



## MALI

AKTUELLE ENTWICKLUNGEN

14.03.2022

Tobias von Gienanth, Christoph Matschie | ZIF Analyse

### Friedensabkommen

Im Januar 2013 griff Frankreich auf Bitte der Regierung Malis in den Konflikt im Norden des Landes ein. Dort hatten Angehörige der 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 erst Anfang 2013 mithilfe einer französischen Eingreiftruppe zurückgedrängt werden, die zur Stabilisierung der Situation im Land verblieb (zunächst als Opération Serval, seit 2014 als Opération Barkhane). Zusätzlich mandatierte die UN im April 2013 die „Multidimensionale Integrierte Stabilisierungsmission der UN in Mali“ (MINUSMA). Der Rat der EU hatte das erste Mandat für eine EU-Trainingsmission in Mali bereits im Februar 2013 erteilt. Seit April 2014 existiert außerdem die zivile EU-Mission EUCAP Sahel Mali. Im Juni 2015 unterzeichnete die malische Regierung ein Friedensabkommen mit verschiedenen politisch motivierten und gemäßigten religiösen Rebellen-Gruppen aus Nord-Mali. Seine Eckpunkte sind die Entwaffnung der Rebellen, die Reform des Sicherheitssektors und mehr Autonomie für den Norden.

### Sicherheitslage

Die Sicherheitslage in Mali hat sich auf Grund von ethnischen Konflikten, Terrorismus und organisierter Kriminalität seit 2016 kontinuierlich verschlechtert. Zugleich hat sich der geografische Fokus der Krise vom Norden ins Zentrum des Landes verschoben. In den letzten fünf Jahren (Januar 2017 – Dezember 2021) hatte Mali 9.300 Konflikttote zu beklagen, alleine rund 1.900 in 2021, darunter über 560 zivile Tote. Seit ihrer Mandatierung sind außerdem 260 Angehörige von MINUSMA zu Tode gekommen, sie ist damit die verlustreichste aktuelle Mission der UN. Auch die humanitäre Lage ist prekär. Ende 2021 zählte Mali 400.000 Binnenvertriebene (bei einer Bevölkerung von ca. 20 Millionen), eine Vervierfachung in den letzten zwei Jahren. Hinzu kommen 154.000 Geflüchtete in den Nachbarstaaten. 42% der Menschen in Mali leben in extremer Armut, 1,3 Millionen Malier sind auf humanitäre Nahrungsmittellieferungen angewiesen, in den Regionen Gao und Mopti betrifft dies über 40% der Bevölkerung.

### Seit 2020: Politische Krise

Zusätzlich zu dieser dramatischen Verschlechterung der Sicherheitslage befindet sich Mali seit 2020 in einer tiefen politischen Krise. Nach Monaten teils gewaltsamer Demonstrationen zwang im August 2020 ein Militärputsch Präsident Ibrahim Boubacar Keïta zum Rücktritt. Auf ihn folgte zunächst Bah N'Daw als Interimspräsident, mit dem Anführer der Putschisten, Oberst Assimi Goita, als Vizepräsident und starker Mann hinter den Kulissen. Die Junta verständigte sich 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, Assimi Goita zum Präsidenten ernannt.

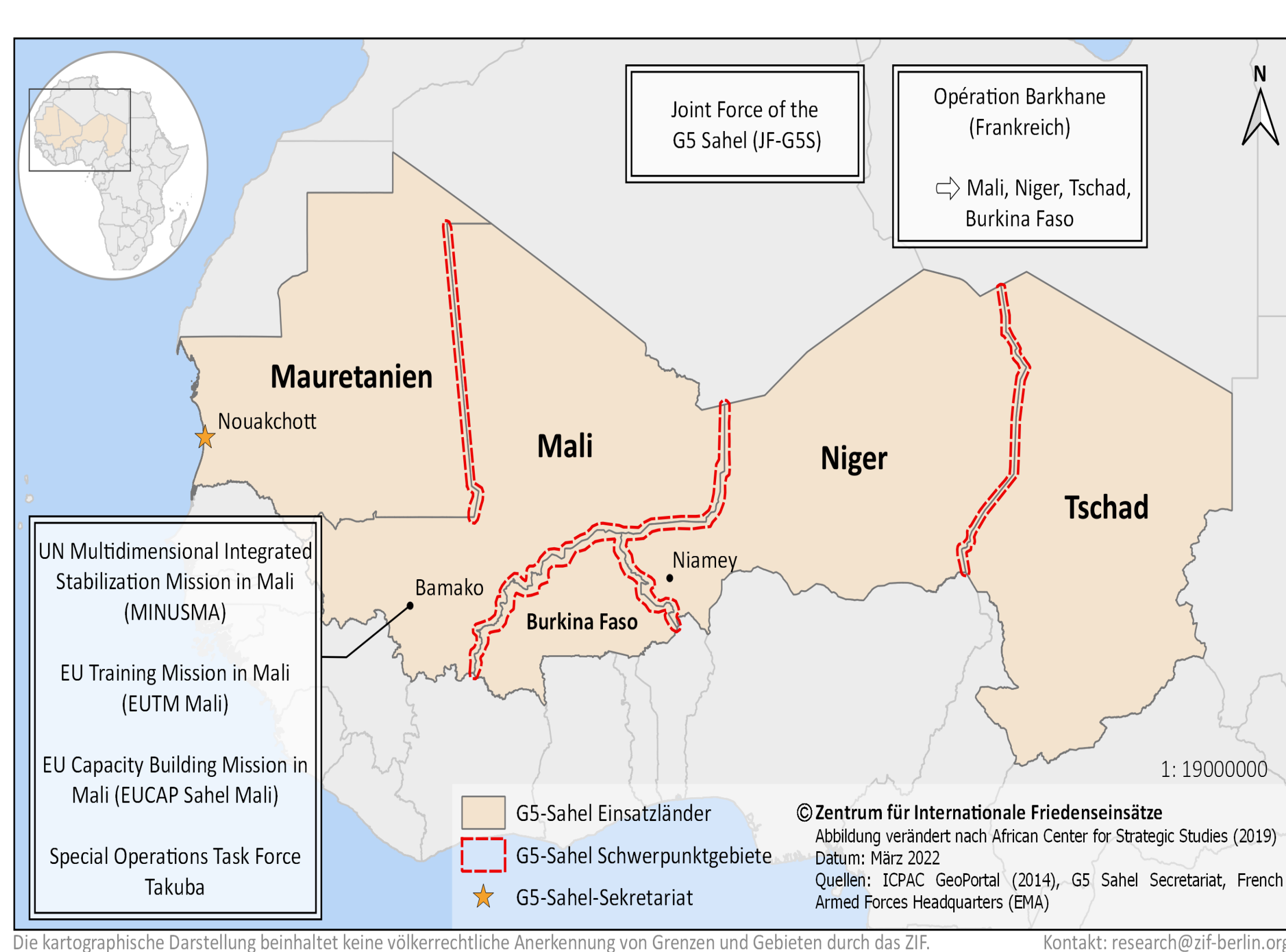
### Umdenken Frankreichs

Innenpolitischer Gegenwind wegen ausbleibender Erfolge bei steigenden militärischen Verlusten, wachsender lokaler Widerstand gegen die eigene Militärpräsenz und die schwierige Zusammenarbeit mit der politisch isolierten Militärregierung in Bamako führten gleichzeitig zu einem Umdenken in Frankreich. Präsident Macron ordnete im Laufe von 2021 eine deutliche Verkleinerung der französischen Opération Barkhane an, deren Aufgaben weitgehend von der multinationalen (aber französisch geführten) Special Operations Task Force Takuba übernommen werden sollen.

Weiter verschärft wurde die Lage Ende 2021 durch Meldungen, die malische Regierung habe zur Verstärkung der eigenen Verbände die aus anderen Einsätzen in Afrika für Menschenrechtsverletzungen berüchtigte private russische Sicherheitsfirma *Gruppe Wagner* angeheuert. 15 westliche Staaten, darunter Deutschland, drohten daraufhin mit Konsequenzen für den Fortbestand ihres eigenen Engagements in Mali. Anfang Januar 2022 übernahmen dann tatsächlich russische Einheiten ein erst wenige Wochen vorher von Frankreich geräumtes Camp in Timbuktu.

Schließlich verkündete die malische Regierung Ende Dezember 2021 nach einem nationalen Dialogprozess die endgültige Absage der für dieses Frühjahr geplanten Wahlen und die Verlängerung der Transition – und damit der eigenen Amtsperiode – bis Ende 2025. Als Konsequenz verhängte ECOWAS wenige Tage später harte Finanz- und Handels-sanktionen gegen Mali sowie die Schließung der Landesgrenzen und des Luftverkehrs. Kurz darauf beschloss die EU, sich diesen Maßnahmen weitgehend anzuschließen.

Die malische Regierung wiederum untersagte MINUSMA alle Flugbewegungen außer bei medizinischen Notfällen, weigerte sich, ein dänisches Takuba-Kontingent ins Land zu lassen und wies den französischen Botschafter aus. Infolgedessen beschloss Frankreich Mitte Februar, die Einsätze Barkhane und Takuba bis Juni 2022 aus Mali abzuziehen.



➤ **UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA)**  
Die UN-Mission hat aktuell eine Personalstärke von rund 17.850 (12.800 Soldat:innen, 1.750 Polizist:innen und 3.300 zivile Kräfte). Mandatierte Hauptaufgaben sind die Unterstützung der malischen Regierung bei der Umsetzung des Friedensabkommens von 2015 und der Schutz der Zivilbevölkerung im Zentrum des Landes. Die direkte Bekämpfung terroristischer Gruppen fällt ausdrücklich nicht unter das Mandat von MINUSMA.

➤ **EU Capacity Building Mission in Mali (EUCAP Sahel Mali)**  
Diese zivile Mission mit rund 120 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 mit einer Personalstärke von rund 800 soll die Sicherheitskräfte Malis und der anderen G5-Sahel-Staaten (Burkina Faso, Mauretanien, Niger und Tschad) befähigen, die Sicherheit und territoriale Integrität des Landes zu gewährleisten. Deutschland ist einer der größten Truppensteller.

➤ **Opération Barkhane**  
Diese französische Militärmission mit einer Personalstärke von rund 4.600 operiert auf dem Gebiet aller G5-Sahel-Staaten außer Mauretanien. Ihre Aufgaben umfassen sowohl die Unterstützung der nationalen Sicherheitskräfte und von MINUSMA als auch eigenständige offensive Operationen zur Terrorbekämpfung. Die Regierung Frankreichs beschloss im Laufe von 2021 eine deutliche Verkleinerung, im Februar 2022 dann den Abzug aus Mali. In den anderen Staaten soll Barkhane jedoch weiterhin operieren.

➤ **Special Operations Task Force Takuba**  
Die Operation mit rund 800 Soldat:innen besteht aus Spezialkräften aus zehn europäischen Ländern unter Führung Frankreichs. Von drei Stützpunkten im Norden Malis „beraten, unterstützen und begleiten“ sie die malischen Streitkräfte im Kampf gegen terroristische Gruppen. Deutschland beteiligt sich bisher nicht direkt an diesem Einsatz. Auch Takuba soll sich im ersten Halbjahr 2022 aus Mali zurückziehen.

➤ **G5-Sahel Joint Force (JF-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 in ihren eigenen Ländern Einsätze durch gegen Terrorgruppen und organisierte Kriminalität, dürfen aber bei der aktiven Verfolgung ihrer Gegner die Grenzen zu G5-Nachbarstaaten überschreiten.

➤ **Malische Sicherheitskräfte**  
Die malische Armee (Forces Armées Maliennes, FAMA) hat – auf dem Papier – eine Personalstärke von 13.000. Hinzu kommen die Nationalgarde (2.000), Gendarmerie (1.800) und Nationalpolizei (1.000). Alle Sicherheitskräfte haben Defizite in den Bereichen Ausrüstung, Training und Organisation. Insbesondere der FAMA werden Übergriffe gegen die Zivilbevölkerung in der Mitte und im Norden des Landes vorgeworfen.

➤ **Jama'at Nusrat al-Islam wa-I-Muslimin (JNIM)**  
Anfang 2017 gründeten vier malische Milizen – Ansar Dine, Katiba al-Furqan, Katiba Macina und al-Mourabitoun – die „Gruppe zur Unterstützung des Islam und der Moslems“ als Teil des Netzwerks von Al-Kaida. Unter Führung von Iyad ag Ghali, einem Tuareg aus Kidal im Norden Malis, wurde JNIM in den kommenden Jahren zur größten dschihadistischen Organisation in der Sahelregion. Sie ist für rund ein Viertel aller Konflikt-toten in Mali verantwortlich.

➤ **Islamischer Staat in der Größeren Sahara (ISGS)**  
Anfang 2015 spaltete sich die Miliz al-Mourabitoun, ein Teil schloss sich später JNMI an, der andere, noch radikalere Flügel wurde 2016 vom Islamischen Staat als sein Vertreter in der Sahelregion anerkannt. Neben Angriffen auf Zivilbevölkerung, Sicherheitskräfte und internationale Akteure liefert sich der ISGS auch regelmäßig Gefechte mit JNIM, die ISGS als zu gemäßigt im Umgang mit „Ungläubigen“ kritisiert.

➤ **Gruppe Wagner**  
Wagner ist eine private russische Sicherheitsfirma, die vermutlich von Jewgeni Prigoschin kontrolliert wird, dem enge Kontakte zur russischen Regierung nachgesagt werden. Wagner-Söldner waren bereits in mehreren afrikanischen Konflikten beteiligt, darunter in der Zentralafrikanischen Republik (CAR), Libyen und Mozambik. Ihnen werden zahlreiche Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen vorgeworfen. Ihre Präsenz in Mali wird regelmäßig berichtet, von der malischen Regierung aber noch offiziell bestritten.

Viele Stimmen haben in den letzten Wochen zu Recht gefordert, die Aktivitäten der internationalen Gemeinschaft in Mali und den deutschen Beitrag dazu „auf den Prüfstand zu stellen“. Unter dem Eindruck der Entwicklungen in Afghanistan im letzten Jahr müssen die verschiedenen Unterstützungsleistungen hinterfragt werden, denn es gibt offensichtliche Parallelen, allerdings auch Unterschiede.

## Konfliktdynamik

Trotz des Einsatzes umfangreicher militärischer Mittel durch MINUSMA, Barkhane, Takuba und die JF-G5S, trotz jahrelanger Beratung und Trainings der malischen Sicherheitskräfte durch EUTM und EUCAP und trotz erheblichen Engagements in der Entwicklungszusammenarbeit haben sich weder die Sicherheitslage noch die wirtschaftliche Situation weiter Teile der Bevölkerung in den Jahren seit 2013 verbessert.

Der malische Staat ist nach wie vor in großen Teilen seines Territoriums höchstens in den Städten präsent, kritische soziale Dienstleistungen wie medizinische Versorgung, Bildung, Infrastruktur, Verwaltung und Justiz fehlen weitgehend. Und die punktuell präsenten malischen Sicherheitskräfte werden von vielen Menschen in der Mitte und im Norden nicht als „Freund und Helfer“ empfunden, sondern als kaum weniger gefährlich als die bewaffneten Milizen.

Aus dieser Situation resultiert eine massive Unzufriedenheit mit der politischen Elite des Landes, die einerseits den Auslöser für die zwei Militärputsche bildete und andererseits die weit verbreitete Unterstützung für die Junta – mindestens im Süden des Landes – erklärt. Die Militärs instrumentalisieren zudem geschickt anti-französische Ressentiments in der Bevölkerung, die auch die harten Wirtschaftssanktionen der ECOWAS und angekündigte vergleichbare Maßnahmen der EU ablehnt.

Für die meisten Menschen in Mali steht auch nicht die Rückkehr zu einer formellen Demokratie durch die schnellstmögliche Abhaltung von Wahlen im Mittelpunkt, wie sie von vielen externen Akteuren gefordert wird. Sie wollen erstens eine effektive Regierung, die ihre Grundbedürfnisse – funktionierende Krankenhäuser, Schulen und Gerichte, Bewegungsfreiheit zu Feldern und Märkten – erfüllt. Und zweitens verlangen sie tiefgreifende politische Reformen, insbesondere des Wahlrechts, basierend auf Konsultationen zwischen Regierung und Zivilgesellschaft.

Sollte sich die Junta zu derartigen Reformschritten bereit erklären, sollten die internationale Gemeinschaft und Deutschland ihre Unterstützung anbieten. Ebenso sollten in der Übergangszeit – deren Dauer primär malische Akteure bestimmen müssen – Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe weitergeführt werden.

## Missionen auf dem Prüfstand

Schwieriger ist die Frage nach der Fortsetzung des deutschen militärischen Engagements bei MINUSMA und EUTM zu beantworten. Diese Entscheidung sollte sowohl von Werten als auch von Interessen geleitet sein. Erstere erfordern den weitest möglichen Schutz der malischen Bevölkerung vor Gewalt, aber auch vor Armut und Hunger. Letztere verlangen die Fortsetzung der Bekämpfung des harten Kerns der Terrororganisationen ISGS und JNIM und der mit ihnen eng verwobenen organisierten Schleuser-, Waffen- und Drogenkriminalität. Dieser Kampf muss aber auf der Erkenntnis beruhen, dass ein wesentlicher Teil der Kämpfer keine radikalen Islamisten sind, die ein sahelisches Kalifat anstreben. Wirtschaftliche Gesichtspunkte sind für die meisten Fußsoldaten deutlich wichtiger. Ebenso gehen viele der „Schmuggler“ einfach einer Tätigkeit nach, die ihre Familien seit Generationen ausüben: dem Transport von Waren vom Süd- an den Nordrand der Sahara.

## MINUSMA

### Mandatsaufgaben



Eine Beschreibung der Mandatsaufgaben finden Sie unter: [zif-berlin.org/missions-mandates](http://zif-berlin.org/missions-mandates)

### Deutsche Beteiligung



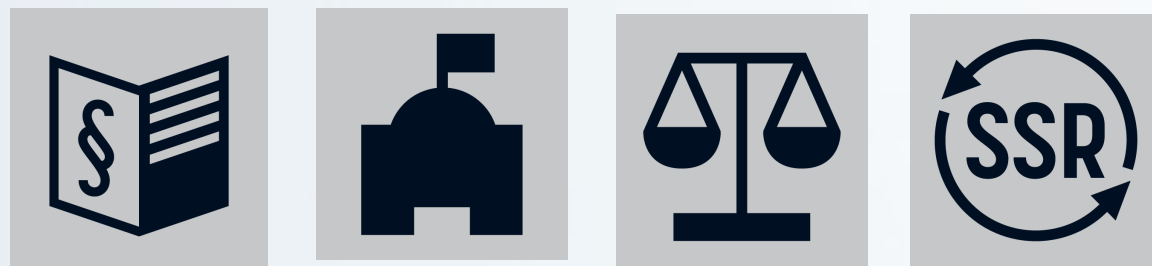
MINUSMA – zu deren Mandat Terrorbekämpfung ausdrücklich nicht zählt – hat die Situation in Mali bisher nicht flächendeckend verbessern können. Sie ist aber dennoch ein wichtiger Stabilitätsanker, insbesondere für den fragilen Friedensprozess im Norden des Landes. Die Implementierung des Abkommens von 2015, obwohl im Detail sehr zäh, ist bisher eine Erfolgsgeschichte, aber alles andere als ein Selbstläufer. Ein Ende des Friedensprozesses würde die Sicherheitslage in Mali noch einmal dramatisch verschlechtern und damit den Islamisten in die Hände spielen.

Zusätzlich sorgen MINUSMA-Blauhelme und Polizist:innen zumindest im Umfeld ihrer Camps für die Sicherheit der Bevölkerung und Schutz für zivile Projekte, was von den Menschen vor Ort durchaus gewürdigt wird. Das Netzwerk der UN vor Ort hilft auch, notwendige politische Prozesse zu Aussöhnung und Demokratisierung zu fördern und die Regierung in Bamako in die Verantwortung zu nehmen, etwa durch die Aufklärung von Menschenrechtsverletzungen durch malische Sicherheitskräfte.

Es wäre daher sinnvoll, das politische Mandat der Mission weiter zu stärken und die militärischen und polizeilichen Komponenten besser auszustatten, wie vielfach von der UN vorgeschlagen. Das deutsche militärische Engagement bei MINUSMA sollte also grundsätzlich fortgesetzt werden. Allerdings ist zu prüfen, wie sich der Wegfall der bisher von Barkhane erbrachten Unterstützungsleistungen in den Bereichen Aufklärung und medizinische Versorgung auf die Sicherheit und Einsatzbereitschaft des eingesetzten Bundeswehrpersonals auswirken wird.

## EUTM Mali

### Mandatsaufgaben



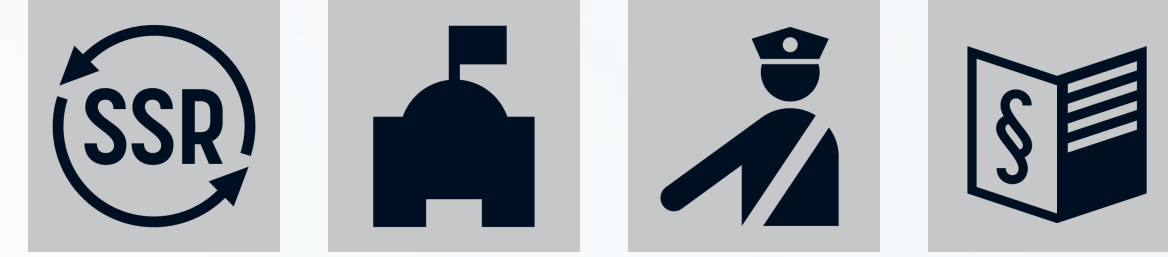
Deutsche Beteiligung: 301 Soldat:innen (02/22)

Anders ist dagegen der deutsche Beitrag im Rahmen von EUTM Mali zu bewerten. Das zentrale Problem der malischen Armee besteht in ihrer Fokussierung auf den Machterhalt des jeweiligen Regimes anstatt auf die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und den Schutz der Bevölkerung und nicht in mangelnder Ausbildung ihrer Offiziere. Sowohl der demokratisch legitimierten Regierung von Präsident Keita (2013-20) als auch der Militärjunta fehlte aber jeder Wille zu einer durchgreifenden Reform des Sicherheitssektors.

Die Wertschätzung der aktuellen Regierung für EUTM lässt sich daran ablesen, dass sie bereit ist, die für sie kostenlose Arbeit der EU-Mission durch die teuer zu bezahlenden Leistungen der Wagner-Gruppe zu ersetzen. Unter diesen Voraussetzungen ist eine Weiterführung der Mission in Mali bzw. der deutschen Beteiligung daran nicht erfolgversprechend. In Niger hingegen erscheint ein weiteres Engagement der Aktivitäten in Abstimmung mit der dortigen Regierung und den europäischen Partnern sinnvoll.

## EUCAP Sahel Mali

### Mandatsaufgaben



Deutsche Beteiligung: 3 Zivile (02/22)

EUCAP Sahel Mali steht vor der gleichen fundamentalen Herausforderung wie EUTM. Seit ihrer Entsendung besteht ihr Kernmandat in der Reformierung eines reformunwilligen Partners, in ihrem Fall der zivilen malischen Sicherheitskräfte. Eine neuere Aufgabe der Mission ist wesentlich sinnvoller, nämlich die Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte, Bekämpfung der Korruption und Beendigung der Straflosigkeit in den Sicherheitskräften, und dies zunehmend auch außerhalb der Hauptstadt. Diese Aktivitäten sollten ausgeweitet werden, der deutsche Beitrag zu EUCAP mit sekundiertem Zivilpersonal sollte entsprechend fortgesetzt werden.

## Reformen fordern und unterstützen

Eine differenzierte Betrachtung von Deutschlands Beitrag zu den Instrumenten der Krisenbewältigung in Mali ist essenziell. Ein weitgehender Rückzug von Deutschland und anderen europäischen Ländern aus allen Friedenseinsätzen in dem Land birgt erhebliche Risiken. Er könnte dazu führen, dass andere Akteure wie etwa Russland versuchen, die Lücke zu füllen und damit in der Nachbarschaft Europas weiter an Einflussmöglichkeiten gewinnen. Die Militärjunta in Bamako versucht durch die Zusammenarbeit mit der Wagner-Gruppe nicht nur ihre Sicherheitslage zu verbessern, sondern auch dem westlichen Druck zu Reformen und einer Rückkehr zur Demokratie auszuweichen.

Neben der angepassten Fortsetzung des Engagements im Format von internationalen Missionen wird es zentral sein, mit der malischen Militärregierung, aber auch der Zivilgesellschaft im Dialog zu bleiben. Immer wieder betonen malische Akteure, dass nach wie vor Interesse an einer Zusammenarbeit gerade auch mit Deutschland bestehe. Mali braucht dringend tiefgreifende Reformen. Ihr Ziel und ihr Tempo müssen aber die malischen Akteure vorgeben. An ihren Bedürfnissen sollte Deutschland – im Rahmen seiner Fähigkeiten und Interessen – sein zukünftiges Engagement in Mali ausrichten.