

Synopsis der Fallstudien

Johann Frank, Predrag Jureković

Welche Resilienz weisen Staaten, Gesellschaften und internationale Organisationen im Falle elementarer Krisen wie der COVID-19-Pandemie auf und welche Beiträge kann internationales Konfliktmanagement insbesondere zur Stärkung der Krisenfestigkeit in „fragilen Regionen“ leisten? Diese zentralen Fragen behandeln die Beiträge dieses Sammelbandes aus unterschiedlichen Perspektiven. Europäische und globale sicherheitspolitische Herausforderungen werden ebenso analysiert wie regionale und geopolitische Aspekte. Im Folgenden werden zentrale Aussagen und Ableitungen der Beiträge synoptisch zusammengefasst.

Wenngleich heute weitgehend die Meinung vorherrscht, dass COVID-19 viele der bereits vor der Pandemie erkennbaren sicherheitspolitischen Trends nur verstärkt hat, so hat die Krise doch klar aufgezeigt, dass Sicherheit im 21. Jahrhundert nur gemeinsam oder gar nicht geschaffen werden kann. Nur wenn alle sicherheitspolitisch relevanten Akteure ihre Fähigkeit zu Prävention, Kooperation und Erhöhung des eigenen „Immunitätsstatus“ verbessern, kann nationale und internationale Krisenfestigkeit erreicht werden. Die Sicherheit Europas und Österreichs ist dabei aufs Engste mit der Stabilität und Resilienz seiner Nachbarregionen verbunden. Europäische Sicherheitspolitik in der Post-COVID-Ära muss daher zwei strategische Stoßrichtungen gleichzeitig verfolgen: Verbesserung der Krisenfestigkeit innerhalb der EU einerseits und proaktive Umfeld-Stabilisierung andererseits. Dabei ist das internationale Engagement umfassend zu sehen. Es inkludiert sowohl klassische zivile und militärische Einsätze als auch Maßnahmen zum Aufbau resilienter nationaler Sicherheitsstrukturen in Partnerstaaten. Wie in vielen anderen Bereichen könnte COVID-19 auch im Bereich des internationalen Konfliktmanagements langfristige Auswirkungen zeitigen. Schlüsselfragen im Zusammenhang mit der weiteren Entwicklung des europäischen Krisen- und Konfliktmanagements sind dabei: Wie wird COVID-19 die Sicherheitslage in und um Europa beeinflussen? Wird es zu weiteren Krisenverschärfungen kommen? Werden die Erfahrungen aus der Pandemie zu mehr oder weniger Kooperation insbesondere zwischen den Großmächten

führen? Wird die Europäische Union (EU) als gestärkter oder geschwächter Akteur aus der Krise hervorgehen? Was bedeuten die unkoordinierten Krisenbewältigungsversuche zwischen den Staaten für die Zukunft des Multilateralismus und die Handlungsfähigkeit internationaler Organisationen? Wie wird die Pandemie die innerstaatliche Stabilität und regionalen Friedensprozesse beeinflussen? Wird angesichts der erhöhten Sicherheits- und Unterstützungsleistungen durch Streitkräfte in den EU-Staaten die Bereitschaft zur Beteiligung an internationalen Einsätzen sinken? Werden zukünftig biologische Kampfstoffe angesichts der konstatierten psychologischen Fragilität westlicher Demokratien zu einem Einsatzmittel für Akteure, die sich nicht-westlichen Rechts- und Moralvorstellungen verpflichtet fühlen? Werden Streitkräfte in Zukunft ihr Fähigkeitsspektrum erweitern müssen, um mit latenten Gesundheitsrisiken besser umgehen zu können? Wie kann die Resilienz von europäischen Armeen gegenüber Gesundheitsrisiken verbessert werden?

Obwohl es für abschließende Antworten noch zu früh ist, zumal wir uns im Winter 2020/21 mitten in der zweiten Welle der Pandemie befinden, können einige analytische Beobachtungen gemacht werden: Die Welt wird bipolarer, konfrontativer und ungleicher. Regionalmächte versuchen ihre Stellung auszubauen und Krisen für ihre Zwecke zu nutzen. Die Ärmere werden unter den Auswirkungen stärker zu leiden haben als die Reicherer. Innergesellschaftliche Fragmentierungsprozesse, Populismus und Polarisierung werden vermutlich weiter zunehmen. Die Anzahl der Krisen und Konflikte in und um Europa wird auf hohem Niveau verbleiben. Das ist zumindest der kurz- bis mittelfristig erwartbare Trend. Langfristig gesehen wird entscheidend sein, ob es auf Grund der gemeinsam erlittenen Krisenerfahrung auch im Bereich der Sicherheitspolitik zu einem „intellektuell-strategischen“ Umdenkprozess kommen wird, an dessen Ende eine erneuerte kooperative Sicherheitsordnung steht oder ob das traditionelle geopolitische Konfrontationsdenken Oberhand behalten wird.

Die bisherigen Erfahrungen mit der COVID-19-Pandemie und dazu parallel verlaufende Desinformationskampagnen haben die Notwendigkeit zur internationalen Kooperation im Falle globaler Krisen sehr dramatisch verdeutlicht. Im europäischen Kontext bedeutet diese Feststellung, dass der Prozess hin zu mehr „Strategischer Autonomie“ der EU unbedingt zu beschleunigen ist. Des Weiteren erscheint – so **Hans Lampalzer** in seinem Beitrag über

das **EU-Krisenmanagement** – eine verstärkte Koordinierung sowie eine raschere Reaktionsfähigkeit, sowohl im zivilen als auch militärischen Krisenmanagement, unbedingt notwendig. Der Krisenreaktionsmechanismus der EU (Integrated Political Crisis Response/IPCR) und die „Ständige Strukturierte Zusammenarbeit“ (Permanent Structured Cooperation/PESCO) stellen diesbezüglich zukunftsweisende Ansätze dar, die noch substantiell ausgebaut werden sollten. Im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) sind Initiativen aus der letzten EU-Ratspräsidentschaft Deutschlands (1.7.-31.12.2020) zu begrüßen, die EU trotz der angespannten finanziellen Situation als globaler handlungsfähiger Akteur zu stärken. So soll ein „Strategischer Kompass“ Klarheit über die zu erreichenden Ziele der GSVP schaffen und eine davon abgeleitete zivile und militärische Fähigkeitsplanung erlauben. Dabei wäre auch die zukünftige Rolle der GSVP zur Erhöhung der innereuropäischen Resilienz zu forcieren.

Internationale Herausforderungen im Kontext der **Bekämpfung des Terrorismus** thematisiert **Leyla Daskin** anhand aktueller Beispiele aus Afghanistan und dem Nahen Osten. Die zentrale These der Autorin lautet vor dem Hintergrund der COVID-19-Entwicklung, dass sich terroristische Akteure staatliche Schwachstellen bei der Bekämpfung von Pandemien zu Nutze machen können. Zur Stärkung der Resilienz staatlicher Institutionen empfiehlt Daskin – auf den tragischen Terrorangriff von Wien Bezug nehmend – die Schaffung eines gesamtstaatlichen strategischen Lagezentrums, das vorausschauend innere und äußere Sicherheitsrisiken analysiert. Streitkräfte demokratischer Staaten wie das Österreichische Bundesheer sind in krisenhaften Situationen eine unverzichtbare strategische Handlungsreserve und sollten nach Meinung der Autorin auf strategischer Ebene stärker in die Terrorismusbekämpfung eingebunden werden.

Der **Klimawandel** stellt die Schlüsselherausforderung für unseren Planeten dar. Weniger bekannt sind seine **sicherheitspolitischen Auswirkungen**, u.a. für Streitkräfte. Einen guten Einblick in dieses Thema bietet der Beitrag von **Martin Muchitsch**. Wegen vermehrter Risikofaktoren, die aus dem Klimawandel hervorgehen, rechnet der Autor mit einer gesteigerten Zahl an Einsätzen im Rahmen des internationalen Krisenmanagements. Die EU und die anderen Staaten der westlichen Welt stehen vor der Herausforderung, ihre Streitkräfte bei der Fähigkeiten-Entwicklung und im operativen Handlungsbereich besser auf den Klimawandel vorzubereiten. Dafür ist eine Ver-

tiefung der Kooperation mit Partnern ebenso notwendig wie Investitionen in die „Strategische Vorausschau“ und energieeffiziente Technologien. Der Stellenwert der Unterstützung fragiler Staaten bei der Entwicklung von Klima-Resilienz wird sich in Zukunft im Rahmen des internationalen Krisenmanagements erhöhen.

Die **Wechselwirkungen** zwischen der **Resilienz der EU** und den **Staaten des Westbalkans** analysiert **Predrag Jureković** in seinem Beitrag. Diese Region ist geopolitisch eng mit der EU verzahnt. Sie benötigt sowohl bei der Bewältigung der Corona-Pandemie als auch bei den weiter bestehenden Herausforderungen im komplexen Prozess der Konflikttransformation substantielle externe Unterstützung. Zwischen der Resilienz-Stärkung auf dem Westbalkan und in der EU besteht vor allem im sicherheitspolitischen Bereich eine sehr starke gegenseitige Beeinflussung. Dies trifft u.a. auf die Migrationsproblematik, die Herausforderung der Terrorismus-Prävention, auf Aktivitäten der organisierten Kriminalität sowie auf die Kleinwaffenproblematik und damit zusammenhängende Straftaten zu. Substanzielle EU-Hilfen für den Westbalkan während der COVID-19-Pandemie, Unterstützungsmaßnahmen der EU zur Demokratie- und Rechtsstaatlichkeitsförderung sowie eine Stärkung der regionalen Kooperation am Westbalkan stellen deshalb gleichzeitig auch sehr wichtige Beiträge für die Stärkung der EU-Resilienz dar. Die Voraussetzung für ihr Gelingen ist allerdings, dass diese Maßnahmen in eine glaubwürdige Integrationspolitik der EU gegenüber den Westbalkan-Staaten eingebettet sind.

Wie **Christoph Bilban** in seinem Beitrag herausarbeitet, treffen die **Auswirkungen der Corona-Pandemie** die sozio-ökonomisch und politisch schwächeren Gesellschaften der **Südkaucasus-Staaten** viel härter als es bei den meisten europäischen Staaten der Fall ist. Ähnlich wie im Falle des Westbalkans, allerdings in der außenpolitischen Prioritätenliste der EU dem Westbalkan nachgeordnet, besteht eine Verbindung zwischen den Resilienz-Erfordernissen der EU und des Südkaucasus. Insbesondere wegen wichtiger Energietransportachsen, die durch Georgien und Aserbaidschan führen, hat die EU großes Interesse an der Stabilität dieser eurasischen Region.

Das mehrmonatige Wiederaufflammen der kriegesischen Auseinandersetzungen um Bergkarabach im Herbst 2020 hat allerdings drastisch gezeigt, wie weit diese krisenhafte Region noch von einem konsolidierten sicherheits-

politischen Zustand entfernt ist. Wegen der starken Involvierung Russlands in das Konfliktgeschehen und die Konfliktberuhigung sind die Einflussmöglichkeiten der EU auf dem Südkaukasus deutlich limitierter als es prinzipiell am Westbalkan der Fall ist. Trotzdem bestehen für die EU mehrere Möglichkeiten eines positiven Engagements. Außer der nachhaltigen medizinischen und finanziellen Unterstützung der Südkaukasus-Staaten im Kontext der Corona-Pandemie gehören dazu vor allem die Beteiligung europäischer Staaten an Missionen der EU und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) sowie die Initiierung vertrauensbildender Maßnahmen im Rahmen der „Track Two-Diplomatie“. Eine weitere Möglichkeit die fragilen Konsolidierungsprozesse auf dem Südkaukasus zu unterstützen, stellen einzelstaatliche Kooperationsprogramme wie z.B. das Armenien-Kooperationsprojekt des Österreichischen Bundesheeres dar.

Mit der Frage der **machtpolitischen Instrumentalisierung des Krisenmanagements** während der **COVID-19-Pandemie** beschäftigt sich **Walter Posch** in seinem Beitrag. Er vergleicht in diesem Kontext zwei wichtige Regionalmächte des Nahen Ostens, die **Türkei** und den **Iran**. Beide Staaten verfügen grundsätzlich zwar über demokratische Institutionen und eine kritische Öffentlichkeit, werden aber von autoritären Regimen regiert. Der Autor arbeitet die Mechanismen des Rentenstaats und des Klientelismus heraus, die sowohl in der Türkei als auch im Iran das Krisenmanagement in der Corona-Krise charakterisieren. Größere Unterschiede bestehen hinsichtlich der Schlüsselakteure des Krisenmanagements. In der „autoritären Demokratie“ (Ivan Krastev) Türkei unter ihrem Präsidenten Recep Tayyip Erdoğan, so der Autor, geben zivile Akteure die Linie im Krisenmanagement vor. Die ehemals mächtigen türkischen Streitkräfte spielen nach Einschätzung von Posch bei der Bewältigung der Pandemie keine besondere Rolle. Im Vergleich dazu kontrolliert im „Sicherheitsstaat“ Iran die Revolutionsgarde, die der Autor als „politische zweite Armee“ bezeichnet, die Pandemie-Maßnahmen.

Die **Auswirkungen der COVID-19-Pandemie** auf einzelne **afrikanische Staaten** beleuchtet **Gerald Hainzl** in seinem Beitrag. In den Mittelpunkt seiner Analyse rückt er die humanitäre und ökonomische Lage, die sich durch die Pandemie noch verschlechtert hat. Für die EU und andere internationale Akteure sollte die humanitäre Unterstützung besonders betroffener afrikanischer Staaten eine sicherheitspolitische Priorität darstellen. An-

sonsten könnten terroristische oder kriminelle Organisationen diese fragile Situation zur Vergrößerung ihrer Rekrutierungsbasis benutzen. Des Weiteren weist der Autor auf den Migrationsdruck hin, der sich bei weiterer Verschlechterung der wirtschaftlichen und humanitären Situation in Afrika wieder deutlich verstärken könnte. In der für Europa wichtigen Region Nord-Afrika ist es vor allem Algerien, von wo aus sich nach Einschätzung des Autors – neben Libyen – wegen der angespannten wirtschaftlichen und politischen Lage die Migration Richtung Europa ausweiten könnte. Hainzl schließt nicht aus, dass die Pandemie sogar positive Auswirkungen haben wird, dann nämlich, wenn es als Folge von COVID-19 zu Verbesserungen in den angeschlagenen Gesundheitssystemen afrikanischer Staaten kommen sollte.

Mit den **Auswirkungen der Corona-Pandemie** auf die **Resilienz Afghanistans** beschäftigt sich der Beitrag von **Markus Gauster**. Kampfhandlungen, westliche Abzugspläne und der schwierige inner-afghanische Verhandlungsprozess mit den islamistischen Taliban beeinträchtigten schon bisher das internationale Konfliktmanagement des Atlantischen Bündnisses (NATO), der Vereinten Nationen (VN) und der EU. Die Corona-Pandemie hat das internationale Engagement noch zusätzlich erschwert. So wurde die Handlungsfreiheit der internationalen Unterstützungsmissionen zur Ausbildung der afghanischen Sicherheitskräfte eingeschränkt. Truppenteile wurden repatriert. Diese Entwicklungen wirken sich allesamt negativ auf die Sicherheitslage in Afghanistan aus. Negative sekundäre soziale und ökonomische Folgen der Pandemie für die afghanische Bevölkerung könnten erst 2021 sichtbar werden.

Vor diesem Hintergrund spricht sich der Autor vehement gegen einen Totalabzug internationaler Akteure aus Afghanistan aus. Die Fortsetzung ihrer zivilen und militärischen Unterstützungsmaßnahmen ist nach Beurteilung von Gauster unabdingbar, um einen Systemkollaps, Sicherheits- und Hungerkrisen sowie eine direkte Machtübernahme der Taliban zu verhindern. Bei zukünftigen Friedenseinsätzen soll das „Risiko Pandemie“ bei Einsatzplanungen bereits berücksichtigt werden. Ein verstärkter Informationsaustausch zwischen Missionen aus unterschiedlichen Einsatzräumen scheint hinsichtlich ihrer Epidemie- und Pandemie-Erfahrungen (Ebola, COVID-19, Malaria etc.) sowie in Bezug auf die gravierenden Folgen des Klimawandels für das internationale Krisenmanagement unbedingt geboten.

Im Zentrum des von **Doris Vogl** verfassten abschließenden Beitrags dieses Sammelbandes stehen die **Bestrebungen** der wirtschaftlichen **Weltmacht China**, ihr **kulturelles Resilienz-Potential** gegenüber ihren westlichen Partnern und Konkurrenten zu **festigen**. Das chinesische Krisenmanagement gegenüber der Pandemie hat nach Beurteilung der Autorin traditionalistische Tendenzen gegenüber politisch-liberalen Strömungen in China gestärkt. Die kommunistische Führung setzt auf harte staatlich-dirigistische Maßnahmen zum Schutze des Allgemeinwohls. Das westliche Krisenmanagement in der Corona-Krise wird aus chinesischer Sicht demgegenüber als schwach und dysfunktional perzipiert, da weitaus stärker als in China auf individuelle Freiheitsrechte Rücksicht genommen wird. Liberale Stimmen in China haben deshalb durch die Pandemie zusätzlich an diskursivem Einfluss verloren.

Nach Ansicht der Autorin bedeutet für die EU kulturelle Resilienz – im Gegensatz zu China – den auf demokratischen Grund-, Freiheits- und Menschenrechten basierenden „europäischen Lebensstil“ auch in Krisenzeiten zu erhalten und ihn auch gegen autoritäre Tendenzen in einigen EU-Mitgliedstaaten zu verteidigen.

Die Beiträge dieses Buches, mit ihren inhaltlich teilweise sehr unterschiedlichen Schwerpunkten, lassen erahnen, wie vielschichtig das Thema Resilienz in unserer immer komplexeren Welt geworden ist. Für die Sicherheitspolitik der EU stellt die Gewährleistung der Krisenfestigkeit auf jeden Fall eine Schlüsselherausforderung dar, auf die die Union u.a. mit dem Ausbau von Krisenreaktionsmechanismen, präventiven Maßnahmen und der konsequenten Unterstützung von fragilen Nachbarregionen reagieren muss.