MINUSMA 2023: In Zukunft größer, gleich groß (aber anders) oder klein (und politisch)?

So klar seit dieser Woche die Zukunft der militärischen Beteiligung Deutschlands an der UN-Mission in Mali ist, so offen ist die weitere Entwicklung des Einsatzes selber. Die Bundesregierung plant eine „letztmalige Fortsetzung" des Engagements der Bundeswehr bei MINUSMA um ein Jahr bei gleichbleibender Stärke mit dem Ziel, dieses „strukturiert auslaufen zu lassen". Die Gründe für den deutschen Rückzug sind vielfältig. Die Sicherheitslage in Mali hat sich noch einmal deutlich verschlechtert. Zugleich fehlen nach dem Ende der (überwiegend) französischen Einsätze Barkhane und Takuba wichtige militärische Fähigkeiten vor Ort. Die malische Übergangsregierung behindert regelmäßig die Arbeit von MINUSMA und auch konkret des deutschen Kontingents und kooperiert gleichzeitig mit russischen Söldnern der „Gruppe Wagner". Trotz dieser Entwicklungen will die UN die Mission fortsetzen – und hat eine Reihe von Optionen erarbeitet, um MINUSMA an die neuen Herausforderungen anzupassen.

Hintergrund

Im Januar 2013 griff Frankreich auf Bitte der Regierung Malis in den Konflikt im Norden des Landes ein. Dort hatten Angehörige der ethnischen Gruppe der Tuareg Anfang 2012 eine Rebellion begonnen mit dem Ziel, einen autonomen Staat („Azawad") zu errichten. Der erfolgreiche Aufstand zog zunehmend radikal-islamistische Gruppen an, die große Gebiete des Nordens unter ihre Kontrolle brachten. Diese konnten mithilfe einer französischen Eingreiftruppe zurückgedrängt werden. Im April 2013 wurde die „Multidimensionale Integrierte Stabilisierungsmission der UN in Mali" (MINUSMA) eingerichtet. Im Juni 2015 unterzeichnete die malische Regierung in Algiers ein Friedensabkommen mit verschiedenen Rebellengruppen aus dem Norden des Landes. Seine Eckpunkte sind die Entwaffnung der Rebellen, die Reform des Sicherheitssektors sowie mehr Autonomie für den Norden von Mali.

Seit 2020 befindet sich Mali in einer tiefen politischen Krise. Nach Monaten teils gewaltsamer Demonstrationen zwang im August 2020 ein Militärputsch Präsident Ibrahim Boubacar Keïta zum Rücktritt. Die Junta verständigte sich zunächst mit der westafrikanischen Regionalorganisation ECOWAS auf eine Beteiligung verschiedener politischer Parteien an der Übergangsregierung sowie eine 18-monatige Transition, die mit der Rückkehr zu einer demokratisch legitimierten Ordnung nach Wahlen im Frühjahr 2022 enden sollte. In einem zweiten Putsch im Mai 2021 konsolidierten jedoch die Militärs ihre Macht, zivile Kabinettsmitglieder wurden verhaftet oder entlassen, der Anführer der Putschisten, Oberst Assimi Goïta, zum Präsidenten ernannt.

Anfang 2022 verkündete die Junta die Verschiebung der für Februar geplanten Wahlen und die Verlängerung der Übergangsphase um bis zu fünf Jahre. Dies führte zu erheblichen politischen Irritationen in der Region, aber auch mit den internationalen Partnern. ECOWAS verhängte daraufhin harte Sanktionen. Im Juli 2022 einigte sich die Organisation mit der Übergangsregierung auf einen Fahrplan zur Transition, der mit Präsidentschaftswahlen im Frühjahr 2024 enden soll. Hinzu kamen erhebliche Spannungen zwischen der malischen Militärregierung und der in der Bevölkerung unbeliebten ehemaligen Kolonialmacht Frankreich. Sie mündeten im vollständigen Abzug aller französischen Truppen aus Mali und der Schließung der Operationen Barkhane und Takuba Ende 2022.

Die Aufgaben von MINUSMA

Gemäß dem Mandat vom Juni 2022 (UN-Resolution 2640) hat MINUSMA fünf Prioritäten:

1. Unterstützung der malischen Regierung bei der Implementierung des Friedensabkommens im Norden von Mali und der vollen Umsetzung der Transition;
2. Unterstützung der Wiederherstellung der staatlichen Autorität im Zentrum des Landes;
3. Schutz der Zivilbevölkerung;
4. Förderung und Schutz der Menschenrechte;
5. Humanitäre Hilfe.

Zusätzlich ist die Mission beauftragt, eine enge Koordination mit den malischen Sicherheitskräften und anderen internationalen Einsätzen (s.u.) zu gewährleisten. Spezifisch für die Einsatztruppe der G5-Sahel-Staaten (FC-G5S) soll außerdem Unterstützung in den Bereichen Logistik, Verbrauchsgüter (Nahrung, Wasser, Treibstoff) und medizinische Versorgung bereitgestellt werden. Die direkte Bekämpfung terroristischer Gruppen fällt ausdrücklich nicht unter das Mandat. Dennoch ist MINUSMA mit bislang 281 Todesopfern (Stand: März 2023) der gefährlichste aktuelle UN-Einsatz. Die aktuelle Personalstärke (Stand: März 2023) von MINUSMA beträgt 15.625 (12.237 Soldat:innen, 1.598 Polizist:innen und 1.790 zivile Kräfte).

Das deutsche Engagement bei MINUSMA

Deutschland beteiligt sich seit ihrer ersten Mandatierung in 2013 an MINUSMA. Der aktuelle Antrag der Bundesregierung für die letztmalige Fortsetzung dieser Beteiligung für ein weiteres Jahr bis spätestens 31.05.2024 sieht eine Beibehaltung der maximalen Truppenstärke von bis zu 1.400 Soldat:innen vor. Zurzeit sind rund 1.100 Angehörige der Bundeswehr bei MINUSMA tätig, die meisten sind in Camp Castor in Gao stationiert. Aber auch das Bundeswehrkontingent am Lufttransportstützpunkt in Niamey/ Niger fällt unter das Mandat von MINUSMA. Die Kosten für diesen Zeitraum betragen ca. 550 Millionen Euro. Neben den Bundeswehrangehörigen arbeiten rund zehn deutsche zivile Expert:innen bei MINUSMA (Stand: Mai 2023).

Weitere Akteure in Mali

EU Capacity Building Mission in Mali (EUCAP Sahel Mali) | Diese zivile Mission mit rund 140 Mitarbeiter:innen stärkt unter deutscher Beteiligung die Fähigkeiten der malischen Polizei, Nationalgarde und Gendarmerie durch strategische Beratung, Ausbildung und Begleitung. Zusätzlich unterstützt sie die Rückkehr der Zivilverwaltung ins Zentrum und den Norden von Mali.

EU Training Mission Mali (EUTM Mali) | Die militärische Ausbildungsmission sollte die Sicherheitskräfte Malis und der anderen G5-Sahel-Staaten (Burkina Faso, Mauretanien, Niger und Tschad) befähigen, die Sicherheit und territoriale Integrität ihrer Länder zu gewährleisten. Als Konsequenz der politischen Krise in Mali wurden jedoch ab Mitte 2022 die Ausbildungsmaßnahmen der Mission weitgehend suspendiert.

G5-Sahel Joint Force (FC-G5S) | Diese Eingreiftruppe mit einer Personalstärke von insgesamt 5.000 ist kein Friedenseinsatz im herkömmlichen Sinn. Die je 1.000 Soldat:innen aus jedem der G5-Sahel-Staaten führen vor allem im eigenen Land Einsätze durch gegen Terrorgruppen und organisierte Kriminalität,

dürfen aber bei der aktiven Verfolgung ihrer Gegner die Grenzen zu G5-Nachbarstaaten überschreiten. Die Zukunft der Joint Force nach dem Ausscheiden von Mali aus der G5-Sahel im Mai 2022 ist ungeklärt.

Politischer Ausblick

Die Zukunft der Transition | Die Umsetzung der zwischen Übergangsregierung und ECOWAS vereinbarten Transition macht Fortschritte. So wurde der Entwurf der neuen Verfassung erarbeitet und veröffentlicht. Die für die Vorbereitung der Wahlen verantwortliche Behörde (*Autorité Indépendante de Gestion des Èlections*, AIGE) wurde eingerichtet und mit der Rekrutierung von Personal begonnen. Allerdings gibt es auch Verspätungen im Fahrplan. Die Übergangsregierung verschob etwa das für das Frühjahr geplante Referendum über die Verfassung auf Juni 2023. Auch bei der Aufstellung der notwendigen lokalen Wahlkommissionen gab es Verzögerungen. Die internationale Gemeinschaft kann zum Erfolg des Transitionsprozesses beitragen durch einerseits politischen Druck auf die malische Regierung und andererseits finanzielle und personelle Unterstützung der Wahlvorbereitungen, sei es bilateral, regional oder durch MINUSMA.

Die Zukunft des Friedensprozesses | Besorgniserregend ist die seit Ende 2022 praktisch eingestellte Umsetzung des Friedensabkommens von Algiers. Nachdem die unterzeichnenden Rebellengruppen aus den Implementierungsgremien und der Kommission zur Ausarbeitung der neuen Verfassung ausgeschieden waren, kam der Prozess der Entwaffnung und Reintegration von Ex-Kombattant:innen vollständig zum Erliegen. Die erhebliche, wenn auch bisher nur verbale, Eskalation zwischen ihnen und der Übergangsregierung lässt ein Wiederaufflammen von offener Gewalt befürchten. Auch intensive Vermittlungsbemühungen der UN und von Algerien (unter persönlicher Beteiligung von Präsident Abdelmajid Tebboune) haben bisher zu keiner Entspannung geführt.

Die Zukunft von MINUSMA

Parameter und Optionen | Nach einem sechsmonatigen Prozess unter Einbeziehung einer Vielzahl nationaler, regionaler und internationaler Akteure veröffentlichte UN-Generalsekretär Antonio Guterres Mitte Januar 2023 den Abschlussbericht des *Internal Review* von MINUSMA. Darin entwickelt er vier „Parameter" für die Fortsetzung der Arbeit der Mission und drei „Optionen" – teilweise mit Unteroptionen – für ein neues Mandat, das bis 30. Juni 2023 erarbeitet werden muss.

Die vier Parameter sind (a) Fortschritte im Transitionsprozess; (b) weitere Implementierung des Friedensabkommens von Algiers; (c) Wiederherstellung der Bewegungsfreiheit der Mission zu Lande und in der Luft; und (d) politischer Raum zur Umsetzung des gesamten Mandats, inklusive der Menschenrechts-Agenda.

- Option 1 sieht eine personelle Aufstockung von MINUSMA vor, in Variante 1(a) um 3.680 Blauhelme, in 1(b) um ca. 2.000, sowie die Einrichtung eines neuen Camps zwischen Timbuktu und Gao. Diese Aufstockung beschreibt Guterres als notwendig, um das Mandat der Mission in seiner Gesamtheit im ganzen Einsatzgebiet implementieren zu können.
- Option 2 sieht eine Beibehaltung der bisherigen Personalausstattung vor, was nach Guterres eine Konsolidierung der Mission notwendig machen würde durch die Schließung einiger Camps und Außenposten und die Umschichtung einiger Einheiten von weniger bedrohten in gefährdetere Gebiete. Bei Version 2(a) würde dies das gesamte Einsatzgebiet gleichermaßen betreffen, bei Version 2(b) würde sich MINUSMA weitgehend aus dem Zentrum zurückziehen, ihre Präsenz im Norden aber kaum reduzieren.

- Die radikale Option 3 beschreibt den vollständigen Abzug der uniformierten Komponenten und die Umwandlung von MINUSMA in eine *Special Political Mission*. Diese wäre rein zivil und ihre Präsenz wäre aus Sicherheitsgründen auf Bamako beschränkt. Ein Schutz der lokalen Zivilbevölkerung und Monitoring von Menschenrechtsverletzungen im Zentrum oder im Norden wären nicht mehr möglich.

Aussicht auf ein neues Mandat | Trotz ihrer regelmäßigen Behinderung der Arbeit von MINUSMA, insbesondere durch Einschränkungen der Bewegungsfreiheit und das Verbot von Aufklärung aus der Luft, arbeitet die malische Junta keineswegs auf den Abzug der Mission hin. Ihr ist bewusst, dass die Anwesenheit von MINUSMA einen stabilisierenden Effekt im Zentrum und im Norden des Landes hat. Die Übergangsregierung wünscht sich vielmehr einen Einsatz „à la carte“: Einerseits lehnt sie eine Vergrößerung der Mission ab, andererseits soll MINUSMA die malischen Streitkräfte direkt im Anti-Terror-Kampf unterstützen, mehr Treibstoff, Nahrung, Wasser und medizinische Dienstleistungen für sie bereitstellen und mehr für den Ausbau von Infrastruktur, vor allem Straßen, Brücken und Flughäfen, tun. Ausdrücklich unterlassen soll die Mission dagegen die „Politisierung und Instrumentalisierung der Menschenrechtsfrage“, also die Untersuchung von berichteten Übergriffen der malischen Sicherheitskräfte und ihrer russischen Verbündeten.

Es wird erwartet, dass sowohl Malis neuer Hauptverbündeter Russland als auch China bei den anstehenden Verhandlungen über die Ausgestaltung des neuen Mandats versuchen werden, diese Wünsche der Junta im Mandatstext umzusetzen und gleichzeitig Optionen 1 und 3 zu verhindern. Wahrscheinlich ist also der Fortbestand des Status quo mit kosmetischen Veränderungen in Gestalt von Option 2(a) oder (b).

Auch wenn Antonio Guterres erklärt hat, der Status quo sei keine Option, scheint er doch die momentan einzige politisch erreichbare Lösung – und eine weniger schlechte als manche der Alternativen. Auch wenn MINUSMA mit ihrer aktuellen Ausstattung und Mandatierung die enormen Probleme von Mali keineswegs wird lösen können, ist ihre fortgesetzte Präsenz doch erforderlich.

Sogar die populistisch-nationalistische Übergangsregierung erkennt de facto an, dass die Präsenz von MINUSMA zum Schutz der Bevölkerungszentren in der Mitte und im Norden des Landes notwendig ist. Auch die Umfragen des Mali-Mètre zeigen, dass MINUSMA genau dort von der Bevölkerung immer noch geschätzt wird. Und schließlich ist die Tatsache, dass die meisten Binnenvertriebenen in Mali in Orte mit einer MINUSMA-Präsenz wie Gao, Menaka und Ansongo fliehen, der ehrlichste Vertrauensbeweis.