

Internationales Konfliktmanagement in Zeiten einer Pandemie

Krisenfestigkeit auf dem Prüfstand

Johann Frank und Predrag Jureković (Hrsg.)

Schriftenreihe der
Landesverteidigungsakademie





Schriftenreihe der
Landesverteidigungsakademie

Johann Frank und Predrag Jureković (Hrsg.)

Internationales Konfliktmanagement in Zeiten einer Pandemie

Krisenfestigkeit auf dem Prüfstand

1/2021

Wien, Jänner 2021

Impressum:

Medieninhaber, Herausgeber, Hersteller:

Republik Österreich / Bundesministerium für Landesverteidigung
Rossauer Lände 1
1090 Wien

Redaktion:

Landesverteidigungsakademie
Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement
Stiftgasse 2a
1070 Wien

Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie

Copyright:

© Republik Österreich / Bundesministerium für Landesverteidigung
Alle Rechte vorbehalten

Jänner 2021

ISBN 978-3-903359-19-2

Druck:

ReproZ W
Stiftgasse 2a
1070 Wien

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	5
Zusammenfassung.....	7
Abstract.....	9

Teil I

Synopsis

Synopsis der Fallstudien	13
<i>Johann Frank, Predrag Jureković</i>	

Teil II

Europäische und globale sicherheitspolitische Herausforderungen

Krisen- und Konfliktmanagement der EU und die Rolle der Streitkräfte – Ausgewählte Aspekte.....	23
<i>Hans Lampalzer</i>	
Terrorismus in Zeiten einer Pandemie.....	43
<i>Leyla Daskin</i>	
Klimawandel und Sicherheit	53
<i>Martin Muchitsch</i>	

Teil III

Regionale und geopolitische Aspekte

Resilienz-Unterstützung durch die EU und ihre Bedeutung für die Resilienz der EU am Beispiel des Westbalkans.....	65
<i>Predrag Jureković</i>	
Resilienz von Georgien und Armenien und internationale Reaktionen angesichts der Corona-Pandemie.....	85
<i>Christoph Bilban</i>	

Staatliches Corona-Krisenmanagement zwischen Regime und Regierung: Iran und Türkei als Fallbeispiele.....	107
<i>Walter Posch</i>	
Pandemie - Reaktionen und Resilienz afrikanischer Staaten und Regionalorganisationen.....	123
<i>Gerald Hainzl</i>	
Resilienz-Aufbau und internationales Krisenmanagement in Afghanistan: Anspruch und Wirklichkeit	133
<i>Markus Gauster</i>	
Chinas Suche nach einer resilienten Gesellschaftsform.....	159
<i>Doris Vogl</i>	
Abkürzungsverzeichnis.....	177
Autoren- und Herausgeberverzeichnis.....	181

Vorwort

Die Analyse internationaler sowie regionaler Krisen und Konflikte gehört seit über 20 Jahren zu den Kernaufgaben des Instituts für Friedenssicherung und Konfliktmanagement (IFK) der Landesverteidigungsakademie in Wien. Schon lange bevor der Begriff „Resilienz“ auch in der sicherheitspolitischen Fachliteratur eine prominente Rolle zu spielen begann, hat sich das IFK insbesondere in Bezug auf das internationale Konfliktmanagement sehr substantiell mit der Problematik der Widerstandsfähigkeit und Krisenfestigkeit von fragilen Gesellschaften in Konfliktgebieten sowie externen Stabilisierungs- und Konsolidierungsmaßnahmen beschäftigt.

Mit der dramatischen Erfahrung der COVID-19-Pandemie sind 2020/21 die umfassenden Herausforderungen von Prozessen der Krisenbewältigung in das Bewusstsein breiter Bevölkerungsschichten gerückt. Das IFK möchte mit dieser Publikation unter dem neuen Institutsleiter, Generalmajor Dr. Johann Frank, einen wissenschaftlichen Beitrag zu diesem Prozess der Bewusstseinsbildung leisten. Viele Indikatoren weisen nämlich darauf hin, dass krisenhafte Entwicklungen in unserer immer komplexeren Welt mittel- und langfristig eher zu- als abnehmen werden.

Vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie wird in neun Einzelbeiträgen von IFK-Forscherinnen und -Forschern die Herausforderung der Krisenfestigkeit für das internationale Konfliktmanagement anhand unterschiedlicher Fallbeispiele analysiert. Sie zeigen den breiten thematischen Fokus und stellen die auch international geschätzte Expertise des IFK erneut unter Beweis. Die Themen reichen von den Trends im EU-Krisen- und Konfliktmanagement, über Aktivitäten von Terrorgruppen in Pandemiezeiten zu den sicherheitspolitischen Herausforderungen durch Klima-Veränderungen. Im regionalen und geopolitischen Teil werden – über die Pandemithematik hinausreichend – die Resilienz-Herausforderungen in krisenhaften Nachbarregionen der EU sowie die Resilienz-Konzepte ausgewählter

Regionalmächte und Chinas analysiert. Eine Synopsis fasst die wichtigsten Konklusionen der einzelnen Beiträge zusammen.

Die Herausgeber danken den Autorinnen/Autoren des IFK für ihre interessanten Analysen und Amtsdirektor Werner Pack für seine substanziellen Beiträge im Zuge des Lektorats und für die layouttechnische Umsetzung der Publikation. Allen Lesern sei eine anregende Lektüre gewünscht.

Generalmajor Dr. Johann Frank
Dr. Predrag Jureković

Zusammenfassung

Die COVID-19-Pandemie hat die Krisenfestigkeit von Staaten, Gesellschaften und Systemen 2020/21 drastisch in den Mittelpunkt des globalen und europäischen Interesses gerückt. Der bisherige Verlauf der Pandemie und Krisenbewältigung hat 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 die nationale und internationale Krisenfestigkeit – auch abseits der Pandemie-Herausforderung – substanziell vergrößert werden.

Für die Europäische Union (EU), so der einhellige Tenor in den Beiträgen über europäische und globale Resilienz-Herausforderungen im sicherheitspolitischen Kontext, besteht angesichts wachsender Risiken keine sinnvolle Alternative zum Ausbau ihres Krisenreaktionsmechanismus. Vor diesem Hintergrund erscheint auch eine Vertiefung der Zusammenarbeit ihrer Mitgliedsländer im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) unbedingt geboten. Dieses sicherheitspolitische Postulat schließt ein pro-aktives Engagement bezüglich neuer Herausforderungen für das zivile und militärische Konfliktmanagement, z.B. durch Klimaveränderungen (Stichwort „Green Defence“), mit ein. Ein Ignorieren von Risiken wäre fahrlässig und könnte von kriminellen und terroristischen Akteuren für ihre destruktiven Ziele ausgenutzt werden.

Die Sicherheit der EU und Österreichs ist aufs Engste mit der Stabilität und Resilienz seiner Nachbarregionen verbunden. Europäische Sicherheitspolitik in der (Post-)COVID-19-Ära sollte daher neben der Verbesserung der eigenen Krisenfestigkeit auch die proaktive Umfeld-Konsolidierung konsequent fortsetzen. Dabei ist, wie die Beiträge zur Resilienz-Unterstützung am Westbalkan, im Südkaukasus und in Afghanistan vor dem Hintergrund der Pandemie aufzeigen, das internationale Engagement möglichst umfassend zu

sehen. Es inkludiert sowohl klassische zivile und militärische Einsätze als auch Maßnahmen zum Aufbau resilienter nationaler Institutionen und Sicherheitsstrukturen in Partnerstaaten.

Demokratische Gesellschaften sind bei der Bewältigung von Krisen stärker auf Kooperation angewiesen als es bei semi-autoritären und autoritären Regimen der Fall ist. Einblicke in die Resilienz-Konzepte solcher Akteure ermöglichen die vergleichende Analyse über die Türkei und den Iran sowie der Beitrag über Resilienz-Narrative in China.

Abstract

The COVID-19 pandemic has drastically brought the crisis resilience of states, societies and systems into the focus of global and European interest in 2020/21. The course of the pandemic and crisis management so far has clearly shown that security in the 21st century can only be created jointly or not at all. Only if all actors relevant to security policy improve their ability to prevent, cooperate and increase their own "immunity status" can national and international crisis resilience be substantially increased – even apart from the pandemic challenge.

For the European Union (EU), according to the unanimous tenor of the book contributions on European and global resilience challenges in the security policy context, there is no sensible alternative to expanding its crisis response mechanism in the face of growing risks. Against this background, deepening the cooperation of its member states within the framework of the Common Security and Defence Policy (CSDP) also seems imperative. This security policy postulate includes a pro-active engagement with regard to new challenges for civil and military conflict management, e.g. through climate change (keyword "Green Defence"). Ignoring risks would be negligent and could be exploited by criminal and terrorist actors for their destructive goals.

The security of the EU and Austria is closely linked to the stability and resilience of its neighbouring regions. European security policy in the (post-) COVID-19 era should therefore, in addition to improving its own crisis resilience, also consistently pursue proactive environment consolidation. As the articles on resilience support in the Western Balkans, in the Southern Caucasus and in Afghanistan against the backdrop of the pandemic show, international engagement should be seen as comprehensive as possible. It includes both classic civilian and military missions as well as measures to build resilient national institutions and security structures in partner countries.

Democratic societies are more dependent on cooperation in coping with crises than is the case with semi-authoritarian and authoritarian regimes. Insights into the resilience concepts of such actors are provided by the comparative analysis on Turkey and Iran as well as the contribution on resilience narratives in China.

Teil I

Synopsis

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 Reicheren. 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 substanziell 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 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 Konfliktttransformation 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. Hainz 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 consequenten Unterstützung von fragilen Nachbarregionen reagieren muss.

Teil II

Europäische und globale sicherheitspolitische Herausforderungen

Krisen- und Konfliktmanagement der EU und die Rolle der Streitkräfte – Ausgewählte Aspekte

Hans Lampalzer

Einleitung

November 2018: Die Übung *EU Hybrid Exercise Multilayer 18 (Parallel and Coordinated Exercise)* oder auch *EU HEX-ML 18 (PACE)* geht in ihre entscheidende Phase. Ziel der Übung ist es, die Fähigkeit der EU zur Reaktion auf eine komplexe hybride Krise mit interner und externer Dimension sowie die Zusammenarbeit mit der NATO in einem sicheren Umfeld zu verbessern und auszubauen.¹ Es handelt sich um die bis dato größte EU-Übung im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), an der sowohl Strukturen des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD), der Europäischen Kommission (EK), des Rates der Europäischen Union als auch die Mitgliedsstaaten (MS) teilnehmen. Im Zuge der Vorbereitungen wurden von den MS unter anderem auch Szenarien zu Gesundheit, Desinformation und konsularischer Unterstützung als zu trainierende Inhalte ausgewählt. Wenngleich das Engagement und der Fokus der MS teils unterschiedlich gelagert sind, erfordert die Übungsannahme insgesamt eine gesamtstaatliche Koordinierung und verbessert damit das für die Bewältigung einer realen Krise unabdingbare Kennen von Strukturen, Entscheidungsabläufen und Handlungsträgern. Die Übung *EU HEX-ML 18 (PACE)* endet mit der Etablierung einer militärischen und zivilen Mission und deren Zusammenarbeit in einem externen fiktiven Staat.

Etwas mehr als ein Jahr danach wird das europäische und gesamtstaatliche Krisen- und Konfliktmanagement zur Notwendigkeit. Zweifellos existieren große Unterschiede in der Anlage des Übungsszenarios und der Bewältigung von COVID-19. Nichtsdestotrotz liegt es nahe, einen Blick auf ausgewählte angewandte Krisenmechanismen der EU, die Rolle der Streitkräfte während

¹ Council of the European Union, General Secretariat: *EU HEX-ML 18 (PACE) European Union Hybrid Exercise Multilayer 18 (Parallel and Coordinated Exercise) Exercise Instructions (EXINST)* (26 October 2018). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13577-2018-INIT/en/pdf>, abgerufen am 18.08.2020.

der Pandemie sowie Entwicklungen in der GSVP zu werfen. Meist wird dabei der Chronologie der Ereignisse gefolgt und dargestellt, auf welche Mechanismen zurückgegriffen bzw. was neu entwickelt wurde sowie welche unmittelbaren Prioritäten gesetzt wurden. Ebenso wird das beobachtbare Phänomen der Desinformation behandelt.

Auslösung des EU Integrated Political Crisis Response (IPCR) Mechanismus

Am 31.12.2019 wurde die Weltgesundheitsorganisation WHO über Fälle von Lungenentzündung mit unbekannter Ursache in Wuhan, der Hauptstadt der zentralchinesischen Provinz Hubei, informiert und knapp eine Woche später, am 07.01.2020, identifizierten die chinesischen Behörden ein neuartiges Coronavirus als Ursache, das vorläufig *2019-nCoV* benannt wurde.² Die WHO bezeichnete am 30.01.2020 die Situation als einen öffentlichen Gesundheitsnotstand von internationaler Besorgnis.³ In Europa entwickelte sich Italien als der am schwersten von der Pandemie betroffene Staat und verhängte als erstes Land am 31.01.2020 den Ausnahmezustand. Des Weiteren verhängte die italienische Regierung eine Reihe von restriktiven Maßnahmen zur Eindämmung und Bewältigung des epidemiologischen Notstands im Zusammenhang mit COVID-19.⁴

² World Health Organization, Regional Office for Europe: Coronavirus disease (COVID-19) pandemic. <https://www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/novel-coronavirus-2019-ncov>, abgerufen am 18.08.2020.

³ World Health Organization: Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV) (30 January 2020). [https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)), abgerufen am 21.08.2020.

⁴ World Health Organization, Regional Office for Europe: Country Information. <https://www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/country-information>, abgerufen am 18.08.2020.

Drei Tage zuvor, am 28.01.2020, aktivierte die kroatische Ratspräsidentschaft den EU *Integrated Political Crisis Response (IPCR)* Mechanismus im sogenannten Modus des Informationsaustausches (*information-sharing mode*), welcher einen integralen Bestandteil des EU-Krisenreaktionsinstrumentariums darstellt. Dieser wurde unter dem Eindruck der Terroranschläge vom 11.09.2001 als politischer Koordinierungsrahmen auf höchster Ebene im Falle von außergewöhnlichen Krisen angeregt und im Juni 2013 durch den Rat der Europäischen Union angenommen.⁵ Unter Krise sind dabei sowohl Natur- als auch von Menschenhand geschaffene Katastrophen zu verstehen, welche innerhalb oder außerhalb der EU liegen können. Die Aktivierung kann einerseits durch die Ratspräsidentschaft oder auf Ersuchen eines MS unter Berufung auf die Solidaritätsklausel⁶ nach Artikel 222 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) erfolgen. Möglich ist ebenso eine vorgelagerte Beobachtung (*Monitoring*)⁷. Im Falle von COVID-19 zog die Aktivierung des IPCR-Mechanismus durch Kroatien u.a. die Verpflichtung für die Kommission und den Auswärtigen Dienst nach sich, maßgeschneiderte Berichte⁸ zu verfassen, welche zu einem gemeinsamen Lageverständnis beitragen und eine rasche und koordinierte Entscheidungsfindung sowie Reaktion auf höchster politischer Ebene unterstützen sollten (Siehe Abbildung 1).

⁵ European Council, Council of the European Union: The EU integrated political crisis response - IPCR - arrangements in brief (17 April 2020). <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/publications/the-eu-integrated-political-crisis-response-ipcr-arrangements/>, abgerufen am 19.08.2020.

⁶ Anm.: Der Ursprung der Solidaritätsklausel geht ebenso auf einen Terroranschlag zurück, jenen in Madrid im Jahr 2004.

⁷ Anm.: Diese umfasst ein freiwilliges Teilen von Informationen auf der sog. *IPCR Web Plattform*.

⁸ Anm.: *Integrated Situational Awareness and Analysis (ISAA) report*.

Die drei Betriebsarten des Integrated Political Crisis Response (IPCR) Mechanismus

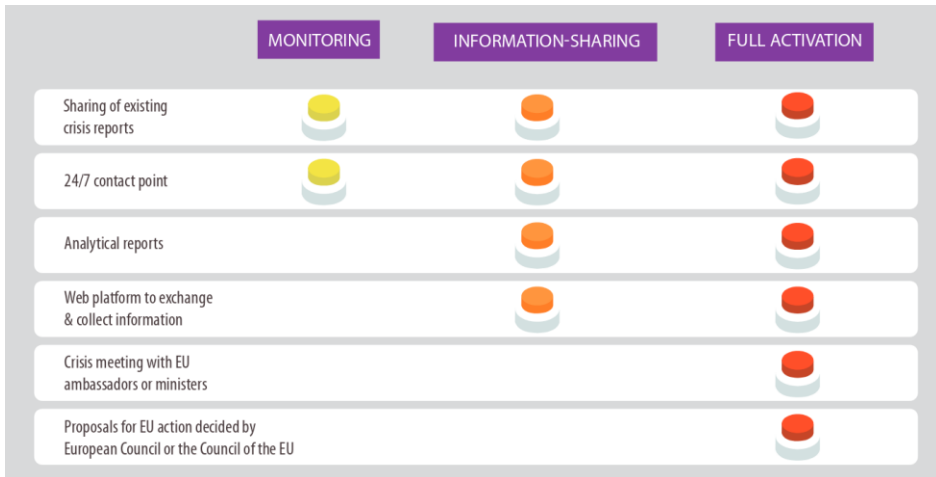


Abb. 1: “How does the Integrated Political Crisis Response (IPCR) mechanism work?”, Council of the European Union, General Secretariat, <https://www.consilium.europa.eu/media/37635/ipcr-final.pdf>, abgerufen am 19.08.2020.

Am gleichen Tag wurde auf Ersuchen Frankreichs ebenso der *EU Civil Protection Mechanism*⁹ aktiviert, welcher der EK eine wichtige koordinierende Rolle im Zivilschutz zwischen den MS zukommen lässt. Konkret wurde damit die Repatriierung von an die 250 französischen Staatsbürgern und weiteren 100 sonstigen EU-Bürgern aus Wuhan unterstützt.¹⁰ Insgesamt gelang es im Zuge der konsularischen Unterstützung, unter großen Anstrengungen und dank sehr guter Koordination zwischen den MS, mehr als 350.000 EU-Bürger in ihre Heimatländer zurückzubringen.

Sehr rasch zeichnete sich eine weitere Verschärfung der Krise ab. Ende Februar meldete Italien eine signifikante Erhöhung der Fallzahlen in den nördlichen Provinzen und auch die meisten anderen MS berichteten über die ersten Fälle. Der Bedarf an einer intensivierten Koordinierung veranlasste die

⁹ Anm.: Der Mechanismus wurde 2001 geschaffen und seither wurde damit auf mehr als 300 Hilfeersuchen innerhalb und außerhalb der EU reagiert.

¹⁰ European Commission: Coronavirus: EU Civil Protection mechanism activated for the repatriation of EU citizens, Press Release (28 January 2020). https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_142, abgerufen am 21.08.2020.

kroatische Ratspräsidentschaft am 02.03.2020 zur Aktivierung des IPCR im vollen Ausmaß, dem so genannten *full activation mode*. Diese Entscheidung erhöhte einerseits aus politischer Sicht die der Krise zugemessene Bedeutung, und ermöglichte andererseits im Wege von außerordentlichen Treffen von Repräsentanten der EU und von Mitgliedsstaaten auch die Vorbereitung von Handlungsvorschlägen. Am 11.03.2020 erklärte schließlich der WHO-Generalsekretär im Lichte der Verbreitung außerhalb Chinas, dass die Krankheit als Pandemie eingestuft werden könne. Bis dahin wurde über mehr als 118.000 Fälle in 114 Ländern bei 4.291 Toten berichtet.

Am 10.03.2020 trat der Europäische Rat im Zuge einer Videokonferenz zu COVID-19 zusammen. Die Staats- und Regierungschefs der EU betonten dabei die Notwendigkeit der Zusammenarbeit und eines gemeinsamen europäischen Ansatzes sowie einer engen Abstimmung mit der Kommission. Zum Ziele der Koordinierung als auch gemeinsamen Ausrichtung wurde empfohlen, dass sich die Gesundheits- und Innenminister täglich beraten sollten. Vier prioritäre Bereiche wurden beschlossen:

1. Die Begrenzung der Ausbreitung des Virus, wobei die Gesundheit der Bürger oberste Priorität haben sollte und alle zu treffenden Maßnahmen dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit für die Gesellschaft als Ganzes folgen müssten. Der dabei notwendige Austausch von Information hätte über bestehende Koordinierungsmechanismen – den IPCR – zu erfolgen.
2. Bereitstellung von medizinischer Ausrüstung und Auftrag an die Kommission, neben einer Bedarfsanalyse auch Initiativen zur Vermeidung von Engpässen zu entwickeln. Ein weiterer Auftrag lautete, über die Kommission im Rahmen des Katastrophenschutzes persönliche Schutzausrüstung anzukaufen.
3. Die Förderung der Forschungsanstrengungen einen Impfstoff zu entwickeln und
4. die Bewältigung der sozio-ökonomischen Folgen der Pandemie für alle Betroffenen.¹¹

¹¹ European Council, Council of the European Union: Conclusions by the President of the European Council following the video conference on COVID-19 (10 March 2020). <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/10/statement-by-the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-on-covid-19/>, abgerufen am 21.08.2020.

Wenige Tage später, am 19.03.2020, beschloss die EK in Verfolgung der Empfehlungen, erstmals einen strategischen Lagerbestand an medizinischer Ausrüstung anzulegen. Dieser auch *rescEU* genannte Lagerbestand umfasste u.a. Ausrüstung zur medizinischen Intensivbetreuung wie Ventilatoren, persönliche Schutzausrüstung, Impfstoffe und Arzneimittel sowie Laborzubehör. 90% des Lagerbestandes im Wert von 50 Mio. Euro wurden von der Kommission finanziert, die Verteilung der Güter unter die Obhut des *Zentrums für Koordination von Notfallmaßnahmen (Emergency Response Coordination Centre/ERCC)* gestellt.¹²

Die Rolle der Streitkräfte

Welche Rolle kam den Streitkräften der MS zu und welche Implikationen der Pandemie wurden zu diesem Zeitpunkt im Rahmen der GSVP diskutiert? Am 06.04.2020 trafen dazu erstmals die Verteidigungsminister im Zuge einer Videokonferenz zusammen. Kapazitätsmäßig waren zu diesem Zeitpunkt viele MS in diversen Bereichen an ihren Grenzen angelangt bzw. wurde auch in 15 von 27 EU-Staaten der Ausnahmezustand¹³ verhängt. Die Streitkräfte begannen, Assistenzaufgaben für staatliche sowie zivile Institutionen wahrzunehmen.

Im April 2020 betrug dafür die Zahl der eingesetzten Streitkräfte in den EU-MS bis an die 140.000. Wie in Abbildung 2 dargestellt, wurde eine Vielzahl an Tätigkeiten wahrgenommen. Ihr Spektrum umfasste beispielsweise in Österreich – unbeschadet der laufenden Einsätze im Inland (sicherheitspolizeilicher Assistenzeinsatz Migration) und Ausland sowie der Ausbildung – den Transport von essentiellen Gütern, die Sicherstellung der Warenauslieferung von Supermärkten, den Lufttransport im Zuge der Repatriierung von Staatsbürgern, Assistenzleistungen gem. §2 Abs.1 lit.b. Wehrgesetz zur Unterstützung der Maßnahmen des Innenministeriums im Rahmen der Grenzkontrollen sowie zum Zwecke des Schutzes kritischer Infrastruktur oder

¹² European Commission: European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, COVID-19 Commission creates first ever rescEU stockpile of medical equipment (19 March 2020). https://ec.europa.eu/echo/news/covid-19-commission-creates-first-ever-resceu-stockpile-medical-equipment_en, abgerufen am 24.08.2020.

¹³ Anm.: Belgien, Bulgarien, Estland, Finnland, Frankreich, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Portugal, Rumänien, Slowakei, Spanien, Tschechische Republik und Ungarn.

auch die Desinfektion von Einrichtungen. In anderen EU-MS wurden darüber hinaus beispielsweise Sanitätskräfte für vielfältige Aufgaben eingesetzt (u.a. Italien, Frankreich und Spanien), leistete das *Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (BAAtNBw)* Unterstützung bei der raschen Beschaffung von Schutzausrüstung für den Gesundheitsbereich, wurden Streitkräfte zur Verstärkung der Grenzkontrollen (Rumänien) eingesetzt oder leisteten psychologische Unterstützung für Menschen in Quarantäne bzw. COVID-19-Patienten (Polen). Darüber hinaus kam es auch zu regionalen Initiativen mit Nicht-EU-Staaten. So verstärkten beispielsweise die Nordischen Staaten ihre militärische Kooperation im Kampf gegen die Pandemie. Die Verteidigungsminister von Dänemark, Schweden, Finnland, Norwegen und Island verständigten sich auf eine Zusammenarbeit bei gemeinsamen Evakuierungsoperationen, der Lufttransportunterstützung und beim Informationsaustausch.¹⁴

Bei der Unterstützung im Kampf gegen die Pandemie leistete die europäische Verteidigungsindustrie ebenso ihren Beitrag. Unbeschadet des Lock-downs in den einzelnen MS wurden vorwiegend prioritär benötigte Güter wie Desinfektionsmittel und intensiv-medizinische Ausrüstungsgüter produziert. Unter anderem wurden dabei in Deutschland, Griechenland, Italien, Rumänien und Spanien Schutzausrüstung, Masken und Beatmungsgeräte hergestellt.¹⁵

¹⁴ European Parliamentary Research Service, Latici Tania: The role of armed forces in the fight against coronavirus (April 2020). [https://www.coemed.org/files/Branches/FHP/COVID19page/20200617_Annex%201_EPRS_BRI\(2020\)649401_EN.PDF](https://www.coemed.org/files/Branches/FHP/COVID19page/20200617_Annex%201_EPRS_BRI(2020)649401_EN.PDF), abgerufen am 26.08.2020.

¹⁵ Ebd.

Beitragsleistungen der Streitkräfte in Reaktion auf die COVID-19 Pandemie



* These represent non-exhaustive examples of European armed forces' support to civilian authorities

Abb. 2: “Armed forces’ contributions in response to the Covid-19 pandemic”, in “The role of armed forces in the fight against coronavirus”, European Parliamentary Research Service, p.2. [https://www.coemed.org/files/Branches/FHP/COVID19page/20200617_Annex%201_EPRS_BRI\(2020\)649401_EN.PDF](https://www.coemed.org/files/Branches/FHP/COVID19page/20200617_Annex%201_EPRS_BRI(2020)649401_EN.PDF), abgerufen am 26.08.2020.

Europäische Anstrengungen und Entwicklungen in der GSVP

Bei der Videokonferenz der Verteidigungsminister kam man überein, das Aufsetzen einer eigenen EAD Task Force, geführt durch den EU-Militärstab, zu prüfen. Die sehr rasch in die Praxis umgesetzte Überlegung war, den Informationsaustausch und das Teilen von bewährter Praxis hinsichtlich militärischer Unterstützungsleistungen unter den MS mithilfe einer Informationsplattform¹⁶ voranzutreiben. Darüber hinaus sollten auch Bemühungen zur Stärkung der strategischen Kommunikation vorangetrieben und Lehren für die Zukunft identifiziert werden. Des Weiteren wurde die Task Force beauftragt, eine enge Zusammenarbeit mit dem *Directorate-General for Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (DG ECHO)* der Europäischen Kommission, inklusive dem *Emergency Response Coordination Centre (ERCC)* zu suchen und informelle Kontakte zur NATO, inklusive dem *Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC)*, zu halten.¹⁷ Ein anderer Tagesordnungspunkt auf der Agenda umfasste die Lagebeurteilung der sechs militärischen Operationen bzw. Missionen im Rahmen der GSVP. Die Bedeutung einer aufrechten militärischen EU-Präsenz, insbesondere in instabilen Ländern und Regionen, wurde dabei unterstrichen.¹⁸

Knapp einen Monat später, am 12.05.2020, kam es erneut zu einem virtuellen Zusammentreffen. In der Zwischenzeit war die o.a. Task Force etabliert worden. Der Hohe Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Josep Borrell, führte aus, dass sich in den kommenden Jahren COVID-19 negativ auf das Sicherheitsumfeld auswirken dürfte und es insofern noch wichtiger sein würde, „den Bereich Sicherheit und Verteidigung der EU zu stärken.“¹⁹ Einigkeit bestand unter den MS auch darin, dass trotz der Einschränkungen durch die Pandemie, die EU-Präsenz im Rahmen der GSVP unter Gewähr-

¹⁶ Anm.: Centralised Information-Sharing Platform (CIP).

¹⁷ European External Action Service: COVID-19, Lessons and Implications for EU Security and Defence (May 2020). https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet-covid-19_lessons.pdf, abgerufen am 17.08.2020.

¹⁸ European Council, Council of the European Union: Video conference of foreign affairs ministers (defence), (6 April 2020). <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2020/04/06/>, abgerufen 24.08.2020.

¹⁹ Europäischer Rat, Rat der Europäischen Union: Videokonferenz auf Ministerebene „Verteidigung“ (12. Mai 2020). <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/fac/2020/05/12/>, abgerufen am 28.08.2020.

leistung der Sicherheit des Personals aufrechtzuerhalten ist.²⁰ Ziel war es ebenso, Lehren und Implikationen zu Sicherheit und Verteidigung in Zeiten von COVID-19 auszumachen.

Fünf wichtige Lessons Learned stellten den Ausgangspunkt dar:

1. Solidarität: In der Krise wurde EU-weit das Militär in verschiedenen Aufgaben eingesetzt. Die dabei gezeigte Einheit und Solidarität innerhalb der EU ist zu erhalten und auch zu demonstrieren. Die Task Force, als auch die errichtete Plattform, sollen bei der Bekämpfung der Pandemie unterstützen und die Arbeit erleichtern.
2. Reaktionsfähigkeit: Die EU-Reaktionsfähigkeit ist im Falle einer Verschlechterung der Sicherheitslage gemeinsam unter Anwendung des EU *integrated approach*²¹ und Nutzung der GASP²²/GSVP-Instrumente sicherzustellen.
3. Einsatzbereitschaft: COVID-19 hat gezeigt, dass die Einsatzbereitschaft und Resilienz der EU kontinuierlich zu stärken sind. Verwundbarkeiten wie u.a. bei Cybersicherheit, bei hybriden Bedrohungen und bei Desinformation sind weiter zu beurteilen sowie eine Verbesserung der zivil-militärischen Kooperation u.a. durch Übungen und Trainings zu erwirken.
4. Fähigkeiten: Sowohl zivile als auch militärische Lehren und Implikationen für EU-Initiativen zur Fähigkeitenentwicklung sind zu ziehen. Für die Erhöhung der Einsatzbereitschaft und Resilienz der EU sind bereits jetzt EU-PESCO²³-Projekte von Bedeutung, welche ggf. anzupassen sind.

²⁰ Ebd.

²¹ Anm.: Darunter wird ein Rahmen für ein kohärenteres und holistischeres Handeln der EU im Falle von externen Krisen verstanden. Er kann mit den Schlagworten *multi-dimensional* (die verschiedenen Strategien und Instrumente wie Diplomatie, Sicherheit, Verteidigung, Finanz, Handel, Entwicklungskooperation und humanitäre Hilfe), *multi-level* (Anwendung auf der lokalen, nationalen, regionalen und globalen Ebene), *multi-phase* (in allen Phasen von Konflikten) sowie *multilateral* (EU MS, EU-Institutionen sowie andere internationale und regionale Partner und Zivilgesellschaft) umrissen werden.

²² Anm.: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)

²³ Anm.: Permanent Structured Cooperation (PESCO)

5. Partnerschaften: Die Auswirkungen der Krise auf die Partnerschaftspolitik sollten auch im Hinblick auf die Folgemaßnahmen zur Pandemie überprüft werden, der verstärkte Wettbewerb erfordert für die internationalen Sicherheits- und Verteidigungsmaßnahmen einen starken Multilateralismus mit den Vereinten Nationen an der Spitze. Um Synergien zu nützen und Duplikationen zu vermeiden, sollte eine engere Koordination mit der NATO erfolgen; der Dialog und die Kooperation mit allen internationalen Partnern zur Bewältigung von COVID-19 sowie Koordination mit Partnern vor Ort bei den GSVP-Missionen und -Operationen ist zu suchen.²⁴ Nicht zuletzt als sichtbarer Ausdruck dieser Absicht wohnten an einem Teil der Konferenz der NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg sowie der UN Under-Secretary General for Peace Operations Jean-Pierre Lacroix bei. Diese berichteten über die Anstrengungen in ihren Organisationen sowie diskutierten Möglichkeiten zur Zusammenarbeit im Zuge der Pandemiebekämpfung.²⁵

Eine der fünf Lessons Learned betraf die *Permanente Strukturierte Zusammenarbeit* (*Permanent Structured Cooperation*/PESCO) der EU. Diese auf der 2016 herausgegebenen *EU Globalstrategie für Außen und Sicherheitspolitik* fußende Initiative spiegelt die damit verbundenen gesteigerten sicherheitspolitischen Ambitionen der EU wider. Mit dem Ziel angetreten, die Europäischen Verteidigungsausgaben effizienter zu gestalten und die strategische Autonomie zu erhöhen, stimmten im Dezember 2017, 25 EU-MS darin überein, „ehrgeizigere und verbindlichere gemeinsame Verpflichtungen“ einzugehen.²⁶ Die

²⁴ European External Action Service: COVID-19, Lessons and Implications for EU Security and Defence (May 2020). https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet-covid-19_lessons.pdf, abgerufen am 26.08.2020.

²⁵ European Council, Council of the European Union: Video conference of defence ministers (12 May 2020). <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2020/05/12/>, abgerufen am 26.08.2020.

²⁶ European Parliament, Think Tank: Permanent structured cooperation (PESCO): Beyond establishment (09 March 2018). [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2018\)614739](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2018)614739), sowie Bundesministerium der Verteidigung: PESCO: Fragen und Antworten. <https://www.bmvg.de/de/themen/dossiers/europaeische-sicherheit-und-verteidigung/pesco-fragen-und-antworten-43030>, abgerufen am 06.09.2020.

von der Europäischen Verteidigungsagentur im *Capability Development Plan* identifizierten Fähigkeitslücken sollen einerseits durch organisatorische und andererseits durch ausrüstungstechnische Maßnahmen geschlossen werden. Bis dato wurden 46 Projekte ausgewählt, welche insgesamt auch für die Bekämpfung einer Pandemie von Relevanz sein können. Die vom *Wissenschaftlichen Dienst des EU-Parlaments* herausgegebene Darstellung (siehe Abbildung 3) leistet dazu einen Überblick²⁷. Inwiefern hier alle angeführten Projekte unmittelbar für die Bekämpfung einer Pandemie relevant sind, kann aus Sicht des Autors kritisch hinterfragt werden. Zweifellos gilt jedoch, dass einige Initiativen, wie u.a. das von Deutschland geführte Projekt zum Aufbau eines europäischen Sanitätskommandos (*European Medical Command/EMC*), wertvolle Unterstützung in einer Krise außergewöhnlichen Ausmaßes leisten könnten. Dieses mit Einsatzbereitschaft im Jahr 2021 geplante Kommando soll beispielsweise bei der Koordinierung militärmedizinischer Ressourcen, der Gewinnung eines gemeinsamen militärmedizinischen Lagebildes, der Beschaffung kritischer medizinischer Ressourcen oder der Harmonisierung nationaler medizinischer Standards einen Beitrag leisten.²⁸

Obleich PESCO ein Vorzeige-Projekt der EU darstellt und auch bei der Bekämpfung einer Pandemie von Nutzen wäre, gibt es pessimistische Stimmen, welche insgesamt schwierige Zeiten für die GSVP voraussehen. Sie hatte mit der EU-Globalstrategie eine Stärkung und neue Dynamik erfahren. Mehr an strategischer Autonomie zu gewinnen und Verantwortung für die eigene Sicherheit zu übernehmen, lautete das übergeordnete Ziel. Initiativen wie PESCO, die Schaffung des *Militärischen Planungs- und Durchführungsstabes* (*Military Planning and Conduct Capability/MPCC*) zur selbständigen Führung nicht exekutiver Einsätze, die *Koordinierte Jährliche Überprüfung der Verteidigung* (*CARD*), der *Europäische Verteidigungsfonds* (*EVF*) oder sogar die Schaffung eines eigenen Generaldirektorats *Verteidigung, Industrie und Weltraum* (*Defence, Industry and Space/DEFIS*) unter der Kommissionspräsidentin Ursula von der

²⁷ Anm.: Im linken Teil ist der Bereich der Unterstützung dargestellt, rechts finden sich die Anzahl der teilnehmenden MS am Projekt und ihre Bezeichnung wieder.

²⁸ European Parliamentary Research Service, Latici Tania: The role of armed forces in the fight against coronavirus (April 2020). [https://www.coemed.org/files/Branches/FHP/COVID19page/20200617_Annex%201_EPRS_BRI\(2020\)649401_EN.PDF](https://www.coemed.org/files/Branches/FHP/COVID19page/20200617_Annex%201_EPRS_BRI(2020)649401_EN.PDF), abgerufen am 26.08.2020.

Leyen wurden beispielsweise auf den Weg gebracht. Nunmehr scheinen jedoch die sozio-ökonomischen Auswirkungen der Pandemie für eine andere Gewichtung und beträchtliche Verringerung der Mittel zu sorgen.²⁹ Beispielsweise waren im Zuge der Budgetverhandlungen 2021-2027 für das PESCO-Projekt *Militärische Mobilität* im Entwurf von Mai 2018 noch 6,5 Mrd. Euro vorgesehen. Angesichts der Anstrengungen der Kommission, einen Aufschwung der Wirtschaft einzuleiten, ist nach der Einigung der Staats- und Regierungschefs der EU vom 21. Juli 2020 nur mehr die Summe von 1,5 Mrd. Euro vorgesehen. Was den Europäischen Verteidigungsfonds³⁰ betrifft, so lagen ursprünglich die vorgesehenen Mittel bei 13 Mrd. Euro, nunmehr sanken diese auf 7 Mrd. Euro.³¹ Es muss insofern befürchtet werden, dass die Bereitschaft der EU, sich mit Krisen in ihrer Nachbarschaft auseinanderzusetzen, sinkt. Dies – so eine Analyse – könnte „den relativen Niedergang der Union als Weltmacht beschleunigen, wenn ihre Erholung langsam und durch langwierige Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten über die angemessene wirtschaftliche Reaktion auf die Krise erfolgt“.³²

²⁹ Wilfried Martens Center for European Studies: The EU's Security and Defence Policy: The Impact of the Coronavirus (April 2020). <https://martenscentre.eu/publications/eus-security-and-defence-policy-impact-coronavirus>, abgerufen am 07.09.2020.

³⁰ Anm.: Dieser bezweckt, wettbewerbsfähige Kooperationsprogramme im Bereich der Verteidigung über den gesamten Entwicklungszyklus finanziell zu unterstützen.

³¹ Carnegie Europe: EU Security and Defense Challenges: Toward a European Defense Winter? (June 11, 2020). <https://carnegieeurope.eu/2020/06/11/eu-security-and-defense-challenges-toward-european-defense-winter-pub-82032>, abgerufen am 07.09.2020; sowie Friedrich Naumann Foundation: EU Budget 2021-2027: What's in It for Europe's Defence? (August 6, 2020). <https://fnf-europe.org/2020/08/06/eu-budget-2021-2027-whats-in-it-for-europes-defence/>, abgerufen am 27.09.2020.

³² <https://martenscentre.eu/publications/eus-security-and-defence-policy-impact-coronavirus>, abgerufen am 07.09.2020.

Ausgewählte PESCO-Projekte mit Relevanz für die Bekämpfung einer Pandemie

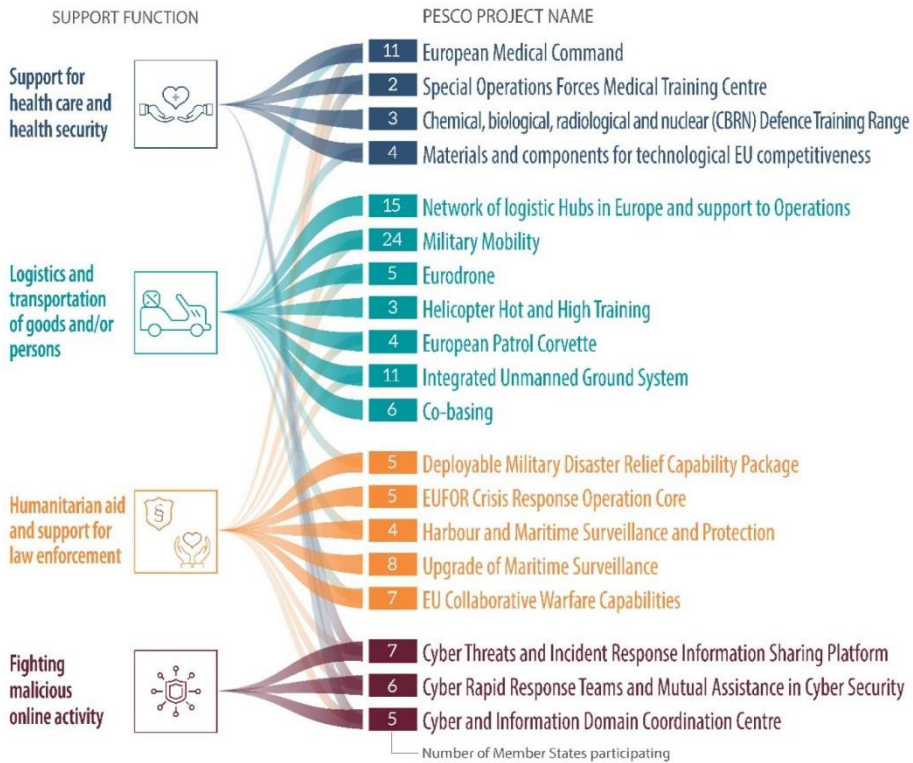


Abb. 3: “PESCO projects relevant for dealing with pandemics (non-exhaustive)”, in “The role of armed forces in the fight against coronavirus” European Parliamentary Research Service, p.5. [https://www.coemed.org/files/Branches/FHP/COVID19page/20200617_Annex%201_EPRS_BRI\(2020\)649401_EN.PDF](https://www.coemed.org/files/Branches/FHP/COVID19page/20200617_Annex%201_EPRS_BRI(2020)649401_EN.PDF), abgerufen am 26.08.2020.

Das Phänomen Desinformation

Der in den letzten Jahren zunehmend konfrontativer ausgetragene geopolitische Wettstreit, führte in der EU zu einer Stärkung der internen und externen Kommunikation. Mit dem im Dezember 2018 herausgegebenen

*Aktionsplan gegen Desinformation*³³ – als Teilaspekt im Kampf gegen hybride Bedrohungen – wurde Desinformation als Bedrohung für die EU politisch anerkannt sowie auch organisatorisch eine Reihe von Maßnahmen zur Abwehr auf den Weg gebracht. Diese in Form von vier Säulen dargebrachten Überlegungen beinhalten:

- Säule 1: Desinformation erkennen, untersuchen und enthüllen, u.a. durch personelle Stärkung der sog. *Taskforce Strategische Kommunikation* bzw. *Strategische Kommunikation Süd und Westbalkan*;
- Säule 2: mehr koordinierte und gemeinsame Maßnahmen gegen Desinformation, u.a. durch Einrichtung eines technologischen Frühwarnsystems;
- Säule 3: Mobilisierung des Privatsektors (Online-Plattformen, Werbebranche) bei der Bekämpfung von Desinformation durch Umsetzung eines Verhaltenskodex;
- Säule 4: Sensibilisierung der Gesellschaft und Ausbau ihrer Widerstandskraft u.a. durch Einbindung der Zivilgesellschaft und aktivem Engagement von z.B. Faktenprüfern und Wissenschaftern.

Gleichsam als Basis für die vier Säulen dient die Erkenntnis, dass Meinungsfreiheit und freie und pluralistische Medien entscheidend für die Resilienz der Gesellschaft sind.

Parallel mit dem Auftreten der Epidemie veröffentlichten insbesondere die sozialen Medien eine Unmenge an Informationen zum Entstehen, politischen Nutzen, Umgang sowie der Gefährlichkeit von COVID-19. Desinformation spiegelte sich damit konsequenterweise auch in den politischen Er-

³³ Europäische Kommission, Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik: Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Aktionsplan gegen Desinformation (5. Dezember 2018). https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/aktionsplan_gegen_desinformation.pdf, abgerufen 31.08.2020.

örterungen der Außenminister³⁴ als auch der Verteidigungsminister³⁵ wider. Als politische Reaktion auf Desinformation erfolgte mit 10.06.2020 eine gemeinsame Mitteilung³⁶ der EK an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Ziele waren, sichtbar gewordene Probleme aufzuzeigen, eine unmittelbare Reaktion zu setzen sowie dabei bereits getroffene als auch geplante Maßnahmen darzustellen.

Seitens der WHO wurde in Anlehnung an die Unmenge von Informationen sogar der Begriff der *Infodemie* geprägt. Eine Lehre der EU in der Krise war, u.a. Informationen hinsichtlich des Inhaltes in die Kategorien „schädlich“ und „illegal“ zu unterteilen und adäquate Reaktionen zu setzen. Einen nicht zu unterschätzenden Faktor stellten Falschmeldungen dar. Beispielsweise wurde die „Sensationsmeldung“ verbreitet, dass Chlorbleiche gegen Corona helfe. So meldete z.B. die belgische Giftzentrale in der Folge um 15% mehr Unfälle mit Chlorbleiche. Wenngleich solch ein Inhalt nicht illegal ist, stellt er eine Gefahr für die Menschen dar und beeinträchtigt die Anstrengungen der Behörden. Die Aufbereitung von verlässlichen und leicht zugänglichen Gesundheitsinformationen durch Behörden, Journalisten, Plattformen sowie Faktenprüfern als auch der Zivilgesellschaft vermag dem wirksam entgegenzutreten zu können.³⁷ Eine weitere Behauptung bezog sich auf die Weiterverbreitung von Corona über den Mobilfunkstandard 5G. Dies führte u.a. zu öffentlicher Gewalt im Wege von Anschlägen auf die Telekommunikationsinfrastruktur.

Im Internet und in sozialen Medien waren außerdem ethnische oder religiöse Schuldzuweisungen im Kontext der Entstehung der Pandemie feststellbar. Diese Entwicklung ging mit einer Zunahme von fremdenfeindlichen und an-

³⁴ European Council, Council of the European Union: Video conference of foreign affairs ministers, 23 March 2020 (23 March 2020). <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2020/03/23/>, abgerufen 24.08.2020.

³⁵ Europäischer Rat, Rat der Europäischen Union: Videokonferenz auf Ministerebene „Verteidigung“ (12. Mai 2020). <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/fac/2020/05/12/>, abgerufen am 28.08.2020.

³⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0008&from=DE>, abgerufen am 04.09.2020.

³⁷ Seitens der EK wurde im März eine Webseite eingerichtet, welche seitdem umfassende Informationen liefert. Diese Funktion erfüllte in Österreich beispielsweise der ORF mit der *Infopoint Coronavirus* Seite.

tisemitschen Inhalten Hand in Hand. Diese Beispiele tragen bereits das Potential in sich, öffentliche Gewalt bzw. Unruhen auslösen zu können, bzw. sind illegal. Neben der Aufklärung der Bevölkerung ist damit auch auf Rechtswidrigkeit zu prüfen und ggf. gegen die Verbreitung vorzugehen. Nicht zuletzt erhöhte sich auch die Anzahl an Fällen von Cyberkriminalität, bei denen eine bewusste Absicht zur Täuschung, Schädigung bzw. zum Erzielen eines wirtschaftlichen Gewinns vorlag. Dabei machten sich die Täter die gesteigerte Aufmerksamkeit der Bevölkerung und deren Verunsicherung zu Nutze.³⁸ Die drastische Lockdown-Situation bot darüber hinaus auch Akteuren außerhalb der EU, insbesondere Russland und China, einen günstigen Nährboden, das Vertrauen in staatliche Institutionen bzw. Internationale Organisationen zu untergraben, die Fragmentierung der Gesellschaft voranzutreiben sowie das eigene Image im Kontext von COVID-19 aufzubessern. Handelt es sich dabei um eine absichtliche Täuschung der Öffentlichkeit, wird von Desinformation gesprochen.³⁹

Insgesamt zählte die Medienbeobachtung der EK Hunderttausende Artikel bzw. Millionen Erwähnungen in den sozialen Medien und liefert regelmäßig eine Übersicht, in der Faktenprüfer Falschinformationen bzw. Desinformation aufdecken.⁴⁰ Zum Zeitpunkt des Erstellens dieses Artikels fanden sich beispielsweise in der Rubrik *Corona Desinformation* der EK folgende Beispiele für Falschinformationen wieder: Die angebliche Empfehlung der WHO,

³⁸ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/fighting-disinformation/tackling-coronavirus-disinformation_de, abgerufen am 04.09.2020.

³⁹ Europäische Kommission, Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik: Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Bekämpfung von Desinformation im Zusammenhang mit COVID-19 – Fakten statt Fiktion (10. Juni 2020). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0008&from=DE>, abgerufen am 04.09.2020.

⁴⁰ Anm.: Darin wird eine übermäßige Menge an Informationen über ein Problem aufgelistet, welche gesundheitspolitische Maßnahmen durch Falschinformationen, Desinformationen und Gerüchte erschwert. Vgl. Weltgesundheitsorganisation, Regionalbüro für Europa: Gemeinsam gegen die Infodemie (29. Juni 2020). <https://www.euro.who.int/de/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/news/news/2020/6/working-together-to-tackle-the-infodemic>, bzw. World Health Organization, Coronavirus disease 2019 (COVID-19) Situation Report – 45 (05 March 2020). https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200305-sitrep-45-covid-19.pdf?sfvrsn=ed2ba78b_4, abgerufen am 31.08.2020.

keine Mund-Nasenschutzmasken zu tragen; die Falschinformationen, dass ukrainische Soldaten nach einer US-Schutzimpfung verstorben wären, oder dass Russland eine Million Impfungen an Pakistan gespendet hätte bzw. dass Madonna bei einem Konzert 2019 COVID-19 vorausgesagt hätte.⁴¹

Ableitungen und Ausblick

Ungeachtet des noch nicht absehbaren Endes von COVID-19, können einige vorläufige Ableitungen gezogen werden: COVID-19 trat zu Beginn vorwiegend als Gesundheitskrise in den einzelnen Staaten zu Tage, deren Bewältigung von den jeweiligen nationalen Gegebenheiten und politischen Antworten geprägt war. Spätestens mit der Einstufung als *Pandemie* war jedoch selbstredend eine erhöhte Koordinierung von Nöten, da die Auswirkungen weltweit waren. Auch der dem IPCR zu Grunde liegende Gedanke der Solidarität weist auf diese erforderliche Bündelung von Kräften hin. Abgesehen von der Aufrechterhaltung laufender Aufgaben in der GSVP, erfüllten die Streitkräfte ausschließlich nationalstaatliche Aufgaben. Der vermehrte Austausch und das Teilen von bewährter Praxis unterstützten hierbei. Europäische Initiativen (z.B. PESCO) besitzen in Zukunft das Potential, die Reaktionsfähigkeit zu verbessern. Insgesamt trat infolge der Pandemie der globale politische Wettstreit noch deutlicher in Erscheinung. Dieser ging mit einer erhöhten Verbreitung von Desinformation einher. Deren Bekämpfung liegt primär in der Verantwortung der Nationalstaaten – wie auch die, anderer hybrider Bedrohungen. Desinformation kann jedoch Auswirkungen sowohl auf der nationalen als auch der europäischen Ebene haben und daher ist ein koordinierter Ansatz der MS auf Ebene der EU notwendig und zu begrüßen.

Mit 1. Juli 2020 übernahm Deutschland nach 13-jähriger Pause die Ratspräsidentschaft in der EU und passte im Zuge der veränderten Rahmenbedingungen seinen inhaltlichen Schwerpunkt an. Angesichts der großen Herausforderungen – vor allem der Bewältigung wirtschaftlicher, coronabedingter Sekundärfolgen – tritt es für ein starkes Europa in der Welt ein. Resilienz sowie insbesondere die Fähigkeit zu handeln (*ability to act*) sieht es als Grund-

⁴¹ European Commission: EU Science Hub, COVID-19 media surveillance (27 August 2020). <https://ec.europa.eu/jrc/en/science-update/covid-19-media-surveillance-27-august-2020>, abgerufen am 31.08.2020.

voraussetzungen dafür an.⁴² Im Bereich der GSVP versucht Deutschland trotz der beschriebenen Kürzung budgetärer Mittel, Europa in seiner Rolle als globaler handlungsfähiger Akteur zu stärken. Vermochte die EU Globalstrategie der GSVP zu vielen Impulsen zu verhelfen, so ist nunmehr die Herausgabe eines neuen strategischen Grundlagendokuments beabsichtigt. Dieser sogenannte *Strategische Kompass* soll Klarheit über die zu erreichenden Ziele der GSVP schaffen und eine davon abgeleitete zivile und militärische Fähigkeitsplanung erlauben.

⁴² Bundesministerium der Verteidigung, Deutsche EU-Ratspräsidentschaft: Ein starkes Europa in der Welt (30. Juni 2020). <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/deutsche-eu-ratspraedentschaft-starkes-europa-271486>, abgerufen am 15.09.2020.

Terrorismus in Zeiten einer Pandemie

Leyla Daskin

Überblick

Das Virus SARS-CoV-2 ist Ende Dezember 2019 erstmals auf der öffentlichen Bildfläche erschienen. Am 31. Dezember informierte China die Weltgesundheitsorganisation (WHO), dass in den vergangenen Wochen mehrere Fälle von Lungenentzündungen in Wuhan aufgetreten seien. Drei Monate später sollte die Welt Kopf stehen. Die COVID-19-Pandemie fordert nicht nur Regierungen rund um den Globus in Angelegenheiten des Krisenmanagements und strategischer Kommunikation, sondern auch terroristische Organisationen nutzen die Pandemie aktiv.

Im Wesentlichen kann man bei der Analyse des Umgangs von terroristischen Organisationen mit dem Virus zwischen zwei Handlungssträngen unterscheiden: Entweder haben Gruppierungen die Pandemie benutzt, um ihr vermeintlich gutes Krisenmanagement zu propagieren oder um gezielt Desinformation zu betreiben. Beides hat dazu geführt, dass nationale Regierungen mehr unter Druck geraten und Terrororganisationen in ihren Bestrebungen weitergekommen sind.

Neben diesen zwei Handlungssträngen steigt ein konkretes sicherheitspolitisches Risiko als Konsequenz der Pandemie: das Risiko für Bioterrorismusangriffe, auf das sich Regierungen einstellen müssen. Terroristische Akteure sind oft schneller und flexibler in ihren Handlungsweisen als Regierungen, nicht zuletzt aufgrund ihrer im Vergleich überschaubaren Größe und ihrer klaren hierarchischen Ordnung. Das nutzt ihnen auch bei ihren Kooperationen mit kriminellen Organisationen. Es wird daher wichtig sein, dass diese Agilität und Flexibilität auch auf der Seite der Terrorismusbekämpfung vorhanden ist.

Terrororganisationen und Krisenmanagement?

In Krisenzeiten werden die Führungsqualitäten von Regierungen auf die Probe gestellt. Für die Bevölkerung ist es wichtig, das Vertrauen zu haben, dass die Führung genau weiß, was zu tun ist und das mit der notwendigen Ruhe aber auch mit Entschlossenheit durchführt.

In Afghanistan benutzen beispielsweise die Taliban dieses Prinzip. Um ihre soziale Reichweite zu erhöhen und ihr Image in der Öffentlichkeit zu verbessern, starteten die Taliban in verschiedenen Provinzen des Landes, etwa in Badghis, Baghlan, Helmand, Herat, Ghazni, Laghman, Logar, Kapisa, Paktia und Wardak eine Art Informationskampagne¹ über das Coronavirus und luden dazu verschiedene Medienvertreter ein, um öffentlichkeitswirksam über ihre Maßnahmen zur Bekämpfung des Virus zu berichten².

Sie forderten etwa die lokale Bevölkerung auf, das Virus ernst zu nehmen, präventive Maßnahmen zu ergreifen und hielten Aufklärungsveranstaltungen ab³. Ein örtlicher Taliban-Führer in Baghlan⁴ sagte, sie hätten die Einheimischen über die Notwendigkeit von *Social Distancing* und darüber, dass es wichtig sei, zuhause zu bleiben informiert und auch gebeten, über etwaige Neuankömmlinge aus dem Iran zu informieren. In derselben Provinz haben die Taliban auch zwei Quarantänezentren für COVID-19-Patienten⁵ eingerichtet. Während der Kampagne verteilten die Taliban noch unter anderem Informationsbroschüren, Seife, Handschuhe, Mund-Nasen-Schutzmasken und Lebensmittel⁶.

¹ Vgl. Putz, Ulrike: Die Taliban, dein Freund und Helfer, 07.04.2020. <https://www.nzz.ch/international/afghanistan-die-taliban-betreiben-corona-praevention-ld.1550115>, abgerufen am 12.11.2020.

² Vgl. Kazemi, S Reza/ Muzhary, Fazl Rahman: Covid-19 in Afghanistan (4): A precarious interplay between war and epidemic, In: Afghanistan Analysts Network Report 19.06.2020. <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/war-and-peace/covid-19-in-afghanistan-4-a-precarious-interplay-between-war-and-epidemic/>, abgerufen am 12.11.2020.

³ Vgl. Putz, Ulrike: Die Taliban, dein Freund und Helfer.

⁴ Vgl. Kazemi, S Reza/ Muzhary, Fazl Rahman: Covid-19 in Afghanistan (4).

⁵ Ebd.

⁶ Ebd.

Auch die Hisbollah im Libanon hat versucht, sich die Gesundheitskrise zu Nutze zu machen⁷. Sie hat ihre Ressourcen im Kampf gegen COVID-19 gebündelt und Ärzte, freiwillige Helfer und auch örtliche Einrichtungen wie Spitäler eingesetzt, um eine für die Öffentlichkeit sichtbare Rolle bei der Pandemiebewältigung im Libanon einzunehmen⁸ und sich demonstrativ als Partei im Land zu präsentieren, die die Menschen aktiv beschützt und umsorgt⁹.

Die mediale Krisenreaktionskampagne der Gruppe folgte einem bereits bekannten Schema. Erst wurden medienwirksam die medizinischen Einheiten der Islamic Health Association (IHA) vorgestellt, dann wurde eine Flotte von Krankenwägen präsentiert und verschiedene, ebenfalls von der Hisbollah geführte Krankenhäuser und Gesundheitszentren vorgestellt¹⁰. Eines der bekanntesten Gesichter zu Beginn der COVID-19-Krise im Libanon war darüber hinaus jenes des von der Hisbollah ernannten Gesundheitsministers, Hamad Hassan¹¹, der als Folge des Rücktritts von Ministerpräsident Hassan Diab am 10. August 2020 ebenfalls zurückgetreten ist.

Desinformation durch Terrororganisationen

Bei allen Akteuren, die während der Gesundheitskrise in den Vordergrund getreten sind, können also auch extremistische Gruppen nicht ausgeblendet werden¹². Sowohl islamistische Gruppierungen als auch Rechtsextremisten haben Krisen immer gern für ihre Zwecke benutzt, insbesondere zur Rekru-

⁷ Badran, Tony: Lebanon, Hezbollah, and COVID-19, 23 April 2020, Foundation for Defense of Democracies (FDD), <https://www.fdd.org/analysis/2020/04/23/lebanon-hezbollah-and-covid-19/>, abgerufen am 15.11.2020.

⁸ Perry, Tom/ Bassam, Laila: Hezbollah deploys medics, hospitals against coronavirus in Lebanon, 26. März 2020. <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-hezbollah-idUSKBN21C3R7>, abgerufen am 15.11.2020.

⁹ Knecht, Erich: Hezbollah asserts role in Lebanon's coronavirus fight, 1. April 2020. <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-lebanon-hezbollah-idUSKBN21J537>, abgerufen am 15.11.2020.

¹⁰ Badran, Tony: Lebanon, Hezbollah, and COVID-19, 23 April 2020, *Foundation for Defense of Democracies (FDD)*, <https://www.fdd.org/analysis/2020/04/23/lebanon-hezbollah-and-covid-19/>, abgerufen am 14.10.2020.

¹¹ Ebd.

¹² Bloom, Mia: How Terrorist Groups Will Try to Capitalize on the Coronavirus Crisis. In: Just Security, 03.04.2020. <https://www.justsecurity.org/69508/how-terrorist-groups-will-try-to-capitalize-on-the-coronavirus-crisis/>, abgerufen am: 14.10.2020.

tierung neuer Sympathisanten und Anhänger. Diese Vorgehensweise zeigt sich erneut während der COVID-19-Pandemie und der damit verbundenen gezielten Desinformation, die vor allem online passiert¹³.

Rechtsextreme Gruppierungen in den USA, aber auch in Europa, thematisierten während der COVID-19-Pandemie vor allem Theorien einer jüdischen Weltverschwörung und Theorien zum *Großen Bevölkerungsaustausch*, um Menschen zu motivieren, sich gegen jene aufzulehnen¹⁴, die sie als ihre Feinde deklariert haben. Das sind vor allem die *Neue Weltordnung*, der jüdisch-amerikanische Philanthrop George Soros, Mitglieder der U.S. Demokratischen Partei, allen voran Hilary Clinton, die deutsche Kanzlerin Angela Merkel und die chinesische Regierung¹⁵.

Eine sehr ähnliche Vorgehensweise hat man in der Zeit der Pandemie auch bei Dschihadisten gesehen. Auch sie haben in den vergangenen Monaten Desinformation gezielt benutzt, um die nationalen Regierungen in Bedrängnis zu bringen und Misstrauen in der Bevölkerung zu schüren. Dies geschieht insbesondere durch das Infragestellen von Informationen, die Regierungen der Öffentlichkeit zur Verfügung stellen, also vorrangig Infektions- und Genesungszahlen sowie Informationen zur Auslastung der nationalen Gesundheitssysteme¹⁶.

Dschihadisten bezeichnen die Pandemie als *göttliche Vergeltung*, die aufgrund von Ungehorsam und Sünden der Menschheit eine notwendige Konsequenz war. Al-Qaidas Führung etwa veröffentlichte bereits Ende März 2020 eine Erklärung, in der sie die westlichen Regierungen beschuldigte, die Gesundheit ihrer Bürger zu ignorieren, anstatt die Bereitstellung von Gesundheitseinrichtungen und medizinischer Versorgung sicherzustellen¹⁷.

¹³ Ebd.

¹⁴ Vgl. ebd.

¹⁵ Vgl. ebd.

¹⁶ Vgl. ebd.

¹⁷ Joscelyn, Thomas: How Jihadists Are Reacting to the Coronavirus Pandemic - By calling it "divine retribution" and inviting Westerners to convert to Islam, for starters (2020). <https://www.fdd.org/analysis/2020/04/06/how-jihadists-are-reacting-to-the-coronavirus-pandemic/>, abgerufen am 12.10.2020.

Indem Dschihadisten die Glaubwürdigkeit von Regierungen, die etwa aus Gründen des staatlichen Krisenmanagements wissentlich Informationen über das Virus zurückhalten, z.B. auf Online-Plattformen in Frage stellen, schaffen sie Gelegenheiten, um neue Anhänger zu rekrutieren. Diese neuen Anhänger nehmen die Terrororganisationen im Vergleich zu ihren eigenen Regierungen als fähiger und ehrlicher wahr¹⁸.

Das Vertrauen der Bevölkerung in ihre jeweilige Regierung und in Institutionen ist das Fundament für Sicherheit. Dieses Vertrauen kann in krisenhaften Zeiten, wie etwa während einer Pandemie, ohnedies geschwächt werden. Sowohl mangelnde Reaktionsfähigkeit, Organisationsfehler sowie zögerliche oder zurückhaltende Krisenkommunikation der Behörden generieren Misstrauen der Bürger als Antwort darauf. Wenn in einer so angespannten Situation noch ein Terrorangriff dazu kommt, kann die Stimmung in einem Staat rasch kippen und es folglich zu großen Unruhen kommen.

Die COVID-19-Krise bietet eine Reihe neuer Möglichkeiten für Extremisten. Dass das Internet während der Pandemie zum Hauptschauplatz des gesellschaftlichen Lebens geworden ist, hat vor allem Radikalisierungsbestrebungen von Terrororganisationen stark genutzt. Insbesondere junge und dadurch noch leichter beeinflussbare Menschen wie Schüler und Studenten haben die Zeit während der Pandemie vorrangig vor dem Computer verbracht. Die Zunahme der Anzahl junger Menschen, die unbeaufsichtigt das Internet nutzen, bietet terroristischen Gruppen, insbesondere auf Gaming-Plattformen, die Möglichkeit, mehr Menschen von ihren destruktiven Ideen zu überzeugen¹⁹.

¹⁸ Vgl. ebd.

¹⁹ UNO-Counter-Terrorism Committee Executive Directorate (CTED): The Impact of the COVID-19 Pandemic on terrorism, counter-terrorism and countering violent extremism (2020). <https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2020/06/CTED-Paper---The-impact-of-the-COVID-19-pandemic-on-counter-terrorism-and-countering-violent-extremism.pdf>, abgerufen am 12.10.2020, S. 1.

Vom Virus inspiriert

Es gibt darüber hinaus noch ein sehr konkretes Sicherheitsrisiko, das durch die Pandemie deutlich erhöht wurde. Das ist die verstärkte Bedrohung durch Bioterrorismus. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass Terrororganisationen die Pandemie zum Anlass für neue Aktionen nehmen und bei ihren künftigen Angriffen Krankheitserreger als Waffe einsetzen werden.

Bereits im Frühjahr 2020 wies UN-Generalsekretär António Guterres vor dem UN-Sicherheitsrat darauf hin, dass Terroristen die Gelegenheit zum Angriff nutzen könnten, während Regierungen abgelenkt und von der Pandemie und dem damit verbundenen notwendigen Krisenmanagement vereinnahmt sind²⁰. Außerdem würden die nun offengelegten Schwächen der nationalen Gesundheitssysteme und mangelhafte staatliche Vorbereitung Einblicke geben, wie ein bioterroristischer Angriff ausgehen könnte²¹.

Es wird aufgrund der COVID-19-Pandemie nötig sein, Bioterrorismus als höheres Risiko und eintrittswahrscheinliches Szenario mitzudenken, denn nicht nur ist die Gelegenheit aus Sicht der Terroristen jetzt günstig, es ist auch die Angst der Menschen vor Viren momentan enorm²².

Es ist für Terrororganisationen nach wie vor eine Herausforderung, Krankheitserreger effektiv als Waffe einzusetzen, weil sie teuer, schwierig und in zu kleinen Mengen zu bekommen sind. Dennoch kann ein groß angelegter Anschlag nicht völlig ausgeschlossen werden. Selbst wenn ein solcher nicht gelingt, so kann jederzeit ein symbolischer Angriff durchgeführt werden, der zwar zu deutlich weniger Todesopfern führen, aber vor allem Angst und ein wiederauflebendes Trauma in der Bevölkerung hervorrufen würde.²³ Das ist letztlich das Wesen von Terrorismus.

²⁰ Guterres António: Remarks to the Security Council on the COVID-19 Pandemic, 09 April 2020. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2020-04-09/remarks-security-council-covid-19-pandemic>, abgerufen am 14.10.2020.

²¹ Ebd.

²² Vgl. Daskin, Leyla: Bioterrorismus - (k)ein „neues“ Risiko (2020). In: IFK-Monitor COVID-19 Spezial. Konsequenzen aus COVID-19 für das internationale Krisenmanagement (Mai 2020). <https://www.bundesheer.at/wissen-forschung/publikationen/beitrag.php?id=3369>, abgerufen am 12.10., S. 1.

²³ Ebd.

Terrorismus im Lichte organisierter Kriminalität

Ein wesentlicher Aspekt von Terrororganisationen ist deren Finanzierung, die oft in Kooperation mit kriminellen Organisationen geschieht. Mit zunehmend größer werdenden staatlichen Hilfsmitteln zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie nehmen Aktivitäten am Schwarzmarkt und Geldwäsche zu. Das machen sich Terrororganisationen zu Nutze. Auch die teilweisen Grenzsicherungen sowie verringerter Flugverkehr zur territorialen Eindämmung der Pandemie machen es für Sicherheitsbehörden schwieriger, neu entstehende Kriminalitätsrouten nachzuverfolgen, die sich nicht mehr entlang der bereits bekannten und etablierten Routen bewegen.

Aufgrund der vermehrten Nutzung des Internets während der Pandemie konnte auch ein erheblicher Anstieg von Cyber-Kriminalität verzeichnet werden. Die Geldgewinne daraus fließen oft auf die Konten internationaler Terrororganisationen. Der Zusammenhang zwischen organisierter Kriminalität und Terrorismus sowie die neuen Schwachstellen, die sich in diesem Kontext aufgrund von COVID-19 ergeben, wurden im August 2020 im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen thematisiert.

Vom Büro der Vereinten Nationen für Drogen – und Verbrechensbekämpfung (UNODC) wurden insbesondere folgende Maßnahmen hervorgehoben: Die Ratifizierung einschlägiger Rechtsinstrumente, die Bekämpfung von Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und Korruption durch die Stärkung der Finanznachrichtendienste sowie die Stärkung der Grenzsicherheit und der internationalen Koordinierung durch Erhebung und Analyse von Passagierdaten²⁴. Multilaterale Maßnahmen wie diese werden bei transnationalen Herausforderungen künftig an Bedeutung gewinnen.

²⁴ Vgl. UN-Security Council Press Release: Briefing Security Council on Linkages between Terrorism, Organized Crime, Executive Director Notes Greater Efforts Needed in Cross-Border Cooperation. <https://www.un.org/press/en/2020/sc14273.doc.htm>, abgerufen am 10.10.2020.

Ausblick

Für Europa wird die Terrorgefahr nach der Pandemie steigen. Das Virus hat Abhängigkeiten und Verwundbarkeiten²⁵ sichtbar gemacht, die sich in der Zukunft zu möglichen Angriffszielen entwickeln können. Das sind etwa Lebensmittelversorgungsketten, medizinische Einrichtungen aber auch das Post- und Versandwesen. Während Regierungen mit der Bewältigung der Pandemie und drohenden wirtschaftlichen Folgen abgelenkt sind, gerät der stetige Anstieg der globalen Sicherheitsbedrohungen in den Hintergrund²⁶. Diese müssen künftig wieder im Fokus westlicher Regierungen stehen.

Die COVID-19-Pandemie hat für extremistische Gruppen auf der ganzen Welt neue Schwachstellen in staatlichen Systemen aufgezeigt und ermöglicht radikalen Narrativen bis hin zu Verschwörungstheorien wieder Aufschwung²⁷. Der terroristische Anschlag in Wien am 02. November 2020 passierte unmittelbar vor Inkrafttreten einer COVID-19-bedingten Ausgangssperre. Das macht auch deutlich, dass die Situation europäischer Staaten inmitten einer Pandemie von Terrororganisationen für ihre Zwecke benutzt wird. Die Terrormiliz Islamischer Staat (IS) reklamierte den Anschlag am darauffolgenden Tag²⁸ für sich.

Schlussfolgerungen

Der Blick auf die Aktivitäten von terroristischen Akteuren während der COVID-19-Pandemie verdeutlicht ihre Fähigkeit, sich die durch die Pandemie entstandenen oder zu Tage getretenen staatlichen Schwachstellen zu Nutze zu machen. In Österreich zeigte sich dieser Umstand besonders in den leidvollen Erfahrungen der Nacht des 02. Novembers in Wien. Auf gesamtstaatlicher, innerösterreichischer Ebene wäre als erster Schritt die Fusion aller verfügbaren öffentlichen und nachrichtendienstlichen Informatio-

²⁵ Vgl. Heikkinen, Sofi: The coming spike in European terror, Euractiv Media Network, 13.22.2020, <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/opinion/the-coming-spike-in-european-terror/>, abgerufen am 17.11.2020.

²⁶ Ebd.

²⁷ Ebd.

²⁸ Deutsche Welle: IS-Terrormiliz reklamiert Anschlag in Wien für sich, 04.11.2020. <https://www.dw.com/de/is-terrormiliz-reklamiert-anschlag-in-wien-für-sich/a-55492356>, abgerufen am 15.11.2020.

nen in einem gesamtstaatlichen Analysezentrum sinnvoll. Damit ist jedoch nicht ein operativer Krisenstab gemeint, sondern ein vorausschauendes, die innere und äußere Sicherheit verknüpfendes strategisches Lagezentrum.

Darüber hinaus hat der jüngste Anschlag in der Wiener Innenstadt klar zu Tage gebracht, dass dem Österreichischen Bundesheer als strategische Handlungsreserve der Republik insbesondere beim Schutz kritischer Infrastrukturen und zur Sicherstellung der personellen Durchhaltefähigkeit eine unverzichtbare Rolle zukommt. Über die operative Zusammenarbeit hinausgehend sollte das Bundesheer künftig auch stärker auf strategischer Ebene in Angelegenheiten der Terrorismusbekämpfung eingebunden werden.

Auf europäischer Ebene müsste Kooperation nicht nur rhetorisch, sondern real verbessert werden. Dazu wäre insbesondere eine bessere Vernetzung der Sicherheitsbehörden notwendig, aber auch weitere Maßnahmen im Bereich der Terrorismusprävention, insbesondere der grenzüberschreitenden Radikalisierung im Internet²⁹.

²⁹ Reaktion auf die terroristische Bedrohung und die jüngsten Terroranschläge in Europa: Rat der Europäischen Union. <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/fight-against-terrorism/response-terrorist-threat/>, abgerufen am 17.11.2020.

Klimawandel und Sicherheit

Martin Muchitsch

Einleitung

Die globale Klima-Erwärmung und die damit einhergehenden Umweltveränderungen sind ein Bedrohungsfaktor für Frieden und Stabilität, der die Sicherheits- und Verteidigungspolitik vor neue Herausforderungen stellt. Dazu gehören ein verändertes geopolitisches Umfeld, erweiterte Anforderungen an das internationale Krisen- und Konfliktmanagement und ganz allgemein das Erfordernis der Anpassung der Streitkräfte an verschärfte klimatische Bedingungen. Gleichzeitig gehören Armeen zu den größten Emittenten von CO₂. Es scheint daher angebracht, Streitkräfte nicht nur resilienter gegenüber Klimabedrohungen zu machen, sondern auch nachhaltiger zu organisieren. Dabei zeigt sich, dass die notwendigen Innovationen die militärische Handlungsfähigkeit mitunter sogar erhöhen können.

Ein verändertes geopolitisches Umfeld

Die Folgen der Erderwärmung erhöhen das Risiko für geopolitische Konflikte. In der Arktis wird das schmelzende Packeis zunehmend die Ausbeutung von Rohstoffen, die bisher nicht zugänglich waren, möglich machen. Gleichzeitig werden mit der Nordost- sowie Nordwestpassage neue Seewege befahrbar, die zwischen Atlantik und Pazifik eine kürzere Verbindung als bisher ermöglichen werden. Die wachsenden Sicherheitsinteressen Russlands und Chinas werden dabei von den USA skeptisch verfolgt und haben zur Folge, dass die US-Regierung die Arktis als „nicht mehr unempfindlich gegenüber Konkurrenz und Spannungen zwischen Großmachtstaaten“¹ betrachtet.

¹ Cepinskyte, Agne/Paul, Michael: Großmächte in der Arktis. Die sicherheitspolitischen Ambitionen Russlands, Chinas und der USA machen einen militärischen Dialog erforderlich (Juni 2020). https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2020A50_Arktis_web.pdf, abgerufen am 4.1.2021, S. 6.

Eine direkte Folge der arktischen Eisschmelze ist der steigende Meeresspiegel. Gemäß den Vorhersagen des Weltklimarats (Intergovernmental Panel on Climate Change/IPCC) besteht im ungünstigsten Fall die Möglichkeit eines Anstiegs des globalen mittleren Meeresspiegels um bis zu 1,10 Meter bis zum Jahr 2100². Dadurch wird insbesondere die Existenz von Inselstaaten, die nur knapp über dem gegenwärtigen Meeresspiegel liegen, in zunehmendem Maß bedroht³. Besonders betroffen im Pazifik sind gegenwärtig Kiribati, Tuvalu und die Carteret-Inseln von Papua-Neuguinea. Die Umsiedelungen bedingen neben dem Verlust des bisherigen Lebensraums auch einen Verlust kultureller Identität.⁴ Nachdem insgesamt 10% der Weltbevölkerung in Küstenregionen weniger als zehn Meter über dem Meeresspiegel leben⁵, bedrohen zunehmende Sturmfluten und das steigende Meeresniveau auch Millionenstädte wie Lagos und Kairo.⁶

Die Klima-Erwärmung lässt aber nicht nur das Packeis der Arktis schmelzen, sondern auch sogenannte Permafrostböden auftauen. Insbesondere in Sibirien hat seit den 1960er Jahren – ermöglicht durch die Entwicklung einer Bautechnik mit „Pfeilerfundamenten“ – der Ausbau der urbanen und industriellen Infrastruktur auf Permafrostböden stark zugenommen. Insgesamt 75% der dort befindlichen Gebäude wurden mit dieser Technik errichtet.

² Vgl. Oppenheimer, Michael/Glavovic, Bruce et al.: Sea Level Rise and Implications for Low-Lying Islands, Coasts and Communities. In: Pörtner, H.-O./Roberts D.C. et. al. (Hrsg.): IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate. In press 2019, S. 321.

³ Vgl. Schaller, Christian/Schrader, Thessa-Sophie: Der Anstieg des Meeresspiegels als Thema für den VN-Sicherheitsrat. Die völkerrechtliche Dimension des Problems muss stärker in den Fokus rücken (Juni 2020). https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2020A41_Meeresspiegel.pdf, abgerufen am 7.1.2021. S. 1.

⁴ Vgl. Holliday, Devyn: Pacific Small Island Developing States and Climate Change Migration (2020). <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/a609f6d5-en.pdf>, abgerufen am 8.1.2021, S. 1ff.

⁵ Vgl. Van Reedt Dortland, Maartje/Noome, Dominique et al.: Climate Change and Degradation of Natural Resources: Implications for the Military (Juli 2019). https://www.planetarysecurityinitiative.org/sites/default/files/2019-09/PB_Climate_Change_and_Degradation_of_Natural_Resources.pdf, abgerufen am 15.12.2020, S. 2.

⁶ Vgl. Hainzl, Gerald/Gruber, Nicole: Konfliktursache Klimawandel (Juli 2020). <https://www.truppendienst.com/themen/beitraege/artikel/klimatische-veraenderungen-und-ihre-auswirkungen-auf-konflikte>, abgerufen am 18.12.2020.

Neben Versäumnissen in der Instandhaltung trägt der Klimawandel dazu bei, dass bis zu 30% der oft fünf- bis zwölfstöckigen Gebäude in Gefahr sind.⁷

Neben der Bedrohung für die lokale Infrastruktur erhöht das Auftauen der Permafrostböden das Risiko von Pandemien, was angesichts der gegenwärtigen Corona-Pandemie die potenziellen Konsequenzen für die Weltgemeinschaft erahnen lässt. Bakterien können an – vom Eis wieder freigegebenen – Kadavern Jahrhunderte überleben. Diese könnten die Tierwelt infizieren und sich in weiterer Folge auf den Menschen übertragen. So starb 2016 auf der Jamal-Halbinsel ein Zwölfjähriger am Milzbranderreger. Er soll das Fleisch eines damit infizierten Rentiers zu sich genommen haben. Mehr als 70 weitere Menschen mussten ins Krankenhaus.⁸

Schließlich steigern auftauende Permafrostböden auch das Risiko eines beschleunigten Klimawandels. Denn gegenwärtigen Schätzungen zufolge befindet sich ein Drittel des weltweiten Kohlenstoffs in den Böden der Arktis. Mit deren Auftauen gelangen zusätzliche Mengen der schädlichen Treibhausgase CO₂ oder Methan in die Atmosphäre. Damit beginnt ein sich selbst verstärkender Kreislauf, denn die zunehmende Klima-Erwärmung beschleunigt wiederum das Auftauen der Permafrostböden.⁹

Gleichzeitig bedingt der fortschreitende Klimawandel einen zunehmenden Umstieg der Weltgemeinschaft auf erneuerbare Energien. Länder, deren Volkswirtschaften stark von Öl- und Gaseinnahmen abhängen, geraten damit unter Druck. Die Golfstaaten haben dabei aufgrund ihrer geringen För-

⁷ Vgl. Shiklomanov, Nikolay I.: Analyse: Fällt alles zusammen? Urbane Infrastruktur und Permafrost in der russischen Arktis (Oktober 2020). <https://www.bpb.de/internationales/europa/russland/analysen/317723/analyse-urbane-infrastruktur-und-permafrost>, abgerufen am 8.1.2021.

⁸ Vgl. Alte Krankheiten lauern im tauenden Eis. In: Wiener Zeitung (Online-Ausgabe), 7.6.2020. <https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/wissen/natur/2063352-Alte-Krankheiten-lauern-im-tauenden-Eis.html>, abgerufen am 8.1.2021.

⁹ Interview mit Andreas Richter, Leiter des Zentrums für Mikrobiologie und Umweltsystemwissenschaft, Universität Wien. In: Der Standard (Online Ausgabe), 31.12.2020. <https://www.derstandard.at/story/2000122527373/tauende-permafrostboeden-werden-zur-globalen-klimagefahr>, abgerufen am 8.1.2020.

derkosten mehr Spielraum als andere Länder wie Libyen, der Irak, Angola, Nigeria oder Aserbaidschan. Letztere nutzen ihre Öleinnahmen, um einen Sozialvertrag mit ihren Bevölkerungen zu erfüllen, der mit der Energiewende immer schwieriger einzuhalten sein wird.¹⁰

Auswirkungen des Klimawandels auf Krisen und Konflikte

Die Klima-Erwärmung bringt Veränderungen mit sich, die das Risiko für politische und soziale Instabilität und Konflikte in fragilen Staaten erhöhen können. Acht von zehn Ländern mit den personalintensivsten multilateralen Friedensoperationen befinden sich in Gegenden, die besonders stark vom Klimawandel betroffen sind.¹¹ Vor diesem Hintergrund muss sich die internationale Gemeinschaft mit der Frage auseinandersetzen, welche Auswirkungen der Klimawandel auf internationale Einsätze – auch im Hinblick auf eine zukünftig womöglich erschwerte Mandatserfüllung – haben wird und wie diesen Herausforderungen bestmöglich begegnet werden kann.

Im Allgemeinen wird der Klimawandel nicht als unmittelbar ursächlicher Faktor für die Gefährdung der internationalen Stabilität betrachtet. Ihm wird jedoch eine Rolle bei der Verschärfung bestehender Spannungen und Konflikte attestiert. Der Einfluss des Klimawandels ist daher vor dem Hintergrund des jeweiligen Kontextes zu betrachten, wobei nicht nur die jeweiligen konkreten Ausprägungen der Klimaveränderung, sondern auch die bestehende politische, soziale und ökonomische Lage vor Ort einzubeziehen sind.¹²

Gerade in fragilen Kontexten können zunehmend extreme Wetterereignisse – Stürme, Überflutungen und Dürren etc. – Konflikte um essenzielle Ressourcen wie Land und Wasser befeuern, besonders in Gebieten, in denen keine wirksamen Streitlösungsmechanismen zur Verfügung stehen. So nah-

¹⁰ Vgl. Krol, Beate: Geopolitik und Energiewende. Machen erneuerbare Energien die Welt friedlicher? (Mai 2020). https://www.deutschlandfunkkultur.de/geopolitik-und-energiwende-machen-erneuerbare-energien-die.976.de.html?dram:article_id=477383, abgerufen am 10.1.2021.

¹¹ Vgl. Krampe, Florian: Climate Change, Peacebuilding and Sustaining Peace (Juni 2019). https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-06/pb_1906_ccr_peacebuilding_2.pdf, abgerufen am 7.12.2020, S. 1.

¹² Vgl. Hainzl/ Gruber: Konfliktursache Klimawandel.

men zum Beispiel in der südlichen Sahelzone während der vergangenen Jahre Auseinandersetzungen zwischen niedergelassenen Landwirten und umherziehenden Viehzüchtern zu. Grundsätzlich sind hier Länder mit überwiegend agrarischer Wirtschaftsstruktur wie z.B. Mali, Tschad und Niger am stärksten vom Klimawandel tangiert. Aber auch Länder im Bereich von Zentral-, Süd- und Südostasien sind betroffen.¹³

Fallen in fragilen Regionen z.B. die oben erwähnten Lebensgrundlagen weg, so kann dies durch das Fehlen anderer Möglichkeiten auch zu Radikalisierung, Kriminalität und Gewalttätigkeit besonders bei der jungen männlichen Bevölkerung führen.¹⁴

Ein Beispiel für einen internationalen Konflikt um Wasserrechte ist der Bau des *Grand Ethiopian Renaissance Dam* am Blauen Nil – denn der angestrebten Stromerzeugung Äthiopiens steht die Furcht der anderen Flussanrainer Sudan und Ägypten vor einem Wassermangel für die notwendige landwirtschaftliche Bewässerung gegenüber.¹⁵

Der Klimawandel bedroht aber auch die Ernteergebnisse und damit die Ernährungssicherheit in vielen Ländern und kann zu extremen Preissprüngen für Lebensmittel und in weiterer Folge zu Unruhen führen.¹⁶

Des Weiteren kann eine Bedrohung der staatlichen Legitimität bei einer Klimakatastrophe eintreten, wenn fragile Staaten nicht in der Lage sind, ihre Bevölkerung ausreichend zu schützen und zu versorgen.¹⁷

¹³ Ebd.

¹⁴ Vgl. Rüttinger, Lukas: Klimawandel als Risikomultiplikator und Konflikttreiber (Oktober 2020). <https://www.bpb.de/internationales/weltweit/innerstaatliche-konflikte/266613/klimawandel-als-risikomultiplikator-und-konflikttreiber>, abgerufen am 8.1.2020.

¹⁵ Vgl. Hainzl/ Gruber: Konfliktursache Klimawandel.

¹⁶ Vgl. Rüttinger: Klimawandel als Risikomultiplikator.

¹⁷ Detges, Adrien/Klingensfeld, Daniel et al.: 10 Insights on climate impacts and peace (Juni 2020). https://berlin-climate-security-conference.de/sites/berlin-climate-security-conference.de/files/documents/10_insights_on_climate_impacts_and_peace_report.pdf, abgerufen am 15.12.2020, S. 29ff.

Herausforderungen für die Streitkräfte

Die veränderten geopolitischen Rahmenbedingungen sowie die Rolle des Klimawandels als Stressfaktor und Risikomultiplikator in fragilen Staaten zeigen auch Auswirkungen auf die Streitkräfte. So wird eine durch den Klimawandel bedingte weitere Destabilisierung des eurostrategischen Umfelds vermehrte Einsätze im Rahmen des Internationalen Krisenmanagements erforderlich machen.

Des Weiteren ist bei häufigeren Extremwetterereignissen mit einer Zunahme von Migrationsbewegungen zu rechnen. Während es sich primär um Bewegungen innerhalb des eigenen Landes bzw. in Nachbarländer handelt, ist ein Ansteigen der internationalen Migration bei weiter zunehmenden Auswirkungen des Klimawandels nicht auszuschließen. Für die Streitkräfte könnte sich dadurch eine stärkere Rolle im Bereich der humanitären Hilfe sowie beim Grenzschutz ergeben. Auch der Bedarf an Katastrophenhilfe-Einsätzen im In- und Ausland wird zunehmen.

Künftige Einsätze müssen dabei neue und extremere klimatische Bedingungen berücksichtigen. Dies erfordert einerseits entsprechend ausgebildetes Personal, adäquate Einsatzvorbereitungen und militärische Ausrüstung, die auch unter fordernden Verhältnissen funktionsfähig bleibt.¹⁸ So verursachen beispielsweise die extrem heißen und staubbelasteten Umweltbedingungen in Mali einen raschen Verschleiß militärischen Geräts. Auch die Versorgungslinien müssen dabei mitbedacht werden, z.B. in Gegenden mit geringer Wasserverfügbarkeit.¹⁹

Neben besonders robustem Gerät werden zukünftig auch neue militärische Fähigkeiten erforderlich sein. Die Arktis wird, wie bereits zuvor ausgeführt wurde, aufgrund ihres Ressourcenreichtums, der neuen Seewege und ihrer umstrittenen Grenzen künftig vermehrt im Fokus militärischer Aktivitäten

¹⁸ Vgl. Wöhl-Danzinger, Karl: Auswirkungen des Klimawandels auf die Streitkräfte. In: Bundesministerium für Landesverteidigung (Hrsg.): Sicher. Und Morgen? Sicherheitspolitische Jahresvorschau 2020. Wien 2019, S. 242.
https://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/sipol_jahresvorschau2020.pdf

¹⁹ Vgl. Van Reedt Dortland/Noome et al.: Climate Change and Degradation of Natural Resources, S. 6.

stehen. Dies wird für manche Streitkräfte eisbrechende Marineschiffe und U-Boote erforderlich machen.²⁰

Neben Konsequenzen für internationale Einsätze bedroht der Klimawandel jedoch auch ganz direkt die militärische Infrastruktur in den Heimatländern. Die USA, Großbritannien und Australien planen bereits in geringer Seehöhe befindliche Landebahnen und Marinestützpunkte zu verlagern, um Flutschäden zu vermeiden.²¹ Gemäß einer Expertenprognose der „Union of Concerned Scientists“, einer US-amerikanischen Wissenschaftlervereinigung, die sich u.a. für Klimaschutz auf Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse einsetzt, würde ein Anstieg des Meeresspiegels um ca. 0,9 Meter 128 US-Militärstützpunkte im Wert von ca. 100 Mrd. USD gefährden.²²

Anpassung an die Folgen der Klima-Erwärmung und Klimaschutz: Optionen für die Streitkräfte

Die bisherigen Ausführungen zeigen, dass die Folgen der Klima-Erwärmung – vom Entstehen neuer geopolitischer Rahmenbedingungen, über neue Herausforderungen im internationalen Krisen- und Konfliktmanagement bis hin zum Schutz der eigenen Infrastruktur und der Reduktion des eigenen CO₂-Fußabdrucks – für die Streitkräfte auf mannigfache Weise von Relevanz sind. Um mit der neuen Klimarealität bestmöglich umgehen zu können, sind vielschichtige Maßnahmen erforderlich. In ihrer im November 2020 veröffentlichten „Climate Change and Defence Roadmap“²³ hat die Europäische Union (EU) solche Maßnahmen vorgestellt und dabei drei Handlungsbereiche definiert.

Maßnahmen im *operativen Handlungsbereich* zielen darauf ab, ein genaueres Verständnis davon zu gewinnen, welche sicherheitspolitischen Auswirkungen

²⁰ Vgl. Ebd., S. 6.

²¹ Vgl. Van Reedt Dortland/Noome et al.: Climate Change and Degradation of Natural Resources, S. 4f.

²² Vgl. Myers, Meghan.: Rising oceans threaten to submerge 128 military bases: report (Juli 2016). <https://www.navytimes.com/news/your-navy/2016/07/29/rising-oceans-threaten-to-submerge-128-military-bases-report/>, abgerufen am 8.1.2021.

²³ Europäischer Auswärtiger Dienst: Climate Change and Defence Roadmap (9.11.2020). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12741-2020-INIT/en/pdf>, abgerufen am 14.12.2020.

der Klimawandel haben wird und was das für zukünftige Missionen und Operationen der EU im Rahmen ihrer Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) bedeutet. Dazu ist ein Kapazitätenausbau in den Bereichen der Strategischen Vorausschau, Frühwarnung und des Lagebewusstseins erforderlich.²⁴ Das Risikoanalyseformat der EU berücksichtigt bereits Umwelt und Klimawandel als Faktoren, die häufig mit Konfliktrisiken in Beziehung stehen. Anders sieht es beim westlichen Militärbündnis, der NATO (North Atlantic Treaty Organization), aus. In deren Analyse Rahmen PMESII (Political, Military, Economic, Social, Information and Infrastructure) zur Erlangung eines Lagebilds ist der Faktor Umwelt nicht enthalten.²⁵ Klimawandel- und Umweltaspekte sollen bei Planung und Umsetzung von GSVP-Mandaten berücksichtigt werden, etwa durch Entwicklung eigener „Standard Operating Procedures“, der Entsendung eigener Umweltberater und der Einführung von Indikatoren zur Messung und Reduktion des ökologischen Fußabdrucks von Missionen und Operationen in den Bereichen Energieverbrauch, Wasser und Abfallbehandlung. Dabei gilt jedoch das „mission-first“-Prinzip – Nachhaltigkeitsbemühungen dürfen die Effektivität der Einsätze also nicht gefährden.²⁶

Maßnahmen im zweiten Handlungsbereich, der *Fähigkeiten-Entwicklung*, sollen sicherstellen, dass Missionen und Operationen Ausrüstung zur Verfügung steht, die auch unter widrigsten Wetterbedingungen funktionsfähig bleibt. Darüber hinaus sollen energieeffizientere Technologien entwickelt werden. Diese bieten in manchen Fällen sogar operative Vorteile wie eine geringere logistische Abhängigkeit von Nachschubkonvois in besonders unsicheren Einsatzgebieten. Der Europäische Verteidigungsfonds und die „Ständige Strukturierte Zusammenarbeit“ (Permanent Structured Cooperation/PESCO) sind Mechanismen, die diese Vorhaben unterstützen können. Darüber hinaus werden Möglichkeiten zur Umsetzung eines „grünen Beschaffungswesens“ geprüft, die besonders auch für militärische Infrastruktur in den Heimatländern von Bedeutung sein könnte.²⁷

²⁴ Ebd., S. 5.

²⁵ Vgl. Van Reedt Dortland/Noome et al.: Climate Change and Degradation of Natural Resources, S. 7.

²⁶ Vgl. Europäischer Auswärtiger Dienst: Climate Change and Defence Roadmap, S.5ff.

²⁷ Ebd., S.6ff.

Der dritte Handlungsbereich zielt auf eine Stärkung des *Multilateralismus* und von *Partnerschaften* ab. Dazu gehört eine engere Zusammenarbeit mit der NATO, der Afrikanischen Union, den Vereinten Nationen, aber auch mit dem Privatsektor, Nichtregierungsorganisationen, Forschungszentren und der Industrie. Die EU ist mit ihren Instrumenten aus den Bereichen Militär, Wirtschaft, Diplomatie, Entwicklung und humanitärer Hilfe in der Lage, fragile Staaten bei der Anpassung an die Folgen des Klimawandels zu unterstützen.²⁸

Schlussfolgerungen

Die Rolle der Klima-Erwärmung als Risikomultiplikator und Konflikttreiber ist unbestritten. Aufgabe der Streitkräfte wird es sein, sich auf diese neuen Herausforderungen frühest- und bestmöglich vorzubereiten. Die Sensibilisierung des eigenen Personals, Investitionen in die Strategische Vorausschau und Frühwarnung, die Entwicklung robuster und energieeffizienter Technologien sowie die Stärkung von Partnerschaften und die Unterstützung fragiler Staaten bei der Entwicklung von Klima-Resilienz sind dabei wichtige Bausteine. Die Transformation der Streitkräfte in Richtung Nachhaltigkeit wird dabei auch operative Vorteile mit sich bringen.

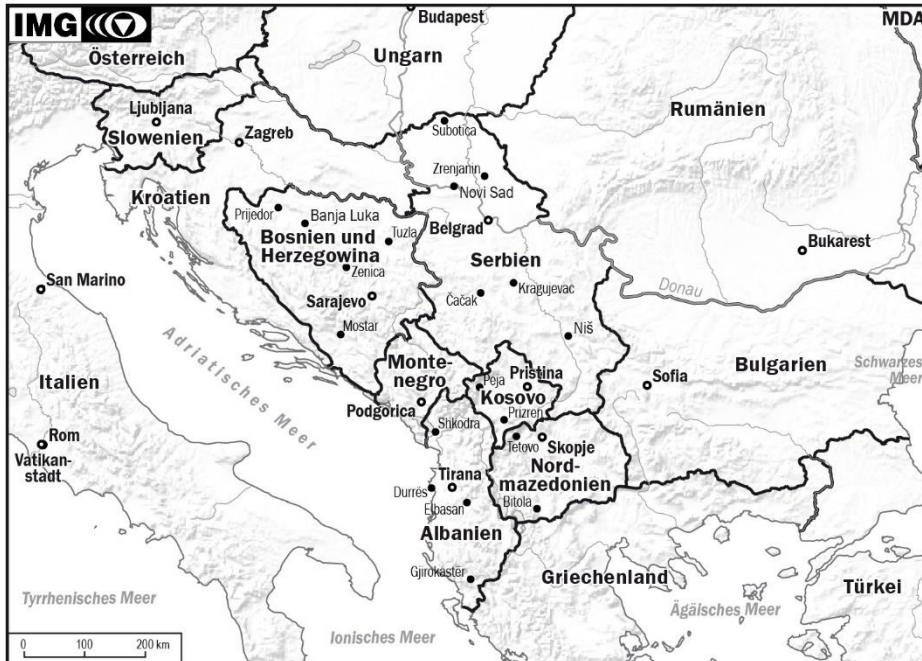
²⁸ Ebd., S. 9ff.

Teil III

Regionale und geopolitische Aspekte

Resilienz-Unterstützung durch die EU und ihre Bedeutung für die Resilienz der EU am Beispiel des Westbalkans

Predrag Jureković



Einleitende Bemerkungen

Der vorliegende Beitrag setzt sich mit der Thematik der Resilienz von Staaten gegen Krisen unter schwierigen Bedingungen der Konflikttransformation und nicht abgeschlossener Konsolidierungsprozesse in einer teilweise noch immer als Konfliktgebiet zu bezeichnenden Region, dem Westbalkan¹, auseinander. Das idealtypische Konzept staatlicher Resilienz in Form eines umfassenden und in sich abgeschlossenen Resilienz-Zyklus wird in Bezug zu den realpolitischen Resilienz-Herausforderungen auf dem Westbalkan ge-

¹ Albanien, Bosnien und Herzegowina (BiH), Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien.

setzt. Ausgehend von der Analyse des bisherigen Krisenmanagements der Westbalkan-Staaten (WBS) in der COVID-19-Pandemie werden auch andere für die Resilienz dieser Region wichtige Bereiche einer genauen Betrachtung unterzogen. In diesem Kontext wird die unterstützende Rolle der EU und die Bedeutung dieser EU-Unterstützung für ihre eigene Resilienz thematisiert.

Staatliche Resilienz als idealtypisches Konzept

In einer im Jahr 2015 verfassten Grundlagenstudie wird die Fähigkeit zur Resilienz für einen Staat, der einem Sicherheitsumfeld mit dynamischen Veränderungen gegenübersteht, langfristig als wichtiger Faktor seiner Legitimation gegenüber seinen Bürgern bezeichnet.² Resilienz wird demgemäß im sozialwissenschaftlichen Kontext als Fähigkeit des Staates/eines Systems verstanden, in unterschiedlichen Szenarien wie einer Politik- und Demokratiekrise, einer ökonomischen Krise, einer gesellschaftlichen und sozialen Krise, einer Umweltkrise, einer technologischen Krise, einer pandemischen sowie geopolitischen Krise mit substanziellen Veränderungen erfolgreich umzugehen.³

Entwickelte Demokratien mit funktionalen Institutionen, über die der Großteil der EU-Mitgliedsstaaten verfügt bzw. verfügen sollte, durchlaufen gemäß Borchert/Gustenau/Katzmair einen „Resilienz-Zyklus“ (Krisenvorbereitung, Krisensituation, Neuausrichtung). Die Fähigkeit unterschiedlicher Akteure kooperativ und beständig („robust“) mit der krisenhaften Entwicklung umzugehen und sich lern- und entwicklungsfähig in Bezug auf zukünftige Krisen zu zeigen, wird durch unterschiedliche „Resilienz-Faktoren“ beeinflusst, die ein widerstandsfähiges System charakterisieren sollten. Dazu zählen die genannten Autoren in der Phase der Krisenvorbereitung die Faktoren „Standards“ (Arbeitsteilung, Routinen etc.), „Reserven“ und „systemisches Denken“. In der eigentlichen Krisenphase sind es die Faktoren „Umsetzung von Krisenplänen“, „Versorgungsreserven“, „Zusammenarbeit“, „Improvi-

² Vgl. Heiko Borchert/Gustav Gustenau/Harald Katzmair: Landesverteidigung 2025. Der Beitrag des Österreichischen Bundesheeres zur Resilienz Österreichs. Explorative Gedanken für ein neues wehrpolitisches Narrativ. Unveröffentlichte Studie Juli 2015, S. 3.

³ Ebd.

sation“, „Gewährleistung eines Überlebensminimums durch autarke Versorgung“, „Verhaltensänderung“ (Akzeptanz neuer Spielregeln in der Krise), „Modellieren von Alternativen“ (Prototyping), „Freiräume“ für Experimente und „Offenheit“ für Neues. Im Zentrum der Phase der Neuausrichtung nach Beendigung der Krisensituation steht die Umsetzung bisheriger Erfahrungen aus dem Krisenmanagement, die Bereitstellung von „Ressourcen für Neues“ und der generelle „Erneuerungswille der handelnden Akteure“.⁴

Vor dem Hintergrund dieses Resilienz-Modells stellt sich insbesondere bei Krisenszenarien mit starker internationaler Dimension (ökonomische Krisen und Pandemien) die Frage nach dem Stellenwert von nationaler Autarkie und internationaler Dependenz/Kooperation. Die WBS, die sich 21 Jahre nach Kriegsende nach wie vor in einem sehr komplexen und nicht abgeschlossenen Konsolidierungsprozess befinden, weisen diesbezüglich einige interessante Spezifika auf. Dabei spielen die regionale Rolle der EU und ihr Resilienz-Konzept für ihr geopolitisches Umfeld eine bedeutende Rolle.

Spezifische Resilienz-Herausforderungen am Westbalkan im Kontext der regionalen Konflikttransformation

Die größte und allen anderen Zielen übergeordnete Resilienz-Herausforderung für den Westbalkan besteht ungeachtet der großen zeitlichen Distanz zum Kriegsende darin, die Fragilität der Friedenskonsolidierung zu überwinden. Zwar hat sich das Risiko eines neuen regionalen Krieges in den vergangenen 20 Jahren wegen veränderter regionaler und gesamteuropäischer Rahmenbedingungen sehr verringert, aber das negative Erbe der Jugoslawienkriege der 1990er Jahre und erhebliche Rückschläge in der demokratischen Transformation verhinderten substanzielle Fortschritte. Aus der zeitlichen Perspektive von 2020 stellt sich der Westbalkan als semikonsolidierte Region dar, mit einem seit 2010 feststellbaren negativen Trend der stabilitätsgefährdenden Regression und sicherheitspolitischer Risiken.

Unvollendete Staatsbildungsprozesse (BiH, Kosovo), stark präsente nationalistische Feindbilder, autoritäre politische Tendenzen, ökonomische Entwicklungshindernisse, eine demographische Negativentwicklung und klien-

⁴ Vgl. Borchert/Gustenau/Katzmair: Landesverteidigung 2025, S. 9ff.

telistische Strukturen, die das gesamte staatliche System und große Teile der Gesellschaft durchziehen, bewirken eine fragile regionale Gesamtsituation und erschweren die Etablierung eines resilienten Systems im idealtypischen Sinne, wie es zuvor skizziert wurde.⁵ Aus diesem Grunde sind die WBS nur sehr eingeschränkt zu robuster Resilienz befähigt, insbesondere in globalen Krisenszenarien. Es überwiegt ein reaktives Resilienz-Muster, das auch den Umgang der WBS mit der COVID-19-Krise im Frühjahr und Sommer 2020 charakterisiert hat (vgl. Kapitel „Das Krisenmanagement in der COVID-19-Krise“).

Vor diesem Hintergrund spielt am Westbalkan die externe Resilienz-Unterstützung eine wichtige Rolle. Ohne eine solche Unterstützung wären Fortschritte bei der Verbesserung der regionalen Beziehungen und der Konsolidierung funktionaler und resilienter Institutionen noch schwieriger zu erzielen als es ohnedies der Fall ist. Zum einen sind es die fast zwei Dutzend zivilen und militärischen Missionen/Operationen der VN, OSZE, NATO und EU, die zwischen 1992 bis 2008 installiert wurden und teilweise noch aktiv sind, die den sicherheitspolitischen Rahmen für eine konstruktive Konflikttransformation bereit gestellt haben.⁶ Seit dem Jahr 2000 spielt die EU mit ihrem integrativen Ansatz gegenüber dem Westbalkan („Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess“) eine Schlüsselrolle im Prozess der regionalen Friedenskonsolidierung und damit auch Resilienz-Unterstützung.⁷

Diese unterstützende Rolle der EU wurde durch EU-interne Krisen und wegen nachlassendem Engagement zeitweise geschwächt. Anderen geopolitischen Akteuren, die z.B. akzentuiert geoökonomische Interessen in Europa

⁵ Zu den internen und externen Faktoren der Fragilität am Westbalkan vgl. Sabine Lange/Zoran Nechev/Florian Trauner (Hg.): Resilience in the Western Balkans. EUISS Report N° 36 – August 2017. <https://www.iss.europa.eu/content/resilience-western-balkans>, Zugriff: 15.6.2020.

⁶ Umfassend zu den militärischen und zivilen Friedensmissionen auf dem Westbalkan vgl. Predrag Jureković: Vom Staatszerfall Jugoslawiens zum EU-Engagement auf dem Westbalkan. 20 Jahre Konflikt- und Krisenmanagement mitten in Europa. In: Walter Feichtinger/Hermann Mückler/Gerald Hainzl/Predrag Jureković (Hg.): Wege und Irrwege des Krisenmanagements. Von Afghanistan bis Südsudan. Wien u.a. 2014, S. 159-191.

⁷ Vgl. Europäische Kommission: European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations – Stabilisation and Association Process. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/sap_en, Zugriff: 6.7.2020.

vertreten (China⁸) oder antiwestliche Zielsetzungen unter Einsatz hybrider Machtmittel verfolgen (Russland), wurde dadurch ein verstärkter (sicherheits-)politischer oder ökonomischer Einfluss ermöglicht.⁹

Bedeutung der Westbalkan-Resilienz für die EU

In einem ihrer strategischen Schlüsseldokumente, der „EU Global Strategy“ (2016), haben der Europäische Auswärtige Dienst und die EU-Kommission die Unterstützung der Resilienz in Nachbarstaaten und -regionen der EU als strategische Priorität bezeichnet.¹⁰ Maßnahmen der Konfliktnachsorge sollen verhindern, dass fragile Staaten wieder in die Instabilität zurückfallen und gewaltsame Krisen auch die Stabilität der Union beeinträchtigen.¹¹ Die Unterstützung der Resilienz von Nachbarregionen unterstützt somit auch die interne Resilienz der EU. Unter den Nachbarregionen wird der Westbalkan von der EU besonders hervorgehoben. Dieser Umstand ist der geostrategischen Lage des Westbalkans als südosteuropäischer Region, umgeben von EU- und NATO-Staaten, geschuldet. Gegenüber anderen Nachbarregionen, zu denen die Union intensive Beziehungen unterhält – wie z.B. der Schwarzmeerregion, wird dem Westbalkan geostrategischer Vorrang eingeräumt. Diese „privilegierte Stellung“ wird daran erkennbar, dass nur den WBS eine EU-Beitrittsperspektive gegeben wurde.

Im Kontext einer wechselseitigen Resilienz-Beeinflussung zwischen der EU und dem Westbalkan sind neben den friedenspolitischen Kernbereichen der Demokratie- und Rechtsstaatlichkeitsförderung, einer nachhaltigen sozialen, ökologischen und ökonomischen Entwicklung, der politischen Lösung für

⁸ Zur Rolle Chinas im Kontext der europäischen Resilienz-Bestrebungen: siehe den Beitrag von Doris Vogl in diesem Buch.

⁹ Vgl. Konrad Adenauer Stiftung (Hg.): Der Einfluss externer Akteure auf dem Westbalkan. Berlin 2018. https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=8fd66199-2cdf-8843-1782-cf46aca32a80&groupId=252038, Zugriff: 25.6.2020.

¹⁰ Vgl. Europäischer Auswärtiger Dienst: Implementing the EU Global Strategy. Year 2 (2018), S. 8. https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/47517/implementing-global-strategy-eu-delivers-security-and-defence_en, Zugriff: 3.6.2020.

¹¹ Vgl. Zoran Nechev/Florian Trauner: Fostering resilience in the western Balkans. EUISS Brief Issue Juni 2017, S. 1. <https://www.iss.europa.eu/content/fostering-resilience-western-balkans>, Zugriff: 25.6.2020.

noch immer virulente Konflikte am Westbalkan sowie der Stärkung der regionalen Kooperation für die EU vor allem folgende sicherheitspolitischen Themen von Relevanz:

- Der Westbalkan ist ein Zielgebiet von präventiven und Bekämpfungsmaßnahmen gegen Terrorismus und Extremismus, vor allem im Kontext der Finanzierung, Radikalisierung und Rückkehr von islamistischen „Foreign Fighters“ von den Kriegsschauplätzen des Nahen Ostens. Etwa die Hälfte der ca. 1.000 „Foreign Fighters“ aus der Region Westbalkan ist bis August 2019 in ihre Herkunftsländer Albanien, BiH, Kosovo, Serbien und Nordmazedonien zurückgekehrt. Ihre gesellschaftliche Reintegration stellt eine schwierige Herausforderung für die betroffenen Länder dar.¹²
- Ein Teil der nach EU-Schätzungen ca. 35 Mio. illegalen Waffen in der EU, die u.a. bei kriminellen Aktivitäten zum Einsatz kommen, hat seinen Ursprung am Westbalkan.¹³ In einer 2018 veröffentlichten Studie bezifferten Experten die Zahl der am Westbalkan vorhandenen Kleinwaffen mit 6,9 Mio., davon 6,1 Mio. in zivilen Händen. Der überwiegende Teil, nämlich 3,8 Mio., soll sich im illegalen Besitz befinden.¹⁴

¹² Vgl: Redaktion Kosovo Sever portal: Na Balkanu najveća koncentracija povratnika džihadista, Kosovo prednjači. (Die meisten Dschihadisten-Rückkehrer gibt es auf dem Balkan. Kosovo hat eine Vorreiterrolle) In: kossev.info, 14.8.2019. <https://kossev.info/na-balkanu-najveca-koncentracija-povratnika-dzihadista-kosovo-prednjaci/>, Zugriff: 6.7.2020.

¹³ Vgl. Europäische Kommission: Speech at the high-level meeting of the Franco-German initiative on the implementation of the roadmap for comprehensive small arms and light weapons control in the Western Balkans (31.1.2020). https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/johansson/announcements/speech-high-level-meeting-franco-german-initiative-implementation-roadmap-comprehensive-small-arms_en, Zugriff: 6.7.2020.

¹⁴ Vgl. Jovana Carapic/Remo Gassmann: Strengthening Resilience in the Western Balkans: Mapping Outreach and Assistance for Small Arms Light Weapons Control. Austrian EU Presidency 2018. <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/L-External-publications/2018/2018-AUT-Carapic-Gassmann-Mapping-Assistance-WBalkans.pdf>, Zugriff: 6.7.2020.

- Der Westbalkan liegt geographisch auf den Hauptrouten des Heroinschmuggels von Zentralasien in den EU-Raum. Zudem haben Drogenproduzenten in Albanien eine Schlüsselstellung auf dem europäischen Cannabis-Markt.¹⁵
- Eine der Hauptrouten für den Menschen-smuggel und für irreguläre Grenzübertritte in den EU-Raum führt ebenfalls über den Westbalkan. Diese Problematik wird seit 2015 durch den globalen Migrationsdruck verstärkt. Gemäß den Angaben der VN-Flüchtlingsorganisation UNHCR befanden sich Ende Mai 2020 ca. 15.400 Flüchtlinge, Asylsuchende und andere Migranten auf dem Westbalkan, mit dem Ziel, in die EU zu gelangen. Der Großteil der Migranten verteilte sich auf BiH (51,4%) und Serbien (43,6%).¹⁶
- Für unterschiedliche geopolitische Akteure hat der Westbalkan wegen seiner regionalen Fragilität an Bedeutung gewonnen, da es dadurch möglich geworden ist, die EU in ihrem eigenen geopolitischen Raum herauszufordern. Dazu zählen insbesondere die teilweise hybriden und offen antiwestlichen Aktivitäten Russlands in der Region, auf die die EU verstärkt mit positiven Kampagnen und Informationsstrategien ihrer „StratCom Task Force“ reagieren will.¹⁷ Die in der Region sehr willkommenen chinesischen Investments entsprechen teilweise nicht den EU-Standards von Transparenz. Sie haben bei einzelnen WBS, wie z.B. Montenegro, zu hoher Kreditabhängigkeit geführt und ökologische Probleme in der Region noch vergrößert.¹⁸ Unter Präsident Recep Tayyip Erdoğan wurde die Tür-

¹⁵ Vgl. Global Initiative against Transnational Organized Crime: Hotspots of Organized Crime in the Western Balkans. Local vulnerabilities in a regional context. Report Mai 2019. S. 4ff. <https://globalinitiative.net/oc-western-balkans/>, Zugriff: 6.7.2020.

¹⁶ Vgl. UNHCR: Situation Western Balkans (last updated 31 May 2020). <https://data2.unhcr.org/en/situations/westbalkans>, Zugriff: 6.7.2020.

¹⁷ Vgl. European Commission – Press release: Coronavirus: EU strengthens action to tackle disinformation (10.6.2020). https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1006, Zugriff: 30.6.2020.

¹⁸ Vgl. Lars Hänsel/Florian C. Feyerabend: Einleitung: Der Westbalkan im Fokus externer Akteure. In: Konrad Adenauer Stiftung (Hg.): Der Einfluss externer Akteure auf dem Westbalkan. Berlin 2018, S. 3-8, hier S. 6; Nicole Ely: Chinese coal investments in WB raise concerns about EU environmental standards. In: European Western Balkans, 31.5.2019. <https://europeanwesternbalkans.com/2019/05/31/chinese-coal-investments-wb-raise-concerns-eu-environmental-standards/>, Zugriff: 7.7.2020.

kei mit ihrer zunehmend autoritären und konservativ-islamischen Ausrichtung zu einem politischen Rollenmodell für viele Balkanmuslime.¹⁹ Noch kritischer im Hinblick auf die Bewahrung toleranter Interpretationen des Islam auf dem Westbalkan ist der wahhabitische Einfluss saudi-arabischer Kulturinstitutionen zu bewerten.²⁰

Das Krisenmanagement in der COVID-19-Krise (März – September 2020)

Staatliche Reaktionen

Die globale COVID-19-Krise traf die sechs WBS ohne eine ausreichende Krisenvorbereitung im Sinne des zu Beginn dargestellten Resilienz-Zyklus. Für die WBS bedeutete das Ansteigen der Infektionszahlen ab Mitte März eine ernsthafte Gefährdung ihrer hinsichtlich finanzieller und personeller Ressourcen sowie medizinischer Ausrüstung jahrelang vernachlässigten Gesundheitssysteme. Vor Ausbruch der Krise betrugen die staatlichen Ausgaben für das Gesundheitswesen pro Kopf in den meisten WBS etwa nur ein Drittel der Ausgaben des südosteuropäischen EU-Mitglieds Slowenien, in Albanien nicht einmal ein Sechstel der slowenischen Aufwendungen.²¹ Allgemeine Schwächen staatlicher Institutionen, wie hohe Korruptionsanfälligkeit und mangelnde Koordination, erschwerten das Krisenmanagement zusätzlich.

In den meisten WBS wurden Mitte März spezielle Verordnungen zur Eingrenzung der Epidemie beschlossen. In Serbien und Nordmazedonien wurde auch der Ausnahmezustand ausgerufen. Zu den ersten Maßnahmen gehörten wie im EU-Raum Grenzschließungen, Versammlungsverbote sowie die temporäre Schließung von Bildungseinrichtungen und nicht lebensnotwendigen Geschäften. Um eine Überforderung des schwach ausgestatte-

¹⁹ Vgl. Hänsel/Feyerabend, S. 7.

²⁰ Vgl. Wolfgang Petritsch: Geopolitik am Balkan. China, Russland, Türkei und die arabischen Golfstaaten als Akteure in Südosteuropa, S. 34. https://static1.squarespace.com/static/55c3e7fbc4b03ca91f249a27/t/5bc361559140b74027b3e495/1539531093947/Petrtsch_Europ_Rundschau.pdf, Zugriff: 7.7.2020.

²¹ Vgl. Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (WIIW): Eastern Europe Coronavirus tracker: Still a long way to go (7. April 2020). <https://wiiw.ac.at/eastern-europe-coronavirus-tracker-still-a-long-way-to-go-n-433.html>, Zugriff: 26.6.2020.

ten Intensivmedizinbereichs zu verhindern, die zu hohen Todeszahlen führen könnte, wurden zusätzlich strengere Ausgangssperren und drakonische Maßnahmen gegen die Verletzung von COVID-19-Verordnungen beschlossen. Sie beinhalteten u.a. Haft- und hohe Geldstrafen.²²

Einerseits wurde durch diese rigorosen und zunächst bis Anfang Mai gültigen Maßnahmen trotz nicht ausreichender medizinischer Schutzkleidung und wenigen Tests ein exponentielles Wachstum der Infektionszahlen verhindert. Andererseits riefen sie aber scharfe Kritik von NGOs an der Verletzung von Menschen- und Bürgerrechten und dem zunehmend autoritären Kurs von Schlüsselpolitikern (z.B. in Serbien) hervor.²³ Nach einer – wahrscheinlich zu schnellen – Lockerung der Maßnahmen im Laufe des Mai stiegen die Infektionszahlen ab Juli wieder rasant an, was wieder zu einer schrittweisen Rücknahme der Lockerungen und neuerlichen Einschränkungen für die Bürger der WBS führte.

Bis Mitte September war die COVID-19-Entwicklung in allen WBS durch ein – zuletzt stark steigendes – lineares Wachstum gekennzeichnet. Die Zahl der aktuell Infizierten lag zu diesem Zeitpunkt in allen WBS im einstelligen Tausenderbereich. Insgesamt waren Mitte September etwa 22.000 Menschen in der Region an COVID-19 akut erkrankt. Mehr als 3.200 Menschen waren bis dahin am Virus verstorben. Nach Einschätzung der meisten Epidemiologen wird das Coronavirus zumindest bis in das Jahr 2021 für die Weltbevölkerung eine umfassende Herausforderung darstellen. Wegen seiner struk-

²² Vgl. Albana Shehaj: After the Pandemic: Perils and Promise for Western Balkans. In: balkaninsight.com, 20.4.2020. <https://balkaninsight.com/2020/04/20/after-the-pandemic-perils-and-promise-for-western-balkans/>, Zugriff: 22.4.2020; Sofija Popovic: COVID-19 in the Western Balkans: Sharpest measure yet during Orthodox Easter weekend. In: European Western Balkans, 17.4.2020. <https://europeanwesternbalkans.com/2020/04/17/covid-19-in-the-western-balkans-sharpest-measure-yet-during-orthodox-easter-weekend/>, Zugriff: 8.5.2020; Redaktion Aljazeera Balkans: Stroge kazne za nepostivanje samoizolacije i policijskog sata (Strenge Strafen für die Nichteinhaltung der Selbstisolation und der Ausgangssperre). In: Aljazeera Balkans (online), 23.3.2020. <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/stroge-kazne-za-nepostivanje-samoizolacije-i-policijskog-sata>, Zugriff: 8.5.2020.

²³ Vgl. Sandra Maksimovic: Pandemic measures further complicate problems with human rights in the Western Balkans. In: European Western Balkans, 23.4.2020. <https://europeanwesternbalkans.com/2020/04/23/pandemic-measures-further-complicate-problems-with-human-rights-in-the-western-balkans/>, Zugriff: 24.4.2020.

turellen Schwächen und Probleme wird der Westbalkan die medizinischen, sozialen und ökonomischen Herausforderungen der Pandemie nicht autark bewältigen können und Unterstützung von externen Partnern benötigen.

In der ersten Phase des Anstiegs der COVID-19-Infektionen (März – Mai) versuchten die WBS im Rahmen ihrer sehr limitierten finanziellen Möglichkeiten, die sozialen und ökonomischen Negativfolgen (Anstieg der Arbeitslosigkeit, Schließung von Unternehmen etc.) durch autarke finanzielle Unterstützungsmaßnahmen abzuschwächen. Es handelte sich dabei vor allem um niedrige Euro-Millionenbeträge als humanitäre Soforthilfe. Die langfristigen ökonomischen und finanziellen Negativfolgen durch den Verlust westlicher Investitionen und Einbrüche im Tourismus (Albanien, Montenegro) können dadurch aber nicht bewältigt werden.²⁴ Die umfangreichste externe Unterstützung für die WBS wurde im bisherigen Verlauf von COVID-19 von der EU geleistet.

Die Rolle der EU

Das von der EU am 29. April verkündete Finanzpaket von insgesamt 3,3 Mrd. EUR zur kurz- bis langfristigen Unterstützung der WBS setzt sich aus folgenden Elementen zusammen:

- Eine Soforthilfe zur Bekämpfung der Pandemie im Ausmaß von 38 Mio. EUR, die insbesondere zur Beschaffung von Krankenhausbetten, Krankenwagen, medizinischer Schutzausrüstung und medizinischen Geräten sowie Tests vorgesehen sind;
- 389 Mio. EUR für den sozialen und ökonomischen Wiederaufbau,
- für die langfristige Förderung der Wirtschaft auf dem Westbalkan ein Paket von 455 Mio. EUR;
- in Kooperation mit den internationalen Finanzinstitutionen die Bereitstellung eines Makrofinanzpakets in Höhe von 750 Mio. sowie

²⁴ Vgl. Balkans in Europe Policy Advisory Group (BiEPAG): The Western Balkans in Times of the Global Pandemic (April 2020). S. 28. <https://biepag.eu/wp-content/uploads/2020/04/BiEPAG-Policy-Brief-The-Western-Balkans-in-Times-of-the-Global-Pandemic.pdf>, Zugriff: 25.6.2020.

- ein Unterstützungspaket der Europäischen Investitionsbank in Höhe von 1,7 Mrd. EUR.

Den WBS wurde ein Zugang zu medizinischen Produkten im EU-Raum ermöglicht und sie konnten beim EU-Solidaritätsfonds um zusätzliche Mittel für die Bekämpfung der Corona-Krise ansuchen. Insgesamt 12,5 Mio. EUR stellte die EU für humanitäre und gesundheitliche Unterstützung der am Westbalkan „gestrandeten“ Migranten zur Verfügung, die ein Risikofaktor für die weitere Verbreitung der Pandemie sein könnten, wenn sie sich außerhalb der regulären Aufnahmezentren aufhalten. Die WBS wurden in das Katastrophenschutzverfahren der EU inkludiert und von den EU-Ausfuhrgeheimigungsregelungen bei Schutzausrüstungen ausgenommen. Der gesamte Westbalkan hat Zugang zu technischer Hilfe der EU und profitiert vom Informationsaustausch mit dem „Europäischen Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten“ sowie von der Lieferung von Testmaterial, das von der Forschungsstelle der EU-Kommission entwickelt wird. Des Weiteren haben die Kandidatenländer unter den WBS (alle WBS außer BiH und Kosovo) einen Beobachterstatus im EU-Gesundheitssicherheitsausschuss erhalten und empfangen Informationen aus seinem Frühwarn- und Reaktionssystem.²⁵

Insbesondere im Gesundheits- und Migrationsbereich zeigt sich bei aller notwendigen Unterstützung durch die EU aber auch deren Mitverantwortung für die Resilienz-Problematik der WBS. Einzelne EU-Mitglieder, allen voran Deutschland, werben sehr offensiv um medizinisches Personal vom Westbalkan und haben dadurch die Schwächung dieses Sektors mitverursacht. Alleine zwischen Juni 2013 und März 2016 haben über 4.200 Bürger aus BiH Jobs im deutschen Gesundheitsbereich angenommen. Gemäß bosnisch-herzegowinischer Angaben entfällt auf sechs BiH-Ärzte, die weiterhin in ihrem Land praktizieren, ein BiH-Arzt, der nach Deutschland ausgewandert ist.²⁶

²⁵ Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Unterstützung des westlichen Balkans bei der Bekämpfung von COVID-19 und beim Wiederaufbau nach der Pandemie. Beitrag der Kommission im Vorfeld der Tagung der Staats- und Regierungschefs der EU und des westlichen Balkans am 6. Mai 2020. Brüssel, den 29.4.2020. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/DE/COM-2020-315-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF>, Zugriff: 6.7.2020, S. 2f.

²⁶ Vgl. BiEPAG: The Western Balkans in Times of the Global Pandemic, S. 25.

Ähnliche, die Resilienz im Gesundheitssektor abschwächende Entwicklungen, sind auch in Serbien und den anderen WBS feststellbar. Auch im Migrationsbereich ist die prekäre Lage der seit 2015 an der Grenze zwischen Kroatien und BiH „gestrandeten“ Migranten letztlich auf das Verhalten von EU-Mitgliedsländern zurückzuführen, die sich bisher nicht auf eine gemeinsame Politik bezüglich der globalen Migrationsproblematik einigen konnten.

Geopolitische Aspekte

Außer der EU haben auch andere Staaten, darunter Norwegen, die Schweiz, die Vereinigten Arabischen Emirate, China und Russland, einzelne WBS mit medizinischen Hilfslieferungen unterstützt. Die umfassendste materielle und finanzielle Hilfe wurde jedoch von der EU zur Verfügung gestellt. Im Unterschied zur EU, deren Hilfe im März zunächst sehr langsam anliefe, reagierten China und Russland sehr rasch mit medizinischen Hilfslieferungen an Serbien, aber auch an andere südosteuropäische Länder. Chinesische und russische Hilfsflüge, die – teilweise von der EU finanziert – im März insbesondere medizinische Geräte, Schutzausrüstung und Tests sowie chinesische Virologen nach Serbien transportiert haben, wurden von der dortigen politischen Führung medienwirksam als „brüderliche Unterstützung“ gefeiert. So wurden in Belgrad riesige Billboards mit dem Text „Danke Bruder Xi“ aufgestellt.²⁷

Das zunächst zögerliche Agieren der EU provozierte den serbischen Präsidenten Aleksandar Vučić im März zur Aussage, dass es sich bei der EU-Solidarität um ein „Märchen auf dem Papier“ handeln würde. Unbestritten ist, dass durch die COVID-19-Krise der schon länger dauernde geopolitische Wettstreit der EU mit China und Russland um Einfluss in Südosteuropa

²⁷ Vgl. Zoran Glavonjić: Ko je koliko pomogao Srbiji tokom pandemije (Wer hat wie stark Serbien während der Pandemie geholfen). In: www.slobodnaevropa.org, 26.3.2020. <https://www.slobodnaevropa.org/a/ko-je-koliko-pomogao-srbiji/30511328.html>, Zugriff: 24.6.2020; Redaktion euractiv.com: Serbia sets the stage for Beijing's mask diplomacy. In: euractiv.com, 2.4.2020. <https://www.euractiv.com/section/china/news/serbia-sets-the-stage-for-beijings-mask-diplomacy/1450727/>, Zugriff: 10.7.2020.

noch intensiviert wurde.²⁸ Der Europäische Auswärtige Dienst beschuldigt Russland und in etwas abgeschwächter Form auch China, hinter zahlreichen Desinformationskampagnen zu stehen, mit denen das COVID-19-Krisenmanagement der EU in ein schlechtes Licht gerückt werden soll.²⁹

Innerstaatliche und regionale Implikationen

Während nationalistische Spannungen in der Region durch die COVID-19-Krise tendenziell abgeschwächt wurden, nahmen innerstaatliche und internationale Konflikte als Folge der Pandemie-Bekämpfung zu. In allen WBS beklagten Journalisten die Einschränkung der Medienfreiheit als Folge der COVID-19-Verordnungen. Insbesondere dem Präsidenten Serbiens, Vučić, wurde vorgeworfen, ein autoritäres Krisenmanagement zu betreiben. Nach der Aufhebung des Mitte März ausgerufenen Ausnahmezustands wurden Anfang Mai die äußerst restriktiven COVID-19-Maßnahmen in Serbien aus politischen Gründen sehr schnell gelockert und auch Massenveranstaltungen wieder zugelassen. Nachdem im Juni Vučićs „Serbische Fortschrittspartei“ bei der Parlamentswahl abermals klarer Wahlsieger wurde und im Juli die Anzahl der Infizierten wieder anstieg, fanden teilweise gewaltsame Demonstrationen in verschiedenen serbischen Städten statt. Auslöser war die Ankündigung des Präsidenten, wieder Ausgangssperren einzuführen.³⁰

Auch in anderen WBS führte die COVID-19-Krise zu internen Spannungen und schwächte damit die staatliche Resilienz im Pandemie-Krisenmanagement. Im Kosovo stürzte Ende März die Regierung von Albin Kurti u.a. wegen Unstimmigkeiten mit dem Koalitionspartner über die COVID-19-Maßnahmen. Durch die kosovarische Regierungskrise wurden Divergenzen zwischen der EU und den USA hinsichtlich der Frage, wie die Beziehungen

²⁸ Vgl. Sofija Popovic: “Steel friendship” between Serbia and China criticised by European commentators. In: European Western Balkans, 30.3.2020.
<https://europeanwesternbalkans.com/2020/03/30/steel-friendship-between-serbia-and-china-criticised-by-european-commentators/>, Zugriff: 1.4.2020.

²⁹ Vgl. Redaktion europeanwesternbalkans.com: EU: Russia and China are running a campaign about the pandemic. In: europeanwesternbalkans.com, 28.4.2020.
<https://europeanwesternbalkans.com/2020/04/28/eu-russia-and-china-are-running-a-campaign-about-the-pandemic/>, Zugriff: 24.6.2020.

³⁰ Vgl. Thomas Roser: Pandemie und Proteste setzen Serbiens starkem Mann zu. In: Die Presse, 8.7.2020, S. 2.

zwischen Belgrad und Prishtina/Priština „normalisiert“ werden können, erkennbar.³¹ Die Pandemie führte des Weiteren in mehreren WBS zur Infragestellung der ausreichend demokratischen Bedingungen für die Durchführung von fairen Wahlen. Das betraf nicht nur die Parlamentswahl in Serbien, sondern auch die von April auf Juli verschobene Parlamentswahl in Nordmazedonien.

Andererseits verstärkte sich seit Beginn der Pandemie – wie auch schon zuvor bei der Flutkatastrophe 2014 – die regionale Solidarität im Rahmen der Krisenbekämpfung. Ein Beispiel dafür war vor allem in der ersten Phase der Pandemiebekämpfung die sehr gute Zusammenarbeit zwischen den Gesundheitsministern Serbiens und des Kosovo – ungeachtet weiterbestehender politischer Konflikte zwischen den beiden Regierungen. Serbien stellte dem Kosovo mehr als 1.000 Covid-19-Tests zur Verfügung.³² Obwohl auch BiH von einem neuerlichen Anstieg der Infiziertenzahlen betroffen war, unterstützten bosnisch-herzegowinische Ärzte und Krankenschwestern im Juli ihre vollkommen überlasteten Kollegen in den COVID-19-Hotspots in Südserbien.³³ Zweifellos wird durch die COVID-19-Krise die Resilienz-Fähigkeit der WBS substanziell infrage stellt. Trotzdem könnte die Pandemie nach Beendigung der Krise im Falle einer proaktiven Unterstützung durch die EU generell der Ausgangspunkt für bessere regionale Beziehungen sein und dazu beitragen, dass wegen der gemeinsamen Betroffenheit auch für schwierige Konfliktthemen, wie die serbisch-kosovarischen Beziehungen, Lösungen gesucht werden können.

³¹ Vgl. Fron Nahzi: Applauding Kurti's Fall, the US is Testing Kosovo's Loyalty. In: balkaninsight.com, 7.4.2020. <https://balkaninsight.com/2020/04/07/applauding-kurtis-fall-the-us-is-testing-kosovos-loyalty/>, Zugriff: 8.4.2020.

³² Vgl. Redaktion Reuters: Serbia sends Kosovo 1,000 test kits in solidarity against coronavirus. In: Reuters (online), 17.4.2020. <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-serbia-kosovo/serbia-sends-kosovo-1000-test-kits-in-solidarity-against-coronavirus-idUSKBN21Z2SV>, Zugriff: 10.7.2020.

³³ Vgl. Redaktion Danas: Lekarima iz BiH dozvoljeno da pomognu Novom Pazaru (Den Ärzten aus BiH wurde erlaubt, Novi Pazar zu unterstützen). In: Danas (online), 6.7.2020. <https://www.danas.rs/drustvo/lekarima-iz-bih-dozvoljeno-da-pomognu-novom-pazaru/>, Zugriff: 10.7.2020.

Die in BiH und Kosovo eingesetzten militärischen Friedenstruppen EUFOR Althea (ca. 600) und Kosovo Force/KFOR (ca. 3.300) erfüllten im analysierten Zeitraum weiterhin das volle Spektrum ihrer operativen Aufgaben, allerdings wegen der COVID-19-Pandemie bei Einhaltung erhöhter Vorsichtsmaßnahmen. Reduktionen bei der Truppenstärke der KFOR (Februar 2020: ca. 3.400, Juli 2020: ca. 3.300) waren im analysierten Zeitraum weniger auf COVID-19 zurückzuführen als auf ohnehin langfristig geplante Reduktionsmaßnahmen. Bis Mitte Juli wurden nur einzelne COVID-19-Infektionen unter den am Westbalkan eingesetzten internationalen Militärpersonen festgestellt. Albanien, BiH, Montenegro und Nordmazedonien wandten sich wegen der Corona-Krise an das „Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre“ um Unterstützung. Das Center fungiert als Clearinghouse für NATO- und Partnerländer, um in Katastrophensituationen Hilfsmaßnahmen zu koordinieren.

Insbesondere in Albanien, Nordmazedonien und Serbien wurden Angehörige der Armee von März bis Mai sehr intensiv von den dortigen Regierungen für das COVID-19-Krisenmanagement eingesetzt. Das diesbezügliche Spektrum reichte von Grenzkontrollen, dem Aufbau von Quarantänelagern und der Desinfektion öffentlicher Plätze über den Transport von COVID-19-Patienten bis zu Assistenzleistungen für die Polizei bei Patrouillen zur Einhaltung von Epidemie-Verordnungen. Letztere Aufgabe rief teilweise Kritik in der Bevölkerung hervor³⁴.

Resilienz-Unterstützung abseits von COVID-19

Resilienz-Unterstützung am Westbalkan ist für die EU kein Thema, das erst mit den Herausforderungen von COVID-19 aufgekommen ist. Der von der EU im Jahr 2000 initiierte „Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess“, der auf den EU-Beitritt aller Westbalkanländer abzielt, ist im Hinblick auf seine Instrumente eigentlich nichts anderes als ein permanenter EU-Prozess zur

³⁴ Vgl. Katarina Djokic: The armed forces against COVID-19 in the Western Balkans: One invisible enemy and a few visible flaws. In. European Western Balkans, 5.5.2020. <https://europeanwesternbalkans.com/2020/05/05/the-armed-forces-against-covid-19-in-the-western-balkans-one-invisible-enemy-and-a-few-visible-flaws/>, Zugriff: 5.6.2020.

Unterstützung regionaler Resilienz. Das übergeordnete Ziel stellt die Konsolidierung des Friedens und der regionalen Kooperation am Westbalkan dar. Die diesbezügliche Resilienz-Bilanz fällt zwar vor allem im Bereich der Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit sowie im Hinblick auf mehrere offene Konfliktfragen bisher zwiespältig aus. Dennoch ist dieser europäische Integrationsweg sowohl für die EU als auch den Westbalkan alternativlos, wenn ein neuerlicher gewaltsamer Ausbruch von Konflikten verhindert werden soll.

Über 8 Mrd. EUR wurden 2007-2020 den WBS aus den finanziellen Fonds des „Instrument for Pre-Accession“ der EU für Projekte zur demokratischen und rechtsstaatlichen Entwicklung, zur Stärkung des Umweltschutzes und zur Energiediversifizierung, zur Unterstützung des Transportwesens, der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit sowie für Bildungs- und Sozialprojekte zur Verfügung gestellt.³⁵ Die EU als Wirtschaftsgemeinschaft ist für alle WBS der wichtigste Handelspartner und Investor. Albanien, BiH, Nordmazedonien und Serbien exportieren etwa 70% ihrer Waren in den EU-Raum, nur bei Kosovo und Montenegro liegt dieser Wert unter 50%.³⁶ Der Anteil der EU-Staaten an den ausländischen Direktinvestitionen in den einzelnen WBS liegt zwischen ca. 40% (Kosovo) und 80% (Serbien). Die Anteile Russlands, Chinas, der Türkei und der Golfstaaten an den Direktinvestitionen liegen deutlich unter 10%. Ausnahmen davon bilden türkische Investitionen im Kosovo und russische in Montenegro, die knapp über 10% liegen.³⁷

Etwa eine Mrd. EUR betragen die EU-Finanzhilfen für die WBS im Rahmen der Konnektivitätsagenda im Zeitraum 2015-2020. Diese EU-Finanzunterstützung soll dazu beitragen, dass durch Investitionen im Wert von vier Mrd. EUR 45 Infrastrukturprojekte realisiert werden, die von beidseitigem Interesse sind. Es geht dabei vor allem um die Anbindung des Westbalkans an

³⁵ Vgl. Albania/Bosnia and Herzegovina/Kosovo/Montenegro/North Macedonia/Serbia on its European path. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview_en, Zugriff: 10.6.2020.

³⁶ Vgl. Mario Holzner: Economic Development, Infrastructure Projects, Foreign Trade and Investment in the Western Balkans. In: Predrag Jureković (Hg.): Competing External Influences in South East Europe – Implications for Regional Consolidation. Study Group Information 15/2019, Wien, S. 119-129, hier S. 125. https://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/sgi38_reichenau_final_web.pdf, Zugriff: 10.6.2020.

³⁷ Ebd., S. 127.

die transeuropäischen Netze und um eine verstärkte Zusammenarbeit der WBS im Rahmen der „Europäischen Energiegemeinschaft“. Durch diese Projekte sollen in der Region 45.000 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen, die Transportrouten und Reisewege schneller und sicherer werden, die Energiesicherheit erhöht, die Umweltverschmutzung reduziert und das Handelsvolumen mit der EU vergrößert werden.³⁸

Neben diesen zentralen Infrastrukturprojekten zählt u.a. auch die Unterstützung der Sicherheitskooperation und der Sicherheitsreformen zu den sogenannten „Flagship“-Initiativen der EU für den Westbalkan. Auch in diesem Bereich wird erkennbar, wie eng Resilienz-Interessen der EU und der WBS miteinander verknüpft sind. In BiH trägt die EU mit ihrer militärischen Mission EUFOR Althea im Rahmen eines exekutiven UN-Mandats zu einem sicheren Umfeld bei. Im Rahmen des nicht-exekutiven Mandatsteils werden durch Trainingsmaßnahmen die multiethnischen Streitkräfte von BiH unterstützt. Das damit verfolgte Ziel ist, dass sich BiH von einem Einsatzgebiet für internationale Missionen und damit „security consumer“ zu einem „security provider“ weiterentwickelt.³⁹ Im Kosovo hat die zivile EU-Mission EULEX (etwa 500 Missionsangehörige) die Aufgabe, den schwierigen rechtsstaatlichen Reformprozess im Kosovo und den Dialog zwischen Belgrad und Prishtina/Priština zu unterstützen.⁴⁰ EU-Mitgliedsländer stellen auch den Großteil der Truppen der militärischen Stabilisierungsmission KFOR, die im NATO-PfP-Rahmen im Einsatz ist.⁴¹

Sicherheitsmaßnahmen der EU zielen darauf ab, die Resilienz der WBS durch die Unterstützung der Kapazitäten und Fähigkeiten der einzelnen WBS, der regionalen Sicherheitskooperation und durch verstärkte Kooperation mit EU-Sicherheitsinstitutionen zu stärken. Ein Beispiel dafür ist die „Integrated Border Management Strategy“ der EU, für die die Zusammenarbeit der WBS mit „Europol“ und der „Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache“ ein wichtiges Element zur Bekämpfung der Or-

³⁸ Vgl. EU-Kommission: EU - Western Balkans. Boosting Connectivity. Juli 2019. <https://wbc-rti.info/object/document/19891>, Zugriff: 10.6.2020; vgl. Europäische Kommission: Unterstützung des westlichen Balkans bei der Bekämpfung von COVID-19 und beim Wiederaufbau nach der Pandemie (Kurzzitat vgl. Fußnote 26), S. 5.

³⁹ Vgl. <http://www.euforbih.org/eufor/index.php>, Zugriff: 15.7.2020.

⁴⁰ Vgl. <https://www.eulex-kosovo.eu/>, Zugriff: 15.7.2020.

⁴¹ Vgl. <https://jfcnaples.nato.int/kfor>, Zugriff: 15.7.2020.

ganisierten Kriminalität (OK) und der Regulierung von Migrationsströmen in Europa darstellt.⁴² Einzelne WBS wie Albanien und Serbien haben der EU im Rahmen von militärischen EU-Operationen ihre Nischenfähigkeiten zur Verfügung gestellt oder beteiligen sich wie Albanien und Nordmazedonien im Rahmen von NATO- und EU-Einsätzen an der multinationalen Friedenstruppe „South-Eastern Europe Brigade“ (SEEBRIG).⁴³

Die EU plant, die WBS in ausgewählte Projekte ihrer „Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit“ (englische Abkürzung: PESCO) im Verteidigungsbereich einzubinden.⁴⁴ Durch Workshops, die von der EU zur Verbesserung der Strategischen Kommunikation in Südosteuropa unterstützt werden, sollen die WBS eigene „Verwundbarkeiten“ im politischen, gesellschaftlichen, ökonomischen und Sicherheitsbereich besser erkennen und gegen Desinformation sowie andere Formen hybrider Angriffe von außen besser gewappnet werden.⁴⁵ Die 2015 von der EU lancierte „Western Balkans Counter-Terrorism Initiative“ verfolgt das Ziel, mit präventiven Ansätzen – insbesondere bei Jugendlichen – ein Abdriften in den Extremismus zu verhindern. Eine regionale Plattform wird dafür vom „Regional Cooperation Council“ zur Verfügung gestellt, das seinen Sitz in Sarajevo hat.⁴⁶

Einzelne EU-Mitglieder unterstützen die WBS mit spezifischen „Resilienz-Programmen“. Österreich gehört mit seinen „Westbalkanpaketen“ diesbezüglich zu den aktivsten. Als Beispiele können im sicherheitspolitischen Bereich und unter Federführung des österreichischen Verteidigungsministeriums

⁴² Vgl. Filip Ejodus / Ana E. Juncos: Security Sector Reform as a Driver of Resilience in the Western Balkans: The Role of the Common Security and Defence Policy. Austrian EU Presidency 2018, S. 2f. <https://www.dcaf.ch/security-sector-reform-driver-resilience-western-balkans-role-common-security-and-defence-policy>, Zugriff: 10.6.2020.

⁴³ Vgl. <http://www.seebrig.org/>, Zugriff: 15.7.2020.

⁴⁴ Vgl. Ejodus / Juncos: Security Sector Reform as a Driver of Resilience in the Western Balkans, S. 7.

⁴⁵ Vgl. Michel Rademaker/Jovana Perovska: Strategic Communications Capability Building in the Western Balkans. HCSS Security 2020. <https://hcss.nl/sites/default/files/files/reports/WB%20StratCom%20Paper.pdf>, Zugriff: 15.7.2020.

⁴⁶ RCC Fact Sheet: Regional platform for countering radicalization and violent extremism leading to terrorism and foreign terrorist fighters CVE-FTF platform. https://www.rcc.int/working_groups/33/regional-platform-for-countering-radicalization-and-violent-extremism-leading-to-terrorism-and-foreign-terrorist-fighters-cve-ftf-platform, Zugriff: 15.7.2020.

ums die Unterstützung des Projekts zur Munitionslagersicherheit⁴⁷ und die Errichtung eines Ausbildungszentrums für den Gebirgskampf (beide in Montenegro)⁴⁸ sowie die Ausbildung von bosnisch-herzegowinischen, montenegrinischen und mazedonischen Offiziersanwärtern an den Akademien des Österreichischen Bundesheeres angeführt werden.⁴⁹

Conclusio

Die WBS sind unter den spezifischen Bedingungen des nicht abgeschlossenen Konsolidierungsprozesses nur sehr eingeschränkt zu robuster Resilienz, insbesondere in globalen Krisenszenarien befähigt. Wie das bisherige Krisenmanagement der WBS in der COVID-19-Krise gezeigt hat, überwiegt ein reaktives Resilienz-Muster. Sowohl bei der Bewältigung der Pandemie als auch bei den weiter bestehenden Herausforderungen im regionalen Transformationsprozess benötigt der Westbalkan substanzielle externe Unterstützung.

Die geopolitische Verzahnung des Westbalkans mit der EU und der von ihr verfolgte umfassende Konsolidierungsansatz mit dem Ziel, diesen Teil Südosteuropas vollständig in die EU zu integrieren, unterscheiden das EU-Engagement sehr wesentlich von den Partikularinteressen anderer geopolitischer Akteure in dieser Region. Zwischen der Resilienz-Stärkung auf dem Westbalkan und in der EU besteht vor allem im sicherheitspolitischen Bereich (Migration, Terrorismus-Prävention, OK-Aktivitäten, Kleinwaffenproblematik etc.) eine sehr starke Wechselwirkung. Substanzielle EU-Hilfen während der COVID-19-Pandemie als auch Unterstützungsmaßnahmen der EU zur Demokratie- und Rechtsstaatlichkeitsförderung sowie eine Stärkung der regionalen Kooperation stellen deshalb gleichzeitig auch sehr wesentliche Beiträge für die Stärkung der EU-Resilienz dar.

⁴⁷ Vgl. <https://www.bundesheer.at/cms/artikel.php?ID=10192>, Zugriff: 16.7.2020.

⁴⁸ Vgl. <https://www.truppendienst.com/themen/beitraege/artikel/die-24er-hochgebirgsjaeger-in-den-schwarzen-bergen/#page-1>, Zugriff: 16.7.2020.

⁴⁹ Vgl. <https://www.milak.at/news/detail/regionale-initiative-westbalkan>, Zugriff: 16.7.2020.

Resilienz von Georgien und Armenien und internationale Reaktionen angesichts der Corona-Pandemie

Christoph Bilban



Einleitung

Seit dem Frühjahr 2020 hat die COVID-19-Krise die gesamte Welt erfasst. Öffentliche Gesundheit wurde überall zum vorrangigen Thema staatlicher Sicherheitsvorsorge – meist jedoch aus einer nationalen Perspektive. Die Corona-Pandemie ist ein strategischer Schock und stellt nach wie vor Nationalstaaten, aber auch die internationale Gemeinschaft, die Weltwirtschaft und auch die Zivilgesellschaften auf die Probe. Das Hauptaugenmerk der Maßnahmen zur Eindämmung von COVID-19 liegt dabei meist auf sich selbst und der näheren Umgebung. So verwundert es auch nicht, dass zu Beginn der Pandemie die anderen Krisen und Konflikte rund um die Euro-

päische Union (EU) plötzlich aus der öffentlichen Wahrnehmung verschwanden. Erst massive Gewaltexzesse wie das brutale Vorgehen der belarussischen Sicherheitskräfte gegen Protestierende nach der Präsidentschaftswahl im August oder auch das Aufflammen des Krieges um Bergkarabach Ende September 2020 rückten die östliche Nachbarschaftsregion der EU kurzfristig wieder in den Fokus der medialen Aufmerksamkeit. Dabei stehen die Staaten zwischen der EU und Russland ebenso vor massiven Unsicherheiten und Herausforderungen durch Corona.

Vor diesem Hintergrund soll die Region des südlichen Kaukasus hier besondere Beachtung finden. Insbesondere werden hier die jüngsten Entwicklungen in Georgien und Armenien genauer betrachtet. Die Auswahl der Länder folgt drei Überlegungen. Erstens einer europäischen: Georgien ist eines der Musterländer der Östlichen Dimension der Europäischen Nachbarschaftspolitik, während Armenien seit der „samtenen Revolution“ 2018 maßgebliche Fortschritte in der Zusammenarbeit mit der EU aufweist. Zweitens einer nationalen: Österreichs Entwicklungszusammenarbeit fokussiert sich seit 2011 auf Georgien und Armenien¹. Zudem beteiligt sich Österreich an der European Union Monitoring Mission (EUMM) in Georgien und das Bundesministerium für Landesverteidigung (BMLV) unterhält ein Kooperationsprojekt mit den armenischen Streitkräften². Und drittens einer regionalen: Die Entwicklungen rund um COVID-19 und die Resilienz der Staaten zeitigen auch Auswirkungen auf die Konflikte mit den international nicht anerkannten De-facto-Staaten Abchasien, Südossetien (georgisch Gebiet Zchinwali) und Arzach (Bergkarabach).

Wie in den meisten Studien zu Auswirkungen der Corona-Pandemie, kann auch in der vorliegenden Studie nur sehr begrenzt auf verlässliches Datenmaterial über die wirtschaftliche Entwicklung oder auch das Infektionsge-

¹ Austrian Development Agency: Länder (o. D.). <https://www.entwicklung.at/laender>, abgerufen am 15.10.2020.

² EUMM in Georgia: Factsheet and Figures (o. D.). https://eumm.eu/en/about_eumm/facts_and_figures, abgerufen am 15.10.2020; Lampalzer, Hans/Gruber, Andrea: Fact Sheet Armenien Nr. 01. 2019, https://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/fact_sheet_arm_01_deu.pdf, abgerufen am 15.10.2020; Fact Sheet Armenien Nr. 02. 2020, https://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/fact_sheet_arm_02_deu.pdf, abgerufen am 15.10.2020.

schehen zurückgegriffen werden. Daher wird in diesem Beitrag vor allem auf qualitative Beschreibungen zurückgegriffen, sofern nicht quantitatives Material vorhanden ist.

Der folgende Beitrag gliedert sich in drei Abschnitte. Im ersten Teil wird der Verlauf der COVID-19-Pandemie in der betroffenen Region kurz dargestellt. Es werden relevante wirtschaftliche und politische Auswirkungen angesprochen. Im zweiten Kapitel wird ein Überblick über die internationalen und österreichischen Maßnahmen zur Unterstützung der Region im Rahmen der COVID-19-Krise gegeben sowie weitere – von Corona unabhängige – europäische und insbesondere österreichische Projekte zur Resilienz-Förderung in Georgien und Armenien vorgestellt. Aus der Zusammenschau dieser beiden Abschnitte ergeben sich im dritten Teil abschließende Empfehlungen für das Österreichische Bundesheer (ÖBH) bzw. das BMLV im Speziellen und für eine proaktive österreichische und/oder europäische Sicherheitspolitik im Allgemeinen.

Die COVID-19-Pandemie im Südkaukasus

Die Entwicklung der COVID-19-Pandemie im Südkaukasus verlief in allen drei Staaten sehr unterschiedlich, nachdem am 26. Februar 2020 die erste Infektion in Georgien bestätigt wurde. Die Nähe der Region zum Iran, der bereits im Februar ein Hotspot der Corona-Pandemie war, trug höchstwahrscheinlich zur Verbreitung des Virus bei. Am 28. Februar und 1. März folgten die ersten Meldungen aus Aserbaidschan bzw. Armenien.³ Die Entwicklung der Pandemie in der Region war vorerst jedoch weniger dramatisch als in der EU (siehe Abb. 1).

³ Aliyev, Vahid: Covid-19 and the South Caucasus. 2020, https://www.researchgate.net/publication/341491135_Covid-19_and_the_South_Caucasus, abgerufen am 15.10.2020, hier: S. 1.

Cumulative confirmed COVID-19 cases per million people

The number of confirmed cases is lower than the number of actual cases; the main reason for that is limited testing.

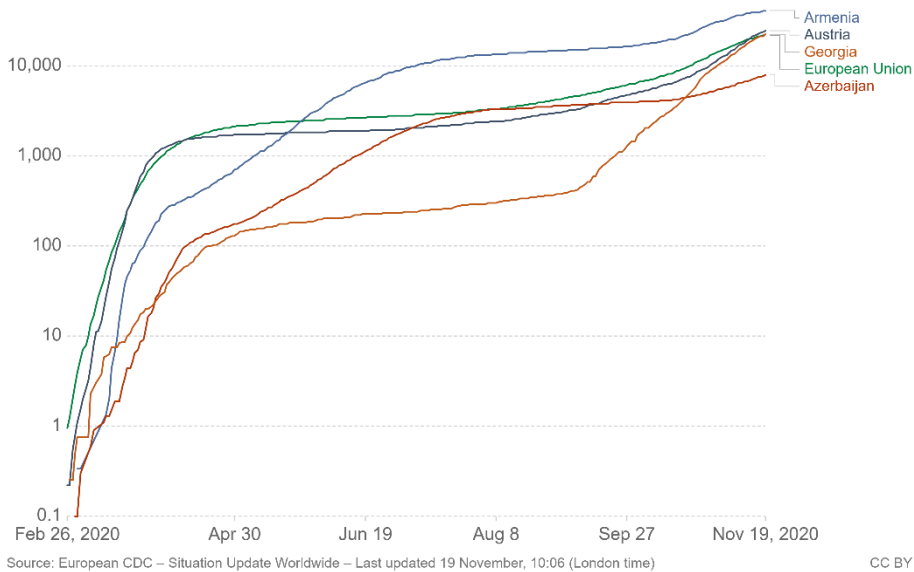


Abb. 1: Kumulierte COVID-19-Fälle pro Million Einwohner in Österreich, der EU, Georgien, Armenien und Aserbaidschan von 26.02.2020 bis 19.11.2020 im Vergleich. Darstellung: Our World in Data⁴.

Auswirkungen in Armenien

In Armenien wurde die Marke von 1.000 Infektionen erst um den 11. April überschritten (im Vergleich zu Österreich, wo dies bereits am 17. März geschah). Trotz rascher Reaktion und umfassender Einschränkungen des öffentlichen und wirtschaftlichen Lebens von März bis Mitte April gelang es den Behörden in Jerewan nicht, die Ausbreitung des Sars-CoV-2-Virus effizient zu stoppen. Erst gegen Ende Juni konnte ein Rückgang der Infektionszahlen erreicht werden, wie das 7-Tages-Mittel neuer Fälle in Abbildung 2 seit Beginn der Pandemie zeigt. Im August wurde erstmals eine deutliche Abflachung der Fallzahlen erreicht. Jedoch gab es bis zum 1. August in Armenien bereits 38.841 Fälle von COVID-19. Der Sommer brachte folglich

⁴ Roser, Max et al.: Coronavirus Pandemic (COVID-19). In: Our World in Data, 2020, <https://ourworldindata.org/coronavirus>, abgerufen am 19.11.2020.

nur wenig Entspannung. Zwischenzeitlich hat die zweite Welle Armenien voll erfasst. Das kleinste Land der Region mit nur 2,96 Mio. Einwohnern⁵ ist mit über 1.000 Todesfällen Mitte Oktober nach wie vor am stärksten von der Pandemie betroffen. Im Vergleich dazu sind in Aserbaidschan bei 10 Mio. Einwohnern⁶ bisher nur knapp über 600 Menschen an COVID-19 verstorben. Aber auch Baku konnte trotz eines totalen Lockdowns von Ende März bis Mai die Pandemie nicht eindämmen und sieht sich seit Mitte Oktober mit einer zweiten Welle konfrontiert.

Die wirtschaftlichen Folgen von COVID-19 sind für Armenien beachtlich. Die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) prognostiziert einen Rückgang der Wirtschaft um -5 bis -5,5% des BIP.⁷ Die Folgen der kriegesischen Auseinandersetzung mit Aserbaidschan in Bergkarabach sind hierbei noch nicht berücksichtigt. Das Land wurde neben dem wirtschaftlichen Stillstand durch den Lockdown von den ausbleibenden Rücküberweisungen, welche rund 12% zum BIP beitragen⁸, hart getroffen. Der Rückgang von über 34% in den Monaten April und Mai wirkte sich sehr negativ auf die Kaufkraft im Land und das Mehrwertsteueraufkommen (33% der staatlichen Einnahmen Armeniens) aus. Es wird erwartet, dass für das gesamte Jahr 2020 die Rücküberweisungen um rund 20% im Vergleich zum Vorjahr schrumpfen. Diese negativen Entwicklungen lassen die Armut in Armenien wieder zunehmen.⁹

Die armenische Regierung setzte diverse Maßnahmen, um die wirtschaftliche Krise abzufedern und die seit der „samtenen Revolution“ anhaltende Hoffnung der Bevölkerung auf eine Verbesserung des Lebens aufrecht zu erhalten. Dafür wurden nach Angaben der deutschen Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) rund 700 Mio. Euro (oder 5% des BIP) veranschlagt. Bis

⁵ Our World in Data: Population - Armenia (o. D.).
<https://ourworldindata.org/grapher/population>, abgerufen am 15.10.2020.

⁶ Our World in Data: Population - Azerbaijan (o. D.).
<https://ourworldindata.org/grapher/population>, abgerufen am 15.10.2020.

⁷ OECD: COVID-19 crisis response in Eastern Partner countries. 2020, hier: S. 8.

⁸ Smolnik, Franziska: Zwei Jahre im „neuen Armenien“: politische Polarisierung manifestiert sich auch in Covid-19-Krise. In: SWP-Aktuell, 28/2020, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2020A28/>, abgerufen am 12.10.2020, hier: S. 3.

⁹ International Monetary Fund (Hrsg.): Regional economic outlook. Middle East and Central Asia. World economic and financial surveys, Oct. 20, Washington, DC 2020, hier: S. 30f.; OECD: COVID-19 crisis response in Eastern Partner countries, S. 13ff.

10. September wurden laut der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) von den armenischen Behörden circa 340 Mio. USD ausgegeben.¹⁰ Die wirtschaftliche Erholung wird laut OECD bis mindestens 2022 dauern.¹¹ Wie schnell das Niveau der Phase vor COVID-19 wieder erreicht sein wird, hängt auch direkt mit der Erholung der russischen Wirtschaft – als größtem Handelspartner Armeniens – und den Perspektiven für eine Beendigung des gewaltsamen Konflikts in Bergkarabach zusammen.¹²

Wirtschaftlich zeigt sich die Kaukasusrepublik relativ resilient. Die seit 2019 unter Premierminister Nikol Paschinjan begonnenen politischen Reformen werden jedoch in ihren Zeitplänen angepasst werden, wie Smolnik anmerkt¹³. Die Eingriffe in die Grundrechte zur Eindämmung der Pandemie riefen Kritik sowohl national wie auch international hervor. Besonders stark verurteilten die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und Journalistenvertreter den Versuch der Regierung, die Medienfreiheit einzuschränken. Positiv anzumerken ist, dass zivilgesellschaftliche Organisationen an den Debatten jedenfalls zu Beginn der Pandemie aktiv teilnahmen. Zudem konnte Paschinjans Regierung trotz der zunehmenden Infektionszahlen im Juli noch ein größeres Vertrauen der Bevölkerung aufweisen als die Opposition.¹⁴

¹⁰ OECD: COVID-19 crisis response in Eastern Partner countries, S. 18.; Halbach, Uwe: Der Kaukasus im Schatten der Pandemie. In: SWP-Aktuell, 62/2020, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2020A62_corona_kaukasus.pdf, abgerufen am 12.10.2020, hier: S. 2.; Smolnik: Zwei Jahre im „neuen Armenien“, S. 4.

¹¹ OECD: COVID-19 crisis response in Eastern Partner countries, S. 8.

¹² Grigoryan, Armen: Armenia: Difficult Choice ahead as Socio-Economic Risks Loom. In: Caucasus Analytical Digest, No. 115/2020, S. 7–11, hier: S. 10.

¹³ Smolnik: Zwei Jahre im „neuen Armenien“, S. 4.

¹⁴ Ebd.; Halbach: Der Kaukasus im Schatten der Pandemie, S. 4f.

Daily new confirmed COVID-19 cases per million people

Shown is the rolling 7-day average. The number of confirmed cases is lower than the number of actual cases; the main reason for that is limited testing.

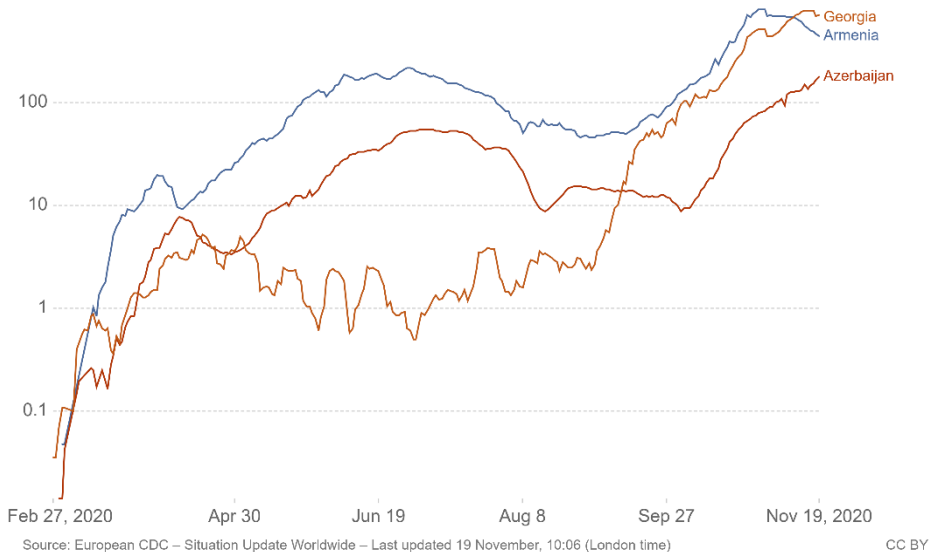


Abb. 2: 7-Tages-Mittelwerte neuer COVID-19-Fälle pro Million Einwohner in Georgien, Armenien und Aserbaidschan zwischen 27.02.2020 und 19.11.2020 im Vergleich. Darstellung: Our World in Data¹⁵.

Auswirkungen in Georgien

Ein anderes Bild als in Armenien zeigt sich in Georgien, das zu Beginn der Pandemie von internationalen Organisationen für sein schnelles und konsequentes Handeln gelobt wurde.¹⁶ Im März wurde der Notstand ausgerufen und das Land komplett heruntergefahren (Ausgangs- und Reisebeschränkungen, Wirtschaftsbetriebe wurden geschlossen, etc.). Mit Blick auf die 7-Tages-Werte in Abbildung 2 konnte somit auch eine „erste Welle“ an COVID-19-Infektionen erfolgreich verhindert werden. Erst Ende Juli wurden mehr als 1.000 Infektionen verzeichnet und bis Mitte September gelang es, die Todesfälle niedrig zu halten (19 Tote bis zum 18. September). Die

¹⁵ Roser et al.: Coronavirus Pandemic (COVID-19).

¹⁶ Halbach: Der Kaukasus im Schatten der Pandemie, S. 2.

Lockerung der strikten Maßnahmen Anfang Juli und eine beinahe vollständig aufgegebene Disziplin in den Urlaubsorten, vor allem an der Schwarzmeerküste, führten dann jedoch zu einer Eruption der Fallzahlen und lies die Todesopfer binnen eines Monats auf über 100 ansteigen.¹⁷

Wirtschaftlich sind in Georgien vor allem der wichtige Tourismussektor (20% des BIP im Jahr 2019) und die Sektoren Handel, Transport, Bauwesen und auch Gastronomie besonders vom Lockdown betroffen. Die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (European Bank for Reconstruction and Development/EBRD) rechnet mit einem Rückgang der Wirtschaftsleistung für 2020 um 5 bis 5,5%. Klein- und Mittelständische Unternehmen wurden laut OECD stärker von der Krise erfasst als die georgische Industrie. Als Reaktion auf die Krise kehrte die georgische Politik von ihrem stark neoliberal geprägten wirtschaftspolitischen Pfad ab. Neben Hilfszahlungen für Arbeitslose und Preiskontrollen bei Grundnahrungsmitteln wurden rund 1,1 Mrd. USD als Unterstützung für die Wirtschaft bereitgestellt. Besonders der Tourismussektor soll dadurch gestützt werden, nicht zuletzt da rund 500.000 Arbeitsplätze direkt und indirekt an der Branche hängen. Die Sommersaison konnte den Einbruch um 94% im zweiten Quartal 2020 nicht ausgleichen und die im Herbst steigenden Infektionszahlen haben Georgien international wieder Reisewarnungen eingebracht. Damit bleibt die von ausländischen Investitionen und Touristen abhängige Wirtschaft weiter verwundbar. Eine Erholung des Tourismus braucht Grenzöffnungen, allen voran zu den Nachbarn Russland und Armenien.¹⁸

Zu Beginn der Pandemie zeigte sich auch in Georgien ein politischer Schulterschluss zwischen Regierung und Opposition, trotz eines seit 2019 köchelnden Streits rund um den Chef der Regierungspartei „Georgischer

¹⁷ Lomsadze, Giorgi: Georgia experiences its first wave of COVID-19. In: eurasianet, 18.09.2020, <https://eurasianet.org/georgia-experiences-its-first-wave-of-covid-19>, abgerufen am 15.10.2020.

¹⁸ OECD: COVID-19 crisis response in Eastern Partner countries, S. 7 und 22ff.; Halbach: Der Kaukasus im Schatten der Pandemie, S. 3.; Kluge, Janis et al.: Eurasiens Wirtschaft und Covid-19. Strategien der Krisenbewältigung und Reformaussichten in vier postsowjetischen Staaten. In: SWP-Aktuell, 47/2020, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2020A47_EurasienCovid19.pdf, abgerufen am 12.10.2020, hier: S. 6ff.

Traum“ und reichsten Mann im Staat Bidzina Iwanischwili.¹⁹ Angesichts der Ende Oktober abgehaltenen Parlamentswahlen flammt dieser Streit wieder auf.²⁰

Auswirkungen in den nicht-anerkannten Gebieten

Abseits der anerkannten Staaten betrifft COVID-19 jedoch auch die nicht-anerkannten De-facto-Regime des Südkaukasus: Abchasien, Südossetien und Bergkarabach. Die offiziell gemeldeten Zahlen sind jedoch wegen der mangelhaften medizinischen und labortechnischen Infrastruktur (insbesondere für moderne Testverfahren) nur eingeschränkt aussagekräftig. Alle drei Gebiete reagierten auf die Pandemie unterschiedlich schnell und umfassend. Jedoch führte die Pandemie zu einer verstärkten Isolation und damit einhergehend einer Reduktion des schon vor der COVID-19-Krise eingeschränkten Zuganges für internationale Hilfsorganisationen. Der hohe Anteil älterer Menschen in diesen Gebieten könnte die Auswirkungen der Pandemie noch zusätzlich verschärfen.²¹

In Abchasien meldeten die dortigen Behörden am 12. Oktober in Summe 2.343 COVID-19-Fälle und 23 Todesfälle²². Anfängliche „Erfolge“ bei der Eindämmung der Epidemie wurden durch Schließung der Grenze zu Russland und der administrativen Grenzlinie zu Georgien selbst sowie durch zusätzliche Einschränkungen des öffentlichen Lebens erzielt. Wie auch in den übrigen Teilen Georgiens scheint jedoch die Urlaubssaison und die damit verbundene Grenzöffnung zu Russland am 1. August der Auslöser für den

¹⁹ Halbach: Der Kaukasus im Schatten der Pandemie, S. 6.

²⁰ Akeret, Markus: Wahl in Georgien: Opposition will Ergebnis nicht anerkennen. In: Neue Zürcher Zeitung, 01.11.2020, <https://www.nzz.ch/international/opposition-in-georgien-will-parlamentswahl-nicht-anerkennen-ld.1584665>, abgerufen am 24.11.2020; All opposition parties sign agreement not to take up mandates in parliament (03.11.2020). <https://agenda.ge/en/news/2020/3461>, abgerufen am 24.11.2020.

²¹ International Crisis Group: The COVID-19 Challenge in Post-Soviet Breakaway Statelets. Crisis Group Europe Briefing No. 89, Kyiv/Tbilisi/Moscow/Baku/Brussels 2020, <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/b89-covid-19-challenge-post-soviet-breakaway-statelets>, abgerufen am 19.10.2020, hier: S. 1–2.

²² Министерство здравоохранения Республики Абхазия: Оперативный штаб по защите населения от коронавируса продолжает информировать жителей Абхазии (12.10.2020). <https://www.facebook.com/minzdravra/posts/2774382312808190>, abgerufen am 16.10.2020.

rapiden Anstieg der COVID-19-Fälle seit Ende September zu sein²³. Gerade der Tourismusbereich ist neben den – schon vor Corona stetig sinkenden – russischen Transferzahlungen überlebenswichtig für Abchasien. Laut einem Bericht der International Crisis Group hätte Abchasien im Mai bereits 50-100 Mrd. USD an Finanzhilfen benötigt, um die kommenden Monate zu überstehen. Derartige Transfers sind aber nur mit Zustimmung der georgischen Regierung möglich.²⁴ Tiflis erlaubte aber die Behandlung von abchasischen COVID-19-Patienten in georgischen Krankenhäusern. Auch von abchasischer Seite kamen durch den während der Pandemie neu gewählten „Präsidenten“ Aslan Bzhania positive Signale für einen Dialog mit der georgischen Regierung.²⁵

Anders verhält sich die zweite abtrünnige Region Georgiens. Eine de-facto totale Abschottung der selbsterklärten Republik Südossetien vom georgischen Kernland seit Februar und eine Grenzschießung zu Russland seit Ende März verhinderten eine starke Ausbreitung von COVID-19 (nur 30 Fälle bis 14. Mai)²⁶. Zugleich wurde durch Russland die Lieferung von medizinischen Gütern eingestellt. Den wenigen Ärzten fehlt neben Schutzbekleidung auch das Know-how, die wenigen vorhandenen Beatmungsgeräte zu nutzen. Erst seit der Öffnung der Grenze zu Russland am 15. September steigen die Fälle, was von den Verantwortlichen auch erwartet wurde.²⁷ In Südossetien wurden seit Beginn der Pandemie nur 227 Fälle ver-

²³ Коронавирус добрался до Кавказа. In: Кавказский Узел, 12.10.2020, <https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/346532/>, abgerufen am 16.10.2020; В Абхазии за сутки зафиксировано 65 новых случаев коронавируса. In: Sputnik Абхазия, 02.10.2020, <https://sputnik-abkhazia.ru/Abkhazia/20201002/1031043411/V-Abkhazii-za-sutki-zafiksirovano-65-novykh-sluchaev-koronavirusa.html>, abgerufen am 16.10.2020; Kucera, Joshua: Abkhazia calls for volunteers to help with COVID outbreak. In: eurasianet, 19.08.2020, <https://eurasianet.org/abkhazia-calls-for-volunteers-to-help-with-covid-outbreak>, abgerufen am 16.10.2020.

²⁴ International Crisis Group: The COVID-19 Challenge in Post-Soviet Breakaway Statelets, S. 15.

²⁵ Hauer, Neil: Abkhazia, Georgia and COVID: An opportunity from crisis. In: Middle East Institute, 28.09.2020, <https://www.mei.edu/publications/abkhazia-georgia-and-covid-opportunity-crisis>, abgerufen am 20.10.2020.

²⁶ Коронавирус добрался до Кавказа.

²⁷ Гукемухов, Мурат: Пандемия стала ближе. In: Эхо Кавказа, 13.10.2020, <https://www.ekhokavkaza.com/a/30891506.html>, abgerufen am 16.10.2020.

zeichnet²⁸. Wirtschaftlich ist das Gebiet de facto völlig von Russland abhängig.²⁹ Somit treffen ausbleibende Transferleistungen aus Russland Südossetien noch heftiger als Abchasien.

Die Konfliktregion Bergkarabach meldete Anfang April die ersten COVID-19-Fälle. Zwar wurden Ende März bereits die Übergänge zu Armenien geschlossen, aber umfangreiche Einschränkungen der Bewegungsfreiheit wurden erst nach den am 31. März und 14. April abgehaltenen „Präsidentschaftswahlen“ in Kraft gesetzt. Nachdem Bergkarabach international als aserbaidzhanisches Territorium gilt, kann das Internationale Komitee vom Roten Kreuz zum einen innerhalb der Grenzen des ehemaligen (sowjetischen) Autonomen Gebietes Bergkarabach operieren, zum anderen bleiben aber notwendige internationale Hilfszahlungen aus, solange eine Zustimmung durch Armenien und Aserbaidschan sowie ein entsprechendes „*politisches Signal der Ko-Vorsitzenden der OSZE-Minsk-Gruppe*“³⁰ fehlen. Die Eskalation des armenisch-aserbaidschanischen Konfliktes in der Region Tavush/Tavuz im Juli 2020 und der Krieg in Bergkarabach von 27. September bis 11. November 2020 lassen keinen positiven Ausblick zu. Die verantwortlichen Stellen der Region melden einen kontinuierlichen Anstieg der Infektionszahlen (Stand Mitte Oktober: 421 Fälle, darunter 2 Todesfälle).³¹ Eine geringe Testkapazität sowie die Fluchtbewegungen von über 70.000 Menschen in Folge der Kampfhandlungen lassen jedoch eine weitaus größere Dunkelziffer vermuten. Neben dem Gesundheitsrisiko waren die Flüchtenden – vor allem Frauen und Kinder – zudem durch die coronabedingt geschlossenen Grenzen (internationale wie auch zu Armenien) zusätzlich in

²⁸ Снова рекорд: 30 новых случаев коронавируса в Южной Осетии. In: Эхо Кавказа, 16.10.2020, <https://www.ekhokavkaza.com/a/30896302.html>, abgerufen am 16.10.2020.

²⁹ Tomczyk, Agnieszka: Georgia's separatist regions at a standstill. In: New Eastern Europe, 3–4/2018, S. 53–59, hier: S. 57f.

³⁰ International Crisis Group: The COVID-19 Challenge in Post-Soviet Breakaway Statelets, S. 7. Eigene Übersetzung.

³¹ Коронавирус добрался до Кавказа.; Кавказ за неделю: обзор главных событий с 12 по 18 октября 2020 года. In: Кавказский Узел, 19.10.2020, <https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/355482/>, abgerufen am 19.10.2020.

ihren Fluchtmöglichkeiten eingeschränkt.³² Wie sich die Situation nach dem in Moskau geschlossenen Waffenstillstandsabkommen entwickeln wird, kann derzeit nicht abgeschätzt werden.³³ Starke Bevölkerungsbewegungen durch Resettlements von Bergkarabach-Armeniern, Armeniern und Azeris aufgrund der neuen territorialen Kontrollverhältnisse und teils zerstörten – vor dem Krieg schon schlechten – Infrastruktur (siehe Abb. 3) könnten eine Ausbreitung des Virus befördern.

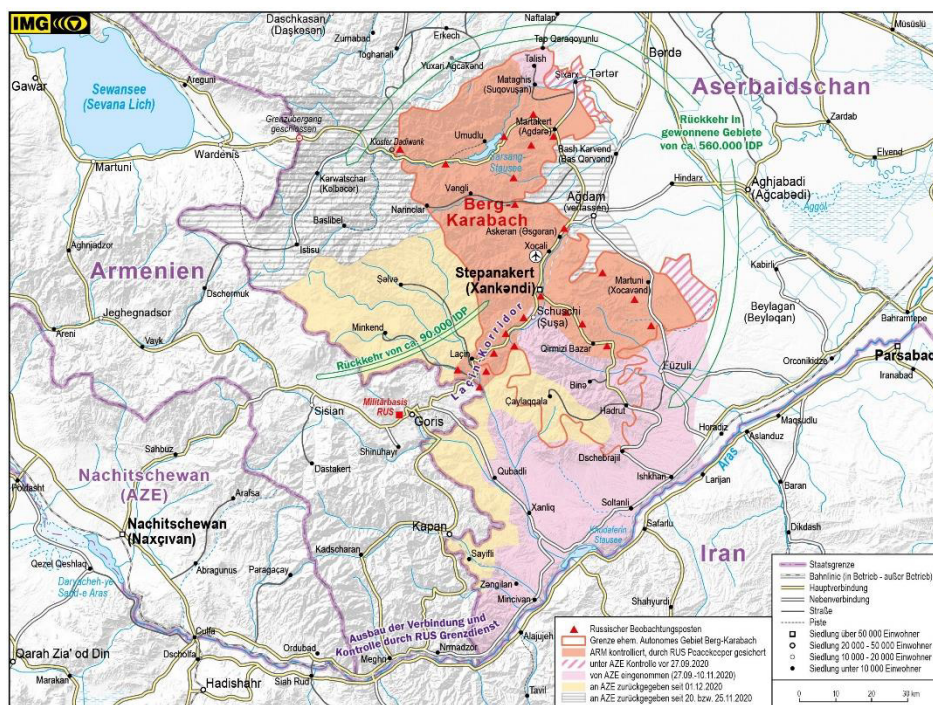


Abb. 3: Situation in Bergkarabach nach dem Abkommen vom 9.11.2020 und zu erwartende Migrationsströme der IDPs.

³² International Crisis Group: Reducing the Human Cost of the New Nagorno-Karabakh War (14.10.2020). <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/caucasus/nagorno-karabakh-conflict/reducing-human-cost-new-nagorno-karabakh-war>, abgerufen am 19.10.2020.

³³ Bota, Alice/Smirnova, Julia: Bergkarabach: Ein Sieg, aber kein Ende. In: Die Zeit, 11.11.2020, <https://www.zeit.de/2020/47/bergkarabach-aserbaidshan-armenien-krieg-suedkaukasus>, abgerufen am 24.11.2020.

Zu den wichtigsten Akteuren des Internationalen Krisen- und Konfliktmanagements (IKKM) vor Ort zählen zum einen die EU-Beobachtermission EUMM in Georgien und die OSZE Beobachtermission für Bergkarabach. Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) ist die einzige internationale Hilfsorganisation, die in Abchasien, Südossetien wie auch in Bergkarabach operieren kann, nicht zuletzt auf Grund der bereits vor der Pandemie bestehenden Zugänge. Dies ist gerade zur Verteilung von Hilfsgütern oft lebensnotwendig. Angesichts der Pandemie zeigte sich aber auch, dass das IKRK nur begrenzt helfen kann und oftmals Spezialisten der Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization/WHO) stärker gefordert wären. Hier liegt es an den Konfliktparteien, den Zugang auch anderen internationalen Organisationen zu ermöglichen. Nachdem der einzige Übergang zwischen Russland und Südossetien ab Anfang März geschlossen war, verweigerten die Behörden in Zchinwali aus Furcht die eigene Souveränität zu untergraben, einer WHO-Delegation Mitte März die Einreise über die administrative Grenzlinie zum übrigen Georgien. Somit musste auf technische Hilfsmittel wie Telefon und Internet zurückgegriffen werden. In Bergkarabach konnte die WHO ebenfalls nur telefonisch Kontakt mit den Verantwortlichen in Stepanakert/Khankendi aufnehmen, nachdem Aserbaidschan hier den Zugang kontrolliert.³⁴

Die EUMM konnte ihre Arbeit entlang der administrativen Grenzlinien zu Abchasien und Südossetien unter Einhaltung von Schutzvorkehrungen und gemäß den georgischen Vorschriften fortsetzen. Zur Reduktion von Kontakten wurde auf persönliche Treffen weitgehend verzichtet.³⁵ Trotz der Einschränkungen durch die Pandemie wurden die Kontakte über die Grenzlinien aufrechterhalten und der Incident Prevention and Response Mechanism (IPRM) funktionierte weiterhin. Am 30. Juli und 24. September konnten

³⁴ International Crisis Group: The COVID-19 Challenge in Post-Soviet Breakaway Statelets, S. 7 und 12ff.

³⁵ EUMM in Georgia: EUMM is stepping up preventive measures in relation to COVID-19 (19.03.2020). https://eumm.eu/en/press_and_public_information/features/36770/?year=2020&month=8, abgerufen am 20.10.2020.

sogar wieder die regelmäßigen Treffen in Ergneti, nahe der administrativen Grenze zu Südossetien, abgehalten werden, wo neben der fortschreitenden „borderization“ auch die Corona-Pandemie Thema war.³⁶

Während die EUMM ihre Arbeit ohne allzu große Einschränkungen fortführen konnte, wurden wegen der COVID-bedingten Reisebeschränkungen die Beobachtungsmissionen der OSZE in Bergkarabach eingestellt. Die Treffen der Co-Chairs der Minsk Gruppe wurden vorerst online abgehalten aber nicht reduziert.³⁷

Resilienz-Förderung im Lichte von COVID-19

Europäisches Engagement

In Übereinstimmung mit der EU-Globalstrategie und den Vorgaben der Europäischen Nachbarschaftspolitik unterstützt die EU die Staaten des Südkaukasus in verschiedenen Politikbereichen im Aufbau resilienter Strukturen³⁸. Der Fokus der allgemeinen EU-Maßnahmen liegt in Georgien und Armenien auf den Themen Wirtschaft, Regierungsführung, Konnektivität und Gesellschaft. Diese vier Kernbereiche sollen gestärkt werden. Die konkreten Maßnahmen werden in jährlichen Arbeitsprogrammen länderspezifisch und angepasst an die jeweiligen Grundlagendokumente festgelegt. Daher soll nur kurz dargelegt werden, auf welcher Basis die EU mit Georgien und Arme-

³⁶ EUMM in Georgia: Positive atmosphere as 96th Incident Prevention and Response Mechanism meeting takes place in Ergneti (30.07.2020). https://eumm.eu/en/press_and_public_information/press_releases/36853/?year=2020&month=10, abgerufen am 20.10.2020; 97th Incident Prevention and Response Mechanism meeting takes place in Ergneti (24.09.2020). https://eumm.eu/en/press_and_public_information/press_releases/36870/, abgerufen am 20.10.2020.

³⁷ OSCE mission suspending monitoring exercises due to restrictions caused by COVID-19 (19.03.2020). <https://en.armradio.am/2020/03/19/osce-mission-suspending-monitoring-exercises-due-to-restrictions-caused-by-covid-19/>, abgerufen am 20.10.2020; Press Statement by the Co-Chairs of the OSCE Minsk Group (19.03.2020). <https://www.osce.org/minsk-group/448837>, abgerufen am 20.10.2020.

³⁸ European External Action Service: Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. 2016, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf, abgerufen am 21.10.2020, hier: S. 23ff.

nien kooperiert, bevor konkretere Resilienz-Maßnahmen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie dargestellt werden.

Unter den sechs Ländern der Östlichen Partnerschaft (ÖP) stellt Georgien einen der Vorreiter dar: Bereits im Juli 2016 traten das Assoziierungs- und ein Freihandelsabkommen (DCFTA) in Kraft. Im März 2017 wurde ein Visa-Liberalisierungs-Abkommen mit der EU geschlossen. Armeniens Kooperation innerhalb der ÖP hingegen ist als Mitglied der Eurasischen Union, einem russischen Projekt, bisher weniger intensiv. Dennoch trat im Juni 2018 ein Umfassendes und Erweitertes Partnerschaftsabkommen (CEPA) bis zur Ratifizierung durch alle EU-Mitgliedstaaten vorläufig in Kraft, welches eine verstärkte Unterstützung durch die EU mit sich bringt. Den Rahmen für die konkrete Zusammenarbeit stellt das mehrjährige Single Support Framework (aktuell: 2017–2020) her.³⁹

Angesichts der COVID-Pandemie stellt die EU finanzielle Soforthilfen bis zu 1 Mrd. EUR für die Länder der ÖP bereit.⁴⁰ Darunter fallen rund 40 Mio. EUR als Hilfe im Kampf gegen COVID-19 für alle Staaten der Region, die indirekt über die WHO oder andere UN-Organisationen abgerufen werden können.⁴¹

Georgien werden als Ergänzung zu den jährlichen Arbeitsprogrammen von der EU 75 Mio. EUR als Soforthilfe für arbeitsplatzsichernde, armutsreduzierende, aber auch makroökonomisch stabilisierende Maßnahmen der ge-

³⁹ Georgia | European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations - European Commission (24.09.2020). https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/georgia_en, abgerufen am 19.10.2020; Armenia | European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations - European Commission (15.07.2020). https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/armenia_en, abgerufen am 19.10.2020.

⁴⁰ Europäische Kommission: Politik der Östlichen Partnerschaft nach 2020 (o. D.). <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/eastern-partnership/eastern-partnership-policy-beyond-2020/>, abgerufen am 20.10.2020.

⁴¹ Europäische Kommission: Action Document for EU COVID-19 Solidarity Programme for the Eastern Partnership. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/c_2020_3048_f1_annex_en_v2_p1_1078281.pdf, abgerufen am 20.10.2020.

orgischen Regierung zur Verfügung gestellt.⁴² 150 Mio. EUR können als Anleihen für die Refinanzierung des georgischen Staatshaushaltes abgerufen werden. Die EU fördert auch direkt verschiedene Projekte zur Unterstützung des Gesundheitssektors, für besonders vulnerable Gruppen oder Klein- und Mittelbetriebe sowie kleine Agrarunternehmer. Auch auf nachhaltige und grüne Projekte wird Wert gelegt. In Summe beträgt dieses COVID-19-Maßnahmenpaket der EU über 183 Mio. EUR.⁴³

Armenien wurden ebenfalls über 30 Mio. EUR als Direkthilfe für die Regierungsmaßnahmen gegen die COVID-19-Krise ergänzend zum diesjährigen Arbeitsprogramm zugesichert. Damit sollen sowohl das Gesundheitswesen unterstützt als auch Sozialleistungen und Hilfen für Unternehmen sichergestellt werden.⁴⁴ Das COVID-19-Maßnahmenpaket der EU für Armenien umfasst über 92 Mio. EUR und zielt auf Projekte zur nachhaltigen Stärkung des Gesundheitssektors, der Verbesserung von Zivilschutz und Katastrophenhilfe auf ministerieller Ebene, aber auch auf Unterstützungsleistungen für Kinder und ältere Menschen ab.⁴⁵ Zugleich wurden medizinisches Personal und Ausrüstung nach Armenien geschickt.⁴⁶

⁴² Europäische Kommission: Action Document for COVID-19 Resilience Contract for Georgia. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/c_2020_4959_f1_annex_en_v1_p1_1086547.pdf, abgerufen am 20.10.2020.

⁴³ Europäische Kommission: Facts and Figures about EU-Georgia relations. 2020, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eap_factsheet_georgia.pdf, abgerufen am 21.10.2020.

⁴⁴ Europäische Kommission: Action Document for COVID-19 Resilience Contract for Armenia. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/annexes/c_2020_4804_f1_annex_en_v2_p1_1086021.pdf, abgerufen am 20.10.2020.

⁴⁵ Europäische Kommission: Facts and Figures about EU-Armenia Relations. 2020, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eap_factsheet_armenia.pdf, abgerufen am 21.10.2020.

⁴⁶ Coronavirus: EU Medical Team deployed to Armenia (19.06.2020). https://ec.europa.eu/echo/news/coronavirus-eu-medical-team-deployed-armenia_en, abgerufen am 20.10.2020; Coronavirus: EU channels further assistance to Armenia, Georgia, Moldova, Ukraine and Belarus (26.06.2020). https://ec.europa.eu/echo/news/coronavirus-eu-channels-further-assistance-armenia-georgia-moldova-ukraine-and-belarus_en, abgerufen am 20.10.2020.

Österreichs Beitrag

Österreich hat seit Jahren einen Schwerpunkt seiner Entwicklungszusammenarbeit in der Region des Südkaukasus. Über die Austrian Development Agency (ADA) werden zahlreiche Projekte finanziert, wobei Österreich hier sowohl in Georgien als auch in Armenien einen Fokus auf Landwirtschaft, und in Georgien auch auf Industrie und Gewerbe – vor allem Klein- und Mittelbetriebe – aufweist.⁴⁷ Im Rahmen der Initiative GRETA⁴⁸ stellte Österreich zusammen mit der EU und Schweden während der COVID-19-Krise auch knapp 2 Mio. EUR für Projekte zum Aufbau biologischer Landwirtschaft und für die Entwicklung des Tourismussektors im Großen Kaukasus bereit. Solche kofinanzierten Projekte seien, so der österreichische Botschafter in Georgien Arad Benkö, auch die wichtigsten Maßnahmen für eine wirtschaftliche Erholung.⁴⁹ Gerade die Förderung der Landwirtschaft wird von Experten auch als eine wesentliche Maßnahme zur Diversifizierung und Resilienz-Steigerung der georgischen Wirtschaft gesehen⁵⁰.

In Armenien fokussiert sich die österreichische Entwicklungszusammenarbeit (EZA) aktuell auf die Förderung nachhaltiger und ökologischer Landwirtschaft, vor allem im Hinblick auf den Klimawandel⁵¹. Zudem sollen in

⁴⁷ Austrian Development Agency: Armenien (o. D.). <https://www.entwicklung.at/laender/suedkaukasus/armenien>, abgerufen am 21.10.2020; Georgien (o. D.). <https://www.entwicklung.at/laender/suedkaukasus/georgien>, abgerufen am 21.10.2020

⁴⁸ Anm.: Green Economy: Sustainable Mountain Tourism and Organic Agriculture

⁴⁹ EU, Sweden and Austria Announce € 860,000 for tourism development initiatives in Svaneti, Racha-Lechkhumi and Upper Imereti (o. D.). https://eeas.europa.eu/delegations/georgia/82431/eu-sweden-and-austria-announce-%E2%82%AC-860000-tourism-development-initiatives-svaneti-racha_en, abgerufen am 21.10.2020; EU, Sweden and Austria announce €1.16 Million for local development initiatives in organic agriculture in Svaneti, Racha-Lechkhumi and Upper Imereti (o. D.). https://eeas.europa.eu/delegations/georgia/78103/eu-sweden-and-austria-announce-%E2%82%AC116-million-local-development-initiatives-organic-agriculture_en, abgerufen am 21.10.2020.

⁵⁰ International Monetary Fund (Hrsg.): Regional economic outlook, S. 12.; Halbach: Der Kaukasus im Schatten der Pandemie, S. 4.

⁵¹ Austrian Development Agency: EU-Green Agriculture Initiative in Armenia - EC Funds (o. D.). <https://www.entwicklung.at/projekte/detail/eu-green-agriculture-initiative-in-armenia-ec-fund>, abgerufen am 22.10.2020; EU-Green Agriculture Initiative in Armenia - ADC Co-financing (o. D.). <https://www.entwicklung.at/projekte/detail/eu-green-agriculture-initiative-in-armenia-adc-co->, abgerufen am 22.10.2020.

einem weiteren Projekt junge Menschen durch entsprechende Bildungsangebote resilient im Umgang mit dem Klimawandel werden⁵². Angesichts der COVID-19-Lage in Armenien wurden auch 300.000 EUR aus dem österreichischen EZA-Budget für Sofortmaßnahmen des IKRK bereitgestellt⁵³. Auch Kleinprojekte vor Ort, z.B. in der Region Shirak, werden durch die ADA mitfinanziert⁵⁴.

Ein kleinerer, aber nicht weniger wichtiger, Teil der österreichischen EZA-Aktivitäten im Südkaukasus dient auch dem Aufbau von besseren lokalen Verwaltungsstrukturen, Ausbildung im Katastrophenschutz oder dem Know-how-Transfer zum Schutz vor Naturgefahren.⁵⁵ Ein weiteres mittelfristiges Projekt zwischen Österreich und Armenien zur Stärkung der staatlichen Resilienz wird über das BMLV abgewickelt. Seit 2018 ist das BMLV an der Reform des armenischen Sicherheitssektors beteiligt. Im Rahmen des OSZE „Armenien Kooperationsprogrammes“ wurde für den Zeitraum 2019-2021 ein Projekt implementiert, welches den Umgang mit Beschwerden innerhalb der armenischen Streitkräfte verbessern und eine Bewusstseinsbildung für den Stellenwert demokratischer Kontrolle von Vorgängen in den Streitkräften fördern soll.⁵⁶

⁵² Austrian Development Agency: Adolescents as Agents of Climate Change in their Communities (o. D.). <https://www.entwicklung.at/projekte/detail/adolescents-as-agents-of-climate-change-in-their-c>, abgerufen am 22.10.2020.

⁵³ Austrian Development Agency: Contribution to the IFRC Global COVID-19 Emergency Appeal 2020 in Armenia (o. D.). <https://www.entwicklung.at/projekte/detail/contribution-to-the-ifrc-global-covid-19-emergency>, abgerufen am 22.10.2020.

⁵⁴ Austria Assists Armenia in COVID-19 Crisis. In: Asbarez.com, 16.06.2020, <http://asbarez.com/194751/austria-assists-armenia-in-covid-19-crisis/>, abgerufen am 22.10.2020.

⁵⁵ Austrian Development Agency: Katastrophenschutz (o. D.). <https://www.entwicklung.at/ada/aktuelles/detail/katastrophenschutz>, abgerufen am 22.10.2020; Risiko-Management für geologische und hydro-meteorologische Katastrophen durch Anwendung eines Programms zum Schutz vor Naturgefahren in Georgien (o. D.). <https://www.entwicklung.at/projekte/detail/risiko-management-fuer-geologische-und-hydro-meteo>, abgerufen am 22.10.2020; Democratic Development, Decentralisation and Good Governance in Armenia (o. D.). <https://www.entwicklung.at/projekte/detail/democratic-development-decentralisation-and-good-g>, abgerufen am 22.10.2020.

⁵⁶ Lampalzer/Gruber: Fact Sheet Armenien Nr. 01.; Fact Sheet Armenien Nr. 02.

Herausforderungen für die Resilienz-Steigerung in der Region

Die Region des Südkaukasus wurde, wie die Zahlen im ersten Abschnitt gezeigt haben, unterschiedlich stark von der Corona-Pandemie getroffen. Wie auch die Staaten Europas waren die Länder der Region kaum auf ein solches Szenario vorbereitet. Die Auswirkungen treffen die schwächeren Gesellschaften in den Staaten des Südkaukasus jedoch härter als jene in Europa. Die bisherigen europäischen und österreichischen Unterstützungsmaßnahmen zielten bereits auf eine Stärkung der besonders verwundbaren Teile der Gesellschaften im Südkaukasus ab. Diese Maßnahmen sollen weiter fortgeführt werden. Auch die direkten europäischen Hilfen in Bezug auf die COVID-19-Pandemie scheinen eine nachhaltige Perspektive zu besitzen.

Ein besonders wichtiger Punkt für die Zukunft des Südkaukasus ist die Stärkung der staatlichen Sozialsysteme. Schon vor der coronabedingten Wirtschaftskrise lebten z.B. in Georgien bereits 20% der Menschen in Armut und 50% an der Armutsgrenze. Die südkaukasischen Regierungen hier bei einem Umdenken in sozial- und arbeitspolitischen Fragen zu unterstützen, stabilisiert auch die gesamte Region langfristig. Die Wirtschaftssysteme mit ihrem hohen Abhängigkeitsgrad von Tourismus, Finanztransfers aus der Diaspora oder auch von Rohstoffen sind anfällig für globale Schocks in den Lieferketten und pandemiebedingten Nationalismen. Ein Aufbau neuer Wirtschaftszweige, besonders im IT- und Produktionsbereich könnte die „Pandemie-Anfälligkeit“ reduzieren. Zugleich ist die Region zwar ein Bindeglied zwischen Russland, dem Nahen Osten und dem irano-indischen Raum, die Konnektivität zwischen den drei Staaten und auch mit Europa sollte aber weiter gefördert werden.⁵⁷

Hierbei darf jedoch nicht vergessen werden, dass der Südkaukasus eine permanente Konfliktregion darstellt. Die jüngste Eskalation des armenisch-aserbaidzhanischen Konfliktes zeigt, dass in der gegenwärtigen Lage eine Vorausschau der Entwicklungen auf 10 bis 15 Jahre unrealistisch erscheint.

⁵⁷ Eradze, Ia: Corona Pandemic as an Amplifier of Socio-Economic Crises in Georgia. In: Caucasus Analytical Digest, 115/2020, S. 3–7, hier: S. 4f.; Kluge et al.: Eurasiens Wirtschaft und Covid-19, S. 6ff.; Smolnik: Zwei Jahre im „neuen Armenien“, S. 3f.; Halbach: Der Kaukasus im Schatten der Pandemie, S. 4.; International Monetary Fund (Hrsg.): Regional economic outlook, S. 12f.

Selbst die Auswirkungen des aktuellen Krieges auf die Gesellschaften, die Wirtschaft und vor allem auch das „Ergebnis“ sind jetzt noch nicht absehbar.

Die Entwicklungen in Georgien und seinen beiden abtrünnigen „Republiken“ sind ebenfalls nur schwer vorherzusehen. Südossetien wählte in der Krise den Weg einer – teils erzwungenen – Selbstisolation, der wohl auch nach Corona noch Nachwirkungen zeigen wird. Russland wird das Gebiet nicht eingliedern, aber auch die Kosten nicht weiterhin in dem derzeitigen Ausmaß tragen wollen, wie sich an der nur spärlichen Hilfe während der COVID-Krise zeigt. Zugleich wird aber aus südossetischem Gebiet die „borderization“ vorangetrieben, was zu neuen Konflikten mit Georgien führt. Eine Abnahme des Konfliktpotenzials ist in naher Zukunft also nicht zu erwarten. Im Konflikt mit Abchasien zeigen sich zwar neue kooperative Tendenzen, diese beschränken sich jedoch auf medizinische Unterstützung. Suchumis Streben nach Autonomie von allen Seiten bietet jedoch mehr Möglichkeiten einer Konfliktlösung als im Fall Zchinwalis.

Erschwerend für jegliche Szenarien-Bildung kommt hinzu, dass die Region verstärkt ins Interesse neuer regionaler wie globaler Mächte rückt.⁵⁸ Die türkische Unterstützung Aserbaidschans im zweiten Bergkarabach-Krieg von September bis November 2020 hat eine neue Qualität angenommen, die es bisher nicht gab.⁵⁹ Russland versucht zwar Einfluss zu bewahren, verhält sich aber zurückhaltend, wenn es um Unterstützungen finanzieller wie militärischer Natur geht. Ein Rückzug der Truppen aus Abchasien oder Südossetien bleibt aber unwahrscheinlich. Die russische Militärpräsenz in der Region kann nämlich nicht nur zur Beeinflussung der jeweiligen Staaten, sondern auch im geopolitischen Wettstreit mit dem aufstrebenden Akteur China eingesetzt werden. Welche Rolle China nach der Pandemie einnehmen wird,

⁵⁸ Giragosian, Richard: Bracing for impact. Shifting geopolitics in the South Caucasus. In: New Eastern Europe, 4/2020, S. 71–73; Kudzko, Alena: COVID-19 not to spare Eastern Europe from great power competition. In: New Eastern Europe, 4/2020, S. 63–65.

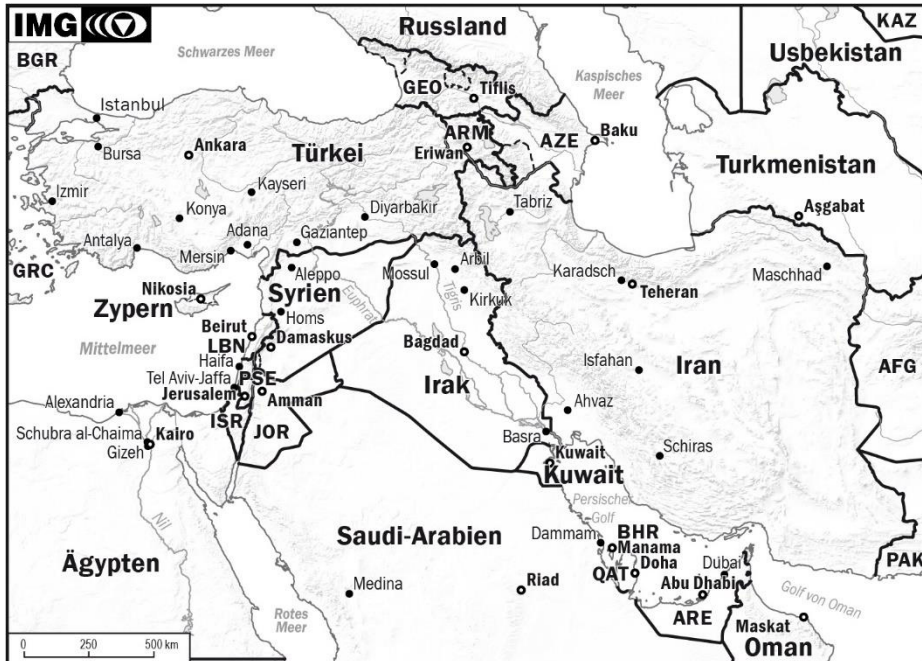
⁵⁹ Lampalzer, Hans: Bergkarabach: Neuordnung der regionalen Machtverhältnisse. In: IFK Monitor, 65/2020, https://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/ifk_monitor_63_lampalzer_bergkarabach_nov_20_web.pdf, abgerufen am 27.11.2020.

kann hier nicht seriös abgeschätzt werden. Jedoch investiert unter anderem China in die Transportinfrastruktur der Region als einem Teil der neuen Seidenstraße.

Für die europäische Sicherheit bleibt ein möglichst stabiler Südkaukasus ein Imperativ. So verlaufen wichtige Energietransportachsen durch Georgien und Aserbaidschan. Aber auch ein stetiger Migrationsfluss, insbesondere wegen schlechter ökonomischer Perspektiven, würde den allgemeinen Migrationsdruck auf Europa weiter erhöhen. Eine nachhaltige Lösung der verschleppten Konflikte ist jedenfalls die Grundlage, um die Transformation der Staaten des Südkaukasus zu demokratischen Systemen abschließen zu können. Zivile Initiativen sollten vorrangig bei der Umsetzung dieses Ziels mitwirken. Das Österreichische Bundesheer kann jedoch, wie das Beispiel des Armenien-Kooperationsprojektes deutlich gezeigt hat, durch Anbieten von Expertise, Abhalten von Kursen oder auch in der Ausbildung von Sicherheitskräften einen Beitrag zur Resilienz-Steigerung im Sinne eines Fähigkeitsaufbaus und Sicherstellung guter Regierungsführung leisten. Ebenso sollte die Rolle der Landesverteidigungsakademie als koordinierende Stelle der *Regional Stability in the South Caucasus Study Group* bei der Konfliktlösung als Track-2-Initiative nicht unterschätzt werden. Parallel sollten alle Möglichkeiten, sich an den Beobachtermissionen EUMM und in Bergkarabach – sofern die OSZE-Mission fortgesetzt wird – zu beteiligen weiter genutzt werden. Seitens der OSZE könnte zudem versucht werden, die aktuelle, unilaterale Friedensmission der Russischen Föderation mittelfristig durch eine OSZE-Mission auf einer breiteren Basis von Teilnehmerstaaten abzulösen. Ein Einsatz österreichischer Peacekeeper wäre dann jedenfalls ein wesentlicher Beitrag zur Resilienz-Steigerung durch die Stabilisierung der Region.

Staatliches Corona-Krisenmanagement zwischen Regime und Regierung: Iran und Türkei als Fallbeispiele

Walter Posch



Die Corona-Krise traf auf einen von gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und militärischen Krisen geplagten Nahen Osten. Zum einen sind die Folgen der Kriege in Syrien und im Irak auch ohne Corona dramatisch genug und nahezu unlösbar. Das betrifft sowohl das militärisch-politische Patt auf strategischer Ebene als auch humanitäre Katastrophen wie das millionenfache Flüchtlingselend. Zum anderen schwächen militärische Krisen, wie jene im Jemen oder internationale Isolation, wie im Falle Irans, die Resilienz der betroffenen Staaten ebenso wie die notwendige internationale Kooperation gegen die Pandemie. Dessen ungeachtet, trat bisher keine erkennbare Veränderung in der Außen- und Sicherheitspolitik der meisten Staaten des Nahen

Ostens ein.¹ Dem scheint jedoch ein anderer Befund zu widersprechen, nämlich, dass die Corona-Krise das öffentliche Leben stark einschränkt bzw. ganz zum Erliegen bringt, was sich eigentlich auf die Politik eines Landes auswirken sollte. Im Folgenden sollen diese Widersprüche aufgelöst und gedeutet werden. Im Fokus liegen zwei ausgewählte Staaten am Rande des Mashregh, also der Region östlich Ägyptens, die aufgrund ihrer Bedeutung auch in den gesamten Nahen Osten wirken, nämlich die Türkei und der Iran.

Politische Charakteristik der Staaten im Nahen Osten

Die Staaten des Nahen Ostens werden in der Regel als „Rentenstaaten“ (*rentier states*) und als „Sicherheitsstaaten“ betrachtet. Beide Bezeichnungen müssen vorab definiert werden. Obwohl der Begriff „Rentenstaat“ seit einiger Zeit im akademischen Diskurs kritisiert wird, erfreut er sich in der politikwissenschaftlichen Literatur nach wie vor großer Beliebtheit.² Dabei wird der an sich vielschichtige Begriff simplifizierend darauf reduziert, die Einnahmen aus dem Verkauf von Öl und Gas als externe Rente (Produzentenrente) zu verstehen, im Gegensatz dazu würde die Bevölkerung auf ihr politisches Mitspracherecht verzichten und ihr Lebensstil durch die Öleinnahmen subventioniert werden. Sicherheitsstaaten³ wiederum verfügen über starke Militär- und Polizeiapparate, insbesondere starke Nachrichtendienste und eine politische Polizei, die hauptsächlich nach innen wirken und mehr der Überwachung und Kontrolle der eigenen Bevölkerung dienen als der Landesver-

¹ Einen guten Überblick gibt die folgende Studie: POMEPS (Project on Middle East Political Science), *The COVID-19 Pandemic in the Middle East and North Africa*, (POMEPS Studies 39) April 2020.

² Der Klassiker für diesen Begriff bleibt Giacomo Luciani und Hazem Beblawi (Hg), *The Rentier State*, London 1987, vgl. auch die folgende Arbeit von Anaïs Özyavuz und Dorothee Schmid, *Persistence and Evolution of the Rentier State Model in the Persian Gulf Countries*, (Notes d'IFRI), Paris 2015; Eine ausgezeichnete Aufarbeitung der gängigen Theorien sowie eine profunde Anwendung auf die wirtschaftlichen Verhältnisse des Landes siehe bei Miriam Shabafrouz, *Liberalisierungsreformen in Iran. Möglichkeiten und Grenzen der wirtschaftlichen Diversifizierung eines erdölexportierenden Staates*, Marburg (zgl. Dissertation an der Uni Duisburg Essen) 2016.

³ Statt Sicherheitsstaat wird im englischen Sprachgebrauch gerne der Ausdruck „Pretorian State“ verwendet, vgl. Clement M. Henry und Robert Springborg, *Globalization and the Politics of Development in the Middle East*, Cambridge 2001; zum Verhältnis Wirtschaft, Politik und Sicherheitsapparat siehe die einschlägigen Abschnitte bei Alan Richards und John Waterbury, *A Political Economy of the Middle East*, Boulder 2008.

teidigung. Derartige Staaten werden auch oft als autoritär bezeichnet. Die politische Entmündigung der Bevölkerung ist das natürliche Resultat der Kombination beider Elemente, des rentenstaatlichen „Zuckerbrots“ und der sicherheitsstaatlichen „Peitsche“. In seiner reinsten Form traf diese Kombination auf das Kaiserreich Iran und den baathistischen Irak unter Saddam Hussein vor dem ersten Golfkrieg zu. Andererseits sind die zwei größten Staaten der Region, die Türkei und die Islamische Republik Iran, formal gesehen Demokratien, wenn auch äußerst defizitäre, welche reguläre Wahlen auf kommunaler und nationaler Ebene abhalten. In beiden Fällen werden demokratische Prozesse jedoch regelmäßig den Interessen des Sicherheitsstaates geopfert, d.h. den Interessen jener, die den Sicherheitsapparat kontrollieren und denen es möglich ist, ihre eigenen Interessen zur nationalen Sicherheit oder wenigstens im Sinne der nationalen Sicherheit zu erklären. Diese Eliten und vor allem die Art, wie sie ihre Macht formell (staatlich) und informell ausüben, wird in diesem Beitrag etwas simplifizierend „Regime“ genannt, ein Begriff, der in der Regel pejorativ und zum Zwecke der De-Legitimation von Machthabern oder Staaten angewandt wird. In vielen Fällen spielen oder spielten auch Ideologien eine bedeutende Rolle, sei es, als verpflichtendes Erklärungsmuster real existierender Verhältnisse oder als Rechtfertigung staatlicher Repressionen. In Summe bedeutet dies, dass „der Staat“ bzw. das „Regime“ sich weitgehend um die Belange der Bürger kümmert und wenigstens äußerlich die Fassade des Funktionierens bzw. der totalen Kontrolle aufrechterhalten muss. Damit bleiben erwartbare Krisen nicht Probleme der Regierungsführung, sondern werden umgehend zur Regimefrage und somit zur Machtfrage. Vor diesem Hintergrund soll versucht werden, die Auswirkungen der Corona-Krise anhand der beiden Fallbeispiele zu beurteilen.

Islamische Republik Iran

Die „Islamische Republik Iran“ war einer der Staaten, die am frühesten von der Corona-Krise betroffen waren. Die ersten Fälle wurden im Februar 2020 verzeichnet, dennoch hielten die Behörden die Parlamentswahlen vom 21. Februar ohne besondere Vorsichtsmaßnahmen ab. Ein weiterer Monat verstrich, in dem Behörden und Regierung über den richtigen Umgang mit der Seuche rangen. Zum persischen Neujahrsfest „Nouruz“ am 21. März wurden zwar Straßensperren und Reisewarnungen von den Gesundheitsbehörden angekündigt, die aber nur halbherzig umgesetzt und von der Bevöl-

kerung ohnehin weitgehend ignoriert wurden. Geschätzte 3-4 Millionen Iraner nutzten die zweiwöchige Urlaubszeit im Frühjahr für Verwandtschaftsbesuche in anderen Teilen des Landes, obwohl die Gesundheitsbehörden davor warnten. Erst ab April wurden neue, effizientere Maßnahmen eingeleitet, die bis heute anhalten.⁴

In- und ausländische Beobachter kritisierten die iranische Regierung von Anfang an für ihren Umgang mit der Seuche. Andererseits ist festzuhalten, dass global betrachtet die iranische Führung nicht die einzige war, die das Ausmaß der Seuche unterschätzte. Teheran ging dabei aber nie so weit wie manche westliche Politiker, die der Herdenimmunität das Wort reden. Dagegen sprach schon, dass führende Politiker und hohe Beamte aus dem Gesundheitsbereich selbst an COVID-19 erkrankten und sich des Risikos deshalb bewusst waren. So wurden in Teheran Plätze und öffentliche Anlagen schon im Februar regelmäßig desinfiziert sowie Imbisse und ähnliche Verkaufsstände geschlossen. Dass diese Maßnahmen unzureichend waren, steht freilich außer Zweifel. Ebenso wenig entsprach die Durchführung der Parlamentswahlen im Februar den notwendigen Standards für den Schutz gegen das Corona-Virus. Eine Verschiebung der Wahlen aus gesundheitspolitischen Gründen war ausgeschlossen, weil ein Präzedenzfall vermieden und stattdessen, politische Normalität im Lande suggeriert werden sollte.

Das war notwendig, weil der Beginn der Corona-Krise und die Parlamentswahlen von 2020 in eine Phase höchster Spannungen auf internationaler und innenpolitischer Ebene fielen. So häuften sich Beschwerden über die nicht eingehaltenen Reformversprechen der Regierung Rouhani und die Rolle der Korps der Gardisten der Islamischen Revolution (Revolutionsgarde) in Wirtschaft und Politik – und zwar nicht nur in der Bevölkerung, sondern auch bei den Eliten selbst. In den Jahren zuvor, letztmals im November 2019, war es zu schweren sozialen Unruhen gekommen, die der Gesamtstaat und die Regierung zwar überstanden, die jedoch in ihrer Häufigkeit und Heftigkeit

⁴ Liora Hendelman-Baavur, „Iran and the Coronavirus. From Denial to National Mobilization“, in: Alexander Brakel (Hg), *The Coronavirus in the Middle East: State and Society in a Time of Crisis*, (KAS Konrad Adenauer Stiftung - Israel) Tel Aviv, Mai 2020, S. 19-22.

die Glaubwürdigkeit und somit interne Legitimation des gesamten politischen Systems – also des Regimes – in Frage stellten.⁵ Dann wurde am 3. Jänner 2020, der auch über die Grenzen des Landes hinaus bekannte, General Qassem Soleimani von den USA im Irak getötet. Die selbst für das Regime überraschende Sympathiewelle für den Getöteten überspielte für ein paar Tage die Krise und kurzfristig schien es, als ob es der Revolutionsgarde gelungen wäre, ihren Ruf in der kritischen Öffentlichkeit wieder herzustellen. Dies wurde jedoch mit dem versehentlichen Abschuss des ukrainischen Flugzeuges UAPS 572 am 8. Jänner rasch wieder zunichte gemacht, denn die versuchte Verschleierung der Ursachen des Unglücks brachte die öffentliche und internationale Meinung schnell wieder gegen die Machthaber der Islamischen Republik auf.⁶ Erst vor diesem Hintergrund wird der verkrampfte Versuch verständlich, trotz Corona-Krise die Parlamentswahlen vom Februar 2020 ordnungsgemäß abhalten zu wollen. Dazu kam der politische Druck, unter dem sich die Regierung Rouhani befand.

Dieser wurde von einer einflussreichen und mächtigen Gruppe von Klerikern aus dem nordiranischen Mashhad aufgebaut, die zu den möglichen Verlierern der Rouhani-Reformen gehörten und deshalb ihre mediale, wirtschaftliche und politische Macht nutzten, um gegen die Reformregierung Rouhani Stimmung zu machen – unter anderem auch, indem sie seit einigen Jahren insgeheim die Proteste unterstützten, um die Regierung zu diskreditieren. Es verwundert also nicht, wenn aus diesem Eck die aggressivsten Kommentare über das Corona-Management zu hören waren. Die zweite Gruppe, aus deren Kreisen permanent gegen Rouhani Opposition betrieben wurde, war die Revolutionsgarde selbst. Dieser war aber klar, dass ihre starke Rolle in der Wirtschaft und ihre dominante Rolle im Sicherheitsapparat nur mehr schwer zu halten sein wird. So hatte der Revolutionsführer persönlich vor bald einem Jahrzehnt der Revolutionsgarde einen schmerzhaften Umgliederungs- und Restrukturierungsprozess verordnet. Dennoch hoffte sie,

⁵ Soziale Unruhen sind keine Seltenheit im Iran, seit 2017/2018 folgen sie jedoch einer neuen Dynamik, hierzu siehe Walter Posch, „Proteste im Iran und die Zukunft der Reformen“, IFK-Monitor, Jänner 2018. <https://www.bundesheer.at/wissensforschung/publikationen/publikation.php?id=859>, Zugriff: 20.11.2020.

⁶ Walter Posch, „Versagen der Eliten“, in: *Zenith*, I/2020, S. 44-49.

möglichst viele ihrer Privilegien zu behalten und ihre Rolle in der Sicherheitsarchitektur des Landes, wenn möglich weiter auszubauen.⁷ Dies fiel ihr unter einer geschwächten Regierung leichter.

Allerdings war Kritik am Corona-Management der Regierung, wie sie aus den Reihen der von der Revolutionsgarde abhängigen Medien vorgebracht wurde, für das Kommando der Revolutionsgarde problematisch; betonten doch die Garde selbst immer wieder, ihre Rolle für das gesamtstaatliche Krisenmanagement und die nationale Resilienz. In diesem Sinne und im Schatten des blamablen Flugzeugabschusses vom Jänner genügte es nicht, wenn die Revolutionsgarde sich wieder als Truppe des zivilen Krisenmanagements inszenierte. Die Frage, wie die Revolutionsgarde ihren Part im staatlichen Krisenmanagement tatsächlich ausfüllte, muss an dieser Stelle unbeantwortet bleiben. Dies deshalb, weil die Eindrücke, die ausländische Beobachter trotz strenger Medienzensur, aktiver Propaganda und mehr oder weniger glaubwürdigen Augenzeugenberichten erhalten, nur Rückschlüsse auf die allgemeine Lage – und diese ist dramatisch genug – nicht jedoch auf die Qualität des Zusammenwirkens der verschiedenen staatlichen Institutionen zulassen. Dessen ungeachtet lässt die Öffentlichkeitsarbeit der Revolutionsgarde Rückschlüsse auf ihr Selbstbild und ihre Rechtfertigungsstrategie⁸ zu: Seit Beginn der Krise rekurriert die Revolutionsgarde in ihrer Öffentlichkeitsarbeit auf den langen Iran-Irak-Krieg. Der über Jahrzehnte aufgebauten Ikonographie des Krieges wurden ähnliche Bilder im Kampf gegen Corona gegenübergestellt. Damit werden zwei Ziele erreicht, erstens wird das islamistische Konzept vom allumfassenden Jihad wieder bemüht, nach dem der wissenschaftliche und gesellschaftliche Fortschritt gleichwertig mit der militärischen Landesverteidigung sind. Zweitens jedoch wird die einzige Daseinsberechtigung der Revolutionsgarde als paramilitärische Einheit in Erinnerung gerufen: der lange Iran-Irak-Krieg. Der ikonographische Rückgriff

⁷ Zur Stellung der Revolutionsgarde im Rahmen der iranischen Sicherheitskräfte siehe „Der Sicherheitsapparat der Islamischen Republik Iran“, in: *Handbuch der Iranistik*, (herausgegeben von Ludwig Paul) Bd. 2 Wiesbaden 2017, S. 148-159.

⁸ Olmo Gölz und Kevin L. Schwartz, „Going to War with the Coronavirus and Maintaining the State of Resistance in Iran“, *MERIP*, 9. Jänner 2020. <https://merip.org/2020/09/going-to-war-with-the-coronavirus-and-maintaining-the-state-of-resistance-in-iran/>, Zugriff: 20.11.2020.

auf die Kriegszeit und damit seine Gleichstellung mit dem zivilen Kampf gegen Corona muss auch als Zeichen schwacher Legitimation gesehen werden, wie man es von sogenannten „zweiten“ oder „ideologischen“ Armeen erwarten muss.

Denn so wie im Krieg die Revolutionsgarde die Armee (als eigentlichen Waffenträger der Nation) nur unterstützen konnte, kann sie auch beim zivilen Kampf gegen Corona nur ergänzend zum existierenden – und maroden – öffentlichen Gesundheitssystem wirken. Die Revolutionsgarde interpretiert denselben Sachverhalt allerdings gegenteilig, indem sie auf die Unverzichtbarkeit und zentrale Bedeutung ihrer Organisation pocht.

Angesichts des dramatischen Verlaufes der Corona-Pandemie im Iran, der durch den Abschuss einer zivilen Passagiermaschine gezeigten militärischen Inkompetenz und allgemein der Verarmung und Verelendung der werktätigen Massen und des Bürgertums, stellt sich die Frage, inwieweit die Bevölkerung dem Regime noch folgt und ob, wie von westlichen, insbesondere amerikanischen Analytikern herbeigeschrieben, bald eine demokratische – sprich proamerikanische – Revolution die Verhältnisse im Iran grundlegend umgestalten könnte. Hierzu zwei Anmerkungen: erstens hat der Bruch des Nuklearabkommens durch den amerikanischen Präsidenten Donald Trump das prowestliche und mithin das rechtsstaatliche politische Lager im Iran nachhaltig geschwächt. So sehr die iranische Bevölkerung in anderen Punkten auch westlichen Lesarten folgt, so sehr lehnt sie den amerikanischen Vertragsbruch ab. Vor allem die negativen Auswirkungen der Sanktionen auf die medizinische Versorgung des Landes erbittern die iranische Bevölkerung als Hauptleidtragende.⁹ Zweitens ist die amerikanische Sanktionslogik fehlerhaft, weil sie den Staat Iran mit dem Regime gleichsetzt. In der Theorie sollte ein Rentenstaat wie die Islamische Republik Iran zusammenbrechen, sobald die Einkünfte aus den staatlichen Subventionsleistungen ausbleiben. Was dabei nicht bedacht wurde, ist, dass das Regime weiterhin intakt bleibt und sich

⁹ Vgl. Sima Sakhsari, „Doctors, Covid-19 Patients and Dilemmas of Treatment under Sanctions in Iran“, *MERIP*, 17. April 2020 <https://merip.org/2020/04/voices-from-the-middle-east-doctors-covid-19-patients-and-dilemmas-of-treatment-under-sanctions-in-iran/>. Zugriff: 20.11.2020.

rasch den veränderten Gegebenheiten anpasst. Der Niedergang oder gar Zusammenbruch des Staates, d.h. vor allem der staatlichen Institutionen, zerstört das Bildungs- und Gesundheitssystem, nicht jedoch den Sicherheitsapparat oder die wirtschaftliche Rolle der Regimegünstlinge. Ähnliches geschah in den 1980er Jahren im Irak, der damals ebenso seine Gebildeten und Technokraten ans Ausland verlor. Das Resultat war die sanktionsbedingte Stärkung des Regimes bei gleichzeitiger Erosion des Staates und der Gesellschaft. Ähnliches geschieht nun im Iran, wo die Mittelklasse seit geraumer Zeit das Land verlässt. Zurück bleibt eine materiell und kulturell verarmende Bevölkerung, die in immer größere Abhängigkeit zum Regime gerät. Mit hoher Wahrscheinlichkeit ist davon auszugehen, dass die COVID-19-Krise diese Abhängigkeit weiter verstärken wird. Ebenso, dass es der Revolutionsgarde gelingen wird, die eigene Rolle als Hauptstütze des Regimes zu konsolidieren und vermutlich nach den nächsten Präsidentschaftswahlen noch weiter auszubauen.

Türkei

Wie im Falle Irans trat auch in der Türkei die Corona-Krise auf eine sich verändernde Machtstruktur. Dies ist die Folge der von Recep Tayyip Erdoğan initiierten schrittweisen Umgestaltung des politischen Systems des Landes. Das betraf bzw. betrifft sowohl die außenpolitischen Aktivitäten der Türkei als auch die Innenpolitik. Letztere ist für die vorliegende Thematik relevant. Denn der Wechsel vom parlamentarischen zu einem Präsidialsystem führte zu einem Angleichungsprozess des europäisch konstruierten türkischen Systems an die Regime des Nahen Ostens, wo persönliche Beziehungen und Netzwerke sich über Institutionen hinwegsetzen und diese letztendlich absorbieren. Freilich gab es Klientelismus auch schon früher, aber dass die Familie und die Vertrauten eines Parteichefs alle Schlüsselpositionen in Regierung, Wirtschaft und Sicherheitsapparat innehaben, ist ein Novum, dessen Auswirkungen sich noch nicht absehen lassen. Bekanntlich wurde dieser Prozess durch den gescheiterten Putsch von 2016 verstärkt. Damals wurden unter der Anschuldigung, in den gescheiterten Putsch involviert gewesen zu sein oder der aus Sicht Erdogans abtrünnigen Fethullah Gülen-Bewegung anzugehören, nicht nur die Medien und Intellektuelle allgemein, sondern auch das Offizierskorps, die Presse und die Universitäten von unliebsamen und unbequemen Personen gesäubert. Das wirkliche Ausmaß und die Auswirkungen dieser Säuberungen wurden nie seriös erhoben. Dass diese

substanziell gewesen sein müssen, geht daraus hervor, dass nach einigen Monaten dringend benötigte Kampfpiloten wieder in den Dienst gestellt wurden. Gerüchtweise hieß es auch, dass mancherorts ganze Abteilungen in Provinzspitälern geschlossen wurden, weil die Belegschaft unter Gülenismus-Verdacht geriet. Vier Jahre später, im April 2020, demonstrierten entlassene Pfleger, Schwestern und Ärzte für ihre Wiederaufnahme in den Gesundheitsdienst, um angesichts der dramatischen Situation nach dem Ausbruch von COVID-19 in der Türkei helfen zu können. Bisher wurde diesem Ansinnen nicht nachgegeben.

In ihrer Selbstwahrnehmung hat die Türkei die COVID-19-Krise recht gut gemeistert.¹⁰ Das Land, das von Anfang an zu den am meisten betroffenen Staaten gehörte, setzte schon im Jänner einen wissenschaftlichen Corona-Beirat im Gesundheitsministerium ein. Im selben Monat wurden Thermal-kameras an den Flughäfen installiert und Flugreisende aus China einer genauen gesundheitlichen Kontrolle unterworfen, um sie nötigenfalls unter Quarantäne zu stellen. Im Februar wurden die Grenzen zum Iran geschlossen und Flüge nach China eingestellt. Weitere Maßnahmen erfolgten im März. Mit großer Genugtuung wiesen türkische Beobachter auf die hohe Testrate der Bevölkerung hin, wodurch es den Behörden möglich war, zielgerichtet vorzugehen und die tägliche Infektionsrate von 15% auf 9% zu verringern. Im Prinzip wandte die Türkei jedoch ähnliche Methoden wie die meisten anderen Staaten an: nach den ersten bestätigten Fällen im März d.J. – und wohl auch dem Beispiel mancher europäischer Staaten folgend – wurden Schulen und Universitäten sowie die meisten Cafés, Teehäuser und Gastronomiebetriebe geschlossen. Für die Generation der über 65-jährigen und später auch für die Altersgruppe der unter 20-jährigen wurde eine Ausgangssperre verhängt und es wurden Regeln für das soziale Abstandhalten im persönlichen Umfeld und in der Öffentlichkeit propagiert. Ebenso wurden über die 31 Metropolstädte des Landes, in denen drei Viertel der Bevölkerung leben, Ausgangssperren verhängt. Gleichwohl betonten die türkischen Behörden, dass die Industrieproduktion, Bauwirtschaft und Landwirtschaft weiterhin aktiv blieben, im Öffentlichen Dienst wurde teilweise Heimarbeit bzw. Telearbeit eingeführt, um die Weiterverbreitung des Virus einzuschränken. Von besonderer Bedeutung, um ein Szenario wie in Italien oder Spanien

¹⁰ TRT-World Research Center, „Managing the Pandemic: Turkey’s Multi-Pronged Response to Covid-19“, *Policy Outlook*, Ankara, Mai 2020.

zu verhindern, war die Quarantäne für 10.000 Pilger, die aus Saudi-Arabien zurückkehrten. Soweit von außen beurteilbar, liegt das Ausmaß der Rückschläge, der fehlgeleiteten oder zu spät getroffenen Entscheidungen und Versäumnisse in der Bekämpfung der Pandemie im europäischen Rahmen. Vor der Sommerpause äußerten sich türkische Regierungsvertreter daher vorsichtig optimistisch über den Verlauf der Pandemie. Sorgen bereitete ihnen der Sommertourismus, doch selbst hier zeigten sich regierungsnahe Beobachter vorsichtig zuversichtlich.

Ankara fühlte sich jedenfalls stark genug, um auch international Hilfe zu leisten. Die Türkei gewährte über 34 Staaten medizinische Hilfe, darunter auch EU-Mitgliedstaaten, Staaten des Westbalkans, Nachbarstaaten wie Iran, afrikanischen und asiatischen Ländern. Diese Art humanitärer Diplomatie der Türkei war für internationale Beobachter neu, folgt aber der Logik des stärkeren, internationalen Engagements des Landes. Regierungssprecher İbrahim Kalın betonte dabei, dass die humanitäre Hilfe nicht abhängig von guten politischen und diplomatischen Beziehungen sei. So wurde Israel und Palästina gleichermaßen geholfen, obwohl das Verhältnis zu Israel viel schlechter als noch vor einigen Jahren ist. Bemerkenswert bleibt, dass die Türkei in der Lage ist, diese Hilfe mit eigener Logistik und Organisation bewältigen zu können und das Land in dieser Hinsicht keinen Vergleich, z.B. mit China, scheuen muss. Doch wie im Falle Chinas wurde auch der Türkei bald vorgeworfen, politische Ziele unter dem Deckmantel der humanitären Hilfe – oder humanitären Diplomatie – zu verfolgen. So mutmaßten einige Beobachter,¹¹ dass Ankara die medizinische Versorgung der vorwiegend syrischen Flüchtlinge im eigenen Einflussbereich nicht nur aus humanitären Gründen sicherstellt, sondern damit auch die Europäer subtil vor den Konsequenzen warnt, wenn die Türkei diese Hilfe einstellt. Nüchtern betrachtet stellt diese Art des politischen Drucks mittels humanitärer Hilfe für die Europäer keine wirkliche Gefahr dar, sondern ist eher als Beleg für die zentrale Rolle der Türkei, in der Bewältigung des syrischen Flüchtlingselends zu lesen.

Selbstverständlich beherrscht Ankara auch das Prinzip des „Tue Gutes und sprich darüber“ hervorragend. Besonders deutlich wurde dies bei den Repat-

¹¹ Siehe z.B. den folgenden Kommentar von Mustafa Saleh, „Turkey using Covid-19 outbreak in furthering its imperialist agenda“, *The Reference*, 30. März 2020. <https://www.thereference-paris.com/10879>, Zugriff: 20.11.2020.

riierungsflügen türkischer Staatsangehöriger.¹² Immerhin wurden 80.000 Staatsbürger aus allen Teilen der Welt in kurzer Zeit in die Türkei zurückgebracht, in Quarantäne gestellt und getestet. Zunächst sei klargestellt, dass an und für sich ein derartiges Unternehmen als positiver Leistungstest des Staates gesehen werden muss – trotz organisatorischer Probleme, insbesondere beim „social distancing“ der Flugpassagiere. Die Leistungen des Roten Halbmondes und der AFAD, der türkischen Katastrophenschutzeinrichtung, wurden auch von regierungskritischen Kreisen allgemein gelobt. Kritisiert wurde aber, dass die Behörden die Krise extensiv zur Selbstdarstellung nutzten. Schien anfangs die Werbung über die Effizienz des Staates, der sich um die Bürger kümmert, nur etwas dick aufgetragen, fiel bald die Systematik und Professionalität der public relations auf. Anders ausgedrückt, die durchaus geschätzte und für sich genommen gelungene Hilfe für den Bürger verpflichtete diesen, seinen Teil im Re-Branding des türkischen Staates unter Erdoğan zu spielen. Gern gesehen waren Bilder, in denen demütig-glückliche Bürger sich bedankten und ihre Segenswünsche für die Staatsführung und Nation aussprachen, denn der Staat opfert sich selbst für seine Bürger auf. Diese Umkehrung des klassischen Nationalismus, wo der Bürger sich für die Nation aufopfert, geht natürlich mit der Verpflichtung des Gehorsams gegenüber dem Staat, der durch eine einzige Person, nämlich den Präsidenten, verkörpert wird, einher.

Kritik an diesen Darstellungen wurde nur selten, meist von Intellektuellen, geäußert, aber selbst die Oppositionsparteien hielten sich im Großen und Ganzen zurück. Der Regierung war es nämlich weitgehend gelungen, glaubwürdig als Managerin der staatlichen Institutionen zum Wohle der Bürger aufzutreten. Wenn überhaupt kritisiert wurde, betraf dies einzelne Aspekte oder die seuchenbedingte Gesamtsituation, selten die Politik der Regierung. In der Tat wurde dem aus dem privaten Gesundheitsbereich stammenden Gesundheitsminister Fahrettin Koca noch im April attestiert, dass das privatisierte Gesundheitssystem seinen Beitrag zur Krisenbewältigung leistet. Seine Reputation litt jedoch Ende September, als bekannt wurde, dass die von der Türkei veröffentlichten Zahlen nicht den Standards der WHO ent-

¹² Ergin Bulut und Başak Can, „Rebranding the Turkish State in the Time of Covid-19“, *Middle East Research and Information Project*, 29. September 2020 <https://merip.org/2020/09/rebranding-the-turkish-state-in-the-time-of-covid-19/>, Zugriff: 20.11.2020.

sprachen und die Zahl der Infizierten somit deutlich höher als angegeben war.¹³ Das wog umso schwerer, als klar wurde, dass die im Vergleich zu anderen Staaten niedrigeren Infektionszahlen ein wichtiges Argument in der Öffentlichkeitsarbeit der Regierung waren: allabendlich zwischen 19:00 und 20:00 Uhr wurde der türkische Erfolg im Kampf gegen Corona durch Pressemitteilungen und lange Statements aus Regierungskreisen gefeiert. Der Reputations- und Vertrauensverlust, den das türkische Gesundheitsministerium unter Koca in der eigenen Öffentlichkeit hinnehmen musste, wirkte sich auch international aus: Großbritannien verkündete, Einreisende aus der Türkei unter Quarantäne zu stellen. Doch die eigentliche Tragödie liegt woanders: im Umgang mit der türkischen Ärztekammer.

Im Gegensatz zu Österreich, wo die Kammern Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Behördencharakter sind, ist die türkische Ärztekammer TTB (Türk Tabipler Birliği) eine reine Interessensvertretung. Die Angehörigen der Ärztekammer hatten zuvor ihre Kritik sachlich und fernab der Öffentlichkeit vorgetragen.¹⁴ Ihre einzige öffentliche Aktion bestand darin, schwarze Bänder zu tragen, um auf die steigenden Fallzahlen im Lande aufmerksam zu machen und die Öffentlichkeit zur Sorgfalt aufzurufen. Damit störten sie jedoch das von der Regierung sorgsam aufgebaute Bild der Regierung (bzw. des Staates) und der ihr nahestehenden Privatwirtschaft als Manager und Wohltäter. Für die Regierung bedeutete dies nun eine doppelte Provokation, nicht nur, dass im Gegensatz zu allen anderen Krisen die „message control“ vollständig verloren ging, sondern auch, dass die TTB der Bevölkerung in Erinnerung rief, dass es noch unabhängige und glaubwürdige Institutionen im Lande gibt, auf die das System Erdoğan keinen Zugriff hat. Die heftige Reaktion der Herrschenden, genauer des Vizepremiers Devlet Bahçeli, lässt sich nur vor diesem Hintergrund verstehen: er forderte die Auflösung der Ärztekammer, der er marxistische Umtriebe und regierungsfeindliche Propaganda vorwarf. Was Bahçeli von der Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) und den Bündnispartner Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) vor allem provoziert, ist die Tatsache, dass sie kaum Unterstützer unter der Ärzteschaft

¹³ Nuriye Ortaylı, „Koronavirüs: kontrol etmenin yolu gerçekle barışmak“, *YetkinReport*, 6. Oktober 2020. <https://yetkinreport.com/2020/10/06/koronavirus-kontrol-etmenin-yolu-gercekle-barismak/>, Zugriff: 20.11.2020.

¹⁴ Ruşen Çakır, „İktidarın tabipleri hedef almasının nedenleri ve anlamı“, *MediascopeTV*, 17. September 2020. <https://mediascope.tv/2020/09/17/iktidarin-tabipleri-hedef-almasin-nedenleri-ve-anlami/>, Zugriff: 20.11.2020.

haben und diese Institution ihre Unabhängigkeit und Funktionsfähigkeit bis heute bewahren konnte. Es gibt also, im Gegensatz zur Anwaltskammer (*baro*), deren Präsident Metin Feyzioğlu aktiv in die Demontage seiner eigenen Institution und ihre Wiedergründung im Geiste Erdoğan's betrieb, niemanden, der sich bereit erklärte, die Ärztekammer auf Linie zu bringen.

Bahçelis Forderung nach Auflösung der Ärztekammer, der überzogene Vorwurf des Separatismus – ein Standardvorwurf aus MHP-Kreisen, deren Feindbild-Ideologie des Separatismus bedarf – und schließlich der Wunsch der Regierung nach einer regierungsfreundlichen neuen Ärztekammer stehen in der Logik der laufenden Gleichschaltungen aller Institutionen des Landes. Zwar wurden immer schon öffentliche Posten nach politischen Kriterien vergeben, doch konnten sich der türkische Staatsapparat und die Interessensverbände immer auf eine professionelle Beamtenschaft und Funktionärschicht abstützen. Postenbesetzungen nach politischer Willkür gab es in diesem Ausmaß wie es heutzutage der Fall ist, relativ selten in der Türkei, letztmals Ende der 1970er Jahre. So gesehen mussten die Machthaber die stille Mahnung der Ärztekammer angesichts der Corona-Krise als politischen Widerstand deuten. In den nächsten Monaten wird sich zeigen, ob auch diese Institution im Sinne der neuen Türkei umgestaltet werden wird.

Schlussfolgerung

Der Blick auf den Umgang mit der Corona-Pandemie zweier wichtiger Regionalmächte des Nahen Ostens, die über etablierte und im Rahmen ihres ideologischen Systems funktionierende demokratische Institutionen und über eine kritische Öffentlichkeit verfügen und deshalb vergleichbar sind, legte folgende Entwicklung offen:

Erstens ist in beiden Staaten eine Stärkung autoritärer Tendenzen festzustellen, bei der die Kontrolle über die öffentliche Meinung und mithin über das Management der Krise durch die Regierung bzw. die sie unterstützenden/benutzenden Kräfte (Koalitionspartner, Revolutionsgarde) sofort zur Macht- und Regimefrage wird. Hierbei ist jedoch festzuhalten, dass der Drang zum Autoritarismus schon vor der Corona-Krise manifest war und sich unabhängig von ihr, rein machtpolitischer Logik folgend, entwickelt.

Der Blick auf die Corona-Krise zeigt, zweitens, eine weitere Übereinstimmung zwischen beiden Staaten, nämlich den Klientelismus. Dieser ist essenziell für die Funktionsweise eines „Regimes“, also außerstaatlicher Kräfte, die im Staat verankert sind.

Anders ausgedrückt: wer den Herrschenden nahesteht, verdient an jeder Krise. Und das, obwohl die Wirtschaftssysteme grundsätzliche Unterschiede aufweisen. So bleibt der Iran ein Rentenstaat in Dauerkrise und die Türkei bleibt von ihrer Westbindung trotz Marktdiversifizierung abhängig. Am deutlichsten wird der Klientelismus in der Türkei: Es ist kein Zufall, dass der türkische Gesundheitsminister eine Kette von Krankenhäusern und Kliniken besitzt und im Vorstand mehrerer Privatspitäler sitzt.

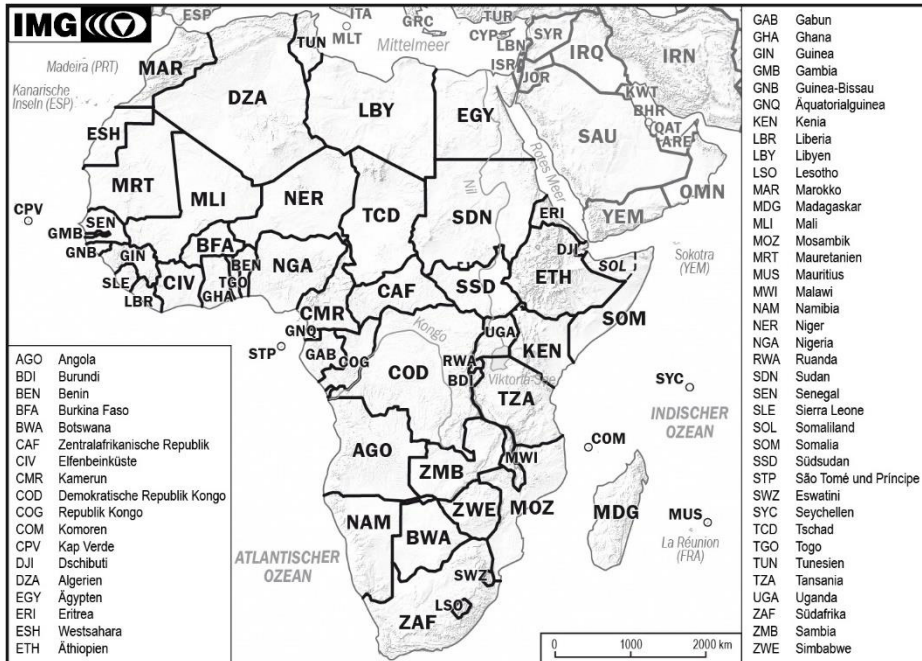
Hierin liegt nun, drittens, auch der wichtigste Unterschied zwischen den beiden Staaten: in der Rolle des Staates und hierin in der Rolle der Sicherheitskräfte. Die von der EU betriebene Marktliberalisierung der letzten Jahrzehnte schuf jenen privaten Sektor in der Türkei, dessen Nutznießer unter anderem Fahrettin Koca ist. Blicken wir auf das türkische Corona-Management, so fällt die fehlende Rolle der Streitkräfte auf. Zunächst sind diese mit Syrien, Irak, Libyen und dem östlichen Mittelmeer anderweitig beschäftigt, doch dass ihre wichtige Rolle für den Transport der Hilfsgüter in aller Herren Länder nur am Rande erwähnt wird, erstaunt einigermaßen und lässt sich nur als Paradigmenwechsel in den Machtverhältnissen lesen: die zivile Führung hat das Land nun tatsächlich im Griff. Man vergleiche hierzu die Rolle der Revolutionsgarde im Iran, die als politische zweite Armee nach wie vor großen Einfluss ausüben kann. Geht man von der iranischen Regime-Propaganda aus, scheint es so, als ob sie die einzige Institution im Lande wäre, die ernsthaft und mit Erfolg die Krise bekämpft. Erst jüngst erklärte General Mohammad Reza Naqdi¹⁵ von den Basidsch, dass nur jene Regierungen, die mit der Revolutionsgarde kooperierten, in der Lage waren, das Land während und nach dem Krieg zu entwickeln.

¹⁵ Siehe das folgende Interview mit General Naqdi: کارشکنی‌ها و نفوذها در سیستم اقتصادی مهم‌تر از تحریم است/ اگر دولت‌ها با سپاه و بسیج همراه می‌شدند در اقتصاد به خودکفایی می‌رسیدیم» *Mashreghnews*, 9. Mehr 1399/30. September 2020. <https://www.mashreghnews.ir/news/1124642>, Zugriff: 20.11.2020.

Damit ergibt sich, viertens, die Möglichkeit einer Definition: Im Falle des Iran ist es am einfachsten. Dieser lässt sich schon aufgrund der Notwendigkeit, sofort auf den Sicherheitsapparat und nicht auf zivile Institutionen zurückgreifen zu müssen, als „Sicherheitsstaat“ qualifizieren, ungeachtet seiner wie auch immer gearteten demokratischen Strukturen. Die Türkei unter Erdoğan hingegen lässt sich mit dem von Ivan Krastev geprägten Oxymoron einer „autoritären Demokratie“ beschreiben.

Pandemie - Reaktionen und Resilienz afrikanischer Staaten und Regionalorganisationen

Gerald Hainzl



Einleitung

Die COVID-19-Pandemie hat alle afrikanischen Staaten erfasst. Durchaus unterschiedlich waren allerdings die Reaktionen auf die Pandemie. Je nach Land hingen sie von verschiedenen Faktoren ab. Grundsätzlich wurde so wie überall auf der Welt reagiert: Lock/Shutdown, Grenzen sperren, etc. Diese Maßnahmen führten in einer ersten Phase überall zu drastischen Einschränkungen des öffentlichen Lebens, hatten aber in den einzelnen Staaten und Regionen unterschiedliche Auswirkungen. Es ist daher einerseits sehr schwierig, allgemein gültige Aussagen für den gesamten Kontinent zu treffen, und andererseits scheint die Qualität des quantitativen Datenmaterials

nicht sehr belastbar zu sein bzw. unterschiedliche Interpretationen zuzulassen¹. Darüber hinaus ist die Interpretation der Daten äußerst komplex oder um es mit Sally Engle Merry zu sagen: „These numbers convey an aura of objective truth and scientific authority despite the extensive interpretative work that goes into their construction.“² Deshalb werden Zahlen und Daten im folgenden Text nur mit großer Vorsicht verwendet bzw. wird qualitativem Material mehr Raum gegeben. Nicht alle verwendeten spezifischen Beispiele können auch auf andere afrikanische Staaten angewendet werden, geben aber doch einen guten Überblick über die gegenwärtige Situation.

Ökonomische Auswirkungen

Mit Beginn der Pandemie wurden in vielen Staaten Afrikas drastische Maßnahmen umgesetzt, die das öffentliche Leben massiv eingeschränkt haben. Ländern, deren staatliche Einnahmen zu einem wichtigen Anteil aus dem Tourismus stammen, ist eine wichtige Einnahmequelle weggebrochen. In Kenia war beispielsweise im März 2020 die Auslastung der Hotels nur bei sieben Prozent.³ Längerfristig andauernde Reisebeschränkungen dürften die Lage für die Tourismusindustrie am gesamten Kontinent zusätzlich erschweren. Staaten, die in ihren Diversifizierungsstrategien vor allem Tourismus im Fokus hatten, werden dadurch noch anfälliger für Preisschwankungen in anderen Bereichen.

Jene Staaten, die Erdöl exportieren, haben unter dem niedrigen Preis zu leiden. So trägt z.B. in Nigeria der Öl- und Gassektor etwa zehn Prozent zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) bei und der Ölpreis, der für ein ausgeglichenes Budget notwendig wäre, lag im August 2020 bei 133 US-Dollar pro Barrel.⁴

¹ Ein Beispiel dafür sind die Arbeitslosenzahlen in Südafrika: Vanek, Monique. South Africa Unemployment Rate Drops as Lockdown Prevents Job Search (29 September 2020), <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-09-29/south-africa-unemployment-rate-drops-to-23-3-as-less-look-for-jobs?>, abgerufen am 01.10.2020.

² Merry, Sally Engle. *The Seductions of Quantification: Measuring Human Rights, Gender Violence, and Sex Trafficking* (Chicago Series in Law and Society). University of Chicago Press, 2016. S. 1.

³ Salaudeen, Aisha. Africa's tourism industry is preparing for a post-coronavirus era (1 June 2020), <https://edition.cnn.com/2020/06/01/africa/africa-tourism-coronavirus/index.html>, abgerufen am 01.10.2020.

⁴ Paraskova, Tsvetana. Nigeria Prepares For An Extended Period Of Low Oil Prices (28 August 2020), <https://oilprice.com/Energy/Oil-Prices/Nigeria-Prepares-For-An-Extended-Period-Of-Low-Oil-Prices.html>, abgerufen am 01.10.2020.

Der Export von Edelmetallen ist jedoch differenzierter zu betrachten. Während die Kurse gegenüber der Zeit vor Corona teilweise stark gestiegen sind⁵, könnten geringere Fördermengen aufgrund von Förderproblemen und „lock down“ diesen Effekt aufheben bzw. sich sogar negativ auswirken.⁶ Unterstützungsmaßnahmen für den formellen Sektor der Wirtschaft wurden von vielen Ländern beschlossen. Ein hoher Anteil der afrikanischen Bevölkerungen ist jedoch im informellen Sektor tätig und/oder betreibt Subsistenzwirtschaft.⁷ Individuell wirkt sich die Krise laut dem National Bureau of Statistics (NBS) in Nigeria dramatisch aus. So litten im August 2020 68% der nigerianischen Haushalte an einem moderaten oder ernsthaften Nahrungsmittelmangel. 51% der Haushalte mussten nach dem Beginn der Pandemie Kredite aufnehmen, um ihren Bedarf an Nahrungsmitteln finanzieren zu können.⁸ Zusätzlich muss Nigeria aus budgetären Gründen die Subventionen auf Elektrizität reduzieren und riskiert somit einen Anstieg der Strompreise auf Marktniveau.⁹ Die Lage in Südafrika wird ähnlich beschrieben. Vor allem die Versorgung von Kindern mit Nahrung war vom Lockdown betroffen.¹⁰

Besonders stark sind jene Regionen Afrikas betroffen, in denen sich die COVID-19-Pandemie mit anderen Naturkatastrophen wie Überschwemmungen, Dürren oder Heuschreckenplagen vermischt. Nach dem Befall des

⁵ Aktuelle Edelmetallpreise. <https://www.gold.de/kurse/> abgerufen am 01.10.2020.

⁶ Hall, Matthew. Covid-19: How the coronavirus pandemic is hurting the mining industry (17 March 2020), <https://www.mining-technology.com/features/how-covid-19-is-hurting-mining/>, abgerufen am 01.10.2020.

⁷ Der Anteil der Farmer in Afrika südlich der Sahara wird auf über 65 Prozent geschätzt. Etwa 60% aller Arbeitsplätze auf dem Kontinent befinden sich in der Landwirtschaft. Vgl. Anudu, Odinaka: Africa must get people out of subsistence agriculture to double food production (5 June 2019), <https://businessday.ng/agriculture/article/africa-must-get-people-out-of-subsistence-agriculture-to-double-food-production-us-expert/>, abgerufen am 06.10.2020.

⁸ Nigerians now taking loans to buy food as 68% of households suffer food insecurity (6 October 2020), <https://www.thecable.ng/nigerians-now-taking-loans-to-buy-food-as-68-of-households-suffer-food-insecurity>, abgerufen am 07.10.2020.

⁹ Africa Confidential. Buhari goes to the market (24 September 2020), https://www.africa-confidential.com/article-preview/id/13091/Buhari_goes_to_the_market, abgerufen am 07.11.2020.

¹⁰ Hendriks, Sheryl L & Olivier, Nic JJ. How South Africa can feed its hungry children during the lockdown (22 April 2020), <https://www.dailymaverick.co.za/article/2020-04-22-how-south-africa-can-feed-its-hungry-children-during-the-lockdown/>, abgerufen am 02.10.2020.

Horns von Afrika breiten sich die Tiere auch im südlichen Afrika aus und bedrohen die Lebensgrundlage von etwa sieben Millionen Menschen.¹¹

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Krise müssen jedoch nicht nur negativ sein. Ein interessantes Beispiel gibt es in Kenia, wo ein Insekt zuerst zur Verarbeitung von Biomüll eingesetzt wird und danach als Tierfutter dient. Da aufgrund der COVID-19-Restriktionen weniger importiertes Fischmehl als Tierfutter verwendet wird, stellt die Zucht der Black Soldier Flies ein profitableres Geschäft dar.¹²

Soziale Auswirkungen

Die sozialen Auswirkungen sind schwer zu fassen, da resiliente Individuen oder Gruppen die fehlende Resilienz eines Staates ausgleichen können, wie Chika Unigwe für Nigeria beschreibt. Demnach wäre die Resilienz des Staates nicht gleichbedeutend mit der Resilienz der Individuen bzw. sozialen Gruppen. Damit könnte sogar folgender Schluss gezogen werden: Je resilienter die Individuen/Gruppen sind, die in einem Staat leben, desto weniger ist staatliche Resilienz zum Überleben notwendig bzw. je resilienter ein Staat ist, desto weniger Anreiz zu individueller Resilienz gibt es.¹³

Die Frage der vulnerablen Gruppen spielt in der Bewertung der sozialen Auswirkungen eine große Rolle. Im Unterschied zu den „WEIRD (Western Educated Industrialized Rich Democratic) countries“, sind die strukturellen Bedingungen in afrikanischen Staaten eine große Herausforderung. Neben den in Subsistenz tätigen Menschen arbeiten viele Menschen in Bereichen, die von täglichen Einnahmen abhängig sind. In Krisen- und Konfliktgebiete-

¹¹ Duncan, Frances. Explainer: what's behind the locust swarms damaging crops in southern Africa (7 October 2020), <https://theconversation.com/explainer-whats-behind-the-locust-swarms-damaging-crops-in-southern-africa-147129>, abgerufen am 12.10.2020.

¹² Kenya harnesses fly larvae's appetite to process food waste (23 September 2020), <https://nypost.com/2020/09/23/kenya-harnesses-fly-larvae-appetite-to-process-food-waste/>, abgerufen am 08.10.2020.

¹³ Unigwe, Chika. Nigeria: A case against resilience (2 October 2020), <https://www.theafricareport.com/44226/nigeria-a-case-against-resilience/>, abgerufen am 02.10.2020.

ten ist die Versorgung der Bevölkerung auch in Zeiten ohne Pandemie eine Herausforderung. Manche staatliche Maßnahmen haben das noch verschärft. Andererseits haben Länder mit Epidemie-Erfahrungen (z.B. Ebola in Westafrika) ziemlich rasch strikte Maßnahmen ergriffen, um die Ausbreitung einzuschränken.

Frauen und Mädchen sind von den Auswirkungen der Pandemie besonders betroffen und benachteiligt. Unter den vielen Gründen, die dafür verantwortlich gemacht werden, sind besonders Ausgangssperren, Sorgen, dass sie sich infizieren könnten sowie das Schließen von Gesundheitseinrichtungen für Frauen hervorzuheben.¹⁴ Vor allem Mädchen leiden unter den Ausgangssperren. So hat in Kenia die Zahl an Genitalverstümmelungen stark zugenommen, da die Kinder phasenweise nicht den Schulunterricht besuchen konnten. Die normalen Schulferien werden generell als zu kurz empfunden, damit sich die Mädchen von diesen gefährlichen Eingriffen erholen konnten, deshalb wurde in diesem Jahr die lange Zeit der Schulschließungen dafür genutzt.¹⁵ In einer einzigen Provinz in Zimbabwe endete nach den Schulschließungen der Schulbesuch für über 400 Mädchen, weil sie in der Zeit der Ausgangssperre schwanger wurden.¹⁶ Die bisher bekannt gewordenen Daten für andere Staaten lassen ähnliche Entwicklungen vermuten.

Die Gesundheitssysteme sind in einigen Staaten kaum belastbar und die Entscheidung, ob jemand einen Arzt aufsucht, hängt zudem von den finanziellen Möglichkeiten ab. Allerdings könnte die COVID-19-Krise zumindest in diesem Bereich positive Veränderungen bringen. Da selbst reiche Afrikaner aufgrund diverser Restriktionen nicht mehr reisen können, wäre es denkbar, dass in Zukunft der Druck steigt, die Qualität der medizinischen Versorgung in ihren jeweiligen Herkunftsländern zu verbessern oder wie es Ade Ayeyemi

¹⁴ Lazame Tindanbil, John. Africa: Essential Women's Health Services at Risk Amid Covid-19 (2 October 2020), <https://allafrica.com/stories/202010040037.html>, abgerufen am 12.10.2020.

¹⁵ Dijkstra, Andrea. 'It ruined my life': School closures in Kenya lead to rise in FGM (20 September 2020), <https://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/africa/It-ruined-my-life-School-closures-in-Kenya-lead-to-rise-in-FGM-1064566>, abgerufen am 12.10.2020.

¹⁶ Tapfumaneyi, Robert. Over 400 girls drop out of Manical and schools due to lockdown pregnancies (10 October 2020), <https://www.newzimbabwe.com/over-400-girls-drop-out-of-manicaland-schools-due-to-lockdown-pregnancies/>, abgerufen am 12.20.2020.

formulierte: “Most of the elite in Africa believed that to get good health services all you needed was a passport and a ticket. And you can fly to anywhere in the world and get treated. [...] Now they have discovered that it is not so easy, there is no country to fly to.”¹⁷

Die Sterblichkeit ist in Afrika geringer als in anderen Teilen der Welt. Marsh und Alogo stellen dem 17-prozentigen Anteil Afrikas an der Weltbevölkerung den nur 3,5-prozentigen Anteil dieses Kontinents an den weltweiten COVID-19-Toten gegenüber.¹⁸ Für die African Academy of Sciences zeichnet sich folgendes Bild ab: Die Übertragungsraten in Afrika sind höher, aber Schwere und Mortalität sind geringer als durch chinesische und europäische Modelle zu erwarten gewesen wäre. Den größten Anteil daran hat wahrscheinlich die viel jüngere Bevölkerung Afrikas. Andere Argumente sind klimatische Unterschiede, bereits vorhandene Immunität, genetische Faktoren und unterschiedliche Verhaltensweisen. Eine weitere Erklärung wäre, dass Todesfälle nicht identifiziert und registriert werden. Dieser Mix von Gründen ist natürlich für die mehr als 50 Staaten des Kontinents unterschiedlich und könnte noch vielfältiger sein.¹⁹

Politische Auswirkungen

Es gibt mehrere Thesen, wie sich die Pandemie im politischen Spektrum einzelner Staaten auswirken könnte. Die COVID-19-Krise wird noch nicht direkt mit politischen Veränderungen in Verbindung gebracht, hat aber über ökonomische Auswirkungen einen politischen Effekt. Zum Beispiel steht der Putsch in Mali (August 2020) in keinem Zusammenhang mit COVID-19. Allerdings hatte die COVID-19-Krise große Auswirkungen auf die maliische Wirtschaft und hat damit wahrscheinlich indirekt zu den Protesten und letztlich zum Staatsstreich beigetragen.²⁰ Langfristig könnten sich am gesam-

¹⁷ Smith, Patrick. Nigeria’s Ade Ayeyemi is banking on change (8 October 2020), <https://www.theafricareport.com/43758/nigerias-ade-ayeyemi-is-banking-on-change/>, abgerufen am 09.10.2020.

¹⁸ Marsh, Kevin und Alogo, Moses. COVID-19: examining theories for Africa’s low death rates (7 October 2020), <https://theconversation.com/covid-19-examining-theories-for-africas-low-death-rates-147393>, abgerufen am 08.10.2020.

¹⁹ Marsh, Kevin und Alogo. Ebd.

²⁰ Factbox: Why Mali is in turmoil again (18 August 2020), <https://uk.reuters.com/article/uk-mali-politics-protests-factbox-idUKKCN25E1LA>, abgerufen am 09.10.2020.

ten Kontinent die Lebensbedingungen für ethnische und andere Minderheiten sowie Flüchtlinge und intern Vertriebene (IDPs) oder soziale Randgruppen verschärfen.

Eine weitere Auswirkung könnte sein, dass in einigen Staaten mit restriktiven Maßnahmen versucht wird, Kritik an der Staatsführung auszuschalten und lokale Eliten danach streben könnten, die COVID-19-Krise für ihre politische Zwecke auszunutzen. Besonders Zwangsmaßnahmen wie Ausgangs- und Versammlungsverbote können, so wie in Algerien, Protestbewegungen de facto zum Erliegen bringen²¹. Die Regierenden könnten sich Zeit verschaffen, um einerseits etwaigen politischen Konkurrenten demokratische Möglichkeiten zu verbauen und um andererseits den Druck der Straße durch eigene Reformen etwas zu minimieren. Die Extrazeit, die sich das Regime damit gekauft hat, könnte jedoch auch den Druck weiter aufbauen und in Folge zu heftigen Entladungen führen.

Zu Beginn der COVID-19-Krise haben terroristische Gruppierungen am gesamten Kontinent die Anzahl ihrer Attacken erhöht. Dies trifft auf Anschläge von Boko Haram in Nordostnigeria ebenso zu wie auf den Norden von Mozambique, wo eine Gruppe, die sich dem sogenannten Islamischen Staat zugehörig fühlt, seit einigen Jahren die Zentralregierung herausfordert.²² Die Vereinten Nationen sind besonders über die Entwicklungen im Sahel besorgt²³, wo zudem große Furcht davor besteht, dass von Rückkehrern aus den Konfliktgebieten in Syrien und dem Irak militärisches Know-How an lokale Terrorgruppen weitergegeben wird.²⁴

²¹ Serrano, Francisco. In Algeria, Protests Pause for COVID-19 as the Regime Steps Up Repression (31 August 2020), <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/29028/in-algeria-protests-pause-for-covid-19-as-the-regime-steps-up-repression>, abgerufen am 13.10.2020.

²² Jalloh, Abu-Bakarr. Increased terror attacks in Africa amid coronavirus pandemic (9 April 2020), <https://www.dw.com/en/increased-terror-attacks-in-africa-amid-coronavirus-pandemic/a-53066398>, abgerufen am 12.10.2020.

²³ UN News. Terrorist groups exploiting COVID-19 in Sahel, UN peacekeeping chief tells Security Council (5 June 2020), <https://news.un.org/en/story/2020/06/1065742>, abgerufen am 13.10.2020.

²⁴ PSC Report. African terrorist fighters returning home from Syria and Iraq could pose a serious risk to peace and security in Africa (31 October 2020), <https://issafrica.org/pscreport/psc-insights/africas-responses-to-the-threat-posed-by-returning-terrorist-fighters>, abgerufen am 13.10.2020.

Auswirkungen auf das internationale Engagement

Das internationale Engagement in Afrika und besonders in der Sahel-Region wurde zwar durch die COVID-19-Pandemie belastet und in Teilen eingeschränkt, es scheint jedoch einen Konsens darüber zu geben, dass das internationale Engagement in der Region aufrechterhalten wird. Inwieweit Konsequenzen aus der Pandemie für künftige Missionen/Operationen zu erwarten sind, lässt sich nur schwer abschätzen. Die finanziellen Lücken, die die COVID-19-Krise in den Budgets der Entsendestaaten hinterlassen wird, lässt jedoch den Schluss zu, dass in den kommenden Jahren versucht werden wird, das Engagement mit geringeren Mitteln zu bestreiten. Aus europäischer Sicht wird das aber nur dann möglich sein, wenn gewährleistet ist, dass sich die Bedrohungslage nicht negativ verändert und unkontrollierte Migration Richtung Europa nicht stark ansteigt. Eine große Erwartungshaltung, dass afrikanische Staaten in Zukunft mehr Aufgaben selbst übernehmen könnten oder sich die Lage in mehreren Regionen stabilisieren wird, sollte vor dem Hintergrund aktueller Trends nicht geweckt werden. Berechnungen des Internationalen Währungsfonds zufolge benötigen die Staaten in Afrika in den nächsten drei Jahren etwa 1,2 Trillionen US-Dollar, um die Kosten für ihre Gesundheitssysteme und die aus der COVID-19-Pandemie resultierenden wirtschaftlichen Schäden stemmen zu können.²⁵

Ableitungen

Obwohl die Datenlage immer noch mangelhaft ist, lassen sich für Afrika doch bereits einige Ableitungen treffen. Es ist davon auszugehen, dass die COVID-19-Pandemie die Bevölkerung einzelner afrikanischer Staaten vor allem ökonomisch stark treffen wird. Langfristig sind jedoch auch positive Entwicklungen zu erwarten. Besonders die Eliten werden Druck auf die afrikanischen Regierungen ausüben, dass selbst bei einem Lock-down oder ähnlichen Maßnahmen ihre medizinische und sonstige Versorgung weiterhin aufrechterhalten bleibt. Davon könnte auch ein Teil der Bevölkerung langfristig profitieren. Nicht auszuschließen bleibt, dass marginalisierte Gruppen

²⁵ BBC News. Africa 'needs \$1.2tn' to recover coronavirus losses (10 October 2020), <https://www.bbc.com/news/world-africa-54491053>, abgerufen am 12.10.2020.

(wie ethnische Minderheiten, gesellschaftliche Randgruppen, etc.) zu Sündenböcken für kurzfristige Rückschläge gemacht werden.

Insgesamt könnte auf politischer Ebene die COVID-19-Krise langfristig nicht die Wirkung als Katalysator für politische und sicherheitspolitische Entwicklungen haben, wie dies derzeit in der akademischen und Medienlandschaft erwartet wird. Die Krise dürfte lediglich Entwicklungen verstärken oder abschwächen, jedoch keinen nennenswerten Einfluss auf die unterschiedlichen Pfade der Entwicklungen ausüben. Allerdings könnten Ausgangs- und Versammlungsverbote als Maßnahmen gegen Protestbewegungen politische Veränderungsprozesse einerseits verlangsamen, andererseits jedoch Proteste, wie in Mali, samt Regimewechsel auch beschleunigen.

Eine Verschlechterung der Lebensbedingungen selbst für nur einen Teil der Bevölkerung könnte radikalen Gruppierungen und kriminellen Organisationen eine größere Rekrutierungsbasis bescheren und Stabilität und sicherheitspolitische Kalkulierbarkeit erschweren.

Um positive Entwicklungen zu stärken und negative Entwicklungen abzuweichen, bleibt ein starkes internationales Engagement in Afrika weiterhin notwendig, damit terroristische und militante Gruppen die Situation nicht für ihre Zwecke ausnutzen können. Besonders im Bereich der Sicherheit könnte sich die Problematik akzentuieren, wenn Rückkehrer aus dem Bürgerkrieg in Syrien militärisches Know-How mitbringen und Extremisten in der Region dementsprechend ausbilden.

Die humanitäre Lage sollte ebenfalls im Auge behalten werden, um dramatische Verschlechterungen zu vermeiden. Dies könnte einerseits den Zulauf zu militanten Organisationen und andererseits alle Formen von Migration verstärken.

Aus europäischer Perspektive ist es wichtig, dass in Nordafrika neben Libyen auch Algerien mehr in den Fokus der Aufmerksamkeit rückt. Sowohl die dortige wirtschaftliche als auch die politische Situation könnte mittelfristig den Migrationsdruck Richtung Europa verstärken.

Mögliche Handlungsfelder für Österreich und die EU

Eine Beteiligung im gesamten Spektrum der Möglichkeiten (Beteiligung an militärischen Operationen, Entsendung von Experten, Unterstützung in der Ausbildung, Transfer von Know-How) sollte beibehalten bzw. initiiert werden, um die betroffenen Staaten weiterhin zu unterstützen. Dies sollte partnerschaftlich mit jenen Staaten durchgeführt werden, die dafür in Betracht gezogen werden.

Im internationalen Krisenmanagement sollten Kooperation und Solidarität im Rahmen der EU den Fokus des Engagements bilden.

Resilienz-Aufbau und internationales Krisenmanagement in Afghanistan: Anspruch und Wirklichkeit

Markus Gauster



Afghanistan wird vom „Ecological Threat Register 2020“ als das Land mit den höchsten ökologischen Risiken weltweit eingestuft. Die Kombination aus dem seit 1979 laufenden bewaffneten Konflikt und Umweltrisiken gefährdet die Krisenfestigkeit des Landes daher massiv.¹ Die Fähigkeit zur Bewältigung von Elementarereignissen ist insbesondere wegen der langjährigen Wasserkrise, Ernährungsunsicherheit, den Überflutungen, Dürren, dem Bevölkerungswachstum, der internen Vertreibung und dem bewaffneten Konflikt nur rudimentär ausgebildet. 2020 kam die COVID-19-Pandemie dazu, welche Afghanistans Widerstandskraft zusätzlich schwächt.

¹ Vgl. Institute for Economics and Peace: Ecological Threat Register 2020. Understanding ecological threats, resilience and peace. Sydney, September 2020, S. 10.

Die laufenden Friedensverhandlungen der afghanischen Regierung mit den Taliban, der bevorstehende Truppenabzug der USA und der internationalen Militärpräsenz, die andauernden, intensiven Kampfhandlungen und die damit verbundene Unsicherheit, wie es mit der zentralstaatlichen Regierungsführung weitergeht, lassen nur wenig Raum für den Aufbau von Strukturen und Notfallplänen für Naturkatastrophen und den Schutz der Bevölkerung. Für internationales ziviles und militärisches Engagement werden daher Möglichkeiten und Limitierungen beleuchtet, wie afghanische Krisenmanagement-Kapazitäten in unterschiedlichen Bereichen trotz vieler Widrigkeiten gestärkt werden können.

Die Resilienz-Fähigkeit Afghanistans wird anhand der Faktoren (1) bewaffneter Konflikt und Auswirkungen auf die menschliche Sicherheit, (2) Klimawandel und Auswirkungen der Wasserkrise sowie (3) Auswirkungen von COVID-19 beleuchtet. Zudem werden wesentliche Resilienz-Faktoren für Krisenfestigkeit im Kontext Afghanistans thematisiert. Dabei stellt sich auch die Frage, welche Ressourcen den Akteuren für den Resilienz-Aufbau zur Verfügung stehen, in welchem Zustand sich Afghanistans kritische Infrastruktur befindet, welchen Grad der Institutionalisierung das afghanische Krisenmanagement aufweist und welche Bereiche von internationaler Seite unterstützt werden sollten.

Politische Situation und Krisenfestigkeit in Afghanistan

Die Konfliktparteien (v.a. afghanische Regierung / Afghan National Army und die Taliban) sind Ende 2020 weit von einem nationalen Schulterschluss in Afghanistan entfernt. Daran haben weder die laufenden Friedensverhandlungen noch die COVID-19-Pandemie etwas geändert: Die Instabilität steigt weiter an. Einer Aussöhnung stehen zumindest zwei Faktoren entgegen: Einerseits ist die afghanische Einheitsregierung mit ihren de-facto zwei Präsidenten, Ashraf Ghani und Abdullah Abdullah, nach wie vor tief gespalten und andererseits setzen Anti-Regierungskräfte wie die Taliban ihre Kampfhandlungen und Angriffe auf lokale Sicherheitskräfte auch während der Friedensverhandlungen unverändert fort, was die Konfliktdynamiken und die sozioökonomische Situation weiter verschärft hat.²

² Vgl. Khaama Press Afghanistan: 66 Civilians killed, wounded in Taliban attacks in first week of Ramadan (3.5.2020). <https://www.khaama.com/66-civilians-killed-wounded-in-taliban-attacks-in-first-week-of-ramadan-04769/>, abgerufen am 19.9.2020.

Auf politischer Ebene besteht zudem das Problem, dass die afghanische Politik sehr stark von den jeweiligen ethnischen Partikularinteressen (Paschtunen, Tadschiken, Usbeken, Hazara, etc.) und der Klientelwirtschaft dominiert wird. Dadurch wird ein gesamtstaatliches Krisen- und Katastrophenmanagement bzw. ein nationaler Resilienz-Aufbau erschwert. Zudem sind bestimmte Regionen Afghanistans besser versorgt und für Notfälle und Katastrophen gerüstet als andere, was auch mit der ethnischen Komponente und der jeweiligen Verbindung zur Regierung oder mit unterschiedlichen Finanzquellen zusammenhängt.

Seitens der US-Regierungsorganisation USAID, die in Afghanistan seit Jahrzehnten im Kapazitätenaufbau (auch in der Verbesserung der Wasserversorgung) engagiert ist, wird die Effektivität der afghanischen Regierung als sehr niedrig beurteilt (Faktor 0,22 im USAID-Spektrum von 0 / sehr niedrig bis 1 / sehr hoch). Die Gewährleistung von Sicherheit durch die Regierung wird von USAID sogar mit dem niedrigsten Wert 0,0 beurteilt, ist also in der Praxis nicht vorhanden.

Bemerkenswert sind die starken Kapazitäten, die laut USAID in der afghanischen Zivilgesellschaft vorhanden sind (Faktor 0,68).³ Die afghanische Bevölkerung, zivilgesellschaftliche Organisationen und insbesondere die vielfältige und sehr aktive afghanische Medienlandschaft schaffen es gemäß USAID immer wieder, die afghanische Regierung für ihre Handlungen bzw. Unterlassungen verantwortlich und damit rechenschaftspflichtig zu machen. Durch soziale Medien können die Massen leicht mobilisiert werden, um z.B. gegen die grassierende Korruption zu demonstrieren. Auch der investigative Journalismus spielt eine zunehmende Rolle in Afghanistan und trägt dazu bei, Missstände aufzudecken.⁴ Die Resilienz der Zivilgesellschaft kann daher als hoch eingestuft werden.

³ Vgl. USAID: The journey to self-reliance. Country Road Map Afghanistan (Abschnitt „Capacity“). <https://selfreliance.usaid.gov/country/afghanistan>, abgerufen am 26.9.2020.

⁴ Vgl. Mehrdad, Ezzatullah: Afghanistan's Investigative Journalists. Daily newspaper Etilaat Roz makes an impact in the chaotic Afghan democracy. In: The Diplomat, 6.12.2019. <https://thediplomat.com/2019/12/afghanistans-investigative-journalists/>, abgerufen am 26.11.2020.

Bewaffnete Konflikte und ihre Wirkung auf den Resilienz-Aufbau

Der fortgesetzte bewaffnete Konflikt in Afghanistan seit 1979 (Intervention der Sowjetunion, Bürgerkrieg 1992-1996, Taliban-Regime und US-geführte Intervention 2001)⁵ haben zu schwerwiegenden Umweltproblemen geführt. Landwirtschaftliche Flächen wurden unkultivierbar und Bewässerungssysteme zerstört. Die Waldbestände in den Provinzen Nuristan, Kunar und Nangarhar wurden durch die Kriegswirtschaft intensiv ausgebeutet und sind daher um über 50 Prozent zurückgegangen. In der Folge nahm die Boden-erosion stark zu, was immer häufiger zur Versteppung und Verwüstung führt.⁶ Dieser Umstand fördert Armut, interne Migration, Landflucht und bringt Kämpfe um fruchtbares Land mit sich, weil weniger Ackerland zur Verfügung steht. Eine massive Umweltzerstörung durch die Menschen bzw. Konfliktparteien hat in Afghanistan bereits lange vor dem Klimawandel eingesetzt.

Für politische und militärische Entscheidungsträger in Afghanistan war die Erhaltung der Umwelt oder der Aufbau eines effektiven staatlichen Krisen- und Katastrophenmanagements in keiner Phase des Konfliktes von hoher Relevanz. Zwar wurde das städtische Wassersystem in Kabul von der Sowjetunion in den Kriegsjahren 1980-1988 im Zuge der Errichtung großer Plattenbau-Siedlungen verbessert. Jedoch war dieses Kanalsystem darauf ausgerichtet, Wasser und sanitäre Einrichtungen für einige hunderttausend Menschen bereitzustellen. Heute leben zumindest sechs Millionen Menschen in Kabul.⁷ Die städtische Wasserversorgung ist daher komplett unzureichend.

⁵ Vgl. Gauster, Markus: Afghanistan unter den Taliban und der Regime-Change 2001 unter besonderer Berücksichtigung der Beteiligung Großbritanniens. Fallstudie zum Basis-Szenario 4 (Unterstützung einer terroristischen Vereinigung durch ein diktatorisches Regime). In: Jurekovic, Predrag / Feichtinger, Walter: Erfolg oder Misserfolg von internationalen Interventionen. Innovative Messmethoden und Fallstudien. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie Nr. 9/2019, Wien 2019, S. 245-288. https://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/buch_impact_06_gauster_afghanistan_taliban_gb_web.pdf, abgerufen am 20.11.2020.

⁶ Vgl. LIPortal (Das Länder-Informationsportal): Überblick Afghanistan, Kapitel „Ökologische Probleme“. <https://www.liportal.de/afghanistan/ueberblick/>, abgerufen am 28.9.2020.

⁷ Vgl. Birtley, Tony: Afghanistan faces severe clean water shortage. In: Aljazeera, 25.3.2018. <https://www.aljazeera.com/videos/2018/03/25/afghanistan-faces-severe-clean-water-shortage/>, abgerufen am 1.10.2020.

Die afghanische Regierung konnte das – nicht zuletzt aufgrund des andauernden bewaffneten Konflikts, aber auch wegen der Korruption und mangelnder Prioritätensetzung – nicht beheben. Zudem beinhaltet der Trinkwassermangel ein beträchtliches soziales Konfliktpotenzial.

Kämpfe, Anschläge und Entführungen finden nach wie vor im ganzen Land statt, wodurch Afghanistan in sicherheits- und entwicklungsbezogenen Indices (z.B. Fragile States Index, Global Health Security Index) im untersten Bereich zu finden ist. Auf gesamtstaatlicher Ebene kämpft die afghanische Armee gegen die Taliban. Beide Akteure sind dabei mit massiven Verlusten konfrontiert. Nach wie vor profitieren die Taliban von den Rückzugs- und Versorgungstützpunkten in Pakistan, insbesondere in der Stadt Quetta.⁸

Staatliche Sicherheitskräfte wie Polizei und Armee, aber auch Zivilisten sind das Hauptziel von Anschlägen und Angriffen. Die Taliban als militärischer und politischer Akteur kontrollieren zumindest ein Drittel der Bevölkerung und des Territoriums. Sie können dadurch ihre Verhandlungsbasis gegenüber den USA im Hinblick auf Bedingungen bzw. Auflagen für einen Truppenabzug stärken und die afghanische Regierung im Hinblick auf eine zukünftige Machtübernahme unter Druck setzen.

Initiativen in Richtung staatlicher Krisenfestigkeit können unter diesen Umständen von der afghanischen Regierung immer schwerer eingebracht werden. Die nationale Einheitsregierung schafft es nicht, für ein sicheres und stabiles Umfeld zu sorgen. So wurden 2010-2020 in Afghanistan mehr als 100.000 Zivilisten getötet oder verwundet.⁹ Die politische UN-Mission United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA), mit Sitz in Kabul, verzeichnete im ersten Quartal 2020 wieder einen deutlichen Anstieg ziviler Opfer, insbesondere nach dem USA-Taliban-Abkommen vom Februar 2020 (Doha Agreement).¹⁰

⁸ Vgl. The Diplomat: Seals tried to locate US citizen taken by Afghan militants (30.4.2020). <https://thediplomat.com/2020/05/seals-tried-to-locate-us-citizen-taken-by-afghan-militants/>, abgerufen am 2.10.2020.

⁹ Vgl. ORF: 15 Zivilisten durch Sprengfalle in Afghanistan getötet (29.9.2020). <https://orf.at/stories/3183235/>, abgerufen am 30.9.2020.

¹⁰ Vgl. UN News: Afghanistan: Civilian Casualties down, but hundreds still killed despite US-Taliban deal (28.4.2020). <https://news.un.org/en/story/2020/04/1062722>, abgerufen am 30.9.2020.

Bedenklich ist dabei, dass immer mehr Zivilisten durch Angriffe der Konfliktparteien sterben. Die Truppen der USA zeichneten gemäß UNAMA im ersten Quartal 2020 für 8%, die Taliban für 39% und Pro-Regierungskräfte inklusive afghanischer Armee für 32% der zivilen Opfer verantwortlich.¹¹

Die erste große Taliban-Offensive seit dem Beginn der COVID-19-Pandemie hat im Oktober 2020 zu massiven Kampfhandlungen um die Einnahme der Stadt Lashkar Gah in der Provinz Helmand geführt. Die Folge war eine (weitere) schwere humanitäre Krise für Zehntausende Afghanen. Auch die Unfähigkeit der Regierung, für entsprechenden Schutz und Hilfe für Zivilisten zu sorgen, wurde deutlich.¹²

Die NGO „Ärzte ohne Grenzen“ ist eine der wenigen Hilfsorganisationen, die in diesem Kriegsgebiet effektive humanitäre Hilfe leisten kann, ein Krankenhaus betreibt und damit staatliche Strukturen ersetzt. Die afghanische Regierung bzw. die entsprechenden Ministerien kommen kaum zur Wirkung.¹³ Auch die internationale NGO „Healthnet TPO“ baut seit Jahrzehnten lokale Kapazitäten im Gesundheitsbereich in der umkämpften Provinz Nangarhar auf und betreibt ein Krankenhaus in der Hauptstadt Jalalabad.¹⁴ Der Aufbau von Resilienz in Afghanistan ist – wie in vielen anderen Konfliktregionen – durch die ständige Unsicherheit und das vielfältige Bedrohungsbild für Entscheidungsträger und die Bevölkerung äußerst schwierig.

Die Unfähigkeit des Staates, effektive humanitäre Nothilfe für die Bevölkerung zu leisten, stellt auch dem internationalen Krisenmanagement des Westens ein schlechtes Zeugnis aus, wurden doch seit 2001 Milliarden USD an

¹¹ Afghanistan Protection of Civilians in Armed Conflict First Quarter Report. 1.1.2020-31.3.2020. https://unama.unmissions.org/sites/default/files/unama_protection_of_civilians_in_armed_conflict_-_2020_first_quarter_report_english.pdf, abgerufen am 1.10.2020.

¹² Vgl. Amnesty International: Afghanistan: trapped civilians must be allowed out of Lashkar Gah amid heavy fighting (14.10.2020). <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/10/afghanistan-trapped-civilians-must-be-allowed-out-of-lashkar-gah-amid-heavy-fighting/>, abgerufen am 14.10.2020.

¹³ Vgl. Gandhara: Fears mount over Afghan Civilians trapped in Helmands capital (15.10.2020). <https://gandhara.rferl.org/a/fears-mount-over-afghan-civilians-trapped-in-helmand-s-capital/30894504.html>, abgerufen am 15.10.2020.

¹⁴ Vgl. Healthnet TPO: Hospital in Jalalabad. https://www.healthnettpo.org/en/project/3/hospital_in_jalalabad.html, abgerufen am 15.10.2020.

Hilfsgeldern sowie direkte militärische Unterstützung geleistet und Reformprozesse gestartet.¹⁵ Letztendlich ist jedoch die afghanische Regierung selbst dafür verantwortlich, staatliche Strukturen voranzubringen. Afghanistans föderales System hat jedoch in diesem Kontext gewisse Vorteile, da lokale Mechanismen durch die ständigen Konflikte und Katastrophen gewissermaßen eingespielt sind und die staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure mit den wenigen vorhandenen Mitteln auf Krisen entsprechend reagieren können (z.B. Verteilung von Schutzmasken gegen COVID-19 durch Freiwillige).

Klimawandel und Wasserkrisen im Kontext von Resilienz¹⁶

Für Afghanistans Wasserversorgung ist vor allem das Hindukusch-Gebirge relevant, dessen Gletscher die Wasserreserven für den Großteil Afghanistans speichern. Bis zum Jahr 2100 wird ein Drittel der Gletscherflächen des Himalayas und Hindukusch abgeschmolzen sein.¹⁷ Diese langfristige Prognose ist ein klares Indiz für einen Klimawandel in Afghanistan, wodurch das Land und auch die Nachbarländer Umwelteinflüssen und -Risiken immer stärker ausgesetzt werden. Diese Gletschersysteme speisen die Wasserversorgung von fast zwei Milliarden Menschen in China, Indien, Pakistan, Afghanistan, Bangladesch, Bhutan, Myanmar und Nepal.¹⁸ Daraus folgt, dass Klimaveränderungen mit hoher Wahrscheinlichkeit schwerwiegende Folgen für die Bevölkerung in der gesamten Region haben können.

¹⁵ Vgl. New York Times: What did the U.S get for \$2 Trillion in Afghanistan? (9.12.2019). <https://www.nytimes.com/interactive/2019/12/09/world/middleeast/afghanistan-war-cost.html>, abgerufen am 16.10.2020.

¹⁶ Wasserknappheit wird definiert als Mangel an ausreichenden Wasserressourcen, die benötigt werden, um den Wasserbedarf in einer Region zu decken. Wasserknappheit kann eine Folge der schlechten Bewirtschaftung der verfügbaren Wasserressourcen oder des Fehlens ausreichender natürlicher Wasserquellen sein. Vgl. Reference: What is water scarcity? (27.3.2020). <https://www.reference.com/article/water-scarcity-4ba5cd0e34352d6b?aq=what+is+water+scarcity>, abgerufen am 28.9.2020.

¹⁷ Vgl. NTV: Klimawandel zeigt Wirkung. Gletscher im Himalaya schmelzen rapide (05.02.2019). <https://www.n-tv.de/wissen/Gletscher-im-Himalaya-schmelzen-rapide-article20843653.html>; sowie Aljazeera: Afghanistan faces severe clean water shortage (25.3.2018). <https://www.aljazeera.com/news/2018/03/afghanistan-faces-severe-clean-water-shortage-180325132745182.html>, abgerufen am 22.9.2020.

¹⁸ Wester, Philippus et al. (Hrsg.): The Hindu Kush Himalaya Assessment: Mountains, Climate Change, Sustainability and People. Springer Nature Switzerland AG, Cham 2019.

Die Gletscher des Hindukusch-Gebirges an der Grenze zu Pakistan sind die Hauptquelle für das Kabuler Flussbecken, das den Einzugsraum für Millionen afghanischer Haushalte darstellt. Aufgrund von immer höher ansteigenden Temperaturen in den Sommermonaten, kommt es zu einer verfrühten Schmelze der Gletscher. Dies hat zur Folge, dass in den Monaten Juni, Juli und August, wenn der Wasserbedarf am höchsten ist, der Wasserstand in den Flüssen stark sinkt. Der Klimawandel und die damit einhergehende Wasserknappheit wirken sich daher auch in Afghanistan massiv aus.¹⁹ Die Temperaturen in Afghanistan steigen stärker als im globalen Durchschnitt.

27% der afghanischen Bevölkerung (ca. 38 Mio. Einwohner) haben keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser.²⁰ Dazu kommt, dass vier Fünftel der Bevölkerung direkt auf natürliche Ressourcen wie Wasser, Ackerland oder Viehbestand zur Einkommensgewinnung angewiesen sind. Das Überleben der Menschen hängt daher sowohl in der Stadt als auch am Land stark von den klimatischen Bedingungen ab, die sich in den letzten Jahren deutlich verschlechtert haben.²¹ Der Klimawandel hat somit direkten Einfluss auf die Krisenfestigkeit des Landes.

In Afghanistan werden 90% des verbrauchten Wassers für landwirtschaftliche Bewässerung und Viehzucht genutzt,²² was ein starkes Ungleichgewicht in der Verteilung darstellt. Nur 10% verteilen sich auf Haushalte, das Gewerbe und die Industrie. Im europaweiten Vergleich gehen 40% des Wasserverbrauchs in die Agrarwirtschaft;²³ in Österreich sind es nur 5% (!), während

¹⁹ UNAMA: UN Environmental Agency to help Afghanistan combat effects on Climate Change (13.10.2012). <https://unama.unmissions.org/un-environmental-agency-help-afghanistan-combat-effects-climate-change>, abgerufen am 1.10.2020.

²⁰ Vgl. Parwani, Soraya in The Diplomat: Is Water Scarcity a bigger threat than the Taliban in Afghanistan? (10.10.2018). <https://thediplomat.com/2018/10/is-water-scarcity-a-bigger-threat-than-the-taliban-in-afghanistan/>, abgerufen am 22.9.2020.

²¹ Kullberg, Anssi: UN Environmental Agency help Afghanistan combat effects on Climate Change (11.10.2012). <https://news.un.org/en/story/2012/10/423352-un-environmental-agency-help-afghanistan-combat-effects-climate-change>, abgerufen am 1.10.2020.

²² Parwani 2018.

²³ European Environment Agency: Wassernutzung in Europa - Quantität und Qualität stehen vor großen Herausforderungen (19.11.2018). <https://www.eea.europa.eu/de/signale/signale-2018/artikel/wassernutzung-in-europa-quantitaet-und#tab-nachrichten-und-artikel>, abgerufen am 1.10.2020.

66% des österreichischen Wassers in die Industrie gehen.²⁴ Aus dieser Statistik geht hervor, dass Afghanistan nur gering industrialisiert ist. Dieser Umstand schwächt die Resilienz des Landes zusätzlich.

Die Grundwasserressourcen Afghanistans sind überbeansprucht. Das afghanische Ministry for Energy and Water schätzt, dass 50% der Grundwasserreserven des Landes in den letzten Jahren aufgebraucht worden sind. Das Ministry for Rural Rehabilitation and Development (MRRD) als wesentlicher Akteur in der afghanischen Wasserwirtschaft hat seit 2001 mehr als 67.000 Brunnen gebaut. Das hat zur Folge, dass Grundwasser mittlerweile die Hauptquelle für Trinkwasser geworden ist.²⁵ Dies birgt jedoch die Gefahr von Grundwasserknappheit, die besonders in Kabul ein Problem darstellt. Gleichzeitig haben nur 20 Prozent der Kabuler Bevölkerung Zugang zu Trinkwasser. Die Steigerung der Resilienz des Landes im Hinblick auf den Erhalt und die Verteilung der strategischen Ressource Wasser ist daher nicht durch verstärkten Brunnenbau, sondern durch eine professionelle Kanalisation, mehr Pumpstationen und Wasserreservoirs, zu erreichen.

Die US-Agentur für internationale Entwicklung (USAID) und viele weitere internationale Hilfsorganisationen haben seit 2001 versucht, die Trinkwasserversorgung durch eine Reihe von Aufbauprojekten zu verbessern und damit auch die Resilienz Afghanistans zu stärken.²⁶ Das Fehlen einer modernen Kanalisation in Kabul trägt jedoch nach wie vor dazu bei, dass das Abwasser in Brunnen geleitet wird, die wiederum von der Bevölkerung zum Trinken genutzt werden. Das verschmutzte Brunnenwasser ist durch Mikroben und toxische Substanzen kontaminiert und verursacht jährlich den Tod von Tausenden Kindern.²⁷

²⁴ Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus: Trinkwasser und Wasserverbrauch (18.04.2019). <https://www.bmnt.gv.at/wasser/nutzung-wasser/Trinkwasser.html>, abgerufen am 2.12.2019.

²⁵ Vgl. Rassul, Khibar: Water scarcity, livelihood and conflict. Kabul 2011, S. 12. <http://www.cpaui.org.af/manimages/publications/CPAU-TPWSLC-FINAL.pdf>, abgerufen am 3.12.2019.

²⁶ Vgl. USAID: Afghanistan sustainable water supply and sanitation (SWSS) (7.5.2019). <https://www.usaid.gov/news-information/fact-sheets/afghan-sustainable-water-supply-and-sanitation-swss>, abgerufen am 13.10.2020.

²⁷ Vgl. Stanikzai, Saboor: Tackling water shortage in Kabul (18.12.2018). <http://www.taand.com/en/?p=2370>, abgerufen am 12.10.2020.

Mit deutscher Hilfe wurden in Kabul mehrere moderne Wasserpumpstationen errichtet, jedoch gibt es davon noch viel zu wenige.²⁸ Die Wasserversorgung der afghanischen Bevölkerung ist daher – vor allem in den Ballungsräumen wie in Kabul – zunehmend in Gefahr. Laut dem U.S. Geological Survey hat der Grundwasserspiegel in Kabul zwischen 2002 bis 2012 jährlich um 1,5 m abgenommen.²⁹ Diese Umstände verschärfen die ohnehin schon angespannte Wassersituation in den Städten, in denen zumindest die Hälfte der Bevölkerung leben (Tendenz steigend). Die Abhängigkeit der Menschen von der Landwirtschaft macht sich daher bei Dürreperioden (wie 2018) noch stärker bemerkbar.³⁰

Staatliche Initiativen zur Stärkung der Wasserversorgung sind nicht vorhanden bzw. können ohne internationale Partner nicht durchgeführt werden. Flächendeckende Ansätze konnten bislang selbst in den Ballungsräumen nicht umgesetzt werden. Punktuelle Fortschritte wurden seit 2001 durch internationale Unterstützung zweifellos erreicht. Vom Aufbau einer gesamtstaatlichen Krisenfestigkeit bei der Wasserversorgung ist Afghanistan jedoch noch sehr weit entfernt.

Die COVID-19-Pandemie und ihre Wirkung auf die Resilienz Afghanistans

COVID-19 wird als Parameter für die Widerstandsfähigkeit Afghanistans gegenüber Elementarereignissen eingestuft. Nach Angaben der World Health Organisation (WHO) hat sich der Ausbruch von COVID-19 in Afghanistan im Vergleich zu anderen Staaten bis Herbst 2020 relativ in Grenzen gehalten. Mit 15.10.2020 wurden 40.000 bestätigte Infizierte und ca. 1.500 Todesfälle gemeldet, was im Vergleich zu den Nachbarstaaten Iran und Pakistan oder auch zu Europa relativ gering ist.³¹ Diese Entwicklung überrascht, gilt Af-

²⁸ Vgl. Birtley, Tony: Afghanistan faces severe clean water shortage (25.3.2018). <https://www.aljazeera.com/videos/2018/03/25/afghanistan-faces-severe-clean-water-shortage/>, abgerufen am 11.10.2020.

²⁹ Vgl. Mehrdad, Ezzatullah: Water shortages weigh heavy on Afghanistan (22.08.2018). <https://globalvoices.org/2018/08/22/water-shortages-weigh-heavy-on-afghanistan/>, abgerufen am 10.10.2020.

³⁰ Vgl. Birtley, Tony 2018.

³¹ WHO: Afghanistan. <https://covid19.who.int/region/emro/country/af>, abgerufen am 15.10.2020.

ghanistans Gesundheitssystem durch den jahrzehntelangen gewaltsamen Konflikt und die Bürgerkriegsökonomie doch als stark geschwächt und damit besonders anfällig für Infektionskrankheiten.

Die Zahlenangaben könnten allerdings aufgrund der unübersichtlichen Situation vor Ort nicht akkurat sein. COVID-19 könnte auch im Vergleich zum laufenden bewaffneten Konflikt oder den humanitären oder ökologischen Herausforderungen für die Menschen nur subsidiär sein. Möglicherweise sind es die föderalen Strukturen Afghanistans und das traditionell starke zivilgesellschaftliche Engagement, die neben den bereits bestehenden Lerneffekten durch häufig vorkommende Epidemien (Typhus, Cholera, Polio, etc.) auf lokaler Ebene zu einer gewissen Gleichgültigkeit bzw. Gelassenheit gegenüber COVID-19 in den Provinzen geführt haben.³² Jedenfalls ist die Arbeit für das Personal im Gesundheitsbereich mit oder ohne COVID-19 wegen des bewaffneten Konflikts und mangelnder Hygiene mit hohen Risiken verbunden. So wurden 2019 über 50 Personen getötet und viele mehr verletzt.³³

Offiziellen Zahlen zufolge begann die Ausbreitung von COVID-19 in Afghanistan relativ langsam. Mit 30.3.2020 gab es erst 145 bestätigte Infektionen, davon über 100 in der Provinz Herat. Diese niedrige Zahl zeigt den eklatanten Mangel an Testkapazitäten im Gesundheitssystem auf, die es nur in der Hauptstadt Kabul sowie in Herat (Westen) und Nangahar (Osten) gab. Zu Beginn der Pandemie im März 2020 konnten nur ca. 600 Tests pro Tag im ganzen Land durchgeführt werden.³⁴ Das ohnehin überforderte Gesundheitssystem geriet durch die Pandemie einmal mehr an das Limit. Die Weltbank-Gruppe stellte deshalb im August 2020 ein 380 Mio. USD schweres

³² Vgl. zum Konnex von Föderalismus und Covid-19 Blume, Markus: Corona ist ein Charaktertest für den Westen. In: FAZ, 14.10.2020.

³³ Vgl. National Post: Covid-19 Afghanistan: Coronavirus makes Taliban realize they need health workers alive not dead (18.3.2020). <https://nationalpost.com/news/world/covid-19-afghanistan-coronavirus-makes-taliban-realize-they-need-health-workers-alive-not-dead>, abgerufen am 15.10.2020.

³⁴ Vgl. Tolonews: Health Ministry increases testing capacity Covid-19 (30.3.2020). <https://tolonews.com/health/ministry-increases-testing-capacity-covid-19>, abgerufen am 30.6.2020.

Finanzpaket für Afghanistan bereit, um die wirtschaftlichen Folgen von COVID-19 abzuschwächen.³⁵

COVID-19 macht die laufenden Friedensgespräche und Abzugsverhandlungen zwischen den USA, den Taliban und der afghanischen Regierung noch komplexer als bisher. Der Dialog zwischen den Konfliktparteien wird immer wieder unterbrochen und dürfte sich deutlich in die Länge ziehen.³⁶ Rückzugsabsichten der USA und ihrer Truppen haben sich durch COVID-19 verstärkt, was auch europäische Truppensteller der Resolute Support Mission (RSM) beeinflusst, da sie logistisch von den US-Truppen abhängig sind.

Ein Komplettabzug hängt jedoch von der Erfüllung der Bedingungen des US-Taliban-Agreements vom Februar 2020 ab, das u.a. ein Ende der Anschläge durch die Taliban vorsieht. Unabhängig davon hat COVID-19 auch zu Forderungen nach einem landesweiten Waffenstillstand aus humanitären Gründen geführt.³⁷ Davon ist man jedoch weit entfernt – sicherheitsrelevante Vorfälle sowie militärische und zivile Opfer haben sogar seit Februar 2020 deutlich zugenommen (ca. 50 Anschläge der Taliban pro Tag im Frühjahr 2020).³⁸ Auch Gesundheitszentren wurden angegriffen und Mitarbeiter bedroht.³⁹

³⁵ Vgl. Afghanistan: New Grants to Cushion Impact of COVID-19 on Poor Households and Protect Food Security (4.8.2020). <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/08/04/afghanistan-new-grants-to-cushion-impact-of-covid-19-on-poor-households-and-protect-food-security>, abgerufen am 4.10.2020.

³⁶ Vgl. Tolonews: Afghanistan likely facing Covid-19 health disaster: SIGAR (30.4.2020). <https://tolonews.com/health/afghanistan-likely-facing-covid-19-%E2%80%99health-disaster%E2%80%99-sigar>, abgerufen am 1.9.2020.

³⁷ The Diplomat: Afghanistan war in the time of Coronavirus (30.4.2020). Statement zur Strategie der Taliban: “The Taliban remains a primarily conflict-driven organization,” said Andrew Watkins, senior analyst on Afghanistan at Crisis Group. “It is a militant insurgent movement, and while it has devoted time and effort to building up its civilian shadow governance commissions, the record shows that if there is ever a debate within the movement’s command structure, the military interests take priority.” <https://thediplomat.com/2020/04/afghanistan-war-in-the-time-of-coronavirus/>, abgerufen am 1.5.2020.

³⁸ Vgl. The Diplomat: Afghanistan war in the time of Coronavirus (30.4.2020).

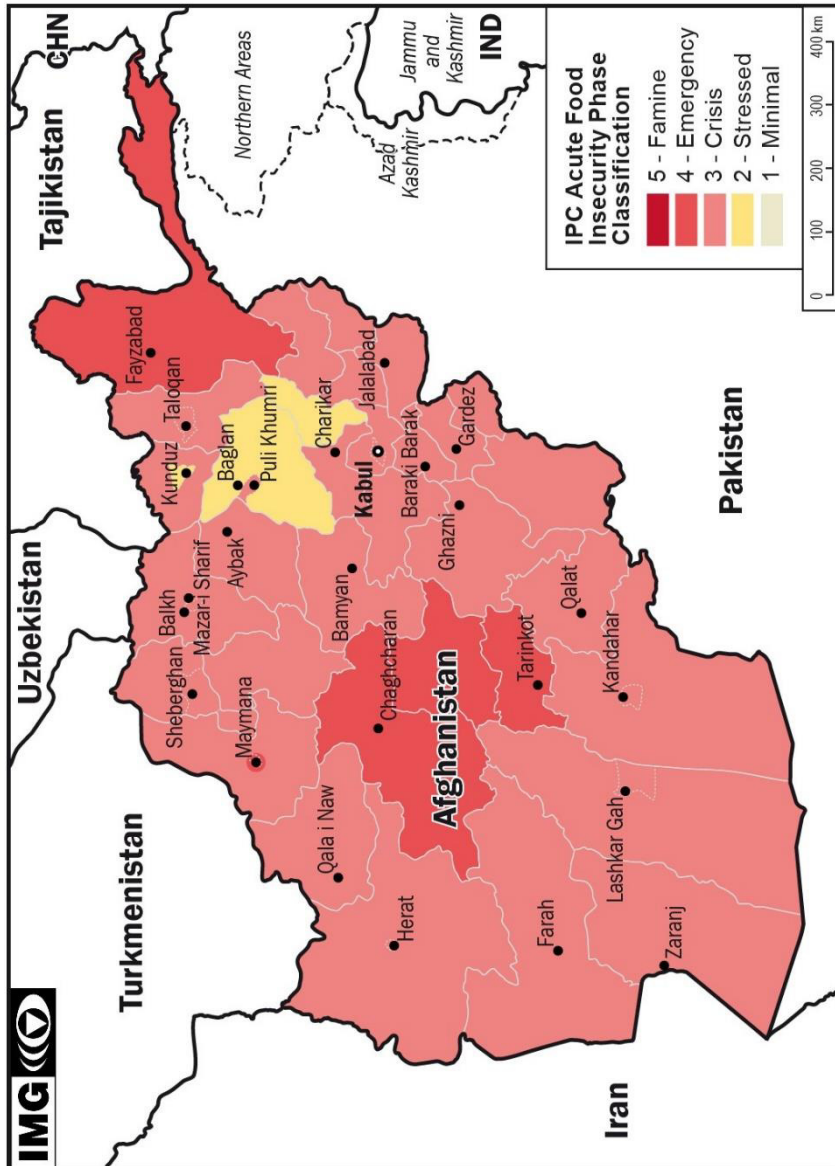
³⁹ Vgl. Tolonews: Afghan Parliament put in lockdown (29.4.2020). <https://tolonews.com/index.php/afghanistan/afghan-parliament-put-lockdown>, abgerufen am 29.4.2020.

Die COVID-bedingte Schließung mehrerer Grenzen zum Iran und Pakistan sowie Lockdown- und Quarantäne-Maßnahmen haben die Wirtschaft zum Stillstand gebracht und humanitäre Aktivitäten minimiert. Dazu kommen stark steigende Preise für Lebensmittel im ganzen Land, wodurch eine Hungerkrise droht (siehe auch die beiden Grafiken auf der folgenden Doppelseite).⁴⁰ Die bereits bestehenden Vulnerabilitäten (z.B. bewaffneter Konflikt, interne Vertreibungen, Unterernährung, fragiles Gesundheitssystem, poröse Grenzen) haben sich durch COVID-19 somit weiter verstärkt – zulasten der Bevölkerung, deren Notlage auch in gewaltsame Proteste münden könnte.⁴¹

⁴⁰ Vgl. Tolonews: Afghanistan likely facing Covid-19 health disaster: SIGAR (30.4.2020).

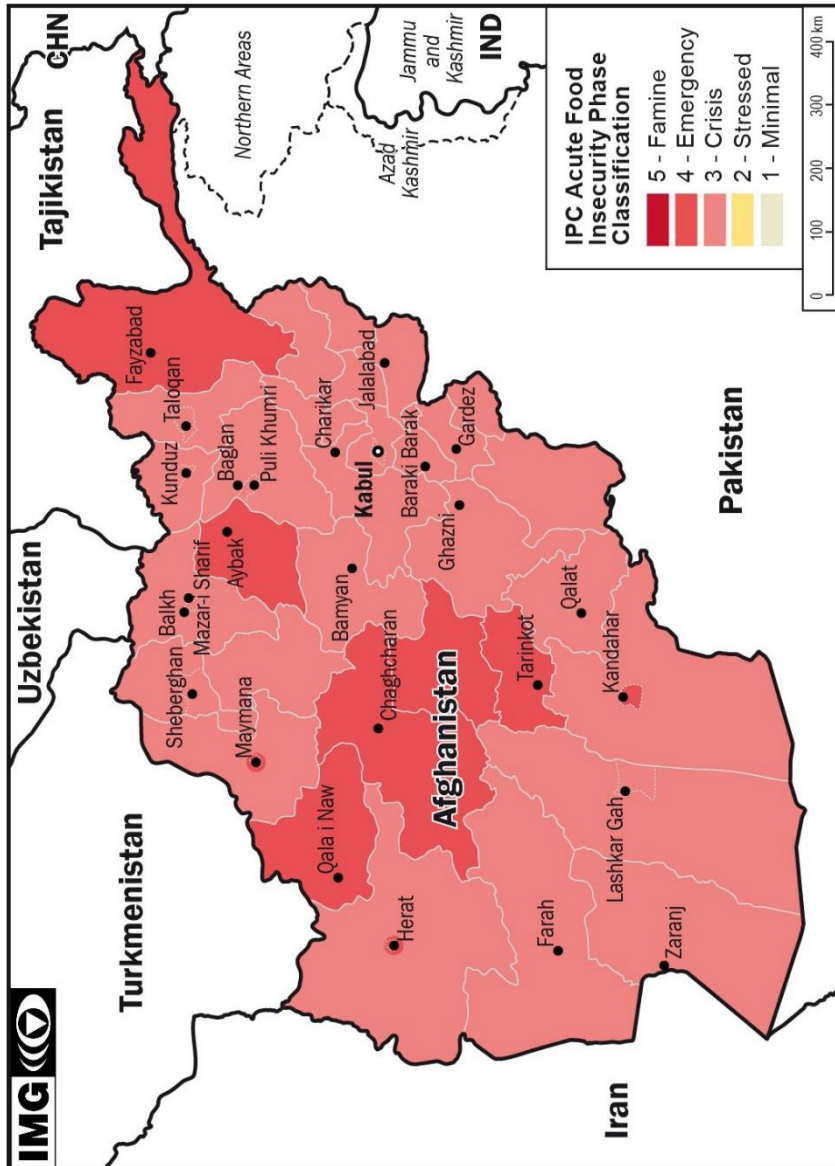
⁴¹ Vgl. International Crisis Group: Covid-19 and conflict: Seven Trends to watch (24.3.2020). <https://www.crisisgroup.org/global/sb4-covid-19-and-conflict-seven-trends-watch>, abgerufen am 29.3.2020.

Verstärkte Nahrungsmittelunsicherheit in Afghanistan
August – Oktober 2020



Beide Karten erstellt vom Institut für Militärisches Geowesen (IMG).
Basisquelle: International Food Security Phase Classification (IPC): AFGHANISTAN:
Integrated Food Security Phase Classification Snapshot August 2020-March 2021,

Verstärkte Nahrungsmittelunsicherheit in Afghanistan November 2020 – März 2021 (Prognose)



http://www.ipcinfo.org/fileadmin/user_upload/ipcinfo/docs/IPC_Afghanistan_Acute-FoodInsec_2020Aug2021Mar_Snapshot.pdf, abgerufen am 17.12.2020.

Potenziale und Limitierungen im Kontext ausgewählter Resilienz-Faktoren

Zur vertieften Untersuchung der Krisenfestigkeit Afghanistans werden drei ausgewählte Resilienz-Faktoren als Merkmale eines resilienten Systems nach Borchert / Gustenau / Katzmair herangezogen und anhand des Beispiels Afghanistan auf den Prüfstand gestellt.⁴²

Der erste Resilienz-Faktor **„Offenheit für Neues“** ist bei den afghanischen Akteuren aufgrund der Rückzugsabsichten der internationalen Truppen und vor allem durch den Druck der USA zumindest im Ansatz zu erkennen. Die Grundidee, dass Afghanistan – neben dem Aufbau von Sicherheitskräften – nur durch Stärkung der gesamtsstaatlichen Widerstandskraft zur Bewältigung von Krisen in die Lage versetzt werden könnte, auf eigenen Beinen zu stehen, setzte sich in den letzten Jahren immer mehr durch und ging graduell mit dem Rückzug des internationalen Militärs und entsprechendem Druck auf die afghanischen Entscheidungsträger einher. Die Stärkung von Frauenrechten und Bildungsinitiativen (z.B. durch die Aga Khan Foundation, das UN Women Programm und viele NGOs) trug einen Teil zur Krisenfestigkeit des Landes bei, der jedoch aus gesamtheitlicher Sicht unzureichend ist.

Was den zweiten Resilienz-Faktor **„Verhaltensänderung / Flexibilität der Akteure“** betrifft, sind kaum Ansätze in Richtung eines präventiv orientierten Krisenmanagements zu erkennen. Der Fokus des afghanischen Katastrophenmanagements lag bislang auf Reaktion und Rettung (Response und Recovery) im Anlassfall. Präventive Aktivitäten wie die Entwicklung und Umsetzung von Notfallplänen und Stärkung der Resilienz im Hinblick auf (regelmäßig vorkommende) Naturkatastrophen oder Epidemien durch den Aufbau von Reserven wurden kaum gesetzt; vielfach fehlen dazu auch die Ressourcen. Diese Problematiken betreffen jedoch nicht nur Afghanistan, sondern viele fragile Staaten weltweit.

Bislang war festzustellen, dass das finanzielle Hauptaugenmerk der internationalen Unterstützung nicht auf der Stärkung der Resilienz, sondern auf

⁴² Vgl. die Parameter bzw. Faktoren für staatliche Resilienz in: Borchert, Heiko / Gustenau, Gustav / Katzmair, Harald: Landesverteidigung 2025. Der Beitrag des Österreichischen Bundesheeres zur Resilienz Österreichs. Wien, Juli 2015, S. 9-14.

dem Aufbau militärischer Kapazitäten der Armee und Sicherheitssektor-Reformen lag, um die Taliban militärisch niederhalten zu können. Die Operation Enduring Freedom (OEF), die International Security Assistance Force (ISAF) und die Resolute Support Mission (RSM) der NATO waren seit 2015 federführend in diesem Bereich. Klassischer „Wiederaufbau“ wurde finanziell unterstützt und rückte medial in das Zentrum der internationalen Hilfe, um das militärische Vorgehen und Kriegsgeschehen (z.B. Aufstandsbekämpfung, Anschläge, Kollateralschäden, Patrouillen) in den Entsendestaaten leichter und besser kommunizieren zu können. Seit 2015 nahmen sich viele internationale Organisationen, Entwicklungsbanken, NGOs und Akteure wie die UNO, EU oder Weltbank-Gruppe zunehmend des Themas staatliche Resilienz an und finanzierten bzw. leisteten punktuell wertvolle Arbeit zur langfristigen Krisenfestigkeit. Zur Eigenständigkeit kann das jedoch nur reichen, wenn Afghanistan weiterhin – unter klaren Bedingungen – international unterstützt wird, um eine Verhaltensänderung staatlicher Akteure von der „Reaktion“ hin zur „Prävention“ zu bewirken.

Der dritte Resilienz-Faktor betrifft die **„Gewährleistung des Überlebensminimums“** durch den Staat. Die internationale Militärpräsenz unter der Führung der USA hat dazu bislang für die afghanische Regierung substanzielle Beiträge geleistet. Ohne diese Unterstützung könnte die afghanische Regierung nicht lange überleben. Deshalb erfüllt die afghanische Regierung dieses Resilienz-Kriterium aktuell nicht. Durch die fast zwei Jahrzehnte andauernde internationale Unterstützung seit 2001 (Afghanistan als „längster Krieg der USA“) konnten sich jedoch zivilgesellschaftliche Akteure, darunter auch Privatpersonen und viele Freiwillige, nach der Zurückdrängung der Taliban wieder organisieren und wichtige Aufgaben übernehmen, die der Staat nicht übernehmen konnte bzw. wollte. Die Zivilgesellschaft hat in Afghanistan daher bereits vielfach (auch lange vor der COVID-19-Pandemie) die Initiative ergriffen und für positive Impulse im humanitären Bereich gesorgt. 2020 unterstützten Freiwillige während der COVID-19-Pandemie z.B. bei Essens- und Schutzmaskenverteilungen, Aufklärungskampagnen oder dem Aufbau von COVID-Lazaretten.⁴³ Die afghanische Zivilgesellschaft stellt

⁴³ Vgl. World Bank Group: Awareness Campaigns help prevent against Covid-19 in Afghanistan (28.6.2020). <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/06/28/awareness-campaigns-help-prevent-against-covid-19-in-afghanistan>, abgerufen am 15.10.2020.

auch eine direkte operative Verbindung zwischen internationalen Hilfsorganisationen und den lokalen Bedürfnissen dar und sollte durch internationales Krisenmanagement verstärkt eingebunden werden.

Ob das internationale Krisenmanagement im Sinne dieser drei angeführten Resilienz-Faktoren einen Paradigmenwechsel in Richtung „Stärkung der Resilienz in fragilen Staaten“ am Beispiel Afghanistan vollzogen hat, bleibt vorerst offen, da z.B. die dafür benötigten Ressourcen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit immer geringer werden.

Es wären auch noch viele weitere Faktoren in diesem Kontext zu prüfen, um konkretere Schwerpunkte für das zukünftige internationale Engagement in Abstimmung mit afghanischen Akteuren festzulegen.

Rückschlüsse – Anspruch und Wirklichkeit der Resilienz Afghanistans

Entwicklung von Resilienz in Afghanistan seit 2001

Die zivilen und militärischen Aktivitäten des internationalen Krisenmanagements und Investitionen zur Stärkung von Kapazitäten in Afghanistan haben seit 2001 gewisse Fortschritte im Bereich kritischer Infrastruktur (z.B. Hydroprojekte, Energieversorgung, Internetversorgung),⁴⁴ Produktion (z.B. Nahrungsmittel, Düngemittel, Bauindustrie) und der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen (Gesundheitssektor / Krankenhäuser, Bildungssektor) gemacht. Kräfte für die Bewältigung von Naturkatastrophen wurden durch den Aufbau der Armee, Polizei und Feuerwehr ansatzweise gestärkt. Auch die Fähigkeit der Regierung, selbst Einnahmen zu generieren und internationale Abhängigkeiten zu reduzieren, hat sich in diesem Zeitraum leicht verbessert.⁴⁵ Allgegenwärtige Korruption, schlechte Regierungsführung und hohe Profite aus der florierenden Drogenökonomie verfestigen je-

⁴⁴ Vgl. zu Energie- und Hydroprojekten in Afghanistan Gauster, Markus / Roshan, Roman: Klimawandel als Konfliktpotenzial in der Region Afghanistan. IFK Monitor, Wien, Oktober 2020. https://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/ifk_monitor_64_gauster_roshan_afghanistan_okt_20_web.pdf, abgerufen am 20.11.2020.

⁴⁵ Vgl. Tolonews: German Analysis notes progress in Afghanistan (18.7.2020). <https://tolonews.com/afghanistan/german-analysis-notes-progress-afghanistan>, abgerufen am 11.10.2020.

doch Afghanistans äußerst fragilen Status als Rentenstaat, der seine Prioritäten kaum auf die Verbesserung von Kapazitäten zum Wohle der eigenen Bevölkerung legt bzw. legen kann.

Auswirkungen von COVID-19 auf die Resilienz Afghanistans

Das laufende internationale Krisenmanagement wird durch COVID-19 substanziell beeinträchtigt. Das betrifft die NATO mit ihrer RSM, die UNO mit ihrem humanitären Engagement, die EU als Peacebuilder und einer der größten Geber,⁴⁶ aber auch politisch-diplomatische Anstrengungen und Mediation zwischen den Konfliktakteuren in Afghanistan. Hilfsgelder fließen nur mehr spärlich.

Eine graduelle, an Bedingungen geknüpfte Reduktion der RSM wurde bereits vor COVID-19 beschlossen.⁴⁷ Der militärische Trainings-, Beratungs- und Unterstützungseinsatz für Streit- und Sicherheitskräfte hat die Resilienz Afghanistans in Sicherheitsbelangen gestärkt. Die Fortschritte beim Aufbau der Armee, die auch im Katastropheneinsatz aktiv werden soll, sind jedoch durch die politische Systemkrise, die ständig laufenden Kampfeinsätze und die hohe Rate an Verlusten sehr fragil. COVID-19 könnte den Truppenabzug 2021 beschleunigen.

Die Handlungsfreiheit der internationalen Trainer und Berater wurde durch COVID-19 deutlich eingeschränkt. Truppenteile wurden repatriert, Ausbildungsmaßnahmen reduziert und technische Kommunikationsmöglichkeiten verstärkt genutzt. Diese Maßnahmen dürften zu einer weiteren Schwächung der Einsatz- und Kampfbereitschaft der afghanischen Streitkräfte führen und auch die Fähigkeit zur Bewältigung von Katastrophen einschränken. Offen bleibt die Frage, wie und ob die militärische Unterstützung nach der Beendigung der RSM fortgesetzt wird. Für die Resilienz und den Fortbestand der Islamischen Republik Afghanistan ist ein weiteres internationales Engagement auf hohem Niveau unabdingbar.

⁴⁶ Vgl. The Diplomat: Europe in Afghanistan: After nearly 20 years what has been achieved? (8.2.2020). <https://thediplomat.com/2020/02/europe-in-afghanistan-after-nearly-20-years-what-has-been-achieved/>, abgerufen am 8.10.2020.

⁴⁷ Vgl. NATO: NATO-Afghanistan relations (April 2020). https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/3/pdf/2003-backgroundunder-afghanistan-e.pdf, abgerufen am 30.4.2020.

Es zeigt sich, dass COVID-19 in Afghanistan weniger direkte Wirkungen auf die Austragung des bewaffneten Konfliktes hat, sondern mehr indirekte (negative) Wirkungen auf die Gesellschaft und die humanitäre Bedürfnislage der Bevölkerung. Die sekundären ökonomischen und sozialen Auswirkungen von COVID-19 werden erst 2021 und in den Folgejahren voll durchschlagen, womit die Krisenfestigkeit Afghanistans erneut herausgefordert werden wird. Die Fortsetzung der internationalen zivilen und militärischen Unterstützung ist unabdingbar, um einen Systemkollaps, Sicherheits- und Hungerkrisen sowie eine direkte Machtübernahme der Taliban zu verhindern.

Auswirkung des Klimawandels auf die Resilienz Afghanistans

Der Klimawandel beeinflusst die Resilienz Afghanistans negativ und wird mittlerweile auch von der UNO als Hauptgrund für Naturkatastrophen gesehen.⁴⁸ Der Klimawandel beeinflusst die strategische Ressource Wasser und damit auch das Bedrohungs- und Konfliktbild sowie die Resilienz Afghanistans zunehmend. Wasserkonflikte beginnen an den Quellen des Hindukusch und treten auf allen Ebenen (zwischenstaatlich, in den Provinzen, Städten und Gemeinden) auf. Dadurch entstehen ähnlich negative Auswirkungen auf die afghanische Bevölkerung wie durch bewaffnete Konflikte, ideologische Auseinandersetzungen, Systemkonkurrenzen sowie Terrorismus.

Regierungen in fragilen Staaten weltweit, darunter auch die afghanische Regierung, werden kaum aktiv, um Klimarisiken präventiv einzudämmen und entsprechende Notfallpläne bereitzuhalten bzw. zu entwickeln. Aktuell hat der Klimawandel jedenfalls massive humanitäre Folgen und beeinträchtigt die menschliche Sicherheit in Afghanistan genauso wie der bewaffnete Konflikt. Der Konnex zwischen Klimawandel und vermehrten bewaffneten Konflikten ist naheliegend, aber nicht unumstritten.⁴⁹

Konflikte um Wasser und fruchtbares Land haben in Afghanistan deutlich zugenommen. Nicht nur der Klimawandel, sondern auch der jahrzehntelange bewaffnete Konflikt hat die Wasserinfrastruktur und die Umwelt weit-

⁴⁸ Vgl. ORF: UNO: Klimakrise Hauptgrund für Naturkatastrophen (12.10.2020). <https://orf.at/stories/3184893/>, abgerufen am 16.10.2020.

⁴⁹ Vgl. Schweizer Radio und Fernsehen SRF: Der Klimawandel führt zu Konflikten: eine steile These (20.3.2018). <https://www.srf.ch/kultur/wissen/klimawandel-der-klimawandel-fuehrt-zu-konflikten-eine-steile-these>, abgerufen am 10.10.2020.

gehend zerstört. In der Folge sind sicherheitspolitische Konfliktlinien um Ressourcen entstanden, die der Bevölkerung zunehmend die Lebensgrundlage entziehen sowie Migration und Flucht auslösen. Der Grad der Widerstandsfähigkeit und Krisenfestigkeit in Afghanistan ist nach wie vor sehr gering. Internationales Krisenmanagement hat diese Entwicklungen mitzudenken und kann gezielte Akzente setzen, um Fluchtursachen entgegenzuwirken.

Lösungsansätze zur Verbesserung der Wasserversorgung und Überwindung von Wasserkonflikten sind nicht einfach zu finden, da die Wasserkrise in Afghanistan von offiziellen Stellen bzw. Ministerien häufig ignoriert bzw. mit dem Klimawandel begründet wird, „gegen den man nichts machen kann“. Die Wasserkrise wird jedoch durch den andauernden bewaffneten Konflikt und den Klimawandel weiter verstärkt.

Es stehen den zuständigen afghanischen Ministerien wie z.B. dem Ministry for Agriculture, Irrigation and Livestock zudem nur sehr wenige Ressourcen zur Verfügung. Afghanische Lösungsansätze für einen strategischen Ressourcen-Ansatz werden vernachlässigt. Afghanistan profitiert von der Unterstützung Indiens im Hinblick auf Wasserspeicher und Wasserkraftprojekte massiv.⁵⁰ Eine stärkere internationale Diversifizierung der Unterstützungsleistungen wäre sowohl im Hinblick auf die Krisenfestigkeit Afghanistans als auch aus Sicht der Hydro-Diplomatie allerdings sinnvoll.

Lösungsansätze und Empfehlungen zur Stärkung von Resilienz in Afghanistan

Im Hinblick auf Krisenmanagement und COVID-19:

- Die globalen Veränderungen durch COVID-19 betreffen auch Internationales Krisenmanagement und insbesondere Friedenseinsätze. Im Bereich Friedenssicherung und Konfliktmanagement dürfte eine „neue Normalität“ einkehren, aber kein „zurück zu frühe-

⁵⁰ Vgl. Zur Relation Indien-Pakistan-Afghanistan: Dawn: Save Afghan peace process from spoilers: FO (22.5.2020). <https://www.dawn.com/news/1558866/save-afghan-peace-process-from-spoilers-fo>, abgerufen am 22.9.2020.

ren Zeiten“.⁵¹ Die Pandemie wird neue Dynamiken auslösen, deren Auswirkungen noch nicht absehbar sind. Daher sollte ein umfassender Anpassungsprozess bei Truppenstellern zu EU-, UN-, NATO- und OSZE-Missionen starten, um Auslandsengagements resilienter gegenüber dem zusätzlichen Risiko „Pandemie“ zu machen, aber auch um neue Möglichkeiten proaktiv nutzen zu können.

- Eine frühzeitige Zurückdrängung von Pandemien durch Stärkung der Resilienz von Krisenstaaten und eine Verbesserung der humanitären und gesundheitlichen Krisenreaktionsfähigkeit sollte im Zuge der Weiterentwicklung des internationalen Krisen- und Konfliktmanagements unterstützt werden.⁵²
- Österreich und das Österreichische Bundesheer (ÖBH) könnten dazu spezifische Beiträge leisten und sich in einem möglichen Innovationsprozess federführend im EU-/GSVP-Rahmen und darüber hinaus einbringen. Für das ÖBH, das seit Beginn des Afghanistan-Einsatzes 2002 auch bei RSM beteiligt ist, könnte es dabei z.B. um innovative Beiträge zum MEDEVAC-Mechanismus, um Erweiterung und Professionalisierung von Testmöglichkeiten im Einsatzraum oder um den Ausbau von E-Learning-Kapazitäten gehen.
- Die Kooperation der Mission mit den lokalen Verwaltungen und der Zivilgesellschaft im Einsatzraum sollte verstärkt werden, um lokale Bedürfnisse besser identifizieren zu können und vorhandene Potenziale zur Stärkung der Krisenfestigkeit zu nutzen.
- Die Gesundheitsrisiken in fragilen Staaten werden weiter zunehmen. Daher ist es wichtig, dass sich die Missionen aus unterschiedlichen Einsatzräumen stärker vernetzen und ihre wertvollen Epidemie-/Pandemie-Erfahrungen (Ebola, COVID-19, Malaria etc.) teilen.

⁵¹ Vgl. International Peace Institute: UN Peacekeeping in the Time of COVID-19: A High-Level Dialogue on Challenges, Responses, and Lessons. New York, 7.10.2020. <https://www.ipinst.org/2020/10/un-peace-ops-during-covid-19-high-level-dialogue>, abgerufen am 7.10.2020.

⁵² Frank, Johann: Trends und Fragestellungen für die internationale Sicherheit nach Covid-19. In: Covid-19: Herausforderungen für die europäische Sicherheit und ausgewählte Krisenregionen. IFK Monitor Covid-19 Spezial, Wien, April 2020, S. 2. https://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/ifk_monitor_62_covid_19_spezial_apr_20_web.pdf, abgerufen am 20.11.2020

- Prioritäten von Missionen (auch in Afghanistan) im Kontext von COVID-19 sollten daher auf die Resilienz der eigenen Mission, Impfungen für Missionspersonal und humanitäres Personal, multiple Testreihen, ein adaptiertes „COVID-Design“ von Camps (z.B. größere Abstände in den Unterkünften) und auf die bestmögliche Nutzung neuer Technologien (z.B. Remote Monitoring des Umfeldes, um Kontakte bzw. Ansteckungen zu minimieren; Mobile Training Teams) gelegt werden.⁵³
- Missionen und Truppensteller sollten die COVID-19-Pandemie somit nutzen, um Friedenseinsätze und Resilienz-Förderung durch gemeinsame Anstrengungen weiterzuentwickeln. Auch in Afghanistan ist es dabei z.B. essenziell, nicht nur lokale Bedürfnisse der Bevölkerung zu identifizieren, sondern nachzufragen, was Gemeinden und Dörfer bereits für die eigene Krisenfestigkeit gemacht haben und was gut funktioniert. Die Identifikation bereits vorhandener Ideen und Lösungsansätze der lokalen Entscheidungsträger im Einsatzraum (z.B. Bürgermeister, Rat der Ältesten etc.) stellt die Basis für die Unterstützung lokaler Resilienz dar, die von internationalen Akteuren gefördert, umgesetzt und weiterentwickelt werden kann (Anwendung der Lead-User-Methode).⁵⁴

Im Hinblick auf Krisenmanagement, Klimawandel und Wasserkrise in Afghanistan:

- Erstellung von spezifischen Gefahren- und Risikoanalysen für alle relevanten Entscheidungsträger in Afghanistan: Ein innovativer Ansatz der Weltbank-Gruppe zur Stärkung der Krisenfestigkeit fragiler Staaten im Hinblick auf die gravierenden Folgen des Klimawandels ist es, einsatzspezifische Gefahrenanalysen durch Elementarereignisse (Multi-Hazard Risk Mapping & Assessments) zu finanzieren und zu erstellen. Entsprechende Daten und spezifische Risiken dienen der Früherkennung und Beurteilung von Umweltrisiken und

⁵³ Vgl. International Peace Institute: UN Peacekeeping in the Time of COVID-19: A High-Level Dialogue on Challenges, Responses, and Lessons. New York, 7.10.2020. <https://youtu.be/6QLuWVLODBg>, abgerufen am 20.11.2020.

⁵⁴ Vgl. Hazeldine, Shaun: Eine Plattform der Menschlichkeit. Wie wir neue Formen der humanitären Arbeit unterstützen und ausbauen können. In: Österreichisches Rotes Kreuz, Jahresbericht 2019. Wien 2020, S. 4f.

sollten allen Krisenmanagement-Akteuren und lokalen Entscheidungsträgern auf allen Ebenen in Afghanistan verfügbar gemacht werden.⁵⁵ Bisher gab es keine derart spezifischen Risikoinformationen für Einsatzräume und keine Einbindung afghanischer Akteure. Diese Informationen könnten nunmehr relativ einfach über soziale Medien an alle Akteure (Armee, Polizei, Rettung, Feuerwehr, etc.) und Multiplikatoren verteilt bzw. geteilt werden und damit Leben retten. Voraussetzung dafür ist die Bereitstellung entsprechender Ressourcen und Ausbildung für Katastropheneinsätze. Auch professionelle Bereitschafts- und Krisenpläne sollten entwickelt werden. Diese stellen wesentliche Resilienz-Faktoren dar, die alle relevanten Ministerien und das Einsatzpersonal kennen bzw. bekommen sollten.

- Unterstützung der Hydro-Diplomatie in der Region Afghanistan: Staudamm-Projekte zur dringend notwendigen Wasser- und Stromversorgung Afghanistans haben die Wasserzuflüsse in Richtung der Nachbarstaaten Iran und Pakistan geschmälert. Daher sind zwischenstaatliche Wassernutzungsabkommen ein präventives Instrument für Afghanistan, um Konflikten vorzubeugen. Diese Abkommen sind jedoch nur sehr schwer zu erreichen, da Kompromisse nicht leicht zu erzielen sind. Demnach ist die Anzahl der bilateralen Wasserabkommen Afghanistans sehr gering. Anzuführen ist ein Abkommen mit dem Iran aus dem Jahr 1973, in dem es um Rechte und Pflichten beider Länder im Hinblick auf den grenzüberschreitenden Helmand-Fluss geht. Mit Pakistan existiert diesbezüglich kein Abkommen.⁵⁶ Die afghanische Regierung sollte daher mit internationaler diplomatischer und völkerrechtlicher Unterstützung weitere grenzüberschreitende Wasserabkommen vereinbaren und Lösungen mit dem Iran und Pakistan anstreben, um zukünftige Konflikte zu vermeiden.

⁵⁵ Vgl. World Bank Blogs: Building a more resilient Afghanistan (3.5.2017). <https://blogs.worldbank.org/endpovertyinsouthasia/building-more-resilient-afghanistan>, abgerufen am 15.10.2020; vgl. auch die Relevanz von Risk Mapping in World Bank Group: Helping Afghanistan to become more resilient to natural Disasters (30.11.2017). <https://olc.worldbank.org/content/helping-afghanistan-become-more-resilient-natural-disasters>, abgerufen am 15.10.2020.

⁵⁶ Vgl. Parwani, Soraya in The Diplomat: Is Water Scarcity a bigger Threat than the Taliban in Afghanistan? (10.10.2018).

- Unterstützung des UN-Environment Programme (UNEP) in Afghanistan: Damit könnte Österreich dazu beitragen, die Resilienz Afghanistans im Hinblick auf Wasserkrisen und Dürren zu stärken. Gemäß UNEP wird der Klimawandel in Afghanistan zwar zu einem Rückgang der jährlichen Niederschläge, jedoch insgesamt zu einem Anstieg der Niederschlagsintensität führen. UNEP versucht, hier entgegenzuwirken und die Resilienz Afghanistans gegenüber immer häufigeren Dürren und Wassermangel zu stärken. Zu den Maßnahmen des UNEP gehören u.a. die Verbesserung der Wasserbewirtschaftung und Nahrungsmittelsicherheit sowie der Aufbau eines Weidemanagements. Die Bewirtschaftung von Wassereinzugsgebieten auf Dorfebene umfasst das Anpflanzen von Bäumen, das Terrassieren/Abstufen von Hängen oder das Sammeln von Wildsamen zur Wiederbepflanzung von überweideten Berghängen. Ausbildungen und die Entwicklung beruflicher Fähigkeiten für die Bevölkerung der afghanischen Gemeinden könnten die Resilienz Afghanistans stärken. Der Aufbau von Kapazitäten nimmt deshalb eine Schlüsselrolle bei Projekten des UNEP ein.⁵⁷
- Förderung des lokalen Wassermanagements auf Gemeindeebene („Mirab“-System): Der Mirab ist eine traditionelle afghanische Institution, ein Gemeindeführer oder Ältester, der von lokalen Landbesitzern gewählt wird, um den Betrieb des Bewässerungssystems und die Steuerung der Wasserverteilung gemäß Vereinbarungen zu verwalten. Er kann auch bei Wasserstreitigkeiten zwischen Landbesitzern zu Hilfe gezogen werden. Der Mirab hat Wissen über die lokalen Wasserrechte und ist in der Lage, diese Rechte durch Anwendung sozialen Drucks durchzusetzen. Die Regierung unterstützt den Mirab idealerweise bei der Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit. Bezahlte wird der Mirab mit Weizen oder anderen landwirtschaftlichen Erzeugnissen.⁵⁸ Durch die andauernden Konflikte haben sich die Managementqualitäten und die Fähigkeit, gut funktionierende Bewässerungssysteme aufrechtzuerhalten, jedoch drastisch verschlech-

⁵⁷ Vgl. UNAMA: UN Environmental Agency to help Afghanistan combat effects on Climate Change (2012).

⁵⁸ Vgl. UNAMA: Water rights. An Assessment of Afghanistan's Legal Framework Governing Water for Agriculture (19.10.2016), S. 4. https://unama.unmissions.org/sites/default/files/2016_19_10_water_rights_final_v2.pdf, abgerufen am 1.10.2020.

tert. Komplexe Bewässerungssysteme, die einst von Regierungsbeamten betrieben wurden, werden nun von der lokalen Gemeinschaft übernommen, die oft nicht über rechtliche und fachliche Kenntnisse verfügt.

- Generell sollten internationale Akteure in Afghanistan zur Resilienz-Stärkung die Förderung von Wassernutzungsabkommen mit dem Iran und Pakistan, Umweltschutzprogramme (UNEP), strategische Wasserinfrastruktur (Mapping von Ressourcen und Umweltrisiken), lokales Wassermanagement (Beispiel Mirab) und den Aufbau von Kompetenzzentren in Missionen (Beispiel „Drought Operations Coordination Center“ der UNO in Somalia) unterstützen. In diesen Bereichen könnten internationale Truppen, zivile Experten und Berater im Geowesen, logistisch und ausbildungstechnisch wertvolle Dienste leisten. Die effiziente Nutzung der Ressource Wasser als kleinster gemeinsamer Nenner für Sicherheit, Frieden und Wirtschaft kann wesentlich zur Stabilisierung und Resilienz Afghanistans beitragen.

Chinas Suche nach einer resilienten Gesellschaftsform

Doris Vogl



Abstract

Im vorliegenden Beitrag werden eingangs folgende Fragestellungen beleuchtet: Welche Wahrnehmungen kultureller Bedrohung sind in der Volksrepublik (VR) China anzutreffen? Welche Optionen werden diskutiert, um das kulturelle Resilienz-Potential Chinas gegenüber dem Westen zu festigen? Im zweiten Teil des Beitrags wird ein Blick auf staatliche Maßnahmen gegen „schädliche“ westliche Einflussnahme in unterschiedlichen Gesellschaftsbereichen geworfen. Abschließend wird untersucht, ob die COVID-19-Pandemie eine relevante Einflussgröße bei der Suche nach einer resilienten chinesischen Gesellschaftsform darstellt.

Einleitung

Die COVID-19-Pandemie hat angesichts weltweiter Lockdown-Maßnahmen ein antiquiertes Thema zu einer Brennpunkt-Debatte aufleben lassen: Die Rede ist vom Verhältnis zwischen Individuum und Staat. Einerseits erwartet die Gesellschaft von ihren nationalen Regierungen Schutz und Richtlinien gegen die Pandemie. Andererseits werden in zahlreichen westlichen Demokratien keine neuen Überwachungstechnologien mit Gesichtserkennung zwecks stärkerer sozialer Kontrolle akzeptiert. Hier unterscheidet sich der asiatische Osten vom Westen. Doch die grundlegenden Referenzgrößen in der gegenwärtigen Resilienz-Debatte lauten im Osten ebenso wie im Westen „Staat und Gesellschaft“. Als weiterer gemeinsamer Punkt kommt hinzu, dass auch im asiatischen Raum während der letzten Jahre die Frage nach einer resilienten Gesellschaft zunehmend in den Blickpunkt sicherheitspolitischer Erwägungen getreten ist.

Wie können sich Gesellschaften vor Krisen, die nur bedingt vorhersehbar und kontrollierbar sind, wappnen? Bei dieser Überlegung spielt der kulturelle Aspekt eine wesentliche Rolle, unabhängig vom geografischen Standort des Betrachters. „Cultural Warfare“ wird im sicherheitspolitischen Diskurs als umfassendes, hybrides Aktionsfeld abgehandelt, wenn es um die Schwächung gegnerischer Systeme geht. Während im Westen die Verbreitung sino-zentrierter Werte erst seit relativ kurzer Zeit als Bestandteil von Bedrohungsszenarien¹ diskutiert wird, befassten sich die politischen Eliten Chinas bereits

¹ Siehe Godement, Francois: China's Promotion of New Global Values. In: Strategic Asia (29.1.2019), <https://www.nbr.org/publication/chinas-promotion-of-new-global-values/>, abgerufen am 2.6.2019; Kuhn, Berthold: China's rise and Chinese values. China's growing influence and its critics. DoC Research Institute, Berlin 2019, https://doc-research.org/wp-content/uploads/2019/10/Chinese-values_Download-file.pdf, abgerufen am 23.1.2020; Pomfret, John: What America Didn't Anticipate About China. In: The Atlantic, 16.10.2019, <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2019/10/chinas-cultural-power/600049/>, abgerufen am 14.1.2020; Schuman, Michael: What Happens When China Leads the World. In: The Atlantic, 5.10.2020, https://www.theatlantic.com/international/archive/2020/10/what-kind-superpower-will-china-be/616580/?mc_cid=63e20bf86f&mc_eid=6aa4dc492e, abgerufen am 8.10.2020; Chinascope video, Communist China's Cultural Invasion of the World (15.04.2019), <http://chinascope.org/archives/18438>, abgerufen am 17.2.2020.

lange vor Beginn der Ära Xi Jinping² mit der Bedrohung durch westliche Kultur. Tatsächlich bietet sich hier dem China-Beobachter ein relativ breit gefächertes Diskussionsfeld. Trotz allgegenwärtiger staatlicher Zensur ist der inner-chinesische Kultur-Diskurs durchaus vielfältig.³

Bereits vor der Jahrtausendwende waren in der VR drei Hauptstränge von Argumentationslinien im Rahmen der Kultur-Debatte auszumachen bzw. wurden die Diskutierenden drei Hauptgruppen zugeordnet: Die Traditionalisten, die „Neue Linke“ und die Gruppe der sogenannten Liberalen. Diese drei Denkausrichtungen der akademischen Community Chinas haben bis heute prägend auf realpolitische Zielsetzungen gewirkt, wobei die Stimme der Liberalen während der letzten Jahre deutlich an Einfluss und Stimmvolumen verloren hat.

Traditionalismus als Bodenhaftung

Die Traditionalisten werden häufig auf die neo-konfuzianische Schule reduziert. Nach Ansicht der Autorin spielen jedoch ebenso traditionelle Kulturelemente mit Ursprung in der daoistischen oder legalistischen Lehre⁴ eine Rolle.

In der Resilienz-Debatte der Traditionalisten kommt dem Thema „Familienzusammenhalt“ eine herausragende Bedeutung zu. Beklagt wird der zunehmende Egozentrismus innerhalb der jüngeren Generationen angesichts

² Simpson, Peter: Chinese President Hu Jintao warns of cultural warfare from West . In: The Telegraph (2.1.2012), <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/china/8988195/Chinese-President-Hu-Jintao-warns-of-cultural-warfare-from-West.html>, abgerufen am 14.8.2020.

³ Der deutsche Sinologe Thomas Heberer verweist mit Nachdruck auf die gegenwärtige „Fragmentierung“ der chinesischen Gesellschaft, welche sich u.a. auf die Kultur-Debatte auswirkt. Siehe Heberer, Thomas/Müller, Armin: Entwicklungsstaat China. Politik, Wirtschaft, sozialer Zusammenhalt und Ideologie. Studie der Friedrich Ebert Stiftung, März 2020, <https://library.fes.de/pdf-files/iez/16040.pdf>, S. 6f.

⁴ Im Legalismus (fajia = Lehre des Gesetzes) stehen die realpolitische Machtausübung von Herrscher und Staat im Vordergrund. Im Gegensatz zum Konfuzianismus wird nicht auf moralische Erziehung und Disziplinierung gesetzt, sondern auf rigides legales Regelwerk. Beamte agieren als „Technokraten der Macht“, moralische Richtlinien sind nebensächlich. In der konfuzianisch dominierten Historiographie wird der Legalismus überwiegend negativ bewertet, klassische Vertreter des Legalismus: Shang Yang, Han Fei und Li Si.

westlicher Einflüsse. Mit dem Niedergang des traditionellen Familiensinns wird zugleich eine Gefährdung der gesellschaftlichen Basis diagnostiziert. Jiang Qing, einer der bekanntesten Proponenten des Neo-Konfuzianismus auf dem Festland, findet dazu folgende Worte:

„Because of the influence of the West, marriages throughout the world, with the exception of Islam, are facing a huge crisis. At present the divorce rate in China is the highest in the world. Things like mistresses, one-night stands, wife-swapping, trial marriages, and de facto gay marriage are constantly challenging the normal marriage system. The family is the basic building block of social life, and if there are no cultural values to sustain the family, meaning that family one day falls apart, then society will fall apart too.“⁵

Auch abseits des akademischen Diskurses wird der Zerfall des traditionellen chinesischen Familienverbandes bedauert. Unter anonymer Autorenschaft findet sich nachstehende Situationsbeschreibung auf einer kommerziellen Online-Website:

„The pressure that the whole generation underwent during its developmental years resulted in a generation of disturbed individuals who lack focus and a sense of responsibility. This generation is also held responsible for the further deterioration of the traditional Chinese family... In present times, the norms of respect for elders are also changing drastically. So much so that elders may now even be facing a complete lack of respect from youngsters as they march towards a more individualistic society.“⁶

Den konfuzianisch orientierten Intellektuellen in der VR wird häufig vorgeworfen, ihre Ausführungen gegen westliche Wertorientierung seien ganz im Interesse der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) in erster Linie legitimationsideologisch ausgerichtet. Dieser Vorwurf hat durchaus seine Berechtigung; er sollte jedoch keineswegs verallgemeinernd für die gesamte konfuzianische Kultur-Kritik gelten.

Zweifelsohne wurden und werden neo-konfuzianische Grundsätze immer wieder zur Legitimation für autoritären Führungsstil instrumentalisiert. Doch eines darf nicht in Vergessenheit geraten: Konfuzius selbst hat gemäß

⁵ Interview mit Jiang Qing. Only Confucians Can Make a Place for Modern Women (chin.: zhiyou rujia neng andun xiandai nüxing), 12.08.2015, <https://www.rujiazg.com/article/id/6034/>, abgerufen am 4.9.2020.

⁶ Website des Reisebüros China Highlights in Guangxi, <https://www.chinahighlights.com/travelguide/chinese-family-values.htm>, abgerufen am 7.8.2020.

schriftlicher Überlieferung explizit das Recht auf politischen Widerstand befürwortet, wenn die Herrschenden „vom rechten Weg“ abweichen. Implizit enthalten einige seiner überlieferten Aussprüche die moralische Verpflichtung zu entschlossenem, opferbereitem Widerstand:

Zi-lu (Schüler des Konfuzius, Anm. der Verf.) fragte, wie man dem Herrscher dienen solle. Konfuzius antwortete: „Den Herrscher niemals täuschen. Sollte es erforderlich sein, sich ihm offen widersetzen.“ (Lun-yu, XIV,22)⁷

Konfuzius sprach: „Geht der Staat den rechten Weg, soll man freimütig reden, mutig und entschlossen handeln. Geht ein Staat nicht den rechten Weg, dann sollte man entschlossen handeln, aber zurückhaltend in seinen Reden sein.“ (Lun-yu, XIV,3)⁸

Konfuzius sprach: „Ein Mann von starkem Willen und hoher Moral wird niemals versuchen, sein Leben auf Kosten seiner Überzeugung zu retten. Er ist sogar bereit, sein Leben für seine Überzeugung zu opfern.“ (Lun-yu, XV,9)⁹

Die oben dargelegte konfuzianische Verpflichtung – ohne Rücksicht auf Verluste – für die eigene ethische Orientierung einzustehen, findet sich auch in dem Text, der vom Experten für Verfassungsrecht Xu Zhangrun im Februar 2020 ins Netz gestellt wurde. Obwohl seine politischen Forderungen als liberal einzuordnen sind, begründet sich seine Kritik auf das Postulat von moralischem Verfall:

„Thereby, a political culture has been nurtured that, in terms of the actual public good, is ethically bankrupt, for it is one that strains to vouchsafe its privatized Party-state, or what they call their ‘Mountains and Rivers’, while abandoning the people over which it holds sway to suffer the vicissitudes of a cruel fate. It is a system that turns every natural disaster into an even greater man-made catastrophe. The coronavirus epidemic has revealed the rotten core of Chinese governance.“¹⁰

⁷ Moritz, Ralf (Hrsg.): Konfuzius, Gespräche (Lun-yu). Aus dem Chinesischen übersetzt und herausgegeben von Ralf Moritz, Reclam UB 9656, Stuttgart 1982, S. 92.

⁸ Ebd., S. 87.

⁹ Ebd., S. 100.

¹⁰ Xu, Zhangrun: Viral Alarm.: When Fury overcomes Fear. Translated and annotated by Geremie R. Barmé (10.02.2020). <https://www.chinafile.com/reporting-opinion/viewpoint/viral-alarm-when-fury-overcomes-fear>, abgerufen am 15.3.2020.

Die Chinesische Neue Linke

In starkem Kontrast zu den Traditionalisten sehen die Proponenten der Chinesischen Neuen Linken (Chinese New Left) die im Westen betonte Freiheit des Individuums nicht als Bedrohung traditioneller chinesischer Lebensweisen, sondern als Gefährdung des post-revolutionären sozialistischen Gemeinwesens. Folglich setzt sich diese Gruppierung in erster Linie mit dem ideologischen Fundament der chinesischen Gesellschaft auseinander. Hier wird zunächst ein grundlegendes Problem angesprochen: Die als „schädlich“ perzipierte Diskurs-Hegemonie des Westens.

Bereits um die Jahrtausendwende wird daher in den Stellungnahmen der Neuen Linken die Forderung laut, sich nicht länger nach Maßstäben und normativen Vorgaben des Westens bewerten zu lassen. Dabei wurde zunächst die diskursive Eigenermächtigung im ideologischen Bereich abgeklärt. In einer Vorlesung an der Tsinghua Universität im Jahr 2005 erläuterte dazu Gan Yang:

„First of all we must understand that in reality over the past century we have all used Western perspectives to look at China. Marxism is also Western. Since the early 20th century, Chinese judgements of China are in fact implicit judgements of the West. These comparisons have dominated all 20th century discussions about China.“¹¹

An dieser Stelle sei angemerkt, dass Gan Yang als einstig federführender Vertreter der Neuen Linken während der letzten Jahre zunehmend zum Traditionalisten mutiert und mittlerweile für eine Synthese von revolutionärer Überlieferung und chinesischer Tradition eintritt. Allerdings ist er durch eine Reihe von Autoren¹² abgelöst worden, die eine neo-maoistische Linie vertreten. Dieser Neo-Maoismus mit stark ausgeprägter anti-westlicher Note geht sogar soweit, eine Umdeutung der Großen Proletarischen Kulturrevolution einzufordern:

¹¹ Gan, Yang: The Coexistence of Three Traditions in Contemporary China. Lecture at Tsinghua University, 12.5.2005. Introduction and Translation by David Ownby. <https://www.readingthechinadream.com/gan-yang-tongsantong-chapter-1.html>, abgerufen am 11.8.2020.

¹² Anzuführen sind hier Wang Hui, Han Yuhai, Hu Angang und Cui Zhiyuan.

„Nobody can defend the Cultural Revolution as a whole, and also you cannot simply say that any period in history was just completely wrong. We talk about the Cultural Revolution mainly from the point of view of elites. But very few talk about it from the perspective of workers, peasants, and their different generations.“¹³

Im Falle der Neo-Maoisten von heute ist zu berücksichtigen, dass der chinesische Widerstand gegen westliche ideologische, ergo marxistisch-leninistische, Bevormundung bereits Anfang der 60er Jahre des 20. Jahrhunderts zu wesentlichen geopolitischen Verschiebungen geführt hat. Damals wandte sich Mao Zedong offen gegen KPdSU-gesteuerte Komintern-Politik, einer der Gründe für eine sino-sowjetische „Eiszeit“, die mehr als 25 Jahre andauern sollte.¹⁴

Ein weiteres häufiges Bedrohungsszenario im Repertoire der Neuen Linken, welches mehr den ökonomischen als den kulturellen Aspekt der chinesischen Gesellschaft betrifft, ist der westliche Einfluss des Neoliberalismus, der auch als Kapitalismus abgehandelt wird. Hier lassen sich durchaus gewisse Ähnlichkeiten mit der Argumentationsweise der europäischen extremen Linken ausmachen: „On the path to slavery, the liberalisation of capital reinforces the privileges of the class that is already privileged, allowing slavery to grow and not democracy.“¹⁵

Die Debatten der chinesischen Neuen Linken umspannen mittlerweile bereits mehr als zwei Jahrzehnte und haben seit Beginn der Ära Xi Jinping im Jahr 2012 an politischem Gewicht gewonnen. Gleichzeitig hat sich im innerchinesischen Diskurs die Kritik an westlichen Parametern zur gesellschaftlichen und politischen Entwicklung Chinas verschärft. Hier gilt es eines richtigzustellen: Es war nicht die neue Führungselite um Xi Jinping, welche die diskursive Macht des Westen im ideologischen Bereich ins Visier genommen hat. Dieser Diskurs war bereits seit der Jahrtausendwende in aller Heftigkeit

¹³ Siehe „After the party: an interview with Wang Hui (13.01.2014). <https://www.opendemocracy.net/en/after-party-interview-with-wang-hui/>, abgerufen am 11.9.2020.

¹⁴ Dazu Radchenko, Sergey: The Sino-Russian relationship in the mirror of the Cold War. In: China International Strategy Review, 1/2019, S. 269-282, <https://link.springer.com/article/10.1007/s42533-019-00030-x>, abgerufen am 4.9.2020.

¹⁵ Zitiert in Chen, Lichuan: The Debate Between Liberalism and Neo-Leftism at the Turn of the Century. In: China Perspectives, 55/2004, S. 6, <https://doi.org/10.4000/chinaperspectives.417>, abgerufen am 11.8.2020.

geführt worden¹⁶ und hat mit dem Amtsantritt von Präsident Xi lediglich an Virulenz gewonnen.

Bei der Betrachtung des heutigen Ist-Zustandes der Chinesischen Neuen Linken springt ein Umstand besonders ins Auge: Es scheint sich seit der Universitätsansprache von Gan Yang im Jahr 2005 nach chinesischer Sichtweise nur wenig vorwärts bewegt zu haben. Genauso wie vor fünfzehn Jahren wird die diskursive Hegemonie der westlichen Welt weiterhin beklagt. Ein Interview vom 28. April 2020 der Zeitschrift *Beijing Cultural Review* (BCR) mit Yao Yang, einem namhaften Proponenten der Neuen Linken, belegt dies deutlich. Aus den Fragestellungen im Gespräch geht klar hervor, wie sehr die Wahrnehmung diskursiver Bevormundung durch den Westen bis zum heutigen Tag im Vordergrund steht:

BCR: „Most of the Chinese intellectual world has bought into the story of the clear antagonism between authoritarian dictatorships and elected democracies, and has been unable to construct our own discursive system. [...] You just said that we should not fall into the antagonistic discourse that pits the democratic model versus the authoritarian model, so what should we say in our response to Western efforts to make trouble?“

Yao Yang: „The long-term response is to build China’s own discursive system. [...] My feeling is that if China wants to stand up before the world, then the Chinese Communist Party must return to China. The great revival of the Chinese nation is the CCP’s goal, which means that it must return to Chinese tradition. But this kind of theoretical transition is extremely difficult, which has brought us to this awkward situation where even we don’t believe much of what we say.“¹⁷

Yao Yang vermittelt in dem Interview eine überraschend offene und selbstkritische Nabelschau zum Status quo der Neuen Linken. Besonders aufschlussreich ist jedoch seine Aussage hinsichtlich eines unausweichlichen „*return to Chinese tradition*“. Hier folgt Yao durchaus einem neuen Trend. Dieser

¹⁶ Siehe Senger, Harro von: Der Sinomarxismus zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Mottenkiste oder Erfolgsgeheimnis der größten politischen Partei der Welt? In: Senger, Harro von/Senn, Marcel (Hrsg.): Maoismus oder Sinomarxismus. Franz Steiner Verlag, Stuttgart 2016, S. 121-172.

¹⁷ Interview mit Yao Yang: „Is a New Cold War Coming?“. Interview with *Beijing Cultural Review* on April 4, 2020. Introduction and Translation by David Ownby. <https://www.readingthechinadream.com/yao-yang-the-new-cold-war.html>, abgerufen am 3.9.2020.

lautet: Wenn die chinesische Gesellschaft ihr kulturelles Resilienz-Potential verbessern will, dann ist sie auf eine Synthese von Tradition und zukunfts-gerechter, nicht-westlicher Ideologie angewiesen. Damit verschwimmt die ursprüngliche Trennlinie zwischen dem traditionalistischen Lager und der Neuen Linken.

Das Naheverhältnis von Intellektuellen wie Yao Yang und Gan Yang zu den Meta-Narrativen der Kommunistischen Partei Chinas hat der chinesischen Neuen Linken den Ruf eines politischen „Schoßhündchens“ eingebracht. Wie jedoch Daniel Vukovich ausführt, hat das Selbstverständnis dieser Gruppierung immer darauf abgezielt, Gesellschaft und Partei im Sinne von „political empowerment“ von Nutzen zu sein.¹⁸

Die Schwächung der Liberalen

Es sind vor allem liberale Stimmen, die während des letzten Jahrzehnts ihre Plattform in der chinesischen Öffentlichkeit zunehmend verloren haben.¹⁹ So etwa verschwand das Buch „*Out of Imperialism*“ (chin.: Zouchu Dizhi) des prominenten, liberal orientierten Historikers Qin Hui, welcher an der Tsinghua-Universität unterrichtet, einige Wochen nach Erscheinen im Dezember 2015 plötzlich vom Markt. Die staatliche Zensur war verspätet aufmerksam geworden, als sich das Buch auffallend gut verkaufte. Qin Hui ist sicherlich nicht als Systemkritiker einzustufen, doch einige seiner Thesen entsprachen nicht der Mainstream-Historiographie zur späten Qing-Dynastie im Widerstand gegenüber den damaligen Westmächten.

¹⁸ „*New left intellectuals – to the chagrin of some outside observers – have no qualms in being useful to their government, and no desire to be dissidents. This despite the fact that they too, like their liberal and neo-Confucian counterparts, must navigate the never-absent specter of censorship.*“ Entnommen aus Vukovich, Daniel: *Illiberal China. The Ideological Challenge of the People's Republic of China*. Palgrave Mcmillan, Singapur 2019, S. 53.

¹⁹ Beispiele für liberale Autoren sind Lu, Junning: *The Ancient Roots of Chinese Liberalism*. In: *Wall Street Journal*, 06.07.2011, <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052702304760604576427931129537282>, abgerufen am 2.9.2020; Liu, Qing: *Liberalism in the Chinese context. Potentials and predicaments*. In: *Kaifang Shidai (Open Times)*, 4/2013, S. 106-123, <https://www.readingthechinadream.com/liu-qing-liberalism-in-contemporary-china.html>, abgerufen am 2.9.2020; Zhu, Xueqin: *The End of a Moralistic Utopia*. Sanlian Verlag, Shanghai 2003.

Im Gegensatz zu den Traditionalisten oder der Neuen Linken halten sich die liberal orientierten Intellektuellen in der Debatte zu kultureller Resilienz sehr zurück. Sie setzen einerseits auf die Betonung individueller merkantiler Eigeninitiative, andererseits auf politischen Pluralismus, ergo Demokratisierung auf allen Staatsebenen, als den bestmöglichen weiteren Entwicklungsweg Chinas. Letztere Forderung hat allerdings bewirkt, dass das liberale Spektrum spätestens seit der Charta 08 vom Dezember 2008²⁰ von der KPCh-Elite allzu rasch als Fünfte Kolonne externer Kräfte wahrgenommen wird.

Somit werden chinesische Autoren mit liberalen Standpunkten – ohne dies zu beabsichtigen – als Gefährder des chinesischen Wegs in die Kultur-Debatte miteinbezogen. Unter selbigem Vorwurf wurde auch im Jänner 2019 der Verkauf eines Skriptums des Verfassungsexperten Prof. Zhang Qianfan der Beijing Universität eingestellt. Zhang Qianfan trat jedoch in eine öffentliche Debatte ein und brachte in einem Interview seine Argumente vor:

„So, it isn't that I am promoting Western culture, but that our constitution is itself already part of an advanced global culture. What we advocate isn't 'Western civilization', it isn't the U.S. Constitution or that of the French Republic, but the things that are already clearly defined in our own constitution. [...]“

„Other countries have good constitutional systems, of course we should study them and learn from them. It is not possible to unilaterally seize 'Chinese characteristics' and reject the advanced civilizations of the world. Since

²⁰ Die Charta 08 (zum Zeitpunkt der Veröffentlichung 303 Unterschriften) enthält folgende Hauptforderungen: Verfassungsreform, Gewaltentrennung, legislative Demokratie mit Direktwahl, unabhängige Gerichtsbarkeit, Garantie der Menschenrechte, Versammlungsfreiheit, Meinungsfreiheit, Mehrparteiensystem, Finanz- und Steuerreform, allgemeine Sozialversicherung, Umweltschutz, Schutz von Privateigentum. Engl. Übersetzung der Charta 08 siehe <https://rsf.org/sites/default/files/Charter08.pdf>; Liu Xiaobo gilt als Organisator dieses liberalen Manifests. Er wurde zu 11 Jahren Haft verurteilt und verstarb 2017. Liu Xiaobo wurde 2010 der Friedensnobelpreis verliehen.

human beings share the same communal destiny, humanity's advanced culture is shared, and we should not set ourselves apart. Closing this door will close the country, and in the end it is us that will suffer.“²¹

Die meisten als liberal geltenden Intellektuellen in der VR wie etwa Qin Hui oder Zhang Qianfan legen allergrößten Wert darauf, nicht als potentielle Dissidenten pauschaliert zu werden und operieren äußerst gewandt im Rahmen der gängigen offiziellen Semantik. Aus diesem Blickwinkel sind auch die Positionen des relativ jungen, sogenannten „Linken Liberalismus“ in China zu verstehen:

„In the new century, political theorist Liu Qing and Zhou Lian serve as the theoretical representatives of a left-wing liberal perspective on issues of freedom, equality, and efficiency. They claim that in the Information Age (the knowledge economy), China's rise and its globalization call for a 'left-wing liberal' theory. Because of the growing gap between rich and poor, class divisions, unequal education, health care, and employment opportunities, not all of these problems can be solved by market-oriented reforms.“²²

Als weiteres „bedrohliches“ Anliegen der chinesischen Liberalen wird eine geringere Kontrolle zivilgesellschaftlicher Organisationen betrachtet. Auch diese Forderung steht im Kontrast zu dem Bedrohungsszenario einer extern gesteuerten „Farbrevolution“, in dessen Rahmen sich die offizielle Deutung der Hongkonger Protestbewegung 2019 bewegt.

Abschließend noch einmal ein Blick auf die gesellschaftspolitische Diskurs-Dynamik der letzten Jahre: Innerhalb der drei vorangehend skizzierten Gruppierungen (Traditionalisten, Neue Linke und Liberale) ist ein deutlicher Vormarsch der traditionellen Linie festzustellen. Wie bereits erwähnt, wenden sich vermehrt sowohl Vertreter der Neuen Linken als auch Liberale der Frage zu, welche genuin chinesischen Traditionen für das Neue Zeitalter übernommen und gepflegt werden sollten. Liberale Stimmen hingegen werden zunehmend leiser.

²¹ Interview mit Zhang Qianfan mit NGO CN vom 1.2.2019; ins Englische übersetzt und gepostet von Josh Rudolph (8.2.2019). https://chinadigitaltimes.net/2019/02/translation-zhang-qianfan-on-censorship-of-teaching-materials/?__cf_chl_jschl_tk__=2e9f182691646ac29f1530955b23431f6c5ebd57-1602670704-0-, abgerufen am 3.10.2020.

²² Lu, Hua/ Galway, Matthew: Freedom and its limitations. The contemporary mainland Chinese debate over liberalism. In: China Information, März 2018, S. 6. <https://www.researchgate.net/publication/323648177>, abgerufen am 1.10.2020.

Das chinesische Menschenrechtskonzept als Instrument strategischer Abwehr

Im westlichen Diskurs wird der chinesische Liberalismus zumeist etwas eingleisig mit dem Thema Menschenrechte verknüpft. In diesem Beitrag soll jedoch die Menschenrechtsdebatte ausschließlich unter dem Blickwinkel der chinesischen Abwehrhaltung gegenüber dem westlichen Menschenrechtskonzept betrachtet werden.

Zunächst sollte festgehalten werden, dass der Einfluss des westlichen Demokratiemodells auf die chinesische Gesellschaft nicht nur als systempolitische Bedrohung perzipiert wird. Der kulturelle Aspekt spielt ebenso eine Rolle. Nach offizieller chinesischer Diktion folgt die Chinesische Zivilisation einem speziellen Entwicklungsweg²³, der weder auf der systemischen Ebene noch im gesellschaftlichen Alltag durch das westliche Freiheitsmodell beeinträchtigt werden sollte. Dieser zivilisatorische Ansatz wird ebenso bei der Menschenrechtsdebatte herangezogen und hat seinen Platz in der Diskussion um kulturelle Resilienz.

Wie sieht nun die theoretische Grundlage des VR-chinesischen Menschenrechtskonzepts aus? Das offizielle Credo der VR China lautet: Zuerst müssen die wirtschaftlichen und sozialen Grundbedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger eines Staates befriedigt sein, dann erst können diese ihre zivilen und politischen Rechte wahrnehmen. Garant für wirtschaftliche und soziale Entwicklung ist der Staat.²⁴ Die VR lehnt demnach das Universalitätspostulat der UN-Menschenrechte keineswegs ab. Doch die ökonomischen und sozialen Rechte haben Vorrang vor den individuellen Freiheitsrechten.

Dies lässt sich auch deutlich aus den Weißbüchern herauslesen, in welchen die chinesische Regierung ihre quantitativen und qualitativen Fortschritte bei der innerstaatlichen Umsetzung des Menschenrechtsschutzes auflistet. So

²³ Siehe Vogl, Doris: VR China. Zivilisationsanspruch und Wahrnehmung hybrider Bedrohung. In: Wissenschaft & Frieden, 2/2019, S. 20-22. <https://www.wissenschaft-und-frieden.de/seite.php?artikelID=2381>, abgerufen am 1.10.2020.

²⁴ Chalmers Johnson prägte den Begriff „Entwicklungsstaat“ mit Blick auf den japanischen Entwicklungsweg. Thomas Heberer sieht China ebenfalls als Entwicklungsstaat, da eine planmäßig gesteuerte und effiziente Entwicklung durch den Staat mittel- und langfristig realisiert wird.

auch das jüngste „Human Rights“-White Paper vom September 2019 mit dem blumigen Titel „Seeking Happiness for People: 70 Years of Progress on Human Rights in China“²⁵. Entsprechend der Präferenzordnung der chinesischen Regierung werden in den Anfangskapiteln steigender Lebensstandard, Eliminierung von extremer Armut, verbesserte Trinkwasserqualität, Ausbau von Gesundheitsvorsorge und sozialem Wohnbau etc. behandelt. Erst im Folgekapitel wird auf Strukturreformen sowie neue Gesetzgebung im Bereich ziviler und politischer Rechte eingegangen. Laut VR-chinesischem Narrativ geht es dem Westen in seiner Menschenrechtskritik vorrangig um die Universalisierung seines Demokratiemodells bzw. um die Durchsetzung der westlichen Rangordnung von Menschenrechten. Diesen „Hegemonismus“ lehnt das offizielle Beijing ab.²⁶ Internationale Medienkritik und Sanktionspolitik werden als hybride Einflussnahme bewertet.

Dabei wird in der entsprechenden innerchinesischen Resilienz-Debatte weniger der systempolitische Bedrohungsaspekt diskutiert, sondern vielmehr die Frage des weiteren Entwicklungsweges der Chinesischen Zivilisation. Zwar fühlt sich durch die Einmischung externer Kräfte an vorderster Front der Staat gefährdet, diesem ist es jedoch gelungen, mit gesellschaftlichen und kulturellen Paradigmen zu argumentieren. Somit wird das Bild einer gesamtgesellschaftlichen Gefährdung projiziert.

Diese abwehrende Grundhaltung weist bereits ein Kontinuum von mehreren Jahrzehnten auf. Doch ein tragender Eckpfeiler der anti-westlichen Haltung Chinas wird in wenigen Jahren wegbrechen: d.h. der Status als Entwicklungsland. Die VR betrachtet sich nach wie vor als Entwicklungsland und nimmt in diversen internationalen Gremien gerne als „größtes Entwicklungsland“ die Fürsprecher-Rolle des globalen Südens ein. Chinas Binnenwirtschaft hat sich im bisherigen Verlauf der COVID-19-Pandemie relativ rasch von der Rezession des ersten Halbjahres 2020 erholt, während die

²⁵ Seit 1991 publiziert der Staatsrat der VR China Weißbücher zur Umsetzung von Menschenrechten in der VR. Angesichts der detaillierten Zahlenangaben ähneln die Weißbücher den jährlichen Regierungsberichten an den Nationalen Volkskongress: http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201909/22/content_WS5d87752fc6d0bcf8c4c13d32, abgerufen am 30.9.2020.

²⁶ Eine detaillierte Analyse dazu, Schubert, Gunter: China und die Menschenrechte. In: Der Bürger im Staat, 3/2008, Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, S. 230-235.

meisten anderen Entwicklungsländer in einem dramatischen Ausmaß ökonomisch zurückgeworfen wurden. Diese Tatsache lässt den Zeitpunkt rasant näher rücken, wo die Selbstdarstellung Chinas als Entwicklungsland unglaubwürdig erscheint und ein neues Narrativ erforderlich wird.

Staatliche Kontrolle als Zivilisierung

Im ersten Teil des vorliegenden Beitrags wurden die Hauptrichtungen der akademischen Resilienz-Debatte in China dargestellt sowie kulturtheoretische Grundpositionen in der chinesischen Menschenrechtsdebatte angesprochen. Der zweite Teil bewegt sich auf der Ebene realpolitischer Umsetzung.

Hier ist zunächst zu beachten, dass in der Abwehr von westlichem Kultureinfluss diverse staatliche Interventionsmaßnahmen mit Verweis auf den zivilisatorischen Aspekt legitimiert werden. Nach der Sichtweise der KPCh erfordert der „Chinesische Weg in der Neuen Ära“ einen entsprechenden Zivilisierungsprozess, der alle Sphären der Gesellschaft durchdringt. Disziplinierung wird somit mit „Zivilisierung“ (chin.: wenminghua) gleichgesetzt. Unter der Ägide der Partei sollen „zivilisiertes“ Verhalten im Alltag und Werte wie Verantwortlichkeit, Nachbarschaftshilfe, Gemeinschaftssinn und Wohltätigkeitsarbeit gefördert werden. Anzeichen von „moralischem Verfall“ werden sowohl in der analogen Welt als auch im Internet verfolgt und eliminiert.

Die erste Welle anti-westlicher „Zivilisierungsmaßnahmen“ in der Ära Xi Jinping begann nach der Etablierung der Zentralen Kommission für Nationale Sicherheit (chin.: Zhongyang guojia anquan weiyuanhui) Ende 2013.²⁷ Zu den Agenden dieser Kommission zählen heute auch hybride Bedrohungen ausländischen Ursprungs.

Zunächst initiierte das Bildungsministerium im Jahr 2014 eine Kampagne gegen „falsche westliche Werte“ an Forschungseinrichtungen im sozialwis-

²⁷ Siehe dazu Johnson, Matthew: Securitizing Culture in Post-Deng China: An Evolving National Strategic Paradigm 1994-2014. In: Propaganda in the World and Local Conflicts, 4/2017. <https://www.researchgate.net/publication/321487735>, abgerufen am 20.9.2020.

senschaftlichen Bereich, danach im Schul- und Universitätswesen²⁸. Als Beispiel für die Auswirkungen dieser Kampagne kann die abrupte Beendigung einer „Magna Carta“-Ausstellung an der Renmin-Universität in Beijing genannt werden.²⁹ Parallel zu den öffentlich geführten Kampagnen begann die staatliche Zensur das Downloaden und Streamen westlicher Videos und Audios mit „subversiven Inhalten“ zu kontrollieren. Im Zuge dieses Maßnahmenpakets erstellte das Kulturministerium eine Blacklist von chinesischen Schlagertexten, die „Obszönität und Gewalt förderten sowie die soziale Moral schädigten“.³⁰

Erwähnenswert ist hier eine Maßnahme der State Administration of Press, Publication, Radio, Film & Television (SARFT), die aufgrund massiven Online-Protestes rückgängig gemacht wurde. Die Rede ist von der Einstellung der US-amerikanischen TV-Serie „The Big Bang Theory“ durch das chinesische Streaming Service Sohu Video. Die Serie hatte 2014 bereits 1,3 Milliarden Views in China verzeichnet. Als die Show ab April 2014 für die chinesische Fan-Gemeinde unzugänglich war, nahmen deren negative Online-Kommentare über staatliche Kulturpolitik offenbar ein kritisches Ausmaß an. Ab Juli 2015 wurde die Serie erneut über Sohu Video für das chinesische Publikum ausgestrahlt.³¹

Auf den Radar von Kultur-Zensur sind ab dem Jahr 2014 auch zunehmend Online-Foren geraten, deren Ausrichtung als mit „schädlichem westlichen Gedankengut“ infiltriert gilt. So auch die Initiative *Anti Parents*, die einen Chatroom für Menschen mit unglücklicher Kindheit zur Verfügung stellt

²⁸ Dazu Kirchner, Ruth: Chinas Kampf gegen Westliche Werte (10.02.2015). ARD Peking. <https://www.tagesschau.de/ausland/china-werte-101.html>, abgerufen am 21.9.2020.

²⁹ Siehe Forsythe, Michael: Magna Carta Exhibition in China is Abruptly Moved from University. In: NY Times (14.10.2015). <https://www.nytimes.com/2015/10/15/world/asia/china-britain-magna-carta-renmin-university.html>, abgerufen am 20.9.2020; als „schädlicher“ Faktor wurde wahrscheinlich die historische symbolische Bedeutung der Magna Carta hinsichtlich der Beschränkung von autoritärer Macht eingestuft.

³⁰ „One hundred and twenty Chinese songs that contain lyrics promoting ‘obscenity, violence, crime or that harm social morality’, are banned online, according to an order released by the Ministry of Culture on Aug 10.“ (12.8.2015), http://en.chinaculture.org/policy_5.html, abgerufen am 23.9.2020.

³¹ Dazu Cendrowsy, Scott: Why Chinese censorship couldn’t stop „Big Bang Theory“ fans. In: Fortune Journal, 4.7.2015, <https://fortune.com/2015/07/30/chinese-censorship-big-bang-theory/>, abgerufen am 23.9.2020.

hatte. Der *Anti Parents* Moderator Zhang Hui sieht hier einen klaren Widerspruch zwischen staatlicher Vorgabe und gesellschaftlicher Realität:

„At present, the government goes to great lengths to emphasize the importance of filial piety, so that families will take on the burden of care when their parents are elderly.

But when longstanding conflicts exist between parents and children, and it has become impossible for both sides to get along, fewer and fewer young people see the traditional demands of filial piety as viable reasons for standing by their parents.“³²

Anti Parents wies im März 2018 über 120.000 registrierte User auf. Seit Oktober 2019 ist für diese Online-Community die Broadcasting-Funktion auf der digitalen Plattform Douban eingefroren. Somit ist der Verbreitung dieser Plattform von staatlicher Seite ein unmissverständlicher Riegel vorgeschoben worden.

Schlussbemerkung

Die COVID-19-Pandemie hat sicherlich keinen Kurswechsel in der innerchinesischen Debatte über kulturelle Resilienz hervorgerufen. Doch zeigen die als „Kampf gegen das Virus“ deklarierten Eindämmungsmaßnahmen eine stärkende Wirkung auf die bereits bestehenden, traditionalistischen Tendenzen. Dies, zumal der Staat in dieser Krise paternalistisch und schützend auftritt.

Die Chinesische Neue Linke wiederum kann bei einigen westlichen Staaten angesichts auffallend hoher COVID-19-Todesraten das Demokratiemodell leichter ins Visier nehmen und in Hinblick auf das Allgemeinwohl der Bevölkerung in Frage stellen. Die liberalen Stimmen Chinas haben zweifelsohne durch die Pandemie weiter an diskursivem Terrain verloren. Ihnen verbleibt als Hauptargument darauf zu verweisen, dass auch in zahlreichen autoritär regierten Ländern die staatlichen Institutionen im Falle von Pandemie-Bekämpfung versagen.

³² Zhang, Hui: How the „Anti Parents“ Online Forum Helps Troubled Children, 05.03.2018, <http://www.sixthtone.com/news/1001842/how-the-anti-parents-online-forum-helps-troubled-children>, abgerufen am 21.9.2020.

In der Einleitung wurde darauf hingewiesen, dass die gegenwärtige COVID-19-Pandemie in Europa der bereits antiquierten Diskussion über das Verhältnis zwischen Individuum und Staat zu neuerlicher Dynamik verholfen hat. Deshalb soll abschließend noch in aller Kürze die Frage angeschnitten werden: „Wie sieht es mit der Suche Europas nach einer resilienten Gesellschaftsform aus?“

Nach Ansicht der Autorin ist Europa im Gegensatz zur VR China schon des Längeren nicht mehr auf der Suche; Europa hat die Eckpfeiler seiner gesellschaftlichen Normen und Werte bereits vor einigen Jahrzehnten gesetzt. Diese finden sich in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sowie in der Europäischen Menschenrechtskonvention wieder. Nicht zu vergessen die gelebte Praxis, das heißt, der kleinste gemeinsame kulturelle Nenner eines praktizierten europäischen Lebensstils.

Demnach bedeutet im Falle der Europäischen Union kulturelle Resilienz, auch in Krisenzeiten, die grundlegenden Wertemuster zu erhalten und diese auch zu verteidigen. Zurzeit besteht unsere resiliente Haltung quasi darin, an den oben genannten Werten trotz massiver wirtschaftlicher Einbrüche festzuhalten. Für diese Haltung bezahlt Europa seinen Preis. Denn wie das Beispiel VR China zeigt, zeitigen extrem übergreifende staatliche Notstandsverordnungen – die das Individuum weitgehend entmündigen – in Kombination mit rigider Kontrolle und Bestrafung raschere Wirkung als Appelle an Eigenverantwortung, Richtlinien und Empfehlungen.

Wenn auch die Institutionen der Europäischen Union in aller Entschiedenheit an der zentralen Stellung des Individuums im Staat festhalten, so ist dennoch in einigen EU-Mitgliedsstaaten (z.B. Polen, Ungarn, Malta) ein zunehmendes Auseinanderdriften von nationalstaatlicher Realpolitik und den normativen Vorgaben aus Brüssel wahrzunehmen. Hier bleibt abzuwarten, welche weiteren Verschiebungen in Richtung autoritative Maßnahmen und die entsprechenden Verfassungsänderungen vonstattengehen werden. Bei der Eindämmung dieses Trends wird daher das Thema „kurze Leine für Nationalregierungen“ somit in Brüssel virulent bleiben. Die strategische Kernbotschaft lautet hier „den europäischen Weg“ mit seinen „zivilisatorischen“ Werten als Konstante kultureller Resilienz zu erhalten.

Abkürzungsverzeichnis

ADA	Austrian Development Agency
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AFAD	Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (<i>türkische Katastrophenschutzeinrichtung</i>)
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi (<i>türkische Partei für Gerechtigkeit und Aufschwung</i>)
BAAINBw	Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr
BCR	Beijing Cultural Review
BiH	Bosna i Hercegovina (<i>dt. Bosnien und Herzegowina</i>)
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMLV	Bundesministerium für Landesverteidigung
CARD	Coordinated Annual Review on Defense
CEPA	Comprehensive Economic Partnership Agreement
COVID-19	Coronavirus Disease 2019
CSDP	Common Security and Defence Policy
DCFTA	Deep and Comprehensive Free Trade Area
DEFIS	Defence, Industry and Space
DG ECHO	Directorate General for Humanitarian Aid and Civil Protection
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst

EADRCC	Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EK	Europäische Kommission
EMC	European Medical Command
ERCC	Emergency Response Coordination Centre
EU	Europäische Union/European Union
EUFOR	European Union Force
EULEX	European Union Rule of Law Mission
EUMM	European Union Monitoring Mission
EUR	Euro
Europol	European Union Agency for Law Enforcement Cooperation
EVF	Europäischer Verteidigungsfonds
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
IDP	Internally Displaced Person
IHA	Islamic Health Association
IKKM	Internationales Krisen- und Konfliktmanagement
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IPCR	Integrated Political Crisis Response

IPRM	Incident Prevention and Response Mechanism
ISAF	International Security Assistance Force
KFOR	Kosovo Force
KPCh	Kommunistische Partei Chinas
MEDEVAC	Medical Evacuation
MHP	Milliyetçi Hareket Partisi <i>(türkische Partei der Nationalistischen Bewegung)</i>
MPCC	Military Planning and Conduct Capability
MRRD	Ministry for Rural Rehabilitation and Development
MS	Mitgliedsstaaten
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NBS	National Bureau of Statistics
NGO	Non Governmental Organization
ÖBH	Österreichisches Bundesheer
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OEF	Operation Enduring Freedom
OK	Organisierte Kriminalität
ÖP	Östliche Partnerschaft
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PESCO	Permanent Structured Cooperation

PMESII	Political, Military, Economic, Social, Information and Infrastructure
RSM	Resolute Support Mission
SARFT	State Administration of Press, Publication, Radio, Film & Television
SEEBRIG	South-Eastern Europe Brigade
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
TTB	Türk Tabipler Birliği (<i>türkische Ärztekammer</i>)
UN	United Nations
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNEP	United Nations Environment Programme
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNO	United Nations Organization
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
USA	United States of America
USAID	United States Agency for International Development
USD	United States Dollar
VN	Vereinte Nationen
VR	Volksrepublik
WBS	Westbalkan-Staaten
WEIRD	Western Educated Industrialized Rich and Democratic
WHO	World Health Organization

Autoren- und Herausgeberverzeichnis

Christoph Bilban, BA BA MA, geboren 1991, ist Forscher am Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement der Landesverteidigungsakademie in Wien. Seine Forschungsschwerpunkte umfassen u.a. die Konflikte im post-sowjetischen Raum und die Außen- und Sicherheitspolitik der Russischen Föderation.

Leyla Daskin, M.Litt, geboren 1991, ist Mitarbeiterin der Direktion für Sicherheitspolitik des Bundesministeriums für Landesverteidigung und derzeit am Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement der Landesverteidigungsakademie tätig. Sie hat am französischen Institut d'Etudes Politiques und der Universität Wien studiert und hält einen Masterabschluss in Terrorism Studies der University of St Andrews.

Generalmajor Mag. Dr. **Johann Frank**, MAS, geboren 1969, ist Leiter des Instituts für Friedenssicherung und Konfliktmanagement an der Landesverteidigungsakademie. Er war beratendes Mitglied im Nationalen Sicherheitsrat der Republik Österreich und ist Mitglied der Wissenschaftskommission des Bundesheeres. Er ist Verfasser zahlreicher wissenschaftlicher Publikationen zur europäischen und österreichischen Sicherheitspolitik.

Mag. Dr. **Markus Gauster**, geboren 1969, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement der Landesverteidigungsakademie in Wien. Er forscht und publiziert u.a. über innovative Ansätze für internationale Friedenseinsätze sowie zur Konflikttransformation in Afghanistan. Spezialthemen sind zivil-militärische Interaktion, Whole of Nation-Ansätze und die Rolle von Streitkräften und nicht-staatlichen Akteuren in Stabilisierungsszenarien. Aufenthalte und Feldforschungen in Afghanistan (u.a. als EU-Wahlbeobachter) und seinem strategischen Umfeld.

Dr. **Gerald Hainzl**, geboren 1970, forscht seit 2004 am Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement an der Landesverteidigungsakademie in Wien. Er beschäftigt sich mit Konflikten in Afrika, lokalen, regionalen und internationalen Konfliktlösungsmechanismen sowie afrikanischer Sicherheitspolitik und deren Institutionen. Zahlreiche Forschungsaufenthalte, unter anderem in Tansania, Südafrika, Botswana, Äthiopien, Somaliland, Eritrea und Ghana.

Dr. **Predrag Jureković**, geboren 1969, ist Leiter des Referats Konfliktanalyse im Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement der Landesverteidigungsakademie in Wien. Er ist außerdem österreichischer Co-Chair in der Studiengruppe Regional Stability in South East Europe des Partnership for Peace Consortium (PfP) of Defense Academies and Security Studies Institutes.

Oberst des höheren militärfachlichen Dienstes Dr. **Hans Lampalzer**, geboren 1968, ist seit 2019 am Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement der Landesverteidigungsakademie tätig. Darüber hinaus wurde er mit Oktober 2020 vom Vorsitz des OSZE-Forums für Sicherheitskooperation (FSK) zum Koordinator für Assistenzprojekte für Kleinwaffen, leichte Waffen und Lagerbestände konventioneller Munition bestellt.

Mag. **Martin Muchitsch**, M.A.I.S., geboren 1982, ist Forscher am Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement der Landesverteidigungsakademie. Er hält einen Masterabschluss der Diplomatischen Akademie Wien und absolvierte ein Studium der Betriebswirtschaft an der Universität Graz.

Mag. Dr. **Walter Posch**, geb. 1966 ist Orientalist und forscht über sicherheitspolitische Fragen mit Schwerpunkten Türkei, Iran, Irak und Kurden. Er ist seit 2015 wieder am Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement der Landesverteidigungsakademie, zuvor war er als Nahostexperte an der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin und am EU Institute for Security Studies in Paris tätig.

Mag. Dr. **Doris Vogl**, Studium der Sinologie und Politikwissenschaft an der Universität Wien, seit 2017 freie Mitarbeiterin am Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement der Landesverteidigungsakademie, mehrjährige China-Aufenthalte, rezente Lehrtätigkeit an den Universitäten Salzburg und Wien, 2008-2017 Auslandstätigkeit in GSVP-/OSZE-Missionen.

Die Pandemie COVID-19 hat 2020/21 auf globaler und europäischer Ebene neue Maßstäbe für die medizinische und wirtschaftliche Krisenbewältigung gesetzt. Vor diesem dramatischen Hintergrund stellt sich auch im sicherheitspolitischen Bereich die zentrale Frage: Wie krisenfest ist eigentlich das internationale Konfliktmanagement?

Neun wissenschaftliche Beiträge von Autorinnen und Autoren aus dem IFK versuchen darauf erste Antworten zu geben. Der thematische Bogen reicht von den Trends im EU-Krisen- und Konfliktmanagement, über Aktivitäten von Terrorgruppen in Pandemiezeiten zu den sicherheitspolitischen Herausforderungen durch Klima-Veränderungen. Im regionalen und geopolitischen Teil werden – über die Pandemiethematik hinausreichend – die Resilienz-Herausforderungen in krisenhaften Nachbarregionen der EU sowie die Resilienz-Konzepte ausgewählter Regionalmächte und Chinas analysiert.

ISBN: 978-3-903359-19-2

