

Heinz
Krummenacher

Alarmsignale der Gewalt

Politische Frühwarnung zwischen Friedensforschung und Friedenspolitik

Laut dem Forum on Early Warning and Early Response (FEWER, Manual 1997, S. 3) ist „politische Frühwarnung die unverzichtbare Voraussetzung für präventives politisches Handeln. Ihr Ziel ist es, sich abzeichnende politische Krisen frühzeitig zu erkennen, um den Adressaten von Frühwarnung verlässliche Informationen zur Verfügung stellen zu können. Diese Informationen sollen es den Adressaten in der Folge ermöglichen, geeignete Maßnahmen zur Verhinderung der gewaltsamen Eskalation von Konflikten zu ergreifen oder friedensbildende Prozesse nachhaltig zu verstärken.“

Krise als Eskalation und Deeskalation

Diese Definition von Frühwarnung bedarf zwingend zusätzlicher Erläuterungen, denn ihr liegt ein ganz spezifisches theoretisches Vorverständnis zu Grunde. Zunächst einmal wird gesagt, dass es bei der Frühwarnung um die Antizipation von politischen Krisensituationen geht, was natürlich sogleich die Frage aufwirft, was denn eine politische Krise ist. Ohne im Detail auf diese Diskussion einzugehen, sei hier lediglich festgehalten, dass wir politische Krisen als „Wendepunkte zwischen Frieden und Krieg“ begreifen, und zwar (a) sowohl im inner- wie im zwischenstaatlichen Bereich, und (b) in beiden Richtungen, d.h. sowohl in Bezug auf Eskalation wie Deeskalation. Letzteres bedeutet, dass der Bestimmungsgrund eines politischen Frühwarnsystems nicht nur in der Verhinderung von Gewalteskalation, sondern ebenso sehr in der Stärkung von Friedensprozessen liegt. Der Begriff „Krise“ steht bei uns also nicht à priori für etwas Negatives; er kann im Gegenteil auch eine positive Konnotation haben. Gerade weil man mit politischer Frühwarnung meist nur apokalyptische Szenarien verbindet, ist es wichtig, auf diesen janusköpfigen Aspekt der Frühwarnung hinzuweisen.

Wir wollen in der politischen Frühwarnung also auf bevorstehende „Wendepunkte auf dem Frieden-Krieg-Kontinuum“ aufmerksam machen, auf Entwicklungen, in denen es sich entscheidet, ob ein Konflikt gewaltsam eskaliert oder umgekehrt von einem höheren konfliktiven Niveau auf ein niedrigeres deeskaliert. Aber nicht nur der Gegenstand der Frühwarnung muss präzise umrissen sein, von zentraler Bedeutung ist auch, dass man klare Vorstellungen darüber hat, an wen man allfällige Signale richtet. Wenn man nicht genau weiß, an wen die Signale weiter zu reichen sind, scheitert man am Ende ebenso wie jener, der unschlüssig ist, wovor er eigentlich warnen will. Nur wenn man weiß, wer wovor gewarnt werden soll oder – positiv gewendet – wer auf welche „windows of opportunity“ aufmerksam gemacht werden soll, kann politische Frühwarnung erfolgreich sein. Doch selbst wenn der Adressat von Frühwarnung bekannt ist und man auch weiß, wovor gewarnt oder auf welche Chancen aufmerksam gemacht werden soll, ist der Erfolg nicht garantiert. Wenn die Informationen



© Dieter Telemans/ROPI

Eine wirksame politische Frühwarnung vor kriegerischen Konflikten könnte manche Flüchtlingslager verhindern. Im Bild das Lager Tin an der Grenze zwischen Sudan und Tschad als Folge des Konflikts in der sudanesischen Provinz Darfur.

Als in den Weihnachtstagen 2004 die Tsunami-Wellen über die Küstenregionen Südostasiens hereinbrachen und Tod und Verwüstung hinterließen, wurde umgehend der Aufbau eines umfassenden Tsunami-Frühwarnsystems beschlossen. Ähnliches hatte sich zehn Jahre zuvor zugetragen. Nach den traurigen Ereignissen in Ruanda herrschte weltweite Einmütigkeit darüber, dass Gewaltprävention ein Gebot der Stunde sei. Das Tsunami-Frühwarnsystem ist wohl bereits Wirklichkeit – oder dürfte es zumindest bald werden. Das politische Frühwarnsystem hingegen, mit welchem Gewaltkonflikte antizipiert werden sollten, lässt auf sich warten. Allen präventiven Bekenntnissen zum Trotz ist in den Machtzentralen ein reaktives Verhaltensmuster die Regel und pro-aktives, auf Prävention ausgerichtetes Verhalten ein Lippenbekenntnis geblieben.

schlecht sind, deren analytische Verdichtung nicht gelingt oder das Frühwarnsystem nicht im politisch-administrativen Entscheidungsprozess verankert ist, ist Frühwarnung ebenfalls zum Scheitern verurteilt. Erfolg oder Misserfolg der politischen Frühwarnung hängen folglich von vier Faktoren ab:

- dem Wissen über den Gegenstand der Frühwarnung (wovon soll gewarnt werden),
- der Kenntnis der Adressaten und deren Bedürfnissen und Handlungsmöglichkeiten (für wen soll gewarnt werden),
- der Güte und Zuverlässigkeit der Informationen, und der
- Integration des Frühwarnsystems in den politischen Entscheidungsprozess

Frühwarnprogramm FAST

Das Ziel von FAST International, dem politischen Frühwarnprogramm von swisspeace (FAST steht für Frühwarnung von Spannungen und Tatsachenermittlung), ist es, politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern in den Entwicklungsagenturen Kanadas, Österreichs, Schwedens und der Schweiz Informationen zu vermitteln, die es ihnen im Rahmen ihrer Möglichkeiten erlauben, die gewaltsame Eskalation eines Konfliktes zu verhindern oder einen Friedensprozess zu stärken. In Bezug auf die vier Erfolgsfaktoren für politische Frühwarnung, gehen wir von folgendem aus.

Erstens: Wovon wollen wir warnen? FAST International befasst sich mit einer ganzen Palette von Konflikttypen. Während sich die Forschung ausnahmslos auf eine bestimmte Kategorie von Ereignissen (Genozid, ethnischer Konflikt, Ressourcenkonflikte, etc.) beschränkt, fassen wir den Untersuchungsgegenstand viel weiter. Es geht um die Früherkennung sämtlicher inner- und zwischenstaatlicher Erscheinungsformen von Gewalt. Der Grund dafür liegt auf der Hand: Politische Entscheidungsträger kümmert es nicht, unter welcher Bezeichnung sich Ungemach ankündigt.

Zweitens: Wen wollen wir warnen bzw. wer sind die Adressaten allfälliger Frühwarnsignale? Hier gilt es klare Vorstellungen darüber zu haben, welche strategischen Ziele sie haben, welches ihr perzipierter Handlungsspielraum ist und welche Instrumente ihnen zur Verfügung stehen. Die Interessen und Handlungsoptionen der USA unterscheiden sich sehr stark von jenen einer Regionalmacht und noch viel stärker von jenen des Kleinstaates Schweiz. Und selbst wenn wir den „national interest“ des Staates kennen, der uns den Auftrag zur politischen Frühwarnung gegeben hat, sind nicht alle Schwierigkeiten ausgeräumt. So hat die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) ohne Zweifel anders gelagerte Interessen als die im selben Departement beheimateten diplomatischen Abteilungen. Während die Entwicklungshilfe eine auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Strukturpolitik verfolgt und sich aus diesem Grund mit mittel- und langfristiger Konfliktpräven-

tion befasst („Generalprävention“), liegt das Interesse der Diplomatie viel stärker auf zeitlich und räumlich eng begrenzter „Spezialprävention“.

Drittens: Weil wir uns der individuellen Gesetzmäßigkeiten von Konflikteskalations- und Deeskalationsprozessen bewusst sind, verbindet FAST den verallgemeinernden quantitativ-empirischen Ansatz (Ereignisdatenanalyse) mit qualitativen Forschungselementen (Expertenanalysen). Dies geschieht im Wissen darum, dass quantitative Frühwarnmodelle, und seien sie auch noch so ausgeklügelt, niemals die kritische Urteilskraft des Menschen zu ersetzen vermögen. Wesentlich ist dabei, dass wir über die Ziele, Strategien und Mittel der maßgeblichen Krisenakteure informiert sind. Denn nicht so sehr die strukturelle Beschaffenheit der Länder (ethnische oder religiöse Fragmentierung, wirtschaftlicher Zustand, historische Hypothesen, etc.), sondern das Verhalten der relevanten Akteure entscheidet letztlich über die Frage von Krieg und Frieden.

Selbst wenn in einem Land sämtliche strukturellen Bedingungen vorhanden sind, welche die Eskalation von Konflikten auf das Niveau von Kriegen begünstigen, bedeutet dies längst noch nicht, dass Krieg unvermeidlich ist. Weder Armut und wirtschaftlicher Niedergang noch religiöse oder ethnische Heterogenität führen zwangsläufig zu gewaltsamen Konflikten. Vielmehr sind es die handelnden politischen Akteure, die das Vorhandensein solcher Konfliktpotenziale für

Das eigentliche Problem liegt darin, Alarmsignale in adäquate politische Maßnahmen umzusetzen.

swisspeace – das Schweizer Kompetenzzentrum für angewandte Friedens- und Konfliktforschung

swisspeace wurde 1988 als „Schweizerische Friedensstiftung“ in Bern gegründet, um die unabhängige Friedensforschung in der Schweiz zu stärken. „Eine friedlichere Welt ist möglich - swisspeace trägt dazu bei.“ lautet die Vision und damit der Anspruch an die eigene Arbeit. Als Institution verfügt swisspeace über Kernkompetenzen in den Themenbereichen „Frühwarnung & Konfliktanalyse“ und „zivile Friedensförderung“. In beiden Tätigkeitsbereichen entwickelt swisspeace wissenschaftliche Beiträge, führt praxisbezogene Programme und Projekte durch und leistet Öffentlichkeitsarbeit. Die Verbindung von Theorie und Praxis gehört zum spezifischen Profil von swisspeace. Mit den Forschungsaktivitäten zu den Themen „Governance and Conflict“, „Human Security“ und „Business & Peace“, dem Frühwarnprogramm FAST und dem Global Warning and Response Network (Global WARN) sowie den mehr praxisorientierten Projekten wie dem Kompetenzzentrum Friedensförderung (KOFF) und dem Mediation Support Project (MSP) bildet swisspeace ein Scharnier zwischen Friedensforschung, Friedenspolitik und Friedenspraxis.

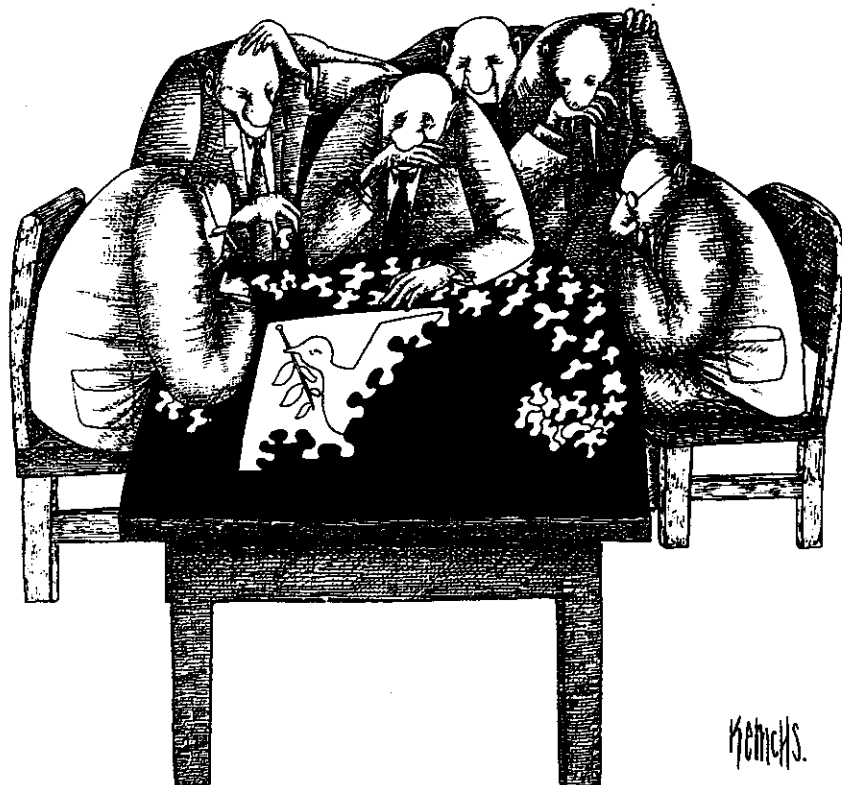
Zu den wichtigsten Auftraggebern von swisspeace zählen das schweizerische Außenministerium und staatliche Entwicklungsagenturen Österreichs, Kanadas und Schwedens (ADA, CIDA, SIDA). swisspeace ist aber auch für internationale Stiftungen tätig, darunter u.a. die deutsche Heinrich Böll Stiftung. Die Forschungstätigkeiten von swisspeace werden maßgeblich finanziert vom Schweizerischen Nationalfonds und dem Swiss National Centre of Competence in Research (NCCR North South).

ihre Ziele ausschachten und bewusst oder unbewusst bewaffnete Konflikte und Krieg provozieren. Wie der Historiker Malcolm in seiner „Kleinen Geschichte Kosovos“ bemerkt, ist der Weg von inter-ethnischen Vorurteilen hin zu militärischen Konflikten, Konzentrationslagern und Massenmord ein weiter, und es sind die politischen Führer, welche die Menschen diesen Weg hinunterzwingen und nicht umgekehrt. Gewalt

zeitiger Aktion zu schließen. In der Verknüpfung von wissenschaftlicher Analyse, politischer Bewertung und politischer Aktion sehen wir den Schlüssel und die eigentliche Pièce de résistance politischer Frühwarnung. Nur wenn wissenschaftlich abgestützte Erkenntnisse in Form präziser Handlungsvorschläge zur richtigen Zeit an die richtigen Adressaten in Politik und Verwaltung weitergeleitet und von diesen in adäquate Taten umgesetzt werden, macht ein Frühwarnsystem wirklich Sinn.

Die richtigen Adressaten auszumachen ist allerdings keine triviale Aufgabe. Am Anfang des FAST-Programmes gingen wir davon aus, dass der Direktor der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) unsere Anlaufstelle sein würde. Im Verlaufe unserer Tätigkeit mussten wir indessen einsehen, dass dieser Weg nicht den gewünschten Erfolg bringt. Natürlich wäre es auf Grund der Verkürzung der Entscheidungswege und dem damit verbundenen Zeitgewinn erstrebenswert, Frühwarnsignale möglichst weit oben in der Entscheidungs-Hierarchie einzubringen. Doch die Realität zeigt, dass sich staatliche Verwaltungen dieser Logik entziehen. Zum einen ist es Außenstehenden faktisch unmöglich, auf Dauer einen regelmässigen und institutionell verankerten Zugang auf Direktionsstufe zu haben. Zum andern können und wollen ranghohe Funktionäre ihre eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auch nicht desavouieren, weshalb Frühwarnsignale nur dann nach oben dringen, wenn die eigenen Mitarbeiter miteinbezogen werden und so „ownership“ entwickeln.

Frühwarnsysteme wollen im Nebel möglicher Zukünfte die wahrscheinlichste erkennen und Handlungsoptionen aufzeigen, welche das Schlimmste zu verhindern oder die bestmögliche Entwicklungen zu stärken helfen. Während die systematische Auswertung konfliktrelevanter Informationen kaum Schwierigkeiten bereitet, liegt das eigentliche Problem darin, Alarmsignale in adäquate politische Maßnahmen umzusetzen. Hier, an der Schnittstelle zwischen (externer) Forschung und (interner) Verwaltungsarbeit entscheidet sich, ob Gewaltkonfliktprävention zu oberst auf der Agenda politischer Entscheidungsträger aufsteht. Die Hochkonjunktur, welche der Präventionsgedanke in den 1990er Jahren erlebte, fand spätestens mit der Unfähigkeit der Staatengemeinschaft angesichts der Darfur-Krise ein Ende. Heißt dies aber, dass Gewaltprävention letztlich gar nicht möglich ist? Müssen wir sämtliche präventiven Ambitionen begraben und die von Krieg und Elend geplagten Völker ihrem Schicksal überlassen? Eine solche Kapitulation vor dem Gewaltphänomen wäre fehl am Platz. Dies wäre nicht nur zynisch, sondern widerspräche auch den vitalen Eigeninteressen der westlichen Welt. Denn auf die Dauer haben Gewaltkonflikte auch schmerzliche Folgen für jene, die nicht direkt involviert sind. Zwar ist es viel einfacher, ein Tsunami-Frühwarnsystem aufzubauen als ein um einige Größenordnungen komplexeres politisches Frühwarnsystem. Dennoch dürfen wir nichts unversucht lassen, die Kluft zwischen Forschung und Politik zu überbrücken.



Arturo Kemchs, Mexiko

© eins Entwicklungspolitik

und Krieg lassen sich in manchen Fällen eben nicht verhindern, selbst wenn wir über ein exzellentes Frühwarnsystem und über taugliche präventive Rezepte und die notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen verfügten, diese anzuwenden. Wenn die entscheidenden Akteure Frieden und Stabilität nicht wollen, weil sie von Friedlosigkeit und Instabilität in irgendeiner Form profitieren, dann sind präventive Bemühungen wirkungslos.

Alarmsignale in Aktion umsetzen

Viertens: Auch wenn die Entscheidung darüber, ob und welche präventiven Maßnahmen zu welchem Zeitpunkt getroffen werden, letztlich bei den politisch verantwortlichen Entscheidungsinstanzen verbleibt, so darf sich die Wissenschaft nicht darauf beschränken, lediglich akademische Warnsignale auszusenden – in der Hoffnung, dass diese auf magische Art und Weise von Politik und Verwaltung aufgegriffen werden. Sie muss vielmehr bestrebt sein, auch Handlungsoptionen aufzuzeigen und damit zu helfen, den Kreis zwischen früher Warnung und recht-



Heinz Krummenacher ist Geschäftsführer von swisspeace – schweizerische Friedensstiftung und Leiter des Frühwarnprogrammes FAST International.