

2017 – Stresstest für den Multilateralismus

Tobias von Gienanth

Zwei politische Erdbeben prägten 2016: Die Entscheidung Großbritanniens zum Austritt aus der Europäischen Union und der Wahlsieg Donald Trumps. Ihre Nachbeben werden die außen- und sicherheitspolitische Szenerie im Jahr 2017 – und darüber hinaus – maßgeblich beeinflussen. Alle internationalen Organisationen müssen sich auf einen US-Präsidenten einstellen, dessen erster Reflex unilaterales Handeln ist. Seine widersprüchlichen Aussagen machen Prognosen schwierig. Verschiedene Szenarien sind denkbar, von einer mit Zäunen und Zollschranken abgeschirmten „Festung Amerika“ bis zu einer Fortführung der Außenpolitik der USA der letzten Jahrzehnte. Am wahrscheinlichsten erscheint jedoch eine improvisierte Politik, die mit kurzfristigen Koalitionen auf die jeweils aktuelle Krise zu reagieren versucht. Mini- statt multilateral.

Das weltweite Erstarren von autoritären Regimen und populistischem Nationalismus bedrohen Legitimität und Handlungsspielraum wertebasierter internationaler Organisationen zusätzlich. Eine gefährliche Entwicklung, denn trotz der momentanen medialen Konzentration auf Trump und Brexit schwelen bzw. lodern die weltweiten Krisenherde weiter und produzieren täglich Tod, Vertreibung und Extremismus. Koordinierte Prävention und nachhaltige Friedenssicherung sind also nötiger denn je. Vor diesem Hintergrund diskutiert das vorliegende *Policy Briefing* die Herausforderungen, denen sich die wichtigsten Akteure des multidimensionalen Konfliktmanagements im Jahr 2017 stellen müssen.

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

Der OSZE steht dieses Jahr ein personeller Neustart bevor. Vier Schlüsselpositionen der Organisation müssen neu besetzt werden. Schon 2016 endete das Mandat der Hochkommissarin für Nationale Minderheiten, Astrid Thors, im März 2017 wird das der Beauftragten für Medienfreiheit, Dunja Mijatović, ablaufen. Auch der Vertrag des Direktors des Büros für Demokratische Institutio-

nen und Menschenrechte (ODIHR), Michael Georg Link, endet Mitte des Jahres. Schließlich läuft im Juni 2017 die zweite, und damit letzte, Amtszeit von Generalsekretär Lamberto Zannier aus.

Angesichts der erheblichen Vorbehalte einiger Länder, insbesondere Russlands, gegen die Arbeit der OSZE in den Feldern Wahlbeobachtung, Minderheitenrechte und Medienfreiheit, dürfte die Neubesetzung dieser Ämter den österreichischen Vorsitz des Jahres 2017 auf eine harte Probe stellen. Auch bei seinen kürzlich vorgestellten Prioritäten hat sich der neue amtierende Vorsitzende Sebastian Kurz viel vorgenommen. Zwei seiner drei Schwerpunkte sind Restposten aus den vergangenen Jahren, auch der deutsche Vorsitz 2016 hatte hier die akuten Ost-West-Spannungen nicht überwinden können: „bestehende Konflikte entschärfen“ und „Vertrauen wiederaufbauen“.

Drittes Kernthema für 2017 soll der „gemeinsame Kampf gegen Radikalisierung und gewaltsamen Extremismus“ bilden. Mit der Ernennung des deutschen Terrorismusforschers Peter Neumann zum Sonderbeauftragten ist ein erster Schritt getan. Ende des Jahres soll ein umfassender Bericht mit Vorschlägen für die Teilnehmerstaaten folgen.

Das Tagesgeschäft dürfte aber von der Krise im Osten der Ukraine bestimmt werden. Die dortige *Special Monitoring Mission* (SMM) ist mit über 800 internationalen Mitarbeitern¹ (darunter rund 30 Deutsche) die mit Abstand größte Feldmission der OSZE. Und die riskanteste, insbesondere seit Anfang 2017 die Kämpfe zwischen Regierungstruppen und Separatisten wieder aufgeflammt sind. Am 31. Januar registrierten die Beobachter die höchste Anzahl von Verletzungen des Waffenstillstandes seit seinem Inkrafttreten.

Einerseits ist die Ausgangslage des OSZE-Vorsitzes 2017 eigentlich günstig. Österreichs in der Verfassung verankerte Neutralität prädestiniert es – wie schon im Kalten Krieg – als „ehrlicheren Makler“ zwischen Ost und West. Außerdem leitet mit Martin Sajdik ein Österreicher die trilaterale Kontaktgruppe (Russland, Ukraine, OSZE) zur Umsetzung des Minsker Abkommens. Schlussendlich wird die Zukunft des Ukraine-Konflikts aber mehr von russischem geostrategischen Kalkül und den Beziehungen zwischen Kreml und Weißem Haus bestimmt werden als von der OSZE.

Die Europäische Union

Als einziger der hier behandelten internationalen Organisationen steht der EU kein Führungswechsel bevor, dafür aber eine Reihe von kritischen Wahlen in den Niederlanden, Frankreich und Deutschland, möglicherweise auch in Italien und Spanien. Außerdem wird die Feierstimmung zum 60. Jahrestag der Römischen Verträge Ende März durch den wohl unmittelbar danach beantragten Brexit getrübt. Die Komplexität dieses Vorgangs ist derart gewaltig, dass er ohne Frage einen wesentlichen Teil der Energie der EU und seiner Mitgliedsstaaten in den kommenden Jahren binden wird.

Welche Auswirkungen wird dieser Umstand auf die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU und ihre Friedenseinsätze haben? Trotz Brexit ist die Umsetzung der *EU Global Strategy* (EUGS) vom Juni 2016 gut angefallen. Federica Mogherini hat ein „Defence Package“ geschnürt, bestehend aus einem Programm zur Stärkung europäischer Verteidigungs-

fähigkeiten, Vorschlägen zur Vertiefung der Zusammenarbeit mit der NATO und einem „EUGS Implementation Plan“.

Diese Aufzählung macht schon deutlich, dass der Fokus klar auf dem militärischen Element der GSVP liegt. Nachvollziehbar, angesichts des Verlusts der britischen Fähigkeiten und des amerikanischen Drängens auf mehr europäisches Engagement zur Selbstverteidigung. Lediglich der „Implementation Plan“ enthält zivile Elemente, darunter eine Überprüfung der notwendigen personellen Ressourcen für EU-Missionen.

Zusätzlich lässt sich ein neuer – offensichtlich von innenpolitischem Druck in den Mitgliedsstaaten verursachter – Schwerpunkt erkennen: Die EU-Außenpolitik wird in Zukunft weniger auf Konflikt-, als auf Grenz- und Migrationsmanagement setzen. Das im Juni 2016 vorgestellte „Migration Partnership Framework“ verbindet dazu Ertüchtigungsmaßnahmen für lokale Sicherheitsakteure in Herkunfts- und Durchgangsländern mit finanzieller Unterstützung, vor allem durch den auf 2,4 Milliarden Euro aufgestockten „Emergency Trust Fund for Africa“.

Aktuell sind Senegal, Mali, Niger, Nigeria und Äthiopien Partnerländer, in denen „Migration Liaison Officers“ die Implementierung der Maßnahmen vorantreiben sollen. Institutionelle Hauptgewinner dieses Fokus auf Migrationsmanagement (sprich: -Verringerung) sind Organe aus dem Bereich *Justice and Home Affairs* der EU wie etwa FRONTEX, seit Oktober 2016 offiziell die *European Border and Coast Guard Agency*, die personell und finanziell erheblich expandiert.

Größte Herausforderung dieser auswärtigen Justiz- und Innenpolitik ist gegenwärtig Libyen. Von keinem anderen Land brechen so viele Menschen in die EU auf, obwohl vor seiner Küste der aktuell größte EU-Einsatz operiert (EUNAVFOR MED). Anfang Februar 2017 beschloss ein EU-Gipfel auf Malta ein Maßnahmenpaket, weitgehend identisch mit dem „Migration Partnership Framework“. Allerdings machen andauernde Gefechte in Libyen eine Umsetzung unmöglich – auch die bereits bestehende Mission EUBAM

¹ Im Folgenden wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit ausschließlich die männliche Form verwendet. Es können dabei aber sowohl weibliche als auch männliche Personen gemeint sein.

Libya logiert aus Sicherheitsgründen seit 2014 in Tunesien. Daher arbeitet die EU in Kooperation mit der UN intensiv an einer politischen Lösung des Konflikts, um danach die Schließung dieses Einfallstores angehen zu können.

Die Afrikanische Union

Wie bei OSZE und UN steht auch bei der AU das Jahr 2017 im Zeichen eines Führungswechsels. Regionale, sprachliche und Gender-Quoten machen die Besetzungen von AU-Posten regelmäßig zu einem brisanten Puzzlespiel. So auch auf dem 28. AU-Gipfeltreffen Ende Januar: Nach knappen Kampfabstimmungen setzten sich für die drei Schlüsselpositionen jeweils Vertreter aus frankophonen Sahel-Anrainerstaaten durch. Neuer Vorsitzender der AU-Kommission ist Moussa Faki Mahamat, bisher Außenminister von Tschad, Kommissar für Frieden und Sicherheit bleibt der Algerier Smaïl Chergui und Kommissar für Politische Angelegenheiten wurde Minata Cessouma Samaté aus Burkina Faso.

Offenbar sah eine Mehrheit der AU-Mitglieder die Bekämpfung extremistischer Gruppen zwischen Sahara und Tschadsee als Priorität für die kommenden Jahre. In diesem Kontext hatte der tschadische Kandidat einen entscheidenden Bonus – die Unterstützung seines Präsidenten Idriss Déby, seit seinen Interventionen in Nord-Mali 2013 und gegen Boko Haram 2015 bekannt als der „Gendarm des Sahel“. Dazu passt auch, dass wenige Tage nach dem Gipfeltreffen die sogenannten G5-Sahel (Tschad, Mali, Niger, Burkina Faso und Mauretanien) die Aufstellung einer neuen Anti-Terrortruppe beschlossen haben. Deren Größe, Finanzierung und Koordination mit anderen Missionen in der Region sind bisher allerdings noch ungeklärt.

Doch nicht nur die Besetzung der Kommission zeigte Bruchstellen in der AU auf. Ebenso kontrovers war die Entscheidung über die Wiederaufnahme Marokkos nach 33-jähriger Abwesenheit, die von einigen Ländern vor allem im südlichen Afrika wegen des fortbestehenden Anspruchs Marokkos auf die Westsahara abgelehnt wurde. Der Gipfel beschloss zudem eine nicht-bindende

Resolution, die afrikanische Staaten zum Rückzug aus dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) auffordert, dem eine einseitige Verfolgung afrikanischer Staatsoberhäupter vorgeworfen wird. Acht Mitgliedsstaaten meldeten jedoch umgehend offiziell Vorbehalte gegen diese Entscheidung an.

Bei zwei weiteren Punkten der Agenda des Gipfeltreffens konnten die nunmehr 55 Mitgliedsstaaten keine Einigung erzielen. Erstens bei der Umsetzung der Empfehlungen einer von Präsident Paul Kagame von Ruanda geleiteten Expertenkommission zu, unter anderem, der Reform der AU-Kommission sowie des Friedens- und Sicherheitsrates. Und zweitens bei der Einrichtung einer Zollabgabe in Höhe von 0,2% auf alle Importe nach Afrika, mit der in Zukunft immerhin 25% der Kosten für AU-Einsätze bestritten werden soll.

Neben der Suche nach einem Konsens für diese Maßnahmen und der Bekämpfung des Extremismus in der Sahelregion wird die Situation in Somalia ein weiterer Schwerpunkt der neuen AU-Kommission in 2017 werden. Der Abzug der dortigen AU-Mission AMISOM soll 2018 beginnen und zwei Jahre später abgeschlossen sein. Bis dahin muss aber nicht nur die durch die Kürzung des EU-Beitrags gefährdete Finanzierung der Mission gesichert werden. Die Terrormiliz Al-Shabaab kontrolliert weiter große Teile des Landes und die neu aufgebauten somalischen Sicherheitskräfte erwecken bisher nicht den Eindruck, den Frieden im Land garantieren zu können.

Vereinte Nationen

Der Wechsel an der Spitze der UN verlief bisher weitgehend reibungslos, wohl weil mit António Guterres ein allgemein geachteter und sehr UN-erfahrener Kandidat gefunden wurde. Allerdings prüft der neue Generalsekretär eine Reihe von Optionen für einen tiefgreifenden Umbau der UN-Strukturen im Bereich Frieden und Sicherheit. So wurde Jean-Pierre Lacroix nur für ein Jahr zum Leiter des *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) ernannt. Auch die Mandate von Jeffrey Feltman (*Department of Political Affairs/DPA*) und Atul Khare (*Department of Field Support/DFS*) wurden zunächst nur bis April 2018 verlängert.



Zur Debatte stehen unter anderem die Schaffung des neuen Postens eines „Stellvertretenden Generalsekretärs für Frieden und Sicherheit“, die Zusammenlegung von DPKO und DFS, von DPKO und DPA, oder von allen drei Abteilungen, die Bündelung aller UN-Aktivitäten zur Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus unter einem neu zu bestellenden Untergeneralsekretär sowie ein Umbau der Peacebuilding-Architektur.

Zusätzlich zu diesen institutionellen Reformen steht die UN aber auch vor erheblichen politischen Herausforderungen. Mehr als jede Organisation könnte sie unter der Politik der neuen US-Administration leiden. Denn, anders als EU oder NATO, ist die UN nicht nur im Fadenkreuz des Weißen Hauses, sondern auch des republikanisch kontrollierten Kongresses.

Zu den möglichen Auswirkungen gehört eine veränderte Dynamik im Sicherheitsrat, in dem eine amerikanisch-russische Annäherung unerwartete Auswirkungen auf UN-Aktivitäten von Syrien bis Subsahara-Afrika haben könnte. Auch die zukünftige Haltung der USA zur Menschenrechtsagenda der UN gibt Anlass zur Sorge. Zu potentiellen Opfern gehören der UN-Menschenrechtsrat (UNHRC) wie auch das Büro des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR). Die größte Herausforderung besteht aber in der erkennbaren Absicht, direkte und indirekte finanzielle US-Beiträge zu den friedenserhaltenden und humanitären Maßnahmen der UN massiv zu kürzen oder an für die UN unakzeptable Bedingungen zu knüpfen.

Währenddessen sind UN-Missionen mit akuten Krisen konfrontiert. So droht im Südsudan (UNMISS) nicht nur eine Hungersnot, sondern auch ein erneuter Ausbruch eines offenen Bürgerkriegs. In Mali (MINUSMA) ist die Umsetzung des Friedensprozesses ins Stocken geraten. In der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO) sieht sich die UN einem extrem aufwendigen Wahlprozess zur Ermittlung des Nachfolgers von Joseph Kabila gegenüber – oder aber noch mehr Gewalt zu dessen Entmachtung.

Vor diesem Hintergrund wird es wohl nicht reichen, wenn António Guterres gegenüber der US-Administration auf Fortschritte der Reformen zur Finanzaufsicht und zum Einschreiten gegen Übergriffe durch Blauhelme auf die lokale Zivilbevölkerung verweist. Oder darauf, dass UN-Missionen ein Musterbeispiel kostengünstiger internationaler Lastenverteilung zugunsten der USA darstellen. Die UN braucht zusätzlich die tatkräftige Unterstützung durch andere Mitgliedsstaaten.

„Mehr Verantwortung“

Das Jahr 2017 ist daher eine gute Gelegenheit für Deutschland um, wie so oft gefordert, weltweit mehr Verantwortung zu übernehmen. Dies bedeutet intensiveres politisches Engagement, größere finanzielle Unterstützung und verstärkte militärische, polizeiliche und zivile Beiträge zu internationalen Friedenseinsätzen. Und nicht etwa nur, weil Deutschland sich gerade um einen Platz im UN-Sicherheitsrat für 2019/2020 bewirbt. Kaum ein anderes Land profitiert mehr von der (noch) existierenden liberalen Weltordnung als der Exportweltmeister.

Gelegenheit dafür bietet sich 2017 genug, wie etwa Deutschlands Mitgliedschaft in der OSZE-Troika und im Normandie-Format zur Ukraine-Krise. Ebenso seine G20-Präsidentschaft mit dem Gipfel im Juli in Hamburg und der Konferenz „G20-Partnerschaft mit Afrika“ im Juni in Berlin – begleitet vom neuen „Marshallplan mit Afrika“ des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit. Schließlich seine Führungsrolle in der EU, die es beim EU-AU Gipfel im November in Abidjan demonstrieren kann. Gerade in diesem Jahr darf Deutschland nicht nur Mitläufer, sondern muss Zugpferd sein einer möglichst breiten „Koalition für den Multilateralismus“.

Tobias von Gienanth ist stellvertretender Leiter des Arbeitsbereichs Analyse im ZIF.