

Krieg, Frieden und Entwicklung – und die Lehren für Afghanistan

„Wiederaufbau- und Entwicklungsprogramme werden den wirtschaftlichen Fortschritt weltweit vorantreiben, die politische Stabilität stärken und den Frieden fördern.“

Die Delegierten der Konferenz von Bretton Woods, New Hampshire, 1944¹

Zusammenfassung

Afghanistan, Somalia und die Demokratische Republik Kongo sind Beispiele für Entwicklungsländer, die unter den Folgen von Krieg, Armut und instabilen demokratischen Strukturen leiden. Diese Länder sehen sich in Sicherheitsfragen einer sehr schwierigen Herausforderung gegenüber und brauchen internationale Unterstützung beim Wiederaufbauprozess. Derartige Prozesse können nur dann gelingen, wenn sie Hand in Hand gehen mit politischer Mitbestimmung. Nur so können sich eine verbesserte Sicherheitslage, eine wirtschaftliche Entwicklung auf breiter Basis sowie dies unterstützende politische Institutionen gegenseitig befruchten und verstärken. Es wird besondere auf fünf Lehren hingewiesen, die helfen können, gewaltsamen Konflikt nachhaltig zu überwinden. Wenn die Geberländer bzw. -institutionen sowie die betreffenden Staaten gleich zu Beginn des Wiederaufbauprozesses die richtigen Prioritäten setzen und diese Politik weiterhin beibehalten, dann ist ein Entkommen aus der „Konfliktfalle“ möglich. Wenn diese Zusammenhänge jedoch vernachlässigt werden, schließt sich die Falle. In Afghanistan könnte es zu spät sein, die gegenwärtigen wirtschaftlichen, militärischen und politischen Maßnahmen erfolgreich anzupassen. Der Westen wird wahrscheinlich alternative Modelle für sein militärisches und wirtschaftliches Engagement in Afghanistan finden müssen.

Einleitung

Einige der größten Herausforderungen im Bereich staatlicher Entwicklung, die sich zu Beginn des 21. Jahrhunderts stellen, sind die Folge gewalttätiger Konflikte. Afghanistan, Somalia, der Sudan und die Demokratische Republik Kongo sind Beispiele für gescheiterte Staaten, die jahrelang unter Krieg, Plünderungen und Entbehrungen gelitten haben. Andere Länder wie Nordkorea, Kirgisistan, der Jemen und Haiti werden einen ähnlichen Pfad einschlagen, wenn die Ereignisse eine ungünstige Wendung nehmen. Manche dieser Entwicklungen spielen sich im Einflussbereich der internationalen Gemeinschaft ab, andere geschehen abseits der internationalen Aufmerksamkeit. Die schlechte Nachricht: In all diesen Ländern regieren Verzweiflung, extreme Armut und Gewalt, auch wenn kein offener Krieg herrscht. Doch die gute Nachricht ist, dass diese Thematik Gegenstand umfangreicher Forschung und Analysen ist, so dass es Erkenntnisse zu erfolgversprechenden Handlungsansätzen gibt.^{2,3}

Der vorliegende Bericht wird die These aufstellen, dass die miteinander in Verbindung stehenden Ziele Frieden, Wohlstand und Mitbestimmung gleichzeitig angestrebt werden müssen, wenn ein nachhaltiger Wiederaufbau gelingen soll. Der Bericht stellt fünf Lehren aus der Vergangenheit vor, die auf die aktuellen gewalttätigen Konflikte, etwa denjenigen in Afghanistan, Anwendung finden sollten. Zwar ist unsere Botschaft insgesamt optimistisch, da sie auf zahlreiche Möglichkeiten verweist, wie kriegsgeschä-

Tilman Brück
tbrueck@diw.de

¹ Vgl. www.ibiblio.org/pha/policy/1944/440722a.html, abgerufen am 17. Januar 2011.

² Eine ausführliche Erörterung dieser Erkenntnisse findet sich bei Tony Addison und Tilman Brück (Hrsg.): „Making Peace Work: The Challenges of Social and Economic Reconstruction“, Palgrave Macmillan, Houndmill 2009.

³ Dieser Wochenbericht beruht auf einem Projekt des UNU-WIDER zum Thema „Making Peace Work: Conflict and Post Conflict Societies“, die vom finnischen Außenministerium und dem britischen Ministerium für internationale Entwicklung finanziell gefördert wurde.

digten und instabilen Staaten geholfen werden kann, doch sehen wir die Entwicklungsprognose speziell für Afghanistan pessimistisch. Zu viele Chancen wurden vergeben und gegen zu viele notwendige Bedingungen für Frieden, Mitbestimmung und Wohlstand wird verstoßen, als dass man die Hoffnung haben könnte, dass sich die Lage in Afghanistan mit militärischer und wirtschaftlicher Hilfe des Westens zum Positiven wenden ließe. Alternative Modelle für das Engagement in Afghanistan könnten sich unter Umständen als kosteneffizienter erweisen.

Frieden, Mitbestimmung und Wohlstand

Um Frieden herzustellen, muss das erneute Aufblühen von Massengewalt und Plünderungen verhindert und das Morden gestoppt werden.⁴ Genauso gilt es, konstruktive Mechanismen zur Lösung von Konflikten zu finden und gewalttätige Störungen des Wiederaufbaus zu unterbinden. Das Konzept der Mitbestimmung umfasst die Gestaltung und Umsetzung sozialer und politischer Entscheidungsprozesse für die Zeit nach einem Krieg, damit alle Beteiligten stärker in den Friedensprozess eingebunden werden und die Friedensförderung erfolgreich sein kann.⁵ Es muss sich nicht in allen Fällen um eine Wahldemokratie handeln, doch sollte stets auf transparente Institutionen gesetzt werden, die Möglichkeiten zur Mitbestimmung bieten, denn ohne sie ist ein Rückfall in die Gewalt wahrscheinlicher. Über die Mitbestimmung sollten auch Fragen der Geschlechterrollen in die Aufbaupläne einbezogen werden. Dieser Bereich bleibt in den Diskussionen über einen Wiederaufbau oft außen vor. Die Förderung der Mitbestimmung ist außerdem eine zentrale Aufgabe der internationalen Gemeinschaft, mit der die zu erwartenden Spannungen zwischen Demokratie und Frieden gemindert werden können. Mit dem Begriff des Wohlstands ist eine breit angelegte, nachhaltige Entwicklung gemeint, in deren Folge sich die Armut verringert und auch die bislang am stärksten benachteiligten Bevölkerungsgruppen vom Wachstum profitieren. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen sich die Unternehmer des jeweiligen Landes friedlichen Einkommensquellen zuwenden und Tätigkeiten wie Schmuggel, Drogenherstellung und Waffenhandel aufgeben, die den Krieg wirtschaftlich erst profitabel machen und gewalttätige Konflikte aufrechterhalten.

⁴ Das Konzept „Frieden, Mitbestimmung und Wohlstand“ wird ausführlicher erläutert bei Tony Addison und Tilman Brück: „Achieving Peace, Participation and Prosperity“, in: Tony Addison und Tilman Brück (Hrsg.): „Making Peace Work: The Challenges of Social and Economic Reconstruction“, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke 2009, 15–30.

⁵ Peter Bunnell: „The Coherence of Democratic Peace Building“, in: Tony Addison und Tilman Brück (Hrsg.): „Making Peace Work: The Challenges of Social and Economic Reconstruction“. Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke 2009, 51–74.

Der Zusammenhang von Frieden und Wohlstand ist analytisch und empirisch relativ gut dokumentiert: Nachweislich nimmt die Rentabilität gewalttätiger Konflikte mit steigendem Pro-Kopf-Einkommen durchschnittlich ab.⁶ Zu dieser Regel gibt es deutliche Ausnahmen, wie sich aktuell am Beispiel Tunesiens zeigt und wie es vielleicht eines Tages in China der Fall sein wird. Das Verhältnis zwischen Frieden und Mitbestimmung ist weniger klar belegt. Vielleicht entwickelt sich Mitbestimmung in Abwesenheit gewalttätiger Konflikte besser, doch führt Mitbestimmung sicher nicht geradewegs zum Frieden. Zudem können Wahlen selber gewalttätige Konflikte auslösen, wie sich 1992 in Angola und 2007 in Kenia beobachten ließ. Bei der Untersuchung des Verhältnisses von Wohlstand und Mitbestimmung zeigt sich ein breites Spektrum möglicher Entwicklungen; sowohl Diktaturen als auch Demokratien können zu wirtschaftlichen Erfolgen, aber auch zu Misserfolgen führen.

Politische Entscheidungsträger, die nach Möglichkeiten suchen, gewalttätige Konflikte auf dem Weg zu mehr Mitbestimmung zu vermeiden, können sich an einer Reihe positiver Beispiele orientieren, bei denen Mitbestimmung und Frieden Hand in Hand gingen. Zwar ist es für einkommensschwache Länder schwierig, demokratische Strukturen aufzubauen, doch Mosambik, Botswana und Indien dienen als Vorbilder dafür, dass auch in anfangs armen Gesellschaften stabile Demokratien errichtet und beibehalten werden können.

Unsere zentrale These besagt, dass politische Mitbestimmung ein zentraler Faktor für den erfolgreichen Übergang von gewalttätigen Konflikten zum Frieden ist. Bei der Verwirklichung politischer Mitbestimmung müssen viele Aspekte einbezogen werden, etwa die Form der Verfassung, das Wahlsystem, der Schutz der Menschenrechte, das Rechts- und Justizsystem, dezentrale Strukturen und die politische Kultur. Mitbestimmung kann auf individueller oder institutioneller Ebene stattfinden, zwischen verschiedenen Gruppen innerhalb eines Landes variieren und Fragestellungen bezüglich der Geschlechterrollen oder ethnische Themen umfassen. Ein solches Konzept der Mitbestimmung verfügt damit über deutlich mehr Facetten und geht über das Demokratiekonzept hinaus, auf das sich die Medien sowie viele Geberinstitutionen und -länder hauptsächlich konzentrieren und das Elemente der Mitbestimmung wie etwa Parlaments-, Präsidentschafts- oder Regionalwahlen in den Fokus rückt.

Der Demokratisierungsprozess kann aus vielerlei Gründen zu Auseinandersetzungen führen. So kann

⁶ Collier, Paul und Hoeffler, Anke: „On Economic Causes of Civil War“, Oxford Economic Papers, Band 50 (4), 1998, 563–573.

die Politik spaltend wirken, wenn zwei, drei oder vier große politische Gruppierungen um die Vorherrschaft ringen und beispielsweise auf ethnische oder religiöse Unterscheidungsmerkmale setzen. Außerdem können die politischen Veränderungen, die zur Einführung eines demokratischen Systems erforderlich sind, gewalttätige Reaktionen hervorrufen, die den Demokratisierungsprozess dann blockieren. Mit steigendem Wohlstand nehmen auch die Freiräume jenseits des Politischen zu. Daher ist eine schwache Demokratie vielleicht nicht die Regierungsform, die am besten zur Vermeidung von gewalttätigen Konflikten geeignet ist. Das ist auch die Lehre, die sich heute aus dem Beispiel Afghanistans ziehen lässt. Dort wird der Wahldemokratie ein zu hohes Gewicht beigemessen, während andere Formen der sozialen, politischen und wirtschaftlichen Mitbestimmung vernachlässigt werden.

Spannungsverhältnis zwischen verschiedenen Zielen

Es besteht also ein Spannungsverhältnis zwischen den Zielen Frieden, Wohlstand und Mitbestimmung. Derartige Spannungen müssen gelöst werden, wenn der Wiederaufbau erfolgreich sein soll. Auch bedeuten Fortschritte bei der Verringerung und Beendigung von gewalttätigen Konflikten nicht automatisch, dass die Armut ausreichend bekämpft wird oder dass einem Ende der chronischen Armut ein hoher Stellenwert beigemessen wird. Eine Gesellschaft kann auch ohne nachdrückliche Armutsbekämpfung ein hohes Maß an Frieden erreichen (wie es in vielen lateinamerikanischen Staaten geschehen ist). Doch selbst wenn eine genau definierte Strategie zur Armutsbekämpfung vorliegt (wie es nach dem Krieg in Mosambik der Fall war), lässt sie sich durch die während des gewalttätigen Konflikts erfolgte Schädigung institutioneller Strukturen oft nur schwer umsetzen. Eine wirksame Armutsbekämpfung, und vor allem eine Konzentration auf chronisch Arme⁷, ist in gewalttätigen Konflikten nicht von der umfassenderen Aufgabe des Aufbaus verlässlich funktionierender und stabiler staatlicher Strukturen zu trennen. Dieses Vorhaben ist jedoch sowohl in finanzieller als auch in personeller Hinsicht aufwändig.

Das wiederum ist für die politischen Entscheidungsträger eine zentrale Problematik. Zwar erfordert der Friedensprozess die Beseitigung von Störfaktoren, doch werden dabei unter Umständen Ressourcen abgezogen, die für wünschenswertere Maßnahmen wie etwa die Armutsbekämpfung eingesetzt werden könnten. Dennoch ist es eine Frage der sozialen Ge-

rechtigkeit, den Armen und Schwachen zu helfen, unabhängig von ihrer Rolle während des Konflikts.⁸ So kommt es also zu Spannungen zwischen verschiedenen Zielen, die nur durch einen „ausgeglichene Wiederaufbau“ gelöst werden können.

Mosambik ist ein erfolgreiches Beispiel für einen derartigen ausgeglichenen Wiederaufbau. Die Demokratische Republik Kongo hingegen vergab ihre frühen Erfolge im makroökonomischen Bereich (insbesondere die gelungene Umschuldung) durch die Vernachlässigung anderer wichtiger Aspekte des Wiederaufbaus.⁹ Zudem haben sich in der Vergangenheit durch die attraktiven Bodenschätze einerseits – beispielsweise in der Demokratischen Republik Kongo und im (Süd-)Sudan – und das elementare Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung andererseits Spannungen ergeben, die sich als unüberwindbar erwiesen, was desaströse humanitäre Folgen hatte.

Diese Geschichte wiederholt sich nun in Afghanistan. Stärker noch als im Irak, wo das Öl immerhin eine legale Ressource darstellt, treten einem ausgeglichenen Wiederaufbau in Afghanistan große Hindernisse entgegen. Die Opiumwirtschaft wirkt ebenso hinderlich wie die komplexe Geografie und Geschichte Zentralasiens. Die militärische Kontrolle wird dadurch erschwert und verteuert, die Durchsetzungsfähigkeit der staatlichen Institutionen nach dem Zusammenbruch des Sozialismus geschwächt. In diesem Zusammenhang könnten Afghanistan im Besonderen und Zentralasien im Allgemeinen viel aus dem Vergleich mit der Entkolonialisierung und wirtschaftlichen Entwicklung im südlich der Sahara gelegenen Teil Afrikas lernen. Die sozio-ökonomischen Aussichten sind düster und lassen nicht einmal ahnen, wie selbst im Fall einer verbesserten Sicherheitslage ein ausgewogener Wiederaufbau gelingen könnte.

Das Erbe des Krieges

In jeder Kriegswirtschaft gibt es zwei Arten wirtschaftlicher Aktivitäten: Aktivitäten, die den Krieg fördern¹⁰, und Aktivitäten, die vom Krieg gefördert werden.¹¹

⁸ Vgl. Sirku K. Hellsten: „Ethics, Rhetoric, and Politics of Post-Conflict Reconstruction“, in: Tony Addison und Tilman Brück (Hrsg.): „Making Peace Work: The Challenges of Social and Economic Reconstruction“, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke 2009, 75–100.

⁹ Alvarez-Plata, Patricia und Tilman Brück: „External Debt in Post-Conflict Countries“, World Development, 36 (3), 2008, 485–504.

¹⁰ David M. Malone und Heiko Nitzschke: „Economic Agendas in Civil Wars: What We Know, What We Need to Know“, in: Tony Addison und Tilman Brück (Hrsg.): „Making Peace Work: The Challenges of Social and Economic Reconstruction“, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke 2009, 31–50.

¹¹ Vgl. Lena Giesbert und Kati Schindler: „Das Erbe des Bürgerkrieges: der Fall Mosambik“ in diesem Wochenbericht; sowie Wim Naudé: „Entrepreneurship, Post-Conflict“, in: Tony Addison und Tilman Brück (Hrsg.):

⁷ Chronic Poverty Research Centre: „The Chronic Poverty Report 2008-09: Escaping Poverty Traps“, 2008, www.chronicpoverty.org.

Die erstgenannten wirtschaftlichen Aktivitäten sind besonders schädlich, wenn sie zu „Konfliktfallen“ führen. Dazu gehören Aufstandsbewegungen, die von Plünderungen leben, oder Konfliktzonen, in denen Terroristen oder Piraten ausgebildet werden oder Zuflucht finden.¹² Wenn derartige Aktivitäten selbsterhaltend sind, können sich internationale Maßnahmen wie Sanktionen als praktisch wirkungslos erweisen. Aktivitäten, die die Kriegswirtschaft und deren Akteure prägen, dürfen auch nach Kriegsende nicht ignoriert werden. Gewalttätige Konflikte haben immer dann besonders negative Auswirkungen, wenn sie zu Ungleichheiten¹³ und chronischer Armut führen¹⁴, aus der es oft kaum einen Ausweg gibt. Bei der Integration von Wirtschaftsakteuren und -faktoren, die den gewalttätigen Konflikt gefördert haben, muss also mit viel Fingerspitzengefühl ein Gleichgewicht hergestellt werden, das die Opfer dieser wirtschaftlichen Vergangenheit nicht außer Acht lässt.

In ähnlicher Weise können nach Kriegsende Wirtschaftssektoren entstehen, die vom Ende der Gewalt und den sich daraus ergebenden Chancen profitieren. Eine solche vorteilhafte Entwicklung ist aber unter Umständen sehr breit gestreut und hat daher weniger ausdrückliche Befürworter. Der Wiederaufstieg Libanons zu einem regionalen Finanzzentrum oder – in kleinerem Maßstab – das Dienstleistungsangebot, das sich rund um UN-Friedensmissionen entwickelt, verdeutlicht, in welchem Maße gewalttätige Konflikte auf soziale und wirtschaftliche Strukturen Einfluss nehmen. In manchen Fällen kann sich die Lage der Frauen in Folge eines Krieges verbessern – allerdings sind Frauen oft die am schwersten betroffenen Opfer eines Krieges.¹⁵

Die meisten Wirtschaftsaktivitäten während eines Krieges lassen sich jedoch der zweitgenannten Art

zuordnen, werden also vom Krieg erst angestoßen. Dazu gehören Landwirtschaft, Handel und Dienstleistungen. Sie unterliegen in unterschiedlichem Maße den negativen Auswirkungen des Krieges. Kleinbauern, landlose Arbeiter und von Frauen geführte Haushalte leiden oft am stärksten unter Bürgerkriegen und müssen ihre Überlebensstrategie häufig anpassen, wenn sie zwischen Aufständische und Regierungstruppen geraten. Je nach Art der Risiken, denen Selbstversorger während eines Krieges ausgesetzt sind (Plünderungen, Entführungen oder Einberufung ins Militär), passen sich die Haushalte durch Änderungen des Produktions- oder Lager-systems oder aber durch die Flucht aus ihrem Dorf an.

Es ist wichtig, die unterschiedlichen Motive aller Akteure und die Auswirkungen, die gewalttätige Konflikte auf Menschen, Unternehmen und Institutionen haben, zu identifizieren. Daher kommt der Untersuchung von Veränderungen, die durch gewalttätige Konflikte und Staatsversagen hervorgerufen werden, große Bedeutung zu, denn in vielen Fällen behindern sie die Entwicklung eines Landes. Beispiele dafür sind die Verbreitung von HIV/AIDS durch die Kriegsteilnehmer, die Vertreibung von Millionen von Menschen, die als Flüchtlinge oder Binnenvertriebene ihre Existenzgrundlage verlieren, oder die Entstehung neuer Netzwerke für den Waffenhandel und anderer kriegsbezogener Aktivitäten.

In Afghanistan lässt sich diese Problematik besonders deutlich beobachten. Der dortige Friedensprozess und Wiederaufbau müssen berücksichtigen, dass sich die Machtstrukturen und wirtschaftlichen Anreize über Jahrzehnte hinweg immer wieder verändert haben und dass das Land sich jahrelang im Kriegszustand befand. Sonst kann kein nachhaltiger Entwurf für die Zukunft des Landes entstehen.

Staatliche Handlungsfähigkeit und Wiederaufbau nach einem Krieg

Ein afrikanisches Land, das sich im frühen 21. Jahrhundert nach einem Krieg um Wiederaufbau bemüht, sieht sich einer Weltwirtschaft gegenüber, die für die Architekten des Aufschwungs im Deutschland der Nachkriegszeit oder in Südkorea nach dem Koreakrieg größtenteils nicht wiederzuerkennen wäre (siehe Kasten). So ist zum Beispiel der Einsatz von Kontrollinstrumenten bei der Kreditvergabe, durch den sich der Aufschwung Europas nach dem Zweiten Weltkrieg auszeichnete, in Zeiten offener Kapitalmärkte keine praktikable Option mehr. Auch erscheint die spezielle Kombination aus Importsubstitution und Exportförderung, wie sie in Korea und Taiwan (China) angewandt wurde, inzwischen als einmalig für die Welt der 60er Jahre.

„Making Peace Work: The Challenges of Social and Economic Reconstruction“, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke 2009, 251–263.

¹² Anja Shortland: „Piraterie in Somalia: ein gutes Geschäft für Viele“, Wochenbericht des DIW Berlin, 2–6, 2010, 29.

¹³ Vgl. Marc Vothknecht: „Gewalttätige Konflikte erhöhen Einkommensungleichheit“, in Wochenbericht des DIW Berlin, 40, 2009, 683–687.

¹⁴ Vgl. Chronic Poverty Research Centre: „The Chronic Poverty Report 2008–09: Escaping Poverty Traps“, 2008, www.chronicpoverty.org.

¹⁵ Vgl.: Marcia E. Greenberg und Elaine Zuckerman: „The Gender Dimensions of Post-Conflict Reconstruction: The Challenges in Development Aid“, in: Tony Addison und Tilman Brück (Hrsg.): „Making Peace Work: The Challenges of Social and Economic Reconstruction“, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, 2009, 101–135; sowie Brück, Tilman und Kati Schindler: „The Impact of Violent Conflicts on Households: What Do We Know and What Should We Know about War Widows?“, Oxford Development Studies, 37 (3), 2009, 289–309; sowie Brück, Tilman und Marc Vothknecht: „Women and Postwar Reconstruction: Constraints, Choices, and Outcomes“, in: K. Kuehnast, C. de Jonge Oudraat und H. Hernes, (Hrsg.): „Women and War – Power and Protection: Setting an Agenda for Action and Research for the Next Decade of UNSCR 1325“, United States Institute of Peace, Washington, D.C., i. E.; sowie Kati Schindler: „Ergeben sich in Nachkriegs-Gesellschaften neue Chancen für Frauen? Der Fall Ruanda“ in diesem Wochenbericht.

Kasten

Staatliche Maßnahmen zum Wiederaufbau nach Kriegen in Industrieländern

Der politische Spielraum, der den heutigen Nachkriegsländern zur Verfügung steht, ist wesentlich kleiner und vollkommen verschieden von dem, der nach dem Zweiten Weltkrieg vorhanden war.¹ Zur damaligen Zeit standen üblicherweise die folgenden Optionen für den Wiederaufbau zur Verfügung: Überwachung ausländischer Kapitalflüsse (zur Konzentration des heimischen Kapitals auf wichtige Investitionen und zur Zuteilung der wenigen Devisen auf Sektoren mit hoher Priorität, oft Exportbranchen); Verstaatlichung von wichtigen Branchen, öffentlich subventionierte Kapitalinvestitionen; großflächige Investitionen in die Infrastruktur; umfassende Nutzung von Planungsmechanismen (etwa die berühmte Planification in Frankreich oder das MITI in Japan zur Koordinierung der privatwirtschaftlichen Erholung). Auch die Finanzsysteme wurden in großem Umfang genutzt, um prioritäre Aufbauziele zu erreichen, unter anderem durch die gezielt eingesetzte

und subventionierte Kreditvergabe durch Staatsbanken. Auch Südkorea (nach dem Koreakrieg) und Taiwan (nach dem chinesischen Bürgerkrieg) verfolgten eine staatlich gelenkte Entwicklung, bei der die wirtschaftlichen Erträge mit Hilfe von Marktkontrollen generiert und mit den erfolgreichsten Unternehmern geteilt wurden. Damit wurde in kurzer Zeit eine starke Kapitalakkumulation und Diversifizierung der Wirtschaft erreicht. Der Schutz vor Importen spielte bei der Erholung der europäischen Landwirtschaft eine wesentliche Rolle (bis heute wird sie geschützt und erhält Subventionen). Das Gleiche galt für manche Branchen der produzierenden Industrie (besonders in Finnland), während Südkorea eine kluge Mischung aus Einfuhrsperren und Exportsubventionen nutzte, um seine Industrie aufzubauen. Soziale Stabilität und die Festigung der Demokratie waren die dringendsten Aufgaben; die großzügigen Wohlfahrtsstaaten wurden durch Einnahmen aus dem soliden Wirtschaftswachstum finanziert. Westdeutschland folgte während der Nachkriegszeit einem Entwicklungsmodell, das der Marktwirtschaft einflussreiche, nicht dem Markt unterliegende sozialstaatliche Strukturen gegenüberstellte, wodurch die soziale und Verteilungsgerechtigkeit bewahrt wurden.

¹ Tilman Brück: „Ludwig Erhard in Africa: War Finance and Post-War Reconstruction in Germany and Mozambique“, in: J. Brauer und J. P. Dunne, (Hrsg.): „The Economics of Military Expenditure and Arms Production and Trade in Developing Countries“, Macmillan, London, 2002, 236–250.

Die nationalen Regierungen müssen heute in drei zentralen Einflussbereichen aktiv werden. Als erstes und wichtigstes Reformprojekt ist die Fiskalpolitik zu nennen, also das System aus Steuern und Ausgaben im Verhältnis zu den übergeordneten makroökonomischen Rahmenbedingungen.¹⁶ Selbst wenn das wirtschaftliche Wachstum beschränkt ist – und hauptsächlich den Bürgern über oder knapp unter der Armutsgrenze zugutekommt –, kann die durch das Wachstum entstandene größere Steuerbasis mobilisiert werden, um eine soziale Absicherung aufzubauen und dem Staat die Fähigkeit zu verleihen, die öffentlichen Finanzen und gestiegenen Hilfszahlungen sinnvoll zu verwalten.

Eine weitere wichtige Reform ist zweitens die Schaffung eines gut funktionierenden nationalen Finanzsystems, was auch die teilweise oder vollständige Privatisierung von staatseigenen Banken und die behutsame Überwachung und Regulierung der Finanzmärkte umfasst. Die Schaffung einer ausreichend

leistungsfähigen Zentralbank ist eine anspruchsvolle Aufgabe, genau wie die Wahrung ihrer Unabhängigkeit von den Eliten, die Schlüsselpositionen im expandierenden Privatsektor innehaben.

Ein dritter entscheidender Aspekt ist die Fähigkeit des Staates, ausländische Direktinvestitionen zu steuern, die heutzutage – in Ermangelung einer übergeordneten nationalen Planung – die Prioritäten der produzierenden Wirtschaftssektoren festlegen. Die Nationalstaaten müssen große Effizienz beweisen, um die sozialen Erträge dieser Projekte einzuschätzen, die Beziehungen mit ausländischen Investoren im Sinne nationaler Interessen zu steuern, möglichst vorteilhafte Geschäfte abzuschließen, den Umweltaspekt zu berücksichtigen und als Spin-off-Effekt das Beschäftigungswachstum zu maximieren.

Zusammenfassend lässt sich also feststellen, dass für den Wiederaufbau nach einem Krieg die Handlungsfähigkeit des Staates ausschlaggebend ist – unabhängig davon, ob ein Land sich beim Wiederaufbau auf die Kräfte des Marktes verlässt oder ein ehrgeizigeres Programm in der Tradition von Ostasien und Europa nach dem Zweiten Weltkrieg umzusetzen versucht. Unglücklicherweise fehlt es Nachkriegsländern wie Afghanistan, dem Sudan oder der Demokratischen Republik Kongo oftmals an der nötigen Handlungs-

¹⁶ Vgl. Sanjeev Gupta et al.: „Post-Conflict Countries: Strategy for Rebuilding Fiscal Institutions“, in: Tony Addison und Tilman Brück (Hrsg.): „Making Peace Work: The Challenges of Social and Economic Reconstruction“, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, 2009, 75–100; Tony Addison und Alan Roe (Hrsg.): „Fiscal Policy for Development: Poverty, Reconstruction and Growth“, Palgrave Macmillan, Houndmills 2004.

fähigkeit, um einen erfolgreichen Wandel in Gang zu setzen.

Die Weltwirtschaft und ihre gewalttätigen Konflikte

Die große Herausforderung beim Wiederaufbau besteht heutzutage nicht darin, von der Weltwirtschaft abgekoppelte Ökonomien wieder ins Wirtschaftssystem einzugliedern. Vielmehr geht es darum, das wirtschaftliche Zusammenspiel so zu verändern, dass sowohl der Übergang von Krieg zu Frieden als auch ein breit angelegter Aufschwung und allgemeines Wachstum gewährleistet sind.¹⁷ Um dieses übergeordnete Ziel zu erreichen, sind jedoch drei zentrale Probleme zu bewältigen. Zum einen wird der Exportsektor von Ländern, in denen gewalttätige Konflikte herrschen, oftmals von einem begrenzten Angebot an Primärgütern dominiert, was die wirtschaftspolitische Steuerung besonders erschwert und den Aufschwung behindern kann. Zweitens umfassen die Exporte derartiger Länder mitunter „Konfliktgüter“, etwa Blutdiamanten, illegal geschlagenes Holz oder harte Drogen, wobei ein solcher Handel weniger dem Staat zugute kommt als den Kriegsherren, deren Macht dadurch stärkeren Aufschwung erfährt als die des Staates. Drittens wird handelsbasiertes landwirtschaftliches Wachstum in armen, von gewalttätigen Konflikten geschädigten Ländern durch den Protektionismus reicher Länder behindert. Für den Aufschwung nach gewalttätigen Konflikten und die Schaffung einer friedlichen Existenzgrundlage im Allgemeinen ist der Landwirtschaftssektor von wesentlicher Bedeutung.

Wenn die Hindernisse in diesem Bereich nicht überwunden werden, wird der Wiederaufbau bestenfalls die Vorkriegswirtschaft und -gesellschaft wiederherstellen, oftmals verbunden mit der Wiederbelebung oder sogar Verschärfung tiefgreifender Ungleichheiten, und die Fähigkeit des Landes zur Erlangung von Frieden, Mitbestimmung und Wohlstand eher noch vermindern. Schlimmstenfalls kann eine ungesteuerte Integration in die Weltwirtschaft dazu führen, dass kriegsgeschädigte Länder mit der Weltwirtschaft auf eine Art und Weise interagieren, die das Problem der Kriegsherren noch verschärft, anstatt es einzudämmen oder gar zu überwinden.

Auf globaler Ebene mag es der internationalen Gemeinschaft gelingen, erfolgreiche Entwicklungshilfe zu leisten und vielleicht sogar zur Verringerung von Armut beizutragen – durch technische Hilfe, Projektförderung und budgetäre Unterstützung sowie

(in umstrittener Weise) durch das Vorantreiben von Demokratisierung und Friedensbildung oder (in noch stärker umstrittener Weise) durch militärische Interventionen. Doch die Herausforderung bleibt groß, und während gewisse Erfolge erzielt wurden, etwa in Mosambik oder Aceh in Indonesien, sind auch viele Enttäuschungen zu verzeichnen, so wie in Osttimor oder Somalia. Unter diesen Umständen bleiben schwierige Fragen offen, etwa hinsichtlich der optimalen Ebene und richtigen Form von Hilfsleistungen. Zu vielen dieser wichtigen Themen ist das letzte Wort noch nicht gesprochen. Neue Krisen (externe politische Ereignisse, Turbulenzen der Weltwirtschaft, Naturkatastrophen) können einen vielversprechenden Aufschwung zurückwerfen oder schlimmstenfalls zunichtemachen. Aus diesen Gründen kann man die Herausforderungen des Wiederaufbaus nach gewalttätigen Konflikten nicht von den übergeordneten globalen Herausforderungen trennen, sei es bezüglich wirtschaftlicher Integration, Handelsreformen, Entwicklungshilfe oder Staatsführung.

Die Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA) hat sich von ihrem Tiefpunkt Mitte der 1990er Jahre (nach dem Kalten Krieg), als besonders Afrika als „irrelevant“ für die geopolitischen Interessen der Großmächte betrachtet wurde, wieder etwas erholt. Die G8 jedoch scheint, nachdem sie 2005 bei ihrem Gipfel in Gleneagles den dringend benötigten Schuldenerlass versprochen hatte, inzwischen von ihren Ambitionen abgekommen zu sein, den Umfang der Hilfeleistungen substantiell zu erhöhen, und die noch nicht völlig überwundene globale Rezession ist eine weitere Gefahr für die Hilfszahlungen. Auch dies steht im scharfen Gegensatz zur Ära des Marshallplans im Europa der 40er Jahre, als die USA im Verhältnis zu ihrem BIP bis zu 20 Mal mehr Beihilfe zum Wiederaufbau leisteten als heute. Andererseits zeigt das Beispiel des Wiederaufbaus in Haiti nach dem Erdbeben, dass auch massive Aufbaubemühungen nicht unbedingt den gewünschten sozialen Nutzen bringen – in Haiti können weiterhin viele Menschen nicht an ihren Wohnort zurückkehren und leiden trotz der hohen Hilfsleistungen unter Obdachlosigkeit und Armut.

In jedem Fall sind private Kapitalflüsse für die Entwicklungsländer heute insgesamt wesentlich wichtiger – allein die Überweisungsströme entsprechen dem dreifachen Wert der ODA. Die meisten Länder bleiben nach gewalttätigen Konflikten abhängig von Hilfsleistungen. Gleichzeitig sind selbst die Finanzminister der ärmsten und kleinsten Volkswirtschaften sehr um die Anwerbung von Privatkapital bemüht, was im vergangenen Jahrzehnt in diesem Umfang noch nicht der Fall war. Die gegenwärtige Weltwirtschaftskrise und die unsicheren Devisenmärkte haben jedoch zur Erhöhung der Risikoprämie geführt, welcher die privaten Kapitalströme in Richtung Süden

¹⁷ Tony Addison (Hrsg.): *From Conflict to Recovery*. Oxford University Press, Oxford 2003.

unterliegen. Dies könnte die für den Wiederaufbau erforderlichen privaten Kapitalflüsse in konfliktgeschädigte Länder hemmen. Afghanistan lässt sich als aktueller Fall betrachten, in dem große Mengen öffentlicher Hilfgelder von relativ geringer Qualität an eine undurchsichtige Regierung fließen. Hochqualitative, wettbewerbsfähige Kapitalströme aus dem privaten Sektor fehlen hingegen, was sich in der anhaltend schwachen Wirtschaftsleistung Afghanistans außerhalb des Entwicklungshilfe- und Drogensektors niederschlägt.

Eine tiefgehende Integration von Konfliktnationen in die Weltwirtschaft ist folglich ein zweiseitiges Schwert. Positiv ist, dass sich die Wahrscheinlichkeit vorteilhafter externer Einflüsse erhöht, zum Beispiel in Form von Handel und Investitionen, und dass die Hilfsleistungen einen Anreiz zum Frieden darstellen können. Auf der negativen Seite steht, dass der wachsende Graben zwischen einer unterentwickelten Kriegswirtschaft und ihren friedlichen Partnern zwar die Opportunitätskosten von gewalttätigen Konflikten erhöht (Frieden ist in sozialer Hinsicht profitabler, insbesondere wenn das Land Handel betreibt), die Kriegswirtschaft aber für den privaten Sektor profitabel ist. Eine engere Einbindung von Kriegswirtschaften in die Weltwirtschaft liefert der kriminellen Konfliktfinanzierung zahlreiche Möglichkeiten, etwa durch den Export von Blutdiamanten und anderen Kriegsgütern, durch Geldwäsche in internationalen Finanzzentren, durch die Rekrutierung von Söldnern oder durch den Ankauf hoch entwickelter Waffentechnik (in einigen Fällen geht dies mit einer zunehmenden Interaktion zwischen „lokalen“ Kriegen und globalen Terrorismusnetzwerken einher¹⁸). Die Beispiele Afghanistan, Sierra Leone, Angola und Sudan zeigen, wie bei gewalttätigen Konflikten Drogen, Blutdiamanten, Öl und der internationale Handel mit anderen natürlichen Ressourcen Kriege, humanitäre Katastrophen und nicht nachhaltiges Wachstum finanzieren können.

Die Rolle der internationalen Gemeinschaft

Die Chancen für den Frieden stehen schlecht. Waffenruhen und Friedensabkommen werden häufig gebrochen, und die Wahrscheinlichkeit eines kompletten Zusammenbruchs steigt mit der Zahl der Misserfolge. Die kriegsführenden Parteien haben ein Glaubwürdigkeitsproblem, und ihr Ansehen verschlechtert sich mit jedem gebrochenen Vertrag.¹⁹

Oft haben die Akteure auch Schwierigkeiten, als geschlossene Fraktion aufzutreten; Splittergruppen oder bewaffnete Minderheiten („Spoilers“ oder „Störer“) erzielen mit wenig Einsatz maximale Erfolge, indem sie die von den großen Akteuren geschlossenen Abkommen untergraben. Außerdem sind in vielen Fällen die internationalen Friedensbemühungen zu schwach, um den Frieden tatsächlich durchzusetzen (wie sich gegenwärtig in Afghanistan zeigt), und Militäroperationen können zu unvorhergesehenen Auswirkungen führen (wie nicht zuletzt beim Einmarsch von britischen und amerikanischen Truppen in den Irak deutlich wurde).

Die Parteien in einem Bürgerkrieg entscheiden sich dann für den Frieden, wenn dieser sich für sie auszahlt – in der Regel nicht früher. Doch externe Akteure wie die internationale Gemeinschaft können Anreize setzen, die zu Kooperation statt zu gewalttätigen Konflikten führen. Allerdings werden die dafür zur Verfügung stehenden Instrumente nicht in ausreichendem Maße eingesetzt und in manchen Fällen von einflussreichen Akteuren in reichen (und armen) Ländern blockiert.

Ein Beispiel dafür ist die Lage in Afghanistan nach der US-geführten Militäroperation. Während des internationalen Einsatzes in Afghanistan wurde zu wenig und zu spät gehandelt, womit den mittlerweile einflussreichen Friedensstörern zu viel Raum gelassen wurde. Die Kriegsherren, die die von den USA angeführten Alliierten bei der Entmachtung der Taliban unterstützten, sind heute Mitglieder der Regierung. Viele von ihnen verfügen jedoch weiterhin über große militärische Macht – was für den Frieden nichts Gutes verheißt. Sie sind zudem mächtig genug, den Anstrengungen des Präsidenten Karsai und seiner Technokraten bei der Staatsbildung entgegenzuwirken. Sie können Ressourcen in einem Ausmaß bündeln, das es ihnen erleichtert, den Wiederaufbau in ihrem eigenen Interesse zu beeinflussen, und zwar sowohl auf politischer als auch auf wirtschaftlicher Ebene. Inzwischen kehren die Taliban zurück und bringen vor allem im Süden die NATO in Bedrängnis. Deren Alliierte können sich nur schwer einigen, wer die schwere Bürde des Kampfeinsatzes tragen soll.²⁰ In manchen Fällen handelten die US-Streitkräfte in Afghanistan unabhängig von der NATO – und manchmal auch der Aufbauplanung entgegen. Zudem hat das Debakel, das der Einmarsch in den Irak nach sich zog, die Bereitschaft aller Alliierten, auch der USA und des Vereinigten Königreiches, verringert, große Truppenkontingente für humanitäre Zwecke einzusetzen. Das zeigt sich übrigens auch an den

¹⁸ Tilman Brück (Hrsg.): „The Economic Analysis of Terrorism“, Routledge, Abingdon 2007.

¹⁹ Tony Addison (Hrsg.): „From Conflict to Recovery“, Oxford University Press, Oxford 2003.

²⁰ Vgl. Tilman Brück, Olaf J. de Groot, Friedrich Schneider: „Eine erste Schätzung der wirtschaftlichen Kosten der deutschen Beteiligung am Krieg in Afghanistan“, Wochenbericht des DIW Berlin, 21, 2010, 2–11.

späten Reaktionen auf die Krisen im Sudan. Es gibt also Grund für ernsthafte Zweifel am Nutzen eines Militäreinsatzes zur Behebung von Fehlern, die in der Vergangenheit bei der Förderung von Frieden, Wohlstand und Mitbestimmung in Afghanistan beangangen wurden.

Fazit

Aus der voranstehenden kritischen Betrachtung lassen sich fünf Lehren ziehen.²¹ Erstens ist politische Mitbestimmung ein zentraler Faktor für den erfolgreichen Übergang von einem gewalttätigen Konflikt zum Frieden. Das ergibt sich aus der Beobachtung, dass Frieden, Wohlstand und Mitbestimmung sich gegenseitig verstärken, auch wenn wir noch nicht genau wissen, auf welche Art diese Prozesse ineinander greifen. Anders ausgedrückt brauchen arme Länder, in denen vor kurzem ein gewalttätiger Konflikt zu Ende gegangen ist, mehrdimensionale Aufbauprogramme, die den zahlreichen Entwicklungsfaktoren Rechnung tragen. Dazu gehören etwa horizontale Ungleichheiten²², Geschlechterrollen, ethnische Differenzen und Gesundheit – um nur eine kleine Auswahl zu nennen. Werden diese für die Entwicklung eines Nachkriegslandes wichtigen Aspekte vernachlässigt, schlägt die Armutsbekämpfung mit großer Wahrscheinlichkeit fehl, was wiederum zu einem Mangel an Nachhaltigkeit führt.

Zweitens lässt sich die Lehre ziehen, dass ein ausgeglichener Wiederaufbau den drei Aspekten Frieden, Armutsbekämpfung und Schaffung staatlicher Handlungsmacht jeweils gleiches Gewicht verleihen muss. Die Erhaltung des Friedens ist ein Hauptziel in Nachkriegsländern, doch darf dies nicht vom (komplementären) Ziel ablenken, horizontale Ungleichheiten zu verringern, die Armut zu bekämpfen und arme Schichten in den Gesellschaftsvertrag zu integrieren, der das Fundament eines erfolgreichen und dauerhaften Friedens bildet. Der Wiederaufbau sollte daher an mehreren Fronten gleichzeitig ansetzen und der zentralen Problematik der staatlichen Handlungsmacht auf regionaler und nationaler Ebene besondere Beachtung schenken, damit die Bemühungen der Geberländer auf fruchtbaren Boden fallen.

Drittens dürfen bei den Maßnahmen zum Wiederaufbau die langfristigen Auswirkungen von gewalttätigen

Konflikten nicht vernachlässigt werden. Im Sinne eines nachhaltigen Friedens sollten die Wirtschaftsakteure davon abgehalten werden, unproduktiven und destruktiven Aktivitäten nachzugehen, die Frieden und Wohlstand gefährden. Direkt nach einem gewalttätigen Konflikt kann es wichtiger sein, unternehmerische Tätigkeiten in produktive und friedliche Bahnen zu lenken, als die Wirtschaft quantitativ anzukurbeln.²³

Die vierte zu ziehende Lehre ist die Tatsache, dass die Förderung der staatlichen Handlungsmacht auch im Fall eines Wiederaufbaus, der auf die Kräfte des Marktes setzt, unverzichtbar ist. Die Stärkung der Staatsmacht ist ein vordringliches Erfordernis, wenn horizontale Ungleichheiten, wie etwa regionale Unterschiede, abgemildert werden sollen, die oft Ursache gewalttätiger Konflikte sind. Die jeweilige Zentralregierung – ganz zu schweigen von lokalen Behörden – ist dieser Aufgabe in vielen Fällen nicht gewachsen, so dass große Anstrengungen erforderlich sind, um auf Landesebene, aber auch regional, die erforderliche Autorität herzustellen.

Die letzte hier zu nennende Lehre besagt, dass externe Akteure durch die starke Integration der bestehenden Kriegsökonomien in die Weltwirtschaft sehr wohl Anreize setzen können, die zu Kooperation statt zu gewalttätigen Konflikten ermutigen. Länder, in denen sich ein gewalttätiger Konflikt abspielt oder die einen solchen gerade beendet haben, brauchen mehr internationale Unterstützung. Damit diese nachhaltig wirkt, muss die G20 mehr Ressourcen einsetzen und eine stärkere Lenkungsrolle übernehmen. Insbesondere folgende wichtige Maßnahmen sind in Erwägung zu ziehen: der Einsatz diplomatischer und militärischer Mittel zur Durchsetzung von Friedensabkommen; die Überwachung des Zustroms von Waffen, Söldnern und Kapital in Länder mit gewalttätigen Konflikten; und dringend notwendige Vorkehrungen gegen den Klimawandel, der starken Einfluss darauf haben könnte, wie sich gewalttätige Konflikte auf arme Länder auswirken. Es sind bedeutende Anstrengungen nötig, um die Vereinten Nationen und die Bretton-Woods-Institutionen zu reformieren, damit sie eine stärkere Wirkung entfalten und weltweit die erforderlichen öffentlichen Güter bereitstellen können, die die Grundlage für Frieden, Mitbestimmung und Wohlstand auch für die Ärmsten der Armen bilden. Wären diese fünf Lehren in Ländern wie Afghanistan, Somalia oder der Demokratischen Republik Kongo frühzeitig im Wiederaufbauprozess angewandt worden, dann wäre ein Scheitern dieser Staaten vielleicht vermieden worden.

JEL Classification:
F51, H56, N40

Keywords:
War,
Peace,
Reconstruction

21 Vgl. Kommentar in dieser Ausgabe des Wochenberichts zur Anwendung dieser Lehren im Fall Afghanistan.

22 Frances Stewart: „Policies towards Horizontal Inequalities in Post-Conflict Reconstruction“, in: Tony Addison und Tilman Brück (Hrsg.): „Making Peace Work: The Challenges of Social and Economic Reconstruction“, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke 2009, 136–174.

23 Vgl. Naudé, ebd.

Impressum

DIW Berlin
Mohrenstraße 58
10117 Berlin
Tel. +49-30-897 89-0
Fax +49-30-897 89-200

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann
(Präsident)
Prof. Dr. Alexander Kritikos
(Vizepräsident)
Prof. Dr. Tilman Brück
Prof. Dr. Christian Dreger
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Dr. Gert G. Wagner

Chefredaktion

Dr. Kurt Geppert
Carel Mohn

Redaktion

Renate Bogdanovic
PD Dr. Elke Holst
Susanne Marcus
Manfred Schmidt

Lektorat

Dr. Kerstin Bernoth
Dr. Kurt Geppert
Dr. Christian Schmitt

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49 – 30 – 89789–249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805–19 88 88, 14 Cent./min.
Reklamationen können nur innerhalb
von vier Wochen nach Erscheinen des
Wochenberichts angenommen werden;
danach wird der Heftpreis berechnet.

Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,–
Einzelheft Euro 7,–
(jeweils inkl. Mehrwertsteuer
und Versandkosten)
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende
ISSN 0012-1304
Bestellung unter leserservice@diw.de

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit
Quellenangabe und unter Zusendung
eines Belegexemplars an die Stabs-
abteilung Kommunikation des DIW
Berlin (Kundenservice@diw.de)
zulässig.

Gedruckt auf
100 Prozent Recyclingpapier.