

# Krisenherd Mali

Drohender Staatszerfall hat zahlreiche Missionen und Programme auf den Plan gerufen. Sind es vielleicht sogar zu viele?

**Von Tobias von Gienanth**

Selten ist ein afrikanisches Land so plötzlich ins Zentrum der internationalen Aufmerksamkeit und der deutschen Außenpolitik gerückt wie Mali. Anders als andere Krisenherde auf dem Kontinent ist Mali jedoch kein jahrzehntealter Dauerbrenner, es galt bis vor einigen Jahren als Insel der Stabilität in der Sahelzone. Umso größer war der Schock, als Anfang 2012 der malische Staat binnen weniger Wochen die Kontrolle über den Norden des Landes an eine Rebellenallianz verlor.

Versuche, in Nordmali einen unabhängigen, von den Tuareg kontrollierten Staat (Azawad) zu errichten, hatte es schon mehrfach gegeben. Doch im Gegensatz zu 1963/64, 1990 bis 1996 und 2006 eroberten die Kämpfer der „Nationalen Bewegung für die Befreiung von Azawad“ (MNLA) diesmal in kurzer Zeit alle größeren Städte des Nordens. Ein Militärputsch frustrierter Offiziere stürzte daraufhin die Regierung in der Hauptstadt Bamako,

der Präsident floh ins Exil. Im Norden zersplitterte in den darauffolgenden Monaten die Rebellenbewegung in einen politischen und einen radikal-religiösen Flügel. Verschiedene Dschihadisten-Milizen, darunter der lokale Ableger von Al-Kaida, vertrieben die MNLA aus den Bevölkerungszentren Kidal, Gao und Timbuktu und errichteten dort einen islamistischen Protostaat auf Grundlage der Scharia.

## Ein mühsamer Friedensprozess

Verhandlungen zwischen der nationalen Übergangsregierung und den Aufständischen scheiterten Ende 2012. Im Januar 2013 rückten daraufhin starke islamistische Verbände bis ins Zentrum des Landes vor und bedrohten Bamako. Die Aussicht auf ein radikales, expansionistisches Kalifat inmitten der Sahelzone rief nun die ehemalige Kolonialmacht Frankreich auf den Plan, die umfassende politische und wirtschaftliche Interessen in der Region hat und über eine erhebliche

Militärpräsenz verfügt. Die französischen Truppen der Operation Serval besiegten in wenigen Wochen die Dschihadisten und eroberten alle Städte in Zentral- und Nordmali zurück. Zur Absicherung dieser Erfolge und zur weiteren Stabilisierung des Landes entsandten die Vereinten Nationen im Sommer 2013 die Mission MINUSMA, zunächst mit einer Stärke von rund 12 000 Mann.

Eine Serie von schwierigen Verhandlungen und politischen Manövern führte schließlich im Juni 2015 zu einem „Abkommen über Frieden und Versöhnung“ zwischen drei Vertragsparteien: der malischen Regierung, der „Koordination der Azawad-Bewegungen“ (CMA – bestehend vor allem aus Tuareg-Gruppierungen, die nach wie vor die größtmögliche Unabhängigkeit des Nordens fordern) sowie der so genannten Plattform, die einige Tuareg und andere ethnische Gruppen vertritt, die sich für die Einheit des Landes einsetzen. Ihr wichtigster Bestandteil ist die „Selbstverteidigungsgruppe der Imghad Tuareg und ihrer Alliierten“ (GATIA). Die aus verschiedenen Ethnien rekrutierten islamistischen Gruppen, darunter die Al-Kaidanahe „Gruppe zur Unterstützung des Islam und der Moslems“ (JMIN) und der „Islamische Staat in der Größeren Sahara“ (ISGS), bekämpfen bis heute das Abkommen und seine Unterzeichner.

Viele Tuareg haben sich seit der Unabhängigkeit Malis 1960 nicht mit der politischen, wirtschaftlichen und militärischen Dominanz der Volksgruppe der Bambara aus dem Süden über den Norden abgefunden. Iyad ag Ghali, heute Emir von JMIN, war bereits 1990 und 2006 Anführer der da-

mals noch säkularen Rebellen. Zudem gestalten sich die verschiedenen innermalischen Konflikte äußerst komplex.

El Hadj ag Ghamou, 1990 noch Verbündeter ag Ghalis (und ebenso Tuareg), ist heute General der malischen Armee und kontrolliert nebenbei GATIA.

Das simple Schema „Ethnie X gegen die Regierung“ greift also zu kurz.

## Das Schema Ethnie X gegen die Regierung greift zu kurz

### Bemühungen um Stabilisierung

Noch komplizierter wird der malische Krisen-Flickenteppich durch die Reaktion der internationalen Gemeinschaft. Zwei Faktoren spielten hier eine Rolle. Erstens wurde schnell deutlich, dass die Ressourcen von MINUSMA trotz des Friedensabkommens von 2015 nicht ausreichen würden, um Mali nachhaltig zu stabilisieren. Zweitens motivierten die Flüchtlingskrise von 2015 und die anhaltende Bedrohung durch islamistischen Terror die EU und ihre Mitgliedstaaten, ihre Zurückhaltung gegenüber einem Engagement in afrikanischen Konflikten aufzugeben.

Mit Migrationsmanagement und Terrorbekämpfung als kleinstem gemeinsamen Nenner ihrer Außenpolitik entsandte die EU zwei Missionen nach Mali. Die rund 600 Mann starke, rein militärische EUTM Mali trainiert Offiziere und Mannschaften der malischen Streitkräfte (FAMA) und berät das Verteidigungsministerium. EUCAP Sahel Mali unterstützt dagegen mit rund 110 polizeilichen und zivilen Beratern die Umstrukturierung und Reform der nichtmilitärischen Sicherheitskräfte: Polizei, Gendarmerie und Nationalgarde.

Für Operation Serval wiederholte sich die Binsenweisheit jeder

**Viele Initiativen, aber keine abgestimmte UN-EU-Strategie**

Aufstandsbekämpfung: Milizen zu besiegen, die sich einer offenen Feldschlacht stellen, ist einfach. Splittergruppen in unzugänglichen Rückzugsgebieten oder Netzwerke in Städten zu bekämpfen, ist wesentlich schwieriger. Frankreich ersetzte daher 2014 die auf Mali beschränkte Operation Serval durch die rund 4000 Mann starke Operation Barkhane mit einem Sahel-weiten Mandat zur aktiven Bekämpfung islamistischer Terroristen. Gleichzeitig bemühten sich Frankreich und andere EU-Staaten um eine weitere Regionalisierung der Terrorbekämpfung, nicht zuletzt, um Barkhane eine mittelfristige Exit-Option zu eröffnen.

Als Partner wurde die G5-Sahel ausgemacht, ein 2014 gegründeter Zusammenschluss von Burkina Faso, Mali, Mauretanien, Niger und Tschad. Nach mühsamen Verhandlungen über Finanzierung und logistische Unterstützung stellten diese Staaten im Juli 2017 eine Gemeinsame Eingreiftruppe (FC-G5S) auf. Ihre rund 5000 Mann – 1000 aus jedem Mitgliedstaat – operieren auf dem Territorium ihres jeweiligen Herkunftslands, haben aber das Recht, Terroristen bis zu 50 Kilometer über die Grenze der anderen G5-Sahel-Staaten zu verfolgen.

Zusätzlich zu diesen fünf größeren Akteuren (MINUSMA, EUTM Mali, EUCAP Sahel Mali, Barkhane und FC-G5S) gibt es noch Dutzende kleinerer multi- und bilateraler Entwicklungsprojekte, politischer Missionen und Ertüchtigungsinitiativen. Mali-Sahel-Programme und -Sondergesandte haben weltweit Hochkonjunktur. Insbesondere die EU hat sämtliche verfügbaren Politik-

instrumente in Mali in Stellung gebracht – und einige neue erfunden.

Experten haben diesen gut gemeinten Stabilisierungs-Overkill als „Sumpf“, „Verkehrsstau“ oder, freundlicher, als „Labor internationaler Friedenseinsätze“ beschrieben. Positiv anzumerken ist, dass sich alle Beteiligten redlich bemühen, ihre Aktivitäten aufeinander abzustimmen. Allerdings binden diese Koordinationsleistungen erhebliche Energien, sprich Arbeitszeit, der internationalen Akteure. Außerdem ist, zum Leidwesen ihrer Mitarbeiter vor Ort, noch immer keine umfassende, auf höchster Ebene zwischen New York und Brüssel abgestimmte UN-EU-Strategie für Mali erkennbar.

**Die aktuelle Sicherheitslage**

Die gute Nachricht ist, dass die Präsenz der nunmehr auf 15 500 Mann angewachsenen MINUSMA den Zerfall Malis gestoppt und einen islamistischen Gottesstaat verhindert hat. Die Präsidentschaftswahlen im Sommer 2018 verliefen unter dem Schutz der UN-Mission weitgehend friedlich und endeten mit der Wiederwahl von Ibrahim Boubacar Keita (dem allerdings nur knapp zwei der insgesamt 18 Millionen malischen Bürger ihre Stimme gaben). Die schlechte Nachricht ist allerdings, dass eine nachhaltige Stabilisierung Malis in weiter Ferne liegt. Um das Ausmaß der Herausforderungen zu erfassen, muss man drei Bereiche betrachten: die Lage im Norden und im Zentrum Malis sowie den Stand des internationalen Engagements.

Im Norden ist die Implementierung des Friedensabkommens von 2015 weitgehend zum Erliegen gekommen. Die längst verabredete Ent-

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

waffnung der Aufständischen und ihre Integration in die malischen Sicherheitskräfte haben gerade erst begonnen. Zentralregierung und Rebellen haben sich mit der Zweiteilung des Landes abgefunden, die ihren jeweiligen Partikularinteressen dient. Entsprechend existieren zentralstaatliche Verwaltungs-, Justiz- und Sicherheitsorgane in den Regionen Gao, Timbuktu und Kidal nur in Ansätzen. Große Teile des Nordostens werden de facto von der CMA regiert.

Der grenzüberschreitende Handel mit Waffen, Drogen, gefälschten Medikamenten und Menschen floriert und ist für Teile der Bevölkerung angesichts fehlender Einkommensquellen Mittel der Wahl. Auseinandersetzungen um die Kontrolle der wenigen Schmuggelrouten ist auch eine der Hauptursachen von Gewalt in Nordmali. Zusätzlich greifen JMIN und ISGS immer wieder malische Sicherheitskräfte, mit ihnen verbündete Milizen und UN-Personal an, vor al-

lem mit improvisierten Sprengfallen. Im Jahr 2018 gab es 192 derartige Attacken, 55 Prozent mehr als im Vorjahr. Die Zahl der Opfer unter der Zivilbevölkerung ist aber relativ gering.

Der aktuell verlustreichste Konflikt in Mali tobt im Zentrum des Landes um die Stadt Mopti. Diese Region im saisonal überschwemmten Binnendelta des Niger ist sehr fruchtbar, daher dicht besiedelt und schon seit längerem Schauplatz von Auseinandersetzungen zwischen sesshaften Bauern (aus den Ethnien der Bambara und Dogon) und nomadischen Hirten (Fulani) um Zugang zu Wasser und Weideland. Dieser Konflikt ist in den vergangenen Jahren massiv eskaliert. Gründe sind eine Verschärfung der Ressourcenkonflikte durch Bevölkerungswachstum und fortschreitende Wüstenbildung sowie der einfache Zugang zu Schusswaffen.

Dramatisch wurde die Lage aber auch durch die Instrumentalisierung dieser ethnischen Konflikte

durch Dschihadisten auf der einen Seite und die malischen Sicherheitskräfte auf der anderen. Die Tatsache, dass sich etliche Fulani radikal-islamischen Gruppen angeschlossen haben und JMIN einige Fulani-Milizen mit Waffen beliefert, führt zu einem

Generalverdacht seitens der Sicherheitskräfte, alle Angehörigen dieser Volksgruppe seien „Terroristen“. Entsprechend rüsten sie die legalen „Selbst-

verteidigungsgruppen“ der Bambara und Dogon auf und begehen Übergriffe gegen Fulani – von alltäglichen Schikanen bei Verkehrskontrollen bis hin zu gezielten Massakern an Zivilisten. Die Folgen dieser Gewaltspirale sind verheerend: Von den 882 getöteten Zivilisten in Mali 2018 starben 498 allein in der Region Mopti. An Neujahr 2019 töteten verfeindete Milizen 37 Fulani in dem Dorf Koulogon, es war der verlustreichste Angriff auf Zivilisten seit Bestehen der UN-Mission

MINUSMA ringt um die Umsetzung ihres außerordentlich ehrgeizigen Mandats. Offizielle Priorität ist die Unterstützung der Umsetzung des Friedensabkommens im Norden, ein Prozess, der weitgehend auf Eis liegt. Daneben hat MINUSMA noch über 20 weitere mandatierte Aufgaben, vom Aufbau des malischen Staatsapparats bis zur Minenräumung und dem Schutz der Zivilbevölkerung. All dies in einem Umfeld, das so gefährlich ist, dass MINUSMA rund 80 Prozent seiner militärischen Ressourcen zum Eigenschutz einsetzen muss. Es gelingt ihr kaum, ihre schwer bewachten Feldlager in einer Handvoll Städte in Nordmali zu verlassen. Trotzdem ist sie mit fast 180 Opfern die tödlich-

ste aller UN-Missionen. Zusätzlich unterstützt MINUSMA – die ausdrücklich nicht zur aktiven Terrorbekämpfung mandatiert ist – sowohl Barkhane als auch die FC-G5S logistisch, was sie in den Augen vieler Malier nicht als neutralen Akteur, sondern als Konfliktpartei erscheinen lässt.

EUTM Mali, EUCAP Sahel Mali und Barkhane leisten zwar gute Arbeit in ihren jeweiligen Aufgabenbereichen, haben aber weder Mandat noch Ressourcen, um die grundlegenden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Probleme zu lösen, die den diversen Konflikten in Mali zugrunde liegen. Die FC-G5S ist nur bedingt einsatzbereit, nicht nachhaltig finanziert und krankt an einem bisher rein militärischen Anti-Terror-Fokus.

### Was zu tun ist

Droht Mali also das Schicksal der Demokratischen Republik Kongo oder Afghanistans? Eine erneute Besetzung großer Landesteile durch islamistische Kämpfer (wie in Afghanistan) ist angesichts der Präsenz von MINUSMA nicht zu erwarten. Eher wahrscheinlich ist eine jahrzehntelange Dauerpräsenz der Vereinten Nationen wie im Kongo, die zwar das Abbrennen des ganzen Hauses verhindern, den Krisen-Schwellbrand aber nicht endgültig löschen können. Das ist aber nicht unausweichlich, denn es gibt Handlungsalternativen.

Zunächst sollten die Prioritäten von MINUSMA der Realität angepasst werden. Die Konzentration auf den festgefahrenen Friedensprozess im Norden ist kontraproduktiv. Stattdessen muss die Sicherheit der Zivilbevölkerung im Mittelpunkt stehen, mit stärkerem Augenmerk auf den Schutz der Opfer als auf die

## 80 Prozent muss die UN-Mission für Eigenschutz einsetzen



Verfolgung von Tätern. Dazu sollten deutlich mehr UN-Kräfte in das Zentrum des Landes entsandt werden. Blauhelme und die Einsatzhundertschaften der UN-Polizei müssen flexibel an Orten eingesetzt werden, wo akut eine Eskalation der ethnischen Spannungen droht. Um entsprechende Informationen zu erhalten, ist eine bessere Kommunikation mit der lokalen Bevölkerung notwendig, die von zivilen Maßnahmen zur Mediation und zur Aussöhnung verfeindeter Gruppen flankiert werden muss.

Zusätzlich sollte die internationale Gemeinschaft der malischen Regierung und der G5-Sahel klarmachen, dass weitere Menschenrechtsverletzungen durch ihre Truppen und verbündete Milizen sowie eine Aufrüstung ethnischer „Selbstverteidigungsgruppen“ inakzeptabel sind und unweigerlich zu einer Reduzierung internationaler Unterstützung führen. Das Zuckerbrot zu dieser Peitsche könnte das Versprechen sein, die FC-G5S langfristig logistisch und finanziell abzusichern. UN und EU sollten auch bei der bereits vereinbarten Aufstellung der zivilen und polizeilichen Komponenten der FC-G5S Hilfe leisten.

Die Vereinten Nationen sollten darüber hinaus mit einem Tabu brechen und grundsätzliche Gesprächsbereitschaft mit „Terroristen“ signalisieren. Dies könnte eine vielversprechende Taktik sein angesichts der Tatsache, dass viele Angehörige von Islamistenmilizen nicht so sehr aus religiösem Fanatismus, sondern aus ökonomischen Beweggründen handeln. Neumitglieder solcher Gruppen erhalten einen Beitrittsbonus von 200 Dollar plus ein Moped – für einen arbeitslosen Jugendlichen in Mopti oder Gao

ein Vermögen. Diese Taktik kann aber nur aufgehen, wenn der malische Staat das tiefe Misstrauen eines Großteils der Bewohner von Nord- und Zentralmali überwindet.

Dazu muss er Strukturen schaffen, die der Bevölkerung eine Beteiligung an der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung ihrer Region ermöglichen. Die Bestimmungen des Friedensabkommens zum Ausbau des Föderalismus und zu mehr direkter lokaler Demokratie müssen daher so schnell wie möglich umgesetzt werden. Auch hierfür wird erheblicher internationaler Druck notwendig sein.

Deutschland leistet bereits viel für Mali. Es stellt für MINUSMA rund 900 und EUTM Mali rund 170 Bundeswehrangehörige zur Verfügung; hinzu kommt noch eine Anzahl Polizisten und ziviler Experten. Zusätzlich beteiligt es sich finanziell in erheblichem Umfang an den Aktivitäten von UN, EU und G5-Sahel zur Stabilisierung des Landes. In den kommenden Jahren ist Deutschland aber gerade auch politisch gefordert, vor allem im Rahmen seiner Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat 2019/20. Es sollte diese Gelegenheit nutzen, um sicherzustellen, dass Mali das Schicksal Afghanistans, aber auch des Kongo erspart bleibt.

**Das Friedensabkommen muss endlich durchgesetzt werden**



**Tobias von Gienanth** ist stellvertretender Leiter des Arbeitsbereichs Analyse beim Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF).