Elke Steinmetz (Bearb.)

Naturschutz – (Aus-)Löser von Konflikten?

BfN-Skripten 98

2003

Naturschutz – (Aus-)Löser von Konflikten?

Dokumentation einer Tagung des Bundesamtes für Naturschutz und der Heinrich Böll Stiftung vom 25. - 27. November 2002 in Berlin

Bearbeiterin:

Elke Steinmetz

BfN
Bundesamt für Naturschutz

Adresse der Bearbeiterin: Elke Steinmetz
zum Zeitpunkt der Tagung c/o BfN
(aktuelle Adresse: s. Verzeichnis)

Fachbetreuung im BfN: Heinrich Schmauder
Dr. Rudolf Specht
FG II 1.3

Die Beiträge der Skripten werden aufgenommen in die Literaturdatenbank ***„DNL-online“***
(www.dnl-online.de).

Die BfN-Skripten sind nicht im Buchhandel erhältlich.

Herausgeber: Bundesamt für Naturschutz (BfN)
Konstantinstr. 110
53179 Bonn
Tel.: 0228/8491-0
Fax: 0228/8491-200

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die in den Beiträgen geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

Nachdruck, auch in Auszügen, nur mit Genehmigung des BfN.

Druck: BMU-Druckerei

Gedruckt auf 100% Altpapier

Bonn – Bad Godesberg 2003

Vorwort

Was kann Naturschutz zur internationalen Außen- und Sicherheitspolitik beitragen? Wenig, wenn man Naturschutz – fälschlicherweise – darauf reduziert, dass es nur darum gehe, die Natur konsequent dem Zugriff des Menschen zu entziehen. Sehr viel, wenn man anerkennt, dass Naturschutz dort am nachhaltigsten ist, wo er zur langfristigen Festigung der Lebensbasis menschlicher Gesellschaften einen deutlichen Beitrag leistet.

In der Außen- und Sicherheitspolitik werden Umweltzerstörungen, Ressourcenknappheit und Verteilungsfragen inzwischen als sicherheitsrelevante Faktoren angesehen. „Ökologische Sicherheit“ ist vor diesem Hintergrund zum wesentlichen Bestandteil eines erweiterten Sicherheitsbegriffes geworden, in dem die Prävention von Umweltkonflikten eine wichtige Rolle spielt. Seit einiger Zeit wird diskutiert, inwieweit grenzüberschreitende Kooperationen im Umweltbereich und im Naturschutz die Sicherheit in einer Region festigen und Krisen vorbeugen können. Der Schutz und die nachhaltige Nutzung von natürlichen Ressourcen tragen bei diesem Ansatz zu einer nachhaltigen Stabilisierung und Entwicklung der jeweiligen Region bei. Darüber hinaus fördern grenzüberschreitende Kooperationen den direkten Dialog zwischen Staaten, bilden Vertrauen und können auf diesem Wege Spannungen abbauen.

Naturschutzaktivitäten bieten sich aus mehreren Gründen als Basis für eine grenzüberschreitende Kooperation an. Naturschutz hat im internationalen Raum den Vorteil, dass er als wertvoll anerkannt wird und teilweise sogar als politisch unbelastet gilt. Darüber hinaus sind in den vergangenen Jahrzehnten bei Vorhaben zum Natur- und Ressourcenschutz sehr vielfältige Erfahrungen bei der Umgestaltung von Konfliktsituationen gesammelt worden. Diese Erfahrungen helfen uns, Wege zu finden, die Nutzung von Ressourcen und den Zugang zu ihnen zu regeln. Die Erfahrungen zeigen allerdings, dass Naturschutz in den Augen vieler Menschen oft als ein Auslöser von Konflikten angesehen wird, denn mit Naturschutz wurde und wird grösstenteils noch immer die Einschränkung von Nutzungsansprüchen an die biologischen Ressourcen verbunden. In vielen Fällen jedoch tragen Naturschutzmaßnahmen auch maßgeblich zur Beilegung von Konfliktsituationen um die Nutzung ebensolcher Ressourcen bei. Gerade im grenzüberschreitenden Bereich hat die zwischenstaatliche Naturschutzzusammenarbeit einige Erfolge im Bemühen erzielen können, eine Kooperationsbasis zu schaffen, auf deren Grundlage benachbarte Staaten sowohl ihre biologische Vielfalt erhalten als auch Impulse für eine nachhaltige regionale Entwicklung geben. Doch welche Rolle spielen diese Naturschutzmaßnahmen tatsächlich für die Schaffung und langfristige Erhaltung von Räumen der Sicherheit und des Friedens? Wo liegen die Möglichkeiten, wo die Grenzen des Naturschutzes in der Lösung von Konflikten? Welches sind die wichtigsten Akteure, die wichtigsten Instrumente, wo gibt es Ansatzpunkte für politisches Handeln?

Mit diesen Fragen, denen wir uns in der internationalen Tagung „Naturschutz – (Aus-)Löser von Konflikten?“ gewidmet haben, betreten wir in vielerlei Hinsicht Neuland. Eine effektive Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik wird anerkennen müssen, dass Umwelt und Natur eine wichtige Dimension für die langfristige Sicherheit aller menschlichen Gesellschaften darstellen. Der Naturschutz wiederum wird erfahren,

dass auch seine Aktivitäten – will er dauerhaft Erfolg haben – Wirkungen entfalten müssen, die über seine unmittelbaren Ziele hinaus gehen.

Die Tagung wurde vom Bundesamt für Naturschutz in Zusammenarbeit mit der Heinrich Böll Stiftung organisiert. Diese für beide Seiten fruchtbare Kooperation drückt unser gemeinsames Anliegen aus: Wege zu finden, wie das Leben für Mensch und Natur auf diesem Planeten sicherer gemacht werden kann.

Prof. Dr. H. Vogtmann

Inhaltsverzeichnis

1 „Naturschutz – (Aus-) Löser von Konflikten?“ 1
1.1 *Annekathrin Linck und Elke Steinmetz:* Einleitung 1

2 Einführung in das Thema 7
2.1 *Esther Schroeder-Wildberg:* Nature Conservation and Peace Promotion (Naturschutz und Friedensförderung) 7
2.2 *Alexander Carius:* Naturschutz als Beitrag zur Friedensentwicklung . . 24

3 Panel I: National- und Naturparke 33
3.1 *Mark Halle:* Parks for Peace – do they resolve conflict? (Parke für den Frieden: Können sie Konflikte lösen?) 33
3.2 *Conrad Steenkamp:* Transboundary Nature Conservation Management in South Africa: The Great Limpopo Transfrontier Park (Grenzüberschreitendes Naturschutzmanagement in Südafrika: Der “Great Limpopo Transfrontier Park”) 36
3.3 *Robert Brunner:* Nationalpark Thayatal – Erwartungen und Realität in einem grenzüberschreitenden Schutzgebiet (Österreich–Tschechien) . . 40

4 Panel II: Biosphärenreservate 47
4.1 *Peter Bridgewater & Meriem Bouamrane:* Biosphere reserves as innovative instruments for nature conservation, sustainable regional development and the promotion of peace (Biosphärenreservate als innovative Instrumente für Naturschutz, nachhaltige Regionalentwicklung und Friedensförderung) 47
4.2 *Stephan Dömpke:* Einrichtung eines grenzüberschreitenden Biosphärenreservats im Altai-Gebirge 51
4.3 *Cristina Hoyos:* Konflikte im Biosphärenreservat der Sierra Nevada de Santa Marta, Kolumbien 57

5 Panel III: Nachhaltiger Tourismus 62
5.1 *Burghard Rauschelbach:* Nachhaltiger Tourismus und Konfliktbearbeitung – Zur Einordnung der Thematik 62
5.2 *Yana Abu Taleb:* Promoting sustainable tourism and peace building at the head of the Gulf of Aqaba (Förderung des nachhaltigen Tourismus und des Friedens am Golf von Aqaba) 66

5.3 *Dejan Panovski:* Transboundary management for sustainable development and tourism in Lake Ohrid and Prespa (Grenzüberschreitendes Management für nachhaltige Entwicklung und Tourismus in der Region Ohrid und Prespa) 70

6 Panel IV: Land- und Wasserkonflikte 73
6.1 *Eva Ludi:* Umweltkonflikte – Katalysatoren für Kooperation? 73
6.2 *Guy Debonnet:* Welterbegebiete und Konflikte – Das Fallbeispiel der Demokratischen Republik Kongo 82
6.3 *Gidon Bromberg:* Middle East Water – Conflict and Cooperation (Wasser im Nahen Osten – Konflikt und Kooperation) 90
6.4 *Heike Drillisch:* Staudämme und Konflikte 92

7 Abschlussdiskussion: Akteure im Naturschutz 99

8 Ausblick 110
8.1 *Uwe Brendle und Sascha Müller-Kraenner:* Nach dem Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung – Der doppelte Nexus zwischen Nachhaltiger Entwicklung, Globalisierung und Sicherheit 110

9 Verzeichnis der Autorinnen und Autoren 122

1 „Naturschutz – (Aus-) Löser von Konflikten?“

1.1 Einleitung

Annekathrin Linck und Elke Steinmetz

Die natürlichen Ressourcen sind unumstritten von großer Bedeutung für die Sicherung der Lebensgrundlagen des Menschen. Ihre Verfügbarkeit und das Recht auf deren Nutzung sind deshalb häufig Ursachen oder Verstärker von Konflikten. „Umweltkonflikte“ können in verschiedener Form auftreten (je nach Gegenstand, Stadium, involvierten Akteursgruppen etc.) und teilweise bis zur Gewaltanwendung eskalieren. Die nachhaltige Sicherung natürlicher Ressourcen, deren Zugang und der gerechte Vorteilsausgleich aus deren Nutzung müssen deshalb nicht nur zentrales Anliegen internationaler Umweltpolitik, sondern auch Ziel der Krisenprävention im Rahmen einer erweiterten Sicherheitspolitik sein.

„Ökologische Sicherheit“ (ecological security) und Umweltkonflikte sind erst in den letzten 15 Jahren als sicherheitspolitische Herausforderungen erkannt worden. Dieses vollzog sich im Rahmen einer Debatte um einen erweiterten Sicherheitsbegriff. In der Ausgangslage wurde dabei unter „ökologischer Sicherheit“ das Abwenden sicherheitspolitischer Bedrohungen verstanden, die durch ökologische Krisen ausgelöst wurden. Die durch Umweltdegradation und Ressourcenverknappung entstandene nachhaltige Beeinträchtigung gesellschaftlicher Entwicklungen wurde als primärer Konfliktauslöser angesehen.

Mittlerweile wird „Ökologische Sicherheit“ als ein wichtiger Bestandteil eines integrierten Sicherheitskonzeptes – der menschlichen Sicherheit (human security) – verstanden. Die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen durch eine nachhaltige Entwicklung ist Voraussetzung für die Sicherung der wirtschaftlichen Lebensgrundlagen der lokalen Bevölkerung, und diese wiederum eine der Grundvoraussetzungen für Sicherheit und Stabilität.

Die Biologische Vielfalt ist wesentlicher Bestandteil der natürlichen Ressourcen. Der Erhalt der Biologischen Vielfalt, deren nachhaltige Nutzung und der gerechte Vorteilsausgleich aus dieser Nutzung sind Hauptanliegen des Naturschutzes. Deshalb spielen Maßnahmen des Naturschutzes eine wichtige Rolle in einem integrierten Sicherheitskonzept. Sie können das Konfliktpotenzial entscheidend mindern, bieten Möglichkeiten zur Kooperation und Kommunikation und tragen dazu bei, Konfliktsituationen nachhaltig zu entschärfen.

Die Rolle von Naturschutz in der Konfliktbearbeitung und Krisenprävention aus verschiedenen Blickwinkeln zu beleuchten, war Anliegen einer vom 25.–27. November 2002 in Berlin durchgeführten Veranstaltung, deren Dokumentation hier vorliegt. Ohne kritische Fragen zu Umweltkonflikten auszuklammern, sollte dabei ein Schwerpunkt auf Beispiele gelegt werden, die im Rahmen von Naturschutzkooperationen ein positives Konfliktmanagement demonstrieren. Mit der Veranstaltung wurden zwei Ziele verfolgt. Neben den positiven Beispielen sollten Schwerpunkte weiterer Arbeit aufgezeigt werden, die es nach Ansicht der teilnehmenden Expertinnen und Experten ermöglichen, das Potential von Naturschutz in Bezug auf seine konfliktbearbeitende Wirkung stärker zu nutzen. Ein weiteres Ziel war es, einen Dialog zwischen dem Naturschutz und der Entwicklungspolitik zur Bedeutung von ökologischer Sicherheit und nachhaltiger Entwicklung aufzunehmen bzw. fortzusetzen.

Die Veranstaltung wurde gemeinsam vom Bundesamt für Naturschutz und der Heinrich Böll Stiftung organisiert. Sie war als zweiteilige Fachveranstaltung konzipiert. Als Auftakt fand am 25. November 2002 im Rahmen einer öffentlichen Abendveranstaltung eine Talkrunde statt, in der Persönlichkeiten aus Politik und Gesellschaft die Thematik andiskutierten. Am 26. und 27. November 2002 beleuchteten Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Politik einzelne Aspekte des Themas genauer.

1.1.1 Auftaktveranstaltung

„Nachhaltigkeit in der Sicherheitspolitik“ war das Thema der Auftaktveranstaltung, die von der parlamentarischen Staatssekretärin des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), Frau Simone Probst, eröffnet wurde. Vor fast 100 Gästen nahmen an der Podiumsdiskussion zur Eröffnung der Tagung Tschingis Aitmatov, Botschafter der Republik Kirgistan bei der EU, Dr. Uschi Eid, MdB, Pekka Haavisto, UNEP – Post Disaster and Post Conflict Assessment Unit, Julius Luy, Auswärtiges Amt, Dr. Edda Müller, Deutscher Rat für nachhaltige Entwicklung und Prof. Dr. Hartmut Vogtmann, Präsident des Bundesamtes für Naturschutz teil.

Im Rahmen der Podiumsdiskussion wurde schnell deutlich, dass Umweltzerstörungen und Biodiversitätsverlust – verursacht z.B. durch Klimawandel oder Übernutzung der Natur – ganz wesentlich zur Verschärfung von Konflikten beitragen können, teilweise sogar Konfliktursache sein können. Die Folge der Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen sind häufig Flüchtlingsströme und Migration (Stadt-Land-Migration, regionale Migration). Hierdurch können soziale Konflikte bis hin zu humanitären Katastrophen entstehen.

Es wurde hervorgehoben, dass eine nicht nachhaltige Landbewirtschaftung zu einer Verknappung der natürlichen Ressourcen führt. Dies wiederum ist eine Ursache für die weitere Verarmung der Bevölkerung. Gerade hier befindet sich ein Ansatzpunkt eines modernen Naturschutzverständnisses: Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen durch nachhaltige Nutzung, um den Menschen Einkommensquellen zu erschließen und zu erhalten sowie dauerhaft ihre Lebensgrundlagen zu sichern.

Umwelt- und Naturschutz ist nach Aussagen der Podiumsteilnehmerinnen und -teilnehmer bereits heute Bestandteil der Außen- und Sicherheitspolitik. Umwelt- und

Naturschutz kann jedoch in der internationalen Friedens- und Sicherheitspolitik stärker als bisher eine wichtige Rolle in der Konfliktvorbeugung einnehmen. Frau Probst kündigte in diesem Zusammenhang einen Beitrag des BMU zum ressortübergreifenden Aktionsplan der Bundesregierung zur „Zivilen Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ an.

Des Weiteren wurde betont, dass die Industrienationen eine Vorbildfunktion bei der nachhaltigen Nutzung von natürlichen Ressourcen einnehmen und nicht mit dem „erhobenen Zeigefinger“ argumentieren sollten. Es wurde angemahnt, auch „vor der eigenen Haustür zu kehren“, da westliche Konsummuster wesentlich zur Naturvernichtung und zur ungerechten Ressourcenverteilung in anderen Staaten beitragen würden. So würden z.B. durch Garnelenzucht 70 % der Mangroven an der Küste Ecuadors zerstört, mit weitreichenden negativen Folgen für die „Kinderstube“ vieler Fischarten. Einer ehemals funktionierenden Fischerei folgte eine intensive Garnelenzucht mit hohen Exporterlösen, die die Wertschöpfung weitestgehend ins Ausland verlagert und eine zerstörte Natur hinterlässt. Eine moderne Naturschutzpolitik auf der Grundlage regionaler Nachhaltigkeit gepaart mit verantwortungsvollem Konsum in den Importländern ist ein Gegenmodell für solche Entwicklungen.

Abschließend wurde hervorgehoben, dass der Naturschutz über Instrumente und Konzepte verfügt, mit denen Schutz- und Nutzungsziele in Einklang gebracht werden können. Als Beispiel wurden die Biosphärenreservate der UNESCO genannt, die Schutz und nachhaltige regionale Entwicklung miteinander vereinen. Sie wirken zudem als Kommunikationsplattform, die Vertrauen für gemeinsame Problemlösungen schafft.

1.1.2 Fachveranstaltung

Auf der sich anschließenden zweitägigen Fachveranstaltung „Naturschutz – (Aus-) Löser von Konflikten?“ vertieften ca. 60 Teilnehmerinnen und Teilnehmer anhand von Praxisbeispielen aus aller Welt die Diskussion, welchen Beitrag Naturschutz in der praktischen Arbeit vor Ort zur Konfliktprävention leisten kann.

Der Schutz und die Erhaltung natürlicher Ressourcen sowie deren nachhaltige Nutzung – „integrierter Naturschutz“ im modernen Sinn – spielen eine wichtige, wenn auch oft unterschätzte Rolle in der Konfliktprävention. Viele Konflikte um die Nutzung der natürlichen und regenerierbaren Ressourcen grenzüberschreitender Räume (z.B. Wasser, Fischerei, Weidegebiete) beruhen auf Problemen, für die der Naturschutz wichtige Lösungsmöglichkeiten entwickeln kann. Naturschutz in diesem Sinne wirkt nicht nur als Instrument für die Förderung einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, sondern bildet zunehmend einen wichtigen Teil von Maßnahmen der umwelt- und entwicklungspolitischen Zusammenarbeit.

Die Fachveranstaltung wurde mit einem Vortrag zur Einordnung der Thematik eingeleitet (s. Beitrag von Carius), der in der vorliegenden Dokumentation durch einen Grundsatzartikel ergänzt wird (s. Beitrag von Schroeder-Wildberg). Im Rahmen von vier Panels wurden verschiedene Aspekte des Zusammenhangs Naturschutz und Konflikte näher beleuchtet. Dabei wurden in den ersten beiden Panels verschiedene Instrumente des Naturschutzes und im dritten Panel der Bezug zu nachhaltigem

Tourismus vorgestellt. Die Panels I bis III hatten demnach einen Bezug zur regionalen Ebene und zeigten auf, welche Möglichkeiten Naturschutz in diesem räumlichen Rahmen hat. Im vierten Panel wurden zwei der wichtigsten Konfliktgegenstände betrachtet: Konflikte um Land und um Wasser. Die Diskussion dieses Panels zielte darauf ab, Konflikte über den Zugang zu Ressourcen aufzuzeigen und die Möglichkeiten des Naturschutzes auf dieser thematischen Ebene darzustellen.

Panel I: National- und Naturparke

Ziel dieses Panels war es, „klassische“ Instrumente des Naturschutzes in Form verschiedener Schutzgebietskategorien vorzustellen und aufzuzeigen, welche Rolle sie als Kommunikationsplattformen für die Konfliktprävention und -bearbeitung spielen können (s. Beiträge von Halle, Steenkamp und Brunner).

Im Zentrum der Diskussion stand dabei das prominente Beispiel der sog. „Peace Parks“, die in den letzten Jahren stark gefördert und propagiert wurden. Es wurde darauf hingewiesen, dass die Einrichtung solcher Parks durchaus negative Auswirkungen haben können, wie z.B. das Auftreten neuer zwischenstaatlicher Rivalitäten und die Stärkung zentralistischer Managementstrukturen. Diese sollten frühzeitig erkannt und offen diskutiert werden. Dabei sind lokale Lösungen anzustreben, die die kulturhistorischen Eigenheiten der jeweiligen Region einbeziehen. Die Beispiele aus Südafrika und Österreich haben dies auf ihre eigene, spezielle Art gezeigt.

Panel II Biosphärenreservate

Dieses Panel fokussierte auf die UNESCO-Kategorie der Biosphärenreservate, die als integrative, innovative Instrumente eines modernen Naturschutzes eine besondere Rolle für das Konfliktmanagement spielen, wie die Beispiele der Sierra Madre (Kolumbien) und des Altai (Russland/Mongolei/Kasachstan/China) zeigen (s. Beiträge von Bridgewater, Hoyos und Dömpke).

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer dieses Panels betonten, dass Biosphärenreservate wichtige Beiträge zur konstruktiven Konfliktbearbeitung leisten können. Dabei liegt die Stärke der Biosphärenreservate vor allem in dem partizipativen, auf Langfristigkeit angelegten Prozess, der durch sie in Gang gesetzt wird, wie das Beispiel aus Zentralasien deutlich zeigt. Um die vorhandenen Potentiale von Biosphärenreservaten stärker zu nutzen, soll die zukünftige Strategie des UNESCO-Programms Training im Konfliktmanagement als einen der wichtigsten Pfeiler des Capacity Building enthalten. Biosphärenreservate bieten lokale und regionale Lösungen, jedoch sind ihre Möglichkeiten bei international verflochtenen Problemlagen beschränkt: der Drogenanbau in Kolumbien würde durch ein klares Signal der Konsumentenländer stärker beeinflusst werden können als durch die derzeitigen Anstrengungen im Biosphärenreservat.

Panel III Nachhaltiger Tourismus

Der nachhaltige Tourismus als Beitrag zur Konfliktbearbeitung wurde in Panel III beleuchtet. Hier stand der nachhaltige Tourismus an Grenzen bzw. über Grenzen

hinweg im Mittelpunkt der Diskussion. Dabei wurde die Frage behandelt, welchen Einfluss Projekte im Bereich nachhaltiger Tourismus auf Konflikte und deren Bearbeitung haben und umgekehrt. Zwei Projekte in Palästina/Israel/Jordanien und Mazedonien/Albanien/Griechenland wurden hierzu vorgestellt (s. Beiträge von Rauschelbach, Abu-Taleb und Panovski).

Im Rahmen dieses Panels wurde deutlich, dass der Nachhaltige Tourismus nur unter spezifischen Bedingungen einen Beitrag zur Konfliktbearbeitung leisten kann. Er kann die wirtschaftliche Entwicklung von Regionen positiv beeinflussen, indem er „Win-Win-Situationen" für alle Konfliktparteien herstellt. Insbesondere grenzüberschreitende Projekte können in diesem Sinne erfolgreich sein. Voraussetzung dafür scheint allerdings ein abgeschlossener Friedensprozess mit einer akzeptierten Konfliktregelung für alle Parteien. Das Fallbeispiel Lake Ohrid in Mazedonien/Albanien/Griechenland zeigt ein solches erfolgreiches Projekt. Dagegen wurde am Fallbeispiel vom Golf von Aqaba im Nahen Osten (Palästina/Israel/Jordanien) aufgezeigt, dass durch den nicht gelösten Nahost-Konflikt und den erneuten Ausbruch der Intifada das Projekt trotz vieler Teilerfolge vom Scheitern bedroht ist.

Panel IV Land- und Wasserkonflikte

Der Zugang und die gerechte Verteilung von Ressourcen sind im Rahmen von Umweltkonflikten die wichtigsten Konfliktgegenstände. Dabei geht es in erster Linie um Wasser und (bewirtschaftbares, fruchtbares) Land. Beispiele aus Brasilien, dem Nahen Osten, dem Kongo und der Türkei zeigten, welche Möglichkeiten, aber auch welche Grenzen Umweltkooperationen in Bezug auf Ressourcenzugang und -verteilung haben (s. Beiträge von Ludi, Debonnet, Bromberg und Drillisch).

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer dieses Panels waren sich einig, dass die Verknappung von Ressourcen allein nicht zu zwischenstaatlichen Konflikten führt. Vielmehr sind soziale Ungerechtigkeit und politische Instabilität wichtige Faktoren für die Auslösung von Konflikten. Eine Ausnahme stellt allerdings die Ressource Wasser dar. Diese These wurde für den Nahen Osten bestätigt. Der Wassermangel ist zwar nicht Hauptgrund der Konflikteskalation, spielt aber trotzdem eine entscheidende Rolle in der Kette nicht gelöster Entwicklungsprobleme, die insgesamt den Konflikt verschärfen. Einen besonderen Fall stellen Staudämme dar: Staudämme sollen die Konflikte um knappe Wasserressourcen lösen. Gleichzeitig kann deren Errichtung direkte Konfliktursache sein durch die damit verbundenen Umsiedlungsprojekte. Sie sind damit Ursache und Lösung zugleich.

Unterschiedliche Nutzungsansprüche sind häufig direkte Konfliktauslöser, was z. B. die Einrichtung von Nationalparks zeigt. Beispiele haben aber gezeigt, dass bei partizipativem Management die lokale Bevölkerung von der Einrichtung eines Nationalparks profitieren kann, z.B. indem Rückzugsgebiete für Krisenzeiten geschaffen werden. Entscheidend sind gut funktionierende, lokal angepasste Konfliktlösungsmechanismen.

In der Abschlussdiskussion standen die Akteure im Naturschutz und deren Potentiale für die Konfliktbearbeitung im Mittelpunkt. Vertreterinnen und Vertreter des Naturschutzes (WWF), der Entwicklungszusammenarbeit (GTZ, FoEME), der For-

schung (TU Berlin) und der Gesellschaft für bedrohte Völker diskutierten über die gesellschaftspolitischen und praktischen Bedingungen, unter denen Akteure im Naturschutz eine positive, konstruktive Rolle in Konflikten spielen können (s. Beitrag Abschlusspanel).

Die Resonanz der Expertinnen und Experten aus ca. 15 Ländern auf die Veranstaltung war ausgesprochen positiv. Die Tagung hat zum einen ein Forum geboten, das Thema „Naturschutz und Konfliktprävention“ konzeptionell weiterzuentwickeln und zum anderen die Möglichkeit für einen Austausch von praktischen Erfahrungen gegeben. Angesichts der sich abzeichnenden Zunahme von Konflikten um den Zugang zu natürlichen Ressourcen sollten alle Möglichkeiten genutzt werden, um ihnen vorzubeugen. Der Erfahrungsaustausch, der mit der Tagung eingeleitet wurde, sollte den Praktikern helfen, ihre Entscheidungen vor Ort besser umzusetzen, und der Politik, Instrumente zur Konfliktlösung einzusetzen. Eine Fortführung der Diskussion und Vertiefung der Ergebnisse ist vorgesehen (s. Beitrag von Brendle und Mueller-Kraenner). In einer Folgeveranstaltung im Jahr 2003 sollen Fragen nach dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung von Johannesburg aufgegriffen und Möglichkeiten des internationalen Naturschutzes in seiner Rolle als „Konflikt-Löser“ in einem globalen System zur Steuerung der Umweltpolitik diskutiert werden.

2 Einführung in das Thema

2.1 Nature Conservation and Peace Promotion (Naturschutz und Friedensförderung)

Esther Schroeder-Wildberg

2.1.1 Introduction[1]

The protection of natural resources and conflict are interrelated in many ways. First, scarcity of natural resources might cause allocation conflicts. Second, even if natural resources are abundant, conflict might occur over their legitimate use. Third, the protection of natural resources might also trigger conflict e.g. if traditional user and access rights of local communities are not sufficiently recognised. Scarcity of natural resources or their depletion do not directly lead to conflict, but often trigger or accelerate already exiting conflicts or tensions. However, on the other hand, transboundary nature conservation might also contribute to the prevention of conflict, constructively mitigating existing tensions and even help solving conflict.

While the conflict dimensions of natural resources have been assessed extensively, this article will analyse cooperation opportunities. It focuses on two aspects: first, the preconditions and circumstances for a positive contribution of nature conservation to conflict prevention, conflict resolution, and peace promotion on the transboundary level; second, the conservation of biodiversity and its contribution to human security. This is of great importance since rapid resource exploitation – triggered by global debt pressures and trade rules as well as international development assistance supporting resource exploitation in the name of economic stability and political interests – can be witnessed all over the world (Halle et al. 2002: 396–397).

The formalisation and institutionalisation of nature conservation efforts often meets local opposition because protected areas are not vast, undisturbed areas with unique wildlife and spectacular sceneries. Instead, most of the protected areas today "have been strongly influenced by human existence and activities in one period of history or another" which might even have led to increased biological diversity. They might also contain cultural, aesthetic and spiritual sites of indigenous peoples (Ghimire & Pimpert 1997: 4–6). Because most protected areas have been inhabited for centuries, millions of people in developing countries depend on renewable natural resources in

[1]This article has been commissioned by the Federal Ministry for Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety within the Federal Environmental Research Programme (contract 902 19 208) and financed by the German Federal Government.

protected areas for food, shelter, medicines, fuel, and as a means for income generation. They also rely on ecological services such as water supplies, soil protection and soil fertility. In this situation, the formal protection of nature and thus natural resources can, on the one hand, contribute to conflict through restricted access, resettlement or tourism. On the other hand, nature conservation often entails the opportunity to contribute to peace promotion by fostering cooperation between conflicting parties and by reaching agreements concerning sustainable resource use (cf. Linde et al. 2001).

This article will provide a short overview of transboundary nature conservation in section 2.1.2. In the sections 2.1.3 and 2.1.4 the contribution of transboundary nature conservation to conflict prevention and conflict resolution are analysed. Examples will serve for illustration. In the light of the analysis this article will close with summing up aspects of the possible contribution of nature conservation to conflict prevention and conflict resolution and give recommendations on how to enhance the benefits of transboundary nature conservation (section 2.1.5).

2.1.2 Transboundary nature conservation

Nature conservation is an important and contentious issue on both the national and international level. In general, states protect nature in order to preserve biodiversity. The ecological units that hold this biodiversity are bioregions which often cross national borders. Thus, effective biodiversity protection often requires transboundary cooperation on nature conservation. Transboundary and national protected areas take on several forms, such as biosphere reserves, nature reserves or wildlife sanctuaries. Beyond biosphere reserves as an important category for international nature conservation, peace parks were established to specifically improve transboundary cooperation on nature conservation by improving stability and reducing tensions between states or user groups.

In the following, protected areas will be introduced and classified. Furthermore, the concept of bioregions and the current state of transboundary nature conservation will be introduced.

2.1.2.1 Protected areas

In 1992, a ‘protected area’ was defined at the Forth World Congress on National Parks and Protected Areas (Caracas, Venezuela, 1992) as

> An area of land and/or sea especially dedicated to the protection and maintenance of biological diversity, and of natural and associated cultural resources, and managed through legal or other effective means.

This represents the official definition of IUCN – the World Conservation Union, the world’s leading international body for nature conservation. It already unveils two of the main problems of nature conservation: First, it does not explicitly include the participation of local communities in the establishment and management of protected areas. Second, it does not mention their rights neither concerning the habitation within

a protected area nor the traditional right to sustain their lives by sustainably using the natural resources, for example for obtaining food or fuel wood.

The definition of 'protected areas' in Article 2[2] of the Convention on Biological Diversity (CBD) – which binds 168 signatory states to the conservation of genetic species and ecosystems – is similar to the IUCN approach. However, the CBD also includes the value deriving from protected areas by combining the conservation of biodiversity with its sustainable use and the fair and equitable sharing of benefits arising from the commercial and other use of genetic resources (articles 6, 10, 11, 15, and 19). These goals are well suited to achieve sustainable resource management including social, economic and ecological components.

Protected area classification

According to IUCN's definition, protected areas are legally established sites created to achieve conservation objectives. They are an essential means for protecting biodiversity but also allow economic activities such as recreation and tourism (e.g. in national parks, game reserves, biosphere reserves). Other conservation measures aim at restoring or improving environmental resources in or adjacent to settlements in order to improve living conditions e.g. through afforestation or water retention measures (cf. Ghimire & Pimbert 1997: 2). In order to compare and standardise categories of protected areas, IUCN developed six categories reaching from protected areas managed for strict nature preservation (totally protected areas, categories I–III) to controlled resource harvesting (partially protected areas, categories IV–VI) (WRI).[3] Protected areas under IUCN management categories must cover at least 1,000 ha.

Worldwide, there are more than 30.000 protected areas within the IUCN categories I–VI. They cover about 9.5 % or 12.8 million km^2 of the earth's land surface which equals an area larger than India and China combined (Synge 2000: 1). This area includes 425 biosphere reserves in 95 countries (UNESCO 2002).

The concept of bioregions

Bioregions, often referred to as ecoregions, describe ecological units independent from political boundaries. Berg and Dasmann (1978) define bioregions as follows:

> Bioregions are geographic areas having common characteristics of soil, watershed, climate, native plants and animals that exist within the whole planetary biosphere as unique and contributive parts. A bioregion refers both to geographical terrain and a terrain of consciousness – to a place and the ideas that have developed about how to live in that place. *(Berg & Dasmann 1978).*

The adequate protection of bioregions often requires international cooperation because larger contiguous protected areas "minimise the disruption of ecological commu-

[2] "'Protected area' means a geographically defined area which is designated or regulated and managed to achieve specific conservation objectives."

[3] On the national level, a wide range of definitions of protected areas exists in response to diverse national physical conditions, needs and priorities as well as the range of services and values provided by protected areas (WCMC 2001).

IUCN Protected Area Management Categories

Category I a:	Strict nature reserve	A protected area managed mainly for science.
Category I b:	Wilderness area	A protected area managed mainly for wilderness protection.
Category II:	National park	A protected area managed mainly for ecosystem protection and recreation.
Category III:	Natural monument	A protected area managed mainly for conservation of specific natural features.
Category IV:	Habitat / Species management area	A protected area managed mainly for conservation through management intervention.
Category V:	Protected landscape / seascape	A protected area managed mainly for landscape / seascape conservation and recreation.
Category VI:	Managed resource protected area	A protected area managed mainly for the sustainable use of natural ecosystems.

Source: IUCN 2002

nities, the erosion of constituent species, and the risk of extinction". Transboundary protected areas therefore represent an important component of the total extent of protected areas (Agrawal 2000: 326).

A significant element of bioregional conservation is the establishment of ecological corridors. Examples are the Meso-American Biological Corridor in Latin America and the South Coast Macro Corridor in Western Australia (Watson & Wilkins 1999). As illustrated by the last example, bioregions do not necessarily cross borders and require international cooperation, they can also be established within a country.

2.1.2.2 Transboundary cooperation in nature conservation

Bioregions do not respect international borders. Furthermore, border regions often show the smallest imprint of human activities because they are generally thinly populated. This is due to disadvantageous natural features (mountains, desert), the fact that border areas are often marginalized and politically unstable, and that they are often far away from major economic centres. While all three characteristics discourage settlement, the last two aspects also discourage economic investment (cf. Thorsell & Harrison 1990). Consequently, many areas within a country suitable for conservation are situated along its political borders. Their efficient protection can e.g. be ensured

by establishing transboundary protected areas or biosphere reserves. In most cases, transboundary protected areas represent complexes of adjoining nationally protected areas. By 2001, 169 adjoining protected area complexes (e.g. peace parks, friendship parks) had been established in 113 countries, including 666 individual protected areas and with many more being designated (Zbicz 2001: 56). Transboundary protected areas represent some 10 % of all protected areas worldwide (Zbicz & Green 1997: 7).

Transboundary protected area complexes have a potential to provide the following closely inter-related benefits:

- Improved management of natural resources and bioregions;
- Potential for increased economic prosperity of local communities;
- Preservation and enhancement of cultural values;
- Reduction of political tension and building of security and confidence; and
- Promotion of peace through the diffusion of the potential for conflict – meaning that different levels and institutions such as a new park administration assist in dealing with a certain conflict (McNeil 1990; Phillips 1997: 1).

Although transboundary biodiversity cooperation can become an important factor in regional politics by helping to internalise norms, establish regional identities and interests, operationalise regular international communication and reduce the likelihood of the use of force, many transboundary protected areas fail to realise all of their potential benefits as mentioned above (Brock 1991; Shine 1997: 47). For this reason, local communities often oppose the establishment of a reserve.

2.1.3 Transboundary nature conservation and conflict prevention

Nature conservation efforts have a high potential to promote peace, especially on a transboundary level. However, it must be recognised that nature conservation does not explicitly aim at conflict prevention and peace promotion. This is rather a (often unintended) side effect or might be motivated by overarching political concerns. Nature conservation itself remains the primary goal and may be a substantial part of a more comprehensive strategy for conflict prevention and peace promotion, which comprises policies and measures on regional and economic development, social cohesion, agriculture etc. This section will focus on the potential of nature conservation for conflict prevention and peace promotion and illustrate this potential in various examples.

2.1.3.1 The potential of nature conservation for conflict prevention

Transboundary nature conservation and management may positively contribute to conflict prevention through the removal of incentives that drive hostilities. It can foster peace through the facilitation of transfrontier cooperation. But although there are good reasons for transboundary cooperation, there are also obstacles which have to be considered when initiating successful transfrontier cooperation on nature conservation.

Reasons for and benefits of transboundary cooperation

Incentives for transboundary nature conservation include ecological, social, economic and political aspects.

Ecological reasons are manifold. Transboundary cooperation is required for dealing with or avoiding transboundary environmental impacts. For instance, unsustainable land-use practices on one side of the border might adversely affect resource use in neighbouring countries. Furthermore, international cooperation improves the sustainable management of water catchments, ecosystems, and migratory wildlife and has potential for increasing efficiency (e.g. through avoiding duplication of effort in monitoring). Finally, regional ecological management might prevent environmental and resource degradation and thus enhance resource and livelihood security which, in turn, fosters peace (Griffin et al. 1999: 2, 6–7; Brock 1991: 408).

On the *social* level, transboundary management of natural resources as an aspect of transfrontier nature protection provides a chance to establish a platform for communication through the establishment of a park administration and a joint management plan. It might facilitate formal contact and subsequent cooperation between otherwise estranged communities. Cultural ties and traditions among communities separated by borders could be renewed which could help maintaining or even restoring regional peace. Improved communication might also resolve disputes over access to resources and to legalise and/or regulate the cross-border movement of indigenous peoples (Linde et al. 2001; Griffin et al. 1999: 6–7; Brock 1991: 408).

Economic motives for transboundary nature conservation are the development of joint opportunities, e.g. for tourism. If incoming revenues are equally shared between local communities with the national government also gaining from the benefits, both are less likely to engage in conflict (Griffin et al. 1999: 6–7; Brock 1991: 408). Nature conservation might also allow the regulation of cross-border movement of goods, as well as the possibility to jointly seek international donor assistance (Linde et al. 2001). John Hanks, then president of the Peace Parks Foundation, also highlighted the economic benefits, emphasising that the seven proposed or already established transboundary protected areas along South Africa's borders "could give the region's economy a huge boost", mainly through tourism (Sochaczewski 1999).

Political incentives for transboundary nature conservation include increased security in border areas and improved transparency and accountability in natural resources use. Furthermore, international cooperation and capacity building as well as regional stability are fostered, which may also prevent conflict (Linde et al. 2001). Beyond these direct impacts on conflict prevention, transboundary cooperation on nature conservation might contribute to improving confidence and stability in other, more politically charged areas.

In sum, there are numerous reasons for transboundary cooperation on nature conservation. However, opportunity costs of international efforts are often much higher than protecting nature nationally. Thus, transboundary cooperation in natural resources management needs to be motivated by good reasons that outweigh the necessary investment in time and money that are required for the establishment of such areas. It must facilitate or improve the management of natural resources or contribute to

regional peace in another way, to the benefit of all parties concerned (cf. Griffin et al. 1999: 2).

Obstacles to transboundary cooperation

A basic obstacle to transboundary nature conservation is unclear or disputed borders, which are often cutting through 'wild', inaccessible areas, such as mountain regions. A second problem is the different institutional and legal frameworks as well as differences in capacity, commitment, and national policy. Together they represent substantial barriers to successful cooperation on inter-state level. Questions of national security and sovereignty and sometimes even hostile or tense relations between countries also represent obstacles. Third, cooperation across borders increases the number and complexity of stakeholders which results in highly diverse interests concerning ecological, sociocultural, economic, institutional and political issues, making cooperation slow and costly. Especially the denial of community involvement and equal tenure upon establishment of a transfrontier conservation area can trigger conflict instead of avoiding it.[4] Forth, civil war represents another barrier to transboundary nature conservation[5] (cf. Sheppard 1998: 17–18; Griffin et al. 1999: 4; Linde et al. 2001).

In order to prevent conflict and sustain peace, transboundary cooperation on nature conservation has to address and overcome these obstacles.

Levels of transboundary cooperation

There is no fixed level on which best to initiate transboundary cooperation. The entry point might be chosen where initial dialogue and cooperation is easiest. It might be useful to build on existing national activities such as tourism development or the control of illegal hunting. Once the process is started other levels should become involved, depending on the development of the discussion and the scope of possible cooperation. In any case, the involvement of local stakeholders is crucial, since this level is where natural resources management occurs. Ownership is a prerequisite for successful transboundary nature conservation which is too often neglected in transboundary efforts. Transboundary cooperation must therefore build on trust and partnerships and the transparent sharing of information. Bottom-up approaches and cooperation among local stakeholder groups, sometimes even in an informal manner, proved to be most effective (Linde et al. 2001: 40–41). Furthermore, the importance of including previously excluded groups in the phases of problem definition, negotiation, and decision-making needs to be emphasised. It offers new opportunities for improved natural resources management and for finding better ways to avoid or resolve conflicts (Buckles cited in Eberlee 1998).

[4] For example, in southern Africa in the 1990s, weak devolution of tenure and user rights to communities, occurring conflict between governance and tenure, and the appropriation of community benefits by private industry, NGOs or national governments (national interests or ecological emphasis) led to a high conflict potential (Griffin et al. 1999: 6).

[5] In southern Africa, Angola, Mozambique, Zimbabwe and Namibia each have experienced a guerrilla war which lasted several years. These wars devastated the economic sector, killed many people or left them starved and displaced. However, after the political change in South Africa, by 1997, southern Africa had "become one of the most peaceful regions in Africa, with great potential for regional cooperation on transboundary protected areas" (Hanks 1997: 11–12).

In consequence, if initial communication starts on a higher level, the discussion has to be brought down to the local level as soon as possible. Furthermore, all administrative levels in both countries, which might be directly or indirectly affected by a decision, should be included in the decision making process (Linde et al. 2001: 40–41).

Feasibility

Transboundary cooperation on protected areas should only be pursued if win-win situations are likely to occur. Only stakeholders which benefit from the establishment of transboundary protected areas have an interest in their establishment ("net benefits exceed the net costs for all parties involved"). If nobody wins from transboundary cooperation, individual countries are better off managing their resources independently.

The feasibility of transnational protected areas depends on how the following questions are answered:

1. Does effective nature conservation require the establishment of a transboundary protected area or would protection in one country be sufficient on environmental grounds?

2. Which political factors facilitate or hinder the formation of a transboundary protected area? (Agrawal 2000: 329)

While the first criterion is quite clear, answering the second question in a particular regional context is difficult because political considerations concerning transboundary cooperation with neighbouring countries exceed environmental aspects. On the one hand, politicians refuse cooperation due to national sovereignty considerations, cultural discrepancies or long-lasting hostilities. On the other hand, pressure from the international community, resource security concerns or the political wish to maintain formal contact with a neighbouring country can facilitate transboundary nature conservation (e.g. in peace parks).

The cooperation between the East and the West for the protection of the Baltic Sea represents an example for the last aspect facilitating transboundary nature conservation. The "Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area" (Helsinki Convention) was signed by all Baltic coastal states and entered into force in 1980. It not only served the environment but offered opportunities for confidence building among the divergent states (Vandeveer & Dabelko 2001: 162). According to Brock (1991: 413) it was an instrument "to bridge the East/West conflict and to maintain functional communication even in times of high political tension".

Another aspect influencing the feasibility of transboundary protected areas is the current state of nature protection on both sides of the border. Transboundary nature conservation is the most feasible when formally protected areas already exist on both sides of the border. If those protected areas are not adjacent – in the sense that they don't meet at the border – political commitment needs to be stronger in order to link or enlarge existing reserves through an international biological corridor. The promotion of bioregional planning could help to establish sustainable resource management in areas separating existing reserves. If a bioregion is formally protected in one country

and informally (de-facto) protected and sustainably used by local communities on the other side of the border – in order to ensure both the survival of their local economy and their cultural traditions – successful transboundary cooperation and sustainable resources management require the identification of common values, benefits and interests with indigenous people (Sheppard 1998: 18–19). The legitimation for transboundary biodiversity protection and natural resources management is reinforced by the Convention on Biological Diversity (ibid.: 25).

In certain circumstances, implementation of the agreement might be at stake. Implementation deficits derive from a possible lack of demand for transboundary activities at the level of park managers or insufficient resources. Furthermore, political will and commitment might be lacking at a higher level, preventing effective cooperation at a lower level. If an agreement is achieved, some stakeholders might misunderstand the agreement, which sometimes derives from a lack of participation in agreement formulation (Linde et al. 2001).

2.1.3.2 Instruments of transboundary nature conservation

Transboundary nature conservation has already been utilized as a means of conflict prevention in the so called peace parks and biosphere reserves.

Peace Parks

A special form of protecting bioregions represents the Peace Park concept. IUCN calls some transboundary protected area complexes 'Parks for Peace' for they could be the focus of cooperation between otherwise hostile neighbours. The term has generally been applied to transboundary nature protection with the following objectives:

- "to confirm, strengthen or re-establish good relations with the neighbouring state(s);
- to prevent escalation of border disputes;
- or to safeguard important areas of biodiversity which are or were military zones" (Shine 1997: 47).

The high symbolic value of Peace Parks as well as the creation of new beneficial interdependencies between countries holds the potential to contribute to both conflict prevention and conflict resolution. Stakeholder involvement is a crucial element in this respect and needs to be ensured (Halle 2002).

The first international peace park was established already in 1932 between the United States and Canada (Waterton-Glacier Park) in order to "cement harmonious relations between old allies" (Griffin et al. 1999: 2). Since then, the establishment of peace parks has become very popular which is partly due to their symbolic value and the increased possibility to retain funds for their establishment and management (Sochaczewski 1999: 9–10). In 2001, there were 169 adjoining protected area complexes worldwide (see section 2.1.2.2).

The history of transboundary nature conservation in Africa is noteworthy for different reasons. While Kgalagadi Transfrontier Park between Botswana and South Africa allowed the free movement of wildlife across the border as early as 1948, the signing of a bilateral agreement in April 1999 marked the creation of the first post-colonial African Transfrontier Park. The countries agreed that the whole area is to be monitored by a new Kgalagadi Transfrontier Park Foundation and that a joint management agency will be established. While the agency implements some activities jointly, others will be realised by each nation independently. Furthermore, the movement of visitors has been simplified and certain revenues are to be shared (Griffin et al. 1999: 3; Linde et al. 2001). Since then, 36 protected area complexes which involve 34 countries and include 150 individual protected areas have been established in Africa (Zbicz 2001).

This process was certainly pushed by the establishment of the southern African Peace Parks Foundation in 1997[6] which coordinates, facilitates and drives the process of peace park establishment and funding. It also assists in improving communication and exchanging lessons learned among the transboundary conservation areas in the region (cf. Griffin et al. 1999: 2). Within the Southern African Development Community (SADC), for example, the establishment of transfrontier conservation areas (SADC Wildlife Sector Protocol to the SADC Treaty) strongly promoted regional cooperation and, thus, might have prevented conflict between countries. The projects were most successful when, after a hurried top-down establishment of the first peace parks, some aspect of control over land and resource use was handed over to local communities. They might also promote integration and a new regional community (cf. Griffin et al. 1999: 4).

However, the peace promoting and ecologic potential of the peace park concept is not fully used in practice, neither in Africa nor in other parts of the world. In most cases, the obstacles outlined in section 2.1.3.1 are not yet overcome and the nature reserves are not managed jointly (Halle 2002). For example, only 8 % of transboundary protected areas in Europe are managed together (Brunner 2002). Even worse, the establishment of peace parks itself might trigger conflict instead of avoiding it, mainly through the denial of access and user rights of local communities (Halle 2002).

Biosphere reserves

In contrast to peace parks, 'biosphere reserves' potentially aim at protecting biodiversity and cultural heritage in a certain area. They consist of core area(s), buffer zone(s) and a transition area and are defined as human-environment systems. Thus people are an integral part of the concept and live within the reserves boundaries. These characteristics as well as the fact that local communities have to agree to the nomination of the biosphere reserve with the UNESCO Man and Biosphere Program, hold a high potential for the development of sustainable economies, the promotion of dialogue between interest groups, and conflict management. In contrast to transboundary national parks, biosphere reserves allow the sustainable use of natural resources.

[6] The Peace Parks Foundation involves Botswana, Lesotho, Mozambique, Namibia, South Africa, Swaziland, and Zimbabwe. It has been constituted and established in South Africa as a not-for-profit organisation (Peace Parks Foundation 2003).

They also provide an opportunity to integrate protected areas (core areas) into larger, regional development concepts (Bridgewater 2002).

An example for a transboundary biosphere reserve initiated in order to promote peace represents the marginalised Altai mountain region. The mountain range is shared by Russia, Mongolia, China and Kazakhstan and culturally very diverse. In this region, biodiversity is extremely high and natural resources abound but the marginalised societies have little capacity for environmental protection (ECSP 2001: 206). The area is marked by conflict and, according to Stephan Dömpke – ethnologist and director of People and Nature e.V., Berlin, who initiated several biosphere reserves in central Asia – it was very difficult to convince representatives of all adjoining states to agree to the initiation of the project. A feasibility study is currently being carried out by the German Development Cooperation (GTZ). The German government also tries to facilitate the joint nature conservation efforts in the region. Since the Altai mountain region represents a good example for states that previously rejected nature conservation due to foreign policy considerations, the establishment of a transboundary biosphere reserve in this conflict prone region first of all requires the establishment of trust between the countries in order to be successful. In the long term, Dömpke states that this biosphere reserve could become a model of peaceful co-existence if the legitimacy of all interests is accepted and sustainable economic development is emphasised. Furthermore, taking collective responsibility for their region could, already in the process of establishing the biosphere reserve, prevent conflict between local communities (Dömpke 2002b).

A similar project was initiated in the politically unstable Caucasus region where regional conflicts started after the break-down of the Soviet Union. The German governments' Caucasus Initiative supports conflict reduction and crisis prevention within the framework of an EU stability initiative (BMZ 2003). The most serious unresolved conflict in the region is the one between Armenia and Azerbaijan concerning the region Nagorno-Karabakh. In autumn 2000, Georgia – which is accepted by the others as a neutral mediator in conservation issues – persuaded the two countries to propose the establishment of a trilateral biosphere reserve between Georgia, Armenia and Azerbaijan in order to enhance nature conservation, sustainable development and, above all, political stability through regional environmental cooperation. Within this long-term project, data collection, capacity building and awareness rising shall be the first steps. For the future, the establishment of national biosphere reserves is planed, which ultimately shall be merged. However, the current situation is characterised by Armenia's and Azerbaijan's unwillingness to cooperate directly, indicating that the path to real regional peace might be long (Dömpke 2002a).

2.1.4 Transboundary nature conservation and conflict resolution

Although the potential contribution of nature conservation to conflict resolution is considerably smaller than to conflict prevention, under certain conditions such as border disputes transboundary nature protection certainly bears the opportunity to contribute to ending conflict. Natural resources management and nature conservation can

also play an important role for post conflict rehabilitation and the re-establishment of political ties among nations.

2.1.4.1 The potential of nature conservation for conflict resolution

Nature conservation can contribute to conflict resolution especially through providing a platform for dialogue. In addition, its potential to assist in resolving border disputes and even long-lasting conflicts will briefly be introduced.

Providing a platform for dialogue

As their name suggests, international peace parks are mainly established for political reasons (see section 2.1.3.1). Transboundary cooperation on nature conservation issues often represents a feasible way to initiate a platform for dialogue as a basis for conflict resolution in a certain region. This is due to the fact that nature conservation is often not burdened with political ballast. Thus, the dialogue on nature conservation might be the first step on the long path to peace (cf. Panovski 2002).

Regarding local-level cross-border conflicts, transboundary natural resources management can contribute to their solution by finding common ground and shared objectives. Important factors in managing conflict over natural resources are the availability and sharing of information on both the impacts of certain activities on resource quantity and quality, as well as information on the benefits of a conservation project. In this case, cooperation in conservation matters can enhance security and increase local control over resources (cf. Linde et al. 2001, Ashby cited in Eberlee 1998).

Nature conservation as a means to solve border disputes

Not all international boundaries are recognised by all adjacent states. This especially accounts to borders cutting through 'wild', inaccessible territory (often forest or mountain areas). When these borders are disputed due to e.g. valuable natural resources or political reasons, the establishment of transboundary protected areas presents a means to settle the conflict by setting the land aside. Furthermore, none of the nations involved has to give in or 'lose its face' in front of its citizens and other states.

The existing peace parks in widely inaccessible regions recommend this kind of solution for territorial hostilities or even wars. For example, Peru and Ecuador, which fought three territorial wars in the 20th century, ended their violent border dispute in 1998 with a peace agreement that was facilitated by Brazil, Argentina, Chile and the US. Besides contractual agreement on arbitration and Ecuadorian access to shipping routes on Peruvian territory, a key element was the creation of two national peace parks near the most contested because unmarked stretch of their border (Cordillera de Condor Peace Park complex), an area believed to be relatively rich in gold, uranium, and oil deposits. The peace parks in this region shall also involve and help to pacify tribes living in the disputed territory who frequently were at war with each other (Franco 1997; Faiola 1998). Another example is the resolution of the conflict over land, illegal trade and drifting Nicaraguan rebel groups in the border region between Costa Rica and Nicaragua in 1991. The countries established the Si-A-Paz ("yes to peace") peace park complex which consists of 51 protected areas in both countries.

According to Pedro Rosabal of IUCN's World Commission on Protected Areas, which promotes the peace park concept, the establishment of the park has solved the conflicts between the countries (Sochaczewski 1999).

Potential to help solving long lasting conflicts

Peace parks also increasingly serve as a means to contribute to repacifying hostile regions. Their establishment is considered to help ending 'famous' conflicts as the political division of the Korean peninsula. Here, the 'Korean Bi-State Reserve for Peace and Nature' – which shall be situated in the demilitarized zone between North Korea and South Korea – has been proposed. Besides protecting biodiversity by providing habitat for endangered species in a region that has been left relatively undisturbed since 1953, the peace park is meant to facilitate the peace process and, ultimately, reunification (Sochaczewski 1999: 9–10). In Kashmir international conservationists argue that establishing Siachen Peace Park would help ending the border conflict between India and Pakistan by jointly managing a glacier where most casualties among soldiers are caused by the elements rather than enemy action. Pollution is the highest thread to this unique environment. The facts that no people live in the area as well as the high costs of the military operation especially on the Indian side might improve chances for the establishment of a peace park in this particular area. Although the idea of the park's establishment seems to be born out of resignation of solving this conflict politically, after a ceasefire agreement between the conflicting parties the establishment of Siachen peace park has the potential to contribute to ending the political conflict in the region (Ali 2002; Prasannan 2002).

2.1.4.2 Nature conservation and post conflict rehabilitation

The period immediately after the settlement of violent conflict provides a window of opportunity for nature conservation due to high international attention and the rapid turnover of people and institutions. In that stage, nature conservation can help to rebuild society and restore trust, and to strengthen a fragile peace. New relationships between formerly hostile parties can lead to the mutual recognition of expectations and rights (Hill & Katarere 2002: 265). Especially the necessary management of shared vital resources can create momentum to facilitate dialogue between parties "who might otherwise not sit at the same table" (Halle et al. 2002: 400). Those first ties among 'conservationists' of conflicting states can help to build broader trust between nations. If direct dialogue is not possible in the first place, it might also help to start cooperation on the technical level, followed by joint monitoring systems (ibid.: 400–401).

The main obstacles to nature conservation in the post-conflict phase are considerable change (throughout all areas of political and daily life) and uncertainty that lead to the greatest threats to natural resources. A growing demand for natural resources for national reconstruction and development, and their exploitation for foreign exchange also reduce the political will to protect natural resources (Oglethorpe 2002: 371; Halle et al. 2002: 401).

2.1.5 Conclusions

Concerning the possible contribution of nature conservation to conflict prevention and conflict resolution on the international level, the following conclusions can be drawn:

1. Nature conservation has a significant potential to contribute to conflict prevention mainly through the facilitation of communication, the improvement of local livelihoods and the promotion of the ecological, social, economic and political benefits of protected areas. On state level, joint environmental management can deepen relationships and strengthen mechanisms for peaceful co-existence between neighbouring states.

2. For the resolution of political tensions such as border disputes, cooperation on common environmental problems can serve as an entry point for bringing conflict parties together and may represent a first step towards cooperation in other areas. In certain cases, the establishment of international protected area complexes can be part of a broader peace agreement, mainly to resolve border disputes.

3. In order to successfully meet the political objective of peace promotion, nature conservation must also promote social and economic sustainability. Environmental conservation projects can only use their potential to prevent or resolve conflict if they contribute to reducing local poverty as well as environmental degradation and unequal resource allocation and overexploitation. Furthermore, the protection of human dignity and cultural diversity is essential.

4. The most important factor to the success of nature conservation as a tool for peace promotion is adequate stakeholder involvement at all levels in the phases of planning, implementation and management of the reserve. At the same time initiators have to bear in mind that it is necessarily costly and time consuming considering the diverse values and interests of stakeholders such as the private sector, international organizations, NGO networks, local groups, and governments.

5. Finally, local access to natural resources and traditional user rights have to be acknowledged without jeopardizing the nature conservation mandate. Successful peace promotion through nature conservation needs the support of all parties involved which requires the creation of win-win situations.

Transboundary nature conservation efforts have the potential to improve the relationship between otherwise hostile neighbours and thus contribute to peace – if community needs are met and sustainable development is pursued. The benefits of transboundary nature conservation can be enhanced by broad stakeholder involvement, the promotion of sustainable resource use, and by fostering sustainable local economic development. However, the potential of nature conservation in conflict resolution shall not be overestimated. The establishment of transboundary protected areas can only be one part of a broader political solution which may be fostered by the involvement of a third, independent mediator, which is accepted by all parties.

References

Agrawal, Arun 2000: Adaptive management in transboundary protected areas: The Bialowieza national park and biosphere reserve as a case study. In: Environmental Conservation Vol. 27, No. 4, 326–333.

Ali, Aamir 2002: Siachen Peace Park. http://www.dsobs.org/articles/siachen_peace_park.htm

Berg, Peter und R. Dasmann 1978: What is a bioregion? http://www.columbiana.org/bioregions.htm

BMZ, German Ministry for Development Cooperation 2003: The BMZ Caucasus Initiative. http://www.bmz.de/en/topics/konzeptkaukasus/

Bridgewater, Peter 2002: Biosphere reserves as an innovative instrument for conflict management. Presentation on the Conference "Naturschutz – (Aus-)Löser von Konflikten", 26./27.11.2002, Berlin.

Brock, Lothar 1991: Peace through Parks: The Environment on the Peace Research Agenda. In: Journal of Peace Research Vol. 28, No. 4, 407–423.

Brunner, Robert 2002: Fallbeispiel Nationalpark Thayatal. Presentation on the Conference "Naturschutz – (Aus-)Löser von Konflikten", 26./27. 11. 2002, Berlin.

Dömpke, Stephan 2002a: Krisenprävention durch Naturschutz: Ein trilaterales Biosphärenreservat im Kaukasus. In: Unesco heute online (Online-Magazin der Deutschen UNESCO-Kommission). Ausgabe 2, Febr. 2002. http://www.unesco-heute.de/202/doempke.htm

Dömpke, Stephan 2002b: Fallbeispiel Region Altai. Presentation on the Conference "Naturschutz – (Aus-)Löser von Konflikten", 26./27.11.2002, Berlin.

Eberlee, John 1998: Alternative Approaches to Managing Conflicts over Natural Resources. http://www.idrc.ca/reports/read_article_english.cfm?article_num=278# Daniel

ECSP, Environmental Change and Security Project 2001: Transboundary Biosphere Conservation, Development and Peace-Building: Lessons from the Antai Mountains. In: ECSP Report issue 7, summer 2001. P. 206.

Faiola, Anthony 1998: Peru, Ecuador sign pact ending border dispute. In The Washington Post, 27. October.

Franco, Jeffrey 1997: ICE Case Studies: Peru Ecuador Border Dispute. http://www.american.edu/TED/ice/perecwar.htm

Ghimire, Krishna B. & Michel P. Pimpert 1997: Social Change and Conservation: An overview of issues and concepts. In: Ghimire, Krishna B. & Michel P. Pimpert: Social Change and Conservation: Environmental

Politics and Impacts of National Parks and Protected Areas. Earthscan Publication Limited. 1–45.

Griffin et al. 1999: Study on the Development of Transboundary Natural Resource Management Areas in Southern Africa: Highlights and Findings. Biodiversity Support Program: WWF, The Nature Conservancy, WRI.

Halle, Mark 2002: Protected areas as a platform for communication. Presentation on the Conference "Naturschutz – (Aus-)Löser von Konflikten", 26./27.11.2002, Berlin.

Halle, Mark et al. 2002: Conclusion. In Matthew, Richard, Mark Halle & Jason Switzer: Conserving the Peace: Resources, Livelihoods, and Security, IISD/IUCN, 385–408.

Hanks, John 1997: Protected areas during and after conflict: the objectives and activities of the Peace Park Foundation. In PARKS Vol. 7, No. 3, 11–24.

Hill, Ryan & Yemi Katarere 2002: Colonialism and Inequity in Zimbabwe. In Matthew, Richard, Mark Halle & Jason Switzer: Conserving the Peace: Resources, Livelihoods, and Security, IISD/IUCN, 247–271.

IUCN, International Union for the Conservation of Nature 2002: About Protected Areas. http://www.iucn.org/themes/wcpa/wcpa/protectedareas.htm

Linde, Harry van der et al. 2001: Beyond Boundaries: Transboundary Natural Resource Management in Sub-Saharan Africa. Biodiversity Support Program, Washington D.C.

McNeil, R.J. 1990: International Parks for Peace. In: Thorsell, J.: Parks on the Borderline: Experience in Transfrontier Conservation. IUCN Protected Area Programme Series no○ 1.

Oglethorpe, Judy at al. 2002: Overview C: Conservation in Times of War. In Matthew, Richard, Mark Halle & Jason Switzer: Conserving the Peace: Resources, Livelihoods, and Security, IISD/IUCN, 361–383.

Panovski, Dejan 2002: Fallbeispiel Lake Ohrid. Presentation on the Conference "Naturschutz – (Aus-)Löser von Konflikten", 26./27.11.2002, Berlin.

Peace Parks Foundation 2003: Profile: The origins of Peace Parks Foundation. http://www.peaceparks.org/

Phillips, A. 1997: Editorial – The Parks for Peace Conference. In: PARKS Vol.7, No. 3, 1–2.

Prasannan, R. 2002: Saving Siachen. http://www.the-week.com/21jul22/events13.htm

Sheppard, David 1998: International Symposium on Parks for Peace – Draft Proceedings. International Symposium on Parks for Peace. Bormio, Stelvio National Park, Italy, 18.-21.5.1998. IUCN, WCPA.

Shine, Clare 1997: Legal mechanisms to strengthen and safeguard transboundary protected areas. In Phillips, Adrian: Parks for Peace: International Conference on Transboudary Protected Areas as a Vehicle for International Co-operation, Somerset West.

Sochaczewski, Paul Spencer 1999: Can 'Peace Parks' help feuding countries 'make wildlife, not war'? In: International Wildlife, July 1999.

Synge, Hugh 2000: Protected Areas: Benefits Beyond Boundaries: WCPA in Action. IUCN/WCPA.

Thorsell, J. & J. Harrison 1990: Parks that promote peace: inventory of transfrontier nature reserves. In Thorsell, J. (ed.): Parks on the borderline: experience in transfrontier conservation. IUCN Protected Area Programme Series No. 1.

UNESCO 2002: UNESCO Man and Biosphere Program, http:// www.unesco.org/mab/, 8.11.02.

Vandeveer, Stacy & Geoffrey D. Dabelko 2001: Redefining Security around the Baltic: Environmental Issues in Regional Context. In: Eileen Petzold-Bradley, Alexander Carius and Arpád Vincze (eds.): Responding to Environmental Conflicts: Implications for Theory and Practice. 161–187.

Watson, John & Peter Wilkins 1999: The Western Australian South Coast Macro Corridor Project – a bioregional strategy for nature conservation. In PARKS Vol. 9, No. 3, 9–16.

WCMC, World Conservation Monitoring Centre 2001: 1993 UN List of National Parks and Protected Areas. http://www.wcmc.org.uk/protected_areas/data/cnppa.html 29.10.2001.

WRI: Strengthening Protected Areas. http://www.wri.org/biodiv/gbs-viii.html

Zbicz, Dorothy 2001: Global list of complexes of internationally adjoining protected areas. In Sandwith, Trevor, Clare Shine, Lawrence Hamilton, and David Sheppard (eds.): Transboundary Protected Areas for Peace and Co-operation. IUCN Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 7. 55–75.

Zbicz, Dorothy & Michael Green 1997: Status of the world's transfrontier protected areas. In PARKS Vol. 7, No. 3, 5–10.

2.2 Naturschutz als Beitrag zur Friedensentwicklung

Alexander Carius

2.2.1 Einleitung

Grenzüberschreitende Umweltkooperation hat sich in den vergangenen drei Jahrzehnten als wichtige Säule in den internationalen Beziehungen etabliert. So leistete Umweltkooperation seit den 70er Jahren in Europa einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen, sozialen und politischen Integration des Kontinents. Welchen Beitrag die Umweltpolitik allgemein zur Prävention von Konflikten leisten kann, haben in den vergangenen Jahren zahlreiche Wissenschaftler untersucht. Regierungen, Parlamente sowie regionale und internationale Organisationen haben sich der Thematik angenommen und entsprechende Programme und politische Initiativen entwickelt, mit dem Instrument grenzüberschreitender Kooperation im Umweltschutz, Stabilität und Vertrauen zwischen Staaten in zumeist konfliktanfälligen Regionen zu fördern. An einer systematischen Auswertung der Bedingungen unter denen grenzüberschreitende Umweltkooperation als Instrument zur Beilegung oder Prävention von Konflikten erfolgreich initiiert wurde, fehlt es jedoch bisher.

Zudem bezog sich der überwiegende Teil der Ansätze grenzüberschreitender Umweltkooperation bisher auf den Bereich der Wasserkooperation zwischen Staaten. Die Rolle des Naturschutzes wurde hingegen vernachlässigt. Genau hier setzt das Bundesamt für Naturschutz mit seiner Tagung „Naturschutz – (Aus) Löser von Konflikten?“ sinnvollerweise an, um eine Lücke in der Debatte über Umweltkonflikte zu schließen.

2.2.2 Vier Diskussionslinien in der Debatte über Umweltkonflikte

Die international mittlerweile sehr breit geführte Debatte über Umweltkonflikte unterscheidet vier wesentliche Diskussionslinien.

1. Ressourcennutzungskonflikte

   Gewaltsam ausgetragene Konflikte oder ernsthafte politische Spannungen werden durch eine Verknappung natürlicher erneuerbarer Ressourcen hervorgerufen oder aber bestehende oder schwelende Konflikte durch eine Verknappung natürlicher erneuerbarer Ressourcen verstärkt. Neben der Verknappung natürlicher erneuerbarer Ressourcen sind auch ungleiche Ressourcenverteilung bzw. der eingeschränkte Zugang zu natürlichen erneuerbaren Ressourcen für bestimmte benachteiligte soziale Gruppen konfliktverschärfende bzw. -auslösende Faktoren. Solche „Umweltkonflikte“ entstehen zumeist auf lokaler Ebene, sind also nur in den seltensten Fällen Gegenstand gewaltsam ausgetragener Konflikte zwischen Staaten. Die Fokussierung auf die Ressourcenkomponente darf jedoch nicht über die Komplexität Konflikt verschärfender bzw. Konflikt auslösender Faktoren hinwegtäuschen. Natürliche Ressourcen sind nur ein Faktor unter vielen. Zudem haben die meisten Konflikte um die Ressource Wasser (so die Ergebnisse der Untersuchungen von Aaron Wolf) zu kooperativen Lösungen geführt.

2. Nachhaltiges Ressourcenmanagement

   Nachhaltige Entwicklung bzw. nachhaltiges Ressourcenmanagement ist ein wesentlicher Aspekt für soziale und politische Stabilität und damit ein bedeutender Faktor für Stabilität und Frieden. Auf dem Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung in Johannesburg im Sommer 2002 wurde dieser Aspekt von zahlreichen Regierungsvertretern betont. Über den reinen Ressourcenschutzgedanken hinaus wird hier vor allem die soziale Dimension der nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen betrachtet. Ressourcennutzungskonflikte entstehen in der Regel durch ungerechte Nutzungsbeschränkungen lokal eingeschränkt verfügbarer Ressourcen. Nachhaltiges Ressourcenmanagement trägt zur Armutsbekämpfung in vorwiegend ländlichen und strukturschwachen Regionen bei.

3. Interessenkollision im Naturschutz

   Konflikte im Rahmen von Naturschutzprojekten treten dann auf, wenn Schutzinteressen mit Nutzerinteressen kollidieren. Konzepte nachhaltiger Naturschutzprojekte setzen daher auf die Integration nachhaltiger Ressourcenbewirtschaftung auch innerhalb von Naturschutzgebieten. In welchem Maße dies zulässig ist und welchen Grenzen eine solche wirtschaftliche Tätigkeit unterliegt, ist Gegenstand langwieriger Aushandlungsprozesse zwischen den unterschiedlichen Interessengruppen.

4. Naturschutzkooperation als Instrument der Friedensentwicklung

   Naturschutzkooperation gezielt als Instrument zur Friedensentwicklung oder zur Herstellung politischer Stabilität einzusetzen ist nicht neu. Das Peace Park Konzept setzt gerade hier an, zwischen Konfliktparteien und über politische Grenzen hinaus ökologische Pufferzonen zwischen Konfliktparteien einzurichten. Bis zum Jahr 2001 wurden weltweit 169 grenznahe Naturschutzgebiete in 113 Staaten eingerichtet. Mehr als 10 % der weltweiten Schutzgebiete sind grenzüberschreitend. Sie können einen wesentlichen Beitrag zur Reduzierung politischer Spannungen sowie zur Förderung regionaler Sicherheit, eines nachhaltigen Ressourcenmanagements sowie der lokalen Bevölkerung und wirtschaftlichen Entwicklung in den entsprechenden Ökoregionen leisten. Schutz und Erhalt kultureller Vielfalt werden ebenso gefördert.

   Sie erlauben über den Naturschutz hinaus die schrittweise Annäherung zwischen Konfliktparteien in einem in der Regel weniger politisierten und damit weniger konfliktbeladenen Thema. In der Praxis zeigte sich jedoch, dass Naturschutzprojekte keineswegs konfliktfrei sind und gegensätzliche Interessen unterschiedlicher Nutzergruppen eine politische Annäherung nicht zwangsläufig erleichtern. Naturschutzpolitik ist somit nicht per se frei von Konflikten und kann nicht ohne weiteres als Instrument der Friedensentwicklung angewendet werden. Naturschutzprojekte können jedoch einen wichtigen Beitrag zur Friedensentwicklung leisten, indem sie zunächst institutionalisierte Plattformen für Kommunikation über politische Grenzen und Konfliktparteien hinaus etablieren sowie Mechanismen für

die Erhebung und Aufbereitung von Daten vorsehen und somit schrittweise zur Annäherung ehemals verfeindeter Staaten oder sozialer Gruppen führen. Die Frage ist daher, unter welchen (institutionellen) Rahmenbedingungen Naturschutz als Instrument der Friedensentwicklung taugt.

Ich werde mich in den nachfolgenden Ausführungen auf diesen vierten Aspekt konzentrieren.

2.2.3 Naturschutzkooperation als Löser von Konflikten?

Naturschutzkooperation über politische Grenzen hinaus fördert grundsätzlich den Frieden. Sie kann einen Beitrag leisten im Rahmen eines umfassenden Konzeptes zur Friedensförderung, das wirtschaftliche, politische, soziale, kulturelle und eben auch ökologische Aspekte umfasst. Naturschutzpolitik hat daher direkte Auswirkungen auf regionale Kooperation durch die

- Internalisierung von Normen;
- Schaffung regionaler Identitäten und Interessen;
- Operationalisierung von Informationsroutinen sowie die
- Reduzierung von Gewaltanwendung.

Neben dem konkreten ökologischen Nutzen verfolgt grenzüberschreitende Naturschutzkooperation das Ziel, grundsätzlich regionale Zusammenarbeit zu stärken, die Annäherung politisch (ehemals) verfeindeter Staaten zu fördern und eine gemeinsame Umsetzung naturschutzpolitischer Verpflichtungen zu ermöglichen.

Zunehmend werden grenzüberschreitende Naturschutzprojekte und die Unterschutzstellung ehemals militärisch genutzter Flächen mit reicher Artenvielfalt als Instrument zur Friedenssicherung eingesetzt. Als Beispiel ist hier die umkämpfte Grenzregion der Cordillera Condor zwischen Peru und Equador zu nennen; die entmilitarisierte Zone zwischen Nord- und Südkorea hat laut internationalen Naturschützern ebenso das Potential, Frieden durch grenzüberschreitenden Naturschutz zu schaffen.

2.2.4 Unterschiedliche Ansätze grenzüberschreitender Naturschutzkooperation

Drei Ansätze grenzüberschreitender Naturschutzkooperation werden wir im Verlauf der Tagung vertieft diskutieren: Peace Parks im südlichen Afrika, Naturschutzkooperation im Altai Gebirge und Biosphärenreservate im Rahmen der Kaukasus Initiative der Bundesregierung.

1. Peace Parks im südlichen Afrika

   Mit dem bereits aus den 1930er Jahren stammenden Konzept der „Parks for Peace“ wird neben dem konkreten ökologischen Nutzen grenzüberschreitender

Naturschutzkooperation das Ziel verfolgt, die generelle regionale politische Zusammenarbeit zu stärken, häufig die politische Annäherung ehemals verfeindeter Staaten zu unterstützen und für eine gemeinsame Umsetzung internationaler naturschutzpolitischer Verpflichtungen Sorge zu tragen.

Dieser Ansatz wird seit etwa Mitte der 90er Jahre mit Nachdruck im südlichen Afrika im Kontext der regionalen wirtschaftlichen und politischen Integration (South African Development Community, SADC) verfolgt. Ziel der Anstrengungen ist die Etablierung grenzüberschreitender Naturschutzgebiete (Transfrontier Conservation Areas, TFCAs). Diese TFCAs – von den insgesamt 7 geplanten grenzüberschreitenden Schutzgebieten sind bereits 5 durch entsprechende zwischenstaatliche Übereinkommen abgesichert – sind zunächst von hohem naturschutzpolitischen Interesse. Im Sinne des ökosystemaren Managements ist hierdurch ein integriertes Management großer Schutzgebiete und der bedeutsamen wandernden Arten möglich. Dieses erleichtert auch die regionale Umsetzung diesbezüglicher internationaler Verpflichtungen (Biodiversitätskonvention, Ramsar-Konvention). Zukünftig können die TCFAs zudem einen gewichtigen Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Armutsbekämpfung in den vorwiegend ländlichen und strukturschwachen Regionen leisten. Besondere Hoffnungen werden dabei mit der Erarbeitung von Konzepten zur regionalen Tourismusentwicklung verbunden. Generell fördert die zwischenstaatliche Zusammenarbeit im Naturschutz die friedliche Kooperation der Staaten (u.a. Südafrika, Mosambique, Botswana, Namibia, Zimbabwe, Swaziland, Lesotho) in einer ehemals von erheblichen, auch militärischen Konflikten geprägten Region.

Konkret soll mit diesem Projekt der Aufbau der TCFAs im südlichen Afrika durch die Unterstützung bestehender regionaler Initiativen befördert werden. Ansatzpunkte sind die Förderung regionaler Netzwerke der Naturschutzmanager, die Unterstützung des Wissensaustauschs über Instrumente des Schutzgebietsmanagement, die Unterstützung der Öffentlichkeitsarbeit sowie Trainingskurse zu Spezialfragen (Partizipation der lokalen Bevölkerung und Landbesitzer, Schutzgebietsmonitoring, Marketing im Naturschutz, Tourismusentwicklung etc.). Capacity Building ist das entscheidende Stichwort zur Umsetzung des Peace Park Konzeptes in der Region. Ein besonderer Schwerpunkt des Projektes sollte dabei auf der Verknüpfung des Schutzgebietsmanagement mit der Befriedigung sozialer und wirtschaftlicher Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung liegen.

Neben konkreten naturschutzpolitischen Effekten wird durch das besondere Augenmerk auf die sozialen und wirtschaftlichen Aspekte des grenzüberschreitenden Schutzgebietsmanagements eine praktische Unterstützung im Kontext der regionalen Armutsbekämpfung geleistet. Durch die Integration häufig marginalisierter sozialer Gruppen in die Planung und Umsetzung der Schutzgebiete sowie ihrer touristischen Vermarktung können positive soziale Effekte in Richtung einer Erhöhung der Verteilungsgerechtigkeit auf lokaler Ebene erwartet werden. Durch die Förderung kleinräumiger, grenzüberschreitender Kommunikation und Zusammenarbeit wird zudem die Möglichkeit für regionale (Verteilungs-) Kon-

flikte verringert. Unterstützung im Hinblick auf Monitoring-Maßnahmen (Jagd etc.) in den Schutzgebieten mindert darüber hinaus das Konfliktpotenzial im Naturschutzmanagement. Die geplanten Projekte (Öffentlichkeitsarbeit, Trainings etc.) unterstützen zudem das regionale Bewusstsein der Bevölkerung über den Wert der natürlichen Ressourcen sowie die sozialen und ökonomischen Chancen ihres Schutzes, wodurch auch eine Minderung des Abwanderungsdrucks aus diesen ländlichen Gebieten erzielt werden soll.

2. Naturschutzkooperation im Altai Gebirge

   Im Jahre 2000 wurde mit der konkreten Planung zur Einrichtung eines UNESCO Biosphärenreservates im Altai Gebirge im Rahmen einer angestrebten „Altai Konvention für Nachhaltige Entwicklung“ begonnen. Das Altai Gebirge zwischen Russland, China, der Mongolei und Kasachstan ist durch eine reiche Artenvielfalt sowie kulturelle und ethnische Vielfalt gekennzeichnet. Der Naturschutz und Erhalt der fragilen, natürlichen und ethnisch kulturellen Vielfalt steht hier jedoch wirtschaftlichen Entwicklungsplänen und ökonomischer Integration durch aktive Ressourcenerschließung gegenüber. Über Jahrzehnte bedrohen ethnisch motivierte Konflikte die politische und gesellschaftliche Stabilität der Region. Neben den Aspekten des Natur- und Landschaftsschutzes (grenzüberschreitende Integration von Naturschutzgebieten, Verbesserung bestehender Landnutzungssysteme) und entwicklungspolitischer Ziele (Harmonisierung divergierender Entwicklungsstrategien, grenzüberschreitender Warenaustausch, Aus- und Fortbildung, etc.) hat die konfliktpräventive Dimension im Rahmen der Einrichtung eines UNESCO Biosphärenreservates zwar eine wichtige Funktion, sie wird aber bisher nicht explizit gefördert.

3. Biosphärenreservate im Rahmen der Kaukasus-Initiative der Bundesregierung

   In der Kaukasus Region, die seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion durch zahlreiche bis heute ungelöste Konflikte, insbesondere um die Region Nagorny-Karabach, gekennzeichnet ist, soll in den kommenden Jahren im Rahmen der Kaukasus Initiative der UNESCO ein grenzüberschreitendes UNESCO Biosphärenreservat eingerichtet werden. Im Rahmen der Kaukasus Initiative der Bundesregierung wird das Vorhaben auch vom Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) gefördert.

   Georgien wird hier von den Nachbarstaaten Aserbaidschan und Armenien als neutraler Mittler in bestehenden Konflikten anerkannt. Bisher bestehen keine Biosphärenreservate in den drei Staaten mit reicher Natur- und Artenvielfalt sowie alten Kulturlandschaften. In den kommenden Jahren sollen daher schrittweise Gebiete für nationale Biosphärenreservate identifiziert werden, die später grenzüberschreitend zusammengeführt werden sollen. Kapazitäten zur Datenerhebung, Datenaufbereitung und Monitoring sollen in allen drei Staaten aufgebaut werden. Diese Mechanismen und Institutionen im Naturschutz sollen langfristig Vertrauen und Kooperation zwischen den Staaten fördern.

Die genannten Ansätze zeigen zunächst das noch recht frühe Stadium grenzüberschreitender Naturschutzvorhaben. Eine Bewertung ihres Erfolges ist daher noch nicht möglich. Es können jedoch zwei vorläufige Schlussfolgerungen gezogen werden. Erstens erfordern solche grenzüberschreitenden Ansätze im Naturschutz einen institutionellen, normativen Rahmen (Umsetzung internationaler Abkommen im Naturschutz) oder Anwendung bestehender Konzepte und Mechanismen des Naturschutzes (hier UNESCO Biosphärenreservate). Diese Ansätze können entweder durch internationale Organisationen wie die UNESCO begleitet oder initiiert oder aber durch Intervention unabhängiger Dritter (hier Georgien) getragen werden. Zweitens zeigen diese Ansätze jedoch die Langwierigkeit und Ungewissheit solcher Kooperationen, die zunächst nur auf technischer Ebene (Datenaustausch, etc.) zum langfristigen Vertrauensgewinn beitragen können. Welchen Beitrag Naturschutzkooperation gegenüber anderen Formen und Ansätzen der Vertrauensbildung (Aus- und Fortbildung, regionale Wirtschaftsförderung, kulturelle Austauschprogramme, etc.) leisten und welche Ansätze gegebenenfalls erfolgreicher sind, wurde bisher nicht untersucht.

2.2.5 Möglichkeiten und Grenzen der Naturschutzkooperation

Naturschutzprojekte im allgemeinen und Peace Parks im besonderen können bestehende (Grenz)Konflikte nicht beenden, aber sie fördern Kommunikation und Kooperation zwischen Konfliktparteien als erste Stufe eines Friedensprozesses, in dem sie zunächst eine institutionalisierte Kommunikationsplattform darstellen. Langfristig tragen sie zur Verbesserung der Lebensbedingungen lokaler Gemeinschaften sowie zur Förderung der sozialen, ökonomischen und politischen Entwicklung als Nebeneffekt von Naturschutzanstrengungen bei.

Kooperation im Naturschutz stößt aber dann an seine Grenzen, wenn Naturschutzpolitik mit außen- und sicherheitspolitischen Ansprüchen konfrontiert wird, die sie nicht erfüllen kann. Denn uniforme Ansätze für die verschiedenen Konfliktmuster gibt es nicht. Daher kann eigentlich nicht generell von Naturschutzkooperation als Instrument der Friedensentwicklung gesprochen werden, da sich die spezifischen Ausprägungen von Konflikten und damit Erfolgsbedingungen für Naturschutzprojekte deutlich unterscheiden.

Naturschutz bzw. Naturschutzkooperation kann allenfalls einen Beitrag im Kontext einer umfassenden regionalen Strategie der Friedenskonsolidierung bzw. Friedensentwicklung leisten, die ebenso die Förderung kultureller, wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung umfasst.

Zudem sehen bestehende Naturschutzkonventionen (Biodiversitätskonvention, Ramsar Konvention) bisher keine konfliktpräventiven Normen vor. Lediglich Mechanismen und Instrumente der Streitbeilegung sowie Berichts-, Konsultations- und Informationspflichten bieten hierzu vereinzelt Ansätze.

Die Grenzen der Naturschutzkooperation als Instrument der Friedensentwicklung liegen vor allem in den folgenden Bereichen.

1. Das Mandat internationaler Umweltorganisationen und entsprechender Konventionen im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes ist eingeschränkt. Es ist zunächst beschränkt auf den Schutz natürlicher Ressourcen, nicht auf eine langfristige Friedensentwicklung. Der Vorschlag zur Ausweitung des Mandats des UN Umweltprogramms Ende der 90er Jahre auch konfliktpräventive Maßnahmen im Rahmen der internationalen Umweltpolitik zu ergreifen (hier vor allem die Integration konfliktpräventiver Aspekte in bestehende Frühwarnmechanismen bis hin zur Beteiligung an Streitbeilegungen), wurde von zahlreichen Staaten, insbesondere den Entwicklungsländern, im Rahmen einer Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen entschieden zurückgewiesen. Handlungsansätze und formelle Entschließungen normbildender sicherheitspolitischer Institutionen wie der OSZE könnten die Umsetzung von Naturschutzkonventionen erleichtern und effektiver gestalten. Dabei lassen sich vor dem Hintergrund ihrer komparativen Vorteile als Sicherheitsorganisation die Präventionsaspekte in die Naturschutzpolitik integrieren. Eine ähnliche Funktion könnte auch eine effektivere europäische Außenpolitik übernehmen, die über die Integration von sicherheitspolitischen Aspekten in die Entwicklungszusammenarbeit auf der konkreten Projektebene einen Beitrag zur Friedensentwicklung in Staaten außerhalb des OSZE Raumes leistet. In der gemeinsamen Mitteilung von Europäischer Union und Europäischem Parlament im Vorfeld der Fünften Umweltministerkonferenz in Kiew im Mai 2003 wurde dies bereits für den Kaukasus explizit skizziert und eine Kooperation zwischen Europäischer Union und OSZE im Umweltbereich im Kaukasus vereinbart. Anstrengungen im Umweltschutz und eine Harmonisierung mit Umweltstandards der EU sind in dieser Region sicherheitspolitisch motiviert. Dies schließt auch die Initiierung grenzüberschreitender Naturschutzvorhaben ein.

2. Umgekehrt findet der Aspekt der Ressourcendegradation als Konfliktdeterminante sowohl in den Gremien der Entwicklungszusammenarbeit (UNDP, OECD, etc.) als auch in klassischen Sicherheitsorganisationen (von der OSZE einmal abgesehen) bisher keine ausreichende Beachtung. Die konstruktive Bearbeitung oder Prävention von Umwelt- und Ressourcenkonflikten als Querschnittsaufgabe ist im System der internationalen Beziehungen bisher nicht angelegt. Dies spiegelt die wenig ergiebige Diskussion um die Reform der „Guidelines on Conflict Prevention“ im Rahmen des Development Assistance Committee (DAC) der OECD Ende der 90er Jahre wider. Die Verknappung natürlicher Ressourcen und die zunehmende Umweltzerstörung wird nur als marginaler Beitrag zum Entstehen von Konflikten aufgegriffen.

3. Die Erweiterung bestehender multilateraler Konventionen im Bereich des Umwelt- und Ressourcenschutzes um Aspekte der Konfliktfrüherkennung, Prävention und Konfliktbearbeitung mag die ohnehin komplexen multilateralen Konventionen weiter überfrachten und in ihrer Wirksamkeit und Handhabbarkeit einschränken. Zudem treffen multilaterale Ansätze im Umweltbereich unter dem

Gesichtspunkt der Friedensentwicklung in vielen Fällen auf Skepsis und Ablehnung durch die Konfliktparteien, da einerseits ihre Effektivität generell bezweifelt wird, andererseits multilaterale Ansätze für die zumeist lokal auftretenden Umweltprobleme nicht den geeigneten Handlungsrahmen darstellen.

4. Zudem wird die Wirksamkeit bzw. der Nutzen multilateraler Ansätze zur Vermeidung von Umwelt- und Ressourcenkonflikten grundsätzlich bezweifelt, da Umwelt- und Ressourcenkonflikte in der Regel auf lokaler Ebene auftreten. Dies gilt auch für die Auswirkungen des Klimawandels. Multilaterale Übereinkommen können daher allenfalls einen Referenzrahmen schaffen.

5. Konfliktparteien (Staaten, lokale Akteure, soziale Gruppen) mögen zwar indirekt den politischen Nutzen der Friedensentwicklung anerkennen, sie wehren sich jedoch dagegen, Umwelt- und Naturschutzprojekte a priori und explizit als friedensstiftend bzw. Konflikt vermeidend anzusehen. Hier handelt es sich in erster Linie um die Vermittlung des Beitrages kooperativer Maßnahmen im Bereich des Umwelt- und Ressourcenschutzes zur Friedensentwicklung. Kooperative Ansätze im Umwelt- und Naturschutz treffen dann auf Akzeptanzprobleme der Nehmerländer, wenn sie explizit als sicherheitspolitische Maßnahmen instrumentalisiert werden. Zudem hat sich im Bereich des Gewässerschutzes gezeigt, dass in vielen Fällen gerade die Verteilung und die gemeinsame Nutzung von Wasserressourcen Gegenstand politischer Auseinandersetzungen und Spannungen zwischen Staaten ist. Das heißt, die Frage der Wasserkooperation selbst ist der eigentliche oder ein wichtiger Konfliktgrund.

6. Regionale bzw. grenzüberschreitende Naturschutzkooperationen in den genannten drei Regionen des südlichen Afrika, der Kaukasus Region sowie dem Altai Gebirge stehen erst am Anfang. Sie erfordern langfristige Projektzyklen (mindestens 10–15 Jahre) sowie eine systematische Auswertung jener Mechanismen und Institutionen, die besonders geeignet sind, Kooperation unter (ehemals) verfeindeten Akteuren herzustellen. Dabei stellt sich vor allem die Frage, unter welchen Bedingungen eher technische Ansätze der Umweltkooperation langfristig in politische Kooperation münden.

7. Auf der Projektebene wird sich zeigen – was wir eben bisher noch nicht wissen – welche Formen der Naturschutzkooperation am besten für ganz bestimmte Regionen bzw. Konflikttypen geeignet sind. Bisherige grenzüberschreitende Projekte befinden sich weitgehend in der konzeptionellen Phase. Dies trifft vor allem auf die geplanten grenzüberschreitenden Biosphärenreservate im Altai Gebirge und im Kaukasus zu. Das Beispiel der Nilbecken Initiative von Weltbank und UNDP hat gezeigt, welcher immense finanzielle Aufwand und langfristige Projektzyklen erforderlich sind, um allein die Frage der Besetzung technischer Kommissionen oder die sensible Frage der Datenerhebung und Datenbearbeitung zu klären.

8. Bei Naturschutzvorhaben müssen auch weiterhin der Schutz der Natur und ihre nachhaltige Nutzung im Vordergrund stehen. Nur dann lassen sich Koope-

rationen im Naturschutz als politisch weitgehend unbelastete Formen der Zusammenarbeit kommunizieren und die Glaubwürdigkeit von Umweltkooperation als Instrument der Friedensentwicklung gewährleisten. Das engmaschige Netz grenzüberschreitender Umweltkooperation in Zentralasien hat in den vergangenen zehn Jahren zwar einen wesentlichen Beitrag zur regionalen Stabilität der Region geleistet, der umweltpolitische Erfolg (also die Lösung der Umweltprobleme) blieb jedoch beschränkt. Dieses Beispiel zeigt die Risiken der Überfrachtung von Umweltkooperation mit außen- und sicherheitspolitischen Ansprüchen.

Zukünftige grenzüberschreitende Kooperationsvorhaben im Naturschutz müssen vor diesem Hintergrund systematisch ausgewertet und mit Erfahrungen aus kooperativen Ansätzen im Gewässerschutz verglichen werden. Für erste Ansätze grenzüberschreitender Kooperationen im Naturschutz in den drei genannten Regionen konnte zwar der potenzielle Beitrag zur Friedensentwicklung aufgezeigt werden. Ob und wie Naturschutz zur Lösung tiefgreifender politischer und gesellschaftlicher Spannungen und Konflikte einen geeigneten und erfolgreichen Handlungsrahmen darstellt, kann jedoch nur auf der Grundlage erfolgreicher Kooperationsvorhaben abschließend bewertet werden. Hierzu wird diese Tagung des Bundesamtes für Naturschutz einen wichtigen Beitrag leisten können.

3 Panel I: National- und Naturparke

3.1 Parks for Peace – do they resolve conflict? (Parke für den Frieden: Können sie Konflikte lösen?)

Mark Halle

This presentation (originally made in Power Point) sets out to examine the following:

- What are Peace Parks, where did they come from, and where are they going?
- What are Peace Parks for, illustrated by cases from Central America and South Africa?
- Do Peace Parks genuinely promote peace? And
- What are the prospects for the future?

3.1.1 What are Peace Parks?

Peace Parks are "transboundary protected areas that are formally dedicated to the protection and maintenance of biological diversity, and of natural and associated cultural resources, and to the promotion of peace and cooperation. Peace and cooperation encompass building trust, understanding and reconciliation between nations, and the prevention and resolution of conflict, and the fostering of cooperation between and among countries, communities, agencies and other stakeholders." (Definition by IUCN)

Since the first Peace Park was created in 1932 linking Glacier National Park in the USA and Waterton Lake in Canada, the concept has gained considerable momentum, especially in the past two decades. There were 59 transboundary protected areas (TBPAs) in 1988, and 136 in 1997, involving 98 countries and 415 individual protected areas, covering an area of 1,127,934 square kilometres. Increasingly, TBPAs cover more than two countries, with tri-country areas growing in number from 2 in 1988 to 23 in 1997. This is in part due to the proliferation of international borders – United Nations membership grew from 58 members in 1950 to 191 today.

Peace Parks are generally presented as having three objectives:

- Protection of biological and cultural diversity;
- Economic development and

- Conflict prevention and resolution.

Peace Parks appear generally to contribute to the achievement of the first of the above objectives. Their contribution to the other two is less evident. The motivation for Peace Parks makes logical sense. Border areas are very often the scene of political tension and conflict. They:

- tend to be marginal, neglected, and far from services and investment;
- are often disputed and therefore exposed to conflict;
- are often the scene of illegal activity – contraband, illegal immigration and settlement, etc.;
- frequently serve as the refuge of displaced persons;
- present complications in terms of access to shared and trans-border resources;
- at the same time, are often symbolic and charged with national political sensitivities.

The paper reviews the cases of Central America and Southern Africa. Central America has a history of significant trans-border conflict, especially in the 1980s, replaced with a strong culture of trans-frontier cooperation in the 1990s. In this process of transformation and peace-building, Peace Parks have played a role – e.g. in the Si-a-Paz programme between Nicaragua and Costa Rica, or in the Trifinio area shared by Honduras, El Salvador and Guatemala. The focus has shifted slowly from establishing protected areas to one of complex land-use and resource management planning, as symbolized by the development of the Meso-American Biological Corridor, fully integrated with the process of economic and political integration in Meso-America.

In Southern Africa, the development of Peace Parks has helped mark the transition away from the apartheid regime in South Africa, and has helped herald the arrival of peace in the region. There too the approach has shifted over time, from a simplistic focus on collaborative protected area planning and management, to a more comprehensive focus on complexes of land-uses, incidentally watering down the original concept of TBPAs in the process.

The world offers a wide range of interesting examples, both positive and negative. The tentative and short-lived cooperation between Israel and Jordan around the Dead Sea and the Gulf of Eilat/Aqaba offer one example. The role of protected areas in the peace accord between Peru and Ecuador is another.

3.1.2 What can we conclude about Peace Parks?

On the positive side, we can conclude that a focus on setting up Peace Parks tends to contribute to a shift of focus from the sources of conflict to the potential for cooperation, and in that way at least contribute to the transition from conflict to peace. They also represent a shift in the concept of sovereignty, from an outdated focus on

protecting national frontiers at all costs, to a greater focus on the potential for regional cooperation. They have, of course, also extended the coverage of protected species, landscapes and ecosystems.

In addition, they have increase mutual dependence and understanding between both sides, itself a guarantor of peace in some respects. They have also in many cases created economic opportunities for local communities, and reinforced multi-stakeholder approaches to protected area planning.

At the same time, the negative experiences have tended to be downplayed, and therefore they are insufficiently debated and understood. Peace Parks can:

- suffer from the difference in level of the authorities in the different countries involved, and end up perpetuating the domination of the stronger country already evident in economic and political relations, e.g. between South Africa, Namibia and Angola.
- create rivalry where none previously existed, or aggravate existing competition, e.g. between Masai Mara in Kenya and Serengeti in Tanzania.
- represent a "recentralization" of authority where the trend is towards increasing decentralization of decision-making.
- represent a prevalence of international (or at least national) interests over local interests.
- Create conflict between protected area authorities or tourism service providers on the one hand, and local communities and resource users on the other hand.

In particular, given the shakiness of the claim to offer a genuine economic opportunity to communities and individuals who lose their right of access to resources, and similarly the claim to resolve more conflict than they create, the sustainability of Peace Parks must be more critically assessed.

3.1.3 What does the future hold?

There are likely to be both positive and negative developments. On the positive side, the current trend towards greater involvement of affected communities in the planning of peace parks and the more sensitive approach to complexes of land uses rather than simply setting up parks by agreement between Heads of State, should help Peace Parks meet their claim of offering not only conservation, but economic development and peace as well. With the growth in regional cooperation, TBPAs should offer a tool that becomes part of the regional economic and political integration process.

On the negative side, conflict is increasing within States and not between them. Peace Parks will do little to help in these situations. Similarly, the trend towards decentralization and local planning will tend to de-emphasize centrally planned and administered protected areas. The growth in illegal and illicit trade will also lead to a growth in tension in border areas.

The conservation community can prepare for this transition, and even lead it. But that will not happen until and unless there is a genuine and honest debate about the real impact of Peace Parks and on how to deal with the negative fallout from their establishment.

3.2 Transboundary Nature Conservation Management in South Africa: The Great Limpopo Transfrontier Park (Grenzüberschreitendes Naturschutzmanagement in Südafrika: Der "Great Limpopo Transfrontier Park")

Conrad Steenkamp

Introduction

The Great Limpopo Transfrontier Park (GLTP) involves a once war-torn region; a cold war battlefield that encompassed Zimbabwe, Mozambique and South Africa.

The development of a transfrontier park in the aftermath of this war reflects the desire of SADC countries (Southern African Development Community) to integrate economies of the region and 'transform' the subcontinent. It is a major project with undisputed conservation benefits, such as harmonization of conservation management regimes across boundaries, increased migration areas, larger gene pools. Importantly it has major economic benefits. A once war-torn hinterland is converted into valuable real estate: conservation as a form of economic development of marginal area. The conservation development process also builds multi-stakeholder governance in what remains a marginal region. These described as Community-Public-Private Partnerships. Key issues: What does the strengthening of bureaucratic state power mean in practice? What is the impact of conservation development on local people? Change and continuity between colonial and post-colonial eras.

The International Peace Park

Uncoordinated post-war repopulation of vast tracts of land in Mozambique created a sense of urgency on the part of conservationists and it was felt that the proposed Peace Park should be implemented as rapidly as possible. From early 1990s thinking about Transfrontier Conservation Areas (Mozambican authorities) or an International Peace Park (Peace Park Foundation) revolved around the following:

- Conservation is the best form of land-use;
- Communities must benefit from conservation;
- Therefore sustainable use of natural resources is a cornerstone of the park development process;

- Community Public Private Partnerships build governance, involve private sector in redevelopment and ensure community benefit.

The idea of a transboundary protected area gained high level political support in all three countries and an intergovernmental agreement about the establishment of the Great Limpopo Transfrontier Park (GLTP) followed soon. By 2002 a project implementation unit had been established and the GLTP launched symbolically with the release of the first translocated elephant from the Kruger National Park (KNP). To understand the significance of these steps, the GLTP has to be viewed as part of a longer term process.

Colonial heritage

The tripartite division between communities, the public and the private has deep historical roots in the colonial era. Direct links between colonial-era establishment of "nature" reserves and "native" reserves, on one hand, and privatisation of the commons, on the other. The establishment of both types of reserves enhanced the ability of the state to administrate both land and people and created scope for private development of land: agriculture and mining. The privatization of land further consolidated local populations, eventually forcing the state to manage the disruptive impacts of the region's drought cycles on their food supplies and health.

The Cold War battle zone

The drawn out and complex regional war (1960–1990) that involved South Africa, Zimbabwe/Rhodesia, and Mozambique also had a major impact. It lead to the militarization of the transfrontier zone and the development of the KNP as an operational area (1980 onwards). The KNP became a staging post for Mozambique where the rebel Renamo movement was supported by the South African security forces and the CIA. Their guerrilla war against the Frelimo government lead to the virtual depopulation of the transfrontier zone. Vast tracts of land remain littered with anti-personnel mines and hidden arms caches. The war left a legacy of instability and violence. Violence and criminality achieved a transfrontier aspect with the involvement of also the South African security forces in the smuggling of contraband. Some of the networks developed at that time are active up to the present and used for the smuggling of items such as highjacked vehicles and drugs. One of the most important impacts on conservation was the militarization also of the conservation services. This contributed toward their colonial era para-military style and intensified antagonism between park personnel and neighbouring black communities. Against this background the idea of a Peace Park is highly symbolic.

Post-war 'reconstruction' and 'development'

By the early 1990s the war had been brought to a close. There followed a period of demobilization, demilitarization and demining of the transfrontier zone. The Zimbabwean

Campfire experience and earlier efforts in Namibia, provided the South African and Mozambican conservation establishment with an alternative paradigm to the protectionist approach to conservation prevalent at the time. In Mozambique reconstruction and development meant the rebuilding of nominal protected areas from scratch – all of which contained growing resident populations. On the South African side it was linked with the intense process of political transformation of South African society. The racial dimensions of conservation had to be addressed in addition to which the conservation authorities had to deal with the 'threat' of claims for the restitution of conservation land by communities that had been forcibly removed. In all three countries there was a rapid progression from small and discrete Community-based Natural Resource projects to the large scale Spatial Development Initiatives launched by the SADC, but particularly by the South African government. Large amounts of donor funding were being mobilized from the aid community. Through CPPPs also private sector capital was being mobilized for investment in what had become valuable real estate.

The limits of change

At the same time the limits of change became evident. In South Africa conservation remained a paramilitary function – not surprising given the considerable threat posed by organized crime. Incisive subsidy cuts were also forcing the conservation authorities to make the conservation estate productive. The need to commercialize increased the need of the conservation authorities to maintain control over the conservation estate and reduced their ability to promote benefits for neighbouring communities. Conservation officials also soon resumed the traditional pattern of patron-client relations with neighbouring communities. This occurred, however, within an essentially Africanist framework and attempted to use race as the means to foster solidarity between the park and neighbouring people. Neo-paternalism aims at expanding the influence of the park authorities and by implication reduces effective community participation in decision making. Ironcially neo-paternalism appeared to coincide with persistent neo-protectionist sentiment within the conservation establishment and contributed toward pressure on community resource use rights.

GLTP as example for ecoregional planning

The GLTP represents a large-scale, blue print, top-down planning exercise conducted at high levels of decision making. Planning and implementation depends on large amounts of donor funding and private sector investment. These characteristics explain the potency of the GLTP process and why so much had been achieved within so short a period of time. Its major impact had been the conversion of "useless" peripheral lands into valuable real estate. However, under these conditions issues of participation will inevitably arise.

Power and participation

A multiplicity of policy-level actors are involved in the discourse around the GLTP. The main tension lines are between:

- National and international: sovereignty;
- National and transnational: benefits and resource grabs;
- Policy and community: livelihoods.

There are complex "policy-level" patterns of competition for control over resources. Here resources can be considered as donor funding, high profile rural communities, the decision making process as such, political influence, the private sector, and the land itself. Shifting alliances across scales and boundaries came about and none of the parties involved have a complete overview over the process.

Local people

Key problems generated by the GLTP include the inevitable impact of wildlife on local livelihoods (disease, competition). But it goes further than this to a set of issues:

- Fears that communities might be removed date back to early 1990s when it became apparent that the proposed GLTP (and especially the larger GLT Conservation Area) included large tracks of communal land.
- These fears came in a context of poorly defined land rights and the weak bargaining position of local people. This is particularly the case of people on the Mozambican side.

These conditions create considerable vulnerability to predation from the centre. The transfrontier process has in some instances lead to the curtailment or infringement of community resource use rights. In some instances, particularly in some cases outside of the GLTP region itself, development projects was no more than a land grab benefiting the private sector and the national elite. This has already lead to the dislocation of local people and the appearance of 'conservation refugees' on the South African side. In South Africa, also, there are indications that a range of 'community' projects funded by government, benefited mainly the rich. Critics wanted the implementation process to slow down until more clarity reached about the rights of local people to land and resources.

Conclusion

Recently efforts to deal with the social impacts of the GLTP process were intensified. The objective of establishing a major transfrontier protected area is a laudable one which has the potential to create a new economic foundation for the region to the benefit of local people. However, the symbolism of green protected areas has the potential to clash with the harsh reality of rural livelihoods. Building bureaucratic state

power, whether directly or through multi-stakeholder 'alliances', can harbour unintended consequences. Large development initiatives such as the GLTP have to be careful that their interventions do not shift power relations between the state, private sector and local people to the disadvantage of the latter. In this regard it is worth noting that exclamations of "peace" and "harmony" often serve as indicators of hegemonic paternalism by the powerful over the weak. The transboundary nature conservation management will clearly be only as good as the cross border nature conservation management.

3.3 Nationalpark Thayatal – Erwartungen und Realität in einem grenzüberschreitenden Schutzgebiet (Österreich–Tschechien)

Robert Brunner

Vom Eisernen Vorhang zur offenen Grenze

Um es vorweg zu nehmen, die Zusammenarbeit zwischen den beiden Nationalparks Thayatal und Podyjí, zwischen Österreich und Tschechien, über die Grenze des früheren Eisernen Vorhangs hinweg, ist im europäischen Vergleich durchaus ein positives Beispiel. Schon während der Planungsphase des österreichischen Nationalparks, der neun Jahre jünger ist als der tschechische Teil, wurden die Konzepte des Národní park Podyjí weitgehend berücksichtigt.

Vertraglich gesicherte Zusammenarbeit

Unmittelbar nach Einrichtung des Nationalparks Thayatal 1999 unterzeichneten die zuständigen Minister der beiden Staaten, Doktor Martin Bartenstein und Ingenieur Milos Kuzvart sowie Niederösterreichs Landeshauptmann Doktor Erwin Pröll eine Deklaration über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Österreich und Tschechien in Fragen des Nationalparks Thayatal. Diese Deklaration ist Grundlage einer nunmehr fast vierjährigen kontinuierlichen und – meist – erfolgreichen Zusammenarbeit.

Ein Blick über den Tellerrand – die europäische Perspektive

Erlauben Sie mir einen Blick über den Tellerrand, einen Blick auf die Situation in Europa an sich. Im Jahr 1997 hatte ich die Gelegenheit, im Auftrag des Österreichischen Umweltministeriums eine Studie über grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa zu verfassen, die von Europarc und IUCN publiziert wurde. Diese Arbeit sollte eine aktuelle Zustandsbeschreibung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Schutzgebieten in Europa vornehmen, Defizite aufzeigen und Empfehlungen oder Richtlinien für eine erfolgreiche Zusammenarbeit entwerfen.

Zum damaligen Zeitpunkt gab es fast 90 grenzüberschreitende Kooperationen, überwiegend bilateral, aber auch Kooperationen zwischen mehreren Staaten.

Grenzen und Grenzen

Erlauben Sie mir ein paar wichtige Kernsätze aus dieser Arbeit zu zitieren. Grenzen im politischen Sinn sind in Europa klar definiert und durch Verträge gesichert. Grenzen naturräumlicher Einheiten sind dem gegenüber unklar, fließend und vom Standpunkt des Betrachters abhängig. Nur selten korrespondieren politische Grenzen mit den natürlichen Einheiten. Flüsse sind dabei ein Widerspruch in sich. Flüsse verbinden Territorien, Einzugsgebiete von Flüssen sind naturräumliche Einheiten, gleichzeitig sind Flüsse aber auch oft Staatsgrenzen, die mehr trennen als sie verbinden.

Grenzen haben immer zwei Seiten. Die Umwelt und die Lebensräume haben beiderseits der Grenzen den selben Wert, die selbe Schönheit und die selbe Vielfältigkeit. Schutz auf der einen Seite der Grenze kann nie zufriedenstellend sein. Beginnend von der Planung unter Ausweisung von Schutzgebieten bis zu ihrer Verwaltung und dem Management ist grenzüberschreitende Zusammenarbeit notwendig und wichtig.

Höhenflüge und harte Landung – Schutzgebiete zwischen Theorie und Realität

Die Bestandsaufnahme der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, durchgeführt vor 5 Jahren, zeigt klar, wohin die Reise geht. Ich möchte das unter dem Schlagwort zusammenfassen „Höhenflüge und harte Landung“.

Die Euphorie auf die Frage, was sich Schutzgebietsmanager von Richtlinien über grenzüberschreitende Zusammenarbeit erwarten, sagten 87 % Aus- und Weiterbildung des Personals, 83 % Personalaustausch, 80 % grenzüberschreitenden Tourismus, 79 % gemeinsame Managementpläne, 75 % offizielle Vereinbarungen zur Zusammenarbeit, 69 % Mindeststandards bei der Zusammenarbeit und 67 % die Angleichung der Schutzgebietskategorien. Tatsächlich gibt es aber nur in 8 % der Fälle eine gemeinsame Ausbildung des Personals, in 11 % der Fälle Personalaustausch, in knapp 10 % eine Angleichung von Managementplänen unter gemeinsamen Managementplänen, in 14 % gesetzliche Grundlagen für die Zusammenarbeit und in 7,9 % ein gemeinsames Management.

Diese Zahlen sagen uns im wesentlichen, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit – zumindest vor 5 Jahren – nicht einmal in den Bereichen funktioniert, in denen diese Zusammenarbeit Sache der zuständigen Parkverwaltung ist.

Der Eiserne Vorhang ist noch nicht überwunden

So trifft die Realität in den seltensten Fällen die Erwartungen. Zwischen zwei Nationalparks in Osteuropa, die eine gemeinsame Grenze haben, steht ein 2 Meter hoher, doppelt ausgefertigter Stacheldrahtzaun, der außer für Vögel kaum zu überwinden ist. Dem ungarischen Donau – Drau Nationalpark steht am rechten Ufer der Drau

kein Schutzgebiet gegenüber. Schutzgebietsmanager im Trilateralen Biosphärenreservat Karpaten müssen 200 Kilometer Fahrt auf sich nehmen, um ihre Kollegen zu treffen, deren Büro wenige Kilometer Luftlinie entfernt liegen. Diese Situation ist in einem Europa, in dem die Freiheit für den Menschen nahezu grenzenlos wird, unerträglich.

Lassen sie mich, ehe ich auf unsere Erfahrungen im Thayatal eingehe, meine Eindrücke über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa zusammenfassen, aber auch einen kleinen Ausblick auf die Situation in anderen Teilen der Welt wagen.

Zusammenarbeit zwischen den Schutzgebieten über die Grenzen hinweg ist notwendig. Sie sichert die Effizienz von Schutzgebieten, trägt zur Erhaltung der Biodiversität bei, fördert die Nachhaltigkeit der Nutzung in sensiblen Gebieten, unterstützt das Zusammenleben benachbarter Volksgruppen, die oft gemeinsame Kultur, gemeinsame Geschichte und gemeinsame Sprache haben, kann zur Förderung eines nachhaltigen Tourismus in peripheren, in entwicklungsschwachen Regionen beitragen und mithelfen, Konfliktsituationen in Grenzgebieten zu vermeiden.

Ohne Akzeptanz geht es nicht

Die Weltnaturschutzorganisation IUCN hat vor wenigen Monaten eine Studie zum Thema „Parks for Peace“ veröffentlicht. Leider geht diese auf die Situation in Europa in keiner Weise ein. Aber vergessen wir nicht, dass vor allem am Balkan, einer für die Biodiversität Europas extrem bedeutenden Region, noch vor wenigen Jahren Krieg herrschte und auch heute die Nutzung natürlicher Ressourcen für das Überleben der Bevölkerung notwendig ist, oft zu Lasten von Schutzgebieten. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist nicht nur der Austausch von Personal über die Grenzen hinweg. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit braucht auch das Verständnis der Bevölkerung in und um die Schutzgebiete, um erfolgreich zu sein.

Nationalpark Thayatal – die Entstehung eines Grenzen überschreitenden Schutzgebiets

Bis 1989 war die Grenze zwischen Österreich und Tschechien identisch mit dem Eisernen Vorhang. Im Schatten dieser Grenzbefestigung blieb der Natur quer durch Europa ein oft mehrerer Kilometer breiter Streifen überlassen, indem sie sich frei entfalten konnte. Der Nutzungsdruck war hier gering, die Artenvielfalt dementsprechend groß. Das „Niemandsland“ zwischen dem eigentlichen Eisernen Vorhang und der Staatsgrenze wurde zu einem Refugium für seltene und oft auch gefährdete Arten. Die Gunst der Stunde nutzend setzten weitblickende Naturschützer in den ersten Tagen nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Regimes in Tschechien die Errichtung eines Nationalparks Podyjí durch.

Relativ lange hat es gedauert, bis Österreich seine Schutzgebiete an der Grenze den tschechischen anglich und im Jahr 1999 einen Nationalpark errichtete, der seit 1. Jänner 2000 Gesetzeskraft hat.

Harte Fakten

Ich möchte Ihnen ein paar Fakten zum Nationalpark Thayatal mitteilen: Auf insgesamt rund 8000 Hektar Fläche auf beiden Staaten, zusätzlich einer Pufferzone um die Nationalparks, kommen über 1300 Blütenpflanzen vor, das sind 45 % aller Blütenpflanzen Österreichs. Allein im österreichischen Nationalpark gibt es 14 Fledermausarten von insgesamt 25 in Österreich. Aufgrund seiner Übergangslage zwischen dem pannonisch kontinentalen Klimabereich und dem atlantisch beeinflussten Klimabereich hat das Nationalparkgebiet eine extrem hohe Artenvielfalt aufzuweisen. Fast 150 Vogelarten leben zeitlich begrenzt oder dauernd im Gebiet der beiden Nationalparks, das stark mäandrierende Thayatal weist aufgrund der häufig wechselnden Exposition ein vielfältiges Muster von unterschiedlichen Lebensräumen auf.

Flüsse sind keine Grenzen

Aber Flüsse sind keine Grenzen. Die Staatsgrenze in der Flussmitte trennt die beiden Staaten, sie bedeutet aber keine Grenze für die Natur. Gerade in einem Talökosystemen sind die wechselseitigen Beziehungen zwischen den beiden Ufern vielfältig, aber auch sensibel. Umgekehrt haben Maßnahmen der einen Seite unmittelbare und oft folgenreiche Auswirkungen auf die andere Seite. Deshalb, und weil es wichtig war, die Schutzziele der anderen Seite zu unterstützen, haben im Jahr 1999 wie schon erwähnt die zuständigen Minister und der Landeshauptmann von Niederösterreich eine Deklaration über die Zusammenarbeit unterzeichnet. Das war nicht die Geburtsstunde der Zusammenarbeit, aber der Beginn einer vertraglich fundierten Kooperation.

Gemeinsames Management – eine Zielformulierung

Was geschah seither? Unmittelbar nach Errichtung des Nationalparks war die österreichische Nationalparkverwaltung angehalten, einen langfristigen Managementplan über 10 Jahre auszuarbeiten, der Grundlage des Arbeitens der Nationalparkverwaltung sein sollte. Weil zur selben Zeit die tschechische Seite daran ging, ihre Managementpläne zu überarbeiten, haben sich beide Seiten gemeinsam Ziele gegeben, die in den nächsten 10 Jahren erreicht werden sollen. Aufgrund der unterschiedlichen Gesetzeslage und der unterschiedlichen Kompetenzen der Nationalparkverwaltungen kann es keinen gemeinsamen Managementplan geben, beide Seiten haben sich aber verpflichtet, die selben Ziele im gleichen Zeitraum anzustreben. Entstanden ist daraus eine Grundlage für das gemeinsame Management, die für die einzelnen Bereiche vom Naturraummanagement bis zur Besucherlenkung die mittelfristigen Ziele bis 2010 vorgibt. Dieses Papier war nicht die Arbeit von vielen Jahren, sondern entstand in einer intensiven Diskussionsphase innerhalb weniger Monate. Durch Beschluss der bilateralen Thayatalkommission ist dieses Zielkonzept auch verbindlich.

Zielkonflikte, Bürokratie und andere Hindernisse

Die tägliche Zusammenarbeit ist oft wenig spektakulär aber notwendig und sehr heterogen. In einer Zeit, in der zwischen Österreich und Tschechien nicht auf allen Ebenen ein harmonisches Verhältnis besteht, ist diese Zusammenarbeit aber auch Modell für andere Bereiche.

Ich möchte Ihnen in Folge einige Beispiele unserer Kooperation und damit auch besonders gute Erfolge oder Schwierigkeiten bei der Umsetzung darstellen.

Eine wichtige Frage, die dabei gleich auftaucht, sind die Grundsätze, die Ideen, die in dem Nationalpark stecken. Österreich sieht seine Nationalparks auch als wesentlichen Beitrag zur einer regionalen Entwicklung. Die Angebote der Nationalparks sollen Touristen zu einem Besuch der Region animieren, Wissen um den Nationalpark und seine ökologischen Rahmenbedingungen vermitteln und so den nachhaltigen Tourismus in den Nationalparkregionen stärken. Dies gilt auch für den Nationalpark Thayatal. Dem stehen auf tschechischer Seite – bei höheren Besucherzahlen – stärkere Restriktionen und weniger touristische Angebote gegenüber, um in erster Linie den Zielen des Naturschutzes gerecht zu werden.

Grenzenloses Naturraummanagement

Während im Naturraummanagement im Wesentlichen Übereinstimmung über die Zielsetzung herrscht und die Artenvielfalt der natürlichen Waldgesellschaften und deren ökologisches Gleichgewicht gefördert wird, und während zum Erhalt der Wiesen und Weiden auf Dauer Pflegeeingriffe möglich sind, wurde Fischerei im Nationalpark zu einem Testfall für die Zusammenarbeit.

Fische brauchen keinen Pass

Auf einer stark eingeschränkten Fläche ist im Nationalpark Fischerei zur Erholung gestattet. Während in Österreich die Nachfrage gering ist, ist die Thaya das einzige interessantere Forellengewässer Mährens. Die Nachfrage liegt dementsprechend höher. In langen Diskussionen mit den Interessenvertretungen und den Nationalparkverwaltungen konnte zumindest für die gemeinsame Grenzstrecke eine einheitliche Fischereiordnung erarbeitet werden. Trotzdem ist dieses Ergebnis nur eine halbe Lösung und so gesehen unbefriedigend. Hier zeigt sich eindeutig der Interessenkonflikt zwischen Fischerei und Nationalpark und die Stellung der jeweiligen Nationalparkverwaltung.

Pflanzen auch nicht – leider

Aber es gibt auch positive Beispiele der Zusammenarbeit. Die Bekämpfung von Neophyten entlang der Thaya geschieht grenzüberschreitend, und tschechische Kollegen arbeiten vom Boot aus auf österreichischer Seite, wo für uns die Zugänglichkeit schwierig ist. Wir stellen die notwendige Ausrüstung und tragen die Kosten. Diese Bekämpfung war in den letzten beiden Jahren äußerst erfolgreich.

Ein Kraftwerk und 1 000 Probleme

Der den Naturraum am stärksten beeinflussende Faktor ist das Kraftwerk Vranov. Ein Schwellbetrieb, der zweimal in 24 Stunden ein künstliches Hochwasser erzeugt und zu einer starken Eintrübung des Gewässers führt; ein regelmäßiger Abfluss, der die Gestaltungskraft des Wassers unterbindet und zu einförmigen Strukturen führt, macht beiden Seiten Kopfzerbrechen. Hier ist eine grenzüberschreitende Lösung dringend notwendig, aber noch nicht in Sicht. Sowohl der Europarat, der dem Nationalpark Podyjí das Europadiplom verliehen hat, als auch die IUCN, die beide Nationalparks anerkannt hat, haben dieses Problem des Kraftwerksbetriebs erkannt und Lösungen gefordert.

Auch bei der Wildstandsregulierung beginnen die grenzüberschreitenden Abstimmungen zu greifen. Termine werden abgestimmt, Maßnahmen koordiniert, um die Störungen auf die Wildtiere möglichst gering zu halten.

Öffentlichkeitsarbeit ohne Sprachgrenzen

Die Besucherinfrastruktur funktioniert grenzüberschreitend. Wanderwege queren auf der einzigen Grenzübertrittsstelle, der Thayabrücke in Hardegg, die Grenze und erschließen den Besuchern die beiden Teile des Nationalparks. Im Zuge der grenzüberschreitenden Wanderwege wird mit den zuständigen Behörden über eine Vereinfachung der Personenkontrollen verhandelt, um die Attraktivität des Nationalparkbesuchs zu steigern.

Die Lage an der EU Außengrenze schafft auch finanzielle Vorteile. In Hardegg entsteht derzeit ein Nationalparkzentrum, das über die Entstehung der Landschaft an der Thaya informiert. Natürlich sind alle Informationen im Nationalparkzentrum dreisprachig, durch gegenseitige Unterstützung konnten auch Fördermittel der EU für dieses Projekt eingeworben werden. Und schon heute gibt es die Informationen der Nationalparks auch in der Sprache des jeweiligen Nachbarlandes.

(K)ein gemeinsames corporate design

Was wir aber dabei nicht geschafft haben, ist ein gemeinsames Logo. Der Nationalpark Thayatal in Österreich sieht sich als ein Unternehmen, dass ein gutes Produkt, nämlich hochhältigen Naturschutz und qualitativ hochwertige Besucherinformation erzeugt und diese auch entsprechend vermarktet. Wir haben uns ein Corporate Image und Corporate Design gegeben, dass die Verflechtungen zwischen den beiden Nationalparks in dieser Landschaft an der Grenze symbolisiert. Leider war es bis heute nicht möglich, das vorliegende Logo für den Národní park Podyjí auch in Tschechien umzusetzen. Das ist schade, denn das Markenzeichen des Nationalparks Thayatal hat mittlerweile großen Bekanntheitsgrad und wird als äußerst attraktiv empfunden.

Wissenschaft ohne Sprachbarrieren

In der Nationalparkaufsicht gehen wir neue Wege. Regelmäßig beaufsichtigen österreichische und tschechische Kollegen gemeinsam den Nationalpark, um die Besucher in der jeweiligen Landessprache ansprechen zu können, aber auch deshalb, um mehr Gefühl für die Probleme der jeweils anderen Seite zu entwickeln. In Forschung und Monitoring haben wir die Methoden und Stichprobenraster aufeinander abgestimmt, sodass künftig vergleichbare Forschungsergebnisse vorliegen. Ein Vertrag über den Daten- und Informationsaustausch liegt vor.

Ohne Akzeptanz geht gar nichts

Das Land und die Region um den Nationalpark Thayatal/Podyjí, die Ortschaften entlang der Thaya, haben eine gemeinsame Vergangenheit, eine gemeinsame Geschichte. Bis 1918 waren Sie alle Teil der österreichisch–ungarischen Monarchie. Der erste Weltkrieg und viel stärker noch der zweite Weltkrieg haben die beiden Regionen auseinandergebracht. Trotzdem spürt man noch viel von der gemeinsamen Vergangenheit, der gemeinsamen Kultur und – nun wieder stärker – auch einer gemeinsamen Zukunft. Zwar sprechen viele Menschen im südlichen Teil Tschechiens Deutsch, trotzdem ist die Sprachbarriere eines der größten Hindernisse bei der Zusammenarbeit. Auch sprechen die Mitarbeiter der beiden Nationalparkverwaltungen zuwenig die Sprache des Nachbarlandes, um problemlos kommunizieren zu können. Das sollte sich aber in den nächsten Jahren, in der nächsten Generation bessern.

Die für beide Nationalparks erforderliche Akzeptanz braucht aber gerade die Menschen der Regionen um beide Nationalparks. Deshalb fördern wir – mit wechselndem Erfolg – gemeinsame, grenzüberschreitende Veranstaltungen. Fotowanderungen, Radausflüge, Nacht der Fledermäuse oder Besuch beim Nachbarn sind regelmäßig Bestandteil unseres Besucherprogramms. Ein Höhepunkt war die Aktion „24 Stunden Nationalpark“.

Gemeinsam mit Tourismusorganisationen beider Staaten arbeiten wir an einem Programm zur Verbesserung der Angebotsstrukturen im Fremdenverkehr. Denn zur Zufriedenheit der Gäste müssen alle beitragen, nicht nur der Nationalpark.

Warum wir nicht aufgeben

Wir können als Nationalpark nicht die großen Probleme lösen, die sich zwischen Tschechien und Österreich derzeit auftun. Der Nationalpark Thayatal ist trotzdem eine kleine Bühne, auf der besseres Verständnis zwischen den beiden Staaten geprobt wird. Und wie wir meinen, erfolgreich geprobt wird. Die Hochwasserkatastrophe im Sommer dieses Jahres 2002, die auch das Thayatal ein wenig betroffen hatte, hat gezeigt, dass man beiderseits der Grenze zusammenarbeitet, wenn Not am Mann ist. Wir streben an, dass die Zusammenarbeit immer funktioniert, auch dann, wenn die Probleme nur klein und überschaubar sind.

4 Panel II: Biosphärenreservate

4.1 Biosphere reserves as innovative instruments for nature conservation, sustainable regional development and the promotion of peace (Biosphärenreservate als innovative Instrumente für Naturschutz, nachhaltige Regionalentwicklung und Friedensförderung)

Peter Bridgewater & Meriem Bouamrane

4.1.1 UNESCO Biosphere Reserves

UNESCO Biosphere Reserves form a world network of 425 sites in 95 countries. A secretariat in Paris maintains the network. Biosphere Reserves are nominated by countries, who see them as useful ways to aid the conservation of nature, in tandem with sustainable development.

Biosphere Reserves (BR) are also coupled human-environment systems par *excellence*. BRs can show people how ecological and socio-cultural *resilience* is important and how to work with it, as well as promoting ecological and cultural memory, and maintaining links between people, land and sea.In fact, the origin of Biosphere Reserves goes back to the "Biosphere Conference" organized by UNESCO in 1968, the first intergovernmental conference which sought to reconcile conservation and use of natural resources, thereby foreshadowing the present-day notion of sustainable development. The early foundations of the Biosphere Reserve concept derived from this conference. The aim was to establish terrestrial and coastal areas representing the main planetary ecosystems in which genetic resources would be protected, and where research on ecosystems, as well as monitoring and capacity building, could be carried out for an intergovernmental programme.

This programme, subsequently called the "Man and the Biosphere" (MAB) Programme, was officially launched by UNESCO in 1970. One of the MAB projects consisted in establishing a coordinated world network of new protected areas, to be designated as "Biosphere Reserves", in reference to the programme itself. These days, the programme has grown to a living network of 425 sites at the time of writing, with around 20 sites added annually, and some sites being withdrawn, due to lack of conformity with the ideals of the programme.

From the outset, then, the primary concern of this MAB project was essentially a *scientific* one, with the designated areas consisting of *representative ecosystems* and

the aim being to achieve the fullest possible *biogeographical* cover of the world, ensuring more systematic *conservation of biodiversity* than before. At the same time, biosphere reserves are "beyond" protected areas. Their conservation objective is all the better achieved in that it is supported by research, monitoring and training activities, on the one hand, and is pursued by involving systematically the cooperation and interests of the local populations concerned, on the other hand.

Collectively, biosphere reserves form a World Network. Within this network, exchanges of information, experience and personnel are promoted. Biosphere reserves serve in some ways as 'living laboratories' for testing out and demonstrating integrated management of land, water and biodiversity. Each biosphere reserve is intended to fulfil three basic functions, which are complementary and mutually reinforcing:

- A conservation function – to contribute to the conservation of landscapes, ecosystems, species and genetic variation;
- A development function – to foster economic and human development which is socio-culturally and ecologically sustainable;
- A logistic function – to provide support for research, monitoring, education and information exchange related to local, national and global issues of conservation and development.

Biosphere reserves are organized into three interrelated zones, known as the core area, the buffer zone and the transition area and only the core area requires legal protection. This zonation is applied in many different ways in the real world to accommodate geographical conditions, socio-cultural settings, available legal protection measures and local constraints. This flexibility can be used creatively and is one of the strongest points of the biosphere reserve concept. A number of biosphere reserves simultaneously encompass areas protected under other systems (such as national parks or nature reserves) and other internationally recognized sites (such as World Heritage or Ramsar wetland sites).

Biosphere Reserves are also about building bridges in the land and seascape through linkages, pathways and corridors – they are valuable bioregional planning tools. For example, a biosphere reserve can be adapted to provide a working framework for the integrated management of entire islands, such as El Hierro, Spain. How, then, can biosphere reserves support dialogue, negotiation, and be a platform for sustainable development strategies? Biosphere Reserves promote:development of quality economies;

- dialogue between the different stakeholders: scientists, managers, local communities through institutional structures; substantiation of local knowledge and culture for biodiversity conservation and sustainable use; interdisciplinary scientific work, especially in the social sciences and natural sciences;
- reflection on a long term perspective: all stakeholders can agree on long term objectives so as to manage the conflict or the problem; exchange of experience and strategies through the MAB regional networks (AfriMAB: African MAB Regional Network, EuroMAB: European MAB Regional Network etc. . .).

Additionally, the establishment of transboundary biosphere reserves (TBRs) facilitates peaceful transborder cooperation for the management of shared ecosystems, as in the East Carpathian Biosphere Reserve in Central Europe and the "W Region" Transboundary Biosphere Reserve in Africa (Benin, Burkina Faso and Niger).

4.1.2 What kind of conflicts do we face in biosphere reserves?

Several forms of conflict are endemic to biosphere reserves, including:

- over competence and legitimacy: institutional conflicts;
- over access and control to resources and land: interest and use conflicts;domestic, social, economic and political conflict;
- conflict as an expression of change in progress or as a signal of the need for change;
- conflicts of personality, interest and process, and structural conflicts.

There are many different ways in which conflict may be seen as a threat, as a normal part of human relations, or as an opportunity. Two areas in particular are frequent:

- the dynamic nature of conflict;
- the role of projects, new developments, or new legislation in sparking conflicts or re-awakening latent conflict.

The key to reduce conflicts is the promotion of sustainable development strategies for resource use and access in each site.

4.1.3 The Ecosystem Approach

In today's world, most landscapes are obviously anthropocentric, i.e. subjected to human influences, but are not necessarily in harmony with political boundaries. Increasingly the term biocultural landscapes is being used to explain the linkage between humans and landscape. In the marine environment the term seascape is being increasingly used as a homologue for landscape, and coastal-marine biodiversity is best considered as an integrated mosaic of "land-seascapes".

The Conference of Parties of the Convention on Biological Diversity (CBD) has recognised these issues from the outset, and adopted the *Ecosystem Approach* as a means of codifying action at landscape/seascape scale. Meeting in Malawi in January 1998, a small group of experts discussed the essentials of the ecosystem approach. Twelve principles were agreed by that meeting as forming the core of such an approach (UNEP/CBD 1998). Principle 1, entitled *Management is a matter of social choice*, was expressed as:

> Different sectors of society view ecosystems in terms of their own economic, cultural and social needs. Ultimately, all ecosystems are managed for the benefit of humans – whether that benefit is consumptive or non-consumptive.

Principles 2 through 11 deal with more-or-less technical issues, but principle 12 closes the circle, bringing us back to people. Entitled *The ecosystem approach should involve all relevant sectors of society and scientific disciplines*, the principle is expressed as:

> Most problems of biological diversity management are complex with many interactions, side effects and implications, and therefore should involve the necessary expertise and stakeholders at the local, national, regional and international level, as appropriate.

The CBD also agreed that we should take a new ecosystem approach to nature conservation, recognising that classical approaches, as the sole tool for the management of biological diversity, were inadequate. The report also highlighted, *inter alia*, the points that:

- The ecosystem approach helps to define the appropriate management level (local, regional, global);
- It places people as part of ecosystems, and
- It allows integration of traditional and indigenous knowledge systems with scientific thinking in providing conservation solutions.

The Biosphere Reserve concept is an application of the Ecosystem Approach. Looking at landscape futures, some key objectives for Biosphere Reserves are:

- promoting a comprehensive approach to biogeographical classification that takes into account such ideas as vulnerability analysis, in order to develop a system encompassing socio-ecological factors.
- in situ conservation of genetic resources, including wild relatives of cultivated and domesticated species, using the reserves as rehabilitation/re-introduction sites, and linking them as appropriate with ex situ conservation and use programmes.
- using biosphere reserves as mechanisms for conflict resolution, providing local benefits, and involving stakeholders in decision-making and in responsibility for management.
- using biosphere reserves to develop a set of focussed and measurable indicators of use to researchers, managers and decision makers for all aspects of the biophysical environment.

Hence we recognise conflict resolution as part of the suite of objectives of Biosphere Reserves. Recognising that the objective of conflict resolution is very strong, and today can be seen as a useful concrete expression of the achievement of environmental, and hence human security, the MAB Secretariat future strategy will be based upon building capacity in biosphere reserves, through training on conflict management and resolution, building on shared interests and finding long term points of agreement.

Biosphere reserves can serve as arenas for airing different view points and for seeking long-lasting solutions to conflicts of interest, for the benefit of an optimum number of people. Biosphere reserves will be a platform for dialogue and conflict management if they are truly functioning as biosphere reserves, i.e. serving as laboratories for *sustainable development.*

4.2 Einrichtung eines grenzüberschreitenden Biosphärenreservats im Altai-Gebirge

Stephan Dömpke

Im September 1998 entstand auf der Konferenz „Strategic Consideratons on the Development of Central Asia“ in Ürümtschi (Xinjiang) – nicht zuletzt auch auf Initiative des Verfassers – die Idee, für den gesamten Altai ein grenzüberschreitendes Biosphärenreservat zu schaffen. Dieser Vorschlag wurde kurze Zeit später der Bundesregierung vorgetragen und bei den Bundesministerien für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und beim Auswärtigen Amt die Zustimmung erworben, während das Bundesamt für Naturschutz (BfN) das Projekt im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit mit den beteiligten Staaten anregte. Im Sommer 2002 hat unter Leitung der GTZ die Erarbeitung einer Machbarkeitsstudie über die Möglichkeit der Einrichtung eines grenzüberschreitenden Biosphärenreservats im Altai-Gebirge begonnen.

4.2.1 Charakteristik des Altai

Naturräumlich

Das Altai-Gebirge (Großer Altai, ca. 150.000 qkm) befindet sich im geographischen Zentrum Asiens und wird von den vier Staaten Russland (Republik Altai), Mongolei (Altai Aimag), China (Altai-Präfektur in der Uigurischen Autonomen Region Xinjiang) und Kasachstan (Oblast Ostkasachstan) geteilt, wobei der größte Teil auf Russland entfällt.

Geographisch bildet der Altai die Grenze zwischen der Taiga Sibiriens im Norden und den Steppen und Wüsten Zentralasiens im Süden. Im Belucha bis 4.506 m aufsteigend, sind seine natürlichen Vegetationszonen nach Höhenstufen gegliedert und umfassen je nach Niederschlagsmenge kolline Halbwüsten, Gras- und Wiesensteppen, submontane Laubwälder, montane Taiga und Lärchenwälder, subalpine Waldtundra

und Wiesen, alpine und subnivale Tundra und Wiesen sowie Fels und Gletscher der nivalen Stufe. Die größten Flüsse sind auf russischer Seite die Quellflüsse des Ob, auf kasachisch/chinesischer die des Irtysch.

Aufgrund seiner Lage an der Schnittstelle verschiedener bio-geographischer Provinzen vereint der Altai ein so bedeutendes Artenspektrum, dass er vom WWF in die Liste der für die Erhaltung der globalen Biodiversität 200 wichtigsten Regionen der Erde aufgenommen wurde. In allen vier Altai-Staaten wurden Schutzgebiete eingerichtet: die Katunski und Altaiski Sapowedniks (Totalreservate) auf russischer Seite, der mongolische „Altai Tavan Bogd Nationalpark", das chinesische „Kanas Nature Preserve" und in Kasachstan die Sapowedniks Markakol und West-Altai. In der Republik Altai beträgt der Anteil der Schutzgebiete 22 % der Gesamtfläche; die beiden Sapowedniks wurden als UNESCO-Weltnaturerbe anerkannt.

Kulturell

Der Gebirgsraum des Hochaltai wird von insgesamt weniger als 500.000 Menschen bewohnt, davon etwa 200.000 im russischen Teil. Er ist von großem und weitgehend unerforschtem kulturgeschichtlichen Reichtum. Der Überlieferung zufolge soll der Altai das Ursprungsgebiet aller Turkvölker sein. Das Volk der Altaier (ca. 60.000) gehört ethnisch und linguistisch diesen an. Es lebt nur auf der russischen Seite, während auf der kasachischen und mongolischen die Kasachen (ca. 100.000) den überwiegenden Bevölkerungsanteil stellen. Die Russen (ca. 200.000) leben überwiegend in der Hauptstadt Gorno-Altaisk (50.000 Einw.) und nahe den Industrieansiedlungen. Weitere Nationalitäten sind Mongolen und Tuwiner, deutsche und chinesische Neusiedler, und andere.

Zu der ethnischen kommt eine hohe religiöse Vielfalt: Nicht nur treffen im Altai die Verbreitungsgebiete des Christentums (Russen/Westen), Animismus (Altaier/Norden), Buddhismus (Mongolen/Osten) und Islam (Kasachen/Süden) aufeinander, sondern daneben findet sich eine Reihe kleiner Religionsgemeinschaften wie der russischen Altgläubigen, der deutschen Mennoniten sowie Anhänger des zentralasiatischen Tengrismus, des Burchanismus oder der Lehren des Mystikers Nikolas Roerich.

Ökonomisch

In allen vier Staaten sind die Altai-Regionen in Bezug auf die politischen und ökonomischen Zentren extrem marginal und abhängig. Die Bevölkerung ist arm, die Infrastruktur kaum entwickelt. Der gesamte Altai ist kaum erschlossen; nur eine einzige Überlandstraße verbindet den russischen mit dem mongolischen Teil. Ökonomisch dominiert die Viehzucht. Die in der Sowjetzeit betriebene Leichtindustrie und die begonnene Ausbeutung der reichen Bodenschätze (Gold, Silber, Molybdän, Quecksilber, Baugesteine u.a.) sind weitgehend zum Erliegen gekommen.

Die erneuerbaren, d.h. nachhaltig nutzbaren Ressourcen der Region lassen sich als „4 W" zusammenfassen: Wald, Wild, Wasser und Wunder (wobei Wunder hier für Tourismus steht). Der russische Altai wurde zu Sowjetzeiten bereits forstwirtschaft-

lich genutzt und ist traditionelle Zielregion für Jagd- und Alpintourismus; in jüngster Zeit wird in Russland und China Ökotourismus propagiert. Ein großer Staudamm am Katun, der einen katastrophalen Eingriff in die Landschaft bedeuten würde, konnte durch öffentlichen Widerstand bisher gestoppt werden.

Politisch

Die bilateralen Beziehungen der Russen, Mongolen, Chinesen und Kasachen sind historisch sämtlich von mehr oder weniger tiefer Feindschaft geprägt (mit Ausnahme Mongolen – Kasachen). Nach chinesischer Ideologie stammen Mongolen und Kasachen von Chinesen ab, was u.U. territoriale Ansprüche begründen könnte, zumal China bereits heute große mongolisch und kasachisch besiedelte Gebiete beherrscht. Die strategische Annäherung zwischen Russland und China bringt die geografisch zwischen diesen Ländern liegenden, ökonomisch schwachen, dünn besiedelten und kaum erschlossenen Länder Mongolei und Kasachstan in eine schwierige Position und größere Abhängigkeit, die sie durch enge Bindungen an Europa (besonders Deutschland) und die USA zu kompensieren suchen.

4.2.2 Einordnung ins politische und ökonomische Kräftefeld der Region

Wegen des oben geschilderten Misstrauens zwischen den vier Staaten und der gewaltigen ungenutzten, in China mangelnden natürlichen Ressourcen bildet der Altai eine geostrategisch bedeutsame Region zwischen den politischen Großräumen Russland, Sibirien, China und Zentralasien.

Die Dynamik geht hierbei von China aus, das seine technisch-zivilisatorische Infrastruktur unter Vermeidung Kasachstans und der Mongolei an Russland anzubinden sucht. Geplant sind konkret eine Gaspipeline, eine Überlandstraße und eine Eisenbahnverbindung.

1996 legte das Staatskomitee für Wissenschaft und Technologie der Autonomen Region Xinjiang strategische Prinzipien für die Entwicklung der „Ökonomischen Zone Ost-Zentral-Asien“ vor, die neben Xinjiang große Gebiete Russlands, der Mongolei und Kasachstans umfasst, darunter das gesamte Altai-Gebirge. Dieser Plan zur ökonomischen Integration der vier Staaten sieht eine weitgehende Öffnung und die Schaffung günstiger Investitionsbedingungen vor. Für den Altai werden unter anderem ein „goldenes Dreieck des Tourismus“ und eine Eisenbahnlinie vorgeschlagen, die die Transsib mit der Strecke China–Pakistan verbindet, sowie insbesondere eine Straße und eine Pipeline, die China direkt mit Russland verbinden. Hinter diesem Plan stehen Interessen an den gewaltigen Holz-, Wasser- und Mineralienressourcen Südsibiriens, an denen es in Xinjiang dramatisch mangelt, und die für die Erdölförderung in Karamay und in der Takla-Makan-Wüste, und für den geplanten starken Bevölkerungszuwachs mit entsprechendem Bedarfsanstieg an Lebensmitteln, Baumaterial, Möbeln, Heizung usw. benötigt werden.

China hat vor kurzem die dritte Phase seiner Modernisierung eingeleitet. Nach den Küstenregionen und dem chinesischen Kernland soll in den kommenden Jahren ein

Schwerpunkt auf die Entwicklung Westchinas gelegt werden – eine Entwicklung übrigens, die die deutsche Seite viel zu unkritisch unterstützt, ohne die langfristigen politischen Implikationen zu bedenken.

Der Ministerrat Russlands hat dagegen bereits 1992 auf Vorschlag der Republik Altai die Einrichtung einer „Ökologisch-ökonomischen Zone“ auf deren Territorium beschlossen, die Elemente einer Freien Wirtschaftszone mit denen von Naturschutzgebieten vereinen und damit als Testgebiet für eine zukünftige Gesellschaft dienen soll, in der Mensch und Natur harmonisch zusammenleben. Der Altai sei „ein Prototyp eines zukünftigen spirituellen Zentrums der Welt und damit ein einzigartiger Teil des Planeten mit einem historischen, spirituellen, kulturellen und religiösen Erbe und Potential von internationaler Bedeutung“.

Damit stehen sich in der Altai-Region zwei gegenläufige Entwicklungsmodelle gegenüber: Einerseits die ökonomische Integration mit aktiver Ressourcenerschließung, Konstruktion von Transportinfrastruktur, Migration und demographischem Wandel; andererseits das Bemühen, die fragile natürliche und ethnisch-kulturelle Umwelt des Altai zu erhalten.

Jedoch gibt es durchaus auch differierende Interessen zwischen Zentren und Regionen. Während generell die regionalen Verwaltungen im Altai eher an einer behutsamen und nachhaltigen Entwicklung ihrer Region interessiert sind und sich politisch gut verständigen können, stehen für die Zentren Moskau und Beijing eher strategische Gesichtspunkte im Vordergrund. Moskau befindet sich insofern in einer Zwangslage, als eine ökonomische Entwicklung und die Schaffung von Infrastrukturverbindungen mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu führen würden, dass Chinesen sich in großer Zahl im russischen Altai niederlassen. Dies kann – wie schon in den fernöstlichen Regionen – dazu führen, dass die lokale Bevölkerung sich von Moskau unabhängig zu machen versucht, um das Problem der chinesischen Einwanderer zu lösen. Unabhängige Interessen vertreten wiederum die Gouverneure der sibirischen Regionen, denen es vor allem um Gewinne aus dem Verkauf ihrer Ressourcen geht.

4.2.3 Das Projekt eines grenzüberschreitenden Biosphärenreservates

Wie ist in diesem Umfeld erfolgversprechend Naturschutz zu betreiben? Die konventionelle Strategie ist, Nischen zu suchen, diese abzusichern und zu hoffen, dass der Sturm der Entwicklung an ihnen vorbeizieht. Nicht nur ist diese Hoffnung trügerisch – mit einer solchen Strategie begibt sich der Naturschutz auch umgehend unter Rechtfertigungsdruck, da er die anderen Interessen in der Region zu umgehen versucht. Eine neue, besser vertretbare Strategie beruht auf zwei Grundauffassungen:

1. Der Naturschutz kann seine eigene Legitimität nur behaupten – und damit als Löser statt als Auslöser von Konflikten fungieren –, wenn er zugleich die Legitimität anderer Interessen anerkennt und bereit ist, einen Ausgleich aller Interessen herbeizuführen.

2. Naturschutz ist eine kulturelle Leistung, und Naturschutzgebiete sind Teile der Kulturlandschaft (oder Bioregion). Sie werden nicht genutzt, aber sehr wohl von

> den Bewohnern als Teil des Landes angesehen, das sie als zu ihnen gehörig empfinden. Und: Man wird Akzeptanz in der Bevölkerung für Schutzgebiete immer nur dann finden, wenn sie sie als zu ihnen gehörig empfinden.

Für den Altai wurde daher ein Ansatz vorgeschlagen, der in einem gegebenen Territorium, das in naturräumlicher, kulturräumlicher und ökonomischer Hinsicht eine funktionale Einheit darstellt, die verschiedenen Interessen unter dem Anspruch der Nachhaltigkeit (d.h. der dauerhaften Umweltverträglichkeit) integrativ – d.h. mit Synergiewirkungen – zu entwickeln. Zur Realisierung dieses Ansatzes sehe ich kein besseres Instrument als das des Biosphärenreservats.

Was die konfliktpräventive Funktion dieses Projekts angeht, so liegt diese ganz überwiegend nicht im Resultat Biosphärenreservat, sondern in dem Prozess, der zu ihm führt. Indem nämlich die konfliktgefährdeten Seiten sich zusammensetzen und sagen: Wir übernehmen gemeinsam Verantwortung für die Region, und wir entwickeln gemeinsame Leitlinien für das Schutzgebietsmanagement, wir arbeiten über die Grenzen hinweg gegen die Wilderei zusammen, wir entwickeln eine gemeinsame Strategie für den Tourismus, wir verfolgen eine Wirtschaftsentwicklung, die der ganzen Region zugute kommt usw. In diesem Prozess wachsen dann Verständnis und Vertrauen und sogar Freundschaften. Das Biosphärenreservat ist also hier die Plattform, der Rahmen, um die Menschen dazu zu bringen, ihre Interessen als gemeinsame zu begreifen und gemeinsame Verantwortung zu übernehmen.

Von weit darüber hinausgehender Bedeutung ist aber die Signalwirkung einer solchen Zusammenarbeit auf die allgemeinen Beziehungen der vier Altai-Staaten.

4.2.4 Warum soll sich Deutschland gerade hier engagieren?

Wo eine solche Situation herrscht mit so schwierigen Partnern, so kontroversen Zielsetzungen und so viel Misstrauen besonders bei den beiden kleinen Partnerländern, und wenn zugleich erhebliche finanzielle Mittel später erforderlich werden, dann wird der Prozess des Sich-Zusammenfindens ohne einen neutralen Moderator, der auf allen Seiten anerkannt ist und für die Bereitstellung der Mittel Sorge tragen kann, sehr viel geringere Aussichten auf Erfolg haben als mit einem solchen Moderator. Und diesbezüglich erscheint schlechterdings kein anderer Staat auch nur annähernd so geeignet wie Deutschland – wie der bisherige Erfolg der Bemühungen durchaus beweist. Ohne Zweifel hat die deutsche Seite in diesem Prozess bislang außerordentlich glücklich agiert.

4.2.5 Spielt die veränderte Sicherheitslage für Grenzregionen in Zentralasien im Hinblick auf Möglichkeiten der Zusammenarbeit eine Rolle?

Für die Antwort auf diese Frage erscheinen folgende Faktoren wichtig:

Die USA verfolgen offenbar eine „Containment"-Politik gegenüber Chinas Dynamik nach Westen, um ihren eigenen Zugang zu den Ölfeldern Kasachstans zu sichern und zugleich China, dessen Ölverbrauch in den letzten Jahren dramatisch angewachsen

ist, davon abzuschneiden. Ausdruck dieser Politik sind z.B. die frühzeitige strategische Positionierung in Kasachstan und die jüngste Etablierung einer Militärbasis in Bischkek.

Eine solche Politik erfordert vor allem Ruhe an den Grenzen. So sind vermutlich die Nichteinmischung in die chinesische Politik in Ostturkestan (die USA haben zwei uigurische Organisationen auf ihre Liste der Terrororganisationen gesetzt) und das Gewährenlassen Russlands in Tschetschenien zu deuten. Insofern kann man geostrategisch eher von einer Klärung der Fronten und damit von einer Stabilisierung ausgehen – solange das momentane Gleichgewicht nicht durch lokale Kräfte gestört wird, die von islamischer Seite unterstützt werden. Die gemeinsame Gegnerschaft zum militanten Islam könnte sich insofern vorläufig als einigendes Band zwischen strategischen Antagonisten erweisen.

Aus der Perspektive der Anrainerregionen bedeutet das, dass sie bei der Verfolgung ihrer eigenen Interessen in stärkerem Maße als zuvor auf diese strategische Ordnung Rücksicht nehmen müssen. Die Frage nach den Perspektiven der grenznahen Zusammenarbeit lässt sich daher wohl so beantworten, dass sie in dem Maße erfolgversprechend ist, wie sie die strategischen Interessen nicht stört.

Die Frage der direkten Verbindung von Russland und China durch große Infrastrukturprojekte erscheint von den geostrategischen Verhältnissen in Zentralasien nicht direkt berührt, sondern nur insofern, als Russland und China in dem Maße, in dem die USA ihre ökonomische Präsenz in Zentralasien verstärken, bestrebt sein könnten, näher aneinanderzurücken. Aber auch hier muss die russische Seite ein Interesse daran haben, ein Einsickern größerer Bevölkerungskontingente aus China in die schwach entwickelten Randgebiete Russlands zu verhindern. Generell ist das Verhältnis zwischen Russland und China also sowohl von gemeinsamen als auch von gegensätzlichen Interessen gekennzeichnet.

Derzeit prüft eine Machbarkeitsstudie unter Leitung der GTZ die Möglichkeit der Einrichtung eines grenzüberschreitenden Biosphärenreservats im Altai-Gebirge. Die Einrichtung eines solchen Biosphärenreservats wäre nicht nur aus Natur- und Landschaftsschutzgesichtspunkten von weltweiter Bedeutung. Tatsächlich kann der Altai mit seiner kulturellen Vielfalt und seiner reichen Kulturgeschichte auch ein Modell für ein friedliches Zusammenleben verschiedener Ethnien und Religionen darstellen, und keine Anstrengung sollte gescheut und keine Gelegenheit versäumt werden, ein solches Modell zu verwirklichen. Schließlich wäre die Einrichtung eines Biosphärenreservats im Herzen Asiens und an der Schnittstelle strategischer Interessen ein weltweit beachtetes Signal für den Frieden und für den Willen der beteiligten Staaten, gemeinsame Werte und Prinzipien anzuerkennen und Kristallisationskerne zu ihrer Umsetzung zu schaffen. Das Projekt stärkt daher auch die Bundesrepublik als strategisch friedenserhaltenden Partner in einer zukunftsträchtigen Region.

4.3 Konflikte im Biosphärenreservat der Sierra Nevada de Santa Marta, Kolumbien

Cristina Hoyos

4.3.1 Einleitung

Kolumbien gilt nach Brasilien weltweit als das Land mit der höchsten biologischen Artenvielfalt. Auf 0,8 Prozent der Erdoberfläche beherbergt es 15 Prozent der bekannten Arten der Welt. Ebenso zeichnet sich Kolumbien durch eine bemerkenswerte kulturelle Vielfalt aus. 85 indigene Gruppen leben hauptsächlich im Norden und im Süden des Landes. Sowohl die kulturelle als auch die biologische Diversität sind stark bedroht. Der Grund dafür liegt in der gewalttätigen Austragung von Konflikten innerhalb der letzten 40 Jahre.

Die Konflikte zwischen den gewalttätigen Akteuren, auf die später näher einzugehen sein wird, werden in geostrategischen Regionen ausgetragen. In den meisten Fällen handelt es sich dabei um Naturschutzgebiete, die sich vor allem durch ihre Abgeschiedenheit, fehlende Präsenz des Staates und wirtschaftlich nicht entwickelte, angrenzende Zonen kennzeichnen. Diese Gebiete sind seit Jahrzehnten Zufluchtsorte der gewalttätig agierenden Gruppen.

Einerseits stellen die Naturschutzgebiete eine der wichtigsten Grundlagen für die Erhaltung der Biodiversität in situ dar. Das Nationalparksystem (Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, UAESPNN) umfasst 46 Naturschutzgebiete mit einer Fläche von ca. 9.200.000 ha (das sind etwa 8 % des Landes), die in 5 strikte Schutzkategorien unterteilt sind. Die Gebiete des UAESPNN repräsentieren die große biologische Mannigfaltigkeit des Landes. Sie stellen die größten Quellen für Umweltgüter und -leistungen als Entwicklungspotentiale dar. In den Nationalparks wohnen indianische und afrokolumbianische Gruppen (vgl. UAESPNN, 2000).

Andererseits unterliegen diese Naturschutzgebiete und Ökosysteme einer beschleunigten Ausbeutung durch ländliche Besiedlung. Ungeeignete landwirtschaftliche Methoden tragen erheblich zum Verlust von höchst biodiversen und fragilen Ökosystemen bei. Hinzu kommt die Kolonisation durch illegale Besetzung, welche die agrarisch genutzten Flächen in diesen Regionen erweitert.

Diese Situation fordert eine Politik, die hinsichtlich der Problemlösung bei den Ursachen ansetzt. Es geht hier nicht um Kontroll- und Zwangsstrategien, sondern um die Einbeziehung der lokalen Bevölkerung, der sozialen Organisationen und des privaten Sektors bei der Entwicklung gemeinsamer Lösungsstrategien. Wenn der Druck auf die natürlichen Ressourcen durch die Nutzung und die Nachfrage nach landwirtschaftlichen Flächen groß ist, müssen Maßnahmen zum Schutz der natürlichen Ressourcen mit der Beteiligung der lokalen Bevölkerung durchgeführt werden (vgl. THOMAS et. al. 2001 p. 196).

4.3.2 Lage des Biosphärenreservates Sierra Nevada de Santa Marta

Die Berge der Sierra Nevada de Santa Marta (SNSM), deren Gipfel mit ewigem Schnee bedeckt sind, liegen isoliert im Norden des Landes an der karibischen Küste. Ungefähr 240 km südlich der karibischen Küste fällt die Zentralkordillere zum sumpfigen Tiefland-Dschungel ab. Das Biosphärenreservat umfasst die SNSM selbst, sowie den Parque Nacional Natural Tayrona. Es wurde 1979 gleichzeitig mit zwei anderen Biosphärenreservaten, dem Cinturón Andino und dem El Tuparro deklariert. Die Verwaltungshoheit für diese Gebiete haben die UAESPNN und das kolumbianische Umweltministerium. Die Größe des Biosphärenreservates beträgt 731.250 ha. In ihm liegt das höchste am Meer gelegene Bergmassiv der Welt (Pico Colón) mit 5.879 m. In der Sierra Nevada befinden sich 30 Wassereinzugsgebiete, die ca. 1,5 Millionen Bewohner der Tiefebene versorgen.

Es sind nur noch 15 Prozent der Primärwälder vorhanden. 85 Prozent sind Sekundärwälder als Ergebnis anthropogener Einflüsse der letzten 100 Jahre. In der Sierra Nevada de Santa Marta ist eine große Diversität an Ökosystemen vorhanden, die sich in 13 verschiedenen Biomen charakterisieren lassen (ESPINAL & MONTENEGRO, 1963). Die geologische Abgeschiedenheit der SNSM hat die Entwicklung von endemischen Arten gefördert, was zu der höchsten Ansammlung endemischer Arten in Kolumbien geführt hat. Von den 514 registrierten avifaunistischen Spezies der Sierra sind 16 endemisch (MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE DE COLOMBIA, 2002). Mit 1.721 Vogelarten ist Kolumbien weltweit führend, da es 20 Prozent der bekannten Vogelarten der Erde beherbergt (WCMC, 1994).

In der SNSM leben ca. 200.000 Menschen unterschiedlicher Kulturen, die sich gegenwärtig auf drei Ebenen des Gebirges verteilen. Im Hochgebirge leben ca. 32.000 Menschen vier verschiedener indigener Bevölkerungsgruppen: Kogis, Arsarios, Arhuacos und Kankuamos. Im Mittelgebirge leben die Campesinos und in der Tiefebene die Bevölkerung der Karibik. Dort sind die Agro-, Touristik- und Bergbauindustrie anzutreffen.

4.3.3 Konfliktsituation der Sierra Nevada de Santa Marta

In der Beschreibung der Konfliktsituation wird an dieser Stelle nicht auf das gesamte Biosphärenreservat eingegangen. Gegenstand der Betrachtung ist nur der Teil, welcher sich auf das Gebiet der SNSM, jedoch nicht auf den Parque Nacional Natural Tayrona bezieht.

4.3.3.1 Vorgeschichte

Die ursprüngliche Bevölkerung der Vorkolonialzeit der SNSM sind die Tayronas. Sie gehören zu der linguistischen Gruppe der Chibchas. Der Ursprung der Tayronas ist bis heute nicht eindeutig geklärt. In einigen Berichten wird erwähnt, dass sie wahrscheinlich aus Mittelamerika stammen. Die Kogis berichten selbst, dass sie vor 52 Generationen von dem Land der Vulkane gekommen sind. Diese hochentwickelte Kultur der Tayronas hat vor dem 15. Jahrhundert mehr als 200 Siedlungen errichtet, die

untereinander und mit dem nahen Meer durch Wege aus Steinplatten verbunden waren. Sie hatten eine Technik entwickelt, die ihre Städte gegen die Erosion schützten. Mit ihrer ausgeklügelten Steinplatten-Technik leiteten sie das mitreißende Wasser der heftigen tropischen Regenfälle in geordnete Bahnen. Die Tayronas gelten als die einzigen Indianer Kolumbiens, die Steine für den Unterbau von Häusern, für Treppen, Wege, Brücken, Terrassen, Be- und Entwässerungskanäle benutzten. Sie waren in ihrer Goldschmiede- und Keramikkunst sehr fortgeschritten.

Diese indigene Kultur wurde mit der Conquista im 16. Jahrhundert von den Spaniern weitgehend zerstört, die Bevölkerung wurde dezimiert. Die Überlebenden haben sich mehr und mehr in das Hochgebirge zurückgezogen, wo bis heute noch die Kogis, ihre Nachfahren, anzutreffen sind. Bis zum 19. Jahrhundert haben sie dort in einer gewissen Abgeschiedenheit gelebt.

4.3.3.2 La Violencia

In den 50er und 60er Jahren des 20. Jahrhunderts fand in Kolumbien die politische Auseinandersetzung der liberalen und konservativen Parteien, die sogenannte Violencia, statt. Sie führte schon damals zu einer Fluchtwelle von ca. 2 Millionen Menschen. Diese zogen hauptsächlich in Regionen, die frei von privaten Besitzansprüchen waren, wie z.B. die Tiefebene und auch das Mittelgebirge der SNSM. Die noch vorhandene indigene Bevölkerung wurde vertrieben und migrierte in das Hochgebirge. Die indigene Bevölkerung, deren Kultur und Traditionen auf den drei verschiedenen Ebenen der SNSM basiert, ist durch diese Vertreibung auf einen sehr kleinen Lebensraum eingeschränkt.

In den 70er Jahren begann der illegale Drogenanbau mit Cannabis. In Kolumbien wurden ca. 6.500 ha angebaut und in den achtziger Jahren nahm er bis auf ca. 13.000 ha zu (vgl. VARGAS MEZA, 1999). Eines der Hauptanbaugebiete in diesen Jahren war die SNSM. Um einen Hektar Land für den illegalen Drogenanbau urbar zu machen, werden circa 1 bis 2,5 Hektar Wald abgeholzt. Gleichzeitig bekämpft die Regierung den Anbau durch Besprühung mit chemischen Substanzen (Paraquat und Glifosato). Das hat verheerende Folgen für die Gesundheit der Menschen, auf die fragile Biodiversität, führt zur Degradation der Erdoberfläche und kontaminiert die Wassereinzugsgebiete (vgl. FUNDACIÓN PRO – SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA, 1993). Die Indigenen werden in ihren Klagen gegen die Regierung von der Stiftung „Fundación Pro – Sierra de Santa Marta“ unterstützt, haben aber nur wenig Erfolg.

Den Kogi-Malayos und Aruhacos wurde per Dekret 1974 ein indigenes Reservat zugewiesen, in das jedoch die Bevölkerung der Colonos mit eingeschlossen wurde. Dieser Konflikt schwelt bis heute. Es gibt große Unterschiede in der Bewirtschaftung der SNSM. Die Colonos bewirtschaften die natürlichen Ressourcen extraktiv, während die indigene Bevölkerung eine nachhaltige Nutzung wie vor Jahrhunderten praktizieren. Die Beziehung der zugezogenen Bevölkerung zur Sierra ist durch die Produktionssysteme geprägt, die sie in ihren ursprünglichen Gebieten durchgeführt haben. Diese wirken auf die Sierra zerstörend. Das führt naturgemäß zu Konflikten, deren Ursache jene verschiedenartigen Nutzungen der natürlichen Ressourcen der Kulturen sind.

In den 70er und 80er Jahren begann die Präsenz der Drogenmafia in der SNSM. Sie brachte die Paramilitärs zur Unterstützung ihrer Tätigkeiten mit sich, die den Drogenanbau sowie den Handel weitgehend kontrollieren. Die Cannabisproduktion verlagerte sich auf andere Länder und wurde durch den sehr viel lukrativeren Kokaanbau ersetzt. In den 90er Jahren beteiligten sich die verschiedenen Guerilla-Fraktionen am illegalen Drogenanbau. Unter anderem wurde Mohn in den Wassereinzugsgebieten angebaut. Aktuell kommt es in der Region zu gewalttätigen Auseinandersetzungen um territoriale Machtansprüche zwischen den Guerilla-Fraktionen FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), dem ELN (Ejército de Liberación Nacional), den Paramilitärs und der Drogenmafia. Dieser Konfliktsituation sind die indigene Bevölkerung und die Campesinos ausgesetzt. Die indigene Bevölkerung ist wegen der Austragung der Gewalt der irregulären Gruppen in ihren Territorien stark beeinträchtigt. Diese Gruppen erkennen ihre Rechte und Autonomie nicht an und sie können durch diese Situation nicht ihre Kultur und Traditionen weiterleben. Nach der Defensoría del Pueblo (Verteidigung des Volkes) zu urteilen, sind in den letzten drei Jahren 60 Klagen wegen Menschenrechtsverletzungen (Ermordungen von indigenen Führern u.a.) gegen die irregulären Gruppen in der SNSM erhoben worden (vgl. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, 2002).

4.3.4 Perspektiven

Trotz dieser höchst konfliktreichen Situation in der SNSM sind das Umweltministerium, die nationale Parkbehörde und verschiedene Nichtregierungsorganisationen bemüht, die biologische und kulturelle Diversität dieser Region zu schützen. Die nationale Parkbehörde hat durch ihre neue Partizipationspolitik (vgl. PARQUES NACIONALES DE COLOMBIA, 2001) in den Naturschutzgebieten erreicht, dass die Bevölkerung stärker als bisher an den Abstimmungsprozessen teilnimmt. Es sind langwierige und komplexe Prozesse. Zunächst gilt es, das Vertrauen der Bevölkerung vor Ort zu gewinnen, um dann nach gemeinsamen Lösungen zu suchen. Derzeit werden diese Prozesse durch verschiedene internationale und nationale Institutionen, Organisationen und Administrationen unterstützt (z.B. die Weltbank, die Regierung der Niederlande, die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und die kolumbianische Regierung). Diese Projekte beschäftigen sich u.a. mit Aspekten wie: Schutz der Ökosysteme, Stabilität des Agrarsektors, Förderung der kulturellen Identität der indigenen Bevölkerung, Modernisierung der Verwaltung, Respektierung der Menschenrechte sowie Partizipationsmechanismen.

Eines der Probleme für die nationalen Naturschutzgebiete Kolumbiens besteht im illegalen Drogenanbau. Daher sollten internationale Anstrengungen von den Konsumentenländern ausgehen, um den Verbrauch durch eine veränderte Drogenpolitik zu kontrollieren und einzudämmen. Sonst werden Umweltzerstörung, Gewalttätigkeit und Korruption immer stärker und es wird immer schwieriger werden, an ihrer Stelle eine nachhaltige Entwicklung für diese Region zu fördern und Wege aus der Gewalt zu finden. Es muss darum gehen, diesen Reichtum an biologischer und kultureller Diversität für die kommenden Generationen zu erhalten.

Literatur

Espinal, L. S. & Montenegro, E. (1963): Formaciones vegetales de Colombia. Memoria Explicativa del Mapa Ecológico. Bogotá: IGAC. p. 201

Fisher, S. et al. (2000): Working with conflict. Skills and Strategies for Action. London: Zed Books p. 23

Fundación Pro – Sierra De Santa Marta (1993): Los cultivos de marihuana en la Sierra Nevada de Santa Marta: una reflexión sobre los métodos de eradicación.

Ministerio De Defensa Nacional (2002): Ejército Nacional: Informe Especial. 500 líderes asesinados en los últimos 25 años: S.O.S: Comunidades Indígenas. Bogotá. p. 1

Ministerio Del Medio Ambiente De Colombia, Dirección de Ordenamiento Territorial (2002): Ecoregión Estratégica Nacional Sierra Nevada de Santa Marta, Bogotá p. 1

Parques Nacionales De Colombia (2001): Parques con la Gente. Política de Participación Social en la Conservación. Avances 1998–2000 Unidad Administrativa Especial Sistema de Parques Nacionales Naturales. Bogotá.

Thomas, D.& Gardner, A. DeMarco, J. (2001): Devolution for Decision-making: Lessons from Community Forest Management at the Kilum-Ijim Forest Project, Cameroon. In: Conflict and cooperation in Participatory Natural Resource Management. p. 189–203

Unidad Administrativa Especial Del Sistema De Parques Nacionales Naturales (2000): Die Naturschutzgebiete als Friedensräume. Gelegenheiten für die soziale Entwicklung, die Erhaltung der biologischen Vielfalt und den Schutz der Kultur in Kolumbien. Bogotá, p. 2

Vargas Meza, R. (1999): Fumigación y Conflicto. Políticas antidrogas y deslegitimación del Estado en Colombia. TM Editores, TNI – Acción Andina. Bogotá. p. 25

World Conservation Monitoring Centre – WCMC. (1994): Priorities for the Conservation of Global Species Richness and Endemism; by Caldecott, J. O., M. Jenkins, T. Johnson and B. Groombridge. World Conservation Press, Cambridge, UK. p. 36

5 Panel III: Nachhaltiger Tourismus

5.1 Nachhaltiger Tourismus und Konfliktbearbeitung – Zur Einordnung der Thematik

Burghard Rauschelbach

5.1.1 Vielschichtige Thematik

Die Thematik „Tourismus und Konflikte“ ist vielschichtiger, als sie zunächst scheint. So betrifft sie nicht nur den Urlaubstourismus, sondern auch andere Tourismusarten. Und sie kann sich auf soziale und politische Konflikte beziehen, mit einer Spannbreite, die zwischen dem Verhalten Einzelner und den Konsequenzen globaler Wirtschaftsbeziehungen liegt. Konfliktlagen betreffen die individuelle, kommunale, regionale, nationale oder internationale Dimension. Sie haben z.B. zu tun mit Phänomenen auf der individuellen Ebene zwischen Reisendem und Bereistem, mit Flächen- und Ressourcenansprüche auf der kommunalen Ebene, mit regionalen kulturellen und sozialen Veränderungen, mit der nationalen Wirtschaftspolitik, und mit zwischenstaatlichen Beziehungen. Die Konflikte entstehen wegen gegensätzlicher Ansprüche, Interessen oder Einstellungen zu kulturellen, gesellschaftlichen, umweltbezogenen oder wirtschaftlichen Fragen. Und schließlich kann die Thematik Fragestellungen behandeln, bei denen der Tourismus als Ursache von Konflikten oder als Instrument für Konfliktlösungen betrachtet wird.

Dem übergeordneten Konferenzthema gemäß, soll hier der internationale Urlaubstourismus im Vordergrund stehen, der mit dem Anspruch „nachhaltig“, im Sinne der nachhaltigen Entwicklung, betrieben wird. Dabei sollte man sich die unterschiedlichen Dimensionen vergegenwärtigen, die sich etwa darin zeigen, dass der Urlaubs- bzw. Erholungstourismus nur ein kleines Segment (z.B. Urlaubstourismus als Teil des Tourismus zwischen den Industriestaaten) oder aber einen bedeutenden Wirtschaftszweig (Urlaubstourismus als maßgebenden Wirtschaftsfaktor in manchen Regionen, bestimmten Entwicklungs- oder Transformationsländern) darstellt.

Die Konfliktbearbeitung geht von einem neutralen, unbewerteten Verständnis von Konflikt aus. Dabei ist ein Konflikt gekennzeichnet durch tatsächliche oder scheinbare Gegensätze bei Interessen, Bedürfnissen oder Zielen von verschiedenen Parteien; die Gegensätze werden zum Ausgangspunkt für Handlungen. Diese Interpretation macht deutlich, dass es bei der Konfliktbearbeitung nicht (oder nicht unbedingt) darum geht, Konflikte zu verhindern, sondern dazu beizutragen, sie konstruktiv auszutragen, zu einem tragfähigen Kompromiss zu führen und einen Interessensausgleich herbeizuführen.

Die Kernfrage lautet – wobei hier die politische Dimension von Konfliktlagen im Vordergrund steht – somit: Inwieweit kann der Tourismus zu einer Konfliktlösung beitragen?

Um diese Frage zu beantworten, sind zwei weitergehende Fragestellungen zu behandeln. Bei der ersten steht im Vordergrund, ob der Tourismus überhaupt theoretisch und praktisch das Potenzial zur Konfliktbearbeitung hat, und inwieweit sich dies empirisch nachweisen lässt. Falls sich ein grundsätzliches Konfliktbearbeitungspotenzial bestätigen sollte, ergibt sich daraus die zweite, politisch orientierte Fragestellung, die zu klären sucht, warum der Tourismus überhaupt eine Rolle bei der Konfliktbearbeitung übernehmen sollte, und inwieweit politisch interveniert werden kann, um den Tourismus bei der Konfliktbearbeitung zu nutzen.

5.1.2 Untersuchungsstand

Die Literaturrecherche über diese Fragestellungen fällt dürftig aus. Es gibt zwar zahlreiche kritische Betrachtungen und wissenschaftliche Untersuchungen, die den Tourismus als Ursache von Konflikten sieht, oder seine Bedeutung als Wirtschaftsfaktor und kulturelles, gesellschaftliches Element erfasst. Aus jüngerer Zeit stammen Darstellungen zum Tourismus als Instrument der nachhaltigen Entwicklung, zur Armutsminderung oder zur Finanzierung von Naturschutz oder Gemeindeinvestitionen und über Kooperationen für nachhaltigen Tourismus (Rauschelbach, Schäfer, Steck, 2002). Auch die konzeptionellen Grundlagen für eine Praxis der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung sind inzwischen weit entwickelt (Ropers, 2002). Praxisorientierte wissenschaftliche Untersuchungen oder die Aufbereitung empirischer Erkenntnisse über die Rolle des Tourismus als Instrument der Konfliktbearbeitung konnten jedoch nicht ausfindig gemacht werden.

Eine Sichtung der über 60 von der GTZ durchgeführten Projekte, die mit Tourismus zu tun haben, zeigt, dass ein großer Teil Konfliktbearbeitung betreibt. Sie ergab sich fast immer als Aufgabe des Projektmanagements und hatte sich während des Projekts entwickelt, war also in der Regel nicht als Aufgabenbestandteil während der Projektplanung definiert.

Einige wenige Projekte sind allerdings bewusst mit dem Ziel entwickelt worden, zur Friedensentwicklung beizutragen und die zwischenstaatlichen Beziehungen im Sinne der Konfliktminderung zu fördern. So etwa ein Projekt in Zentralamerika zur Entwicklung einer gemeinsamen Strategie der Vermarktung des nachhaltigen Tourismus in 7 Ländern (Tippmann, 2002; Galindo und de la Ossa, 2002). Ein anderes Beispiel aus der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ist die Förderung der grenzüberschreitenden küstenbezogenen Tourismuswirtschaft in Kroatien und Montenegro (Zivkusic, 2002). Bei von deutscher Seite geförderten Projekten zur Regionalentwicklung des albanisch-griechisch-mazedonischen Grenzgebiets um den Ohrid-See und die Prespa-Seen spielt der Tourismus ebenfalls eine Rolle, wobei die Konkurrenzlage zu anderen Destinationen eine Kooperation über die Grenzen hinweg nahelegt.

5.1.3 Urlaubstourismus als Betroffener von Konflikten

Urlaubstourismus ist in hohem Maße abhängig von sicheren, stabilen Verhältnissen, die die Reise und den Aufenthalt angenehm machen. Die heimische Tourismuswirtschaft einer Destination hat daher ein fundamentales Interesse, für Sicherheit, Ordnung und Stabilität zu sorgen. Sie ist existenziell davon abhängig. Dieser destinationsbezogenen Abhängigkeit steht auf der Seite der Touristen eine hohe Flexibilität der Destinationswahl und der Art der Urlaubstätigkeit gegenüber. Urlaubstourismus ist grundsätzlich keine lebensnotwendige Tätigkeit. Man kann auf ihn verzichten, man kann den Reiseveranstalter wechseln, und man ist unabhängig von einer bestimmten Destination.

Aufgrund seiner Flexibilität und Konfliktempfindlichkeit wirkt der Tourismus einerseits stabilisierend. Staat und Tourismuswirtschaft suchen Konflikte jeder Art zu vermeiden. Veröffentlichungen über soziale Ungerechtigkeiten, Verletzung von Menschenrechten, politische Auseinandersetzungen, Kriminalität, Krankheiten, Unterdrückung der freien Meinungsäußerung oder Umweltprobleme werden unterdrückt oder heruntergespielt. Oder aber man nimmt sich dieser Probleme offensiv an, um Konflikte mit der Tourismuswirtschaft oder mit Touristen zu vermeiden.

Andererseits wird der Tourismus zum Objekt von Interventionen, wobei auch die breite Medienpräsenz bei Aktionen gegen den internationalen Tourismus eine Rolle spielt. So werden die heimische Tourismuswirtschaft oder auch die Touristen selbst leicht zum Opfer, Faustpfand oder Spielball von Auseinandersetzungen.

Geiselnahmen und die jüngsten Anschläge auf touristische Ziele in Tunesien, Kenia und auf Bali sind aktuelle extreme Beispiele, bei denen manchmal der Tourist auch als Symbol der gegnerischen Ideologie und einer verabscheuenswürdigen Lebensweise wahrgenommen wird.

5.1.4 Konfliktlösungspotenzial

Die Darstellung lässt erkennen, dass der Tourismus mehrere, sehr unterschiedliche Rollen bei Konfliktlagen spielt. Die Rollen erscheinen aber eher passiv. In jüngerer Zeit gibt es nun systematische Bestrebungen, den Tourismus bewusst als Instrument zur Konfliktlösung zu fördern. Besonders durch grenzüberschreitende Schutzgebiete sollen Konflikte durch politische Grenzziehungen, Stammesinteressen und illegale Wirtschaftstätigkeiten gemindert werden, und Kooperationen zum wirtschaftlichen Vorteil führen. Im Begriff „Friedenspark“ wird die Zielsetzung deutlich. Der Tourismus soll hierbei eine Alternative zu konfliktträchtigem oder nicht nachhaltigem Wirtschaften sein.

Dies findet bezeichnenderweise im ersten Schritt kaum durch die Tourismuswirtschaft allein statt, sondern ist Gegenstand internationaler Unterstützung im Zusammenhang mit grenzüberschreitender Regionalentwicklung, Friedenssicherung oder zur wirtschaftlichen Absicherung von Schutzgebieten. Die Aufgabe dieser Maßnahmen oder Projekte der Entwicklungszusammenarbeit besteht unter anderem darin, das Feld für weitergehende tourismuswirtschaftliche Investitionen zu bereiten und das unternehmerische Risiko zu mindern.

Wenn es auch positive Beispiele gibt – die gewaltsamen Konflikte in vielen Gebieten belegen, dass die Wirksamkeit des Tourismus als Instrument der Konfliktlösung beschränkt ist. Selbst wo das touristische Potenzial hoch ist und der Tourismus die bedeutendste regionale oder nationale Wirtschaftskraft darstellt/darstellte, kann er das gewaltsame Austragen von nationalen Konflikten, Staatsterrorismus und kriegerischen Auseinandersetzungen nicht verhindern. Die Zahl der aktuellen Beispiele ist groß, und die Fälle haben trotz aller Unterschiede gemeinsam, dass allein der Tourismus kein Garant für eine friedenssichernde, an Menschenrechten orientierte Politik war/ist: Simbabwe, das ehemalige Jugoslawien, Zypern, Sri Lanka, Kolumbien, mögen hier für unterschiedliche Konfliktypen in Ländern mit hohem Tourismuspotenzial stehen.

5.1.5 Fragen, Hypothesen

1. Die Tourismuswirtschaft nimmt ihr Potenzial zur Konfliktbearbeitung nicht wahr. Es fehlt an entsprechenden gemeinsamen Konzepten und abgestimmten Vorgehensweisen.

2. Es gibt Fälle, in denen der Tourismus Frieden und eine konfliktarme Lage vorgaukelt. Indirekt trägt er somit zu einer Verschärfung von Konflikten bei.

3. Es ist eine entwicklungspolitische Aufgabe, das Konfliktbearbeitungspotenzial des Tourismus zu erschließen, und die entsprechende Bewusstseinsbildung bei der Tourismuswirtschaft und bei Touristen zu fördern. Dazu gehört auch, das Konsumverhalten von Touristen – einschließlich der Wahl eines internationalen Reiseziels - zu beeinflussen (Verbraucherinformation).

4. Nachhaltiger internationaler Tourismus ist auf eine längerfristige Zusammenarbeit mit Partnerländern eingerichtet. Er sorgt dafür, sie nicht als kurzfristig vermarktbares touristisches Produkt zu verstehen. Damit tritt er grundsätzlich für Stabilität ein. Stabilität an sich ist zwar ein Faktor zur Konfliktbearbeitung, muss allerdings nicht unbedingt zur positiven Konfliktlösung beitragen.

Literatur

Galindo, Marisol und Mariela de la Ossa: Die „Maisroute“ – Von einem Konzept zur Realität. In: Rauschelbach u.a., 2002.

Rauschelbach, Burghard und Annette Schäfer, Birgit Steck (Hrsg.): Cooperating for Sustainable Tourism – Kooperieren für nachhaltigen Tourismus, Beiträge auf deutsch und englisch, Kasparek-Verlag, Heidelberg, 2002.

Ropers, Norbert: Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung, GTZ, Universum-Verlag., Wiesbaden, 2002.

Tippmann, Karola: Vermarktung unter einem gemeinsamen Dach: Zentralamerika schafft sich ein neues Image. In: Rauschelbach u.a., 2002.

Zivkusic, Inga: Förderung des Tourismus und tourismusrelevanter Klein- und Mittelunternehmen in der Region Dubrovnik-Neretva und an der Küste Montenegros. In: Rauschelbach u.a., 2002.

5.2 Promoting sustainable tourism and peace building at the head of the Gulf of Aqaba (Förderung des nachhaltigen Tourismus und des Friedens am Golf von Aqaba)

Yana Abu Taleb

5.2.1 Introduction

Promoting sustainable tourism can have an important role in conflict resolution.

Where tourism is taking place around an ecosystem that is shared by two or more countries that are (or were) recently in conflict, the common threats posed by unsustainable development, including unsustainable tourism, can act as a rational for cooperation and help create trust between the respective peoples. This is the case at the head of the Gulf of Aqaba, shared by Israel and Jordan.

According to the shared nature of the ecosystem and the transboundary impact of activities, including tourism activities conducted, dialogue and cooperation are necessities to protect the common resource. Though Israel and Jordan signed a peace treaty in 1994, relations have remained very strained due to the inability to solve the Israeli-Palestinian conflict. By focusing on the Gulf of Aqaba as a shared resource, on whose good health the tourism industry of both sides is dependent for its attraction, Israeli and Jordanian environmentalists have been able to continue their work for both environmental protection and peace building.

5.2.2 Location of the Gulf of Aqaba

The Gulf of Aqaba, one of the two narrow northward branches of the Red Sea, lies within the Syrian-African rift valley. It occupies an area of approximately 180 km of length, 20 km wide and more than 1.800 meters deep (averaging 650 meters) and is environed by Jordan, Israel, Egypt and Saudi Arabia.

5.2.3 Uniqueness

The Gulf of Aqaba is the most northerly coral reef in the world, and is characterized by rich and diverse habitats with over 1,000 species of tropical fish, 110 species of reef building corals, and 120 species of soft corals. On land, the Gulf is also blessed with important land based natural and cultural resources. The concourse of the high desert mountains with the deep blue waters of the sea and its underwater wonder world attracts thousands of tourists each year.

5.2.4 Actual environmental impacts resulting from human activities

- Loss of coral areas because of coastal construction of ports, highways, marinas, and tourist facilities.
- Accumulation of phosphate sediment and coral blanketing near loading facilities in the north part of the Gulf.
- Coral degradation and sea urchin abnormalities attributed to phosphate in the northern Gulf.
- Physical damage to corals by divers and boat anchors, and accumulation of debris, such as fish traps, lines and litter on the reef.
- Risk of oil leak from ships.
- Poor disposal of solid waste by hotels, tourist attractions and individuals.

5.2.5 Promoting sustainable tourism development in the Gulf of Aqaba

Before the outbreak of the Intifada in 2000, tourism development had rapidly increased in the Gulf due to the end of hostilities and a new atmosphere of peace and stability. The tourism industry was recognized by the governments that share the Gulf as the development sector with the greatest potential growth and it was seen by them as a win-win sector, where all countries can gain, rather than being in competition. Tourism development of the coast is at present concentrated primarily at the northern tip of the Gulf and there are plans to further increase it.

Sustainable tourism development meets the needs of the present tourists and host regions while protecting and enhancing the opportunity for the future. It is envisaged to develop the management of all resources in such a way that economic, social and aesthetic needs can be fulfilled, while maintaining cultural integrity, essential ecological processes biological diversity and life support system according to the WTO.

5.2.6 Tragedy of the commons

The Gulf of Aqaba is a single ecosystem. The fact that it is shared by four countries and crosses international borders does make one particular area dependent of the other in an ecological sense. However, to date, any development undertaken has generally ignored issues on the other side of the border. Each country sharing the gulf has its own master plan characterized by trying to maximize efforts to exploit the Gulf's resources without any consideration of the sum total impact or carrying capacity of the gulf as a whole.

5.2.7 The Sustainable tourism project in the Gulf of Aqaba

The sustainable tourism project for the Gulf of Aqaba is based on the principle that the Gulf is a shared ecosystem that requires cooperation of all people living around

its waters in order to protect it. Our guiding principles include working with the local communities to increase local awareness and capacity, identify common interests particularly between the tourism sector and environmentalists, introduce cooperative modes of working both between sectors and the different nations rather than competition over limited resources.

5.2.8 Main objectives of the project

- Promoting sustainable management of the tourism industry in the Gulf of Aqaba.
- Developing a public awareness program aimed at raising awareness among the local community and the tourists in order to protect the unique environmental resources in the Gulf.
- Promoting peace in the region through the interactions of diverse and cross border community groups.
- Helping stakeholders in the tourism industry make better use of resources, especially water and energy.

5.2.9 Achieved output highlights

1. On the Israeli side of the Gulf, environmental NGO action managed to stop sewage from Eilat flowing into the Gulf.
2. Demonstration against phosphates: One of the major pollutants in the Gulf is phosphate that escapes into the air while being loaded on ships at the ports both in Eilat and Aqaba. FoEME and other NGOs organized several demonstrations at the port to protest against the inefficient loading methods and demanded an immediate solution. Due to the continuous pressure, the Eilat port purchased a new choke feeder for loading phosphates into ships in the harbor. The new choke feeders are successfully loading phosphates with almost no dust emissions and phosphate pollution of the sea has been reduced to negligible amounts.
3. Demonstration against fish Cages: FoEME together with other environmental organizations around the Gulf continued demonstrating against fish cages in Eilat. A big success for the campaign was the decision that the national committee for planning and constructions in Israel had made not to include the fish farms in the national fish farms in the national master plan for coastal development in the Gulf of Aqaba.
4. Demonstration against constructing a joint Israeli-Jordanian airport terminal at Ein Avrona.
5. Clean up dives and beach clean up's. This type of activity succeeded in raising environmental awareness among different actors of the tourism industry and the public in both Aqaba and Eilat about the gulf being a shared ecosystem

and about the need for cooperation to protect it. It also helped strengthen ties between the neighboring cities and promoted peace in the region.

6. Sea Turtle release: Hawksbill turtles once numerous in gulf of Aqaba, are now an endangered species. In pioneer operation of cooperation FoEME was privileged to be able to bring together dedicated people from both Eilat and Aqaba to release 20 hawksbill turtles in the Marine peace park in AQABA.

7. "Say no to plastic bags" campaigns: the purpose of this campaign was to promote to the storeowners and the consumers the impact of overuse of the plastic bags on the fragile environment of the gulf by distributing and display the campaign stickers and poster in all stores that hand out plastic bags. Environmentally friendly alternatives were introduced such as paper bags, canvas bags and the reuse of boxes and cartons.

8. Publications: several posters, brochures and stickers were published for awareness purposes such as welcome tourist brochures, and coloring books with environmental messages.

5.2.10 Setbacks of the project

The main obstacle is the conflict, the hindered peace process and associated violence in the region. FOEME staff work under impossible circumstances that destabilize the very core of the organization.

Other obstacles are:

- Short-term interests of the tourism sector,
- Apathy at the local community level,
- Non assistance of governments.

But, despite the political turmoil and tragic loss of life in the region, FoEME continues to move forward with the project, being the pioneer of promoting the concept of common responsibility for the shared and fragile environment around the Gulf of Aqaba and will continue to do so as best as it can in these difficult times experienced.

Because the cities of Eilat and Aqaba are at the southern edges of their countries, from a cooperative perspective they are less influenced by the politics of the region. Therefore, effective cooperation has been able to proceed both in terms of oil spill prevention, NGO public awareness and monitoring of the Gulf's unique reefs.

The Survival of coral reefs and promotion of sustainable development in this unique ecosystem are, however, is far from guaranteed, and will require political commitment and continued environmental cooperation.

5.3 Transboundary management for sustainable development and tourism in Lake Ohrid and Prespa (Grenzüberschreitendes Management für nachhaltige Entwicklung und Tourismus in der Region Ohrid und Prespa)

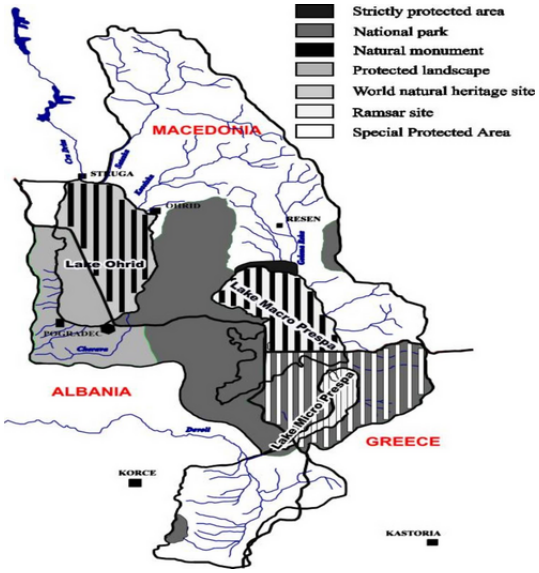
Dejan Panovski

5.3.1 Introduction to Lake Ohrid Conservation Project (LOCP) (region, background)

LOCP was officially launched in December 1998 to provide a basis for sustainable economic development of the LOW by promoting cost-effective solutions for transboundary management of the natural resources and pollution problems. The basic principle guiding the design of the institutional arrangements of LOCP is that implementation should be in the responsibility of specialists and public officials in LOW. This principle is reflected in the composition of LOMB and its subsidiary bodies (the task forces and committees). The Watershed Management Committees (WMCs), established in Albania and Macedonia under the PWMAP, are particularly important in involving local authorities, experts, NGOs and other stakeholders within the watershed. Also, WMCs were the main promoters of the watershed or ecosystem approach to management of natural resources in the region.

5.3.2 Achievements of LOCP (braking the borders, environment best tool)

The implementation of LOCP strongly supported by the international community has made a number of changes for the people from both sides of the border in the watershed. Using the environmental protection as a vehicle, LOCP has given a strong contribution to "softening the boundaries" between the people, not only in terms of administrative boundaries, but also boundaries in the people's minds. The flow of people and goods has been dramatically increased, that in turn helped the economic and social integration. Moreover the environment was the best way to promote the political relations at state and local level.



Map: Protected Areas in Lake Ohrid Region

5.3.3 Economical, political, social differences (conflicts)

LOCP as a first experience of transboundary cooperation in water management in SE Europe is faced with what can be called a legacy from the past that is weak democracy and almost 50 years of no communication across the border, economic depression and poverty. Weak institutional capacity, inappropriate legal framework, no long term plans, lack of sustained financial support are the main challenges for sustainability of the institutions established within LOCP. The relatively weak civil society and the poor political relations between countries (Macedonia, Albania, Greece) add to the complexity. Consequently at the moment LOCP is rapidly loosing the momentum threatening the basic achievements of the previous efforts.

5.3.4 Economical, political, social differences (conflicts)

The economic activities throughout the Region vary. On the Albanian part of the Lake Ohrid sub-watershed agriculture is the most important economic sector, but in the future, tourism and industry may reduce the economic significance of agriculture. On the Macedonian side of the sub-watershed tourism and industry are of primary importance. However, because of the existing infrastructure (e.g. airport, arterial roads, attractive living site etc.) the region may again become an important touristy location in the future. The concept of tourism relies on cultural and natural heritages and on national parks. Rural and peripheral areas are especially disadvantaged: these regions have not been able to adapt the local economy to the requirements of market economy or attract investments. Here we should single out the Lake Ohrid region, which offers very good opportunities to develop ecological tourism. However, it is clear that the

local resources have not fully been used and attempts to attract external resources have not been successful. Although people are only beginning to perceive the possibilities of developing tourism in the region, if carefully managed, it could become an environmentally friendly economic activity that is harmless to both the region's nature and cultural and historical heritage.

5.3.5 Conflicts and resolution of conflicts

In addition to its natural values, the lake region is considered to be of great cultural/historic importance with high potential for conflict. The region has been inhabited for several centuries. Numerous archaeological sites prove that in ancient times an important trade route of the western Roman empire – the Via Egnatia – passed close to the region. Water became a potential source of conflicts nowadays. Conflicts can be caused by social, economical, political, institutional differences in the region, lack of communication, conflicts of interest, and inappropriate framework.

But, cooperation in protecting natural recourses is the easiest way to establish political cooperation in transboundary regions, which is good basis for the prevention of further potential conflicts. So, water, instead of being reason for future conflicts, very easy can be promoted as a tool for bringing together people who are living in the watershed and also as a tool for establishing closer political communication between countries sharing water resources. Involvement of local population, different stakeholders and visitors is a very important feature concerning socio-economic benefits.

6 Panel IV: Land- und Wasserkonflikte

6.1 Umweltkonflikte – Katalysatoren für Kooperation?

Eva Ludi

Die Debatte über die Rolle von Umwelt als Kriegsursache wird relativ breit geführt und hat sich teilweise auch verselbständigt, indem apokalyptische Prognosen über potentielle Ressourcenkriege gemacht wurden, beispielsweise Boutros Boutros Ghali mit seinem berühmten Zitat *„The next war in our region will be over the waters of the Nile, not over politics. . . "*,[1] die natürlich auch in breiten Bevölkerungs- und Politikerschichten das Bewusstsein um die Zusammenhänge nicht-nachhaltiger Nutzung natürlicher Ressourcen, gesellschaftlicher Fehlentwicklungen und potentiell gewalttätiger Konflikte geschärft haben. Ich werde im weiteren nicht auf die politischen Implikationen dieses Diskurses eingehen, sondern mich auf die Entwicklung der Debatte innerhalb der Forschungsgemeinschaft, die sich grob in drei Phasen unterscheiden lässt,[2] konzentrieren und anhand von Ergebnissen verschiedener Forschungsvorhaben, bei denen swisspeace involviert war, beleuchten.

Die erste Phase, auf die ich im weiteren nicht näher eingehen werde, befasste sich vor allem mit der Erweiterung des Sicherheitsbegriffes, um der steigenden Anzahl nichtmilitärischer Bedrohungen wie Wirtschaftskrisen oder Umweltzerstörung gerecht zu werden.

Die zweite Phase ist charakterisiert durch empirische Umweltkonfliktforschung und konzentrierte sich auf kausale Beziehungen zwischen Umweltdegradation respektive zunehmender Knappheit an Umweltgütern und gewalttätigen Konflikten. Zwei Forschungsgruppen sind insbesondere zu erwähnen, die je umfangreiche Projekte durchführten: die Toronto-Gruppe unter der Leitung von Thomas Homer-Dixon und das durch Günther Baechler von der Schweizerischen Friedensstiftung und Kurt Spillmann von der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der Eidgenössisch Technischen Hochschule Zürich koordinierte „Environment and Conflicts Project“ ENCOP.

Eines der Hauptergebnisse der Toronto-Gruppe war, dass Umweltdegradation zu ökonomischen und sozialen Problemen führt, die dann letztendlich bestehende Konflikte gewaltsam eskalieren lassen.[3] Die Hypothese, dass die Verknappung der Ressourcen zu zwischenstaatlichen Konflikten führt, ließ sich nicht bestätigen. Eine Ausnah-

[1] Internat. Fresh Water resources in: Mountain Agenda, 1998.
[2] Carius et al., 1999.
[3] Homer-Dixon, 1999.

me stellen Konflikte in internationalen Flusseinzugsgebieten dar. Das 1992 lancierte Environment and Conflicts Project hatte zum Ziel – basierend auf 40 Fallstudien – eine Typologie zu erstellen, in welcher die Beziehung zwischen der Art der Umweltdegradation, den sozio-ökonomischen Folgen sowie den involvierten Konfliktparteien beschrieben wird. Die folgenden Konflikttypen wurden unterschieden, wobei sich in der Realität oft keine eindeutige Abgrenzung machen lässt:[4]

- Zentrum-Peripherie-Konflikte (z.B. (agro-)industrielle Grossprojekte in kaum in die globalisierte Marktwirtschaft integrierten Gebieten);
- Ethno-politisierte Konflikte (z.B. Instrumentalisierung ethnischer Unterschiede als Identifikations- oder Mobilisierungselement);
- interne und grenzüberschreitende Migrationskonflikte (z.B. freiwillige oder erzwungene Migration bzw. Umsiedlung von einer öko-geographischen Region in eine andere);
- internationale Wasserkonflikte (z.B. zwischen Ober- und Unteranrainern) und
- globale Umweltkonflikte (z.B. als Folge der Klimaerwärmung).

Entscheidend bei beiden Forschungsprojekten war die klare Differenzierung zwischen Umweltkonflikten und Ressourcenkonflikten. Handelt es sich bei Ressourcenkonflikten eher um Konflikte aufgrund von Knappheit oder um solche hinsichtlich des Zugangs zu nichterneuerbaren Ressourcen wie Mineralöl, Edelmetallen oder Mineralien, so sind Umweltkonflikte solche, die durch human-induzierte Degradation erneuerbarer Ressourcen hervorgerufen werden.[5] Beide Forschungsgruppen zeigten deutlich, dass nur wenige Anhaltspunkte bestehen, die auf eine direkte Korrelation zwischen Umweltdegradation und gewalttätigen Konflikten schliessen würden. Es zeigte sich jedoch ebenso deutlich, dass wenn Umweltdegradation in Kombination mit anderen Aspekten wie Bevölkerungszunahme, Armut, ungerecht verteilten materiellen und immateriellen Ressourcen, Migration, politischer Instabilität oder ethno-politischer Spannungen auftrat, diese einen wichtigen Beitrag an politische Spannungen oder gar deren Eskalation zu gewalttätigen Konflikten zu leisten vermag.[6] Nebst dieser Multidimensionalität und Multikausalität von Umweltkonflikten ist ein weiteres wichtiges Merkmal die Inversion von Ursache und Folge. Oft werden politische, ideologische, religiöse oder ethnische Unterschiede zwischen verschiedenen Akteuren in den Vordergrund gerückt, und die ursprüngliche Ursache – Konkurrenz um limitierte natürliche Ressourcen – verliert an Bedeutung. Reziprozität ist ein weiteres Merkmal: Umweltstress kann zu Konflikten führen und Konflikte können wiederum Umweltstress erhöhen. Umweltkonflikte sind eher durch physio-geographische als durch politische Grenzen definiert. Und letztendlich werden Umweltkonflikte oft durch nicht-staatliche Akteure ausgetragen, womit jedoch nicht gesagt sein soll, dass der Staat in solchen Konflikten keine Rolle spielt.

[4] Baechler et al., 1996a.
[5] Baechler et al, 1996b.
[6] Baechler et al., 1996b; Homer-Dixon, 1999.

Von verschiedener Seite wurde Kritik am Ansatz der Umweltkonfliktforschung, wie sie in dieser zweiten Phase betrieben wurde, laut. Die Kritik konzentrierte sich in erster Linie auf die ungenügend berücksichtigte Multikausalität der Konfliktursachen. So kritisiert beispielsweise das durch das African Centre for Technology Studies (ACTS) geleitete Projekt „Ecological Sources of Conflict: Experiences from Eastern Africa", die postulierten Zusammenhänge zwischen Verknappung von Umweltgütern und Gewaltkonflikten. Insbesondere wird erwähnt, dass vor allem auch in Afrika Umweltveränderung nicht gleichzusetzen ist mit Umweltdegradation, sondern dass vielerorts Umweltveränderung auch Verbesserungen einschliessen kann. Weiter bemerkt das ACTS Forschungsteam, dass viele Konflikte insbesondere in Afrika nicht Knappheitskonflikte sind, sondern im Gegenteil teilweise durch ein sehr grosses Angebot an Ressourcen, allesamt jedoch nicht-erneuerbare, gesteuert werden. Und letztendlich wird kritisiert, dass in vielen Analysen nur Konflikte um Ressourcen in Entwicklungs- und Transitionsländern eingeschlossen wurden, die sich gewaltsam äussern. Vergleichende Fälle, wo auf Grund der Ressourcenknappheit Gewaltkonflikte angenommen werden müssten, aber kooperative Lösungen bevorzugt wurden, würden oftmals nicht berücksichtigt.[7] Es wird ebenfalls kritisiert, dass durch die Fokussierung auf Gewaltkonflikte andere negative Konsequenzen der Umweltdegradation, beispielsweise Migration oder Verarmung, zu wenig Beachtung finden.[8]

Diese Kritikpunkte wurden in der dritten Phase der Umweltkonfliktforschung aufgenommen. Der Fokus der Forschung verschob sich dergestalt, dass nicht mehr das Kriterium „gewalttätiger Konflikt" im Vordergrund stand, sondern der Zustand der Umwelt und die Ressourcenbestände einer Region.[9] Aus einer ganzen Reihe laufender Arbeiten möchte ich die beiden durch die Schweizerische Friedensstiftung lancierten Projekte, ECOMAN und ECONILE, herausgreifen.

Basierend auf den Erfahrungen und Ergebnissen des ENCOP Projektes wurde 1996 ECOMAN initiiert. Obwohl auch in diesem Nachfolgeprojekt die Beziehung zwischen Umweltdegradation und Gewaltkonflikten nicht ausser Acht gelassen wurde, so wurde doch ein verstärkter Fokus auf eine Regionalanalyse von Naturschutz, Land- und Wassermanagement und Aspekte der traditionellen Konfliktlösung gelegt. Regional beschränkte sich das ECOMAN Projekt auf das Horn von Afrika. Die räumliche Eingrenzung auf diesen Raum begründet sich darin, dass die Bevölkerung in den Ländern des Horns – Äthiopien, Eritrea, Sudan, Somalia und Djibouti – zu einem überwiegenden Anteil von der eigenen Ressourcenbasis abhängig ist, ähnlichen Umweltproblemen ausgesetzt ist und von ähnlichen politischen und sozialen Konflikten betroffen ist. Das Gebiet ist deshalb auch geeignet, komparative Studien bezüglich der Wirksamkeit von Ressourcenmanagement-Strategien oder spezifischer Institutionen im Bereich Ressourcenmanagement oder Konfliktbearbeitung zu untersuchen.[10]

Umweltkonflikte im Horn von Afrika sind nicht Knappheitskonflikte per se. Auch wenn aus der Sicht der direkt Betroffenen die Lösung in einer Umverteilung der

[7] Kameri-Mbote & Lind, 2001.
[8] Gleditsch, 1998; Mason & Spillmann, 2002.
[9] Carius et al. 1999.
[10] Baechler et al, 1996a.

Ressourcen liegen würde, löst dies das Grundproblem einer knappen und sich weiter verkleinernden und verschlechternden Ressourcenbasis nicht. Im weiteren ist die ökonomische Basis des Überlebens breiter Bevölkerungsschichten im Horn von Afrika dermassen eingeschränkt, dass sich die Überlebensstrategien darauf ausrichten, kurzfristig einen maximalen Ertrag zu erwirtschaften. Dies führt in vielen Situationen, bedingt durch die fehlenden Alternativen breiter Bevölkerungsschichten, einen Lebensunterhalt ausserhalb des Primären Sektors zu erwirtschaften, zu sich weiter verschlechternden Umweltbedingungen.[11] Umweltkonflikte entstehen also aus komplexen Mensch-Umwelt Beziehungen. In den Ländern des Horns ist Umweltdegradation, in erster Linie Wasserknappheit und Bodendegradation, eine wichtige, aber bei Weitem nicht die einzige Ursache für Gewaltkonflikte. Die Konfliktdimensionen Wasser und Boden im Horn von Afrika lassen sich folgendermassen beschreiben:[12]

Konflikte um Boden hängen oft zusammen mit:

- verschiedenen ethnischen Gruppen, oft gekoppelt mit unterschiedlichen Produktionssystemen, die sich eine Öko-Region teilen;
- ungleichem Zugang zu natürlichen Ressourcen verschiedener sozialer Gruppen, oft gekoppelt mit ungleichem Zugang zu staatlichen Machtpositionen;
- sesshaften Ackerbauern und mobilen Pastoralisten, die um Land konkurrieren;
- der diffusen Beziehung zwischen traditionellen Regelungen des Zugangs zu Ressourcen, vor allem Land, und nationalen Gesetzgebungen;
- eingeschränkter Bewegungsfreiheit pastoraler Gruppen sowohl innerhalb eines Landes als auch grenzüberschreitend;
- internen und grenzüberschreitenden Flüchtlingsbewegungen;
- Ansprüchen des Staates oder der Naturschutzorganisationen, mehr oder weniger naturbelassene Schutzgebiete zu erhalten oder auszudehnen.

Konflikte um Wasser hängen oft zusammen mit:

- nationalen Grenzen, welche Flusseinzugsgebiete durchschneiden;
- Wasserqualitätsproblemen, wobei die Bevölkerung am Oberlauf Gewässerverschmutzung verursacht, die in erster Linie die Bevölkerung im Unterlauf negativ betrifft;
- grossen Wasserbauprojekten wie Trinkwasserreservoirs oder Dämme zur Gewinnung von Hydro-Energie;
- Konkurrenz um Wasser zwischen industriell-städtischen Entwicklungsschwerpunkten und landwirtschaftlicher Intensivierung mittels Bewässerung.

[11] Markakis, 1991; Cornwell, 2002; Ludi, 2002.
[12] Baechler et al. 1996a.

Konflikte um Land und Wasser im Horn von Afrika sind des weiteren dadurch gekennzeichnet, dass Gebiete mit vergleichsweise gutem Ressourcenangebot eingebettet sind in Gebiete, in denen Ressourcenknappheit vorherrscht. Wechselwirkungen zwischen den Nutzerinnen und Nutzern dieser ungleichen Gebiete kann als eine wichtige Ursache für Konflikte interpretiert werden, insbesondere wenn wir uns bewusst sind, dass das Horn von Afrika stark von klimatischen Schwankungen betroffen ist, was sich auf die jeweilige Gunst oder Ungunst eines Raumes in relativ kurzer Zeit dramatisch auswirken kann. Potentielle Konfliktgebiete, nicht nur im Horn von Afrika, aber hier ganz speziell, bei denen Umweltdegradation eine Rolle spielt, sind spezifische geographische und kulturelle Regionen in ariden und semi-ariden Gebieten, in Gebirgsregionen, in den Kontaktzonen zwischen Hochland und Tiefland, in Einzugsgebieten grosser Wassersysteme, die durch nationalstaatliche Grenzen zerschnitten werden, im Umland grösserer Dammprojekte oder im Umland sich rasch ausbreitender urbaner Zonen.

Die Hauptergebnisse des ECOMAN Projektes lassen sich folgendermassen zusammenfassen:[13]

1. Eine sich verstärkende Konkurrenz um Land lässt sich in allen Ländern des Horns feststellen. Ressourcendegradation manifestiert sich in erster Linie im ökonomischen, sozialen, kulturellen und politischen Gefüge, da in allen Ländern die lokale Ökonomie zu einem überwiegenden Teil auf natürlichen Ressourcen basiert. Trotz dieser Landknappheit sind gewalttätige Konflikte verhältnismässig selten. Aus den verschiedenen Studien liess sich klar ableiten, dass Haushaltstrategien von entscheidender Bedeutung sind. Problematisch allerdings ist, dass viele Haushaltsstrategien in einer Situation sich verschlechternder Bedingungen nicht mehr zum gewünschten Resultat führen, sondern oft zu lokalen Konflikten. Eine Lösung solcher Konflikte bedarf der Stärkung lokaler Institutionen, aber auch den Einbezug formaler staatlicher Institutionen und Regelwerke.[14]

2. Ein weiteres Charakteristikum der Umweltkonflikte im Horn ist, dass Grenzen nicht mehr berücksichtigt werden. Dies sind nicht in erster Linie politische Grenzen, sondern solche, die verschiedene Nutzungsregionen oder Ökozonen voneinander abgrenzen. So dringen beispielsweise pastorale Gruppen in Gebiete im Hochland vor, die bis anhin vor allem durch sesshafte Bauern genutzt werden und umgekehrt.

3. Es hat sich gezeigt, dass zwar eine Vielzahl lokaler Konfliktlösungsmechanismen vorhanden ist, diese aber in einer sich wandelnden Gesellschaft immer stärker unter Druck geraten. Die Forderung nach Stärkung lokaler Mechanismen alleine genügt also nicht, sondern es braucht eine Kombination verschiedener Ansätze. Ebenfalls lassen sich Konfliktlösungsmechanismen, die in einem spezifischen Umfeld funktionieren, nicht unbedingt auf andere Gebiete oder Situationen übertragen. Die verschiedenen Studien zeigten deutlich auf, dass die Lösungsfindung

[13] Baechler, 2002.
[14] Ludi, 2002.

lokalspezifisch sein und alle betroffenen Akteure einschliessen muss, dass die individuelle Situation der Konfliktparteien berücksichtigt werden muss, dass Regelungen in lokalen Normen und Werten verankert sein müssen, und dass respektierte Persönlichkeiten oft einen ganz wesentlichen Beitrag zum Gelingen von Konfliktlösungen leisten.

Das zweite Projekt, welches demnächst abgeschlossen sein wird, das ECONILE Projekt, zielt in erster Linie darauf ab, unterschiedliche Auffassungen über potentielle Wassernutzungskonflikte im Nilbecken aufzuzeigen. Die Ergebnisse liegen zwar noch nicht alle vor, doch zeigt sich, dass am Nil eine Tendenz weg von Konflikten hin zu Kooperation sichtbar ist.[15] Da von verschiedenen Seiten befürchtet wurde, dass Konflikte zwischen den Anrainerstaaten ausbrechen könnten, respektive erkannt wurde, dass Staaten existierende Konflikte in der Region auch dazu instrumentalisierten, den Zugang zu Nilwasser für die eigene Seite zu sichern, wurde 1999 die Nile Basin Initiative (NBI) als legal nicht bindendes Forum ins Leben gerufen. 9 der 10 Anrainerstaaten sind aktive Mitglieder in der NBI. Ein wichtiger Aspekt, der zum Gelingen der verschiedenen NBI Aktivitäten beigetragen hat, ist, dass sich das Schwergewicht der Projektaktivitäten auf die Interessen der verschiedenen Staaten und nicht auf deren Positionen bezieht. Es hat sich gezeigt, dass die Interessen – Nutzung des Nilwassers zur Bewässerung, Gewinnung von Hydroenergie und Kontrolle der Bodenerosion und der Sedimentfracht – viel weniger inkompatibel sind als die Positionen – grundsätzliche Uneinigkeit, ob die zwischen Ägypten und Sudan, aber Äthiopien ausschliessende, Übereinkunft von 1959 bezüglich Nilwasserzuteilung neu verhandelt werden soll oder nicht. Weitere wichtige Faktor, die zum Gelingen der bisherigen Verhandlungen geführt haben, sind, dass wichtige multilaterale und bilaterale Organisationen wie UNDP oder Canadian CIDA eine aktive Rolle als Drittparteien und Facilitators spielen, und dass die verschiedenen Interventionen, seien sie auf politischer oder technischer Ebene, alle im Rahmen der NBI koordiniert werden. Im Gegensatz dazu haben die Bemühungen im Aral Sea Basin um eine kooperative Lösung der Wasserproblematik viel weniger positive Auswirkungen, gerade deshalb, weil diese Koordination der Interventionen ungenügend ist.[16]

Im Rahmen des ECONILE Projektes wurden zwei Studien durchgeführt, die sich der Oberlauf- und der Unterlauf-Perspektive getrennt annahmen. Basierend auf diesen Ergebnissen wurde im Sommer 2002 ein Interactive Problem-Solving Workshop als eine spezifische Form der Drittparteien-Intervention lanciert. Forschende und Angestellte verschiedener Ministerien aus Ägypten, Sudan und Äthiopien wurden eingeladen, um über unterschiedliche Positionen und gemeinsame Interessen zu diskutieren mit dem Ziel, Perzeptionen zu ändern und gemeinsame Ideen für die Konfliktlösung zu entwickeln. Diese Ideen sollten anschliessend in die jeweiligen Länder und zu den jeweiligen Entscheidungsträgern zurückgetragen werden.[17] In wie weit sich ein solcher Konflikt-

[15] Mason & Spillmann, 2002.
[16] Mason & Spillmann, 2002.
[17] Baechler, 2002.

transformationsansatz bei Umweltkonflikten eignet, wird sich in der nächsten Phase des Projektes zeigen.

Basierend auf den Erfahrungen, die im Rahmen der ENCOP, ECOMAN und ECONILE Projekte gesammelt wurden, beteiligt sich die Schweizerische Friedensstiftung seit 2001 an einem neuen Forschungsprogramm mit dem Titel „NCCR North-South – Research Partnerships for Mitigating Syndromes of Global Change." Das Programm hat zum Ziel, durch disziplinäre, interdisziplinäre und transdisziplinäre Forschung in der Schweiz und in Partnerländern einen Beitrag zur Linderung von Syndromen des Globalen Wandels zu leisten. Es geht in diesem Programm nicht um die Verfeinerung der Definition von Syndromen, wie sie durch den Wissenschaftlichen Beirat der Deutschen Bundesregierung Globaler Wandel definiert wurden, sondern um die Erforschung von Möglichkeiten und Strategien der Syndromlinderung sowie der Identifizierung von innovativen Potentialen.[18]

Der Fokus des Teilprojektes „Environmental Change and Conflict Transformation", für das sich swisspeace verantwortlich zeichnet, ist nicht nur, Umweltkonflikte und beteiligte Akteure zu analysieren, sondern sich insbesondere auf die Analyse geeigneter 'traditioneller' und 'moderner' Konflikttransformationsstrategien zu konzentrieren und somit einen Beitrag zur Linderung von Syndromen des Globalen Wandels zu leisten. Die Auswahl der Untersuchungsgebiete erfolgte nicht danach, ob ein gewalttätiger Konflikt um Umweltgüter stattfindet oder nicht, sondern richtete sich vielmehr nach vordefinierten Ökoregionen, welche bezüglich Auftreten spezifischer Kombinationen von Kernproblemen als wichtig erachtet wurden. Diese sind gegenwärtig für unsere Forschung Regionen mit ausgeprägten Hochland-Tiefland Beziehungen und Regionen im semi-ariden Raum im Horn von Afrika und in Zentralasien sowie spezifische Gebiete auf dem Indischen Subkontinent, in denen indigene Bevölkerungen und Neuzuzügler aufeinandertreffen. Mittels einer systemischen Analyse der Beziehungen zwischen Konfliktparteien, dem institutionellen Setting, welches die Mensch-Ressourcen-Beziehungen regelt, und den vorhandenen natürlichen Ressourcen versuchen wir, akteursorientierte Konflikttransformationsstrategien zu identifizieren, die zu kooperativen Lösungen führen können. Solche Lösungen müssen sowohl die Beziehungen innerhalb und zwischen Konfliktparteien positiv verändern, und gleichzeitig einen Teil der strukturellen Gründe, die zu Konflikten führen – institutionelle Regelwerke oder Qualität und Quantität natürlicher Ressourcen – positiv beeinflussen. Da das Projekt erst ganz am Anfang steht, lassen sich noch keine gesicherten Ergebnisse präsentieren, unter welchen Bedingungen Umweltkonflikte kooperativ gelöst werden können.

Trotzdem möchte ich mit einigen vorläufigen Annahmen, unter denen kooperative Lösungen eher möglich sein sollten, meine Ausführungen schließen.

Wir gehen davon aus, dass, wenn alle involvierten Akteure in einem Multi-Stakeholder Negotiation Process[19] einbezogen werden, die Chancen für kooperative Lösungen grösser sind. Dies ist jedoch in vielen Konflikten um natürliche Ressourcen ein schwieriges Unterfangen. Auf der einen Seite handelt es sich um Konfliktparteien, die

[18] SARPI, 2001.
[19] Hurni, 2000.

völlig unterschiedlich organisiert und involviert sind. Es wird ebenfalls nicht einfach sein, indirekt involvierte Konfliktparteien in die Suche nach kooperativen Lösungen einzubeziehen. Damit sprechen wir auch die Asymmetrien unter den verschiedenen Akteuren an, die ganz entscheidend sind, ob ein Umweltkonflikt eher gewalttätig oder kooperativ gelöst wird.

Es kann davon ausgegangen werde, dass Lösungen, die lediglich auf die Minderung der Konfliktintensität oder auf vordergründige Kompromisse ausgerichtet sind, nicht zum Erfolg führen. Vielmehr muss die dem Konflikt zugrunde liegende Dynamik, die zu Umweltdegradation oder verschärfter Konkurrenz um natürliche Ressourcen führt, adäquat adressiert werden.

Umwelt und natürliche Ressourcen sind mannigfaltigen Veränderungen, sowohl kurzfristiger als auch langfristiger Natur, ausgesetzt. Eine Lösung, die beispielsweise klar definierte Mengen oder fix formulierten Zugang zu Ressourcen festschreibt, wird selber zu weiteren Konflikten führen, falls sich das Angebot oder die Qualität der umstrittenen Ressource im Laufe der Zeit ändert. Es geht also nicht nur darum, substantielle Lösungen zu finden, welche die Ressourcen oder Nutzungsrechte auf verschiedene Akteursgruppen zuteilt, sondern prozedurale Elemente, beispielsweise bezüglich des Verhandlungsverlaufes oder der Kontrolle von Übereinkommen, sind ebenfalls ganz entscheidend.

Es wird postuliert, dass, weil bei der Lösungsfindung von Konflikten in internationalen Flusseinzugssystemen vermehrt ein Schwergewicht auf die gerechtere Verteilung der Nutzen aus dem Wasser anstelle der gerechten Mengenzuteilung des Wassers gelegt wurde, kooperative Lösungen eher möglich waren.[20] Wir gehen davon aus, dass ähnliche Beobachtungen auch auf andere Ressourcen zutreffen könnten.

Literatur

Altmann, G. 2000. Environment and Security: The Political and Academic Debate. In: Environment and Security: Crisis Prevention through Cooperation. Proceedings of an International Workshop within the framework of the „Forum Globale Fragen“. Berlin, 15–16 June 2000. Berlin: German Federal Foreign Office.

Baechler, G. 2000. „Environmental Degradation and Acute Conflicts as Problems of Developing Countries“. In: Environment and Security: Crisis Prevention through Co-operation. Proceedings of an International Workshop within the framework of the „Forum Globale Fragen“. Berlin, 15–16 June 2000. Berlin: German Federal Foreign Office.

Baechler, G. 2002 (forthcoming): Transformation of Resource Conflicts: Approach and Instruments. In: Baechler, G. (ed.): Environmental Change, Consensus Building and Resource Management in the Horn of Africa (ECOMAN). Bern: Lang. pp. 385–405.

[20] Wolf, 2002.

Baechler, G., Naigzi Gebremedhin, K.R. Spillmann. 1996a. ECOMAN Research Proposal. Bern, swisspeace.

Baechler, G., V. Böge, S. Klötzli, S. Libiszewski, K.R. Spillmann. 1996b. Kriegsursache Umweltzerstörung: Ökologische Konflikte in der Dritten Welt und Wege ihrer friedlichen Bearbeitung (Abschlußbericht des Environment and Conflicts Project ENCOP; I). Chur, Zürich: Rüegger.

Barandat, J. 1999. Kooperation statt Krieg um Wasser. Stabilität und Frieden durch nachhaltiges Wassermanagement. Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.). Eine Welt Presse. pp. 4–5.

Carius, A. et al 1999. Umwelt und Sicherheit: Forschungserfordernisse und Forschungsprioritäten. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Berlin: Ecologic Centre for International and European Environmental Research.

Cornwell, R. 2002. Where to From Here. In: Lind, J., K. Sturman. Scarcity and Surfeit. The ecology of Africa's conflicts. Pretoria: Institute for Security Studies. pp. 357–365.

Gleditsch N. P. 1998. Armed Conflict and the Environment: A critique of the Literature. Journal of Peace Research 35(3). pp. 381–400.

Hagmann, T. 2002. IP 7 Environmental Change and Conflict Transformation: Concepts and approaches for the study of natural resource conflicts and for conflict mitigation. Unpublished paper. Bern: swisspeace.

Homer-Dixon, T. 1999. Environment, scarcity, and violence. Princeton: Princeton University Press.

Hurni, H. 2000. Assessing sustainable land management (SLM). Agriculture, Ecosystems and Environment 81 (2000), pp. 83–92.

Kameri-Mbote, P. J. Lind. 2001. Improving Tools and Techniques for Crisis Management: The Ecological sources of conflict: Experiences from Eastern Africa. Paper presented at the Inter-regional Forum on Coping with Crisis and Conflicts, April 2002, Bucharest, Romania.

Libiszewski, S. 1992. What is an Environmental Conflict? ENCOP Occasional Paper No 1. Zürich / Bern: Centre for Security Policy and Conflict Research and Swiss Peace Foundation.

Ludi, E. 2002 (forthcoming). Household and Communal Strategies Dealing with Degradation of, and Conflicts over Natural Resources. Case studies from the Ethiopian Highlands. In: Baechler, G. (ed.): Environmental Change, Consensus

Building and Resource Management in the Horn of Africa (ECOMAN). Bern: Lang. pp. 3–56.

Markakis, J. 1991. Environmental Stress and Security in the Horn of Africa. Conference on Environmental Co-operation in the Horn of Africa, September 1991, Sigruna, Sweden.

Mason, S., K.R. Spillmann. 2002. Environmental conflicts and regional conflict management. In: Encyclopedia of Life Support Systems. Paris: UNESCO-EOLSS.

Mountain Agenda. 1998. Mountains of the World: Water Towers for the 21st Century. Prepared for the Commission on Sustainable Development (CSD). Bern: Centre for Development and Environment.

Porto, J.G. 2002. Contemporary Conflict Analysis in Perspective. In: Lind, J., K. Sturman. Scarcity and Surfeit. The ecology of Africa's conflicts. Pretoria: Institute for Security Studies. pp. 1–49.

SARPI 2000. NCCR North-South. Research Partnerships for Mitigating Syndromes of Global Change. Bern: Swiss Association of Research Partnership Institutions.

Wolf, A. 2002. The Importance of Regional Cooperation on Water Management for Confidence Building: Lessons learned. Background paper at the 10th OSCE Economic Forum on Cooperation for the Sustainable Use and the protection of Quality of Water in the Context of the OSCE. Prague, May 2002.

Diese Arbeit wurde finanziell unterstützt durch das Individuelle Projekt IP7 „Environmental Change and Conflict Transformation“ im Rahmen des Nationalen Forschungsschwerpunktes NCCR North-South „Research Partnerships for Mitigating Syndromes of Global Change“, finanziert durch den Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (SNSF) und die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA).

6.2 Welterbegebiete und Konflikte – Das Fallbeispiel der Demokratischen Republik Kongo

Guy Debonnet

6.2.1 Die Welterbekonvention

Die Welterbekonvention wurde 1972 von der Generalversammlung der UNESCO Mitgliedstaaten verabschiedet, mit dem Ziel, Natur- und Kulturerbegebieten von außergewöhnlicher weltweiter Bedeutung (outstanding universal value) in einer sich schnell verändernden Welt für die zukünftigen Generationen zu schützen. Mittlerweile haben 175 Staaten die Konvention unterschrieben und wurden 730 Natur- und Kulturgebiete in die Welterbeliste aufgenommen. Davon sind 144 Naturerbegebiete und 23

Gebiete, die sowohl für ihren Natur- als auch ihren Kulturwert in die Liste aufgenommen wurden, insgesamt 12 % von der Gesamtfläche der Schutzgebiete der Welt. 33 Welterbegebiete sind momentan auf die „Dangerliste“ aufgenommen, diejenige Liste der „Welterbegebiete in Gefahr“.

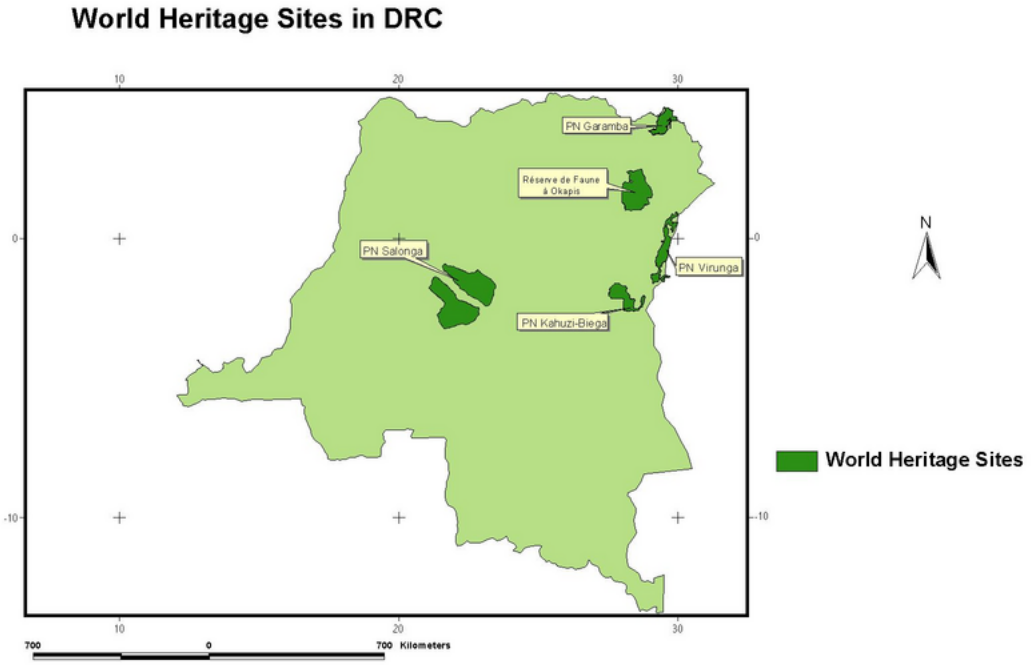
6.2.2 Die Welterbegebiete in der Demokratischen Republik Kongo

Vom Standpunkt der Biodiversität betrachtet, ist die Demokratische Republik Kongo (DRC) eines der reichsten Länder Afrikas und sogar der Welt. Fast die Hälfte der Fläche ist bewaldet. Über 11.000 Pflanzenarten, 409 Säugetiere und 1086 Vogelarten sind bekannt, wovon viele nur in der DRC vorkommen: das Okapi, der Graue Gorilla, der Kongopfau, der Zwergschimpanse usw. Das „Albertine Rift“ ist einer der wichtigsten „Biodiversity Hotspots“ in Afrika. Die DRC verfügt auch über ein imposantes Netzwerk von 10 Schutzgebieten: fast 100.000 km^2 sind als Nationalpark oder Tierschutzgebiet ausgewiesen. Der *Virunga Nationalpark* ist der älteste Nationalpark Afrikas. Von den 10 Schutzgebieten sind 5 von der UNESCO als Welterbegebiet anerkannt worden. Der *Kahuzi-Biega Nationalpark* (PNKB) umfasst 6.000 km^2 Berg- und Tieflandregenwald und beherbergt die endemischen Graue Gorillas. In dem 8.000 km^2 großen *Virunga Nationalpark* (PNVi) findet man Bergregenwald mit den bekannten Berggorillas, aber auch Savannengebiete und Vulkane. In den Savannen des 5.000 km^2 großen *Garamba Nationalpark* (PNG) findet man die letzten nördlichen Weißnashörner. Im *Okapi Tierschutzgebiet* (RFO) werden 20.000 km^2 Regenwaldbiotop mit einem der geheimnisvollsten Tiere der Welt geschützt. Der *Salonga Nationalpark* (PNS) ist mit seinen 36.000 km^2 eines der größten geschützten Regenwaldgebiete der Erde und beherbergt den endemischen Zwergschimpansen (Bonobo), den nächsten Verwandten des Menschen.

Alle 5 Welterbegebiete der DRC wurden von der UNESCO aufgrund ihrer akuten Bedrohung auf die Liste des Welterbes in Gefahr gesetzt.

6.2.3 Politischer Kontext: die Konfliktregion der großen Seen und „der erste große Regionalkrieg in Afrika“

Die Region der großen Seen (Ruanda, Burundi, Uganda und die D.R. Kongo) ist seit längerer Zeit einer der wichtigsten Konfliktherde in Afrika. Obwohl die ersten gewalttätigen Konflikte in diesem Gebiet schon in den 60er Jahren zum Ausbruch



Welterbegebiete in der Demokratischen Republik Kongo

kamen und zum Teil ihre Wurzeln in der Kolonialzeit und sogar Vorkolonialzeit haben, hat die jetzige Welle der Gewalt ihren Ursprung in Burundi und vor allem in Ruanda, wo der uralte Konflikt zwischen den beiden ethnischen Gruppen der Tutsi und Hutu Anfang der 90er Jahre wieder zu einem Bürgerkrieg eskalierte. Die verschiedenen Massaker fanden ihren Höhepunkt in 1994 mit dem Völkermord in Ruanda. Dabei wurden schätzungsweise 1 Million Menschen umgebracht und es flüchteten über 2 Millionen ins Ausland, nach Tansania und in das damalige Zaire. Da sich unter den Flüchtlingen auch die Interahamwe Milizen befanden, welche weitgehend für diesen Volkermord verantwortlich sind, wurde mit den Flüchtlingen auch der Krieg ins Ausland exportiert. Die Milizen regierten die riesigen Flüchtlingslager, die vom UN Flüchtlingshilfswerk mit Unterstützung der internationalen Gemeinschaft direkt an der Grenze zu Ruanda eingerichtet wurden, und konnten dabei Teile der Hilfslieferungen zur Vorbereitung eines neuen Kriegs entwenden. Diese wachsende Gefahr führte Ruanda und seine Alliierten Burundi und Uganda 1996 dazu, die Flüchtlingslager im Kivu/Ostzaire anzugreifen, um die Milizen ins Landesinnere zu vertreiben. Obwohl ein Grossteil der Flüchtlinge dabei nach Ruanda zurückging, wurden Zehntausende von Leuten zusammen mit den Milizen in die Wälder des Kongo getrieben. Der jahrzehntelang durch Missmanagement und „Kleptokratie“ unter Mobutu geschwächte zairische Staat konnte die Invasion nicht stoppen und es bildete sich schnell eine Zweckallianz

zwischen Ruanda, Uganda, Banyamulenge, Mai-Mai Kämpfern, katangesischen Gendarmen und lumumbistischen Rebellen, um das Regime Mobutus zu stürzen. In relativ kurzer Zeit konnte diese Allianz das ganze Land erobern, im Mai 1997 flüchtete Mobutu ins Ausland und L. D. Kabila, Leiter einer kleinen Rebellenfraktion, wurde als Präsident vereidigt.

Leider war der Krieg damit noch nicht zu Ende, denn es befanden sich immer noch bewaffnete Hutu Milizen in den Wäldern im Landesinneren. Außerdem konnten die Kongolesen – obwohl sehr zufrieden mit der Vertreibung Mobutus – den deutlichen Einfluss der Ruander und Ugander auf die Regierung Kabila nur schwer akzeptieren. Dies führte schon im September 1997 zu einem Aufstand einheimischer Mai-Mai in den Kivu Provinzen. Dabei wurde Kabila klar, dass seine Allianz mit Ruanda und Uganda die Akzeptanz bei der eigenen Bevölkerung gefährdete und damit seine Chancen massiv reduzierte, die für 1999 angesetzten Wahlen zu gewinnen. Nachdem er sich bei seinen Alliierten für ihre Unterstützung bedankte, wurden Ruander und Ugander aufgefordert ihre Truppen zurückzuziehen. Aber obwohl diese beiden Länder den Krieg im Kongo aus Sicherheitsgründen angefangen hatten, waren diese Sicherheitsinteressen schon lange durch ökonomische Gründe ergänzt worden. Deswegen wurde in Kigali und Kampala beschlossen, das Szenario von 1996 zu wiederholen. Im Osten wurde eine Rebellion inszeniert und ein Blitzkrieg gestartet. In Kenntnis von der Schwäche der Armee Kabilas sollte der Krieg auf zwei Fronten – im Kivu und in Kinshasa – rasch zum Sturz des Regimes führen. In die Enge getrieben suchte und fand Kabila aber neue Verbündete in Angola, Zimbabwe und Namibia, welche ebenfalls Sicherheits- und ökonomische Interessen im Kongo haben. Der Blitzkrieg auf Kinshasa schlug jedoch fehl und im Landesinneren standen sich die Armeen von Kongo, Zimbabwe, Angola und Namibia den Armeen von Ruanda, Uganda und Burundi in einem Grabenkrieg gegenüber. Damit war der „erste Regionalkrieg in Afrika“ Realität geworden.

Neben dieser „offiziellen Kriegsfront“ gab es auch große Gebiete, die durch keine der staatlichen Armeen kontrolliert wurden und unter alleiniger Kontrolle der Interahamwe, Mai-Mai oder sonstigen Milizen standen. Vor allem im Kivu spielte diese „zweite Kriegsfront“ eine bedeutende Rolle.

Der Krieg ist inzwischen zum Stillstand gekommen. Die Fronten bewegen sich kaum noch und die gegenläufigen Interessen der Alliierten führten inzwischen auch zu Spannungen und sogar Kämpfen untereinander (z.B. in Kisangani). Gleichzeitig wurde der Ausbeutung der natürlichen Ressourcen des Kongos von allen beteiligten Kriegsparteien mit Unterstützung von ausländischen Firmen intensiviert.

6.2.4 Eine gemeinsame Arbeit zur Rettung der DRC Welterbegebiete

Die Kongolesische Naturschutzbehörde ICCN wird seit längere Zeit unterstützt von einer Reihe von internationalen Naturschutz-NRO und bilateralen Gebern. Dass eine Mehrzahl der Naturschutz-NRO aber auch die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) ihre Unterstützung auch unter den schwierigen Rahmenbedingungen aufrecht erhalten konnten, ist sicherlich einer der wichtigsten Faktoren, die zum Erhalt der Welterbegebiete beigetragen haben. Während eines Workshops, der im

April 1999 vom GTZ Projekt in Kahuzi-Biega initiiert wurde, wurde eine starke Allianz zwischen ICCN, der in den 5 Welterbegebieten tätigen Projekte und Naturschutzorganisationen und des Welterbezentrum der UNESCO gebildet und ein gemeinsamer Maßnahmenkatalog ausgearbeitet, um den Schutz dieser Gebiete unter den heutigen schwierigen Rahmenbedingungen zu verbessern.

Es wurde als äußerst wichtig empfunden das Welterbezentrum der UNESCO einzubinden, da es im Rahmen der Konvention über ein ein klares Mandat verfügt, den Schutz der Welterbegebiete zu fördern und als UN-Organisation auch einen neutralen Status hat. Daraus resultierte eine dauerhafte Zusammenarbeit zwischen Schutzgebietsverwaltungen, Generaldirektion der Naturschutzbehörde ICCN, NRO, GTZ und der Welterbekommission, welche im Rahmen des Projektes „Biodiversity Conservation in Regions of Armed Conflict: Protecting World Natural Heritage in DRC“ formalisiert wurde. Diesem gemeinsamen Projekt gelang es, die Schutzaktivitäten in den 5 Gebieten während der Krise aufrecht zu erhalten und gleichzeitig den Schutz der Welterbegebiete auf die lokale und regionale politische Agenda zu setzen.

6.2.5 Einige „Lessons Learned“ nach 2 Jahren Projektarbeit

6.2.5.1 Naturschutz, auch in Friedenszeiten Konfliktmanagement

Auch in Friedenszeiten sind Naturschutzprojekte von Konflikten bedroht. Diese Konflikte betreffen vorrangig die Existenz von Schutzgebieten, da diese oft ohne Beteiligung der Bevölkerung ausgewiesen wurden. Aber auch die durch Bevölkerungswachstum immer häufiger vorkommenden Ressourcennutzungskonflikte werden in Schutzgebieten, wo die Nutzung von Ressourcen limitiert oder sogar untersagt ist, verschärft. Konfliktmanagement ist deswegen auch in Friedenszeiten eine wichtige Aufgabe des Schutzgebietmanagements.

Ein erfolgreiches Konfliktmanagement erfordert eine *Vertrauensbasis* zwischen Parkverwaltung und Anrainerbevölkerung. Der Aufbau einer solchen Vertrauensbasis ist ein *langwieriger Prozess*. Es stellte sich heraus, dass in den Dörfern, wo es dem Projekt gelungen war, diese Vertrauensbasis aufzubauen, sich die traditionellen Autoritäten zusammen mit der Bevölkerung engagiert haben, um unter den heutigen schwierigen Rahmenbedingungen die Integrität des Parks und seine Parkressourcen zu schützen. Dies belegt, dass es sich lohnt, diese Zeit und Energie zu investieren, um Vertrauen aufzubauen.

6.2.5.2 Naturschutz und Flüchtlinge: Prevention before Cure!

Die Beispiele Virunga und Kahuzi-Biega zeigen, dass bei dem Auftreten einer Flüchtlingskrise in Parknähe größere Schaden am Ökosystem nur durch ein *schnelles Notprogramm* vermieden werden können. *Wirksamkeit* sollte dabei das wichtigste Entscheidungskriterium sein; es wird jedoch oftmals nicht möglich sein, normale Standards der *„Kosteneffizienz“* zu berücksichtigen (wie dies generell der Fall bei Nothilfe ist). Eine funktionsfähige Struktur vor Ort und ein schneller Zugang zu zusätzlichen Finanzmitteln sind wichtige Voraussetzungen. Durch ein präventives Programm kann die sehr

kostenaufwändige *Rehabilitierung* von Schutzgebieten, welche oft gar nicht möglich ist, vermieden werden. Solche Sofortprogramme sollten eine *direkte Unterstützung des Parkmanagements* vorsehen, damit diese in die Lage versetzt wird, den zusätzlichen Druck aufzufangen / abzupuffern (Material, zusätzliche Wächter, ...). Falls *Rehabilitierungsmaßnahmen* notwendig sind, sollten diese noch während der Präsenz der Flüchtlinge begonnen werden.

Eine deutliche *Grenzmarkierung der Schutzgebiete* ist wichtig, um effektive Schutzprogramme (Koordination mit Nothilfe-NRO, Sensibilisierung in den Flüchtlingslagern, Parkschutzmassnahmen, ...) durchführen zu können.

Eine programmatische *Koordination* der Maßnahmen mit den anderen Akteuren (Nothilfe-NRO) ist unverzichtbar und sollte die Aufgabe von UNHCR sein.

6.2.5.3 Naturschutz in Konfliktzonen: Schadensbegrenzung!

Die DRC Beispiele zeigen, dass Schutzgebiete in Konfliktregionen nicht nachhaltig geschützt werden können. Die Kombination von Sicherheitsproblemen, Wilderei durch bewaffnete Milizen, Gesetzlosigkeit und Anarchie, unkontrollierte Ausbeutung des natürlichen Reichtums durch die Kriegsparteien, Flüchtlingsbewegungen etc. führen zusammen mit einer geschwächten Parkverwaltung immer zu einer ökologischen Degradierung. Ein nachhaltiger Schutz kann nur durch eine Rückkehr zum Frieden gewährleistet werden. Naturschutz in Konfliktzonen kann nur versuchen, die *Schäden zu begrenzen* und das *ökologische Potential so weit wie möglich zu sichern*, so dass eine Rehabilitation möglich bleibt. Die Chancen für eine erfolgreiche Schadensminimierung sind allerdings z.T. von externen Faktoren abhängig.

Hier muss die Frage erlaubt sein: Lohnt es sich unter solchen Bedingungen, weiterhin (öffentliche) Gelder zu investieren? Die Antwort lautet, dass wir keine andere Wahl haben. Leider liegen viele der wichtigsten Biodiversitätszentren in Konfliktgebieten und die Anzahl der Konfliktherde in der dritten Welt nimmt eher zu als ab.

6.2.5.4 Elemente für erfolgreiche Schadensbekämpfung

Obwohl es sicherlich zu früh ist, um Strategien aus den Beispielen abzuleiten, scheinen folgende Elemente erfolgversprechend:

Flexible Projektgestaltung

Die flexible Projektgestaltung soll in erster Linie ein deutliches *Engagement zur Weiterführung der Unterstützung* beinhalten. Abbruchkriterien können festgeschrieben werden, sollten sich jedoch nicht an dem politischen Rahmen, sondern an dem ökologischen Potential des Schutzgebietes orientieren. Eine *Präsenz vor Ort* sollte so weit wie möglich gesichert bleiben, mit flexiblem Einsatz von entsandtem Personal (Fernsteuerung etc.). Das entsandte Personal sollte den notwendigen *Handlungsspielraum* in Bezug auf Kontakte mit lokalen zivilen und militärischen Entscheidungsträger erhalten, selbst wenn diese nicht völkerrechtlich anerkannt sind. In diesen Bereichen haben *Projekte von Naturschutz-NRO* den großen Vorteil, i.d.R. wesentlich flexibler handeln zu können. Die meisten von offiziellen Gebern finanzierten Programme / Projekte

wurden sofort abgebrochen. Hierbei soll erwähnt werden, dass Deutschland sein Engagement für Naturschutz in der D. R. Kongo als einziger bilateraler Geber weitergeführt hat.

Projektdesign und -planung sollten eine rasche Anpassung an sich ändernde Rahmenbedingungen ermöglichen. Bei der Planung hat sich eine abgestufte Planung nach verschiedenen Szenarien bewährt. Der Einsatz der *Finanzmittel* sollte so flexibel wie möglich gestaltet werden, um umgehend auf Notsituationen reagieren zu können (z.B. Wegfall der Partnerleistungen, unvorhergesehene Ausgaben, Materialverluste, Notprogramme für die Randbevölkerung, aber auch das Zurückfahren der Projektaktivitäten in Krisenzeiten).

Direkte Unterstützung für Schutzaktivitäten im Nationalpark

In Krisensituationen sind die Parkwächter oft die einzigen, welche noch regelmäßigen Zugang zum Schutzgebiet haben. Dieses *Feldpersonal muss deswegen die notwendige Unterstützung* bekommen, um seine Arbeit weiterführen zu können. Dabei geht es vorrangig um die Sicherung der Gehälter und der *Arbeitsbedingungen* (Krankenversorgung usw.), da solche Kosten oftmals nicht länger vom Staat getragen werden. Neben materieller Unterstützung für Überwachungsaktivitäten (Uniformen, Rationen, Ausrüstung, etc.) ist es auch notwendig, den Wächtern eine angepasste *paramilitärische Fortbildung* anzubieten, damit sie effektiv auf die neue Gefahrenlage vorbereitet werden. Die Einrichtung eines Law-Enforcement-Monitoring soll es erlauben, die Überwachungsintensität einzuschätzen. Über ein einfaches Ranger-Based-Monitoring können dann auch weiterhin Daten über die Biodiversität gesammelt werden.

Allianzbildung mit der lokalen Bevölkerung

Die Erfahrungen im Kahuzi-Biega haben gezeigt, dass der Park in der Kriegszeit am besten in den Regionen geschützt wurde, wo es eine *Vertrauensbasis* mit der Anrainerbevölkerung gab. In diesen Gegenden bemühten sich die traditionellen Autoritäten auch in Zeiten, in denen die Parküberwachung aus Sicherheitsgründen nicht möglich war, die Schutzbestimmungen in ihrer Gemeinde aufrecht zu erhalten.

Politische Unterstützung von Seiten der Kriegsparteien für den Erhalt des Schutzgebietes mobilisieren

Es sollte noch stärker als in anderen Naturschutzprojekten auf die *Politik* Einfluss ausgeübt werden. Dazu sollten Kontakte zu den *zivilen und militärischen Machthabern* aufgebaut und gepflegt werden. Dabei sollte auf die Aufgabe der Parkverwaltung (Erhaltung der nationalen Biodiversität) und auf die *Neutralität* des Naturschutzes hingewiesen und für die Akzeptanz eines neutralen Status der Parkwächter geworben werden.

Eine *verstärkte Zusammenarbeit* zwischen den verschiedenen *Akteuren* (Schutzgebietsverwaltungen, Naturschutz-NRO und – auch grenzüberschreitenden – Projekten), welche in den Schutzgebieten in der Krisenregion tätig sind, kann diese Einflussnahme erheblich erleichtern. Diese nationalen und regionalen *Netzwerke* sollten optimalerweise bereits vor dem Krieg aufgebaut werden. Eine Zusammenarbeit zwischen NRO und

bi- bzw. multilateralen Projekten kann fördernd wirken (Flexibilität, Kontakte auf politischer Ebene).

Die internationale Gemeinschaft sollte durch verstärkte *Öffentlichkeitsarbeit* über die Entwicklungen im Schutzgebiet informiert werden, um somit bei den Schutzmassnahmen indirekt Hilfestellung zu leisten („the world is watching you!“).

Falls eine direkte Einflussnahme auf die Kriegsparteien nicht machbar ist, sollten mögliche Mittler identifiziert und mobilisiert werden. *Internationale Institutionen* (wie UNESCO, UNEP etc.) *und Konventionen*, wie die Welterbekonvention, die Ramsar-Konvention usw., können nützliche Instrumente sein. Im Falle der deutschen Technischen Zusammenarbeit wäre eine aktivere Beteiligung der Politik (BMZ, AA) wünschenswert.

Zusammenarbeit mit dem Militär

Die Schutzgebiete sind oft Zentren der Kriege, da sie ein ideales Versteck für bewaffnete Gruppen darstellen. Selbst wenn die Parkwächter für die neuen Aufgaben fortgebildet werden, wird es oftmals unmöglich sein, das Gebiet ohne direkte Unterstützung durch Militärs zu sichern. Hinzu kommt, dass oftmals gerade das Militär eine Bedrohung darstellt (Wilderei etc.). Es sollte versucht werden zu einer positiven *Zusammenarbeit* zu kommen, ohne das Neutralitätsprinzip zu verlassen. Die Kontakte sollten sowohl auf lokaler Ebene (zuständige Kommandanten) als auch auf der Ebene der Militärautoritäten aufgebaut werden. Dabei ist es extrem wichtig, der Bevölkerung und anderen Interessengruppen zu erklären, warum mit dem Militär zusammengearbeitet wird (Öffentlichkeitsarbeit).

Die Kapazitäten der Managementinstitutionen und des Personals verstärken

In Krisensituationen ist es oft schwierig oder unmöglich, eine Präsenz der entsandten Mitarbeiter vor Ort zu gewährleisten. Gut ausgebildetes lokales Personal, welches wichtige Aktivitäten eigenverantwortlich weiterführt, kann eine gewisse Kontinuität ermöglichen. Starke Institutionen bzw. länger bestehende Projekte mit einem gut eingespielten Team haben entscheidende Vorteile, um eine Krisensituation erfolgreich zu bewältigen. Capacity-Building vor und während der Krise ist ein wichtiger Faktor. Das lokale Personal benötigt dazu jedoch auch die notwendigen Handlungsspielräume, sowohl von Seiten des Projektes als auch von der übergeordneten Parkbehörde. Klare Abläufe und ein gutes Kommunikationsnetzwerk sind dafür wichtige Voraussetzungen.

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Transboundary collaboration)

Wie das Beispiel Virunga-NP gezeigt hat, sind grenzüberschreitende Schutzgebiete sehr oft im Zentrum der Konflikte. Eine schon vor der Krise aufgebaute grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf technischer Ebene kann auch in Konfliktzeiten aufrecht erhalten werden und das Schutzgebietsmanagement sehr vereinfachen. Die Rolle der externen Partner (NRO, Projekte) ist hier sehr wichtig, um den Austausch weiterhin aufrecht zu erhalten.

6.2.6 Schlussfolgerung: Kann Naturschutz zur Lösung von gewaltsamen Konflikten beitragen?

Der letzte Bericht des „UN Panels of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and other Forms of Wealth in DRC“ zeigt deutlich, dass großflächige Konflikte von sehr großen Interessen gekennzeichnet werden. Der Schlüssel zur Lösung solcher Konflikte liegt auf dieser Ebene, und Naturschutz kann kaum eine Rolle in einer Gesamtlösung anbieten, es sei denn, dass der Konflikt direkt mit Schutzgebieten in Verbindung steht.

Allerdings kann Naturschutz einen wichtigen Beitrag liefern zur Linderung der Effekte des Konfliktes, allerdings auf einer lokalen Ebene. Einige Beispiele sind:

- Schutzgebiete sind sehr oft „safe havens“ für die Bevölkerung während sehr gewaltsamen Phasen des Konfliktes. Allerdings dienen sie genau so als Versteck für Rebellengruppen und können so auch ein Unsicherheitsherd sein.
- Die Ressourcen der Schutzgebiete tragen sehr oft zum Überleben der lokalen Bevölkerung der während Krisen bei, wenn die Ernten ausfallen oder geplündert werden. Allerdings kann dies Biodiversitätsverlust zur Folge haben.
- Es gibt verschiedene Beispiele wo die bewaffnete Parkwächter zur Sicherung der lokalen Bevölkerung beitragen.
- Im Falle von Flüchtlingszuwanderung, tragen die Bemühungen der Parkbehörde dazu bei, eine unkontrollierte Ressourcennutzung zur Sicherung der langfristigen ökonomischen Basis der lokalen Bevölkerung zu vermeiden.
- Die Netzwerke der Parkbehörde mit der Bevölkerung können von Nothilfeorganisationen effizient eingesetzt werden, um die humanitäre Krise zu bewältigen.
- Naturschutz ist ein neutrales Thema und kann der kleinste gemeinsame Nenner sein, um trotz politischer Differenzen Zusammenarbeit zu ermöglichen.
- Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Naturschutz bildet eine Chance, um ein größeres Verständnis füreinander zu bilden.
- Im Falle von grenzüberschreitende Welterbegebiete kann der Nationalstolz im Nationalerbe zu einem Regionalstolz umgewandelt werden.

6.3 Middle East Water – Conflict and Cooperation (Wasser im Nahen Osten – Konflikt und Kooperation)

Gidon Bromberg

Five peoples, Israelis, Jordanians, Lebanese, Palestinians and Syrians represented by four sovereign states and the Palestinian Authority, share the Jordan River Basin Area

(JRBA). The area of concern described in this presentation is larger then the Jordan River Basin (JRB) itself as some of the underground water resources adjacent to but outside the basin are utilised by these peoples and are no less important than the JRB itself. While all 5 peoples share the JRB, only Israelis and Palestinians share the relevant underground aquifers, with the mountain aquifer covering the West Bank and parts of Israel and the coastal aquifer underlying the Israeli coastal plain and the Palestinian Gaza Strip. In this presentation therefore the JRBA refers to the river basin as well as the two aquifers mentioned above.

Nearly 80 % of the JRB lies within the boundaries of Israel, Jordan and the West Bank. For Israelis and Palestinians the JRBA is the sum total of water resources presently available to them. For Jordan apart from some local groundwater resources and an aquifer shared with Saudi Arabia the JRB is the most significant water resource to the Kingdom. Jordan is perhaps in the most precarious position because of water scarcity. Syria would like to increase its cultivated areas under irrigation and is the only riparian to have alternative sources of water supply outside the basin, (the Euphrates-Tigris basin) but use of this has been hitherto restrained by a lack of co-operation with her neighbours. Lebanon's economy has suffered greatly since the 1975 civil war and its aftermath but has a potential comparative advantage, as it is the only water-rich and perhaps water-surplus state in the basin.

Historically without these water resources, no settlement or economic activity was considered possible in this semi-arid, mostly desert region. Contested claims over surface and underground water resources permeated all major concerns relating to ideology and national security, economic and social well being and domestic and international politics in the basin. Hence in the past water was seen as an issue to consider going to war over with the JRBA often cited as an example where water conflicts have led very directly to armed hostilities.

The perception of water as a cause for armed conflict remains widespread, although most experts agree that the perception is greater than the reality. In recent years, issues such as Jewish settlements, Palestinian refugees, border disputes and the division of Jerusalem have become far more prominent. Due to some significant progress in negotiations and technological options of desalination and water imports becoming available water issues are increasingly being described as a 'low politic' issue compared to the above mentioned issues in dispute. Water scarcity in the JRBA as an environmental security issue is therefore no longer solely or even primarily one of how to avoid water conflicts but rather of how to utilise the scarce nature of the water resource as a confidence building measure to foster co-operation and peace building.

In this context a project of Friends of the Earth Middle East, called Good Water Makes Good Neighbours is very relevant. The project, now within its second year, is working in 5 pairs of neighbouring communities, Israeli – Palestinian and in one case Jordanian, Palestinian and Israeli. In each pair of communities there is a water issue that is of key concern to all peoples. In each case a river or groundwater connects the neighbouring communities. We have identified *common water-related problems* that need to be solved with the assistance of the neighbouring community. We created a group of *water trustees* – young volunteers eager to improve their lives and that of their

neighbour. The water trustees *mobilize their community* by undertaking water surveys, exhibits, produce posters and brochures, organize joint petitions, hold community wide events and even go door to door. The neighbouring water trustees *exchange information* and when possible visits. Each community has identified a school that is being converted by students into a *water wise building.*

An excellent example of the work being carried out is in the communities of Tulkarem (Palestinian) and Emek Hefer (Israeli). A FoEME staff person Mohammed Tanbouz in Tulkarem and Yael Atar in Emek Hefer have launched a joint petition to clean up the sewage that is flowing through both towns untreated. The sewage is polluting fields, the groundwater and the river that runs through the area. As the summer approaches mosquitoes threaten to spread disease to both communities. The petition seeking 5000 signatures Israeli and Palestinian seeks to stop the stench and build the trust necessary for a more lasting peace.

For more information visit: http://www.foeme.org/ under water project.

6.4 Staudämme und Konflikte

Heike Drillisch

Seit Jahrtausenden bauen Menschen Staudämme, um Wasser für die Bewässerung landwirtschaftlicher Flächen, für Trinkwasser und zur Energieerzeugung zu gewinnen, als Hochwasserschutz und für industrielle Zwecke. Weltweit existieren heute über 45.000 Großstaudämme.[21] An fast der Hälfte aller Flüsse befindet sich mindestens ein Großstaudamm. Schätzungen gehen davon aus, dass 40–80 Millionen Menschen durch den Bau von Staudämmen umgesiedelt oder vertrieben wurden.[22] Diese Zahl allein verdeutlicht das enorme Konfliktpotenzial von Großstaudämmen.

In den letzten Jahrzehnten sind die negativen Auswirkungen von Staudämmen immer deutlicher zutage getreten. Dazu gehören ökologische Auswirkungen, explodierende Kosten und die teilweise sehr unzureichende Erfüllung des erwarteten Nutzens der Projekte, aber auch inner- und zwischenstaatliche Konflikte.

Zwei Beispiele sollen die beim Bau von Staudämmen entstehenden Konflikte verdeutlichen, zum einen der Drei-Schluchten-Staudamm in China, der kurz vor der Vollendung steht, zum anderen der Ilisu-Staudamm in der Türkei, der sich noch im Planungsstadium befindet.

[21] Als Großstaudämme betrachtet die Internationale Kommission für Großstaudämme (ICOLD) Dämme, die über 15 Meter hoch sind (über dem Fundament) oder bei einer Höhe von 5–15 Metern ein Speichervolumen von mehr als 3 Millionen Kubikmetern besitzen.

[22] Staudämme und Entwicklung: ein neuer Rahmen zur Entscheidungsfindung. Bericht der Weltkommission für Staudämme. Ein Überblick. London, November 2000. (im folgenden: WCD-Bericht)

6.4.1 Drei-Schluchten-Staudamm (China)

Der Drei-Schluchten-Staudamm am Yangtse ist das weltgrößte Staudammvorhaben überhaupt. Über 1,5 Millionen Menschen werden durch ihn ihre Heimat verlieren. Kritiker und Kritikerinnen hatten von Beginn an auf drohende Menschenrechtsverletzungen hingewiesen. Dies hatte die Bundesregierung allerdings nicht davon abgehalten, das Projekt mit Hermesbürgschaften zu unterstützen. Der bisherige Projektverlauf bestätigt die Befürchtungen der Kritiker und Kritikerinnen.

Da in der Umgebung des Stausees kein Land zur Verfügung steht, auf das die Menschen aus dem Überflutungsgebiet umgesiedelt werden könnten, droht ihnen die Umsiedlung in weit entfernte Gegenden. Dadurch steigen die Anpassungsschwierigkeiten an den neuen Wohnort. Zudem ist es in den Zuzugsgebieten bereits zu heftigen Auseinandersetzungen gekommen. Um Platz für Menschen zu schaffen, die aus dem Überflutungsgebiet des Drei-Schluchten-Staudamms umgesiedelt werden müssen, wurde z. B. die Siedlung „Gruppe 8“ auf 30 % ihrer Größe reduziert. Die übrigen Häuser wurden zerstört. Eine Entschädigung oder Ersatzland gab es nicht. Proteste gegen diese Maßnahme im August 2000 führten dazu, dass 19 Bewohner der Siedlung von Soldaten schwer verletzt, 28 Menschen verhaftet wurden. Damit keine Informationen über die Vorkommnisse nach außen dringen, wurde das Dorf bis auf weiteres unter Bewachung gestellt. Fremde werden geschlagen, wenn sie ihre Anwesenheit nicht ausreichend erklären können, und Dorfbewohner und Dorfbewohnerinnen wird Strafe angedroht, sollten sie Hilfe von außen suchen.

Korruption ist an der Tagesordnung, Gelder, die für die Entschädigung der Umzusiedelnden vorgesehen sind, versickern in dunklen Kanälen. Betroffene, die dies öffentlich machen wollen, sind massiven Schikanen ausgesetzt. Die Bewohner und Bewohnerinnen von Gaoyang, einer Stadt im Herzen des Drei-Schluchten-Gebiets, hatten z. B. vier Männer aus ihren Reihen beauftragt, den Behörden in Peking Petitionen und Beweise über Korruptionsvorfälle bei der Umsiedlung vorzulegen. Bevor sie bei den entsprechenden Stellen vorstellig werden konnten, wurden sie ohne rechtmäßiges Verfahren verhaftet. Ihre Wohnungen wurden durchsucht und zerstört, einige Familienangehörige wurden ebenfalls festgenommen. Die vier Abgesandten wurden wegen „Störung der öffentlichen Ordnung“ und „Störung der Umsiedlungsarbeiten“ zu zwei bis drei Jahren Haft verurteilt.

Diese Vorkommnisse sind keine Einzelfälle: Auch in anderen Dörfern werden weiterhin Proteste gegen die Zerstörung der eigenen Lebensgrundlagen von Polizei und Armee gewaltsam niedergeschlagen und werden Menschen, die Korruptionsvorgänge öffentlich machen, verfolgt.[23]

Im April 2003 soll mit der Flutung des Stausees begonnen werden. Es steht zu befürchten, dass damit Vertreibungen durch die Armee und Menschenrechtsverletzungen noch einmal dramatisch zunehmen werden.

[23] Three Gorges Probe (15.1.2001, 23.3.2001, 12.3.2002); South China Morning Post (21.3.2001, 27.3.2001)

6.4.2 Der Ilisu-Staudamm (Türkei) – Innerstaatliche Konflikte

Der Ilisu-Staudamm ist das derzeit größte Wasserkraftwerksprojekt der Türkei. Er soll den Tigris kurz vor der Grenze zu Syrien und Irak aufstauen und einen 313 km^2 großen See schaffen. Ein internationales Konsortium wurde mit dem Bau beauftragt, Exportkreditversicherungen, darunter Hermesbürgschaften aus Deutschland, sollten das Projekt absichern. Der Baubeginn war ursprünglich für 1999 geplant, zur Zeit liegt das Projekt allerdings auf Eis, da einige Unternehmen und die federführende Bank abgesprungen sind. Mit einer Wiederaufnahme des Vorhabens muss aber noch immer gerechnet werden.

An den Ilisu-Staudamm anschließen soll sich flussabwärts der kleinere Cizre-Staudamm für Bewässerungszwecke und die Regulierung des aus dem Ilisu-See abfließenden Wassers. Die Dämme sind Teil des Südostanatolienprojekts GAP (Güneydogu Anadolu Projesi), das zwei Dutzend Staudämme zu Bewässerungszwecken und Energieerzeugung an Euphrat und Tigris umfasst. Sie liegen in einem doppelten Spannungsgebiet.

Zum einen wird der kurdischen Bevölkerung des Gebiets seit Jahrzehnten die Anerkennung der eigenen Identität verweigert, was zu einem 16jährigen Bürgerkrieg zwischen der Kurdischen Arbeiterpartei PKK und türkischem Militär und Paramilitär geführt hat. Im Zuge der Auseinandersetzungen wurden 4.000 Dörfer zerstört und je nach Schätzung zwischen 365.000 und 10 Millionen. Menschen vertrieben. „Wenn der Fluss ein Stift wäre, es gäbe nicht genug Tinte, um unser Leiden zu beschreiben“, fasst eine der Vertriebenen, die unter miserablen Bedingungen in Istanbul lebt, ihre Leidensgeschichte zusammen. Trotz Waffenstillstandes sind Repressionen gegen die kurdische Bevölkerung weiterhin an der Tagesordnung – von der Verhaftung von Bürgermeistern der kurdischen HADEP-Partei im Frühjahr/ Sommer 2000 über die Schließung von Zeitschriften bis zur Verhaftung von Studierenden im Januar 2002, die für Kurdisch-Unterricht an den Universitäten eintraten. Die Notstandsgesetzgebung in einem Teil des vom Ilisu-Staudamm betroffenen Gebiets wurde erst vor kurzem aufgehoben.

In dieser Situation werden von Teilen der kurdischen Bevölkerung die Pläne der türkischen Regierung für den Ilisu-Staudamm als gezielte Unterdrückungsmaßnahme empfunden. Würde der Bürgerkrieg andauern, hätte der Stausee in strategischer Hinsicht eine direkte Funktion in der Aufstandsbekämpfung, da er eine bekannte Hochburg der PKK umschlossen und ihr Rückzugswege abgeschnitten hätte. Zudem würde das Projekt zur Entwurzelung der kurdischen Bevölkerung führen: Bis zu 78.000 Menschen wären möglicherweise von dem Vorhaben betroffen. Die im Überflutungsgebiet lebenden Menschen würden ihre Häuser und ihr Land ganz oder teilweise verlieren, und denjenigen, die aufgrund des Bürgerkriegs in die Slums der Städte geflohen sind, würde die Chance auf eine Rückkehr endgültig genommen. Mit Entschädigungen, die ihnen die Fortführung eines angemessenen Lebensstandards ermöglichen würden, könnten sie nicht rechnen. Noch immer warten in der Türkei Zehntausende Opfer anderer Dämme auf Kompensationszahlungen. Armut, Depressionen und der Verlust der familiären Bindungen sind die Folge.

Hinzu kommt die kulturelle Dimension: Tausende von Kulturschätzen würden unter den Fluten des Stausees verloren gehen, die nicht einmal ansatzweise erforscht sind.

Eine besondere Rolle spielt die 2.500 Jahre alte Stadt Hasankeyf, die einzige aus dem Mittelalter erhaltene Stadt der Region. Kostbare Denkmäler wie Moscheen, Mausoleen, die Zitadelle und die Ruinen einer Brücke der Seidenstraße über den Tigris prägen den Ort. Insbesondere seine einmalige Lage am Steilufer des Tigris und die in den Fels gehauenen Höhlen, die zum Teil bis heute als Wohnungen, Lagerräume und Cafés dienen, machen die Einzigartigkeit der Stadt aus.

An der Überflutung Hasankeyfs entzündet sich der Protest der ansässigen Bevölkerung und sie unterstützender Anwälte, Architekten und Journalisten. Die Ursache dafür ist zum einen die Bedeutung der Stadt für die kulturelle Identität der kurdischen Bevölkerung, zum anderen die Tatsache, dass eine umfassendere Kritik an den Staudammplänen in der Südosttürkei unter den gegebenen Bedingungen nicht möglich ist.

Kritiker und Kritikerinnen des Ilisu-Staudamms bekommen die angespannte Situation direkt zu spüren. So wurde ihnen von den türkischen Behörden verboten, bei einem Kulturfestival in der von Überflutung bedrohten antiken Stadt Hasankeyf auch politische Äußerungen zu tätigen. Sie stehen in ständiger Gefahr, als Extremisten angesehen zu werden, die der Kurdischen Arbeiterpartei angehören, und somit als Staatsfeinde betrachtet zu werden. Selbst ausländische Beobachter und Beobachterinnen werden auf Schritt und Tritt von Sicherheitskräften verfolgt. Die Exportkreditversicherungen hatten die Einhaltung internationaler Standards zur Bedingung ihrer Unterstützung gemacht. Eine Konsultation der Bevölkerung, wie sie nach Weltbankstandards vorgeschrieben wäre und wie sie in Deutschland z. B. üblich ist, kann es unter diesen Umständen aber nicht geben und hat es auch nicht gegeben. Denn wie Projektbetroffene einer Delegation von Nichtregierungsorganisationen gegenüber zugaben, herrscht aufgrund der oben geschilderten Situation ein solches Klima der Angst, dass sie sich nicht trauten, ihre Ablehnung des Staudamms zu äußern.

6.4.3 Zwischenstaatliche Konflikte

Die zweite Konfliktlinie in Bezug auf das Ilisu-Projekt sind Spannungen zwischen der Türkei, Syrien und Irak, bei denen auch die schon bestehenden Staudämme eine Rolle spielen. Die türkische Regierung hat in der Vergangenheit bereits das Drohpotenzial der Dämme genutzt, z. B. um von Syrien ein Ende der Unterstützung für die PKK zu fordern. Während des Golfkriegs mit dem Irak von 1991 reduzierte sie kurzzeitig den Wasserabfluss des Euphrat um 40 %.

In dieser Situation gibt jeder Staudamm der Regierung des flussaufwärts gelegenen Landes zusätzliche Möglichkeiten, die Nachbarstaaten unter Druck zu setzen. Äußerungen des ehemaligen Staatspräsidenten Demirel: „Mit dem Wasser ist es wie mit dem Öl, wer an der Quelle des Wassers sitzt, hat ein Recht darauf, das ihm niemand streitig machen kann“, sind nicht dazu angetan, Befürchtungen um eine Verschärfung des Wasserkonflikts zu entkräften. Auch die Planungen für den Ilisu-Damm lassen keinerlei Bemühen um Interessenausgleich mit den Nachbarstaaten erkennen. Weder wurden die irakische und syrische Regierung offiziell informiert, noch wurden sie konsultiert, um ihre Anliegen in die Projektplanung einzubeziehen. Beide Regierungen protestieren da-

her gegen das Projekt. Die türkische Regierung hat zwar eine Mindestdurchflussmenge zugesichert, doch ist diese bei weitem nicht geeignet, den Wasserbedarf insbesondere des Irak zu sichern, da sie sich an der größten bisher gemessenen Dürre aus dem Jahr 1964 orientiert. Das seitdem erfolgte Bevölkerungswachstum bleibt unberücksichtigt. Leid tragende wäre die ohnehin schon Leid geplagte Bevölkerung des Irak.

Wie der Fall des Ilisu-Staudamms zeigt, sind Staudammprojekte zwar augenscheinlich konzipiert, um durch Bewässerung oder Stromgewinnung zum Wohlstand der Menschen beizutragen, fördern aber letztendlich sowohl interne Konflikte als auch Spannungen mit Nachbarstaaten.

Dabei ist unbestritten, dass der steigende Bedarf an Wasser und Energie aller Flussanrainerstaaten eine Lösung erfordert. Weltweit wird geschätzt, dass bis zum Jahr 2025 allein die Bewässerung einen erhöhten Wasserbedarf von 15–20 % ausmachen wird.[24]

6.4.4 Lösungsansätze

6.4.4.1 Weltstaudammkommission (World Commission on Dams, WCD)

Als Reaktion auf die zunehmende Kritik an Großstaudämmen, entstand 1998 die Weltstaudammkommission, in der Staudammbefürworter und -gegner eine Vielzahl von Erfahrungen mit Großstaudämmen gemeinsam ausgewertet haben. Sie kommt zu dem Schluss, dass zur Lösung der mit dem Staudammbau verbundenen Konflikte ein viel breiterer Rahmen betrachtet werden muss, der die bisherigen Erfahrungen und mögliche Alternativen reflektiert. Als grundlegende Werte, die Entscheidungen leiten sollten, sah die Kommission an: Gerechtigkeit, Effizienz, partizipative Entscheidungsfindung, Nachhaltigkeit und Rechenschaftspflicht. Hieraus entwickelte die Kommission einen Ansatz, der auf der Anerkennung von Rechten und der Bewertung von Risiken beruht. Risiken bedeuten dabei nicht nur das Risiko der Betreiber und Investoren, sondern auch die unfreiwilligen Risiken, die die Bevölkerung des Projektgebiets zu tragen hat und die sich unmittelbar auf ihre Existenzgrundlage und ihr persönliches Wohlbefinden auswirken. Aus diesem Ansatz heraus hat die Kommission sieben strategische Prioritäten bei der Entscheidungsfindung entwickelt, die zu einer faireren Regulierung der aus dem Staudammbau resultierenden Konflikte führen würden:

- die Gewinnung öffentlicher Akzeptanz;
- die umfassende Prüfung von Optionen;
- die Verbesserung bestehender Staudämme;
- den Erhalt von Flüssen und Existenzgrundlagen;
- die Anerkennung von Ansprüchen und die gerechte Teilung des Nutzens,
- die Einhaltung von Verpflichtungen und Vereinbarungen;

[24] Vision for Food and Rural Development, zit. n. WCD-Bericht. Ein Überblick, S. 4.

- der gemeinsame Nutzen von Flüssen zugunsten von Frieden, Entwicklung und Sicherheit.

Dies bedeutet für die Projektplanung z. B.

- dass alle Interessengruppen, insbesondere gefährdete Gruppen, in den Entscheidungsprozess einbezogen werden müssen, und zwar im direkten Einzugsgebiet des Stausees ebenso wie flussabwärts lebende Menschen und diejenigen, die indirekt durch den Staudamm betroffen sind (Kanalbauten, Stromleitungen, Umsiedlungsmaßnahmen);
- dass soziale und umweltrelevante Aspekte bei der Prüfung von Optionen das gleiche Gewicht erhalten wie technische, wirtschaftliche und finanzielle Faktoren;
- dass allseitig annehmbare, formale und rechtlich bindende Vereinbarungen über Schutz- und Umsiedlungsmaßnahmen sowie Entwicklungsansprüche ausgehandelt werden;
- dass ein Erfüllungsplan, wie die Einhaltung der Vereinbarungen erreicht werden soll, erstellt wird;
- dass Abkommen über gemeinsam genutzte Flussbecken getroffen werden, die auf den Prinzipien der gerechten und angemessenen Nutzung, der Vermeidung größerer Schäden, der vorherigen Unterrichtung der Partner und den strategischen Prioritäten der Kommission basieren.

Verhandlungen zwischen Anrainerstaaten sollen auf der Basis von Treu und Glauben geführt werden. Dabei soll nicht die Aufteilung der Wasservorräte im Zentrum stehen, sondern die gerechte und effiziente Befriedigung von Bedürfnissen. Kommt es zu unüberwindlichen Streitigkeiten zwischen den Staaten, werden diese mit den verschiedenen Verfahren der Konfliktregelung gelöst, in letzter Instanz durch den Internationalen Gerichtshof. Wenn eine staatliche Behörde einen Staudamm plant oder baut, ohne Verhandlungen auf der Basis von Treu und Glaube durchzuführen, sollen externe Finanzorganisationen ihre Unterstützung für Projekte der verantwortlichen Behörde zurückziehen.

6.4.4.2 Internationale Konventionen

Ein Großteil der von der WCD vorgeschlagenen Verfahrenspunkte zur Vorbeugung zwischenstaatlicher Wasserkonflikte, sind bereits in internationalen Konventionen verankert. Dazu gehören z. B. die UN Konvention über die nicht-schiffbare Nutzung internationaler Wasserläufe und die Konvention über den Schutz und die Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen der UN-Wirtschaftskommission für Europa.[25] Diese gehen vom Prinzip der gerechten und angemessenen Nutzung aus und

[25] UN Convention on the Law of the Non-navigational uses of international watercourses (New York 1997); UN/ECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes (Helsinki 1992)

verlangen z. B., dass Flussunterliegern kein bedeutsamer Schaden zugefügt werden darf. Daher sehen sie die Information und Konsultation der Nachbarstaaten „in einem kooperativen Geiste“ im Frühstadium derartiger Projekte vor. Die Türkei hat allerdings gemeinsam mit China und Burundi in der UN Vollversammlung gegen die Annahmen der Konvention über die nicht-schiffbare Nutzung internationaler Wasserläufe gestimmt.

6.4.4.3 Internationale Finanzinstitutionen

Auch die Weltbank erkennt an, dass Kooperation und guter Wille essenziell für die effektive Nutzung und den Schutz internationaler Wasserstraßen sind und fördert nur Projekte, gegen die die Anrainer keinen Widerstand leisten. Eine Finanzierung der Staudämme des GAP lehnt die Weltbank daher seit 1984 ab. Auch einige andere der von der WCD angesprochenen Kriterien sind bei der Weltbank bereits in konkreten Richtlinien gefasst, z. B. die Notwendigkeit von Konsultationen der betroffenen Bevölkerung. Allerdings findet bei der Weltbank zur Zeit ein Revisionsprozess statt, der zur Aufweichung dieser Standards führt. Es ist vollkommen unverständlich, weshalb die Weltbank damit ihren Vorreiterstatus aufgibt, statt sich im Gegenteil darum zu bemühen, die teilweise noch immer unzureichende Implementierung der Richtlinien zu verbessern.

Andere Finanzorganisationen nutzen ihre Einflussmöglichkeiten dagegen noch weniger. Die meisten Exportkreditversicherungen lehnen es weiterhin ab, Weltbankstandards anzuwenden – bisher auch die Bundesregierung. Im derzeitigen Koalitionsvertrag wird diesbezüglich eine Änderung versprochen, doch steht die Umsetzung noch aus.

6.4.5 Fazit

Dies zeigt, dass es diverse Ansätze gibt, die beim Bau von Staudämmen entstehenden Konflikte zu lösen, dass es aber sowohl bei Staudammbauern noch am Willen mangelt, diese umzusetzen, als auch bei Finanzorganisationen, die Befolgung der darin vorgesehenen Mechanismen zur Grundlage ihrer Förderpolitik zu machen.

Von April bis Juni 2003 fand die Flutung des Drei-Schluchten-Reservoirs statt. Wie von Menschenrechtsorganisationen befürchtet, gingen ihr weitere Verhaftungen voraus; einige Häuser wurden sogar in Mitleidenschaft gezogen, obwohl sie über der geplanten Wasserstandshöhe lagen. Gleichzeitig wurden neue Aufträge für die Lieferung von Turbinen und Generatoren international ausgeschrieben. Es bleibt abzuwarten, ob die internationalen Finanzorganisationen Lehren aus dem bisherigen Projektverlauf ziehen. Der Ilisu-Staudamm liegt dagegen weiterhin auf Eis, während die türkische Regierung den Bau anderer Staudämme sowohl im kurdischen als auch im westlichen Teil des Landes intensiv vorantreibt.

7 Abschlussdiskussion: Akteure im Naturschutz

Akteure im Naturschutz und deren Potenzial für die Konfliktbearbeitung (Transskription der Podiumsdiskussion)

Annekathrin Link: „Wir begrüßen Sie zu unserem Abschlusspanel heute Nachmittag, in dem wir uns mit der Frage von Akteuren im Naturschutz beschäftigen wollen. (...).

Ja, wir haben dieses Abschlusspanel „Akteure im Naturschutz und deren Potenziale für die Konfliktbearbeitung“ genannt, weil wir in den anderen Panels schon gesehen haben, dass ohne Akzeptanz und aktives Mitwirken der verschiedenen Akteursgruppen keine Konzepte – weder im Naturschutz, noch in der Konfliktbearbeitung – nachhaltig durch- und umsetzbar sind und auch keine konfliktpräventiven Wirkungen entfalten können.

In Bezug auf Konfliktbearbeitung geht es auch nicht um Konfliktvermeidung, denn diese gehören zum Bestandteil sämtlichen gesellschaftlichen Lebens dazu, sondern um konstruktive Konfliktbearbeitung mit klaren Perspektiven, z. B. der wirtschaftlichen Entwicklung für alle Beteiligten. Wir haben in anderen Panels schon gesehen, wie wichtig auch die Frage der Win-win-Situation im Rahmen von Konfliktbearbeitung für Konfliktparteien bzw. Interessengruppen ist.

Die Frage ist, ob Ressourcenkonflikte in der Zukunft zunehmen werden, häufiger werden, und ob wir präventive Konfliktregelungsmechanismen bzw. Instanzen brauchen. Dafür entscheidend ist, und das haben wir auch in verschiedenen Panels immer wieder als Empfehlung gehört, der sogenannte „Multi-Stakeholder-Dialogue“. Das heißt, ein Konfliktmanagement, das partizipativ Interessengruppen einbezieht und (...) sich auf lokale Bevölkerungsgruppen und Interessengruppen bezieht. Dabei ist (...) nicht nur die Einbeziehung, sondern auch die Ermöglichung von Einbeziehung wichtig, d.h. den Gruppen auch zu verhelfen, ihre Interessen aktiv wahrzunehmen, sozusagen ein „ökologisches Empowerment“ (...) zu unterstützen. Und jetzt geht es um die Frage bei diesem Abschlusspanel: Wer sind eigentlich die Interessengruppen, (...) wie können sie sich einbringen, was sind gelungene Beispiele für ein konstruktives Konfliktmanagement im Bereich Naturschutz.

Wir haben hier auf dem Panel heute eine sehr heterogene Zusammensetzung, das hängt damit zusammen, wie heterogen auch die Interessengruppen und Interessen bei solchen Konflikten im Naturschutz sind. Wir haben (...) Gideon Bromberg noch mal, als Vertreter einer regionalen Naturschutzgruppe, daneben haben wir Brigitte Fahrenhorst, sie arbeitet hier an der Technischen Universität, ist Expertin und Gutachterin, beschäftigt sich mit Umwelt und Entwicklung, Krisenprävention und Gender und wird

uns heute eine Perspektive lokaler Communities, vor allem von Frauen und speziell in Afrika einbringen, weil sie da eine Menge Erfahrung mitbringt, nicht nur, aber vor allem aus Afrika. Wir haben dann neben mir Rolf Mack von der GTZ, als einer der größten Entwicklungshilfe-Institutionen oder die größte eigentlich in Deutschland, er ist Leiter (...) des Sektorvorhabens „Schutzgebietsmanagement und Randzonenförderung". Und dazu wird er aus der Perspektive (...) einer nationalen Entwicklungshilfe-Institution und staatlichen (Institution) auch berichten, was deren Erfahrungen im Bereich Naturschutz-Konfliktbearbeitung sind.

Ich habe dann auf meiner Seite hier Peter Prokosch, Geschäftsführer vom WWF Deutschland. Und er bringt die Perspektive einer internationalen Naturschutz-Organisation ein. Welche Rolle spielen die Naturschützer in solchen schwierigen konfliktiven Situationen mit ihren Projekten und Vorhaben?

Ja, und zum Schluss Ulrich Delius, Asienreferent bei der Gesellschaft für bedrohte Völker. Und er bringt eine andere Gruppe, nicht ganz unwichtige, ein: die Frage der indigenen Völker und ihre Interessen und wie sie sich eigentlich als Akteure in konfliktiven Situationen im Bereich Ressourcen-Management, Naturschutz einbringen können.

Wir werden jetzt so verfahren, dass alle ein kurzes Statement geben aus ihren jeweiligen Perspektiven. (...). Ich fange diesmal an bei Herrn Mack."

Rolf Mack: „(...) Bei der Einführung wurde gesagt: Sektorvorhaben, Schutzgebiets-management und Randzonenentwicklung, das ist richtig. Die GTZ hat einerseits einen Beratungsauftrag gegenüber dem BMZ und die Sektorvorhaben sollen diesen Beratungsauftrag gegenüber dem BMZ auch sicherstellen, der zweite Ansatzpunkt ist Fortbildung, Ausbildung auch unserer eigenen entsandten Experten, aber auch der Partner und das ist so ungefähr das Spielfeld, in dem sich dieses Sektorvorhaben bewegt. Ich denke, wir hatten unheimlich gute, unheimlich interessante Beispiele. Wir hatten diese Paneldiskussion am Anfang, die zu dieser Frage geführt hat: Konfliktauslöser oder Konfliktlöser. Ich denke, das Resümee aus meiner Seite ist, dass ich kein einziges Beispiel gesehen habe, wo nicht beide Komponenten eine Rolle spielen, einmal Konfliktauslöser und einmal auch Plattform für größere Konfliktlösungen. Ich denke, da ist die Chance beim Naturschutz sehr groß, ohne jetzt das Instrument überzustrapazieren, es gibt eine Menge andere Interessen. Zu den Akteuren ganz kurz: Die GTZ bemüht sich, fast keine Projekte mehr alleine durchzuführen (...). Vor allem in den Naturschutzprojekten sind wir immer sehr stark verbunden, entweder mit internationalen NGOs oder auch mit KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau; Anmerkung der Redaktion). Lokal setzen wir zunehmend auf (...) NGOs, d.h. wir haben die Notwendigkeit, lokale NGOs einzubinden durchaus erkannt. Häufig sind wir aber in Situationen, wo die lokalen NGOs einfach noch mangelhafte Kapazitäten haben. Wir haben es jetzt in mehreren Beispielen auch gehört, dass da Unterstützungsansätze gebraucht werden. Für uns oder für die GTZ ist vollkommen klar, dass wir Naturschutz nicht mehr so, wie wir es früher teilweise betrieben haben, machen, indem wir bestimmte Parks, indem wir bestimmte Schutzgebiete erhalten, sondern es ist in jedem Projekt eine Randzonenkomponente mit drin, d.h. die Strategie hat sich sehr stark geändert von Schutz gegen die Bevölkerung, sage ich jetzt mal ganz platt, zum Schutz

mit der Bevölkerung und durch die Bevölkerung, Multi-Stakeholder hat sich durch alle Projektbeispiele gezogen.

Ich denke, es muss klar sein, dass Interessenskonflikte klargelegt werden. Ich denke, das Beispiel, was uns aus dem südlichen Afrika die Augen (...) geöffnet hat, zeigt: Partizipation klingt teilweise gut, aber es ist sehr stark auch dran gebunden, dass man den Leuten auch die entsprechende Macht, die entsprechenden Kapazitäten gibt, ihre Interessen auch seriös zu verhandeln. Also es wird da auch sehr viel plakativ mit Partizipation gearbeitet. Ich denke, da in die Tiefe zu gehen, ist sehr wichtig, also Empowerment in der richtigen Form einzubringen, das sind für mich (...) die Hauptplayer. GTZ interveniert auf unterschiedlichen Ebenen und ich denke, das ist auch wichtig, auf der einen Seite auf der politischen Ebene, teilweise mit Regierungsberatern, bis runter auf die Durchführungsebene und die Verknüpfung der Ebenen (...). Diese „Flächenerfahrung" in den Politdialog reinzubringen ist (...) einer unserer strategischen Ansätze. Das funktioniert auch zum Teil, dass also politische Rahmenrichtlinien (...) geändert und auch angepasst werden an die Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung. Wir führen momentan in dem engeren Bereich des Naturschutzes, wie gesagt mit vielen Partnern, 30 Projekte weltweit durch, wobei die Schwerpunkte Afrika und Lateinamerika sind. Es sind wenige grenzübergreifende Gebiete, muss man ehrlicherweise sagen, weil bisher die bilaterale Ausrichtung der GTZ natürlich voraussetzt, dass zwei Partner dann dieselben bilateralen Anstrengungen unternehmen. Und wir haben derzeit ein Problem dadurch, dass das BMZ die Anzahl der zu fördernden Länder von 113 auf 70 zurückfährt und auch innerhalb der Länder bestimmte Schwerpunkte gesetzt werden; dadurch haben wir deutliche Grenzen bei der Förderung überregionaler Schutzgebiete. (...) Das ist (...) eine interne Schwierigkeit, die wir im Moment haben. Die Idee, regionale Schutzgebiete anzugehen, Verbunde anzustreben, ist natürlich da, ist aber sehr stark gebunden für uns, an überregionale, funktionsfähige Träger, die über eine gewisse Zeit unterstützt werden können, dann aber letztendlich die Sache übernehmen müssen. (...)"

Peter Prokosch: „Herzlichen Dank, auch ganz allgemeinen Dank für die Einladung. Ich halte das für ein außerordentlich wichtiges Thema und bedaure sehr, dass ich nicht die ganze Zeit auch dabei sein konnte (...), aber gestern Nachmittag habe ich einige hochinteressante Vorträge, insbesondere zum Thema Tourismus mitbekommen und dadurch auch einen Eindruck, was hier erarbeitet worden ist.

Ich glaube, dass Thema ist so wichtig, dass sich der Naturschutz, den ich hier als WWF-Vertreter mitvertrete, noch bewusster machen muss, welche Potenziale in der Rolle, sowohl Auslöser als auch Löser von Konflikten zu sein stecken, also insbesondere dahingehend, dass man sich einfach der Verantwortung, die man da trägt, insbesondere wenn man weltweit agiert, bewusster wird. Auf der anderen Seite glaube ich aber auch, dass, zumindest ist das meine Einschätzung, wir uns als Naturschützer auch bewusst machen müssen, dass wir uns immer leicht auch überschätzen, leicht als Weltretter auftreten und dann leicht in so ein Thema wie dieses hier hineinkommen und sagen, da machen wir auch noch mit und da spielen wir eine ganz entscheidende Rolle, da muss man aufpassen. Ich glaube, dass hier absolute Bescheidenheit auch ein Stichwort ist, was man zum Ausdruck bringen muss. Und dass man sich gerade als Naturschützer

auch immer wieder bewusst sein muss, dass das ein sehr subjektives Thema ist, dass es zig verschiedene Ansätze in der Welt gibt, Naturschutz zu betreiben, dass es fließende Übergänge gibt zum Tierschutz etwa, dass Naturschutz stark von verschiedenen Kulturen geprägt ist. Wir sind ja selbst eine internationale, eine global auftretende Organisation, die in etwa 100 Ländern der Welt tätig ist. Für mich ist es immer wieder faszinierend, wenn wir uns in weltweiten Treffen begegnen, wie auch in unserer eigenen Organisation eben ganz unterschiedliche Kulturhintergründe da sind und einem da immer wieder die Augen geöffnet werden, wie wichtig es ist, einfach auch dazuzulernen und andere Gesichtspunkte kennenzulernen und sich in andere hineinzuversetzen und dadurch Verbindungen zu schaffen. Ich denke, dass das Entscheidende einfach ist, die Verbindungen auch herzustellen zwischen ganz konkreten Projekten, von denen ja einige hier vorgestellt wurden, konkreten Brennpunkten, die es auf der Erde auch gibt und der ganz großen internationalen Politik, die dann auch nur anzugehen ist, indem man mit vielen zusammenarbeitet.

Wir als WWF, ich habe das schon angedeutet, sind eine internationale Organisation und sehen immer sehr stark, dass wir auf zwei wichtigen Beinen stehen, dass wir auf der einen Seite eine Vielzahl von konkreten Feldprojekten mit Leuten vor Ort haben und da auch wissen, was unmittelbar vor Ort gespielt wird. Und auf der anderen Seite sehen wir schon, dass wir in gewisser Weise ein „global player“ auf der politischen Bühne sind, aber da werden wir uns eigentlich fast immer in Zusammenarbeit auftreten mit anderen sehen. Das sehen Sie bei den ganz großen Themen etwa, als wir die Weltnaturschutzstrategie 1980 in die Welt gesetzt haben, das haben wir mit UNEP und IUCN zusammen getan, das war ja der Zeitpunkt, als der Begriff „sustainable development“ (nachhaltige Entwicklung; Anmerkung der Redaktion) von uns dreien geprägt in die Welt gesetzt und dann seinen Lauf genommen hat. Sie werden das sicherlich auch bei dem Johannesburg-Gipfel gesehen haben, wie stark wir dort in Zusammenarbeit mit anderen auftreten, auch gerade bei dem Thema nachhaltige Nutzung nicht nur mit anderen im Natur- und Umweltschutz Tätigen, sowohl staatlichen als auch nichtstaatlichen Organisationen, sondern insbesondere auch mit Entwicklungshilfe-Organisationen, aber auch mit dem Wirtschaftssektor stark zusammen auftreten. Das Thema Armutsbekämpfung, was ja ein starker und auch zunehmender Bereich von potenziellen Konflikten ist, ist gerade von uns in Zusammenarbeit mit UNEP insbesondere auch bei dem Weltgipfel in Johannesburg thematisiert worden. Wir haben ein eigenes Programm, was sich (...) mit der Makroökonomie und nachhaltiger Nutzung beschäftigt, was sich gerade das zur Aufgabe macht.

Ich ganz persönlich habe auch Erfahrung, sowohl auf der einen Seite Konfliktauslöser zu sein als auch wahrzunehmen, dass man durchaus von Seiten des Naturschutzes auch beteiligt sein kann an Konfliktlösungen. Ich arbeite bereits seit 18 Jahren für den WWF und (auch) das hat mal angefangen. Noch vor meiner WWF-Zeit als Student habe ich im Wattenmeer einen richtigen Kampf vom Zaun gebrochen mit einer „Aktionsgemeinschaft Nordseewatten“; da sind wir gegen eine jahrhundertealte Tradition im Wattenmeer vorgegangen, die den Wert des Wattenmeers in potenziellem Ackerland sah. Es war selbstverständlich über Jahrhunderte, das Wattenmeer einzudeichen, und da den Hauptwert zu setzen, und wir haben in Deutschland 1977 dieser Wertschätzung

den Kampf richtig angesagt und daraus ist eine richtige Konfrontation mit den Leuten auch vor Ort gekommen. Wir haben da was angezettelt, was mit Sicherheit nur eine ganz kleine Minderheit vor Ort mitgetragen hat von außen, auch wenn es nicht so weit weg war von Kiel nach Nordfriesland, aber immerhin: da ist ein Beispiel gewesen, wo ich auch im Nachhinein bewusst erlebe, da haben wir etwas gemacht, was gegen die Interessen der einheimischen Bevölkerung war und haben damit sogar großen Erfolg gehabt. Heute ist die Wertschätzung des Wattenmeeres eine ganz andere. Es ist im Wesentlichen geschützt in verschiedene Nationalparks und es gibt internationale Vereinbarungen. Aber für mich ist das auch ein Beispiel im Sinne dessen, was auch gestern von Herrn Rauschelbach gesagt worden ist: es gibt Situationen, wo man auch bewusst mal in Konflikte hineingeht. Und im Nachhinein können sich aber aus solchen Konflikten Lösungen ergeben, die für alle Beteiligten gut ausgehen, und ich glaube, das Wattenmeer ist ein gutes Beispiel. Ich möchte da jetzt nicht näher drauf eingehen, kann das aber nachher noch mal weiter erläutern.

Mehr auf der Konfliktlösungsseite habe ich tolle Beispiele gesehen und mit dran teilgehabt in der Arktis, wo ich die letzten 10 Jahre arbeiten durfte. Für WWF International habe ich ab 1992 von Oslo aus das Arktis-Programm mit unseren in den Arktis-Ländern vorhandenen Organisationen aufgebaut. Und das Ganze ist ja in einer Region entstanden, wo es im Grunde die schärfste Konfliktlinie auf der ganzen Welt gab, wo sich der Warschauer Pakt und die NATO direkt auch an der Grenze in Norwegen direkt gegenüberstanden, wo Atomraketen sich diametral gegenüberstanden, also wirklich die zweigeteilte Konfliktregion und als dann (...) Gorbatschow schon mit seiner Rede 1987 auftrat und die Vision ausgab, die Arktis möge doch eine Region des Friedens und des Umweltschutzes werden, hat das Finnland aufgegriffen und hat alle Umweltminister 1991 nach Rovaniemi eingeladen, daraus ist der Rovaniemi-Prozess entstanden, später der Arktische Rat. Wir haben als Beobachter am Arktischen Rat eine wichtige Rolle gespielt und dabei (...) beobachten können, wie hier ganz verschiedene Player in einer wirklich sehr friedlichen Zusammenarbeit (zusammengefunden haben). Die Vision von Gorbatschow ist eigentlich heute Wirklichkeit geworden, die Arktis ist die größte Region der Welt, wo das Thema Nummer Eins zwischenstaatlicher Kooperation Umweltschutz ist und wo die Art der Zusammenarbeit im Arktischen Rat (Beispiel gebend ist), wobei insbesondere den Urbevölkerungsgruppen eine ganz besondere Rolle dort zugestellt worden ist. Sie sind als sogenannte permanent participants fast auf der staatlichen Entscheidungsebene angesiedelt, mehr als etwa wir als Beobachter. Aus vielen Beispielen anfänglicher Feindseligkeit, da gibt es Themen wie Walfang oder Robbennutzung oder in Grönland gibt es einen starken Konflikt zwischen Übernutzung oder in Alaska das Thema des Arctic National Wildlife Refuge und Ölentwicklung, (ist Kooperation gewachsen). Wir haben auch im Tourismusbereich (...) tolle Beispiele auch selbst mitentwickelt in Zusammenarbeit mit Urbevölkerungsgruppen und anderen Partnern, wo richtige Win-win-Situationen (...) herausgekommen (sind). In der Arktis haben Menschen und insbesondere da die indigenen Völker, angeführt von den Inuit, einen ganz großen Beitrag geleistet, als die Stockholm-Konferenz zu den POPs (persistant organic pollutants; Anmerkung der Re-

daktion), zu den Giftstoffen, tagte und haben eine gemeinsame Haltung für die ganze Welt vertreten, die durchaus wichtig ist.

Ja, ich könnte also noch vieles Weitere zu unserem Ökoregionenansatz und grenzüberschreitenden Naturschutzgebieten (sagen), aber da kommen wir vielleicht später noch dazu. Danke."

Gidon Bromberg: „First I want to say that I very much enjoyed these three days, I think I learned a lot from the experiences of other case studies and I think one of the things that's lacking is the opportunity to read and to learn from the experiences of others. Someone that is working at the local level, what I think is amazing at my level, I'm not able to share so easily with other people, an amazing thing I saw over these three days. I really want to bring back and see what might be applicable to our very troubled part of the world. And I think that if we could do something like this in some other parts of the world and it's important here in Berlin of course, but, you know if someone's brave enough to come to Amman or Jerusalem, we would welcome to have you there and share some of these experiences. I think that maybe that's the first lesson that sharing the experiences of and the different activities is impairing, it is capacity building and that's really important for us. And even if there is no question today that nature and environmental protection has a key role to play in conflict management, in conflict prevention (. . .), I think that we all need to keep in mind an indebt understanding of the issues of the stakeholders and the cultural decision making wherever the conflict exists. Of course, the nature involves the local communities and the capacity building needs of those local communities needs to be met first before programs (. . .) are being implemented. They need to be really creative. And I think out of the norm, because a great deal is possible if there really is the local will. If we can find the right people, (. . .) that's really important. (and it's important) to be practical and to be interspersed as we heard, not to be lectured. I think we're sickening ourselves, in the East or in the West, to be lectured all the time as to "this is what you should do". Well, this top down approach is really not effective and again - that brings us back to the role of local communities and of local NGOs. I think something that we really struggle with the funders is: (. . .) they have a one year funding program, maximum a two year funding program, and that doesn't correspond with the needs of conflict resolution or conflict management. I think three to four years is a minimum with the understanding that there has to be an extension if there are results, no one says that there mustn't be early results, there needs to be early results, but it's not possible to expect that in one or two years.

Again I think the support of local actors (is very important). We publicly get a proposal from a European or a North American institution NGO asking us to join a proposal that they have written completely with our consultation, with our involvement and they're asking us to join because having a NGO in the Middle East increased their chances for funding. I mean we go out of our (. . .) to reject them. And it is difficult to reject money, I must say, because we don't have very much. But unless we're involved in the design of the problems, of the solutions, of the projects, then our experience is they will waste our time and we're not in it for the money, otherwise we would be doing other jobs. We're trying to do a real change on the ground. I think that may-

be the most important thing that I'd like to say is that (...) there aren't mechanisms in place that deal with conflict avoidance in management at the transboundary level. I love the biosphere reserve concept. I'm a great supporter of the biosphere reserve concept, but the concept as currently written I think fails in really bringing forth its potential because it has a real potential for the transboundary implementation (...).

(Another important point is that) (...) NGO's community groups need to be given access, they need to have a place (to put) those issues of conflict on the table. Not behind the room or in the street but at the annual meetings, at the regular meetings of different programs. And I really see that as a lost opportunity. My final point is instruments. You know there is international law that you know they're all trying to neutralize, and one of the things that I think is missing from our work is the human right to water. It's not recognized that it is a human right. And if we are talking about conflicts on water issues then we don't have that peg to hang on to. And you know one of the speakers talked about the Helsinki rules, which are the governing rules for transboundary water allocation. It identifies ten different priorities and it is supposed to balance all ten. Well I think that's not good enough. I think the prevision of water for domestic purposes must be primary and that will only happen if the right to water is recognized as a human right. And then we can talk about allocation of water for other purposes, and how difficult that is, no one will dispute about that. But first of all we have the obligation to supply water for everyone, for their basic human needs and we're not doing that, we failed in that and until we make it a human right. It's an obligation, I think that I will really count on the knock on effect."

Annekathrin Link: „Danke. Wir kommen jetzt zu zwei Beiträgen von Interessengruppen im Rahmen der local communities und werden zuerst das Thema Frauen und Gender-Aspekte betrachten."

Brigitte Fahrenhorst: „Ja, vielen Dank. Mir ist die Rolle zugefallen, die gender-spezifische Brille aufzusetzen. Ich möchte aber ganz gerne einleitend noch etwas davor sagen, es handelt sich um Machtverhältnisse, und nicht nur, wenn man gender-spezifisch guckt, sondern generell die Frage von Nutzungskonflikten oder Naturschutz-eigentums-Konflikten sind Machtverhältnisse. Und das ist mir bei den ersten beiden Tagen dieser Tagung so ein bisschen immer wieder untergegangen und deshalb möchte ich das heute noch mal betonen. Also heute morgen wurde es ja wohl deutlicher (...) dass es um Machtkonflikte geht. Und ich möchte da noch mal die ganz entscheidende Rolle des Staates betonen bei diesen Machtkonflikten. Denn in der Regel fallen diese Konflikte innerhalb Naturschutzgebieten oder wo auch immer nicht vom Himmel, sondern sie werden gemacht. Sie werden regelrecht gemacht und ich fand auch (...) das immer wieder Abheben auf Armut als Ursache (...) doch etwas verkürzt. Armut ist bestimmt ein Problem weltweit, aber selten die Ursache von Konflikten, sondern ich würde eher sagen, es handelt sich um eine Marginalisierung und zunehmende Disparitäten, die stattfinden, um eine Abdrängung ganzer Bevölkerungsteile auch mit dem Argument des Naturschutzes, daraus entstehen Konflikte und nicht aus der Armut per se.

So, dann möchte ich jetzt zur gender-spezifischen Sicht übergehen und das Ganze mit einem kurzen Beispiel begleiten. (...) Erst mal grundsätzlich, die Nichtbetrachtung

der verschiedenen Geschlechterrollen sowohl im Bereich der Rechte, also Recht an natürlichen Ressourcen, als auch im Bereich des Zugangs zu natürlichen Ressourcen und im Bereich der Nutzung von natürlichen Ressourcen, führen zu Konflikten und letztlich auch zur Verarmung. Wenn man sich die verschiedenen Rollen innerhalb der Gesellschaften anguckt, kann man sagen, in den meisten Gesellschaften dieser Welt haben Frauen traditionell keine Eigentumsrechte an natürlichen Ressourcen, sie haben allenfalls Nutzungsrechte. Eigentumsrechte werden vererbt über die männliche Linie und das gilt bei fast allen Gesellschaften dieser Welt. Bei allen traditionellen, sagen wir es mal so. Damit gibt es also eine unterschiedliche Entscheidungsmacht über natürliche Ressourcen, eine unterschiedliche Möglichkeit, natürliche Ressourcen zu nutzen und, ja, zu nutzen hauptsächlich.

Ein Beispiel dafür findet man ganz deutlich bei der Ressource Holz. Wenn man betrachtet, wie Männer Holz oder Wald benutzen, kann man sagen, in der Regel handelt es sich um Holz für Bauholzherstellung, guckt man sich (...) die Nutzung durch Frauen an, sieht man, dass es eine allumfassende Nutzung ist, also der Baum als etwas ganz anderes gesehen wird als nur eine Ressource, die schnell Holz produziert. Es wird benutzt als Heilpflanze, wird benutzt für die Herstellung von Seilen oder alles (...), was man zum Handwerk gebrauchen kann und natürlich auch als Nahrungspflanze. Und darüber hinaus als Holz zum Feuer machen, also es ist eine sehr umfassende Sicht einer Pflanze und auch eine sehr umfassende Nutzung einer Pflanze. Wenn man jetzt Projekte anschaut zum Beispiel, kann man das sehr schlecht zeigen. (...) In reinen Naturschutzprojekten, in denen es hauptsächlich darum geht, nicht zu nutzen, sieht man deutlicher diese Geschlechterrollen, wenn man z. B. Aufforstungsprojekte betrachtet oder eben Projekte, in denen natürliche Ressourcen wiederhergestellt werden sollen. Wie Erosionsschutzprojekte: da sieht man die Unterschiede ausgesprochen deutlich. Beispiele haben gezeigt, so auch noch mal ein kleiner Schlenker zur Partizipation, also Partizipation als Oberbegriff ist wunderschön, wenn man aber nicht spezifischer in Machtverhältnissen reinguckt, wer partizipiert eigentlich wie und (...) auch, welches Geschlecht partizipiert wie, dann nützt auch die Partizipation als allgemeines Schlagwort letztlich nicht, um Konflikte wirklich zu lösen und nicht mal um die zu erkennen.

(...) Dieses Beispiel, was ich gerne immer anführe, um die unterschiedlichen Geschlechterrollen zu zeigen, kommt aus Kenia. Bei dem Versuch des Forest Departments eine Region aufzuforsten, und zwar partizipativ, man hat sowohl Männer- als auch Frauengruppen befragt. Die Männergruppen haben zur Antwort gegeben, dass Holz (...) oder Holzmangel eigentlich nicht so ein besonderes Problem ist, aber wenn denn halt nun aufgeforstet werden soll, dann wollen sie bestimmte Baumarten, und das sind in der Regel heute fremde Baumarten, eben schnellwachsende Standardmodell wie Eukalyptus(...). Die Frauen wurden befragt und sie haben gesagt, sie leiden sehr wohl unter Feuerholzmangel, sogar sehr massiv. Und es ist dringend nötig aufzuforsten. Dann hat man wiederum die Männer gefragt, ob die Männer denn jetzt den Frauen genehmigen aufzuforsten, worauf die Männer sagten, nein, eigentlich nicht, sie sehen das nicht so mit dem Problem des Feuerholzes, das wäre nur so ein typisches Argument der Frauen, die halt immer zu faul wären und nicht immer so weit laufen wollen, und sie sehen das nicht, und da die Männer Eigentümer des Landes, der

Fläche sind, müssen sie die Genehmigung erteilen für eine Aufforstung. Eine Aufforstung ist eine Inwertsetzung, genauso wie Erosionsschutz und darf nicht ohne weiteres vorgenommen werden, weil man damit die Eigentumsrechte berührt. (...) Die Männer haben die Aufforstung abgelehnt. Daraufhin stand das Forest Department vor einer unlösbaren Aufgabe und kam dann aber auf einen hochcleveren Einfall, es hat nämlich eine Sprachwissenschaftlerin oder Sprachwissenschaftler in die Gemeinschaft vor Ort geschickt und dort wurde herausgefunden, dass der Baum in der lokalen Sprache von Männern und Frauen verschieden bezeichnet wird. (...) es gab einen weiblichen Begriff für einen Baum und einen männlichen Begriff für einen Baum und das zeigte auch die unterschiedlichen Nutzungsformen. Also der männliche Begriff für Baum war eben (...) eine hochwachsende Pflanze, die Bauholz liefert, und der weibliche Begriff für einen Baum war eben eine „Multi-Purpose-Pflanze". Und mit dieser Erkenntnis dann wiederum konnte man zu den Männergruppen zurückgehen und die Genehmigung erhalten, dass Frauen eben diesen Nicht-Baum, eben das was die Männer nicht als Baum bezeichnen, diese Multi-Purpose-Pflanze aufforsten.

(...) Das sind Beispiele, die sich überall auf der Welt zeigen. Und deshalb mein Plädoyer, so weit wie möglich die Analyse runter(zu)brechen, also wenn man sagt, (es geht um) lokale Konflikte (...), dann zeigt das noch immer nicht wirkliche Macht-, Eigentums- und Rechtsverhältnisse, sondern man muss noch weiter runtergehen und sich angucken, wer eigentlich in der lokalen community welches Zugangsrecht hat, wer hat welche Macht zu entscheiden und dann eben auch auf der geschlechtsspezifischen Ebene noch mal genau sehen, wer hat eigentlich dort welche Rechte."

Ulrich Delius: „Als Menschenrechtsorganisation für ethnische Minderheiten beschäftigen wir uns bei der Gesellschaft für bedrohte Völker natürlich auch mit der Situation von Ureinwohnern, indigenen Völkern Es gibt weit mehr als 100 Millionen davon in der Welt und die leben eigentlich auf dem Land, in dem die Ressourcen liegen, die wir hier in Europa und überhaupt in der westlichen Welt eben auch konsumieren müssen, konsumieren wollen.

Gut, soweit ist eigentlich das Szenario schon klar, es gibt natürlich Konflikte um diese Nutzung. Viele sind Ihnen sicherlich bekannt, es gibt wirklich Hunderte, Tausende davon, wo es negativ ausgegangen ist. Ich habe jetzt versucht, wir wollen ja einen positiven Ansatz hier entwickeln, auch die wenigen positiven Beispiele zu analysieren und komme jetzt (...) zu einem Mustermodell, wie könnte es denn aussehen, wenn alles positiv laufen würde, dass auch wirklich Ressourcen indigener Völker geschützt werden können.

Ich habe (...) sechs äußere Bedingungen rausgearbeitet. Sie werden sehen, wenn ich das vortrage: das klingt so ein bisschen wie ein Wunschzettel zu Weihnachten, aber lassen Sie es uns einfach erst mal annehmen, so wie es ist, dann können wir hinterher feststellen, wie weit sind wir von der Realität entfernt, um wirklich auch ein Gefühl dafür zu bekommen, wie schwer das ist, Konfliktmanagement im Bereich indigene Völker zu betreiben und da zu einer positiven Lösung zu kommen.

Zu den äußeren Bedingungen wäre zum einen zu sagen, es ist wichtig, dass es einen Staat gibt, der möglichst auch wohlhabend ist, wo die Leute alle ein Auskommen haben, der ein Rechtsstaat ist, der die Rechte indigener Völker, anderer Minderheiten,

auch von Frauen, aber auch Umweltrechte in der Verfassung, in Gesetzen verankert hat. Auf die sich eben dann auch die entsprechenden Gruppen berufen können und wo sie das auch einklagen können. Dass es unabhängige Gerichte gibt, wäre ein wichtiges Erfordernis. Dass diese Gerichte auch respektiert werden und ihre Urteile. Dass der Staat Organisationen indigener Völker respektiert, dass er sie nicht daran hindert sich zusammenzuschließen, dass er nicht systematisch die Führer (...) ins Gefängnis einsperrt oder ihnen sonst diverseste Hemmnisse auferlegt, um (...) zu verhindern, dass es einen tatsächlichen Zusammenschluss der Menschen gibt. Dass die Gerichtsurteile auch beachtet werden, wenn also zu Gunsten von indigenen Völkern z. B. entschieden wird, dass das dann auch umgesetzt wird von der staatlichen Verwaltung. Es gibt viele dieser Urteile, aber es ist leider sehr häufig der Fall, dass sie nicht beachtet werden, und dass mangels Sanktionsmöglichkeiten das weitere eskaliert, der Konflikt. Ja und dann ist natürlich wichtig, dass es nationale und internationale Organisationen gibt, die Nichtregierungs-Organisationen, aber auch staatliche Organisationen, wenn möglich, die Indigene in ihrem Ansatz unterstützen. Und dass es eine politisch interessierte Öffentlichkeit gibt. Das wären erst mal die sechs Bedingungen, die für ein Gelingen eines positiven Schutzes der Ressourcen indigener Völker in einem Ursprungsland wichtig sind. Dann gibt's natürlich auch interne Bedingungen, die jetzt die Indigenen betreffen. Zum Beispiel, dass sie geschlossen auftreten. Das ist (...) ganz häufig das Problem, sobald wir (...) das, was wir als Entwicklung verstehen, eben breiter auch überhand nimmt. In Gebieten indigener Völker kommt es häufig zu Teilungen, zu Partikularinteressen, die plötzlich auftreten. Die einen haben mehr Geld, die anderen weniger, die einen wollen dieses, die anderen wollen traditionell weiterleben. Sobald so etwas aufbricht, ist im Prinzip der Keil schon da, der dann auch unerbittlich, sei es von internationalen, multinationalen Unternehmen wie auch anderen Teilnehmern an dem Streit um diese Ressourcen, (...) ausgenutzt wird. Wichtig ist auch, dass traditionelle Konfliktlösungsmöglichkeiten fortbestehen in diesen Gemeinschaften. Die meisten dieser Gemeinschaften haben Konfliktlösungsmodelle gehabt, aber je stärker der Kontakt mit unserer Welt ist und eben auch diese Partikularinteressen aufbrechen, eine Individualisierung eintritt, dass jeder sich (...) auf sein eigenes Interesse (...) bezieht, so brechen dann auch diese Strukturen weg. Genauso wie die Sozialstrukturen, die wegbrechen, die traditionellen. Und das ist ganz wichtig. So eine Gemeinschaft kann eigentlich nur effektiv friedlich Widerstand leisten und dabei auch Erfolg haben, wenn sie einig ist. Wenn sie nicht einig ist, dann ist es extrem schwierig, so einen Prozess dann auch erfolgreich zu beenden. Ja und sie müssen weitestgehend unabhängig sein von der Außenwelt, wirtschaftlich unabhängig sein, so dass sie nicht so empfänglich sind für Hilfen, die ihnen angeboten werden, für Korruption etc.

Nun, wenn man das überträgt, Sie werden feststellen, wenn Sie mal so durch die Welt schauen, das sind Optimalbedingungen, die kaum gegeben sind. Nur in ganz ganz wenigen Fällen sind sie gegeben. Nichts desto trotz: wie können wir jetzt Indigene unterstützen, um überhaupt in diese Richtung zu gehen und Ansätze, die durchaus bei vielen indigenen Organisationen sehr gut ausgearbeitet sind, sie weiter zu unterstützen? Was ist der Beitrag der Zivilgesellschaft in Europa? Ich denke, zum einen ist es wichtig, die Aus- und Fortbildung von Mitarbeitern indigener Organisationen

(...) zu unterstützen, sie zu informieren über ihre Rechte, über ihre Klagemöglichkeiten. Häufig bestehen durchaus auf dem Papier Möglichkeiten dieser Völker, ihre Rechte geltend zu machen, aber mangels Wissen werden sie nicht genutzt. Gleichzeitig wäre es ganz wichtig, (...) die Zusammenarbeit zwischen indigenen Organisationen und nationalen Organisationen in dem entsprechenden Land, in dem diese Völker leben, zu fördern. Frau Fahrenhorst hat es ja auch eben angesprochen, dass wir immer wieder die Schwierigkeit haben, dass Indigene noch mal einen Sonderstatus haben, wie Frauen eben auch in den Ländern. Dass es schön ist, über Partizipation zu reden, nur Partizipation wird dann von den nationalen Regierungen noch mal ganz anders verstanden als von vielen dieser indigenen Völker. Partizipation, darunter verstehen sie vor allen Dingen, dass die Mehrheitsbevölkerung das Sagen hat, was geschieht mit der Ressource, wie wird die für das Land genutzt? Und nicht diejenigen, auf deren Land das oder unter deren Land das liegt. Und das sind, denke ich, wie auch die effektive und verbesserte Kommunikation zwischen diesen Organisationen (...) ganz entscheidende Momente. Und wenn ich momentan die Situation betrachte, dann würde ich eher ein düsteres Bild entwickeln, dass eben in ganz wenigen Staaten diese Optimalverhältnisse überhaupt gegeben sind oder nur in Ansätzen zu erkennen sind, dass das, was wir auf internationaler Ebene momentan verfolgen, was Weltbank und andere Finanzinstitutionen machen, eher ein Rückschritt ist. Man schraubt sozusagen die Uhr wieder zurück, was indigene Völker angeht, das gilt nicht für die Zivilgesellschaft, bei NGOs gibt's da sicherlich sehr gute Ansätze, wie Sie es ja auch erwähnt haben, aber für die Institutionen würde ich das eher sehr kritisch sehen momentan. Und dann, denke ich, wäre es eben auch ganz wichtig, dass wir in der weiterführenden Diskussion jetzt vor allen Dingen auf die Machtfrage eingehen, weil die letztendlich entscheidend ist. Gibt es überhaupt einen politischen Willen in diesen Ländern, in denen um Ressourcen gestritten wird, eine Partizipation zu Gunsten der gesamten Bevölkerung zu erreichen oder sind es nicht letztendlich dann einzelne Gruppen, Eliten, usw., die das unter sich aufteilen und die Minderheitengruppen schauen dann sozusagen ins Leere?"

Annekathrin Link: „Ja, vielen Dank, das war ein (...) sehr aufschlussreicher Überblick über die Problematiken von Akteuren und deren Einbringen in Naturschutz und Ressourcenbewirtschaftung. (...)."

8 Ausblick

8.1 Nach dem Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung – Der doppelte Nexus zwischen Nachhaltiger Entwicklung, Globalisierung und Sicherheit

Uwe Brendle und Sascha Müller-Kraenner

> I was standing in the sun on the hot steel deck of a fishing ship capable of processing a fifty-ton catch on a good day. But it wasn't a good day. We were anchored in what used to be the most productive fishing site in all of central Asia, but as I looked out over the bow, the prospects of a good catch looked bleak. Where there should have been gentle blue-green waves lapping against the side of the ship, there was nothing but dry hot sand – as far as I could see in all directions. *Al Gore: Earth in the Balance, 1992*

Mit dieser Beobachtung beginnt Al Gore, damals Senator und später Vizepräsident der USA, sein Buch „Welt im Gleichgewicht". Die immer schlechter werdende ökologische Situation war einer der Gründe für den schleichenden und später galoppierenden Zusammenbruch des Sowjetsystems. Ökologische Katastrophen wie das Austrocknen des Aralsees und – vergleichbar – die ökologische Belastung und der Niedergang des Fischfangs im Kaspischen Meer waren offensichtlich auch ein Auslöser für regionale Spannungen. Gore leitet aus dieser und weiteren Beobachtungen und Prognosen von Umweltschädigungen die Folgerung ab, dass die ökologische Bedrohung heute an die Stelle der militärischen Bedrohung aus der Zeit des Kalten Krieges getreten ist. Zur Herstellung ökologischer Sicherheit empfiehlt Gore unter anderem den Ausbau des globalen Umweltrechts.

Der Zusammenhang zwischen der Sicherheitsrelevanz von Ressourcenverbrauch und Umweltbelastung wurde nicht nur von umweltpolitischer Seite erkannt. Aus dem Munde des letzten UN-Generalsekretärs Boutros Boutros-Ghali stammt der Satz, dass der nächste Krieg im Nahen Osten nicht über Öl, sondern über Wasser geführt werden wird.

Schon 1987 kam der Brundtland-Bericht zu folgender Schlussfolgerung: „Die immer krasser zutage tretende Umweltkrise stellt für die nationale Sicherheit – ja für das nationale Überleben – unter Umständen eine größere Bedrohung dar als ein gut bewaffneter, übelwollender Nachbar oder feindliche Militärbündnisse. Bereits heute ist in Teilen Lateinamerikas, Asiens, des Mittleren Ostens und Afrikas die Krise der Umwelt zu einer Quelle politischer Unruhe und internationaler Spannung geworden".

Tatsächlich sind nicht wenige politische und militärische Konflikte unter anderem auch auf Umweltkonflikte zurück zu führen. Ursache dieser Umweltkonflikte können sowohl Verteilungskämpfe um knappe natürliche Ressourcen (z.B. Wasser) als auch die von einem oder mehreren Konfliktpartnern verursachte Verschlechterung der Umweltqualität, die zu Lasten anderer Nutzer geht, sein. Sicherheitspolitische Konflikte sind in der Regel auf mehrere Ursachen zurückzuführen. Der Anteil, den Umweltprobleme an sicherheitspolitischen Problemen haben, ist schwer zu erfassen. Dementsprechend gehen die Meinungen darüber auseinander, ob und in welchen Fällen umweltpolitische Probleme einen entscheidenden Anteil am Ausbruch eines sicherheitspolitischen Konflikts gehabt haben.

Naturschutzpolitik und Maßnahmen des Naturschutzes in der Entwicklungskooperation und internationalen Zusammenarbeit spielen bei einer Reihe von Ressourcenkonflikten eine zentrale Rolle. In der Abschlusserklärung des Johannesburger Weltgipfels für Nachhaltige Entwicklung (Johannesburg Plan of Implementation) nimmt das Kapitel „Protecting and managing the natural resource base of economic and social development“ eine zentrale Rolle ein. Naturschutz findet unter anderem Erwähnung in den Abschnitten zum Schutz der biologischen Vielfalt, der Wälder, der nachhaltigen Landwirtschaft, einer nachhaltigen Regionalentwicklung inklusive des Tourismus, sowie zu Schutz und Nutzung mariner Ressourcen und von Bergregionen. So wird dem Schutz der Biodiversität eine zentrale Funktion für das Erreichen ökonomischer und sozialer Entwicklungsziele zugeschrieben:

> Biodiversity, which plays a critical role in overall sustainable development and poverty eradication, is essential to our planet, human well-being and to the livelihood and cultural integrity of people.

8.1.1 Europas Rolle in der Welt

Die außen- und sicherheitspolitische Agenda ist seit dem Ende der Block-Konfrontation in einem tiefgreifenden Wandel, der nach dem 11.09.2001 noch einmal beschleunigt wurde. Traditionelle sicherheitspolititische Parameter der Abschreckung und Eindämmung werden ersetzt durch neue Konzepte weltweiter Risikoprävention, Krisenintervention und Friedenssicherung. Außen-, sicherheits- und entwicklungspolitische Fragen verschränken sich zunehmend. Der Irakkrieg hat die Spannungen und Konflikte zwischen den USA und Europa sowie innerhalb der EU aufgrund unterschiedlicher Risikowahrnehmungen und Handlungsstrategien offen zutage treten lassen.

So wie die kooperative Problemlösung im multilateralen Rahmen für den europäischen Politikstil charakteristisch ist, so hat sich durch die multilaterale Praxis innerhalb der Europäischen Union eine Präferenz dafür entwickelt, politische Fragen nicht voneinander isoliert sondern integrativ zu lösen. Auch wenn die Integration verschiedener Politikbereiche – bezogen auf die Umweltpolitik wurde diese sogar im EU-Vertrag verankert – die Komplexität der Themen und ihrer Bearbeitung erhöht, so hat sie doch den Vorteil einer größeren Annäherung der politischen Problemlösungsanstrengungen an die gesellschaftliche Wirklichkeit, in der Probleme selten isoliert, sondern als Problemkomplexe auftreten.

Eine Reihe solcher Problemkomplexe – in denen Konflikte um natürliche Ressourcen eine zentrale, oftmals definierende Rolle spielen – werden als Fallstudien in dieser Publikation vorgestellt. Aus ihnen sollten sich allgemeine Regelungen für die Bearbeitung und Fassung solcher Konflikte in Regime und Institutionen ableiten lassen.

Dazu gehören:

- Die Einbeziehung der Herausforderungen des Globalen Wandels in unseren Begriff von Außen-, Sicherheits- und Friedenspolitik und Entwicklung einer „ganzheitlichen“ Strategie im Kontrast zum traditionellen Dualismus von „Außenpolitik“ und „Entwicklungspolitik“;

- Die Einbeziehung „neuer“ Akteure, vor allem aus dem Nichtregierungsbereich, in außen- und sicherheitspolitische Diskussions- und Entscheidungszusammenhänge;

- Die Einbeziehung der Nord-Süd-Beziehungen in die Diskussion künftiger Krisenpotentiale und neuer Modelle internationaler Zusammenarbeit.

8.1.2 Multipolarität und Krisenprävention

Außenpolitik wird im rot-grünen Koalitionsvertrag explizit als „Friedenspolitik“ definiert, die sich „mit aller Kraft um die Entwicklung und Anwendung von wirksamen Strategien und Instrumenten der Krisenprävention und der friedlichen Konfliktregelung bemühen“ wird (1998). Diese Entwicklung trägt der Tatsache Rechnung, dass heute die meisten politischen Gewaltkonflikte entweder innerhalb von Staaten stattfinden oder innere Auseinandersetzungen mit zwischenstaatlichen Konflikten verbinden.

Die *Regionalisierung* von Gewaltkonflikten verläuft jedoch parallel zu den immer deutlicher werdenden Auswirkungen der *Globalisierung* auf lokale und regionale Konflikte. Die sogenannten *neuen Kriege* zeichnen sich durch einen Wandel der Kriegsformen aus, die in erheblichem Maß auf die negativen Effekte von Globalisierung und Desintegration zurückzuführen sind. Ein Beispiel sind die wachsenden „Gewaltmärkte“ und ihre Einbindung in eine globale Kriegswirtschaft (z.B. Drogenhandel, Handel mit bedrohten Arten, Plünderung natürlicher Ressourcen). Auch Phänomene des Globalen Wandels wie Umwelt- und Klimaveränderungen und die aus dem Zusammenbruch der Ressourcenbasis ganzer Gesellschaften resultierenden ökonomischen und sozialen Verwerfungen können – insbesondere auf fragile Transformationsgesellschaften – destabilisierend und konfliktverschärfend wirken.

Im konkreten Fall bilden immer eine Vielzahl unterschiedlicher Faktoren den Boden für den Ausbruch kollektiver innergesellschaftlicher Gewalt. Gemeinsam ist jedoch vielen Konfliktregionen, dass es sich häufig um stark fragmentierte Gesellschaften mit extremen sozialen Ungleichheiten insbesondere auch zwischen Frauen und Männern handelt, in denen keine identitätsstiftende gesamtstaatliche Konsolidierung stattgefunden hat (z.B. in den ehemaligen Kolonialgebieten). Zu den Regionen mit der höchsten Anzahl gewaltsamer Konflikte zählen gegenwärtig Afrika südlich der Sahara und der

Nahe Osten. Diese werden gefolgt von Süd- und Südostasien und dem Kaukasus sowie Zentralasien.

Die Folgewirkungen „regionaler“ Gewaltkonflikte reichen häufig weit über die betroffene Region hinaus. Migration und Flüchtlingsproblematik, humanitäre Notsituationen und massive Menschenrechtsverletzungen beschäftigen Nachbarstaaten und internationale Organisationen; sie werden zum Gegenstand weltweiter Diplomatie. Gleichzeitig entziehen sich die *neuen Kriege* vielfach den traditionellen, staatszentrierten politischen Einwirkungsmöglichkeiten der Internationalen Gemeinschaft.

Die Wahl sicherheitspolitischer und krisenpräventiver Instrumentarien hängt von der jeweiligen Risikowahrnehmung und dem als Antwort darauf verwendeten Sicherheitsbegriff ab. Neben der für Europa typischen Präferenz für kooperative Konfliktlösung im multilateralen Rahmen, postuliert die europäische Politik eine Präferenz für die präventive Bearbeitung von Krisen gegenüber der Entwicklung ziviler und militärischer Instrumente zum Konfliktmanagement, auch wenn Krise und Konflikt im seltensten Fall scharf voneinander zu trennen sind.

Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert erfordert Beiträge zur Friedensentwicklung bzw. -sicherung und Krisenprävention, Krisenreaktion und Krisennachsorge. In diesem Bereich ist die Heinrich Böll Stiftung in zahlreichen Regionen schon aktiv. Partner der Heinrich Böll Stiftung in der Bearbeitung des Politikbereiches Krisenprävention sind regionale zivilgesellschaftliche Akteure in den genannten Politikfeldern sowie wissenschaftliche Institute und Nichtregierungsorganisationen, die sich mit anwendungsorientierten Instrumenten für eine Politik der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung befassen.

8.1.3 Zugänge zum Spannungsverhältnis Naturschutz und Konflikt

Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 wurde kurzfristig überlegt, den Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung in Johannesburg abzusagen. Aus Sicherheitsgründen wurde der Gipfel eine Woche vorverlegt, um zu verhindern, dass die Abschlussfeier am Jahrestag des Anschlags von New York, dem 11. September 02 stattfindet. Die ursprüngliche Befürchtung, dass die neue sicherheitspolitische Debatte das Thema Nachhaltige Entwicklung an den Rand drängen würde, bewahrheitet sich nicht. Der Nachhaltigkeitsdiskurs war schon durch den Globalisierungsdiskurs seit Mitte der Neunziger Jahre zum Nebenwiderspruch erklärt worden. War es noch gelungen unter dem Eindruck des 11. September und der sich daraus ergebenen Solidarisierung der internationalen Staatengemeinschaft, sowohl die WTO-Ministerkonferenz als auch den UN-Gipfel zur Entwicklungsfinanzierung erfolgreich abzuschließen, so fiel Johannesburg in eine Phase, in der das Thema Nachhaltigkeit erneut durch eine am Globalisierungsthema festgemachte Polarisierung zwischen Nord und Süd überdeckt wurde.

Ein zentrales Versäumnis des Johannesburger Weltgipfels war es allerdings, dem Zusammenhang zwischen Fragen des Schutzes und des Managements natürlicher Ressourcen einerseits, sowie der Krisenprävention, des Konfliktmanagements und der Friedenssicherung andererseits, nicht den politischen Raum eingeräumt zu haben, der angesichts aktueller Problemlagen angemessen gewesen wäre. Die Anwesenheit der po-

litischen Führung der meisten UN-Mitgliedstaaten hätte Johannesburg zu einem Ort machen können, um den doppelten Nexus zwischen Nachhaltiger Entwicklung, Globalisierung und Sicherheitsfragen auf der politischen Tagesordnung der nächsten Jahre zu etablieren. Der Platz für die Behandlung dieser Zusammenhänge wäre also nicht zwangsläufig die Abschlusserklärung des Gipfels gewesen – die tatsächlich eher durch ihre Auslassungen, was die Beschreibung der nachhaltigen Entwicklung in diesem neuen weltpolitischen Spannungsfeld als durch ihre Inhalte an Aussagekraft gewinnt – sondern die öffentliche politische Diskussion des offiziellen und natürlich genauso des zivilgesellschaftlichen Weltgipfels. Dadurch, dass „die Welt“ in Johannesburg zusammenkam, und die Frage, die sie zu diesem Zeitpunkt am meisten bedrückte, von ihren Diskussionen ausklammerte, wurde eine Chance vertan.

Das Verhältnis zwischen den Themenfeldern „Schutz natürlicher Ressourcen“ und „Krisenprävention“ lässt sich anhand vierer Aspekte charakterisieren.

1. Maßnahmen zum Schutz natürlicher Ressourcen können selbst maßgebliche Ursache bzw. Auslöser lokaler Konflikte werden

   Dort wo Schutzanstrengungen z.B. durch die Einrichtung von Schutzgebieten und Nationalparken – verbunden mit massiven Nutzungseinschränkungen – wirtschaftliche Interessen berühren und in traditionelle Rechte oder Gewohnheiten an der Ressourcennutzung eingreifen, können (lokale) Konflikte verschärft oder gar ausgelöst werden. Schutzanstrengungen sollten hier mit der aufgrund der regionalen Gegebenheiten gebotenen Sensibilität versehen sein und sich um einen Interessenausgleich zwischen Schutz und Nutzung bemühen. Dort wo die Konkurrenz zwischen Schutz- und Nutzerinteressen Gefahr läuft, bestehende wirtschaftliche, kulturelle und ethnische Konflikte zu verstärken, sollten Naturschutzanstrengungen stärker als bisher in ein Konzept nachhaltiger Entwicklung eingebettet werden.

2. Die Zerstörung natürlicher Ressourcen und ungleiche Ressourcenverteilung als Auslöser von Konflikten

   In zunehmenden Masse geraten die Naturzerstörung und der ungleiche Zugang zu natürlichen Ressourcen als Auslöser von Konflikten in das Blickfeld politischer Betrachtung. Die Verknappung natürlicher Ressourcen infolge von Übernutzung derselben sowie der ungleiche Zugang zu natürlichen Ressourcen führt zunehmend zu Konflikten – sowohl innerstaatlich als auch grenzüberschreitend. Fehlende gesetzliche Regelungen sowie unzureichende institutionelle Grundlagen zum Schutz natürlicher Ressourcen sind wesentliche Ursachen und begünstigen die Übernutzung natürlicher Ressourcen erheblich.

3. Naturschutz als Element und Instrument der Krisenprävention und zivilen Konfliktbearbeitung

   Der Schutz und Erhalt natürlicher Ressourcen kann einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, die Zugangskonflikte zu entschärfen. Darüber hinaus können Anstrengungen zum Schutz der Natur auch eine Plattform für regionale Koope-

ration unterschiedlicher Akteure bis hin zur grenzüberschreitenden Kooperation bieten. Damit kann Naturschutz zunehmend ein neues, strategisches Element der Entwicklungskooperation und internationalen Zusammenarbeit werden. Naturschutz bzw. Naturschutzinstrumente wie z.B. Biosphärenreservate können hier als Türöffner für regionale Kooperation – und damit als Beitrag zur Krisenprävention und zivilen Konfliktbearbeitung – angesehen werden. Beispiele dafür sind bestehende und geplante „Peace park" Initiativen wie im südlichen Afrika, die Einrichtung grenzüberschreitender Biosphärenreservate (z.B. Altai-Region) mit ihrer Kombination aus Schutzzielen und sozio-ökonomischen regionalen Entwicklungszielen.

In diesem sicherheitspolitischen Zusammenhang erlangt eine Umweltpolitik, die sich von der Verwirklichung des Vorsorgeprinzips leiten lässt und sich für eine verstärkte internationale umweltpolitische Kooperation einsetzt, eine zusätzliche Bedeutung.

4. Die ökologischen Folgen von Konflikten

   Spätestens seit die Bilder von brennenden Ölfeldern während des ersten Irakkrieges über die Bildschirme flimmerten, wurde auch für die Weltöffentlichkeit sichtbar, welche weitreichenden negativen ökologischen Folgen militärische Auseinandersetzungen mit sich bringen können: durch Kampfstoffe auf lange Zeiträume verseuchte Böden, verschmutzte Wasserressourcen, verunreinigte Luft, zerstörte Landschaften, die zuvor Lebensräume für Tiere, Pflanzen und Menschen darstellten etc. Die Zerstörung natürlicher Ressourcen wird nicht nur – im Sinne von sog. Kolalateralschäden – im Rahmen der militärischen Auseinandersetzungen in Kauf genommen, sondern auch gezielt zur Kriegsführung eingesetzt: die Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen für Menschen ist das Ziel. Die „Beseitigung" solcher ökologischer Schäden erfordert einen immensen finanziellen Aufwand.

8.1.4 Globale Umwelt Governance

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen kommt den Fragen einer Globalen Umwelt Governance sowie der programmatischen Weiterentwicklung des Konzeptes der Nachhaltigkeit besondere Bedeutung zu. Johannesburg litt nicht nur an den Interessengegensätzen zwischen Nord und Süd, an der inhaltlichen Komplexität und an den Defiziten der internationalen Governance Struktur in den Bereichen Umwelt und Entwicklung, sondern auch an der programmatischen Auszehrung des Nachhaltigkeitsdiskurses. Seit Mitte der Neunziger Jahre hatte das Globalisierungsthema die Schlagzeilen beherrscht. Seit dem September 2001 dominierte die globale Sicherheitslage die internationale Agenda. Johannesburg und die den Nachhaltigkeitsdiskurs tragenden Akteure hatten es im Vorfeld der Konferenz nicht verstanden, die programmatische Synthese zwischen der Agenda von Rio, den Themen der Globalisierungsdebatte sowie den sich aus dem 11. September neu ergebenden Fragestellungen, wie regionale und internationale Sicherheit im 21. Jahrhundert herzustellen ist, zu formen.

Dieses politische Defizit überrascht auf den ersten Blick. Globale, regionale und lokale Umweltveränderungen als Ursache gewaltförmiger Auseinandersetzungen hatten sich zum Ende der Neunziger Jahre zu einem bedeutenden Untersuchungsgegenstand der sozial- und Politikwissenschaften entwickelt. In der Frage nach dem Zusammenhang zwischen Natur- und Umweltzerstörung, Ressourcenknappheit und gewaltsamen Konflikten wurden auch die in der Globalisierungsdebatte zur Prominenz gekommenen Fragen der Governance regionaler und globaler Wirtschaftskreisläufe an konkreten Beispielen beschrieben. Allerdings verließ die Debatte über den doppelten Nexus zwischen Nachhaltigkeit, wirtschaftlicher Globalisierung und Sicherheitsfragen in den Neunziger Jahren nie den akademischen Elfenbeinturm. Nach dem 11. September 2001 und nach der Orientierungslosigkeit in der sich der Nachhaltigkeitsdiskurs nach Johannesburg befindet, sollte dieser Zusammenhang verstärkt auf die politische Agenda gehoben werden, um Nachhaltigkeit als gesellschaftliches Entwicklungskonzept unter den veränderten Bedingungen des ersten Jahrzehntes im 21sten Jahrhundert auf der Tagesordnung zu halten.

Das System von Governance, das sich seit der ersten UN Umweltkonferenz 1992 und mit der daraus erfolgenden Gründung des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) herausgebildet hat, hat ein Legitimations- und ein Effizienzproblem.

Trotz oder gerade wegen der seither erfolgten Proliferation umweltpolitischer Regime, Institutionen und Beratungszusammenhänge auf internationaler Ebene, hat die Problemlösungskompetenz des Globalen Umwelt Governance Systems weder mit der Problemwahrnehmung durch die Politik und die öffentliche Meinung, noch mit dem wachsenden Problemdruck, zumindest bei den globalen Umweltkrisen wie Klimawandel, Verlust an Biodiversität oder Wüstenbildung, mitgehalten.

Die seit dem Brundtlandbericht diskutierte und seit Rio politisch postulierte Integration der Politikfelder Umwelt und Entwicklung zur „nachhaltigen Entwicklung“ bedeutet einen neuen Grad der Komplexität im Politikprozess, im interessensausgleich und damit in der Entscheidungsfindung.

Ein anderes Modell, das der Welthandelsorganisation WTO, ist erfolgreicher. Trotz des eklatanten Demokratiedefizits der internationalen Handelspolitik und ebenfalls schwerfälliger Verhandlungsprozesse, hat sich das Governancemodell der WTO als so erfolgreich erwiesen, dass heute versucht wird, eine Vielzahl angrenzender Politikbereiche wie Investitionen, intellektuelle Eigentumsrechte, öffentliche Dienstleistungen und eben auch die Umsetzung und Durchsetzung des internationalen Umweltrechtes über das Reglement und mit dem Instrumentarium des Welthandelsregimes zu bearbeiten.

Das offensichtliche Defizit dieses Ansatzes liegt darin, dass die Integration anderer Politikbereiche in das Welthandelsregime einer Ziel- und Themenhierarchie folgt, in der Umwelt- und andere Gemeinwohlinteressen geringere politische Aufmerksamkeit genießen und im Streitfall „den Kürzeren ziehen“ werden.

Im Vorfeld des Johannesburger Nachhaltigkeitsgipfels wurden eine Reihe von, letztendlich in der Abschlusserklärung allerdings nur kursorisch gestreifter, Vorschläge zur Verbesserung des Systems Globaler Umwelt Governance gemacht, unter denen wir die Folgenden zwei als besonders wichtig herausgreifen wollen. Kriterium der folgenden Auswahl von Governance Mechanismen ist die den gemachten Vorschlägen innewoh-

nende politische Dynamik, die sie von bloßen „Verbesserungsvorschlägen“ für Aufgabe, Zuschnitt und Finanzierung bestehender Regime, Organisationen und Beratungszusammenhänge unterscheidet.

1. Überführung des Umweltprogramms der Vereinten Nationen in einen zur Integration weiterer Strukturen der Umweltgovernance fähigen Globalen Umweltmechanismus, der die bisherigen Defizite in der Sammlung und Analyse umweltrelevanter Informationen, in der Systematik und Weiterentwicklung des Umweltvölkerrechts und in der Umsetzung bereits bestehenden Rechts Schritt für Schritt behebt.[1]

2. Privat-öffentliche Partnerschaften für Nachhaltige Entwicklung.[2]

8.1.5 Partnerschaften für Nachhaltige Entwicklung

Auf dem Johannesburger Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung wurde neben dem Hauptabschlussdokument, dem allgemein und völkerrechtlich unverbindlich gehaltenen Implementationsplan, auch ein Katalog bereits in Gang befindlicher, geplanter oder möglicher Partnerschaftsinitiativen vorgestellt. Diese sog. „Typ II Initiativen“ sollen, unter Beteiligung der Akteure nachhaltiger Entwicklung, wobei in erster Linie die Wirtschaft gemeint ist, die politischen Ziele des Implementationsplans umsetzen.[3]

[1] Einen ausführlichen Vorschlag dazu machen D. Esty & M. Ivanova (Hrsg.) in „Global Environmental Governance, Options & Opportunities“, Yale School of Forestry & Environmental Studies, 2002.

[2] Über die unten folgenden Ausführungen hinaus empfiehlt sich als Lektüre: J. Witte, C. Streck & T. Brenner „Progress or Peril? Partnerships and Networks in Global Environmental Governance – The Post-Johannesburg Agenda“, GPPI, 2003.

[3] Die wichtigsten Grundlagen im „plan of implementation“ stellen folgende Textstellen dar:

1. Das qualitative Ziel, bis 2010 eine signifikante Reduzierung des Verlustes an Biodiversität zu erreichen (Abschnitt 42):

   „Biodiversity, which plays a critical role in overall sustainable development and poverty eradication, is essential to our planet, human well-being and to the livelihood and cultural integrity of people. However, biodiversity is currently being lost at unprecedented rates due to human activities; this trend can only be reversed if the local people benefit from the conservation and sustainable use of biological diversity, in particular in countries of origin of genetic resources, in accordance with article 15 of the Convention on Biological Diversity. The Convention is the key instrument for the conservation and sustainable use of biological diversity and the fair and equitable sharing of benefits arising from use of genetic resources. A more efficient and coherent implementation of the three objectives of the Convention and the achievement by 2010 of a significant reduction in the current rate of loss of biological diversity will require the provision of new and additional financial and technical resources to developing countries, (. . .)“

2. Der Verweis auf Typ 2 Partnerschaften als Implementationsmöglichkeit (Abschnitt 42f):

   „Promote concrete international support and partnership for the conservation and sustainable use of biodiversity, including in ecosystems, at World Heritage sites and for the protection of endangered species, in particular through the appropriate channelling of financial resources and technology to developing countries and countries with economies in transition;“

3. Der Chapeau zum Abschnitt Waldbiodiversität, der weder quantitative noch zeitlich qualifizierte qualitative Verpflichtungen enthält (Abschnitt 43):

Wer nun dafür argumentiert, das Umweltvölkerrecht zu privatisieren, muss schon gute Gründe dafür haben. Genau diesen Plan legten die Vereinten Nationen allerdings vor, als sie vorschlugen, die Umsetzung der Beschlüsse des Nachhaltigkeitsgipfels von Johannesburg im Sommer 2002 in die Hand privater Akteure zu legen.

Warum kann die Umsetzung des Umweltvölkerrechtes nicht allein durch internationale Verträge, schlagkräftige Institutionen auf UN-Ebene und die nationale Umsetzung völkerrechtlich eingegangener Verpflichtungen erfolgen? Die Vereinten Nationen haben – und das gilt natürlich nicht nur für das Feld der nachhaltigen Entwicklung und den Umweltschutz – ein Legitimations- und ein Effizienzproblem.

Das Legitimationsproblem ergibt sich daraus, dass die Governance-Strukturen der internationalen Umweltpolitik und schon gar des unübersichtlichen Bereiches der Nachhaltigkeit, in dem Umwelt- und Entwicklungsinteressen miteinander verzahnt und aufeinander abgestimmt werden müssen, nicht funktioniert. Die Schaffung einer Weltumweltorganisation oder eines vergleichbaren globalen Mechanismus, mit dem das Umweltinteresse mit demselben Gewicht vertreten werden könnte, wie das regionale Integrationsbündnisse und die WTO für den Welthandel tun, erfährt keine politische Unterstützung. Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen, UNEP, das den

„Forests and trees cover nearly one third of the Earth's surface. Sustainable forest management of both natural and planted forests and for timber and non-timber products is essential to achieving sustainable development and is a critical means to eradicate poverty, significantly reduce deforestation and halt the loss of forest biodiversity and land and resource degradation, and improve food security and access to safe drinking water and affordable energy; highlights the multiple benefits of both natural and planted forests and trees; and contributes to the well-being of the planet and humanity. Achievement of sustainable forest management, nationally and globally, including through partnerships among interested Governments and stakeholders, including the private sector, indigenous and local communities and non-governmental organizations, is an essential goal of sustainable development. This would include actions at all levels to: "

4. Der Verweis auf Typ 2 Partnerschaften als Implementationsmöglichkeit (Abschnitte 43 f & i)

   „Create and strengthen partnerships and international cooperation to facilitate the provision of increased financial resources, the transfer of environmentally sound technologies, trade, capacity-building, forest law enforcement and governance at all levels, and integrated land and resource management to implement sustainable forest management, including the Intergovernmental Panel on Forests (IPF)/Intergovernmental Forum on Forests (IFF) proposals for action;"

   „Implement the Convention on Biological Diversity's expanded action-oriented work programme on all types of forest biological diversity, in close cooperation with the Forum, Partnership members and other forest-related processes and conventions, with the involvement of all relevant stakeholders."

   In Johannesburg selbst wurden eine Reihe groß dimensionierter Partnerschaften im Waldbereich vorgeschlagen. Besondere Bedeutung hat dabei die von den USA initiierte Congo Basin Initiative zur Nachhaltigen Forstwirtschaft, mit der in einer politischen Krisenregion die Ziele wirtschaftliche Entwicklung, nachhaltige Forstbewirtschaftung, Naturschutz und regionale Kooperation gemeinsam verfolgt werden sollen. Neben den USA hatten u.a. Frankreich und Deutschland ihr Interesse an einer Beteiligung an dieser Initiative signalisiert. Zum Zeitpunkt der 11. Sitzung der Kommission für Nachhaltige Entwicklung im April 2003 war eine konkrete Ausgestaltung der Initiative jedoch noch nicht absehbar.

Kristallisationspunkt solch einer Weltorganisation hätte bilden können, ist chronisch unterfinanziert und wird von den großen Industrieländern politisch marginalisiert. Bestehende Verträge, die den Kern eines globalen Umweltgesetzbuches bilden müssten, wie das Kioto-Abkommen zum Klimaschutz, werden von wesentlichen Akteuren, allen voran die USA, entweder offen oder faktisch unterlaufen.

Jedoch nicht nur die politische Großwetterlage, sondern auch prinzipielle Überlegungen, wie beispielsweise die hohe Komplexität und die mangelnde Subsidiarität detaillierter völkerrechtlicher Regelungen, setzen dem weiteren Ausbau des Umweltvölkerrechtes und der globalen Nachhaltigkeitsbürokratie Grenzen – wobei wir beim Effizienzproblem wären. Die aus langwierigen UN-Verhandlungen oftmals resultierenden Allgemeinplätze sind der Dringlichkeit und der Verschärfung der objektiven Problemlage einfach nicht angemessen.

Der Vorschlag von Generalsekretär Kofi Annan war deshalb, die Umsetzung der auf dem Nachhaltigkeitsgipfel in Johannesburg verabschiedeten Erklärung und ihrer Ziele nicht allein nationalen Aktivitäten der Regierungen und internationalen Einrichtungen zu überlassen, sondern durch eine Vielzahl sog. „Typ 2 Partnerschaften" – Kooperationen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren – zu ergänzen. Dabei ist jegliche denkbare Konstellation unterschiedlichster Partner möglich.

Die typische Ausprägung solcher Partnerschaften wären sogenannte Public-Private-Partnership, bei der sich nationale, regionale oder lokale Regierungen mit privaten Investoren zusammentun, um beispielsweise den Aufbau von Infrastruktur und Einrichtungen eines naturverträglichen regionalen Tourismus auszubauen. Die Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen, ob als Berater, Überwacher oder durchführender Akteur ist denkbar. Auch die anderen, schon in der Agenda 21 von Rio genannten „Akteure der nachhaltigen Entwicklung", beispielsweise die Vertreter indigener Völker oder die Gewerkschaften, könnten sich an solchen Partnerschaftsinitiativen beteiligen.

Erstmals nach dem Johannesburger Gipfel trafen sich die Umwelt- und Entwicklungsministerien der Welt erneut bei der 11. Sitzung der UN Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD), die im April/Mai 2003 in New York stattfand. Auf der Tagesordnung standen das Arbeitsprogramm für die kommenden zwölf Jahre und die Anbindung der Typ 2 Partnerschaften an den UN-Prozess zur Überwachung und Umsetzung der Johannesburger Beschlüsse.

In den kommenden beiden Jahren wird sich die CSD mit dem Thema Wasser beschäftigen. Auf dem Nachhaltigkeitsgipfel waren Ziele für den besseren Zugang zu Trinkwasser, vor allem in den ländlichen Gebieten des Südens, und für bessere Wasserqualität und Hygiene aufgestellt worden. Außerdem sollen regionale Entwicklungsinteressen mit dem Zugang zur Ressource Wasser und dem Naturschutz durch ein über Staatsgrenzen hinaus gehendes gemeinsames Management von Flusseinzugsgebieten in Einklang gebracht werden. Der Streit um den Zugang zu Wasserressourcen bekommt für zahlreiche Regionen neben der entwicklungspolitischen Komponente eine zunehmende sicherheitspolitische Bedeutung.

Kein Wunder deshalb, dass sich zahlreiche bisher vorgeschlagene Partnerschaftsinitiativen auf die wasserpolitischen Ziele des Johannesburg Gipfels beziehen. So fand im Frühjahr 2003 schon eine erste Umsetzungskonferenz im japanischen Kioto statt, zu

der neben Staaten auch zahlreiche international aktive Wasserversorgungsunternehmen, aber auch Nichtregierungsorganisationen eingeladen waren.

Beispielsweise hat die Europäische Union vorgeschlagen, alle bisherigen EU-Programme in den Bereichen Zugang zu Trinkwasser, Verbesserung der Wasserqualität, Ressourcenmanagement und Aus- und Fortbildung im Bereich der Wasserwirtschaft zusammenzufassen und an den Entwicklungszielen der Johannesburger Beschlüsse und der Milleniumserklärung der UN zu orientieren. Eine ähnliche Initiative haben die USA vorgelegt und schon im Frühjahr 2002 auf dem G8 Umweltministertreffen im kanadischen Kananaskis mit der EU abgestimmt.

8.1.6 Folgende alternative Zukünfte sind für die Partnerschaftsidee denkbar[4]:

Entweder werden wir weiterhin das spontane Entstehen von Partnerschaften zwischen Regierungen und Unternehmen, zwischen Kommunen und Investoren, zwischen internationalen Organisationen und NGOs erleben. Manche dieser Kooperationen werden sich an den Entwicklungszielen der UN orientieren, manche an nationalen Entwicklungsplänen oder an den Verhaltenskodizes von Verbänden oder einzelner Unternehmen. Viele solcher Partnerschaften werden einen Zielmix, in Anlehnung an internationales und nationales Recht, selbst definieren und zusammenstellen. Das Entstehen dieser Partnerschaften wird dem Gesetz von Angebot und Nachfrage gehorchen. Mit der Zeit werden sich – auch ohne institutionelle Koordination – internationale Standards herausbilden, entweder als Gewohnheitsrecht oder in kodifizierter Form. Dabei handelt es sich um das, was der Politikwissenschaftler Oran Young „spontane Regime“ nennt.

Ein weiterer Weg zur „spontanen“, subsidiären Umsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen, vor allem durch die Privatwirtschaft, ist die Schaffung von Standards für Unternehmensverantwortung („corporate accountability“). Das weltweite Umweltverbände-Netz Friends of the Earth (deutsche Mitglied ist der BUND) fordert in einer Kampagne eine internationale Konvention zur Festlegung solcher Unternehmensstandards. Anknüpfen könnte eine solche völkerrechtliche Regelung, die den Rahmen für die Investitionen von Unternehmen und das Engagement in Partnerschaften aller Art bieten würde, an bestehende Standards, wie sie beispielsweise in zahlreichen freiwilligen Selbstverpflichtungen oder im „Global Compact“, einer ebenfalls freiwilligen Unternehmensinitiative der UN, schon teilweise entwickelt sind.

Schließlich bestünde die Möglichkeit, aus den in Johannesburg vorgeschlagenen Partnerschaften den Nukleus eines systematischen Versuches zu bilden, um private Akteure für die Umsetzung völkerrechtlicher Ziele zu mobilisieren. In einem solchen – eventuell von der Kommission für Nachhaltige Entwicklung koordinierten – „Bündnis für nachhaltige Entwicklung“ kämen Nichtregierungsorganisationen und der Wissenschaft die

[4] Teile der folgenden Kategorisierung wurden erstmals von Liliana B. Andonova und Marc A. Levy in ihrem für das demnächst erscheinende Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 2003/2004 vorgesehenen Beitrag „Franchising Global Governance: Making Sense of the Johannesburg Type Two Partnerships“ vorgeschlagen.

wichtigen Aufgaben zu, einen theoretischen Rahmen zu bilden und die gesellschaftliche Partizipation an Politiken, Projekten und Maßnahmen sicherzustellen.

9 Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Yana Abu Taleb
Friends of the Earth Middle East
PO Box 9341
Amman 11191
Jordanien
e-mail: yana@foeme.org

Uwe Brendle
Bundesamt für Naturschutz
Konstantinstr. 110
53179 Bonn
Deutschland
e-mail: Uwe.Brendle@bfn.de

Peter Bridgewater
Meriem Bouamrane
MAB Programme
Division of Ecological Sciences
1 rue Miollis
Paris 75732 Cedex 15
Frankreich
e-mail: p.bridgewater@unesco.org

Gidon Bromberg
Friends of the Earth Middle East
Nehalat Benyamin 85
Tel-Aviv, 66102
Israel
e-mail: gidon@foeme.org

Robert Brunner
Nationalpark Thayatal
Nationalparkhaus
2082 Hardegg
Österreich
e-mail: office@np-thayatal.at

Alexander Carius
Adelphi Research
Caspar-Theyß-Str.14a
14193 Berlin
Deutschland
e-mail: carius@adelphi-research.de

Guy Debonnet
Natural Heritage Section
World Heritage Centre
UNESCO
7 Place de Fontenoy
75352 Paris 07 SP
Frankreich
e-mail: g.debonnet@unesco.org

Ulrich Delius
Gesellschaft für bedrohte Völker e. V.
Stumpfebiel 11
37073 Göttingen
Deutschland
e-mail: asien@gfbv.de

Stephan Dömpke
People and Nature e.V.
Palais am Festungsgraben
10117 Berlin
Deutschland
e-mail: PANDoempke@t-online.de

Heike Drillisch
WEED - World Economy,
Ecology & Development
Torstr. 154
10115 Berlin
Deutschland
e-mail:
heike.drillisch@weed-online.org

Dr. Brigitte Fahrenhorst
Privatdozentin an der
Technischen Universität Berlin
Vorsitzende des Berlin Chapter,
Society for International Development
e-mail:
BrigitteFahrenhorst@t-online.de

Cristina Hoyos
Auf dem Meer 5
21335 Lüneburg
Deutschland
e-Mail: cristina.hoyos@t-online.de

Mark Halle
International Institute for Sustainable
Development (IISD)
Chair, IUCN Working Group on Environment and Security
13, chemin des Anémones
1219 Châtelaine, Geneva
Schweiz
e-mail: mark.halle@iprolink.ch

Annekathrin Linck
Heinrich Böll Stiftung
Rosenthaler Str. 40/41
10178 Berlin
Deutschland
e-mail: linck@boell.de

Dr. Eva Ludi
NCCR North-South - IP7
Swiss Peace Foundation
Sonnenbergstrasse 17
Postfach
3000 Bern 7
Schweiz
e-mail: ludi@swisspeace.unibe.ch

Dr. Rolf Mack
Deutsche Gesellschaft für Technische
Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Dag-Hammarskjöld-Weg 1–5
65760 Eschborn
Deutschland
e-mail: rolf.mack@gtz.de

Sascha Müller-Kraenner
Heinrich Böll Stiftung
Rosenthaler Str. 40/41
10178 Berlin
Deutschland
e-mail: sascha@boell.de

Dejan Panovski
Lake Ohrid Conservation Project
(LOCP)
Mazedonien
e-mail: dejpan@yahoo.com

Dr. Peter Prokosch
WWF Deutschland
Rebstöcker Straße 55
60326 Frankfurt
Deutschland
e-mail: prokosch@wwf.de

Burghard Rauschelbach
Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Dag-Hammarskjöld-Weg 1–5
65760 Eschborn
Deutschland
e-mail: burghard.rauschelbach@gtz.de

Esther Schroeder-Wildberg
Adelphi Research
Caspar-Theyß-Str.14a
14193 Berlin
Deutschland
e-mail: wildberg@adelphi-research.de

Dr. Conrad Steenkamp
Transboundary Protected Areas Research Initiative
14 B Tuinstraat
Darling, 7345
Südafrika
e-mail: c.steenkamp@lantic.net

Elke Steinmetz (seit 1. August 2003):
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
Robert-Schuman-Platz 3
53175 Bonn
Deutschland
e-Mail: Elke.Steinmetz@bmu.bund.de