressourcen wesentlich erleichtern.



Dr. SOLVEIG RICHTER, wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen bei der SWP.



JÖRN RICHTER ist Stipendiat und Doktorand im Forschungsschwerpunkt „Konkurrenz um knappe Ressourcen“ bei der SWP.