

## Mali: Friedensprozess ohne Stabilisierung

Die internationalen Partner sollten die malische Regierung in die Pflicht nehmen

Denis M. Tull

Vor anderthalb Jahren wurde in Algier ein Friedensvertrag für Mali unterzeichnet, doch noch immer ist das Land von Stabilisierung weit entfernt. Das Abkommen ist bislang kaum umgesetzt; der Norden Malis bleibt außerhalb staatlicher Kontrolle, während sich die Sicherheitslage im gesamten Land dramatisch verschlechtert. Umso problematischer ist, dass die Beziehungen zwischen Mali und internationalen Partnern eine sehr einseitige Angelegenheit sind: Die Regierung in Bamako verlässt sich auf externe Unterstützung, tut selbst aber wenig, um das Land zu stabilisieren. Es mangelt nicht nur an einer Umsetzung des Friedensabkommens, sondern auch an grundlegenden Reformen. Um einen »mission creep« zu vermeiden, der auf eine umfassende, langwierige Substitution des malischen Staates durch diverse Missionen (VN, EU) und Geber hinausläufe, sollten die internationalen Partner von der Regierung deutlich mehr politische Eigenverantwortung einfordern. Sinnvoll wäre, mit dem Land engmaschige Ziele zu vereinbaren, die ein Abkommen auf Gegenseitigkeit begründen.

Das Algier-Abkommen wurde im Mai bzw. Juni 2015 von der malischen Regierung, regierungsnahen Milizen der »Plattform« sowie Rebellen der CMA (Coordination des Mouvements de l'Azawad) unterzeichnet. Es sieht vor, mittelfristig vier Maßnahmenpakete umzusetzen: (1) spezifische Entwicklungsprogramme für Nord-Mali; (2) Rückkehr der Armee in den Norden, eine Demobilisierung von Rebellen und/oder ihre Integration in die Sicherheitskräfte sowie eine Reform des Sicherheitssektors; (3) Prozesse gesellschaftlicher Versöhnung; (4) politisch-institutionelle Reformen wie eine grundlegende Dezentralisierung und Regionalisierung – zugunsten einer stärkeren Selbst-

verwaltung für den Norden, aber auch den Rest des Landes. Die Gebietskörperschaften sollen beträchtliche Befugnisse und Ressourcen erhalten, namentlich 30 Prozent der öffentlichen Einnahmen.

Das Abkommen sieht zudem Übergangsmaßnahmen vor, die ursprünglich binnen drei Monaten den Friedensprozess in Nord-Mali anschieben sollten. Dazu gehören Kantonierung und Demobilisierung von Truppen, eine Machtteilung in der lokalen Verwaltung sowie trilaterale Sicherheitsmechanismen. Selbst diese Vorgaben harren weiter der Implementierung. Die Blockade hat zu einem politischen Vakuum geführt, das landesweit gravierende Konsequenzen hat.

## Schlechte Sicherheitslage

Ein Indikator dafür ist die wachsende Zahl von Angriffen auf Malis Armee und die VN-Friedensmission MINUSMA. Von Ende 2015 bis September 2016 kam es zu 52 Anschlägen auf MINUSMA; dabei starben 30 Menschen. 52 Todesopfer gab es zwischen Juni und September bei Attacken auf die Armee.

Die fünf Regionen des Nordens – Timbuktu, Gao, Kidal, Ménaka, Taoudéni – werden weiter von bewaffneten Gruppen (CMA, Plattform und Jihadisten) kontrolliert. Während des Sommers lieferten sie sich untereinander erbitterte Kämpfe in Kidal. Staatliche Akteure sind bislang nicht in den Norden zurückgekehrt. Alarmierender ist die Tatsache, dass Rechtlosigkeit und Gewalt in Zentral-Mali Fuß gefasst haben. Wo staatliche Präsenz hier überhaupt existiert, ist sie weitgehend symbolisch und auf urbane Zentren beschränkt. Auch im Süden breitet sich Unsicherheit aus. Anfang November griff die jihadistische Gruppe Ansar Dine in der Region Koulikoro einen Gendarmerie-Posten, eine Bank und ein Gefängnis an.

Ausläufer der Krise erreichen auch Nachbarstaaten. Seit Juni starben bei Angriffen auf Burkina Faso im Grenzgebiet zu Mali mehrere Polizisten und Soldaten. Niger, das zwischen November 2014 und Ende 2015 keine Anschläge erlebte, sieht sich seit diesem Jahr erneut zahlreichen Feindseligkeiten ausgesetzt. Unter anderem kam es zu einem Angriff auf ein Flüchtlingslager in Tazalit, bei dem unbekannte Täter 22 nigrische Soldaten und Polizisten töteten.

Die Rückschritte in Mali offenbaren nicht nur Ohnmacht und Versagen der Regierung. Externe Akteure wie VN, EU oder Frankreich können die Sicherheit im Land ebenfalls nicht entscheidend verbessern, solange es keine Fortschritte beim Friedensprozess gibt. Das Erstarken gewaltbereiter, darunter jihadistischer Gruppen zeigt die Grenzen der französischen Anti-Terror-Operation Barkhane, für die im ganzen Sahel rund 3500 Mann eingesetzt sind.

Auch die derzeit knapp 12 000 Blauhelme von MINUSMA können kaum Sicherheit erbringen. Grund dafür ist weniger der

Mangel an Truppen und Ausstattung. Vielmehr macht die Abwesenheit des Staates in Nord-Mali die VN-Mission dort zur wichtigsten Zielschreibe terroristischer Gruppen. Die Mission muss sich selbst schützen, so dass sie weniger Kapazitäten für ihre eigentlichen Aufgaben hat. Ohnehin sieht das Mandat – mit Ausnahme des Schutzes bedrohter Zivilisten – keine Sicherheitsleistungen vor. Es wäre riskant und wenig aussichtsreich, robuster gegen Rebellen, Jihadisten oder Drogenschmuggler vorzugehen. Dabei ist ohnehin nicht klar, wer unter diesen Gruppierungen die Friedensgegner sind, denn die Akteurskonstellation ist fließend und oft von Opportunismus bestimmt. Selbst Nutznießer des Status quo wie Drogenschmuggler können nicht ohne weiteres neutralisiert werden, da nach Ansicht vieler Beobachter die Teilnehmer des Friedensprozesses (im Norden wie in Bamako) direkt oder indirekt vom Drogenschmuggel profitieren. Fest steht, dass MINUSMA kein Ordnungsfaktor sein kann, solange der Friedensprozess nicht vorankommt. Diesen politisch und technisch zu unterstützen sollte daher Priorität der Mission sein.

## Der stotternde Friedensprozess

Seit Juni 2016 gibt es zumindest dort zaghafte Fortschritte, wo es um die kurzfristigen Übergangsregelungen des Friedensabkommens geht. Verantwortlich dafür ist vor allem wachsender internationaler Druck. Präsident Ibrahim Boubacar Keïta ernannte einen Hohen Vertreter zur Implementierung des Abkommens; zugleich setzte er Komitees ein, die Vorarbeiten für einzelne Maßnahmen leisten sollen (Verfassungsänderung, Sicherheitssektorreform, Demobilisierung und Reintegration). Auf Seiten der Rebellen geht die gestiegene Friedensbereitschaft darauf zurück, dass sich die politisch-militärischen Kräfteverhältnisse zu ihren Ungunsten verändert haben, namentlich infolge einer Offensive der regierungsnahen GATIA-Miliz (Groupe autodéfense touareg Imghad et alliés) in der Region Kidal.

Ein Meilenstein könnte die Einigung über die Schaffung von »Übergangsbehörden« sein, die eigentlich ab Mitte November in Nord-Mali installiert werden sollten. Dabei handelt es sich um einen Mechanismus zur Machtteilung zwischen CMA, Plattform und Regierung, der für Ämter auf den verschiedenen Verwaltungsebenen im Norden (Kommunen, Distrikte, Regionen) gelten soll. Für die Rebellen sind die Übergangsbehörden ein Sprungbrett, um sich mit Blick auf die erhoffte Selbstverwaltung politisch zu positionieren.

Weitere Anreize für Frieden sind die geplante Integration von Rebellen in die staatlichen Sicherheitskräfte sowie Prämien für die Demobilisierung und Reintegration von Kombattanten. Diese Maßnahmen haben sich allerdings – zumindest kurzfristig – als problematisch erwiesen. Die Aussicht auf »Friedensdividenden« hat eine Fragmentierung der CMA in Gang gesetzt. Auf Basis lokaler Identitäten wurden neue Ableger gegründet, so etwa das *Mouvement pour le Salut de l'Azawad* (MSA). Dahinter steht der Versuch, Ansprüche auf politische Macht und Ressourcen geltend zu machen. Solche Positionierungen werden die Umsetzung des Friedensvertrags verzögern, der bislang nur drei Unterzeichner (aner)kennt. Sie sind aber auch ein Indiz dafür, dass die Rebellen eine Implementierung des Abkommens und damit Friedensdividenden antizipieren. Diese »erkaufte« Lösung ist ein Anfang, aber noch keine hinreichende Grundlage für mittel- und langfristigen Frieden.

Die Regierung ist weiterhin zurückhaltend damit, das Abkommen zu implementieren. Sie hat nichts unternommen, um die skeptische Öffentlichkeit davon zu überzeugen, dass Algier keineswegs einseitig den Norden begünstigt. Dabei sieht das Abkommen grundlegende Reformen für das ganze Land vor. Ebenso fehlt es bislang an konkreten Schritten der Regierung, um die gesellschaftliche Aufarbeitung des Konflikts zu unterstützen, die durch eine Wahrheits- und Versöhnungskommission sowie eine »Konferenz der nationalen Einigung« erfolgen soll.

## **Reformverweigerung der Regierung**

Die Entwicklungen der letzten zwölf Monate geben wenig Anlass zu Optimismus. Im Schatten des nicht implementierten Friedensabkommens haben sich weiter Gewalt und Unsicherheit ausgebreitet. Die staatliche Autorität schwindet; wirtschaftliche und entwicklungspolitische Programme, die von externen Gebern finanziert werden, um den Friedensprozess zu flankieren, ließen sich nicht verwirklichen. Zwar ist für die kommenden Monate zu erwarten, dass zumindest die Übergangsmaßnahmen im Norden umgesetzt werden. Dies könnte aber zu wenig und zu spät sein, um die negativen Trends zu stoppen oder gar umzukehren, die längst das Zentrum Malis und die Nachbarländer erreicht haben.

Präsident Keita hat eigene Bürger wie internationale Partner desillusioniert. Mehr als fraglich erscheint, ob er fähig und willens ist, die im Friedensvertrag vorgesehenen politisch-institutionellen Reformen voranzubringen. Das wäre nötig, um Malis gravierende Governance-Probleme zu beheben, als deren Symptom die wiederkehrenden Krisen im Norden gelten. Zu den Defiziten gehören eine zentralistische und autoritäre Regierungsführung, Korruption, Klientelismus sowie organisierte Kriminalität unter Beteiligung staatlicher Akteure. Trotz zahlreicher Skandale, die teils den Präsidenten und sein Umfeld betreffen, ist seit 2013 kein Fall von Korruption strafrechtlich geahndet worden. Dies legt nahe, dass Keita – der von 1994 bis 2000 Premierminister und von 2002 bis 2007 Parlamentspräsident war – für eine negative Kontinuität steht. Ohnehin ist nicht zu übersehen, dass das Problem Nord-Mali auch politischen Nutzen bringt. Solange dort Konflikt und Instabilität andauern, kann die Regierung von Reformstau, Korruption und wachsenden sozialen Protesten ablenken. Fünf Regierungswechsel in Keitas bislang dreijähriger Amtszeit und permanente Personalrochaden im Präsidialamt deuten nicht auf seriöse Regierungsarbeit hin.

Eine kalkulierte Verlagerung von Problemen und Verantwortlichkeiten ist ebenso

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die 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 07-200  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

beim Thema Sicherheit erkennbar. Die Anti-Terror-Operation Barkhane und zu einem gewissen Grad auch MINUSMA werden von der Regierung als Sicherheitsdienstleister genutzt. Neben der Auslagerung der Sicherheit hat dies auch innenpolitische Vorteile, denn die Regierung zögert nicht, für Probleme die internationalen Partner verantwortlich zu machen. Diese Konstellation mindert die Erfolgsaussichten der EU-Missionen vor Ort, die den Aufbau von Militär (EUTM Mali) und Polizei (EUCAP Sahel Mali) unterstützen sollen. Externe Sicherheitsleistungen verringern für die Regierung nicht nur den Druck, in die eigenen Sicherheitskräfte zu investieren. Sie machen es auch weniger dringlich, den Sicherheitssektor zu reformieren und zu professionalisieren. Im Sahel wurden während der letzten zwei Jahrzehnte diverse Ertüchtigungsinitiativen vorangetrieben, angeführt von Frankreich oder den USA. Die dabei gemachten Erfahrungen zeigen – gerade auch im Fall Mali –, dass Ertüchtigung ohne Sicherheitssektorereform keinen Erfolg bringt. Die Verschlechterung der Sicherheitslage im Land hat viele Gründe. Sie ließ sich jedenfalls nicht dadurch verhindern, dass EUTM Mali seit 2013 mehr als 8000 malische Soldaten (60 Prozent der Landstreitkräfte) ausgebildet hat. Dies dürfte ein deutlicher Hinweis sein, dass Ertüchtigung in ihrer gegenwärtigen Form unzureichend ist und flankierender Governance-Reformen bedarf – zu Beschaffungswesen, Rekrutierung, Transparenz oder demokratischer Kontrolle.

### **Ausblick**

Die internationale Gemeinschaft hat auf den Kollaps Malis seit 2012 zu Recht mit umfangreichen politischen, militärischen und entwicklungsbezogenen Hilfsmaßnahmen reagiert. Angesichts der fehlenden Eigeninitiative der Regierung ist es jedoch an der Zeit, mit den malischen Partnern eine neue Geschäftsgrundlage zu vereinbaren. Wenn die Führung in Bamako nicht sehr viel stärker zu eigenverantwortlichem

Handeln bereit ist, läuft die internationale Gemeinschaft Gefahr, sich mit ihrem Engagement in Mali endlos zu verzetteln und weitgehend wirkungslos zu bleiben. Die Entwicklungen im Zentrum und im Süden des Landes zeigen, dass Malis politische Probleme nicht auf den Norden begrenzt sind, sondern umfassende Reformen erforderlich machen.

Dabei gilt es, die Anreizstrukturen für die malische Regierung grundsätzlich zu verändern. Bislang konnte sie sich darauf verlassen, von außen mehr oder weniger vorbehaltlos unterstützt zu werden, weil Mali in der internationalen Wahrnehmung – Stichwort Jihadismus – als globales Sicherheitsproblem gilt. Ein Kurswechsel der externen Partner könnte bedeuten, dass sie mit der malischen Regierung konkrete Zielvorgaben und Zeitpläne erarbeiten, sowohl für den Friedensprozess als auch für mittel- und langfristige Reformen, einschließlich Korruptionsbekämpfung. Diese Zielvereinbarungen müssten von den Partnern rigoros überwacht und evaluiert werden. Nichteinhaltung wäre konsequent zu ahnden, jeder Fortschritt aber mit entsprechender Unterstützung zu honorieren. Es gibt Beispiele dafür, dass eine solche Konditionierung externer Hilfe bei der malischen Regierung zu Verhaltensänderungen führte.

Verantwortung müssen aber auch Malis Partner tragen, die vor 2012 die negativen Entwicklungen im Land wohlwollend ignorierten, die letztlich in den Kollaps mündeten. Es ist keineswegs sicher, dass alle Beteiligten daraus die richtigen Lehren gezogen haben. Eine Rückkehr zur laxen Haltung, die den Reformwillen der Regierung mehr unterstellt als hinterfragt, könnte die internationale Gemeinschaft teuer zu stehen kommen. Um dies zu verhindern, sollte sich Deutschland für eine bessere internationale Koordinierung in allen Bereichen (diplomatisch, sicherheits- und entwicklungspolitisch) einsetzen. Dies würde es erleichtern, gegenüber der malischen Regierung mit stärkerem Nachdruck aufzutreten, für diese aber auch mehr Planungs- und Erwartungssicherheit schaffen.