

Article by an MPIfG researcher

Nina Engwicht: Rohstoffe als Mittel zum Friedensaufbau? Environmental Peacebuilding in Sierra Leone. In: Wissenschaft & Frieden (3), 10-12 (2017). BdWi-Verlag
The original publication is available at the publisher's web site: <http://www.wissenschaft-und-frieden.de/seite.php?artikelID=2220>

Rohstoffe als Mittel zum Friedensaufbau?

Environmental Peacebuilding in Sierra Leone

von Nina Engwicht

Lange wurde der Zusammenhang zwischen Rohstoffvorkommen und gesellschaftlichen Konflikten vor allem darauf untersucht, ob und wie natürliche Ressourcen bewaffnete Gewalt verursachen. Derzeit rückt stärker die Fragestellung in den Vordergrund, ob natürliche Ressourcen auch als Mittel zum Friedensaufbau eingesetzt werden können. Besonders in Konfliktkontexten, in denen natürliche Ressourcen bereits als Konfliktgegenstand den Gewaltverlauf prägten, kann der Einbezug von Umwelt- und Rohstoffaspekten in den Friedensaufbauprozess ein zentraler Faktor für die langfristige Stabilität des Friedenszustands sein. Am Beispiel des Friedens- und Staatsaufbaus im sierra-leonischen Diamantensektor erläutert die Autorin, welche Herausforderungen beim »Environmental Peacebuilding« zu bewältigen sind.

Nachdem über Jahrzehnte die Auswirkungen von Ressourcenreichtum oder -knappheit die wissenschaftliche Debatte über den Zusammenhang zwischen Primärrohstoffen und bewaffneten Konflikten prägten, gewinnt aktuell eine neue Perspektive an Aufwind: die Analyse des Zusammenhangs zwischen natürlichen Ressourcen und Friedensprozessen, die oft unter dem Begriff »Environmental Peacebuilding« subsumiert wird (z.B. Bruch et al. 2016). Environmental Peacebuilding geht von der grundlegenden Annahme aus, dass Umweltaspekte von Krieg und Frieden – die bislang in Friedensaufbauprozessen eher stiefmütterlich behandelt wurden – keineswegs ein »weiches« Thema sind, sondern vielmehr ein Kernproblem darstellen, dessen politische Handhabung für die Zukunft konfliktbetroffener Gesellschaften entscheidend sein kann (Conca/Wallace 2012). Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn natürliche Ressourcen bereits den gewaltsamen Konfliktaustrag ursächlich beeinflussten, beispielsweise wenn die Nutzung knapper Umweltressourcen Konfliktgegenstand war oder Einnahmen aus dem Ressourcenhandel bewaffnete Gewalt finanzierten und motivierten.

Das Konzept des Environmental Peacebuilding bezieht sich auf mehrere Dimensionen der Wechselwirkung zwischen natürlichen Ressourcen und Dynamiken von Krieg und Frieden. Ebenso vielfältig wie die Umweltaspekte des Krieges sind auch die diskutierten Lösungsansätze: Wo Umweltschäden als direkte Konsequenz von Kriegshandlungen (z.B. Einsatz von chemischen Waffen oder Anti-Personen-Minen) oder infolge indirekter Kriegsauswirkungen (z.B. nicht-nachhaltige Ressourcennutzung, Abholzung oder die Verschmutzung von Gewässern) die menschliche Sicherheit gefährden, kann die Wiederherstellung überlebenswichtiger Umweltressourcen ein wichtiges Instrument des Friedensaufbaus darstellen (UNEP 2009). Wo die Zukunft umkämpfter Territorien, auf denen möglicherweise auch nach dem formalen Friedensschluss noch Streitkräfte angesiedelt sind, ungeklärt ist, können »Peace Parks« ein Mittel sein, Konflikte über Gebietshegemonie zu entschärfen und Umweltschutz mit der Entmilitarisierung sozialer Beziehungen zu verbinden (Walters 2015). In Situationen, in denen die Eigentümerschaft, die Verteilung oder die Nutzung von natürlichen Ressourcenvorkommen umstritten sind, kann Mediation Konfliktparteien dazu verhelfen, ein nachhaltiges Ressourcenmanagement als gemeinsame Zielsetzung zu definieren, strukturelle Ungleichheiten und Ausgrenzungsprozesse in Bezug auf Ressourcenverteilung zu reduzieren und sich auf eine Strategie der friedlichen Ressourcennutzung zu einigen (Wennmann 2011; UNEP 2015).

Wenn Ressourcenkonflikte als Sachthemen – also losgelöst von identitären Ansprüchen – verhandelt werden können, bieten sie Konfliktparteien die Möglichkeit, anhand eines gemeinsamen Interesses kooperativ miteinander in Beziehung zu treten, und dienen in polarisierten und militarisierten Kontexten somit als Instrument für den Vertrauensaufbau. Mediation kann jedoch in der Regel nur ein erster Schritt auf dem Weg zu einer verbesserten Ressourcen-Governance sein, deren Ziel es ist, die Rohstoffvorkommen eines Landes nachhaltig, egalitär und zum Wohle der Bevölkerung zu nutzen. Institutionelle Reformen in Ressourcensektoren zielen dementsprechend häufig auf die Schaffung legaler und transparenter Marktstrukturen, auf die Bekämpfung von Korruption und auf die Erhöhung von Steuereinnahmen aus dem Rohstoffexport.

Die gestiegene Aufmerksamkeit für die Rolle natürlicher Ressourcen in Friedensprozessen spiegelt sich zunehmend auch in der Praxis wieder. In seinem Fortschrittsbericht zum Friedensaufbau forderte der damalige UN-Generalsekretär Ban Ki-moon im Jahr 2010 die UN-Mitgliedsstaaten dazu auf, »die Frage der

Zuteilung und Eigentümerschaft von natürlichen Ressourcen sowie des Zugangs zu diesen zum integralen Bestandteil von Friedensaufbaustrategien zu machen“ (A/64/866-S2010/386). Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Environmental Program/UNEP) definiert Umweltimplikationen von Naturkatastrophen und bewaffneten Konflikten als eine seiner sechs Prioritäten. Verschiedene nationale und transnationale Gesetze sowie nicht-staatliche Kontrollregime sollen dabei helfen, den Handel mit »Konfliktrohstoffen« zu unterbinden. Schließlich finden Ressourcenfragen immer häufiger Eingang in Friedensschaffungs- und Friedensaufbaupmissionen.

Herausforderungen einer friedensfördernden Ressourcen-Governance

Welche Herausforderung die Nutzung von Rohstoffen für den Friedensaufbau darstellt, lässt sich am Beispiel Sierra Leones illustrieren. Sierra Leone eignet sich zur Analyse des Erfolgs von Friedensaufbaumaßnahmen in Rohstoffsektoren aus zwei Gründen. Zum einen gilt der sierra-leonische Bürgerkrieg als paradigmatischer Fall eines Krieges, in dem natürliche Ressourcen den gewaltsamen Konfliktaustrag ursächlich (mit-) bedingten. Die Gewalt konnte erst infolge drastischer externer Interventionen in die Diamantenproduktion und den Diamantenhandel beendet werden. Zum anderen handelt es sich um einen der wenigen Fälle, in denen ein konfliktbetroffener Rohstoffsektor nach Kriegsende umfassend reformiert wurde. Die Reformen hatten zum Ziel, die Produktion und den Handel mit Sierra Leones Rohdiamanten zu legalisieren, Korruption und Steuerhinterziehung einzudämmen und den Ressourcenreichtum des Landes für die Bevölkerung nutzbar zu machen. Die UN-Friedensaufbaupmission in Sierra Leone war eine der ersten Missionen, die die Wiedererlangung staatlicher Kontrolle über die Rohstoffproduktion in ihrem Mandat formulierte.

Auf der internationalen Ebene der Rohstoff-Governance führte die zunehmende Skandalisierung des Handels mit »Blutdiamanten« zur Entwicklung des Kimberley-Prozesses, eines globalen Regulationsmechanismus, der den Handel mit Rohdiamanten kontrollieren soll.¹ Sierra Leone ist seit 2003 Mitglied des Kimberley-Prozesses. Seit 2014 erfüllt es zudem die Vorgaben der »Extractive Industries Transparency Initiative«, deren Ziel es ist, Unternehmenszahlungen an Regierungen in ressourcenproduzierenden Ländern transparent zu machen.

Auf der nationalen Ebene wurde der Diamantensektor (ebenso wie der Bergbausektor insgesamt) seit dem Ende des Bürgerkrieges umfänglich und unter intensiver Unterstützung durch internationale Organisationen reformiert. So wurde mit der National Minerals Agency eine neue Institution geschaffen, die mit der Durchsetzung der Bergbaupolitik beauftragt ist. Auf diese Weise sollen die Politikentwicklung, die nach wie vor in den Händen des Bergbauministeriums liegt, und ihre Umsetzung institutionell getrennt werden. Neben der Professionalisierung der staatlichen Bergbaupolitik soll dadurch der intransparente und informelle Vergabeprozesse von Bergbaulizenzen, die den Bergbausektor jahrzehntlang prägten, unterbunden werden. Rechtliche Reformen im Diamantensektor umfassen unter anderem die Bergbaugesetzgebung, das Arbeitsrecht und das Umweltrecht.

Auf der lokalen Ebene der Diamantenabbaugebiete soll mittels eines »Diamond Area Community Development Fund« zum einen garantiert werden, dass ein Teil der Profite aus dem Ressourcenabbau direkt an rohstoffproduzierende Gemeinden zurückfließt. Zum anderen soll ein monetäres Anreizsystem geschaffen werden, das »Chiefs« motiviert, die Ausstellung möglichst vieler legaler Schürflizenzen zu unterstützen, anstatt informelle Schürfaktivitäten auf den ihnen unterstellten Gebieten zuzulassen. Der Nutzen der sierra-leonischen Bevölkerung am industriellen Bergbau soll mittels einer »Local Content Policy« (Politik zugunsten einer größtmöglicher Wertschöpfung im eigenen Land) sowie Vereinbarungen über die soziale Verantwortung der Unternehmen (Corporate Social Responsibility) mit allen größeren Bergbaufirmen gesichert werden.

Es wurde also auf verschiedenen Ebenen der Rohstoff-Governance viel dafür getan, den sierra-leonischen Diamantensektor so zu reformieren, dass die Gewinne aus dem Edelsteinabbau der Bevölkerung zugute kommen. Dementsprechend wird der sierra-leonische Diamantensektor häufig als Erfolgsfall für Governance-Reformen in konfliktgeprägten Ressourcenmärkten gehandelt. Die Zahlen scheinen dieser Einschätzung Recht zu geben. So stiegen die offiziellen Diamantenexporte bereits direkt nach Einführung des ersten UN-mandatierten Zertifizierungsregimes für Rohdiamanten, dem Vorläufer des Kimberley-Prozesses, von 1,2 Mio. US\$ im Jahr 1999 auf über 26 Mio. US\$ im Jahr 2001 (Gberie 2002). 2012 exportierte Sierra Leone über 540.000 Karat Diamanten im Wert von über 163 Mio. US\$ und zählt damit zu den zehn größten Diamantenproduzenten weltweit. Aus dem starken Anstieg der legalen Exporte lässt sich schließen, dass der weitaus größte Teil sierra-leonischer Diamantenexporte heute auf legalem Wege erfolgt. Neben der weitgehenden Legalisierung des Diamantenexports wird auch die Entkopplung von Diamantenhandel und kriegerischer Gewalt als außergewöhnlicher Erfolg gewertet. So sind die

maßgeblichen Akteure der sierra-leonischen »Kriegsökonomie« heute ausnahmslos von der Bildfläche des Marktgeschehens verschwunden.

Bei genauerem Hinsehen, zeigt sich jedoch, dass die Reformbemühungen auch fünfzehn Jahre nach dem Ende des Bürgerkrieges auf der lebensweltlichen Ebene der sierra-leonischen Gesellschaft kaum Veränderungen herbeigeführt haben. Nach wie vor sind die Steuereinkommen aus dem Diamantensektor sehr gering: 2012 lagen die Einnahmen aus Exportsteuern bei unter 8 Mio. US\$, bei einem Exportvolumen von 163 Mio. US\$ (GoSL 2012). Noch immer zählen die diamantenproduzierenden Gebiete zu den ärmsten Regionen des Landes, in denen extreme Armut, Arbeitslosigkeit und Nahrungsmittelunsicherheit den Alltag der Bevölkerung prägen. Der Klein- und Kleinstbergbau ist nach wie vor von denselben informellen und großenteils ausbeuterischen Marktstrukturen geprägt, die den Diamantenmarkt schon seit fast einem Jahrhundert kennzeichnen (Engwicht 2016).

Entgegen der weit verbreiteten Annahme, dass vor allem der schwer zu kontrollierende Kleinbergbau besonders konfliktanfällig sei, zeugen die Entwicklungen auf dem sierra-leonischen Diamantenmarkt von den Konfliktpotentialen, die von – durch Geberorganisationen häufig favorisierten – Großprojekten ausgehen. So waren die Minen des größten Diamanten abbauenden Unternehmens Sierra Leones, Koidu Holdings/Octea, in den letzten Jahren wiederholt Schauplatz gewaltsam eskalierender Proteste, die mehrere Tote forderten. Die Demonstrationen gegen die Schürffirma sind im breiteren Kontext der Unzufriedenheit der Bewohner*innen der Schürfgebiete zu verstehen, die dem Unternehmen unter anderem autoritäres und gewaltsames Vorgehen – etwa in Bezug auf Umsiedelungen –, Rassismus gegenüber einheimischen Arbeitskräften und mangelnde Transparenz vorwerfen. Sie werden des Weiteren genährt durch das Gefühl, nicht vom Ressourcenreichtum des Landes zu profitieren. Dies verweist auf die Konfliktrisiken, die enttäuschte Erwartungen in ressourcenreichen Nachkriegsgesellschaften verursachen können, insbesondere wenn im Zuge des Friedensaufbaus Hoffnungen auf ressourcenbasierten Wohlstand geweckt wurden.

Fazit

Die Vernachlässigung von zentralen Fragen der Ressourcen-Governance, etwa der nachhaltigen und friedlichen Nutzung knapper Ressourcen, des gerechten Zugangs und des gesamtgesellschaftlichen Nutzens vom Ressourcenabbau, kann den Frieden in Postkonfliktgesellschaften gefährden. Wie sehr im Umkehrschluss gute Regierungsführung in Ressourcensektoren als Mittel zur Friedenssicherung genutzt werden kann, ist nach wie vor offen.

Sierra Leone kann einerseits als Erfolgsfall des Environmental Peacebuilding gewertet werden. Durch Interventionen in den Diamantensektor konnten kriegsökonomische Marktstrukturen abgeschafft, bewaffnete Gewalt beendet und die Rohstoffausfuhr formalisiert werden. Das sierra-leonische Beispiel zeigt jedoch zugleich, vor welchen enormen Herausforderungen Postkonfliktgesellschaften stehen, die natürliche Ressourcen als Mittel zum Friedensaufbau nutzen wollen. Dies ist selbst dann der Fall, wenn ein vergleichsweise hohes Maß an (finanziellen, materiellen und personellen) Mitteln in die Schaffung nachhaltiger und friedensförderlicher Strukturen in Rohstoffsektoren investiert werden.

Anmerkung

1) Obwohl der Kimberley-Prozess seither u.a. für sein enges Konzept von »Konfliktdiamanten« und seine eingeschränkte Durchsetzungskraft in Kritik geraten ist, gilt er nach wie vor als eines der erfolgreichsten Instrumente im Kampf gegen den Handel mit Konfliktrohstoffen und war dementsprechend Vorbild für weitere nationale und internationale Regulationsregime, wie den amerikanischen Dodd-Frank Act und die kürzlich beschlossene EU-Verordnung zur Kontrolle des Handels mit Gold, Zinn, Coltan und Wolfram.

Literatur

Bruch, C.; Muffett, C.; Nichols, S. (eds.) (2016): Governance, Natural Resources, and Post-Conflict Peacebuilding. London: Routledge.

Conca, K.; Wallace, J. (2012): Environment and Peacebuilding in War-Torn Societies – Lessons from the UN Environment Programme's Experience with Post-Conflict Assessment. In: Jensen, D.; Lonergan, S. (eds.), Assessing and Restoring Natural Resources in Post-Conflict Peacebuilding. London: Routledge, S. 63-84.

Engwicht, N. (2016): Illegale Märkte in Postkonfliktgesellschaften – Der sierra-leonische Diamantenmarkt. Frankfurt a. M.: Campus.

Gberie, L. (2002): War and Peace in Sierra Leone – Diamonds, Corruption and the Lebanese Connection. Ottawa: Diamonds and Human Security Project, Occasional Paper, Nr. 6.

Government of Sierra Leone (2012): Gold and Diamonds Exports Report 2012. Unveröffentlichter Bericht. Freetown: Government of Sierra Leone.

United Nations Environment Programme/UNEP (2009): From Conflict to Peacebuilding – The Role of Natural Resources and the Environment.

United Nations Environment Programme/UNEP (2015): Natural Resources and Conflict – A Guide for Mediation Practitioners.

United Nations General Assembly and Security Council (2010): Progress report of the Secretary-General on peacebuilding in the immediate aftermath of conflict. Dokumentnr. A/64/866-S2010/386.

Walters, J.T. (2015): A peace park in the Balkans – Cross-border cooperation and livelihood creation through coordinated environmental conservation. In: Young, H.; Goldman, L. (eds): Livelihoods, Natural Resources, and Post-Conflict Peacebuilding. London: Routledge, S. 155-166.

Wennmann, A. (2011): The Political Economy of Peacemaking. London: Routledge.

[Dr. Nina Engwicht ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Friedensakademie Rheinland-Pfalz. Sie leitet dort, gemeinsam mit Dr. Sascha Werthes, den Arbeitsschwerpunkt »Umweltveränderungen und Ressourcen als Konfliktursache und Bedrohung der menschlichen Sicherheit«.](#)

[in Wissenschaft & Frieden 2017-3: Ressourcen des Friedens, Seite 10–12](#)