

## ROBUSTES PEACEKEEPING IN MALI

// MINUSMA zwischen Gewalteskalation und Friedensanstrengungen

**Robuste Peacekeeping-Missionen werden in Konfliktkontexte entsandt, wo (noch) kein Frieden gesichert werden kann, sondern die Bedingungen für einen nachhaltigen Friedensprozess überhaupt erst geschaffen werden müssen. Hierzu setzen die UN-Truppen vermehrt und offensiv militärische Gewalt ein, was der eigentlichen Funktionslogik von UN-Peacekeeping widerspricht und eine Reihe von Zielkonflikten mit sich bringt. So auch in Mali, wo die UN seit 2013 mit einem robusten Mandat präsent ist. An der Mission ist auch Deutschland beteiligt, Ende Mai läuft das aktuelle Mandat zur Beteiligung der Bundeswehr an MINUSMA aus. Angesichts mangelnder Fortschritte im Friedensprozess und einer stetigen Verschlechterung der Sicherheitslage im Land, sollte der Bundestag die Ausgestaltung der Mission kritisch durchdenken.**



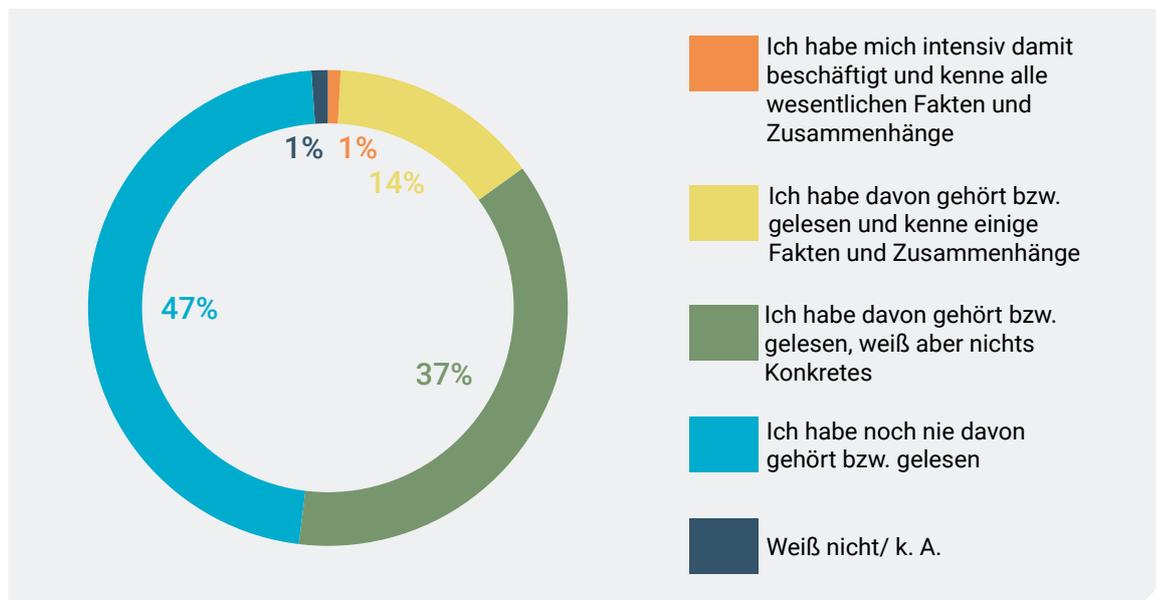
Uniformen von UN-Peacekeepern in Gao, Mali (Foto: Flickr, United Nations/Marco Dormino, CC BY-NC-SA 2.0, <https://bit.ly/2aezFfq>).

### von Alisa Rieth

Mit bis zu 1.100 deutschen SoldatInnen ist MINUSMA aktuell der größte Auslandseinsatz der Bundeswehr. Von Beginn an engagierte sich Deutschland in der UN-Peacekeeping-Mission zur Unterstützung des Friedensprozesses und zur Stabilisierung der Sicherheitslage in Mali. Während bis zum Sommer letzten Jahres Transport- und Kampfhelikopter eingebracht wurden, konzentrieren sich die aktuellen Aufgaben des deutschen Kontingents in Gao auf Aufklärung, zivil-militärische Zusammenarbeit, medizinische Evakuierung und den Aufbau einer schnellen Eingreiftruppe für Notsituationen (*Quick Reaction Force*).<sup>1</sup> Vor kurzem besuchte Außenminister Maas die in Mali stationierten Truppen,

versprach bessere Ausrüstung und warb für eine Verlängerung des Bundeswehreininsatzes. Denn Ende Mai läuft das aktuelle Mandat zur deutschen Beteiligung an MINUSMA aus und der Bundestag muss über eine mögliche Verlängerung und etwaige Anpassung des deutschen Engagements entscheiden. Es brauche einen langen Atem, um mit den Herausforderungen des mali-schen Friedensprozesses umzugehen und das Land langfristig zu stabilisieren, so Maas.<sup>2</sup>

Innerhalb der deutschen Bevölkerung scheint Zustimmung zum militärischen Engagement Deutschlands in Mali und anderswo zu bestehen – sofern es in UN-Friedenseinsätze eingebettet ist. Die jährlichen Umfragen des Zentrums für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr (ZMSBw) zeigen eine deutlich größere Bereitschaft zu Friedens- und Stabilisierungseinsätzen im Rahmen der UN als zu Kampfeinsätzen anderer Art. UN-Missionen gelten als legitim, ungefährlich und friedensfördernd. Tatsächlich aber könnte sich die Zustimmung zu den UN-Einsätzen schnell als brüchig erweisen. Denn zum einen ist das Wissen über die Einsätze der Bundeswehr insgesamt wenig ausgeprägt. Laut jüngster Umfrage des ZMSBw ist mehr als zwei Dritteln der Befragten wenig bis gar nichts über den Bundeswehreininsatz in Mali bekannt, nur knapp 15% kennen einige wenige Fakten.<sup>3</sup> Zum anderen werden UN-Friedensmissionen seit Ende der 1990er Jahre zunehmend robuster und entfernen sich damit immer mehr von der traditionellen Peacekeeping-Praxis. Der verstärkte Einsatz militärischer Gewalt bringt neben Schwierigkeiten in friedenspolitischer Hinsicht auch



Bekanntheit der Beteiligung der Bundeswehr an MINUSMA (Quelle: Umfrage des ZMSBw, 13. Juli 2018, Grafik: HSFK).

erhöhte Risiken für die eingesetzten Truppen mit sich. Sie werden vermehrt Opfer von gezielten Angriffen, die Mission in Mali gilt mit mehr als 100 getöteten SoldatInnen gar als die gefährlichste Peacekeeping-Mission der UN. Dies betrifft auch die eingesetzten BundeswehrosoldatInnen. Eine entsprechende gesellschaftspolitische Debatte über diese Entwicklungen, die erhöhten Gefahrenlage in Mali oder den bislang unzureichenden Fortschritt MINUSMAs vermisst man hierzulande jedoch weitestgehend.

#### Der *robust turn* im UN-Peacekeeping<sup>4</sup>

Ausgangspunkt des *robust turn* war die Entscheidung der UN und ihrer Mitgliedstaaten, Friedensmissionen auch in Situationen zu entsenden „when there is no peace to keep“<sup>5</sup>. Dem gingen die Erfahrungen der UN-Einsätze in der ersten Hälfte der 90er Jahre voraus, als Blauhelmissionen mit sehr gemischten Ergebnissen versuchten, der Gewalt und den Gräueltaten in Somalia, Bosnien und Ruanda entgegenzutreten. Der danach initiierte Überprüfungs- und Reviewprozess des UN-Peacekeepings, geleitet vom algerischen Diplomaten Lakhdar Brahimi

(daher auch Brahimi-Prozess genannt), legte die konzeptionellen Grundlagen für robuste Missionen. Ziel war es, die betroffene Zivilbevölkerung besser zu schützen sowie UN-Mandat und Truppen militärisch gegen Spoiler des Friedensprozesses zu verteidigen. Bereits die Missionen in Sierra Leone und Haiti Anfang der 2000er Jahre entsprachen diesem neuen Typus. Mit den aktuellen UN-Einsätzen in der Demokratischen Republik Kongo, der Zentralafrikanischen Republik und in Mali wird diese Entwicklung nochmals deutlich verstärkt.

Traditionell überwachen Blauhelmissionen auf Einladung betroffener Regierungen (zwischenstaatliche) Waffenstillstandsabkommen. Dagegen verfolgen robuste Missionen ein breites Aufgabenspektrum. Die Truppen sichern nicht nur unvollständige Waffenruhen oder trennen bewaffnete Gruppen voneinander, sondern sind auch zum Schutz der Zivilbevölkerung und der Stabilisierung und Wiederherstellung staatlicher Autorität mandatiert. Entsprechend passt die UN ihre Peacekeeping-Doktrin an. Anstatt wie beim traditionellen Peacekeeping die Entsendung einer Mission von der Zustimmung aller Konfliktparteien abhängig zu machen, genügt ihr nun die Zustimmung der Regierung des Ziellandes und der wichtigen bewaffneten Oppositionsgruppen. Statt strikt unparteiisch zu operieren, sollen die Blauhelme nun neutral in der Verteidigung ihres Mandats vorgehen und ZivilistInnen schützen. Und statt leicht bewaffneter Blauhelme, die Gewalt nur zur Selbstverteidigung einsetzen, entsendet die UN mittlerweile schwerer bewaffnete Truppen, die das Mandat aktiv gegen Angriffe gegen den angestrebten Frieden verteidigen sollen.

#### Die Stabilisierungsmission MINUSMA in Mali

Die *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali* (MINUSMA) wird seit Juli 2013 in Mali umgesetzt. Die Mission umfasst mehr als 15.000 militärische und polizeiliche Kräfte, die in 13 Stellungen, hauptsächlich im Norden und Zentrum des Landes, stationiert sind (Stand Januar 2019). Neben Deutschland bringen unter anderem Burkina Faso, Tschad, Bangladesch, Senegal und Ägypten Truppen ein.<sup>17</sup>

Damit, so die Befürchtung vieler BeobachterInnen, verstrickt sich die UN in eine Reihe von Zielkonflikten. Beispielsweise wächst die Gefahr, dass BlauhelmsoldatInnen von Rebellengruppen als Gegner wahrgenommen und bekämpft werden. Wenn Missionen dann, auch um eigene Opfer zu vermeiden, schwerer ausgerüstet und offensiver ausgerichtet werden, kann eine Eskalationsdynamik in Gang kommen, im Zuge deren der Unterschied zur militärischen Aufstands- und Terrorismusbekämpfung verwischt. Auch können Stabilisierungsmissionen, die staatliche Autorität wiederherstellen sollen, die Bereitschaft der lokalen Regierung reduzieren, die für einen Friedensschluss nötigen Kompromisse einzugehen und so das eigentliche Ziel der Friedensschaffung verfehlen. Darüber hinaus ist zu befürchten, dass die längerfristige Stationierung fremder und relativ gut bezahlter Truppen in einem armen Land fast unausweichlich soziale Konflikte schafft und Widerstände mobilisiert.

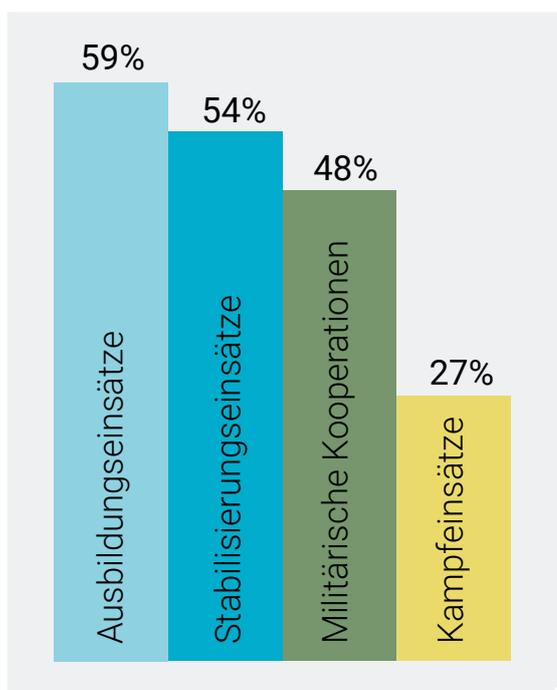
Die UN ist sich dieser Widersprüche bewusst und versucht konzeptionell entgegenzusteuern. Sowohl der 2015 veröffentlichte HIPPO Report<sup>6</sup> wie auch die *Action for Peacekeeping-Initiative*<sup>7</sup> von Generalsekretär Guterres aus dem letzten Jahr reflektieren die gegenwärtigen Herausforderungen und betonen, dass politische Prozesse für Konzeption und Umsetzung aller Peacekeeping-Missionen handlungsleitend sein müssen. Daran knüpft auch die UN-Debatte um eine stärkere Priorisierung und Sequenzierung

der Peacekeeping-Mandate an. Letzteres zielt auf eine stärkere Verzahnung von militärischem Engagement der Truppen mit konkreten Fortschritten im politischen Bereich und der übergeordneten Förderung des Friedensprozesses. Damit sollen einer Überdehnung und etwaigen Militarisierung der Mandate entgegengewirkt sowie messbare Parameter zum Fortschritt der Missionen etabliert werden.<sup>8</sup> Ob das praktisch funktioniert und ob sich die Widersprüche robusten Peacekeepings so abfedern lassen, muss sich bei Missionen wie der in Mali beweisen.

#### MINUSMA als Paradebeispiel robuster Peacekeeping-Missionen<sup>9</sup>

Als der UN-Sicherheitsrat im April 2013 den Einsatz einer Peacekeeping-Mission beschloss, waren große Gebiete im malischen Norden noch unter Kontrolle der Aufständischen. Zwar schlossen die malische Regierung und einige bewaffnete Gruppen 2015 ein Friedensabkommen, das unter anderem eine Dezentralisierung und Neuordnung der nördlichen Gebiete sowie mehr Rechte für die Regionen und ihre Bevölkerungen vorsah. Der ausgehandelte Waffenstillstand schloss jedoch nicht alle Gewaltakteure ein, wurde immer wieder gebrochen, und die Umsetzung verläuft bis heute schleppend. Angesichts der 2013 bestehenden Gewaltlage stattete der Sicherheitsrat MINUSMA mit einem Mandat aus, das ein „so robust wie nötiges Vorgehen erlaubte, um das Mandat in einer von Bedrohungen geprägten Umgebung zu sichern“<sup>10</sup>. Autorisiert wurde darin eine stärkere Bewaffnung der Truppen sowie ein proaktives Vorgehen gegenüber asymmetrischen Bedrohungslagen mit dem Ziel, die malische Bevölkerung und das UN-Personal besser zu schützen.

Dennoch nahmen Angriffe auf die Bevölkerung, die malische Armee und die UN zu. Bereits 2014 beschrieb der UN-Generalsekretär die Situation und die hohen Verluste der Blauhelme als besorgniserregend.<sup>11</sup> 2016 überschritt die Zahl der getöteten SoldatInnen die Grenze von 100. MINUSMA, so die UN, sei zur tödlichsten UN-Mission geworden.<sup>12</sup> Auf die immer unsicher werdende Lage und die wachsenden Bedrohungen reagierte die UN mit einer offensiveren Ausrichtung ihrer Truppe. 2016 forderte der Sicherheitsrat MINUSMA zu einem noch proaktiveren und robusteren Vorgehen auf.<sup>13</sup> Dem kam die Truppe nach, indem sie die *rules of engagement* anpasste und seitdem präemptiv gegen Bedrohungen vorgeht, terroristische Gruppen verhaftet und gleichzeitig proaktiv präventive Operationen zum Schutz der Zivilbevölkerung durchführt. Verbessert hat sich die Sicherheitslage dadurch nicht. Stattdessen, so UN-Berichte bereits 2016, weite sich die terroristische Bedrohung auch in das Zentrum und den Süden des Landes aus.<sup>14</sup> Bis heute hat sich die Lage weiter



Zustimmungswerte zu verschiedenen Einsatztypen der Bundeswehr (Quelle: Umfrage des ZMSBw, 13. Juli 2018, Grafik: HSFK).

## Zur Autorin

Alisa Rieth ist Referentin des Vorstands der HSFK. Das Spotlight beruht in Teilen auf Ergebnissen ihrer Masterarbeit, in der sie die Rechtfertigungen herausarbeitete, die seitens der UN für die robuste Ausgestaltung der Peacekeeping-Mission in Mali angeführt werden.

**Kontakt** [alisa.rieth@hsfk.de](mailto:alisa.rieth@hsfk.de)



Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung  
Baseler Str. 27–31, 60329 Frankfurt am Main  
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-2512-627X

verdüstert, so heißt es in einem UN-Bericht von 2018: „Five years after the establishment of MINUSMA (...), Mali is at a crossroads. (...) The security situation has deteriorated, and divisions among communities have deepened“<sup>15</sup>.

Während sich die Sicherheitslage verschlechtert, stockt der Friedensprozess auch aufgrund nicht-intendierter Effekte der Intervention selbst. Weil sich MINUSMA auf Seiten des Staates im noch laufenden Konflikt positioniert, untergräbt sie ihre Rolle als neutrale Vermittlerin zwischen den Konfliktparteien. Durch ihr robustes und parteiisches Vorgehen hat die Mission insbesondere gegenüber den nicht-staatlichen Konfliktakteuren an Zugang, Akzeptanz und Legitimität verloren. Auch das Verhältnis zur malischen Regierung ist angespannt. Die UN drängt bisher allerdings mit nur mäßigem Erfolg, die malische Regierung zu weiteren Friedensverhandlungen und den nötigen Konzessionen gegenüber der Opposition. Hingegen versucht die Regierung, das militärische Engagement der UN-Mission zu ihrem eigenen Vorteil zu nutzen und fordert mehr Unterstützung für die Bekämpfung regierungsfeindlicher, vermeintlich terroristischer Gruppen ein. Ohne substantielle Fortschritte im Friedensprozess wird so die Machtposition der Regierung gefestigt und die breitere Teilhabe der malischen Zivilgesellschaft und all jener Akteure erschwert, die regierungskritische Positionen oder Ideen für alternative Friedensordnungen vertreten.

## Wie weiter in Mali?

Trotz aller Unzulänglichkeiten und Schwächen ist und bleibt die Umsetzung des Friedensabkommens von

2015 der Knackpunkt aller Friedensaussichten im Land. Das robuste Auftreten der UN-Mission kann hier kaum Abhilfe schaffen. Angesichts der prekären Sicherheitslage und der Ausweitung von terroristischer Gewalt und lokalen Konflikten im Zentrum und im Süden Malis, erweist sich die militärisch gestützte Herstellung von Sicherheit und Stabilität zwar als unerlässlich. Doch um spürbare Fortschritte im Friedensprozess zu erzielen, muss MINUSMA eine Lösung finden, mit den Widersprüchen und Folgewirkungen ihres robusten Vorgehens umzugehen. Anstatt einer verstärkten Ausübung militärischen Zwangs braucht es mehr politische Einflussmöglichkeiten für einen inklusiven Verhandlungsprozess. Dieser sollte konkrete Parameter für politische Reformen und sozioökonomische Entwicklungsprogramme benennen und auf verbindlichen Zusagen der malischen Regierung beruhen. Der im Oktober letzten Jahres abgeschlossene *Pact for Peace*<sup>16</sup>, bei dem die Vertragsparteien ihre volle Verpflichtung zum Friedensabkommen erneuern sowie dessen inklusiven Charakter beteuern, weist zumindest in die richtige Richtung.

Fußnoten und Quellen zum Text:

[hsfk.de/spotlight0219-lit/](https://hsfk.de/spotlight0219-lit/)



Textlizenz: Creative Commons (Namensnennung/Keine Bearbeitungen/4.0 International). Die verwendeten Bilder unterliegen eigenen Lizenzbedingungen.



## PRIF SPOTLIGHT

Das Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) ist das größte Friedensforschungsinstitut in Deutschland. Die HSFK analysiert die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte, erforscht die Bedingungen des Friedens und arbeitet daran, den Friedensgedanken zu verbreiten.

V.i.S.d.P.: Eva Neukirchner, Öffentlichkeitsarbeit (HSFK), Baseler Straße 27–31, 60329 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, E-Mail: [info@hsfk.de](mailto:info@hsfk.de), Internet: [www.hsfk.de](http://www.hsfk.de).

Design: Anja Feix · Layout: HSFK · Druck: Druckerei Spiegler