

Working paper 26

**FAST. FrühAnalyse von Spannungen
und Tatsachenermittlung**

Günther Baechler
in Zusammenarbeit mit:
Andreas Kohlschütter,
Volker Böge, Wilhelm Nolte

Bern, ISBN 3-908230-31-4

Schweizerische Friedensstiftung / Institut für Konfliktlösung
Gerechtigkeitsgasse 12
Postfach
CH - 3000 Bern 8
Tel: ++41 31 310 27 27
Fax: ++41 31 310 27 28
E-mail: swisspeace@dial.eunet.ch

INHALTSVERZEICHNIS

Kurzfassung		1
1	Einleitung	6
2	Warum FAST? Ausgangspunkt und Grundüberlegungen	7
2.1	Viele Konfliktherde, teures Krisenmanagement	7
2.2	Von der Nothilfe zur Prävention	9
2.3	Primat der Prävention in der schweizerischen Aussenpolitik	12
2.4	Hemmschwelle für die Prävention senken	13
2.5	Frühwarnung als Schnittstelle zwischen Analyse und politischem Handeln	16
2.6	Schlussfolgerungen	17
3	State of the Art. Zu Theorie und Praxis der Frühwarnung	18
3.1	Überblick und Fragestellung	18
3.2	Theoretische Grundlagen	19
3.2.1	Wovor soll gewarnt werden?	20
3.2.2	Wie „früh“ muss Frühwarnung sein?	23
3.2.3	Wie „theoriegeladen“ muss Frühwarnung sein?	24
3.3	Angewandte und anwendungsreife Konzepte	25
3.4	Möglichkeiten und Grenzen	27
3.5	Erfahrungen mit Frühwarnsystemen	31
4	Glieder der FAST-Frühwarnkette	32
4.1	Glied Eins: Monitoring und Datenbeschaffung	33
4.1.1	Indikatoren und Konfliktmodelle	33
4.1.2	Datenbeschaffung und Informationsquellen	34
4.1.3	Kooperation mit der University of Maryland	35
4.1.4	Internationale Vernetzung. FEWER als Forum	36
4.2	Glied Zwei: Fokussierung und Aufbereitung	37
4.3	Glied Drei: Analyse und Frühwarnung	38
4.4	Glied Vier: Evaluation und Konsultation mit den Adressaten	41

4.5	Glied Fünf: Optionen und Szenarien	41
4.6	Glied Sechs: Entscheidung und präventive Politik	41
4.6.1	Handeln und Unsicherheit	42
4.6.2	Stimulieren von ausserpolitischem Interesse	42
4.6.3	Mobilisierung von innenpolitischem Druck	43
4.7	Schlussfolgerungen	45
5	Werkstatt FAST	47
5.1	Technische Ausstattung der FAST-Werkstatt	47
5.1.1	FAST & GEDS	47
5.1.2	FAST und das Internet bzw. ISN	48
5.2	Anforderungsprofil Personal	49
	Auswahlbibliographie	51

Kurzfassung

Hintergrund

- 1 International herrscht - trotz Hochkonjunktur des Begriffs „Prävention“ - nach wie vor verbreitete Skepsis gegenüber Frühwarninstrumenten. Dabei spielen weniger die mangelnde Glaubwürdigkeit solcher Instrumente eine Rolle, als vielmehr politische und bürokratische Hemmfaktoren. Diese umfassen einerseits die unklare Definition von präventivpolitischen Interessen und in diesem Zusammenhang die Zurückhaltung von Staaten im Hinblick auf das Souveränitätsdilemma bei Einmischungsversuchen. Andererseits ergeben sich politische Restriktionen auch aufgrund der Komplexität von Entscheidungsstrukturen, von Konkurrenz zwischen Ministerien und Abteilungen in staatlichen Administrationen, von Rivalitäten zwischen Spitzenbeamten und Politikern, sowie von Verdrängungen und Fehlwahrnehmungen von Problemen.
- 2 Aufgrund „verpasster Gelegenheiten“, die oft dem „mangelnden politischen Willen“ zugeschrieben werden, kam es in den letzten Jahren zu Ereignissen (Rwanda, Somalia, Bosnien-Herzegowina, Albanien), die den politischen Druck in Richtung Früherkennung, Frühwarnung und präventive Politik erhöhten. Es gibt heute einen moralisch-politischen Imperativ der Prävention und damit auch der Früherkennung. Verschiedene Staaten, internationale Organisationen und INGOs sind derzeit dabei, Frühwarnsysteme zu evaluieren und Kapazitäten bereitzustellen. Aus diesem Grund war die Wissenschaft in den Jahren 1996 und 1997 besonders herausgefordert, akademische Übungen in operative Konzeptualisierungen zu übersetzen. Dabei konnten rasch Fortschritte im Hinblick auf die Modellbildung, die Standardisierung, die Indikatorendiskussion und computergestützte Datenbanken erzielt werden.

Funktionsweise der Frühwarnung

- 3 Frühwarnung fokussiert nicht in erster Linie auf die mittel- und langfristige *Generalprävention* von Gewalt im Sinne der Strukturpolitik schlechthin, sondern um mittel- und kurzfristige Spezialprävention im Hinblick auf zu erwartende negative Ereignisse. Es geht

um operativ orientierte politische Interventionen in zeitlich und räumlich klar begrenzten akuten Krisenlagen - nicht zuletzt, um die investierten Mittel der Generalprävention (z.B. der EZA) zu schützen. Die Spezialprävention erfordert von einem *Frühwarnsystem*, dass es sich auf die Erkennung von Daten, Fakten, Entwicklungen beschränkt, die in ursächlichem Zusammenhang mit zu erwartenden (begrenzten) Krisenlagen stehen. Krisenindikatoren sind heute vor allem im Hinblick auf die vorherrschenden Konflikttypen (nationalistische und ethnopolitische Konflikte, Genozide/politische Massenmorde, Staatszerfall, Ressourcenkonflikte) und deren *Mischformen* zu erfassen und auszuwerten.

- 4 Früherkennung ist mehr als das Sammeln von Daten und Fakten einerseits, ihre Bereitstellung und Aufbereitung andererseits. Verbindendes, zentrales Schlüsselglied müssen Analyse und Bewertung sein. Früherkennung bezieht sich dabei stets auf den Prozess kumulativer Verdichtung krisen- bzw. kriegsursächlicher Faktoren in relativ kurzen Zeiträumen. Der narrative und beobachtende Ansatz zum Studium von *Einzelfällen* einerseits und der systematische hypothesengestützte und verallgemeinernde Ansatz zur *Modellbildung* andererseits ergänzen sich dabei. Der relative Vorteil der *systematischen* Methode zur Betreibung eines Frühwarnsystems ist, dass Informationen strukturiert, verdichtet und interpretiert werden, um die erforderliche *Prognoseleistungen* erbringen zu können.
- 5 Krisenmodelle tragen dazu bei, vorausschauend das höchstwahrscheinliche Verhalten eines Systems zu evaluieren. Sie helfen die Frage zu beantworten, welches die notwendigen Informationen und welches die valablen und signifikanten Indikatoren sind. *Testbare* Modelle bilden die *objektivierte* Grundlage, um die relative Wichtigkeit von Variablen zu bestimmen. Bei der Fokussierung auf eine bestimmte Krise im Anzug kommt der Einzelfallstudie grosse Bedeutung zu. Wissenschaftliche Modelle ermöglichen es, potentielle Krisensituationen, die ein Monitoring erfordern, systematisch zu erfassen und nicht nur dort die Scheinwerfer hinzu richten, wo bereits Spannungen erwartet werden. Sie fördern die systematische Erforschung von Strukturen und Ereignissen, die eine informierte Bewertung von Krisenverläufen zulassen. Gerade seit der Verfügbarkeit einer schier unendlichen Datenfülle über das Internet ist eine systematische Auswertung von Informationen zu einer Notwendigkeit geworden.

Die Frühwarnkette FAST für die Schweiz

- 6 In der Schweiz wird die Krisenprävention als Voraussetzung dafür gesehen, dass Zeit, Energie und finanzielle Mittel tatsächlich zur Bewältigung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Herausforderungen eingesetzt werden (Leitbild Nord-Süd 1994). Aus dem Primat der Prävention ergibt sich eine doppelte Aufgabe: Einerseits sind bei der Formulierung und Umsetzung von *Entwicklungszusammenarbeit* die politischen Rahmenbedingungen in den betreffenden Ländern stärker zu berücksichtigen als bisher. Andererseits muss sich die Entwicklungspolitik in Zusammenarbeit mit der Diplomatie und der Sicherheitspolitik verstärkt als Beitrag zur Prävention des Ausbruchs von bewaffneten Konflikten und zur Stabilisierung von Gesellschaften nach der Beendigung von Kampfhandlungen verstehen. Umgekehrt gilt für die *Friedensförderung*, dass sie vermehrt dort präventiv eingesetzt wird, wo mittel- und langfristige entwicklungspolitische und wirtschaftliche Vorhaben durch Krisen untergraben werden könnten. Zwischen der Generalprävention und der Spezialprävention ist ein krisenpolitischer Zwischenbereich entstanden („runde Tische“), der koordinierter Instrumente bedarf.
- 7 Das in der Studie skizzierte *Frühwarnsystem FAST* kann politische Prävention nicht ersetzen. Da frühe Erkenntnis eine Voraussetzung für Prävention darstellt, ist FAST ein operativ nutzbares Hilfsmittel für die Entscheidungsvorbereitung und -findung. Als solches schafft FAST grösstmögliche Transparenz *im Nebel der absehbaren Zukunft*.

FAST ist als Frühwarnkette einzurichten. Diese besteht aus folgenden sechs Gliedern: Monitoring, Information, Risikoanalyse, Frühwarnung, Konsultationen, Optionen und Handlungsszenarien. FAST muss potentiell vielseitig und multifunktional aufgebaut und ausgerichtet sein, um auf die spezifischen Bedürfnisse verschiedener Adressaten reagieren zu können.
- 8 FAST ist ausserhalb des politischen Entscheidungs- und Verwaltungsapparates zu verankern. Damit soll der Frühwarnmechanismus möglichst frei von Souveränitätsdilemmata, verwaltungsinternen Rücksichtnahmen und politischen Blockierungen in Gang gesetzt werden. Die Auslagerung setzt jedoch umgekehrt enge Konsultationen im Hinblick auf die Schnittstelle zwischen Frühwarnung und Prävention voraus: FAST ist ein *Führungsinstru-*

ment für die politische Entscheidungsebene. Zu diesem Zweck ist eine ständige Kooperation mit dem verwaltungsinternen *Monitoring* unumgänglich, um Daten auszutauschen, zu verifizieren und gemeinsam zu interpretieren. Letztlich soll mit FAST der *politische Stellenwert* von vorausschauendem Monitoring generell erhöht werden.

- 9 FAST muss der umfassenden und systematischen Tatsachenermittlung und der darauf basierenden *Kapazitätssteigerung* zur qualitativ verbesserten Frühanalyse besondere Beachtung schenken. FAST muss drei verschiedene Typen von Daten erfassen: (1) Den *Krisenhintergrund*: Dieser umfasst historische, soziale, wirtschaftliche und umweltbedingte Wurzeln des Konflikts, kulturelle, demographische und zivilisatorische Besonderheiten, aber auch Machtstrukturen. (2) Die *Krisenentwicklung*: Diese beinhaltet akute Machtkämpfe und Spannungen an der Führungsspitze, wirtschaftlichen Niedergang, zunehmende Unterdrückung und Diskriminierung von Identitätsgruppen, seien sie sozial oder ethnisch definiert. (3) Die *Krisenbeschleunigung*: Diese Dimension erfasst akute Repression, unpopuläre Massnahmen, Unzufriedenheiten und deren Manifestation, Gewaltanwendung, internationale Sanktionen und Interventionsdrohungen, etc. In diesem Bereich sind umgekehrt auch *Krisendämpfer* zu beobachten.

Internationale Kooperation: FAST - GEDS (FEWER)

- 10 Die Evaluierung verschiedener Frühwarnmodelle hat ergeben, dass das Global Event Data System (GEDS) und die dazugehörige analytische Arbeit an der Universität Maryland at College Park am ehesten den Anforderungen an ein operatives Frühwarnsystem genügen. Die Vorteile von GEDS gegenüber anderen Systemen sind: GEDS hat die Kapazität für computergestützte, Fast-Echtzeit Identifizierung und Kodierung von Informationen (Nachrichten) über konfliktive und kooperative Interaktionen zwischen jeglichen Akteuren, einschliesslich Staaten, lokalen Akteure und transnationalen Organisationen. Es verbindet *automatisierte* und *manuelle* Eingabetechniken zum Zwecke der Frühwarnung. Die analytische Grundlage der Datenbank beruht zum einen auf einer Fülle von Daten, die seit mehr als zwanzig Jahren gesammelt werden, zum anderen auf getesteten Modellen einzelner Krisentypen. Die Software erfüllt die Voraussetzungen für ein umfassendes Monitoring. So trennt sie die *Hintergrundbedingungen* struktureller Art eines Konfliktes vom Fluss *aktueller* Informationen

Über die Konfliktparteien und deren Handeln. GEDS ist vernetzbar, was den Zugriff auf andere Datenbanken (interface) erleichtert. FAST und GEDS-Daten können über das File Transfer Protocol (FTP) via intranet ausgetauscht werden.

- 11 Kein einzelnes Frühwarnsystem kann global alle Regionen mit der gleichen Intensität beobachten und analysieren. Aus diesem Grund bietet sich die Vernetzung verschiedener Frühwarnsysteme an. Ein kleines internationales Sekretariat genügt, um den Austausch von Recherchen zu erleichtern, Standards für die Forschung zu setzen, Indikatorenkataloge zu vereinheitlichen, Fragebogen für die Erhebungen zu standardisieren und Konferenzen zu organisieren. Mit FEWER besteht die Keimzelle für ein solches Sekretariat.
- 12 FAST kann aufgrund der Kooperation mit GEDS und international etablierten Frühwarnsystemen rasch und mit relativ begrenzten Mitteln operativ werden.

1 Einleitung

Die Initiative für das Frühwarn-Pilotprojekt FAST ("Früh-Analyse von Spannungen und Tatsachenermittlung") ging innerhalb des EDA von der DEZA und der Politischen Abteilung III aus. Das Pilotprojekt wurde am 1. Juli 1996 begonnen. Ende Januar 1997 wurden die inhaltlichen Arbeiten abgeschlossen und im Rahmen von zwei Seminaren am 10. März und am 28. April 1997 den interessierten Stellen der Verwaltung vorgetragen. Insbesondere das zweite Seminar vom April 1997, bei dem die amerikanischen Kooperationspartner der Universität Maryland ein datenbankgestütztes Frühwarnsystem vorstellten, stiess auf grosses Interesse.

FAST fokussiert auf die Früherkennung von politischen Krisen und das damit zusammenhängende Gewaltpotential. Ziel ist die Vermeidung der Kriseneskalation durch Früherkennung als Anstoss zu präventivem Handeln. FAST beinhaltet eine verwaltungsexterne Frühwarnkette, die von der Daten- und Informationsbeschaffung über Krisenfrüherkennung, Risikoanalyse, Frühwarnung bis zur Aufbereitung von Entscheidungsszenarien und Handlungsoptionen reicht. Die Frühwarnkette ist komplementär zum Krisenmanagement derjenigen Verwaltungsstellen angelegt, die sich mit Krisen und Gewaltkonflikten befassen. Die Frühwarnkette ist als Katalysator zur präventiv-politischen Entscheidungsvorbereitung und -findung im Rahmen der Schweizerischen Aussenpolitik, insbesondere der Entwicklungszusammenarbeit und der Friedensförderung, zu verstehen.

Das Mandat für die Pilotstudie sah vielschichtige Abklärungen im Hinblick auf folgende Bedürfnisse vor:

- Evaluieren der technischen und organisatorischen Voraussetzungen sowie der Kosten und der Leistungsfähigkeit eines Frühwarnsystems als Führungsinstrument;
- zusammentragen der international angebotenen Dienstleistungen auf dem Gebiet der Frühwarnung;
- erkunden von Kooperationsmöglichkeiten mit bestehenden Frühwarnsystemen bzw. mit Anbietern der benötigten Techniken;
- ermitteln der geeigneten Software für den Betrieb einer Frühwarn-Datenbank und deren Vernetzung mit anderen Datenbanken;

- ausarbeiten von Vorschlägen für die Aufstellung eines den Anforderungen der Auftraggeber angepassten Sets von Indikatoren für computergestützte Informationsbeschaffung und -verarbeitung;
- erstellen eines Anforderungsprofils für den Stab eines Frühwarnsystems sowie eines Stellen- und Kostenplans für die Ausbauphase.

Mit dem vorliegenden Schlussbericht zum Pilotprojekt werden die Ergebnisse der Recherchen sowie der Diskussionen mit der Verwaltung zusammengestellt. Darüber hinaus wird ein Konzept für ein Frühwarnsystem vorgeschlagen, das bei entsprechender Beschlusslage bereits im Herbst 1997 operativ werden kann. Ausserdem dokumentieren wir einen Beitrag zur Frühwarnproblematik, der an einer internationalen Konferenz in Maryland erarbeitet wurde. Dieser enthält einen Vorschlag für ein indikatorengestütztes Modell, wie es - neben anderen - Eingang in das Frühwarnsystem finden könnte. Schliesslich enthält das Papier einen am PLOOM an der Universität Leiden entwickelten Indikatorenkatalog, der zur Zeit als Basis für die Koordination der internationalen Frühwarndiskussion dient. Der Abschlussbericht schliesst mit einer Auswahlbibliographie zum Thema Frühwarnung.

2 Warum FAST? Ausgangspunkt und Grundüberlegungen

2.1 Viele Konfliktherde, teures Krisenmanagement

Weltweit setzt sich ein Trend fort, der bereits seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs einsetzte, seit der Überwindung des Kalten Kriegs aber immer deutlicher hervortritt: das Kriegsgeschehen verlagert sich immer mehr in das Innere von Entwicklungsländern im Süden und seit 1989 in Länder des Übergangs im Osten. In rund einem Drittel sämtlicher Entwicklungsländer und rund der Hälfte der ärmsten Länder finden bewaffnete Auseinandersetzungen statt (vgl. *Schaubild 1*). Die innerstaatlichen Kriege sind Ausdruck von tiefgreifenden sozialen und politischen Umbrüchen mit vielfach schwer kalkulierbarem Ausgang.

**Schaubild 1:
Weltweites Kriegsgeschehen gemessen am
Indikator für menschliche Entwicklung (HDI)**

(© G. Bächler, 1997)

Vor diesem Hintergrund bewahrheitet sich: Der stärkste Gegner der Entwicklungszusammenarbeit ist der Bürgerkrieg. Entwicklungszusammenarbeit droht zur kurzfristigen Katastrophenhilfe zu werden, während Friedensförderung oft der Nachkriegsstabilisierung und weniger der Prävention dient. Ein immer grösser werdender Anteil der Mittel fliesst in die Behebung von Kriegsfolgeschäden. Zivilbevölkerungen sind die hauptsächlichen Opfer von ethnopolitisch, nationalistisch und macht- bzw. verteilungs-

politisch motivierter Gewalt. Allein 1993/94 kamen kriegsbedingt rund 4 Mio. Menschen um; rund 27 Mio. befanden sich auf der Flucht. Die Ausgaben für bilaterale Nothilfe für die Bereiche Kriegsfolgen und Naturkatastrophen stiegen von 1980 bis 1992 von 2% auf 6,3% der weltweiten öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit der OECD-Staaten. Im Jahr 1994 waren es bereits 10% (BMZ 1997:2). Während die OECD-Staaten 1988 rund 500 Mio. \$ für humanitäre Hilfe ausgegeben haben, waren es 1993 bereits 3,5 Mrd. 1994 waren im Rahmen von UN-Friedensoperationen 78.000 Mann im Einsatz. Die Kosten dafür beliefen sich auf rund 4 Mrd. \$ (Kinkel 1997:210).

Wie in einem vom deutschen Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit vorgelegten Bericht beklagt wird, "werden [damit] der Entwicklungszusammenarbeit die Mittel für ihre eigentlichen Aufgaben entzogen, nämlich langfristig Strukturen für eine nachhaltige, sich selbst tragende Entwicklung aufzubauen" (Schmiege 1995:2). Oft werde die Aufbauarbeit von Jahrzehnten in wenigen Tagen zunichte gemacht. Den Menschen und den Staaten würden Ressourcen verloren gehen, die für eine Stabilisierung der Entwicklung genutzt werden könnten.

Ausserdem werde in den Bevölkerungen der OECD-Länder zunehmend an den Erfolgsaussichten der Entwicklungszusammenarbeit gezweifelt (BMZ 1997:2). Auch ist Parlamentariern in Budgetdebatten nicht immer leicht zu erklären, warum in 44 der 48 ärmsten und in rund der Hälfte der mittelarmen Entwicklungsländer bewaffnete Konflikte zu verzeichnen sind, wo doch die Entwicklungszusammenarbeit langfristig auf Stabilisierung und demokratische Konfliktlösung angelegt ist.

2.2 Von der Nothilfe zur Prävention

International sind sich die Experten darin einig, dass Prävention nur gelingen kann, wenn die knappen Mittel nicht nur um Nothilfe und Krisenintervention aufgezehrt werden. Vor diesem Hintergrund wird in Politik, Wissenschaft und Publizistik viel von der dringenden Notwendigkeit systematischer Krisenprävention und Kriegsverhütung gesprochen und noch mehr geschrieben. Es gibt heute in der UNO und der OSZE einen moralisch-politischen Imperativ der Prävention und damit auch der Früherkennung, und zwar losgelöst von unmittelbar nationalen Interessen und Be-

dürfnissen. Eine solidarische Politik der Vermeidung unnötigen Leidens weltweit hat demnach mehr nach dem demokratischen Gleichbehandlungsgrundsatz denn nach regionalistischen Präferenzen zu erfolgen.

UNO, OSZE, OAU, Entwicklungsorganisationen und INGOs stimmen darin überein, dass es im Bereich der Prävention grosse Defizite aufzuarbeiten gibt und dass friedenspolitische Vorsorge humaner, vernünftiger und erst noch viel kostengünstiger als Nachsorge, Konflikteindämmung und die Stationierung von Friedenstruppen ist.

An der UNO-Konferenz zum Thema „Preventive Diplomacy: The Therapeutics of Mediation“ in New York vom 23. - 24. April 1996 abgehalten, verknüpfte Jan Eliasson, Staatssekretär im schwedischen Aussenministerium, die Überlebenschancen der UNO als wirkungsvolle Weltorganisation mit der Entwicklung erfolgversprechender präventiv-politischer Instrumente. Eliasson sprach von einem „präventivdiplomatischen Imperativ“ mit dem Ziel, „Milliarden von Dollars einzusparen, Menschenleben und die UNO zu retten“. Die Weltorganisation sei überfordert und erschöpft; sie befinde sich in einer schweren Finanz-, Identitäts- und Wertekrise. Zahlreiche und grosse Peacekeeping-Operationen könne sie sich nicht mehr leisten. Um so entscheidender und zentraler im UNO-Instrumentarium der Friedenssicherung sei daher der Bereich der viel weniger aufwendigen Präventivdiplomatie. Davon hänge letztlich die ganze Idee des UNO-Multilateralismus ab. Ähnlich äusserte sich auch der abtretende Generalsekretär der OSZE, Wilhelm Höynck, im Sommer 1996.

Der frühere Generalsekretär der Vereinten Nationen, Boutros Boutros-Ghali hob in der „Agenda für den Frieden“ von 1992 allerdings nicht nur die präventive Diplomatie als besonders zentrales Element der Friedensgestaltung hervor, sondern verknüpfte diese mit der „Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit“. Während Prävention einen Krieg verhindern solle, diene letztere der Verhinderung des Wiederauflebens von Kampfhandlungen nach der formellen Beendigung eines Krieges. Friedenskonsolidierung wird somit als Vorbeugung von bewaffneten Konflikten verstanden, denn letztlich „können nur nachhaltige, kooperative Anstrengungen zur Bewältigung der zugrundeliegenden wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und humanitären Probleme dem erzielten Frieden eine dauerhafte Grundlage verschaffen“ (Boutros-Ghali 1992:§57). Diesen Gedanken hat Boutros-Ghali später in der

„Agenda für Entwicklung“ aufgegriffen. Mit der Beseitigung von strukturellen Kriegsursachen seien Aufgaben verbunden, die am ehesten von der Entwicklungszusammenarbeit wahrgenommen werden können (Boutros-Ghali 1994:§20).

Generell wird der Entwicklungszusammenarbeit eine präventive Wirkung zuerkannt. Die zahlreichen Konflikte in den Entwicklungsländern weisen jedoch darauf hin, dass breit angelegte Entwicklungszusammenarbeit zur Abwendung von Gewalt nicht genügt, möglicherweise in einzelnen Fällen sogar zur Verschärfung von sozialen Konflikten beiträgt. *Generalprävention* muss offenbar durch Instrumente der *Spezialprävention* ergänzt werden, die sich auf die Therapie ganz bestimmter - gewaltfördernder - Praktiken konzentriert (vgl. 4.1.1). Daher ist „ein Zusammenwirken von Entwicklungszusammenarbeit, Diplomatie und Sicherheitspolitik gefordert“, wenn „dem Umschlagen von Konflikten in Krisen vorgebeugt werden“ soll (Schmiege 1997:5).

Inzwischen sind verschiedene internationale Organisationen und Staaten zur Einsicht gelangt, dass nur die vorausschauende, planende und auf systematisch erarbeiteten Grundlagen abgestützte Aussenpolitik zur Verhütung des Ausbruchs militärischer Gewalt aktiv beizutragen vermag. Dazu braucht es dreierlei:

- eine spezifische Expertise zur Frühanalyse und zur gezielten Tatsachenermittlung,
- ein Führungsinstrument sowohl zur Früherkennung als auch zur Frühvermeidung von politischen Krisen und
- eine zielorientierte aussenpolitische Kooperation sowie Abstimmung zwischen der Entwicklungszusammenarbeit, Diplomatie und Friedensförderung im Rahmen präventiver Aussenpolitik.

Letzteres dient in erster Linie dazu, Instrumente dort zum Einsatz zu bringen, wo sich im Grauzonenbereich zwischen *General*- und *Spezialprävention* neue Betätigungsfelder für die präventive Politik eröffnet haben. Dazu gehören insbesondere „weiche“ Interventionsformen wie Verhandlungen, Vermittlung, runde Tische, Problemlösungs-Workshops, good governance-Diskussionen, Implementierungsgespräche, Kontrolle von eingegangenen Verpflichtungen, etwa im Bereich der Menschenrechte, etc.

Zur Zeit weisen rege Diskussionen in Schweden, Dänemark, den Niederlanden, Kanada, Deutschland und den USA darauf hin, dass Mittel für die Frühwarnung bereitgestellt werden sollen. Die UNO und ihre Regionalorganisationen (OAU) sind dabei, Frühwarnsysteme zu entwickeln bzw. zu operationalisieren, wäh-

rend sich in der Nato (CCMS) und auch in der EU Pilotprojekte in der Vorbereitung befinden.

2.3 Primat der Prävention in der schweizerischen Aussenpolitik

In der Schweiz wird der Prävention wachsende Bedeutung zuerkannt. Sowohl in den Berichten des Bundesrates über die Aussenpolitik und über die Nord-Süd-Beziehungen als auch in der Legislaturplanung werden Friedensförderung und Konfliktprävention zu bedeutenden Leitideen aufgewertet. Im Leitbild Nord-Süd des Schweizerischen Bundesrates werden die "Wahrung und Förderung von Frieden und Sicherheit, Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat" als erste Leitlinie für eine Entwicklungspolitik der 90er Jahre genannt. Die Krisenprävention wird als Voraussetzung dafür angesehen, "dass Zeit, Energie und finanzielle Mittel (...) tatsächlich zur Bewältigung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Herausforderungen eingesetzt werden" (Leitbild 1994:15).

Aus dem Primat der Prävention ergibt sich eine doppelte Aufgabe: Einerseits sind bei der Formulierung und Umsetzung von Entwicklungszusammenarbeit die politischen Rahmenbedingungen in den betreffenden Ländern stärker zu berücksichtigen als bisher. Andererseits muss sich die Entwicklungspolitik in Zusammenarbeit mit der Diplomatie und der Sicherheitspolitik verstärkt als Beitrag zur Prävention des Ausbruchs von bewaffneten Konflikten und zur Stabilisierung von Gesellschaften nach der Beendigung von Kampfhandlungen verstehen. Umgekehrt gilt auch für die Friedensförderung, dass sie sich vermehrt dort präventiv einsetzt, wo mittel- und langfristige entwicklungspolitische und wirtschaftliche Vorhaben durch Krisen untergraben werden könnten. Generalprävention und Spezialprävention sind zu koordinieren, um zu einer ganzheitlichen Strategie der Präventivpolitik zu gelangen. Diese zu entwerfen und entsprechende Mittel vorzuschlagen ist allerdings nicht Teil des Mandats für diese Studie. Wichtig ist, dass Prävention nicht an den Grenzen schweizerischer Interessen halt macht, sondern auch Aspekte der Solidarität berücksichtigt.

Prävention setzt den Einsatz von Instrumenten der Früherkennung voraus. Letzteres ist ein Teil des Mandats an die Politik, der - so das Ergebnis von Recherchen in der Verwaltung (EDA, EMD, ZGV) - nach wie vor der praktischen Umsetzung harrt.

2.4 Hemmschwelle für die Prävention senken

Eine effektive und systematisch begründete Frühwarnkette ist Voraussetzung für wirksame Präventivpolitik. Diese dient der Krisenverhütung und Verhinderung gewalttätiger Konfliktsituationen (pre-conflict prevention), der laufenden Kriseneindämmung (in-conflict prevention) sowie der Krisenbewältigung bzw. Nachkriegsstabilisierung (post-conflict prevention). Eine wirksame Frühwarnkette muss insbesondere auf das Ziel ausgerichtet sein, den politischen Willen für frühes (entwicklungs-)politisches und diplomatisches Handeln zu mobilisieren. Entscheidungsträger müssen aufgrund erhöhter Sicherheit über die Eintretenswahrscheinlichkeit von unerwünschten Ereignissen dazu motiviert werden, zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt in der Genese einer Krise wirksame Massnahmen zu ergreifen.

Zur Begründung der Etablierung einer externen Frühwarnkette im Dienste der Verwaltung müssen daher die wesentlichen Faktoren berücksichtigt werden, die möglichst frühes präventiv-politisches Handeln verzögern oder gar verhindern. Aus der Literatur sowie aus aktuellen Debatten im internationalen Kontext lassen sich folgende Problemfelder entnehmen, die in der einen oder anderen Form auch die Schweiz betreffen:

- *Das Souveränitätsdilemma* steht dabei an erster Stelle. Präventive Politik bedeutet immer auch Einmischung in innere Angelegenheiten souveräner Staaten, sei es durch Krisenverhütung und -eindämmung oder durch internationale Hilfe für die zivilen Opfer einer politischen und/oder humanitären Krise. Präventive Interventionen der Staatengemeinschaft - zum Beispiel Demarchen, Fact Finding-Missionen, ad hoc UNO-Beobachtermissionen, ständige OSZE-Missionen, EU-Wirtschaftssanktionen, UNO-Blauhelme - stehen mit dem staatlichen Souveränitätsprinzip in einem inhärenten Spannungsverhältnis. Dies gilt auch noch vor dem Hintergrund der Tatsache, dass starre Souveränitätsdogmen im Rahmen der von den UNO- und OSZE-Staaten akzeptierten Menschenrechtsdimension im vergangenen Jahrzehnt aufgelockert worden sind.

Das Souveränitätsdilemma stellt sich effektiver Prävention immer wieder als Hürde entgegen, die selbst nach erfolgter Frühwarnung frühes Handeln und Eingreifen bremst, wenn nicht gar verhindert. In seinem Beitrag zur oben erwähnten UNO-Konferenz über Präventivdiplomatie erklärte Boutros Boutros-Ghali: „(I)n der Regel sind die (Krisen)Symptome für alle sichtbar. Was jedoch oft fehlt, ist die Bereitschaft der Parteien, die Hilfe Dritter zur Konfliktlösung anzunehmen. Mittel und Wege müssen gefunden werden, um sie - ohne Beeinträchtigung ihrer Souveränität und anderen Rechten - davon zu überzeugen, dass es in ihrem ureigensten Interesse liegt, die UNO oder andere internationale Akteure einzuschalten, anstatt die Eskalation ihres Streits in einen bewaffneten Konflikt zuzulassen.“

- *Das Fehlen des politischen Willens bzw. Interesses:* Handeln im Hinblick auf eine noch nicht „reife“ Krise erfordert politische Entscheidungen, obwohl von der öffentlichen Meinung kein wirklicher Entscheidungsdruck ausgeht. Das Fehlen einer in den Medien sichtbar zu machenden Krisendimension („CNN-Faktor“) reduziert den allgemeinen Eindruck von Dringlichkeit, damit auch die Entscheidungs- sowie Handlungsbereitschaft von Politikern und Verwaltungsapparaten. Abwarten erscheint lohnender als eine für die Krisenprävention getroffene Entscheidung, die sich am Schluss womöglich als „falsch“ erweisen könnte. Obwohl es falsche Prävention im Grunde nicht gibt, sondern nur solche, die aufgrund des Ausbleibens eines Ereignisses von Opponenten als „falsch“ eingestuft wird, wird diese - im Gegensatz zu einer abwartenden Haltung - mit Sicherheit sanktioniert. Einem Politiker, der sich dem Primat der Prävention verschrieben hat, kann leicht Unerfahrenheit, Naivität, Geldverschwendung angelastet, obwohl die negativen Konsequenzen des Nicht-Handelns klarer zu benennen sind als die Folgen vermeintlich falscher Prävention.
- Konfrontiert mit einer schleichenden Krise reagieren Regierungen eher entscheidungsscheu, denn präventive Politik bleibt gerade im Falle des Erfolgs schwer zu quantifizieren. Die Krise, die nie stattfand, eignet sich schlecht für politische Meriten und Leistungsausweise. Entscheidungsträgern fällt es schwer, eine Aktionsbasis und politischen Rückhalt für energisches Durchgreifen in nicht bereits voll entwickelten Krisenfällen zu finden. Albanien mag hier als Beispiel genügen. Die Versuchung ist gross, die drohenden Dinge auf die lange Bank zu schieben und zu hoffen, dass sie sich von selbst erledigen.

Die Folgen sind gravierend: die für erfolgreiche präventive Aktivitäten unerlässlichen politischen, wirtschaftlichen und eventuell auch militärischen Massnahmen unterbleiben. Die finanziellen und intellektuellen Ressourcen, die für den subtilen Massnahmen-Mix effektiver Prävention benötigt werden, können so nicht aktiviert werden und es bleibt beim reaktiven und kurativen Krisenmanagement.

- *Bürokratische Barrieren und Blockierungen:* Wirksame Prävention erfordert ein durchdachtes Konzept von Anreize schaffenden persuasiven und Warnungen vermittelnden dissuasiven Schritten. Idealziel ist es, durch ein gut koordiniertes Vorgehen entwicklungs- und friedenspolitische, wirtschaftliche, finanzielle und militärische Instrumente zum Tragen zu bringen, um die Streitparteien von der Anwendung von Gewalt abzuhalten. In der Praxis bekunden Regierungen oft Mühe, das Ziel vor Augen zu halten. Folgende Gründe mögen dafür ausschlaggebend sein: Erstens führt die nicht abreisende Flut tagespolitischer Geschäfte und Dringlichkeiten häufig dazu, dass sorgfältige geplante und auf längerfristige Dimensionen angelegte Prävention stark vernachlässigt wird; zweitens wird präventives Krisenmanagement bereits im Stadium der Früherkennung wesentlich durch politische Voreingenommenheit, negative Wahrnehmung von Hiobsbotschaften, Verdrängung, selektive Informationsverarbeitung und innen- wie aussenpolitischen Rücksichtnahmen erschwert; drittens verhindern verwaltungsinterne Rivalitäten zwischen Ministerien und Abteilungen ein arbeitsteiliges effizientes Zusammenspiel der Kräfte, die es für den Mix wirksamer Massnahmen braucht.
- *Grenzübertretende klassische Diplomatie:* Der oben erwähnte schwedische Diplomat Jan Eliasson äusserte die Meinung, dass für wirksame und nachhaltige Prävention die klassische Diplomatie nicht mehr genüge. Zur Prävention benötige man neue diplomatische Fähigkeiten, die es erst zu entwickeln gelte. In der Tat widerspricht die klassische Diplomatie in mancher Hinsicht den zentralen Bedürfnissen der Präventivdiplomatie. Um ihre Krisen vorbeugende und verhindernde Wirkung zu entfalten, muss die präventive Diplomatie Probleme direkter, deutlicher ansprechen als dies in der Regel der klassischen Diplomatie eigen ist. Sie kann stille, darf jedoch nie schweigende Diplomatie sein, sonst leuchten keine Alarmlampen auf und wird das Eigeninteresse der Streitparteien an Krisenverhütung nicht geweckt. Sie kann nur wirken, wenn auf

subtile zu den Konfliktwurzeln vorgedrungen, nicht, wenn ihnen ausgewichen wird.

2.5 Frühwarnung als Schnittstelle zwischen Analyse und politischem Handeln

Ein leistungsfähiges Frühwarnsystem muss Krisenfrüherkennung und politische Zentrale verbinden und ein eng kommunizierendes "interface" zwischen den beiden Ebenen herstellen. Das heisst, Früherkennung, Frühwarnung und politische Frühentscheidung stehen, trotz Arbeitsteilung und getrennten Verantwortungsbereichen, in einem organischen Gesamtzusammenhang.

Die Frühwarnkette muss so strukturiert und organisiert sein, dass sie von der Datensammlung über Frühwarnung und Risikoanalyse bis zur Ausarbeitung von Entscheidungsoptionen und Handlungsszenarien reicht. Sie muss bis hinein in den Vorraum der präventivpolitischen Entscheidungen führen. Das bedeutet, dass ein effizientes System als Katalysator für anstehende Entscheidungsprozesse dient. Entscheidungsträger setzen sich damit gleichsam selbst unter Handlungsdruck, indem sie darauf bestehen, systematisch früh und umfassend informiert zu werden.

Wirksame Prävention setzt die solide Kenntnis aller politischen, sozioökonomischen, kulturellen, religiösen, historischen sowie zivilisatorischen Strukturelemente voraus, denen bei einer heranwachsenden Krisen- und Konfliktsituation beschleunigende Bedeutung zukommt. Ohne hinreichendes Daten- und Faktenmaterial sowie ohne die analytische Fähigkeit, relevante von irrelevanten Informationen zu unterscheiden, besteht kaum ein verlässlicher Grund für praktische Schritte der Prävention.

Es gilt zwischen „früher“ und „später“ Prävention zu unterscheiden. Weitere Differenzierungen im Hinblick auf den Faktor Zeit sind vorzunehmen (vgl. 3.2.2). Während sich die „frühe“ Prävention auf strukturelle Krisen- und Konfliktpotentiale konzentriert, versteht sich die „späte“ Prävention als „last minute prevention“ unmittelbar vor einem erwarteten negativen Ereignis. Aus dem

Blickwinkel der Entwicklungs- und Friedenspolitik steht die "frühe" Prävention im Mittelpunkt. Einer möglichst frühzeitigen und breit angelegten Tatsachenermittlung kommt daher entscheidende Bedeutung zu. Gleichzeitig ist man in vielen Ländern mit endemischen Konflikten, die von wechselnder Intensität sind, darauf angewiesen, in-conflict oder post-conflict-Warnungen auszusprechen. Dies ist insofern sinnvoll, als es auch in diesen Fällen darum gehen muss, eine weitere Eskalation zu vermeiden. Man denke nur an Rwanda: die heutige Situation wird von vielen Beobachtern nicht mehr als Nachkriegs- sondern bereits wieder als Zwischen- oder sogar Vorkriegssituation gedeutet.

Der Verbesserung von Kapazitäten zur frühen und zugleich gründlichen Tatsachenermittlung und anschließenden Krisenanalyse muss mithin eine besondere Beachtung geschenkt werden.

2.6 Schlussfolgerungen

Vor dem Hintergrund der angestellten Überlegungen und der Erkenntnisse im Hinblick auf den Aufbau einer effizienten Frühwarnkette sind die folgenden Bausteine von zentraler Bedeutung:

- FAST muss als Frühwarn-Kette aufgezogen werden, die aus folgenden Gliedern besteht: Monitoring-Informationsübermittlung-Risikoanalyse-Frühwarnung-Konsultationen mit den Adressaten—Optionen und Handlungsszenarien. FAST bildet somit die Brücke zwischen Krisenterrain und Krisenmanagement, zwischen Frühwarnung und Prävention.
- FAST muss ausserhalb des politischen Entscheidungs- und Verwaltungsapparates verankert sein. Damit soll der Frühwarnmechanismus möglichst frei von verwaltungsinternen Rücksichtnahmen, politischen Blockierungen und zu beachtenden Souveränitätsdilemmata in Gang gesetzt werden. Die Auslagerung setzt jedoch umgekehrt enge Konsultationen im Hinblick auf die Schnittstelle zwischen Frühwarnung und Prävention voraus. Darüber hinaus ist eine ständige Kooperation mit offiziellen Stellen im Bereich des Monitoring unumgänglich, um die erhobenen Daten durch möglichst viele Informationen zu ergänzen, zu verifizieren und um Einschätzungen zu diskutieren.

- Das „outsourcing“ erleichtert - gerade vor dem Hintergrund des Souveränitätsdilemmas - die Informationsbeschaffung, die Faktensammlung, die Risikoanalyse und die Ausarbeitung von Entscheidungsoptionen. Nichtstaatlichen Organisationen kommt für die zusätzliche und alternative Informationsbeschaffung eine immer grössere Bedeutung zu. Die Verknüpfung von staatlichen und nicht-staatlichen Informationssystemen sowie die professionelle Auswertung und risikoanalytische Aufbereitung von Frühwarndaten im Zeichen nachhaltig wirksamer Krisenprävention fällt einer verwaltungsexternen Frühwarninstitution aus oben genannten Gründen (Hemmschwellen) leichter.
- Hinzu kommt der psychohygienische Aspekt: Politiker können einerseits zeigen, dass sie den Aspekt der Prävention ernst nehmen, können aber sowohl im Hinblick auf die eigene politische Klientel als auch auf betroffene Drittstaaten eventuelle Fehlbeurteilungen oder -entscheidungen auf das externe Frühwarnsystem abschieben. Diese Erleichterung dürfte letztlich der Prävention zugute kommen, weil dadurch die politische Hemmschwelle gesenkt werden kann. Die Frühwarninstitution ihrerseits muss mit Kritik fertig werden, zumal dann, wenn sie Teil eines internationalen Netzwerks ist, das Daten und Fakten austauscht und damit eine Rückversicherung darstellt.

3 State of the Art. Zu Theorie und Praxis der Frühwarnung

3.1 Überblick und Fragestellung

Die theoretische Diskussion über Frühwarnsysteme ist weiter fortgeschritten als die Implementierung von praxistauglichen Konzepten ahnen lässt. Gerade wegen des theoretischen Vorsprungs vor der Praxis macht es keinen Sinn, das Rad noch einmal neu erfinden zu wollen. Vielmehr geht es darum, sich aktiv an den international laufenden Diskussionen zu beteiligen, einschlägige Erfahrungen auf den Gebieten Frühwarndaten und deren Erhebung, Monitoring und Modelling zusammenzutragen, die Resultate zu bündeln und Konzepte für die Praxis zu entwickeln. Letztere be-

dürfen wiederum der Überprüfung an der theoretischen Diskussion, die zur Zeit intensiv geführt wird.

Die Ausführungen in diesem Kapitel sind einerseits das Ergebnis der systematischen Auswertung der - durchaus überschaubaren - Literatur, vor allem angelsächsischer Provenienz. Andererseits wurden intensive Gespräche mit Vertretern von Institutionen geführt, die dabei sind, Frühwarnsysteme zu entwickeln oder zu betreiben. Die Abklärungen dienen der Beantwortung folgender Fragen:

1. Welche theoretischen Grundlagen zur Etablierung von Frühwarnsystemen wurden erarbeitet?
2. Welche Konzepte sind für welche Adressaten anwendungsreif?
3. Welches sind die Möglichkeiten und Grenzen angewandter Konzepte der Frühwarnung?
4. Welche Erfahrungen wurden bisher aufgrund der Anwendung von Frühwarnsystemen im Hinblick auf Prävention von Kriseneskalation gemacht?
5. Mit welchen Institutionen ergeben sich Kooperationsmöglichkeiten?

3.2 Theoretische Grundlagen

Früherkennung und Frühwarnung sind Mittel zum Zweck des präventiven politischen Eingreifens in Konflikte, die gewaltsam zu eskalieren drohen. Es soll frühzeitig erkannt werden, dass ein Konflikt in die heiße Phase abzugleiten droht, damit politisch Handelnde frühzeitig gewarnt werden können. Diese sollen auf der Grundlage der frühen Warnung über die Eskalation eines Konfliktes möglichst rasch darüber entscheiden, ob und wie sie der absehbaren Eskalation entgegenwirken sollen bzw. können. Frühwarnung ist eine Voraussetzung präventiven Handelns. Eine zweite, ebenso wichtige Voraussetzung ist der Wille und die Fähigkeit der Adressaten von Frühwarnung, präventive Massnahmen zu ergreifen. Frühwarnung kann den politischen Willen nicht ersetzen. Sie dient jedoch den Adressaten als Instrument zur Reduktion von Unsicherheit und ist damit der politischen Entscheidungsvorbereitung förderlich.

Frühwarnung erschöpft sich nicht in der Ermittlung von Daten und Fakten. Vielmehr geht es um die qualitative Bewertung systematisch gesammelter Daten und Fakten sowie um das analyti-

sche Aufbereiten und das rasche Verfügbarmachen in einer einfach lesbaren Art und Weise. Daten und Fakten müssen anhand nachvollziehbarer Kriterien ermittelt werden. Sie müssen Hinweise geben auf bzw. Indikatoren sein für das Negativereignis, vor dem gewarnt werden soll. Frühwarnung erfordert daher ein theoretisches Verständnis der Ursachen von Gewaltkonflikten und Kriegen im Hinblick auf die Dynamik von über die Gewaltschwelle tretenden Krisenprozessen. Plausible und begründete Vermutungen darüber, dass bestimmte Strukturen und Ereignisse in einem ursächlichen Zusammenhang mit Gewalt stehen, müssen mittels theoretischer Modelle getestet und verallgemeinert werden können. Ein Frühwarnsystem muss zeigen können, dass gleiche Ursachen - *alle Bedingungen gleich* - immer wieder gleiche Wirkungen erzeugen.

Die getroffenen Aussagen mögen a priori verständlich und nachvollziehbar sein. Trotzdem verbergen sich hinter den einzelnen Feststellungen weitreichende methodische und inhaltliche Probleme. Diese umfassen Fragen

- nach der genauen Bestimmung dessen, wovor gewarnt werden soll;
- nach der Definition des Zeitpunktes, der mit „früh“ bezeichnet wird;
- nach der theoretischen Grundlage der Frühwarnung.

3.2.1 Wovor soll gewarnt werden?

Die Auswahl aussagekräftiger Indikatoren hängt von der Beantwortung der Frage ab, wovor frühzeitig gewarnt werden soll. Früherkennung von „Gewalt“ ist zu unspezifisch. Das Ereignis, das in der Zukunft liegt, muss präziser umschrieben werden. Da niemand weiss, was in der Zukunft liegt, muss das künftig zu Vermeidende durch in der Vergangenheit eingetretene Ereignisse bestimmt werden. Man muss zunächst eine Auswahl der Ereignisse, die in der Vergangenheit eintrafen und die man künftig vermeiden möchte, vornehmen. Dann muss man möglichst präzise die Bedingungen definieren, unter welchen das Ereignis eingetreten ist und mit grosser Wahrscheinlichkeit an einem anderen Ort - *alle anderen Bedingungen gleich* - wieder eintreten wird, falls nicht aktiv auf diese Bedingungen eingewirkt werden wird.

Frühwarnung umfasst die sogenannte Spezialprävention, im Gegensatz zur Generalprävention, welche Gegenstand einer breitgefächerten Entwicklungszusammenarbeit ist.

Spezialprävention fokussiert auf klar definierbare Krisen, vor deren Eskalation gewarnt werden soll. Die FAO z. B. ist an der Vermeidung von Hungersnöten interessiert. Sie konzentriert ihr globales satellitengestütztes Frühwarnsystem (The Global Information and Early Warning System, GIEWS) deshalb auf das Problem der Missernten, die sich aufgrund klimatischer Schwankungen einstellen können. Darüber hinaus beschäftigt sie sich mit den sozio-ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen der Nahrungsmittelversorgung in einzelnen Ländern, weil diese für das Eintreten oder Ausbleiben einer Hungersnot ebenfalls von zentraler Bedeutung sind. Die Daten fließen in dem integrierten Informationssystem „GIEWS Workstation“ zusammen und werden dort analysiert.

Frühwarnsysteme, die an der Vermeidung von Gewalt und Krieg interessiert sind, konzentrieren sich gegenwärtig auf innerstaatliche Konflikte, weil diese zu mehr als 90% das weltweite Kriegsgeschehen bestimmen. Die Forschung konzentriert sich dabei auf verschiedene Konflikttypen mit ihren jeweils eigenen Parametern. Die wesentlichen Typen sind:

- ethnopolitischer Konflikt,
- Genozid und Politizid,
- Kampf um den Staat und Staatszerfall,
- Umwelt- bzw. Ressourcenkonflikt.

Theorie- und modellgestützte Frühwarnforschung konzentriert sich auf die retrospektive und zunehmend auch prospektive Analyse der einzelnen Konflikttypen sowie ihrer *Mischformen*. Aber genauso wenig wie sich die GIEWS Workstation nur auf Missernten abstützen kann, können sich konfliktzentrierte Systeme lediglich etwa mit Identitätsproblemen einer Ethnie befassen. Die jeweiligen Indikatorensets erfassen eine Anzahl von sozio-politischen Variablen, die redundant sind. Insofern sind die Modelle als komplementäre Bereiche zu verstehen, die ein integriertes Bild von innerstaatlichen Krisen vermitteln können. Hinzu kommt, dass sich kein System nur mit einem einzigen krisengeschüttelten Land isoliert befasst, sondern das Monitoring der umliegenden Staaten miteinbezieht. Dadurch nehmen Frühwarnsysteme, die sich auf innerstaatliche Konfliktindikatoren spezialisiert haben, automatisch auch aussenpolitische und internationale Ereignisse ins Blickfeld.

Insofern besteht eine gewisse Frühwarnkapazität in Hinblick auf die Zunahme von zwischenstaatlichen Spannungen. Beispielsweise in der Region der Grossen Seen in Zentralafrika würde es wenig Sinn machen, das Frühwarnsystem einzig auf Rwanda, auf Burundi oder auf Zaire zu fokussieren. Die Warnung müsste sowohl die inneren Entwicklungen in allen drei Ländern als auch die Interdependenzen zwischen den Konfliktformationen berücksichtigen. Dies umfasst den Einbezug von externen Einflussfaktoren wie etwa die Interessen von Uganda, Frankreich und den USA, das Verhalten der UNO und die Aktivitäten der OAU, etc. Mit anderen Worten, es müssen beschleunigende und eindämmende Faktoren berücksichtigt werden.

Die genannten Konflikttypen, die mehr oder weniger klar umrissenen Mustern folgen, machen selbst nur einen Ausschnitt der Gewaltproblematik in krisengeschüttelten Ländern aus. Analytiker sehen sich zusehends mit gewaltsamem Konfliktaustrag unterhalb der Kriegsschwelle konfrontiert. Diese sind oft von langer Dauer und von schwankendem Intensitätsgrad. Sie fordern oftmals mehr Opfer als klar definierbare inner- oder zwischenstaatliche Kriege. Insbesondere vom Weltmarkt weitgehend abgekoppelte Armutregionen der Dritten Welt sind von endemischer, diffuser und privatisierter Gewalt betroffen, die sich nicht an ausmachbaren innergesellschaftlichen Fronten orientiert. In solchen Konflikten bekämpfen sich nicht klar bestimmbare soziale Kollektive mit eindeutig angebbaren Interessen und Zielsetzungen. Todesschwadronen, Drogenbanden, „Kriegsfürsten“, marodierende Söldner und bewaffnete Jugendgangs bilden die Akteure privatisierter Gewalt, die potentiell auch immer politisch instrumentalisiert werden kann. Diffus-privatisierte Gewalt lässt sich mittels Spezialprävention, um die es im Kontext von Früherkennung und Frühwarnung geht, nur schwer in den Griff bekommen. Daher muss diese Art Gewalt weiterhin Gegenstand einer langfristig angelegten Politik der Generalprävention im Sinne ursachenorientierter Vorbeugung von gesellschaftlichen Zerfallserscheinungen sein. Dies ist die Domäne der Entwicklungszusammenarbeit, die sich mit dem Aufbau tragfähiger sozialer, ökonomischer und zunehmend auch politisch-legalistischer Strukturen beschäftigt.

Fazit: Es geht bei der Frühwarnung nicht um Gewaltprävention schlechthin, sondern um Spezialprävention, das heisst, um operativ orientierte politische Interventionen in zeitlich und räum-

lich klar begrenzten akuten Krisenlagen. Diese fokussierte Prävention erfordert von einem Frühwarnsystem, dass es sich auf die Erkennung von Daten, Fakten, Entwicklungen beschränkt, die in ursächlichem Zusammenhang mit begrenzten Krisenlagen stehen. Die Indikatoren müssen somit vor allem für die genannten Konflikttypen und ihre Mischformen von Relevanz sein.

Frühwarnung verliert auch nach dem Ausbruch von Gewaltkonflikten bzw. nach deren Beendigung nicht an Stellenwert. Nachkriegszeiten erweisen sich - auf der Grundlage prekärer Waffenstillstände - nicht selten als Vorkriegszeiten. Diese bedürfen unter dem Aspekt der Früherkennung ganz besonderer Aufmerksamkeit.

3.2.2 Wie „früh“ muss Frühwarnung sein?

Wer ein Frühwarnsystem betreiben will, muss per definitionem den Faktor Zeit in Rechnung stellen. Stets wird die Frage zu beantworten sein: Wie früh ist früh genug? In der Literatur werden sechs Zukünfte aufgrund ihrer zeitlichen Dimensionen unterschieden: die unmittelbare Zukunft, sechs Wochen umfassend,

1. die nahe Zukunft, sechs Monate umfassend,
2. die kurzfristige Zukunft, ein Jahr umfassend,
3. die mittelfristige Zukunft, ein bis fünf Jahre umfassend,
4. die langfristige Zukunft, fünf bis fünfzehn Jahre umfassend,
5. die sehr langfristige Zukunft, fünfzehn bis fünfundzwanzig Jahre umfassend (vgl. Vetschera 1996).

Die Adressaten von Frühwarnung, die Spezialprävention betreiben möchten, sind nicht unmittelbar an den mittelfristigen bis sehr langfristigen Zukünften interessiert. Die Wahrnehmung ferner Signale mag zwar für die Einschätzung grober Entwicklungstendenzen wichtig sein, um zu wissen, wo die Generalprävention anzusetzen hat. Die analytische Aufgabe in diesen Bereichen wird jedoch im allgemeinen von den Sozialwissenschaften, insbesondere den Regionalstudien, wahrgenommen. Die eigentliche Frühwarnung setzt sich vor allem mit der *kurzfristigen bis nahen Zukunft* auseinander. In diesen Zeitabschnitten kann im Falle einer Kriseneskalation in der Regel mit weichen und mit starken Signalen gerechnet werden.

Sofern solche Signale wahrnehmbar sind, setzt eine intensivere Phase des Monitoring, der Kooperation mit Regionalexperten und der analytischen Bewertung ein. In dieser Phase verfolgt

das Frühwarn-system ein doppeltes Ziel: Zum einen werden die Signale und deren Interpretation an die Adressaten zur Entscheidungsvorbereitung weitervermittelt. Zum anderen geht es darum, für die unmittelbare Zukunft - also für sehr kurze Zeiträume - starke und sogar Hypersignale auszumachen, die auf die besondere Eigenschaft eines bevorstehenden Ereignisses schliessen lassen. Werden solche Signale empfangen, dann ist der umgehende Kontakt mit den Entscheidungsträgern unumgänglich, sonst droht die Spezialprävention zu scheitern.

Jeder Krise gehen ferne wie nahe, schwache wie starke Signale voraus. Die Wahrnehmung der Signale, sowohl ihrer Frühzeitigkeit als auch ihrer Stärke, ist eine direkte Funktion des Wissensstandes der Beobachter.

3.2.3 *Wie „theoriegeladen“ muss Frühwarnung sein?*

Daten und Fakten müssen analysiert und bewertet werden. Erst Analyse und Bewertung machen aus einer Information ein Signal. Das bedeutet, dass Analyse und Bewertung von einem theoretischen Verständnis von den Ursachen für kriegerische Gewalt getragen sein muss. Theorie trägt der Tatsache Rechnung, dass das gleichzeitige oder sukzessive Auftreten verschiedener Daten und Fakten, ihre Kombination und ihre Verknüpfung in Raum und Zeit eine Verdichtung und Kumulation von Faktoren anzeigt, die auf eine gewaltsame Eskalation von Konflikten hindeuten.

Analyse und Bewertung setzen zum einen ein generelles Wissen um gewaltsame Konfliktaustragungsformen sowie um ihre Ursachen voraus. Zum anderen bedingen sie ein vertieftes Verständnis der zu beobachtenden Region. Wer nicht schon viel über die Region und ihre spezifischen Konfliktkonstellationen weiss, wird die gesammelten Daten und Fakten nicht zu deuten und Informationen in entscheidenden Lagen nicht als Signale wahrzunehmen vermögen. Mit anderen Worten: neben der theoretischen Risikoanalyse ist die Regionalexpertise für die Interpretation von Informationen unabdingbar.

Damit stellt sich die Frage, ob die Regionalexpertise nicht besondere Anstrengungen zur Etablierung einer systematischen Frühwarnung überflüssig macht. Kann nicht davon ausgegangen werden, dass Regionalexperten ohnehin in der Lage sind, früh zu erkennen, ob und wann ein Konflikt in „ihrer“ Region gewaltsam zu eskalieren droht? Aufgrund bisheriger Erfahrungen kann die

Frage eindeutig mit nein beantwortet werden. Regionalexperten können Frühwarner sein, sie müssen es aber nicht sein. Ob ein Regionalexperte Warnungen ausspricht, hängt von seiner fachlichen Kompetenz und persönlichen Qualifikation ab. Die Frühwarnung den Regionalexperten zu überlassen, hiesse aber auch, die globale Frühwarnung auf Hunderte wenn nicht Tausende von subjektiven Stellungnahmen abzustellen. Der Beliebigkeit von Frühwarnung ist damit Tür und Tor geöffnet - was faktisch dem gegenwärtigen Zustand entspricht.

Frühwarnsysteme dürfen nicht auf dem Zufallsprinzip aufbauen, sondern ihr Zweck ist, die Vielfalt von Informationen und Signalen systematisch für präventive Politik aufzubereiten. Die Institution, die das Frühwarnsystem betreibt, wird jedoch nie über die Kapazitäten verfügen, all jene Daten zu sammeln, die für die Warnung notwendig und hinreichend sind. Zwar gibt es heute technische Mittel, um den globalen Informationsfluss zu beschleunigen und systematisiert einem Datensystem zufließen zu lassen, z.B. durch die automatische Kodierung der Nachrichten des Reuters wire service (siehe unten). Trotzdem und darüber hinaus erfordert die Tätigkeit der Datenbeschaffung zweifellos den Einbezug von hoher *regionalspezifischer* Kompetenz. Es gilt jedoch, das atomisierte Spezialwissen abzufragen, zu bewerten, analytisch aufzubereiten und verfügbar zu machen - und damit letztlich politisch aufzuwerten. Die Organisation und Durchführung dieser Prozesse stellt eine eigenständige Leistung dar, die selbst erheblichen Aufwand und hohe fachliche Kompetenz erfordert. Die systematische Früherkennung ist somit Bindeglied zwischen der lokalen/regionalen Datenbeschaffung einerseits und der Vermittlung von Signalen an die Adressaten der Warnung andererseits. Letzteres erfordert die Kapazität zur Erarbeitung von Szenarien und Handlungsoptionen. Auch dies hat wiederum in engster Kooperation mit Regionalexperten zu erfolgen.

Fazit: Früherkennung ist mehr als das Sammeln von Daten und Fakten einerseits, ihre Bereitstellung und Aufbereitung andererseits. Verbindendes, zentrales Schlüsselglied müssen Analyse und Bewertung sein. Früherkennung bezieht sich dabei stets auf den Prozess kumulativer Verdichtung kriegsursächlicher Faktoren in relativ kurzen Zeiträumen.

Aussagekräftige und konflikttypenspezifische Indikatoren müssen sowohl etwas über die Gefahr gewaltsamer Eskalation aussagen als auch auf Daten und Fakten bezogen sein, die tat-

sächlich erhoben werden können. Die trefflichsten Indikatoren nützen nichts, wenn die Daten für die betreffenden Indikatoren nicht vorhanden sind.

3.3 Angewandte und anwendungsreife Konzepte

Das Studium der Literatur und die internationalen Kontakte zeigen, dass, trotz der gegenwärtigen Konjunktur, welche die Frühwarndiskussion erfährt, die Zahl der ernstzunehmenden Beiträge begrenzt ist. Folgende Projekte wurden im Rahmen dieser Studie evaluiert bzw. konsultiert:

1. Das Global Event Data System (GEDS) am *Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland at College Park* sowie das damit verbundene risk assessment zu 270 „minorities at risk“ unter der Leitung von Prof. Ted R. Gurr und die systematische Kodierung von „accelerating and de-accelerating events“ zum Thema „genocides and politicides“ von Prof. Barbara Harff.
2. Das „State Failure Project“ der unter Vertrag der US-Regierung stehenden *Science Applications International Corp. (SAIC)*, beraten von Prof. Ted R. Gurr und Prof. Barbara Harff, hat das empirische Assessment von Staatsversagen (Regimekrisen, ethnopolitische und revolutionäre Kriege, humanitäre Krisen) für die Jahre 1955-1994 untersucht. Die Ergebnisse wurden noch nicht veröffentlicht. Weitere Studien sind im Gange.
3. Das „Refugee Early Warning Project“ am *Department of Sociology der Ohio State University* unter der Leitung von Prof. Craig Jenkins und Dr. Susanne Schmeidl befasst sich mit dem empirischen Assessment eines Kausalmodells der Bedingungen, die im Zusammenhang mit Flucht auftreten. Untersucht werden die Herkunftsländer im Zeitraum von 1971-1990. Weitere Untersuchungen sind im Gange. Berichte im vom *Centre for Refugee Studies der York University* herausgegebenen „REFUGE. Canada's Periodical on Refugees.“
4. Das PANDA-Projekt am *Center for International Affairs, Harvard University* unter der Leitung von Prof. Douglas Bond verfolgt die Entwicklung von akuten Konflikten durch automatisches Kodieren mittels des *Kansas Event Data System (KEDS)*. Das Verfahren, welches mittels retrospektiver Studien anhand von 12 laufenden Kon-

- flikten getestet wurde, erlaubt das Fast-Echtzeit-Monitoring von Konfliktverläufen.
5. Das *Conflict Early Warning Project* des *Georgia Institute of Technology* unter der Leitung von Dr. Peter Brecke verwendet die „pattern recognition“-Methode mit dem Ziel der Identifikation von „harbinger configurations of early warning indicators“. Laufende retrospektive Analyse von 20 Ländern für die Jahre 1945-1995 sowie das Erstellen einer umfangreichen Kriegs- und Konflikt-datenbank.
 6. Das *UN Department of Humanitarian Affairs* betreibt zwei verschiedene Projekte: das in Genf stationierte ReliefWeb unter der Leitung von Sharon Ruso erstellt über das Internet zugängliche Profile für Länder mit Flüchtlingskrisen. Das in New York stationierte HEWS-Projekt unter der Leitung von Ed Tsui und Elizabeth Kassinis betreibt eine Datenbank mit Frühwarnindikatoren für über 100 Länder zur Entscheidungsvorbereitung innerhalb der UN.
 7. Strukturiertes Assessment von Entwicklungen in Ländern die mit grosser Wahrscheinlichkeit Flüchtlinge generieren am *Centre for Documentation and Research, UNHCR Geneva* unter der Leitung von Udo Janz. Die Ergebnisse werden halbjährlich mittels der CD-ROM „REFWORLD“ veröffentlicht. Das Centre betreibt eine Pilotstudie zur Anwendung von Frühwarnindikatoren auf sechs Länderstudien. Es nimmt an den „meetings on early warning“ verschiedener UN Agencies teil.
 8. Das *Network of Ethnological Monitoring and Early Warning of Conflict (EAWARN)* des *Institute of Ethnology and Anthropology, Russian Academy of Sciences* unter der Leitung von Valery Tishkov und Mara Ustinova stützt sich auf ein Netz von führenden Experten in der früheren Sowjetunion. Die Regionalexperten beobachten ethnopolitische Konflikte, sammeln und transferieren Informationen zur Früherkennung von Konflikten.
 9. Jährlich publiziertes globales Kriegsregister sowie manual (checklist und Indikatoren) für das Monitoring des Stands der Menschenrechte, deren Verletzung und relevanter Hintergrundbedingungen; laufendes Projekt „for the Interdisciplinary Study of the Root Causes of Human Rights Violations“ (PIOOM) am *Center for the Study of Social Conflicts (LISWO)* der *University of Leiden* unter der Leitung von Prof. Alex P. Schmid.
 10. Die Kriegsdatenbank der Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (AKUF) an der *Forschungsstelle Kriege, Rüstung und Entwicklung der Universität Hamburg* unter der Leitung von Prof.

Klaus-Jürgen Gantzel beruht auf einem handkodierten System, das verschiedene Variablen von Kriegen seit 1945 erfasst. Die Ergebnisse des Registers werden periodisch veröffentlicht.

3.4 Möglichkeiten und Grenzen

Die vorgestellten Frühwarnsysteme basieren auf unterschiedlichen Konzepten und wenden verschiedene sozialwissenschaftliche Methoden für das Assessment an. Es lassen sich sechs verschiedene Typen von Frühwarnsystemen voneinander unterscheiden:

1. *Hypothesengestützte Korrelationsmodelle* über Kausalbeziehungen, basierend auf einer multiplen Regressionsanalyse. Diese Systeme bieten gute statistische ex-post Analysen auf deren Grundlage Wahrscheinlichkeitsaussagen bis hin zu Prognosen möglich sind. Die Vorteile dieser Systeme liegen darin, dass die theoriegestützten Modelle empirisch getestet sind und daher der subjektive Faktor bei der Bewertung des Gewichts von Variablen eliminiert wird. Gleichzeitig erlaubt es das Monitoring von verschiedenen Konflikttypen. Auch lassen sich neue Modelle für weitere Krisenerscheinungen entwickeln, die ebenfalls getestet werden können. Die Grenzen liegen dort, wo die strukturorientierten Analysen statisch bleiben und die Dynamik von Konflikten mit sich ändernden Kausalitäten nicht erfassen können. Ted R. Gurr's „minorities at risk“-Projekt ist in diesem Bereich anzusiedeln.
2. *Sequenzmodelle* verknüpfen Hintergrundbedingungen, intervenierende Bedingungen und Akzeleratoren miteinander. Akzeleratoren sind Ereignisse, die von den Systemparametern nicht erfasst werden. Der Vorteil dieser Systeme liegt darin, dass sie kurzfristige Krisenverläufe verfolgen, systematisch einzelne Ereignisse kodieren und das Fast-Echtzeit-Monitoring erlauben. Die Grenzen ergeben sich einerseits aus der Abhängigkeit von einer Fülle von Daten aus zu beobachtenden Gebieten. Das automatische Kodieren schafft hier Erleichterung. Doch ist weiterhin auch ein Gewicht auf Feldberichte und Vor-Ort-Monitoring zu legen. Ausserdem ergibt sich das Problem der empirischen Testbarkeit. Bisher ist die Zahl der Fälle, die durch Sequenzmodelle erfasst wurden, noch zu gering, um von einem durchwegs verlässlichen Modell

sprechen zu können. Prof. Barbara Harff ist jedoch dabei, mittels GEDS weitere Fälle zu untersuchen.

3. *Response-Modelle* identifizieren Punkte in Konfliktverläufen, an welchen bestimmte Antworten oder Reaktionen einen signifikanten Unterschied im Hinblick auf das Ergebnis des Konfliktes erwarten lassen. Diese Modelle funktionieren ähnlich wie Sequenzmodelle. In Ergänzung zu diesen werden jedoch mögliche Reaktionen von Dritten - wie etwa der UNO - auf den Konflikt integriert und in die Analyse über den weiteren Verlauf einbezogen.
4. *Konjunkturelle Modelle* sind generelle und keine typenspezifischen Systeme, die aufgrund verschiedener Methoden unterschiedliche Bedingungen von Konflikten miteinander verknüpfen. Sie analysieren, wie das Zusammentreffen (conjunction) von Faktoren zu Gewalt und Krieg führen. Der Vorteil solcher Modelle, die erst auf dem Papier existieren, liegt darin, dass sie nicht auf einen spezifischen Typ von Konflikten fokussiert sind, sondern das Feld breit ausleuchten und sich die Erfahrungen anderer Modelle zunutze machen, um durch neue Kombinationen zu valablen Ergebnissen im Hinblick auf Früherkennung von Krisen zu gelangen (zu den Modellen siehe: T. R. Gurr & B. Harff, *Conceptual, Research, and Policy Issues in Early Warning Research: An Overview*. In: CIDCM The Journal of Ethno-Development. Special Issue on Early Warning of Communal Conflicts and Humanitarian Crises, Vol. 4, No 1, July 1994, pp. 3-14).
5. „*Pattern Recognition Techniques*“ eruieren systematisch und datenbankgestützt Wahrscheinlichkeiten, indem davon ausgegangen wird, dass bestimmte Muster von Faktorenkonstellationen in einer hohen Prozentzahl von Fällen zum Ausbruch von Gewalt geführt haben und ergo führen werden. Das Aufspüren und Erkennen von „Vorläufer-Konfigurationen“ als eine spezifische Form des konjunkturellen Modells (durch die Kombination von Hintergrundbedingungen und Katalysatoren) steht im Zentrum der methodischen Diskussion. Methode und Konflikttheorie bestimmen die Wahl der Indikatoren und damit auch der zugrundeliegenden Modelle. Der Ansatz ist vielversprechend, beruht aber aufgrund der hohen Indikatorendichte auf einer Fülle von Daten, die zur Zeit nicht oder nur für sehr begrenzte Räume vorhanden sind. Die verwandte Technik der Clusteranalyse, wie sie an der University of Kansas auf der Basis von KEDS durchgeführt wird (Prof. A. Schrodtt und Deborah J. Gerner), verspricht im Hinblick auf den politischen

Wandel im Nahen Osten von einigem Erfolg zu sein, da dort die Informationsfülle beachtlich ist.

6. *Qualitative Analyse und Fallstudien.* Verschiedene Frühwarnsysteme verzichten auf systematische modellgestützte Analyse und verlassen sich auf qualitativ aufwendige vertiefte Einzelfallstudien (wie zum Beispiel EAWARN in den G.U.S.-Republiken oder das West Africa Research Network WARN von Prof. H. Adelman, York University). Der Vorteil des narrativen Ansatzes zur Beobachtung von Einzelfällen liegt in der umfassenden Verarbeitung von Informationen durch Regionalexperten, welche ihre Materie bis in alle Einzelheiten kennen und Signale zu deuten verstehen. Die Informationsbeschaffung kann auf ein feinmaschigeres Netz zurückgreifen als globale Systeme mit automatisierter oder zumindest systematischer Kodierung. Der Nachteil besteht in der mangelnden Systematik der Erfassung von Krisengebieten. Fallstudien werden vor allem dort durchgeführt, wo bereits Anhaltspunkte für Krisen vorhanden sind. Dadurch fallen unter Umständen Regionen durch das Raster, die bei globalem Monitoring Beachtung finden.

Fazit: In der Frühwarndiskussion der letzten drei Jahre ist man sich einig geworden, dass sich der narrative und beobachtende Ansatz zum Studium von Einzelfällen einerseits und der systematische hypothesengestützte und verallgemeinernde Ansatz zur Modellbildung andererseits ergänzen. Beide Methoden mit ihren jeweiligen Vor- und Nachteilen haben ihre Berechtigung. Die Anwendung der einen oder anderen Methode hängt letztlich von den Ansprüchen der Adressaten ab.

Der relative Vorteil der systematischen Methode zur Etablierung eines Frühwarnsystems ist, dass die enorm wachsende Fülle von Informationen strukturiert, verdichtet und interpretiert wird, um die erforderliche Prognoseleistungen zu erbringen. Modelle tragen dazu bei, vorausschauend das höchstwahrscheinliche Verhalten eines Systems zu evaluieren. Sie helfen die Frage zu beantworten, welches die notwendigen Informationen und welches die valablen und signifikanten Indikatoren sind. Im Bereich der Fokussierung auf bestimmte Konflikte kommt wiederum dem Einzelfall grössere Bedeutung zu.

Frühwarnmodelle machen es möglich, potentielle Krisensituationen, die ein näheres Monitoring erfordern, systematisch zu erfassen und nicht nur dort die Scheinwerfer hinzurichten, wo be-

reits Spannungen erwartet werden. Sie fördern die systematische Erforschung von Strukturen und Ereignissen, die eine informierte Bewertung von Krisenverläufen zulassen. Seit der Verfügbarkeit einer schier unendlichen Datenfülle über das Internet ist eine systematische Auswertung von Informationen zu einer Notwendigkeit geworden. Einzelfallstudien sind jedoch auch vor diesem Hintergrund zu keinem akademischen Luxusartikel geworden. Aufgrund moderner Kommunikationsmittel und Informationsträger sind auch diese rascher und umfassender herstellbar. Es können daher in relativ kurzer Zeit viele Einzelfallstudien angefertigt werden. Auf der anderen Seite ist das Ganze - das globale Konfliktsystem in unserem Fall - mehr als die Addition von vielen Einzelfällen. Gerade weil die Kapazität zu singulären Analysen gestiegen ist, bedarf es zusätzlicher Kapazitäten zu deren Einordnung und Verarbeitung, ein Vorgang, der uns im praktischen Leben auf Schritt und Tritt begegnet.

3.5 Erfahrungen mit Frühwarnsystemen

Frühwarnsysteme im Bereich des Monitorings von Gewalt und Krieg sind eine relativ junge Erscheinung. Erst seit rund drei Jahren werden verstärkt Bemühungen in diese Richtungen unternommen. Hintergrund ist das teure Krisenmanagement bei innerstaatlichen Konflikten, mit dem die UNO und staatliche Agenturen der Entwicklungszusammenarbeit und der Friedensförderung konfrontiert sind. Die praktischen Erfahrungen mit Konflikt-Frühwarnsystemen sind daher noch sehr gering. Es befinden sich praktisch noch keine Systeme in der operativen Phase. Ein Durchbruch steht jedoch unmittelbar bevor. Es wäre wünschenswert, wenn die Schweiz zu den Pionieren und nicht zu den Trittbrettfahrern gehören würde.

Die UNO hat erste Erfahrungen mit Früherkennung und -warnung in den Bereichen der Umweltkatastrophen und der Nahrungsmittelkrisen gesammelt. In diesen Bereichen gibt es reichlich Erfahrung, so zum Beispiel bei der bereits erwähnten FAO oder beim UNEP mit seinen Systemen INFOTERRA in London und GRID in Genf. Diese Erfahrung werden für die Etablierung von Konflikt-

Frühwarnsystemen nutzbar gemacht. So gibt es enge Kontakte zwischen den Betreibern eingeführter Systeme der UN und den „neuen“ Systemen beim DHA und UNHCR.

Die Übertragbarkeit von Umweltmonitoring auf Konfliktmonitoring ist jedoch nicht einfach. Es macht einen Unterschied, ob man mit (satellitengestützten) Geographischen Informationssystemen (GIS) einen Landschaftsausschnitt und dessen Veränderungen beobachtet, ob man mit seismischen Messungen Frühwarnung im Hinblick auf Erdbeben betreibt oder ob man das erratische Verhalten von sozialen Einheiten mit zahllosen Einflussgrößen analysiert. So ist zum Beispiel das oben erwähnte „state failure project“ dort an Grenzen gestossen, wo es darum ging, lückenlose Daten für die 600 verwandten Indikatoren zu beschaffen. Dies war offenbar im Rahmen eines einzigen und zeitlich befristeten Projekts nicht möglich. Die kurze Erfahrung zeigt, dass jedenfalls die Kooperation und Vernetzung zwischen den verschiedenen Betreibern von Frühwarnsystemen unabdingbar ist, um ein einigermaßen vollständiges Bild der globalen krisenhaften Entwicklung zu erhalten. Das im Herbst 1996 gegründete Forum for Early Warning and Early Response (FEWER) stellt einen solchen Versuch dar (vgl. 4.1.4).

4 Glieder der FAST-Frühwarnkette

Dieses Kapitel beschreibt die inhaltlichen Grundlagen für die Aktivitäten, die im Rahmen von FAST durchzuführen sind. Zur praktischen Seite der „Werkstatt“ FAST äussert sich Kapitel 5.

Im folgenden werden die einzelnen Glieder der sechsgliedrigen Frühwarnkette konzeptualisiert. Die Glieder sind (1) Monitoring, (2) Fokussierung, (3) Analyse und Frühwarnung, (4) Evaluation und Konsultation mit den Adressaten, (5) Optionen und Szenarien und (6) Entscheidung und präventive Politik (vgl. fig. 2). Ein Schwergewicht wird dabei auf das Glied Eins, „Monitoring“, gelegt, weil dieses im Hinblick auf die Funktions- und Leistungsfähigkeit der Kette das Schlüsselglied ist. Es umfasst das Monitoring, die Datenbeschaffung, die Kooperation mit der Universität Maryland zum Betrieb der Datenbank sowie die Vernetzung zwischen Frühwarnsystemen.

Figur 2:
Frühwarnkette FAST

4.1 Glied Eins: Monitoring und Datenbeschaffung

4.1.1 *Indikatoren und Konfliktmodelle*

Systematische Frühwarnung basiert im Unterschied zum Fallstudienansatz auf Hypothesenmodellen, welche die Realität möglichst genau abbilden sollen. Um prospektive Aussagen von einiger Verlässlichkeit treffen zu können, müssen diese Modelle getestet werden. Der empirische Test wiederum ist ein objektives Verfahren, um zeigen zu können, welche Variablen stark korrelieren und welche nur schwach. Oft werden von Analytikern auf den ersten Blick Variablen für wichtig erachtet, die sich nach dem Testverfahren als schwach korrelierend herausstellen. Der Test ist somit keine akademische Übung, sondern dient dazu, prospektives Wissen im Hinblick auf Entscheidungen zu härten und möglichst von subjektiven Färbungen freizumachen.

Die Indikatorendiskussion ist nach wie vor in vollem Gange. Der Fehler, der dabei oft gemacht wird, ist, dass ein umfangrei-

cher Indikatorenansatz für alle denkbaren Krisen gesucht wird. Abgesehen von der Komplexität des Unterfangens, wird es schwierig sein, einen umfangreichen und unspezifischen Katalog empirisch zu testen.

In der Konfliktforschung hat man mit begrenzten, auf Typen bezogenen Modellen gute Erfahrungen gemacht. Bisher liegen getestete Frühwarnmodelle für folgende Krisentypen vor:

- flucht- und migrationsbedingte Krisen (Schmeidl);
- ethnopolitische Konflikte (Gurr);
- Genozide und politische Massenmorde (Harff) und
- Staatsversagen (Gurr/Harff).

Diese vier Typen und ihre Mischformen decken wesentliche Teile des gegenwärtigen Konfliktgeschehens ab. Inzwischen liegt ein weiteres - testbares - Modell für umweltverursachte bewaffnete Konflikte vor (Bächler/Kohlschütter 1996;). Arbeiten zum Thema Armut bzw. Verschuldung und Konflikt sind im Gange (Smith).

Auf der Basis von verschiedenen getesteten Spezialmodellen lassen sich aufgrund der Redundanzen dereinst möglicherweise Generalmodelle entwickeln. Gegenwärtig schlägt das PIOOM in Leiden (Schmid) einen umfassenden Indikatorenkatalog vor. Dieser Katalog dient dem Netzwerk FEWER (vgl. 4.1.4) als Diskussionsgrundlage. Ziel ist es, ein standardisiertes Questionnaire zu entwerfen, das allen Frühwarnsystemen zur Verfügung steht.

FAST kann von diesen Arbeiten und den vorhandenen Hypothesenmodellen enorm profitieren. Die Diskussion robuster, aussagekräftiger Indikatoren für die Prognose wird zu den Hauptanliegen der Ausbauphasen gehören. Es wäre eine Illusion, davon auszugehen, dass die Suche nach geeigneten Indikatoren nach einigen Monaten abzuschliessen sei. Vielmehr wird es so sein, dass das Set einer ständigen Evaluation unterzogen werden muss, weil sich auch die wesentlichen Konfliktgründe im internationalen Kontext verschieben können. Bestes Beispiel ist das Wegfallen des Kalten Krieges. Generell gilt: Je robuster die Spezialmodelle sind, desto besser funktioniert die Frühwarnung.

4.1.2 *Datenbeschaffung und Informationsquellen*

Beim „Anzapfen“ geeigneter Quellen sind grundsätzlich keine Grenzen gesetzt. Alle möglichen Kanäle sollen genutzt wer-

den. Trotzdem können Gruppen von Quellen gebildet werden, auf die hauptsächlich zurückgegriffen wird. An erster Stelle ist die GEDS-Datenbank zu nennen. Da GEDS den eigentlichen Kern der Datenbank für FAST bildet, wird darauf gesondert eingegangen (vgl. 4.1.3).

Über GEDS hinaus sind folgende Quellen von Bedeutung, wobei die Reihenfolge der Prioritätenordnung entspricht:

- Standardisierte Berichte aus Quellen, die in der Schweiz vorhanden sind, aber nicht systematisch im Sinne der Frühwarnung verarbeitet werden (Botschafterberichte, Feldinformationen und Politikmonitoring der DEZA (KoBüs), Feldinformationen der Hilfswerke);
- Berichte von Menschenrechts-, Flüchtlings- und Hilfsorganisationen (Amnesty International, die „Watch“-Gruppen wie Africa Watch, World Vision etc.);
- Austausch mit dem DHA und dem UNHCR;
- Informationen von internet und e-mail-Diensten;
- wissenschaftliche Regionalexpertisen;
- diverse Zeitungen, die on-line erhältlich sind (NZZ, le Monde, NYT).

4.1.3 *Kooperation mit der University of Maryland*

Die Evaluierung verschiedener Frühwarnmodelle hat ergeben, dass das Global Event Data System (GEDS) und die dazugehörige analytische Arbeit an der Universität Maryland at College Park am ehesten den Anforderungen an ein operatives Frühwarnsystem genügen. Die Vorteile von GEDS gegenüber anderen Systemen sind:

- GEDS hat die Kapazität für computergestützte, fast-Echtzeit Identifizierung und Kodierung von Informationen (Nachrichten) über konfliktsive und kooperative Interaktionen zwischen jeglichen Akteuren, einschliesslich Staaten, lokalen Akteure und transnationalen Organisationen. Es verbindet automatisierte und manuelle Eingabetechniken zum Zwecke der Frühwarnung.
- Die analytische Grundlage der Datenbank beruht zum einen auf einer Fülle von Daten, die seit mehr als zwanzig Jahren gesammelt werden, und zum anderen auf getesteten Modellen. GEDS beruht zu einem wesentlichen Teil auf der automatischen Kodie-

rung von Reuters Meldungen. Dadurch ist ein flächendeckender Grundstock einer grossen Menge von Informationen gewährleistet. Die übrigen Quellen dienen der Verfeinerung, Erhärtung, Ergänzung und regionalen Vertiefung. Letzteres hängt von der Fokussierung ab (vgl. 4.2).

- Die Software ist ausgesprochen anwenderfreundlich. GEDS wurde in einer Microsoft-Windows-Umgebung weiterentwickelt. Die Software erfüllt die Voraussetzungen für ein umfassendes Monitoring. So trennt sie die Hintergrundbedingungen struktureller Art eines Konfliktes vom Fluss aktueller Informationen über die Konfliktparteien und deren Handeln.
- Der Wechsel von graphischen Darstellungen von Konfliktverläufen zu den zugrundeliegenden Textdaten ist unmittelbar möglich.
- GEDS ermöglicht den zeitkritischen Zugang zu Daten, so dass den Anforderungen eines Frühwarnsystems für die Bereiche nahe (6 Monate) und unmittelbare Zukunft (6 Wochen) entsprochen wird.
- GEDS ist vernetzbar, was den Zugriff auf andere Datenbanken (interface) erleichtert. FAST und GEDS-Daten können über das File Transfer Protocol (FTP) via intranet ausgetauscht werden.

Das GEDS-Management ist dazu bereit, mit FAST einen Vertrag über die Leistungen von GEDS sowie den gegenseitigen Nutzen von GEDS und FAST (Austausch von Daten, arbeitsteilige Kodierung, Aufteilung von Fokusregionen) abzuschliessen.

Über die GEDS-Daten hinaus gibt es Spezialdatensätze, die in Zusammenarbeit mit analytischen Arbeiten in den Bereichen ethnopolitische Konflikte, Genozide und politische Massenmorde sowie „failed states“ entwickelt wurden. Diese Daten können in Kooperation mit den entsprechenden Wissenschaftlern ebenfalls genutzt werden. Beraterverträge mit den Prof. Gurr und Harff bieten sich an.

4.1.4 *Internationale Vernetzung. FEWER als Forum*

Das „Forum for Early Warning and Early Response“ (FEWER) wurde im Herbst 1996 als unabhängiges und interdisziplinäres Konsortium gegründet. Es umfasst Forschungseinrichtungen, NGOs, IGOs einschliesslich UN-Agenturen (DHA und UNHCR). Das Ziel ist, Politiker mit Frühwarninformationen zu versorgen, um die Prävention zu stärken. Dieses Ziel soll durch die Nutzung von Synergien erreicht werden, denn kein einzelnes Frühwarnsystem ist in

der Lage, alle Dimensionen der Warnung in allen möglichen Konfliktregionen abzudecken.

FEWER definiert Frühwarnung als „systematic collection and analysis of information coming from areas of crises for the purposes of: 1) anticipating the escalation of violent conflict, 2) development of strategic responses to these crises, and 3) the presentation of options to critical actors for the purposes of decision-making. FEWER ist deshalb wichtig, weil kein einzelnes Frühwarnsystem alle Weltregionen mit der gleichen Aufmerksamkeit beobachten kann. Aus diesem Grund sind Synergien zwischen verschiedenen Systemen zu nutzen und deren regionale Expertise allen Interessierten zugänglich zu machen. Auf diese Weise erhält die Frühwarnung auch ein transnationales Gewicht, welches wiederum die Prävention erleichtern hilft.

Anlässlich des FEWER-Treffens vom 15. März 1997 in Toronto wurde beschlossen, das Netzwerk zu etablieren. Dafür setzten sich insbesondere auch die UNO-Vertreter Sharon Rusu (DHA) und Udo Janz (UNHCR) ein. Auch der EU-Beobachter äusserte sich positiv über das Vorhaben. Weiterhin sollen ausgewählte Staaten, die eine vertrauenswürdige Friedensförderung betreiben, dazu eingeladen werden, ein kleines FEWER-Sekretariat für das networking zu etablieren. Als Übergangslösung geht das Sekretariat zu International Alert nach London. Die anwesenden Council-Mitglieder waren sich allerdings darin einig, dass dies nicht der geeignete Platz sei. Aus der Sicht einiger Mitglieder würde sich eher Genf anbieten.

Es sollten in der Tat Anstrengungen unternommen werden, um ein kleines unabhängiges Koordinationssekretariat errichten zu können. Ein Beitrag der Schweiz wurde von allen Beteiligten sichtlich erwünscht. Das Ansinnen stellt letztlich auch einen Vertrauensbeweis in die Aussenpolitik des Landes dar, der nicht leichtfertig verspielt werden sollte.

Ideal wäre es, wenn sich fünf bis sechs Staaten dazu bereit erklären würden, mit je rund 50.000 US \$ jährlich den Betrieb des Sekretariats sicherzustellen. Die Schweiz könnte in Genf vorhandene Infrastruktur anbieten. Dort ergäben sich auch gute Kooperationsmöglichkeiten mit dem DHA und dem UNHCR.

4.2 Glied Zwei: Fokussierung und Aufbereitung

Die Fokussierung der Frühwarnung ergibt sich aus den Interessen und Bedürfnissen der Adressaten. Grundsätzlich ist eine Fokussierung auf der Basis der allgemeinen Informationen notwendig, um im Hinblick auf einzelne Konfliktherde von Interesse eine Spezialprävention zu ermöglichen. Die Konzentration auf einzelne Gebiete erfolgt durch eine Verstärkung der Informationsdichte. Dies kann auf verschiedene Weise geschehen:

- Regierungsberichte, Oppositionspresse, NGOs und unabhängige Quellen in den beobachteten Ländern selbst;
- wissenschaftliche Netzwerke und Kommunikationskanäle (internet und e-mail-Dienste);
- Expertisen von Regionalexperten;
- flächendeckendes Monitoring mittels eines Netzes von Kontakt- und Vertrauenspersonen;
- Telefonverbindungen mit Kontakt- bzw. Vertrauenspersonen;
- Reise und fact finding vor Ort;
- Austausch und Synergien im Rahmen von Netzwerken wie FEWER.

Es bietet sich an, im Hinblick auf die Fokussierung auf einzelne Krisen einen Pool von Regionalexperten zu bilden. Diese können auf Bedarf durch Befragung oder Erteilung von Teilaufträgen aktiviert werden.

4.3 Glied Drei: Analyse und Frühwarnung

„Wo ist die Erkenntnis geblieben, die wir in der Information verloren haben?“

Erst die Analyse der Informationen führt zu Daten für die Frühwarnung. Dieses Glied ist damit von zentraler Bedeutung, geht es doch darum, aus der Fülle von Material Erkenntnisse über gegenwärtige und absehbare Entwicklungen zu gewinnen. Diese Arbeit ist getrennt von der eigentlichen Datenbank von Analytikern mit politikwissenschaftlichen Fachkenntnissen durchzuführen. Ihre Aufgabe ist es, Signale zu erkennen, zu deuten und in eine Warnung umzusetzen. Dieses Vorgehen umfasst drei Schritte:

Beim ersten Schritt geht es darum, spezielle Datensets über die Krisen, auf die man sich konzentriert, zu erstellen. Diese werden dann auf der Basis der vorhandenen Modelle getestet.

Beim zweiten Schritt werden die Testergebnisse ausgewertet und im Hinblick auf prospektive Aussagen evaluiert. Aufgrund der graphischen Darstellung von GEDS-Daten lassen sich Muster bzw. Verdichtungszone erkennen, die auf eine Krise in der nahen oder unmittelbaren Zukunft hindeuten.

Beim dritten Schritt müssen Warnungen konzipiert werden. Diese beziehen sich sowohl auf den Zeithorizont als auch auf die zu erwartende Intensität des Ereignisses. Das PIOOM in Leiden schlägt dafür ein Eskalationsmodell vor, das zwei qualitative Schwellen enthält (vgl. fig. 3). Das PIOOM-Modell mit den Intensitätsstufen dient als Grundlage dafür, um für FAST ebenfalls eine Stufenleiter zu entwickeln.

Figure 3:
Eskalationsstufen-Modell, nach PIOOM

Damit Warnungen rezipiert werden und zum politischen Handeln auffordern, müssen sie entsprechend verfasst sein. Warnungen können einen unterschiedlichen Status haben: wir unterscheiden zwischen Wahrscheinlichkeitsaussagen, Prognosen und präzisen Ankündigungen. Bei ersteren geht es um die Warnung davor, dass ein bestimmtes Ereignis kurzfristig oder in naher Zukunft mit hoher Wahrscheinlichkeit eintreten kann. Schwieriger ist es, eine verlässliche Prognose darüber aufzustellen, ob ein bestimmtes Ereignis kurzfristig oder in naher Zukunft eintreten wird. Ankündigungen schliesslich wären so präzise, dass vorhergesagt werden müsste, ein definierbares Ereignis werde an einem bestimmten Ort zu einer bestimmten Zeit eintreten.

Wissenschaftler aller Fachrichtungen sind sich heute zumindest darin einig, dass Ankündigungen ausserhalb der Grenzen des Systems Wissenschaft liegen. Andererseits sind Wissenschaftler wie Praktiker mit blossen Wahrscheinlichkeitsaussagen unzufrieden. Ein Frühwarnsystem sollte sich daher zwischen den Bereichen Wahrscheinlichkeitsaussage und Prognose bewegen, wobei die Bestrebungen in Richtungen Prognosefähigkeit weisen sollten.

Die eigentliche Frühwarnung wird auf unterschiedliche Weise an die Adressaten übermittelt:

- Als periodischer Bericht über eine spezifische Region und deren Entwicklung. Dies dient der regelmässigen Berichterstattung über die Fokusregionen an die Adressaten.
- Als ad hoc-Statement über eine krisenhafte Entwicklung. Diese dienen der unregelmässigen, von der Krisenentwicklung abhängigen Weitervermittlung von Analysen über akuter werdende Fälle.
- Als on-line-Dokument an die entsprechenden Stellen. Die on-line Verbindung ermöglicht es den Adressaten, permanent und jeweils ohne Zeitverzögerung an die Daten und Informationen zu gelangen, die durch FAST gesammelt und kodiert werden. Auch

in Auftrag gegebene Analysen und Optionen können on-line übermittelt werden.

- Als Aufträge, in Einzelfällen aufgrund der Analysen Szenarien zu entwickeln und Optionen zu formulieren.
- Als Telefonanruf an die Adressaten. Ein Anruf unterstreicht die Dringlichkeit der Situation bei akuten Krisen und führt in der Regel zu einem Treffen.

Zwischen externer Frühwarnsystem und interner politischer Entscheidungsebene braucht es eine Relaisstation innerhalb der Verwaltung bzw. der Adressaten (falls Stellen ausserhalb der Verwaltung kooperieren). Diese Relaisstation muss:

- mit der Funktionsweise der Frühwarnkette vertraut sein,
- das System FAST/GEDS und dessen Funktionsweise kennen,
- jederzeit für das Frühwarnsystem ansprechbar sein,
- mit dem internen Monitoring des Adressaten kooperieren,
- direkten und privilegierten Zugang zur politischen Entscheidungsebene haben,
- an Sitzungen teilhaben, die mit Szenarien und Optionen befasst sind.

Um die genannten Aufgaben erfüllen zu können, muss die Station mit einer qualifizierten, flexiblen und dynamischen Person besetzt werden.

4.4 Glied Vier: Evaluation und Konsultation mit den Adressaten

Eine einmal erfolgte Frühwarnung führt in der Regel zu Konsultationen mit den Adressaten (Glied vier der Kette). Diese dienen dazu, die Frühwarnung zu vermitteln. Dabei wird auf die zugrundeliegenden Daten ebenso eingegangen wie auf den Begründungszusammenhang, der zum Aussprechen einer Warnung geführt hat. Die Konsultation ist gleichzeitig ein Test dafür, ob die Adressaten die Analyse für plausibel und glaubwürdig halten. Der Austausch von Wissen und Meinungen dient darüber hinaus der Sensibilisierung beider Seiten im Hinblick auf eine Krise.

Die Konsultation führt - je nach Einschätzung der Krise - dazu, dass der Adressat den Analytikern von FAST und evt. zusätzlichen Experten den Auftrag erteilt, Optionen und Handlungsszenarien zu entwickeln. Diese sind eine notwendige Vorbedingung für die Entscheidungsvorbereitung und eine mögliche präventive Politik.

4.5 Glied Fünf: Optionen und Szenarien

Szenarien über den Krisenverlauf und daran ausgerichtete Handlungsoptionen bilden die eigentlichen Grundlagen für die Entscheidungsvorbereitung. Die Warnung ist nur ein Katalysator, um Konsultationen durchzuführen. Im Glied fünf werden wiederum auf unabhängiger, externer Basis Dokumente erarbeitet, die den Entscheidungsträger unterstützen sollen. In dieser Phase können zusätzliche Experten auch aus dem Inneren der Verwaltung zugezogen werden.

Die erstellten Dokumente fließen somit in den Verwaltungsapparat ein. Wie damit umgegangen wird, welche Entscheidungen letztlich getroffen werden und welche Tätigkeiten priorisiert werden, entzieht sich dann dem Einfluss der Frühwarninstitution.

4.6 Glied Sechs: Entscheidung und präventive Politik

Das sechste Glied der Kette, Entscheidungsfindung und Einleitung präventiver Politik, ist von den anderen fünf Gliedern losgelöst zu betrachten. Auf dieser Stufe finden keine direkten Kontakte zwischen FAST und den Adressaten statt. Diese Ebene ist Sache der Politik bzw. der verwaltungsinternen Umsetzung der Ergebnisse.

Die Verbindung von externen Frühwarnungen und internen Entscheidungen stellt ein Vermittlungsproblem dar.

Auf dem Gebiet der Vermittlung liegen womöglich die größeren Schwierigkeiten als auf dem Gebiet der Früherkennung. Das wissenschaftlich-methodische Problem wird bei der Vermittlung von einem kommunikationstheoretischen und praktisch-politischen Problem überlagert, wenn es darum geht, dass die Warnung von Entscheidungsträgern als solche rezipiert wird.

4.6.1 *Handeln unter Unsicherheit*

Blosse Wahrscheinlichkeitsaussagen scheinen Entscheidungsträgern nicht zu genügen, um präventiv tätig zu werden. Es ist ein hohes Risiko damit verbunden. Tritt das Ereignis nicht oder nicht in der dargelegten Weise ein, besteht die Gefahr zwischenstaatlicher Verstimmungen, innenpolitischer Blamage etc. Erfolgversprechender ist es, Wahrscheinlichkeitsaussagen mit Kosten-Nutzen-Kalkülen zu verbinden. Den politischen Entscheidungsträgern muß glaubhaft deutlich gemacht werden, dass Nicht-Handeln - trotz Unsicherheit und Risiko - teurer kommen kann als spätes Handeln oder „falsche“ Prävention. Es muss gezeigt werden, dass für Prävention ausgegebenes Geld sinnvoll ausgegebenes Geld ist, selbst wenn das Ereignis nicht so eintreten sollte, wie es erwartet wurde. Richtig und mit der notwendigen Umsicht eingesetzt, kommt es der Generalprävention zugute, während das Krisenmanagement, die Nachsorge und der Wiederaufbau am Ort des gewaltsamen Konfliktaustrags grosse Kosten verursachen, die jedenfalls suboptimal ausgegeben werden.

4.6.2 *Stimulieren von aussenpolitischem Interesse*

Hinzu kommt das Problem, dass (ausser-)politische Interessen es den politischen Entscheidungsträgern nicht geraten erscheinen lassen, aufgrund vorliegender Erkenntnisse und eingehender Warnungen tatsächlich politisch präventiv tätig zu werden - ganz abgesehen davon, dass schon die Wahrnehmung (oder eben: Nicht-Wahrnehmung) von Erkenntnissen und Warnungen politisch interessegeleitet ist.

Nun könnten die „Frühwarner“ versucht sein, die Aufnahmebereitschaft für Warnungen und die Bereitschaft zu präventivem Handeln bei politischen Entscheidungsträgern durch kühne Verwendung von Warnungen im Sinne von harten Prognosen oder sogar Ankündigungen zu steigern, geleitet von der Erwartung: Wenn Politiker wissen, wann und wo etwas definitiv passieren wird, dann ist der Handlungsdruck gross. Ein solches Vorgehen von seiten des Frühwarnsystems ist riskant. Sollten sich die Prognosen als falsch herausstellen, dann ist das System nach kurzer Zeit

diskreditiert und die Früherkennung wird unglaubwürdig. Wer zu oft vor dem Erscheinen des Wolfes im Dorf warnt, ohne dass der Wolf wirklich kommt, dem glaubt man auch dann nicht mehr, wenn der Wolf einmal wirklich ums Dorf schleicht.

Nicht nur aus Gründen der selbstkritischen Einsicht in die Grenzen der eigenen Fähigkeiten und Möglichkeiten des Erkennens und der Prognose sollten Frühwarnsysteme äusserst vor- und umsichtig mit Prognosen umgehen. Das Kontrollieren der eigenen Erkenntnisse mittels Rücksprache mit Experten, mittels Kommunikation mit anderen Frühwarnsystemen und die ständige Verifikation der Erkenntnisse sind daher unabdingbar.

Das aussenpolitische Interesse bzw. der Druck zum Handeln nimmt erfahrungsgemäss zu, wenn auch andere Länder oder wenn internationale Organisationen aktiv werden. Der Austausch von frühen Erkenntnissen mit anderen Systemen ist daher wichtig. Frühwarnsysteme sollen vernetzt werden. Sie sollen offene Systeme sein, die ihre Informationen diskutieren und ihre Erkenntnisse gegenseitig überprüfen.

4.6.3 *Mobilisierung von innenpolitischem Druck*

Die Bereitschaft, Warnungen aufzunehmen und entsprechend zu handeln, kann bei den politischen Entscheidungsträgern zusätzlich dadurch befördert werden, dass sie von verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren in diesem Sinne beeinflusst bzw. unter Druck gesetzt werden. Dazu müssen die Erkenntnisse der früherkennenden Instanzen auch diesen gesellschaftlichen Akteuren zur Verfügung gestellt werden. Adressaten der aufgrund von Früherkennung ausgesprochenen Frühwarnungen dürfen nicht ausschliesslich die politischen Entscheidungsträger sein.

Frühwarnung ist keine neue Geheimwissenschaft. Sie funktioniert anders als Nachrichtendienste. Politisch einflussreiche Akteure sind daher tendenziell am Wissen zu beteiligen. Dazu gehören insbesondere Medienvertreter und Repräsentanten von NGOs. Akteure auf verschiedenen Ebenen müssen zur Kooperation animiert werden, damit sie gemeinsam dahin wirken, dass die Früherkennung und Frühwarnung tatsächlich der Vermeidung der Eskalation von Krisen dient.

Der Einbezug von Nichtregierungsorganisationen in den Adressatenkreis der mit den Erkenntnissen zu versorgenden Institu-

tionen ist auch deswegen geboten, weil NGOs eigenständig präventiv aktiv werden können. Oftmals sind sie dazu sogar eher und effektiver in der Lage als staatliche Instanzen. Letztere sind häufig durch diplomatische Rücksichtnahmen in ihrem Handeln eingeschränkt (Stichwort: Gebot der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten). Staaten geben daher vermehrt NGOs den Auftrag, rasch und flexibel zu handeln. Diese können vor allem auch auf mittlerer und lokaler Ebene tätig werden.

Das Zusammenwirken von NGOs und staatlichen Akteuren kann entscheidend zum Erfolg präventiver Politik beitragen. Dieses Zusammenwirken kann durch ein Frühwarnsystem weiter intensiviert und besser koordiniert werden. Sie können mit ihrer spezifischen Arbeit und Expertise einen wichtigen Beitrag zum Gelingen koordinierten präventiven Handelns leisten. Die Kooperation mit NGOs zudem der für präventives Handeln notwendigen innenpolitischen Druck auf, der die Politik die Politik im Hinblick auf Entscheidungen entlastet.

Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass ihre Arbeitsergebnisse und Expertisen in geeigneter Form bei den ins Auge gefassten Adressaten ankommen. Genauso wichtig wie die Nachricht ist das Medium der Vermittlung von Nachrichten.

Schliesslich ist die permanente Reflexion integraler Bestandteil eines Frühwarnsystems. Nur bei ständiger Überprüfung, die sowohl die eigene Arbeit (des Früherkennens, des Warnens, der Aufbereitung, der Vermittlung usw.) als auch die Folgen (bzw. das Ausbleiben solcher Folgen) der Arbeit thematisiert, sind Verbesserungen möglich. Fragen wie:

- wurden die vorhandenen Informationen angemessen analysiert,
- wurden die richtigen Signale empfangen und verarbeitet,
- wurde rechtzeitig gewarnt,
- waren die Vermittlungsformen von Signalen und Warnungen angemessen,
- sind die Warnungen rezipiert worden,
- wurden die Warnungen Anlass für präventives Handeln, gehören daher zum Alltag der Betreiber eines Frühwarnsystems. Das weitere „Schicksal“ der eigenen Erkenntnisse und Warnungen muss verfolgt und kritisch reflektiert werden.

4.7 Schlussfolgerungen

FAST unterscheidet sich von üblichen Kriegsregistern, kurzen Konfliktbeschreibungen und vertieften Einzelfallstudien dadurch, dass es politische Entscheidungsträger dazu befähigt, rasch und einfach auf ständig aufbereitete Informationen zurückzugreifen, um eine Situation beurteilen und entsprechende Massnahmen einleiten zu können. Das Ziel ist, möglichst frühzeitig Daten zur Verfügung zu stellen, damit dadurch frühzeitige Aktivitäten begünstigt und der politische Wille - so nicht vorhanden - angespornt werden kann. FAST ist keine akademische Übung, sondern ein Instrument zwischen Praktikern und der Community, die sich mit Forschung und Monitoring befasst. Es soll von Anwendern abgerufen werden, die politisch etwas bewirken können

FAST kann politische Prävention nicht ersetzen. Es ist ein Hilfsmittel für die Entscheidungsvorbereitung und -findung. Als solches ist FAST - richtig genutzt - von grosser Wichtigkeit, weil es die grösstmögliche Transparenz „im Nebel der Zukunft“ schafft. In diesem Sinne sollte es als Frühwarnkette (oder „pipeline“) verstanden werden. Die Kette beginnt bei der Theorie (Indikatoren), geht über das Modellierung, die Datensammlung, die Datenaufbereitung und -verfeinerung, die Analyse, die Bildung von Szenarien, die Prognostik bis hin zur Entscheidungsvorbereitung, zur Datenabfrage, zur Evaluation der Daten und zum Feedback durch die Praktiker.

FAST muss so strukturiert und ausgerüstet sein, dass eine Aufnahme und Verarbeitung von Daten verschiedener Stufen und Tiefenbereiche möglich ist. Gewaltförmige Konflikte sind dynamische Vorgänge, die Eskalations- wie De-Eskalationsphasen durchlaufen und ihre Triebkraft sowohl aus der Geschichte als auch aus der politischen Aktualität beziehen.

FAST muss für drei verschiedene Typen von Daten Platz bieten: (1) Den *Krisenhintergrund*. Dieser umfasst historische, soziale, wirtschaftliche und umweltbedingte Wurzeln des Konflikts, kulturelle, demographische und zivilisatorische Besonderheiten, aber auch Machtstrukturen. (2) Die *Krisenentwicklung*. Diese beinhaltet akute Machtkämpfe und Spannungen an der Führungsspitze, wirtschaftlichen Niedergang, zunehmende Unterdrückung und Diskriminierung von Identitätsgruppen, seien sie sozial oder ethnisch definiert. (3) Die *Krisenbeschleunigung*. Diese Dimension erfasst akute Repression, unpopuläre Massnahmen, Unzufriedenheiten und deren Manifestation, Gewaltanwendung, internationale Sanktionen und Interventionsdrohungen, etc.

FAST muss vielseitig und multifunktional aufgebaut und ausgerichtet sein, um auf die Bedürfnisse verschiedener Adressaten reagieren zu können. Das sind einerseits die DEZA mit den Schwerpunkten Entwicklungspolitik, Wirtschafts- und humanitäre Hilfe in Regionen der Dritten Welt, andererseits die global orientierte Politische Abteilung III mit ihren Frühwarninteressen in den Bereichen UNO, OSZE, Terrorismus, Abrüstung, Proliferation, Migration, schweizerische Handels- und Investitionsströme. Aber auch andere Adressaten sind in den Kreis der Empfänger von Warnungen aufzunehmen.

FAST muss der umfassenden und systematischen Tatsachenermittlung und der darauf basierenden Kapazitätssteigerung zur qualitativ verbesserten Frühanalyse besondere Beachtung schenken. Die klassischen Mittel der Informationsbeschaffung über Nachrichtendienste, diplomatische Vertretungen, Beobachtung vor Ort sind keineswegs überflüssig geworden, reichen hierfür aber nicht mehr aus. Es handelt sich bei diesen Instrumenten nicht um ein standardisierte Verfahren, die - aufbauend auf signifikanten Indikatoren - dem obersten Ziel der Prävention verpflichtet sind. Letzteres ist jedoch notwendig, um mit der neuerdings zur Verfügung stehenden Hilfe von computergestützten Frühwarnmodellen FAST zu einem Instrument auszubauen, das Früherkennung, Frühwarnung und Frühentscheidung im Dienste der Friedensförderung und Krisenprävention vereint.

Insofern ist FAST ein zusätzliches Führungsinstrument.

5 Werkstatt FAST

Betreiber eines datenbankgestützten Frühwarnsystems benötigen eine eigene kleine „Werkstatt“, deren Einrichtung allerdings keiner besonderen Geräte bedarf.

5.1 Technische Ausstattung der FAST Werkstatt

FAST benötigt eigene Büroräumlichkeiten für 4-5 festangestellte MitarbeiterInnen sowie PC-Arbeitsplätze für die sogenannten „feeders“. Diese sind teils zeitlich eingestellte und geschulte Personen, welche die sogenannte Handkodierung von Informationen vornehmen.

Zum Betrieb der Datenbank genügen 3-4 leistungsstarke PC (Pentium) mit VGA display, CD-Rom-Laufwerken und 1 GB hard disks. Zum Betrieb von GEDS genügt Windows 95 sowie MS Access für die GEDS events records.

Hinzu kommen technische Mittel zur Kommunikation mit dem Feld, mit den Adressaten sowie mit anderen Frühwarnsystemen.

Je nach Vertrag mit GEDS sind sämtliche Softwarekomponenten über GEDS zu beziehen. Dies gilt auch für die indirekte Nutzung der aus Reuters direkt kodierten Meldungen. Ein separater Vertrag mit Reuters wäre sehr kostspielig. Letzteres wäre jedoch dann notwendig, wenn die enge Kooperation mit GEDS nicht zustande käme.

5.1.1 FAST & GEDS

Durch die Kooperation mit der Universität von Maryland und den damit verbundenen Rückgriffmöglichkeiten auf ein entwickeltes System kann FAST die Ausgaben in Grenzen halten. Die Entwicklung eines eigenen Systems würde Millionen verschlingen und mehrere Jahre in Anspruch nehmen. Hinzu käme, dass trotz massiver Investitionen keine Erfolgsgarantie abgegeben werden könnte. Verschiedene Institutionen in der Schweiz sind beim Versuch der Etablierung eines Frühwarnsystems oder einer systematischen Risikoanalyse denn auch gescheitert.

Mit GEDS steht ein etabliertes und getestetes System zur Verfügung, das in mehrfacher Hinsicht ausbaufähig ist. Zum einen sind der Anwendung neuer Modelle keine Grenzen gesetzt. Zum zweiten können beliebig neue Daten gesammelt werden. Zum dritten wird zur Zeit das automatische Kodieren auf der Basis von Reuters-Meldungen eingerichtet. Zum vierten wird GEDS zunehmend von operativer Seite gefordert (bisher US State Department und Vizepräsident Al Gore). Nicht zuletzt in der Zusammenarbeit mit FAST werden die GEDS-Betreiber zusätzlich ermuntert, aus dem akademischen Schatten zu treten und das System für die politische Praxis fruchtbar zu machen.

Die Benutzung von GEDS zieht geringe Kosten nach sich. Es bedarf noch der weiteren Abklärung, inwieweit GEDS und FAST das Intranet (TCP/IP) benutzen können, um Daten auszutauschen und jeweils an beiden Standorten auf den neusten Versionen aufbauen zu können. Das Intranet ist ein „geschlossener“ Kanal auf dem Internet, der für andere Anwender und Benutzer nicht zu betreten ist.

5.1.2 *FAST und das Internet bzw. ISN*

Das Internet ist grundsätzlich wie eine moderne Bibliothek und Dokumentationsstelle nutzbar. Das Internet und die darin enthaltene Fülle von Informationen sind nicht mit einem Frühwarnsystem zu verwechseln. Das Internet selbst verfügt über keine Analysekapazitäten. Es ist ein Mittel, um Anwender rasch miteinander zu verbinden, um networking über grosse Distanzen hinweg zu betreiben, um Datenbanken relativ bequem mit Daten zu speisen, um elektronische Diskussionslisten zu führen oder um virtuelle Konferenzen zu organisieren. Das Internet erleichtert Kommunikationsprozesse, ist aber nicht mit der Kommunikation selbst zu verwechseln. Dadurch bietet das Internet gerade für Frühwarnbetreiber unzweifelhafte Vorteile gegenüber anderen Medien. Hervorzuheben sind vor allem

- die Menge der Informationen,
- die rasche (Fast-Echtzeit-) Übermittlung einer Vielzahl von Informationen,
- die rasche Verbreitung von Dokumenten durch die digitalisierte Form,
- der globale Zugang, aufbauend auf bestehenden Infrastrukturen,
- der demokratische Zugang zum Netz, der z.B. Zensur verhindern hilft.

Nachteile sind vor allem

- die kaum noch überblickbare Datenfülle,
- die rasche, weil billige Verbreitbarkeit von unqualifizierten Informationen,
- die Verifizierung der Quellen von Informationen.

Es ist für Frühwarnbetreiber von Vorteil, wenn sie sich auf qualifizierte Suchmaschinen (search engines) oder zumindest Clearingstellen verlassen können. Da in der Schweiz eine solche

Clearingstelle für sicherheitspolitischen Bereich im umfassenden Sinne im Aufbau begriffen ist, bietet es sich für FAST an, diese zu benutzen und mögliche Bedürfnisse anzumelden. Es handelt sich dabei um das International Security Network (ISN), das von der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich unter der Leitung von Prof. Kurt R. Spillmann betrieben und weiter ausgebaut wird. Finanziert wird das System vor allem mit Mitteln des EMD. Der geplante Ausbau des ISN zu einer Suchmaschine im weiten sicherheitspolitischen Bereich dürfte somit auch für Betreiber von Frühwarnsystemen generell und für FAST im besonderen von Interesse sein. Als Benutzer der virtuellen ISN-Bibliothek hat FAST das Ziel, möglichst rasch und möglichst umfassend an möglichst qualifizierte Veröffentlichungen zu gelangen.

5.2 Anforderungsprofil Personal

Wie bereits in den ersten Gesprächen erörtert, benötigt FAST eine kritische Masse an wissenschaftlichen Mitarbeiter/innen. In der ersten Ausbauphase ist mindestens mit drei Vollzeitstellen zu rechnen, später ist ein Ausbau auf fünf vorzusehen. Sollte der Bund das Projekt durchführen, so ist dieses mit einem Outsourcing verbunden, das verhältnismässig kostengünstig ist und nicht zuletzt dazu verhelfen soll, Geldmittel, die in die Krisenbekämpfung und Nachsorge fliessen würden, durch Prävention kostspieliger Ereignisse einzusparen.

Das Frühwarnsystem FAST/GEDS benötigt folgende SpezialistInnen:

- *KoordinatorIn*. Diese hochqualifizierte Kraft koordiniert einerseits die Tätigkeiten innerhalb des Frühwarnsystems (FAST - GEDS - Monitoring), andererseits die Kontakte zwischen Betreiber und Adressaten (Frühwarnung - Analyse - Optionen). Der/die KoordinatorIn ist gleichzeitig auch der/die erste AnalytikerIn des Systems.
- *AnalytikerIn*. Diese ebenfalls hochqualifizierte Kraft (PolitikwissenschaftlerIn mit Qualifikationen in der quantitativen Forschung) befasst sich zusammen mit dem/der DatenmanagerIn mit der korrekten Kodierung der Informationen sowie zusammen mit dem/der KoordinatorIn mit der Bewertung der Informationen im Hinblick auf das Erkennen von Signalen und deren Vermittlung.
- *DatenmanagerIn*. Diese Fachkraft befasst sich mit dem Management sämtlicher Daten, die das System FAST/GEDS enthält

bzw. aufnehmen soll. Sie beschäftigt sich mit den quantitativen, den qualitativen und methodischen Aspekten der Datenverarbeitung. Sie ist in ständiger Verbindung einerseits mit den „Quellen“ der Informationen, andererseits mit den Analytikern. Sie ist auch für das Training der Feeders und deren Kontrolle verantwortlich.

- *EDV-SpezialistIn*. Diese Fachkraft hält den ständigen Kontakt mit dem GEDS-System an der Universität Maryland im Hinblick auf Veränderungen, Anpassungen und Neuentwicklungen im Software-Bereich. Je nach Qualifikation kann die EDV-SpezialistIn auch eigene Weiterentwicklungen vorschlagen und zusammen mit GEDS realisieren.
- *Feeders*. Dies sind ausgebildete (studentische) Teilzeitkräfte, die mit der Eingabe der handkodierten Daten betraut werden.

Der Personalbestand kann aufgrund des modernen computergestützten Systems relativ gering gehalten werden. Das Konzept setzt auf die bestmögliche Nutzung vorhandener Synergien, auf Networking zwischen verschiedenen Frühwarnsystemen sowie auf einen Pool von RegionalexpertInnen, welche die Analysefunktion verstärken.

AUSWAHLBIBLIOGRAPHIE

Adelmann, Howard: Early Warning and Nigeria. York University, 1997.

BMZ aktuell: Entwicklungszusammenarbeit und Krisenvorbeugung. Bonn, Juni 1997.

- Bond, Doug, Jenkins, Craig J., Taylor, Charles L., Schock, Kurt: Mapping Mass Political Conflict and Civil Society: Issues and Prospects for the Automated Development of Event Data. Paper prepared for the Workshop on Risk Assessment and Crisis in Early Warning Systems. Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland at College Park, 1996.
- Boutros Boutros-Ghali, Secretary-General of the United Nations: The Challenges of Preventive Diplomacy: The Role of the United Nations and its Secretary-General. Symposium on Preventive Diplomacy, New York, 1996.
- Brecke, Peter: A Pattern Recognition Approach to Conflict Early Warning. The Sam Nunn School of International Affairs, Georgia Institute of Technology, Atlanta, 1997.
- : Using Pattern Recognition to Identify Harbinger Configurations of Early Warning Indicators. The Sam Nunn School of International Affairs, Georgia Institute of Technology, Atlanta, 1997.
- Davies, John L., Harff, Barbara, Speca, Anne M.: Dynamic Data for Early Warning of Ethnopolitical Conflict. Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland, 1996.
- Dutch Centre for Conflict Prevention in cooperation with ACCESS and PIOOM (Hrsg.): Prevention and Management of Conflicts. An International Directory. Amsterdam, 1996.
- Guilmette, Jean-H. Early warning, conflict prevention and decision-making, CIDA/ACDI, Montreal, 1995.
- Gurr, Ted Robert, Harff, Barbara: Conceptual, Research, and Policy Issues in Early Warning Research: An Overview. In: The Journal of Ethno-Development, Vol. 4, No. 1, p. 3-14, 1994.
- Harff, Barbara: Early Warning of Humanitarian Crises: Sequential Models and the Role of Accelerators. Paper prepared for the Workshop on Risk Assessment and Crisis in Early Warning Systems. Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland at College Park, 1996.
- Lund, Michael S. (Hrsg.): Preventing Violent Conflicts. A Strategy for Preventive Diplomacy. Washington, 1996.
- Onishi, Akira: FUGI Global Model as Global Early Warning System for Refugees. Paper prepared for the Workshop on Risk Assessment and Crisis in Early Warning Systems. Center for International De-

velopment and Conflict Management, University of Maryland at College Park, 1996.

Rashid, Abdur (United Nations FAO): The Global Information and Early Warning System on Food and Agriculture. Paper prepared for the Workshop on Risk Assessment and Crisis in Early Warning Systems. Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland at College Park, 1996.

Refuge. Canada's Periodical on Refugees. Special Issue on Early Warning on Refugee Migration. Vol. 15, No. 4, 1996.

Rupesinge, Kumar and Kuroda, Michiko (Hrsg.): Early Warning and Conflict Resolution. New York, 1992.

Schmeidl, Susanne, Adelman, Howard: Synergy in Early Warning. Conference Proceedings, March 15-18, 1997, Center for International and Security Studies, Toronto.

Schmid, Alex P.: Indicator Development: Conceptual, Methodological and Data Issues involved in Forecasting Conflict Escalation. Paper prepared for the Workshop on Risk Assessment and Crisis in Early Warning Systems. Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland at College Park, 1996.

Schrodt, Philip A., Gerner, Deborah J.: Using Cluster Analysis to Derive Early Warning Indicators for Political Change in the Middle East, 1976-1996. Paper prepared for the Workshop on Risk Assessment and Crisis in Early Warning Systems. Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland at College Park, 1996.