

2.2 ✎ Verwundbarkeit und Resilienz angesichts multipler Krisen

Wie sollten und können Gesellschaften und Politik auf multiple Krisen reagieren? Im Kontext der Covid-19-Pandemie, des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine und des Klimawandels sind Konzepte der Resilienz immer prominenter geworden. Im Fokus stand zu Beginn die Fähigkeit fragiler Gesellschaften, sich an Naturkatastrophen, Veränderungen durch den Klimawandel, aber auch an kriegsähnliche Gewaltkonflikte anzupassen. Ziel war es, sich von solchen Erschütterungen zu erholen. Angesichts der multiplen Krisen, die vor keinem Land Halt machen, findet in jüngerer Zeit auch die Resilienz westlicher Industriegesellschaften zunehmende Beachtung.

Seit den 2010er Jahren hat das Konzept der Resilienz in Sozialwissenschaften und politischer Praxis nach und nach an Bedeutung gewonnen. Ursprünglich stammt der Begriff aus Disziplinen wie den Ingenieurwissenschaften, der Psychologie und der Erforschung sozial-ökologischer Systeme. Die Sozialwissenschaften haben das Konzept weiterentwickelt und wenden es auf gesellschaftliche, staatliche und wirtschaftliche Systeme an. Mit dem Konzept der Resilienz verband sich anfangs ein eher statischer und einseitiger Fokus auf die Wiederherstellung eines Status quo ante. Dieser stabilitätsorientierte Ansatz ist von vielen Seiten kritisiert worden. Analogien zu den Naturwissenschaften, so ein Argument, könnten zu einer Entpolitisierung sozialer Fragen beitragen. Darüber hinaus nutzen Regierungen die Resilienz als Instrument der Steuerung: Sie wälzen die Verantwortung, sich an Schocks anzupassen, auf die individuelle Ebene der Bürger:innen ab. Zudem ist darauf verwiesen worden, dass es bei Krisen und Schocks nicht allein darum gehe, zum Ursprungszustand zurückzukehren oder sich anzupassen, sondern auch um politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel.

RESILIENZSTRATEGIEN IN FRAGILEN KONTEXTEN

Die EU hat das Konzept der Resilienz in ihre politische Praxis aufgenommen. Die Strategien der Europäischen Kommission reichen von Lehren aus Krisen der Ernährungssicherheit (2012) bis hin zu Handlungsansätzen zur Förderung von Frieden in fragilen und von Konflikten betroffenen Gesellschaften (2017, 2020). Hinzu kommen Maßnahmenbündel, die auf eine Stärkung der Resilienz von Individuen bis hin zu Staaten in Zeiten des Klimawandels abzielen (2019). Der Rat der EU wiederum wendet das Konzept auf die Schnittstelle von humanitärer Hilfe und Entwicklung an (2017). Auffällig ist, dass die Europäische Kommission über Status quo-orientierte Ansätze deutlich hinausgeht und die transformative Dimension von gesellschaftlicher, staatlicher und wirtschaftlicher Resilienz betont (2017).

EU verfolgt
das Ziel, Resilienz
von Gesellschaften
zu stärken

In Deutschland ist das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) seit 2013 maßgeblich an der Erarbeitung von Resilienzstrategien beteiligt. Diese befassen sich insbesondere mit Maßnahmen im Übergang von humanitärer Hilfe zu langfristiger Entwicklung. Sie stehen im Kontext von Friedenskonsolidierung sowie Katastrophenvorsorge und -management. Die Strategien sollen dazu dienen, den HDP-Nexus besser zu verzahnen, also humanitäre Hilfe, Entwicklung und Peacebuilding enger miteinander abzustimmen. Viele humanitäre Nichtregierungsorganisationen (NRO) befürchten jedoch, dass ihre Arbeit zu sehr von Sicherheitsfragen bestimmt würde, wenn sie an den Friedensbegriff gekoppelt wird. Es geht ihnen darum, bei ihrer Arbeit eigene regionale und inhaltliche Schwerpunkte setzen zu können. Sie wollen nicht vom Militär vereinnahmt werden, weil das Rückwirkungen auf ihre Arbeit mit der lokalen Bevölkerung hat. Nicht zuletzt bleiben NRO häufig auch nach einer externen Intervention im Land und benötigen für diesen „langen Atem“ operative Autonomie und eine eigenständige Legitimation.

Die Strategie des BMZ hat sich über die Jahre entwickelt: Über die reine Anpassung mit Status quo-Orientierung hinaus werden heute Selbsthilfe-Kapazitäten, Multisektoralität, Komplementarität und Transformation betont (→ BMZ 2020). Gerade die strukturbildende Übergangshilfe zielt dabei auf unterschiedliche Ebenen, von der individuellen über die lokale bis hin zur regionalen oder sub-nationalen. Die Stärkung der Resilienz auf der nationalen Ebene sieht das BMZ wiederum als Aufgabe langfristiger Entwicklungszusammenarbeit. Die Ausrichtung von Maßnahmen an Stabilisierungs-, Anpassungs- und Transformationskapazitäten ist zielführend und bietet sinnvolle Ansatzpunkte für die praktische Umsetzung. Begrüßenswert ist, dass auf Länderebene die Wirkung teils rigoros evaluiert und die Resilienz analysiert wird. Insbesondere der Fokus auf friedliches und inklusives Zusammenleben stärkt die Rolle des Peacebuildings in der strukturbildenden Übergangshilfe. Ob letztere allerdings eine Stärkung grundlegenden Wandels in der Praxis erreicht, ist umstritten. Denn oftmals werden hinderliche Strukturen (wie etwa Korruption, gesellschaftliche Ungleichheit, Rechtsunsicherheit) nicht konsequent angegangen und überwunden. Unter solchen Voraussetzungen geht Resilienzförderung über die Stabilisierung prekärer Verhältnisse nicht hinaus und bietet einen geringen Mehrwert gegenüber konventionellen Maßnahmen wie etwa der humanitären Hilfe.

Resilienzförderung
muss mehr sein
als die Stabilisierung
prekärer Verhältnisse

RESILIENZ IM EUROPÄISCHEN UND DEUTSCHEN ZUSAMMENHANG

Das Resilienzkonzept wird nicht nur auf Krisen- und Entwicklungsregionen angewendet. Zunehmend kommt angesichts der Covid-19-Pandemie, der Folgen des Klimawandels (zum Beispiel die Flutkatastrophe vom Sommer 2021) und des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine auch in Europa und Deutschland die Frage auf, wie widerstandsfähig die gesellschaftlichen, staatlichen und wirtschaftlichen Systeme sind. So betont die EU die Notwendigkeit, sich auf lokale Anpassung an den Klimawandel einzustellen. Sie weist zudem auf die Bedeutung des European Green Deals hin, der Resilienz mit

ökologischem Umbau und Wettbewerbsfähigkeit verbindet. Unter dem Stichwort „wirtschaftliche Resilienz“ haben die Handels- und Rohstoffpolitik, kritische Infrastrukturen sowie die Ernährungssicherung an Bedeutung gewonnen. Resilienz spielt auch angesichts der Ausweitung des Sanktionsinstruments gegen Russland und China eine Rolle, in deren Folge die Handelsbeziehungen mehr und mehr zur Funktion der Außen- und Sicherheitspolitik wurden. Es geht nun darum, gegenüber Gegenmaßnahmen resilienter zu werden → 4.

Resilienz spielt in Deutschland in einem zentralen sicherheitspolitischen Strategiedokument eine wichtige Rolle. Das Weißbuch 2016 betont die Widerstands- und Adaptationsfähigkeit unter anderem gegenüber Cyberangriffen und hybriden Bedrohungen. Seit 2022 liegt zudem eine vom Bundesinnenministerium verantwortete „Deutsche Strategie zur Stärkung der Resilienz gegenüber Katastrophen“ (→ Bundesregierung 2022) vor. Sie will auf multiple Krisen reagieren und „Deutschland nachhaltig krisenfester machen“ (→ Bundesregierung 2022: 4). Die Vorbereitung auf Krisen wird insofern immer mehr zum „Normalmodus“ der Politik.

GLOBALE DATEN ZUM KATASTROPHENRISIKO DURCH EXTREME NATURGEFAHREN

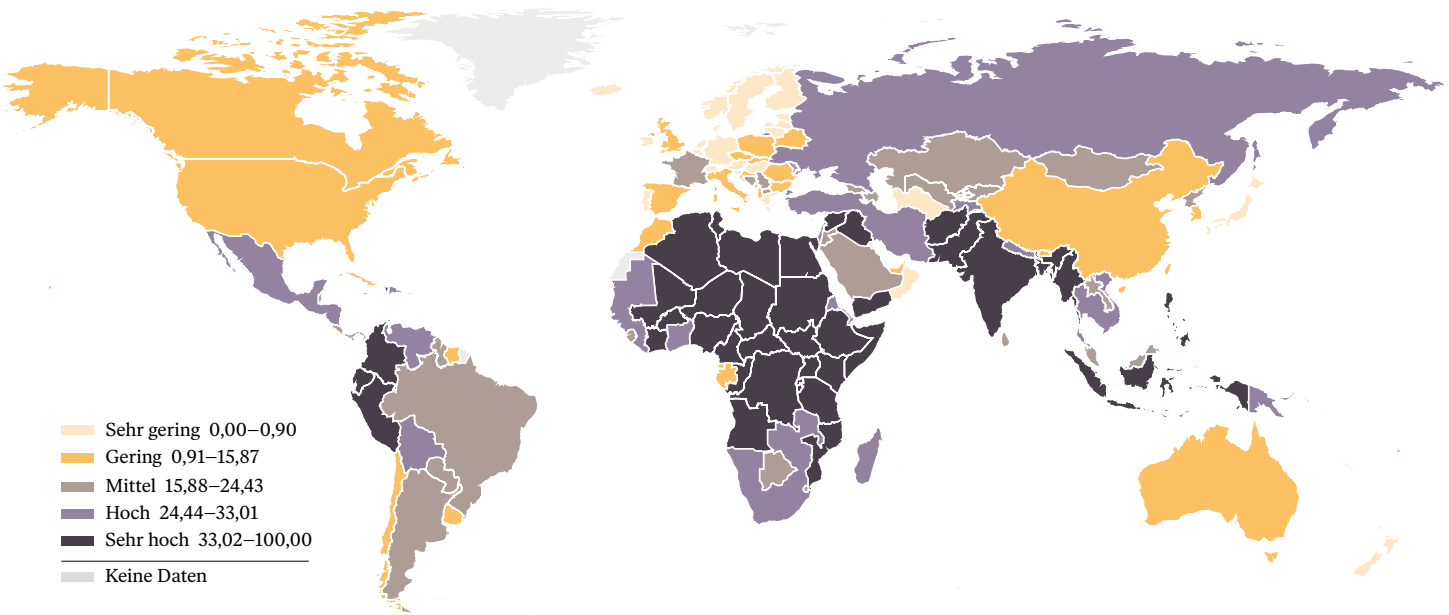
Analysen zur Verwundbarkeit (Vulnerabilität von Gesellschaften) sind insbesondere dort notwendig, wo sich komplexe Krisensituationen überlagern und Menschen äußerst anfällig gegenüber extremen Naturereignissen sind. Dies wurde im Februar 2023 beim katastrophalen Erdbeben in Syrien und der Türkei besonders deutlich. Eine jährliche Übersicht zu solchen Gefahrenlagen bietet der WeltRisikoIndex, der das Katastrophenrisiko von insgesamt 193 Ländern angibt.

Das Katastrophenrisiko wird aus dem geometrischen Mittel von Exposition und Vulnerabilität berechnet und beruht auf insgesamt 100 Indikatoren (→ Weller 2022: 42). Einbezogen in die Berechnung werden auf der Seite der Exposition der Anteil und die Anzahl von Personen eines Landes mit Gefährdung durch drei Intensitätsstufen von Erdbeben, Tsunamis, Wirbelstürmen, Küsten- und Flussüberschwemmungen, Dürren und dem Anstieg des Meeresspiegels. Die Vulnerabilität setzt sich aus den Komponenten der Anfälligkeit, dem Mangel an Bewältigungskapazitäten und dem Mangel an langfristigen Anpassungskapazitäten zusammen. Im Bereich der Anfälligkeit werden sozioökonomische Entwicklungen und Benachteiligungen, gesellschaftliche Disparitäten sowie Anzahl und Anteil der verwundbaren Bevölkerung durch Gewalt, Krieg, Katastrophen, Krankheiten und Pandemien erfasst. Indikatoren für Bewältigungskapazitäten gliedern sich in unterschiedliche Bereiche; dazu zählen aktuelle gesellschaftliche Schocks, Funktionsfähigkeit von Staat und Regierung, Korruption sowie Gesundheitsversorgung. Anpassungskapazitäten werden über die Bereiche Bildung, Forschung, langfristige Gesundheits- und Entbeh rungseinflüsse sowie Investitionskapazitäten abge bildet (→ Weller 2022: 42–43).

Gesellschaften sind von Naturereignissen unterschiedlich stark bedroht und variieren in ihrer Anfälligkeit

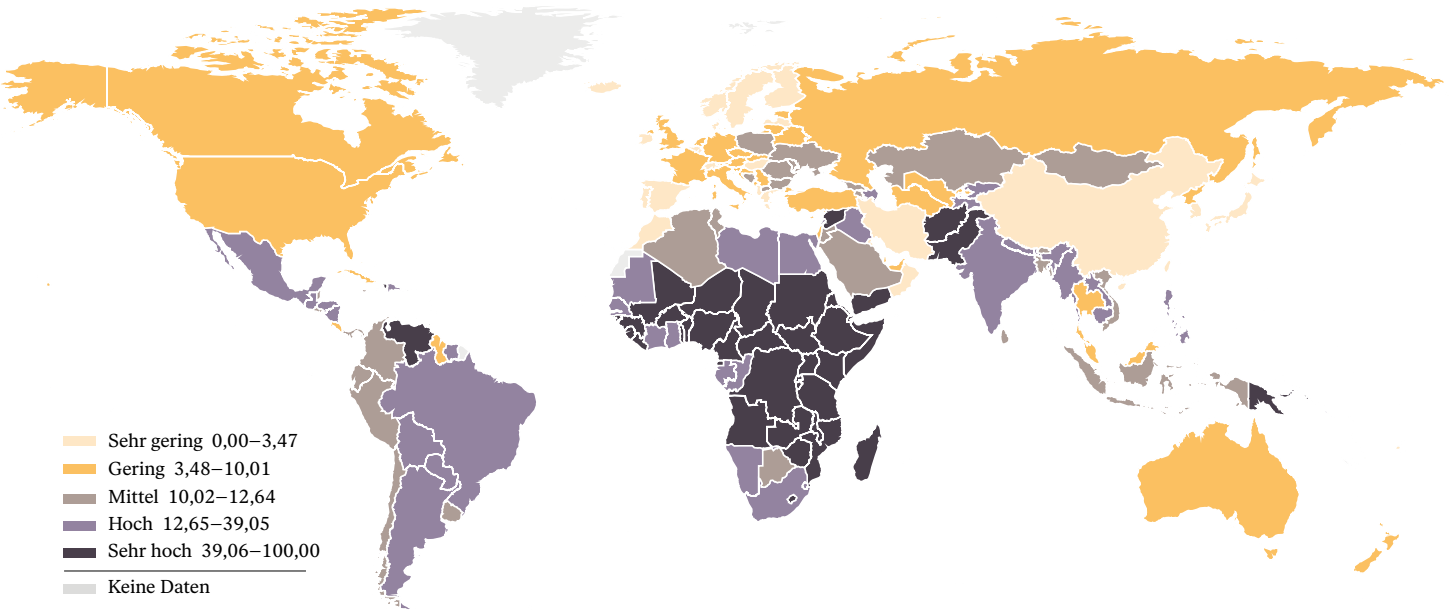
14 Mangel an Anpassungskapazitäten (Stand: Januar 2023)

Quelle → 2 / 83



15 Mangel an Bewältigungskapazitäten (Stand: Januar 2023)

Quelle → 2 / 83



Die dargestellten Grenzen bedeuten keine offizielle Billigung oder Anerkennung durch die Autor:innen.

GLOBALE HOTSPOTS DES RISIKOS UND DER VULNERABILITÄT

Durch die umfassende Erhebung vulnerabler Gesellschaften mit einem hohen Risiko entsteht ein differenziertes Bild der von multiplen Krisen betroffenen Länder. Globale Hotspots des Katastrophenrisikos, bei denen hohe Exposition auf hohe Vulnerabilität trifft, liegen in Asien und Amerika. Die Länder mit den höchsten Risikowerten sind die Philippinen, Indien, Indonesien, Kolumbien, Mexiko, Myanmar, Mosambik, China, Bangladesch und Pakistan. Sie alle weisen Risikoprofile auf, die durch sehr hohe Expositionen gegenüber verschiedenen extremen Naturereignissen geprägt sind.

Betrachtet man hingegen nur die Vulnerabilitätskomponente des Katastrophenrisikos ergibt sich ein anderes Bild → **14/15** /74. Der Kontinent mit der höchsten Vulnerabilität – das heißt Anfälligkeit, Mangel an Bewältigungs- und Anpassungskapazitäten – ist Afrika. Von den 40 Ländern, die als sehr verwundbar eingestuft werden, liegen weit über die Hälfte auf diesem Kontinent. Zentralafrika sticht als besonderer Hotspot der Verwundbarkeit heraus. Doch auch alle anderen Regionen Afrikas liegen deutlich über dem globalen Median der Vulnerabilität. Das Land mit der höchsten Vulnerabilität ist Somalia, gefolgt vom Tschad, dem Südsudan, der Zentralafrikanischen Republik, Niger, Mosambik und Äthiopien. In Asien haben Afghanistan, der Jemen, Syrien, Myanmar und die Philippinen die höchste Vulnerabilität. In Amerika fallen nur vier Länder in die höchste Vulnerabilitätsklasse – Kolumbien, Peru, Haiti und Ecuador. In Europa und Ozeanien weist kein Land eine sehr hohe Vulnerabilität auf.

Der afrikanische Kontinent weist die höchste Vulnerabilität auf

Während die genannten afrikanischen Länder in allen Dimensionen der Vulnerabilität sehr schlecht abschneiden, ist das Bild in Asien und Lateinamerika unter den Top fünf Ländern stärker differenziert. So weisen Myanmar und die Philippinen etwas bessere Werte im Bereich der Anpassungskapazitäten auf, während in Lateinamerika Kolumbien, Peru und Ecuador im Bereich der Anpassungskapazitäten im Mittelfeld angesiedelt sind → **14** /74.

TRENDS UND AUSBLICK

Wie können internationale Geber:innen den gefährdeten Ländern zielgerechter helfen? Zur Beantwortung dieser Frage sind neben der Identifikation globaler Hotspots auch die Trends im Bereich der Vulnerabilität relevant. Eine positive Entwicklung ist, dass alle Kontinente im Jahr 2022 eine geringere Vulnerabilität als im Jahr 2000 aufwiesen. Gleichzeitig wird deutlich, dass sich die Vulnerabilität nicht in einem stetigen, linearen Prozess verringert hat. So lag die Verwundbarkeit zu Beginn der 2010er Jahre schon einmal unter dem Niveau von 2022. Besonders auffallend ist die deutliche Zunahme der Vulnerabilität in Nordafrika nach dem Arabischen Frühling, auf den häufig mit Repression und Gewalt reagiert worden war. Die Kapazitäten zur Bewältigung und Anpassung haben sich zwischen 2010 und 2020 massiv verringert.

Ein Blick in die Zukunft muss insbesondere zeitverzögerte Effekte der Covid-19-Pandemie und aktueller Gewaltkonflikte berücksichtigen. Außerdem sind in vielen Regionen der Welt höhere Expositionswerte durch die Folgen des Klimawandels zu erwarten. Steigende Durchschnittstemperaturen, stärkere kurzfristige Schwankungen der Großwetterlage und häufigere Extremwetterereignisse sowie ein ansteigender Meeresspiegel werden das Risiko und den Druck zur Anpassung in vielen Ländern in den nächsten Jahren drastisch erhöhen. Viele dieser Ereignisse werden jedoch auf Regionen innerhalb einzelner Länder beschränkt sein. Es ist daher wichtig, dass die internationalen Geber:innen eine detaillierte Analyse der Betroffenheit und Resilienz einzelner Länder und ihrer substaatlichen Regionen vornehmen. Mit zu berücksichtigen sind dabei auch die transnationalen Auswirkungen von Krisen.

Der Klimawandel
fordert
die Krisenfestigkeit
vieler Gesellschaften
massiv heraus

GLOBALE ERNÄHRUNGSSICHERHEIT IM ZEICHEN MULTIPLER KRISEN

Auf der transnationalen Ebene haben Naturkatastrophen und Gewaltkonflikte Folgen für die globale Ernährungssicherheit. Eine Besonderheit ist, dass die Auswirkungen der Krisen nicht allein auf ein Land oder eine Region beschränkt sind, sondern Einfluss auf die globale Ernährungssicherheit haben. In den Jahren 2021 und 2022 stand die globale Ernährungssicherheit gleich im Schatten dreier Krisen, die sich im Englischen mit den 3 Cs – Climate, Covid und Conflict – erfassen lassen. Der Klimawandel ist der am langfristigsten wirkende Faktor: Die Zunahme von Extremwetterereignissen und insbesondere Dürren gefährden die Erträge in der Landwirtschaft, was zu Knappheiten und einem Anstieg der Lebensmittelpreise führt. Durch den Klimawandel bedingte Engpässe in der Lebensmittelversorgung kommen zum Beispiel im östlichen und südlichen Afrika immer häufiger vor (→ Kray et al. 2022).

Drei Krisen bedrohen
Ernährungssicherheit:
Klimawandel,
Covid-19-Pandemie
und Russlands Krieg
gegen die Ukraine

Die Covid-19-Pandemie verschärfte neben anderen Faktoren (unter anderem die Heuschreckenplage in Ostafrika) die Lage. Durch die staatlichen Maßnahmen zur Eindämmung des Coronavirus kam es zu Unterbrechungen in Lieferketten, Lieferverzögerungen und somit zum Mangel an grundlegenden Gütern. Die Food and Agriculture Organization (FAO) der VN ging davon aus, dass die Zahl der hungernden Menschen 2021 um 46 Mio. Menschen gegenüber dem Vorjahr anstieg und bei gut 828 Mio. Menschen lag (→ Caprile/Pichon 2022: 2).

Im Jahr 2022 verschärfte sich die Lage durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine. Dieser wirkt sich in dreifacher Weise aus: durch einen Rückgang der ukrainischen Anbauflächen und Exporte, durch den Anstieg von Dünger- und Energiepreisen sowie durch Protektionismus und Spekulation auf den globalen Nahrungsmittelmärkten. Russland und die Ukraine sind für einige Weltregionen bei den Getreideeinfuhren zentral, etwa für Nordafrika und den Mittleren Osten (über 50 %) sowie für Ostafrika (90 %, davon russische Importe 72 %) (→ Caprile/Pichon 2022: 1). Im Vergleich der Weltregionen ist der afrikanische Kontinent besonders von den hohen Preisen für Nahrungsmittel betroffen, da sie einen nennenswerten Anteil am Budget der Familienhaushalte ausmachen.

LOKALE AUSWIRKUNGEN VON KRIEG, KLIMAWANDEL UND ERNÄHRUNGSSICHERHEIT

Lokale Gemeinschaften sind besonders bedroht, wenn Krieg, Klimawandel und Ernährungsunsicherheit zugleich auftreten. Oftmals führen humanitäre Krisen und bewaffnete Konflikte zu komplexen Notlagen, in denen die Interessen einer Vielzahl von Akteur:innen konkurrieren. Damit internationale Geber:innen die Resilienz von Gemeinschaften angesichts dieser multiplen Krisen nachhaltig stärken können, bedarf es differenzierter Konfliktanalysen und eines kontextspezifischen Monitorings, um Wissen über die dynamischen Realitäten auf der lokalen Ebene zu schaffen.

Um Resilienz zu stärken, bedarf es genauer Analysen des Kontextes

Der Gedanke, lokale Resilienz zu stärken, sollte zugleich mit Vorsicht betrachtet werden. Denn dies kann zu einer problematischen Verlagerung von Verantwortung auf Individuen, Haushalte und lokale Gemeinschaften führen. Deren Resilienz hängt jedoch stark von ihrem Umfeld ab. Dazu zählen folgende Faktoren:

- a) die staatliche Infrastruktur und die Bereitstellung gesundheitlicher und sozialer Grundversorgung (oder deren Fehlen),
- b) das Verhalten bewaffneter Akteur:innen sowie
- c) strukturelle, rechtliche und soziopolitische Konflikte, etwa um Landrechte und Wasserzugang.

Zu letzteren gehören umstrittene Eigentumsverhältnisse, das Fehlen rechtlicher Dokumentation oder staatlicher Raub, beispielsweise durch illegale Zwangsbesteuerung von Bäuer:innen im Gegenzug für Zugang zu ihren Ländereien durch das Militär.

Ein beispielhaftes Zusammenspiel dieser Faktoren findet sich im Südsudan, der in den letzten Jahren mehrfach schwere Überschwemmungen erlebt hat. Unter anderem in Wau County spüren lokale Gemeinschaften die Folgen der sich ändernden Jahreszeiten und klimabedingten Schocks. Dies hat Auswirkungen auf einen der größten Konflikte in Wau, nämlich jenen zwischen den Gemeinschaften der Viehzüchter:innen und Landwirt:innen. Erstere benötigen Land für ihre Herden und nutzen zuweilen das Land der Landwirte zum Grasens ihrer Tiere. Aufgrund veränderter Trocken- und Regenzeiten beginnt die Wanderung der Herden oft zu einer früheren Zeit, wenn die Bäuer:innen ihre Ernte noch nicht eingeholt haben. Die grasenden Herden zerstören so oftmals ihre Ernten.

Gleichzeitig sind die Landwirt:innen und Viehzüchter:innen von Überschwemmungen und Dürren betroffen, welche die Ernten zerstören und zum Viehsterben führen. Dies verschärft die Ernährungsunsicherheit und führt oft zu gewaltsamen Konflikten und Vertreibungen. Das Zusammenspiel dieser Faktoren hat zudem regionale beziehungsweise lokale Auswirkungen, etwa in veränderten Mobilitätsrouten der Viehzüchter:innen aufgrund der Überschwemmungen. Lokale Konflikte um Viehdiebstähle stehen im Südsudan überwiegend in direktem Zusammenhang mit der Politik, da politische Führer:innen oder hochrangige Armeeoffizier:innen oft große Herden besitzen und ein Interesse am Zugang zu Weide- und Ackerland haben.

Ein konfliktverschärfender Einfluss politischer Akteur:innen ist auch in Mali festzustellen. Nicht der Klimawandel verursacht dort Konflikte, sondern dschihadistische Gruppen sind die Urheber:innen eines künstlich hergestellten Ressourcenmangels auf der lokalen Ebene. Sie wollen Gemeinschaften durch Drohung und Abschreckung dazu zwingen, ihre militärische Kontrolle zu tolerieren, indem sie absichtlich eine Hungersnot herbeiführen. Selbst als im letzten Jahr die Regenzeit gut war und ertragreiche Ernten vorhergesagt wurden, kam es zu Nahrungsengpässen. In mehreren Orten im Cercle Niono – Malis wichtigstem Reisanbaugebiet – hatten dschihadistische Gruppen wiederholt Ernten verbrannt, um die Dorfbewohner:innen an der Ernte ihrer Reisfelder zu hindern. Wenn diese trotzdem ihre Ernte einholen wollten, wurden sie direkt von den Dschihadist:innen angegriffen.

Im Irak prägt Wasserknappheit für viele lokale Gemeinschaften das tägliche Leben und die landwirtschaftliche Produktion. Obwohl sich die Ernährungsunsicherheit im Irak derzeit auf einem moderaten Niveau befindet, sind alle Provinzen des Landes und insbesondere Binnenvertriebene von ihr betroffen. Ernährungsunsicherheit entsteht durch bewaffnete Konflikte, die die Lebensbedingungen verschlechtern und entsprechend Migration auslösen, durch Ausbeutung seitens sozio-ökonomischer Eliten und durch Misswirtschaft. Nachdem Gebiete im Nordirak zwischen 2014 und 2017 vom Islamischen Staat (IS) erobert und kontrolliert worden waren, haben das irakische Militär und oftmals konkurrierende nichtstaatliche bewaffnete Gruppen die territoriale Kontrolle übernommen. Wachsende Arbeitslosigkeit und der Rückgang der landwirtschaftlichen Produktion wurden nicht durch staatliche Maßnahmen abgefedert, um das Familieneinkommen zu sichern. Insbesondere unter der sunnitischen Bevölkerung, die seit dem Sturz Saddam Husseins im Jahr 2003 benachteiligt wurde, zählt dieser Mangel an staatlichen Dienstleistungen zu den Gründen, warum sich Iraker:innen in den Provinzen Ninewa und Anbar dem IS als Kämpfer:innen anschlossen, um ein regelmäßiges Einkommen zu erzielen (→ King 2016).

STRATEGIEN ZUR STÄRKUNG VON RESILIENZ IM GLOABLEN SÜDEN

Gesellschaftliche Resilienz hängt in ihrer Nachhaltigkeit entscheidend davon ab, dass Staatlichkeit auf zentraler und lokaler Ebene konsolidiert wird. Regierung und Verwaltung dürfen dabei nicht von Partikularinteressen dominiert werden, sondern müssen allen Bevölkerungsgruppen gegenüber rechenschaftspflichtig sein. Ein zu starker Staat, der diktatorisch und repressiv agiert, steht im Widerspruch zum Aufbau gesellschaftlicher Resilienz. Zugleich erschwert eine schwache staatliche Präsenz in der Fläche den Informationsaustausch bereits bei Ausbruch einer Katastrophe. In diesen Fällen ist der Rückgriff auf gesellschaftliche Infrastrukturen und die dortigen Netzwerke der ziele führende Ansatz, der aber mittelfristig mit der lokalen Verwaltung zu verkoppeln ist.

Staatliche Resilienzstrategien nehmen eine wichtige Steuerungs- und Scharnierfunktion an der Schnittstelle zwischen internationalen/regionalen sowie lokalen Anstrengungen ein. Doch besteht die Gefahr, dass Resilienz von Regierungen im Werben um internationale Hilfgelder als reines Modewort instrumentalisiert wird. Kurzfristige Krisenanpassung (beispielsweise bei Migration und Flucht) kann in den Vordergrund geraten, während die Reform staatlicher und gesellschaftlicher Bewältigungskapazitäten vernachlässigt wird. Die Regierung Nyusi in Mosambik veranschaulicht dieses Risiko am Beispiel einer lokalen Strategie für den konfliktzerrütteten Norden des Landes → 16 / 79. Eigeninteressen politischer Eliten stehen hier im Gegensatz zum Aufbau gesellschaftlicher Resilienz.

Resilienzförderung
läuft oft Gefahr, nur als
kurzfristige Krisenan-
passung zu dienen

16 Politische Instrumentalisierung von Resilienzstrategien in Mosambik

Seit Oktober 2017 ist der Norden Mosambiks Schauplatz einer dschihadistischen Rebellion, die sich vor allem auf die Provinz Cabo Delgado konzentriert und von transnational organisierten islamistischen Netzwerken in Ostafrika gestützt wird. Infolge des Gewaltausbruchs sind bislang mehr als 2.000 Zivilist:innen getötet und über 800.000 Menschen vertrieben worden. Als Reaktion auf diese Entwicklung erarbeiteten mehrere internationale Geber:innen, darunter die EU, im Jahr 2021 im Auftrag der mosambikanischen Regierung die sogenannte „Strategie für Resilienz und Entwicklung im Norden“. Der Plan sieht die Bereitstellung von 2,5 Mrd. US-\$ zur Finanzierung von Maßnahmen vor, die sowohl der unmittelbaren Krisenbewältigung als auch der längerfristigen Überwindung struktureller Verwundbarkeiten dienen sollen. So adressiert die Strategie neben kurzfristig zu lösenden Problemen wie der potenziellen Abnahme sozialer Kohäsion durch massive

Binnenflucht auch mittel- und langfristige Konfliktrisiken. Hierunter zählen die Ausbeutung lokaler Rohstoffe durch eine kleine Elite und eine damit verbundene extreme soziale Ungleichheit. Im Gegensatz zu diesem integrativen Ansatz der Geber:innenstrategie negiert die mosambikanische Regierung in der Regel die lokalen Wurzeln des Gewaltausbruchs und verweist auf externe Faktoren. Vor diesem Hintergrund verabschiedete das Kabinett von Präsident Filipe Nyusi im Juli 2022 ein angepasstes „Programm für Resilienz und integrierte Entwicklung im Norden“, welches die Geber:innenüberlegungen zur Notwendigkeit einer tiefgreifenden sozialen Transformation weitgehend ignoriert. Das Risiko, dass das Programm in erster Linie als Instrument einer elitären Selbstbereicherung durch Entwicklungskooperation fungiert und bestehende Ungleichheiten vertieft wird, ist dementsprechend hoch.

DIE VERBINDUNG ZWISCHEN HUMANITÄRER HILFE, ENTWICKLUNG UND FRIEDEN

Angesichts der multiplen Krisen stößt das System der internationalen humanitären Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit an Grenzen. Auf dem Global Humanitarian Summit 2016 wurde daher der HDP-Nexus entwickelt, um die Aktivitäten von NRO und internationalen Regierungsorganisationen (IRO) im humanitären Sektor (Humanitarian Aid), der Entwicklungszusammenarbeit (Development) und in der Friedensschaffung (Peace) miteinander zu verknüpfen. Mittlerweile spielt der HDP-Nexus für eine Reihe von Regierungen und staatlichen Agenturen eine Rolle, so etwa in Deutschland für das BMZ und die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Dadurch soll der bisherige Fokus auf einen oder zwei dieser Bereiche überwunden werden. Ein Beispiel für den HDP-Ansatz ist, dass Wasserlieferungen durch Lastwagen (humanitäre Nothilfe) mittelfristig durch den Aufbau von Wasserinfrastruktur (Entwicklungszusammenarbeit) ersetzt werden und zugleich konfliktlösende Maßnahmen zur Vermeidung lokaler Konflikte getroffen werden (Friedensschaffung). Der HDP-Ansatz soll NRO und IRO wie etwa das VN-Entwicklungsprogramm (UNDP), das Welternährungsprogramm (WFP) oder das Weltkinderhilfswerk (UNICEF) in die Lage versetzen, komplexe Krisen nachhaltiger anzugehen, um eine Neueskalation von Gewalt zu vermeiden.

Die Chance eines solchen Ansatzes besteht darin, die Widerstandsfähigkeit lokaler Gemeinschaften zu stärken. So sollen die Projekte im Rahmen des HDP-Nexus im Dialog mit lokalen Gemeinschaften konzipiert werden. In Mali werden von NRO durchgeführte Infrastrukturprojekte, die den Zugang zu Wasser ermöglichen, mit von NRO geschaffenen Komitees verknüpft. Diese bestehen aus Repräsentant:innen derjenigen Gemeinschaften, die die Infrastruktur wie beispielsweise Wasserpumpen nutzen. Die Komitees dienen als Dialogräume, um Lösungen von Konflikten um Infrastruktur auszuhandeln. Ein weiteres Beispiel sind Projekte zur Friedensschaffung im Südsudan, über die NRO versuchen, Konflikte zwischen Hirt:innen und Bauer:innengemeinschaften zu adressieren. Vereinbarungen zwischen diesen können festlegen, wann und wo Hirt:innen mit ihren Herden Land zum Grasen nutzen dürfen. Im irakischen Anbar versuchen NRO lokale Initiativen zu unterstützen, Konflikte um den Zugang zu Flüssen und Bewässerungskanälen, der für die landwirtschaftliche Nutzung notwendig ist, zu lösen.

Andererseits birgt der Fokus des HDP-Nexus auf lokale Ansätze die Gefahr, dass die zugrundeliegenden strukturellen Ursachen der Konflikte (wie umstrittene Land- oder Wassernutzungsrechte, fehlende staatliche Dienstleistungen) nicht gelöst werden. Für viele transnationale NRO, aber auch für multilaterale Institutionen und staatliche Agenturen ist oft mindestens einer der drei Sektoren neu und eine Überbrückung zwischen den Silos der H-, D- und P-Aktivitäten in der täglichen Arbeit eine große Herausforderung. Entsprechend kann es sein, dass der HDP-Ansatz nur als ein technokratisches Instrument der Geber:innen genutzt wird, aber kein Umdenken in der Hilfe stattfindet.

HDP-Ansatz
blendet teils
strukturelle Ursachen
von Konflikten aus

Humanitäre Organisationen haben darüber hinaus ernsthafte Bedenken gegen die Koppelung ihrer Arbeit mit der Friedensschaffung geäußert, die sie als eine inhärent politische Aufgabe betrachten. Diese widerspreche dem humanitären Mandat und dessen Grundsätzen der Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit. Die Koppelung birgt in ihren Augen die Gefahr, dass ihre Arbeit von sicherheitspolitischen Erwägungen vereinnahmt wird und sie den Zugang zu gefährdeten Bevölkerungsgruppen verlieren. Diese Gefahr ist umso größer, wenn der HDP-Ansatz schleichend mit dem Konzept der „vernetzten Sicherheit“ verbunden wird.

Ein weiteres Risiko besteht in der Rückbindung der NRO-Aktivitäten an die lokalen Gemeinschaften. Dies umfasst zum einen die Auswahl der in den Friedensausschüssen beteiligten lokalen Akteur:innen. Wenn die Menschen vor Ort diesen Prozess als intransparent und ungerecht empfinden, weil bestimmte Personen privilegiert oder ausgeschlossen werden (beispielsweise Frauen), kann dies Ungleichheiten und Konflikte zementieren. Auch besteht die Gefahr, dass NRO selbst zu einer Konfliktpartei werden oder lokale Konfliktdynamiken ungewollt beeinflussen, da sie sich gegenüber den unterschiedlichen lokalen Konfliktpartei:innen in ihrer Arbeit positionieren müssen. Die faktische Rechenschaftspflicht gegenüber der lokalen Bevölkerung ist deshalb ein wichtiger Aspekt, um ungewollte negative Effekte wie eine Verstärkung von Konflikten zu vermeiden. Die Tatsache, dass NRO überlebenswichtige Ressourcen bereitstellen, erhöht oft die Abhängigkeit derjenigen, denen sie ihre Dienste zur Verfügung stellen. Es ist daher wichtig, dass NRO ihre Rechenschaftspflicht gegenüber der lokalen Bevölkerung mit dieser diskutieren. In der Bilanz zeigen diese Beispiele, dass Einzelpersonen oder auch lokale Gemeinschaften nicht „an sich“ vulnerabel oder resilient sind. Vielmehr müssen lokale Konfliktdynamiken und andere Faktoren, wie beispielsweise Naturkatastrophen, berücksichtigt werden, um Unterstützungsbedarfe zu verstehen oder auch den Wunsch nach lokal gesteuerten Initiativen anzuerkennen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Voraussetzung für eine starke gesellschaftliche Resilienz ist eine hinreichende Verwaltungskapazität für Basisdienstleistungen. Damit internationale Förderung nicht einseitig dem Machtinteresse der Herrschenden dient, ist ein der Bevölkerung gegenüber rechenschaftspflichtiges und rechtsstaatlich kontrolliertes Handeln der Exekutive unabdingbar. Wo gesellschaftliche Resilienz in starkem Widerspruch zu Partikularinteressen staatlicher Eliten steht, sollten daher Konditionierungen in internationalen Entwicklungshilfeprogrammen eingeführt werden, welche – als ultima ratio – einen Ausstieg aus der direkten Kooperation mit dem Staat beinhalten. Wo möglich, sollte stattdessen mit gesellschaftlichen Gruppen direkt zusammengearbeitet werden. Solche direkten Kooperationen sind dauerhaft nur tragfähig, wenn mittelfristig auch lokale Behörden in die Planungen einbezogen werden. Zudem sollten jene Länder besonders profitieren, welche die Resilienz der Gesellschaft in der politischen und sozialen Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen verstehen.