

Krisenprävention

„There’s no glory in prevention“, heißt es in der Debatte um die Eindämmung der Corona-Pandemie oft: Mit Katastrophen, die nicht stattfinden, gewinnt man keine Wahlen. Nicht das einzige Problem, das auch denjenigen zu schaffen macht, die bewaffnete Konflikte verhindern wollen. Doch die Flucht in die Phrase wird da nicht helfen. Sechs Thesen auf dem Prüfstand.

Von Gerrit Kurtz

„Krisen zu verhindern ist besser als auf sie zu reagieren. Wer könnte daran zweifeln?“

Einige. Dass Prävention günstiger sei als Reaktion und Intervention, ist einer der Allgemeinplätze, wie sie im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen oder in der deutschen Politik ausgesprochen beliebt sind. Wer ist nicht für bessere Frühwarnung, für frühzeitiges und vorausschauendes Handeln und für den Einsatz ziviler Mittel, um bewaffnete Auseinandersetzungen zu verhindern? Zumal die beste Prävention vor gewaltsamen Konflikten ohnehin ein funktionierender Rechtsstaat ist, der Menschenrechte achtet, Minderheiten schützt, soziale Gerechtigkeit anstrebt und

gleichberechtigte Partizipation an politischen Entscheidungen ermöglicht.

Doch bewaffnete Konflikte haben die Angewohnheit, gerade in solchen Situationen auszubrechen, in denen diese Bedingungen nicht gegeben sind. In der Regel liegen Konflikten handfeste Interessen zugrunde. Konfliktparteien greifen zu Gewalt, um diese durchzusetzen. Die Dinge können eskalieren, ohne dass einer der beteiligten Akteure das beabsichtigt hat. Gleichwohl sind es geschlossene Weltbilder, autoritäre Regierungen und eine grundsätzliche Gewaltbereitschaft, die dazu beitragen, aus Nullsummenpolitik eine Konfrontation zu machen, die am Ende allen schadet.

Wenn es konkret wird, ist Krisenprävention mächtig umstritten. In den Vereinten Nationen verhindern Mitgliedstaaten, die

das Konzept der Souveränität schützen wollen, frühzeitiges präventives Handeln durch UN-Landesteams in fragilen Staaten. Deutschland exportiert Waffen an autoritäre Regime und in fragile Regionen, auch wenn diese Waffen wie im Fall Libyen in Konflikten landen, welche die Bundesregierung eigentlich beenden möchte.

Krisenprävention ist von Anfang an ein politisches Unterfangen. Sie lässt sich also nicht allein mit technischer Zusammenarbeit und programmatischen Aktivitäten betreiben. Es geht immer um Machtverteilung, um Legitimität und um Statusfragen. Denn Prävention bedeutet, in die Auseinandersetzung von Macht und Positionen einzugreifen. Konfliktparteien müssen überzeugt werden, entweder ihre Ziele anzupassen oder die Mittel, mit denen sie diese erreichen wollen.

„Für Prävention gibt es keinen Ruhm“

Das stimmt, leider. Was der Virologe Christian Drosten für das Thema Corona formuliert hat, ist in der Krisenprävention seit Langem bekannt: Vorsorgende Politik wird weniger von der Wählerschaft belohnt als reaktive. Politikerinnen und Politiker werden in der Regel für die Bearbeitung von aktuellen Problemen gewählt, die bereits greifbar sind. Das gilt auch für die Außenpolitik, die generell eine geringe Rolle bei Bundestagswahlen spielt.

Zwar zeigen Umfragen hohe Zustimmungsraten für Friedens- und Präventionspolitik. Doch ein konkreter Einsatz, mit dem man Spannungen in einem außereuropäischen Land beruhigen will, wird nicht an der Wahlurne gewürdigt. Hinzu kommt, dass es in der Regel nur schwer möglich ist, den Erfolg von Prävention auf einzelne Maßnahmen eines Akteurs zurückzuführen, auch weil sensible Verhandlungen meist im Vertraulichen stattfinden. Wenn sich eine Bundesregierung allzu sehr damit brüsten sollte, die politischen Verhältnisse in einem Drittland beeinflusst zu haben, dann könnte das kontraproduktiv sein.

Gleichzeitig hat nicht erst die Massenflucht nach Europa in den Jahren um 2015 deutlich gemacht, wie sehr äußere Krisen und Konflikte die deutsche und die europäische Innenpolitik beeinflussen. Doch auch hier

ist Europas Politik zu häufig von kurzfristigen Impulsen wie Abschottung oder der Stabilisierung mehr oder weniger autoritärer Regime getrieben als von wirklich vorausschauender Politik.

Das Problem des oft beschworenen „politischen Willens“ im internationalen Engagement zeigt sich gerade daran, wie die Abwägung zwischen legitimen Zielen verläuft, wenn diese konkurrieren. Was tun, wenn China, Europas wichtigster Handelspartner, Hunderttausende seiner Bürgerinnen und Bürger in Konzentrationslager in Xinjiang zwingt? Wie mit einer Regierung in Kairo umgehen, die bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus hilft, aber den Bürgerkrieg in Libyen anfacht? Klare Prinzipien sind bei solchen Fragen ein wichtiger Bestandteil einer präventiven Politik.

Es kommt also auf die Kohärenz zwischen verschiedenen Politikfeldern an. Solange Krisenprävention in der eigenen Nische bleibt statt zu einer übergreifenden Priorität zu werden, ist es schwierig, in Abwägungsprozessen zu gewinnen. Diplomatischer Druck auf Regierungen, sich doch bitte an internationale Menschenrechte und Friedensabkommen zu halten, verpufft, wenn bilaterale Kooperation in den Bereichen Handel, Investitionen, Nachrichtendienste oder Entwicklungszusammenarbeit weiterläuft. Das gilt zwischen verschiedenen Ressorts genauso wie mit engen Partnern beispielsweise in der EU.

Zudem ist „politischer Wille“ in Demokratien keine abstrakte Frage einer politischen Elite. Politikerinnen und Politiker nehmen durchaus wahr, wenn sich zivilgesellschaftliche Bewegungen für bestimmte Themen einsetzen. Die „Fridays for Future“-Bewegung zur Klimakrise ist ein gutes Beispiel dafür, dass Einsatz für eine vorausschauende Politik ihre politische Relevanz deutlich erhöhen kann.

Bundeskanzlerin Merkel hat den Finger in die Wunde gelegt, als sie bemerkte, dass kaum jemand in Deutschland wegen der Massenverbrechen im syrischen Aleppo auf die Straße gegangen sei, aber Hunderttausende wegen eines Freihandelsabkommens mit den USA. Wer in konkreten Situationen präventives Handeln einfordert, sich organisiert, Briefe schreibt oder demonstriert, der kann politische Aufmerksamkeit herstellen.

„Wenn sich Krisen zu Kriegen zuspitzen, schlägt die Stunde der Prävention“

Zu kurz gedacht. Die Vorstellung, Krisenprävention würde nur in einem bestimmten Stadium eines Konflikts stattfinden, der vielleicht gar als Zyklus oder Welle gedacht wird, ist überholt. Insbesondere in innerstaatlichen Konflikten, der übergroßen Mehrzahl der Konflikte weltweit,

entspricht diese lineare Idee von bewaffneten Konflikten nicht der Erfahrung der betroffenen Bevölkerungen. Für viele Menschen in marginalisierten oder fragilen Regionen ist Gewalt ein alltägliches Phänomen.

Zudem sind auch Kriege selbst äußerst dynamische Prozesse, in denen das Gewaltniveau geografisch und zeitlich schwankt. So gibt es „friedliche Inseln“ inmitten eines Kriegsgeschehens, weil es manche lokalen Gemeinschaften schaffen, sich keiner Konfliktpartei anzuschließen. Klimatische Bedingungen wie Regen- und Trockenzeiten, Schnee oder Hitze erleichtern oder erschweren Offensiven. Während der Regenzeit müssen sich Rebellen um ihre Felder kümmern oder werden auf ihrem Vormarsch durch aufgeweichte

Straßen ausgebremsst. All das bietet immer wieder Gelegenheit, mäßigend auf die Kontrahenten einzuwirken.

Denn Prävention verfolgt nicht nur das Ziel, bewaffnete Konflikte zu verhindern, sondern auch deren weitere Eskalation. US-Präsident Barack Obamas berühmte „rote Linie“ gegenüber Syriens Regierung, keine Chemiewaffen im laufenden Bürgerkrieg einzusetzen, war von der Vorstellung geprägt, Assad abschrecken zu können. Kritik entzündete sich damals unter anderem daran, dass diese Drohung nicht für massenhafte Gewalt gegen die Zivilbevölkerung mit konventionellen Waffen galt.

Völkermord und andere Massenverbrechen zu verhindern, ist ein spezielles Anliegen von Prävention, das auch bei laufenden

bewaffneten Auseinandersetzungen gilt. Institutionen des internationalen Strafrechts wie der Internationale Strafgerichtshof in Den Haag verfolgen nicht nur das Ziel, vergangenes Unrecht zu ermitteln, sondern wollen auch das Kalkül von potenziellen Tätern weltweit beeinflussen, also präventiv wirken. Wenn ein Massenverbrechen allerdings einmal begonnen hat, sinkt der Handlungsspielraum erheblich, dieses noch eindämmen zu können, ohne selbst militärisch zu intervenieren.

„Die passenden Instrumente für Prävention kennen wir seit Langem“

Das genügt aber nicht. Es ist eine beliebte Vorstellung in Ministerien und internationalen Organisationen, dass sich Krisenprävention im Wesentlichen darin erschöpfe, Projekte zu fördern, die passgenau auf die Herausforderungen eines bestimmten Kontexts zugeschnitten sind. Etwa die Reform von Polizeikräften, Verbesserung des Justizsektors oder lokale Dialogformate; Projekte, wie sie etwa das Auswärtige Amt im Rahmen seiner zivilen Präventions- und Stabilisierungsarbeit fördert.

Natürlich können solche Instrumente gesellschaftliche Spannungen abbauen und damit präventiv wirken – doch das ist

Bild nur in
Printausgabe
verfügbar

Zweischneidiges Schwert: Die Ausbildung von Polizeikräften (hier in Afghanistan) kann kontraproduktiv wirken, wenn die Polizisten einem repressiven Regime dienen.

kein Automatismus. Polizeikräfte können effektiver sein, aber weiterhin einem repressiven Regime dienen; Gerichte können effizienter arbeiten, aber weiterhin nur für einen Teil der Bevölkerung erreichbar sein; Dialogformate können formal funktionieren, aber radikalen Forderungen Auftrieb geben, wenn die pluralistischen Kräfte schlecht organisiert sind.

So wichtig Projektarbeit zur Friedensförderung ist, sie darf nie darüber hinwegtäuschen, dass Krisenprävention keine technische oder bürokratische Aufgabe ist, sondern eine zutiefst politische. Das Verhältnis von gesellschaftlichen Gruppen untereinander und zum Staat, das Machtgeflecht verschiedener Fraktionen einer Herrscherelite oder die Beziehungen zwischen Regierungen lassen sich zwar annähernd mithilfe von politikwissenschaftlichen Modellen und Theorien beschreiben, aber ihre Protagonisten behalten ihren eigenen Willen. Heute setzt sich immer mehr die Erkenntnis durch, dass in fragilen Situationen eben nicht „alle guten Dinge“ gleichzeitig zu erreichen sind. Es kommt darauf an, abzuwägen und Prioritäten zu setzen.

Krisenprävention ist im Kern keine Ansammlung von programmatischen Aktivitäten, sondern eine Frage der Einstellung. Präventives Vorgehen ist vorausschauend, proaktiv und konfliktsensibel; es berücksichtigt die Wirkungen der eigenen Handlungen auf die Dynamik

eines Konflikts. Obwohl diese Erkenntnis gut 20 Jahre alt ist, tun sich die EU und andere Institutionen weiterhin schwer damit.

Gleichwohl sind Fortschritte zu verzeichnen. So legt etwa die Weltbank ihren Fokus immer stärker auf Situationen von Fragilität, Konflikt und Gewalt; in diesem Jahr hat sie dafür erstmals eine eigene Strategie beschlossen. Entwicklungszusammenarbeit und Friedensarbeit rücken näher zusammen.

Wer sich präventiv engagieren will, braucht zunächst einmal eine Kontext- und Konfliktanalyse, die fortwährend aktualisiert wird. Welche Faktoren verstärken Spannungen, welche begrenzen sie oder fördern die Widerstandsfähigkeit eines gesellschaftlich-politischen Systems gegen interne und externe Herausforderungen? Was ist die Agenda der handelnden Akteure und welche Beziehungen haben sie untereinander – und zwar nicht nur auf nationaler Ebene, in der Hauptstadt, sondern auch mit Gruppierungen in anderen Teilen des Landes und mit internationalen Akteuren?

Bevor programmatische Interventionen zum Tragen kommen, bleibt Diplomatie, die Pflege von Netzwerken und der Einsatz von Beziehungen, für Regierungen und internationale Organisationen das zentrale Instrument der Prävention. Nicht leichter wird das proaktive Handeln, wenn man es mit reformunwilligen oder repressiven Regierungen zu tun hat. Denn auch die bes-

ten programmatischen Angebote zur Unterstützung von Polizeireformen oder Vergangenheitsaufarbeitung sind am Ende nicht mehr als das: Vorschläge, auf die Projektpartner im Zweifel nur halbherzig reagieren. Während ein Partnerministerium eine Kooperationsvereinbarung unterschreibt, unterminieren im Zweifel andere Teile der gleichen Regierung die Fortschritte.

„Um Krisen zu verhindern, gilt es in erster Linie, auf die Akteure vor Ort einzuwirken“

Nicht nur. Vielen Beiträgen zum politischen Diskurs über Krisenprävention wohnt eine implizite Zweiteilung inne: „Wir“ in Deutschland, in der EU, bei den Vereinten Nationen, unternehmen Maßnahmen, damit andere „vor Ort“ nicht zu Gewalt greifen. Gewaltsame Spannungen werden auf diese Weise vordringlich den beteiligten Parteien zugeschrieben, auch wenn viele scheinbar rein innenpolitische Auseinandersetzungen viel mit dem internationalen System oder anderen Regierungen zu tun haben.

Deutsche und europäische Krisenprävention muss sich auf mehreren Ebenen abspielen, strukturelle Konfliktgründe und die eigene Rolle berücksichtigen.

Die wichtigste Rolle bei der Prävention von gewaltsamen Krisen spielen natürlich die direkt beteiligten Akteure, die Zivilgesellschaften, in die sie eingebettet sind, und deren Regierungen. Doch eine friedliche Gesellschaft zu erhalten, ist eine Aufgabe für alle. Polarisierung, Diskriminierung und mangelhaft ausgebildete Polizeikräfte gibt es auch in reichen Staaten – die Welle von Protesten in den USA und weltweit, die im Sommer 2020 der Tötung George Floyds durch einen Polizisten folgte, rief solch tiefsitzende Probleme in das öffentliche Gedächtnis.

Und so schält sich eine Erkenntnis aus den vergangenen Jahrzehnten internationaler Interventionen in fragilen Kontexten heraus: Es ist ausgesprochen schwer, ein politisch-gesellschaftliches System von außen dauerhaft zu verändern. Transformativer Wandel benötigt starke Führung aus der Gesellschaft heraus. Er muss auf breiten Koalitionen fußen, auf schrittweisen Reformen und auf einem offenen Dialog mit möglichst vielen politischen Kräften.

Zwei Beispiele. In Afghanistan mussten die USA und ihre Verbündeten nach fast zwei Jahrzehnten Krieg feststellen, dass ein Frieden ohne die Taliban nicht zu erreichen ist. Dagegen profitierte der demokratische Übergangsprozess in Tunesien von einem starken Engagement des nationalen Dialogquartetts, das eine Verständigung zwischen islamistischen und säku-

laren politischen Kräften erreichen konnte. Das Quartett, das aus dem Gewerkschaftsdachverband, dem Handels- und Industrieverband, der Tunesischen Liga für Menschenrechte und der Vereinigung für Rechtsanwälte bestand, erhielt 2015 den Friedensnobelpreis.

Dennoch kommt internationalen Akteuren nach wie vor eine Schlüsselrolle in der Krisenprävention zu. Auf der strukturellen Ebene können sie sich für eine internationale Ordnung einsetzen, in der Kooperation gefördert und globale Probleme wie die Klimakrise oder Covid-19 gemeinschaftlich angegangen werden.

Sie können auf andere Staaten einwirken, die Konfliktparteien unterstützen, und beispielsweise Waffenembargos durch den UN-Sicherheitsrat be-

schließen und durchsetzen. Das war eine Grundidee des Berliner Libyen-Prozesses. Allerdings fiel es den Europäern schwer, Verletzungen des Waffenembargos unparteiisch zu sanktionieren.

Andere internationale Instrumente sind Frühwarnsysteme von Regionalorganisationen, wie sie die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) geschaffen hat, präventive Diplomatie und Mediation der Afrikanischen Union, UN-Blauhelmeinsätze, Wahlbeobachtung durch die OSZE oder die unabhängige Überwachung von Friedensabkommen wie in Mali.

Am effektivsten sind solche Ansätze, wenn internationale, regionale, staatliche und lokale Akteure zusammenwirken und auf ihrer jeweiligen Ebene Friedenskapazitäten stärken und Risiken neutralisieren.

Bild nur in
Printausgabe
verfügbar

Aufgabe für alle: Der Fall George Floyd in den USA hat gezeigt, dass es Polarisierung, Diskriminierung und schlechte Polizeiausbildung nicht nur in armen Ländern gibt.

„Die Politik muss früher vor Krisen gewarnt werden“

Genauer: Sie muss Frühwarnung besser organisieren. Und selbst Führungsstärke zeigen. Eine der ältesten Forderungen in Sachen Prävention ist die nach einer effektiveren Frühwarnung, die zu entschiedenem Handeln führt. Obwohl mittlerweile jede Menge gute Analysen über fragile Situationen weltweit vorliegen, gibt es viele Fälle, in denen Entscheidungsträger zögerlich handeln.

Und das hat gar nicht so viel damit zu tun, ob früh gewarnt wird, sondern damit, wie Warnungen formuliert werden. Politikerinnen und Politiker wollen überzeugt werden, dass sie durch ihr Handeln dazu beitragen können, Risiken effektiv zu begegnen. Dafür müssen Warnungen spezifisch und handlungsleitend sein. Die Glaubwürdigkeit der Quellen und Beweise spielt ebenfalls eine wichtige Rolle – Entscheidungsträger werden politischen Gefährten, die von ihren Eindrücken bei einem Besuch des betroffenen Landes berichten können, eher Glauben schenken als externen Experten, deren Organisationen sie nicht kennen.

Ohnehin sollte es nicht auf die eine Warnung ankommen, um die eine entscheidende Handlung loszutreten. Vielmehr braucht es institutionelle Mechanismen, um regelmäßig über Risikofaktoren in einem Kreis zu sprechen, in dem sich die Vertreter von Regie-

rungsorganisationen mit denen von internationalen Organisationen austauschen. Die Teilnehmenden sollten befugt sein, selbst Maßnahmen zu ergreifen, bevor sie Entscheidungen an eine höhere Hierarchieebene weitergeben müssen. Bei den Vereinten Nationen gibt es solche Besprechungen seit Jahren.

Frühzeitige Krisenprävention braucht nicht zu jeder Zeit hochrangige politische Aufmerksamkeit. Botschaften, UN- oder Nichtregierungsorganisationen, die auf Dauer in fragilen Staaten präsent sind, können häufig aus eigenem Antrieb Signale an politische Kontrahenten im Gastland senden, zivilgesellschaftliche Gruppen stärken oder den Aufbau von eigenständigen Institutionen wie nationalen Menschenrechtskommissionen fördern.

Doch um den Mut zu haben, unbequeme Themen anzuschneiden, müssen Diplomatinen und Diplomaten die Rückendeckung ihrer Vorgesetzten haben. Auch intern braucht es Kohärenz und Konsistenz. Ambitionierte rhetorische Verpflichtungen zu einer präventiven Politik reichen nicht aus; Entscheidungsträger müssen sich im konkreten Fall an ihren Worten messen lassen.

So appellierte UN-Generalsekretär Ban Ki-moon im Rahmen der „Human Rights up Front“-

Initiative an seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, sich beim Umgang mit systematischen Menschenrechtsverletzungen von Prinzipien und Werten leiten zu lassen. Doch als es zum internen Streit um die richtige UN-Politik in Myanmar kam und der Konflikt am Ende auf höchster Ebene zwischen UN-Entwicklungsprogramm und politischem Arm der UN ausgetragen wurde, unterließ es der Generalsekretär, den internen Konflikt zu entscheiden.

Führungsstärke und sensible Vermittlung sind unverzichtbar, um in den Konflikten zwischen den legitimen Zielen verschiedener Ressorts oder Organisationsteilen zu entscheiden. Zur guten Vorbereitung gehören neben einer offenen Organisationskultur auch flexible Finanzierungsinstrumente, die Möglichkeit, schnell qualifiziertes Personal zu entsenden, sowie die Bereitschaft, die eigenen Analysen immer wieder zu hinterfragen.

Szenarien, die auf Treibern für unterschiedliche Zukünfte beruhen, haben sich da als hilfreich erwiesen. Eine diverse Zusammensetzung der Szenarienteams ist wichtig, um etablierte Annahmen zu hinterfragen. Denn gerade die Covid-19-Krise zeigt, wie schnell solche Einschätzungen von der Realität überholt werden können. **IP**



Dr. Gerrit Kurtz

ist Research Fellow bei der DGAP für Krisenprävention und Diplomatie in Afrika.