

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen,

Ich freue mich über diese Gelegenheit, im Namen von Heinz Krummenacher und mir unseren Buchbeitrag vorzustellen.

In unserem Kapitel mit dem Titel *Towards a Human Security-Based Early Warning and Response System* plädieren Heinz und ich für ein Frühwarnsystem, das auf die Gewährleistung und den Schutz menschlicher Sicherheit ausgerichtet ist.

Unser Kapitel ist zwar in keiner Weise repräsentativ für die gesamte Bandbreite des Buches, aber es greift doch einige der Hauptthematiken und Grundaussagen des Bandes auf. Dazu baut es auf zwei Schwerpunkttätigkeiten von swisspeace auf – zum einen auf dem inzwischen eingestellten Frühwarnprojekt FAST International (und im Nachhinein wohl auch auf dem neuen Frühwarnprojekt BEFORE, das sich einige der in unserem Artikel thematisierten Grundforderungen auf die Fahne geschrieben hat) und zum anderen auf dem noch laufenden Projekt zur ‚Operationalisierung menschlicher Sicherheit‘, das im Rahmen des von Hans Hurni geleiteten NCCR Nord-Süd Projekts durchgeführt wird. Heinz und ich waren, bzw. sind für diese Projekte verantwortlich und sahen in unserem Buchbeitrag unter anderem auch die Möglichkeit, diese beiden Themenbereiche zu verknüpfen. Ich werde in meinem Vortrag auf einige der wichtigsten Argumente in unserem Kapitel zu sprechen kommen.

Zur Entstehung von Frühwarnung

Die meisten politischen Frühwarnsysteme sind auf die Erkennung einer einzigen Bedrohung ausgerichtet – der von Gewaltkonflikten. Dabei vernachlässigen sie andere existentielle Bedrohungen menschlicher Sicherheit, die eng mit wirtschaftlichen, politischen, sozialen oder umweltbedingten Entwicklungen zusammenhängen. Der Hauptgrund dafür liegt darin, dass politische Frühwarnung meist von traditionellen Sicherheitsverständnissen ausgeht.

Frühwarnung war ursprünglich ein militärisches Konzept. Erst allmählich wurde es zivilen Zwecken angepasst. Frühwarnsysteme unterstützen nationale und internationale Akteure in der Früherkennung von Umwelt-, Hunger- oder Flüchtlingskatastrophen, oder von politischer Instabilität. Diese Frühwarnsysteme waren aber meist auf die möglichst schnelle ‚Reaktion‘ auf Katastrophen und nicht deren Verhinderung, der eigentlichen ‚Prävention‘, ausgerichtet. Frühwarnung und Präventionsmassnahmen kamen vor allem nach dem Ausbruch einer humanitären oder politischen Katastrophe zum Einsatz, und nicht schon vorher.

Im Gegensatz zu dieser ersten Generation politischer Frühwarnung erkennen und untersuchen heutige Frühwarnsysteme zumindest ansatzweise nicht nur die Symptome von Gewaltkonflikten, sondern auch die ihnen zugrunde liegenden Ursachen. Wie der Begriff ‚Frühwarnung‘ schon andeutet, soll mit

der Beobachtung und Auswertung von potentiell konfliktiven – oder anderweitig katastrophalen – Situationen so früh wie möglich begonnen werden, um menschliches Leiden zu verhindern und nicht nur zu lindern.

Trotzdem sind solche und ähnliche Frühwarnansätze immer noch im Wesentlichen auf eine bestimmte Facette des Bedrohungsspektrums ausgerichtet – nämlich den Gewaltkonflikt. Für Vertreter eines traditionellen militärischen Sicherheitsverständnisses ist es vor allem der Kampf rivalisierender Gruppen um politische Macht und wirtschaftlichen Reichtum, der Sicherheit und Stabilität gefährdet. Die eigentlichen Grundursachen menschlicher Unsicherheit werden dabei schnell verkannt und vernachlässigt.

Hier bedarf es einer dritten Generation von Frühwarnsystemen, für die wir in unserem Kapitel plädieren. Hierfür müssen einige Herausforderungen bewältigt werden – vor allem aber die Tatsache, dass menschliche Sicherheit als abhängige Variable nicht so einfach definiert und operationalisiert werden kann wie z.B. enger gefasste Bedrohungen wie Hungerkatastrophen oder Gewaltkonflikte.

Warum der Fokus auf menschliche Sicherheit?

Wenn wir davon ausgehen, dass bestimmte menschliche Sicherheits- und Grundbedürfnisse gewährleistet werden müssen, um ein Minimum an Stabilität und Ordnung sicher zu stellen, dann können wir dort eingreifen, wo solche Bedürfnisse vernachlässigt werden. Dadurch können menschliches Leiden, soziale und politische Instabilität, und schlussendlich auch Konfliktpotential spürbar reduziert werden.

Die Erfüllung menschlicher Sicherheitsbedürfnisse hat mit Idealismus wenig zu tun. Es geht hier um knallharten Pragmatismus. Menschen wollen, dass zumindest ihre elementarsten Grundbedürfnisse erfüllt werden. In einem repräsentativen und partizipativen politischen System kommen die Volksvertreterinnen und Vertreter nicht darum herum, sich für die Gewährleistung dieser Grundbedürfnisse durch öffentliche Diskussionen und politische Entscheidungen einzusetzen. Wenn Bürgerinnen und Bürger auf gute, verantwortungsvolle Regierungsführung vertrauen können (was u.a. auch unter *good governance* verstanden wird), dann ist es sicherlich einfacher, eine Kultur des Friedens zu schaffen oder eine frühere Kultur der Unterdrückung, Unsicherheit und Instabilität zu überwinden.

Leider ist aber die Mehrheit der Weltbevölkerung mehr oder weniger hilflos Regierungen und politischen und gesellschaftlichen Eliten ausgesetzt, die sich die Prinzipien der *good governance* nicht auf ihre Fahnen geschrieben haben, und für die nicht menschliche Sicherheit, sondern vor allem das eigene Wohlergehen – meist auf Kosten der Bevölkerung – im Vordergrund steht. Ob es hier auf internationaler Ebene eine Art Schutzverantwortung gibt oder geben kann (Stichwort *Responsibility to Protect*) ist noch lange nicht klar!

Menschliche Sicherheit – Von der Debatte zur Politik

Grundsätzlich können wir davon ausgehen, dass Investitionen in menschliche Sicherheit – vor allem, wenn dies pragmatisch, systematisch und fokussiert angegangen wird – das Leben all derer, die in lebensbedrohlichen Umständen dahinkegieren, dramatisch verbessern könnten. Dies vor allem dann, wenn wir die richtigen Ansatzpunkte (oder auf Neudeutsch die passenden *entry points*) finden.

Dort, wo mit einem Minimum an politischem Willen ein Maximum an verbesserten Lebensumständen erreicht werden kann, dort wo auf den jeweiligen Kontext zugeschnitten die Ursachenbekämpfung von Bedrohungen im Vordergrund steht, dort könnten sich Investitionen in die Gewährleistung menschlicher Sicherheit äusserst positiv auf die Situation einzelner und der Gesamtbevölkerung auswirken.

Herausforderungen und Möglichkeiten für eine auf menschliche Sicherheit gestützte und ausgerichtete Frühwarnung

Zurück zur Frühwarnung: Wenn wir also ein Frühwarnsystem auf die Bedrohung menschlicher Sicherheit hin ausrichten wollen, wovor sollten wir in erster Linie warnen? Welches sind die Hauptbedrohungen menschlicher Sicherheit im jeweiligen Kontext?

Wenn man vor der Eskalation bestimmter Bedrohungen warnen will, muss eine Reihe umweltbedingter, wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und politischer Bedrohungen beobachtet und analysiert werden. Dies, ob die Bedrohungen wirklich real existieren oder ob sie ‚nur‘ als solche wahrgenommen werden.

Ein auf die jeweilige Bedrohungsvielfalt und -dynamik zugeschnittenes Frühwarnsystem muss nun mit Hilfe von auf die jeweilige Bedrohungssituation zugeschnittenen Indikatoren und Analyseinstrumenten entsprechende Informationen sammeln und auswerten. Das kann durch zweierlei Ansätze bewerkstelligt werden: Entweder arbeitet man mit mehreren parallel laufenden, auf einzelne Bedrohungen zugeschnittenen Frühwarnsystemen. Oder man baut ein System auf, das gleichzeitig mit Hilfe derselben Information mehrere Bedrohungen erfasst und analysiert – um dann vor Eskalationen zu warnen, sie zu stoppen, oder im besten Fall zu verhindern.

Zur Kluft zwischen Warnung und Reaktion

Als besonders wichtig erachten wir bei einem solchen System die ständige Beobachtung und Auswertung von Präventionsmassnahmen. Nur dadurch lässt sich nachvollziehen, was andernfalls kaum messbar ist: Die Auswirkung bestimmter Massnahmen auf die Entwicklung von Bedrohungspotentialen. Damit liesse sich auch die so oft beklagte Kluft zwischen der eigentlichen Frühwarnung und danach eingeleiteten Präventionsmassnahmen (*Warning and Response Gap*) überbrücken.

Wir sprechen also von einem *System*, das die ständige Beobachtung (das ‚monitoring‘), die Analyse von dadurch erhobenen Informationen, dann die darauf aufbauenden Politik- und Handlungsempfehlungen, die entsprechende Umsetzung solcher Empfehlungen und – schlussendlich – das Monitoring und die Auswertung solcher Massnahmen umfasst.

Wollen wir, dass ein Frühwarnsystem seinen Namen auch wirklich verdient – und zwar in jedem Kontext und bezüglich aller darin vorkommenden Bedrohungen, dann müssen wir uns für einen solchen Systemansatz entscheiden. Das bedeutet auch, dass alle Akteure eines solchen Systems – von denjenigen, welche die Bedrohungsanalyse durchführen bis hin zu denjenigen, die Präventionsmassnahmen vor Ort umsetzen – eng miteinander im Kontakt stehen und zusammenarbeiten.

Zu den Konturen eines auf menschlicher Sicherheit aufgebauten Frühwarnsystems

Ein Frühwarnsystem funktioniert nur schlecht – oder gar nicht – wenn die unterschiedlichen Akteure im System nicht miteinander kommunizieren, sich nicht gegenseitig informieren und in ihrer Arbeit unterstützen und ergänzen. Oder wenn die der Frühwarnung zugrunde liegenden Bedrohungen ohne die Konsultation aller betroffener Akteure (den sogenannten *stakeholders*) oder ohne eine ständige Anpassung an sich ebenso ständig ändernde Sicherheits- und Bedrohungsdynamiken ausgewählt werden. Unter derartigen Voraussetzungen kann ein Frühwarnsystem seiner Aufgabe in keinem Fall gerecht werden und verfehlt ganz klar seine Bestimmung.

In unserem Buchbeitrag plädieren wir für ein Frühwarnsystem, das die folgenden Hauptkomponenten umfasst: Erstens muss Frühwarnung Teil eines in sich geschlossenen *Monitoring-warning-response* Systems sein, ohne das es nicht sinnvoll funktionieren würde. Zweitens muss es auf die Beobachtung und Bearbeitung der schwerwiegendsten Hauptbedrohungen ausgerichtet sein, von denen die Bevölkerung in einem bestimmten geographischen Kontext unmittelbar betroffen ist. Drittens müssen diese Hauptbedrohungen in einem partizipativen Verfahren unter Einbindung aller betroffenen Akteure definiert werden.

Natürlich leiden alle Frühwarn- und Präventionsaktivitäten darunter, dass meist zu politisch höchst sensiblen und brisanten Themen gearbeitet wird. Um möglichst wirksam und einflussreich zu sein, müssen Frühwarnsysteme objektiv bleiben, aber in ihren Handlungsempfehlungen dennoch konstruktive Kritik bieten – und zwar gegenüber allen Akteuren, einschliesslich der Regierungen. Gleichzeitig müssen sie sich die Möglichkeit zur Zusammenarbeit mit genau den Akteuren, deren Verhalten sie kritisieren, bewahren. Das ist nicht unbedingt eine leichte Aufgabe.

Aber auch hier kommt uns die Ausrichtung auf menschliche Sicherheit entgegen: Bearbeiten wir nämlich Bedrohungen ‚unterhalb‘ der Ebene von Gewaltkonflikten, schaffen wir zusätzliches Potential für die Bearbeitung der Grundursachen menschlichen und gesellschaftlichen Leidens. Wir

konzentrieren uns dann auf politisch weniger delikate Themen, die aber gerade dadurch, dass sie weniger brisant sind, die Möglichkeiten zur Beeinflussung von Bedrohungsdynamiken und deren Auswirkungen auf die Bevölkerung fördern.

Zusammenfassung

Ich möchte mit ein paar Statistiken schliessen, die wir in unserem Artikel zitieren. Sie geben zwar nicht die neuesten Zahlen wieder, decken sich aber mit aktuelleren Schätzungen: Im Jahr 2000 sind weltweit geschätzte 1'700'000 Menschen gewaltsam ums Leben gekommen – darunter 310'000 Kriegsoffer, 520'000 Mordopfer und 815'000 Selbstmorde.

Laut einer weiteren Schätzung fielen 2001 verschiedenen Schätzungen zufolge zwischen 40'000 und 230'000 Menschen Gewaltkonflikten zum Opfer, während im gleichen Jahr 22 Millionen Menschen an Krankheiten starben, die allesamt leicht zu verhindern oder erfolgreich zu behandeln gewesen wären (wie z.B. Durchfallerkrankungen oder Erkrankungen der Atemwege). Jedes Jahr sterben ca. 500'000 bis 600'000 Frauen während der Geburt ihres Kindes. Leicht liessen sich weitere Beispiele heranziehen – z.B. Schätzungen über zu erwartende direkte und indirekte Opfer von Klimakatastrophen, die zum Teil auch auf den globalen Klimawandel zurückzuführen sind.

Dennoch beschränken sich die gängigen Frühwarnsysteme und Aktivitäten immer noch vorrangig auf die Vorhersage potentieller Gewaltkonflikte. Um aber existentielle Bedrohungen sinnvoller und effektiver zu bearbeiten, brauchen wir einen fundamentalen Sinneswandel hin zu einem Frühwarnansatz, der von einem menschlichen Sicherheitsverständnis geprägt ist.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit!

Albrecht Schnabel, Bern und Genf, 7. Dezember 2009