

CCS Policy Paper No. 6

Werner Distler / Miriam Tekath

Robuste Mandate, Robustes Wissen?

Mali-Mandate im Bundestag (2013-2021)



CENTER
FOR
CONFLICT
STUDIES





CCS Policy PAPERS

Die Forschung wurde finanziert durch die Deutsche Stiftung Friedensforschung.

Satz und Layout: Lara Sander, Shari Kupilas
© 2021, Center for Conflict Studies

KONTAKT

Werner Distler und Miriam Tekath
Zentrum für Konfliktforschung
Philipps-Universität Marburg
Ketzlerbach 11
35032 Marburg
06421/2824444
konflikt@staff.uni-marburg.de
werner.distler@uni-marburg.de
miriam.tekath@uni-marburg.de
www.uni-marburg.de/konfliktforschung

Dieses Policy Paper steht zum Download verfügbar unter: <https://uni-marburg.de/Khvjjg>

DIE AUTOR_INNEN

Miriam Tekath ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Promovendin am Zentrum für Konfliktforschung der Philipps-Universität Marburg sowie Projektmitarbeiterin der Pilotstudie. Ihre wissenschaftliche Arbeit bewegt sich an der Schnittstelle zwischen einem politikwissenschaftlichen Forschungsinteresse und mikrosoziologischen Forschungsansätzen, um soziale Konflikte und deren konstruktive Bearbeitung in politisch polarisierten Gesellschaften zu verstehen.

Werner Distler ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am SFB/TRR 138 "Dynamiken der Sicherheit" und Projektleiter der Pilotstudie "Wissen und Peacebuilding. Die epistemische Praxis des Deutschen Bundestags im Kontext von Entscheidungen über Friedens- und Stabilisierungseinsätze in Mali (2013 – 2019)", gefördert durch die Deutsche Stiftung Friedensforschung. Im Mittelpunkt seiner Arbeit stehen Peacebuilding, Statebuilding und Interventionen, sowie die Politische Ökonomie von Postkonfliktgesellschaften.

INHALTSVERZEICHNIS

I. Zusammenfassung und Empfehlungen

1. Peacebuilding und Militäreinsätze in Mali: Der deutsche Kontext	1
2. Exekutive Dominanz in parlamentarischer Routine	3
3. Grenzen der parlamentarischen Kontrollfunktion	5
4. Politikempfehlungen	6
II. Anhänge	9

Zusammenfassung und Empfehlungen

Die seit 2013 laufenden Friedens- und Stabilisierungseinsätze in Mali sind seit dem Ende der Operationen in Afghanistan die größten Einsätze der deutschen Bundeswehr. Sie erhalten jedoch nur wenig Aufmerksamkeit in der deutschen Öffentlichkeit und auch im Bundestag. Zumeist kommen die Einsätze nur kurz vor einer Verlängerung des Mandats auf die Tagesordnung. Ausnahmen von dieser Regel sind kurzfristig in Krisenfällen zu beobachten, wie bei den beiden Putschen in Mali im August 2020 und Mai 2021. Das Wissen über Peacebuilding in Mali wird im großen Maße durch die Bundesregierung gesetzt und enggeführt. Dokumente und Debatten über die Einsätze im Prozess von Mandatsentscheidungen im Bundestag haben einen stark routinierten Charakter. Im Parlament folgt die Auseinandersetzung mit Mali daher hauptsächlich der Logik des politischen Betriebs und der politischen Dynamiken zwischen Regierung und Opposition, anstatt Wissen aus Mali direkt miteinzubeziehen. So werden die komplexen Realitäten in Mali, die Dringlichkeit von Peacebuilding und die Entwicklung einer innovativen und kontextsensiblen deutschen Außen- und Sicherheitspolitik unzureichend berücksichtigt. Die Folgen können dramatisch sein, wie das Beispiel Afghanistan im Sommer 2021 gezeigt hat. Vor diesem Hintergrund empfehlen wir:

1. Eine deutliche Ausweitung der Wissensbasis durch Einladung und Anhörung verschiedener Perspektiven aus Mali, der Zivilgesellschaft und Wissenschaft im Bundestag.
2. Parteiübergreifende Kooperation und Arbeitsgruppen zu Mali im Parlament jenseits der Dynamik von Regierung und Opposition.
3. Die Einrichtung eines zusätzlichen ständigen und unabhängigen Beratungsgremiums zu Bundeswehreinsätzen und Peacebuilding im Allgemeinen, mit Expertise aus Wissenschaft, Praxis und Zivilgesellschaft.

Robuste Mandate, robustes Wissen?

Mali-Mandate im Bundestag (2013 – 2021)

Peacebuilding und Militäreinsätze in Mali: Der deutsche Kontext

Im Rahmen einer Pilotstudie¹ haben wir die Genese und Entwicklung von Wissen zu den Bundeswehreinsetzungen in Mali im Bundestag untersucht. Diese Analysen stellen die Grundlage dieses Papers dar. Im Folgenden diskutieren wir die Beschäftigung des Bundestags mit den seit 2013 laufenden Friedens- und Stabilisierungseinsätzen in Mali, MINUSMA (United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali) und EUTM (European Union Training Mission).²

Die Konflikt dynamiken um die Separationsbestrebungen im Norden Malis wurden in den vergangenen Jahren um ethnisch und sozial aufgeladene Auseinandersetzungen im Zentrum des Landes erweitert, welche zu weiterhin steigenden Todeszahlen führen. Hinzu kommen die stete Bedrohung durch terroristische Milizen sowie die jüngsten Entwicklungen politischer Instabilität. Neben Frankreich

war auch Deutschland eine treibende Kraft der Intervention³, und stellt bis heute eines der größten europäischen Kontingente in Mali. Die Bundeswehreinsetzungen zielen darauf ab, die Umsetzung eines Friedensabkommens, die Aufrechterhaltung staatlicher Autorität und die Sicherheit humanitärer Hilfsangebote zu unterstützen sowie die malischen Streitkräfte auszubilden.⁴ Die neue Sahel-Strategie der Europäischen Union sowie die Sahel-Positionspapiere der deutschen Regierungsparteien unterstreichen dabei die politische Bedeutung der Region.⁵ Die Debatte über ein Ende der europäischen Partizipation an den Mali-Einsätzen aufgrund von Verhandlungen der malischen Regierung mit russischen Söldner-Einheiten zeigt zugleich die Sensibilität der aktuellen Situation.⁶ Jedoch werden die anhaltenden sicherheitspolitischen Herausforderungen in Mali auch von dem desaströsen Scheitern internationaler und auch deutscher Stabilisierungsbemühungen in Afghanistan im Sommer 2021 überschattet, das die Bedeutung von (fehlendem) Wissen im Peacebuilding

1 Pilotstudie am Zentrum für Konfliktforschung, Universität Marburg: Wissen und Peacebuilding. Die epistemische Praxis des Deutschen Bundestags im Kontext von Entscheidungen über Friedens- und Stabilisierungseinsätze in Mali (2013 – 2019). Gefördert durch die Deutsche Stiftung Friedensforschung. Weitere Informationen zur Pilotstudie: <https://www.uni-marburg.de/de/konfliktforschung/forschung/projekte/laufende-forschungsprojekte/wissen-und-peacebuilding>.

2 Deutscher Bundestag (2021): Aktuelle Mandate für Auslandseinsätze der Bundeswehr. Abrufbar unter: https://www.bundestag.de/ausschuesse/a12_Verteidigung/auslandseinsaetze/auslandseinsaetze/auslandseinsaetze-542614; Bundeszentrale für politische Bildung (2018): Auslandseinsätze der Bundeswehr. Abrufbar unter: <https://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verteidigungspolitik/243585/weltkarte-auslandseinsaetze>.

3 Henke, M. E. (2017). Why did France intervene in Mali in 2013? Examining the role of Intervention Entrepreneurs. Canadian Foreign Policy Journal, 23(3), 307-323.

4 BT-Drucksache 19/19002 & BT-Drucksache 19/19003.

5 Die EU Sahel Strategie ist hier abrufbar: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/04/19/sahel-council-approves-conclusions-on-the-eu-s-integrated-strategy-in-the-region/> (23. April 2021); siehe auch SPD-Bundestagsfraktion (2021) und CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag (2020) im Anhang.

6 <https://www.dw.com/de/berlin-und-paris-aufregung-um-russische-s%C3%B6ldner-in-mali/a-59193443>

ding unterstreicht.

Die im Parlamentsbeteiligungsgesetz verankerte jährliche Verlängerung von Bundeswehrmandaten durch den Bundestag führt dazu, dass die Mali-Missionen seit 2013 ein fester Bestandteil dessen Arbeit sind. Die Legitimierung der Mali-Missionen hat, angesichts der umfangreichen deutschen Beteiligungen an der Stabilisierung des malischen Staates und der Ausbildung der malischen Armee, direkte Auswirkungen auf den sozio-politischen Kontext und die Sicherheitslage in Mali sowie natürlich auch auf die Angehörigen der Bundeswehr. Es fällt jedoch auf, dass die öffentlichen und politischen Debatten die Missionen in Mali in der Vergangenheit kaum aufgegriffen haben.⁷ Dies steht im Kontrast zu früheren Einsätzen im Kosovo oder Afghanistan.⁸ Nur im Fall von politischen Krisen oder Gewalt, wie beispielsweise den Militärputschen im August 2020 und Mai 2021 erhielten die Einsätze in Mali mehr Aufmerksamkeit.⁹ Mit dem Abzug der Bundeswehr aus Afghanistan wird sich jedoch die Aufmerksamkeit auf die Mali-Einsätze in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik erhöhen.

Die politische Instabilität verweist auf die insgesamt ernüchternde Bilanz der Mali-Missionen.

Aus Perspektive einer friedensorientierten Außenpolitik ist der Vorwurf besonders bedenklich, dass es sich bei den Missionen nicht um nachhaltige Peacebuilding-Maßnahmen, sondern lediglich um „security governance“ handelt, um Bedrohungen für Europa unter Kontrolle zu halten und ein Mindestmaß an Stabilität zu garantieren.¹⁰ In der Region ist das Misstrauen gegenüber den Intervenierenden, besonders Frankreich, dementsprechend groß.¹¹ Zentrale Mandatsziele, wie der Schutz des Lebens von Zivilist*innen, werden durch Kampfoperationen tatsächlich erschwert.¹²

Vor dem Hintergrund durchwachsender Bilanzen von Militärmissionen drängen Wissenschaft und Policy-Community schon lange darauf hin, dass Politik und Peacebuilding-Missionen verstärkt lokale Akteur*innen und lokales Wissen in die Planung und Durchführung internationaler Operationen einbeziehen sollen, um diesen damit politische und emanzipatorische Teilhabe zu eröffnen. Die Legitimation von Interventionen soll nicht nur auf Basis vereinfachter Narrative über Konflikt und Gewalt erfolgen, vielmehr soll Peacebuilding kontextsensibel umgesetzt werden.¹³ Wissenschaftliche Analysen haben überzeugend gezeigt, dass sonst politische Instabilität,

7 Klein, T. / Schneider, S. (2021): Intervention ohne Diskussion in Mali? EIRENE Blog, abrufbar unter: <https://eirene.org/blog/intervention-ohne-diskussion-in-mali>.

8 Daxner, M. / Neumann, H. (Hg.) (2012): Heimatdiskurs: wie die Auslandseinsätze der Bundeswehr Deutschland verändern. Transcript.

9 Ehrlich, I. (2020): In Mali hat das Militär geputscht. Ist das ein Grund zu feiern? Die Zeit Online 26.08.20, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/2020/36/mali-militaerputsch-proteste-heiko-maas-un>.

10 Charbonneau, B. (2019): Intervention as counter-insurgency politics. Conflict, Security & Development 19(3), 309-314.

11 Tull, D. M. (2021). Contesting France: Rumors, intervention and the politics of truth in Mali. Critique internationale, (1), 151-171, abrufbar unter: https://www.sciencespo.fr/cei/sites/sciencespo.fr/cei/files/ci90_mali_eng.pdf.

12 Wiuff Moe, L. (2021). The Dark Side of Institutional Collaboration: How Peacekeeping-counterterrorism Convergences Weaken the Protection of Civilians in Mali. International Peacekeeping, 28(1), 1-29.

13 Autesserre, S. (2014). Peaceland: Conflict resolution and the everyday politics of international intervention. Cambridge University Press.

autoritäre Politik und fehlende Legitimität von Peacebuilding drohen.¹⁴ In Afghanistan wurden diese Mahnungen leider Wirklichkeit.

An diesem Spannungsfeld setzt unser Paper an und fragt, woher das Wissen über Mali im Bundestag stammt, was es beinhaltet, wie es sich in Mandatstexten manifestiert und wie es in den Routinen parlamentarischer Arbeit vermittelt wird. Im Rahmen einer durch die Deutsche Stiftung Friedensforschung (DSF) geförderten Pilotstudie haben wir diese Wissensgenese im Bundestag untersucht und können zeigen, welches Wissen über Mali als relevant ausgewählt und im demokratischen Entscheidungsprozess zur Verfügung gestellt wird – und welches nicht.¹⁵ Im Folgenden werden die Wissensgenese zunächst vorgestellt und dann Empfehlungen für eine kontextsensible und stärker lokal-informierte politische Auseinandersetzung mit Mali formuliert.

Exekutive Dominanz in parlamentarischer Routine

Während die Gestaltungs- und Kontrollmöglichkeiten des Bundestages gegenüber Militäreinsätzen bereits ausgiebig diskutiert worden sind¹⁶, wurde kaum untersucht, wie Wissen Entscheidungsprozesse in deutschen Instituti-

onen im Kontext von Peacebuilding prägt.¹⁷

Wissen über Mali entsteht in einem komplexen, internationalen Prozess. Dieser reicht von den UN und der EU über die Hauptstädte beteiligter Länder in den Operationen, bis hinein in die Missionen und Mali selbst. In Deutschland stehen das Auswärtige Amt und das Verteidigungsministerium in Kooperation mit dem Kanzleramt am Beginn des politischen Prozesses durch die Antragsstellung der Bundeswehrmandate. Die Darstellung und politische Rechtfertigung der Notwendigkeit der Einsätze beruhen dabei auf vorgefiltertem Wissen über Mali, welches sich unter anderem aus Lageeinschätzungen der Botschaft, Berichten von politischen Stiftungen in Mali und der Region, Berichten von Internationalen Organisationen sowie der Berichterstattung der Bundeswehr vor Ort speist.

Die Mitglieder des Bundestages (MdBs) sind in ihrer parlamentarischen Arbeit hochgradig abhängig von dem Wissen der Exekutive: Neben der Tatsache, dass die (Verlängerungs-)Anträge zu den Mali-Missionen von den MdBs lediglich angenommen oder abgelehnt, aber nicht verändert werden können¹⁸, ist in dieser Hinsicht auch die exekutive Informationspraxis in den Ausschüssen zentral. Die arbeitsteilige

Verfassung des Bundestages führt dazu, dass die Ausschüsse¹⁹, im Falle der Mali-Missionen in besonderem Maße der Auswärtige Ausschuss und der Verteidigungsausschuss, die potentiellen Foren einer tiefgreifenden Beschäftigung mit Mali sind. Die Vorsitzenden und Obleute, bzw. die Berichtersteller*innen und außenpolitischen Sprecher*innen der Fraktionen in den jeweiligen Ausschüssen, verfügen über eine rollenspezifische Autorität in der Formierung der Fraktionsposition. Sie hängt häufig mit privilegierten Informationszugängen zu den Bundeswehreinsätzen zusammen. Die Informationspraxis über die Mali-Einsätze gegenüber diesen privilegierten Ausschussmitgliedern, aber ebenso in den Plenen der Ausschüsse ist dabei in erheblichem Maße von Vertreter*innen des Auswärtigen Amtes, bzw. Verteidigungsministeriums abhängig. Dieses ministeriell aufbereitete Wissen über Mali und die dortigen Bundeswehreinsätze bleibt auch in der weiteren parlamentarischen Routine, der Diskussion der Mandate in den fraktionellen Arbeitsgruppen, Arbeitskreisen und ggf. in den Fraktionssitzungen, bevor diese im Bundestags-Plenum abgestimmt werden, dominant. Im Gegensatz dazu sind lokale und zivile Perspektiven auf die Bundeswehreinsätze in Mali in den Ausschüssen kaum bis nicht präsent.

Diese Dominanz wird dadurch verstärkt, dass einerseits insbesondere in den Regierungsfractionen, aufgrund der systemischen Nähe zur Bundesregierung und zu den Ministerien²⁰,

kein erhebliches Interesse daran zu bestehen scheint, alternative Informationsquellen in den Fraktionsberatungen hinzuzuziehen. Andererseits werden die (Verlängerungs-)Anträge zu den Bundeswehrmandaten in der Regel so spät vorgelegt, dass eine tiefgreifende Beschäftigung mit der Lageeinschätzung der Bundesregierung sowie der politischen Einsatzbegründung unter Rückgriff auf alternative Wissensquellen kaum möglich ist.

Anpassungen der Mandate erfolgen von Seiten der Exekutive. So heben die Missionsbegründungen, vor dem Hintergrund des langen Sommers der Migration 2015, plötzlich Mali als Transitroute für Geflüchtete hervor: „Mit seinem Engagement in Mali trägt Deutschland auch dazu bei, eine wichtige Transitregion von Flüchtlingen auf dem afrikanischen Kontinent zu stabilisieren“²¹. Diese selbst-referentielle exekutive Wissenspraxis bestimmt in erheblichem Maße die parlamentarische Routine.

Nur wenige MdBs investieren darüber hinaus Zeit in eine alternative Wissenspraxis. Mediale Informationsquellen zu Mali, die über die regierungsseitige Prägung hinausgehen, werden von interessierten MdBs zwar herangezogen, dies jedoch zumeist aus dem Beweggrund, eine gewisse Wissensautorität in der eigenen Fraktion herzustellen, bzw. zu bewahren. Einige MdBs hingegen hegen Kontakte zu Nichtregierungsorganisationen, die sich in Mali befinden oder mit Mali beschäftigen sowie Verbindungen zu den parteipolitischen Stiftungen in der Region, von denen sie auch regelmäßig Lage-

14 Day, A., von Billerbeck, S., Tansey, O., & Al Maleh, A. (2021). Peacebuilding and authoritarianism: the unintended consequences of UN engagement in post-conflict settings, abrufbar unter: <http://collections.unu.edu/view/UNU:8035>
Weigand, F. (2017). Afghanistan's Taliban-legitimate jihadists or coercive extremists?. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 11(3), 359-381.

15 Die Analyse beruht auf 1) Bundestagsdokumenten seit 2013 (Anträge der Bundesregierung, Beschlussempfehlungen der Ausschüsse), 2) Transkripten von 17 Leitfaden-gestützten Expert*innen-Interviews mit MdBs der Regierungs- und Oppositionsparteien, Vertretern von Nicht-Regierungsorganisationen, politischen Stiftungen und Politikberatungsinstitutionen, die sich mit Mali beschäftigen sowie 3) Notizen zu informellen Gesprächen mit Mitarbeiter*innen des Auswärtigen Amtes und von Bundestagsabgeordneten.

16 Brummer, K. (2014): Die begrenzten ‚war powers‘ des Bundestages. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 2014(3), 596-614; Lüddecke, R. (2010): *Parlamentarisierung der nationalen Außenpolitik*. Reihe Studien zum Parlamentarismus, 16. Baden-Baden: Nomos.

17 Eine Ausnahme für deutsche Mandatsentscheidungen ist: Bliesemann de Guevara, B. (2017). Intervention theatre: Performance, authenticity and expert knowledge in politicians' travel to post-/conflict spaces. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 11(1), 58-80.

18 Deutscher Bundestag (2021): *Das Parlamentsbeteiligungsgesetz*. Abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/ausschuesse/a12-Verteidigung/auslandseinsatze/parlamentsbeteiligungsgesetz-542628>.

19 Im Falle von parlamentarischen Entscheidungen zu Bundeswehrmandaten ist der Auswärtige Ausschuss federführend. Darüber hinaus wirken der Verteidigungsausschuss, der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union sowie der Haushaltsausschuss mitberatend.

20 Lüddecke, R. (2010), 90.

21 BT-Drucksache 18/7206, Fortsetzungs- und Erweiterungsantrag MINUSMA 2016.

einschätzungen erhalten. Der Austausch mit malischen Politiker*innen von Regierung oder Opposition im Rahmen von Reisen nach Mali oder bei Besuchen in Deutschland findet zwar statt, jedoch relativ selten und schwach institutionell eingebettet – trotz der bereits langjährigen Bundeswehreinsätze. Davon abgesehen besteht in informellen Foren, wie parlamentarischen Frühstücksgesprächen oder innerfraktionellen Arbeitsgruppensitzungen, die Möglichkeit zur weiteren Vermittlung von Wissen über Mali. Diese Kontexte bieten ebenfalls die Chance, die stark routinisierte parlamentarische Beschäftigung mit den Bundeswehreinsätzen zu durchbrechen. Jedoch werden nur einzelne MdBs erreicht.

Grenzen der parlamentarischen Kontrollfunktion

Die starke Abhängigkeit vom Wissen der Exekutive ist ein Hindernis für die parlamentarische Kontrollfunktion des deutschen Bundestages. Die grundlegende Entscheidungskompetenz des Bundestages über die Mandatierung von Auslandseinsätzen wird zwar u.a. durch die Budgethoheit über sowie das Selbstbefassungsrecht mit Bundeswehreinsätzen²² gestärkt. Die parlamentarische Kontrolle und Einflussnahme sind jedoch begrenzt, wenn lediglich Wissen über die Bundeswehreinsätze den Bundestag erreicht, welches dem (Selbst-)Zweck der automatischen Verlängerung der Bundeswehreinsätze dient. Vor dem Hintergrund der schlechten Bilanz der Mali-Einsätze ist eine Infragestellung und der Einbezug neuen Wissens umso relevanter. Im Folgenden legen wir daher ausgewählte Erfahrungen dar,

wie alternative Wissenspraktiken zu Mali im Bundestag möglich sind.

Aufgrund der systemischen Verschränkung zwischen der Bundesregierung und den Regierungsparteien im Bundestag kommt den Oppositionsparteien eine besondere Bedeutung für die Kontrolle der Bundeswehreinsätze zu. Die formelle Kontrollfunktion ist seit Beginn der Bundeswehrmandate in Mali durch die fast ausschließlich durch eine große Koalition geprägte politische Landschaft jedoch erschwert. Nichtsdestotrotz sind einzelne oppositionelle Praktiken erwähnenswert: So berichtete beispielsweise eine thematisch ausgewiesene oppositionelle Bundestagsabgeordnete, dass sie bei ihrer Begleitung einer ministeriellen Reise nach Mali darauf bestand, sich trotz des eng getakteten Zeitplans mit oppositionellen malischen Politiker*innen zu treffen. Angesichts des ansonsten ministeriell festgelegten Reiseplans erfuhr dieser Impuls vor Augen anderer MdBs besondere Aufmerksamkeit. Dies hatte zur Folge, dass sich bei einer anschließenden gemeinsamen Reise ein Abgeordneter der Regierungsparteien ebenfalls die Mühe machte, ein über den Reiseplan hinausgehendes Treffen in Mali zu vereinbaren. Die Bundestagsabgeordnete hat somit andere Abgeordnete dazu inspiriert, sich teilweise von der ministeriell geprägten Informationspraxis zu entkoppeln.

Angesichts des dennoch begrenzten Ausmaßes dieser individuellen Handlungsebene einzelner Bundestagsabgeordneter kommt Maßnahmen der kollektiven Einflussnahme eine erhebliche Bedeutung zu. In dieser Hinsicht ist die Positionierung von Bündnis90/die Grünen

zu den EUTM-Einsätzen seit 2017 ein interessantes Beispiel: nach einer erhöhten Infragestellung der EUTM-Einsätze, insbesondere angesichts ihrer Ausweitung über die malischen Grenzen hinaus²³, wurde die Einsatzbegründung im Antrag zur Mandatsverlängerung im Folgejahr angepasst. Da die Anpassung jedoch nicht die erhoffte Änderung der Bundeswehreinsätze erbrachte, haben Bündnis90/Die Grünen bei der EUTM-Mandatsverlängerung 2020 ihre Position geändert und sich in der Abstimmung erstmals enthalten. Selbst wenn diese politische Herausforderung der Mandate bisher keine effektiven Veränderungen erbrachte, so wurde sie zumindest durch Mitarbeitende des Auswärtigen Amtes wahrgenommen und führte zu einem erhöhten Rechtfertigungsdruck für die Einsätze.

Vor dem Hintergrund der anhaltenden Instabilität in Mali sahen sich auch die Regierungsparteien dazu gezwungen, die unzufriedenstellenden Ergebnisse der Mandate zu thematisieren. Nachdem die CDU/CSU-Fraktion zeitgleich mit den Mandatsverlängerungen 2020 ein Positionspapier zur Sahelregion²⁴ verabschiedet hat, hat eine ausschussübergreifende Arbeitsgruppe der SPD ebenfalls ein Positionspapier zur Sahelpolitik²⁵ unter Einbeziehung diverser externer Expertise verfasst. Diese Vorgehensweise lässt darauf schließen, dass selbst bei den Regierungsparteien die Erkenntnis wächst, dass die parlamentarische Kontrolle der bisherigen Einsätze sowie die Erarbeitung einer neuen Mali-Strategie einen breiteren Informationszugang erfordern.

23 BT-Drucksache 19/19600, Entschließungsantrag Bündnis 90/Die Grünen, 27.05.2020.

24 CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag (2020), siehe Anhang.

25 SPD-Bundestagsfraktion (2021), siehe Anhang.

Politikempfehlungen

Bundeswehreinsätze im Rahmen von internationalen Peacebuilding-Operationen sind von besonderer politischer Bedeutung: Die Auswirkungen auf Gesellschaften, auf Zivilist*innen und Soldat*innen berühren immer auch Fragen von Gewalterfahrungen – und in letzter Konsequenz von Überleben. Daher empfehlen wir der neuen Bundesregierung und besonders dem neuen Bundestag einen intensiveren Einbezug von Wissen in Mandatsentscheidungen und eine Abkehr von einem hauptsächlich instrumentellen Umgang mit Wissen. Dass die interne Funktionsweise des Bundestages von erheblichem Zeitdruck sowie (partei-)internen politischen Logiken und Routinen geprägt ist, welche eine beständige Beschäftigung mit Mali sowie den Einbezug von alternativen Wissensquellen erschweren, ist uns bewusst. Dennoch hoffen wir mit den folgenden drei Vorschlägen für eine kontextsensiblere und lokal-informierte Beschäftigung mit Mali zugleich Perspektiven für vergleichbare zukünftige Einsätze zu schaffen:

1) Vielfältige Perspektiven in öffentlichen Anhörungen und Ausschusssitzungen müssen gehört werden, um die komplexe Lage in Mali besser zu verstehen.

Die arbeitsteilige Funktionsweise des Bundestages macht eine auf spezifische Ausschüsse fokussierte tiefgreifende Beschäftigung mit Mali unausweichlich. Im Gegensatz dazu ist die Fokussierung auf einen überwiegend ministeriellen Input in den Ausschüssen jedoch

22 Lüddecke, R. (2010), 97-99.

verhandelbar. Die Einladung externer Gäste aus der (malischen) Zivilgesellschaft, der malischen Opposition, der Entwicklungszusammenarbeit, der Politikberatung und der Wissenschaft würde vielfältigere Perspektiven in den Bundestag einbringen. Die unseren Analysen zufolge einzige öffentliche Anhörung im Bundestag, in der die Einsätze in Mali, neben anderen Themen, thematisiert und von einem Vertreter der Zivilgesellschaft diskutiert wurden, beschränkte sich auf den Unterausschuss „Zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und vernetztes Handeln“ im Januar 2020, wobei der eingeladene Vertreter nur wenig Aufmerksamkeit erhielt. Die Organisation von öffentlichen Anhörungen im Auswärtigen Ausschuss selbst erfolgt im Vergleich zum Unterausschuss sehr selten und sogar die Ausschusssitzungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit umfassen kaum andere Informationszugänge als die des Auswärtigen Amtes. Die Einbeziehung der Öffentlichkeit in den Anhörungen ist einerseits wertvoll, weil sie breitere gesellschaftliche Debatten zu den Einsätzen anregt und für Bundestagsabgeordnete außerhalb der Ausschüsse interessant sein kann; der Ausschluss der Öffentlichkeit in den Ausschusssitzungen könnte andererseits eine Beschäftigung mit Mali unabhängig von parteipolitischen Inszenierungen erlauben. Sowohl die regulären Ausschusssitzungen als auch die öffentlichen Anhörungen wären somit als institutionalisierte Austauschforen bestens geeignet für eine tiefgreifende und regelmäßige Beschäftigung mit diversen Perspektiven auf Mali und die dortigen Bundeswehreinsätze.

Die Frage nach den einzubringenden lokalen

Perspektiven ist derweil komplexer. Für die Einbindung vielfältiger Perspektiven muss im Bundestag die Erfahrungsbasis, auf welche unterschiedliche Akteure zurückgreifen können, mitgedacht werden. Die Privilegierung und gleichzeitige Marginalisierung bestimmter malischer Perspektiven könnten durch die Gegenüberstellung mit alternativen lokal-informierten Wissenszugängen gemindert und die sozio-politische Bedeutung der Bundeswehreinsätze für die malische Bevölkerung somit in ihrer Komplexität besser verstanden werden.

2) Parteiübergreifende Arbeitsgruppen sind notwendig, weil die Verantwortung als Interventionsakteur größer ist, als parteipolitischer Wettbewerb.

Eine weitere Empfehlung ist von den ausschussübergreifenden Arbeitsgruppen inspiriert, welche die parlamentarische Befassung mit Mali zunehmend prägen: Um der bisherigen selbst-referenziellen und kompetitiven Fraktionslogik, dass ausschussübergreifender Austausch sowie externe Expertise vor allem zur fraktionellen Positionsfindung dienen, entgegenzuwirken und insbesondere auch die parlamentarische Kontrollfunktion zu stärken, sollten derartige Formate stärker auf parteiübergreifenden Kooperationen basieren. Diese könnten nicht nur eine gestärkte gemeinsame Informationsbasis, sondern darauf aufbauend auch eine verbesserte Debattenkultur ermöglichen.

Eine letzte Empfehlung reicht über Mali und die parlamentarischen Routinen hinaus:

3) Die Einrichtung eines ständigen unabhängigen Beratungsgremiums zu Bundeswehreinsätzen und Peacebuilding ist empfehlenswert, weil die vorhandenen Strukturen nur punktuelle und eingeschränkte Austauschmöglichkeiten bieten.

Neben der Einbindung diverserer Perspektiven und der fraktionsübergreifenden Kooperation ist die zeitliche Dimension der Mandatsentscheidung höchst relevant. Um die bisherige selbst-referenzielle und krisenverhaftete Thematisierung zu erweitern, sollten die Bundeswehreinsätze in Mali kontinuierlich und nicht nur zur Mandatsverlängerung oder nach punktuellen Ereignissen, wie dem Militär-Putsch 2020, Teil der politischen Tagesordnung sein. Das Parlamentsbeteiligungsgesetz schreibt zwar eine regelmäßige Unterrichtung des Bundestages von Seiten der Bundesregierung vor, welcher diese durch ihre Berichte im Auswärtigen Ausschuss zum Beispiel nachkommt, dies führt dennoch dazu, dass nicht nur exekutives Wissen, sondern auch Zeitpläne der Regierung die Wissenspraxis im Bundestag dominieren – wie es in der Regel auch die verspätete Vorlage der Verlängerungsanträge für die Bundeswehrmandate verdeutlicht. Die Fraktionen könnten zum Beispiel die Bundeswehreinsätze in Mali durch ihr Vorschlagsrecht kontinuierlich auf die Tagesordnung des Auswärtigen Ausschusses setzen oder weniger formalisierte Austauschformate, wie parlamentarische Frühstücke nutzen, um eine zeitlich entkoppelte Diskussion der Bundeswehrmandate zu ermöglichen.

Unsere Studie hat aber auch gezeigt, dass im Bundestag und den Ministerien durchaus di-

verse Erfahrungswerte und Expertise zu den Bundeswehrmandaten in Mali vorhanden sind, diese jedoch nicht immer die notwendige Aufmerksamkeit erfahren, bzw. kein tiefgehender Austausch erfolgt. Mit dem Ziel, dieses über unterschiedliche Parteien und Ausschüsse verstreute parlamentarische Wissen mit externen Perspektiven aus Praxis, Zivilgesellschaft und Wissenschaft (gerade auch aus den betroffenen Gesellschaften) zusammenzubringen und zugleich eine intensivere sowie kontinuierlichere Auseinandersetzung zu ermöglichen, empfehlen wir daher die Einrichtung eines ständigen Beratungsgremiums zu Bundeswehreinsätzen, mit einem von der Regierung unabhängigen Sekretariat. Hier könnten jährliche Tagungen, rechtzeitig vor dem Verlassen und der Vorlage der Mandatsverlängerungsanträge, ein wichtiges Mittel für die Ausgestaltung der Bundeswehrmandate durch die Bundesregierung sein und ein Forum für kritische Debatten liefern. Die beratende Funktion des Gremiums soll die Entscheidungs- und Legitimationskompetenz des Bundestages somit keineswegs unterminieren, sondern vielmehr parlamentarische Einflussmöglichkeiten und den offenen Wissensaustausch jenseits exekutiver Dominanz, jenseits des Zeitdrucks parlamentarischer Entscheidungsprozesse ermöglichen. Trotz des transnationalen Kontextes, welcher die Ausgestaltung und Durchführung der Bundeswehrmandate prägt, könnte der Deutsche Bundestag auf diese Weise seine Handlungsmacht verbessern und seine parlamentarische Kontrollfunktion verstärkt wahrnehmen. So könnte auch eine Wiederholung der Erfahrungen mit Afghanistan verhindert werden.

Anhänge: Zentrale Dokumente zur deutschen Beteiligung an Militäroperationen in Mali

1. Anträge der Bundesregierung zu MINUSMA und EUTM

Die Anträge der Bundesregierung sind die Mandatsentscheidungen für die Einsätze der Bundeswehr in Mali. Diese werden in einem kooperativen Prozess zwischen Auswärtigem Amt, Verteidigungsministerium und Kanzleramt erstellt und könnten vom Bundestag angenommen oder abgelehnt, jedoch nicht verändert werden. In den Anträgen werden beispielsweise die Aufgaben der Bundeswehr detailliert aufgeführt sowie die politischen Einsatzbegründungen dargelegt. In den Begründungen der Anträge zeigt sich, welches Wissen über Mali die Mandatsdebatten und Einsatzpraxis dominiert und formt. Dabei fällt auf, dass die Anträge und insbesondere die politischen Begründungen angesichts des immer komplexer erscheinenden Einsatzkontextes zwar über die Jahre länger werden, sich die Begründungen jedoch stark ähneln und Textbausteine teilweise von Antrag zu Antrag übernommen werden. Die länger werdenden Begründungen nehmen zudem in immer detaillierteren Darstellungen des deutschen Beitrags vor Ort ihren Ursprung, welche ebenfalls die deutsche Entwicklungs- und Friedensarbeit in Mali inkludiert. Angesichts dieser selbstreferenziellen Begründungspraxis erscheint die bereits erwähnte Themenverschiebung der Stabilisierung Malis als Transitroute im Kontext von Flucht und Migration wenig überraschend. Die einzelnen Anträge zu den Bundeswehreinsetzungen sind unter den folgenden Links abrufbar:

2021

MINUSMA: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/288/1928803.pdf>

EUTM Mali: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/288/1928804.pdf>

2020

MINUSMA: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/190/1919004.pdf>

EUTM Mali: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/190/1919002.pdf>

2019

MINUSMA: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/089/1908972.pdf>

EUTM: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/089/1908971.pdf>

2018

MINUSMA: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/010/1901098.pdf>

EUTM: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/015/1901597.pdf>

2017

MINUSMA: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/108/1810819.pdf>

EUTM: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/116/1811628.pdf>

2016

MINUSMA: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/072/1807206.pdf>

EUTM: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/080/1808090.pdf>

2015

MINUSMA: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/050/1805053.pdf>

EUTM: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/038/1803836.pdf>

2014

MINUSMA: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/014/1801416.pdf>

EUTM: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/004/1800437.pdf>

2013

MINUSMA: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/137/1713754.pdf>

EUTM: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/123/1712367.pdf>

AFISMA: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/123/1712368.pdf>

2. Positionspapiere der Regierungsfractionen

SPD-Bundestagsfraktion (2021): Neujustierung der deutschen und europäischen Sahelpolitik. Abrufbar unter: https://www.spdfraktion.de/system/files/documents/fraktionsbeschluss_neujustierung-sahelpolitik_20210209.pdf

CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag (2020): Unterstützung für die Sahelregion – Die Stabilität Nord- und Westafrikas ist im deutschen Interesse. Abrufbar unter: <https://www.cducsu.de/sites/default/files/2020-05/Positionspapier%20Unterst%C3%BCtzung%20f%C3%BCr%20die%20Sahelregion%20-%20Die%20Stabilit%C3%A4t%20Nord-%20und%20Westafrikas%20ist%20im%20deutschen%20Interesse%20FINAL.pdf>

3. Weiterführende Informationen:

Bundeswehr, Informationen zu MINUSMA: <https://www.bundeswehr.de/de/einsaetze-bundeswehr/mali-einsaetze/minusma-bundeswehr-un-einsatz-mali>

Bundeswehr, Informationen zu EUTM: <https://www.bundeswehr.de/de/einsaetze-bundeswehr-mali-einsaetze/eutm-bundeswehr-eu-einsatz-mali>

UN, Informationen zu MINUSMA: <https://minusma.unmissions.org/en>

EU, Informationen zu EUTM: <https://eutmmali.eu/>

Verteidigungsausschuss Bundestag, Darstellung Auslandseinsätze in Mali: https://www.bundestag.de/ausschuesse/a12_Verteidigung/auslandseinsaetze/auslandseinsaetze/minusma_und_eutm_mali-542482

Afrique-europe-interact: <https://afrique-europe-interact.net/>

EIRENE: <https://eirene.org/>

Fokus Sahel: <https://www.fokussahel.de/>

Friedrich-Ebert-Stiftung Mali-Büro: <http://www.fes-mali.org/>

Ziviler Friedensdienst: <https://www.ziviler-friedensdienst.org/de/dossiers/praevention/mali-praevention>

