

WIE KRIEGE VERHINDERT WERDEN KÖNNEN – BESTANDSAUFNAHME DER DEBATTE UM KONFLIKTPRÄVENTION

„Vorbeugen ist besser als Heilen“ lautet eine alte Lebensweisheit, die sicher einfacher anzumahnen als zu befolgen ist. Die Diskrepanz zwischen der Einsicht in die Vernunft präventiven Handelns und dem davon abweichenden tatsächlichen Verhalten scheint die Hauptursache für die derzeit häufig anzutreffende Enttäuschung über die bescheidenen bisherigen Erfolge der Konfliktprävention zu sein.

Der Gedanke der „Prävention“ ist wohl uralt und findet sich in den verschiedensten gesellschaftlichen Problemfeldern. Auch die Verhütung von Kriegen war stets ein Anliegen menschlicher Gesellschaften. Ein Netzwerk von Regeln, Normen und Institutionen, Verwandtschaftsbeziehungen und diplomatischen Verkehrsformen diente der rechtzeitigen Dämpfung und Einhegung von Gewaltkonflikten. Aber auch Abschreckung durch eigene Stärke, Gegen-Macht-Bildung und womöglich Präventivkriege sollten drohende Angriffe potentieller Gegner vereiteln. Im Kern handelte es sich hierbei jedoch um individuell-eigennützige Strategien der Kriegsverhütung. Denn es ging ja nicht darum, jedweden Krieg zu verhüten, sondern nur jene, die nicht im Interesse des eigenen Kollektivs lagen. Erst nach den Schockwirkungen des Ersten und Zweiten Weltkrieges kam es in Gestalt des Völkerbundes und der Vereinten Nationen zu institutionellen Ansätzen einer kollektiv-gemeinnützigen Kriegsverhütung mit ihrem Hauptzweck, „die Welt von der Geißel des Krieges zu befreien“. Doch in der politischen Realität des Ost-West-Konflikts konzentrierte sich das Ziel der Kriegsverhütung wesentlich auf die Verhinderung eines nuklearen neuerlichen Weltkrieges. Den zahlreichen, lokal und regional begrenzten, meist innerstaatlichen Gewaltkonflikten und „Stellvertreterkriegen“ in der Dritten Welt widmete man demgegenüber weit weniger präventionspolitische Aufmerksamkeit. Erst nach dem Ende des Kalten Krieges öffnete sich diese verengte Perspektive der Kriegsverhütung. Ausgehend von konzeptionellen Anstößen der Vereinten Nationen („Agenda für den Frieden“ 1992) entfaltete sich das neuere Präventionskonzept, dessen erklärtes Ziel die Verhütung eines jeden Krieges auf der Welt ist. Allerdings standen der Euphorie und Hochkonjunktur des Präventionsanliegens in den 1990er Jahren angesichts zahlreicher ausbleibender oder fehlgeschlagener Präventionsbemühungen schon bald vielfach enttäuschte Hoffnungen gegenüber.

ENTTÄUSCHTE PRÄVENTIONSHOFFNUNGEN

Das Friedensgutachten des Jahres 2009 näherte sich der Thematik der Prävention mit einer Märchenstunde: „Häufig heißt es am Beginn von Märchen: „es war einmal...“ und am Schluss: „Und wenn sie nicht gestorben sind, so leben sie noch heute.“ Dazwischen finden sich in gedrängter Form Erzählungen von Entscheidungsdilemmata, von Hoffnungen und Enttäuschungen. Die zitierten Anfangs- und Schlusssätze bilden auch einen geeigneten Rahmen, um zu beschreiben, wie die politische Konjunktur der Idee der Prävention verläuft“ (Moltmann 2009: 268). Die sich in diesen Zeilen offenbarende pessimistische Grundstimmung ist schon seit einigen Jahren weit verbreitet. So wurde die Frage aufgeworfen, ob das Versprechen effektiver Prävention nur ein „bloßer Etikettenschwindel“ (Eismann 2002) oder ob das Präventionsanliegen nur eine „Große Illusion“ (Schnabel 2003) sei? Nach dem neuerlichen Versagen der internationalen Gemeinschaft in Darfur (Sudan) seit dem Jahre 2004, also zehn Jahre nach dem nicht verhüteten Völkermord in Ruanda, schien die Hochkonjunktur der Prävention endgültig beendet zu sein, wie die OECD im Jahre 2009 lapidar konstatierte:“ Today it cannot be said,... that the international community is in a position to prevent another Rwandan genocide. Conflict early warning faces challenges similar to those it faced 15 years ago – and there are new challenges on the horizon” (OECD 2009:1). Und im bereits zitierten Friedensgutachten heißt es:” Trotz aller Anstrengungen reagiert die Politik weiterhin hilflos, kurzatmig oder gar opportunistisch auf aufziehende oder bereits ausgebrochene Gewaltkonflikte, geschweige denn, dass sie ihnen von vornherein entgegenwirkt.” (Moltmann 2009: 268). Im Hinblick auf die deutsche Präventionspolitik sprachen die Plattform Zivile Konfliktbearbeitung und das Forum für Menschenrechte kürzlich von einem „Stillschweigenden Abschied vom Aktionsplan Zivile Krisenprävention“, den die Bundesregierung im Jahre 2004 verabschiedet hatte. Ungeachtet jahrelanger Bemühungen um Konfliktprävention scheint also das alte Denken und Handeln einer reaktiv-kurativ orientierten „Krisen-Industrie“ immer noch vorzuherrschen.

Dabei ist der Bedarf an Krisenprävention offensichtlich auch weiterhin sehr groß, wie schon ein kurzer Blick auf einige (leider) nicht verhütete Gewaltkonflikte der letzten Jahre deutlich macht. Hier sei z.B. auf die blutigen Unruhen in Kenia im Frühjahr 2008 verwiesen, auf den Georgienkrieg im August 2008 (Feichtinger et al. 2010), auf die krisenhafte Zuspitzung politischer Konflikte in Thailand im April 2009 und im April/Mai 2010, auf die gewalttätigen Auseinandersetzungen in Kirgistan im Juni 2010 sowie auf die wiederholten Kriegsdrohungen auf der koreanischen Halbinsel. Das für 2011 festgelegte Referendum über die Unabhängigkeit des Südsudan könnte, wie weithin befürchtet wird, ebenfalls zu neuerlichen

Gewaltkonflikten führen. Schließlich stellten auch die desaströsen Militäreinsätze im Irak und in Afghanistan sowie die weithin hilf- und erfolglosen Friedensmissionen der Vereinten Nationen und der Afrikanischen Union vor allem im Kongo, im Sudan und in Somalia die Sinnhaftigkeit von Präventionsbemühungen erneut unter Beweis. Zudem mehren sich die Warnungen vor destruktiven Folgen der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise in weiten Teilen der Welt sowie vor möglichen neuen Gewaltkonflikten im Gefolge des globalen Klimawandels (Woocher 2009: 4f). Unverkennbar ist schon heute die Zunahme differenzierter Mischformen interpersoneller und kollektiver politischer, sozialer und krimineller Gewalt sowohl in urbanen Metropolen als auch in marginalisierten und peripheren Regionen Asiens, Afrikas und Lateinamerikas (Bayne/Gourlay 2010; Bellis et al. 2010). Auch die Kombination von Gewaltkonflikten, Naturkatastrophen und chronischer Armut erfordert künftig noch mehr Kapazitäten für verbesserte Analyse, Frühwarnung und Prävention im Falle von dramatischen humanitären Notlagen (Strohmeyer 2010).

BLICK ZURÜCK: DAS KONZEPT DER PRÄVENTION UND SEINE GENESE

Das Präventionskonzept ist historisch ein Produkt des weltpolitischen Umbruchs nach dem Ende des Kalten Krieges. Angesichts neu ausbrechender Gewaltkonflikte und sich ausbreitender Staatszerfallsprozesse in den 1990er Jahren namentlich in Jugoslawien, Liberia und Somalia und des offenkundigen Versagens des herkömmlichen Krisenmanagements sowie unter der Schockwirkung des Genozids in Ruanda zeigte sich eine gravierende konzeptionelle Lücke in der internationalen Friedens- und Sicherheitspolitik. Auf diesem Erfahrungshintergrund schien Prävention ein hilfreiches Konzept auf der Suche nach angemesseneren, effektiveren und kostengünstigeren Strategien zu sein. Durch die Verhütung von Gewaltkonflikten ersparte man sich womöglich unerwünschte politisch-militärische Eskalationsrisiken und humanitäre Katastrophen sowie aufwendige Hilfseinsätze und Wiederaufbaumaßnahmen.

In der Grundlogik des Präventionsanliegens schien die Vorsorge allemal humaner, politisch klüger und auch billiger zu sein als die immens kostspielige reaktiv-kurative Nachsorge. Zudem bot sich das Konzept der Prävention auch als ein willkommenes Legitimationsvehikel für verunsicherte staatliche Bürokratien und internationale Organisationen sowie für neue Handlungsspielräume auslotende zivilgesellschaftliche Akteure an. Selbst das nach dem Kalten Krieg ebenfalls nach neuer Legitimation suchende Militär schrieb sich schon bald die Aufgabe der „Konfliktverhütung“ auf seine Fahnen.

So bildete sich ein kollektiv-gemeinnütziges Verständnis von Prävention heraus, das überall auf der Welt durch Frühwarnung und präventives Handeln sich anbahnenden Gewaltkonflikten vorbeugen wollte. Auch kam es über die Jahre zum Aufblühen einer „Frühwarn-Industrie“ sowie zu einer zunehmenden Institutionalisierung und Professionalisierung des Präventionsprojektes. Begünstigt wurde diese Hochkonjunktur der Prävention vor allem durch zwei Faktoren: durch ein neues, kooperatives Klima in der Weltpolitik nach dem Ende des Kalten Krieges und durch eine Wiederaufwertung der Vereinten Nationen, die für eine multilaterale Konfliktbearbeitung eintraten und eine „Kultur der Prävention“ propagierten.

Im Zuge der terroristischen Anschläge vom 11. September 2001 wurde allerdings der kollektiv-gemeinnützige, friedenspolitische Gedanke der Prävention wieder in den Hintergrund gedrängt und stark sicherheitspolitisch überlagert in ein individuell-eigennütziges Verständnis im Sinne von „Terror-Prävention“ umgedeutet. Darüber hinaus kam es im Zusammenhang mit der Zunahme von Staatszerfallsprozessen und den Wiederaufbaubemühungen vor allem nach den Kriegen im Irak und in Afghanistan zu einer weiteren Überlagerung des ursprünglichen Präventionsanliegens durch Konzepte der post-konfliktiven Staaten- und Nationenbildung. Eine gewisse, allerdings nicht lang anhaltende Auffrischung des Konzepts der Prävention erfuhr dieses dann im Kontext der Debatte über eine „Schutzverantwortung“ der internationalen Gemeinschaft gegenüber von Genozid und Kriegsverbrechen bedrohten Menschen. Hierbei sollte der Prävention eindeutiger Vorrang (vor der Reaktion und dem post-konfliktiven Wiederaufbau) eingeräumt werden („Responsibility to Prevent“).

Das Grundkonzept der Prävention, das sich in den 1990er Jahren sowohl in der Wissenschaft als auch in der Politik weitgehend konsensfähig herausbildete (Carnegie Commission 1997), lässt sich folgendermaßen beschreiben: ausgehend von idealtypischen Verlaufsformen gewaltträchtiger Konflikte entwickelte sich ein sehr weit gefasstes, dynamisches Verständnis von Prävention, aus dem sich ein grobes Ablaufschema präventiven Handelns in drei Phasen ableiten ließ: erstens geht es dabei um die Verhinderung der Entstehung und des Ausbruchs gewalttätiger Konflikte überhaupt (Primärprävention); zweitens um die Verhinderung einer horizontalen und vertikalen Eskalation bereits ausgebrochener Gewaltkonflikte (Sekundärprävention) und drittens um die Verhütung eines Wiederausbruchs bereits beendeter Gewalthandlungen (Tertiärprävention). Prävention wird also auf einem Kontinuum von Eskalations- und Deeskalationsprozessen angesetzt und schließt die Phase der Nachkriegszeit und das Projekt der post-konfliktiven Friedenskonsolidierung mit ein.

Mit Blick auf die Ursachen, Nährböden und Hintergrundbedingungen krisenhafter Gewalteskalationen unterschied das Konzept der Prävention zwischen „Strukturfaktoren“ (zur Bezeichnung der tieferen Wurzeln von Gewaltkonflikten), „Prozessfaktoren“ (zur Bezeichnung der Antriebe des Handelns gewaltbereiter Akteure) und „Auslösefaktoren“ (zur Bezeichnung von unmittelbar Gewalthandlungen auslösenden Ereignissen und Entwicklungen).

Ausgehend von dieser Einsicht in die Struktur- und Prozessbedingungen von Gewaltkonflikten wurden zwei grundlegende Stoßrichtungen präventiven Handelns vorgeschlagen: zum einen die eher langfristige „Strukturelle bzw. Strukturorientierte Prävention“, die an den tiefer liegenden Ursachen gewaltträchtiger gesellschaftlicher Verhältnisse und Entwicklungen ansetzen will (auch „Peace-Building“ genannt); zum anderen die eher kurz- bis mittelfristige „Operationale bzw. Prozessorientierte Prävention“, der es um die Beeinflussung des Verhaltens gewaltbereiter Akteure und die Blockierung bzw. Umkehrung gewaltträchtiger Eskalationsprozesse in einem bereits zugespitzten Konflikt geht.

KRITIK DES PRÄVENTIONSKONZEPTES

Sehr früh schon gab es etliche gewichtige Einwände gegen das Präventionskonzept und dessen Umsetzung, die sich auf die folgenden Problemaspekte beziehen: 1. auf die diffuse Begrifflichkeit und Konzeptualisierung von Prävention; 2. auf den Umgang mit der Gewaltfrage; 3. auf die problematische Phaseneinteilung präventiven Handelns; 4. auf die Bevorzugung externer Präventionsakteure gegenüber lokalen Akteuren; 5. auf die Unzulänglichkeiten der Frühwarnung; 6. auf die immer wieder beobachtbare „Lücke“ zwischen erfolgreicher Frühwarnung und ausbleibendem präventiven Handeln; 7. auf die defizitäre Evaluierung präventiven Handelns sowie 8. auf die „Machbarkeit“ von Vorbeugung überhaupt, also auf die Probleme der realpolitischen Umsetzung des Präventionskonzeptes.

1. In weiten Teilen der wissenschaftlichen Diskussion, der politischen Rhetorik und der operativen Praxis herrscht eine diffuse Begrifflichkeit und Konzeptualisierung der „Konflikt-Prävention“ und des „Peace-Building“ vor, die einer kohärenten Wahrnehmung und Vorgehensweise entgegensteht (Tschirgi 2004: 2). Verschiedene Akteure, Agenturen, Bürokratien, Organisationen und Regierungen verwenden je nach ihren spezifischen Mandaten, Weltansichten und Eigeninteressen in ihren Präventions-Agenden sehr unterschiedliche Definitionen, Begriffe, Konzepte und Strategien, die nur zum Teil miteinander in Einklang zu bringen sind (Barnett et al. 2007: 37ff; 44ff).

Durch die enorme thematische Ausweitung des Präventionskonzeptes vor allem in Gestalt der strukturorientierten Prävention und der Einbeziehung der Entwicklungszusammenarbeit „droht der Kerngedanke der Prävention, nämlich der Gewalteskalation von Konflikten vorzubeugen, zu verflachen“ (Moltmann 2009: 273; Woocher 2009:2).

2. Ferner wurde oftmals die Frage aufgeworfen, ob denn jeglicher Konfliktaustrag und jedwede Veränderung gesellschaftlicher Strukturen bei Anzeichen von Gewalttätigkeit verhütet werden sollte? Hätte z.B. die Französische Revolution mit ihren bahnbrechenden zivilisatorischen Errungenschaften ihrer Gewaltexzesse wegen verhindert werden sollen? „Läuft eine uneingeschränkte Befürwortung von Prävention Gefahr, im Namen der Vermeidung von Gewaltanwendung ungerechte ... Machtverteilung zu stützen?“ fragte Pia Bungarten (zitiert in Matthies 2000: 27). Die Antwort auf diese Frage im normativen Sinne des Präventionskonzeptes lautet eindeutig: Prävention will keineswegs gesellschaftliche Konflikte und sozialen Wandel verhindern. Das entscheidende Ziel ist jedoch, die Gewaltsamkeit des Konfliktaustrags zu verhüten oder zumindest gering zu halten, also „Gewaltprävention“ zu betreiben. Doch bei der Frage des Mitteleinsatzes greift das vorherrschende (von staatlichen Akteuren dominierte) Präventionskonzept allerdings auch auf die Androhung von Gewalt und auf militärische Instrumente zur Verhütung von Gewaltkonflikten zurück.
3. Problematisch erscheint auch das weit gefasste, dynamische Verständnis von Prävention, das vorbeugende Maßnahmen nicht nur vor und während eines Gewaltkonfliktes, sondern sogar noch nach dessen Ende vorsieht. Das wesentliche Ziel von Präventionsbemühungen in der post-konfliktiven Konsolidierungsphase ist es, das Wiederaufleben von Gewalthandlungen zu verhüten. Doch erscheint es gerade in dieser Phase fragwürdig, von Prävention zu sprechen, denn eigentlich hätten ja genuine Präventionsbemühungen den vorangegangenen gewaltsamen Konfliktaustrag verhindern und damit auch die nachsorgende Konfliktbearbeitung überflüssig machen sollen. Daher sollte der Primär- und Sekundärprävention der Vorrang vor der Tertiärprävention zukommen (Woocher 2009:2,15). Blickt man jedoch auf die präventionspolitische Praxis, so erkennt man deutlich eine höchst problematische und von Kritikern als „perverse Präferenz“ (Schnabel 2002: 26) bezeichnete Prioritätensetzung zugunsten der Friedenskonsolidierungsphase. Dies zeigte sich auch in der 2005 etablierten neuen Kommission der Vereinten Nationen für Friedenskonsolidierung, der ursprünglich eine pro-aktive, genuin präventive Rolle

zukommen sollte. In einer Studie zur „Konfliktprävention zwischen Anspruch und Wirklichkeit“ wird denn auch die mangelnde Bereitschaft der internationalen Gemeinschaft zum pro-aktiven Engagement moniert: „Viel eher scheinen die relevanten internationalen Akteure bereit zu sein, Krisenmanagement in bereits ausgebrochenen Konflikten zu betreiben und die Konfliktprävention auf die Zeit danach zu verschieben.“ (Feichtinger/Jurekovic 2007: 5). Auch hinsichtlich der Präventionspolitik der Europäischen Union fällt auf, „dass der Grossteil der ESVP-Operationen seit 2003 erst in der Nachkriegsphase erfolgt. ... Offenbar tut sich die EU nach wie vor schwer damit, bei akut werdenden Konfliktfällen sofort vorbeugend in Aktion zu treten“ (Rummel 2007: 51). Schließlich aber sollte die Prävention ja gerade auch deshalb als besonders attraktiv gelten, weil sie nicht nur humaner und politisch klüger, sondern auch kosteneffektiver ist als die immens aufwendige reaktiv-kurative Krisenbearbeitung.

4. In der Präventionsliteratur besteht weitgehende Einigkeit darüber, dass die wichtigsten Akteure von Konfliktprävention die politisch Verantwortlichen und Handlungsträger in den Krisengesellschaften selbst sind. Der „Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflicts“ zufolge sollte ein „anerkannter Grundsatz sein, dass diejenigen mit der größten Handlungsfähigkeit auch die größte Verantwortung zum Handeln tragen. Diejenigen Führer, Regierungen und Menschen, die möglichen gewaltsamen Situationen am nächsten sind, tragen die Hauptverantwortung, präventive Maßnahmen zu unternehmen.“ (Holl 1999: 46). Daher propagierte die Kommission auch „lokale Lösungen für lokale Probleme“. Andererseits widmen sich dann doch die meisten Studien zur Konfliktprävention überwiegend der Rolle von externen Akteuren im Kontext der internationalen Gemeinschaft, also den Staaten, zwischenstaatlichen Zusammenschlüssen sowie international agierenden nichtstaatlichen Organisationen. Dies scheint jedoch eine problematische Schwerpunktsetzung zu sein, da jede Präventionspolitik externer Akteure als Erfolgsvoraussetzung eine tragfähige gesellschaftliche Basis im Krisenland braucht, also wichtige Teile der dortigen Bevölkerung, die das von außen herangezogene Präventionsanliegen aus eigenem Interesse und Willen mittragen.
5. Nicht ganz zu Unrecht hat der norwegische Friedensforscher Johan Galtung die Frühwarnung einmal als ein „intellektuelles und politisches Minenfeld“ bezeichnet (Galtung 1996). Zum einen ist hier auf die begrenzte Prognosefähigkeit der Frühwarnung hinzuweisen, deren Vorhersagen sich im Grunde immer noch zwischen

„Kaffeesatz und High Tech“ bewegen. Denn komplexe Gesellschaftsentwicklungen sind nicht-lineare, „chaotische“ Prozesse, denen mit generalisierten Modellen nur schwer prognostisch beizukommen ist. Auch im besten Fall der Vorhersage kann es sich letztlich nur um eine allenfalls hochgradige plausible Wahrscheinlichkeitsaussage handeln. Frühwarner sollten sich zudem immer ihrer Norm- und Interessengebundenheit bewusst und sich darüber im Klaren sein, dass es keine politisch wirklich neutrale Frühwarnung geben kann. Zudem wurde von Frühwarnforschern aus dem Süden vor einem „Informations-Imperialismus“ westlich dominierter Frühwarneinrichtungen gewarnt. Allgemein wurde und wird auch auf widersprüchliche Einschätzungen und Bewertungen von Daten und Informationen hingewiesen, auf die Rolle von Ignoranz, Vorurteilen und Perzeptionsverzerrungen, sowie auf die Möglichkeiten der Manipulierung von Daten und Informationen. Divergierende Erkenntnisinteressen, Wahrnehmungsraster, Analyserahmen und Doppelarbeit verschiedener Frühwarneinrichtungen erschweren bis heute eine kohärente Frühwarnung. Schließlich wurde auch die vorherrschende Ausrichtung der Frühwarnung auf spektakuläre makro-politische Gewaltkonflikte wie Krieg und Völkermord sowie die damit verbundene Suche nach Eskalationsfaktoren kritisiert. Eine solche Fokussierung vernachlässigt zum einen die Beobachtung weitaus häufigerer, weniger dramatischer lokaler Konflikte (Wulf/Deibel 2009: 26), und zum anderen die große friedenspolitische Bedeutung von Deeskalationsfaktoren.

6. Als Hauptproblem von (prozessorientierter) Prävention staatlicher Akteure gilt die (plakativ so genannte) „Lücke“ zwischen early warning und early action, also die immer wieder beobachtbare Diskrepanz zwischen erfolgreicher Frühwarnung und ausbleibendem präventiven Handeln, wie sie in extremer Form exemplarisch in Ruanda 1994 auftrat. Diese Lücke wird in der Regel auf zweierlei Weise erklärt. Zum einen wird auf Kommunikationsprobleme zwischen der Frühwarnung und der politischen Entscheidungsebene hingewiesen. Der Frühwarnung wird vorgeworfen, zu wenig die Kontextbedingungen der politischen Praxis zu berücksichtigen und dieser zu wenig politiktaugliche Analysen und Handlungsoptionen vorzulegen. Zum anderen wird die Lücke durch den „Mangel an politischem Willen“ zum präventiven Handeln erklärt, der wiederum wesentlich aus mangelnden Interessen staatlicher Akteure resultiert. Dieser Erklärung zufolge muss vorbeugendes Handeln oder Nichthandeln in den Kontext herkömmlicher Interessen- und Machtpolitik eingeordnet und von der Wahrnehmung und Definition vitaler nationaler Interessen abhängig gemacht werden.

Nicht so sehr die Stärke eines Warnsignals sei wichtig, sondern vor allem die Stärke der relevanten, potentiell betroffenen Eigeninteressen. Zudem scheinen auch noch weitere normative, mentale und bürokratische Restriktionen zum Mangel an politischem Willen beizutragen (Matthies 2000: 59ff; Wulf/Debiel 2009: 26ff; Woocher 2009: 13f).

7. Bei der Suche nach den Erfolgsbedingungen von Konfliktprävention stellen sich etliche konzeptionelle und methodische Probleme. Vor allem gilt es zu klären, was denn unter einem „Erfolg“ zu verstehen ist. In vereinfachender Weise könnte Prozessorientierte Prävention dann als erfolgreich gelten, wenn es ihr gelingt, einen kurzfristig bevorstehenden gewaltsamen Konfliktaustrag zu verhindern. Strukturorientierte Prävention wäre dann erfolgreich, wenn es ihr gelänge, über längere Zeiträume hinweg die Fähigkeit krisenanfälliger Gesellschaften zum friedlichen Wandel aufzubauen und zu stärken. In beiden Fällen handelt es sich bei „Erfolg“ um empirisch-analytisch schwer zu erfassende „Nicht-Ereignisse“, also um das kurzfristige und längerfristige Ausbleiben kollektiver Gewalthandlungen. Hier zeigt sich die Problematik des Zusammenhangs von Erfolg und Kausalität. Denn es kann kaum schlüssig nachgewiesen werden, dass es durch gezielte Präventionsbemühungen zum Ausbleiben eines Gewaltkonflikts gekommen ist bzw. dass es ohne Präventionsanstrengungen zu einem Gewaltkonflikt gekommen wäre. Die Analyse und Bewertung von Präventionswirkungen bestimmter Maßnahmen bestimmter Akteure ist in der Regel weitaus schwerer zu bewerkstelligen als die nachträgliche Ursachenanalyse eines manifesten Krieges.
8. Angesichts all dieser hier skizzierten Probleme stellten kritische Einwände gegen die Konfliktprävention deren politische „Machbarkeit“ überhaupt infrage (siehe hierzu exemplarisch die Kontroverse zwischen Stedmann und Lund in „Foreign Affairs“ im Jahre 1995; Matthies 2000: 23f). Den konträren Auffassungen in dieser Frage lagen offensichtlich divergierende anthropologische Prämissen und theoretische Positionen im Bereich der internationalen Politik zugrunde. Während Anhänger des „Idealismus“ die Möglichkeiten einer kollektiv-gemeinnützigen Politik der Vorbeugung weithin positiv und optimistisch einschätzten, neigten Protagonisten des „Realismus“ demgegenüber eher zu Skepsis und Pessimismus. Sie bezweifelten neben der „Machbarkeit“ von Präventionspolitik auch deren „Gemeinnützigkeit“, da sich letztlich doch individuell-eigennützige nationalstaatliche Macht- und Interessenpolitik durchsetzen würde. In der Tat ist Prävention „als eine Form kollektiven Handelns

extrem voraussetzungsreich. Sie erfordert eine geteilte Wahrnehmung der Relevanz von Risiken und Konflikten, eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit, ein geteiltes Mandat sowie die Bereitschaft zur frühzeitigen und zugleich dauerhaften Bereitstellung von Ressourcen für Konfliktprävention. Katastrophale Konflikt- und Notlagen müssten vor ihrem Eintreten absehbar sein. Unzuverlässige Konfliktprognosen, Indifferenz, Fatalismus, Opportunismus, Pragmatismus und die Probleme des Kollektivhandelns stehen einer kollektiven Prävention entgegen.“ (Heinemann-Grüder 2007: 127). Doch sollte diese zu Recht ernüchternde Einschätzung nicht Grund zum Pessimismus, sondern Anlass dafür sein, die Forschung und das politische Handeln im Problemfeld der Prävention weiter voran zu treiben.

FORSCHUNGS- UND HANDLUNGSBEDARF IM PROBLEMFELD DER PRÄVENTION

Forschungs- und Handlungsbedarf besteht vor allem bei der Optimierung der Frühwarnung, bei der Reduzierung oder Schließung der „Lücke“, bei der stärkeren Würdigung des Präventionspotentials lokaler Akteure sowie bei der Wirkungsforschung.

1. Die benannten Probleme der bislang „sub-optimal“ aufgestellten Frühwarnung bedürfen der weiteren Bearbeitung (Wulf/Debiel 2009: 24). Das Versagen der Frühwarnung im Falle der Unruhen in Kenia zu Anfang 2008, wo offenkundig die polarisierende Wirkung des Wahlkampfes lokal wie international unterschätzt worden war (Dercon/Gutierrez-Romero 2010), hat die internationale Diskussion über Frühwarnung bzw. „Conflict Early Warning and Response Mechanisms“ (EWRs) wieder neu belebt. Hierbei geht es sowohl um eine Verbesserung der Qualität ihrer Informationen und der Zuverlässigkeit ihrer Prognosen als auch um eine bessere Integration ihrer Arbeit in politische Entscheidungsprozesse. Zudem bedarf es der Konsolidierung fortgeschrittener Frühwarnmodelle sowie einer effizienteren gemeinsamen Nutzung von Informationen (Wulf/Debiel 2009: 24f.). Fortschritte werden vor allem von einer Kombination quantitativer und qualitativer Analysen erwartet. So behauptet mittlerweile das Frühwarnmodell PITF („Political Instability Task Force“) eine Vorhersage-Kapazität von 80% bis 90% Wahrscheinlichkeit (Wulf/Debiel 2009: 7f, 25). Doch gilt es auch weiterhin, gravierende Defizite der Frühwarnforschung zu überwinden. So räumte der Friedens- und Konfliktforscher Tobias Debiel ein, dass wir wenig darüber wissen, „warum recht kleine Ereignisse in

manchen Fällen Auslöser massiver Gewalt sind, in anderen Fällen jedoch nicht. ... Unsicherheit gibt es auch darüber, wie die Identifizierung von Gewaltursachen zur Krisenprävention beiträgt. ... Zugleich hängen Erfolge entscheidend vom politischen Willen der beteiligten Regierungen ab. Frühwarnung gelingt in einem von Misstrauen geprägten Umfeld deshalb zunächst eher bei lokalen bzw. noch nicht allzu stark politisierten Konflikten“ (FriEnt 2009: 9), wie z.B. beim „Conflict Early Warning Response Mechanism“ (CEWARN) der nordostafrikanischen Regionalorganisation IGAD („Intergovernmental Authority on Development“), die sich am Horn von Afrika vor allem solchen Konflikten widmet, die sich aus grenzüberschreitender Wanderbeweidung ergeben. Interessante Entwicklungen im Bereich der Frühwarnung vollziehen sich derzeit beim Aufbau von regionalen und lokalen „early warning systems“ und Präventionsmechanismen (Wulf 2009). Doch besteht weiterhin ein gravierender Mangel an strategischen Zukunftsanalysen, die sich u.a. mit möglicherweise neu aufkommenden Gewaltkonflikten im Zuge des Klimawandels auseinandersetzen. Aufgabe der Frühwarn- und Präventionsforschung wäre es, die von der Klimafolgenforschung bereits identifizierten „Hot Spots“ genauer zu untersuchen, deren mögliche Gewaltformen zu eruieren und entsprechend angepasste Präventionsstrategien zu entwerfen.

2. Die Präventionsforschung muss darüber hinaus bemüht sein, noch genauer als bisher die „Lücke“ zwischen early warning und early action zu erklären und dabei mehr Licht in das Dunkel der „Black Box“ von Krisenentscheidungsprozessen auf staatlich-politischer Ebene zu bringen. Wie und von wem werden Informationen im Kontext von Frühwarnketten gewonnen, weitergegeben, ausgewertet und politisch bewertet? In welchen formellen/informellen Strukturen werden Entscheidungen über mögliche Präventionsmaßnahmen vorbereitet und gefällt? Welche Situationsdefinitionen und Interessenswahrnehmungen spielen dabei eine Rolle? Zur Beantwortung solcher Fragen besteht noch ein großer Bedarf an systematischen Akteurs-, Fall- und Prozessanalysen. Als Fernziel wäre ein allgemein anerkanntes Konzept der Prävention zu erarbeiten, „das eine logische Schrittfolge von der Situationsanalyse bis zu frühzeitigem und angemessenem Handeln enthält“, wie bereits vor einigen Jahren angemahnt wurde (Spelten 2004: 230)
3. Dringend geboten ist auch eine stärkere Fokussierung der Präventionsforschung und des präventiven Handelns auf die lokalen Akteure und Gesellschaften vor Ort. Denn das von den Wortführern des Präventionsanliegens ursprünglich propagierte Postulat

der „local ownership“ sollte endlich ernst genommen werden: „Auf der deklamatorischen Ebene wird dies nicht bestritten. Auf der konzeptionellen Ebene und auf der Finanzierungsebene sieht dies jedoch anders aus“ (EED 2009: 11); hier dominieren immer noch die staatlichen Akteure der westlichen Industrieländer und die zwischenstaatlichen Organisationen. Doch ist es nach langjährigen Erfahrungen mit zahlreichen gescheiterten und/oder problematischen Eingriffen sowie militärischen Interventionen externer staatlicher Akteure unverkennbar, dass das stärkste Friedenspotential sich in den Krisengesellschaften selbst befindet. Im Sinne der Nachhaltigkeit konstruktiver Konfliktbearbeitung kann es daher letztlich wohl nur „lokale Lösungen für lokale Probleme“ geben. Weitaus wichtiger als die Konfliktbearbeitung durch Drittparteien von außen ist daher in der Regel das Agieren der politisch-staatlichen Entscheidungsträger und der zivilgesellschaftlichen Akteure in den Krisenregionen selbst. Aus dieser Erkenntnis wiederum resultiert „die Priorität lokaler Initiativen und deren Unterstützung anstelle von Aufoktroierung von fremden Ansätzen“ (Schweitzer 2009: 10). Denn die lokalen Akteure sind es, „die letztlich den Schlüssel zu Krieg und Frieden in den Händen halten, während das Eingreifen von externer Seite meistens hilfreich, manchmal essentiell, aber manchmal auch schädlich sein kann, nämlich wenn es zur Marginalisierung und Schwächung dieser lokalen Akteure führt“ (Schweitzer 2009: 62). Daher wäre es dringend erforderlich, mehr Erkenntnisse über das bislang vernachlässigte Präventionspotential in den Krisengesellschaften selbst zu gewinnen.

4. Schließlich muss auch weiterhin eine Evaluierung von Erfolgen und Misserfolgen der Prävention betrieben werden. Gravierende Unklarheiten und Wissenslücken gibt es weiterhin bezüglich des Zusammenhangs von Kausalität und Präventionswirkung (Melander/Pigache 2007). Ebenso fehlt es immer noch an ausreichend tiefem Wissen über die Tauglichkeit und Wirksamkeit von Akteuren und der präventionspolitischen „toolbox“, also der Verfahren und Instrumente der Krisenprävention. Dabei kann es sich jedoch nicht um „one-size-fits-all“-Lösungen handeln, sondern nur um auf den jeweiligen Einzelfall zugeschnittene und „maßgeschneiderte“ Herangehensweisen (Woocher 2009: 10). Zudem handelt es sich bei Präventionsbemühungen meist um nicht-lineare Prozesse mit Fortschritten und Rückschlägen, bei denen sich Erfolgsmomente nicht immer leicht bestimmen lassen. Daher gilt es, differenziertere Maßstäbe als bisher an die Messung des „Erfolgs“ oder „Misserfolgs“ von Prävention anzulegen (Woocher 2009: 12). Immerhin hat die

Präventionsforschung bereits vor etlichen Jahren damit begonnen, durch komparative Studien über makropolitische „Erfolgsgeschichten“ (z.B. im Baltikum, in Mazedonien, in Südafrika) und „Misserfolgsgeschichten“ (z.B. in Ex-Jugoslawien und in Ruanda) systematisch nach diesbezüglichen Schlüsselfaktoren zu suchen (Jentleson 2000). Ergänzt werden diese Studien durch vielfältige Berichte von Akteuren der zivilen Konfliktbearbeitung über lokale Friedensarbeit und Präventionsbemühungen, die jedoch leider kaum öffentlich wahrgenommen werden, da sie international im Vergleich mit makro-politischen Gewaltgeschehnissen als wenig spektakulär gelten. Auch „verpassten Präventionschancen“ (sog. „missed opportunities“) sollte weiterhin nachgespürt werden, wobei es sich allerdings nicht um eine wohlfeile „akademische“ ex-post-„Beckermesserei“ handeln darf. Vielmehr ist eine seriöse und schlüssige kontrafaktische Analyse gefragt, die entgegen dem tatsächlichen Verlauf der Geschehnisse auf plausible Weise argumentieren kann, dass ein anderer, besserer Verlauf der Dinge möglich gewesen wäre. Unter dem Eindruck des Kosovokrieges schrieb Tobias Debiel hierzu: Kontrafaktische Analysen dürfen nicht zu der Annahme verleiten, „die Wahrnehmung „verpasster Chancen“ hätte automatisch zu einem anderen Verlauf der Dinge geführt. Dennoch: Es erscheint notwendig, Entscheidungsabläufe zu hinterfragen, Alternativoptionen durchzubuchstabieren ...“, und zu fragen, welchen Einfluss alternative Modelle der Konfliktregelung hatten, die von der Wissenschaft und Politikberatung entwickelt wurden (zitiert in Matthies 2000: 120). Insgesamt steht also eine systematische Wirkungsforschung, die komparative Studien mit politischem Erfahrungswissen und „best practices“-Erkenntnissen zivilgesellschaftlicher Friedensarbeit kombiniert, noch weithin aus (zur Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure siehe Paffenholz 2010).

FAZIT UND AUSBLICK

Nach fast zwei Dekaden der Debatte über Konfliktprävention hat das neue Paradigma des vorbeugenden, pro-aktiven Handelns das alte Paradigma des reaktiv-kurativen Umgangs mit Gewaltkonflikten immer noch nicht abgelöst. Andererseits ist durchaus zu würdigen, dass es ungeachtet des eingangs erwähnten konjunkturellen Abschwungs der Präventionsthematik doch auch gewisse Fortschritte gab: etwa bei der nationalen und internationalen Normsetzung und Normausbreitung, bei konzeptionellen Anpassungen und Veränderungen, beim Aufbau von Infrastrukturen und Institutionen, sowie bei der Ausbildung von Personal und der

Bereitstellung von Geldern (Woocher 2009: 6ff). In Teilen der politischen Eliten hat zudem ein Sensibilisierungs- und Lernprozess eingesetzt. Auf der operativen Ebene hat sich ferner eine professionelle Subkultur der Konfliktprävention herausgebildet, innerhalb derer nicht zuletzt zahlreiche Akteure der zivilen Konfliktbearbeitung eine von den Medien und der Öffentlichkeit leider nur wenig beachtete konstruktive Arbeit leisten. Ungeklärt ist das Problem der schwierigen Kommunizierbarkeit des Präventionsanliegens in der Öffentlichkeit: „Es ist die Crux von Prävention und Friedensarbeit“, dass die Medien und die Öffentlichkeit diese und ihre Erfolge nur selten zur Kenntnis nehmen. „Wenn aber Konflikte gewaltsam eskalieren, ... erhalten sie umso häufiger internationale Aufmerksamkeit“ (FriEnt 2009: 12). Da auf dem Nachrichtenmarkt gerade die „schlechten Nachrichten gute Nachrichten“ sind, gilt die Präventionsthematik als wenig spektakulär und unattraktiv. Zusammenfassend ist einzuräumen, dass die Rede von der Prävention einfacher ist als derselben Taten folgen zu lassen. Denn effektive Prävention setzt sowohl den politischen Willen als auch die konzeptionelle, materielle, instrumentelle und operative Fähigkeit diverser Akteure zu vorbeugendem Handeln voraus. Dies gilt auch für die deutsche Präventionspolitik. Dem im Jahre 2004 von der Bundesregierung verabschiedeten „Aktionsplan Zivile Krisenprävention“ (Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung) mangelt es bis heute an einem deutlichen Umsetzungswillen der Politik sowie an einer klaren regionalen und sektoralen Prioritäten- und Schwerpunktsetzung. Dem koordinierenden Ressortkreis fehlt es nach wie vor an politischer Steuerungskompetenz und Ressourcen. Der anhaltende Ressort-Egoismus behindert eine bessere Abstimmung zwischen den Ministerien. Schließlich ist es nicht gelungen, die Anliegen ziviler Krisenprävention auf wirkungsvolle Weise in der Öffentlichkeit zu propagieren. Doch ist der Erfolg von Prävention vor allem auch von den Kontextbedingungen vor Ort abhängig, also von den gesellschaftlichen Verhältnissen und Konflikt dynamiken in den Krisengesellschaften selbst. Andererseits gibt es gar keine vernünftige Alternative zum Projekt der Prävention, das allerdings einer stärkeren politischen und gesellschaftlichen Dynamik bedarf. Denn leider muss abschließend konstatiert werden, dass eine wohlwollende Rhetorik der Politik („Kultur der Prävention“) deren tatsächlichem präventiven Handeln immer noch weit vorausgeht.

LITERATUR

Arbeitsgemeinschaft Entwicklungspolitische Friedensarbeit (FriEnt) 2009: Entwicklung für Frieden, Berichte 2007-2008, Bonn, März.

Barnett, Michael et al. 2007: Peacebuilding: What Is in a Name? In: Global Governance, no. 13, S. 35-58.

Bayne, Sarah/Gourlay, Catriona 2010: Preventing and Reducing Armed Violence. Development Plans and Assistance, Background Paper – Oslo Conference on Armed Violence, UNDP, New York.

Bellis, Mark a. et al. 2010: Preventing and Reducing Armed Violence. What Works ? Background Paper – Oslo Conference on Armed Violence, UNDP, New York.

Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict 1997: Preventing Deadly Conflict, Final Report with Executive Summary, Carnegie Corporation of New York, Washington, D.C.

Dercon, Stefan/Gutierrez-Romero, Roxana 2010: Triggers and Characteristics of the 2007 Kenyan Electoral Violence, Working series papers 12, Centre for the Study of African Economies, Oxford.

Carment, David/Schnabel, Albrecht (eds.) 2003: Conflict Prevention: Path to Peace or Grand Illusion? Tokyo-New York.

Eismann, Reinhard 2002: Effektive Krisenprävention. Ein uneingelöstes Versprechen oder bloßer Etikettenschwindel? Plattform Zivile Konfliktbearbeitung, Dokumentation der Jahrestagung 2001, Wahlenau.

Evangelischer Entwicklungsdienst (EED) 2009: Mit Konflikten umgehen – die Perspektive wechseln. Aus Erfahrungen lokaler Akteure in Konfliktsituationen lernen, Bonn, April.

Feichtinger, Walter/Jurekovic, Predrag (Hrsg.) 2007: Konfliktprävention zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Wien.

Feichtinger, Walter et al. (Eds.) 2010: Failed Prevention – The Case of Georgia, Wien.

Galtung, Johan 1996: Early Warning: an Early Warning to the Early Warners, Papier des Swiss Institute for Development, Biel.

Heinemann-Grüder, Andreas 2007: Konfliktprävention – Alternative zu Militäreinsätzen? In: Friedensgutachten 2007, Münster, S. 122-134.

Holl, J.E. 1999: Konfliktprävention. Strategien zur Verhinderung ethnischer Zwietracht, in: Internationale Politik, 54. Jg., Nr. 9, S. 41-48.

Jentleson, Bruce W. (ed.) 2000: Opportunities missed, opportunities seized: preventive diplomacy in the post-Cold War world, Lanham usw.

Matthies, Volker 2000: Krisenprävention. Vorbeugen ist besser als Heilen, Opladen.

- Matthies, Volker 2008: Krisenprävention. Zur ambivalenten Karriere eines populären Konzepts, in: Hans J. Gießmann/Götz Neuneck (Hrsg.): Streitkräfte zähmen, Sicherheit schaffen, Frieden gewinnen, Baden-Baden, S. 225-233.
- Matthies, Volker 2009: Krisenprävention und Friedenskonsolidierung, in: Mir A. Ferdowsi (Hrsg.): Internationale Politik als Überlebensstrategie, 1. Auflage, München, S. 227-255.
- Mehler, Andreas 2005: Krisenprävention – Schicksal eines vordergründig erfolgreichen Paradigmas, in: Ulf Engel et al. (Hrsg.): Navigieren in der Weltgesellschaft. Festschrift für Rainer Tetzlaff, Münster, S. 196-210.
- Melander, Erik/Pigache, Claire 2007: Conflict Prevention: Concepts and Challenges, in: Walter Feichtinger/Predrag Jurekovic (Hrsg.): Konfliktprävention zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Wien, S. 9-17.
- Moltmann, Bernhard 2009: Prävention – Gründe für die kurze Karriere eines langfristigen Politikansatzes, in: Friedensgutachten 2009, Berlin, S. 268-279.
- OECD 2009: Preventing violence, war and state collapse: The Future of conflict early warning and response, Paris.
- Paffenholz, Thania (ed.) 2010: Civil Society and Peacebuilding. A Critical Assessment, Boulder, London.
- Rummel, Reinhard 2007: Die Europäische Union lernt Konfliktprävention, in: Walter Feichtinger/Predrag Jurekovic (Hrsg.): Konfliktprävention zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Wien, S. 39-59.
- Schnabel, Albrecht 2002: Post-Conflict Peace-Building and Second-Generation Preventive Action, in: International Peacekeeping, vol.9, no.2, S. 7-30.
- Schweitzer, Christine 2009: Erfolgreich gewaltfrei. Professionelle Praxis in ziviler Friedensförderung (Vorabdruck), Institut für Auslandsbeziehungen e.V. (ifa) Stuttgart.
- Spelten, Angelika 2004: Was hat Frühwarnung mit der Vermeidung von Krieg zu tun? In: Friedensgutachten 2004, Münster, S. 269-278.
- Strohmeier, Hansjörg 2010: Spenden allein reicht nicht. Megakatastrophen nehmen zu – warum wir ein globales Hilfswerk brauchen, in: Die Zeit, Nr. 34, 19. August, S. 11.
- Tschirgi, Necla 2004: Post-Conflict Peacebuilding Revisited: Achievements, Limitations, Challenges, International Peace Academy, New York.
- Woocher, Lawrence 2009: Preventing Violent Conflict. Assessing Progress, Meeting Challenges, United States Institute of Peace, Special Report 231, Washington, September.
- Wulf, Herbert (ed.) 2009: Still Under Construction. Regional Organisation`s Capacities for Conflict Prevention, Institute for Development and Peace (INEF), INEF-Report 97, Duisburg.

Wulf, Herbert /Debiel, Tobias 2009: Conflict Early Warning and Response Mechanisms: Tools for Enhancing the Effectiveness of Regional Organisations? A Comparative Study of the AU, ECOWAS, IGAD, ASEAN/ARF and PIF, Working Paper no.49, Regional and Global Axes of Conflict, Crisis States Working Papers Series 2, LSE, Development Studies Institute (DESTIN), London, Mai.

