

Auswirkungen der Covid19-Pandemie auf fragile Kontexte und außenpolitische Instrumente

Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler in der Abt. S, AA
Koordinationsstelle Wissensaustausch Außenpolitik (KWAP), Freie Universität Berlin,
Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH),
Institut für Konfliktmanagement/Center for Peace Mediation, Europa-Universität Viadrina

9. April 2020

Inhalt

1. Allgemeine Auswirkungen der Pandemie auf fragile Kontexte.....	2
1.2 Epidemiefolgen in unterschiedlichen Konstellationen fragiler Staatlichkeit.....	3
1.2.1 Epidemie im „zerfallenden/ dysfunktionalem Staat“ (alle Dimensionen schwach; Beispiel SOM, insb. Raum Mogadischu und Jubaland).....	3
1.2.2 Epidemie im „herausgeforderten Staat“ (insb. Gewaltmonopol schwach; Beispiel: MEX)....	3
1.2.3 Epidemie im „schwachen Staat“ (insb. admin. Kapazität schwach; Beispiel: ZMB)	3
1.2.4 Epidemie im „illegitimen Staat“ (insb. Legitimität schwach; Beispiel: ZWE).....	4
1.3 Tabellarische Zusammenfassung und Implikationen für internationale Politik	4
2. Auswirkungen der Pandemie auf Instrumente der deutschen AP	5
2.1 Effekte von Covid19 auf Instrumente der Sicherheitssektorreform (SSR)	5
2.1.1 Einleitung: Stärkung autoritärer Regime als Effekt des weltweiten Covid19 Ausbruchs	5
2.1.2 Jüngere Entwicklungen in verschiedenen Länderkontexten	5
2.1.3 Mögliche Szenarien	5
2.1.4 Handlungsempfehlungen	6
2.2 Effekte von Covid19 auf Friedensmediation	6
2.2.1 Mögliche Auswirkungen auf mediationsrelevante Konfliktdynamiken.....	6
2.2.2 Absehbare Effekte auf den Einsatz/die Einsatzbedingungen von Friedensmediation	7
2.2.3 Herausforderungen für Implementierende Organisationen	7
2.2.4 Chancen/Konstruktive Dynamiken im Kontext der Friedensmediation	8
2.2.5 Handlungsempfehlungen für das AA.....	8
2.3 Effekte von Covid19 auf Instrumente der Rechtsstaatsförderung (RSF).....	9
2.3.1 Einleitung.....	9
2.3.2 Szenarien in Partnerländern.....	9
2.3.3 Handlungsempfehlungen	10
3. Zitierte Literatur und genutzte Quellen	11

Auswirkungen der Covid19-Pandemie auf fragile Kontexte und außenpolitische Instrumente

Trotz der großen Präsenz in den Medien betreffen die Auswirkungen der Covid19-Pandemie nicht nur konsolidierte Staaten. Gerade fragile Staaten müssen mit einem besonders verheerenden Verlauf und wesentlichen politischen, sozialen und ökonomischen Konsequenzen rechnen. Durch die Pandemie könnten sich jedoch auch Opportunitätsfenster etwa in Hinblick auf Kooperation oder Friedensverhandlungen auftun. Diese schlagartigen Veränderungen erfordern eine Anpassung des Engagements der Bundesregierung in fragilen Staaten. Im Folgenden werden Szenarien und Auswirkungen der Pandemie für diese Staaten aufgezeigt und Handlungsempfehlungen für das außenpolitische Engagement gegeben – insbesondere hinsichtlich der Instrumente Sicherheitssektorreform (SSR), Friedensmediation sowie Rechtsstaatsförderung (RSF).

1. Allgemeine Auswirkungen der Pandemie auf fragile Kontexte

Dr. Gregor Walter-Drop/Laura Leschinski (Freie Universität Berlin/Referat S01, AA)

In vielen Kontexten, in denen deutsche Außenpolitik tätig ist, ist **fragile Staatlichkeit** gegeben. Der Begriff bezieht sich auf einen territorialen Herrschaftsverband (oder Teilbereiche davon), in dem

- (1) das Gewaltmonopol und/oder
- (2) die administrative Kapazität des Herrschaftsapparates und/oder
- (3) die empirische Legitimität der Herrschaftsstrukturen und/oder
- (4) die Versorgungslage der Bevölkerung

in einer Art und Weise strukturell gefährdet oder bereits eingeschränkt sind, dass eine krisenhafte Zuspitzung der Situation (im Sinne humanitärer Katastrophen oder signifikanten Gewaltereignissen) mit Blick auf die zu berücksichtigenden Risiken entweder wahrscheinlich ist oder bereits vorliegt (vgl. Walter-Drop 2019: 226). Die von der OECD (2016: 22) übernommene „Gewichtung“ des Begriffes mit den „zu berücksichtigenden Risiken“ ist im vorliegenden Fall unmittelbar einschlägig, da die **Covid19-Pandemie den Eintrittsfall eines solchen Großrisikos** darstellt. Die Pandemie trifft also Strukturen, die ihr im besten Fall bedingt gewachsen sind. Die o.g. vier Dimensionen von Fragilität sind zwar theoretisch voneinander unabhängig; sie treten jedoch tatsächlich in bestimmten typischen Konstellationen auf, für die unten die möglichen Folgen der Pandemie angerissen werden. Für alle Konstellationen gilt: Einerseits ist das Durchschnittsalter der Bevölkerung in entsprechenden Ländern häufig relativ gering, was nahelegt, dass die Anzahl der (symptomatisch) Erkrankten, schwer Erkrankten und Toten deutlich niedriger ausfallen könnte als in den Ländern der OECD. Andererseits sind (a) die staatlichen Fähigkeiten zur Eindämmung der Ausbreitung und (b) die Leistungsfähigkeit der entsprechenden Gesundheitssysteme häufig ganz besonders niedrig, was den Effekt des geringeren Durchschnittsalters im negativen Sinne überkompensieren könnte. Entsprechende Studien gehen bisher von einer schweren (krankenhauspflichtigen) **Erkrankung von mindestens 2% der Bevölkerung und dem Tod von ca. 0,2% der Bevölkerung** aus (Walker et al. 2020: 7).

1.2 Epidemiefolgen in unterschiedlichen Konstellationen fragiler Staatlichkeit

1.2.1 Epidemie im „zerfallenden/ dysfunktionalem Staat“ (alle Dimensionen schwach; Beispiel SOM, insb. Raum Mogadischu und Jubaland)

In einem solchen Fall ist zu erwarten, dass sich die Epidemie weitgehend **unkontrolliert und sogar unbemerkt** ausbreiten kann, da die staatlichen Kapazitäten auch nur zur Erfassung der Krankheit schwach bis zu nicht vorhanden sind (und noch viel weniger zur Eindämmung). In der Eindämmung (z.B. „social distancing“) können internationale Akteure nicht für die staatliche Schwäche substituieren; im Bereich der Behandlung schon. Der Verlauf der Epidemie hängt daher in diesem Fall entscheidend vom **Engagement der internationalen Gemeinschaft** ab (vgl. Ebola-Krise in Westafrika 2014-16), das wiederum von der Betroffenheit des Globalen Nordens abhängen wird. Bei hoher Mortalität (v.a. in höheren Altersgruppen) kann die administrative Kapazität in diesen Regionen weiter absinken und – insofern die Ausbreitung der Epidemie staatlichem Versagen zugeschrieben wird – auch die Legitimität. (Dies kann auch internationale Akteure treffen!) Bei einer Erkrankung von 2% der Bevölkerung könnten **gewaltsame Auseinandersetzungen zunächst abflauen, um im Anschluss an die Epidemie (wieder) zu eskalieren**. Eine mangelnde Gesundheitsversorgung kann zudem neue Krisen wie z.B. eine **Ernährungsversorgungskrise** auslösen. Neue **Migrationsbewegungen** können aufgrund von Panik in der Bevölkerung hinsichtlich Versorgungsempässen angestoßen werden. Geschlossene Grenzen verschärfen die Situation und führen zu weiteren Problemen.

1.2.2 Epidemie im „herausgeforderten Staat“ (insb. Gewaltmonopol schwach; Beispiel: MEX)

Die effektive Eindämmung der Epidemie wird durch das Handeln **nicht-staatlicher Gewaltakteure** signifikant erschwert (geschwächte Durchsetzungsmöglichkeit für entsprechende Maßnahmen). Es ist jedoch mittelfristig anzunehmen, dass die Epidemie staatliche und nichtstaatliche Gewaltakteure gleichermaßen trifft. Je nach Schweregrad der Erkrankungen kann es zu einem **Abflauen von Gewaltereignissen** kommen bzw. möglicherweise sogar zu einer Inanspruchnahme staatlicher Gesundheitsleistungen durch Mitglieder nichtstaatlicher Gewaltakteure. Gelingt ein Framing als „gemeinsame (nationale) Herausforderung“ bietet dies evtl. **besondere Möglichkeiten zu Konfliktmediation** und stärkt eher die Legitimität der Regierung. Scheitert der entsprechende Staat an der Bewältigung der Krise (z.B. weil er in der Kapazitätsdimension zu schwach ist), kann dies jedoch auch **konfliktverschärfend** wirken. Das Risiko für soziale Unruhen und Proteste steigt; ebenso die Möglichkeit für eine „kriminelle Gewaltökonomie“ (mit pervertierten „Märkten“ für strategische Waren wie Atemmasken, Krankenhausausrüstung etc.).

1.2.3 Epidemie im „schwachen Staat“ (insb. admin. Kapazität schwach; Beispiel: ZMB)

Ein „schwacher Staat“ kann nur wenig tun, um eine Epidemie durch entsprechende staatlich verordnete Maßnahmen einzudämmen. Außerdem hängt hier die Versorgungslage (auch im Gesundheitsbereich) bereits im *status quo ante* vom **Engagement internationaler und nicht-staatlicher Akteure** ab (das im Beispiel Sambia hoch ist). Eine Abfederung der Epidemie ist somit ähnlich wie im „zerfallenden/ dysfunktionalen Staat“ entscheidend von der Fähigkeit und dem Willen dieser Akteure abhängig – allerdings unter deutlich günstigeren Bedingungen (durch die Abwesenheit von Gewaltkonflikten und Legitimitätsproblemen). Je nach Verlauf der Epidemie kann jedoch die **Legitimität externer Akteure (und des Staates)** erodieren – mit allen entsprechenden Konsequenzen für das internationale Engagement.

1.2.4 Epidemie im „illegitimen Staat“ (insb. Legitimität schwach; Beispiel: ZWE)

Diese Konstellation ist ohnehin besonders brisant, da schwacher Legitimität meist durch Unterdrückung der Bevölkerung begegnet wird (was diese weiter unterhöhlt); bei Ausbruch eines Bürgerkriegs aber Kapazitäten für einen schweren Konfliktverlauf existieren (Bsp: SYR). Es ist möglich, dass solche Staaten **Eindämmungsmaßnahmen vergleichsweise effektiv** durchsetzen können. Ist dies nicht möglich und/oder kollabiert das nationale Gesundheitssystem; ist eine **Destabilisierung** möglich – falls die Organisationskapazitäten von Regimegegnern selbst geschwächt werden evtl. zeitverzögert.

1.3 Tabellarische Zusammenfassung und Implikationen für internationale Politik

Konstellation	Zerfallender/ dysfunktionaler Staat	Herausgeforderter Staat	Schwacher Staat	Illegitimer Staat
<i>Pandemie-Politik</i>				
Eindämmung	--	-	-	+/-
Behandlung	--	+/-	--	+/-
<i>Strukt. Effekte</i>				
Gewaltmonopol	(-)	+/-	n/a	-- (!)
Admin. Kap.	-	-	-	-
Legitimität	-	+/-	-	--
Versorgungslage	--	-	-	-

Mögliche Effekte der Covid19-Pandemie in unterschiedlichen Konstellationen fragiler Staatlichkeit

- Eine besondere Rolle spielen externe, bi- und multilaterale internationale Akteure v.a. in der Konstellation „**zerfallender/dysfunktionaler Staat**“ und „**schwacher Staat**“, da hier ihr Engagement im Versorgungsbereich bereits im *status quo ante* höher ist. Sie werden daher entscheidend mit herausgefordert bei der Bewältigung der Krise (mit allen Konsequenzen auch für ihre Legitimität).
- Besonderes Augenmerk verdient jedoch insbesondere auch die Frage von **neuen Konfliktmediationsmöglichkeiten** in den Konstellationen „**zerfallender/ dysfunktionaler Staat**“ und „**herausgeforderter Staat**“ sowie
- das erhebliche **Destabilisierungspotential** der Epidemie in der Konstellation „**illegitimer Staat**“.

2. Auswirkungen der Pandemie auf Instrumente der deutschen AP

2.1 Effekte von Covid19 auf Instrumente der Sicherheitssektorreform (SSR)

Viktoria Vogt (IFSH und Referat SO3-9 AA via SSR Hub)

2.1.1 Einleitung: Stärkung autoritärer Regime als Effekt des weltweiten Covid19 Ausbruchs

Covid19 bietet Sicherheitskräften die Chance, sich gegenüber der Bevölkerung als effektive Helfer zu beweisen und Vertrauen aufzubauen. Gleichzeitig können die Erfahrungen mit Covid19 dazu führen, dass Partnerländer künftig mehr bilaterale Zusammenarbeit mit und Unterstützung der repressiven Teile ihrer Sicherheitssektoren nach den Vorbildern autoritärer Regime erfragen. Autoritäre Regime *erscheinen* derzeit im Umgang mit Covid19 als besonders handlungsfähig und effektiv, da sie schneller interne Kräfte mobilisierten und etwa Infrastruktur wie Notkrankenhäuser zur Verfügung stellten. Es wurden schneller restriktive Maßnahmen, wie etwa Ausgangssperren, beschlossen und umgesetzt, Befürchtungen von Bürgerprotesten wegen Grundrechtseinschränkungen standen dem nicht im Wege. Fehlende Kontrollorgane u.a. bei Versammlungsfreiheit und Datensicherheit, sowie starke Sicherheitsapparate ohne parlamentarische Kontrolle erlaubten schnelles Vorgehen und bilden einen komparativen Vorteil gegenüber demokratischen Systemen im pandemischen Krisenfall.

2.1.2 Jüngere Entwicklungen in verschiedenen Länderkontexten

China, obwohl Ursprungsland der Krankheit, gelang es innerhalb weniger Monate, den Krisenherd einzudämmen und eine interne Verbreitung zu stoppen. Maßnahmen waren u.a. Bewegungsprofilerstellung, ein umfassender Überwachungsapparat mit Gesichtserkennung, Einschränkung der Informationsfreiheit und rigorose Ausgangssperren. **Iran** versucht derzeit, den Ausbruch als „biological attack“ darzustellen. Derzeit wird, im Gegensatz zum Vorgehen vieler anderer Regime, jedoch auf vom Militär gestützte Ausgangssperren verzichtet, um ein Erstarren desselben zu verhindern. Auch die Direktive, in der das Militär aufgefordert wird, sich eng mit der Rohani-Regierung abzustimmen, verdeutlicht, wie sehr die Machtübernahme des Militärs gefürchtet wird. In **Venezuela** brachte die umfassende mangelnde Versorgung politische Proteste völlig zum Verstummen. **Kolumbianische** Grenzschrützer werden illegaler Grenzübertritten nicht mehr Herr.

2.1.3 Mögliche Szenarien

Ein mögliches **Szenario** für Länder, in denen die Bundesregierung bilaterale SSR und Ertüchtigung durchführt, ist ein Erstarren von autoritären Regimen, nach dem Vorbild von China und Russland, mit erheblichen Auswirkungen auf nationale und regionale Sicherheitsarchitekturen. Nicht nur werden einige autoritäre Staaten aufgrund niedrigerer Sicherheitsstufen für die Personalentsendung gegenüber demokratischen Staaten mit starker Fürsorgeverantwortung gegenüber ihren Beschäftigten schneller wieder Personal in Partnerländer entsenden (*first mover advantage*). Sie könnten einen Vertrauensvorsprung durch ihr schnelles und effektives Reagieren in der pandemischen Krise gegenüber schwerfälligeren demokratischen Systemen vorfinden. Partnerregierungen, die sich durch den Ausbruch in ihrer Machtausübung geschwächt fühlen, könnten vermehrt Überwachungstechnologien und Expertise nachfragen – und sich dabei weniger mit der effektiven Kontrolle der Sicherheitsapparate befassen. Es würde in diesem Szenario künftig für deutsche SSR schwerer werden, *whole of government* Ansätze mit Partnerländern jenseits der Effektivitätssteigerung von Sicherheitskräften zu

vereinbaren. Dabei zeigt die verstärkte Einbindung von Sicherheitskräften in Regierungstätigkeiten gerade in der Krise, wie wichtig stabile *civil oversight* Mechanismen – auch in Demokratien – sind.

2.1.4 Handlungsempfehlungen

- Analyse der Auswirkungen der Ebolakrise auf SSR in Westafrika für Entwicklung weiterer Szenarien
- Verstärkter Einbezug Biosicherheitsprogramme AA in Entwicklung Handlungsoptionen SSR
- AVs sollten beobachten: Koordinierung Einsatz nationaler Sicherheitskräfte/anderer staatlicher Organe, Aufrechterhaltung öffentliche Sicherheit

2.2 Effekte von Covid19 auf Friedensmediation

Prof. Dr. Lars Kirchhoff, Julia von Dobeneck, Dr. Anne Holper (Europa-Universität Viadrina und Referat S03, AA via Forschungs- & Transferprojekt Friedensmediation)

2.2.1 Mögliche Auswirkungen auf mediationsrelevante Konfliktynamiken

- **Aufmerksamkeitsverschiebung:** Politische und mediale Aufmerksamkeit verschiebt sich, selbst mit Blick auf massive Konflikte, entstehende Lücken in Unterstützung und Einsehbarkeit führen im besten Falle zu Stagnation von Verhandlungs- und Vermittlungsprozessen, im schlechtesten Fall zur gezielten Ausnutzung für Maßnahmen unterhalb des öffentlichen Radars (stärkere Repression gegen Oppositionelle, Minderheiten etc.).
- **Neue Gruppenegoismen:** Sozialpsychologisch betrachtet triggern „von außen“ kommende Krisen Zusammenrücken in und Abschottung zwischen Gruppen (in-group/out-group Dynamik). Gruppenübergreifende Humanität und Solidarität (politisch Marginalisierte, Geflüchtete) sinkt proportional zur wahrgenommenen eigenen Bedrohung.
- **Neue Eskalationspotenziale:** Verschärfung bestehender Konflikte mit ideologischen, ethnischen, sprachlichen, sozialen, religiösen Dimensionen, auch aufgrund aktueller Umgangsstrategien mit der neuen Krisensituation.
- **Autoritäre Maßnahmen:** Harte, nicht demokratisch legitimierte Isolierungsmaßnahmen verstärken Legitimitätsdefizit von Regimen und mobilisieren Opposition und Bevölkerung, stärken evtl. Rückhalt bewaffneter nichts-staatlicher Gruppen

Als mögliche Folge dessen:

- **Entstehen neuer/re-akzentuierter Konfliktfelder:** 1. Grenzregime; 2. Zugangs- und Verteilungskonflikte (Gesundheitsversorgung, Grundversorgung, humanitäre Hilfe, Finanzhilfen, Totenbestattung etc.); 3. Soziale Unruhen durch Widerstand gegen existenziell bedrohliche Isolierungsmaßnahmen (wirtschaftlich, psychosozial); 4. Verschlechterung Zugänge humanitärer Hilfe; 5. Entstehen neuer gesellschaftlicher Gräben (Alt/Jung; gesund/gefährdet); 6. Anwachsen xenophober Tendenzen (mit neuen Feindgruppen); 7. Unruhen in und um Flüchtlingsunterkünfte (Fluchttendenzen in Abwägung der Risiken); 8. Unruhen aufgrund schwer verifizierbarer Informationen (JournalistInnen, internat. NGOs und Missionen nicht mehr vor Ort, Ausdünnen von Auslandsvertretungen); 9. Unruhen aufgrund von Verschiebung von Wahlterminen
- **Erschweren externer Unterstützung:** Politische Energien für diplomatische Friedensbemühungen werden durch Corona-Krisenbewältigung beschnitten, humanitäre Hilfslieferungen wer-

den erschwert/Humanitäre Hilfe braucht ggf. neue Zugänge, Friedenseinsätze können nicht durchgeführt werden

- **Mediale Verschiebungen/Intransparenz:** Mediale Berichterstattung findet nicht mehr statt (tatsächliche oder verhängte Bewegungsfreiheit von JournalistInnen), Staaten verschleiern tatsächliches Ausmaß, Zunahme von Zensur

Aber auch:

Perspektive einer faktischen, im Idealfall nutzbaren Zäsur: Konfliktgegner überwinden sich notgedrungen zu Kooperation (Aufruf des UN Generalsekretärs zu globalem Waffenstillstand und gemeinsamer COVID-Mobilisierung (Guterres 2020a), von vielen Konfliktparteien (unilateral) akzeptiert (Guterres 2020b); Bewältigung der Krise (ähnlich Naturkatastrophen) als Narrativ für gesellschaftlichen (Rest-)Zusammenhalt nutzbar; anstehende Neuordnung des internationalen Systems (Kooperation, Warenströme, Wissensaustausch)

2.2.2 Absehbare Effekte auf den Einsatz/die Einsatzbedingungen von Friedensmediation

Signifikantes und mindestens mittelfristiges Erschweren von:

- **Drittparteireisen** in die Konfliktgebiete und **Reisen von Konfliktparteien** an Verhandlungsorte
- **Vertrauensaufbau, persönlicher Austausch, Verbindlichkeitsgarantien** durch persönliche Treffen zwischen MediatorIn und Konfliktparteien (IMSD, AA 2018: 7) sowie zwischen Konfliktparteien (IMSD, AA 2016:6; Auswärtiges Amt 2019: 3)
- **Austausch vertraulicher Informationen** zwischen Mediator und Konfliktparteien (IMSD, AA 2018: 7)
- **Präsenz vor Ort**, Auf-Sich-Nehmen der Reisen/Bedingungen vor Ort/„Wichtig-Nehmen“ des Konflikts/der Region, Kenntnisse und Teilnahme an der Kultur, die nicht zu unterschätzende Akzeptanzfaktoren darstellen (IMSD, AA: 2018: ebd.), in jedem Fall auf Track 2 und Track 3, also in der Arbeit mit gesellschaftlichen bzw. zivilgesellschaftlichen Führungspersonen (Auswärtiges Amt 2019:1)
- **Informellem Informationsaustausch/Interaktiven Konfliktanalysen** zwischen Drittparteien oder anderen Unterstützungsakteuren (Entwicklungszusammenarbeit, Wirtschaft, Humanitäre Hilfe, andere Mediationsakteure, JournalistInnen) in hot spots/gemeinsam genutzten Hotels (Auswärtiges Amt 2019: 7)
- **Insgesamt: Aufrechterhalten des Momentums und damit politischen Werts von Prozessen**, gerade in Zusammenarbeit mit Akteuren, für deren politische Unterstützung besonders enger Kontakt notwendig ist (Auswärtiges Amt 2019: 3)

2.2.3 Herausforderungen für Implementierende Organisationen

- **Drohender Verlust von etablierten Kontakten**, da nicht digital erreichbar bzw. Informationen nicht digital teilbar (Vertraulichkeits-/Sicherheitsaspekt) (NGO-Vertreter*innen 2020; MSN 2020)
- **Stornierungs-/Verwaltungs-/Kommunikationsaufwand** für vertrauenserhaltende Absage geplanter Aktivitäten (NGO-Vertreter*innen 2020; MSN 2020)
- **(Finanzielle) Existenzgefährdung** angesichts notwendig werdender Stellenreduzierung und des Wegfalls von Overheadeinnahmen (NGO-Vertreter*innen 2020)

- **Notwendigkeit schneller Maßnahmenanpassung trotz evtl. fehlender professioneller Expertisen**, bspw. von Präsenzprozessen auf Distanz-/digitale Formate, von Mediation auf psychosoziale Unterstützung/Krisenmanagement (MSN 2020)

2.2.4 Chancen/Konstruktive Dynamiken im Kontext der Friedensmediation

- **Notwendigkeit eines stärkeren und gezielteren Einsatzes des Instruments Friedensmediation:** neue Covid19-bedingte Konfliktlinien und Konfliktverschiebungen (s. 2.2.1) können einen äußerst schnellen Einsatz von FriedensmediatorInnen notwendig machen, dadurch Stärkung der Aufmerksamkeit für das Instrument und Erfahrung seiner Wirksamkeit
- **Schwerpunktverschiebung von High-level zu Medium-level Mediation:** wo Aufmerksamkeit für hoch angesetzte Mediation schwindet, können medium-level Mediationen (Track 1,5 oder Track 2) angesetzt werden, um Aufrechterhalten der Verantwortung in Krisen zu demonstrieren und konkrete Vorschläge zur Überwindung von Sackgassen auf Track 1 zu erarbeiten
- **Eingang von Kooperation(snotwendigkeit) in die Agenda laufender Prozesse:** Konfliktparteien realisieren, dass sie ggf. gemeinsam gegen die Pandemie kämpfen müssen
- **Gezielter Einsatz gut ausgebildeter Insider MediatorInnen (wenn möglich aus den betroffenen Gesellschaften;** (Mason 2009) **auf allen Tracks** in den genannten neuen Konfliktfeldern (siehe 2.2.1), insbesondere aber beim **Verhandeln von humanitären Zugängen** und Unterstützungsleistungen
- **Nutzen von Reise/Kontaktbeschränkungen als Anreiz für Umstrukturierung Mediations-Markt zugunsten lokaler/nationaler Ownership** (Auswärtiges Amt 2019: 8), setzt evtl. proaktive Rollenverschiebung seitens internationaler NGOs/Staaten voraus (Über/Weitergabe/Teilen von Verantwortung, Zugängen, Informationen, Fördergeldern, Expertise – unter Beibehaltung internationaler Kooperation)
- **Nutzen von Präsenzbeschränkungen als Schub für die professionelle Digitalisierung von Friedensprozessen:** notwendige Umstellung auf digitale Kanäle kann zu stärkerer Nutzung digitaler Formate und Vertrauensaufbau in eben diese führen; größter Bedarf/Notwendigkeit derzeit: geschützte/nicht trackbare online-Kommunikationsräume (für Leistung digitaler „good offices“); diese können auch anschließend in schwer zugänglichen Regionen/mit nicht offiziell zugänglichen Akteuren stärker zum Einsatz kommen
- **Fokussierung auf das Wesentliche:** Konzentration auf wesentliche Konfliktthemen und funktionale Lösungsansätze, weniger „dialogue for the sake of dialogue“ (Kyselova, von Dobeneck 2017); Verknappung fordert engere Koordination mit UN, ICRC sowie bessere multilaterale Abstimmung

2.2.5 Handlungsempfehlungen für das AA

Allgemein

- **(Vorübergehende) Anpassung von Friedensmediations-Kapazitäten und -Prioritäten** mit Blick auf Covid19-Implicationen (siehe oben)
- **Aufrechterhalten übernommener Verantwortungen und Füllen entstehender Lücken** durch bestehende und neue Distanzformate (s. 2.2.1) und **gezieltes Aktivieren und Stärken lokaler/regionaler Kapazitäten** durch politische und technische Unterstützung (s. 2.2.1)
- **Dafür Bereitstellung flexibler Mittel und hoch qualifizierter Kompetenzen** (ggf. Einzelpersonen, gerade auch aus den Konfliktkontexten selbst)

- **Eruiern und ggf. zur Verfügung stellen sicherheitsüberprüfter digitaler Räume** (Videokonferenzen etc.), Zusammenarbeit mit BMI, BMVg, BMWi, netzaffiner Zivilgesellschaft

Mit Blick auf implementierende Organisationen

- Anregen/Auffordern zu:
 - **Re-Fokussierung der Unterstützungsmaßnahmen** in den jeweiligen Konfliktkontexten auf neue, durch Covid19 entstandene Konfliktlinien und Akteure, auch ggf. präventiv, ggf. insbesondere zur Begleitung der Umsetzung von Waffenruhen
 - **Einsatz lokaler Vermittlungs-Kompetenz** für Aushandlung humanitärer Zugänge
 - **Mentoring/Coaching/Beratung** von Insider MediatorInnen
- **Umwidmungserleichterungen** zugesprochener Zuwendungen hin zu „digitaler Ausstattung“ (Kompetenzerwerb und Technik)
- **Prüfen weiterer Umorientierungs- und Überbrückungsmöglichkeiten** von in Existenz bedrohten (insbesondere kleinen) NGOs

2.3 Effekte von Covid19 auf Instrumente der Rechtsstaatsförderung (RSF)

Dr. Tilmann Röder (Freie Universität Berlin und Referat S01 AA via RSF Hub)

2.3.1 Einleitung

Die Covid19-Krise wird sich in wohl allen Partnerländern der Rechtsstaatszusammenarbeit **gravierend in den Bereichen Recht und Staatlichkeit** auswirken. Ihre Reaktionen werden vermutlich ähnlich ausfallen wie in Staaten, die von der Infektionswelle bereits erfasst wurden. Folgende Maßnahmen sind wiederkehrend zu beobachten:

- **Exekutivherrschaft** unter Einschränkung der Gewaltenteilung und Heranziehung des Militärs für inländische Aufgaben;
- Einschränkungen von **Grundrechten** insb. in den Bereichen der Bewegungsfreiheit und Freizügigkeit, des Versammlungsrechts, der Meinungs-, Presse- und Wissenschaftsfreiheit sowie Datenschutz;
- Teilweise Einstellen der Arbeit der **Justizorgane**, teilweise Fortsetzung unter Gefährdung der Rechte Angeklagter sowie Strafgefangener.

2.3.2 Szenarien in Partnerländern

Die im Folgenden verwendeten Typen weichen leicht von denjenigen in der Einführung ab, um wichtige Kontexte, in denen Rechtsstaatlichkeit in unterschiedlicher Weise gestärkt werden kann, abzubilden.

Typus	Szenario	RSF: Folgen und Handlungsmöglichkeiten
Stark fragile	FRAG-1: Autoritäre Exekutiv-	Laufende Projekte ggf. modifiziert fortsetzen,

Staaten (z.B. DRC)	herrschaft verhindert Zusammenbruch des Staates	Strafjustiz stärken, Rückkehr zu (mehr) Rechtsstaatlichkeit und Grundrechten einfordern.
	FRAG-2: Staat handlungsunfähig, Möglichkeit eines Regimewechsels (FRAG-2a) oder Bürgerkrieges (FRAG-2b)	ggf. RSF im Stabilisierungs-Kontext, bei aktivem Konflikt: Abbruch Projekte, ggf. Mediation
Autoritär regierte Staaten (z.B. EGY)	AUT-1: Staatliche Institutionen stabil, repressive Maßnahmen (Regimetyt verschärft sich)	Rückkehr zu (mehr) Rechtsstaatlichkeit und Grundrechten einfordern (ggf. als Kondition für Unterstützung); alternativ Unterstützung der Zivilgesellschaft.
	AUT-2: Destabilisierung und Möglichkeit eines Regimewechsels (AUT-2a) oder Bürgerkrieges (AUT-2b)	Verfahren wie in FRAG-2.
Geschwächte Demokratien (z.B. MEX)	DEM-1: Entdemokratisierung und zunehmend autoritäre Herrschaft	Verfahren wie in AUT-1
	DEM-2: Innenpolitische Kooperation zum Erhalt von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit	Unterstützung insb. im Bereich Justiz, laufende Projekte ggf. modifiziert fortsetzen.

Reaktionen auf die Entwicklungen müssen auf genauer Beobachtung beruhen und **schnell** erfolgen.

2.3.3 Handlungsempfehlungen

- Partnern **Handlungsmöglichkeiten aufzeigen**, die rechtsstaatliche Prinzipien, Grundrechte und Demokratie möglichst wenig beschädigen und vollständige Wiederherstellung nach Ende der Krise vorsehen.
- Partner **bei deren Umsetzung unterstützen**, ggf. durch fachliche Beratung unter Einsatz digitaler Technologien sowie lokaler Akteure.
- **Schwerpunkte** in folgenden Bereichen: Gewaltenteilung und Grundrechte (beratend); Justiz und Gefängniswesen (Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit durch Fokus auf wichtigste Verfahren sowie Schutz von Grundrechten durch Freilassung ungefährlicher Gefangener).
- **Modifikation laufender Projekte** unter Einsatz ggf. neu zu identifizierender lokaler Partner, digitaler Technologien und ähnlicher Ansätze, die keiner Reisen bedürfen.
- Deutlich engere **Ressortkooperation** u. a. durch Austausch vorhandener Analysen und Abstimmung kontextspezifischer strategischer Planungen, da Kontextanalysen, Monitoring und Evaluierungen vor Ort nicht möglich sind. Hier bietet die Situation große Chancen.

3. Zitierte Literatur und genutzte Quellen

Auswärtiges Amt 2019: Konzept Friedensmediation. Berlin.

Centre for Humanitarian Dialogue (2020, 23 March): HD launches global COVID-19 response initiative, 23.3.2020. Press Release. Abgerufen am 22.4.2020 unter: <https://www.hdcentre.org/updates/hd-launches-global-covid-19-response-initiative/>

Guterres, António (2020a): COVID-19: UN-Secretary General's Appeal for a Global Ceasefire, UN News 23 March 2020 (SG/SM/20018). Abgerufen am 22.4.2020 unter: <https://news.un.org/en/story/2020/03/1059972>

Guterres, António (2020b): Secretary-General Reiterates Appeal for Global Ceasefire, Warns "Worst is Yet to Come" as COVID-19 Threatens Conflict Zones. UN Press Release 3 April 2020 (SG/SM/20032). Abgerufen am 22.4.2020: <https://www.un.org/press/en/2020/sgsm20032.doc.htm>

Initiative Mediation Support Deutschland (IMSD), Auswärtiges Amt (AA) (2016): Grundlagen der Mediation: Konzepte und Definitionen. Fact Sheet-Reihe Friedensmediation und Mediation Support. Abgerufen am 22.4.2020 unter: www.friedensmediation-deutschland.de

Initiative Mediation Support Deutschland (IMSD), Auswärtiges Amt (AA) (2018): Methodik und Gestaltung des Kommunikationsprozesses in der Friedensmediation. Fact Sheet-Reihe Friedensmediation und Mediation Support. Abgerufen am 22.4.2020 unter: www.friedensmediation-deutschland.de

International Crisis Group (2020): The Covid-19 Pandemic and Deadly Conflict. Abgerufen am 22.4.2020 unter: https://www.crisisgroup.org/pandemics_public_health_deadly_conflict

International Crisis Group (2020, 24 March): COVID-19 and Conflict: Seven Trends to Watch. Abgerufen am 22.4.2020: <https://www.crisisgroup.org/global/sb4-covid-19-and-conflict-seven-trends-watch>

Kyselova, Tatiana, von Dobeneck, Julia (2017): Track III Dialogues in Ukraine: Major Patterns and Resulting Risks. Abgerufen am 22.4.2020 unter: http://www.peacemediation.de/uploads/7/3/9/1/73911539/policy_paper_track_iii_dialogue_ukraine_cpm_kma.pdf

Mason, Simon (2019): Insider Mediators. Exploring Their Key Role in Informal Peace Processes. Berghof Foundation for Peace Support.

Mediation Support Network (MSN) (2020): Minutes on Exchange between Members on Impact of Pandemic on Peace Processes, 31.3.2020.

NGO-Vertreter*innen im persönlichen Austausch mit den Autor*innen, 23.3.- 3.4.2020

OECD Development Assistance Committee, 2016: States of Fragility 2016, Understanding Violence, Paris: OECD, S. 22.

Walker, Patrick GT et al. 2020: The Global Impact of COVID-19 and Strategies for Mitigation and Suppression, Imperial College, London.

Walter-Drop, Gregor 2019: Fragile Staatlichkeit, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Von Staat zu Staatlichkeit. Beiträge zu einer multidisziplinären Staatlichkeitswissenschaft, Baden-Baden: Nomos, S. 211-232.