

Franz Nuscheler

1.1 *Krisenprävention und Entwicklung*

Der Autor kommt aus einem Institut (dem Duisburger INEF= Institut für Entwicklung und Frieden), das auf Anregung von Willy Brandt – bekanntlich einem engen politischen Weggefährten von Bruno Kreisky – gegründet wurde. Brandt hatte schon vor zwanzig Jahren – also noch zu Hochzeiten des Kalten Krieges – erkannt: „Entwicklungspolitik ist die Friedenspolitik des 21. Jahrhunderts“ (vgl. Nuscheler 2000). Zu Beginn dieses Jahrhunderts muss man sich allerdings fragen, ob die Entwicklungspolitik als Friedenspolitik versagt hat, denn die stetige Zunahme von bewaffneten Konflikten liefert den empirischen Beleg, dass die Welt nach dem Ende des Kalten Krieges immer gewalttätiger wurde, genauer: die Dritte Welt, weil hier mehr als 90 % der gewalttätigen Konflikte ausbricht.

Das Krisen- und Kriegsszenario der 90er Jahre

In den 90er Jahren wurden in kriegerischen Konflikten mehr als 1 Million Menschen getötet und Millionen zur Flucht gezwungen, größtenteils Frauen und Kinder. Es gibt nicht nur eine „Feminisierung der Armut“, sondern auch eine „Feminisierung der Katastrophe“ (vgl. Lentin 1997; Lorenzen/Turpin 1998). Bürgerkriege bildeten die Hauptursache von internen und grenzüberschreitenden Fluchtbewegungen. Langfristige Entwicklungsbemühungen wurden zunichte gemacht, Milliarden Dollars in Gestalt von Entwicklungshilfe endeten in Ruinen. Viele Länder wurden in ihrer Entwicklung um Jahrzehnte zurückgeworfen, vor allem durch Zerstörungen der Infrastruktur, von Schulen und Krankenhäusern.

Nach Einschätzung der FAO waren im subsaharischen Afrika in den 90er Jahren die Hälfte der Hungerkatastrophen, die wiederum viele Menschenleben kosteten, durch Kriege verursacht. Der Zusammenhang von Krieg und Hunger tritt überall zutage, wo Krieg geführt wird. Hinterhältige Landminen haben Zehntausende verkrüppelt und die landwirtschaftliche Nutzung großer Flächen auch noch lange nach Kampfhandlungen nur unter Lebensgefahr möglich ist.

Wir hatten zur Jahrhundertwende nach Erkenntnissen des Heidelberger Instituts für Internationale Konfliktforschung nur noch wenige zwischenstaatliche, aber etwa 30 innerstaatliche Gewaltkonflikte. Häufig brüchigen Friedenslösungen an der einen Stelle folgten wieder Gewaltausbrüche an anderen Stellen. Wir haben also einen ziemlich hartnäckigen Sockel von gewaltsamen Konflikten. Wir mussten auch erleben, dass uns der verlustreiche Grenzkrieg zwischen Äthiopien und Eritrea und das Wiederaufflammen des Bürgerkrieges in Angola aus friedenspolitischen Träumen riss, weil wir beide Krisenherde zuvor als Fälle erfolgreicher Krisenlösung betrachtet hatten. Auch das Paradebeispiel für einen „gelungenen Frieden“, nämlich Moçambique, ist wieder durch Machtkämpfe zwischen der FRELIMO und RENAMO gefährdet.

Schaubild 1 illustriert das Krisen- und Konfliktszenario des Jahres 2000.

In der Legende werden „gewaltsame Krisen“ als „Konflikte mit sporadischer oder unsystematischer Gewaltanwendung“, Kriege als „Konflikte mit systematischer und

kollektiver Gewaltanwendung unter der Beteiligung regulärer Truppen“ definiert und voneinander unterschieden, obwohl die Abgrenzungen fließend sind.

Schaubild 1

Quelle: Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung (HIK) e.V.: Konfliktbarometer 2000.
Internetdokument (<http://www.hik.de>; 20. Juni 2001).

Solche statischen Krisen- und Konfliktszenarien verführen dazu, allein auf aktuelle Gewaltausbrüche zu blicken. Manche Konflikte erscheinen als gelöst, obwohl sie latent weiter schmoren. Wir wissen aus reichlicher Erfahrung, dass mit einem Waffenstillstand erst die viel schwierigere Phase der Friedenskonsolidierung beginnt. Es besteht sogar die Gefahr, dass die Pause zu einer noch gewalttätigeren Runde der Gewalt genutzt wird. Der Gewaltausbruch bildet in aller Regel nur einen zeitlichen Ausschnitt aus dem gesamten Konfliktverlauf. Die Erkenntnis drängt sich auf: Frieden bedeutet nicht nur die aktuelle Abwesenheit von Gewalt und Krieg, sondern die Überwindung von struktureller Gewalt nach der Begrifflichkeit von Johan Galtung.

„Ohne Frieden ist alles nichts“

Tiefer liegend und deshalb auch durch die Beendigung der Kampfhandlungen nicht schnell überwindbar erwiesen sich die Traumatisierung von Bürgerkriegsgesellschaften, die Herausbildung von Warlords und neuen Kriegerkasten, die vom Krieg leben und deshalb gar keinen dauerhaften Frieden wollen, die Enthemmung von Gewalt im Alltagsleben, besonders bei Kindern, die als Kindersoldaten missbraucht wurden, schließlich die Erosion von Staatlichkeit und des staatlichen Gewaltmonopols, ohne die Entwicklung nur schwer organisiert werden kann. Es ist nicht übertrieben, wenn die Situation im subsaharischen Afrika mit den Zerstörungen und Umwälzungen verglichen wurde, die der 30jährige Krieg in Europa anrichtete. In Afrika bricht ein Staatensystem zusammen, das der Kolonialismus hinterlassen hat, aber die Konturen einer neuen Ordnung sind noch nicht erkennbar.

In der Tat und mit den kantigen Worten von Willy Brandt: „Ohne Frieden ist alles nichts“, ist vor allem Entwicklung nicht möglich. Kriege mögen – wie auch Kant einräumte – ungeahnte Energien mobilisieren und morsche Herrschaftsgebilde zum Einsturz bringen, die häufig einen Grund für gewaltsame Konflikte bilden, aber eine solche Ambivalenz wiegt ihre destruktiven Kräfte und Wirkungen nicht auf. Warlords erweisen sich häufig nicht nur als skrupellose Kriegsherren, sondern auch als erfindungsreiche Unternehmertypen, die eine florierende Kriegswirtschaft zu organisieren und dabei auch internationale Geschäftsbeziehungen aufzubauen verstehen. Sie finden auf verschlungenen Wegen Abnehmer für ihre Kriegsbeute (Diamanten, Edelhölzer, Drogen) und Lieferanten von Waffen. Die Kriegsökonomie produziert viele Kriegsgewinner – aber noch mehr Verlierer und Opfer.

Gewaltsam ausgetragene Konflikte erzeugten einen immer größeren Bedarf an dringender humanitärer Hilfe, die zu Lasten langfristig angelegter Entwicklungszusammenarbeit (EZA) ging. Die Kosten für diese Art von Hilfe, militärische Interventionen und für den Wiederaufbau sind immens. Allerdings stört an diesen Kostenvergleichen, dass sie die Würde des menschlichen Lebens, die durch Kriege und Kriegsfolgen schwer und millionenfach verletzt wird, nicht einbeziehen. Die humanen Kosten wiegen aber schwerer als alle materiellen Schäden. Es geht um viele Menschenleben!

Konflikt- oder Krisenprävention?

Wie reagierte die Friedens- und Entwicklungsforschung auf dieses Gewaltgeschehen? Fundierte Antworten liefern die vom Österreichischen Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Stadtschlaining) herausgegebenen Ergebnisse der Internationalen State-of-Peace-Konferenz 1998 zur Krisenprävention, die fast alles zusammenfassen, was bislang zur

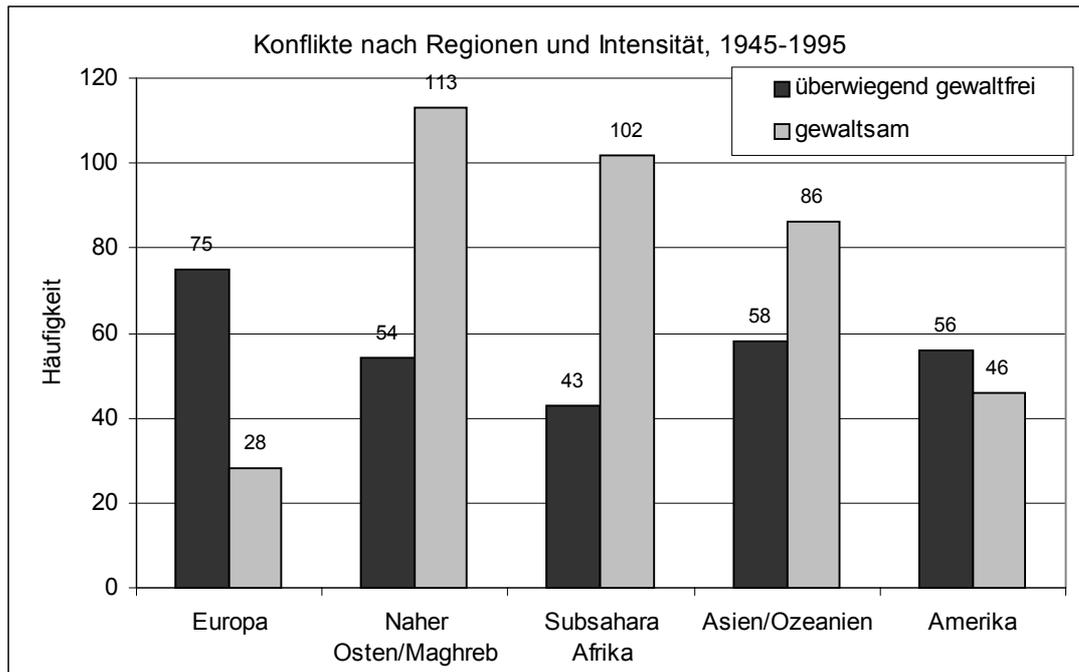
Theorie und Praxis ziviler Konfliktbearbeitung gedacht und geschrieben wurde, sowie verschiedene von der Stiftung Entwicklung und Frieden herausgegebene Studien und Policy Papers.

Die Friedensforschung blieb im Kern Konflikt- und Krisenursachenforschung, die dem komplexen Gemenge von Konfliktursachen auf die vergleichende und systematisierende Spur zu kommen versuchte. Sie musste sich dabei häufig mit vordergründigen und medial vermittelten Erklärungsklischees herumschlagen, wie sie durch Begriffe des „ethischen Konflikts“ oder gar des Religionskrieges transportiert wurden. Auch die von fünf deutschen Friedensforschungsinstituten herausgegebenen Friedensgutachten bestehen größtenteils aus Studien über Konflikte in aller Welt.

Und was sind die Ergebnisse all dieser Forschungsbemühungen? Wir wissen immer noch nicht genau (d. h. empirisch abgesichert), ob und wann eine Krise gewaltsam eskaliert, weil diese Konfliktstudien auch zutage förderten, dass nur ein Sechstel aller Konflikte gewaltsam eskalierte. Wir haben auch viele Beispiele für einen „gelungenen Frieden“ durch Verhandlungen, Interessenausgleiche und Kompromisse zwischen den Kriegsparteien, häufig durch Vermittlung von externen Mediatoren.

Wir gebrauchen häufig auch unpräzise oder gar irreführende Begriffe. Der im deutschsprachigen Raum verbreitete Begriff der Konfliktprävention übersieht, dass Konflikte konstitutiv für menschliches Zusammenleben und für soziale Entwicklung sind. Dieter Senghaas betont immer wieder, wie konfliktreich der Entwicklungsprozess ist, weil er notwendigerweise Status quo-Positionen gefährdet.

Schaubild 2: Gewaltsame und überwiegend gewaltfreie Konflikte.



Quelle: Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung (HIK) e.V. 2000: KOSIMO-Datenbank. Internetdokument (<http://www.hiik.de>).

Es geht bei der Krisenprävention also darum, die gewaltsame Austragung von Konflikten zu verhindern – oder positiv gewendet und mit der Begrifflichkeit des Hexagons von Dieter Senghaas versehen: Es geht um die Entwicklung einer friedlichen Konfliktkultur oder in der Sprache der UNESCO um die Entwicklung einer Friedenskultur. (Diese beiden Paradigmen werden durch andere Tagungsbeiträge behandelt.)

Was bedeuten die diffusen und inflationär gebrauchten Begriffe der Krise und Krisenprävention? Man kann unter Krise eine „Eskalation von gesellschaftlichen Auseinandersetzungen [verstehen], die mit bestehenden Lösungsansätzen nicht mehr zu bewältigen ist“. Krisenprävention kann man dann – mit Tobias Debiel (1996, 3) – definieren als „das bewusste Bemühen, gewaltträchtigen Prozessen vorzubeugen und entgegenzuwirken, bevor sie in systematische Gewaltanwendung umgeschlagen sind.“ Bleiben wir also beim Begriff der Krisen- oder Gewaltprävention.

Konzepte zur Krisenprävention

Und wie hat die in die Außen- und Sicherheitspolitik eingebettete Entwicklungspolitik auf die Häufung von Gewalterruptionen in der weltpolitischen Peripherie reagiert, nachdem sich nach der weltpolitischen Zeitenwende schnell herausstellte, dass dem Kalten Krieg keine friedliche „neue Weltordnung“, sondern außerhalb der OECD-Friedenszone eine „neue Weltunordnung“ folgte? Nach dem Motto „Vorbeugen ist besser – vor allem kostengünstiger – als Heilen“, erlebte nun der Begriff der Krisenprävention eine Hochkonjunktur (vgl. Fischer 1999). Es ist ja unbestritten, dass die frühzeitige Vermeidung oder Eindämmung gewaltsamer Konflikte und die Konsolidierung des Friedens in Spannungsgebieten vernünftiger und ressourcensparender ist als die nachträgliche Bewältigung von Kriegsfolgen oder sogar eine militärische Intervention (wenn sie überhaupt zustande kommt). Die Kriege auf dem Balkan lieferten hinreichend Anschauungs- und Beweismaterial.

Es gab einen prinzipiellen Konsens über den Zusammenhang von Entwicklungs- und Friedenspolitik, der in der vom früheren UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali 1992 vorgelegten „Agenda für den Frieden“ entwickelt und operationalisiert wurde. Ihren strategischen Kerngedanken, dass die als Friedenspolitik verstandene Entwicklungspolitik auf die langfristige Bekämpfung der tieferen Ursachen von Gewalt und Krieg, auf die Verminderung des auf vielen Gesellschaften lastenden sozialen und ökonomischen Problemdrucks und auf die Stärkung demokratischer und zivilgesellschaftlicher Strukturen abzielen müsse, machten sich dann auch die 1997 vom DAC vorgelegten „Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation“ zueigen, die dann auch von einem Strategiepapier der EU aufgegriffen wurden.

Es besteht in diesen Konzepten Übereinstimmung, dass die multilaterale und bilaterale EZA dazu beitragen kann und soll, Armut, Unterdrückung und Ausbeutung als potentielle Ursachen von gewaltverstärkenden Krisen zu überwinden. Kurz- und mittelfristige Maßnahmen sollen auf den Aufbau von Rechtsstaatlichkeit und demokratischen Strukturen sowie auf die Sicherung der grundlegenden politischen und sozialen Menschenrechte, langfristig angelegte Maßnahmen auf den Abbau sozialer Disparitäten und auf die Partizipation aller Bevölkerungsgruppen an den Entwicklungserfolgen abzielen. NGOs sind Organisationskerne einer partizipatorischen Entwicklung, aber sie werden häufig als „Friedensmacher“ überschätzt, auch in dem Standardwerk von Norbert Ropers/Tobias Debiel (1995).

Durch die Aktivierung der Zivilgesellschaft, die Unterstützung marginalisierter Gruppen und die Integration von konfliktbereiten Gruppen könnte die EZA zum Aufbau von Mechanismen zur friedlichen Konfliktregelung beitragen. Ich betone: Sie könnte – wenn sie gut geplant, international koordiniert und mit ausreichend Geld und speziell ausgebildetem Personal ausgestattet wäre. Aber dieser Vorbehalt fängt schon innerhalb der EU an, die selten zu einer wirklich Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik im Sinne der GASP fähig ist. Die

Koordination und Kohärenz klappt sowohl zwischen Brüssel und den 15 Hauptstädten ihrer Mitglieder als auch innerhalb der EU-Kommission, in der vier Kommissare für die Außenbeziehungen zuständig sind, nur recht und schlecht. Dies gilt auch und im besonderen für die Europäische Entwicklungspolitik.

Angelika Spelten (1999, 130 ff.) hat für den Bedarf für präventive Maßnahmen drei Länderkategorien gebildet:

1. In Ländern mit einem stabilen Konfliktpotential (wie China) sei keine Eskalationsstufe zu erwarten und deshalb bedürfe es auch keiner Maßnahmen zur Krisenprävention. Diese Einschätzung ist sicherlich problematisch, wie zuletzt die vordergründige Stabilität des Suharto-Regimes in Indonesien demonstrierte.
2. In Ländern mit einer potentiellen Kriseneskalation sei bereits die Legitimation und Funktionsfähigkeit der staatlichen Institutionen stark beeinträchtigt. Hier müsste die Konditionalität der Mittelvergabe auf die Einhaltung der Menschenrechte drängen, Entwicklungsprojekte in ein Konzept zum Konfliktmanagement einbetten und gezielte Maßnahmen zur Konsensbildung ergreifen.
3. In Ländern, die bereits die Schwelle zum hohen Krisen- und Gewaltpotential überschritten haben, müsste sich auch die EZA in Verbindung mit einer multilateralen Präventionspolitik gezielt auf die Gewaltprävention konzentrieren. Hier käme das ganze Instrumentarium der präventiven Diplomatie ins Spiel, das die „Agenda für den Frieden“ vorschlug: von *early warning* über Friedensmissionen bis zur Entsendung von Blauhelmen und Eingreiftruppen mit dem Auftrag zu einem „robusten“ *peace enforcement*.

Krisenprävention: Nur eine Chiffre für politische Untätigkeit?

Wer die Papiere der UNO, OECD und EU sowie vieler Institute der Friedensforschung liest, kann sich nur wundern, dass die Welt nicht friedlicher wurde und die Krisenprävention ziemlich kläglich versagte. Warum? Der Hochkonjunktur eines Begriffes und der Serienproduktion von Strategiepapieren folgten eben keine friedens- und entwicklungspolitischen Taten. Die *Globalen Trends 2000* (S. 436) hatten bissig festgestellt: „Die Frage wirksamer Konfliktprävention hat das Schicksal erlitten, bis zum Überdruß erwähnt und gefordert, aber kaum jemals ernsthaft betrieben worden zu sein.“ Die *Globalen Trends 2002* (in Vorbereitung) werden noch bissiger resümieren, dass der Begriff der Krisenprävention zur „Chiffre für politische Hilf- und Tatenlosigkeit“ verkommen sei. Aber diese „Chiffre“ wird noch immer als Vehikel zur Rechtfertigung von Entwicklungshilfe eingesetzt, weil eben mit Angst vor den Kriegsfolgen, vor allem vor Bürgerkriegs- und Elendsflüchtlingen, eher gesellschaftliche Akzeptanz gefunden werden kann als durch das medial schwer vermittelbare Projekt einer langfristig angelegten Krisenprävention.

Die plausible Logik des Präventionsgedankens („Vorbeugen ist besser als Heilen“) wurde nicht zur Richtschnur der Entwicklungszusammenarbeit. Die Staatengemeinschaft erwies sich als unfähig und unwillig – sei es in Bosnien, Ruanda, im Kongo oder in Sierra Leone –, rechtzeitig sich anbahnenden und durch *early warning* erkennbaren humanitären Katastrophen vorzubeugen. Sie handelte bestenfalls reaktiv und betrieb „allenfalls ein eindämmendes Krisenmanagement“, wie der Friedensforscher Volker Matthies (1996) bilanzierte. Es besteht

also eine große Lücke zwischen *early warning* und *early action*, die in Ruanda zur Vorgeschichte einer Katastrophe gehörte.

Besonders mit Blick auf die Krisenherde Afrikas ist die Bilanz der Krisenprävention ernüchternd. Die Staatengemeinschaft reagierte zwar kurativ mit humanitärer Hilfe, aber eben nicht präventiv; ihre Interventionen kamen in der Regel zu spät und häufig mit ungeeigneten Mitteln. Ihr mangelt es nach wie vor am Willen zu einer kraftvollen Friedensvorsorge, die Spannungen eindämmt, Leid verhindert und materielle Zerstörungen vermeidet. Und es zeichnet sich bereits ab, dass der politische Willen zur Krisenprävention weiter schwindet, je weiter die Krisenregionen mit ihren potentiellen *spill over*-Effekten von der OECD-Welt entfernt sind.

Was kann die EZA zur Krisenprävention leisten?

Seit der Studie von Mary B. Anderson (1996) mit dem Titel „Do not Harm“ und der niederländischen Studie „Between Development and Destruction“ mussten sich die Entwicklungspolitiker und ihre akademischen Berater mit lästigen Fragen auseinandersetzen:

- Hat die EZA nicht auch konfliktverschärfend gewirkt, wenn sie – wie in Ruanda – repressive Herrschaftsstrukturen stabilisierte und auf diese Weise Macht- und Verteilungskonflikte nährte? Dies gehörte zu den Hypothesen ihrer geostrategischen Instrumentalisierung im Kalten Krieg.
- Warum hat die EZA auch in Schwerpunktländern der westlichen Hilfe den Ausbruch von Gewalt nicht verhindern können? Mehr Hilfe allein genügt also offensichtlich nicht, um der Eskalation von Gewalt vorzubeugen.
- Hat die EZA inzwischen – im Gegensatz zur Rhetorik der Gewaltprävention – nicht zunehmend die Rolle eines Reparaturbetriebes zur Behebung immer neuer Kriegsschäden übernommen, wie ein Policy Paper der Stiftung Entwicklung und Frieden (Debiel u. a. 1999) anklagend feststellte? Lassen ihr die Fernsehbilder aus Kriegsregionen überhaupt eine andere Wahl?

Der öffentliche Druck zu humanitären Notoperationen ist groß, während die Zustimmung zu dem medialen „non-event“ von langfristig angelegter Krisenvorbeugung wesentlich schwerer zu bekommen ist. Hier müssen sich allerdings auch Hilfsorganisationen selbstkritisch fragen, ob sie nicht mit ihren Spendenaufrufen im Falle humanitärer Katastrophen eine kontraproduktive Wirkung erzielen. Sie appellieren an das sog. Helfersyndrom, das karitativ motiviert ist und durch Horrorbilder aus Kriegsregionen leicht aktiviert werden kann. Viele Hilfsorganisationen leben geradezu von Katastrophen.

Aber auch bei dieser Häufung von humanitären Notoperationen tauchten unangenehme Fragen auf, auch an die Adresse von Hilfsorganisationen. Auch die humanitäre Hilfe geriet in die Rolle eines Lückenbüßers für das Versagen der präventiven Diplomatie und einer auf Gewaltprävention angelegten Entwicklungspolitik. Sie musste sich außerdem den Vorwurf gefallen lassen, unfreiwillig Kriegsparteien zu füttern, das Kriegführen für Warlords zum einträglichen Geschäft zu machen und damit zur Verlängerung von Kampfhandlungen beizutragen (vgl. Runge 1999).

Es gibt für diesen Vorwurf genügend Beispiele, weil NGOs wie „Ärzte ohne Grenzen“ oder UN-Organisationen wie der UNHCR ihre unfreiwillige Verwicklung in das Krisengeschehen gar nicht mehr verschweigen.

Es gibt in vielen Fällen die paradoxe Situation, dass nur die Kräfte, die Kriege betreiben und für Kriegsverbrechen verantwortlich sind, kurzfristig in der Lage sind, das Blutvergießen zu beenden. Es bleibt dann nichts anderes übrig, als mit dem Teufel zu verhandeln und zu kooperieren. Friedenspolitisch ist dieser Tanz mit dem Teufel notwendig, obwohl er mittel- und langfristig schädlich für die Überwindung der zugrundeliegenden Konfliktursachen sein kann (vgl. Hippler 1999).

All diese Versäumnisse und Fehlentwicklungen sprechen jedoch nicht gegen das Konzept der Krisenprävention. Angesichts der Kriegshäufigkeit mit ihren großen materiellen und humanen Folgekosten gibt es keine Alternative für eine Entwicklungspolitik, die den Anspruch erhebt, auch Friedenspolitik zu sein. Die von Martina Fischer (1999) gestellte Frage, ob die Krisenprävention nur ein Modebegriff oder doch eine friedenspolitische Notwendigkeit sei, erweist sich als eine rhetorische Frage.

Eine verantwortungsvolle Entwicklungspolitik kann sich auch nicht klammheimlich den verführerischen Ratschlägen mancher Zyniker hingeben, die da vordergründig so plausibel fragen: Warum noch helfen, wenn doch nichts hilft? Oder: Warum die Kriege „da unten“ (wobei „da unten“ nach den Krisenanalysen von Robert Kaplan oder Jean-Christophe Rufin für Anarchie und Barbarei steht) nicht sich selbst überlassen und ausbrennen lassen, bis sich die Warlords erschöpfen und – auf Ruinen sitzend – zu Friedensverhandlungen bereit sind?

Geschichtskundige erinnern an den Westfälischen Frieden nach den Zerstörungen des 30jährigen Krieges – als hätten wir heute nicht eine für die Friedenssicherung zuständige Weltorganisation und ein Spinnennetz von regionalen Organisationen mit einem Auftrag zur Friedenssicherung, von denen auch Immanuel Kant vor gut 200 Jahren in seinem Entwurf für einen „Ewigen Frieden“ nur träumen konnte. Nein, es mangelt nicht an Institutionen und Instrumenten zur Krisenprävention, sondern am politischen Willen, aus den Erkenntnissen Konsequenzen zu ziehen. Aufklärer und Mahner wie Willy Brandt blieben ziemlich wirkungslose Rufer in der Wüste von Unfrieden.

Die Überforderung der Entwicklungspolitik

Das vorläufige Fazit lautet: Nicht das Konzept der Krisen- und Gewaltprävention ist gescheitert und zur Chiffre verkommen, sondern die Politik hat ihren eigenen Erkenntnissen, die sich in den Guidelines der OECD und Strategiepapieren der EU niederschlugen, nur halbherzige Taten folgen lassen. Wie gesagt: Sie betreibt eher mit hohem Mitteleinsatz kurative Nachsorge denn Vorbeugung. Ich teile diesen Vorwurf vieler Kritiker, obwohl ich gleichzeitig vor einer Überforderung der Entwicklungspolitik warne, vor allem dann, wenn sie auf den engeren Bereich der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) verkürzt wird.

Die EZA soll mit einem Mitteleinsatz, der niedriger als der Agrarhaushalt der EU ist, schwerwiegende Weltprobleme lösen: das Armutproblem überwinden und überall auf der Welt menschenwürdige Lebensbedingungen herstellen, Ernährungs- und Umweltkrisen vorbeugen, den Migrationsdruck aus den Elendsregionen auffangen, das Wachstum der Weltbevölkerung eindämmen, außerdem in aller Welt die Demokratie und den Schutz der Menschenrechte fördern, schließlich als Friedenspolitik der Vermehrung und Brutalisierung

von Macht- und Verteilungskonflikten vorbeugen und die OECD-Welt vor dem Überschwappen allen möglichen Unheils schützen. Sie soll also mit ihren geringen Mitteln eine menschlichere, friedlichere und ökologisch zukunftsfähige Welt schaffen. Diese säkulare Herkulesaufgabe könnte auch eine in Quantität und Qualität radikal verbesserte Entwicklungspolitik nicht leisten. Die Messlatte für ihre Möglichkeiten, Erfolge und Misserfolge muss also niedriger gehängt werden.

Die Verantwortung des Nordens

Die OECD-Staaten können nicht alle Weltprobleme lösen. Es wäre schon viel gewonnen, wenn sie die Konflikte im Süden nicht verschärfen würden. Dabei geht es nicht allein um die Frage von Rüstungsexporten in aktuelle oder potentielle Krisenregionen, sondern auch um die politische Instrumentalisierung lokaler Konflikte, um sich Einflusszonen und Zugänge zu Ressourcen zu sichern. Beispiel: Zum Konfliktgemenge des „großen Krieges“ um die Großen Seen in Zentralafrika gehören auch konkurrierende Interessen westlicher Staaten und Unternehmen. Ähnliches gilt auch für die „Diamantenkriege“ in Angola oder in Sierra Leone.

Einen der entscheidenden Faktoren, die über einen friedlichen oder kriegerischen Konfliktverlauf entscheiden können, bildet der ökonomische Problemdruck, der auf den schwachen Ökonomien in den Krisenregionen lastet und Verteilungskämpfe verschärft. Hier sind die Staaten gefordert, die das Sagen in der Weltwirtschaft und in den internationalen Organisationen haben. In der Tat: „Krisen- und Konfliktprävention sollte damit beginnen, zur Reduzierung solchen sozio-ökonomischen Stresses beizutragen. Dies setzt eine Außenwirtschaftspolitik des Nordens voraus, die die wirtschaftlichen Verteilungsspielräume im Süden nicht noch weiter einengt, sondern auf deren Vergrößerung zielt“ (Hippler 1999: 437). Mit anderen Worten: Die Krisenprävention muss in das Zielsystem einer globalen Ordnungs- und Strukturpolitik, auch *Global Governance* genannt, eingebaut werden (vgl. Nuscheler 2000). Es geht eben nicht nur um Entwicklungshilfe, sondern um Entwicklungspolitik.

Die von der OECD, der EU und allen internationalen Organisationen (inkl. IWF und Weltbank) angestrebte Halbierung der absoluten Armut bis zum Jahr 2015 könnte eine wesentliche Ursache für Gewalteruptionen entschärfen, weil Massenarmut an der Wurzel vieler Konflikte liegt, die zur Gewalt eskalieren. Wohlgermerkt: Sie könnte, wenn die Industrieländer täten, was sie ständig gebetsmühlenartig verkünden und versprechen. Wenn aber die Entwicklungsetats ständig gekürzt werden, wird das kühne Projekt „Shaping the 21st Century“ zur Illusion – und die Gewaltprävention tatsächlich zur Chiffre für politische Untätigkeit.

Ownership: Die Eigenverantwortung des Südens

Was aber tun, wenn schon jetzt ständig irgendwo Krisen in Gewalt umschlagen? Ich setze inzwischen immer mehr auf „ownership“ und regionale Friedensbemühungen nach Kap. VIII der UN-Charta. Die von den Staaten des Südens immer nachdrücklicher geforderte *Ownership*, d.h. das Recht auf Selbstbestimmung und eigenständiges Handeln, bedeutet auch, dass sie Eigenverantwortung bei der Bearbeitung von gewaltträchtigen regionalen und lokalen Krisen übernehmen. Dies versuchten bereits die South African Development Cooperation (SADC) im Südlichen Afrika und die Economic Community of West African States (ECOWAS) in Westafrika, allerdings mit zweifelhaften Erfolgen, wie zwei Berichte in dem

von Benita Ferrero-Waldner 1999 herausgegebenen Sammelband über die „Zukunft der Entwicklungszusammenarbeit“ belegten. Die neue gesamt afrikanische Organisation (African Union, AU), die die moribunde Organisation of African Unity (OAU) ablöste, plant die Einrichtung eines Sicherheitsrates und den Aufbau von interventionsfähigen Friedenstruppen. Solche hatte allerdings auch schon die OAU geplant, aber kaum mehr als Absichtserklärungen zustande gebracht.

Was könnte der Westen und im besonderen die EU tun, die mit den Afrika-Karibik-Pazifik (AKP) Staaten seit einem Vierteljahrhundert einen Partnerschaftsvertrag hat und aus historischen Gründen eine besondere Verantwortung für das Geschehen in den ehemaligen Kolonien hat? Der im Juni 2000 in der Hauptstadt von Benin unterzeichnete Nachfolgevertrag für die Lomé-Verträge, der sog. Cotonou-Vertrag, sieht eine gezielte Förderung der regionalen Kooperation und der Fähigkeit zur regionalen Friedenssicherung vor. Der Ansatz ist richtig. Die EU kann und soll durch logistische Unterstützung und Ausbildungshilfe zum Aufbau regionaler Sicherheitsstrukturen beitragen. Wenn sie nach dem Desaster von Somalia keine Truppen zum *peace keeping* oder *peace enforcement* mehr entsenden will – und dies will selbst Frankreich immer weniger, das in seinem frankophonen Hinterhof über Jahrzehnte nach Belieben intervenierte, dann soll sie helfen, dass „ownership“ keine bequeme und billige Ausrede für das tatenlose Abseitsstehen und Zuschauen wird. „Hilfe zur Selbsthilfe“ ist auch in der Friedenspolitik ein vernünftiges Prinzip.

Es geht nicht darum, Europa von Verantwortung freizusprechen, sondern die politischen Klassen in den Krisenregionen in die Pflicht zu nehmen, das zu tun, was sie selbst mit „ownership“ beanspruchen. „Self-reliance“, d. h. auf eigenen Beinen stehen, soweit diese tragfähig sind, gilt für die Entwicklungs- und Friedenspolitik. Es gibt gar keine vernünftige Alternative, weil die Bereitschaft der OECD-Länder, besonders der USA, sich in der weltpolitischen Peripherie friedenspolitisch zu engagieren, mit der zunehmenden Entfernung abnimmt. Die Kriege auf dem Balkan und die Kriegsfolgen in Gestalt von Kriegsflüchtlingen lagen vor der Haustür von EU und NATO. Die „Agenda für den Frieden“ verschwand nicht ohne Grund ziemlich folgenlos in den Archiven der Außenministerien. In Washington bewirkte sie mehr Hohn als Bereitschaft, auf ihre Vorschläge zum multilateralen Handeln einzugehen (vgl. Nuscheler 2001).

Schlussfolgerungen

Was bleibt, ist erstens die Forderung nach einer stärkeren Konzentration der verknappenden Mittel auf Kernaufgaben, zu denen sicherlich die Krisenprävention zählt, zweitens eine stärkere Multilateralisierung der Entwicklungs- und Friedenspolitik, weil die Marginalisierung der Vereinten Nationen auch einen Grund für friedenspolitische Misserfolge bildet. Keine andere Institution erwies sich bisher beim *early warning* so kompetent. Dass ihren Warnungen selten wirksame *early actions* folgten, ist vor allem den im UN-Sicherheitsrat sitzenden Großmächten anzulasten.

Fassen wir uns aber an die eigene, d. h. europäische Nase: In Afrika könnte eine vergemeinschaftete Entwicklungs- und Friedenspolitik der EU weit mehr erreichen als 15 unkoordinierte einzelstaatliche Politiken, die überall ihr eigenes Süppchen kochen. Gefordert ist also eine Bündelung der Kräfte und die Konzentration auf Kernaufgaben, die für die Gewaltprävention – wenn sie nicht zur Chiffre verkommen soll – wichtig sind. Das

Schlimmste wäre das zynische Schwelgen in einem entwicklungs- und friedenspolitischen Defätismus: Warum noch helfen, wenn doch nichts hilft? Das wäre nicht nur Hilflosigkeit, sondern auch Verantwortungslosigkeit. Es gibt nach den verantwortungsethischen Maximen von Hans Jonas eine Fernverantwortung in Raum und Zeit: Nämlich für ferne Regionen und künftige Generationen.

Literaturhinweise

Die fündigste Quelle zum Themenbereich der Krisenprävention ist der von der ÖSFK herausgegebene Friedensbericht 1999. Einen Bericht über die bis Mitte der 90er Jahre erschienene Literatur liefert Thomas Wissing (1995).

Zitierte und weiterführende Quellen:

Anderson, Mary B. (1996): Do no Harm. Supporting Local Capacities for Peace through Aid, Cambridge.

Anderson, Mary B./Angelika Spelten (2000): Conflict Transformation. How International Assistance Can Contribute. Policy Paper 15 der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn.

BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) (1997): Entwicklungspolitik zur Vorbeugung und Bewältigung von Katastrophen und Konflikten, BMZ-aktuell, Nr. 082, Bonn.

Debiel, Tobias (1996): Gewaltprävention in innerstaatlichen Konflikten. AFB-Texte, Nr. 2/96, Bonn.

Debiel, Tobias/Franz Nuscheler (Hrsg.) (1996): Der humanitäre Interventionismus, Bonn.

Debiel, Tobias/Martina Fischer/Volker Matthies/Norbert Ropers (1999): Effektive Krisenprävention. Policy Paper 12 der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn.

Ferrero-Waldner, Benita (Hrsg.) (1999): Die Zukunft der Entwicklungszusammenarbeit, Wien.

Fischer, Martina (1999): „Krisenprävention“. Modebegriff oder friedenspolitische Notwendigkeit, in: ÖSFK 1999, S. 47-76.

Hippler, Jochen (1999): Konflikte und Krisenprävention, in: Globale Trends 2000, Frankfurt/M., S. 421-437.

Lentin, Ronit (Hrsg.) (1997): Gender and Catastrophe, London.

Lorenzen, Lois Ann/Jennifer Turpin (Hrsg.) (1998): The Women and War Reader, New York.

Matthies, Volker (1996): Vom reaktiven Krisenmanagement zur präventiven Konfliktbearbeitung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B33-34/96.

Nuscheler, Franz (Hrsg.) (2000): Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert, Bonn.

Nuscheler, Franz (2001): Multilateralismus vs. Unilateralismus. Policy Paper 16 der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn.

- ÖSFK=Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hrsg.) (1999): Krisenprävention: Theorie und Praxis ziviler Konfliktbearbeitung, Zürich (Friedensbericht 1999).
- Ropers, Norbert/Tobias Debiel (Hrsg.) (1995): Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt, Bonn.
- Runge, Peter (1999): Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe im Spannungsfeld von Krisenprävention und Konfliktverlängerung, in: ÖSFK 1999, S. 137-152.
- Spelten, Angelika (1996): Gewaltprävention – eine neue Aufgabe auch für die Entwicklungspolitik?, in: ÖSFK (Hrsg.), Friedensbericht 1996, S. 237-259.
- Spelten, Angelika (1999): Präventive Maßnahmen in der Entwicklungszusammenarbeit, in: ÖSFK 1999, S. 121-136.
- Wissing, Thomas (1995): Mögliche Beiträge der Entwicklungszusammenarbeit zur Krisenprävention. Eine Literaturlauswertung, Berlin (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik).