



Landesverteidigungsakademie
Wien

ÖKONOMIE: DER UNTERBEWERTETE FAKTOR IM KRISENMANAGEMENT

Markus Gauster und Markus Maruszczak

Die wirtschaftliche Dimension des internationalen Krisenmanagements ist durch den steigenden Erwartungs- und Legitimationsdruck auf Staaten und Organisationen von zunehmender Bedeutung: In EU-Staaten stehen knappe Budgets und damit begrenzte Ressourcen für Friedensoperationen einem wachsenden Aufgaben- und Einsatzspektrum für Truppen gegenüber. Im Operationsgebiet greifen Missionen oft massiv in sozio-ökonomische Strukturen ein und erzeugen unbeabsichtigte Auswirkungen. Trotzdem sind ökonomische Aspekte im wissenschaftlichen Diskurs unzureichend beleuchtet und in der militärischen Einsatzplanung, -bereitstellung und -führung unterbewertet. Besonderes Interesse sollte daher einer adäquaten und effizienten Vorgangsweise von Missionen in der Praxis gelten. Deren Einsatz kann angestrebte ökonomische Effekte im Rahmen von Stabilisierungsbemühungen dämpfen oder fördern.

Das ökonomische Umfeld in Konfliktregionen mit internationalen Einsätzen ist gewöhnlich mit schwacher Staatlichkeit verbunden. Dabei zeigen 2011 die Ereignisse im arabischen Raum, dass die Schaffung wirtschaftlicher Perspektiven durch Staaten von zentraler Bedeutung für ihre Funktion und ein stabiles Umfeld ist: Ein großer Teil der dortigen Bevölkerungen ist unter 20 Jahre alt. Aufgrund dieser demographischen Entwicklung müssten in kurzer Zeit Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen werden, um zukünftige Konflikte zu verhindern.

Öffentliche Einkommensquellen in potentiellen

Einsatzräumen des Militärs wie Steuern oder Zölle versiegen durch die Dominanz des informellen Sektors. Dieser ist oft geprägt durch Schmuggel (z. B. am Westbalkan), Erpressung, Drogenanbau (z. B. Afghanistan) sowie Raubbau vorhandener Ressourcen (z. B. DR Kongo). Internationale Gelder wie Transfer- und Sicherheitsleistungen versickern oft durch Korruption und Klientelismus. Darüber hinaus verliert Humankapital zunehmend an Bedeutung, da Qualifikation in diesem Kreislauf oft keine Rolle spielt. Diese fundamentalen Einflussfaktoren wirken auf internationale Akteure ein und begünstigen üblicherweise Aufständische, opportunistische

IFK Monitor
September 2011

Wirtschaftstreibende, Kriminelle, Netzwerke, aber auch multinationale Konzerne. Grundbedürfnisse der Bevölkerung – ein wesentlicher Fokus aktueller Sicherheitskonzepte – werden kaum befriedigt und die Sicherheitslage bleibt angespannt.

Bei Friedensprozessen dominieren häufig politisch-militärische Aspekte von Missionen. Ignoriert wird vielfach, dass wirtschaftliche Aspekte im gesamten Konfliktzyklus von hoher Relevanz sind. Neben ideologischen und territorialen Ansprüchen sind es oft ökonomische Umfeldbedingungen, die für die Entstehung von Konflikten (Phase 1) maßgeblich sind. Oft wird kaum wahrgenommen, dass wirtschaftliche Aktivitäten auch in einer Phase der Eskalation (Phase 2) weitergehen. So wird der Straßenhändler unmittelbar nach Kämpfen (Phase 3) seinen Laden wieder aufsperrt und auch Mittel und Wege zur Versorgung finden. In einer folgenden Transformationsphase (Phase 4) wirkt bereits die bloße Präsenz von Friedensoperationen massiv auf lokale ökonomische Strukturen ein. Dazu kommt, dass lokale Wirtschaftspraktiken überwiegend nach westlichen Standards bewertet und mit zu schematisierten Akteurskategorien versehen werden – unbeabsichtigte Auswirkungen sind die Folge. Daher gehört „Economic Revitalization“ seit 2010 zu einer der fünf Prioritäten im Peacebuilding der UNO. Dieser Umstand ist jedoch im Operationsplan bzw. Mandat von Missionen oft nicht ausreichend erfasst.

Die Bandbreite an Einflussmöglichkeiten ist groß: Es gibt Missionen, die fast das gesamte Spektrum an Gütern und Dienstleistungen über Vertragsfirmen selbst in den Einsatzraum bringen (z.B. im Afghanistan- oder Tschad-Einsatz), sodass die Wirtschaft und v. a. die lokale Bevölkerung kaum davon profitieren können. Missionen können im besten Fall aber auch relevante Güter im Einsatzraum beschaffen, sich dabei auf lokale Strukturen stützen und so einen Beitrag zur Entwicklung leisten. Eine erste Bestandsaufnahme der Problematik wurde durch das IFK

mit der LVAk-Publikation „Economic Impacts of Crisis Response Operations: An Underestimated Factor in External Engagement“ (2010) unternommen und entsprechende Lösungsansätze identifiziert.

Einbindung wirtschaftlicher Expertise als Multiplikator

Von einer Mission induzierte ökonomische Auswirkungen sind oft nur schwer auszumachen. Die verstärkte Einbindung wirtschaftlicher und lokaler Expertise in Form von „Economic Advisors“ kann hier einen Mehrwert vor, während und nach einer Mission bringen. Wie sich bei einem IFK-Round Table zeigte, ist die wirtschaftliche bzw. lokale Marktexpertise oft ein fester Bestandteil im Operationskonzept von NGOs. Ökonomen in einer Mission könnten auch eine Vermittlerrolle zwischen Firmen und dem Militär einnehmen und Maßnahmen mit wirtschaftlichen Auswirkungen (wie Beschaffungsvorgänge, Infrastrukturmaßnahmen oder Anstellungspolitik vor Ort) im Rahmen eines umfassenden Ansatzes koordinieren. Eine weitere Aufgabe wäre die Erstellung und Bewertung eines Verbraucherpreisindex des örtlichen Marktes. Dies wurde bereits bei EUFOR Tschad/RCA versucht und sollte in zukünftigen Einsätzen Standard einer militärstrategischen Konzeption sein. Dabei sind auch logistische Effizienzsteigerungen zu erwarten. In der Praxis könnte eine Mission somit adäquatere Warenausschreibungen erstellen.

Verbesserung der Gehalts- und Anstellungspolitik von Missionen

Ohne eine adäquate Gehalts- und Anstellungspolitik kommt es zu einigen negativen Effekten. Ihr Potential und ihre Wirkung wurden bisher unterschätzt: Gehaltsniveaus für lokales Personal, das bei Missionen angestellt ist, beruhen häufig auf inflexiblen bzw. veralteten Richtlinien, die meistens zu hoch angesetzt sind. Das lokale Preis- bzw. Gehaltsniveau wird gestört, ein Gehalt ernährt oft Dutzende Personen,

unternehmerische Initiative wird gemindert und das Ungleichgewicht innerhalb der Bevölkerung vergrößert. Ärzte oder Lehrer geben ihren Job auf, um zur Hilfskraft der Mission zu werden oder wandern aus. Es kommt zum „Brain Drain“ – Schlüsselarbeitskräfte zum Aufbau von Wirtschaft und Verwaltung fehlen.

Ein weiterer Ansatz, der von der Kooperationsbereitschaft der vor Ort befindlichen Akteure abhängt, besteht in der Zwischenschaltung einer (lokalen) Firma als Personaldienstleister. Ein Personal-Pool wird aufgestellt, aus dem sich internationale Akteure bedienen können. Jedoch hängt die Qualität dieser Pools von der Schaffung entsprechender Karrierebilder und Ausbildungscurricula ab. Auch das Militär sollte sich hier mit Know-how beteiligen. Durch verstärkte Kommunikation internationaler Akteure könnten auch die häufige Personalfluktuations von qualifizierten Arbeitskräften verringert und marktgerechtere Gehälter ausbezahlt werden.

Lokale Beschaffung durch das Militär zur Förderung von Unternehmertum

Ausgaben der Mission vor Ort, wie die Beschaffung einsatzwichtiger Güter, Mieten oder Energiebedarf haben einen starken Einfluss auf den jeweiligen lokalen Markt. Bei ausgewählten UN-Missionen betragen die Ausgaben vor Ort zwischen 6% und 45% und erscheinen daher noch ausbaufähig. Sie können im besten Fall stimulierend wirken, hängen aber auch von der lokalen Sicherheitsarchitektur und Versorgungslage ab. Dabei muss dringend auf eine Verträglichkeit militärischer Maßnahmen mit dem lokalen Markt geachtet werden. Ökonomische Expertise ist in diesem Kontext unabdingbar, um zu verhindern, dass es z. B. zu Lebensmittel-Engpässen oder unverhältnismäßigen Preissteigerungen bei Konsumgütern und Dienstleistungen kommt. Wegen steigender Nachfrage ist trotzdem mit Inflation zu rechnen.

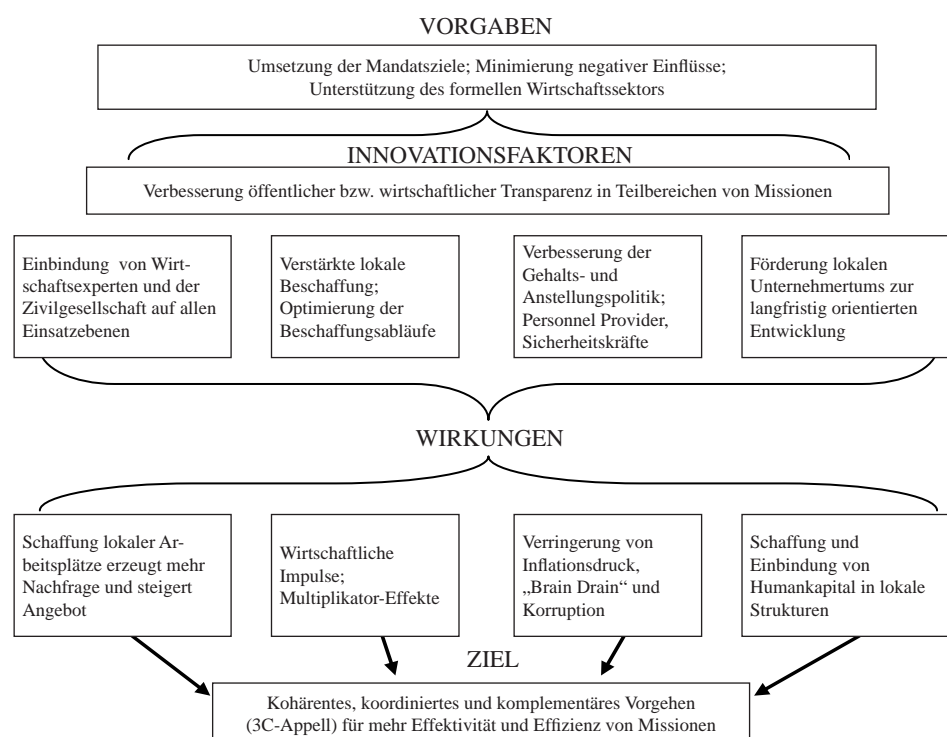
Örtliche Beschaffung kann einen weiteren positiven Effekt haben: Es wird nicht nur

der Markt stimuliert, sondern auch das Netzwerk der Mission und – wenn sich die Inflation in Grenzen hält – die Akzeptanz in der Bevölkerung gestärkt. Dabei ist von Entscheidungsträgern zu beachten, dass es zu keiner Bevorzugung einzelner Ethnien, Stämme o. ä. kommt. Ein – wenn auch unbeabsichtigtes – Bevorzugen einer Gruppierung kann Sicherheitsrisiken und andere negative Auswirkungen mit sich bringen. Lokalspezifische Expertise durch Einbindung der Forschung ist daher unabdingbar, da es z. B. auch auf die tatsächlichen Machtverhältnisse ankommt. So haben niederländische Experten in Afghanistan einige ökonomische Aktivitäten gesetzt: Bei Infrastrukturprojekten wurde – basierend auf der Kenntnis lokaler Marktstrukturen – versucht, unterschiedliche Unternehmer und lokale NGOs einzubinden sowie Vorfinanzierungen zu leisten. Das Einvernehmen mit der lokalen Dorfgemeinschaft und die Projektleitung durch dieselbe erhöhen die Erfolgchancen.

Steigerung der öffentlichen bzw. wirtschaftlichen Transparenz

Transparenz und strategische Kommunikation von Missionszielen kann Korruption verringern und die lokale Absorptionskapazität internationaler Unterstützung verstärken. Beispiele zeigen, dass mit einer akkordierten, offenen Arbeitsweise und entsprechender Kommunikation viel Vertrauen aufgebaut und falsche Erwartungshaltungen vermieden werden können. Ein zu schnelles Aufbrechen informeller Strukturen wirkt sich jedoch negativ aus. Daher sollte die Formalisierung von administrativen Abläufen mit Dauer des Einsatzes erhöht werden. Dies wiederum kann zu mehr Kohärenz und Komplementarität der Akteure und zu einer besseren Nachverfolgbarkeit internationaler Transferleistungen führen. Als Anreiz für Unternehmen bzw. NGOs sollten „best practice“ Beispiele belohnt werden. Eine weitere Empfehlung wäre die Einführung eines Verhaltenskodex zwischen lokalen Auftragnehmern und Missionen.

Idealtypisches Potential des ökonomischen Faktors im Krisenmanagement



Amtliche Publikation der Republik Österreich Bundesminister für Landesverteidigung und Sport

Medieninhaber, Herausgeber und Hersteller:
Republik Österreich/
Bundesminister für Landesverteidigung und Sport, BMLVS,
Roßauer Lände 1,
1090 Wien

Redaktion:
BMLVS, Landesverteidigungsakademie Wien,
Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement
Stiftgasse 2a, 1070 Wien
+43 (0) 50201 10 28700
lvak.ifk@bmlvs.gv.at

Redakteure:
Walter Feichtinger
Markus Gauster
Markus Maruszcak

Erscheinungsjahr:
2011

Druck:
HDdruckZ-ASSt Stift
xxxx/11
1070 Wien, Stiftgasse 2a

Folgerungen

1. Die wirtschaftlichen Auswirkungen von Missionen können massiv sein und variieren von Fall zu Fall. Zuverlässige Daten zum lokalen Markt sind kaum verfügbar und sollten deshalb bereits vor einer Entsendung gesammelt, ausgewertet und in der Folge in ein Mandat einbezogen werden.
2. Friedenssicherung und damit verbundene internationale Transfers bewirken Verzerrungen in lokalen Wirtschaftsstrukturen, die aber kaum vorherzusehen oder steuerbar sind. Demnach sollten Missionen die wirtschaftlichen Auswirkungen ihrer Präsenz im Krisengebiet laufend beurteilen. Auch die militärische Einsatzplanung, Bereitstellung und Führung sollte wirtschaftliche Aspekte vor Ort stärker einbeziehen.
3. Internationale Akteure überschätzen die positiven Auswirkungen ihrer Missionen auf die lokale Wirtschaft. Studien zeigen, dass durchschnittlich weniger als 10% der Ausgaben direkt in die lokale Wirtschaft fließen. Verbesserungspotential ist reichlich vorhanden, z.B. durch verstärkte und umsichtige lokale Beschaffung. Die Auswirkungen von Missionen auf die monetäre Inflation halten sich überwiegend in Grenzen.
4. Probleme mit oft nicht einkalkulierten wirtschaftlichen Auswirkungen können durch Einbindung wirtschaftlicher Expertise nicht gänzlich verhindert, aber zumindest abgeschwächt werden. Nicht-staatliche Akteure (z. B. NGOs) sind flexibler als Friedensoperationen und haben es bei der Umsetzung wirtschaftsbezogener Maßnahmen tendenziell leichter. Der zivil-militärische Dialog sollte weiter ausgebaut werden.
5. Erhöhte Transparenz und Kommunikation begünstigen das Erreichen von Mandatszielen und können zu mehr Verständnis, Vertrauen und verstärkter Mitarbeit der lokalen Bevölkerung führen.
6. Die Bewusstseinsbildung über ökonomische Effekte von Missionen sollte in die Einsatzplanung, Vorbereitung und Ausbildungscurricula einfließen.
7. Ein Schwerpunkt für militärische Operationen bleibt die Schaffung eines sicheren und stabilen Umfeldes, in dem es sich für die Bevölkerung lohnt, selbst wirtschaftlich aktiv zu werden.

IFK Monitor
September 2011