

Hemmt Rüstung Entwicklung? Zum Zusammenhang von Sicherheitspolitik, Entwicklung und Rüstung in Entwicklungsländern

1. Historischer Hintergrund: Entwicklung und Rüstung im Lichte sich wandelnder Interessen

Seit dem Ende des Kalten Krieges hat – ausgehend von der *development community* – eine Neubewertung der Rüstungs- und Sicherheitspolitik von Entwicklungsländern stattgefunden. Heute besteht weithin Konsens, daß Sicherheit und damit ein angemessenes Rüstungsniveau eine notwendige Voraussetzung von Entwicklung darstellt und umgekehrt eine nachhaltige und sozialverträgliche Entwicklung innere und äußere Sicherheit fördert und günstige Bedingungen für eine Reduzierung von Rüstungshaushalten, Streitkräften und Waffenarsenalen bietet.¹ Den Hintergrund für diese Sichtweise bildet ein erweiterter Sicherheitsbegriff, der Sicherheit nicht allein im engen militärischen Sinn definiert, sondern den Zusammenhang mit politischer Partizipation, Beachtung von Menschenrechten und einer entwicklungsorientierten Regierungsführung („good governance“) hervorhebt. Anders als in der Vergangenheit werden politische Partizipation, die Stärkung von Bürgerrechten, Transparenz staatlichen Handelns und die Rechenschaftspflicht von Regierungen als Voraussetzung für eine erfolgreiche Entwicklung angesehen.²

Rüstung und Militarisierung der Gesellschaft können in diesem Bezugsrahmen unter folgenden Aspekten Entwicklung wie auch Sicherheit behindern:

- Als Quelle exzessiver und damit unproduktiver Staatsausgaben, wodurch Ressourcen aus entwicklungsrelevanten Bereichen, wie z.B. Erziehung und Gesundheit, oder zivilen Importen abgezogen werden.
- Als Hindernis für „good governance“, wirtschaftliche und politische Partizipation und damit eine sozialverträgliche und den privaten Sektor fördernde Entwicklungsstrategie.
- Als Quelle von Repression, Diskriminierung und Menschenrechtsverletzungen und damit auf lange Sicht als Ursache innerstaatlicher Konflikte.
- Als Quelle von Hegemonialstreben und regionalen Rüstungswettläufen durch Betonung einer Politik, die Sicherheit primär durch nationale Rüstung erreichen will.

Schon seit den sechziger Jahren wurde die Rüstungs- Entwicklungs-Debatte kontrovers und in deutlicher Abhängigkeit von herrschenden Ideologien und geopolitischen Interessen geführt.³ In den fünfziger und vor allem sechziger Jahren wurde diese Diskussion von US-amerikanischen Modernisierungstheoretikern dominiert, die die positiven Effekte von Rüstung und Militarisierung hervorhoben: Das Militär wurde als geeigneter Träger des sozialen Wandels gesehen, das unter den Bedingungen postkolonialer, unterentwickelter

¹ Vgl. beispielsweise Keith Krause, *Military Spending and Social, Economic and Political Development: Indicators and Regional Analyses*, Ottawa 1997, S. iv ff.

² Vgl. DAC/OECD, *Development Co-operation*, Report 1994, Paris 1995, S. 3 ff.

³ Vgl. im folgenden: Nicole Ball, *Security and Economy in the Third World*, Princeton 1988, S. 3 ff.; Stephanie G. Neuman, *Arms Transfers, Military Assistance and Defense Industries: Socioeconomic Burden or Opportunity?* In: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 535, September 1994, S. 91-109; Friedemann Büttner, *Militärregime in der „Dritten Welt“*. Eine Einführung. In: Reiner Steinweg (Hrsg.), *Militärregime und Entwicklungspolitik*, Frankfurt 1989, S. 58 ff.

Gesellschaften am ehesten in der Lage schien, die Nationbildung zu bewältigen, Verwaltung und Infrastruktur aufzubauen und den wirtschaftlichen „take-off“ zu initiieren. Entsprechend wurde ein wachstumsstimulierender Effekt von Rüstungsausgaben postuliert, denen vielfältige positive „spin-off“-Effekte auf die zivile Ökonomie zugeschrieben wurden. Die empirische Basis und das methodologische Niveau dieser frühen Studien waren zwar höchst problematisch, doch paßte deren Sichtweise in die damalige geopolitische Situation. Vor dem Hintergrund der wachsenden Konkurrenz der Weltmächte um Einflußsphären, Verbündete und Stützpunkte galten Militärregime bzw. autoritäre Regime mit starkem Einfluß des Militärs als Garanten für die Stabilität befreundeter Länder und für die Etablierung eines leistungsfähigen Rüstungssektors.

In den siebziger Jahren wurde die Diskussion zunehmend kontrovers. Angesichts des Widerspruchs zwischen massiver Aufrüstung der Drittweltländer im Gefolge des Ölbooms einerseits und der sehr begrenzten Wachstums- und Entwicklungserfolge in vielen Ländern andererseits, gewann auf der wissenschaftlichen Ebene die Dependenztheorie an Bedeutung, die dem Militär eine wesentliche Rolle bei der Perpetuierung von Unterentwicklung zuschreibt, da es die Interessen des nationalen und internationalen Kapitals vertritt und den für eine breitenwirksame Entwicklung notwendigen politischen und wirtschaftlichen Strukturwandel verhindert.⁴ Neben der direkten politischen Repression werden hier die negativen ökonomischen Effekte von Militarisierung, Rüstungshaushalten, Rüstungsimporten und der inländischen Rüstungsindustrie hervorgehoben, die ein export- und industrialisierungsorientiertes Entwicklungsmuster mit umfangreichen Interventionen des Militärs in die Wirtschaft und überdimensioniertem Rüstungssektor fördern, ländliche Entwicklung benachteiligen und strukturelle Heterogenität verstärken. Darüber hinaus verweist die Dependenztheorie auf die hohe Abhängigkeit von Rüstungs- und Rüstungstechnologielieferanten, die auch die anderen Bereiche der außenpolitischen und außenwirtschaftlichen Beziehungen negativ beeinflussen. Die Forschungsergebnisse der achtziger und neunziger Jahre unterstützen tendenziell die These vom negativen Einfluß von Militarisierung und Rüstung auf die Entwicklung der Dritten Welt gegenüber der These vom Militär als modernisierender Kraft, verweisen jedoch gleichzeitig auf die hohe Komplexität dieser Zusammenhänge und das breite Spektrum an länder- und regionalspezifischen Unterschieden in den zivil-militärischen Beziehungen und den Entwicklungseffekten der Rüstung.

Zu einer zunehmend kritischen Beurteilung autoritärer Regime und insbesondere des Militärs trugen auf der politischen Ebene ab Mitte der achtziger Jahre sowohl in den Entwicklungsländern selbst als auch in der *development community* das Scheitern des kommunistischen Gesellschaftssystems und die tiefe Wirtschaftskrise vor allem in Lateinamerika und Afrika bei, die zu einer Delegitimierung von autoritären Regimen einschließlich sozialistischer Ordnungsmodelle und zu (Re-)Demokratisierungsprozessen in weiten Teilen der Dritten Welt führte.⁵ In den frühen neunziger Jahren schien sich auch eine historische Chance für einen dauerhaften Abrüstungs- und Entmilitarisierungsprozeß zu bieten. Zusätzlich zu den Demokratisierungstendenzen, von denen man sich – gemäß dem empirischen Befund, daß Demokratien (fast) nie Kriege gegeneinander führen⁶ – eine

⁴ Vgl. Ball, a.a.O. S. 18 ff; Robin Luckham, Militarism and International Dependence: A Framework for Analysis. In: José J. Villamil (Hrsg.), *Transnational Capitalism and National Development: New Perspectives on Dependence*, Hassocks 1979, S. 145 ff; Ulrich Albrecht/Dieter Ernst/Peter Lock/Herbert Wulf, Armaments and Underdevelopment, in: *Bulletin of Peace Proposals*, No. 2, 1974, S. 173-185.

⁵ Vgl. Veronika Büttner, Rüstungspolitische Auflagen in der Entwicklungszusammenarbeit, in: Veronika Büttner/Joachim Krause (Hrsg.), *Rüstung statt Entwicklung? Sicherheitspolitik, Militärausgaben und Rüstungskontrolle in der Dritten Welt*, Baden-Baden 1995, S. 678 ff.

⁶ Vgl. zu dieser These der „liberalen Pazifizierung“ Thomas Risse-Kappen, *Demokratischer Frieden? Unfriedliche Demokratien? Überlegungen zu einem theoretischen Puzzle*, in: Gert Krell/Harald Müller (Hrsg.), *Frieden und Konflikt in den internationalen Beziehungen*, Frankfurt/New York 1994, S. 159-189;

konflikt- und damit potentiell rüstungsmindernde Wirkung versprach, nährten zunächst mehrere Entwicklungen die optimistische Erwartung, daß im Zuge der Herausbildung eines neuen Systems Kollektiver Sicherheit nationale Sicherheit in Entwicklungsländern bei erheblich reduziertem Rüstungsniveau durch internationale bzw. regionale Regime und multilaterale Institutionen gewährleistet werden könnte:

- Die massive Abrüstung im Norden und die damit verbundene „Friedensdividende“, von der man sich eine erhebliche Aufstockung der Entwicklungshilfe versprach, die wiederum soziale Konfliktursachen würde beseitigen helfen.
- Die sich abzeichnenden Verhandlungslösungen in den großen, durch die geostrategische Konkurrenz geprägten Regionalkonflikten im Süden, die manche Beobachter einen dauerhaften Rückgang der Kriegshäufigkeit erwarten ließen.⁷

Die Erhöhung des Handlungsspielraums der VN als Weltfriedensorganisation infolge der erhöhten Kooperationsbereitschaft der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates und des wachsenden Interesses von Entwicklungsländern an Friedensmissionen der VN.

- Das rapide Absinken von Militärhilfe und Rüstungsexporten in Entwicklungsländer sowie das nach dem ersten Golfkrieg wachsende internationale Interesse an Rüstungsexport-Kontrollregimen.⁸

Im Rückblick erwiesen sich diese Erwartungen als überzogen, auch wenn in manchen Bereichen bei Abrüstung und Rüstungskontrolle erhebliche Fortschritte erzielt wurden:

- So hat sich der 1987 einsetzende Abrüstungsprozeß in den Industrieländern auch in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre fortgesetzt, was jedoch aus mehreren Gründen nicht zu einer Erhöhung der Entwicklungshilfe führte: Nachlassende geostrategische Motivation für Entwicklungshilfe z.B. an Subsahara-Afrika; „Hilfsmüdigkeit“ infolge des Scheiterns einer Vielzahl von Entwicklungsprojekten und Reformprogrammen; Primat der Haushaltskonsolidierung in Industrieländern; Anpassungskosten im Zuge der Abrüstung; Konkurrenz für die klassische Entwicklungshilfe an den Süden durch neue internationale Aufgaben wie z.B. Anwachsen der humanitären Hilfe, Transferleistungen an den Osten etc. Daher sank die Entwicklungshilfe der DAC-Mitglieder 1997 auf einen historischen Tiefpunkt von 0,22 % ihres Sozialprodukts.⁹
- Trotz mancher Erfolge, etwa in Zentralamerika, Kambodscha, Mozambique, wurden die hohen Erwartungen vieler Beobachter an die friedensschaffenden bzw. friedenssichernden Aktivitäten der VN nicht erfüllt. Unterschiedliche Interessen der SR-Mitglieder und der Widerstand vieler Staaten gegen Interventionen in interne Konflikte haben den Handlungsspielraum der VN insbesondere bei der langfristigen Friedenskonsolidierung nach Bürgerkriegen eingeschränkt.
- Ein dauerhafter Rückgang von Gewaltkonflikten zeichnet sich bislang noch nicht ab. Nach dem steilen Anstieg der Kriegshäufigkeit in den späten achtziger und frühen neunziger Jahren trat 1993-96 ein Rückgang ein, der sich jedoch in den beiden letzten Jahren nicht fortgesetzt hat.¹⁰ Die erfolgreichen Befriedungsprozesse in Zentralamerika, Südafrika und möglicherweise Kambodscha kontrastieren mit den Entwicklungen in

Scott Gates/Torbjorn L. Knutsen/Jonathan W. Moses, Democracy and Peace: A More Sceptical View, in: Journal of Peace Research, Vol. 33, No.1 (1996), S. 1-10.

⁷ Vgl. Stephanie G. Neuman, The Arms Trade, Military Assistance, and Recent Wars: Change and Continuity, in: The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 541, No. 5 (1995), S. 47-74.

⁸ Vgl. UNDP, Human Development Report 1994, New York/Oxford 1994, S. 53 ff; U.S. Arms Control and Disarmament Agency (ACDA), World Military Expenditures and Arms Transfers 1990, Washington 1991, S. 23 ff.

⁹ Vgl. DAC/OECD, News Release vom 18.6.1998 (Internet-Ausgabe)

¹⁰ Vgl. Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung e.V., Konfliktbarometer 1998 (Internet-Ausgabe).

anderen Regionen, in denen, wie in Afghanistan oder Äthiopien/Eritrea, die großen Regionalkonflikte des Kalten Krieges nach kurzfristigen Erfolgen von langwierigen internen Konflikten abgelöst wurden.

- Zwar wurde auch im „Süden“ durch einen Rückgang der Rüstungsausgaben eine Friedensdividende realisiert, die auch zum Teil erhöhte Investitionen in Erziehung und Gesundheit ermöglichte, doch sind die Rüstungsausgaben der Entwicklungsländer seit 1995 wieder im Steigen begriffen.
- Der Rüstungshandel mit Entwicklungsländern hat in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre wieder massiv zugenommen; Ansätze zu verstärkter Rüstungsexportkontrolle im konventionellen Bereich erwiesen sich nicht als wirksame Bremse.

2. Zum gegenwärtigen Stand der „guns-versus-butter“-Kontroverse

Ungeachtet einer Vielzahl von Länderstudien, vergleichenden Untersuchungen sowie quantitativen Querschnitts- und Zeitreihenuntersuchungen ist es bis heute nicht gelungen, statistisch ausreichend gesicherte *generelle* Aussagen über die Auswirkungen des militärischen Sektors auf sozio-ökonomische und politische Entwicklung sowie innere und äußere Sicherheit von Entwicklungsländern zu entwickeln.¹¹ Während es etwa für Industrieländer als weitgehend gesichert gilt, daß sich Rüstungsausgaben negativ auf das Wirtschaftswachstum auswirken, sind die Ergebnisse für Entwicklungsländer nicht nur für diese Frage, sondern auch für den Zusammenhang zwischen Rüstung und Entwicklungsmuster, politischer Entwicklung und Konfliktlage widersprüchlich. Diese Situation erklärt sich einmal aus erheblichen Mängeln des verfügbaren Datenmaterials hinsichtlich Vollständigkeit, Verlässlichkeit und internationaler Vergleichbarkeit, ferner aus methodischen Problemen, die sich bei der Auswahl geeigneter Indikatoren für „Entwicklung“, „Militarisierung“ etc. ergeben.

Die wichtigste Ursache für den unbefriedigenden Stand der Forschung liegt jedoch darin, daß die Gruppe der Entwicklungsländer viel zu heterogen ist, um die Konstruktion einer generalisierbaren, globalen Theorie über den Zusammenhang von Entwicklung, Sicherheit und Rüstung zu erlauben. Sozio-ökonomische Entwicklung ist ein komplexer, von vielen Faktoren abhängiger Prozeß, in dem der militärische Sektor nur ein Element unter vielen darstellt, das je nach länder- bzw. regionalspezifischer Konstellation unterschiedliche Auswirkungen hat. Wesentliche Faktoren in diesem Zusammenhang sind: Unterschiede in Entwicklungsstand und -potential und Wirtschaftsstruktur, Unterschiede in zivil-militärischen Beziehungen und Sicherheitsdoktrin, regionale Konfliktlage, politische Struktur, Legitimität des Regimes und interne Konfliktlage.

Generelle Tendenzaussagen lassen sich noch am ehesten zu den Auswirkungen der Rüstungsausgaben auf das Wirtschaftswachstum machen.¹² So kommt die Mehrzahl aktueller Analysen zu dem Ergebnis, daß sich Rüstungsausgaben in der Regel und per saldo negativ auf das Wachstum auswirken. Da aber Rüstung Wachstum sowohl behindern wie fördern kann, hängt der Nettoeffekt von der relativen Stärke der negativen und positiven Effekte ab.

Die negativen Auswirkungen ergeben sich primär aus der Verdrängung öffentlicher und privater Investitionen im zivilen Bereich, die eine höhere Produktivität aufweisen als

¹¹ Vgl. beispielsweise den Überblick in Keith Krause, a.a.O., S. 4 ff; Jean-Claude Berthélemy/Robert S. McNamara/Somnath Sen, *The Disarmament Dividend: Challenges for Development Policy*, OECD Development Centre, Policy Brief No. 8, Paris 1994 (Internet-Ausgabe).

¹² Vgl. Todd Sandler/Keith Hartley, *The Economics of Defense*, Cambridge 1995, S. 200 ff; ferner Ball, a.a.O., S. 161 ff; Saadet Deger, *The Effects of Military Expenditure in Developing Countries*, unveröffentl. Manuskript, Oslo 1990; Daniel P. Hewitt, *Military Expenditure: International Comparison of Trends*, IMF Working Paper, Washington 1991, S. 28 ff.

Rüstungsausgaben. Auch Verdrängungseffekte im Exportsektor, der häufig überdurchschnittlich modern und technologieintensiv arbeitet, können sich negativ auswirken. Sofern militärische Forschung und Entwicklung stattfindet, kann die Gesamtwirkung selbst bei positiven „spin-off“-Effekten negativ sein, wenn Kapital und knappe, hochqualifizierte Arbeitskräfte aus der zivilen Forschung mit einem höheren Wachstumseffekt abgezogen werden. Rüstungsimporte können schließlich erheblich zur Auslandsverschuldung beitragen und auf diesem Wege Wachstum negativ beeinflussen.¹³ Dies hängt zum einen von der generellen Zahlungsbilanzsituation ab (Überschuß- oder Defizitland), zum anderen von den Finanzierungsmodalitäten der Rüstungsimporte, zu denen nur bruchstückhafte Informationen vorliegen. Kommerziell finanzierte Rüstungsimporte belasten die Zahlungsbilanz am stärksten, Militärhilfe hat die geringsten negativen Auswirkungen. Auch die seinerzeit von der Sowjetunion geübte Praxis, Rüstungsgüter gegen Rohstoffe zu tauschen, die dann zu Dumpingpreisen auf den Weltmarkt geworfen wurden, wirkte sich mittelfristig über reduzierte Exporteinnahmen der Empfängerländer schuldensteigernd aus.

Insbesondere für Rüstungsproduzenten und -exporteure können von Rüstungsausgaben auch positive Wirkungen auf Beschäftigung und Produktivität ausgehen. Bei Unterbeschäftigung wirken Rüstungsausgaben nachfrage- und beschäftigungsstimulierend. Ferner können wachstumsfördernde Effekte aus dem Aufbau einer auch zivil nutzbaren Infrastruktur (Verkehrswege, Kommunikationsnetze, Staudämme) resultieren, die ohne militärische Investitionen nicht entstanden wären; positive „spin-off“-Effekte für den zivilen Sektor können sich zudem aus zivil nutzbaren Forschungsergebnissen, Ausbildungsleistungen des Militärs und Technologieimporten im Zusammenhang mit Rüstungsgeschäften ergeben. Schließlich ist ein angemessenes Rüstungsniveau wesentlich für innere und äußere Sicherheit und damit auch Voraussetzung für Entwicklung und Kapitalimport.

Einen neuen Akzent hat die Diskussion in den neunziger Jahren durch die rasch wachsende Bedeutung von Kompensationsgeschäften, sog. „offset“-Vereinbarungen, erhalten.¹⁴ Offsets werden im Zusammenhang mit Rüstungsgeschäften getätigt und können in Form von Ko- und Lizenzproduktionen, Technologietransfer, Ausbildungsleistungen, Tauschgeschäften, Rückexporten in das Lieferland oder Investitionen im militärischen und zivilen Sektor des Empfängerlandes von Rüstungslieferungen auftreten. Während des Ost-West-Konflikts dienten Offsets den USA als dem wichtigsten Rüstungsexporteur primär für den Aufbau eines leistungsfähigen militärischen Sektors in befreunden Ländern (Westeuropa, Japan, Südkorea, Taiwan, Israel). In den neunziger Jahren hat die verschärfte Konkurrenz zwischen den großen Rüstungsexporturen die Offsetpolitik zu einem wichtigen Instrument des Wettbewerbs werden lassen, das zunehmend auch bei Rüstungsgeschäften mit anderen sich industrialisierenden Entwicklungsländern Anwendung findet.

Offsets können je nach Ausgestaltung unterschiedlichen Zielen des importierenden Landes dienen: Dem Aufbau einer modernen, technologieintensiven Rüstungsindustrie durch Ko- und Lizenzproduktionen, der Erschließung von Absatzmärkten durch die Verpflichtung des Lieferlandes, Güter und Dienstleistungen aus dem Empfängerland über das bestehende Maß hinaus zu importieren, der generellen industriellen Entwicklung des Empfängerlandes durch Investitionen im zivilen Sektor bzw. durch „spin-off“-Effekte militärischer Produktion.

Japan ist ein herausragendes Beispiel für eine erfolgreiche, langfristig orientierte Offsetpolitik, die mittels des amerikanischen Technologietransfers nicht nur den Aufbau einer

¹³ Vgl. Ball, a.a.O., S. 386 ff; Edward J. Laurance, *The International Arms Trade*, New York/Toronto 1992, S. 118 ff; Michael Brzoska, *Military Trade, Aid and Developing Countries Debt*, in: G. Lamb/V. Kallab (Hrsg.), *Military Expenditure and Economic Development*, World Bank Discussion Paper No. 185, Washington 1992, S. 79-112.

¹⁴ Vgl. Stephen Martin, *The Economics of Offsets*, in: ders. (Hrsg.), *Countertrade and Offsets. An Overview of the Theory and Evidence*, Amsterdam 1996, S. 31 ff.

zunehmend eigenständigen und exportfähigen Rüstungsindustrie ermöglichte, sondern durch die systematische Nutzung von Synergieeffekten zwischen militärischer und ziviler Produktion vor allem im elektronischen Bereich auch das Wachstum generell förderte.¹⁵ In *Südkorea* und *Taiwan* dienten Offsetvereinbarungen einmal einer modernen, technologisch hochwertigen Ausrüstung der Streitkräfte angesichts der Bedrohung durch quantitativ überlegene Nachbarn (VR China, Nordkorea), zum anderen dem Aufbau einer exportfähigen Rüstungsindustrie und der Förderung technologieintensiver ziviler Produktionszweige (z.B. Luft- und Raumfahrt). Zwar haben „offsets“ eine wichtige Rolle bei der Entwicklung des militärisch-industriellen Komplexes gespielt, doch wurde der wachstumsfördernde Effekt im Vergleich zu Japan durch Engpässe bei qualifizierten Arbeitskräften, unzureichende Forschungs- und Entwicklungsausgaben und mangelnde Kohärenz der Technologiepolitiken gebremst. *Saudi-Arabien* hat seit den siebziger Jahren Diversifizierungsprogramme in Form von „joint ventures“ durchgeführt, um die Ölabhängigkeit zu verringern. Die seit den achtziger Jahren vereinbarten Offsetprogramme im Kontext von Rüstungsimporten haben diese Politik fortgesetzt, wobei weniger der Aufbau einer eigenen Rüstungsindustrie als Investitionen in technologieintensiven Wachstumsbranchen im Vordergrund stehen. Angesichts von Engpässen bei qualifizierten Arbeitskräften hat das Land in jüngerer Zeit den Schwerpunkt von Hochtechnologietransfer in Richtung erprobter, „mittlerer“ Technologien verlagert. Gerade bei letzteren ist fraglich, ob diese Investitionen nicht auch ohne „offsets“ stattgefunden hätten. Im Rahmen eines umfangreichen Aufrüstungs- und Offsetprogramms mit Ko- und Lizenzproduktion, Rückexport von Rüstungsgütern und Modernisierungsprojekten von Großwaffensystemen hat auch die *Türkei* Zugang zu Technologien erhalten, die in einigen Sparten eigenständige Produktion und Exporte ermöglichen (elektronische und optische Ausrüstung, Lizenzproduktion von Kampfflugzeugen, Transporthubschraubern). Mittelfristig geplant sind weitere Koproduktions- und Modernisierungsprojekte bei Kampfpanzern und Kriegsschiffen.¹⁶ *Südafrika* hat jüngst das bisher umfangreichste Offsetprogramm mit deutschen, italienischen, britischen und schwedischen Rüstungsexporteurern ausgehandelt (bei 5 Mrd. US-Dollar Rüstungsimporten „offsets“ von 17 Mrd. US-Dollar in Form von Rückexporten und ausländischen Investitionen in Rüstungs- und ziviler Industrie).¹⁷ Angesichts der Instabilität der Nachbarländer und des südafrikanischen Wunsches, bei VN-Friedensmissionen mitzuwirken, dient das Offsetprogramm der Modernisierung veralteter Waffensysteme und der Auslösung eines Technologie- und Wachstumsschubs für die Wirtschaft insgesamt, nachdem die erhofften zivilen Auslandsinvestitionen nach dem Ende der Apartheid weitgehend ausgeblieben waren. Die Erfolgchancen des Programms sind gut, da marktwirtschaftliche Strukturreformen in der südafrikanischen Rüstungsindustrie bereits stattgefunden haben und das Land über ein gutes Ausbildungssystem und eine kompetente Technologiepolitik verfügt.

Die positiven Wirkungen von Offsetvereinbarungen werden häufig übertrieben, weil sie innenpolitisch als Alibi für teure Rüstungsimporte dienen. Eine sorgfältige Bewertung der Kosten und Erträge von „offsets“ wird zudem durch erhebliche Informationsmängel erschwert. Inwieweit derartige Kompensationsgeschäfte tatsächlich Wachstum im importierenden Land fördern, hängt von deren Kosten (Preis der Rüstungsgüter im Vergleich zum

¹⁵ Vgl. dazu und zum folgenden Michael W. Chinworth/Ron Matthews, *Defense Industrialization Through Offsets: The Case of Japan*, in: Martin, a.a.O., S. 177 ff; Dean Cheng/Michael W. Chinworth, *The Teeth of the Little Tigers: Offsets, Defense Production and Economic Development in South Korea and Taiwan*, ebd., S. 245 ff; Abdulla M. Al-Ghairy/Nick Hooper, *Saudi Arabia and Offsets*, ebd., S. 219.

¹⁶ Vgl. IISS, *Military Balance 1997-98*, London 1998; Umit Enginsoy, *Turkish Military Urges More Funds for Procurement*, in: *Defense News* vom 24.8.1998, S. 17; ders., *Turkey to Loosen Defense Offset Requirements*, *Defense News* vom 29.6.1998, S. 4.

¹⁷ Vgl. Jon Jeter, *South Africa Embarks on \$5 Billion Weapons Spree*, in: *International Herald Tribune* vom 27.9.1999, S. 1 und 4.

einfachen Kauf), der Art des Technologietransfers, alternativen Zugangsmöglichkeiten zu ausländischen Technologien, Investitionen und Märkten und ganz wesentlich von den wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen im importierenden Land ab, die die Absorptionsfähigkeit für Technologien und die Nutzung von Industrialisierungs- und Exportchancen bestimmen. Die Wahrscheinlichkeit eines positiven Effekts ist daher umso größer, je besser das Programm auf die spezifischen Gegebenheiten des Landes zugeschnitten ist, je mehr qualifizierte Arbeitskräfte zur Verfügung stehen und je besser die Technologiepolitik „spin-off“- und Synergieeffekte zwischen militärischer und ziviler Produktion zu nutzen versteht.

Als Ergebnis neuerer empirischer Untersuchungen der Auswirkungen von Rüstungsausgaben auf das Wirtschaftswachstum läßt sich festhalten: Die Wachstumswirkungen von Rüstungsausgaben sind tendenziell negativ, aber i.A. gering.¹⁸ Letzteres ist eine Folge der geringen Rüstungslasten in vielen Entwicklungsländern und der niedrigen Produktivität in ärmeren Ländern, in denen der Verdrängungseffekt durch Rüstungsausgaben nicht erheblich ins Gewicht fällt. Verdrängungseffekte haben aufgrund der höheren Produktivität ziviler Verwendungen grundsätzlich negative Wachstumseffekte, während positive „spin-off“-Effekte auftreten können, in der Mehrzahl der Fälle aber nicht nachweisbar waren. Dieses Ergebnis schließt nicht aus, daß in Einzelfällen – etwa möglicherweise beim südafrikanischen Offsetprogramm – der Gesamteffekt von Rüstungsausgaben positiv ausfällt, doch kann Rüstung keinesfalls als „Königsweg“ zu mehr Wirtschaftswachstum betrachtet werden.

Eine Reduzierung der Rüstungsausgaben führt jedoch nicht automatisch zu mehr Wachstum, da sie kurz- und mittelfristig mit Anpassungskosten (Reintegration von Soldaten in den zivilen Arbeitsmarkt, Umlenkung von Ressourcen aus der Rüstungsindustrie in den zivilen Bereich) verbunden ist. Langfristig dagegen führt Abrüstung zu Wachstumsgewinnen, wobei jedoch verschiedene soziale Gruppen je nach Verwendung der frei werdenden Budgetmittel unterschiedlich betroffen werden.¹⁹

Empirisch gesicherte, generelle Aussagen betreffend den Zusammenhang zwischen Rüstung und Entwicklungsmuster, politischer Entwicklung und interner Konfliktslage sind noch schwieriger zu treffen als im Falle des Rüstungs-Wachstums-Nexus. Stellt man beispielsweise den Anteil der Rüstungsausgaben am Sozialprodukt oder die Relation Rüstungsausgaben/Ausgaben für Erziehung und Gesundheit – einen gerne verwendeten Indikator für die „Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns“ – dem „Index für menschliche Entwicklung“²⁰ gegenüber, so zeigt sich für die Gruppe der Entwicklungsländer kein enger Zusammenhang zwischen Rüstungslasten und Entwicklungsstand.²¹ Neben einer großen Gruppe vor allem afrikanischer Länder, deren niedriges Entwicklungsniveau offenbar wenig mit hohen Rüstungslasten zu tun hat, finden sich Länder wie Pakistan, Äthiopien, Angola oder Nordkorea, in denen überdurchschnittlich hohe Rüstungslasten Entwicklung massiv behindern. Dem stehen ölreiche Staaten, aber auch Länder wie Singapur,

¹⁸ Vgl. Sandler/Hartley, a.a.O., S. 215 ff; Michael Brzoska, Sozioökonomische Dimensionen der Militarisierung, in: ders. (Hrsg.), Militarisierungs- und Entwicklungsdynamik, Hamburg 1994, S. 53 ff; BICC, Conversion Survey 1998, Oxford 1988, S. 30.

¹⁹ Vgl. Malcolm Knight/Norman Loayza/Delano Villanueva, The Peace Dividend: Military Spending Cuts and Economic Growth, in: IMF Staff Papers, Vol. 43, No.2 (March 1996), S. 1-37.

²⁰ Der vom Entwicklungsprogramm der VN (UNDP) verwendete Human Development Index kombiniert Indikatoren von Lebenserwartung, Ausbildungsniveau und Pro-Kopf-Einkommen und wird als Maß gesellschaftlicher Wohlfahrt verwendet. Vgl. UNDP, Human Development Report 1994, NewYork-Oxford 1994, S. 90-101.

²¹ Vgl. Krause, a.a.O., S. 4 ff; Veronika Büttner/Burkhardt J. Huck/ Joachim Rohde, Stellungnahme zum Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung „Rüstung und Entwicklungszusammenarbeit“ des Deutschen Bundestages, Ausschuß für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bonn 1996, S. 91 ff.

Taiwan, Südkorea, Cuba oder Chile gegenüber, die relativ hohe Rüstungslasten mit einem vergleichsweise hohen Entwicklungsstand vereinbaren konnten.

Aufgrund der unterschiedlichen entwicklungspolitischen Orientierungen von Regimen, in denen das Militär über großen politischen und wirtschaftlichen Einfluß verfügt, lassen sich nur schwer einfache Aussagen über die Auswirkungen hoher Militarisierung auf Rüstungslasten, Entwicklungsstil und Ausmaß interner Repression machen. Zwar besteht vielfach die Tendenz des Militärs, einen „Staat im Staate“ zu bilden, was durch mangelnde Transparenz und Rechenschaftspflicht gefördert wird und damit überhöhte und ineffektiv eingesetzte Rüstungsausgaben nach sich zieht, doch führt – wie im Falle Nigerias in den achtziger Jahren und Indonesiens – ein hoher Einfluß des Militärs nicht zwangsläufig zu überdurchschnittlich hohen Rüstungsausgaben.²² Insgesamt wird heute trotz Beispielen relativ erfolgreicher, breitenwirksamer Entwicklung (Südkorea, Taiwan, Thailand oder Chile) die spezifische Entwicklungsleistung von Militärregimen bzw. Regimen mit hohem Einfluß des Militärs angesichts der Entwicklungskrisen in Lateinamerika und Afrika überwiegend negativ eingeschätzt. Regime mit hohem Militarisierungsgrad agierten eher eliten- als verteilungsorientiert: Sozialreformerische militärische Interventionen wie in Ägypten 1952 oder Peru 1968 blieben die Ausnahme. Je stärker der Einfluß des Militärs ist, desto eher werden „Reformen von oben“ bevorzugt und desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit einer umfassenden Beteiligung der verschiedenen sozialen Gruppen am politischen Prozeß und der wirtschaftlichen Entwicklung. Interne Repression und Menschenrechtsverletzungen finden zwar auch unter Zivilregimen statt, doch werden sie von militärisch dominierten Regimen systematischer und umfassender betrieben.

Die Tatsache, daß ein hoher Militarisierungsgrad häufig zu Entwicklungsdefiziten, sozialen Spannungen und der Blockierung des sozialen Wandels führt, bedeutet nicht, daß daraus zwangsläufig inner- oder zwischenstaatliche Gewaltkonflikte resultieren. Dies hängt von einer Reihe weiterer Faktoren ab, die das Eskalationspotential beeinflussen (Wirtschaftskrise, sinkendes Pro-Kopf-Einkommen, geringe Problemlösungskompetenz des Staates, Fehlen gewaltfreier Konfliktbewältigungsmechanismen, Existenz von politisierten Oppositionsgruppen, die Gewalt als erfolgversprechendes Mittel politischer Auseinandersetzung betrachten etc.). Nach neuen Untersuchungen steigt die Konflikttinzidenz bei niedrigem Pro-Kopf-Einkommen, hoher Bevölkerungsdichte, Ressourcenverknappung (Wasser, Bodendegradation) und politisch instabilen Semidemokratien. Sie ist dort höher als bei stabilen autoritären Regimen, während stabile Demokratien die geringste Konfliktneigung aufweisen.²³

Auch regionale Rüstungswettläufe enden nicht notwendigerweise in zwischenstaatlichen Gewaltkonflikten, können aber zum Krieg führen, da strategische Unsicherheit über die Absichten potentieller Gegner entsteht, die das Denken in „worst-case“-Szenarien fördert.²⁴ Hinzu kommt, daß durch derartige Aufrüstungsspiralen die Rüstungslasten und das interne Konfliktpotential steigen. Derartige Prozesse sind schwierig zu stoppen, da insbesondere einseitige Abrüstung auch destabilisierend wirken kann. Allerdings zeigt sich, daß in Fällen – wie etwa im Nahen und Mittleren Osten – Rüstungswettläufe mit Gewaltkonflikten einhergehen, zusätzliche Faktoren wie Grenzstreitigkeiten, interne Spannungen, grenzüberschreitende Minoritätenprobleme bzw. die externe Unterstützung von Antiregimebewegungen eine wesentliche Rolle als Konfliktauslöser spielten.

²² Vgl. dazu und zum folgenden Nicole Ball, Borrowers and Lenders in the Debate on Development and Security: Proposals for Transparency and Coordination, in: *International Spectator*, Vol. 46, No.11 (1992), S. 677 ff; dies., a.a.O., S. 390 ff; Berthélemy, a.a.O., S. 11 ff.

²³ Vgl. Wenche Hauge/Tanja Ellingsen, Beyond Environmental Scarcity: Causal Pathways to Conflict, in: *Journal of Peace Research*, Vol. 35, No. 3 (1998), S. 299-317; Nils Petter Gleditsch, Armed Conflict and the Environment: A Critique of the Literature, ebd., S. 381-400.

²⁴ Vgl. Krause, a.a.O., S. 4 ff; Sandler/Hartley, a.a.O., S. 73 ff.

Die hier skizzierten, generellen Zusammenhänge zwischen Rüstung, Entwicklung und Konflikten sind zu komplex und zu ambivalent, um direkt als Basis für politikrelevante Aussagen dienen zu können. Eine derartige Basis können aber regionalspezifische Ansätze bieten:

- Die Rüstungsdynamik eines Landes wird wesentlich vom regionalen, sicherheitspolitischen Umfeld bestimmt, d.h. von zwischenstaatlichen Konflikten und Rivalitäten, Hegemoniestreben, Allianzen, der Existenz und Wirksamkeit regionaler Sicherheitsordnungen.
- Das Ende des Ost-West-Konflikts hat zu einer Regionalisierung von Konflikten geführt, so daß die Sicherheitspolitik von Staaten zunehmend mit regionalem Bezug definiert wird.
- Die Auslotung von Abrüstungsspielräumen und die Findung einer adäquaten Balance zwischen Rüstungs- und anderen öffentlichen Ausgaben kann besser in einem regionalen als einem globalen Vergleich erfolgen, da die Länder in der Region einen höheren Grad an Homogenität hinsichtlich Entwicklungsstand, gesellschaftlicher und politischer Strukturen, Rolle des Militärs und „politischer Kultur“ aufweisen.

3. Regionale Rüstungsdynamik und Konfliktformationen

Während sich der weltweite Trend zur Reduzierung der Rüstungsausgaben seit 1987 auch in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre fortgesetzt hat, sind die Rüstungsausgaben der Entwicklungsländer seit 1995 wieder angestiegen.²⁵ Hinter diesem Durchschnitt verbergen sich unterschiedliche regionale Trends: Im Mittleren Osten sanken die Rüstungsausgaben zwischen 1991 und 1996 in realen Größen nach einem durch den Golfkrieg ausgelösten Rüstungsschub zu Beginn der neunziger Jahre, während in Nordafrika schon seit 1995 ein deutlicher Anstieg zu beobachten war. 1997 stiegen sie wieder für die gesamte Region. In Subsahara-Afrika stiegen sie mit Ausnahme von Westafrika seit 1994/95 nach einem Rückgang Anfang der neunziger Jahre. Die seit Beginn der achtziger Jahre stattfindende Aufrüstung in Ostasien wurde erst durch die Weltfinanzkrise 1997 unterbrochen. Auch in den zentralasiatischen Nachfolgestaaten der SU ist seit 1992 im Zuge der Neustrukturierung der Streitkräfte ein deutlicher Anstieg zu beobachten. In Südasien hat sich nach einem vorübergehenden Rückgang 1991/92 die Aufrüstung durchgängig fortgesetzt. Ein massiver Abrüstungsprozeß hat hingegen bis 1996 in Zentralamerika stattgefunden, der 1997 jedoch abgebremst wurde, während in Südamerika die Rüstungsausgaben nach Reduzierungen in den achtziger Jahren seit 1993 deutlich steigen.

Dieser Aufrüstungsdynamik entsprechen auch die Entwicklungen im internationalen Rüstungshandel: Nachdem er 1992-94 real auf das Niveau der frühen siebziger Jahre geschrumpft war, fand 1995-97 ein realer Zuwachs von mehr als einem Drittel statt.²⁶ Dieses Wachstum reflektiert vor allem die Rüstungskäufe der Golfstaaten, Israels und Ägyptens, ferner die rapide angewachsenen Rüstungskäufe Ostasiens. Aber auch die kleineren regionalen Märkte in Lateinamerika und Subsahara-Afrika expandierten wieder in den letzten Jahren.

Die Rüstungsbelastung im *Mittleren Osten* und *Nordafrika* liegt mit fast 7% des Sozialprodukts (1997) weit über dem Niveau der übrigen Entwicklungsländer. Der hohe Militarisierungsgrad der Region resultiert primär aus zwei miteinander verflochtenen

²⁵ Vgl. BICC, Conversion Survey 1998, S. 29 ff und S. 289; IISS, The Military Balance 1998/99, Oxford 1998, S. 295 ff.

²⁶ Vgl. U.S. Arms Control and Disarmament Agency (ACDA), World Military Expenditures and Arms Transfers 1997, Washington 1998 (Internet-Ausgabe); IISS, Military Balance 1998/99, S. 269 ff.

Konfliktformationen: Dem durch den Palästinakonflikt ausgelösten Rüstungswettlauf zwischen Israel, Ägypten, Syrien und Jordanien sowie dem Hegemonialkonflikt am Golf zwischen Irak, Iran und Saudi-Arabien. Die Aufrüstungsprozesse wurden zudem begünstigt durch Rivalitäten in Nordafrika, kleinere bilaterale Konflikte, interne Gewaltkonflikte (Algerien, Ägypten) sowie die starke Stellung des Militärs innerhalb der autoritären Regime in der Region und eine kooperationsfeindliche Sicherheitskultur, die mehr auf nationale Sicherheit durch Aufrüstung und bilaterale Abkommen mit den USA als auf regionale Sicherheitskooperation setzt.²⁷ Der zeitweise Rückgang der Militärausgaben war überwiegend durch finanzielle Engpässe aufgrund rückläufiger Öleinnahmen hervorgerufen; eine nachhaltige Abrüstung und Demilitarisierung der Region ist ohne den Aufbau einer verlässlichen, multilateralen Sicherheitskooperation kaum zu erwarten, die bislang weder im innerarabischen (z.B. Golfkooperationsrat) noch im arabisch-israelischen Bereich (Arbeitsgruppe über Rüstungskontrolle und regionale Sicherheit) nennenswerte Fortschritte gemacht hat. Ungelöste Territorial- und Hegemonialkonflikte, verfestigte Bedrohungsvorstellungen und autoritäre Herrschaftsstrukturen, die zu einer Tabuisierung der innenpolitischen Diskussion über Sicherheitsfragen geführt haben, blockieren eine nachhaltige Veränderung der Rüstungsdynamik ebenso wie die Exportinteressen der großen westlichen Rüstungslieferanten.

Die kontinuierliche Aufrüstung *Ostasiens* und *Südasiens* wurde durch die Verschiebungen im internationalen Kräftegleichgewicht nach dem Ende des Ost-West-Konflikts ebenso begünstigt wie durch das vergleichsweise hohe Wirtschaftswachstum, das rasch wachsende Rüstungsimporte ermöglichte, die 1997 mit einem Weltimportanteil von über 35% selbst den Anteil von Nahmittelost übertraf. Die Rüstungsdynamik wurde bestimmt durch das Rüstungsverhalten Japans, Chinas und des nach internationaler Statusaufwertung strebenden Indien, ferner durch das Fehlen einer neuen, multilateralen Sicherheitsordnung in der Region, was die strategische Unsicherheit erhöhte und den Spielraum für die Durchsetzung regionaler Hegemonieansprüche Chinas und bedingt auch Indiens vergrößerte. Weitere Faktoren waren die Rüstungsspiralen zwischen China und Taiwan sowie Nord- und Südkorea, der Rüstungswettbewerb der ASEAN-Staaten, der durch zwischenstaatliche Rivalitäten, den Konflikt mit China um Besitzansprüche an den ölreichen Spratly-Inseln, massive innerstaatliche Konflikte sowie den starken Einfluß des Militärs angeheizt wurde, und der indisch-pakistanische Konflikt, der durch innerstaatliche Gewaltkonflikte in ganz Südasiens noch verschärft wurde.²⁸ Ferner wurde die Aufrüstung durch die Exportinteressen der großen westlichen Exporteure massiv unterstützt. Die Wirtschafts- und Finanzkrise von 1997 hat den Aufrüstungsprozeß in einigen Ländern (Japan, Südkorea, Malaysia, Taiwan, Philippinen, Thailand) abgebremst, doch ist aus früheren Erfahrungen etwa mit Lateinamerika bekannt, daß durch finanzielle Engpässe induzierte Senkungen der Rüstungsausgaben allein nicht ausreichen, um eine nachhaltige Abrüstung einzuleiten. Die eingeleiteten Wirtschaftsreformen, die auch die öffentlichen Haushalte betreffen, böten allerdings die Chance, auch die Rüstungshaushalte unter dem Aspekt der Transparenz, Rechenschaftspflichtigkeit und Effizienz zu überprüfen. Eine derartige Neuorientierung bedarf jedoch der Untermauerung durch Fortschritte beim Aufbau einer regionalen Sicherheitsordnung. China, dem hier eine Schlüsselrolle zukommt, setzt bislang seine Aufrüstungs- und Modernisierungspolitik des Militärapparates fort und betreibt eine traditionelle Macht- und Gleichgewichtspolitik, die Fortschritte etwa im Rahmen des 1993 gegründeten ASEAN Regional Forum behindert.²⁹ In Südasiens ist eine Entschärfung

²⁷ Vgl. Volker Perthes, Regionale Dynamiken im Nahen und Mittleren Osten und die Grenzen externen Einflusses, Ebenhausen 1999, SWP-AP 3102 (unveröff. Manuskript).

²⁸ Vgl. V. Büttner/Huck/Rohde, a.a.O., S. 100 ff.

²⁹ Vgl. Kay Möller, China zur Jahrtausendwende: Fels in der Brandung, Pulverfaß, oder Partner?, Ebenhausen 1999, SWP-AP 3105 (unveröffentl. Manuskript); IISS, Strategic Survey, a.a.O., S. 177 ff.

des indisch-pakistanischen Konflikts ebenso wenig abzusehen wie eine Beilegung der internen Gewaltkonflikte.

Das im internationalen Vergleich niedrige Rüstungsniveau *Südamerikas* erklärt sich daraus, daß keine der Situation in Nahost oder Fernost vergleichbaren zwischenstaatlichen Konfliktkonstellationen bestehen und – im Gegensatz zu Subsahara-Afrika – die auch hier vorkommenden ethno-politischen Konflikte nicht den territorialen Zusammenhalt der Staaten bedrohen.³⁰ Abgesehen von einem Grenzkonflikt zwischen Peru und Ecuador 1995, sind latente zwischenstaatliche Konflikte in jüngerer Zeit nicht eskaliert, doch spielen die mit dem Drogenhandel zusammenhängenden Konflikte in Kolumbien, Peru und Bolivien eine Rolle für die aktuelle Rüstungsdynamik. Daß trotzdem zum Teil beachtliche Rüstungspotentiale aufgebaut wurden, erklärt sich aus der traditionellen Rüstungskonkurrenz zwischen Brasilien und Argentinien, in die auch Chile, Peru und Ecuador einbezogen waren, sowie aus der starken Stellung des Militärs in diesen Staaten. In den achtziger und frühen neunziger Jahren haben Wirtschaftskrise und Redemokratisierung zu einer Dämpfung der Rüstungsdynamik beigetragen und die wirtschaftliche und politische Kooperationsbereitschaft in der Region erhöht. Der neuerliche Anstieg der Rüstungsausgaben ist eine Folge der akuten, internen Gewaltkonflikte, der erhöhten finanziellen Spielräume, die eine Modernisierung der großenteils veralteten Waffensysteme ermöglichen und nicht zuletzt des nach wie vor großen Einflusses des Militärs, was die Aufrechterhaltung überdimensionierter Militärapparate nach sich zieht.

Das Ende des Ost-West-Konflikts hat in *Zentralamerika* eine Beendigung der Bürgerkriege in Nicaragua, El Salvador und Guatemala und umfassende Abrüstungs- und Demobilisierungsmaßnahmen ermöglicht, die in der letzten Dekade zu einer Halbierung der regionalen Rüstungsausgaben führten. Hindernisse für eine weitere Demilitarisierung sind ein Erbe der langwierigen Bürgerkriege: Armut und soziale Spannungen, sowie die Diskriminierung ethnischer Minderheiten, eine extrem hohe Kriminalitätsrate, Schwierigkeiten bei der Reintegration demobilisierter Soldaten sowie der Widerstand des Militärs gegenüber Versuchen der zivilen Kräfte, ihren Einfluß einzuschränken.³¹

Die seit Mitte der neunziger Jahre steigenden Rüstungsausgaben in *Subsahara-Afrika* reflektieren die Tatsache, daß es den Nahen und Mittleren Osten als die gewaltträchtigste Region der Welt abgelöst hat.³² Sowohl die Konflikthäufigkeit als auch die Konfliktintensität nahmen zu, wobei es sich mit Ausnahme des Krieges zwischen Äthiopien und Eritrea um interne Gewaltkonflikte handelt, nachdem mit dem Ende des Ost-West-Konflikts die großen Regionalkonflikte im südlichen Afrika und am Horn von Afrika zunächst beigelegt werden konnten. Grenzüberschreitende Flüchtlingsströme und Kleinwaffenproliferation haben schon früher Nachbarstaaten in interne Konflikte miteinbezogen, doch fand 1998 in verschiedenen Subregionen eine Eskalation zu Regionalkriegen statt, nachdem Staaten zunehmend begannen, Truppen über die Grenzen in Nachbarländer zu entsenden. Gegenwärtig sind von den 45 subsaharischen Staaten 20 in Konflikte involviert oder direkt von ihnen betroffen. Gleichzeitig ist ein Prozeß des Staatszerfalls und der Privatisierung von Gewalt zu beobachten (z.B. in Somalia, Liberia, Sierra Leone, Teilen Kongo). Der bedeutendste Regionalkrieg ist derjenige im Kongo, in den sieben weitere Staaten verwickelt sind. Ein weiterer regionaler Konfliktherd in Westafrika betrifft Senegal, Guinea-Bissau, Sierra Leone und Liberia. Aber auch als stabil geltende Staaten wie Eritrea, Äthiopien, Namibia und Botswana waren in Konflikte verwickelt und die ungewisse politische Zukunft Nigerias trägt zu der regionalen

³⁰ Vgl. Heinrich-W. Krumwiede in: Büttner/Krause, a.a.O., S. 419 ff; Konfliktbarometer 1998, a.a.O., S. 16 ff.

³¹ Vgl. Krause, a.a.O., S. 37 ff; IISS, Strategic Survey 1997/98, a.a.O., S. 74 ff.

³² Vgl. Winrich Kühne, in: Büttner/Krause, a.a.O., S. 507 ff; Krause, a.a.O., S. 57 ff; Heidelberger Konfliktbarometer 1998, a.a.O., S. 4 ff; IISS, Strategic Survey 1998/99, S. 233 ff.

Instabilität bei. Ansätze wie die von den USA unterstützte „African Crisis Response Initiative“, die die Ausbildung afrikanischer Streitkräfte für regionale Friedensmissionen unterstützen sollte, haben sich nicht realisiert und USA wie auch Frankreich sind in jüngster Zeit auf Distanz gegangen, da die Erfahrung zeigt, daß Friedensinitiativen unter den spezifischen Voraussetzungen schwacher bzw. zerfallender afrikanischer Staaten nur geringe Erfolgsaussichten haben. Auch afrikanische Interventionsversuche etwa durch Nigeria, Südafrika, Simbabwe oder Uganda waren bisher wenig erfolgreich, so daß die Aussichten für eine Beilegung der Konflikte und die Hoffnung auf Abrüstung nicht gut sind.

4. Der Beitrag externer Akteure zu Abrüstung und Konfliktregelung

Die Betrachtung regionaler Rüstungsdynamiken und Konfliktformationen weist auf sehr verschiedenartige Hindernisse für Abrüstung und Konfliktregulierung hin: Offene Gewaltkonflikte, regionale Rüstungswettläufe aufgrund fehlender Sicherheitskooperation, eine aggressive Rüstungsexportpolitik externer Akteure, verkrustete politische Strukturen mit einem starken Einfluß des Militärs und eine Politik, die den Regeln ordentlicher Haushaltsführung wie Transparenz, Rechenschaftspflicht und Effizienz staatlichen Handelns nicht genügt.

Der mögliche Beitrag externer Akteure zur Beseitigung dieser Hemmnisse ist sehr unterschiedlich und sollte nicht überschätzt werden. So zeigt die Erfahrung, daß Gewaltkonflikte im allgemeinen erst dann einer Regelung zugänglich werden, wenn eine Partei gesiegt hat oder eine Pattsituation eingetreten ist. Konfliktregelung durch massive militärische internationale Interventionen gegen den Willen der Beteiligten wird angesichts der Vielzahl und Komplexität der bestehenden Konflikte und der Kosten derartiger Interventionen auch künftig eine Ausnahme mit zweifelhaften Erfolgsaussichten bleiben. Auch die Realisierung regionaler Modelle kooperativer Sicherheit kann zwar unterstützt werden, hängt jedoch primär von den Interessen und Bedürfnissen der regionalen Akteure ab; ebenso können interne politische Transformationsprozesse kaum von außen beeinflußt werden.

Wichtige Ansatzpunkte für externe Akteure bestehen vor allem in den folgenden Bereichen:

- Verbesserung der Exportkontrollregime bei konventionellen Waffen und „dual-use“-Gütern, unter Einbeziehung von Kleinwaffen und leichten Infanteriewaffen. Ein Anfang wurde durch die Vereinbarung von Wassenaar 1996 und durch den Verhaltenskodex der EU für Waffenausfuhren von 1998 gemacht, doch dienen sie bislang primär dem Informationsaustausch und Dialog der Rüstungsexporteure, so daß ihnen die Verbindlichkeit fehlt, Rüstungsexporte in Entwicklungsländer nach expliziten Kriterien wirksam zu beschränken. Bei der Kontrolle von Kleinwaffen, die die eigentlichen Massenvernichtungswaffen in den für die Gegenwart typischen internen Konflikten darstellen, die Friedenskonsolidierung erschweren und die Kriminalität in Nachkriegsgesellschaften fördern, wurden in den letzten Jahren sowohl auf VN-Ebene als auch im regionalen Kontext (EU, OAS) Fortschritte erzielt.³³
- Förderung von „good governance“ im Rüstungssektor. Dies kann vor allem durch multilaterale Finanzinstitutionen wie Weltbank und IWF in Zusammenarbeit mit bilateralen Entwicklungshilfegebern gefördert werden. Die im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen durchgeführten „public expenditure reviews“ sowie nationale „defense reviews“ dienen der Herstellung von Transparenz und der Abwägung

³³ Vgl. Edward Laurance, Small Arms and Light Weapons as a Development and Disarmament Issue: An Overview, in: Kiflemariam Gebrewold (Hrsg.), Converting Defense Resources to Human Development, Bonn 1998, S. 42 ff.

von Kosten und Nutzen verschiedener öffentlicher Ausgabearten und können einen Einstieg in die innenpolitische Diskussion zwischen Militärs und zivilen politischen Kräften sowie Vertrauensbildung zwischen Nachbarstaaten fördern.³⁴

- Finanzielle, militärische und technische Unterstützung der Konsolidierung von Nachkriegsgesellschaften bei Demobilisierung, Beseitigung von Überschußwaffen und ökonomische Reintegration von Exkombattanten. Erfahrungen in Zentralamerika, Subsahara-Afrika und Südostasien zeigen, daß der Erfolg von der Wiederherstellung eines Minimums an innerer Sicherheit abhängt, ferner von der frühzeitigen und integrierten Planung von Entwaffnung, Demobilisierung und wirtschaftlicher Grundversorgung als Teil friedensschaffender Maßnahmen, einer nachhaltigen Entwaffnung durch Vernichtung, Einlagerung und ev. auch „buy-back“-Programmen und einer frühzeitigen Einbettung der spezifischen Reintegrationsmaßnahmen in lokale Wiederaufbauprogramme, die allen Bevölkerungsgruppen offenstehen.³⁵

Veronika Büttner, Dipl. Volkswirt
Wissenschaftliche Referentin bei der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen

³⁴ Vgl. Ottawa Symposium, Military Expenditure in Developing Countries: Security and Development, Ottawa 1997, S. 22 ff (Internet-Ausgabe).

³⁵ Vgl. Kees Kingma, Demobilization and Reintegration: An Overview, in Gebrewold, a.a.O., S. 12 ff; Winrich Kühne, Consolidating Peace Through Practical Disarmament Measures and Control of Small Arms, Ebenhausen 1998, S. 11 ff.