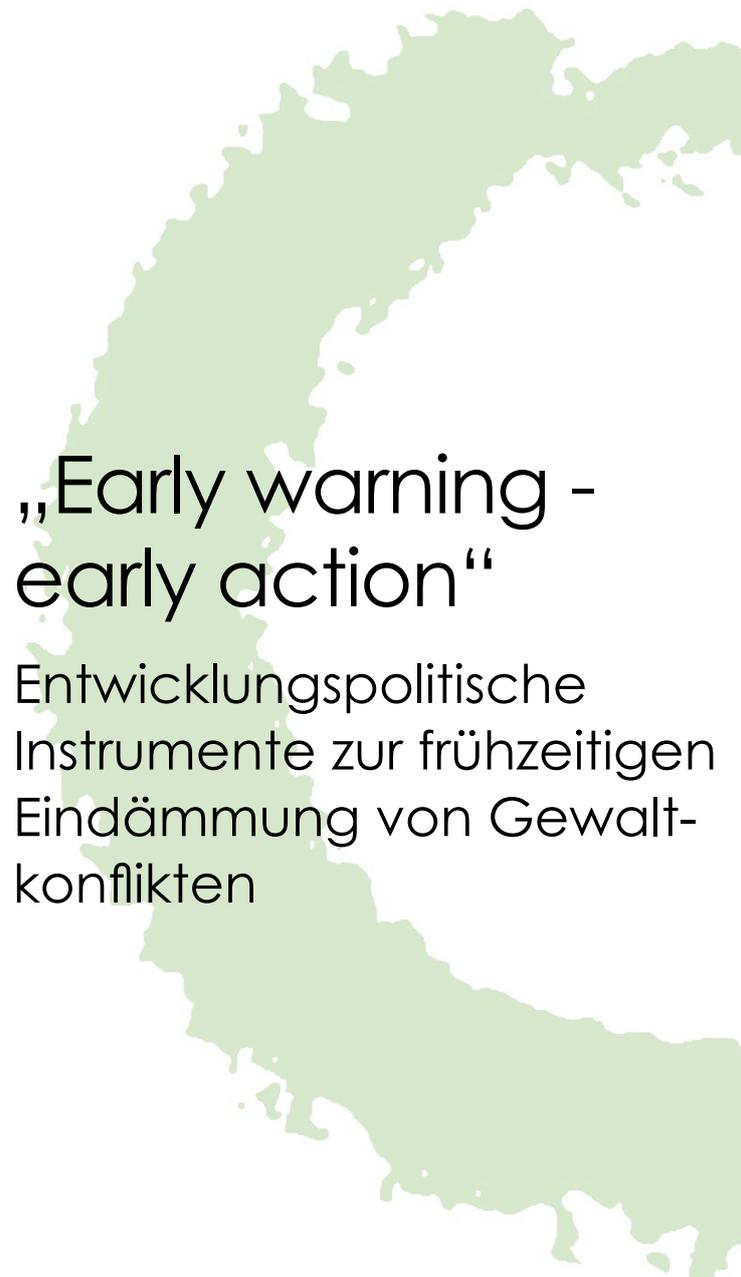




BONN INTERNATIONAL CENTER FOR CONVERSION

B · I · C · C

BONN INTERNATIONAL CENTER FOR CONVERSION • INTERNATIONALES KONVERSIONSZENTRUM BONN



# „Early warning - early action“

Entwicklungspolitische  
Instrumente zur frühzeitigen  
Eindämmung von Gewalt-  
konflikten

KONZEPTPAPIER



BONN INTERNATIONAL CENTER FOR CONVERSION

B · I · C · C

## **„Early warning - early action“**

Entwicklungspolitische Instrumente zur frühzeitigen Eindämmung von  
Gewaltkonflikten

BICC-Konfliktmatrix als Instrument zur Analyse krisenpräventiver Maßnahmen

Projektleitung: Volker Franke  
Autoren: Marc von Boemcken  
und Natalia Krieger  
BICC, Dezember 2006

---

**INTERNATIONALES KONVERSIONSZENTRUM BONN -  
BONN INTERNATIONAL CENTER FOR CONVERSION (BICC) GMBH**

Director: Peter J. Croll  
Chairman of the Board: Deputy Minister Dr. Michael Stückradt  
Register of Companies: Bonn HRB 6717

An der Elisabethkirche 25  
53113 Bonn, GERMANY  
Phone: +49-228-911 96-0  
Fax: +49-228-24 12 15  
E-Mail: [bicc@bicc.de](mailto:bicc@bicc.de)  
Internet: [www.bicc.de](http://www.bicc.de)

## Zusammenfassung

Die Kriegsursachenforschung ist ein unübersichtliches Feld verschiedener theoretischer Ansätze und wissenschaftlicher Methodiken. Eine allseits akzeptierte, ganzheitliche Theorie zur Entstehung von Gewaltkonflikten gibt es nicht: Die jeweiligen Schwerpunkte ändern sich von Fall zu Fall, sind oftmals willkürlich festgelegt und entziehen sich einer Integration in übergreifende Ursachenkomplexe. Die Unsicherheit im Umgang mit Konfliktursachen spiegelt sich im politischen Handlungsfeld der Krisenprävention wieder: Zwar gibt es eine Vielzahl guter Ideen und vielversprechender Ansätze; gleichzeitig fehlt aber oftmals der Bezug zu übergeordneten Konzepten, die diese sinnvoll zu strukturieren vermögen. Dies zeigt sich nicht zuletzt im Aktionsplan der Bundesregierung für „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ vom Mai 2004: Ist die schiere Menge und Bandbreite der dort aufgeführten Einzelmaßnahmen insgesamt beeindruckend, gibt es keine Anleitung zur konkreten Prioritätensetzung. Welche Maßnahme kann zu welchem Zeitpunkt und in welchem Kontext am effektivsten zur Konfliktverhütung beitragen? Dieses Konzeptpapier schlägt ein theoretisches Modell zum Erkennen und Einordnen von Ursachenmustern kriegerischen Verhaltens vor, welches zur besseren Strukturierung von pro-aktiven Präventionsmaßnahmen genutzt werden kann. Das BICC leistet somit einen methodischen Beitrag zur Identifikation von Möglichkeiten zur besseren Operationalisierung krisenpräventiver Politik.

DR. VOLKER FRANKE ist Forschungsleiter am BICC

MARC VON BOEMCKEN ist Senior Researcher am BICC

NATALIA KRIEGER ist Wissenschaftliche Hilfskraft am BICC

Die vorliegende Studie wurde durch das BICC mit Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung erarbeitet. Für den Inhalt und die hierin vertretenen Meinungen zeichnen ausschließlich der Projektleiter und die Autoren verantwortlich.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	2
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	4
<b>Einleitung</b>	6
Verortung der Krisenprävention im aktuellen Konfliktforschungsdiskurs	7
<i>Early Action</i> als Handlungsfeld der Krisenprävention	7
<b>Dilemmata von <i>Early Action</i> in der Entwicklungspolitik</b>	8
<b>Konfliktmodelle: Definitionen und Ursachen ‚neuer‘ Kriege</b>	10
Wann ist ein Krieg ein Krieg?	10
Die historische Konstitution des Krieges in der Moderne	11
Die ‚neuen‘ Kriege	11
Quantitative Kriegsdefinitionen	12
Qualitative Kriegsdefinitionen	13
Ursachen gewaltsamer Konflikte	15
<b>Definitorische Bestimmung des Begriffs <i>Early Action</i></b>	19
Bestandsaufnahme	19
Theoretischer Diskurs über die frühzeitige Konfliktprävention	19
Akteurszentrierter Zugang zur Definition von <i>Early Action</i>	21
<i>Early Action</i> in der Praxis	22
Vorschlag zur definitorischen Bestimmung des Begriffs <i>Early Action</i>	23
<b>Schluss und Ausblick</b>	25
<b>Bibliographie</b>	26
Tabelle 1: Vergleich von Analyseebenen und Intensitätsstufen gewaltsamer Konflikte	16
Tabelle 2: BICC-Konfliktmatrix	18

## Abkürzungsverzeichnis

ACPP	Africa Conflict Prevention Pool, UK
ADA	Austrian Development Agency
AFD	Agence Française de Développement (Entwicklungsbank Frankreich)
ARF	ASEAN Regional Forum
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
AU	African Union
AusAID	Australian Government's Overseas Aid Program
BMAA	Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Österreich
BTZ	Belgian Technical Corporation
CARSU	Conflict Analysis and Resolution Support Unit, Irland
CCP	Conflict Prevention Pool
CCPDC	Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict
CEWARN	Conflict Early Warning and Response Mechanism
C/FACTS	Conflict and Fragility Alert, Consultation and Tracking System, USA
CICID	Inter-Ministerial Committee for International Co-operation and Development, Frankreich
CIDA	Canadian International Development Agency
CM	Conflict Management
CMI	Conflict Management Interventions, Schweden
CMM	Office of Conflict Management and Mitigation, USA
COW	„Correlates of War“-Projekt (Univ. of Michigan, USA)
CPDC	Network on Conflict, Peace and Development Co-operation, OECD
CSPM	Conflict Sensitive Programme Management
DAC	Development Co-operation Directorate, OECD
DCHA	Bureau for Democracy, Conflict and Humanitarian Assistance, USA
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, Schweiz
DFAT	Australian Department of Foreign Affairs and Trade
DfID	Department for International Development, UK
DGDC	Directorate-General for Development Cooperation, Belgien
DGICD	Directorate general for international co-operation and development, Frankreich
DMV	Directie Mensenrechten en Vredesopbouw (Directorate for Human Rights and Peacebuilding), Niederlande
DND	Department of National Defence, Kanada
DOJ	United States Department of Justice
DRC	Demokratische Republik Kongo

ECOWAS	Economic Community of West African States
EDA	Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten, Schweiz
FAC	Foreign Affairs and International Trade Canada (Außenministerium)
FAST	Frühanalyse von Spannungen und Tatsachenermittlung
FEWER	Forum on Early Warning and Early Response
FCO	Foreign and Commonwealth Office, UK
GCPP	Global Conflict Prevention Pool, UK
GPSF	Global Peace and Security Fund, Kanada
ICEIDA	Icelandic International Development Agency
IGAD	Inter-Governmental Authority on Development
IRIN	United Nations Integrated Regional Information Networks
JICA	Japan International Cooperation Agency
KOICA	Korea International Cooperation Agency
LUX- Development	Agence Luxembourgeoise pour la Coopération au Développement
MoD	Ministry of Defence
NIC	National Intelligence Council, USA
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation
NZAID	New Zealand International Aid & Development Agency
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OEZA	Österreichische Entwicklungszusammenarbeit
PCA	Peace and Conflict Assessment
PRIO	International Peace Research Institute Oslo
SADC	South African Development Community
SALW	Small Arms and Light Weapons
SCA	Strategic Conflict Assessment
S/CRS	Office of the Coordinator for Stabilization and Reconstruction, US Department of State
SDC	Die Agentur für internationale Zusammenarbeit im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten, Schweiz
SEKA	Department for Cooperation with NGOs, Humanitarian Assistance and Conflict Management, SIDA
SGDN	Secrétariat Général de la Défense Nationale, Frankreich
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency
START	Stabilization and Reconstruction Task Force, Kanada
USAID	US Agency for International Development

## Einleitung

Im August 1993, neun Monate vor Ausbruch des Völkermordes in Ruanda, warnte der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen (VN) für extralegale, summarische und willkürliche Hinrichtungen, Waly Bacre Ndiaye, in einem detaillierten VN-Bericht vor einer drohenden Eskalation der Gewalt im Land (Organization for African Unity, 2000). Tatsächlich hatten verschiedene Nichtregierungsorganisationen (NRO) bereits seit 1991 mehrfach darauf hingewiesen, dass es sich bei den gewaltsamen Übergriffen staatlicher Sicherheits- und Militärkräfte gegen die Tutsi-Bevölkerung keineswegs um sporadische Einzelfälle handelte, die Massaker vielmehr einen durchaus geplanten Eindruck machten und sich somit in ein stetig wachsendes Gefüge systematischer Gewaltanwendung gegen Zivilisten verorten ließen. Zwar waren all diese Informationen öffentlich zugänglich und größtenteils auch bekannt, der Mord an etwa 800.000 Menschen im Mai und Juni 1994 wurde trotzdem nicht verhindert (United Nations Independent Inquiry, 1999, S. 3). Das Beispiel Ruanda illustriert, dass es keinen wirklichen Bedarf an Informationen zu drohenden Gewalteskalationen gibt. Frühwarnung ist nicht das Problem. Der ganz offensichtliche **Mangel** zeigt sich vielmehr in der nur ungenügenden **Umsetzung der vorhandenen Erkenntnisse in konkretes politisches Handeln**. Die Unfähigkeit der Staatengemeinschaft gegenüber der absehbaren Gewaltwelle in Darfur/Sudan belegt, dass sich daran – aller Rhetorik zum Trotz – auch mehr als zehn Jahre nach dem Genozid in Ruanda nur wenig geändert hat (Radeke und Paes, 2006). Es bleibt zu konstatieren, dass sich der allseits unterstellte Imperativ der Prävention von Gewaltkonflikten bislang nicht gegenüber der tatsächlichen Priorität von Maßnahmen der Konfliktnachsorge behaupten konnte (Bahrinipur, 2006, S. 76; Betz, 2001, S. 34). Somit gibt es also eine **auffallende Diskrepanz zwischen Krisenprävention als politischem Diskurs, einerseits, und Krisenprävention als politisches Handlungsfeld andererseits**. Zuletzt vermerkte ein Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen vom Juli 2006, dass es „im Bereich der Konfliktprävention [noch immer] eine nicht hinnehmbare Kluft zwischen Worten und Taten“ gebe (VN Generalversammlung, 2006, S. 4). Dieses Ungleichgewicht soll im Folgenden zunächst kurz skizziert und erörtert werden.

Nachdem die konzeptionelle Genese sowie die Gründe für das vorläufige Scheitern bzw. die Vernachlässigung präventiver Friedenspolitik kurz dargestellt wurden, entwickelt das vorliegende Konzeptpapier **erste Lösungsansätze, die dazu beitragen sollen, die Differenz zwischen *Early Warning* und *Early Action* zu überwinden**. Zu diesem Zweck sollen einzelne Konzepte der Krisenprävention hinsichtlich ihrer entwicklungspolitischen Relevanz näher bestimmt werden. Vor dem Hintergrund der Vielschichtigkeit des zu behandelnden Themas sowie einer lebhaften (inter)nationalen Debatte, die sich mit den Erfolgsaussichten der verschiedensten Möglichkeiten krisenpräventiver Maßnahmen auseinandersetzt, erhebt das Konzeptpapier keinerlei Anspruch darauf, alle Aspekte der Krisenprävention erschöpfend zu behandeln – zumal die reine Rekapitulation der bereits in anderen, einschlägigen Publikationen vorgetragenen Einsichten möglichst vermieden werden soll. Vielmehr geht es darum, einige spezifische Problemfelder zu reflektieren, die sowohl in der akademischen wiewohl politischen Diskussion bislang weitgehend unberücksichtigt geblieben sind. Insbesondere werden im Konzeptpapier zwei Aspekte bzw. Diskussionen der Krisenprävention näher behandelt: Erstens wird die aktuelle Auseinandersetzung mit Typologien und Ursachen von Kriegen dahingehend beleuchtet, eine für Präventivmaßnahmen möglichst zielführende Konfliktmatrix zu entwickeln. Zweitens wird dieses Konzept dazu verwandt, den nach wie vor unpräzisen Begriff des *Early Action* näher zu bestimmen.

### *Verortung der Krisenprävention im aktuellen Konfliktforschungsdiskurs*

Das Konzept der Krisenprävention soll in der aktuellen wissenschaftlichen Diskussion zur Definition, Typologisierung und Ursachen von Gewaltkonflikten verankert werden. Mit Bezug zum gegenwärtigen Forschungsstand, insbesondere in Deutschland, wird hier zunächst das Objekt des Krieges näher umrissen. Wann ist ein Krieg ein Krieg? Wie lassen sich verschiedene Formen gewaltsamer Auseinandersetzung voneinander unterscheiden? Was sind die Ursachen kriegerischer Gewalt? Ein derart fundiertes Konfliktverständnis kann dann als Bezugspunkt zur genaueren Differenzierung krisenpräventiven Handelns dienen. Alles in allem kombiniert das Konzeptpapier zu diesem Zweck verschiedene Ansätze in der deutschen Konfliktforschung miteinander:

- Erstens wird der **Krieg** nicht statisch – also anhand messbarer qualitativer und/oder quantitativer Kriterien – definiert, sondern vielmehr als ein **gesamtgesellschaftlicher Prozess** verstanden, welcher sich in unterschiedliche und inhaltslogisch aufeinander folgende Analyseebenen aufbrechen lässt. Ein derartig prozess-orientiertes Kriegsverständnis basiert auf der im Wesentlichen von Klaus Schlichte, Jens Siegelberg und Dietrich Jung im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (AKUF) an der Universität Hamburg entwickelten „Grammatik des Krieges“ (Jung, Schlichte & Siegelberg, 2003, S. 22-6). Insofern als jede Analyseebene bereits auf Maßnahmen zu ihrer eigenen Überwindung hindeutet, bietet dieser Ansatz eine geeignete Grundlage für die weitere Ausformulierung verschiedener krisenpräventiver Konzepte. Auch lässt er sich relativ einfach in Konfliktphasenmodelle, wie sie z.B. im jährlichen „Konfliktbarometer“ des Heidelberger Instituts für Internationale Konfliktforschung verwandt werden (Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung (HIK), 2005), integrieren, womit unterschiedliche Präventivmaßnahmen dann nicht nur analytisch sondern auch chronologisch differenziert werden können.
- Das Verständnis des Krieges als gesellschaftlicher Prozess wird, zweitens, dazu genutzt, eine **BICC-Konfliktmatrix zur Verortung von Ursachenkomplexen kriegerischen Verhaltens** zu erstellen. Das Konzeptpapier folgt damit Erkenntnissen, denen zufolge Gewaltkonflikte in der Regel nicht auf eine einzige Ursache zurückgeführt werden können, sondern sich aus der jeweils fallspezifischen Interaktion verschiedener Ursachenkomplexe ergeben.

### *Early Action als Handlungsfeld der Krisenprävention*

**Early Action** ist ein **Eingriff zur Prävention gewaltsamer Konflikte**, welcher im Unterschied zu anderen präventiven Eingriffen **in einer frühen Konfliktphase** stattfindet. Viele Akteure des internationalen Krisenmanagements haben die Notwendigkeit einer frühzeitigen Unterbindung von Gewalt erkannt. Darüber hinaus ist es kostengünstiger das vielfache menschliche Leiden von vornherein zu vermeiden und vor einer Zuspitzung der Lage einzugreifen, als teure Wiederaufbaumaßnahmen nach dem Abklingen einer Krise zu betreiben. Trotz Eingliederung von *Early Action* in Aktionspläne zur allgemeinen Konfliktprävention seitens einzelner Regierungen und internationaler Organisationen existiert bis heute **kein international einheitliches Verständnis über die Art und Ausgestaltung solcher frühzeitiger Präventivhandlungen**. Auch hat bisher keine Konzeptionalisierung von *Early Action* stattgefunden, so dass sowohl in der Theorie als auch in der Praxis viele unterschiedliche Vorstellungen darüber existieren, und eine Einordnung von *Early Action* in das Gesamtkonzept der Konfliktprävention eher verhindern als ermöglichen: Das Hauptproblem gegenwärtiger

Versuche zur Standardisierung der Präventionskonzepte stellt das Fehlen eines universellen methodischen Verfahrens zur Einordnung verschiedener Interventionstätigkeiten in ein übergreifendes Konfliktphasenmodell bzw. Ursachenmuster dar.

Zur Erleichterung der methodischen Auseinandersetzung sollen deshalb die im vorigen Abschnitt genannten Ansätze zur definitorischen Eingrenzung und Bestimmung von *Early Action* genutzt werden. Dafür werden als Erstes verschiedene theoretische und praxisbezogene Auffassungen von dem Begriff *Early Action* dargestellt und auf ihre definitorische Konsistenz und Konzeptionalisierung überprüft. Im zweiten Schritt kann dann die Einordnung von *Early Action* in verschiedenen, zuvor dargestellten Ansätzen zur Typologisierung der Konfliktursachen erfolgen, um eine anwendungsorientierte und praxisrelevante Definition von *Early Action* zu entwickeln.

### **Dilemmata von *Early Action* in der Entwicklungspolitik**

Der Begriff der Krisenprävention genießt seit einigen Jahren eine herausragende Stellung im außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Diskurs der Bundesregierung. Deutlichster Beleg hierfür ist der im Mai 2004 verabschiedete inter-ministerielle „Aktionsplan“ für die „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“. Darin heißt es:

Die Bundesregierung setzt sich [...] für die frühzeitliche Vorbeugung gewaltsamer Konflikte, für die Konfliktbeilegung sowie für Friedensmissionen sowohl in zwischen- als auch innerstaatlichen Konflikten ein. Vorbeugende und zivile Maßnahmen [haben] Priorität vor der militärischen Reaktion (Bundesregierung, 2004, S. 8).

Der hier explizit geforderte Vorrang einer pro-aktiven Präventionspolitik gegenüber militärischer Intervention bzw. post-konfliktivem Wiederaufbau ist nicht allein der moralischen Einsicht geschuldet, menschliches Leiden nicht beenden, sondern bereits im Vorfeld verhindern zu können. Wie bereits 1999 eine einschlägige Studie feststellte ist sie nämlich „vor allem auch billiger [...] als die extrem aufwendige reaktive Konfliktbearbeitung und Nachsorge“ (Debielet al., 1999, S. 3). Der Prioritätensetzung des Aktionsplans zum Trotz blieben die für die Krisenprävention im Bundeshaushalt zur Verfügung gestellten Mittel vergleichsweise gering. Zusätzliche Ressourcen zur Finanzierung der im Aktionsplan vorgeschlagenen Einzelmaßnahmen wurden nicht zur Verfügung gestellt.<sup>1</sup> Im Haushaltsjahr 2005 veranschlagte das Auswärtige Amt ca. 27 Millionen Euro für die „Unterstützung von internationalen Maßnahmen auf den Gebieten Krisenprävention, Friedenserhaltung und Konfliktbewältigung“. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) förderte im gleichen Jahr den Zivilen Friedensdienst mit 14,5 Millionen Euro.<sup>2</sup> Im Vergleich dazu verwendet die Bundesregierung jährlich ca. 1,2 Milliarden Euro zur Finanzierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr.<sup>3</sup> Ungeachtet der offensichtlichen Vorteile einer pro-aktiven statt reaktiven Friedenspolitik, bleibt das **Ungleichgewicht zwischen Krisenprävention und Konfliktnachsorge** frapierend. Indes sind die politischen Ursachen für die mangelnde Bereitschaft zur

<sup>1</sup> Vgl. Stellungnahme des Verbandes Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) zum „Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ der Bundesregierung. Bonn, 9. September 2004.

<sup>2</sup> Vgl. Bundeshaushalt 2005. <http://www.bundesfinanzministerium.de/bundeshaushalt2005>

<sup>3</sup> Zum Vergleich von Mitteln zur Krisenprävention und Kosten von Auslandseinsätzen, siehe: Deutsche Welthungerhilfe e.V. & terre des hommes Deutschland e.V., 2004, S. 44.

ausreichenden Investition in *Early Action*-Maßnahmen evident: **Eine erfolgreiche Krisenprävention** zeichnet sich nämlich durch das Nicht-Eintreffen eines Ereignisses aus, **bleibt** in der Regel also **unsichtbar**. Inwiefern präventive Maßnahmen tatsächlich zur Verhinderung eines Gewaltkonfliktes beigetragen haben lässt sich dabei nicht beweisen – ein Umstand, der dazu führt, dass Akteure häufig auf Probleme bei der politischen Rechtfertigung für entsprechende Ausgaben stoßen (Fahrenhorst & Musto, 2002, S. 204; Bahrinipour, 2006, S. 76): Alles in allem ist es um ein vielfaches einfacher, politische Zustimmung für die Intervention in einen bereits ausgebrochenen Gewaltkonflikt zu mobilisieren, insbesondere wenn dieser medial aufgegriffen wird und öffentliche Anteilnahme fordert. In der Theorie herrscht schnell eine breite Übereinstimmung zum Imperativ der frühzeitlichen Prävention. Die nötigen Mittel werden aber praktisch weniger für pro-aktive *Early Action*-Maßnahmen als für Konfliktintervention und –nachsorge zur Verfügung gestellt.

Neben diesem **Dilemma der Wirkungsmessung von Krisenprävention**, lässt sich auch ein **zweites Problemfeld präventiver Friedenspolitik** identifizieren. Danach krankt die Operationalisierung der Krisenprävention nicht allein an fehlenden Bezugspunkten für ihre politische Rechtfertigung, sondern insbesondere auch an der Komplexität bzw. **Uneinigkeit über die wesentlichen Ursachen kriegerischer Gewalt**. In diesem Zusammenhang ist es wichtig darauf hinzuweisen, dass der Begriff der Krisenprävention zu eben jenem Zeitpunkt im politischen Diskurs popularisiert wurde als sich die Wahrnehmung der Ursächlichkeit von Gewaltkonflikten entscheidend veränderte: Nach Ende des Kalten Krieges erschienen nicht mehr konkurrierende Staatsinteressen und ideologische Differenzen als wichtigste Auslöser von Kriegen. Die primäre Ursache kriegerischer Gewalt sei stattdessen in den spezifischen Modalitäten menschlicher (und politischer) Unterentwicklung zu finden.<sup>4</sup> Das bekannte Credo von Willy Brandt, welches Entwicklungspolitik mit Friedenspolitik gleichsetzt, erfuhr aus dieser Perspektive eine späte Renaissance. So stellt z.B. der Aktionsplan der Bundesregierung bereits auf der ersten Seite fest, dass bewaffnete Konflikte „in ihrer großen Mehrzahl Ursache oder Folge erheblicher Missstände in Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt“ sind (Op. cit. S. 1). **Entwicklungspolitische Instrumente werden somit zum vorrangigen Element präventiver Eingriffsmöglichkeiten**, mündet eine gescheiterte Entwicklung doch mit einer großen Wahrscheinlichkeit in kriegerischen Auseinandersetzungen. Es ist zwar durchaus richtig, dass es in den Jahren 2004 und 2005 in 25 der 40 am wenigsten entwickelten Länder gewaltsame innerstaatliche Konflikte gab (BICC 2006, S. 16), gleichzeitig kann ein direkter Zusammenhang zwischen Unterentwicklung und kriegerischer Gewalt aber eben keinesfalls nachgewiesen werden. Tatsächlich spricht vieles dafür, dass die Faktoren, die den Umschlag von friedlicher zu gewalttätiger Konfliktaustragung bedingen, sehr viel komplexer sind und sich eben nicht mit dem einfachen Verweis auf Unterentwicklung erklären lassen. So war Ruanda beispielsweise bis zum Völkermord von 1994 alles andere als ein ‚gescheiterter Staat‘, sondern verkörperte für viele Geber eine entwicklungspolitische Erfolgsgeschichte. Entwicklungshilfe hat in diesem – und anderen – Fällen die Bereitschaft politischer Akteure zur Gewaltanwendung eben nicht gemindert, sondern, im Gegenteil, verstärkt (vgl. z.B. Uvin, 1998; Chossudovsky & Galand, 1996; Storey, 2001). Als Reaktion auf diese unerwünschte Konsequenz entwicklungspolitischer Maßnahmen integrierten viele Geber inzwischen den u.a. von Mary B. Anderson konzipierten **do no harm-**

<sup>4</sup> Vgl. z.B. Entwicklungshilfeprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), 1994, S. 23. *Human Development Report 1994*. S. 23. Zur erhellenden wissenschaftlichen Reflexion dieses Paradigmenwechsels, siehe Duffield, 2001, S. 15–177.

**Ansatz** in ihr strategisches Portfolio und lokale Projektarbeit (Anderson, 1999). Diese möglichst konflikt sensible Gestaltung der Entwicklungszusammenarbeit bildet auch den zentralen Bezugspunkt im „Übersektoralen Konzept zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung“ des BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2005). Zwar hat die Entwicklungspolitik somit wichtige – insbesondere auch methodisch-institutionelle – Fortschritte bei der Vermeidung von Fungibilität sowie der konfliktrelevanten Projektanpassung („K-Kennung“) gemacht. Soll Entwicklungspolitik aber wirklich Friedenspolitik sein, dann fehlt es noch an einem wirksamen Analyseinstrument zur präzisen Differenzierung von Konfliktursachen. Ein pro-aktiver Präventionsansatz kann sich nicht allein auf ‚do no harm‘ beschränken, sondern muss die für den Umschlag von friedlicher zu gewalttätiger Konfliktaustragung nötige Interaktion verschiedener Ursachenkomplexe erkennen und – soweit möglich – durchtrennen.

**Der Mangel an einem die jeweiligen Präventionsmaßnahmen strukturierenden Konfliktursachenmodell ist besonders im Aktionsplan der Bundesregierung auffällig.** Krisenprävention wird hier als die Förderung „politischer, ökonomischer, ökologischer und sozialer Stabilität“ begriffen und sollte somit u.a. die „Achtung der Menschenrechte, soziale Gerechtigkeit, Rechtsstaatlichkeit, partizipatorische Entscheidungsfindung, Bewahrung natürlicher Ressourcen [und] Entwicklungschancen in allen Weltregionen“ berücksichtigen (Bundesregierung, 2004, S. 8 & S. XVI). Das ausgesprochen weitgesteckte Feld der Krisenprävention wird besonders in den verschiedenen Handlungsfeldern und – ganz konkret – in den 163 Einzelaktionen deutlich, die im Aktionsplan aufgeführt werden. Der erste Bericht zur Umsetzung des Aktionsplans im Zeitraum zwischen Mai 2004 bis April 2005 benennt denn auch eine ganze Reihe z.T. sehr unterschiedlicher Tätigkeiten, die von der Sicherheitssektorreform über Kleinwaffenkontrolle und Maßnahmen der Nichtverbreitung bis hin zu Demokratieförderung, Projekten der Gesundheits- und Bildungspolitik sowie Umwelt- und Ressourcenschutz reichen (Bundesregierung, 2006). Dieser ganzheitliche Ansatz ist zwar löblich ob seiner Ambition. Gleichzeitig behindert aber gerade der holistische Anspruch die notwendige politische Prioritätensetzung zur präzisen Adressierung der im Einzelfall entscheidenden Ursachenkomplexe. Mit anderen Worten: Wie kann aus der Vielzahl der aufgeführten Aktionen die effektivste ermittelt und von anderen – für den konkreten Fall eher unerheblichen – unterschieden werden? Wie Tobias Debiel ganz richtig bemerkt, wirkt der Aktionsplan „überkomplex“ und „kaum überschaubar“. Zudem seien „Prioritäten nur schwer erkennbar“ (Debiel, 2005, S. 253). Die im folgenden Abschnitt vorgeschlagene Definition, Typologisierung und Ursachenmatrix von Gewaltkonflikten soll – durch die Aufbereitung der aktuellen wissenschaftlichen Debatte – deshalb einen ersten Beitrag dazu leisten, Maßnahmen der Krisenprävention zum Zwecke ihrer effektiven Operationalisierung besser strukturieren zu können. Im zweiten Abschnitt wird alsdann diese Möglichkeit am Beispiel einer methodischen Verortung von *Early Action* vollzogen.

### **Konfliktmodelle: Definitionen und Ursachen ‚neuer‘ Kriege**

*Wann ist ein Krieg ein Krieg?*

Im Folgenden soll untersucht werden, inwiefern sich verschiedene Ansätze, Erkenntnisse, aber auch Probleme der aktuellen Konfliktforschung für entwicklungspolitische Strategien zur Kriegsverhütung verwenden lassen. Zu diesem Zweck muss zunächst einmal geklärt werden, was unter dem Begriff „Krieg“ überhaupt zu verstehen ist, weshalb verschiedene Vorstellungen und Definitionen desselben vorgestellt und voneinander differenziert werden.

Ist das Objekt der Analyse derart umrissen, wird in einem zweiten Schritt ein heuristisches Instrument für die Erfassung der Ursachenkomplexe kriegerischer Gewalt vorgestellt. Schließlich wird noch eine den Ausdrucksformen der „neuen“ Kriege gerecht werdende Typologisierung vorgeschlagen, die sich nicht an der Ursache, sondern an der politischen Vergesellschaftungsform der Akteure orientiert.

#### *Die historische Konstitution des Krieges in der Moderne*

Der Terminus „Krieg“ beschreibt keine objektiv verifizierbare Wahrheit. Vielmehr erschließt er sich nur durch seine Positionierung innerhalb des historisch konstituierten Gegensatzpaares von ‚Krieg und Frieden‘. Präsentierte sich kriegerische Gewalt demnach in mittelalterlich-feudalen Gesellschaftsformen als ein durch ihre Allgegenwart unbestimmbares Phänomen sozialer Interaktion, führte ihre frühneuzeitliche Monopolisierung und Territorialisierung zur Herausbildung eines klar umrissenen Gewaltbegriffes – die Geburt des ‚Krieges‘ als Institution der Moderne. Insbesondere verbannten die modernen Staatsbildungsprozesse den Krieg aus den nunmehr befriedeten („zivilen“) Innenräumen der Gesellschaft an deren Grenzen, wo er fortan als „professionelles und technisches Monopol eines sorgfältig definierten und kontrollierten Militärapparates“ in Erscheinung trat (Foucault, 1986, S. 6). Ein derart idealisierter Krieg wurde zwischen regulären Streitkräften souveräner Staaten geführt, begann im Moment seiner formellen Erklärung und endete in einer Entscheidungsschlacht. In den berühmten Worten des Generals v. Clausewitz erschien er somit als Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln, also als die gewaltsame Durchsetzung staatlicher Territorial- und Machtansprüche (vgl. von Clausewitz, 1980). In der Tat war es aber die historisch spezifische Einhegung, Verortung und Verregelung des Krieges, die ihn als solchen erst ontologisch benennbar und damit verschiedenen Möglichkeiten der theoretischen Reflexion zugänglich machten (Jung, Schlichte & Siegelberg, S. 26).

#### *Die ‚neuen‘ Kriege*

In seiner frühneuzeitlichen bzw. modernen Rezeption wurde der ‚Krieg‘ erst durch seine Verankerung an den Grenzen des modernen Staates als solcher benennbar. Umso gravierender sind dann die Folgen einer Auflösung eben jener Differenzierung, die als das wesentliche Charakteristikum der sogenannten ‚neuen Kriege‘ der Gegenwart verstanden werden kann. Insbesondere manifestiert sie sich – der These vom Wandel der Kriege folgend – sowohl auf der Akteurs- als auch auf der Strukturebene, die von einem gleichzeitigen Prozess der Entstaatlichung und Ökonomisierung durchdrungen wird (vgl. Münkler, 2002). Insofern, als dass die politische Unterscheidung von Innen und Außen von post-modernen Kriegsökonomien überlagert wird, schwindet die Aussagekraft moderner, staatszentrierter Theorien von Krieg und Frieden. Selbst die Idee des klassischen Bürgerkriegs ist nur bedingt auf den theoretischen Rahmen der ‚neuen Kriege‘ anwendbar, geht es ihnen doch nicht um eine Umverteilung der politischer Machtverhältnisse innerhalb eines bestehenden Staates, sondern um die **Durchsetzung ökonomischer Interessen jenseits von Staatlichkeit**. Ein jenseits von den binären Kodierungen der Moderne gewonnenes wissenschaftliches Verständnis des Krieges ist umso wichtiger, wenn es als Grundlage für die Entwicklung konkreter, politischer Instrumente zur Verhinderung und Eindämmung von Gewaltkonflikten der Gegenwart dienen soll.

### *Quantitative Kriegsdefinitionen*

In der wissenschaftlichen Debatte zur Definition des Krieges lassen sich quantitative und qualitative Ansätze voneinander unterscheiden. In den quantitativen Kriegsdefinitionen muss die Zahl der Todesopfer gewaltsamer Auseinandersetzungen zunächst einen bestimmten Schwellenwert überschreiten. Der wohl einflussreichste Ansatz wurde hier von David Singer und Melvin Small im Rahmen des „Correlates of War“-Projekt (COW) an der Universität Michigan entwickelt, welches das weltweite Kriegsgeschehen seit 1816 statistisch zu erfassen versucht. Demnach gilt als Krieg jeder gewaltsame Konflikt mit mindestens 1.000 gefallenen Kombattanten („battle deaths“) pro Jahr. Um Völkermorde und sporadische Massaker von der Definition auszuschließen, müssen sich zudem beide Konfliktparteien zum Zwecke der kollektiven Gewaltanwendung organisiert bzw. die zahlenmäßig unterlegene Seite im Laufe des Kampfes mindestens fünf Prozent der eigenen Verluste dem Gegner zugefügt haben (vgl. Singer und Small, 1972, 1982). Der Schwellenwert von 1.000 direkten Kriegstoten soll wiederum eine gleichwertige Berücksichtigung von kleineren Disputen und Scharmützeln in der statistischen Analyse verhindern. Gleichzeitig ist er aber auch nicht unumstritten. Der Historiker Spencer R. Weart benutzt z.B. das Kriterium von nur insgesamt 200 gefallenen Soldaten, um einen Gewaltkonflikt als Krieg zu klassifizieren (Weart, 2000). Ted Gurr und Barbara Harff arbeiten in ihrer Datenbank zu Staatszerfallsprozessen gar mit einem Schwellenwert von nur 100 Toten pro Jahr, fügen aber als zusätzliches Kriterium hinzu, dass jede Konfliktpartei mindestens 1.000 Kombattanten aufweisen müsse (Gurr und Harff, 2000). Andere Studien verweisen auf die Probleme, die sich aus der Bezugnahme auf eine absolute Zahl als Schwellenwert ergeben. So ist damit zu rechnen, dass die Anzahl von Todesopfern gewaltsamer Konflikte abhängig von der Größe der betroffenen bzw. beteiligten Bevölkerung sehr unterschiedlich wahrgenommen und beurteilt wird. Für die Definition innerstaatlicher Kriege schlägt Nicholas Sambanis deshalb beispielsweise vor, nicht die absolute Zahl der Todesopfer, sondern deren Anteil an den Einwohnern des betroffenen Landes als kritischen Richtwert zu nehmen (Sambanis, 2004, S. 821). Diesen Kontroversen zum Trotz, haben sich alternative Ansätze in der quantitativen Kriegsforschung bisher nicht gegenüber der Popularität des von Small und Singer vorgegebenen Schwellenwertes durchsetzen können.<sup>5</sup> Eine nähere Differenzierung bzw. Weiterentwicklung der im COW-Projekt gebrauchten Definition bietet die Konfliktdatenbank an der Universität Uppsala in Schweden. Insbesondere beschränkt sie sich nämlich nicht allein auf die Verluste regulärer Streitkräfte, sondern schließt auch zivile Todesopfer direkter physischer Gewalt mit ein („battle-related deaths“). Dabei weist sie gewaltsamen Konflikten drei verschiedene Intensitätsstufen zu: Folgt die Definition des „Krieges“ noch dem COW-Ansatz von mehr als 1.000 Toten pro Jahr, so wird zusätzlich zwischen „kleinen bewaffneten Konflikten“ (mindestens 25 Todesopfer pro Jahr, aber weniger als 1.000 Tote im gesamten Konflikt) und „mittleren bewaffneten Konflikten“ (mehr als 1.000 Todesopfer im gesamten Konflikt, aber weniger als 1.000 Tote in jedem einzelnen Jahr) unterschieden.<sup>6</sup> Diese quantitative Differenzierung verschiedener Intensitätsstufen ist insofern nützlich, als dass sie gewaltsame Konflikte auch unterhalb der von COW definierten Schwelle ‚Krieg‘ berücksichtigt.

---

<sup>5</sup> So haben z.B. auch der *Armed Conflicts Report* der kanadischen Organisation *Project Plowshares* sowie das *International Peace Research Institute* in Oslo (PRIO) den COW-Ansatz aufgegriffen. Auch James Fearon und David Laitin orientieren sich an diesem Ansatz, wandeln ihn aber leicht ab. Der Schwellenwert von 1.000 Todesopfern direkter physischer Gewalt beschreibt hier nämlich nicht einen jährlich zu erfüllenden Zoll, sondern bezieht sich kumulativ auf die Dauer des gesamten Konfliktes. Auch schließt sie sowohl reguläre Kombattanten als auch Zivilisten mit ein. Dabei müssen insgesamt mindestens 100 Menschen auf jeder Seite des Konflikts getötet sowie ein jährlicher Durchschnitt von 100 Todesopfern nicht unterschritten werden (Fearon & Laitin, 2003).

<sup>6</sup> Vgl. <http://www.pcr.uu.se/database/> sowie Gleditsch, 2002.

Eine auf empirisch verifizierbare Kriterien (Opferzahlen) beruhende Kriegsdefinition birgt eine Vielzahl methodischer Vorteile für die statistisch-komparative Analyse des Kriegsgeschehens, nicht zuletzt durch die damit geschaffene Möglichkeit der unabhängigen Reproduktion von Forschungsergebnissen (Chojnacki, 2006, op.cit. S. 53). Sie ist allerdings auch alles andere als unproblematisch. Nicht nur sind präzise und verlässliche Daten zu Kriegsoffern meist äußerst schwer zu erhalten, da sie von den Konfliktparteien oftmals verfälscht werden. Auch ist es unklar, warum die Schwelle der COW-Definition bei genau 1.000 Kriegstoten festgelegt ist, ein Gewaltkonflikt mit 990 Todesopfern im Jahr also nicht als Krieg gelten kann. Diese methodische Willkür erscheint umso problematischer, soll ein Krieg bzw. der Destruktionsgrad eines gewaltsamen Konfliktes allein anhand der Todesopfer unmittelbarer physischer Gewalt erkannt werden. So werden weder soziale, wirtschaftliche und kulturelle Auswirkungen kriegerischer Auseinandersetzungen, noch die Opfer von z.B. Seuchen oder Hungersnöten als direkte Folge vom Krieg zerstörter Infrastruktur berücksichtigt (Gantzel & Schwinghammer, 2000).

Schließlich **ist es fraglich, ob ein Krieg überhaupt einzig über seine Auswirkungen definiert werden sollte, und nicht z.B. über dessen Ursachenmuster bzw. funktionale Logik**. Insofern als dass die erste Herangehensweise den Krieg erst nachträglich als solchen erkennt – nämlich dann, wenn die Opferschwelle überschritten wurde – ist sie nur sehr bedingt als Arbeitsgrundlage für die Operationalisierung krisenpräventiver Maßnahmen tauglich. Dies gilt auch für die in der Uppsala Konfliktdatenbank voneinander differenzierten Intensitätsstufen, welche Konflikte erst dann erkennen, wenn physische Gewalt zum Einsatz kommt. Statt einer quantitativen Definition soll deshalb im Folgenden ein **qualitativer** Weg zur Erfassung gewaltsamer Konflikte verfolgt werden. Ein derartiger **Ansatz hat den Vorteil, dass der Krieg nicht unabhängig von seinen kausalen Antriebsfaktoren definiert, sondern als die letzte Stufe eines gesellschaftlichen Eskalationsprozesses begriffen wird, welcher bereits vor dem Aufkommen physischer Gewaltanwendung beginnt**.

### *Qualitative Kriegsdefinitionen*

Die Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (AKUF) an der Universität Hamburg gebraucht eine qualitative Kriegsdefinition in Anlehnung an den ungarischen Friedensforscher István Kende (1917-1988). Demnach ist ein „Krieg“ ein „gewaltsamer Massenkonflikt“, der folgende Charakteristika aufweist:

1. „an den Kämpfen sind zwei oder mehr bewaffnete Streitkräfte beteiligt, bei denen es sich mindestens auf einer Seite um reguläre Streitkräfte (Militär, paramilitärische Verbände, Polizeieinheiten) der Regierung handelt;
2. auf beiden Seiten muss ein Mindestmaß an zentralgelenkter Organisation der Kriegführenden und des Kampfes gegeben sein, selbst wenn dies nicht mehr bedeutet als organisierte bewaffnete Verteidigung oder planmäßige Überfälle (Guerillaoperationen, Partisanenkrieg usw.);
3. die bewaffneten Operationen ereignen sich mit einer gewissen Kontinuität und nicht nur als gelegentliche, spontane Zusammenstöße, d.h. beide Seiten operieren nach einer planmäßigen Strategie, gleichgültig ob die Kämpfe auf dem Gebiet einer oder mehrerer Gesellschaften stattfinden und wie lange sie dauern.“

Kriege werden zudem von „bewaffneten Konflikten“ unterschieden. Hierbei handelt es sich um „gewaltsame Auseinandersetzungen [...], bei denen die Kriterien der Kriegsdefinition nicht in vollem Umfang erfüllt sind.“<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Vgl. [http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publish/lpw/Akuf/kriege\\_aktuell.htm](http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publish/lpw/Akuf/kriege_aktuell.htm)

Die **qualitative Definition des Krieges als die kontinuierliche und systematische Anwendung kollektiver physischer Gewalt zwischen mindestens zwei organisierten Gruppen** bietet aufgrund ihrer vergleichsweise großen Offenheit gegenüber quantitativen Ansätzen den Vorteil, dass nicht die exogenen Folgen, sondern vielmehr die innere Logik gewaltsamen Handelns in den Vordergrund der Analyse gestellt wird. Dennoch weist auch die von der AKUF favorisierte Definition einige Schwachstellen auf. Zum einen bleibt sie aufgrund des ersten Ausschlusskriteriums einer staats-zentrierten Perspektive verhaftet. Die post-moderne Entgrenzung des Krieges, wie sie sich in der kollektiven Gewaltanwendung jenseits eines staatlichen Akteursradius von Innen und Außen manifestiert, wird somit nicht erfasst. Zum anderen wird der Krieg – genau wie in den quantitativen Definitionen – als ein bestimmbarer *status quo* begriffen. Obgleich keine klaren Kriterien für eine analytisch sinnvolle Differenzierung zwischen „Kriegen“ und „bewaffneten Konflikten“ gegeben werden, suggeriert die von Kende abgeleitete Definition somit den Eindruck, es handle sich beim Phänomen Krieg um einen klar unterscheidbaren Aggregatzustand gesellschaftlicher Interaktion.

**Demgegenüber soll ein qualitatives Verständnis des Krieges vorgestellt werden, welches die kollektive Anwendung physischer Gewalt als Prozess versteht.** Die kausale Erklärung des Krieges wird demnach also nicht allein aus bestimmten Merkmalen und Kriterien, sondern aus einer inhaltslogischen Stufenfolge qualitativ unterschiedlicher Schritte abgeleitet. Zu diesem Zweck sollen die ebenfalls im Rahmen der AKUF entwickelten vier Analyseebenen einer „Grammatik des Krieges“ als Bezugsrahmen für die Verortung von insgesamt fünf Intensitätsstufen konfliktiven Verhaltens, wie sie im jährlichen Konfliktbarometer des Heidelberger Instituts für Internationale Konfliktforschung (HIK) gebraucht werden, dienen. Insofern als dass ein durch ein derartiges Stufenmodell gewonnenes Verständnis des Krieges, gesellschaftliche Konflikte bereits *vor* dem Ausbruch kollektiver physischer Gewalt zu erfassen vermag, erweist es sich als besonders brauchbare theoretische Grundlage für die Operationalisierung der Krisenprävention.

Die **erste Analyseebene** beschreibt zunächst einmal nur einen objektiv zu konstatierenden **gesellschaftlichen Widerspruch**, sei er religiöser, ökonomischer, ethnischer, politischer oder auch anderer Art. Diese von subjektiven Wahrnehmungsmustern unabhängige Positionsdifferenz bildet den ursächlichen „strukturellen Hintergrund“ des zu untersuchenden Konfliktes, welcher alsdann auf der **zweiten Analyseebene („Krise“)** von den betroffenen Akteuren bewertet und interpretiert wird (Jung, Schlichte & Siegelberg, 2003, op.cit. S. 24). Hier wird das Ursächliche als Element einer mit der normativen Wertevorstellung der jeweiligen Gesellschaft kohärenten Narrative reartikuliert und damit ein diskursiver Stellenwert beigemessen, der für den weiteren Verlauf des Konflikts von entscheidender Bedeutung ist. Im stilisierten Modell einer chronologischen Konfliktentwicklung entspräche diese zweite Analyseebene der untersten Stufe in der Heidelberger Intensitätsskala („latenter Konflikt“), in dem eine bestimmte Problemlage erstmalig von einer Partei formuliert und von der anderen wahrgenommen wird.<sup>8</sup> Auf der **dritten Analyseebene („Konflikt“)** vollzieht sich schließlich der Übergang von der Wahrnehmungs- zur Handlungsebene, also der „Umschlag der gesellschaftlichen Verhältnisse in Verhalten“ (Jung, Schlichte & Siegelberg, 2003, S. 25). Die subjektive Interpretation des tatsächlichen Widerspruchs manifestiert sich jetzt im konkreten Handeln der betroffenen Akteure. Diese Ebene umfasst damit die zweite, dritte und vierte

<sup>8</sup> Die HIK (op.cit.) definiert den „latenten Konflikt“ folgendermaßen: „Eine Positionsdifferenz um definierbare Werte von nationaler Bedeutung ist dann ein latenter Konflikt, wenn darauf bezogene Forderungen von einer Partei artikuliert und von der anderen Seite wahrgenommen werden.“

Intensitätsstufe der HIIK: Ein „manifeste[r] Konflikt“ (Stufe 2) beinhaltet in diesem Zusammenhang sämtliche Aktivitäten, die im Vorfeld gewaltsamer Handlungen anzusiedeln sind. Dazu gehören z.B. die Androhung von physischer Gewalt, die Dämonisierung des Gegners, das Verhängen von Sanktionen und Zwangsmaßnahmen, die Mobilisierung und Rekrutierung kampfbereiter Anhänger sowie die Beschaffung von Waffen und strategischer Ressourcen. Der Übergang zur „Krise“ (Stufe 3) ist dann erreicht, wenn mindestens eine der Konfliktparteien sporadische Gewalt einsetzt. Hinweise hierfür wären z.B. Grenzscharmützel von begrenztem Umfang und Dauer oder ein Bombenattentat. Abhängig von dem Ausmaß in dem die Anwendung von physischer Gewalt nicht mehr vereinzelt auftritt, sondern einer gewissen Kontinuität folgt, die einen höheren Grad an zentral gelenkter Organisation verlangt, kann der Konflikt als „ernste Krise“ (Stufe 4) klassifiziert werden (Vgl. HIIK op.cit.). Der „Krieg“ (Stufe 5) beschreibt im Unterschied zur „ersten Krise“ schließlich nicht nur eine ungleich höhere Destruktivität, sondern auch eine **neue Analyseebene**. Zum einen setzen die Konfliktparteien hier, gemessen an ihren jeweiligen Kapazitäten, Gewaltmittel „in großem Umfang“ ein, welche weite Teile der Zivilbevölkerung betreffen und eine „nachhaltige Zerstörung“ von Umwelt und Infrastruktur zur Folge haben. Zum anderen unterscheidet sich der Krieg von vorhergehenden Analyseebenen durch die darin angelegten Tendenzen zur „Verselbständigung der Gewalt von ihren ursprünglichen Ursachen“ (Jung, Schlichte & Siegelberg, 2003, S. 25). Im Krieg beginnt sich der Konflikt also von seiner ursprünglichen Struktur (Analyseebene 1 und 2) zu lösen und wird stattdessen zunehmend zum Selbstzweck. Die Übergänge von Krise zu Erste Krise zu Krieg sind dabei freilich fließend.

#### *Ursachen gewaltsamer Konflikte*

Ein erstes Verständnis des Krieges als vielschichtiger gesellschaftlicher Prozess deutet bereits darauf hin, dass die Ursache gewalttätigen Verhaltens keineswegs monokausal herzuleiten ist. Vielmehr impliziert die „Grammatik des Krieges“ bereits eine Differenzierung mehrerer Ursachenkategorien, die bei kollektiver Gewaltanwendung jedweder Art zum Tragen kommen. Mithin reicht es also nicht aus, die strukturellen Widersprüche eines Konflikts zu beseitigen, wenn es bereits zu einer Verselbständigung der Gewalt („Krieg“) gekommen ist. Umgekehrt mögen krisenpräventive Maßnahmen, die einzig darauf ausgerichtet sind, den gesellschaftlichen Umschlag von antagonistischen Wahrnehmungsmustern in kriegerisches Verhalten zu verhindern, kurzfristig erfolgreich sein, aber keine Rezepte für die mittel- bis langfristige Überwindung des potenziell gewaltauslösenden strukturellen Widerspruchs anbieten können. Kurzum: Verschiedene Präventivmaßnahmen können dahingehend unterschieden werden, welche Ursachenkategorie sie zu adressieren suchen. Auf dieser Basis kann abhängig vom Zeitpunkt der Intervention sowie der spezifischen Zielsetzung präventiven Handelns, die politische Prioritätensetzung bei der Auswahl der zu fördernden Mittel operationalisiert und gesteuert werden.

Ausgehend von diesen Überlegungen hat das BICC eine einfache Matrix zur Darstellung und Analyse gewaltinduzierender Ursachenkomplexe entwickelt. Darin unterscheidet die vertikale Achse insgesamt fünf Ursachenkategorien.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Die Ursachenkategorien orientieren sich zum einen an den vier Analyseebenen der „Grammatik des Krieges“ (Jung, Schlichte & Siegelberg, 2003, op.cit.) und zum anderen an der im *Berghof Handbook for Conflict Transformation* aufgeführten Ursachentypologie. Diese unterscheidet in Anlehnung an David Dessler zwischen Hintergrundursachen („background causes“), Mobilisierungsstrategien („mobilisation strategies“), Auslösern („trigger“) und Katalysatoren („catalysts“), vgl. Smith, 2006 sowie Dessler, 1994.

*Table 1: Vergleich von Analyseebenen und Intensitätsstufen gewaltsamer Konflikte*

Analyseebene (nach AKUF)		Intensitätsstufe (nach HIIK)	
Ebene 1	Objektiv verifizierbarer Widerspruch	-	-
Ebene 2	Subjektive Interpretation (Wahrnehmungsebene)	Latenter Konflikt	Positionsdifferenz wird artikuliert.
Ebene 3	Handlungsebene	Manifester Konflikt	Vorbereitung zur Gewalt
		Krise	Sporadische Gewalt
		Ernste Krise	Systematisierung der Gewalt (Organisation und Kontinuität)
Ebene 4	Verselbständigung	Krieg	Hohe Destruktivität

In der obersten Ursachenkategorie werden gemäß der ersten AKUF-Analyseebene die **Hintergrundursachen** als grundlegende strukturelle Widersprüche zwischen sozial konstituierten Gruppen erfasst. Die nächste Kategorie bezieht sich nicht auf die objektive Struktur, sondern auf die subjektiven Zielsetzungen der in dieser Struktur verankerten Akteure. Derartige Ursachen kriegerischer Gewalt als **Mobilisationsstrategien** umschrieben, also die zu gewalttätigen Mitteln motivierenden Antriebsfaktoren der handelnden Personen bzw. Gruppen. Sie fügen sich gleichsam in die zweite Analyseebene der AKUF. Allerdings vermögen Hintergrundursachen und Mobilisationsstrategien weder für sich genommen noch gemeinsam den Übergang von friedlichen zu gewalttätigen Handlungsmustern zu erklären. Dazu bedarf es bestimmter Katalysatoren, welche die dritte und vierte Ursachenkategorie bilden. Im Unterschied zum Berghof Handbuch differenziert die hier vorgeschlagene Matrix zwischen jenen **Katalysatoren, die den zivilisatorischen Bruch eines erstmaligen Umschlages in gewalttätiges Handeln befördern** (dessen zeitlicher Moment meist zusätzlich durch bestimmte **Auslöser** bzw. Ereignisse bestimmt wird) und jenen, **die die Dauer und die Intensität eines bereits ausgebrochenen Gewaltkonfliktes beeinflussen**. Damit lässt sich erstere Ursachenkategorie der Analyseebene 3 und letztere der Analyseebene 4 zuordnen.

Die horizontale Achse beschreibt schließlich **fünf funktionale Dimensionen**, welche die Umwelt gesellschaftlichen Handels und sozialer Organisation bestimmen (**politische Dimension, sozioökonomische und demographische Dimension; kulturelle Dimension; militärische und**

**sicherheitsdimension; ökologische Dimension**).<sup>10</sup> Diese Unterscheidung ist insofern von Bedeutung, als dass es hier nicht um eine fallübergreifende Auflösung der z.T. müßigen Debatten, ob nun Ressourcenreichtum oder Ressourcenknappheit, Gier oder Misstand (*greed versus grievance*), Ethnizität oder Klassen etc. über Krieg oder Frieden entscheiden.<sup>11</sup> Vielmehr geht es darum, unterschiedliche Erklärungsansätze in ein analytisches Gesamtmodell zu integrieren, welches hinsichtlich der variierenden Relevanz einzelner Konfliktdimensionen auf konkrete Einzelfälle zugeschnitten werden kann. Im Gegensatz zu einer Vielzahl von Erklärungsansätzen zu Ursachen kriegerischer Konflikte favorisiert die Matrix nicht eine Dimension über die anderen; Kriege werden also nicht auf ein bestimmtes Ursachenmuster reduziert und die Ergründung physischer Gewalt damit so offen wie möglich gehalten. Je nach Kontext des Konflikts ist zwar von einer unterschiedlichen Gewichtung der horizontalen Dimensionen auszugehen, diese beeinflusst jedoch nicht *a priori* den Ausgangspunkt der Analyse.

Wie in der Matrix verdeutlicht, kommen die fünf vertikalen Ursachenkategorien in jeder einzelnen der fünf horizontalen Konfliktdimensionen zum Tragen. Insgesamt ergeben sich damit 25 Ursachenkomplexe gewaltsamer Konflikte (die im Schaubild beispielhaft ausgefüllt sind). Ein derartiges Modell kann als heuristisches Analyseinstrument für die Differenzierung und Kategorisierung von verschiedenen Ursachen dienen; insofern als dass die Grenzen zwischen den einzelnen Komplexen nicht statisch sondern fließend sind, stellt es allerdings kein Abbild der Realität dar. Auch kann der Ausbruch kriegerische Gewalt nicht aus einem einzigen Ursachenkomplex heraus erklärt werden, sondern geht vielmehr aus der Interaktion verschiedener Komplexe hervor. Aufgabe der pro-aktiven Krisenprävention ist es diese Ursachenvernetzung zu erkennen und mittels unterschiedlicher Maßnahmen *auf allen Ebenen* zu durchbrechen.

---

<sup>10</sup> Diese Kategorien basieren auf der von Tobias Debiel entwickelten Unterscheidung zwischen 5 „Konfliktgegenständen“: Herrschaft, Sozialökonomie, Kultur/Kollektive Identität, Sicherheit, Umwelt/Ressourcen (Debiel, 1994/95).

<sup>11</sup> Für eine ausführliche Übersicht über einschlägige Ursachentheorien siehe die Zusammenfassung von Bahrinipour, 2006, op.cit. S. 13-44.

Tabelle 2: BICC-Konfliktmatrix

	Politische Dimension (Staat)	Sozioökonomische und demografische Dimension	Kulturelle Dimension	Militärische und Sicherheits- Dimension	Ökologische Dimension
<b>Widerspruch / Hintergrundursachen (1. Analyseebene)</b>	Ideologische und politische Differenzen; Territorialdisput	Sozioökonomisches Ungleichgewicht; Klassendifferenzen	Modernisierungsungleich- zeitigkeit; Ethnische Differenzen; Religiöse Differenzen; Gender	Ungleichgewicht der Un/Sicherheit (Kommerzialisierung von Sicherheit)	Unterschiedlicher Zugang zu natürlichen Ressourcen
<b>Mobilisierungsfaktoren: Motivation und Zielsetzung der Akteure (2. Analyseebene)</b>	Beheben politischer Missstände; Anspruch auf politische Partizipation; Machterhalt; Machterlangung	“Gier“: Bereicherung (Persönliche oder der Gruppe bzw. des Staates)	Beheben der Wahrnehmung ethnischer oder religiöser Missstände (z.B. durch Sezession oder Völkermord)	Erlangung internationaler, regionaler und/oder nationaler Militärdominanz; Beseitigung einer Sicherheitsbedrohung	Zugang zu natürlichen Ressourcen für Person/Gruppe/Staat gewährleisten
<b>Katalysatoren, die den Umschlag in gewaltsames Handeln befördern (3. Analyseebene)</b>	Staatszerfall; politischer Wechsel; Verwehrung politischer Partizipations- möglichkeit für bestimmte Gruppe; unzureichende Mechanismen für die friedliche Konfliktaustragung	Wirtschaftliche Stagnation oder negatives Wachstum; große Armut; ungerechte Ressourcenverteilung; Migration	Dämonisierung des Gegners; Grad des Hasses; Homogenisierung der eigenen Gruppe; fehlendes Vertrauen in andere Gruppen; kulturelle Einstellung zu Gewalt (wird Gewalt als legitimes Mittel wahrgenommen?)	Angst: vor Sicherheits- bedrohung; Verfügbarkeit militärischer Ressourcen (Personal und Waffen); militärisches (Un)Gleichgewicht; Militarisierungsgrad; Rüstungswettlauf; Unter- schätzung des Gegners	Knappheit natürlicher Ressourcen; Umweltdegradation; Verfügbarkeit von Rohstoffen zur Finanzierung von Kriegen .
<b>Auslöser</b>	Politische Ereignisse, z.B. Wahlen; politische Gewalt (Attentat auf Staatsoberhaupt; Menschenrechtsverbrechen durch Sicherheitssektor)	Ökonomischer Schock; Flüchtlingsströme	Religiöse Aufforderung zur Gewalt (Djihad); durch Religion bzw. Ethnizität motivierte Morde; Entweihung religiöser Symbole	Militärangriff; Rebelleneinfall	Umweltkatastrophen (Flut, Hungersnot, Vulkan etc.)
<b>Katalysatoren, die die Intensität und Dauer der Gewalt beeinflussen (4. Analyseebene)</b>	Intervention externer politischer Akteure (NATO, Vereinte Nationen)	Verfügbarkeit finanzieller und personeller Ressourcen, um Krieg fortzuführen; räumliche Verteilung der Bevölkerung; Unterstützung von Konflikt- gruppen durch Diaspora	Dämonisierung des Gegner; kulturelle Legitimation von Gewalt	Verfügbarkeit militärischer Ressourcen; militärisches Gleichgewicht; Art der Waffen; Militarisierungsgrad	Verfügbarkeit von Rohstoffen; Gelände; Wetter: Jahreszeit

## Definitorische Bestimmung des Begriffs *Early Action*

### *Bestandsaufnahme*

Die Literatur- und Internetrecherche nach dem Begriff *Early Action* ergibt eine ganze Palette verschiedener Definitionen und Redewendungen mit Bezug zur Regulierung und Prävention von Gewaltkonflikten. So existieren neben *Early Action* unter anderem Ausdrücke wie **early response**, **early engagement** oder **short-term prevention**. Sie alle beziehen sich auf **externe Eingriffe zur Vorbeugung des Gewaltausbruchs in der Eskalationsphase eines Konflikts** und werden oft als Synonyme verwendet.

Die gängigen Definitionen des Begriffs *Early Action* lassen sich in zwei Gruppen hinsichtlich ihrer Entstehungsart einordnen. Zum einen findet hauptsächlich in der Fachliteratur eine **theoretische Auseinandersetzung** mit dem Phänomen der frühzeitigen Konfliktprävention statt, welche Rückschlüsse auf eine theoriebasierte Definition von *Early Action* erlaubt. Andererseits können aus konkreten Präventionsmaßnahmen der internationalen Gemeinschaft, die zu einem frühen Zeitpunkt ablaufen, Beispiele für eine **praxisbezogene Definition** von *Early Action* abgeleitet werden. Aus dieser Unterteilung in theoretische und praxisorientierte Begriffsauslegungen ergeben sich zwei unterschiedliche Definitionstypologien, welche im Anschluss an ihre ausführliche Darstellung zur Herstellung eines universellen, handlungsorientierten *Early Action*-Begriffs herangezogen werden.

### *Theoretischer Diskurs über die frühzeitige Konfliktprävention*

In der theoretisch geführten Diskussion zu *Early Action* lassen sich bei mehreren Autoren folgende Übereinstimmungen feststellen: *Early Action* wird generell als eine **extern induzierte Maßnahme zur frühzeitigen Prävention oder Eingrenzung von Gewaltkonflikten** verstanden.

Meistens ist es die internationale Gemeinschaft, die angesichts negativer politischer Tendenzen in das Konfliktgeschehen interveniert, um die Ausübung von Gewalt und Leiden der Bevölkerung zu verhindern. An dieser Stelle soll besonders hervorgehoben werden, dass nur eine mit Gewalt verbundene Austragung gesellschaftlicher Konflikte zum Objekt der Konfliktprävention wird. Friedliche, ohne Gewalt ausgetragene gesellschaftspolitische Auseinandersetzungen sind förderlich für die Weiterentwicklung eines Staates, da sie die Beteiligung verschiedener Gesellschaftsgruppen am politischen Prozess ermöglichen und zur Lösung festgefahrener Situationen beitragen.

Aufgrund ihrer Aufgabe, gewaltsamer Konfliktaustragung vorzubeugen, wird *Early Action* als ein Bestandteil der als *Preventive Action* oder „**Präventives Handeln**“ bekannten Strategie zur Behandlung von Hintergrundursachen und Risikofaktoren für Gewaltausbrüche in politischen Spannungssituationen verstanden (Schmid, 1998, S. 67). Dieses Gesamtkonzept der Krisenprävention erstreckt sich über alle Phasen des Konfliktgeschehens, vom Stadium des latenten Konflikts bis zur Konfliktfolgezeit, und berücksichtigt fast alle gesellschaftlichen Bereiche, Akteure und Handlungsoptionen, welche an der Gestaltung präventiver Politik beteiligt sind. Dabei kann das Präventive Handeln auf zeitlich unterschiedlich gesetzte Maßnahmen der Konfliktprävention wie z.B. auf Vorbeugung des Gewaltausbruchs, Eindämmung bereits eskalierter Konflikte, Friedenskonsolidierung oder *Post-conflict reconstruction* zurückgreifen (Guzy Häcker, 2004, S. 71f und S. 80f).

Bei der vergleichenden Zusammenstellung verschiedener Maßnahmen zur Prävention gewaltsamer Konflikte hebt sich *Early Action* durch die **Definitionsmerkmale Zeitpunkt und Dauer des Eingriffs** von anderen Präventionsstrategien ab. Beim ersten Kriterium spielt der

Zeitpunkt des präventiven Eingriffs die zentrale Rolle: **Early Action muss in der frühen Konfliktphase greifen, um den Ausbruch von Gewalt verhindern zu können oder das Ausmaß kriegerischer Handlungen möglichst gering zu halten.** Einige Autoren teilen die Maßnahmen des frühzeitigen Präventiven Handelns weiter in Eingriffe vor und nach dem Ausbruch der Gewalt auf. So unterscheiden Schmid und Guzy Häcker explizit zwischen pro-aktivem und reaktivem Konfliktmanagement: Die pro-aktive Prävention, *early prevention*, konzentriert sich auf politische Spannungen der Vorkonfliktphase. Reaktive Präventionsmaßnahmen im Sinne von *Early Action* finden währenddessen in der frühen Eskalationsphase eines Konflikts bei ersten Anzeichen von Gewalt statt (Schmid, 1998, S. 37; Guzy Häcker, 2004, S. 73). Nach dem zweiten Merkmal kann *Early Action* anhand der Dauer und des Charakters des präventiven Eingriffs definiert werden. Laut Guzy Häcker kann erfolgreiche Konfliktprävention daran gemessen werden, ob sowohl gewaltsame Auseinandersetzungen an sich als auch strukturelle Ursachen der Gewalt eingedämmt werden. Deshalb wird in der Präventionsdiskussion zwischen den kurzfristigen, operativen und langfristigen, strukturellen Maßnahmen unterschieden (Guzy Häcker, 2004, S. 77f). **Dabei werden operative Maßnahmen schnell und innerhalb einer relativ kurzen Zeitspanne eingesetzt, um einer Zuspitzung der gegenwärtigen Situation zuvor zu kommen.** Diese Art von Prävention soll unmittelbar vor oder kurz nach dem Ausbruch der Gewalt greifen und deeskalierend wirken. **Strukturelle Maßnahmen beziehen sich dagegen auf langfristige Strategien der Konfliktprävention.** Diese finden meist in einer längeren Zeitspanne statt und zielen auf die Beseitigung von Grundursachen der Gewalt ab. Die strukturelle Konfliktprävention kann bereits vor oder während der operativen Einmischung ablaufen oder erst nach dem Ende operativer Maßnahmen anfangen, um zur Stabilisierung der Lage beizutragen. Unter Berücksichtigung dieser Definitionsmerkmale kann nun argumentiert werden, dass operative Prävention aufgrund der Schnelligkeit und Kürze ihrer Maßnahmen einem *Early Action*-Einsatz entspricht. Das Konzept einer langfristig angesetzten, strukturellen Prävention strebt dagegen die Beseitigung grundlegender Konfliktursachen an. Strukturelle Eingriffe stellen daher einen Gegensatz zu *Early Action*-Maßnahmen dar und bilden die Grundlage für dauerhafte Projekte aus dem Bereich der Entwicklungszusammenarbeit.

Der 1997 erschienene Bericht der Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict (CCPDC) bietet eine gute Grundlage für die Definition von *Early Action* anhand der beiden Definitionsmerkmale Zeitpunkt und Dauer des Einsatzes. Insgesamt definiert die Kommission drei wichtige Prinzipien für eine erfolgreiche Strategie des präventiven Handelns:

- Frühe Reaktion auf problematische Entwicklungen und Unruhen,
- ausgewogener Ansatz zur Minderung der Risikofaktoren, die Gewaltkonflikte auslösen, und
- ernsthafte Bestrebungen, Hintergrundursachen der Gewalt zu beseitigen.

In dieser Definition kann *Early Action* dem ersten Grundsatz der frühen Reaktion zugeordnet werden. Hierbei wird die zeitliche Festlegung der potentiellen Maßnahmen auf die Phase der Konflikteskalation besonders deutlich hervorgehoben: *Early Action* muss erfolgen, bevor sich Unruhen und Spannungen in einer handfesten Krise mit Gewaltanwendung ausarten. In einem zweiten Schritt zieht der CCPDC-Bericht eine klare Trennlinie bei der Dauer und Charakter von Präventionsmaßnahmen, indem er zwischen operativen und strukturellen Präventionsstrategien unterscheidet (Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, 1997b).

### *Akteurszentrierter Zugang zur Definition von Early Action*

Im Gegensatz zu einer theoriebasierten Definition von *Early Action* kann man durch die Betrachtung konkreter Maßnahmen der im Bereich der Konfliktprävention tätigen Organisationen und Länder einen Überblick über das akteurspezifische Verständnis von frühzeitigen Eingriffen gewinnen. Bei diesem praxisbezogenen Zugang kann eine Erklärung des Begriffs *Early Action* sowohl direkt aus den von Nationalstaaten und Organisationen benutzten, synonymen Bezeichnungen der frühzeitigen Intervention oder indirekt aus ihren zur Konfliktprävention durchgeführten Handlungen (z.B. Maßnahmen zum schnellen Eingreifen bei Gewaltkonflikten) abgeleitet werden.

Viele OECD-Länder arbeiten im Rahmen ihrer Entwicklungszusammenarbeit auch an der Konfliktprävention, so dass die Maßnahmen dazu einen integrativen Bestandteil ihrer Außen- und Entwicklungspolitik bilden. Wie die im Teil II enthaltene **Bestandsaufnahme der Instrumente zur Krisenfrüherkennung und Prävention in den OECD-Mitgliedsstaaten** im Detail erläutert, verfügen einige Nationalstaaten mit ausgeprägtem außenpolitischem Engagement über eigene Frühwarn-Systeme oder sind Mitglied in einem internationalen Netzwerk zur frühzeitigen Erkennung von Gewaltkonflikten. So beteiligen sich z.B. Österreich, Kanada, Schweden und die Schweiz am FAST, dem wohl bekanntesten Frühwarnprogramm des schweizerischen Forschungsinstituts Swisspeace.<sup>12</sup> Dieses und weitere Frühwarn-Systeme wie CrisisWatch, CEWARN oder FEWER benutzen das fachliche Vokabular der Konfliktprävention mit Ausdrücken wie „rechtzeitige Vorbeugung oder Einschränkung destruktiver Effekte der Gewaltkonflikte“ oder „Vermeidung oder zumindest Eindämmung von bevorstehenden tödlichen Konflikten“ und zielen auf die Verlinkung der Frühwarnung mit der frühzeitigen Reaktion auf eine sich anbahnende Krise. Der eigentliche Begriff *Early Action* wird von diesen Frühwarn-Netzwerken jedoch nicht verwendet.

Ähnlich gestaltet sich die terminologische Lage bei den einzelnen OECD-Staaten sowie den meisten internationalen Organisationen. Es kann festgestellt werden, dass der **Begriff *Early Action* insgesamt nur sehr selten zur Bezeichnung frühzeitiger Krisenprävention benutzt wird.** Viele Länder verwenden jedoch ähnlich kurze und einprägsame Bezeichnungen, um operative, kurzfristige Maßnahmen zur Gewaltvorbeugung zu umschreiben. Sehr häufig ist z.B. der Begriff *Early Response* (USA) bzw. seine Variation *Quick Response* (Canada) anzutreffen, welcher mittlerweile nicht nur in den Strategiepapieren einzelner Länder, sondern auch in theoretischen Fachartikeln Verwendung findet. Andere Staaten bedienen sich dagegen ausführlicherer Ausdrücke zur Bezeichnung derartiger Maßnahmen, so z.B. *operational short-term prevention* (Niederlande), *early prevention of violent conflict* (Schweden) oder *early and timely intervention* (Großbritannien).

Eine besondere Erwähnung verdient an dieser Stelle der in den 1950er Jahren zum ersten Mal von UN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld benutzte Begriff ***Public Diplomacy***. Dieser Terminus ist im allgemeinen Sprachgebrauch den **UN-Maßnahmen zur frühzeitigen Konfliktprävention** vorbehalten. Nach der Definition von Boutros Boutros-Ghali aus den 1990er Jahren soll *Public Diplomacy* einer Entwicklung von Spannungen zu gewaltsamen Konflikten und ihrer Ausweitung vorbeugen. Daher kann Public Diplomacy durchaus als Synonym zu

<sup>12</sup> Vgl. die Angaben von FAST unter [www.swisspeace.org](http://www.swisspeace.org). FAST International wurde 1998 von der Schweizerischen Friedensstiftung im Auftrag der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) als Beratungsinstrument aufgebaut und entwickelt. Es strebt eine Verbindung zwischen der Frühwarnung und der Formulierung von Handlungsoptionen an, um so einen Übergang von *early warning* zu *early action* zu erarbeiten. Die Auswahl der untersuchten Länder richtet sich in erster Linie nach den Anforderungen und Arbeitsschwerpunkten der auftraggebenden Organisationen und erstreckt sich mittlerweile auf 20 Staaten in Afrika, Asien und Europa.

*Early Action* gesehen werden, mit dem Unterschied, dass das Instrument *Public Diplomacy* bei Präventionsbedarf in erster Linie auf UN-spezifische Mechanismen wie diplomatische Verhandlungen bzw. Vermittlung zwischen den Konfliktparteien in der frühen Konfliktphase (*early Public Diplomacy*) und die Einberufung des UN-Sicherheitsrats vor dem unmittelbaren Gewaltausbruch (*late Public Diplomacy*) zurückgreift (Schmid, 1998, S. 68).

Eine vergleichende Untersuchung zur praktischen Anwendung der Strategien zur frühzeitigen Prävention in den OECD-Ländern ergibt letztendlich, dass ***Early Action*** lediglich in **Deutschland und auf der EU-Ebene als Bezeichnung für kurzfristige, operationelle Maßnahmen im frühen Konfliktstadium** verwendet wird. In Deutschland wurde die Verlinkung von *Early Warning* und *Early Action* im Mai 2004 als Aufgabe außen-, entwicklungs- und sicherheitspolitischer Akteure aus dem Ressortkreises für Zivile Krisenprävention festgelegt und im ersten Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention“ von Mai 2006 als „verbesserte Umsetzung von Frühwarnung in kohärentes politisches Handeln“ definiert (vgl. Bundesregierung, 2004, S. 68; 2006, S. 12). Die Europäische Union verpflichtet sich bereits in ihrer Sicherheitsstrategie von Dezember 2003 zu einer verbesserten Umsetzung von Konfliktprävention und *Early Action*, unter welcher sie in erster Linie eine schnellere institutionelle Umsetzung langfristiger Präventivmaßnahmen versteht.<sup>13</sup>

Die Auswertung der akteursbezogenen Bezeichnungen für frühzeitige präventive Eingriffe ergibt, dass die erste definitorische Komponente des Terminus *Early Action*, „Zeitpunkt“ der konfliktpräventiven Handlungen, bei den meisten Ländern bzw. Organisationen im Vordergrund steht. Nur sehr wenige internationale Akteure benutzen ähnlich zum niederländischen Ausdruck *operational short-term prevention* den kombinierten Begriff und verknüpfen in ihren Definitionen den Zeitpunkt mit der Dauer des Einsatzes. Der für diese Untersuchung zentrale Ausdruck *Early Action* wird indes von lediglich zwei Akteuren, Deutschland und der Europäischen Union, aktiv in konfliktpräventive Strategien und Konzepte einbezogen.

#### *Early Action in der Praxis*

Die Idee der Krisenprävention durch *Early Action* ist relativ neu. Sie wird erst ab Mitte bis Ende der 1990er Jahre nach dem Versagen der internationalen Gemeinschaft bei der Verhinderung des Völkermordes in Ruanda und auf dem Balkan zu einem Bestandteil politischer und wissenschaftlicher Diskurse. Insbesondere die Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict hat der Präventionsdiskussion eine Richtung vorgegeben, indem sie Anregungen und Strategien zur Vorbeugung von Gewaltkonflikten durch strukturelle und operationelle Prävention in ihrem umfassenden Endbericht aus dem Jahre 1997 herausgearbeitet hat. Trotz lebhafter Auseinandersetzungen um Notwendigkeit und Gestaltung präventiver Eingriffe zeigt die vorangegangene Auswertung, dass kein gemeinsames, universelles Verständnis von der Natur und Ausrichtung der frühzeitigen Prävention gewaltsamer Konflikte existiert. Eine Konzeptualisierung von *Early Action* hat bisher weder im wissenschaftlichen noch im politischen Bereich stattgefunden, so dass immer noch beträchtliche Unklarheiten und Verwirrungen bezüglich der benutzten Begriffe, Instrumente und Maßnahmen bestehen.

Bei einer konkreten Betrachtung theoretischer und praktischer Anwendung des Begriffs *Early Action* und ähnlicher Ausdrücke kann festgestellt werden, dass eine terminologische Einordnung verschiedener Begriffe zur Umschreibung der Prävention in der frühen

<sup>13</sup> Conflict Prevention – Creating a Leading Role for the European Union, Dokument der Folke Bernadotte Academy / Madariaga European Foundation.

Konfliktphase selbst in der Fachliteratur selten stattfindet: Meist befassen sich die Autoren mit einer mangelhaften Verlinkung von Frühwarnung vor potentiellen Gewaltausbrüchen und früher Reaktion darauf, ohne auf verschiedene Begriffe einzugehen. Auch offizielle Stellungnahmen und Strategiepapiere wichtiger Akteure des internationalen Krisenmanagements beinhalten zwar durchaus Ausdrücke wie *Early Action*, *Quick Response* oder *short-term prevention*, beschäftigen sich aber nicht mit ihrer definitorischen Ausarbeitung. Die Untersuchung des akteursspezifischen Verständnisses der frühzeitigen Konfliktprävention wird zusätzlich dadurch erschwert, dass verschiedene Länder und Organisationen keine gemeinsame Auffassung darüber haben: So benutzt fast jedes Land eigene Begriffe, um seine Maßnahmen oder Handlungsabsichten im diesem Bereich zu bezeichnen. Bei vielen Akteuren der Konfliktprävention macht sich eine synonyme Verwendung unterschiedlicher Begriffe bemerkbar, wahrscheinlich um dadurch eine Wiederholung des immer gleichen Ausdrucks zu vermeiden. Klar ausdefinierte Begriffe sind dabei selten anzutreffen, meist handelt es sich um eine Umschreibung der Notwendigkeit zum schnellen Eingreifen, welche in Strategiepapieren der Nationalregierungen, auf den Internetseiten der Krisenpräventionsbehörden oder in Handlungsberichten festgestellt wird (z.B. „... the parties have taken early action in order to prevent crises ...“).

**Eine effektive Strategie der frühzeitigen Krisenprävention muss sich allerdings nicht auf den Begriff *Early Action* festlegen, um Konflikte wirksam eindämmen zu können.** Als

Bezeichnungen reichen hier auch andere Termini wie *Quick Response* oder *Short-term prevention* aus, um den kurzfristigen, operativen Charakter einer frühzeitigen Präventionsmaßnahme zum Ausdruck zu bringen. **Wichtig ist vielmehr, dass zuständige**

**Akteure der nationalen und internationalen Krisenprävention dieses Instrument konfliktpräventiven Handelns fest in ihre außen- und sicherheitspolitische Konzeption integrieren und dass es im Fall eines sich anbahnenden Konflikts tatsächlich zum Einsatz**

**kommt.** Die nachfolgende Bestandsaufnahme der Instrumente zur Krisenfrüherkennung und Prävention in den OECD-Mitgliedsstaaten wird daher auf die Fragen eingehen, ob frühzeitige Eingriffe zum konfliktpräventiven Instrumentarium verschiedener Länder gehören und wie diese gegebenenfalls institutionell eingebunden und angewendet werden. Um solche Auswertungen zu standardisieren, wird demnächst eine universelle, handlungsbezogene Definition von *Early Action* anhand der BICC-Konfliktmatrix herausgearbeitet, welche als Ausgangspunkt für eine weitere Konzeptualisierung der frühzeitigen Konfliktprävention benutzt werden kann.

#### *Vorschlag zur definitorischen Bestimmung des Begriffs Early Action*

Die fehlende Einigkeit der internationalen Gemeinschaft bezüglich eines gemeinsamen *Early Action*-Konzepts kann unter anderem durch unterschiedliche nationale Auffassungen der Konflikt- und Krisenprävention sowie mangelnde Bereitschaft zur Entwicklung einer universellen Strategie des frühzeitigen präventiven Handelns erklärt werden (vgl. dazu auch die Seiten 2 und 3 sowie die Länderauswertungen in Teil II des Konzeptpapiers der Instrumente zur Krisenfrüherkennung und Prävention in den OECD-Mitgliedsstaaten). Viele Nationalstaaten haben zwar bereits in den 1990er Jahren die Notwendigkeit der Eingriffe in der Konfliktenstehungsphase erkannt, eine Ausarbeitung dieser Idee zu einem wirksamen Instrument der Konfliktprävention wurde jedoch nur von wenigen internationalen Akteuren konsequent verfolgt. Um diese definitorischen und methodologischen Unklarheiten zu beheben, wird in der folgenden Ausführung ein eigener *Early Action*-Begriff herausgearbeitet und analytisch in den zuvor dargestellten Modellen zur Typologisierung und Abgrenzung von Konflikten und Kriegen verortet.

Die Hamburger Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (AKUF) unterscheidet in den Analyseebenen ihrer „Grammatik des Krieges“ zwischen vier prozessgebundenen Stadien der Konfliktentwicklung, welche sich in der Intensität steigern (vgl. Tabelle 1). Der Übergang von der passiven Beobachtung und Bewertung des Konfliktgeschehens durch betroffene Akteure hin zu konfliktbezogenen Handlungen findet hier zwischen den Ebenen zwei und drei statt. Die BICC-Konfliktmatrix (Tabelle 2) orientiert sich an den AKUF-Analyseebenen, fügt aber andererseits mit den Ursachenkategorien des „Berghof Handbook for Conflict Transformation“ eine weitere Komponente hinzu, welche für die Herausarbeitung eines neuen *Early Action*-Begriffs von großer Bedeutung ist: Die prozessgebundene Aufteilung von Ursachen in strukturelle und operationelle Kategorien auf der vertikalen Achse erlaubt es, die Notwendigkeit zur Durchführung einer *Early Action* anhand von Ereignissen einzuordnen. Demnach sind Hintergrundursachen und Mobilisierungsfaktoren eines Konflikts (Zellen 1-2) strukturelle Ereignisse von langfristigem Charakter, Tendenzen oder Verhältnisse, welche sich über eine längere Zeit hinweg entwickeln. Diese Kategorien entsprechen der ersten und zweiten Analyseebene des AKUF-Modells, welche gesellschaftliche Widersprüche und Wahrnehmungen beinhalten und praktisch eine Phase des latenten Konflikts bilden. Diese gesellschaftlichen Konstellationen und Stimmungen durchleben eine lange Entwicklungsphase, bis sie in einem Konflikt münden, und bleiben auch während und nach der Konfliktaustragung bestehen. Zu ihrer Bewältigung bedürfen sie daher ebenfalls langfristiger, strukturell ausgerichteter Maßnahmen wie sie von der klassischen Entwicklungszusammenarbeit durchgeführt werden.

Einen Gegensatz dazu bilden die operationellen Ursachenkategorien wie Katalysatoren und Auslöser eines Konflikts (Zellen 3-5): Dies sind Konfliktursachen von kurzer Entwicklungsdauer, welche – die Existenz von Hintergrundspannungen vorausgesetzt – sehr schnell zur Zuspitzung eines Konflikts führen können. Im AKUF-Modell sind es Analyseebenen drei und vier, Ebenen der gewaltträchtigen Handlung und der Verselbständigung des Konfliktgeschehens. Solche Ereignisse erfordern kurzfristige, operationelle Präventionsmaßnahmen, um schnell eintretende Zwischenfälle mit großem Konfliktpotential einzudämmen, und zwar Handlungen im Sinne von *Early Action*.

Eine Schwelle in der zeitlichen Entwicklung gewaltvorbereitender Aktivitäten hin zum tatsächlichen Ausbruch der Gewalt ist jedoch nicht an den AKUF- bzw. Berghof-Ursachenkategorien alleine festzumachen, da alle *Early Action*-Aktivitäten dort innerhalb der Handlungsebene stattfinden (AKUF) oder an zeitlich nicht definierte Katalysatoren und Auslöser der Gewalt anknüpfen (Berghof). Der genaue zeitliche Übergang wird erst durch eine Verbindung dieser beiden Modelle mit den Konflikt-Intensitätsstufen des Heidelberger Instituts für Internationale Konfliktforschung (HIK) sichtbar. Im HIK-Modell erfolgt die Entwicklung zum gewaltsamen Konflikt zwischen der zweiten (manifesten Konflikt) und der dritten Intensitätsstufe (Krise). Wegen dem erklärten Ziel, Gewalt und Leiden der Bevölkerung zu verhindern, muss die Durchführung von *Early Action* in erster Linie auf die Verhinderung kriegerischer Auseinandersetzungen ausgerichtet sein. In Anlehnung an die Intensitätsstufen des HIK sollte eine frühzeitige Präventionsmaßnahme daher im Idealfall noch vor dem Ausbruch der Gewalt greifen und den Übergang des Konfliktgeschehens von Vorbereitung der Gewalt zu sporadischen Gewaltausbrüchen verhindern. In der Praxis kann eine *Early Action*-Maßnahme allerdings aufgrund mangelnder institutioneller Kohärenz nicht immer bereits vor dem Ausbruch der Konfliktaktionen stattfinden. Daher ist es sinnvoller, frühzeitige Präventivmaßnahmen an den Tatbestand der ersten Anzeichen der gewalttätigen Auseinandersetzungen zu knüpfen und zu verlangen, dass *Early Action* im Zeitfenster vor oder unmittelbar nach dem Ausbruch der Gewaltaktionen erfolgen soll.

**Die BICC-Konfliktmatrix erweitert die bestehenden Typologien auf der Basis der Merkmale „Zeit“ und „Dauer“ des präventiven Einsatzes um ein drittes Definitionsmerkmal.** Durch die Einordnung von *Early Action* in ein prozessspezifisches Konfliktursachen-Modell kann das Merkmal „ereignisgebundene Entwicklung des Konflikts“ in die Definition eingebaut werden, da dieses die komplexe Natur eines Konflikts mit seinen strukturellen und operationellen Ursachen wie Hintergrund- bzw. Katalysatorenhandlungen besser widerspiegelt. Anhand dieses Definitionsmerkmals kann die Aufgabe von *Early Action* festgelegt werden als Eindämmung der gewaltauslösenden und -fördernden Faktoren, um eine Entwicklung von angespannten Verhältnissen ins gewaltbereite Verhalten zu verhindern. Die Verbindung der drei Merkmale „Zeit“, „Dauer“ und „ereignisgebundene Entwicklung“ des Konflikts erlaubt es nun, eine neue, umfassende Definition von *Early Action* zu bilden:

***Early Action* ist eine kurzfristige, operationelle Maßnahme, welche vor oder unmittelbar nach dem Ausbruch der Gewalt stattfindet und auf ihre Eindämmung abzielt, um das Umschlagen von angespannten Verhältnissen in das gewaltsame Verhalten zu verhindern.**

### Schluss und Ausblick

Die BICC-Konfliktmatrix kombiniert fünf Ursachenkategorien mit fünf Konfliktdimensionen und identifiziert somit 25 Ursachenkomplexe kriegerischen Verhaltens. Dabei gehen wir davon aus, dass sich die Eskalationsdynamik eines Gewaltkonfliktes an der von Fall zu Fall unterschiedlichen Interaktion dieser Ursachenkomplexe nachvollziehen lässt. Als Analyseinstrument ist die Matrix hilfreich, weil sie die für den jeweiligen Fall und Zeitpunkt relevanten Konflikt-Zusammenhänge herausstellt, die von verschiedenen Präventionsmaßnahmen adressiert werden sollten. Wie am Beispiel *Early Action* verdeutlicht, hilft uns die Matrix zudem dabei, verschiedene Maßnahmen und Begrifflichkeiten der Krisenprävention voneinander zu unterscheiden und hinsichtlich der Möglichkeiten ihrer Operationalisierung näher zu bestimmen.

Das Konzeptpapier steckt einen methodischen Rahmen ab, welcher als Ausgangspunkt für die weitere Konkretisierung der Krisenprävention als politisches Handlungsfeld dienen kann. Insbesondere kann die BICC-Konfliktmatrix für folgende drei, aufeinander aufbauende Vorhaben genutzt werden:

- Erfassung und Auswertung von verschiedenen Maßnahmen und Strategien der Krisenprävention in OECD-Mitgliedsstaaten;
- Strukturierung der Maßnahmen mit besonderem Bezug zum Aktionsplan der Bundesregierung anhand der BICC-Konfliktmatrix;
- Anwendung der BICC-Konfliktmatrix auf konkrete Länderbeispiele; Ableitung von Empfehlungen für die Krisenprävention anhand eines entsprechend strukturierten Maßnahmenkatalogs.

## Bibliographie

- Anderson, Mary B. 1999. *Do No Harm. How Aid Can Support Peace – or War*. London: Lynne Rienner.
- Bahrinipur, Mandana. 2006. „Entwicklungszusammenarbeit und bewaffnete Konflikte. Konzeptionen ausgewählter staatlicher und nicht-staatlicher Träger zur Konfliktprävention und –bearbeitung im Lichte neuerer Erkenntnisse der Konfliktforschung. IEE Working Paper Nr. 182. Bochum: Institut für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik (IEE).
- Betz, Joachim. 2001. „Die Entwicklungspolitik der rot-grünen Bundesregierung“. In *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Bd. 18/19.
- Bonn International Center for Conversion (BICC). 2006. *Jahresbericht 2005/2006*. Bonn: BICC.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. 2005. „Übersektorales Konzept zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“. Juni.
- Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict. 1997. „Preventing Deadly Conflict“. *Final Report*. <http://www.wilsoncenter.org/subsites/ccpdc/pubs/rept97/finfr.htm>
- Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict. 1997b. *Executive Summary*. S. 2f.
- Chojnacki, Sven. 2006. „Kriege im Wandel. Eine typologische und empirische Bestandsaufnahme“. In Anna Geis, Hrsg., *Den Krieg überdenken – Kriegsbegriffe und Kriegstheorien in der Kontroverse*. Nomos: Baden-Baden.
- Chossudovsky, Michel und Pierre Galand. 1996. *The Responsibility of Donors and Creditors for the 1994 Rwandan Genocide*. Centre for Research on Globalization, November.
- Debiel, Tobias. 1994/95. „Konflikttypologien und Konfliktfaktoren“. Unveröffentlichtes Manuskript.
- \_\_\_\_\_. 2005. „Wie weiter mit effektiver Krisenprävention? Der Aktionsplan der Bundesregierung im Vergleich zu den britischen Conflict Prevention Pools“. In *Die Friedens-Warte*, Jg. 79, Nr. 3-4, S. 253.
- Debiel, Tobias et al. 1999. „Effektive Krisenprävention. Herausforderungen für die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik“. *Policy Paper 12*. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF).
- Dessler, David. 1994. „How to Sort Causes in the Study of Environmental Change and Violent Conflict“. In Graeger, N. & Smith, D., eds. *Environment, Poverty, Conflict*. Oslo: International Peace Research Institute.
- Deutsche Welthungerhilfe e.V. & terre des hommes Deutschland e.V. 2004. *Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik*. 10. September.
- Bundesregierung. 2004. *Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung*. Berlin, Mai.

- Bundesregierung. 2006. „Sicherheit und Stabilität durch Krisenprävention gemeinsam stärken“. 1. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedensicherung“. Berlin, Mai.
- Duffield, Mark. 2001. *Global Governance and the New Wars. The Merging of Development and Security*. Zed Books: London & New York.
- Fahrenhorst, Brigitte und Stefan A. Musto. 2002. „Entwicklungspolitik“. In Reinhard Mutz, Hrsg., *Krisenprävention als politische Querschnittsaufgabe: Institutionelle und instrumentelle Ansatzpunkte für die Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.
- Fearon, James und David Laitin. 2003. „Ethnicity, Insurgency, and Civil War“. In *American Political Science Review*, Vol. 97, Nr. 1, Februar, S. 75-90.
- Folke Bernadotte Academy / Madariaga European Foundation. "Conflict Prevention – Creating a Leading Role for the European Union".
- Foucault, Michel. 1986. *Vom Licht des Krieges zur Geburt der Geschichte*. Berlin: Merve.
- Gantzel, Klaus-Jürgen und Torsten Schwinghammer. 2000. *Warfare since the Second World War*. New Brunswick & London: Transaction Publishers. S. 3-8.
- Gleditsch, Nils Petter et al. 2002. "Armed Conflict 1946-2001: A New Dataset". *Journal of Peace Research*, Vol. 39, Nr. 5, S. 615-637.
- Gurr, Ted & Barbara Harff. 2000. *Ethnic Conflict in World Politics*. Boulder: Westview Press.
- Guzy Häcker, Eleonora Teresa. 2004. „Präventive Diplomatie: vom re-aktiven zum pro-aktiven Engagement. Theorie und Praxis gewaltarmer Konfliktbearbeitung“. <http://www.dissertationen.unizh.ch/2004/guzy/diss.pdf>
- Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung (HIK). *Konfliktbarometer 2005*. <http://www.hiik.de/de/barometer2005/KonfliktBarometer2005.pdf>
- Jung, Dietrich, Klaus Schlichte und Jens Siegelberg. 2003. *Kriege in der Weltgesellschaft. Strukturgeschichtliche Erklärung Kriegerischer Gewalt*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Münkler, Herfried. 2002. *Die neuen Kriege*. Reinbek: Rowohlt.
- Radeke, Helen und Wolf Christian Paes. 2006. "Zwischen Ignoranz, Delegation und dem Ruf nach militärischem Aktionismus. Die internationale Staatengemeinschaft und der Konflikt in Darfur". *BICC Focus* Nr. 2. Bonn: BICC, Oktober.
- Organization for African Unity. 2000. *Rwanda: The Preventable Genocide. International Panel of Eminent Personalities (IPEP) to Investigate the 1994 Genocide in Rwanda*. Addis Ababa, Nr. 13.19.
- Sambanis, Nicholas. 2004. „What is Civil War? Conceptual and Empirical Complexities of an Operational Definition“. *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 48. Nr. 6., Dezember, S. 814-858.
- Schmid, Alex P. 1998. *Thesaurus und Glossary of Early Warning and Conflict Prevention Terms*. Rotterdam: Synthesis Foundation.
- Singer, David & Melvin Small. 1972. *The Wages of War, 1816-1965: A Statistical Handbook*. New York: John Wiley and Sons.

- \_\_\_\_\_. 1982. *Resort to Arms: International and Civil War, 1816-1980*. Beverly Hills: Sage.
- Smith, Dan. 2006. „Trends and Causes of Armed Conflict“. In *Berghof Handbook for Conflict Transformation*, <http://www.berghof-handbook.net>
- Storey, Andy. 2001. "Structural Adjustment, State Power and Genocide: The World Bank and Rwanda". Vortragspapier zur Konferenz: "The Global Constitution of Failed States: Consequences of a New Imperialism?" University of Sussex, 18.-20. April.
- United Nations Development Programme. 1994. *Human Development Report 1994*.
- United Nations General Assembly. 2006. *Fortschrittsbericht über die Verhütung bewaffneter Konflikte. Bericht des Generalsekretärs*, 18. Juli.
- United Nations Independent Inquiry. 1999. *Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda*.
- Uvin, Peter. 1998. *Aiding Violence: The Development Enterprise in Rwanda*. West Hartford: Kumarian Press.
- Von Clausewitz, Carl. 1980. *Vom Kriege*. 19 Auflage, Bonn: Dümmler.
- Weart, Spencer R. 2000. *Never at War: Why Democracies Will Not Fight One Another*. Yale University Press.