AFRIKA 11.08.2017 | Melanie Hauenstein

Letzte Station vor der Hölle

Warum deutsche Soldaten in Mali gebraucht werden, erklärt UN-Mitarbeiterin Melanie Hauenstein.

In Mali versuchen die Vereinten Nationen seit beinahe vier Jahren, Sicherheit und Stabilität wiederherzustellen. Mehr als 10 000 Blauhelme sind hier stationiert, die zivilen Kräfte und französischen Einheiten nicht mitgerechnet. Es ist derzeit der größte deutsche Auslandseinsatz der Bundeswehr. Auf welche Erfolge kann die UN-Mission nach dieser Zeit verweisen?

2012 erlebte Mali eine dreifache Krise, deren Folgen bis heute andauern. Zum einen hatten terroristische Gruppen zentrale Städte im Norden des Landes besetzt. Zum anderen starteten die Tuareg, an den Rand gedrängte Nomaden im Norden des Landes, eine Rebellion – anfangs auch in Zusammenarbeit mit Terroristen. Parallel dazu kam es in Bamako dann noch zu einem Militärputsch, der die Regierung des damaligen Präsidenten Amadou Toumani Touré stürzte.

Als ersten großen Meilenstein unterstützte MINUSMA Ende 2013 die Wahlen einer neuen malischen Regierung und half somit, die Staatlichkeit in Mali wiederherzustellen. Zusammen mit einem von Algerien geleiteten Mediationsteam begleitete MINUSMA über zwei Jahre lang die Friedensverhandlungen zwischen den zwei Rebellenkoalitionen im Norden und der Regierung. 2015 schließlich konnte das Friedensabkommen in der Hauptstadt Bamako unterzeichnet werden. Die Mission leistete nicht nur diese wichtige politische Arbeit, sondern transportierte zum Beispiel Repräsentanten der verschiedenen Gruppen aus den entlegensten Teilen der Sahara zu Verhandlungen und half Waffenstillstände zu überwachen. Die Mission vermittelte auch immer wieder auf lokaler Ebene durch Blauhelme und zivile Experten, wenn der Ausbruch konkreter Konflikte vor Ort den Fortschritt der Verhandlungen tausende Kilometer weiter in Bamako und Algier zu gefährden drohte. Gleichzeitig leistet MINUSMA seit 2013 wichtige Aufbauarbeit im Norden des Landes. Im Zuge der Krise 2012 verdrängten die Terroristen nämlich den ohnehin schwachen Staat und Verwaltungsapparat im Norden. Wo malische Polizei und

Militär damals nicht präsent waren, patrouillieren mitunter bis heute Blauhelme.

Was war Ihre eigene Rolle bei MINUSMA?

Ich selbst leitete von 2014 bis 2015 eine Stabilisierungsinitiative in Gao, wo heute die Bundeswehrsoldaten als Blauhelme stationiert sind. Als Teil dieser Initiative arbeiteten wir an konkreten Projekten mit der Bevölkerung, wie der Wiederherstellung von Wasser- und Stromversorgung, der Arbeit mit Frauenkooperativen, sowie dem Wiederaufbau und der Ausstattung von Polizei- und Verwaltungsgebäuden. Seit 2013 hat die Mission 297 solcher Projekte im Wert von insgesamt 11,9 Millionen US-Dollar durchgeführt. Größere Stabilisierungsprogramme werden durch einen Treuhandfonds, in den übrigens auch Deutschland einzahlt, finanziert. Dieser gab seit 2013 rund 24 Millionen US-Dollar aus. Beispiele für seine Arbeit sind die Entwaffnung von Rebellen im Norden als Teil der Umsetzung des Friedensabkommens, lokale Friedensinitiativen und die Wiederherstellung von Staatsstrukturen und Rechtsstaatlichkeit. Aufgrund der prekären Sicherheitslage in Mali ist es Zivilisten wie mir nur durch den Schutz der Blauhelme möglich, vor Ort mit den Menschen in den verschiedenen Regionen zu arbeiten. Die Kapazitäten, die Deutschland stellt, spielen hier eine wichtige Rolle.

Sie sind 2016 aus Mali weggegangen. Wie sieht die Lage dort mittlerweile aus?

Heute konzentriert sich die Arbeit der Mission auf die Unterstützung zur Umsetzung des Friedensabkommens, was zunächst nur schleppend voranging. Neben der besseren Repräsentation der Bevölkerung im Norden, gezielten Vorhaben wie der Dezentralisierung von Ressourcen sowie der Entwaffnung und Demobilisierung der Rebellen sieht das Abkommen auch umfangreiche Verwaltungs- und Verfassungsreformen vor. Der Regierung mangelt es jedoch an politischem Willen, Vision und der nötigen Erfahrung, die im Friedensabkommen vorgesehenen Reformvorhaben umzusetzen.

Aufgrund der prekären Sicherheitslage in Mali ist es Zivilisten wie mir nur durch den Schutz der Blauhelme möglich, vor Ort mit den Menschen in

Das Friedensabkommen setzt nur einen Rahmen. 2015 wurden die Details der Reformprozesse in die Umsetzungsphase verschoben, um die langwierigen Verhandlungen zu Ende zu bringen. Hier leistet die Mission unabdingbare Arbeit vor Ort – zum Beispiel, wenn sie hilft, die 2017 eingesetzten

den verschiedenen Regionen zu arbeiten.

Übergangsverwaltungen im Norden auszubilden, einen nationalen Versöhnungsprozess begleitet oder gemeinsame Patrouillen der Rebellengruppen und der malischen Regierung unterstützt. Dies sind wichtige Teilerfolge in einem schwierigen und langwierigen Reformprozess, den die Vereinten Nationen und die internationale Gemeinschaft nur fördern können. Letztendlich ist es aber Aufgabe und vor allem Verantwortung der Malier, Frieden zu schaffen und Reformen in die Tat umzusetzen.

Das Kontingent deutscher Soldaten in Mali ist zuletzt im Januar aufgestockt worden. Lässt Deutschland sich hier zunehmend in einen Konflikt verwickeln, der kein absehbares Ende hat? Wo liegen die Unterschiede zu einem Einsatz wie etwa in Afghanistan?

Dieses Argument höre ich in Deutschland in der Debatte um den Malieinsatz immer wieder. Der Vergleich mit Afghanistan ist aber falsch. Anders als dort beteiligt sich Deutschland hier an einer vom Weltsicherheitsrat mandatierten Friedensmission der Vereinten Nationen, die unter ziviler Leitung steht. MINUSMA ist eine sogenannte multidimensionale Mission, die als oberstes Ziel auf die Stabilisierung des Landes durch eine politische Lösung des Konfliktes setzt. Die Mission besitzt umfassende zivile und polizeiliche Kompetenzen, um eben dieses Mandat umzusetzen. So leistet sie wichtige Arbeit im Bereich der Einhaltung von Menschenrechten, dem Aufbau von Sicherheit – vor allem dem Schutz der Zivilbevölkerung, und der Förderung von Rechtsstaatlichkeit. In der neuesten Resolution vom Juni dieses Jahres beauftragte der Weltsicherheitsrat MINUSMA außerdem, das verfassungsgebende Referendum und die 2018 anstehenden Wahlen technisch und logistisch zu unterstützen.

Wie lange Deutschland sich militärisch an MINUSMA beteiligt, hängt natürlich von der Zustimmung des Bundestages ab. Deutschland stellt Kapazitäten, die vorher von den Niederlanden erfüllt worden sind. Die Niederlande und Deutschland sind somit die ersten „westlichen“ Länder, die seit den neunziger Jahren wieder Truppen unter die UN-Fahne stellen. Dabei bringen sie wichtige Erfahrungen aus asymmetrischen Konflikten wie Afghanistan in die Vereinten Nationen ein, die dort dringend notwendig sind.

In New York arbeiten die Vereinten Nationen zurzeit an einer Strategie, gerade solche Prozesse langfristig zu planen und zukünftig bei der Truppenstellung nicht zu stark von einzelnen Ländern

abhängig zu sein. Im Mai dieses Jahres fand dazu eine wichtige Konferenz in New York statt.

Ich muss aber auch ehrlich sagen, dass die Annahme, einen Konflikt wie in Mali in ein bis zwei Jahren lösen zu können, nicht realistisch ist.

Ich muss aber auch ehrlich sagen, dass die Annahme, einen Konflikt wie in Mali in ein bis zwei Jahren lösen zu können, nicht realistisch ist. Und im Moment ist Mali, trotz breiten internationalen Engagements, leider noch weit davon entfernt. Das heißt aber nicht, dass MINUSMA, trotz aller Schwächen und Herausforderungen, ihre Mission in Mali verfehlt. Jean-Marie Guéhenno, ein ehemaliger Leiter der Abteilung Friedensmissionen der UN in New York, hat die Friedensmissionen einmal die „letzte Station vor der Hölle“ genannt. Das heißt, dass Blauhelme dann entsandt werden, wenn andere politische und diplomatische Instrumente fehlgeschlagen sind. Hier lohnt es sich, an den einstigen Generalsekretär Dag Hammarskjöld zu erinnern, der sagte: „Die Vereinten Nationen wurden nicht geschaffen, um die Menschheit in den Himmel zu führen, sondern um sie vor der Hölle zu retten.“

Präsident Macron hat Deutschland direkt nach seinem Amtsantritt aufgefordert, sich in Westafrika noch stärker zu engagieren. Die Franzosen tun dies bereits, sind sogar mit einer eigenen Mission vor Ort. Warum braucht es zwei Missionen in einem Land?

Auf Anfrage der Übergangsregierung in Bamako befreite die französische Militärintervention Serval im Jahr 2013 die von Terroristen besetzen Städte im Norden Malis. Im selben Jahr entsandten zunächst die Afrikanische Union und dann die Vereinten Nationen Stabilisierungsmissionen, um Wahlen, Reformen und einen Friedensprozess zu fördern. Im August 2014 wurde Serval in die regionale Militäroperation Barkhane umgewandelt, in deren Rahmen 4000 französische Soldaten zur Terrorismusbekämpfung in der Sahelzone stationiert sind, darunter rund 1000 in Nord-Mali. Seit 2016 ist zwar auch MINUSMA autorisiert, sich proaktiver und robuster gegen asymmetrische Bedrohungen aufzustellen. Militärische Terrorismusbekämpfung bleibt jedoch weiterhin der französischen Militäroperation Barkhane vorbehalten. Zusätzlich haben Burkina Faso, Mali, Mauretanien, der Niger und Tschad dieses Jahr eine regionale Antiterrorismusmission ins Leben gerufen.

Die Sicherheitslage im ganzen Land hat sich kontinuierlich verschlechtert. Dies steht meiner Meinung nach in Verbindung mit

der schleppenden Umsetzung des Friedensabkommens und hier vor allem den fehlenden staatlichen Strukturen und Leistungen, gerade in den ländlichen Regionen. So konnten die 2012 zurückgedrängten Terroristen wieder an Land gewinnen. Verschiedene Terrorgruppen haben sich inzwischen zusammengeschlossen und destabilisieren nicht nur den Norden Malis, sondern erreichen mit ihren Anschlägen auch zunehmend das Zentrum und den Süden des Landes sowie Nachbarstaaten wie Burkina Faso, Niger und die Elfenbeinküste. Gleichzeitig florieren die organisierte Kriminalität und der Handel mit Drogen und anderen illegalen Waren. Die Grenzen zwischen organisierter Kriminalität, Terrorismus und Rebellengruppen sind oft fließend. Wegen der hohen Armut und Arbeitslosigkeit ist es für sie einfach, Anhänger in der Bevölkerung zu rekrutieren.

Aufgrund dieser verschlechterten Sicherheitslage ist die französische Mission immer noch notwendig. Aber nur militärisch gegen Terrorismus vorzugehen, ist meiner Meinung nach nicht genug – was wir gerade gut in anderen Teilen der Welt beobachten können. Vielmehr ist es nötig, durch Arbeit vor Ort staatliche Strukturen aufzubauen, die Zivilgesellschaft zu stärken, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte zu fördern, einen unabhängigen und professionellen Sicherheitsapparat in Mali aufzubauen und wirtschaftliche Entwicklung zu fördern. Dass solche Reformen Zeit und langfristiges Engagement brauchen, liegt auf der Hand. Gleichzeitig ist es notwendig, sich nicht zu scheuen, Reformen von denjenigen einzufordern, die in der Regierungsverantwortung stehen.

Sie waren für die Vereinten Nationen nicht nur in Mali, sondern seit 2005 auch in der D.R. Kongo und im Sudan. Wie haben sich Friedenseinsätze der UN in dieser Zeit verändert? Sind sie überhaupt noch in der Lage, den Herausforderungen von zunehmend asymmetrischen Konflikten und transnationalem Terrorismus mit eng gefassten Mandaten zu begegnen?

MINUSMA ist die erste Friedensmission der Vereinten Nationen, die in einem Kontext asymmetrischer Gewalt operiert. Und dafür bezahlt sie einen hohen Preis. Seit Entsendung der Mission 2013 sind über 100 Blauhelme in Mali ums Leben gekommen. Es fehlte der Mission vor allem am Anfang an den notwendigen Kapazitäten und den truppenstellenden Ländern an Erfahrungen, um in solch einem Kontext zu operieren. In den letzten vier Jahren wurde einiges verbessert, aber es fehlt bis heute an gepanzerten Fahrzeugen, Hubschraubern, Logistikeinheiten und Aufklärungskapazitäten. Die größten Truppensteller sind afrikanische Länder, die weder die richtige Ausrüstung, noch die nötige Erfahrung haben. Sollten die Vereinten Nationen weiterhin in solche Kontexte gesandt werden,

müssen diese Missionen von Anfang an anders ausgestattet werden.

Gleichzeitig ist es notwendig, sich nicht zu scheuen, Reformen von denjenigen einzufordern, die in der Regierungsverantwortung stehen.

Was Mandate angeht, liegt wie im Fall Malis die Stärke der Vereinten Nationen und MINUSMAs in der Arbeit an politischen Lösungen. 2016 wurde MINUSMA zwar autorisiert, sich proaktiver und robuster gegen asymmetrische Bedrohungen aufzustellen. Die Vereinten Nationen verfügen aber auch über andere Instrumente, um transnationalen Terrorismus zu bekämpfen, wie zum Beispiel die Sanktionen des Weltsicherheitsrates. Im Fall Malis wurden die Al-Qaida-Daesch Sanktionen in der letzten Resolution des Weltsicherheitsrates vom Juni 2017 auf Mali und den Sahel erweitert. In Mali, wie auch in anderen Konflikten, ist es zudem mehr und mehr nötig, wirtschaftliche Aspekte als Konfliktursachen zu bearbeiten. In Mali besteht ein enger Zusammenhang zwischen organisierter Kriminalität und Terrorismus. In der Demokratischen Republik Kongo, dem rohstoffreichsten Land Afrikas, drehen sich viele Konflikte im Osten des Landes um die Kontrolle von Minen und anderen Ressourcen. Es war übrigens auch im Kongo, wo MONUSCO als erste Friedensmission der UN ein Kampfmandat erhalten hat.

Lassen sich aus diesen Erkenntnissen Lehren für die Zukunft ableiten?

Generell haben verschiedene Reformvorhaben über die letzten Jahrzehnte die Friedensmissionen der Vereinten Nationen kontinuierlich professionalisiert. Die gerade laufenden Reformvorhaben des neuen Generalsekretärs Guterres stellen übrigens genau dieses Primat der Politik in den Vordergrund. Außerdem sollen Investitionen in Konfliktprävention, Partnerschaften mit regionalen Organisationen und die direkte Arbeit mit Menschen in den von Konflikten betroffenen Ländern gestärkt werden.

Dabei hängt aber die Schlagkraft einer Organisation wie der Vereinten Nationen auch davon ab, wie viel die jeweiligen Mitgliedsstaaten beitragen. Dies gilt sowohl auf politischer als auch auf diplomatischer Ebene und bei den Finanzen. Leider wurde dieses Jahr das Budget für Friedensmissionen, nicht zuletzt auf Drängen der

neuen amerikanischen Administration, um 570 Millionen auf 6,8 Milliarden US-Dollar gekürzt. Dabei macht das Budget aller 16 zurzeit entsandten Friedensmissionen gerade einmal 0,4 Prozent des globalen Militärhaushaltes aus. Ein Blauhelmsoldat kostet die Organisation 20 000 US-Dollar pro Jahr, wohingegen ein amerikanischer Soldat im Auslandseinsatz 800 000 US-Dollar kostet. Trotz aller Herausforderungen tragen Friedensmissionen maßgeblich zur Lösung von Konflikten bei. Von Namibia, Mosambik, Kambodscha, Guatemala und Osttimor bis hin zur Elfenbeinküste und Liberia haben Friedensmissionen in jüngerer Vergangenheit zur Stabilisierung beigetragen. Damit bieten sie meiner Meinung nach dann doch ein gutes Preis-Leistungs-Verhältnis!

Die Fragen stellte Lukas Böhm.



Melanie Hauenstein

Melanie Hauenstein arbeitet seit 2005 für die UN und war in dieser Zeit in New York für das Entwicklungsprogramm und das Amt für die Koordinierung Humanitärer Angelegenheiten (OCHA), sowie vor Ort für Friedensmissionen im Kongo, im Sudan und zuletzt in Mali für die Mission MINUSMA, tätig.