Mali: Vom einstigen ‚Musterland‘ der Demokratisierung zum Schauplatz internationaler Interventionen

*Impuls-Vortrag für die Podiumsdiskussion
„Brennpunkt Mali: Strategien für Entwicklung und Frieden“
Ev. Akademie Frankfurt, 12.09.2019*

Simone Schnabel (HSFK)

Mali galt über Jahrzehnte für seine bilateralen Partnerländer, darunter auch Deutschland, als ‚Musterland‘ der Demokratie. Seit 1991 finden in Mali demokratische Wahlen statt, der staatliche Verwaltungsapparat wurde dezentralisiert, Wahlen fanden bis vor der Krise auch in den mehr als 700 Gemeinden statt. Die Resilienz dieser institutionellen Errungenschaften wurde und wird mit den Entwicklungen seit 2012 auf den Prüfstand gestellt, und die Fassade der vermeintlichen Muster-Demokratie beginnt zu bröckeln.

Im Jahr 2012 wurde Mali durch mehrere Krisen schwer erschüttert: durch einen separatistischen Aufstand von Tuareg-Gruppen, der Eroberung weiter Teile des Nordens durch Islamisten und einen Militärputsch. Schwer bewaffnete Tuareg-Rebellen eroberten im Bündnis mit islamistischen Gruppierungen, die schon seit 2007 immer mehr an Einfluss gewonnen hatten, rasch den Norden Malis. Bewaffnete Aufstände der in Nordmali mehrheitlich angesiedelten Tuaregbevölkerung sind in der Geschichte Malis nicht neu. Seit der Unabhängigkeit des Landes 1960 gab es dort immer wieder separatistische Tendenzen, die durch ein enormes Entwicklungsgefälle zwischen dem ariden, nomadisch bevölkerten Norden und dem Machtzentrum im Süden sowie durch Diskriminierung der Tuareg angefacht wurden.

Mit dem Ende des Gaddafi-Regimes 2011 gewann dieser Konflikt eine neue Dynamik. Zahlreiche Tuareg, die in der libyschen Armee gekämpft hatten, kehrten nach Mali zurück und verbündeten sich teilweise mit dortigen extremistischen Gruppen. Auch der malische Staat selbst hatte historisch aber eine aktive Rolle in der Destabilisierung des Nordens: Um dort Kontrolle auszuüben, setzte die malische Regierung unter Präsident Touré (2002-2012) bewusst auf eine Politik der Spaltung, und ließ bestimmten Gruppen freie Hand, sich am Drogenschmuggel durch Nordmali zu beteiligen. Dies verhalf extremistischen Gruppierungen zu mehr Macht und

Finanzkraft und gipfelte schlussendlich in den folgenreichen Bündnissen mit den Tuareg-Rebellen im Jahr 2012. Zeitgleich und als Reaktion auf dieses Geschehen, putschte im selben Jahr, 2012, ein Militär in Bamako den Präsidenten Touré aus dem Amt. Als die Kämpfer islamistischer Gruppen über den Norden hinaus in Richtung Süden zogen, bat der damalige Interimspräsident Traoré Frankreich um Unterstützung. Frankreich schickte daraufhin 4000 Soldaten unter der Mission ‚Serval‘ nach Nordmali, so dass innerhalb kurzer Zeit die Befreiung zentraler Städte gelang.

Der Militärschlag Frankreichs machte die Vorbereitungen für eine afrikanisch geführte internationale Stabilisierungsmission in Mali (AFISMA) unter der Leitung der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS zunichte. Sie sollte der malischen Armee helfen, den Norden zurückzuerobern. ECOWAS spielte eine führende Rolle in der Vermittlung zwischen den Konfliktparteien und der Entwicklung eines Fahrplans für eine Übergangsregierung nach dem Putsch. Auf eine nur kurzzeitige Entsendung von ECOWAS-Truppen, die die französische Operation teilweise begleiteten, folgte ab Juli 2013 die Multidimensionale Integrierte Stabilisierungsmission der UN in Mali (MINUSMA). Nach langwierigen Verhandlungen unter der Schirmherrschaft internationaler Vermittler wurde im Mai 2015 ein Friedensabkommen unterzeichnet. Vertragsparteien darin sind die malische Regierung sowie zwei Allianzen bewaffneter Tuareg-Gruppierungen – unter Ausschluss islamistischer Gruppen. Auch weil nicht alle relevanten Akteure an den Friedensverhandlungen beteiligt wurden, ist eine nachhaltige Befriedung Nordmalis noch immer nicht in Sicht.

Seit 2012 hat sich Mali daher zu einem Schauplatz internationaler, v.a. militärischer Interventionen entwickelt, die ich im Folgenden und als Vorbereitung für unsere anschließende Diskussion kurz skizzieren werde.

MINUSMA

2013 setzte der Sicherheitsrat der UN die Blauhelm-Mission MINUSMA zur Stabilisierung des Landes ein. Mit dem 2015 geschlossenen Friedensabkommen, wurde das Mandat von MINUSMA erweitert, um die Regierung bei der Umsetzung und der Wiederherstellung staatlicher Autorität zu unterstützen.

Bis 2016 ist es MINUSMA gelungen, zu einer zeitweiligen Stabilisierung in Nordmali beizutragen, gemessen u.a. am Rückgang ziviler Opfer und der Rückkehr interner Vertriebener. Gleichzeitig ist die Mission selbst zur Zielscheibe von Anschlägen geworden - mit den bisher größten personellen Verlusten in der Geschichte der UN! Nach wie vor sind die Institutionen des malischen Staates in weiten Teilen des Nordens nicht handlungsfähig. Aufgrund der nur sehr langsamen Fortschritte in der Umsetzung der Friedensvertrags wurde 2018 ein ‚Friedenspakt‘ zwischen der UN und der Regierung von Mali verabschiedet, der eine beschleunigte Implementierung vorsieht. Im Juni 2019 wurde das Mandat von MINUSMA um ein weiteres Jahr verlängert. Als Reaktion auf die jüngsten gewaltsamen Entwicklungen in Zentralmali liegt nun ein stärkerer Fokus auf dem Schutz der zivilen Bevölkerung und der Ausweitung militärischer Operationen auf das Zentrum des Landes.

Aktuell hat MINUSMA eine Truppenstärke von knapp über 13.000 Militärs (13.130), knapp 2000 Polizisten (1.730) sowie knapp 1.600 Personen zivilen Personals (1.580) (Stand 03/2019). Die Bundeswehr unterstützt MINUSMA mit 929 Einsatzkräften (Stand 04/2019), damit befindet sich die deutsche Truppenstärke noch unter der vom Bundestag legitimierten Obergrenze von 1.100 Streitkräften. Einsatzschwerpunkte des deutschen Kontingents von MINUSMA liegen u.a. in der Stabilisierung und Wiederherstellung staatlicher Autorität, in militärischer Aufklärung und zivil-militärischer Zusammenarbeit. Das Polizeikontingent stellt u.a. ein Spezialteam bereit, welches malische Sicherheitskräfte in der Bekämpfung grenzüberschreitender und organisierter Kriminalität ausbildet (ZIF 2019).

Operation Barkhane

Barkhane ist die Nachfolgeoperation der französischen Entsendung "Serval", die 2013 in Mali intervenierte. Die mittlerweile 4.500 Mann starke französische Militärmission operiert auf dem Gebiet der Sahel-Staaten Mali, Burkina Faso, Niger und Tschad, in dessen Hauptstadt sich auch das militärische Hauptquartier von Barkhane befindet. Ca. 1.500 Soldaten sind in Nord-Mali stationiert. Die Einsatzkräfte von Barkhane sind – im Unterschied zu MINUSMA - v.a. in der Antiterrorbekämpfung aktiv, häufig in Zusammenarbeit mit der malischen Armee (ZIF 2019).

G5-Sahel Joint Force

Anfang 2017 beschloss ein bis dahin kaum formalisiertes Bündnis zwischen Mali, Burkina Faso, Mauretanien, Niger und Tschad den Aufbau einer gemeinsamen Einsatztruppe, der G5 Sahel Joint Force. Diese Eingreiftruppe von insgesamt 5.000 Soldaten – je 1.000 aus jedem der G5-Sahel-Staaten – führt vor allem im eigenen Land Einsätze durch, gegen Terrorgruppen und organisierte Kriminalität, darf aber bei der aktiven Verfolgung ihrer Gegner die Grenzen zu G5-Nachbarstaaten überschreiten. Die EU, darunter auch Deutschland, und zahlreiche weitere Länder, darunter auch Saudi-Arabien und die Türkei, unterstützen die G5 Sahel Joint Force. Auf Druck von Frankreich bewilligte der UN-Sicherheitsrat der Joint Force logistische und operative Unterstützung innerhalb Malis zu. Sie ist v.a. im Grenzdreieck Mali, Burkina Faso und Niger aktiv. Die dahinter stehende Kooperation der G5 Sahel Staaten institutionalisiert sich zunehmend, beispielsweise durch ein eigenes Sekretariat, das immer mehr auch als internationaler Partner auftritt.

Die militärische Ausbildungsmission EUTM Mali

Mit der EUTM Mali unterstützt die EU die malische Regierung in ihren Bemühungen, langfristig eigenständig für Sicherheit und Stabilität auf dem gesamten Staatsgebiet zu sorgen. Im Rahmen dieses Auftrags, bildet die Mission malische Streitkräfte aus, berät das malische Verteidigungsministerium sowie die Führungsstäbe der Armee. Seit 2016 unterstützt die Mission auch die G5 Sahel Joint Force durch Beratungs- und Trainingsmaßnahmen. Bis 2018 bildete EUTM bereits 13.000 malische Soldaten aus, rund ein Drittel der malischen Armee. Deutschland ist aktuell mit 191 Bundeswehrangehörigen von insgesamt 620 Einsatzkräften der größte Truppensteller (ZIF 2019).

Die zivil-polizeiliche Mission EUCAP Sahel Mali

Diese Mission mit 140 Mitarbeitern bildet unter deutscher Beteiligung malische Polizisten, Nationalgardisten und Gendarmen aus, koordiniert internationale Trainingsmaßnahmen und berät die malischen Sicherheitskräfte bei der Personalplanung.

Zivile Interventionen

Neben diesen vier Einsätzen gibt es in Mali dutzende kleinerer multi- und bilateraler Entwicklungsprojekte u.a. zur Verbesserung der Regierungsführung, Versorgung mit sozialen Dienstleistungen wie Wasser und Gesundheit, Ausbau landwirtschaftlicher Produktion. Allein im Jahr 2017 gab es im Sicherheitssektor 70 Projekte in diesem Kontext (Tull 2017). Die internationalen Partner Malis haben ihre Hilfe seit dem Ausbruch der Krise massiv gesteigert. In der Sahel Allianz, einer Initiative Deutschlands und Frankreichs, versuchen die EU und weitere internationale Partner ein Finanzpaket von 8 Mrd. EUR und mehr als 600 Projekte in sechs Kernbereichen zu bündeln und damit zu einer besseren Kohärenz und Koordination in der humanitären, bilateralen und multilateralen Zusammenarbeit im Sahel beizutragen.

Inwieweit ein Zusammenspiel dieser Vielzahl von Interventionen gelingt, werden wir nun in der anschließenden Diskussion nachgehen. Auch wenn die verschiedenen Missionen durchaus komplementär agieren, da es fraglos genug zu tun gibt, fehlt eine gemeinsame strategische Ausrichtung. Die Interventions-Puzzlestücke stehen teilweise in einem gefährlichen Widerspruch miteinander und konterkarieren dabei die ‚Stabilisierung‘ als friedensfördernde Strategie, die zivile, polizeiliche und militärische Mittel verknüpfen soll (Friedensgutachten 2019). Die Interventionsbemühungen in Mali, ob zivil oder militärisch, basieren auf einer staatszentrierten Sicherheitslogik, die auf eine Ausweitung bürokratischer und infrastruktureller Kapazitäten des malischen Staates zielen. Der Begründungsdiskurs proklamiert (Un-)Sicherheit als die Hauptursache der Krise im Sahel, die mit dem Ausbau staatlicher Kapazitäten behoben werden soll. Diese allzu einfache Interpretation wird der Komplexität der Krise und deren endogenen Ursachen allerdings nicht gerecht.