

Deutschland und das internationale Konfliktmanagement in Mali

Markus Kaim

Am 11. Januar 2013 hat Frankreich seine »Opération Serval« in Mali begonnen. Mit der Militäroffensive gelangte die Krise in dem westafrikanischen Staat auf die Tagesordnung der deutschen und europäischen Außenpolitik. Im Zentrum steht die Frage nach Ziel und Form einer auswärtigen Militärintervention. Bundesregierung und Bundestag müssen in den kommenden Wochen darüber Auskunft geben, ob und unter welchen Rahmenbedingungen sie bereit sind, ein größeres Kontingent der Bundeswehr nach Westafrika zu entsenden. Dabei sollten einige Lehren aus früheren Auslandseinsätzen der Bundeswehr berücksichtigt werden. Das betrifft die Ausgestaltung des Mandats, die Erreichbarkeit der politischen Ziele und den institutionellen Rahmen einer solchen Militäroperation.

Die Bundesregierung hat bereits im Herbst 2012 angekündigt, sich mit einem Bundeswehr-Kontingent an einer von der EU geplanten Trainingsmission für die Streitkräfte Malis zu beteiligen. Der Einsatz soll die operativen Fähigkeiten der malischen Armee verbessern und sie befähigen, den Nordosten des Landes aus der Hand einer Rebellenallianz zurückzuerobern. Dieser auch quantitativ überschaubare Beitrag hat keine nennenswerten innenpolitischen Kontroversen ausgelöst. Er folgt vergleichbaren EU-Unterstützungsmissionen, an denen die Bundeswehr beteiligt ist und die vom Bundestag (auch ohne formelle Mandatierung) politisch mitgetragen werden, zum Beispiel EUTM Somalia. Für die Mali-Mission laufen die Planungen nun beschleunigt weiter.

Dagegen war bislang nicht vorgesehen, dass Deutschland sich an der »Rückeroberung« des Nordostens beteiligt – eine Mission, die nach dem Mandat der VN einer Truppe der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (*Economic Community of West African States, ECOWAS*) zufallen sollte. Unter hohem Zeitdruck und auf französische Bitte hat die Bundesregierung nun allerdings logistische Unterstützung in Form von zwei Transall-Transportflugzeugen gewährt. Offen ist momentan, ob die Bundesregierung ein weitergehendes militärisches Engagement im Rahmen der von Frankreich angeführten Nothilfeoperation gegen den Vormarsch der islamistischen Aufständischen erwägt. Dafür wäre aller Voraussicht nach ein Mandat des Bundestags notwendig.

Mali und die deutsche Sicherheit

Die Überlegungen zu einem möglichen militärischen Engagement Deutschlands in Mali sollten primär von der Frage geleitet werden, welche Bedeutung dieser Konflikt für die deutsche Sicherheit hat. Nur vor diesem Hintergrund sind die Folgen eines solchen Einsatzes bzw. die eines Nicht-Handelns seriös einzuschätzen.

Vertreter der Bundesregierung haben bislang vor allem argumentiert, dass Deutschland die Sicherheit in Westafrika auch als Teil der eigenen Sicherheit betrachte und der Terrorismus in Mali daher nicht nur eine Bedrohung für Afrika, sondern auch für Europa darstelle. Andererseits deutet zurzeit nur wenig darauf hin, dass von den islamistischen Gruppen in Mali eine unmittelbare terroristische Gefahr für westliche Staaten ausgeht. Zwar wird etwa die Organisation al-Qaida des Islamischen Maghreb (AQIM) von den USA wie von der EU als terroristisch eingestuft. Ob diese Gruppe aber tatsächlich primär darauf zielt, Anschläge in westlichen Staaten durchzuführen, erscheint zumindest fraglich – ebenso, ob sie dazu überhaupt in der Lage wäre. Wie auch im Falle anderer islamistischer Gruppen scheint doch eher der Antrieb zu dominieren, Regierungen von Staaten der eigenen Region – hier also der Sahel-Zone – zu bekämpfen.

Gegenüber der direkten Terrorgefahr für Europa überwiegt die destabilisierende Wirkung des Mali-Konflikts in der Sahel-Region selbst. Diese mittelbare Bedrohung stellt etwa die EU mit ihrer *Strategy for Security and Development in the Sahel* von 2011 genauso in den Mittelpunkt der Überlegungen, wie es die USA mit ihrer Mali- bzw. Sahel-Politik tun: Das Zusammentreffen von schwach ausgebildeter Staatlichkeit, inneren ethnischen, politischen und/oder sozialen Konflikten einerseits und der Nutzung dieser Gemengelage durch islamistisch inspirierten Terrorismus andererseits führe nicht mehr nur zur Destabilisierung einzelner Staaten, sondern bedrohe die gesamte Region, denn die Konflikte könnten auf weitere Länder überspringen. Dadurch

würden nicht allein humanitäre Notlagen in den jeweiligen Ländern ausgelöst. Vielmehr seien auch europäische Interessen berührt – etwa dann, wenn Flüchtlingsströme Richtung Europa entstünden oder der Drogenschmuggel erleichtert werde.

Die drei Dimensionen eines militärischen Engagements

Den Rechtsrahmen für die Konfliktintervention der internationalen Gemeinschaft in Mali bilden die Resolutionen S/RES/2071 (2012) und S/RES/2085 (2012) von Oktober bzw. Dezember 2012. Darin hat der VN-Sicherheitsrat festgestellt, dass die Lage in Mali den Weltfrieden und die internationale Sicherheit bedrohe und er Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der VN-Charta autorisiere. Vorgesehen war, zwei völlig unterschiedlich ausgerichtete militärische Maßnahmen aufeinander folgen zu lassen:

a) Zuerst sollte die *African-led International Support Mission to Mali* (AFISMA) mit Unterstützung der EU die Streitkräfte Malis (wieder-) aufbauen, ausbilden und ausrüsten.

b) Erst wenn Malis Armee einsatzfähig wäre, sollte sie – unterstützt von AFISMA – die Rebellenallianz aus dem Nordosten verdrängen und das gesamte Staatsgebiet wieder der Zentralregierung zugänglich machen. Mit dieser umfangreichen Operation rechneten die beteiligten westafrikanischen Staaten nicht vor September 2013.

c) Schließlich gibt es seit dem 11. Januar eine dritte Dimension, nämlich die von Frankreich angeführte Nothilfeoperation gegen den Vormarsch der Aufständischen. Der Einsatz führt im Kern die zweite Aufgabe durch, ist von dieser momentan jedoch rechtlich wie logistisch getrennt.

Der zeitliche und auch konditionale Zusammenhang zwischen den beiden erstgenannten Elementen der VN-Mandatierung ist durch die französische Militärintervention faktisch umgedreht worden: Die Rückeroberung der Rebellengebiete hat begonnen, ohne dass die entsprechenden AFISMA-Kontingente in Mali wären, geschweige denn effektive malische Streit-

kräfte existierten. Die Rahmenbedingungen für das ohnehin geplante Engagement der Bundeswehr in Mali haben sich gegenüber dem Vorjahr also signifikant verändert.

Die Breite des VN-Mandats

Ein westliches Eingreifen – ob im Rahmen der EU oder als Koalition der Willigen – wäre auch deshalb kompliziert, weil das VN-Mandat ein multidimensionales und komplexes Aufgabenpaket umfasst. Es enthält neben den erwähnten sicherheitspolitischen Elementen auch eine Anti-Terror-Komponente (Kampf gegen islamistische Rebellen), eine humanitäre Dimension (Schutz von Flüchtlingen) und eine politische Stoßrichtung (Plan für eine Rückkehr des Landes zur konstitutionellen Ordnung).

Ein dermaßen breit angelegtes Mandat führte in der Vergangenheit häufig dazu, dass westliche Hauptstädte ihre Militäreinsätze mit komplexen politischen, zum Teil mandatsfremden Zielvorstellungen überfrachteten. Dies diente vor allem der innenpolitischen Legitimierung solcher Missionen, hatte jedoch zur Folge, dass die Streitkräfte die gestellten Aufgaben gar nicht erfüllen konnten. Ähnliches wäre auch im Fall Malis zu befürchten. Vergleichsweise unkompliziert und erfolgreich waren in der Vergangenheit dagegen jene Auslandseinsätze der Bundeswehr, denen ein »schmales«, klar sicherheitspolitisch umrissenes Mandat zugrunde lag, das sich mit den existierenden militärischen Fähigkeiten umsetzen ließ. Dies gilt etwa für EU NAVFOR Atalanta, die EU-Mission zur Pirateriebekämpfung am Horn von Afrika.

Abhängigkeit von anderen Akteuren

Schwierig bis erfolglos geblieben sind diejenigen Auslandseinsätze der Bundeswehr, deren Gelingen vollständig oder überwiegend von der Mitwirkung anderer internationaler, regionaler oder nationaler Akteure abhängig war. Je mehr Koordination zwischen den Beteiligten erforderlich ist, je stärker es der Vorleistung anderer bedarf,

um ein politisches Ziel durch militärisches Engagement zu erreichen, desto fraglicher wird es, ob sich die vom VN-Mandat bzw. der jeweiligen deutschen Politik gestellten Aufgaben erfüllen lassen.

Bereits für die Ausbildungskomponente in Mali sind Existenz, Verfügbarkeit und Zuverlässigkeit nationaler Streitkräfte eine zentrale Voraussetzung; unabdingbar für die Rückeroberung des Nordostens wiederum sind ausreichende militärische Kräfte der AFISMA sowie (nunmehr) Frankreichs und seiner Verbündeten. Beides scheint derzeit nicht gegeben – auch wenn am 17. Januar 2013 die EU-Mission in Mali eingerichtet und die Verlegung von ECOWAS-Truppen beschleunigt wurde.

Die multilaterale Dimension eines deutschen Engagements

Natürlich lässt sich nur eingeschränkt zugunsten einer größtmöglichen deutschen Handlungsautonomie argumentieren, denn aus politischen wie rechtlichen Gründen wird die Bundesrepublik in Mali nur in einem multilateralen Kontext operieren können und wollen. Schon jetzt bindet dieser Rahmen Deutschland politisch stärker, als dies eigentlich gewünscht ist. Enge Verbündete, allen voran Frankreich, sind bereits in Mali involviert, und als nicht-ständiges Mitglied im VN-Sicherheitsrat (bis Ende 2012) war die Bundesrepublik an der Entstehung der beiden Mali-Resolutionen direkt beteiligt. Diese Umstände machen es der deutschen Politik schwer, sich dem Ruf nach Übernahme internationaler Verantwortung zu entziehen.

Für die skizzierte Ausbildungskomponente sind die Rahmenbedingungen bereits klar. Die EU wird die Mission EUTM Mali in den kommenden Wochen unter deutscher Beteiligung beginnen. Der Erfolg dieser ohnehin kleinen Mission bleibt aber an zahlreiche politische Voraussetzungen gebunden, die sich von der EU nur wenig beeinflussen lassen. Primär gehören dazu die Rückkehr zur verfassungsmäßigen Ordnung in Mali und die Durchführung von

Wahlen. Bleibt dies aus, läuft die EU Gefahr, ein Regime in Bamako zu unterstützen, das sie unter anderen Vorzeichen eher boykottieren würde.

Schwerer ist die Frage zu beantworten, welchen militärischen Beitrag zur Rückeroberung des Nordostens Deutschland leisten kann und will. Solange die französische Intervention Erfolge zeitigt und die islamistischen Rebellen zurückdrängt, gibt es zunächst keine politische Notwendigkeit, über die zwei Transall-Flugzeuge hinaus ein deutsches Kontingent zu entsenden. Ändern wird sich die Lage aber, sollte der französische Vormarsch ins Stocken geraten, eine größere Zahl an Opfern unter den Streitkräften zu beklagen sein oder auch die innenpolitische Zustimmung in Frankreich erodieren. Angesichts der Tatsache, dass der ursprünglich für Mali vorgesehene subsidiäre Ansatz fraglich geworden ist – es gibt nur wenig Zutrauen in die ECOWAS-Kontingente und noch viel weniger in die malischen Truppen –, dürften dann auch größere Erwartungen an Deutschland herangetragen werden.

Ein solcher Bundeswehr-Einsatz wäre politisch kontroverser, aber auf den ersten Blick auch erfolgversprechender als die Ausbildungsmission. Denn das militärische Ziel des VN-Mandats, die Rückeroberung des Nordostens, sollte grundsätzlich mit europäischen Kräften allein zu erreichen sein. Allerdings sind die Probleme hier nur anders gelagert – sie stellen sich weniger vor einem möglichen Erfolg als vielmehr *danach*. Zu fragen ist etwa: Wer sichert die dann kontrollierten Gebiete, wenn Malis Sicherheitskräfte dazu (noch) nicht in der Lage sind? Wie lässt sich verhindern, dass deutsche und europäische Truppen auf Dauer im Land bleiben müssen, wenn der Aufbau der malischen Streitkräfte stockt?

Die operative Dimension: EU-Battlegroups nutzen

Schließlich ist die Frage nach dem deutschen Handlungsrahmen noch genauer zu klären. Aus politischen Gründen kommt es

sicherlich nicht in Frage, dass eine umfangreiche französische Operation lediglich einen deutschen Appendix erhält. Sollte sich die Bundesregierung prinzipiell für einen Mali-Einsatz entscheiden, würde es sich daher anbieten, zur Nothilfeoperation erstmals die seit 2007 bestehenden militärischen Krisenreaktionskräfte der EU, die sogenannten Battlegroups, zu nutzen. Ein solcher Einsatz wäre vom Rat für Auswärtige Angelegenheiten einstimmig zu beschließen. Die Battlegroups sind explizit für Erstmissionen in einer Krisenregion gedacht; sie sollen die notwendigen Voraussetzungen für einen weiteren Einsatz anderer Akteure (hier: der ECOWAS) schaffen. Der Operationszeitraum liegt dabei zwischen 30 und 120 Tagen – der Gedanke eines schnellen Rückzugs ist also strukturell angelegt, jedoch gleichermaßen voraussetzungsvoll. Die EU-Battlegroups, die ausdrücklich zum Krisenmanagement in der Peripherie Europas geplant wurden, sind innerhalb weniger Tage einsatzbereit und in das jeweilige Zielland verlegbar.

Die Notwendigkeit und Chance einer europäischen Initiative ist umso offensichtlicher, als sich die Debatte um einen möglichen Militäreinsatz in Mali vor dem Hintergrund einer Innenwende der amerikanischen Politik abspielt. Die USA haben im Zuge der Nato-geführten Libyen-Operation unterstrichen, dass sie nicht länger als Ordnungsmacht in der geographischen Nachbarschaft Europas agieren werden. Auch jetzt ist die Rolle Washingtons mehr als zurückhaltend. Konkret haben die Vereinigten Staaten seit Herbst 2012 zwar Planungen für eine Militäroperation in Mali vorgenommen. Diese sehen jedoch keine Entsendung eigener Bodentruppen vor, sondern lediglich Ausbildung, Ausrüstung und Transport der malischen Regierungstruppen sowie der ECOWAS-Streitkräfte. Losgelöst vom Einzelfall ist die Ausgestaltung des militärischen EU-Engagements in Mali also nahezu paradigmatisch für die zukünftige europäisch-amerikanische Kooperation beim Konfliktmanagement im regionalen Umfeld Europas.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2013
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364