



Stellungnahme

DIE COVID-19-PANDEMIE UND IHRE FOLGEN –
HERAUSFORDERUNG FÜR KRISENPRÄVENTION UND
FRIEDENSFÖRDERUNG

Die COVID-19-Pandemie legt globale Probleme unter ein Brennglas.

Im Zusammenhang mit der steigenden Anzahl komplexer Gewaltkonflikte, langandauernden humanitären Krisen, der ungleichen Verteilung von Gütern und dem fehlenden Zugang zu Gesundheitsleistungen, den voranschreitenden Folgen des Klimawandels und der Geschlechterungerechtigkeit, wird die Pandemie zu einem Bedrohungsmultiplikator.

Frühe Warnungen zu nicht-traditionellen Sicherheitsrisiken

Die Gefahr einer Pandemie durch Übersprung tierischer Erreger auf den Menschen war in der internationalen und nationalen Fachöffentlichkeit bekannt und wurde spätestens seit der SARS-Pandemie 2002/2003 diskutiert. Detaillierte Szenarien einer Pandemieentwicklung in Deutschland wurden bereits 2007 in der Großübung „LÜKEX“ des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe geübt¹ und fanden 2012 Eingang in eine Risikoanalyse zum Bevölkerungsschutz des Deutschen Bundestages.² Dennoch konnte die weltweite Ausbreitung des Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus-2 (SARS-CoV-2) und der daraus entstehenden Krankheit Covid-19 nicht verhindert werden. Zwar wurde in einzelnen Ländern das Infektionsgeschehen vorerst eingedämmt, aber die globalen Todeszahlen steigen weiter.

Nicht-traditionelle Sicherheitsrisiken, wie Pandemien oder auch der Klimawandel, sind im Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und Zukunft der Bundeswehr und den Leitlinien der Bundesregierung „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen und Frieden fördern“ aus 2017 benannt. Allerdings wurde ihre zentrale Bedeutung für den Schutz der Bevölkerung nicht ausreichend reflektiert und politische Entscheidungen für gesellschaftliche Resilienz wurden nicht getroffen. Gefahren, die von nichtlinearen Veränderungen ausgehen können, wurden unterschätzt. So bedeuten Konsum von Wildtieren und damit einhergehende Biodiversitätsverluste, aber auch extremer Ressourcenabbau und fortschreitender Klimawandel, existentielle Risiken, die allein durch reaktive ex-post Maßnahmen nicht mehr zu bewältigen sind.

Die COVID-19-Pandemie zeigt, dass auch das Wirtschafts- und Gesellschaftssystem in Deutschland verwundbar ist gegenüber externen Schocks. Neue Möglichkeiten sind erkennbar, durch wissenschaftliche Antizipation und politischen Willen internationale Krisen einzudämmen und vorzubeugen. Im

1 Siehe dazu u.a.: Christoph Hickmann und Marcel Rosenbach, Das vergessene Amt, in: Der Spiegel, Nr. 21, 16.5.2020, S. 47 ff.
2 Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Bundestagsdrucksache 17/12051 vom 13. Januar 2013, S 5f. und 55 ff.

Verlauf der Pandemie ist deutlich geworden, dass politische Systeme, die die etablierte Formen wissenschaftlicher Beratung und zivilgesellschaftlicher Partizipation nutzen, die Ausbreitung besser eindämmen und soziale Konflikte minimieren konnten. Länder, die nach der SARS-Pandemie in Prävention investierten, konnten schneller und effektiver handeln, Infektionsketten durchbrechen und soziale Auswirkungen begrenzen.

Ungleiche Auswirkungen der Pandemie

Gleichzeitig wird deutlich, dass gesundheitliche, soziale und wirtschaftliche Sekundäreffekte in fragilen und wirtschaftlich schwachen Ländern weit schwerwiegender sein werden, als in stabilen Ländern, auch wenn die Folgen der Gesundheitskrise noch nicht vollends abzusehen sind.³ Wirtschaftliche Verluste und fehlende Einkommen, gerade in Gesellschaften mit hohem Anteil informeller Beschäftigung, verschärfen die Versorgungsunsicherheiten und folglich Hunger und Mangelernährung. Laut dem World Food Programm dürfte sich die Zahl der Hungernden bis Jahresende in 56 Ländern auf insgesamt 265 Millionen Menschen fast verdoppeln.⁴

Bevölkerungsgruppen wie Frauen, Menschen mit Beeinträchtigungen, Minderheiten, indigene Völker, Kinder und junge Menschen, die schon vor der Pandemie benachteiligt wurden, werden durch die Infektionsschutzmaßnahmen und ihre Folgewirkungen in ihren Rechten und in ihrer Partizipation auf besondere Weise eingeschränkt und betroffen. Zum Beispiel könnte die Pandemie das Ziel globaler Geschlechtergerechtigkeit und gesellschaftlicher Beteiligung um Jahrzehnte zurückwerfen. So sind Frauen, die häufiger in prekären Arbeitsverhältnissen beschäftigt sind und einen Großteil der Sorgearbeit erledigen, stärker von den sozialen und wirtschaft-

3 <https://set.odi.org/wp-content/uploads/2020/02/Economic-Vulnerability.pdf>

4 <https://insight.wfp.org/covid-19-will-almost-double-people-in-acute-hunger-by-end-of-2020-59df0c4a8072>

lichen Folgen der Pandemie betroffen. In vielen Ländern kommt es zudem, im Kontext der häuslichen Isolation, zu steigender sexualisierter und geschlechtsspezifischer Gewalt.

Politische Repression unter dem Deckmantel von Infektionsschutzmaßnahmen

Durch die Pandemie zeigen sich Tendenzen staatlicher Destabilisierung und autokratischer Repression. In mehr als 80 Ländern gilt aktuell der Ausnahmezustand. Übergriffe von Sicherheitsbehörden und Festnahmen von Personen, die angeblich gegen Corona-Maßnahmen verstoßen oder Desinformation betreiben, wurden u.a. aus den Philippinen, Nigeria, Kenia, Aserbaidschan, El Salvador, Marokko und Belarus gemeldet.⁵ Selbst Staaten innerhalb der EU, beispielweise Ungarn, schränken demokratische Kontrollrechte mit Verweis auf Pandemie-Bekämpfungsmaßnahmen massiv ein. Weltweit werden Wahltermine aus Überlegungen des Machterhalts aufgeschoben oder Wahlrechte eingeschränkt. Infektionsschutzmaßnahmen, die in Industrieländern effektiv waren, sind nicht zwingend übertragbar auf Entwicklungs- und Schwellenländer und können dort neue Konfliktpotentiale entstehen lassen.

Der Beirat drückt insbesondere seine Besorgnis darüber aus, dass Notstandsmaßnahmen im Rahmen der Pandemie missbraucht werden, um Grund- und Freiheitsrechte von Bevölkerung, Medien, Oppositionsparteien, Menschenrechtsverteidigern und -verteidigerinnen einzuschränken oder bestehende Repressionsmaßnahmen zu verschärfen. Damit werden neue Konfliktpotentiale geschürt und bestehende Konfliktbearbeitungsmechanismen in der Zivil-

5 Liste von Ländern aus eigenen Informationen der im Beirat vertretenen Organisation. Allgemeine Hinweise unter https://www.hrw.org/news/2020/03/19/human-rights-dimensions-covid-19-response#_Toc35446580 oder Beispiele unter: <https://www.crisisgroup.org/global/sb4-covid-19-and-conflict-seven-trends-watch>

gesellschaft geschwächt. Letztere kann die in Krisenzeiten besonders wichtige Rolle als Kontrollinstanz somit nicht erfüllen und die gesellschaftlichen Auswirkungen nur eingeschränkt beobachten.

Die bisherigen Maßnahmen der Bundesregierung und des Bundestags mit Bezug auf die internationalen Auswirkungen der Pandemie, darunter Sondermittel für die humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt, ein Corona-Sofortprogramm im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, eine erweiterte Zusammenarbeit mit der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und eine politische Unterstützung des Aufrufes des UN-Generalsekretärs für einen globalen Waffenstillstand, sind positiv zu bewerten. Sie sollten, aus Sicht des Beirats, durch mittelfristige Maßnahmen, neue Mechanismen und eine bessere Koordinierung ergänzt werden.

Vor diesem Hintergrund gibt der Beirat Zivile Krisenprävention und Friedensförderung folgende Empfehlungen an die Bundesregierung.

1. Frühwarnung für externe Schocks verbessern und Politikkohärenz stärken

- Nicht-traditionelle Sicherheitsbedrohungen, wie Pandemien und Klimawandel, sollten in Mechanismen der Krisenfrühwarnung, wie die gemeinsame Arbeitsgruppe für Krisenfrüherkennung und das Preview-Instrument, aufgenommen werden. Wissenschaftliche Expertise in ressortgemeinsamen und ressortinternen Verfahren stärker zu integrieren, ist dabei ein notwendiger Schritt.
- Die Finanzierung langfristiger Ansätze, wie Krisenprävention, Bekämpfung des Klimawandels und Anpassung, Armutsbekämpfung und Resilienzförderung, sollten fortgesetzt und möglichst ausgebaut werden. Eine Umwidmung öffentlicher Mittel für kurzfristige humanitäre Versorgung sollte nur in Betrachtung gezogen werden, wenn die Mittel aufgrund der Pandemie nicht zu ihrem ursprünglichen Zweck verwendet werden können.

- Im Sinne der Kohärenz zwischen nationalen und internationalen Zielen sollte die Nachhaltigkeitstransformation zentraler Bestandteil öffentlicher Investitionen und staatlicher Hilfestellungen sein. Konjunkturprogramme auf deutscher oder europäischer Ebene für Automobil, Luftfahrt und andere Industriezweige sollten nur mit strengen Emissionsreduktionszielen und der Vorgabe des Ausstiegs aus nicht-CO2 neutralen Technologien erfolgen, um Umweltfolgekrisen zu verhindern.
- Konkrete Kriterien für den Do No Harm-Ansatz im Kontext der Pandemie sollten auf regionaler Basis entwickelt und in internationalen Interventionen angewendet werden. Die Bekämpfung sozio-ökonomischer Ungleichheit steht hierbei im Vordergrund.

2.

Besonders vulnerable Gruppen schützen und zivilgesellschaftliche Teilhabe stärken

- Internationale Maßnahmen der Bundesregierung sollten im Hinblick auf Krisenprävention dem Ziel dienen, besonders bedrohte, marginalisierte und von Armut betroffene Gruppen zu unterstützen und deren Diskriminierung, auch im Interesse der Krisenprävention, entgegenzuwirken.
- Für Corona-Maßnahmen vergebene Finanzmittel aus öffentlicher Hand sollten hinsichtlich ihrer geschlechtsspezifischen Auswirkungen überprüft werden. Die Bundesregierung sollte, angesichts der Auswirkungen der Pandemie, vermehrt Maßnahmen mit dem Ziel der Gleichstellung der Geschlechter und zum Schutz vor sexualisierter und geschlechtsspezifischer Gewalt fördern.
- Kontakte zu zivilgesellschaftlichen Netzwerken und unabhängigen wissenschaftlichen Einrichtungen in den Partnerländern der Entwicklungszusammenarbeit sollten über die deutschen Auslandsvertretungen und EU-Delegationen gestärkt werden.

3. **Monitoring und Sanktionierung staatlicher Repression in Folge der Pandemie**

- Im Rahmen der ressortübergreifenden Konfliktanalysen und der gemeinsamen Krisenfrüherkennung sollten Einschränkungen von Grund- und Menschenrechten durch Pandemiebekämpfungsmaßnahmen, Verordnungen und Gesetze als zukünftige Konfliktpotentiale stärker beobachtet werden.
- Es sollte geprüft werden, durch welche multilateralen Maßnahmen und Initiativen im Rahmen der EU-Präsidentschaft, der Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat und der im UN-Menschenrechtsrat den Entwicklungen der zunehmenden staatlichen Repression in zahlreichen Staaten begegnet werden kann.
- Programme zur Ausbildung und Ausstattung von Sicherheitskräften in fragilen Staaten, die im Rahmen der Ertüchtigungsinitiative umgesetzt werden, sollten dahingehend überprüft werden, ob sie in der Krise zu einem Vertrauensaufbau zwischen Staat und Gesellschaft beitragen oder bestehende Spannungen verschärfen. Maßnahmen der Pandemiebekämpfung durch Sicherheitskräfte sind nur dann wirkungsvoll, wenn ein Grundvertrauen der Bevölkerung gegenüber dem Sicherheitssektor besteht.

4. **Multilaterale Instrumente der Krisenprävention nutzen**

- Der deutsche Vorsitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im Juli 2020 sollte genutzt werden, um Covid-19 als Bedrohung für den internationalen Frieden und die Sicherheit erneut auf die Tagesordnung zu setzen. Dies würde Unterstützungsmaßnahmen der Vereinten Nationen ermöglichen, wie z.B. die vorübergehende Aussetzung von Sanktionen und die Öffnung von Grenzen für die humanitäre und medizinische Versorgung von besonders stark betroffenen Bevölkerungsgruppen.

- Der Aufruf des UN-Generalsekretärs für einen weltweiten Waffenstillstand sollte politisch genutzt werden, um neue diplomatische Initiativen zu Konfliktkonstellationen in Ländern wie Jemen, Libyen und Afghanistan zu beginnen. Veränderte Prioritäten von Konfliktparteien, eine notwendige Koordinierung zur Pandemiebekämpfung und die Forderung nach humanitärem Zugang können neue Ansatzpunkte zur Friedensförderung auf lokaler oder nationaler Ebene bieten.
- Die Kernfinanzierung der WHO sollte erhöht werden. Die Stimme Deutschlands im WHO-Exekutivrat und während der Weltgesundheitsversammlung sollte insbesondere für die Stärkung von Instrumenten, die konfliktsensible Planung und Monitoring in den Fokus stellen, eingesetzt werden.

Der Beirat bündelt zivilgesellschaftliche und wissenschaftliche Expertise zur Krisenprävention und Friedensförderung und berät die Arbeit der Bundesregierung. Er setzt sich aus 20 Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Stiftungen und Nichtregierungsorganisationen zusammen. Er begleitet die Umsetzung der 2017 von der Bundesregierung beschlossenen Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“. Durch seine Arbeit fördert der Beirat aktiv den Austausch der Bundesregierung mit der Zivilgesellschaft. Zu übergreifenden strategischen Fragen kann der Beirat öffentlich Stellung beziehen.

Mitglieder des Beirats der Bundesregierung Zivile Krisenprävention und Friedensförderung

Bodo von Borries, Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe (VENRO), (Vorsitzender)

Dr. Kira Vinke, Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK), (Vorsitzende)

Dr. Melanie Coni-Zimmer, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann, Berghof Foundation

Generalleutnant a. D. Rainer Glatz

Dr. Jörn Grävingholt, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Melanie Hauenstein, United Nations Development Programme (UNDP)

Prof. Dr. Andreas Heinemann-Grüder, Bonn International Center of Conversion (BICC)

Christiane Kesper, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

Dr. Jörg Lüer, Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung

Dr. Claudia Major, Stiftung Wissenschaft und Politik

Dr. Jochen Motte, Forum Menschenrechte

Nora Müller, Körber-Stiftung

Winfried Nachtwei, MdB a.D.

Sonja Schiffers, Polis180

Ginger Schmitz, Plattform Zivile Konfliktbearbeitung

Martin Vehrenberg, Konsortium Ziviler Friedensdienst (ZfD)/AGIAMONDO e.V.

Lars Wagner, Deutsche Hochschule der Polizei

Natascha Zupan, Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (FriEnt)