

Menck, Karl-Wolfgang

Research Report

Gewaltsame Konflikte in Entwicklungsländern: Ursachen und Maßnahmen zur Vermeidung

HWWA-Report, No. 256

Provided in Cooperation with:

Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)

Suggested Citation: Menck, Karl-Wolfgang (2005) : Gewaltsame Konflikte in Entwicklungsländern: Ursachen und Maßnahmen zur Vermeidung, HWWA-Report, No. 256, Hamburg Institute of International Economics (HWWA), Hamburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/32901>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Gewaltsame Konflikte in Entwicklungs- ländern - Ursachen und Maßnahmen zur Vermeidung

Karl-Wolfgang Menck

HWWA-Report

256

Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)
Hamburg Institute of International Economics
2005

ISSN 0179-2253

The HWWA is a member of:

- Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL)
- Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (ARGE)
- Association d'Instituts Européens de Conjoncture Economique (AIECE)

Gewaltsame Konflikte in Entwicklungsländern – Ursachen und Maßnahmen zur Vermeidung

Karl-Wolfgang Menck

HWWA REPORT

Editorial Board:

Prof. Dr. Thomas Straubhaar

Dr. Klaus Kwasniewski

Dr. Konrad Lammers

Dr. Eckhardt Wohlers

Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)

Hamburg Institute of International Economics

Öffentlichkeitsarbeit

Neuer Jungfernstieg 21

20347 Hamburg

Phone: +49-040-428 34 355

Fax: +49-040-428 34 451

e-mail: hwwa@hwwa.de

Internet: <http://www.hwwa.de/>

Karl-Wolfgang Menck

Hamburg Institute of International Economics

Neuer Jungfernstieg 21

20347 Hamburg

Phone: +49-040-428 34 310

Fax: +49-040-428 34 367

e-mail: karl-wolfgang.menck@hwwa.de

Vorwort

Seit den neunziger Jahren verursachen langanhaltende Konflikte in den Entwicklungsländern tiefe Einschnitte in den Wachstumsprozeß, vor allem in den ärmsten Entwicklungsländern. In „failed states“ können gewaltbereite Akteure mit einer schlagkräftigen Gefolgschaft Kriegsunternehmen anwerben und Waffen einführen, die durch illegale Transaktionen finanziert werden. Abhilfe schafft eine „gute Regierungsführung“, bei Bedarf um Maßnahmen ergänzt, die die wirtschaftliche Integration bislang benachteiligter Bevölkerungsschichten verbessert. Empfohlen wird, die Armutsbekämpfung und die HIPC-Initiative in den Dienst der Krisenvorbeugung zu stellen. Vorgeschlagen werden internationale Regelwerke, die illegale finanzielle Transaktionen unterbinden, die Geldwäsche verhindern und mehr Transparenz bei der Zusammenarbeit ausländischer Unternehmen mit den Regierungen von Entwicklungsländern schaffen. Der Verfasser dankt Carsten Hefeker, Konrad Lammers und Rasul Shams für zahlreiche Anregungen und kritische Durchsicht des Manuskriptes.

Hamburg, Februar 05

Karl-Wolfgang Menck

Inhaltsverzeichnis

I. Krisen in Entwicklungsländern und deren Auswirkungen auf den Entwicklungsprozess	7
Wirtschaftliche Einschnitte durch Krisen	8
Kosten durch kriseninduzierte Flüchtlingsbewegungen	10
Schwierige Schätzung der Kosten: schwache Datenbasis	12
II. Die Ursachen	14
Die herkömmliche Sicht: schlechte Regierungsführung	14
Gewaltbereite Akteure und ihre Gefolgschaft	15
„Kriegsunternehmer“ und Krisen in Entwicklungsländern	19
Verfügbarkeit beträchtlicher Ressourcen	20
III. Politik zur Krisenvermeidung und –überwindung	24
Gute Regierungsführung in den Entwicklungsländern	24
Entwicklungszusammenarbeit	26
Internationale Regelwerke	28
Freiwillige Selbstkontrollen	33
Bibliographie	35

I. Krisen in Entwicklungsländern und deren Auswirkungen auf den Entwicklungsprozess

Das Heidelberger Institut für Konfliktforschung stellte für 2004 fest, dass Asien und Ozeanien ein Drittel aller Konflikte auf der Welt verzeichnen. Die Zahl der Krisen in Entwicklungsländern nimmt ständig zu, und diese Staaten benötigen oft lange Zeit, um die Folgen zu überwinden. Viele Länder sind ohne nachhaltige Unterstützung der Industrieländer und der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit in der Krisenfalle gefangen (World Bank 1998, S. 17; Collier u.a. 2003, S. 13ff, OECD 2001a, S. 33; Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung 2004, S. 57). Dies ist insbesondere in ärmeren Entwicklungsländern der Fall. Die Weltbank hat diese Staaten in der Gruppe „Low Income Countries Under Stress“ zusammengefasst. Darunter sind unter anderen die Zentralafrikanische Republik, die Demokratische Republik Kongo, die Côte d' Ivoire, Nigeria, Somalia, Sudan, Haiti, Indonesien, Laos und Afghanistan.

Weit verbreitet ist die Furcht, dass Konflikte den Entwicklungsprozess hemmen oder gar umkehren. Dann wäre nicht nur ein international vereinbartes Ziel der Entwicklungspolitik hinfällig. Die Industrieländer wären auch unmittelbar betroffen, sei es, dass Absatzmärkte für Industrieerzeugnisse wegfielen, sei es, dass die Aufwendungen für die Entwicklungszusammenarbeit auf einem hohen Niveau langfristig fortgeführt werden müssen, oder sei es, dass die bereits erreichten Fortschritte in diesen Staaten durch Konflikte aufgezehrt würden. Die Entwicklungsländer wären nicht mehr in die Weltwirtschaft integriert und könnten Wohlfahrts- und Wachstumsgewinne durch internationale Arbeitsteilung und Spezialisierung nicht mehr wahrnehmen. Eine dauerhafte Verarmung und Destabilisierung der Entwicklungsländer würde darüber hinaus Unsicherheit hervorrufen und eine Quelle für weltweite Unrast und daraus ableitbare Bedrohungen schaffen.

Der folgende Text soll drei Fragen klären:

1. Wie tief sind die durch Krisen verursachten wirtschaftlichen Einschnitte in den Entwicklungsprozess?
2. Welche Ursachen sind für die Konflikte maßgeblich verantwortlich und sind diese Krisen umkehrbar oder zwangsläufig?

3. Welche Möglichkeiten bieten Wirtschaftspolitik und Entwicklungszusammenarbeit, Entwicklungsländer vorsorgend vor Konflikten zu schützen oder deren Ende schnell herbeizuführen?

Wirtschaftliche Einschnitte durch Krisen

Um die wirtschaftlichen Folgen von Konflikten für den Entwicklungsprozess zu ermitteln, werden in der Regel die Veränderungen des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf, der Arbeitslosigkeit, der öffentlichen Einnahmen und der staatlichen Ausgaben, der Verschuldung von öffentlichen Haushalten, der Exporte und der Importe sowie der Umfang der Kapitalflucht betrachtet (ECLAC 2002, S. 29; UNDP 2004, S. 12, Stewart/FitzGerald 2001, S. 5ff; Collier u.a. 2003, S. 20f). Es wird üblicherweise angenommen, dass diese Daten zusammen mit sozialen und politischen Indikatoren die Folgen von Krisen beschreiben, und es wird unterstellt, dass deren Ursachen sich in den Angaben widerspiegeln. Da andere Faktoren auch Konflikte erzeugen können, wie beispielsweise politische oder soziale - oft in Verbindung mit ökonomischen Bestimmungsgründen - ohne dass im einzelnen die Anteile und die Querbeziehungen festgestellt werden können, ist die Zuschreibung der Beobachtungen zu den auslösenden wirtschaftlichen Faktoren mit Unsicherheit behaftet.

Eine modellbasierte Berechnung von Collier u.a. weist aus, dass als Folge der Umleitung öffentlicher Ausgaben während eines Konflikts in einem Entwicklungsland mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 3000 US-\$, nach dem Stand von 1995, die Militärausgaben von in Friedenszeiten 2,8 v.H. des Bruttosozialprodukt (BSP) auf 5 v.H. des BSP erhöht werden. Wird angenommen, dass eine Krise erst nach 7 Jahren überwunden ist, so vermindert sich das BSP innerhalb dieser Zeit um bis zu 2 v.H. in jedem Jahr (Collier u.a. 2003, S. 13f).

Nach Beobachtungen aus einzelnen, von Konflikten geprägten Entwicklungsländern, treffen diese Berechnungen zu. Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) stellt für Sri Lanka mit Blick auf die Konflikte zwischen 1984 bis 1996 fest: „The war has caused large-scale destruction of economic and social infrastructure, deterred private sector investments and diverted a large proportion of national resources into military activities“ (Sri Lanka United Nations Development Assistance Framework (2002 – 2006) 2001, S. 12). Der Krieg von 1996 bis 2000 hat nach Angaben der Weltbank das BSP um 1,4 v.H. gesenkt, nachdem zuvor jährliche Wachstumsraten von

5 v.H. und mehr erzielt werden konnten. Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) stellt für Sri Lanka mit Blick auf die Jahre 1984 bis 1996 fest:

„A study conducted by the Institute of Policy Studies (IPS) estimates that the economic cost of the conflict (for the period 1984 – 96) at nearly 170 percent of Sri Lanka’s GDP for 1996. The Central Bank of Sri Lanka, in its Annual Report, estimates that the conflict has reduced Sri Lanka’s economic growth by about 2 to 3 percentage points a year...Defense expenditures have increased from 1.3 percent of GDP in 1980 to 4-6 percent of GDP over recent years. In 1999, the Government expended nearly US\$ 1 billion on defense, more than the amount allocated for education and health combined. In addition, the Government spends close to US\$ 2 million per month on relief support to displaced persons.“ Die Bilanz der laufenden Posten in der Zahlungsbilanz ist im gleichen Zeitraum defizitär gewesen: Vergleichsweise niedrig war das Defizit 1998 mit 1,4 v.H. (gemessen in v.H. des BSP) und am höchsten, mit 6,6 v.H. im Jahr 2000. Das Budgetdefizit betrug in dem gleichen Zeitraum jährlich etwa 10 v.H. (Memorandum of the President 2003, S. 4). In El Salvador soll zwischen 1979 bis 1991 das Pro-Kopf-Einkommen um 75 v.H. gefallen sein. Nach dem Friedensschluss ist das Pro-Kopf-Einkommen um 20 v.H. niedriger als der vergleichbare Wert im Jahre 1978, dem letzten Friedensjahr (The Economic and Social Costs of Armed Conflict in El Salvador, 2003, S. 1).

Eine andere, weit verbreitete Kenngröße für die Einschnitte in den Entwicklungsprozess wird aus den Kosten für den Wiederaufbau eines von Krisen zerstörten Landes abgeleitet. In dieser Summe werden die Ausgaben zusammengefasst, die notwendig sind, um die zerstörten materiellen Güter wiederherzustellen und einen nicht eindeutig definierten „regulären“ Entwicklungsprozess einzuleiten: Die Ausgaben für den Wiederaufbau der durch Konflikte zerstörten Infrastruktur im Libanon werden beispielsweise auf 1000 US-\$ pro Einwohner geschätzt. Würde man die Aufwendungen für den Wiederaufbau Europas nach dem zweiten Weltkrieg im Rahmen des Marshallplans zugrundelegen, so ergibt sich ein Bedarf von 2000 US-\$ je Einwohner (Kaysen u.a. 2002, S. 64ff). Zum Zeitpunkt der Gründung eines eigenständigen Staates in Ost Timor werden insgesamt öffentliche Investitionen in Höhe von 170 Millionen US-\$ notwendig (East Timor 1999, S. 41). Für den Zeitraum 4. Quartal 1999 bis 2002 werden weitere rund 300 Millionen US-\$ veranschlagt (United Nations and World Bank, East Timor, 1999, S. 2).

Untersuchungen von Colletta und Cullen in Kambodscha, Ruanda, Guatemala und Somalia haben darauf hingewiesen, dass nicht allein die Zerstörung von materiellen

Gütern das Ausmaß des Rückschlags anzeigt. Auch das in Zahlen nicht messbare „soziale Kapital“ - wie gegenseitiges Vertrauen, die Existenz von formellen und informellen Netzwerken und anderen Interessensvereinigungen sowie die Loyalität gegenüber dem Staat – wird erfahrungsgemäß zerstört, und es bedarf erheblicher und zeitaufwendiger Anstrengungen, bis diese für den Entwicklungsprozess wichtigen Bestimmungsfaktoren wieder genutzt werden können (Coletta, Cullen 2000, S. 6ff).

Kosten durch kriseninduzierte Flüchtlingsbewegungen

Viele Studien weisen auf die Kosten der gastgebenden Länder für die Aufnahme und Betreuung der Flüchtlinge hin, soweit dafür nicht Hilfsorganisationen aufkommen. Die Zahlen werden zumeist den Statistiken und Berichten des Flüchtlingsprogramms der Vereinten Nationen (UNHCR) entnommen (UNHCR 2004). Es wird vermutet, dass diese Zahlen Mindestangaben vermitteln, da sich erfahrungsgemäß Flüchtlinge, die bei Familienangehörigen oder bei befreundeten Stämmen Zuflucht suchen, nicht registrieren lassen.

Selbst wenn die Aufwendungen für die Betreuung von Flüchtlingen nicht vom Gastland getragen werden, entstehen kurzfristig Engpässe in der ohnehin schwach entwickelten Infrastruktur, wie in Krankenhäusern, in Schulen sowie in der Wasserversorgung und –entsorgung. Betroffen sind zumeist Grenzregionen, die in vielen Entwicklungsländern beim Ausbau und bei der Unterhaltung der materiellen Infrastruktur benachteiligt werden. In diesen oft rückständigen Landesteilen - eine Folge der Regional- und Strukturpolitik, aber auch der schwachen, grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Zusammenarbeit - ist die kurzfristige Aufnahmefähigkeit für Menschen, die in Not sind, rasch erschöpft. Landwirtschaftlich nutzbare Flächen werden von den Neuankömmlingen besetzt, und der Boden kann nicht mehr landwirtschaftlich oder gewerblich genutzt werden. Die Wasserversorgung und -entsorgung sind allenfalls für die einheimische Bevölkerung ausreichend. Gleiches gilt für die Energielieferungen, die Kommunikation, das Transportwesen, für Schulen und Gesundheitsstationen sowie für Krankenhäuser. Die Kosten als Folge von „Überlastung“ durch Flüchtlinge können zumeist nicht quantitativ festgelegt werden. Der Umfang der Bevölkerungsbewegungen wird ersatzweise als Indiz für die Höhe der möglichen Kosten genommen.

Nach den Untersuchungen der UNHCR erreichen die Flüchtlingsströme Größenordnungen, die die Bevölkerung vor allem in den grenznahen Gebieten binnen kurzer

Zeit um ein Mehrfaches ausweiten; im Jahr 2003 lebten rund 600 000 Menschen aus dem Sudan als Flüchtlinge in Uganda, Äthiopien, Kenia, im Tschad, in der Demokratischen Republik Kongo und in der Zentralafrikanischen Republik. Etwa 450 000 Menschen, die in der Demokratischen Republik Kongo beheimatet waren, wurden vom UNHCR als Flüchtlinge in Tansania, Sambia, Burundi, Ruanda, Angola, Uganda und im Kongo gezählt. Zwischen der Demokratischen Republik Kongo und Burundi kreuzen sich die Flüchtlingsbewegungen (UNHCR 2004). Eine halbe Millionen Menschen ist 1998 in El Salvador vertrieben worden (Précis 1998, S. 1). Seit Ausbruch des Bürgerkrieges in Angola, im Jahr 1975, haben 4,1 Millionen Menschen ihren angestammten Wohnsitz verlassen (Transitional Support Strategy for the Republic of Angola 2003, S. 4). Nach den Angaben für Februar 2002 haben 445 000 Menschen aus Angola während des Bürgerkrieges Zuflucht in den Nachbarländern gesucht (Transitional Support Strategy for the Republic of Angola 2003, S. 4). Bevorzugte Zielgebiete waren Länder, die Konflikte überwinden mussten (Algerien, Demokratische Republik Kongo, Uganda und Äthiopien), und auch ärmste Entwicklungsländer wie Guinea, Nepal und Sambia mussten im Jahr 2002 Flüchtlinge aufnehmen (UNHCR 2004, Tabelle 1, S. 2/4ff). 30 000 Frauen mit 300 000 Kindern haben ihren Wohnort in Sri Lanka verlassen, nachdem die Männer getötet worden waren. Aus Afghanistan sind im Jahr 2000 3,6 Millionen Menschen in die Nachbarländer geflohen. Als Folge des Bürgerkrieges in Kolumbien mussten 4,0 v.H. der Bevölkerung ihren angestammten Wohnort verlassen. Aufgrund der Konflikte in Somalia haben 1995 579 000 Flüchtlinge in anderen Staaten Zuflucht gesucht. Im Jahr 2000 waren 441 600 Menschen noch nicht zurückgekehrt (Brown, Rosecrance 1999, S. 17ff; UNHCR o.J., S. 105ff; Collier u.a. 2003, S. 17f).

Die Anwesenheit von Flüchtlingen kann zumindest kurzzeitig auch positive Wirkungen entfalten, insbesondere durch die Steigerung der Nachfrage nach Gütern und nach Arbeitskräften. Für die Versorgung der Flüchtlinge werden Einkäufe getätigt, Hilfsorganisationen rekrutieren Personal vor Ort, mieten Gebäude an und entsenden Experten, die ihrerseits Geld in Umlauf bringen. Die Anwesenheit von Flüchtlingen kann den Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt verschärfen, und aus dem Kreis der Zugewanderten können Unternehmer hervorgehen und zum Wachstum der Wirtschaft beitragen. Eine Untersuchung über die Folgen der Flüchtlingsbewegung nach Westtansania während der gewaltsamen Auseinandersetzungen im südlichen Afrika zeigt, dass für einen begrenzten Zeitraum neue Arbeitsplätze entstanden sind. Da die Hersteller und der Handel vermuteten, dass die rasch veränderte Nachfrage nicht dauerhaft auf hohem Niveau verharren würde, blieb das Angebot an Gütern konstant,

und schnelle Preissteigerungen verminderten nach kurzer Zeit die Kaufkraft vor allem ärmerer Bevölkerungsschichten (Landau 2004, S. 40ff).

Schwierige Schätzung der Kosten: schwache Datenbasis

Ob derartige Angaben das Ausmaß der wirtschaftlichen Einschnitte in den Entwicklungsprozess sachgerecht beschreiben, ist strittig. Zerstörungen der materiellen Infrastruktur, des Sachkapitals der privaten und öffentlichen Unternehmen, von Häusern und landwirtschaftlich nutzbaren Flächen und davon ausgehende Folgewirkungen lassen sich zwar mittlerweile anhand standardisierter Fragenlisten feststellen (ECLAC 2002, S. 31ff), beschreiben aber nur die Untergrenze der Einschnitte in den Entwicklungsprozess. Die nicht monetären Wirkungen können nicht erfasst und geschätzt werden, und sie sind gerade in den Entwicklungsländern hoch anzusetzen, da sich dort in Zeiten von Unsicherheit und Gewalt der realwirtschaftliche informelle Sektor erfahrungsgemäß rasch ausbreitet (Stewart, FitzGerald 2001, S. 6, FitzGerald, Stewart, Wang 2001, S. 125ff; Keen 2001, S. 46ff).

Schadensmessung bei Naturkatastrophen in Mittelamerika

- Zerstörung von Gebäuden aller Art
- Umfang des überfluteten Geländes und der dabei verursachten Schäden
- Störungen des Transportwesens (Straßen) und der Kommunikationswege
- Zerstörung von Werken, Netzen und Zwischenstationen für die Wasser- und der Elektrizitätsversorgung
- Verluste an bebaubarem Land und Zerstörung von landwirtschaftlichem Gerät, von Ernten, von Bewässerungssystemen sowie der Infrastruktur; Vernichtung von Vorräten an Gütern und Hilfs- sowie Betriebsmitteln (ECLAC 2002)

So wie die Untersuchungen bisher durchgeführt wurden, liegt den Beobachtungen unausgesprochen die Annahme zugrunde, dass alle Bürger in den Entwicklungsländern durch die Krisen schlechter gestellt sind. Tatsächlich muss dies nicht so sein. Verschiedene Studien haben gezeigt, dass bei der Vergabe von öffentlichen Leistungen in vielen Entwicklungsländern bereits in Friedenszeiten der ländliche Raum und der

informelle Sektor weitestgehend ausgespart sind. Bei Konflikten verschärft sich die Ungleichverteilung staatlicher Ausgaben. Die Reichen müssen zwar in Zeiten wirtschaftlicher, politischer und sozialer Spannungen um ihr Hab und Gut fürchten, behaupten aber ihre Vormachtstellung oder können diese gar dazu nutzen, ihren Anteil an den staatlichen Ausgaben oftmals ohne zwingenden Grund erhöhen (Stewart, FitzGerald 2001, S. 6ff; ECLAC S. 17; Collier u.a. 2003, S. 16f).

Die Sammlung und Auswertung der Daten, die Konflikte in Entwicklungs-ländern kennzeichnen, können nicht immer aktuell, vollständig und überprüfbar sein. In der Phase, in der sich Krisen abzeichnen, oder unmittelbar nach dem Ende der Auseinandersetzungen bemüht sich die ohnehin durch die Ereignisse bis an die Leistungsgrenze geforderte und unzureichend ausgestattete staatliche Verwaltung in erster Linie um Sofortmaßnahmen, die die Lage der Einwohner verbessern sollen. Unternehmen und private Haushalte zeigen sich nicht besonders auskunftsfreudig, solange mit der Feststellung (möglicher) Schäden nicht Hilfeleistungen zugesagt werden. Für flächendeckende Datenerhebungen fehlen geeignete Transportmittel, da diese zunächst für die Rettung von Personen und den Transport dringend benötigter Güter eingesetzt werden. In der Regel können allenfalls stichprobenartige Beobachtungen vorgenommen werden.

Zudem ist das Ausmaß der Veränderungen nicht eindeutig zu bestimmen, da Referenzwerte für die Periode vor Ausbruch eines Konflikts nicht immer im notwendigen Umfang und zeitnah vorliegen. Noch sind Vorschläge nicht verwirklicht, unter dem Dach einer fortlaufenden wirtschaftlichen und sozialen Berichterstattung Daten zu sammeln, die zur Messung der Veränderungen in der Zeit vor dem Ausbruch der Krise bis zu deren Ende benutzt werden können. Die im Rahmen der Surveillance des Internationalen Währungsfonds nach Artikel IV und die für die Veröffentlichung der Human Development Indicators des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) zusammengetragenen Daten sind gerade in den krisengefährdeten Ländern nicht vollständig. Die Voraussetzungen, krisenbezogene Fakten zu gewinnen, wären günstig, wenn die Vereinten Nationen bereits Frühwarnsysteme (Early Warning Systems) unterhielten. Sofern Frühwarnsysteme bestanden oder bestehen, haben sie keine ökonomischen Referenzwerte für die Schätzung der Krisenfolgen bereitgestellt. Untersuchungen aus Afghanistan – um ein Beispiel zu nennen - berichten von deutlich ausgeprägten partikularen Interessen der Nichtregierungsorganisationen, aber auch von einem offenkundigen gegenseitigen Misstrauen zwischen ihnen und den öffentlichen Einrichtungen sowie den internationalen Entwicklungshilfegebern, gerade und vor

allem in Zeiten, in denen der Wiederaufbau und die Stabilisierung angestrebt wurden (Stockton 2002, S. 41). Nicht in allen Ländern, von denen viele heute als „Konfliktstaaten“ bezeichnet werden, wurde eine Zusammenarbeit mit multilateralen Finanzierungseinrichtungen angestrebt. Regierungen wollten die Daten nicht weitergeben, oder erforderliche institutionelle und administrative Bedingungen waren nicht erfüllt.

Solange die Daten nicht zeitnah nach dem Ende einer Auseinandersetzung gemessen werden und solange Referenzwerte nicht eindeutige Angaben über die Veränderungen ermöglichen, lässt sich die These, dass die Konflikte scharfe Einschnitte in den Entwicklungsprozess auslösen können, allenfalls auf Beobachtungen in einzelnen Ländern stützen.

II. Ursachen

In der aktuellen Diskussion über die Konflikte in Entwicklungsländern werden nicht allein die Wirkungen von Konflikten auf den Entwicklungsprozess thematisiert. Neu gestellt wird auch die Frage nach den Ursachen. Es wird behauptet, die herkömmliche Sichtweise sei zu eng, um die Krisen und ihre Ausbreitung in den Entwicklungsländern seit 1990 zu erklären, da wichtige und relevante wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnisse außer acht gelassen werden.

Die herkömmliche Sicht: Schlechte Regierungsführung

Die ökonomische Analyse hat sich bereits über eine lange Zeit hinweg mit wirtschaftlichen Krisen befasst, die den Entwicklungsverlauf der Länder der Dritten Welt begleitet haben: Konflikte werden als kurzzeitige und notwendige Bestandteile des Entwicklungsprozesses verstanden, und es wird unterstellt, dass die Wirtschafts- und Entwicklungspolitik die ökonomischen Ursachen beseitigen könne und solle: „Development itself is change, and de-stabilises. Even when broadly thriving, development raises expectations and highlightens disparities, some times adding to the factors that may trigger violent conflicts. When development stagnates or regresses, the pressures are usually even more intense“ (Wood, Taft 2003, S. 20).

Konflikte sind das Kennzeichen von „failed states“, deren wirtschaftspolitische Merkmale Interventionismus, Diskriminierung und Intransparenz sind. Eine

Planwirtschaft, die einzelnen Ethnien oder Gruppen einen bevorrechtigten Zugang zu den Ressourcen verspricht, oder eine Wirtschaftsordnung, die einzelne Bevölkerungsteile von der Teilhabe am Wirtschaftsleben systematisch ausschließt, kann - in Anlehnung an den Begriff der „strukturellen Instabilität“ - ein Nährboden für Konflikte sein (Mehler, Ribaux 2000, S. 38ff). Der Mangel an verlässlichen ökonomischen Rahmenbedingungen oder eine Wirtschaftspolitik, die die Ausbreitung privaten Wohlstands verhindert, höhnen die Loyalität gegenüber dem Staat und den Mitbürgern aus, und werfen „Sand in das Getriebe der Wirtschaft“ (OECD 1999b, S. 19, Collier 2000b, S. 96; FitzGerald 2001, S. 22f, Korb, Kraig 2003, S. 19; Keen 2000, S. 23). Die Produktionsfaktoren werden nicht mehr mit dem höchsten Ertrag eingesetzt, und Ausgaben für Anpassungen an nicht mehr kalkulierbare Rahmenbedingungen zehren Mittel auf, die andernfalls für Wachstum und Wohlstand eingesetzt werden können. Soziale Unrast löst Gewalt aus und verunsichert Sparer und Investoren (Stewart, Huang, Wang 2001, S. 74ff, UNDP 2004, S. 12ff; Keen 2001, S. 59ff; Schneckener 2004a, S. 7). Krisen zu vermeiden und schnell zu überwinden, ist bei dieser Sichtweise Aufgabe einer guten Regierungsführung, die die Lenkungsfunction von Märkten und Preisen stärkt, Erwartungen der Wirtschaftssubjekte stabilisiert und Arbeitsteilung durch Integration in die Weltwirtschaft anstrebt (Kreimer u.a. 1998, S. 11).

Paris führt als Beispiele für eine erfolgreiche wirtschaftliche und politische Stabilisierung El Salvador, Nicaragua, Mozambique, Angola und Ruanda an (Paris 1997, S. 66ff). Die aktuellen Krisen werden indes mit diesem ökonomischen Argumentationsmuster nicht hinreichend erklärt (Schneckener 2004b, S. 183). Die Konflikte sind dadurch entstanden, dass Streitparteien (Akteure) und deren Mitglieder (Gefolgschaft) sich für Gewalt entscheiden, um eigene ökonomische Interessen ohne Rücksicht auf den Wohlstand anderer Bevölkerungsgruppen zu verfolgen.

Gewaltbereite Akteure und ihre Gefolgschaft

Maßgeblich für die aktuellen Krisen ist - wie die Forschung übereinstimmend herausstellt -, dass Akteure in nicht friedlichen Auseinandersetzungen einen erfolgreichen Weg sehen, ihre Ziele zu verfolgen.

Akteure rekrutieren sich aus:

- Bevölkerungsteilen, die für sich beanspruchen, von der Teilhabe an wirtschaftlicher, politischer und sozialer Willensbildung und Fortschritt ausgeschlossen zu sein (greed and grievance) (Carment 2003, S. 407ff; Collier u.a. 2003, S. 19ff und S. 33ff; Ruloff, Cemerin 2003, S. 29ff; Blomberg, Hess o.J., S. 5ff),
- dem Kreis von Unternehmen, die für illegale Transaktionen Schutz suchen und diese Einnahmequelle sichern wollen, oder
- Regierungen, die für ihre Beamten und ihre Klientel öffentliche Einnahmen verwenden (Patronage) (OECD 1999b, S. 19ff; Bussière, Mulder 2000, S. 309ff; Ferdowski, Matthies 2003, S. 16ff; Schneckener 2004b, S. 180).

Das Verhalten der Akteure kann politisch, soziologisch oder wirtschaftlich erklärt werden. Die ökonomische Sichtweise lässt vermuten, dass Akteure als Einzelpersonen oder kleine Organisationen allein keine Konflikte auslösen, denn ihnen fehlt die Gefolgschaft, die meinungsbildendes Gewicht, politische Macht und wirtschaftlichen Einfluss schaffen und Ressourcen für Auseinandersetzungen bereitstellen kann. Angesprochen werden Beitrittswillige in Bevölkerungskreisen, die fortlaufend und auch künftig wirtschaftlich benachteiligt zu sein glauben und zunächst auch bereit sind, für die Aussicht auf ökonomische Vorteile Opfer zu bringen, wie z.B. in Form von Geldleistungen, Sachleistungen oder „Arbeitszeit“. Diesen Menschen wird der Eindruck vermittelt, dass die Mitgliedschaft in einer von den Akteuren geführten Gefolgschaft eine Investition ist mit dem Ziel „the use of resources to exploit others for an economic gain“ (Anderson 1999, S. 26ff, OECD 1999b, S. 12, Sandler, Enders o.J.; Craft, Smaldone 2002, S. 693ff; Moran, Pitcher 2004, S. 501ff; Collier u.a. 2003, S. 63). Den Mitgliedern wird suggeriert, dass die Kosten des Konflikts von Gegnern oder von Dritten getragen werden. Der Verlust von öffentlichen Gütern im Zuge gewaltsamer Auseinandersetzungen wird üblicherweise verschwiegen (Collier, Hoeffler 2001, Collier, Hoeffler, o.J., Uvin, 1999, S. II-7). Regierungen, nicht-staatliche Einrichtungen und Entwicklungshilfegeber können den Beitritt von Gefolgsleuten konterkarieren, indem sie deutlich machen, dass die Kosten eines Konfliktes auch auf dessen Verursacher zurückfallen.

Gelingt es der Regierung in dieser Zeit, nicht-staatlichen Organisationen und/oder Einrichtungen der Entwicklungszusammenarbeit, die Unentschiedenen davon zu überzeugen, dass auch ohne Auseinandersetzungen Gewinne erzielt werden können, bleiben die Akteure isoliert (Frey, Lüchinger 2003, S. 264ff). Die bereits angeworbenen Mitglieder verlieren das Vertrauen in die Leitfiguren und verlassen die Gefolgschaft.

Akteure können bei ihrem Bestreben, eine ausreichende Gefolgschaft für sich zu gewinnen, scheitern, da nicht zwangsläufig mit der Zahl der Mitglieder die ökonomischen Vorteile bei einem Konflikt steigen. Die Mitstreiter der „ersten Stunde“ erwarten, dass bei einem erfolgreichen Verlauf die versprochenen und erwarteten Gewinne auf die wenigen verteilt werden, die früh eine Mitgliedschaft eingegangen sind und bereits (große) Opfer gebracht haben. Wenn die Gewinne auf eine große Gefolgschaft ohne Rücksicht auf den Termin des Beitritts verteilt werden (müssen), so sinkt der individuelle Vorteil für die Mitglieder der Gefolgschaft. Die angeworbenen Mitglieder können zu dem Schluss kommen, dass sich die Mitwirkung nicht mehr lohnt. Regierungen, nicht-staatliche Einrichtungen und Entwicklungs-hilfgeber können die Akteure um ihre Gefolgschaft bringen, indem sie deutlich machen, dass die Gewinne mit wachsender Gefolgschaft für den Einzelnen sinken.

Die Loyalität der Gefolgschaft zu den Akteuren ist keinesfalls langfristig sicher, und dies kann die Schlagkraft gewaltbereiter Akteure schwächen. Die Klienten werden ihre Ansprüche erhöhen, je länger die Auseinandersetzungen anhalten und je größer der Einsatz der eigenen Mittel wird. Es ist keinesfalls gewährleistet, dass der Gewinn für den einzelnen Mitstreiter bei langer Dauer gemäß den Versprechungen und Erwartungen zunimmt. In der Regel werden die Erträge spätestens dann sinken, wenn diejenigen, die ausgebeutet werden sollen, sich bei dauerhafter Unterdrückung, unter der Führung von konkurrierenden Akteuren, zur Wehr setzen. Rasches Handeln, beispielsweise durch den Staat oder nicht-staatlicher Organisationen, mit dem Ziel, die Ursachen von Benachteiligungen zu beseitigen, kann den Akteuren den Zulauf von Enttäuschten versperren.

Die Macht der Akteure und ihrer Gefolgschaft wird wachsen, wenn sie mittelbar oder direkt von staatlichen Einrichtungen geduldet oder gar gefördert werden. Beispiele dafür sind das Militär und die Polizei, die aus Angst oder aus Enttäuschung über schlechte Bezahlung, über ungenügende soziale Wertschätzung oder mangels hinreichender Beschäftigung den Akteuren und ihren Gefolgschaften zuarbeiten, statt ihnen - wie es ihr Auftrag wäre - zu widerstehen und sie zu bekämpfen (Berdal, Keen 1997, S. 814; Paes, Shaw 2003, S. 143ff). Regierungen können durch eine entsprechende Entlohnung von Soldaten oder Polizisten, durch den Kampf gegen Korruption und durch klare Ordnungen für die Aufgaben von Militär und Polizei „unheilige Allianzen“ mit gewaltbereiten Akteuren unterbinden und damit Krisen verhindern.

Regionale wirtschaftliche Kooperation kann, muss aber nicht friedensstiftend sein. Die Zusammenarbeit wird – wenn sie Wachstum und Wohlstand sichert – Konflikte

mindern. Flüchtlingsbewegungen in benachbarte Länder lassen Akteure und Gefolgschaften vermuten, dass der Wohlstand durch die Anwesenheit der Fremden gefährdet wird. Instabilität in benachbarten Ländern greift durch grenzüberschreitende ethnische Bindungen und Loyalitäten über und damit verbunden, durch illegalen Handel und Kapitalbewegungen (UNCTAD 2004, S. 168ff; Nurse 2004, S. 120; Mehler, Ribaux 2000, S. 68ff; Rubin, Armstrong 2003, S. 31ff, Smith, Wiesmann 2003; Center für Global Development 2004, S. 9ff).

Erfolgsbedingungen für einen Gewaltverzicht von Akteuren und ihren Gefolgschaften

In Entwicklungsländern mit ausgeprägtem Wirtschaftswachstum, mit einer homogenen Bevölkerung und einer arbeitsteiligen Wirtschaftsstruktur werden Akteure und ihre Gefolgschaften auf Auseinandersetzungen als Mittel zur Verwirklichung ihrer Ziele verzichten.

In Ländern mit einem hohen Pro-Kopf-Einkommen werden Akteure und ihre Gefolgschaften durch die Erwartung, in Zeiten wachsenden Wohlstands die eigene Lage auch ohne Gewalt verbessern zu können oder durch Kompensationen, diszipliniert (UNCTAD 2004, S. 164).

Mit der Größe der Bevölkerung wächst die Bereitschaft von Minderheiten, sich um Akteure zu sammeln. Länder mit einer kleinen Bevölkerung weisen eine homogene Zusammensetzung auf, und dies isoliert Akteure (Collier, Hoeffler 1998).

Die Bevölkerungsdichte kann eine Bestimmungsgröße für die Ausweitung der Gefolgschaft sein: In Ländern, in denen die Bevölkerung weit gestreut lebt, ist eine zentrale Kontrolle zu schwach, um den Zulauf zu gewaltbereiten Akteuren rechtzeitig zu erkennen und wirksam zu unterbinden (Collier 2000, S. 9ff).

In Ländern mit hohen Einnahmen aus dem Verkauf von Rohstoffen und ohne diversifizierte Wirtschaftsstruktur werden Akteure und ihre Gefolgschaften gewaltsame Auseinandersetzungen suchen, wenn Regierungen oder Eliten die Einnahmen für Transfers an die eigene Klientel verwenden und andere Bevölkerungsgruppen benachteiligen (Collier u.a. 2003, S. 61; Handelsblatt 17.6.2004; UNCTAD 2004, S. 165ff).

„Kriegsunternehmer“ und Krisen in Entwicklungsländern

Akteure müssen nicht nur Gefolgschaften mobilisieren, um einen Konflikt in Gang zu setzen. Akteure sind angewiesen auf die Unterstützung von Söldnern und Unternehmen, deren Erwerbszweck die Anwendung von Gewalt gegen Entgelt ist: „...most political opposition does not require substantial finance for the organization to be effective. Most participation is voluntarily and part-time, and activities do not require a lot of expensive inputs. By contrast, a private military organization is a costly operation. It must meet payroll, because most members are full-time and therefore dependent on the organization for their material needs, and it must be able to purchase a good deal of imported military equipment“ (Collier u.a. 2003, S. 56ff and S. 67ff).

Söldner

Söldner nehmen an einem bewaffneten Kampf aus privaten finanziellen Motiven teil. Diese Personen sind in der Regel nicht Anhänger der Partei oder der Einrichtung, für die sie arbeiten, und sind nicht im Krisengebiet ansässig. Sie können Streitkräfte unterstützen, ohne deren Bestandteil zu sein. Söldner genießen nicht den Schutz der Genfer Konvention und sind nicht als Angehörige von Streitkräften deren Disziplinarvorschriften unterworfen. Den Söldnern werden Waffen, Gerät und Ausrüstung zur Verfügung gestellt.

Die Anwerbung von Söldnern ist in den Vereinigten Staaten von Amerika und in Großbritannien mit Einschränkungen gestattet. Vorausgesetzt wird, dass der Einsatz entweder in Verbindung mit nationalen militärischen Operationen durchgeführt wird, oder dass die Interessen des Landes durch die Entsendung nicht gefährdet sind. In Südafrika waren bis 1998 die Anwerbung und Entsendung von Söldnern frei. Von dieser Regelung machten bis zu der gesetzlichen Neuregelung unter anderem Soldaten und Polizisten aus Südafrika Gebrauch, aber auch Staatsbürger aus anderen Ländern, die sich über Südafrika rekrutieren ließen. Seither werden aufenthaltsberechtigte Ausländer und Südafrikaner mit Gefängnis- und Geldstrafen belegt, wenn die Teilnahme an illegalen Operationen im Ausland nachgewiesen werden kann.

Eines dieser Unternehmen, Executive Outcomes in Südafrika, vermittelte bis 1998 Söldner für Einsätze unter anderem in Äquatorial Guinea, Angola, Ruanda, Sierra Leone und in Papua Neu Guinea.

Im Jahr 2004 wurde bekannt, dass in Äquatorial-Guinea 70 Ausländer vor Gericht

stehen, die mit unbekanntem ausländischen Auftrag den Präsidenten stürzen sollten. Vermutlich haben ausländische Unternehmen im Ölsektor dieses Vorhaben finanziert und unterstützt. Soweit Südafrikaner unter den Beschuldigten sind, fordern deren Angehörige die südafrikanische Regierung auf, das Verfahren an sich zu ziehen. Die Regierung in Äquatorial-Guinea hält hingegen fest, dass die Justiz des Landes unabhängig ist und geltendes Recht anwenden wird. Beteiligt waren unter anderem auch englische und amerikanische Staatsbürger, von denen einige nach Südafrika flüchten konnten und die dort strafrechtlich verfolgt werden (Christ 2000).

Zwischen Akteuren und Gefolgschaften einerseits und Söldnern andererseits besteht eine, wenn auch nicht immer, kodifizierte vertragliche Vereinbarung, die die Pflichten und das wirtschaftliche Entgelt regelt. Beide Seiten lassen sich nicht ausschließlich, aber immer auch von ökonomischen Kriterien bei der Aushandlung des „Vertrages“ leiten. Die Akteure und ihre Gefolgschaften definieren die gewünschten Leistungen und die aus ihrer Sicht vertretbare Obergrenze für das „Entgelt“ dadurch, dass die erwarteten Vorteile größer sind als die „Gebühren“ an die Kriegsunternehmen. Verschiedenen Berichten zufolge konkurrieren Söldner um Aufträge, wobei die Marktlage das Angebot bestimmt (Berdal, Keen 1997, S. 809ff). Der „Preis“ – so wird unterstellt – ist nicht unbedingt als Geldsumme festgelegt, sondern kann auch als ein erfolgsabhängiges Honorar festgelegt werden, z.B. in Form von Anteilen an Gewinnen aus dem Verkauf von Rohstoffen (Öl oder Diamanten), aus dem prioritären Zugang zu Einkünften (z.B. aus der ausschließlichen Nutzung von Wasserrechten, Landrechten, Handelsrechten u.ä.) oder aus illegalen Einkünften der Akteure und ihrer Gefolgschaft (Drogenanbau und -verkauf).

Verfügbarkeit beträchtlicher Ressourcen

Zusätzlich hat sich ein internationaler Markt herausgebildet, auf dem die „Betriebsmittel“ für Konflikte wie Waffen und Gerät unkontrolliert ge- und verkauft werden können (Regan 2000, S. 6ff; Mair 2002).

Akteure und ihre Gefolgschaften verfügen - so die Untersuchung der Konflikte in den Entwicklungsländern während der neunziger Jahre - über eine beträchtliche Kaufkraft, gespeist aus Einnahmen durch Korruption oder durch illegale Geld- und Kapitalbewegungen, die unter anderem aufgrund von Steuerflucht durchgeführt werden.

Menschen, die in der Diaspora leben, bekunden ihre Zugehörigkeit zu Familien oder Stämmen in der Heimat mit finanzieller Unterstützung, auch wenn diese in Gewaltaktionen verstrickt sind. Einnahmen aus Korruption, aus der Abschöpfung von Erlösen aus dem Rohstoffverkauf, dem Drogenschmuggel, dem Menschenhandel oder aus der Fluchhilfe sollen ebenfalls zur Finanzierung von gewaltsamen Aktionen verwendet worden sein (Collier 2000a, S. 8f; Collier u.a. 2003, S. 74ff).

Der Nachfrage steht ein ansehnliches Angebot an Kriegswaffen gegenüber (Anderson 1999, S. 9ff und S. 24ff). In den neunziger Jahren hatte der illegale Handel mit Kleinwaffen, Sprengstoff und einfachem militärischen Gerät einen bislang ungeahnten Aufschwung verzeichnet. Nach dem Zusammenbruch der Planwirtschaften in Osteuropa und der Sowjetunion wurden große Mengen von Waffen unkontrolliert und gelegentlich sogar mit Genehmigung der Militärbehörden verkauft. Geheimdienste aus Industrieländern hatten in den achtziger Jahren Befreiungsbewegungen und oppositionelle Gruppen in Entwicklungsländern während des Ost-West-Konflikts mit Waffen beliefert, und seit dem Beginn der neunziger Jahre befinden sich diese Bestände in den Händen einzelner Personen oder Gruppen, die das Gerät für Auseinandersetzungen verwenden oder an Dritte unkontrolliert verkaufen. Strenge Kontrollen des Kleinwaffenhandels und die Androhung hoher Strafen haben die Verbreitung nicht eindämmen können. Die Öffnung der nationalen Wirtschaftsräume im Zuge der Globalisierung und die Liberalisierung des Handels- und des Kapitalverkehrs haben einige der herkömmlichen Kontrollen beseitigt, die bislang auch dazu verwendet werden konnten, den Schmuggel von Waffen zwar nicht zu verhindern, aber doch einzugrenzen. Die Industrie- und Entwicklungsländer haben noch keinen Weg gefunden, die dem „Missbrauch“ im Zuge fortschreitender Liberalisierung und Handelsöffnung einen Riegel hätten verschieben können. In den Entwicklungsländern begünstigt eine ineffiziente öffentliche Verwaltung, zumal wenn sie zusätzlich von Korruption geprägt wird, den illegalen Ex- und Import von Waffen. Die Demilitarisierungsaktionen der Vereinten Nationen und zahlreicher Geberländer als Teil der Nachkonfliktförderung sollen allenfalls veraltete und nicht mehr brauchbare Waffen aus dem Verkehr gezogen haben.

Kleinwaffen in Entwicklungsländern

Weltweit gibt es schätzungsweise (genaue Zahlen liegen nicht vor) 100 bis 5000 Millionen Kleinwaffen, sowie rund 50 bis 80 Millionen Angriffswaffen. In den Entwicklungsländern sollen mindestens 100 Millionen Kleinwaffen vorhanden sein. Hergestellt werden diese Waffen in den Vereinigten Staaten von Amerika, Russland, Ägypten, Brasilien, Chile, China, Korea, Iran und Südafrika. Die Verbreitung der Kleinwaffen sollte nach dem Willen zahlreicher Industrie- und Entwicklungsländer durch die Vereinten Nationen unterbunden werden. Dagegen gewandt haben sich mit Nachdruck die Vereinigten Staaten von Amerika und osteuropäische Staaten sowie verschiedene Entwicklungsländer, darunter China.

Die Schlagkraft eines Einsatzes mit Kleinwaffen darf nicht unterschätzt werden: Charles Taylor löste 1989 mit 250 vorwiegend jugendlichen Kämpfern, die mit Kalaschnikows ausgerüstet waren, den Bürgerkrieg in Liberia aus, der bis heute noch nicht beendet werden konnte. Im Zuge der ersten Offensiven wurden 200 000 Menschen getötet und Millionen Einwohner verloren ihre Habe (Lock 2001, GTZ 2001).

Die Abwicklung der Waffenkäufe wurde in dem Maße erleichtert, wie die Erlöse durch Waffenhändler und Kriegsunternehmen „gewaschen“ werden konnten.

Derzeit werden Niedrigsteuerländer ohne eine strenge Kontrolle der (Offshore-) Banken beschuldigt, als „Drehscheibe“ die Finanzierung von gewaltbereiten Akteuren in Entwicklungsländern zu unterstützen. Illegale Einnahmen, die für die Durchführung von Auseinandersetzungen verwendet werden sollen, können dort gelagert werden, ohne dass die Gefahr besteht, dass die Konten gesperrt oder die Gelder eingezogen werden. Erlöse aus dem rechtswidrigen Export von Rohstoffen, aber auch von Waffen oder für die Anwerbung von Söldnern werden in diesen Staaten „gewaschen“ und können sodann weltweit in den Verkehr gebracht werden (Collier u.a. 2003, S. 75ff; Financial Times 29.10.2003; Financial Times, 18.10.2002; Hetzer 2003, S. 357). Gleiches gilt für die Finanzierung von Bürgerkriegen durch illegale Ausfuhren von Diamanten (sog. Blutdiamanten).

Blutdiamanten

Korruption, Geldwäsche und legale und ungesetzliche Diamantenlieferungen sollen den angolanischen Bürgerkrieg in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre erst möglich gemacht haben. Davon ist der Begriff „Blutdiamanten“ geprägt worden. Die Regierung und starke Oppositionsbewegungen finanzierten die Ausgaben für Waffen und Söldner mit Hilfe von Diamantenexporten, die in Drittländer geschmuggelt wurden und von dort aus, ohne Hinweis auf ihre Herkunft, auf den internationalen Börsen verkauft werden konnten. Die Erlöse wurden über Offshore-Banken den Konfliktparteien zurückgegeben. Die UNITA soll aus Angola 1999 allein Diamanten im Wert von 150 Millionen US-\$ zur Finanzierung des Bürgerkriegs verkauft haben. Daneben hat die UNITA regulär in den 90er Jahren Diamanten für 700 Millionen US-\$ verkauft. Die staatliche Angolan Selling Company hat 2000 für rund 400 Millionen US-\$ illegal Diamanten auf den Weltmarkt gebracht. Es wird angenommen, dass weitaus mehr Diamanten ausgeführt wurden und mehr Mittel für den Konflikt zur Verfügung standen. Fünf westafrikanische Staaten (wichtige Stationen für die illegale Weiterleitung angolanischer Diamanten) haben zwischen 1994 und 1999 schätzungsweise für insgesamt fast 4 Milliarden US-\$ Diamanten weitergeleitet. Die Umsätze bei dem illegalen Verkauf angolanischer Diamanten über andere Länder wie der Demokratischen Republik Kongo, Südafrika, Namibia, die Zentralafrikanische Republik und Brasilien sind nicht bekannt (Smillie 2002, S. 6ff).

Zusammengenommen sind die Konflikte der neunziger Jahre mehr als nur Indikatoren für unkoordinierte Entscheidungen der Unternehmen und Haushalte, einer wachstumsfeindlichen Wirtschaftspolitik oder einer schlechten Regierungsführung. Konflikte entstehen, wenn gewaltbereite Akteure und ihre Gefolgschaften auf Märkten der „Gewalt“ Söldner anheuern und Waffen und Gerät erwerben.

III. Politik zur Krisenvermeidung und -überwindung

Die Studien über das ökonomische, politische und soziale Verhalten von gewaltbereiten Akteuren und ihren Gefolgschaften kommen zu dem Schluss, dass die herkömmlichen Strategien von guter Regierungsführung und Liberalisierung der Märkte und Preise hilfreich sind, allein aber nicht ausreichen, um Konflikte gar nicht erst entstehen zu lassen. Notwendig sind - wie die Krisen der neunziger Jahre zeigen - zusätzliche Maßnahmen, die die Kampfbereitschaft der Akteure beeinflussen und es ihnen erschweren, eine Gefolgschaft hinter sich zu versammeln. Des Weiteren muss die Zusammenarbeit mit Kriegerunternehmen unterbunden und der Zufluss von Ressourcen verhindert werden. Nach dem heutigen Diskussionsstand werden dafür empfohlen

- die wirtschaftliche Integration von Akteuren und deren Gefolgschaften und/oder
- Regelwerke, die den Zugang zu Ressourcen für eine Auseinandersetzung versperren (Stewart, Fitzgerald 2001, S. 234; OECD 2001a, S. 21; ILO 2002; Bundesregierung 2004, S. 8 und S. 36ff; Europäische Kommission 2001, S. 4; Wood, Taft 2003, S. 11 und S. 36ff; Europäische Kommission 2001, S. 11; Betz 2004, S. 189).

Gute Regierungsführung in den Entwicklungsländern

Die Krisen in den neunziger Jahren wären nach dem heutigen Diskussions- und Kenntnisstand vermieden worden, wenn gewaltbereite Akteure und ihre Gefolgschaften zu einer Sinnesänderung hätten bewegt werden können. Gute Regierungsführung sowie der Zugang zu Produktionsfaktoren und Märkten können Signale setzen, dass auch ohne Konflikte die wirtschaftlichen Ziele erreicht werden können (Wood, Taft 2003, S. 47; Paris 1997, S. 75ff; Stewart, FitzGerald 2001, S. 8f; Schneckener, 2004b, S. 173ff).

Rechtssicherheit kann den Verdacht auf Diskriminierung – eine wichtige Ursache für die Konfliktbereitschaft von Akteuren und ihren Gefolgschaften – zerstreuen (Bilz 2003, S. 416ff; Center for Global Development 2004, S. 24). Wenn staatliche Verwaltung effizient ist und dem Bürger dient, sind Neid und Gier der Nährboden entzogen. Werden öffentliche Unternehmen privatisiert, darunter insbesondere Unternehmen mit Exportmonopolen, dann können öffentliche Mittel auch nicht vorzugsweise an einzelne Gruppen der Bevölkerung verteilt werden, und damit sind Akteure und Gefolgschaften eines wichtigen Arguments für Gewalt beraubt. Das gilt

sinngemäß auch für die Privatisierung von Banken in öffentlichem Eigentum (Lönnerberg 2003, S.12ff).

Entwicklungsländer, die sich als Teil der guten Regierungsführung in die Weltwirtschaft integrieren und Freiraum schaffen für privatwirtschaftliche, grenzüberschreitende Zusammenarbeit, erfahren zusätzlichen Wettbewerb, der Machtballung, intransparente Geschäfte und die Abhängigkeit von einzelnen Unternehmen mindert. Dies wiederum entzieht den gewaltbereiten Akteuren ein wichtiges Element zur Mobilisierung von Mitgliedern (Center for Global Development 2004, S. 20ff; Bundesregierung 2004, S. 51). Wird die Wirtschaftsstruktur in den Entwicklungsländern diversifiziert und werden die Erlöse aus dem Export für den Aufbau einer breit gefächerten Wirtschaftsstruktur, für Investitionen und für Arbeitsplätze eingesetzt, dann stehen auch keine Rohstofflöhne mehr zur Verfügung, die für gewaltsame Auseinandersetzungen abgezweigt werden können (Collier 2000a, S. 10; Birdsall, Subramanian 2004, S. 77ff; Schneekener 2004b, S. 190ff).

Akteure und Gefolgschaften werden auf Gewalt verzichten können, wenn Unternehmen eine gute Regierungsführung unterstützen. Dies wäre sichergestellt, wenn die Betriebe

1. einen Beitrag zum wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Fortschritt im Hinblick auf die angestrebte nachhaltige Entwicklung leisten;
2. Menschenrechte respektieren, im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen und Engagements der Regierung des Gastlands;
3. den lokalen Kapazitätsaufbau durch enge Zusammenarbeit mit den jeweiligen örtlichen Gemeinwesen, einschließlich Vertretern der lokalen Wirtschaft, fördern und gleichzeitig die Expansion der Aktivitäten des Unternehmens auf den Inlands- und Auslandsmärkten, gemäß dem Prinzip solider Geschäftspraktiken, ausbauen;
4. die Humankapitalbildung fördern;
5. davon absehen, sich um Ausnahmeregelungen zu bemühen, bzw. Ausnahmen zu akzeptieren, die nicht in den Gesetzen oder Vorschriften über Umwelt, Gesundheit, Sicherheit, Arbeitsmarkt, Besteuerung, finanzielle Anreize oder sonstige Bereiche vorgesehen sind;
6. gute Corporate-Governance Grundsätze unterstützen und für deren Beachtung sorgen sowie empfehlenswerte Corporate-Governance Praktiken entwickeln und anwenden (OECD 2000, S. 22; Lütkenhorst 2004, S. 165; OECD 2001b, S. 69).

Die wirtschaftliche Integration der Akteure und der Gefolgschaften wird durch Maßnahmen erleichtert, die deren Lage unmittelbar verbessern und dies auch für die Zukunft in Aussicht stellen. Sachleistungen zu vergünstigten Bedingungen, wie im ländlichen Raum die Bereitstellung von Boden, Gerät, Saatgut oder Düngemitteln, sollten die Nahrungsmittelproduktion anheben und den Wohlstand der Bauern mehren. In den Städten können Grundnahrungsmittel zu ermäßigten Preisen abgegeben werden mit dem Ziel, die Mindestversorgung zu gewährleisten, die Gesundheit und somit die Arbeitsfähigkeit ärmerer Bevölkerungsschichten zu erhalten und soziale Unrast als Folge von Hunger zu unterbinden. Öffentliche Investitionen in die Infrastruktur sollen deren Kapazität erweitern, Arbeitsplätze bereitstellen und damit dringende soziale Probleme überwinden (Jump Start Investitionen). Mikrokreditprogramme oder die technische Unterstützung von Kleinbauern und kleinen Unternehmen eröffnen Alternativen gegen den gewaltsamen Kampf um das Recht an Teilhabe am wirtschaftlichen Wohlstand (Fitzgerald 2001, S. 31ff; Wood, Taft 2003, S. 48; Mehler, Ribaux 2000, S. 17ff; Kreditanstalt für Wiederaufbau 1999, S. 8; OECD 2001b, S.130).

Signale zu setzen und auf die Akteure und ihre Gefolgschaften einzuwirken, ist Aufgabe der Entwicklungsländer selbst. Regierungen in Ländern in der Krisenfalle und in Ländern, die der LICUS-Gruppe zugeordnet werden, können in der Regel nicht die entsprechenden Ressourcen bereitstellen. Einheimische Nicht-Staatliche Einrichtungen und Unternehmen verfügen in der Regel nicht über die notwendigen Ressourcen, um ersatzweise Akteure und deren Gefolgschaften zu einem gewaltfreien Verhalten zu motivieren.

Entwicklungszusammenarbeit

Die Entwicklungszusammenarbeit kann die Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer anregen, z.B. durch technische Beratung zur Stärkung demokratischer Rechtsordnungen und der Zivilgesellschaft sowie von wirtschaftspolitischen Institutionen zur Einsetzung von ökonomischen Regelwerken (Collier u.a. 2003, p. 177; Wood, Taft 2003, S. 18; Center for Global Development 2004, S. 22).

Kooperationsstrategien, wie die Armutsbekämpfung und die HIPC Initiative, verfügen über Instrumente, die Güter zur Verteilung an Akteure und Gefolgschaften bereitstellen können. Gleiches gilt für die Nahrungsmittel- und Katastrophenhilfe, für Budgethilfe,

für Warenhilfe und für die Übernahme der Betriebskosten (Kreimer u.a. 1998, S. 19; World Bank 1998, S. 4).

Vorgeschlagen wird die Einrichtung einer Fazilität, die Krisen beseitigen soll (Bundesregierung 2004, S. 22f, OECD 2001a, S. II-8ff). Collier empfiehlt, die Konditionalität zwischen Auszahlungen und Eigenleistungen der Entwicklungsländer in dieser Finanzierungslinie aufzuheben: „While policies, institutions and governance must be improved, the attempt to induce reform through conditionality has largely failed to overcome the powerful forces of inertia“ (Collier u.a. 2003, pp. 175). Den Vorstellungen liegt die Annahme zugrunde, mit Hilfe einer derartigen Finanzierungslinie Ursachen von Krisen möglichst schnell zu beseitigen. Die Maßnahme soll zudem Regierungen in Entwicklungsländern signalisieren, frühzeitig nach Anzeichen von Krisen zu suchen und Gegenmaßnahmen einzuleiten. Eine Fazilität erlaubt schnelle Entscheidungen und trägt dem Handlungsbedarf im Krisenfall Rechnung. Ob indes die erwarteten Wirkungen eintreten müssen, ist strittig. Neue Finanzierungslinien implizieren Doppelarbeiten und den Verzicht auf Synergieeffekte zu anderen wirtschafts- und entwicklungspolitischen Maßnahmen, die bislang ebenfalls für die Krisenvermeidung genutzt werden konnten. Konditionen binden die Mittel und dies kann jene Staaten „bestrafen“, die erfolgreich Konflikte aus eigener Kraft vermeiden. Internationale Finanzierungseinrichtungen benötigen für die Planung, Durchführung und Überprüfung der Ausgaben von zusätzlichen Fonds weitere Verwaltungskapazität, und deren Aufwendungen mindern die tatsächlich zur Verfügung stehenden Mittel.

Ersatzweise bietet es sich an, die Mittelzusagen entsprechend der Aufnahmefähigkeit der von Konflikten gefährdeten Staaten aufzustocken und damit Maßnahmen durchzuführen, die bislang Ursachen für Auseinandersetzungen beseitigt haben, wie z.B. die Maßnahmen zur Armutsbekämpfung oder die HIPC-Maßnahmen. Zu erwägen wäre auch, diese Programme ausdrücklich für von Krisen bedrohte Länder zu öffnen oder für Staaten, in denen Konflikte rasch überwunden werden müssen.

Bei der Vergabe sind anspruchsvolle Kriterien zu erfüllen wie Bedarfsgerechtigkeit, Transparenz und Öffentlichkeit. Die Weitergabe von Hilfsgütern an Soldaten oder Regierungsstellen ohne hinreichenden Bedarfsnachweis muss unterbunden werden. Schutzgelder für die Entladung und für den Transport an Konfliktparteien oder die Beschäftigung von Personen bestimmter Ethnien, mit zumeist hohen Gehältern,

schaffen neue Konflikte und begünstigen gewaltbereite Akteure und deren Gefolgschaft (Shearer 2000, S. 192ff; OECD 2001b, S. 105; Anderson 1999, S. 39).

Eine offene Handelspolitik der Industrieländer gegenüber Entwicklungsländern wird mit dem Ziel angeraten, die Arbeitsteilung zu verbessern und damit das Wachstumspotential der Entwicklungsländer zu erhöhen. Diese Politik verstärkt den Wettbewerb in den Entwicklungsländern und unterstützt Versuche, Diskriminierungen zu vermeiden. Beides kann dazu beitragen, die Ursachen von Konflikten in diesen Staaten zu beseitigen. Vorausgesetzt ist, dass der weltwirtschaftlich bedingte Strukturwandel durch eine gute Regierungsführung – wie sie der Washington Consensus empfiehlt – ergänzt wird.

Internationale Regelwerke

Solange gewaltbereite Akteure Zugang zu Ressourcen im Zuge der Globalisierung und der Öffnung der Märkte erhalten, sollen - wie von Paul Collier und anderen vorgeschlagen - internationale Konventionen alle Transaktionen untersagen, die Konflikte finanzieren können. Empfohlen wird unter anderem,

- den illegalen Handel zu unterbinden,
- Rebellenorganisationen den Zugang zu Rohstoffmärkten durch Sanktionen zu versperren und den illegalen Verkauf von Rohstoffen über Drittstaaten unter Strafe zu stellen,
- den Verkauf von Maschinen und Geräten zur Rohstoffgewinnung an Unternehmen unter Strafe zu stellen, die im Verdacht stehen, die Erlöse für die Finanzierung von Konflikten zu verwenden,
- die Freiheit des Kapitalverkehrs einzugrenzen und Banken zu verpflichten, sich über die Herkunft der bei ihnen eingelegten Gelder zu informieren und eine Annahme zu verweigern, falls illegale Quellen vermutet werden können (Collier u.a. 2003, S. 178ff; UNCTAD 2004, S. 238).

Derartigen internationalen Regelwerken liegt die Vorstellung zugrunde, das Versagen nationalstaatlicher Ordnungen oder zwischenstaatlicher Vereinbarungen bei der Kontrolle illegaler und grenzüberschreitender Transaktionen zu korrigieren, die gewaltbereiten Akteuren und ihrer Gefolgschaft konfliktauslösende Mittel an die Hand geben. Wenn die Unterzeichnerstaaten sich verpflichten, einen gleichen Maßstab gelten

zu lassen, dann sind damit auch gleichgerichtete innerstaatliche Kontrollen gewährleistet. Darüber hinaus sollen gemeinsame Verfahrensregeln und der grenzüberschreitende Austausch von Informationen verhindern, dass unterschiedliche Rechtsnormen in verschiedenen Staaten Freiraum für Transaktionen lassen, die gewaltbereite Akteure und deren Gefolgschaften sich zunutze machen, um Konflikte zu finanzieren und dafür benötigte Ressourcen illegal zu erwerben. Disziplin wird auch dadurch sichergestellt, dass Staaten, die die anerkannten Vereinbarungen nicht einhalten, durch Androhung von Sanktionen und wahlweise durch Entzug der Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der internationalen Finanzierungseinrichtungen, dazu angehalten werden, ihre Verpflichtungen zu erfüllen (Winer 2001, S. 10). Den Forderungen nach derartigen Regelwerken wird entgegengehalten, dass die damit verbundenen Eingriffe die Transaktionskosten erhöhen und im schlimmsten Fall Wohlfahrtsgewinne aus der Liberalisierung des internationalen Wirtschaftsverkehrs aufzehren können. Deshalb sollten internationale Vereinbarungen auf das notwendige Mindestmaß beschränkt werden.

Als Beispiel für eine derartige Vereinbarung gelten die Bemühungen zur Eindämmung von Geldwäsche der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Ursprünglich war angestrebt, Kapitalflucht aus Industrieländern zu unterbinden, die durch hohe Steuern verursacht worden ist. Zudem sollte die Konkurrenz von Offshore-Bankplätzen mit einer schwachen Regulierung und mit einem niedrigen Gläubiger- und Einlegerschutz abgewehrt werden. In jüngster Zeit sind die Bemühungen zur Eindämmung der Geldwäsche um die Kontrolle von illegalen Transaktionen aus Einnahmen von Bestechung oder Umleitung öffentlicher und privater Einkommen erweitert worden. Diese Vereinbarung hat zwischenzeitlich auch zahlreiche Entwicklungsländer eingebunden.

FATF (Financial Action Task Force on Money Laundering)

Bei der OECD besteht seit 1998 die Financial Action Task Force on Money Laundering. 40 Leitsätze definieren die Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche und 8 Leitsätze die Regeln zur Bekämpfung der Finanzierung von Gewalt und Terrorismus. Die Leitsätze fordern von den Unterzeichnerstaaten, dass staatliche oder private Institutionen alle Transaktionen kontrollieren. Die Beitrittsländer müssen bis zum Jahre 2005 die Leitsätze erfüllen. Andernfalls drohen die Mitgliedstaaten damit, den Zahlungsverkehr zu diesen Staaten abubrechen.

Die FATF hat seit ihrer Gründung regionale Untergruppen außerhalb Europas und Nordamerikas gebildet. In diesen Organisationen sind zahlreiche Entwicklungsländer vertreten. Das zeigt die Gründung von

- South American Financial Action Task Force (GAFSIUD)
- Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG)
- Caribbean Financial Action Task Force (CFATF)
- Eastern and Southern African Anti-Money Laundering Group (ESAMLG).

Nach den bislang von der FATF vorgelegten Berichten werden die Leitsätze noch nicht in allen Entwicklungsländern eingehalten (zum Beispiel Nauru). Off-shore Bankenplätze in der Karibik und in Asien haben ihre Politik geändert, halten sich an die Leitsätze und verbessern in Zusammenarbeit mit internationalen Finanzierungseinrichtungen die nationale Überwachung.

Der Druck der FATF ist stark, seitdem vor allem die USA mit einem Boykott von Ländern drohen, die die Leitsätze nicht einhalten.

Die Wirkung dieses Regelwerks, gerade in den Entwicklungsländern, darf nicht überschätzt werden. Die informellen Wege zum Geldtransfer zwischen Entwicklungsländern lassen sich auch weiterhin für illegale Transaktionen nutzen, ohne dass staatliche Regulierungen dies unterbinden können. Die Aufwendungen für das Regelwerk sind beträchtlich, und vor allem ärmere Entwicklungsländer weisen darauf hin, dass die Kontrolle der Geldwäsche nicht allein aus den eigenen Mitteln finanziert werden kann: Die beitretenden Staaten müssen zusätzliche Behörden mit fachkundigem Personal unterhalten, sichere Dokumente für den internationalen Wirtschaftsverkehr ausgeben und grenzüberschreitende Kontrollen und Gegenkontrollen durchführen (Lamothe 2003, S. 15, Bundesministerium der Finanzen, 2004, S. 77ff).

Im Jahr 2000 kamen afrikanische Ländern südlich der Sahara zusammen, um den Bürgerkrieg in Angola zu beenden, der auch durch die Erlöse aus dem ungesetzlichen Verkauf von Diamanten finanziert wurde. Nach langen Verhandlungen zwischen Exporteuren, Händlern und Vertretern der Diamantbörsen wurde im Jahr 2002 eine Regelung verabschiedet, die ein Verbot von Ver- und Ankäufen von Diamanten aus Bürgerkriegsländern zum Gegenstand hat (Blutdiamanten). Unternehmen verpflichten sich zu Selbstkontrollen für den An- und Verkauf nach genauer Prüfung der Herkunft und der Verwendung der Erlöse. Verboten sind Transaktionen in Länder, in denen Gesetze verletzt werden, Erlöse aus dem Verkauf für Gewaltanwendung abgezweigt oder illegal erworbene Gelder zum Ankauf von Diamanten eingesetzt werden. Die Mitgliedstaaten haben periodisch und zeitnah über die An- und Verkäufe von Diamanten zu berichten. Ersten Beobachtungen in Angola zufolge sind die Auseinandersetzungen noch nicht gänzlich eingestellt worden. Derzeit gibt es Bestrebungen, den Frieden zu sichern und langfristig Ursachen von Konflikten zu beseitigen oder zu entschärfen. Mit Unterstützung der World Diamond Corporation werden in den Ländern, die diesem Abkommen beitreten, Untersuchungen durchgeführt, die unter anderem feststellen sollen, wieweit Institutionen und Regelwerke eingerichtet werden müssen, um einen illegalen Diamantenhandel zu unterbinden und eine konsequente Meldepflicht bei allen beteiligten Marktparteien durchzusetzen.

Die Initiative Transparenz bei dem Handel mit natürlichen Ressourcen aus Konfliktgebieten (Extractive Industries Transparency) will verhindern, dass Erlöse aus dem Export von Rohstoffen für das Militär oder für die Pläne von gewaltbereiten Akteuren und ihrer Gefolgschaft umgeleitet werden. Im Jahr 2002 wurde auf Anregung der englischen Regierung bei dem World Summit on Sustainable Development in Johannesburg beschlossen, dass Unternehmen, die in Entwicklungsländern Rohstoffe gewinnen, offen legen, an wen Steuern, Gebühren und andere Beiträge im Lieferland gezahlt werden. Eine neu zu gründende unabhängige Einrichtung soll die Berichte überprüfen. Unternehmensinterne Daten bleiben vertraulich. Internationale Finanzierungseinrichtungen sollen prüfen, ob die von ihnen geförderten Vorhaben in mittelbarem Zusammenhang mit der Förderung von Konflikten stehen. Wenn dies der Fall ist, sollen bestehende Verträge gekündigt und Kredite zurückgefordert werden. Bei neuen Anträgen sollen künftig Nachweise vorgelegt werden, dass die geförderten Projekte eine friedliche Entwicklung im rohstoffexportierenden Land gewährleisten.

Es wird zwar anerkannt, dass eine Kontrolle der Verwendung der Einnahmen, die die Entwicklungsländer in Zusammenarbeit mit internationalen Unternehmen aus dem Verkauf von Rohstoffen erzielen, gewaltbereiten Akteuren und ihren Gefolgschaften, aber auch auf Auseinandersetzungen erpichten Regierungen die Mittel entzieht, Streitigkeiten auszulösen. Dagegen stehen aber Bedenken, die derzeit so stark sind, dass die Umsetzung aller Pläne dieser Initiative nicht gesichert ist: Internationale Finanzierungseinrichtungen sind nicht bereit, sich aus Vorhaben zurückziehen, in denen diese Verpflichtungen nicht eingehalten werden, unter anderem wegen der eingegangenen Verträge und wegen der volkswirtschaftlichen Störungen, die zwangsläufig eintreten, wenn Kredite entgegen vorher vereinbarter Laufzeiten vorzeitig zurückgezogen werden. Zudem ist unklar, ob und wie die Schuldner ihre Verpflichtungen einhalten werden, wenn der Gläubiger den Kreditvertrag einseitig und ohne Übergangsfrist auflöst. Die Finanzierungsinstitute können allenfalls zusagen festzustellen, ob frühere Förderungszusagen den Anforderungen der Initiative entsprechen, ohne indes weitere Entscheidungen über Sanktionen oder andere Strafmaßnahmen zu treffen. Die Weltbank hat noch nicht endgültig geklärt, ob und wie sie neue Förderanträgen nach den Vorgaben der Initiative bewerten und genehmigen wird. Denn die Unternehmen sind derzeit noch nicht bereit, die Meldungen abzugeben. Nicht die Zahlungen an den Staat sind - so die Auffassung der Kritiker - Ursache für das Abzweigen von Einnahmen aus Rohstoffverkäufen, sondern die Verwendung der Steuern durch die öffentliche Verwaltung in den Entwicklungsländern. Dafür können weder internationale Finanzierungseinrichtungen noch Unternehmen „haften“.

Zusammengenommen können internationale Regelwerke einen Zufluss von Ressourcen an gewaltbereite Akteure und ihre Gefolgschaften nur in einzelnen Fällen unterbinden. Das Beispiel der Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche zeigt, dass ergänzend Maßnahmen in den Entwicklungsländern durchgeführt werden müssen, ggfs. mit Unterstützung von Industrieländern. Die Initiative Transparenz bei dem Handel mit natürlichen Ressourcen belegt, dass die Verursacher bestraft werden müssen und nicht Unternehmen, die keinen Einfluss auf die öffentlichen Ausgaben in den Entwicklungsländern nehmen können und sollen.

Freiwillige Selbstkontrollen

Internationale Regelwerke, die ungesetzliche Transfers von Geld und Waffen unterbinden sollen und damit gewaltbereiten Akteuren und ihren Gefolgschaften den Zugriff auf unverzichtbare Ressourcen verwehren wollen, setzen zwischen den Unternehmen und Kontrolleuren ein enges gegenseitiges Vertrauensverhältnis voraus. Die Mitwirkung der Regierungen ist zwar notwendig, damit Freiräume als Folge unterschiedlicher nationaler Gesetze nicht dazu benutzt werden können, illegale Transaktionen für gewaltsame Auseinandersetzungen durchzuführen. Unternehmen befürchten aber, dass Mitteilungen über innerbetriebliche Vorgänge unkontrolliert zum Schaden der meldenden Betriebe weitergegeben werden.

Alternativ werden freiwillige Selbstkontrollen aller Unternehmen vorgeschlagen. Mit dem Beitritt erklären sie sich bereit, über ihr Verhalten Bericht zu erstatten. Darüber hinaus können unabhängige Untersuchungen vorgesehen werden, die die Einhaltung der Erklärungen feststellen.

Die „Wolfsberg-Initiative“ gilt als ein Beispiel dafür, dass verschiedene Banken mit internationaler Repräsentanz, im Wege gemeinsamer Verpflichtungen, ohne staatliche Kontrollen, illegale Transaktionen unterbinden wollen. Die Maßnahmen - wie sie von der Initiative beschlossen worden sind - folgen dem Muster der Richtlinie über Geldwäsche, verzichten allerdings auf die Meldung an Regierungen oder eine internationale Einrichtung.

Wolfsberg Initiative

In der „Wolfsberg Initiative“ haben sich Credit Suisse, UBS, Citigroup, Chase Manhattan, JP Morgan, Barclays, HSCB, Deutsche Bank, Société Générale, ABN Amro und Banco de Santander Central Hispano verpflichtet, bei der Annahme von Einlagen zu prüfen, inwieweit diese der Geldwäsche dienen, und bei positivem Befund die Einlagen abzulehnen. Bei namenlosen Konten soll das Kreditinstitut die Identität des Einlegers feststellen. Die Annahme von Kapital aus möglichen „Geldwäscheländern“ oder von Offshore Banken sowie von Personen in hohen politischen Ämtern mit weitreichenden Machtbefugnissen wird kontrolliert. Die Daten über die Einlagen sollen fortlaufend ergänzt werden, um festzustellen, ob nicht zwischenzeitlich Geldwäsche betrieben worden ist.

Unterstellt wird, dass es auch ohne staatliche oder andere unabhängige Kontrolle möglich ist, illegale Transaktionen zu unterbinden. Es liegt im Eigeninteresse der Unternehmen, nachzuweisen, dass keine illegalen Aktivitäten bestehen. Andernfalls wird die Bank ausgeschlossen und dies mindert das Rating bei möglichen Einlegern und Kunden. Um dies zu vermeiden, werden zwangsläufig alle Banken, die die Wolfsberg-Initiative unterschreiben, die Normen zum eigenen Vorteil einhalten. Staatliche wirtschaftspolitische Interventionen – darunter auch protektionistische - unter dem Deckmantel von Konfliktüberwindung, werden vermieden, und Aufwendungen im Gefolge staatlicher Kontrollen entfallen. Außenseiter, die sich nicht der Disziplin unterwerfen, können freilich nicht durch freiwillige Selbstbeschränkungen auf die gemeinsame Linie eingeschworen werden. Bemängelt wird auch die unzureichende Transparenz über die Einhaltung der Normen, und es ist nicht auszuschließen, dass Verstöße nicht geahndet werden, da kein öffentlicher Zwang besteht, Fehlverhalten zu publizieren.

Freiwillige Selbstvereinbarungen sind hilfreich, wenn Unternehmen sich selbst in die Pflicht nehmen, ihre Geschäftspolitik in einer Weise zu gestalten, dass Ressourcen nicht gewaltbereiten Akteuren und ihren Gefolgschaften für Konflikte zur Verfügung stehen. Ausreichend sind derartige Regelwerke nicht, solange sich nicht alle Unternehmen an die gemeinsam vereinbarten Normen halten und Sanktionen bei Verstößen verhängt werden.

Wenn auch aus ökonomischer Sicht Konflikte keinesfalls zwangsläufig sind und mit wirtschaftlichen Maßnahmen verhindert werden können, so darf nicht außer acht gelassen werden, dass diese Instrumente allein Krisen nicht vermeiden können. Die vielfältigen Ursachen von Konflikten verlangen auch soziale und politische Anstrengungen, und diese schaffen wiederum die Voraussetzung dafür, dass die Wirtschafts- und Entwicklungspolitik greifen kann.

Bibliographie

Addison, Tony (2003)

Africa's Recovery from Conflict: Making Peace Work for the Poor, United Nations University World Institute for Development Economics Research

Anderson, Mary B. (1999)

Do No Harm. How Aid Can Support Peace – or War, London

Berdal, Mats, Keen, David (1997)

Violence and Economic Agendas in Civil Wars: Some Policy Implications, in: Millenium: Journal of International Studies, Volume 26, Number 3, S. 795 – 818

Betz, Joachim (2004)

Konfliktdynamik und Friedenskonsolidierung in Bürgerkriegen, in: Nord-Süd aktuell, 18. Jg, Nummer 2, S. 189 - 190

Bilz, Kilian (2003)

Wiederaufbau Irak: Die rechtlichen Rahmenbedingungen, in: Recht der Internationalen Wirtschaft, 49. Jahrgang, Heft 6, S. 416 – 419

Birdsall, Nancy, Subramanian, Arvind (2004)

Saving Iraq from Its Oil, in: Foreign Affairs, Volume 83, Number 4, S. 77 - 89

Blomberg, S., Brock, Hess, Gregory D. (o.J.)

The Temporal Links Between Conflict and Economic Activity, o.O.

Brown, Michael E., Rosecrance, Richard N. (1999)

Comparing Costs of Prevention and Costs of Conflict: Toward a New Methodolgy, in: The Costs of Conflict. Prevention and Cure in the Global Arena, Michael E. Brown and Richard N. Rosecrance (Eds.), New York, S. 1 – 23

Bundesministerium der Finanzen (2004)

Der Mißbrauch des Finanzsystems durch „Underground Banking“ – Bestandsaufnahme und Gegenmaßnahmen, in: Monatsbericht 10, S. 77 - 87

Bundesregierung (2004)

Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, Berlin

Bussière, Matthieu, Mulder, Christian (2000)

Political Instability and Economic Vulnerability, in: International Journal of Finance and Economics, Volume 5, Number 4, S. 309 – 330

CAF (2002)

Conflict Prevention and Reconstruction Unit, The Conflict Analysis Framework (CAF). Identifying Conflict-related Obstacles to Development, Dissemination Notes, Number 5, October

Carment, David (2003)

Assessing State Failure, in: Third World Quarterly, Volume 24, Number 3, S. 407 – 428

Center for Global Development (2004)

On the Brink: Weak States and U.S. National Security, Washington DC

Christ, Hanno (2000)

Das Söldnerwesen als Sicherheitsrisiko in Afrika, Hausarbeit, Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin

Colletta Nat. J., Cullen, Michelle L. (2000)

Violent Conflict and the Transformation of Social Capital. Lessons from Cambodia, Rwanda, Guatemala, and Somalia, Washington DC

Collier, Paul (2000a)

Economic Causes of Civil Conflict and their Implications for Policy, in: Planeación y Desarrollo, Volume 31, Number 1-2, S. 5 – 26

Collier, Paul (2000b)

Doing Well out of War: An Economic Perspective, in: Mats Berdal, David M. Malone (Eds.), Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars, Ottawa u.a., S. 91 – 111

Collier, Paul, Elliot, V.L., Hegre, Håvard, Hoeffler, Anke, Reynal-Querol, Marta, Sambanis, Nicholas (2003)

Breaking the Conflict Trap. Civil War and Development Policy, World Bank Policy Research Report, Washington DC

Collier, Paul, Hoeffler, Anke (2001)

Greed and Grievance in Civil War, vervielfältigt, 21. Oktober

Collier, Paul, Hoeffler, Anke (o.J.)

On the Incidence of Civil War in Africa, vervielfältigt

Craft, Cassidy, Smaldone, Joseph P. (2002)

The Arms Trade and the Incidence of Political Violence in Sub-Saharan Africa, 1967 – 1997, in: Journal of Peace Research, Volume 39, Number 6, S. 693 – 710

ECLAC (2002)

Handbook for Estimating Social, Economic and Environmental Effects of Disasters; LC/MEX/L 519/ I May, mimeographed

Europäische Kommission (2001)

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung – Eine Bewertung, KOM (2001) 153 endg. vom 23.04.2001

Ferdowski, Mir A., Matthies, Volker (2003)

Kriege, Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung, in: Den Frieden gewinnen. Zur Konsolidierung von Friedensprozessen in der Nachkriegsgesellschaft, Mir A. Ferdowski, Volker Matthies (Hrsg), EINE WELT, Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Band 15, S. 14 – 40

FitzGerald, Valpy (2001)

Paying for the War: Economic Policy in Poor Countries Under Conflict Conditions, in: War and Underdevelopment. Volume I: The Economic and Social Consequences of Conflict, Frances Stewart, Valpy FitzGerald and Associates, Oxford, S. 21 – 38

FitzGerald, Valpy, Stewart, Frances, Wang, Michael (2001)

An Overview of Case Studies, in: War and Underdevelopment. Volume I: The Economic and Social Consequences of Conflict, Frances Stewart, Valpy FitzGerald and Associates, Oxford, S. 104 – 148

Frey, Bruno S., Lüchinger, Simon (2003)

Anti-Terrorismus-Politik. Eine ökonomische Analyse, in: WiSt, 32. Jahrgang, Heft 5, S. 264 – 269

GTZ (2001)

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH, Abteilung 43, Die Kleinwaffenproblematik in Entwicklungsländern. Stand der internationalen Diskussion und Empfehlungen für die Entwicklungszusammenarbeit, mit besonderer Berücksichtigung der technischen Zusammenarbeit, Eschborn

Hefeker, Carsten, Menck, Karl Wolfgang (2002)

Wie wirkungsvoll sind Sanktionen? Das Beispiel Südafrika, HWWA-Report 220, Hamburg

Hegre, Håvard, Gissinger, Ranveig, Gleditsch, Nils Peter (o.J.)

Globalization and Internal Conflict, o.O.

Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung e.V. (2004)

Konfliktbarometer 2004, Krisen, Kriege, Putsche, Verhandlungen, Vermittlungen, Friedensschlüsse, 13. Jährliche Konfliktanalyse, überarbeitete Ausgabe, vervielfältigt

Hetzer, Wolfgang (2003)

Finanzmärkte und Tatorte. Globalisierung und Geldwäsche, in: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform, 86. Jahrgang, Heft 5, S. 353 - 363

ILO (2002)

International Labour Organization, Issues Paper for Discussion at the Tripartite Meeting on Civil Aviation: Social and Safety Consequences of the Crisis Subsequent to 11 September 2001, Geneva

Kapaya, George (2000)

International Accounting Standards and Accounting in Developing/ Emerging Nations – How About a Fresh Start? Paper presented at the International Association for Accounting Education and Research (IAAER) Conference, Kobe, Japan, vervielfältigt

Kaysen, Carl, Miller Steven E., Malin, Martin B., Nordhaus, William D., Steinbrunner, J. (2002)

War with Iraq. Costs, Consequences, and Alternatives, American Academy of Arts Sciences, Committee on International Security Studies, Cambridge, MA, mimeographed

Keen, David (2000)

Incentives and Disincentives for Violence, in: Mats Berdal, David M. Malone (Eds.), Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars, Ottawa u.a., S. 19 – 42

Keen, David (2001)

The Political Economy of War, in: War and Underdevelopment. Volume I: The Economic and Social Consequences of Conflict, Frances Stewart, Valpy Fitzgerald and Associates, Oxford, S. 39 - 66

Korb, Larry, Kraig, Michael (2003)

Winning the Peace in the 21st Century, A Task Force Report of the Strategies for US National Program, o.O., mimeographed

Kreditanstalt für Wiederaufbau (1999)

Beiträge der FZ zur Krisenprävention und Krisennachsorge in Entwicklungsländern, Diskussionsbeiträge 23, Frankfurt am Main

Kreimer, Alcira u.a. (1998)

The World Bank's Experience with Post-Conflict Reconstruction, Washington D.C.

Lamothe, Lee (2003)

World Trade Crimes? Can Emerging Markets Eliminate Illegal Activity?, in: Organized Crime & Money Laundering, William B. Vukson (Ed.), Toronto, S. 15 – 17

Landau, Loren (2004)

Challenge without transformation: refugees, aid and trade in western Tanzania, in: Journal of Modern African Studies, Volume 42, Number 1, S. 31 - 59

Lönnberg, Åke (2003)

Building a Financial System in Afghanistan. Monetary and Financial Systems Department, International Monetary Fund, Washington DC, mimeographed

Lock, Peter (2001)

Kleinwaffen - eine Herausforderung für den Weltfrieden, Stiftung Entwicklung und Frieden, Policy Paper 17, Duisburg

Lütkenhorst, Wilfried (2004)

Corporate Social Responsibility and the Development Agenda. The Case for Actively Involving Small and Medium Enterprises, Intereconomics, Volume 39, Number 3, S. 157 – 166

Magalhães, Ferreira P., Lethinen, T., Haccius, J. (2001)

The EU's Common Foreign and Security Policy: Opportunities for a more Effective EU Response to Crises-Affected Countries in Africa, ECPDM Discussion Paper 22, Maastricht

Mair, Stefan (2002)

Die Globalisierung privater Gewalt. Kriegsherren, Rebellen, Terroristen und organisierte Kriminalität, Stiftung Wissenschaft und Politik. Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, S.10, Berlin, April

Mehler, Andreas, Ribaux, Claude (2000)

Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in der Technischen Zusammenarbeit, Wiesbaden

Memorandum of the President (2003)

Memorandum of the President of the International Development Association and the International Finance Corporation to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka, April 23

Moran, Mary H., Pitcher, M. Anne (2004)

The „basket case“ and the „poster child“: explaining the end of civil conflicts in Liberia and Mozambique, in: Third World Quarterly, Volume 25, Number 3, S. 501 - 519

Nurse, Keith (2004)

Diaspora, Migration and Development in the Americas, in: Internationale Politik und Gesellschaft, Heft 2, S. 107 – 127

OECD (1999a)

Conflict and Growth in Africa, Volume I: The Sahel, Jean-Paul Azam, Christian Morisson, Sophie Chauvin, Sandrin Rospabé, Paris

OECD (1999b)

Conflict and Growth in Africa, Volume 2: Kenya, Tanzania and Uganda, Jeni Klugman, Bilin Neypati, Frances Stewart, Paris

OECD (2000)

Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, Neufassung, Paris, mimeographed

OECD (2001)

The Influence of Aid in Situations of Violent Conflict, in: Conflict Prevention and Development Co-Operation Papers, Off-print of the DAC Journal 2001, Volume 2, Number 3, Paris, S. II - 1 – II – 72

Paes, Wolf-Christian, Shaw, Timothy, M. (2003)

Praetorians or Profiteers? The Role of Entrepreneurial Armed Forces in Congo-Cinshasa, in: The Military as an Economic Actor, Jörn Brömmelhörster, Wolf-Christian Paes (Eds.), Basingstoke and New York, S. 143 – 169

Paris, Roland (1997)

Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism, in: International Security, Volume 22, 1997, Number 2, S. 54 - 89

Précis (1998)

Post-Conflict Reconstruction: El Salvador. Case Study Summary, World Bank Operations Evaluation Department, Number 172

Regan, Patrick M (2000)

Civil Wars and Foreign Powers. Outside Intervention in Intrastate Conflict, Ann Arbor

Rubin, Barnett R., Armstrong, Andrea (2003)

Regional Issues in the Reconstruction of Afghanistan, in: *World Policy Journal*, Spring, S. 31 – 40

Ruloff, Dieter, Cemerin, Michael (2003)

Verfrühter Abgesang. Zwischenstaatliche Kriege sind kein Auslaufmodell, in: *Internationale Politik*, 58. Jahr, Nummer 11, S. 29 – 36

Sandler, Todd, Enders, Walter (oJ.)

An Economic Perspective on Transnational Terrorism, vervielfältigt

Schneckener, Ulrich (2004a)

States at Risk – Zur Analyse fragiler Staatlichkeit, in: Ulrich Schneckener (Hrsg.), *States at Risk – Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem*, Stiftung Wissenschaft und Politik. Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, S.43, Berlin, S. 5 – 27

Schneckener, Ulrich (2004b)

Der Umgang mit fragilen Staaten, in: Ulrich Schneckener (Hrsg.), *States at Risk – Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem*, SWP-Studie S 43, Berlin, S. 171 - 194

Schwartz, Jordan, Hahn, Shelly, Bannon, Ian (2004)

The Private Sector's Role in the Provision of Infrastructure in Post-Conflict-Countries: Patterns and Policy Options, *Social Development Papers, Conflict Prevention & Reconstruction*, Paper No. 16, August

Skoufias, Emmanuel (2003)

Economic Crises and Natural Disasters: Coping Strategies and Policy Implications, in: *World Development*, Volume 31, Number 7, S. 1087 – 1102

Smillie, Ian (2002)

The Kimberley Process. The Case for Proper Monitoring, Occasional Paper 5, Partnership Africa Canada, International Peace Information Service, Network Movement for Justice and Development, Ottawa

Smith, Judy, Wiesmann, Verena (2003)

Krieg kennt keine Grenzen. Die regionale Tragweite des Konflikts in Liberia. Eine Hintergrundanalyse, in: Afrika im Blickpunkt, Nummer 3, o.O.

Sri Lanka United Nations Development Assistance Framework (2002-2006) (2001)

A Common UN Response to Sri Lanka's Development Challenges, Colombo, January

Stewart, Frances, Fitzgerald, Valpy (2001)

Introduction: Assessing the Economic Costs of War, in: War and Underdevelopment. Volume I: The Economic and Social Consequences of Conflict, Frances Stewart, Valpy Fitzgerald and Associates, Oxford, S. 1 - 20

Stewart, Frances, Huang, Cindy, Wang, Michael (2001)

Internal Wars: An Empirical Overview of the Economic and Social Consequences, in: War and Underdevelopment. Volume I: The Economic and Social Consequences of Conflict, Frances Stewart, Valpy Fitzgerald and Associates, Oxford, S. 67 – 103

Stockton, Nicholas (2002)

Strategic Coordination in Afghanistan, AREU, Issues Paper Series August, vervielfältigt

Transitional Support Strategy for the Republic of Angola (2003)

World Bank, Report No. 25471-ANG, March 4

Trivedy, Roy (2001)

Conflict Prevention, Resolution and Management. Improving Coordination for More Effective Action, in: IDS Bulletin, Volume 32, Number 2, S. 79 - 87

UNCTAD (2004)

The Least Developed Countries Report, New York, Geneva

UNDP (2004)

Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development, New York

UNHCR (2004)

Refugees by Numbers (2004 edition)

United Nations and World Bank, East Timor (1999)

United Nations and World Bank, Overview of External Funding Requirements for East Timor, December

Uvin, Peter (1999)

The Influence of Aid in Situations of Violent Conflict, in: Conflict Prevention and Development Co-Operation Papers, Off-print of the DAC Journal 2001, Volume 2, Number 3, Paris, S. II-6 – II-28

Winer, Jonathan M. (2001)

The Role of Economic Sanctions in Combating International Terrorism (and Its Place in the Trans-Atlantic Alliance), American Institute for Contemporary German Studies. The John Hopkins University, Washington DC

Wood, Bernard, Taft, Julia (2003)

Development Dimensions of Conflict Prevention and Peace-Building. An independent study prepared for the Emergency Response Division, UNDP, vervielfältigt

World Bank (1998)

Post-Conflict Reconstruction. The Role of the World Bank, Washington D.C.

World Bank (2003)

The Economic and Social Costs of Armed Conflict in El Salvador, Conflict Prevention and Reconstruction Unit, Dissemination Notes, Number 8, January

Economist, 17.1.2004

Coping with Conflict. Wars have crippled Africa, but peace is possible

Economist, 20.04.2004

The fog and dogs of war

Financial Times, 7.3.2003

Poverty, criminal networks, destructive leaders: when does a collapsing state create a haven for terrorists?

Financial Times, 18.10.2002

The money trail: how a crackdown on suspect charities is failing to stem the flow of funds to al-Qaeda

Financial Times, 29.10.2003

Kimberley Process: Africa's conflict diamonds: is the UN-backed verification scheme failing to bring transparency to the trade?

Handelsblatt, 17.6.2004

Angolas Elite lebt gut von Ölgewinnen