

SWP-Studie

---

*Wolfram Lacher*

# Unser schwieriger Partner

Deutschlands und Frankreichs erfolgloses Engagement  
in Libyen und Mali



Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 3  
Februar 2021, Berlin

- Die Bilanz deutscher und französischer Politik in den Krisenstaaten Mali und Libyen ist enttäuschend. Während deutsches Engagement weitgehend ineffektiv geblieben ist, hat Frankreichs Politik oftmals nachweislich zur weiteren Destabilisierung beigetragen.
- Grund für erfolglose oder sogar kontraproduktive Strategien Deutschlands und Frankreichs in beiden Krisenstaaten ist, dass Stabilisierung als Ziel meist eine untergeordnete Rolle spielt.
- Das innenpolitische Narrativ der Terrorbekämpfung bestimmt die französische Politik in beiden Krisenstaaten. In Mali wird dies der Komplexität der Konflikte nicht gerecht; in Libyen diente es als Deckmantel dafür, dass Frankreich gemeinsam mit den Vereinigten Arabischen Emiraten den Milizenführer Khalifa Haftar unterstützte.
- Für Berlin besitzen beide Krisenstaaten einen wesentlich geringeren Stellenwert als für Paris. Diese Haltung prägt das deutsche Engagement. Statt der Frage, welche Ansätze vor Ort sinnvoll sind, dominiert der Wille, die deutsche Bereitschaft zur Übernahme internationaler Verantwortung zu unterstreichen oder Solidarität mit Frankreich zu zeigen.
- Die problematischeren Aspekte deutscher und französischer Politik verstärken sich gegenseitig. Während Deutschland sich militärisch zurückhält, prescht Frankreich in dem Bereich vor. Auf der anderen Seite instrumentalisiert oder unterminiert Paris multilaterale Ansätze, während Berlin sie zwar mitträgt, aber nicht mitprägt.

**SWP-Studie**

*Wolfram Lacher*

# Unser schwieriger Partner

Deutschlands und Frankreichs erfolgloses Engagement in Libyen und Mali

**Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 3  
Februar 2021, Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Verfahren der Begutachtung durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*), sie werden zudem einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/>. SWP-Studien geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2021

**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](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN (Print) 1611-6372  
ISSN (Online) 2747-5115  
doi: 10.18449/2021S03

## Inhalt

5	<b>Problemstellung und Schlussfolgerungen</b>
7	<b>Neue Verantwortung, alte Gepflogenheiten: Deutschland und Frankreich in Nordafrika und im Sahel</b>
7	Terror und Autokraten: Frankreich in Libyen und im Sahel
11	Spät erwachtes Interesse: Deutschland in Libyen und im Sahel
14	<b>Libyen: Frankreich als Spoiler, Deutschland als Zuschauer</b>
14	Libyens internationalisierte Krise (2014–2021)
16	Libyenpolitik nach dem zweiten Bürgerkrieg
20	Dem Krieg eine Chance geben: Libyenpolitik seit April 2019
25	<b>Mali: Sackgasse Terrorbekämpfung</b>
26	Terrorbekämpfung und Lastenteilung: Malipolitik unter Hollande
29	In der Abwärtsspirale: Malipolitik unter Macron
33	Wachsende Ratlosigkeit
37	<b>Schlussfolgerungen</b>
39	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>

*Dr. Wolfram Lacher ist Wissenschaftler in der Forschungs-  
gruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika*

### **Unser schwieriger Partner. Deutschlands und Frankreichs erfolgloses Engagement in Libyen und Mali**

In ihren Bemühungen, die Krisenstaaten in Europas südlicher Nachbarschaft zu stabilisieren, befinden sich Deutschland und Frankreich in einer schwierigen Partnerschaft. Aus Frankreichs Sicht fehlt es dem deutschen Engagement in Libyen und im Sahel an Handlungskraft. Deutschland hingegen stört sich an französischen Alleingängen in Libyen und ordnet sich in Mali ohne große Überzeugung der französischen Strategie unter.

Indes sind die Ergebnisse der Anstrengungen beider Staaten ernüchternd. In Libyen haben die Europäer – nach Jahren weitgehenden Desinteresses – seit 2019 die Fähigkeit verloren, den Konflikt zu beeinflussen. Interventionen durch Russland und verschiedene Regionalmächte haben eine völlig neue Qualität und Dimension angenommen. In Mali und den angrenzenden Sahelstaaten haben Intensität und Ausbreitung der Konflikte seit 2017 stark zugenommen, trotz eines umfassenden internationalen Engagements.

Dabei kann die Erfolglosigkeit deutscher und französischer Politik nicht allein dadurch erklärt werden, dass in beiden Krisenstaaten hochkomplexe Konflikte ausgetragen werden, in denen externe Akteure nur begrenzten Einfluss ausüben können. Eine genauere Betrachtung zeigt, dass einzelne Aspekte französischer Politik in beiden Ländern zur weiteren Destabilisierung beigetragen haben, teils sogar erheblich. Das gilt besonders für die französische Unterstützung für den Warlord Khalifa Haftar in Libyen und die Zusammenarbeit der französischen Armee mit Milizen in Mali. In beiden Fällen handelte es sich weniger um strategisch durchdachte Realpolitik als um fehlgeleitete Ansätze, deren negative Folgen abzusehen waren.

Dass sich beim deutschen Engagement kein solch offensichtlich kontraproduktives Vorgehen feststellen lässt, sollte kein Grund für Selbstzufriedenheit sein. Die deutschen Versuche, die Konflikte in Mali und Libyen im europäischen oder multilateralen Rahmen zu bearbeiten, können kaum überzeugen. Zumindest ist nicht erkennbar, ob sie stabilisierend wirken oder nicht. Zudem gibt es auf deutscher Seite keinerlei Bestreben, Frankreich von destabilisierend wirkendem Vorgehen abzubringen.

In dieser Studie werden die Beweggründe und Auswirkungen der französischen und der deutschen Politik in Mali und Libyen untersucht. Es wird der Frage nachgegangen, welche Interessen und Handlungslogiken hinter erfolglosen bis kontraproduktiven Strategien beider Staaten stehen. Dabei zeigt sich, dass die Orientierung am Ziel Stabilisierung oft eine untergeordnete Rolle in der französischen und der deutschen Politik in der Region spielt. So sind innenpolitische Erwägungen ein wichtiger Grund dafür, dass das Narrativ des Antiterrorkampfes das französische Engagement in Libyen und im Sahel dominiert. Doch das klare Feindbild, auf dem Terrorismusbekämpfung beruht, verzerrt die wesentlich ambivalenteren tatsächlichen Zusammenhänge vor Ort. Daraus resultiert ein eskalierend wirkendes militärisches Vorgehen. In Libyen hat außerdem die enge Allianz Frankreichs mit den dezidiert destabilisierend agierenden Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE) stark dazu beigetragen, dass sich die französische Politik weit von einer realistischen Strategie der Konfliktbearbeitung entfernt hat.

Im Falle der deutschen Außenpolitik führt der relativ geringe Stellenwert Libyens und Malis dazu, dass die Frage, welcher Ansatz vor Ort sinnvoll ist, hinter anderen Erwägungen zurücktritt. So hat das militärische Engagement, etwa in der Friedensmission der Vereinten Nationen (United Nations Multi-dimensional Integrated Stabilization Mission in Mali, MINUSMA) und der Ausbildungsmission der Europäischen Union (European Union Training Mission Mali, EUTM Mali), wenig mit dem Ziel »Stabilisierung vor Ort« zu tun. Stattdessen folgt dieses Engagement der Absicht, Deutschlands Solidarität mit Verbündeten, vor allem Frankreich, hervorzuheben und die deutsche Bereitschaft zu unterstreichen, internationale Verantwortung zu übernehmen. Vorrang genießt bei diesem Engagement, dass das Sicherheitsrisiko für Bundeswehrsoldaten auf ein absolutes Minimum reduziert wird. In Libyen dient die deutsche Unterstützung für den Prozess der Vereinten Nationen (VN) und deren Waffenembargo als Feigenblatt für die Abwesenheit einer eigenen Libyenpolitik – denn Deutschland ist nicht bereit, sein politisches Gewicht dafür einzusetzen, diesem multilateralen Rahmen wieder Geltung zu verschaffen.

Die problematischeren Aspekte deutscher und französischer Politik verstärken sich gegenseitig. Deutschlands äußerste Zurückhaltung im Einsatz militärischer Mittel trägt dazu bei, dass sich auf französischer Seite wegen des mangelnden europä-

schen Rückhalts Frustration breitmacht, die sich in militärischen Alleingängen Bahn bricht. Zu bereitwillig unterstützt Deutschland multilaterale Formate, ohne sie nennenswert mitzuprägen; mit zu wenig Nachdruck verteidigt es multilaterales Engagement, wenn dieses von einzelnen Staaten untergraben wird. Das macht es Frankreich leicht, multilaterale Prozesse zu instrumentalisieren oder zu unterminieren.

Die deutsche und die französische Politik in Libyen und Mali offenbaren eine Problematik, die über die beiden Krisenstaaten hinaus relevant ist. In Libyen hat die französische Politik ihren Anteil daran, dass der Konflikt zum Wegzeichen des Zerfalls der regelbasierten internationalen Ordnung geworden ist. Deutschland hat wenig unternommen, um dem entgegenzuwirken. Mali wiederum droht zum Negativbeispiel dafür zu werden, dass auch massives internationales Engagement in Form von VN- und EU-Missionen kaum Stabilisierungserfolge bringt.

In Berlin bedarf es intensiverer Auseinandersetzung mit einer französischen Politik, die in ihren Auswirkungen dem europäischen Interesse an der Stabilisierung der südlichen Nachbarschaft teils zuwiderläuft. Voraussetzung für eine offene und sachliche Diskussion darüber ist jedoch eine nüchterne Beurteilung des eigenen Engagements in der Region. Die Ambition, mehr sicherheitspolitische Verantwortung zu übernehmen, äußert sich in Libyen und Mali noch nicht in einem zielgerichteten Vorgehen. Möchte Deutschland sich mehr für die Stabilisierung der südlichen Nachbarschaft einsetzen, muss es seine Interessen klarer definieren, eigene Ansätze entwickeln und die dafür nötigen Mittel bereitstellen, auch um Alternativen zu den heikleren Strategien des engsten Verbündeten anzubieten.

# Neue Verantwortung, alte Gepflogenheiten: Deutschland und Frankreich in Nordafrika und im Sahel

Glaubt man dem offiziellen Diskurs, so konvergieren die Rollen Frankreichs und Deutschland im nördlichen Afrika immer stärker. Seit 2014 schreibt sich die Bundesregierung die vom damaligen Bundespräsidenten Joachim Gauck geforderte neue Verantwortungsbereitschaft in der Außen- und Sicherheitspolitik auf die Fahnen. Seit 2016 gilt Deutschlands wachsendes sicherheitspolitisches Engagement in Mali dafür als Aushängeschild. Währenddessen bemüht sich Frankreichs Präsident Emmanuel Macron ausdrücklich um die Europäisierung der französischen Afrikapolitik im Allgemeinen und der Stabilisierungsmaßnahmen im Sahel im Besonderen. Damit möchte Macron auch beweisen, dass die *Françafrique*, das heißt die Interessenverquickung zwischen französischen Politikern und Großunternehmen sowie afrikanischen Autokraten, der Vergangenheit angehört.<sup>1</sup>

Diese Ambitionen gehören mit zum Verständnis des Zusammenhangs, in dem sich die französische und die deutsche Politik in Libyen und Mali in den letzten Jahren bewegt haben. Bei genauerer Betrachtung erweist sich freilich, dass Deutschlands und Frankreichs tatsächliches Engagement in der Region erstens hinter den Beteuerungen, man vollziehe einen Neubeginn, hinterherhinkt und zweitens ganz wesentlich von anderen Entwicklungen angetrieben wird. Dominant sind dabei die innenpolitischen Verwerfungen, die seit 2015 durch die »Flüchtlings-

krise« und Terroranschläge in Frankreich und Deutschland verursacht wurden.

## Terror und Autokraten: Frankreich in Libyen und im Sahel

Schon die beiden Vorgänger Macrons, Nicolas Sarkozy (2007 – 2012) und François Hollande (2012 – 2017), waren mit dem Versprechen angetreten, mit der *Françafrique* zu brechen.<sup>2</sup> Trotzdem blieb die französische Afrikapolitik in ihrer Amtszeit von weitreichender Kontinuität geprägt. Hollande zeigte sich zunächst kritisch gegenüber französischem Interventionismus in Afrika und betonte die Rolle der Diplomatie.<sup>3</sup> Aber schon wenige Monate nach seinem Amtsantritt ordnete er widerwillig die Militärintervention Serval im Norden Malis an, die 2014 unter dem Namen Barkhane auf die gesamte Sahelzone ausgeweitet wurde und bis heute fortbesteht. Ende 2013 kam mit der Operation Sangaris in der Zentralafrikanischen Republik (ZAR) eine weitere Intervention in einer ehemaligen französischen Kolonie hinzu.

Im Gegensatz zu zahlreichen früheren militärischen Eingriffen Frankreichs in Afrika diente keine

<sup>1</sup> Rede Emmanuel Macrons in Ouagadougou (französisch), 28.11.2017, <<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/11/28/discours-demmanuel-macron-a-luniversite-de-ouagadougou>>; Cyril Bensimon, »La France n'a-t-elle vraiment plus de politique africaine?«, in: *Le Monde*, 4.12.2017.

<sup>2</sup> Sarah Halifa-Legrand, »Quelle politique africaine pour la France?«, in: *Le Nouvel Observateur* (online), 17.4.2012, <<https://www.nouvelobs.com/monde/20120417.OBS6349/quel-le-politique-africaine-pour-la-france.html>>; Laurent Larcher, »François Hollande et l'Afrique«, in: *La Croix* (online), 2.12.2016, <<https://www.la-croix.com/Monde/Afrique/Francois-Hollande-lAfrique-2016-12-02-1200807707>>.

<sup>3</sup> Caroline Vigoureux, »Hollande endosse son costume africain«, in: *Le Journal du Dimanche*, 8.8.2011.

der beiden Operationen Hollandes dazu, ein autokratisches Regime zu retten. Sowohl Mali als auch die ZAR befanden sich 2013 in einer Staatskrise, in der Gewalt und – im Falle Malis jihadistische – bewaffnete Gruppen um sich griffen. Dennoch waren die beiden Interventionen die prägenden Ereignisse der Afrikapolitik Hollandes. Zudem machten sie den tschadischen Machthaber Idriss Déby zu einem unersetzlichen regionalen Partner der Franzosen. Damit stand fest, dass die französische Militärpräsenz im Tschad weiterhin als Sicherheitsgarantie für Déby fungieren würde.

Nicht zuletzt aufgrund dieser Militäroperationen hatte unter Hollande Verteidigungsminister Jean-Yves Le Drian in der Afrikapolitik die Oberhand über Außenminister Laurent Fabius, der weitgehendes Desinteresse an Afrika zeigte. Dieses Bild verstärkte sich mit der verdeckten französischen Unterstützung für den libyschen Milizenführer Khalifa Haftar ab Anfang 2016. Dabei handelte es sich um eine Linie des Verteidigungsministeriums, die in direktem Widerspruch zur offiziellen Position des Quai d’Orsay stand, man unterstütze die soeben gebildete Einheitsregierung in Tripolis.<sup>4</sup>

### Die Attentate in Frankreich 2015 und 2016 waren nicht nur innen-, sondern auch außenpolitisch eine Zäsur.

Die Attentate, die Frankreich 2015 und 2016 erschütterten, waren sowohl innen- als auch außenpolitisch einschneidende Ereignisse.<sup>5</sup> Terrorbekämpfung wurde zum Leitmotiv der französischen Politik in der Region. Der Schwerpunkt Antiterrorkampf rechtfertigte die Hinwendung zu Haftar. Angesichts ausbleibender Fortschritte in der Stabilisierung des Sahel konnte die französische Regierung ihre Truppen nicht abziehen, ohne sich innenpolitisch angreifbar zu machen. Sie begründete diese Militärpräsenz nun damit, dass die Terrorgefahr im Inland auch durch die Bekämpfung extremistischer Gruppen im Ausland eingedämmt werden müsse.<sup>6</sup> Dabei war dieses Argu-

ment besonders hinsichtlich Malis wenig stichhaltig. Beobachtern zufolge versuchte die französische Regierung mit der Betonung des Antiterrorkampfs im Ausland vor allem, »die eigene Bevölkerung zu beeindrucken«.<sup>7</sup> Selbst manche französische Diplomaten sahen dahinter in erster Linie die Absicht, im Falle erneuter Anschläge in Frankreich Rechtspopulisten wie dem Front National keine außenpolitische Angriffsfläche zu bieten.<sup>8</sup>

In den ersten Jahren der Amtszeit Macrons wurden in Frankreich zwar keine spektakulären Attentate mehr verübt. Dennoch blieb die Rhetorik der Terrorbekämpfung prägend für die französische Politik in der Region.<sup>9</sup> Seit den Anschlägen vom Herbst 2020 verknüpft die französische Regierung ihre Kampfansage gegen den Islamismus im Innern rhetorisch enger denn je mit dem Antiterrorkampf im Ausland. Begleitet wird dies von verbalen Breitseiten gegen nicht näher identifizierte »Muslimbrüder«. Derlei Attacken ähneln stark den Narrativen der Regime Ägyptens, Saudi-Arabiens und der Vereinigten Arabischen Emirate. Macrons klare Absage an Verhandlungen mit »Terroristen« in Mali muss auch als außenpolitischer Ausdruck seines innenpolitischen Rechtsrucks gesehen werden.<sup>10</sup>

Währenddessen ist die Dominanz des Verteidigungsministeriums in der Afrikapolitik unter Macron einer stärkeren Koordinierung von Außen- und Sicherheitspolitik durch den Élysée gewichen. Neben der Militärpräsenz im Sahel wurde auch Libyen zur Chefsache, die teils beträchtliches diplomatisches Engagement durch Macron und Außenminister Le Drian beanspruchte. Noch stärker als sein Vorgänger verfolgte Macron die Europäisierung und Multilate-

7 »Lieber Mali als Syrien«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, 18.11.2015.

8 Gespräch des Autors mit französischem Diplomaten, Paris, Juli 2019.

9 »La lutte antiterroriste, »priorité absolue« de la politique étrangère française«, *AFP*, 20.6.2017.

10 Christophe Ayad, »Macron: les limites d’une diplomatie à usage interne«, in: *Le Monde*, 10.11.2020; Clément Beaune, Interview mit Radio J France, 25.10.2020, <<https://twitter.com/RadioJFrance/status/1320367806840475648>>; Benjamin Roger/Marwane Ben Yahmed, »Exclusif – Emmanuel Macron: »Entre la France et l’Afrique, ce doit être une histoire d’amour«, in: *Jeune Afrique*, 20.11.2020; Norimitsu Onishi/Constant Méheut, »Macron, Once a Darling of Liberals, Shows a New Face as Elections Near«, in: *New York Times*, 16.12.2020; Cyril Bensimon, »Paris s’oppose au dialogue avec les chefs djihadistes«, in: *Le Monde*, 18.12.2020.

4 Jacques Follorou/Frédéric Bobin, »Le dossier libyen, domaine réservé de l’Élysée«, in: *Le Monde*, 13.11.2018.

5 Marc Hecker, »Retour sur la »guerre contre le terrorisme« à la française«, in: *Études*, (2018) 11, S. 33 – 42.

6 Sénat, *Compte rendu analytique officiel du 25 novembre 2015: Prolongation de l’Engagement des Forces Aériennes en Syrie*, 25.11.2015, <[https://www.senat.fr/cra/s20151125/s20151125\\_2.html](https://www.senat.fr/cra/s20151125/s20151125_2.html)>; »Merkel et Hollande se recueillent à Paris, Berlin promet d’agir«, *Reuters*, 25.11.2015.

ralisierung des französischen Engagements im Sahel. Mit der Intervention in Mali 2013 hatte Hollande Frankreichs internationale Partner vor vollendete Tatsachen gestellt. Anschließend handelte die französische Diplomatie erfolgreich eine internationale Lastenteilung aus.<sup>11</sup> MINUSMA und EUTM Mali sollten das vom französischen Militär zurückgewonnene Territorium sichern und den Wiederaufbau der malischen Streitkräfte begleiten.

Macron bemühte sich intensiv um stärkere europäische Beteiligung, betonte aber auch, wie wichtig Europäisierung und Multilateralisierung politischer und strategischer Entscheidungen seien. Zusammen mit Bundeskanzlerin Angela Merkel rief er die Sahel-Allianz ins Leben, um die entwicklungspolitische Komponente der Bemühungen in der Region zu stärken.<sup>12</sup> Gleichzeitig warb er dafür, das europäische militärische Engagement auszuweiten, zunächst für die MINUSMA, später für die Spezialkräfte-Mission Takuba.<sup>13</sup> Parallel dazu forcierte er die Bildung der gemeinsamen Eingreiftruppe der G5-Staaten Mali, Mauretanien, Burkina Faso, Niger und Tschad, nachdem die Staatsechefs dieser Länder sie angeregt hatten.<sup>14</sup> Elysée und Quai d'Orsay leisteten in Europa und den Golfstaaten Überzeugungsarbeit, um die Mittel für diese Truppe zusammenzubringen.<sup>15</sup>

Eine längerfristige Konstante, die sich unter Macron noch stärker als unter seinem Vorgänger Hollande abzeichnet, ist die enge Zusammenarbeit mit Autokraten in der Region. Im Februar 2019

bombardierten französische Kampfflugzeuge im Norden des Tschad eine Kolonne von Rebellen, die aus Libyen eingefallen waren. Verteidigungsminister Le Drian rechtfertigte die Intervention damit, dass sie auf Bitte der tschadischen Regierung stattgefunden habe, um einen Staatsstreich zu verhindern.<sup>16</sup> Das französische Eingreifen dürfte zwar nicht dem Schutz des Déby-Regimes um seiner selbst willen gedient haben. Vielmehr erklärt es sich aus der wichtigen regionalen Rolle tschadischer Truppen, besonders in der MINUSMA. Dennoch folgte diese Intervention längst überholt geglaubten Mustern französischer Afrikapolitik. Umso frappierender war, dass sich die Assemblée Nationale und die französische Öffentlichkeit kaum kritisch mit der Episode auseinandersetzten.<sup>17</sup>

Eine noch engere französische Zusammenarbeit mit Autokraten war unter Hollande und Macron im Mittleren Osten und Nordafrika zu beobachten. Besonders die Partnerschaften mit den VAE, Saudi-Arabien und Ägypten prägten die französische Politik in der Region, maßgeblich auch jene in Libyen.<sup>18</sup> Die drei genannten Staaten gehörten in den Jahren 2009 bis 2018 zu den sechs größten Abnehmern französischer Rüstungsexporte weltweit.<sup>19</sup> In diesem Zeitraum avancierten die VAE zum »wichtigsten militärischen Partner Frankreichs im Mittleren Osten«.<sup>20</sup> Für Le Drian war der durch Saudi-Arabien und die VAE teilfinanzierte Verkauf von Rafale-Kampfflugzeugen an Ägypten 2015 ein persönlicher Erfolg: Nach jahrelangen vergeblichen Bemühungen konnte der erste

11 Denis Tull, *La Coopération Franco-Allemande au Sahel: Conséquences et Perspectives du »Tournant Africain« de l'Allemagne*, Paris: Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire (IRSEM), September 2017 (Note de Recherche Nr. 45).

12 Seidik Abba, »Au Sahel, Macron et Merkel veulent faire du neuf avec du vieux«, in: *Le Monde*, 20.7.2017.

13 »Macron fordert von Deutschland stärkeres Engagement in Mali«, in: *Zeit Online*, 20.5.2017, <<https://www.zeit.de/politik/ausland/2017-05/militaereinsatz-frankreich-emmanuel-macron-mali-deutschland-europa>>; Thomas Wiegold, »Bundesregierung lehnte mehrfach Beteiligung an französischer Spezialkräfte-Mission in Mali ab«, *Augen geradeaus!* (Blog), 27.12.2019, <<https://augengeradeaus.net/2019/12/bundesregierung-lehnte-mehrfach-beteiligung-an-franzoesischer-spezialkraefte-mission-in-mali-ab/>>.

14 Alain Barluet, »Au Sahel, Macron lance une force militaire africaine contre les djihadistes«, in: *Le Figaro*, 3.7.2017.

15 Charlotte Bozonnet, »Emmanuel Macron obtient un soutien accru pour le G5 Sahel«, in: *Le Monde* (online), 14.12.2017, <[https://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/12/14/emmanuel-macron-obtient-un-soutien-accru-pour-le-g5-sahel\\_5229336\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/12/14/emmanuel-macron-obtient-un-soutien-accru-pour-le-g5-sahel_5229336_3212.html)>.

16 International Crisis Group (ICG), *Au Tchad, l'incursion des rebelles dévoile les fragilités du pouvoir*, 13.2.2019, <<https://www.crisisgroup.org/fr/afrika/central-africa/chad/au-tchad-lincursion-des-rebelles-devoile-les-fragilites-du-pouvoir>>.

17 Marielle Debos, »Que fait l'armée française au Tchad?«, in: *Libération* (online), 8.2.2019, <[https://www.liberation.fr/debats/2019/02/08/que-fait-l-armee-francaise-au-tchad\\_1708150](https://www.liberation.fr/debats/2019/02/08/que-fait-l-armee-francaise-au-tchad_1708150)>.

18 René Backmann, »La diplomatie selon Macron, le coup d'éclat permanent«, in: *Médiapart* (online), 15.11.2020, <<https://www.mediapart.fr/journal/international/151120/la-diplomatie-selon-macron-le-coup-d-eclat-permanent?onglet=full>>.

19 Ministère des Armées, *Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France*, Paris 2019.

20 Assemblée Nationale, *Rapport d'Information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la commission des affaires étrangères en conclusion des travaux d'une mission d'information constituée le 17 octobre 2018 sur la France et le Moyen-Orient par M. Claude Goasguen et M. Bruno Joncour*, 29.1.2020, <[http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion\\_afetr/l15b2625\\_rapport-information](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_afetr/l15b2625_rapport-information)>.

Export des Düsenjägers unter Dach und Fach gebracht werden.<sup>21</sup> Am Tag der Vertragsunterzeichnung, bei der Le Drian und Staatschef al-Sisi anwesend waren, flog Ägypten Luftangriffe auf angebliche Terroristen in Libyen.<sup>22</sup> Verhandlungen und Abschlüsse von Waffengeschäften gingen damit einher, dass sich Le Drian und Hollande der ägyptischen und emiratischen Position im Libyen-Konflikt annäherten, die darin bestand, dass beide Staaten Haftar unterstützten.<sup>23</sup>

Die Interessen der Rüstungsindustrie veranlassten Macron außerdem dazu, Waffengeschäfte mit Saudi-Arabien und den VAE trotz des laufenden Jemenkriegs weiterzuführen. Das schloss ein, Druck auf Deutschland auszuüben, den zeitweiligen Exportstopp für Saudi-Arabien bei gemeinsam produzierten Gütern auszusetzen.<sup>24</sup> Mit seiner wohlwollenden Haltung gegenüber dem saudischen Krieg im Jemen versuchte Macron vergeblich, der französischen Rüstungsindustrie in Saudi-Arabien wieder zum Erfolg zu verhelfen, nachdem diese unter internen Machtkämpfen im Zuge des Aufstiegs des Thronfolgers Mohammed bin Salman gelitten hatte.<sup>25</sup>

21 Dominique Gallois, »Comment la vente de Rafale à l'Égypte a-t-elle été organisée?«, in: *Le Monde*, 16.2.2015; »La vente de Rafale à l'Égypte, une victoire personnelle pour Jean-Yves Le Drian«, *AFP*, 16.2.2015.

22 Human Rights Watch, *Libya/Egypt: Civilian Toll in Derna Air Strikes*, New York, 24.2.2015, <<https://www.hrw.org/news/2015/02/24/libya/egypt-civilian-toll-derna-air-strikes>>.

23 John Irish/Tim Hopher, »Libya Conflict, Order Gap Spurred French Rafale Sale to Egypt«, *Reuters*, 13.2.2015; Nathalie Guibert/Frédéric Bobin/Marc Semo, »Libye: comment Paris a perdu l'équilibre«, in: *Le Monde*, 25.4.2019; Jihâd Gillon, »Notre ami le maréchal«, in: *Jeune Afrique*, 15.3.2020; Patrick Haimzadeh, »En Libye, le maréchal Haftar accumule les revers, la France aussi«, in: *Orient XXI* (online), 4.6.2020, <<https://orientxxi.info/magazine/en-libye-le-marechal-haftar-accumule-les-revers-la-france-aussi,3913>>.

24 Philippe Leymarie, »Ventes d'armes: la France aime toujours autant l'Arabie saoudite«, *Défense en ligne* (Blog), 15.3.2019, <<https://blog.mondediplo.net/vente-d-armes-la-france-aime-toujours-autant-l->>; Thomas Wieder/Nathalie Guibert, »Europe de la défense: Paris perd patience face à Berlin«, in: *Le Monde*, 28.3.2019; Eva Thiébaud, »Une entente indigne entre la France et les Émirats arabes unis«, in: *Orient XXI* (online), 10.9.2020, <<https://orientxxi.info/magazine/une-entente-indigne-entre-la-france-et-les-emirats-arabes-unis,4117>>.

25 Michel Cabirol, »Armement: la France confrontée à un renversement d'alliance en Arabie Saoudite«, in: *La Tribune*, 2.3.2020; Michel Cabirol, »L'Arabie Saoudite à la France: ODAS, khalass (Ça suffit)«, in: *La Tribune*, 29.3.2016.

Aus ähnlichen Gründen betonte Macron zunächst, er werde in Gesprächen mit der ägyptischen Führung keine Menschenrechtsverletzungen thematisieren.<sup>26</sup> Als er schließlich unter dem Druck von Nichtregierungsorganisationen das Thema ansprach, bestrafte Ägypten die französische Rüstungsindustrie prompt, indem es ihr den Status »bevorzugter Lieferant« entzog.<sup>27</sup> Macrons Kritik blieb ein Einzelfall. Die Regierung in Paris bemühte sich, den Schaden wiedergutzumachen, und unterstrich fortan die gemeinsamen Interessen in Libyen und im östlichen Mittelmeer sowie die Gegnerschaft beider Staaten zur türkischen Politik in der Region. Das kurbelte die Rüstungsgeschäfte wieder an.<sup>28</sup>

Zu den Hauptinteressen, welche die französische Politik unter Hollande und Macron in Libyen und Mali geprägt haben, zählen offenbar innenpolitische Erwägungen, die eine sichtbare Terrorbekämpfung im Ausland zur Priorität machen. Hinzu kommt in der Libyenpolitik die merkantilistische Förderung von Rüstungsexporten an autoritäre arabische Regime, die eine immer aggressivere Außenpolitik verfolgen. Die Aversion gegenüber angeblichen Islamisten, die unter Macron zunehmend die Haltung von Élysée und Quai d'Orsay in Libyen bestimmt hat, scheint sich sowohl aus der französischen Innenpolitik als auch aus der engen Assoziation mit Ägypten und den VAE zu speisen.<sup>29</sup> Ein weiteres, abstrakteres Interesse im Sahel besteht darin, Frankreichs Weltmachtanspruch zu behaupten, denn die Region ist eine der wenigen, in denen Frankreich eine klare

26 Quentin Laurent, »Droits de l'homme: Macron ménage l'Égyptien Al-Sissi«, in: *Le Parisien*, 25.10.2017.

27 Amnesty International, *Égypte: La France aborde enfin les droits humains*, 5.2.2019, <<https://www.amnesty.fr/controle-des-armes/actualites/la-france-aborde-enfin-les-droits-humains-en-egypte>>; Michel Cabirol, »Armement: la France prend une nouvelle claqué en Égypte«, in: *La Tribune*, 4.2.2020.

28 Yohan Blavignat, »Macron et Sissi s'inquiètent d'une intervention turque en Libye«, in: *Le Figaro* (online), 30.12.2019, <<https://www.lefigaro.fr/international/face-aux-ambitions-d-erdogan-en-libye-macron-et-sissi-appellent-a-la-plus-grande-retenue-20191230>>; Michel Cabirol, »Armement: quand la Turquie rabiboche la France et l'Égypte«, in: *La Tribune*, 6.7.2020.

29 Gespräche des Autors mit europäischen Diplomaten, 2019–2020; siehe auch Arianna Poletti/Thomas Hamamdjian, »France-Émirats: les noces guerrières d'Emmanuel Macron et MBZ«, in: *Jeune Afrique*, 18.8.2020; Cinzia Bianco, »La France devrait élargir sa stratégie au Moyen-Orient«, in: *La Croix*, 15.10.2020.

politische und militärische Führungsrolle spielen kann. Hollandes außenpolitischer Berater Jacques Audibert formulierte dies so: »Was wir in Mali tun, können wir nicht in Syrien tun.«<sup>30</sup> Damit sind auch einer effektiven Europäisierung und Multilateralisierung Grenzen gesetzt. Keine nennenswerte Rolle spielen im Sahel dagegen die wirtschaftlichen Interessen, die auch deutsche Medien und Politiker manchmal immer noch hinter Frankreichs militärischem Engagement vermuten.<sup>31</sup>

## Spät erwachtes Interesse: Deutschland in Libyen und im Sahel

Im Gegensatz zum französischen ist das deutsche Interesse an Libyen und dem Sahel spät erwacht. Aufgrund des kolonialen Erbes hatte Frankreich jahrzehntelang eine dominante Rolle in den Sahelstaaten gespielt. Auch eine – vor allem militärische – französische Libyenpolitik gibt es schon lange, von der Konfrontation mit Gaddafi während des libysch-schadischen Kriegs in den 1980er Jahren bis zur Intervention von 2011. Für Deutschland dagegen waren Libyen und der Sahel seit jeher peripher, und die deutsche Nichtbeteiligung am Krieg von 2011 determinierte lange die Einstellung in Kanzleramt und Auswärtigem Amt zur Libyenkrise: Die Verantwortung für die Bearbeitung der Krise sollten in erster Linie jene Staaten tragen, die sie durch den Sturz Gaddafis verursacht hatten. Im Übrigen maß das Auswärtige Amt Libyen, verglichen mit den zahlreichen anderen Krisen- und Transformationsländern der Region, keine große Bedeutung zu.

Im Sahel beschränkte sich deutsches Engagement lange auf die Entwicklungszusammenarbeit und war auch in diesem Bereich von bescheidenem Ausmaß. Die Botschaften in der Region funktionierten mit Minimalbesetzung oder waren – in Niger und Tschad – sogar jahrelang geschlossen. Auch nach Ausbruch der Staatskrise in Mali änderte sich dies nur zögerlich,

<sup>30</sup> Christophe Ayad/Marc Semo, »Jacques Audibert: »La France est encore une puissance d’action et non pas simplement d’influence«, in: *Le Monde*, 28.5.2017.

<sup>31</sup> Jens Borchers, »Frankreichs Afrikapolitik: Warum die Ex-Kolonien so wichtig sind«, *Deutschlandfunk*, 29.4.2017; Marc-Antoine Pérouse de Montclos/Thierry Hommel, »La France militaire en Afrique: un mauvais investissement économique«, in: *The Conversation* (online), 24.9.2019, <<https://theconversation.com/la-france-militaire-en-afrique-un-mauvais-investissement-economique-123664>>.

und zwar ab 2013 mit dem Engagement der Bundeswehr in MINUSMA und EUTM Mali. Zusammen genommen umfasste der deutsche Beitrag zu beiden Missionen in den ersten drei Jahren etwa 170 Soldaten,<sup>32</sup> war also eher Ausdruck der europäischen Lastenteilung als ernsthaften Interesses.

Größeres Gewicht gewann der Sahel in der deutschen Außenpolitik erst ab dem Spätherbst 2015. Damals beschloss Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen, den Einsatz der Bundeswehr bei der MINUSMA beträchtlich auszuweiten. Bis November 2016 waren die deutschen Kontingente bei MINUSMA und EUTM Mali auf insgesamt 680 Soldaten angestiegen, Anfang 2018 waren es knapp 1200. Damit handelte sich um den größten Auslandseinsatz der Bundeswehr.<sup>33</sup>

Parallel zur Verstärkung des militärischen Engagements in Mali rückte Niger ins Blickfeld der deutschen Migrationspolitik. Nach dem EU-Flüchtlingsabkommen mit der Türkei 2015 wurde Libyen zum wichtigsten Transitland für Migranten und Flüchtlinge, die in die EU gelangten. Die Zahl der Ankömmlinge über die sogenannte zentrale Mittelmeerroute erreichte 2016 ein Rekordhoch; etwa zwei Drittel von ihnen waren zuvor über Niger nach Libyen gekommen.<sup>34</sup> Um sich der EU als strategischer Partner anzubieten, setzte Niger ab Mitte 2016 ein Gesetz um, das die Transitmigration kriminalisierte. Kurz nachdem die nigrische Regierung im September 2016 dutzende Migrantentransporteure verhaftet hatte, besuchte Angela Merkel als erste deutsche Bundeskanzlerin das Land.<sup>35</sup> Im Mai 2019 kam sie erneut

<sup>32</sup> Bundeswehr, *Aktuelle Lage in den Einsatzgebieten der Bundeswehr*, 44/13, 30.10.2013, <[https://augengeradeaus.net/wp-content/uploads/2015/09/UdOe\\_4413.pdf](https://augengeradeaus.net/wp-content/uploads/2015/09/UdOe_4413.pdf)>; Bundeswehr, *Aktuelle Lage in den Einsatzgebieten der Bundeswehr*, 30/14, 23.7.2014, <[https://augengeradeaus.net/wp-content/uploads/2015/09/UdOe\\_30\\_14.pdf](https://augengeradeaus.net/wp-content/uploads/2015/09/UdOe_30_14.pdf)>.

<sup>33</sup> Bundeswehr, *Aktuelle Lage in den Einsatzgebieten der Bundeswehr*, 46/2016, 16.11.2016, <<https://augengeradeaus.net/wp-content/uploads/2015/09/UdOe-46-16.pdf>>; Bundeswehr, *Aktuelle Lage in den Einsatzgebieten der Bundeswehr*, 7/18, 14.2.2018, <[https://augengeradeaus.net/wp-content/uploads/2018/03/UdOe\\_07-18.pdf](https://augengeradeaus.net/wp-content/uploads/2018/03/UdOe_07-18.pdf)>.

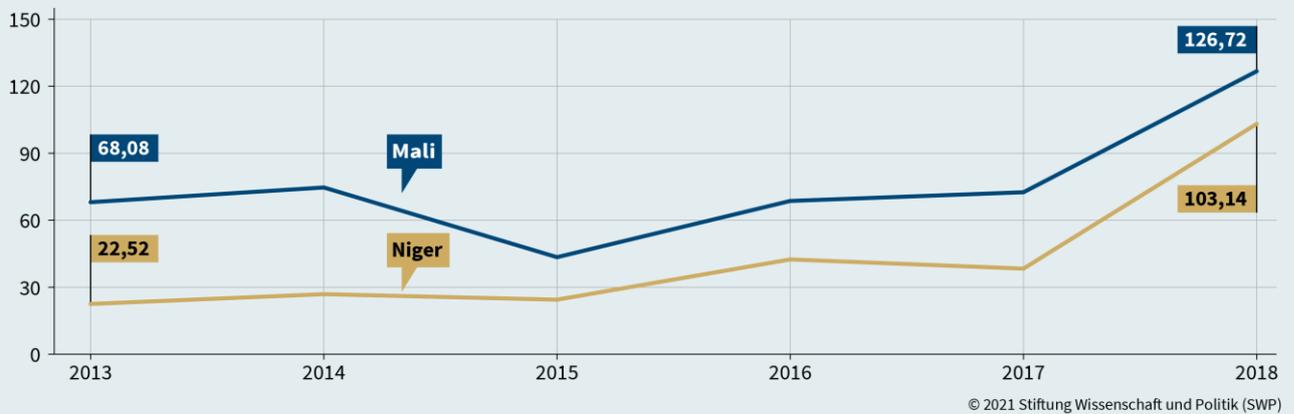
<sup>34</sup> United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Refugees and Migrants Sea Arrivals in Europe*, Monthly Data Update, Dezember 2016, <<https://data2.unhcr.org/en/documents/download/53447>>.

<sup>35</sup> Daniel Howden/Giacomo Zandonini, »Niger: Europe’s Migration Laboratory«, *Refugees Deeply* (online), 22.5.2018,

Grafik 1

## Deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit in Mali und Niger

Offizielle Entwicklungshilfe, in Millionen US-Dollar



Quelle: OECD.

in die nigrische Hauptstadt Niamey, zudem ist sie mehrmals mit Präsident Mahamadou Issoufou in Berlin und an anderen Orten zusammengetroffen. Aufgrund seiner Kehrtwende in der Migrationspolitik gilt Issoufou in Berlin als Deutschlands verlässlichster Partner in der Region. Konkret zeigt sich das in stark steigenden Mitteln für die Entwicklungszusammenarbeit, im Ausbau der EU-Mission EUCAP Sahel Niger zur Stärkung der Kapazitäten der nigrischen Sicherheitskräfte sowie in einem intensivierten deutschen Militärengagement im Rahmen der »Ertüchtigungsinitiative« der Bundesregierung.<sup>36</sup>

<<https://www.newsdeeply.com/refugees/articles/2018/05/22/niger-europes-migration-laboratory>>.

<sup>36</sup> Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, *Bi- und multilaterale Netto-ODA nach Ländern 2014–2017*, <[https://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen\\_fakten/oda/leistungen/bi\\_netto\\_oda\\_2014\\_2018/index.html](https://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/oda/leistungen/bi_netto_oda_2014_2018/index.html)>; Europäischer Rat, »EUCAP Sahel Niger: Rat verdoppelt nahezu den Haushalt für die Mission«, Pressemitteilung, 5.10.2015, <<https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/10/05/eucap-sahel-niger-council-nearly-doubles-missions-annual-budget/>>; Europäischer Rat, »EUCAP Sahel Niger: Verlängerung der Mission, Bewilligung des Haushalts und Änderung des Mandats«, Pressemitteilung, 18.7.2016, <<https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/07/18/fac-sahel-niger/>>; Europäischer Rat, »EUCAP Sahel Niger: Rat verlängert Mission um zwei Jahre«, Pressemitteilung, 18.9.2018, <<https://www.consilium.europa.eu/de/press/>

Das plötzliche deutsche Interesse an Niger hatte also eine Genese, die vom militärischen Engagement im benachbarten Mali weitgehend losgelöst war. Zwar betonte die Berichterstattung deutscher Medien über die Ausweitung der Bundeswehreinätze in Mali durchweg, nach den Anschlägen auf französischem Boden müsse Deutschland dem Verbündeten Frankreich zur Seite zu stehen, und außerdem gelte es, Migrationsursachen und Menschen schmuggel einzudämmen.<sup>37</sup> Diese Argumente spiegelten offenbar die Sprechzettel der deutschen Diplomaten und Offiziere wider, mit denen die Journalisten geredet hatten. Allerdings handelte es sich dabei um eine Ex-post-facto-Rationalisierung.

Tatsächlich hatte sich das deutsche MINUSMA-Engagement aus einer Suche nach Möglichkeiten ergeben, den neuen Willen zur Verantwortung mit einer substantiellen Beteiligung an einer VN-Mission

<[press-releases/2018/09/18/eucap-sahel-niger-council-extends-the-mission-for-two-years/](https://www.bmz.de/de/press/press-releases/2018/09/18/eucap-sahel-niger-council-extends-the-mission-for-two-years/)>; Bundesministerium der Verteidigung, »Ursula von der Leyen übergibt Fahrzeuge an Niger«, 12.11.2018, <<https://www.bmvg.de/de/mediathek/ursula-von-der-leyen-uebergibt-fahrzeuge-an-niger-28976>>.

<sup>37</sup> Johannes Leithäuser, »Land der trügerischen Hoffnung«, in: *FAZ*, 29.7.2015; »Lieber Mali als Syrien« [wie Fn. 7]; Stefan Braun, »Mehr Bundeswehr-Soldaten nach Mali«, in: *Süddeutsche Zeitung (SZ)*, 26.11.2015; Johannes Leithäuser, »Im französischen Einflussgebiet«, in: *FAZ*, 10.10.2016; Peter Carstens, »Den Frieden schützen, Islamisten töten«, in: *FAZ*, 21.11.2018.

unter Beweis zu stellen, zumal Deutschland sich damals anschickte, für einen nichtständigen Sitz im VN-Sicherheitsrat zu kandidieren. Verteidigungsministerin von der Leyen wies ihr Ministerium an, nach einer geeigneten Mission zu suchen, die möglichst ein ganzes Kontingent von mindestens 400 bis 500 Soldaten absorbieren könne. Zeitweise stand auch die Darfur-Mission (United Nations-African Union Mission in Darfur, UNAMID) zur Debatte. Laut Auskunft zweier Personen, die am damaligen Prozess der Entscheidungsfindung beteiligt waren, spielten französische Anfragen keine entscheidende Rolle, geschweige denn strategische Überlegungen zu Terrorismus oder Migration. Vielmehr ging es darum, eine Möglichkeit zu einem Engagement zu identifizieren, das den erklärten Ambitionen in der Dimension und der Präsentierbarkeit gerecht würde.<sup>38</sup>

### **Auch als Libyens Einheitsregierung scheiterte, blieb Berlins Interesse für das Land schwach.**

Indessen beschränkte sich die deutsche Politik in Libyen nach dem Ausbruch des zweiten Bürgerkrieges 2014 weitgehend auf die Linie, man unterstütze die Vermittlungsversuche der VN und anschließend die Einheitsregierung, die aus den Verhandlungen entstanden war. Auch nachdem das Scheitern dieser Regierung immer offensichtlicher geworden war, gab es auf höherer Ebene in Auswärtigem Amt und Kanzleramt kaum Interesse für Libyen. In den deutschen Medien tauchte Libyen wenn überhaupt nur mit dem Leiden von Migranten und Flüchtlingen auf, die dort festgehalten wurden. Aufgrund der italienischen Kooperation mit der libyschen Küstenwache und Arrangements mit Schmuggelnetzwerken jedoch gingen die Fluchtbewegungen über das Mittelmeer von Libyen nach Italien ab Mitte 2017 drastisch zurück. Damit verlor auch das Thema »Migration über Libyen« in Berlin stark an Dringlichkeit.

Auch nach dem Ausbruch des dritten Bürgerkriegs mit dem Angriff Haftars auf Tripolis im April 2019 gewann Libyen im Auswärtigen Amt zunächst nicht wesentlich an Bedeutung. Umso erstaunlicher war es, dass Bundeskanzlerin Merkel im Sommer 2019 eine Vermittlungsinitiative zwischen den am Krieg in Libyen beteiligten Staaten lancierte. Diese Initiative

hatte sich zumindest teilweise aus dem gewachsenen deutschen Interesse am Sahel ergeben. Die Staatschefs der G5-Sahelstaaten hatten schon seit Jahren regelmäßig den Europäern die Schuld für die Destabilisierung des Sahel gegeben, da diese die Folge der Libyen-Intervention von 2011 gewesen sei. Damit versuchten sie, zusätzliche europäische Unterstützung zu mobilisieren und ihrer Präferenz für einen starken Mann in der Gestalt Haftars Ausdruck zu geben. Im Mai 2019 hatten die G5-Staatschefs Merkel erneut nachdrücklich mit diesen Argumenten bearbeitet.<sup>39</sup> Obwohl deren Stichhaltigkeit äußerst zweifelhaft war, verfielen sie im Kanzleramt und waren der vielleicht wichtigste Anstoß für die deutsche Initiative.<sup>40</sup> Nach der Berliner Libyen-Konferenz vom Januar 2020, deren Umstände und Ergebnisse unten näher untersucht werden, ging das Interesse der Bundesregierung am Libyen-Konflikt rasch wieder zurück.

Ein dringendes Interesse an der Stabilisierung der Region lässt sich hinter dem deutschen Engagement in Libyen und im Sahel kaum erkennen. Durch die Beteiligung an der MINUSMA und die Berliner Libyen-Konferenz haben die Stabilisierungsbemühungen in der Region in Berlin zwar etwas an Bedeutung gewonnen. Dennoch genießen sie auf der außenpolitischen Tagesordnung nur punktuell nennenswerte Aufmerksamkeit. Eine enge Beziehung zwischen diesem Engagement und außenpolitischen Prioritäten lässt sich allenfalls für die Eindämmung der Transmigration über Niger feststellen. Zwei Grundbedingungen der deutschen Libyen- und Malipolitik sind also, dass sie auf der Liste der außenpolitischen Prioritäten niedrig angesiedelt und kaum strategisch angetrieben sind.

<sup>39</sup> »Merkel kümmert sich um Stabilität in den Sahel-Ländern«, *Deutsche Welle*, 3.5.2019, <<https://www.dw.com/de/merkel-k%C3%BCmmert-sich-um-stabilit%C3%A4t-in-den-sahel-l%C3%A4ndern/a-48589460>>.

<sup>40</sup> »Konferenz in Berlin – Merkels diplomatische Libyen-Offensive«, *Reuters*, 13.9.2019; Rede Angela Merkels vor dem Deutschen Bundestag, 27.11.2019, <<https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/rede-von-bundeskanzlerin-dr-angela-merkel-1699500>>.

<sup>38</sup> Gespräch des Autors mit Beteiligtem am Entscheidungsprozess sowie mit Bundeswehr-Stabsoffizier, September 2019, Februar und September 2020.

# Libyen: Frankreich als Spoiler, Deutschland als Zuschauer

Die libysche Krise seit 2011 ist eine Krise des staatlichen Gewaltmonopols, das mit dem Sturz Gaddafis zerbrochen ist, woraufhin sich immer heftigere Machtkämpfe entwickelten. Europäische Handlungsoptionen im Sinne einer Stabilisierung des Landes waren in diesem Zusammenhang seit jeher beschränkt. Selbst in den ruhigeren Phasen zwischen den drei Bürgerkriegen von 2011, 2014–2015 und 2019–2020 waren die Herausforderungen immens: unzählige bewaffnete Gruppen anstelle staatlicher Sicherheitskräfte, gespaltene und von Korruption zersetzte Institutionen sowie tiefe gesellschaftliche Klüfte infolge der Konflikte seit 2011. Auch das große Misstrauen gegenüber westlichen Staaten setzte europäischem Engagement in Libyen enge Grenzen.

Doch auch wenn man diese Herausforderungen berücksichtigt, waren die europäischen Stabilisierungsbemühungen in Libyen weit von den Grenzen des Möglichen entfernt. Die französische Politik trug maßgeblich zur weiteren Eskalation der Konflikte bei, während die deutsche Politik sich vor allem dadurch auszeichnete, dass sie es an ernsthaften Anstrengungen für die Konfliktlösung fehlen ließ. Resultate waren eine fortschreitende Internationalisierung des Konflikts und der weitgehende Einflussverlust Europas. Um die Rolle französischer und deutscher Politik in dieser Entwicklung zu umreißen, gilt es zunächst, den Gesamtkontext des Konflikts und den Einfluss anderer ausländischer Akteure darzustellen.

## Libyens internationalisierte Krise (2014–2021)

Seitdem Mitte 2014 der 2011 eingeleitete Übergangsprozess scheiterte und Libyens zweiter Bürgerkrieg ausbrach, sind sowohl die libysche Krise wie auch ihre Bearbeitung internationalisiert. Seither gibt es jeweils zwei wetteifernde Regierungen, Parlamente,

Armeeführungen und Zentralbanken, die ihren Legitimitätsanspruch auch davon ableiten, ob sie international anerkannt sind oder zumindest internationale Beziehungen unterhalten. Die unter Vermittlung der VN-Unterstützungsmission für Libyen (United Nations Support Mission in Libya, UNSMIL) ausgehandelte Regierung der nationalen Einheit hatte von Anfang an eine schmale Machtbasis und konnte sich vor allem deshalb in Tripolis halten, weil sie internationale Anerkennung genoss. Das bedeutet auch, dass es für die libyschen Konfliktparteien seit 2015 keine Möglichkeit mehr gibt, sich untereinander auf eine neue Machtkonstellation zu verständigen. Verhandlungen müssen im von der UNSMIL gesetzten Rahmen stattfinden, der wiederum mit den in Libyen intervenierenden Staaten abgestimmt ist.

Die militärische Hilfe aus dem Ausland hat über die Jahre zunehmend an Bedeutung für die Konfliktparteien gewonnen. Seit jeher besteht in dieser Hinsicht eine starke Asymmetrie. Haftar hat von massiver Unterstützung profitiert, vor allem aus den VAE und Ägypten, aber auch aus Russland, Frankreich und Jordanien. Seine Gegner erhielten dagegen nur punktuell ausländische Hilfe. Sie nahm erst dann ein beträchtliches Ausmaß an, als die Türkei Ende 2019 offen in Libyen intervenierte. Eine wachsende Diskrepanz bestand zudem zwischen den immer zaghafteren diplomatischen Bemühungen westlicher Staaten um die Stabilisierung des Landes und der immer stärkeren militärischen Unterstützung ausländischer Mächte für die Konfliktparteien.<sup>41</sup>

Vor allem zwei Faktoren bewirkten 2015, dass sich der zweite Bürgerkrieg totlief und Verhandlungen Fahrt aufnahmen: die militärische Pattsituation, die sich ab Anfang 2015 einstellte, und die Weigerung westlicher Regierungen, einer der beiden Seiten un-

<sup>41</sup> Frederic Wehrey, »This War Is Out of Our Hands«. *The Internationalization of Libya's Post-2011 Conflicts from Proxies to Boots on the Ground*, Washington, D.C.: New America, 2020.

eingeschränkte politische Anerkennung zu schenken. Die USA, Großbritannien und Italien unterstützten die von der UNSMIL geführten Verhandlungen energisch mit ihren diplomatischen Bemühungen. Alle drei Staaten sahen dringenden Bedarf, wieder einen legitimen Ansprechpartner in Tripolis zu haben. Denn während verhandelt wurde, gewann der Islamische Staat in mehreren libyschen Städten an Terrain, und die Zahl der Migranten und Flüchtlinge, die über Libyen nach Europa kamen, stieg an. Deshalb drängten diese drei Staaten darauf, rasch ein Abkommen zu schließen, obwohl es auf wackligen Beinen stand.<sup>42</sup>

Um die Vertragsparteien des Abkommens von Skhirat, vereinbart im Dezember 2015, versammelte sich eine opportunistische Allianz von Splinterkräften.<sup>43</sup> Haftar hatte sich gegen die Verhandlungen gesperrt. Nach halbherzigen Versuchen, ihn einzubinden, lief die am Ende gefundene Formel darauf hinaus, ehemalige Verbündete endgültig von ihm zu lösen und in die neue Regierung zu holen. So sollte der wichtigste Gegner des Abkommens geschwächt werden. Stattdessen gelang es Haftar im Jahr darauf, die Kontrolle über den Osten Libyens immer mehr in seinen Händen zu konzentrieren. Das lag vor allem daran, dass mehrere Staaten das Abkommen nur scheinbar unterstützten, tatsächlich aber ihre militärische, politische oder finanzielle Hilfe für Haftar ausbauten. Bei diesen Staaten handelte es sich um die VAE, Ägypten, Frankreich und Russland.

Die Einheitsregierung in Tripolis bediente eine immer schmaler werdende Basis von Interessengruppen. Indem sie sich für ihre Sicherheit auf eine Handvoll lokaler Milizen verließ, verprellte sie nicht nur zahlreiche anfängliche Unterstützer. Auf diese Weise ermöglichte sie es diesen bewaffneten Gruppen auch, die Institutionen in Tripolis zu infiltrieren. Dieses Sicherheitsarrangement war eine Folge des Drängens mehrerer westlicher Staaten und der UNSMIL, die Regierung solle möglichst schnell ihre Amtsgeschäfte in Tripolis aufnehmen. Auch lange nachdem die fatalen Folgen dieser Strategie für die innenpolitische Legitimität der Regierung deutlich geworden waren, trugen europäische Regierungen

und die UNSMIL dieses Arrangement mit.<sup>44</sup> Von 2016 bis 2018 dominierte in der europäischen Libyenpolitik das Interesse, den internationalen Status der Einheitsregierung nicht anzutasten, um den legitimen Ansprechpartner in Tripolis nicht zu verlieren. Denn das hätte die Kooperation in der Migrations eindämmung gefährdet, die Italien federführend für Europa betrieb, und das äußerst erfolgreich, wenn man nur den dramatischen Rückgang der Ankünfte in Betracht zieht.<sup>45</sup>

Inzwischen dehnte Haftar dank ausländischer Unterstützung seinen Einfluss aus und festigte seine Autorität im Osten. Damit war der Versuch, ihn zu isolieren, gescheitert. Westliche Staaten gingen dazu über, Haftar zu hofieren. Bahnbrechend war dabei Frankreich, das ihn im Juli 2017 zu einem Gipfeltreffen mit Macron und Faiez al-Serraj, dem damaligen Ministerpräsidenten der Einheitsregierung, einlud. Von diesem Zeitpunkt an bemühten sich die USA und die Europäer vorgeblich darum, Haftar durch ein Arrangement mit Serraj in eine neue Einheitsregierung einzubinden – obwohl Haftar auch in Gesprächen mit westlichen Diplomaten immer wieder verdeutlichte, dass er die Macht militärisch an sich reißen und nicht teilen wollte.<sup>46</sup> Der neue, von Frankreich vorgegebene Ansatz hatte vor allem zur Folge, dass Haftar sich sicher sein konnte, mit Kriegsverbrechen und Repression kaum mehr auf Kritik bei westlichen Regierungen zu stoßen.<sup>47</sup>

<sup>44</sup> Wolfram Lacher/Alaa al-Idrissi, *Capital of Militias. Tripoli's Armed Groups Capture the Libyan State*, Genf, Juni 2018 (Small Arms Survey Security Assessment in North Africa, Briefing Paper).

<sup>45</sup> Marc Micallef/Tuesday Reitano, *The Anti-Human Smuggling Business and Libya's Political End Game*, Pretoria: Institute for Security Studies, Dezember 2017 (North Africa Report Nr. 2).

<sup>46</sup> Aidan Lewis, »Veteran Commander Vies for Power in Libya's Shifting Sands«, *Reuters*, 26.2.2018; Borzou Daragahi/Bel Trew, »Absolute Power: How Warlord Khalifa Haftar's Designs on Libya Have Emerged as the Top Obstacle to Peace«, in: *The Independent* (online), 22.1.2020, <<https://www.independent.co.uk/news/world/africa/libya-war-tripoli-khalifa-haftar-peace-talks-a9296961.html>>.

<sup>47</sup> Bezeichnend dafür war eine gemeinsame Erklärung der USA, Großbritanniens, Frankreichs und Italiens im Januar 2018 nach einer Massenexekution durch einen Offizier Haftars, Mahmoud al-Warfalli, für den der Internationale Strafgerichtshof einen Haftbefehl ausgestellt hatte. Anstatt die Auslieferung al-Warfallis zu fordern, begnügten sich die vier Staaten damit, Haftars Kräfte zu einer vollständigen und fairen Untersuchung der Anschuldigungen aufzurufen. *Joint Statement by the Ambassadors of France and Italy, and the*

<sup>42</sup> Wolfram Lacher, »Libyen: Die Wette, die nicht aufging«, in: Muriel Asseburg/Wolfram Lacher/Mareike Transfeld, *Mission Impossible? UN-Vermittlung in Libyen, Syrien und dem Jemen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2018 (SWP-Studie 12/2018), S. 15–28.

<sup>43</sup> ICG, *The Libyan Political Agreement: Time for a Reset*, Brüssel 2016.

Je mehr militärische Erfolge Haftar feierte, desto öfter wurde er in westliche Hauptstädte eingeladen. Auf die Expansion seiner Milizen im Süden Libyens Anfang 2019 reagierten westliche Regierungen wohlwollend, obgleich sich damit ein größerer Konflikt in Westlibyen schon ankündigte.<sup>48</sup> Diese Beschwichtigungspolitik trug maßgeblich dazu bei, dass Haftar im April 2019 Tripolis angriff, um die Macht zu übernehmen, und damit einen neuen Bürgerkrieg auslöste.

Wie später bekannt wurde, hatte Haftar unmittelbar vor Beginn der Offensive vom Berater des US-Präsidenten für nationale Sicherheit, John Bolton, grünes Licht für den Angriff bekommen.<sup>49</sup> Frankreich und die USA verhinderten in den Wochen nach Ausbruch des Krieges, dass westliche Staaten eine starke Position gegenüber Haftar oder seinen Unterstützern in den Vereinigten Arabischen Emiraten einnahmen.<sup>50</sup> Die Folge war, dass die Türkei den Gegnern des Milizenführers zu Hilfe eilte. Der Krieg zog sich in die Länge und eröffnete Russland die Gelegenheit, Söldner für Haftar zu entsenden und damit eine wichtige Rolle zu ergattern.

### Nach der Berliner Konferenz nahmen Waffenlieferungen stark zu und der Krieg eskalierte wieder massiv.

Westliche Staaten scheuten sich, Haftar und die Vereinigten Arabischen Emirate als die Verantwortlichen für den Großteil der Kriegsverbrechen auch nur beim Namen zu nennen, geschweige denn Druck auszuüben. Der im Sommer 2019 begonnene Berliner Prozess setzte nicht auf Druck, sondern darauf, dass die Staatschefs der in Libyen intervenierenden Staaten ihr Wort geben, den Konflikt nicht weiter anzufeuern. Dieser Ansatz scheiterte. Unmittelbar nach der Berliner Konferenz vom Januar 2020 nahmen die Waffen-

*Chargés d'affaires of the United Kingdom and the United States to Libya*, 25.1.2018, <<https://ly.usembassy.gov/joint-statement-ambassadors-france-italy-charges-daffaires-united-kingdom-united-states-libya%E2%80%A9/>>.

<sup>48</sup> Wolfram Lacher, *Gefährliche Wendung in Libyen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2019 (SWP-Aktuell 12/2019).

<sup>49</sup> David Kirkpatrick, »The White House Blessed a War in Libya, but Russia Won It«, in: *New York Times*, 14.4.2020.

<sup>50</sup> Gabriela Baczynska/Francesco Guarascio, »France Blocks EU Call to Stop Haftar's Offensive in Libya«, *Reuters*, 10.4.2019; Michelle Nichols, »U.S., Russia Say Cannot Support a U.N. Call for Libya Truce: Diplomats«, *Reuters*, 18.4.2019.

lieferungen stark zu, und ab März 2020 kam es erneut zu einer massiven Eskalation des Krieges.<sup>51</sup>

Die türkische Militärintervention führte schließlich zur Niederlage Haftars in Tripolis und zog eine neue Frontlinie im Zentrum des Landes, entlang der ab Mitte Juni 2020 nicht mehr gekämpft wurde. Der im Oktober 2020 unter VN-Ägide geschlossene Waffenstillstand beruhte auf einem Kräftegleichgewicht, das von der Türkei, Russland und den VAE geschaffen worden war, und entgegen den Bestimmungen des Abkommens zogen diese Mächte die ausländischen Söldner nicht ab. Auch nach dem Abkommen zur Bildung einer neuen Einheitsregierung im Februar 2021 ließ die Präsenz der drei externen Mächte erwarten, dass politische Spaltung und militärische Konkurrenz innerhalb der neuen Regierung anhalten würden – und dass den Europäern die Mittel fehlten, um auf die Lage einzuwirken.

### Libyenpolitik nach dem zweiten Bürgerkrieg

Deutschlands Libyenpolitik entsprach von 2015 bis Anfang 2019 schlicht der offiziellen deutschen Linie, man wolle die VN in ihren Vermittlungsbemühungen und der anschließenden Umsetzung des Abkommens unterstützen. Anders als die USA, Großbritannien und Italien bedeutete das im Falle Deutschlands allerdings nicht, den Ansatz der UNSMIL wesentlich mitzuprägen, sondern hauptsächlich nur, ihn zu unterstützen. Der amerikanische Sondergesandte sowie die Botschafter Großbritanniens und Italiens beteiligten sich weitaus intensiver an den Vermittlungsbemühungen als deutsche Diplomaten. Deutschland leistete vor allem einen symbolischen Beitrag, indem es die Verhandlungsparteien zwei Tage lang in Berlin empfing. Denn in der deutschen Außenpolitik genoss Libyen deutlich geringere Aufmerksamkeit als in den anderen drei genannten Staaten.

Frankreich dagegen beobachtete die Verhandlungen aus der Distanz. Offiziell trug es den Ansatz der VN mit, aber inoffiziell waren französische Diplomaten skeptisch, was die Erfolgsaussichten eines Machtteilungsabkommens betraf.<sup>52</sup> Vermutlich knüpfte der französische Auslandsgeheimdienst (Direction

<sup>51</sup> Declan Walsh, »Waves of Russian and Emirati Flights Fuel Libyan War, U.N. Finds«, in: *New York Times*, 3.9.2020.

<sup>52</sup> Gespräche des Autors mit französischen Diplomaten, Paris, November 2014 und März 2015.

Générale de la Sécurité Extérieure, DGSE) schon während der Verhandlungen 2015 engere Verbindungen mit Haftar, und zwar in einem innenpolitischen Kontext, der von den Attentaten in Frankreich geprägt war. Ende 2015 oder Anfang 2016, also unmittelbar nachdem das Abkommen zur Bildung der Einheitsregierung geschlossen wurde, begann ein verdeckter Einsatz von DGSE-Einheiten, um Haftar in Bengasi unter die Arme zu greifen.<sup>53</sup> Genau zu jenem Zeitpunkt also, zu dem sich die internationale Gemeinschaft verpflichtete, die Einheitsregierung zu unterstützen und nicht mehr mit Parallelinstitutionen zusammenzuarbeiten, startete Frankreich eine geheime Operation zugunsten des größten Widersachers der Einheitsregierung. Zwar schickten auch die USA und Großbritannien Geheimdienstmitarbeiter nach Bengasi, doch beschränkten sich deren Aktivitäten auf die Aufklärung.<sup>54</sup>

Die militärische Unterstützung für Haftar war unter Hollande Gegenstand von Kontroversen zwischen einerseits der DGSE und dem Verteidigungsministerium unter Le Drian, die eine Zusammenarbeit mit Haftar befürworteten, und andererseits dem sich eher reserviert gebärdenden Quai d'Orsay.<sup>55</sup> Französische Diplomaten verteidigten diese Kooperation gleichwohl mit dem Argument, es handle sich nur um Hilfe für die Terrorbekämpfung, nicht für Haftars politische Ambitionen.<sup>56</sup> Doch der Einsatz wurde früh bekannt und sendete so ein klares politisches Signal: Obwohl sich Haftar einer politischen Lösung verweigerte, war er der bevorzugte Partner.

Zudem legitimierte die französische Unterstützung Haftars Krieg in Bengasi als Terrorbekämpfung. Tatsächlich aber hatte Haftar von Anfang an den Antiterrorkampf klar mit der Absicht der gewaltsamen Machtübernahme verbunden und alle seine Gegner als Terroristen dargestellt. Neben dem IS und der

Qaida-nahen Gruppe Ansar al-Sharia kämpften in Bengasi bewaffnete Gruppen gegen Haftar, deren Mitglieder vor allem um die Existenz ihrer Familien in der Stadt fürchteten oder sich Haftars offen diktatorischen Ambitionen entgegenstellten. Tausende vor allem wohlhabendere Familien flüchteten aus der Stadt, weil die aus den Vororten rekrutierten Milizen Haftars den Krieg nutzten, um sich mit Gewalt zu bereichern.<sup>57</sup> Doch in der französischen Darstellung ging es bei der Unterstützung für Haftar einzig darum zu verhindern, dass in Libyen ein »großes, abscheuliches Attentat geplant« werde.<sup>58</sup> Der innenpolitische Kontext nach den Attentaten von 2015 begünstigte in der französischen Libyenpolitik also eine unüberlegte Terrorbekämpfung um jeden Preis, die Erwägungen über ein wirksames und nachhaltiges Vorgehen gegen Extremisten in den Hintergrund drängte.

Die französische Regierung musste ihre Hilfe für Haftar im Juli 2016 offenlegen, nachdem drei DGSE-Mitarbeiter beim Abschuss eines Hubschraubers südlich von Bengasi ums Leben gekommen waren.<sup>59</sup> Danach zog Paris die DGSE-Geheimdienstler zumindest teilweise und vorübergehend aus Bengasi ab, jedoch ohne dies publik zu machen.<sup>60</sup> Haftar zufolge stellte Frankreich ihm aber rasch eine (nicht näher spezifizierte) Alternativlösung für die abgezogenen Berater zur Verfügung.<sup>61</sup> Zudem unterstützte die DGSE mit Luftaufklärung Haftars Offensiven in der Hafenstadt Derna (2018–2019) und im sogenannten Öl-Halbmond, beides im Osten Libyens gelegen.<sup>62</sup>

53 Nathalie Guibert, »La France mène des opérations secrètes en Libye«, in: *Le Monde*, 24.2.2016; Ulf Laessing, »How Libya's Haftar Blindsided World Powers with Advance on Tripoli«, *Reuters*, 10.4.2019.

54 Gespräche des Autors mit europäischen Diplomaten, Tunis, Berlin und London, 2016–2017; ICG, *The Libyan Political Agreement* [wie Fn. 43], S. 22; Wehrey, »This War Is Out of Our Hands« [wie Fn. 41], S. 21f.

55 Gespräch des Autors mit französischem Diplomaten, Paris, September 2019; Follorou/Bobin, »Le dossier libyen« [wie Fn. 4].

56 Gespräche des Autors mit französischen Diplomaten, Berlin, Tunis und Paris, August und Oktober 2016, März 2017 und Juli 2019.

57 Wolfram Lacher, *A Most Irregular Army. The Rise of Khalifa Haftar's Libyan Arab Armed Forces*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2020 (Working Paper Research Division Middle East and Africa, 2020/02), <[https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/2020/WP02\\_FG06\\_lac.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/2020/WP02_FG06_lac.pdf)>.

58 Jean Guisnel, »Que font les forces spéciales françaises en Libye?«, in: *Le Point* (online), 24.2.2016, <[https://www.lepoint.fr/editos-du-point/jean-guisnel/libye-enquete-pour-compromission-du-secret-de-la-defense-nationale-24-02-2016-2020665\\_53.php](https://www.lepoint.fr/editos-du-point/jean-guisnel/libye-enquete-pour-compromission-du-secret-de-la-defense-nationale-24-02-2016-2020665_53.php)>.

59 Cyril Bensimon/Frédéric Bobin/Madjid Zerrouky, »Trois membres de la DGSE morts en Libye, le gouvernement libyen proteste«, in: *Le Monde*, 21.7.2016.

60 Gespräche des Autors mit deutschen und französischen Diplomaten, Berlin, September–Oktober 2016.

61 »Le maréchal Haftar, à la tête de l'armée libyenne: 'C'est aux Libyens de décider ce qui est bon pour eux'«, in: *Le Journal du Dimanche*, 5.2.2017.

62 »Macron and Haftar Play CAE Aviation Joker in Derna«, *Africa Intelligence*, 31.5.2018; »France's DGSE Gets Front Row View of Haftar's Attack on Derna«, *Africa Intelligence*,

Auch in Darna handelte es sich um einen wesentlich komplizierteren Konflikt, als es Haftars Maxime der Terrorbekämpfung vorgab. Zwar fanden sich unter den Gegnern des Milizenführers auch Qaida-nahe und ausländische Kämpfer. Doch der Widerstand gegen ihn ging weit über diese hinaus. Haftars Verbände verursachten massive Zerstörung und Vertreibung in der Stadt.<sup>63</sup> Mit der Rückeroberung der Ölhäfen im Öl-Halbmond im Juni 2018 erzielte der Warlord vor allem einen politischen Gewinn.<sup>64</sup>

Frankreich beschränkte seine Unterstützung nicht auf Haftar, sondern schickte ab Anfang 2017 auch Ausbilder für den Aufbau der Präsidialgarde der Einheitsregierung in Tripolis.<sup>65</sup> Diese Maßnahme blieb indes erfolglos, da die Präsidialgarde sich gegen die Milizen in Tripolis nicht behaupten konnte und von ihnen schließlich im Mai 2018 ihrer Fahrzeuge beraubt wurde.<sup>66</sup> Nachdem dieser Versuch gescheitert war, begannen französische Militärs gegen Ende 2018, Soldaten einer Spezialeinheit südlich von Tripolis auszubilden, die Usama al-Juwaili unterstand, einem Offizier der Einheitsregierung, der sich Haftars Expansionsversuchen in den Weg stellte.<sup>67</sup>

### Mit seiner Unterstützung für Haftar trug Paris wesentlich zum Scheitern der Einheitsregierung bei.

Die Ausbildungshilfe für die Regierung in Tripolis hatte weitaus bescheidenere Ausmaße als die Unterstützung für Haftars Kriegsführung. Sie entsprach eher der französischen Absicht, nicht völlig einseitig auf den Warlord zu setzen, sondern auch Gesprächspartner in Westlibyen bei der Stange zu halten und

sich so als Vermittler zu positionieren.<sup>68</sup> Indes konnte es an der französischen Präferenz für Haftar keinen Zweifel geben. So war es etwa bezeichnend, dass Frankreich – anders als die USA, Großbritannien und Italien – keine nennenswerte Hilfe für die Offensive der bewaffneten Gruppen aus der nordwestlibyschen Stadt Misrata gegen den Islamischen Staat in der ebenfalls am Mittelmeer gelegenen Stadt Sirt leistete. Vor allem aber trug Frankreich mit dem politischen Zeichen, das seine Unterstützung für Haftar seit Anfang 2016 setzte, wesentlich zum Scheitern der Einheitsregierung bei.

Deutschland spielte während dieser Zeit keine prägende Rolle in der internationalen Libyenpolitik. Es war nicht Teil des Forums, in dem sich die in Libyen führenden Mächte abstimmten. Dieses war der P3+3-Rahmen, der die USA, Frankreich und Großbritannien mit Italien, den VAE und Ägypten zusammenbrachte und so den ausländischen Unterstützern Haftars ein Übergewicht verschaffte.

Die Bundesregierung betonte in den Jahren nach dem Abschluss des Abkommens lediglich, dass Deutschland den bei weitem größten finanziellen Beitrag zur Stabilisierungsfazität leistete, die der libyschen Bevölkerung eine sichtbare Friedensdividende zukommen lassen und so der Einheitsregierung zum Erfolg verhelfen sollte.<sup>69</sup> Ebenso wie Italien und die VN-Mission unter dem Sondergesandten Martin Kobler hielt Deutschland auch an seiner Unterstützung für die Einheitsregierung fest, nachdem längst deutlich geworden war, dass diese ihr Ziel, das Land zu einen, irreversibel verfehlt hatte. Entscheidend für diese Haltung war jedoch Italien, das sich energisch dagegen stemmte, die Einheitsregierung in Frage zu stellen und das Abkommen neu auszuhandeln.

Für Deutschland und Italien zählte vor allem, einen international anerkannten Ansprechpartner in Tripolis zu haben, mit dem man bei der Verhinderung von Migration kooperieren konnte. Territorialer Kontrolle durch die Regierung bedurfte es dafür nicht. Für die Mitglieder der Einheitsregierung kam diese Haltung einem Freibrief für Tatenlosigkeit und Selbstbereicherung gleich, denn die Regierung

7.6.2018; »CAE Aviation and the DGSE Recce the Oil Crescent after Derna«, *Africa Intelligence*, 14.6.2018; »CAE Aviation and the DGSE Return to the Front«, *Africa Intelligence*, 12.7.2018.

<sup>63</sup> Al-Zubayr Salem, *The Crisis in Derna: What's Happening Now, and What's Next*, Florenz: European University Institute, Juni 2018 (European University Institute Policy Brief 2018/09), <[https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/56084/Policy\\_Brief\\_2018\\_09\(EN\).pdf?sequence=1](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/56084/Policy_Brief_2018_09(EN).pdf?sequence=1)>.

<sup>64</sup> ICG, *After the Showdown in Libya's Oil Crescent*, Brüssel, 9.8.2018 (Middle East and North Africa Report Nr. 189).

<sup>65</sup> Gespräch des Autors mit französischen Diplomaten, Tunis, März 2017.

<sup>66</sup> Lacher/Al-Idrissi, *Capital of Militias* [wie Fn. 44].

<sup>67</sup> Gespräche des Autors mit europäischen Diplomaten, Tunis, Februar 2019; siehe auch »Pourquoi Paris entraîne les troupes d'Oussama al-Jouili«, *Africa Intelligence*, 10.1.2019.

<sup>68</sup> Guibert/Bobin/Semo, »Libye: comment Paris a perdu l'équilibre« [wie Fn. 23].

<sup>69</sup> United Nations Development Programme (UNDP) Libya, *Stabilization Facility for Libya*, <<https://www.ly.undp.org/content/libya/en/home/projects/Stabilization-Facility-for-Libya.html>>.

verdankte ihre Existenz vor allem internationaler Anerkennung und war innenpolitisch keine Rechenschaft schuldig. Um die Nachhaltigkeit dieser Libyenpolitik zu hinterfragen, fehlte es in Berlin aber an hochrangigem Interesse an Libyen.

Für die VN-Mission bedeutete die bedingungslose Unterstützung für die Einheitsregierung zudem, dass sie nicht mehr glaubwürdig zwischen der Regierung und deren Gegnern, allen voran Haftar, vermitteln konnte.<sup>70</sup> Dabei ließ sich dieser immer schwerer ignorieren, denn er festigte mit ausländischer Hilfe schrittweise seine Kontrolle über den Osten und weitete sie ins Zentrum des Landes aus. Der Missionsleiter Kobler aber bekam über ein Jahr lang nicht einmal mehr einen Termin bei Haftar.<sup>71</sup>

In Frankreich beendeten die Amtsübernahme Macrons im Mai 2017 und der Wechsel Le Driens auf den Posten des Außenministers die Differenzen zwischen Außen- und Verteidigungsministerium in der Libyenpolitik. Die politische und militärische Unterstützung für Haftar wurde von nun an aus dem Élysée gesteuert.<sup>72</sup> Bald nach Beginn seiner Präsidentschaft nutzte Macron das Führungsvakuum bei der UNSMIL zwischen dem Abschied Koblens und dem Antritt Ghassan Salamés, um den Rahmen für politische Verhandlungen in Libyen eigenhändig neu zu definieren. Im Juli 2017 hielt Macron ein Gipfeltreffen mit Haftar und dem Regierungschef Serraj ab, um ein Abkommen über baldige Wahlen zu erreichen. Salamé, der bei dieser Gelegenheit zum ersten Mal als Sondergesandter für Libyen auftrat, war vor der Initiative Macrons ebenso wenig konsultiert worden wie andere westliche Regierungen. Macrons Vorstoß war kaum durchdacht. Dass Haftar Wahlen wollte, musste ebenso bezweifelt werden wie die Fähigkeit von Serraj, im Namen von Haftars politischen Gegnern Vereinbarungen zu treffen. Zudem war die Festlegung auf Präsidentschaftswahlen in Libyen weithin umstritten, da es keine verfassungsrechtliche Grundlage für ein Präsidentenamt gab.

Da Macron keine festen Zusagen von Haftar und Serraj erhielt, konnte der VN-Sicherheitsrat seine Initiative weitgehend ignorieren. In Italien sorgte

Macrons Vorpreschen für deutliche Verstimmung.<sup>73</sup> Salamé musste französische Befindlichkeiten dagegen durchaus bei seinen Versuchen einbeziehen, Akzeptanz für einen Fahrplan hin zu Wahlen zu erreichen. Die wichtigste Folge von Macrons Alleingang war jedoch, dass das Treffen Haftar auf einen Schlag in Europa hoffähig machte, ohne ihm dafür jegliche Zugeständnisse abzuverlangen. Macron leitete damit die zunehmende Anbiederung an Haftar durch Salamé und sämtliche westliche Regierungen ein. Diese Methode aber erhöhte Haftars Kompromissbereitschaft in keiner Weise, sondern führte im Gegenteil schließlich sogar zu seinem Angriff auf Tripolis.

Je länger konkrete Fortschritte auf dem Fahrplan Salamés ausblieben, desto mehr wuchs die Ungeduld in Paris. Im Mai 2018 hielt Macron abermals auf eigene Faust ein Gipfeltreffen ab. Auch diesmal band er Salamé nicht ernsthaft ein. Erneut war mit Italien ein wichtiger Akteur führungslos und konnte auf Macrons kurzfristig anberaumtes Treffen nicht einwirken. Wieder verlegte sich die französische Initiative auf einen unrealistisch kurzen Fahrplan hin zu Präsidentschafts- und Parlamentswahlen. Wieder lud Macron Akteure ein, die kaum repräsentativ für die eigentlichen Konfliktparteien waren – diesmal neben Haftar und Serraj auch die Präsidenten der beiden konkurrierenden Parlamente.<sup>74</sup> Und wieder erhielt Macron von diesen Akteuren nur informelle Zusagen. Auch dieses Mal zeichneten sich Macrons Bemühungen vor allem dadurch aus, dass sie Salamé einen Knüppel zwischen die Beine warfen und Verärgerung in Rom, Berlin und Washington hervorriefen.<sup>75</sup> Als Reaktion auf die französischen Alleingänge hielt die italienische Regierung im November 2018 sogar ihre eigene Libyen-Konferenz ab.<sup>76</sup> Diese erfüllte keinen klaren Zweck für einen politischen Prozess, war dafür aber wesentlich besser mit UNSMIL, Frankreich und anderen Regierungen abgestimmt.

<sup>70</sup> Lacher, »Libyen: Die Wette, die nicht aufging« [wie Fn. 42].

<sup>71</sup> »UN Libya Envoy Kobler Calls Haftar Meeting ›Positive«*, ANSAméd*, 14.4.2017.

<sup>72</sup> Gespräch des Autors mit französischem Diplomaten, Paris, September 2019; Follorou/Bobin, »Le dossier libyen« [wie Fn. 4].

<sup>73</sup> Marc Semo, »Emmanuel Macron parraine un accord en Libye, sans garantie de résultat«, in: *Le Monde*, 25.7.2017.

<sup>74</sup> ICG, *Making the Best of France's Libya Summit*, Brüssel, 28.5.2018 (Middle East and North Africa Briefing Nr. 58), <<https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/north-africa/libya/b58-making-best-frances-libya-summit>>.

<sup>75</sup> Gespräche des Autors mit europäischen und VN-Diplomaten, Mai – Juni 2018; Frédéric Bobin/Marc Semo, »A Paris, les Libyens s'accordent sur des élections en décembre«, in: *Le Monde*, 30.5.2018.

<sup>76</sup> Follorou/Bobin, »Le dossier libyen« [wie Fn. 4].

Noch schwerwiegender für die Versuche Salamés, eine politische Lösung herbeizuführen, war die französische Unterstützung für Haftars Expansion in Südlibyen Anfang 2019. Frankreich begleitete Haftars Übernahme des Südens mit Luftaufklärung und Spezialkräften.<sup>77</sup> Wichtiger für den Milizenführer war aber die politische Rückendeckung durch Frankreich, das eine kritische Erklärung der EU-Mitgliedstaaten zu Haftars Offensive verhinderte.<sup>78</sup> Dabei war offensichtlich, dass dessen erfolgreiche Expansion im Süden einen Versuch der Machtübernahme in Tripolis und damit einen offenen Konflikt wesentlich wahrscheinlicher machte.<sup>79</sup> Unter westlichen Diplomaten, auch im Auswärtigen Amt, wurde Haftars weiterer Vormarsch zunehmend als unausweichlich gesehen. Gemeinsam mit den USA, den VAE und Salamé versuchte Frankreich im Februar und März 2019, ein Abkommen auszuhandeln, das Haftar zum zentralen Akteur in einer neuen Regierung gemacht hätte. VN-Diplomaten zufolge aber handelte es sich bei der französischen Unterstützung für eine politische Lösung nur noch um Lippenbekenntnisse.<sup>80</sup> Deutschen Diplomaten gegenüber betonte der Quai d'Orsay noch in der zweiten Märzhälfte 2019, dass man Haftar »unter Kontrolle« habe und mit ihm arbeiten könne.<sup>81</sup> Dabei wurde zu diesem Zeitpunkt bereits deutlich, dass der Milizenführer auf militärische Mittel anstatt auf Verhandlungen setzte.

### Dem Krieg eine Chance geben: Libyenpolitik seit April 2019

Nachdem Haftar Anfang April 2019 Tripolis angegriffen und damit einen neuen Bürgerkrieg begonnen hatte, verhinderte die französische Regierung eine

Verurteilung des Warlords durch die EU.<sup>82</sup> Im VN-Sicherheitsrat konvergierte die französische Rücken- deckung für Haftar mit den Positionen Russlands und der USA; auf europäischer Ebene stach die französische Haltung dagegen heraus. Französische Diplomaten begannen alsbald, in den Medien beiden Seiten die Schuld am Krieg zu geben und Haftars Gegner als Terroristen und Kriminelle zu verunglimpfen.<sup>83</sup> Ihren europäischen Counterparts gegenüber spielten sie die humanitären Konsequenzen des Krieges herunter.<sup>84</sup> Die französische Politik bestand also darin, Haftars Krieg eine Chance zu geben.

Frankreich verfolgte diese Linie auch weiter, nachdem Haftars Offensive in den ersten Tagen stecken- geblieben war und sich damit erwiesen hatte, dass seine Machtübernahme wenn überhaupt nur durch einen langen Krieg erreicht werden konnte. Frank- reichs Politik nahm also eine massive Destabilisierung der Lage in Kauf. Sollte dahinter das Kalkül gestanden haben, dass Haftar nach seinem Sieg das Land hätte stabilisieren können, so war dies bestenfalls äußerst riskant. Denn von den unvorhersehbaren Folgen eines langen Krieges abgesehen bot auch ein Sieg Haftars keine guten Aussichten auf langfristige Stabilität. Haftars hochpersonalisierte Machtstruktur umfasste zahlreiche widerstrebende Interessen- gruppen. Dass diese Struktur nach seinem Ableben Bestand haben würde, war unwahrscheinlich.<sup>85</sup>

### Im Élysée dominierte eine Analyse des Libyenkonflikts, die jener der arabischen Verbündeten Frankreichs stark ähnelte.

Außenminister Le Drian beteuerte zwar weiterhin, dass es Frankreich in Libyen in erster Linie um Terrorismusbekämpfung gehe.<sup>86</sup> Überzeugen konnte dieses Argument nicht, denn in Westlibyen gab es

<sup>77</sup> Gespräche des Autors mit europäischen Diplomaten, Februar – April 2019; siehe auch Maghreb Confidential, »France Aims to Back Haftar's Offensive«, 24.1.2019; Frédéric Bobin, »En Libye, les avancées du maréchal Haftar rebattent les cartes de la crise«, in: *Le Monde*, 8.2.2019; Patrick Wintour, »Libyan Army Chief Strengthens Hand by Taking More Territory«, in: *The Guardian* (online), 11.3.2019, <<https://www.theguardian.com/world/2019/mar/11/libya-khalifa-haftar-gains-control-of-majority-of-country-onshore-oil-fields>>.

<sup>78</sup> Gespräche des Autors mit europäischen Diplomaten, Februar – April 2019.

<sup>79</sup> Lacher, *Gefährliche Wendung* [wie Fn. 48].

<sup>80</sup> Gespräche des Autors, März 2019.

<sup>81</sup> Gespräch des Autors, April 2019.

<sup>82</sup> Baczynska/Guarascio, »France Blocks EU Call to Stop Haftar's Offensive in Libya« [wie Fn. 50].

<sup>83</sup> Frédéric Bobin/Marc Semo, »Libye: la France critiquée pour son rôle ambigu dans la crise actuelle«, in: *Le Monde*, 12.4.2019; Ulf Laessing/John Irish, »Libya Offensive Stalls, but Haftar Digs in Given Foreign Sympathies«, *Reuters*, 15.4.2019; Isabelle Lasserre, »Jean-Yves Le Drian: »La France est en Libye pour combattre le terrorisme««, in: *Le Figaro*, 2.5.2019.

<sup>84</sup> Gespräche des Autors mit französischen Diplomaten, Berlin und Brüssel, April – Mai 2019.

<sup>85</sup> Lacher, *A Most Irregular Army* [wie Fn. 57].

<sup>86</sup> Lasserre, »Jean-Yves Le Drian« [wie Fn. 83].

kein erkennbares Terrorismusproblem. Stattdessen unterstützte Frankreich mit seiner Position die gewaltsame Machtübernahme Haftars und assoziierte sich eng mit den VAE und Ägypten, die mit dem Milizenführer vor allem dem autokratischen Modell in der Region zu einem weiteren Erfolg verhelfen wollten.<sup>87</sup> Im Élysée, bei Le Drian und in der französischen Botschaft in Tunis hatte sich eine Analyse des Libyenkonflikts durchgesetzt, die jener der arabischen Verbündeten Frankreichs stark ähnelte. Sie betrachteten Haftars Kräfte irriterweise als relativ disziplinierte Armee, sahen unter anderem über die radikalen Salafisten in seinen Reihen hinweg und maßten Islamisten wesentlich größeres Gewicht unter Haftars Gegnern zu, als diese tatsächlich besaßen.<sup>88</sup>

Als Haftar mit dem Verlust der Stadt Gharyan im Nordwesten Libyens Ende Mai 2019 eine schmerzliche Niederlage erlitt und man dort Waffen des französischen Militärs fand, wurde die politische Linie in Élysée und Quai d'Orsay für kurze Zeit in Frage gestellt. Paul Soler, der im Élysée die Pro-Haftar-Linie maßgeblich mitbestimmt hatte, verlor vorübergehend die Verantwortlichkeit für Libyen.<sup>89</sup> Dies änderte sich jedoch schon bald wieder, denn Haftar machte im Herbst 2019 in Tripolis Fortschritte mit Hilfe russischer Söldner, die auf Betreiben der VAE in Libyen eingriffen.<sup>90</sup> Wieder unterstützte die französische Regierung Haftars Offensive diskret, aber unverkennbar, und Soler übernahm erneut federführend die

Bearbeitung des Libyen-Themas im Élysée. Das wurde besonders in der französischen Positionierung während des Berliner Prozesses deutlich, der von Deutschland und der UNSMIL geleitet wurde.<sup>91</sup>

Vor allem zwei Akteure bewegten Bundeskanzlerin Merkel im Sommer 2019 dazu, eine Konferenz der in Libyen intervenierenden Staaten anzuberaumen, um eine Einigung auf die Durchsetzung des Waffenembargos zu erzielen. Zum einen waren dies die Staatschefs der Sahelstaaten, die seit langem die destabilisierenden Auswirkungen des Libyenkonflikts auf ihre Länder übertrieben, um westliche Unterstützung zu mobilisieren und ihre eigene Verantwortung für die Krisen in ihrer Region herunterzuspielen.<sup>92</sup> Zum anderen suchte VN-Sondergesandter Salamé nach einem im Libyenkonflikt neutralen, aber einflussreichen Staat, um ein Treffen der relevanten internationalen Mächte zu organisieren.<sup>93</sup> Die Initiative ergab sich also nicht unmittelbar daraus, dass Deutschland dringend sein Interesse verfolgen wollte, den Konflikt einzudämmen. Dieses Interesse wurde erst formuliert, als die Entscheidung, die Konferenz auszurichten, schon getroffen war.<sup>94</sup>

Die Vorbereitungen für diese Konferenz wurden als Berliner Prozess bekannt und bestanden aus fünf Treffen hoher Vertreter der ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrats sowie der in den Libyenkonflikt verwickelten Staaten. Die Zusammenkünfte fanden zwischen September und Anfang Dezember 2019 statt. In diesem Zeitraum machten Haftars Kräfte in Tripolis mit massiver ausländischer Unterstützung langsame, aber stetige Fortschritte, während ihre Gegner keine Hilfe aus der Türkei bekamen. Daher dominierten Haftars ausländische Unterstützer den Prozess, allen voran Frankreich. Denn auch für Staaten wie Deutschland, Italien oder die USA, die sich noch nicht hinter den Milizenführer gestellt hatten, erschien es immer wahrscheinlicher, dass dieser schließlich gewinnen würde, falls der Konflikt sich weiter in die Länge zöge. An Druck auf jene

**87** Guido Steinberg, *Regionalmacht Vereinigte Arabische Emirate. Abu Dhabi tritt aus dem Schatten Saudi-Arabiens*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2020 (SWP-Studie 2/2020).

**88** Gespräche des Autors mit deutschen, französischen, europäischen und US-Diplomaten sowie mit libyschen Entscheidungsträgern, die mit französischen Diplomaten im Kontakt standen, Tunis und Tripolis, Juni – Oktober 2019; siehe auch Backmann, »La diplomatie selon Macron« [wie Fn. 18]; Poletti/Hamamdjian, »France-Émirats« [wie Fn. 29]; Bianco, »La France devrait élargir sa stratégie« [wie Fn. 29]; Lacher, *A Most Irregular Army* [wie Fn. 57], und Wolfram Lacher, *Who Is Fighting Whom in Tripoli? How the 2019 Civil War is Transforming Libya's Military Landscape*, Genf, August 2019 (Small Arms Survey Security Assessment in North Africa, Briefing Paper).

**89** Gespräche des Autors mit deutschen und französischen Diplomaten, Berlin und Paris, August – September 2019.

**90** Wehrey, »This War Is Out of Our Hands« [wie Fn. 41]; Alex Emmons/Matthew Cole, »Arms Sale to UAE Goes Forward Even as U.S. Probes Tie between UAE and Russian Mercenaries«, in: *The Intercept* (online), 2.12.2020, <<https://theintercept.com/2020/12/02/uae-arms-sale-wagner-group/>>.

**91** Gespräche des Autors mit europäischen und VN-Diplomaten, September – Dezember 2019.

**92** Andreas Rinke, »Konferenz statt Eskalation«, in: *Internationale Politik*, 75 (2020) 3, S. 82 – 86.

**93** »Remarks of SRS Ghasan Salamé to the United Nations Security Council on the Situation in Libya«, 29.7.2019, <[https://unsmil.unmissions.org/sites/default/files/remarks\\_of\\_srs\\_ghasan\\_salame\\_to\\_the\\_united\\_nations\\_security\\_council\\_on\\_the\\_situation\\_in\\_libya\\_29\\_july\\_2019.pdf](https://unsmil.unmissions.org/sites/default/files/remarks_of_srs_ghasan_salame_to_the_united_nations_security_council_on_the_situation_in_libya_29_july_2019.pdf)>.

**94** »Deutschland will im Herbst Libyen-Konferenz ausrichten«, *Reuters*, 11.9.2019.

Staaten, die den Konflikt von außen befeuerten, war nicht zu denken. Die USA und europäische Staaten waren nicht bereit, für eine robustere Haltung in dieser Frage Spannungen in ihren Beziehungen mit den VAE in Kauf zu nehmen.

Angesichts dieser Rahmenbedingungen lief die Lösung, die in der Berliner Erklärung vorgezeichnet wurde, darauf hinaus, dass Haftars Gegner ihm entweder eine Führungsrolle einräumen müssten oder langsam vernichtet würden. Dass so realistischerweise keine Verhandlungslösung zu erreichen war, musste den beteiligten Staaten klar sein.<sup>95</sup> In Anbetracht dessen, dass Haftars Milizen langsam in Richtung Stadtmitte von Tripolis vorstießen, war auch nicht zu erwarten, dass sich seine Unterstützer an ihre Zusagen halten würden, das Waffenembargo nicht weiter zu verletzen. Deutsche Diplomaten feilten im Herbst 2019 minutiös am Erklärungsentwurf, obwohl die immer neuen Einwände Ägyptens, Russlands und Frankreichs vor allem darauf abzielten, mehr Zeit für Fortschritte auf dem Schlachtfeld zu gewinnen.<sup>96</sup>

Unter vielen europäischen und amerikanischen Gegenübern sorgte das deutsche Vorgehen für Zynismus. Amerikanische Diplomaten hegten Zweifel an der Sinnhaftigkeit der Konferenz und ließen lange offen, ob die USA hochrangig teilnehmen würden.<sup>97</sup> Rückblickend bezeichnete ein in den Prozess eingebundener deutscher Diplomat als größten Fehler Deutschlands, dass es Frankreich gegenüber nicht bestimmter aufgetreten sei. Französische Entscheidungsträger hätten ihren deutschen Gesprächspartnern immer klar gemacht, dass sie aus dem Prozess aussteigen würden, falls das Ergebnis nicht ihren Vorstellungen entsprach.<sup>98</sup> Ihr Gewicht setzte die Bundesregierung vor allem dazu ein, im letzten Moment noch die Präsenz der meisten Staatschefs sowie Haftars und Serrajs sicherzustellen.

**95** Wolfram Lacher, *Internationale Pläne, libysche Realitäten*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2019 (SWP-Aktuell 65/2019).

**96** Gespräche des Autors mit europäischen und VN-Diplomaten, September – Dezember 2019.

**97** Gespräch des Autors mit amerikanischen Diplomaten, Oktober 2019.

**98** Gespräch des Autors, Juni 2020.

## Die Berliner Konferenz signalisierte, dass USA und Europa keinen Druck auf Haftars Unterstützer ausüben würden.

Die Berliner Konferenz vom 19. Januar 2020 signalisierte allen Beteiligten, dass die USA und die Europäer keinen Druck auf Haftars Unterstützer ausüben würden, die damals noch das Konfliktgeschehen dominierten. Die militärische Entwicklung in Tripolis hatte also weiterhin Vorrang vor Verhandlungsbemühungen. Waffenlieferungen und die Stationierung von Söldnern durch die Türkei, Russland und die VAE nahmen unmittelbar nach der Konferenz stark zu.<sup>99</sup> Im Gegensatz zur verdeckten Hilfe für Haftar intervenierte die Türkei ab Januar 2020 offen in Libyen.

Das türkische Vorgehen war ein flagranter Verstoß gegen die Berliner Erklärung. Deutsche Diplomaten sahen in ihm aber die Chance, dass ein Kräftegleichgewicht die Voraussetzungen für eine Verhandlungslösung schaffen könnte.<sup>100</sup> Frankreich dagegen geißelte die türkische Intervention, während es zur Rolle seiner arabischen Verbündeten schwieg.<sup>101</sup> Was die französische Führung am türkischen Eingreifen störte, war die Tatsache, dass es Haftars weiterem Vorstoßen ein Ende setzte. Noch stärker prangerte Macron die Rolle der Türkei an, nachdem diese mit ihrer Unterstützung für die Einheitsregierung Anfang Juni 2020 Haftars Rückzug aus Westlibyen erzwungen hatte. Mit ihrer Intervention hatte die Türkei den Krieg in Tripolis beendet, doch für Macron war einzig sie für ihr Eingreifen zu verurteilen.<sup>102</sup> Wiederholt bezeichnete er die von ihr in Libyen stationierten syrischen Söldner als »Jihadisten« und »Terroristen«, obwohl dies ganz offensichtlich falsch war. Damit bediente er sich derselben Rhetorik, die auch seine autokratischen Verbündeten in Ägypten und den VAE verwendeten.<sup>103</sup>

**99** Thomas Grove/Jared Malsin, »Russian Warplanes in Libya Signal New Risky Phase of Conflict«, in: *Wall Street Journal*, 29.5.2020; Walsh, »Waves of Russian and Emirati Flights« [wie Fn. 51].

**100** Michael Thumann, »Scheitert der Berliner Friedensplan?«, in: *Die Zeit*, 5.2.2020.

**101** »Libye: Macron accuse Erdogan de violation ›gravissime‹ des engagements de Berlin«, *Reuters*, 29.1.2020.

**102** »Emmanuel Macron dénonce un ›jeu dangereux‹ de la Turquie en Libye«, *France24*, 22.6.2020; »Libye: Macron condamne la ›responsabilité historique et criminelle‹ de la Turquie«, in: *Le Figaro*, 29.6.2020.

**103** Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und Präsident Macron, Schloss Meseberg, 29.6.2020; Elisabeth

In der Einsetzung der EU-Marinemission Irini sah Frankreich eine Möglichkeit, gegen die türkischen Waffenlieferungen über das Meer vorzugehen, ohne die Lieferungen an Haftar über Luft und Land zu verhindern.<sup>104</sup> Eine Konfrontation zwischen einem französischen und einem türkischen Kriegsschiff belastete die Beziehungen innerhalb der Nato erheblich.<sup>105</sup> Später kam es zum Eklat, nachdem sich die Regierung in Ankara gegen einen Versuch der deutschen Marine gewehrt hatte, ein verdächtiges türkisches Handelsschiff zu durchsuchen.<sup>106</sup> Auch dieser Vorfall kam dem französischen Interesse entgegen, die Aufmerksamkeit einzig auf die Rolle der Türkei in Libyen zu lenken. Emiratische und russische Lieferungen auf dem Luftweg oder dem ägyptischen Landweg wurden von den Europäern dagegen lange nicht offen thematisiert.<sup>107</sup> Es musste als Zugeständnis seitens Frankreichs gelten, dass die EU im Oktober 2020 schließlich den Putin-Vertrauten Jewgeni Prigoschin aufgrund seiner Rolle in Libyen sanktionierte.<sup>108</sup>

Die Verärgerung in der französischen Staatsführung darüber, dass die Türkei die französischen Ziele in Libyen durchkreuzt hatte, war ein wesentlicher

Grund dafür, dass Frankreich eher eskalierend in die Spannungen zwischen der Türkei und Griechenland im östlichen Mittelmeer eingriff. Macron verknüpfte beide Probleme explizit miteinander und versuchte in Gesprächen mit Merkel wiederholt, Libyen zu einem zentralen Thema zu machen.<sup>109</sup> Aus Berliner Sicht dagegen stand Libyen weit unten auf der Prioritätenliste des deutsch-französischen Interessenausgleichs. Wie schon während der vergangenen Jahre versuchte Deutschland kaum, auf Frankreichs Libyenpolitik einzuwirken, obwohl diese die Europäer weiterhin Glaubwürdigkeit kostete.

Mit dem Scheitern des französischen Plans, Haftar an die Macht zu bringen, hat Frankreich seine diplomatische Führungsrolle in der Libyenpolitik eingebüßt. Macrons Versuch, erneut als Vermittler zwischen Serraj und Haftar aufzutreten, schlug fehl; seine unilaterale Initiative, durch eine Konferenz der Nachbarstaaten Libyens wieder an Bedeutung zu gewinnen, sorgte bei der UNSMIL und westlichen Regierungen nur für abermalige Irritationen.<sup>110</sup>

Die Bilanz französischer und deutscher Libyenpolitik während des Krieges um Tripolis ist desaströs. Frankreichs Unterstützung für Haftars Krieg und Deutschlands fehlender Wille, wegen Libyens Spannungen in Beziehungen mit Haftars ausländischen Unterstützern in Kauf zu nehmen, trugen maßgeblich dazu bei, dass der Krieg andauerte und weiter eskalierte. Frankreichs emiratische Verbündete sorgten dafür, dass sich eine russische Militärpräsenz in Libyen etablierte, die sich mittlerweile verfestigt hat. Die Türkei reagierte mit ihrer Intervention auf die drohende Ausweitung emiratischen und ägyptischen Einflusses auf Libyen. Sie nutzte zudem die Chance, die ihr westliche Staaten eröffneten, indem sie die Regierung in Tripolis während des Angriffs von Haftars Milizen im Stich ließen und sie so der Türkei in die Arme trieben. Mit ihrem Streit innerhalb der Nato spielten die Türkei und Frankreich Russland in die Hände. Die deutschen Bemühungen im Berliner Prozess dagegen waren derart kraftlos, dass die beteiligten Staaten mit einer massiven Ausweitung ihrer Interventionen reagierten.

Die Europäer haben in dem Konflikt nicht nur ihre Glaubwürdigkeit, sondern auch fast völlig an Einfluss

Tsurkov, »The Syrian Mercenaries Fighting Foreign Wars for Russia and Turkey«, in: *The New York Review* (online), 16.10.2020, <<https://www.nybooks.com/daily/2020/10/16/the-syrian-mercenaries-fighting-foreign-wars-for-russia-and-turkey/>>; »De la Libye au Haut-Karabakh: Macron et le mythe du mercenaire djihadiste syrien«, *Syrie Factuel* (online), 12.10.2020, <<https://medium.com/@syriefactuel/de-la-libye-au-haut-karabakh-macron-et-le-mythe-du-mercenaire-djihadiste-syrien-cc621ef76707>>.

**104** Tarek Megerisi, »The EU's ›Irini‹ Libya Mission: Europe's Operation Cassandra«, *European Council on Foreign Relations (ECFR)* (online), 3.4.2020, <[https://www.ecfr.eu/article/commentary\\_the\\_eus\\_irini\\_libya\\_mission\\_europes\\_operation\\_cassandra](https://www.ecfr.eu/article/commentary_the_eus_irini_libya_mission_europes_operation_cassandra)>.

**105** Nicolas Gros-Verheyde, »Retour sur l'incident naval turco-français. Volonté de provoquer ou d'assurer le respect de la loi?«, *Bruxelles 2* (Blog), 9.7.2020, <<https://www.bruxelles2.eu/2020/07/retour-sur-lincident-naval-turco-francais-une-certaine-volonte-de-provoquer/>>.

**106** Tomas Avenarius/Matthias Kolb/Mike Szymanski, »Unfreundliche Annäherung«, in: *SZ*, 24.11.2020.

**107** Grove/Malsin, »Russian Warplanes in Libya« [wie Fn. 99]; Walsh, »Waves of Russian and Emirati Flights« [wie Fn. 51].

**108** European Council, »Libya: Further Sanctions over Violations of the UN Arms Embargo«, Pressemitteilung, 15.10.2020, <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/10/15/libya-further-sanctions-over-violations-of-the-un-arms-embargo/#>>.

**109** Siehe die gemeinsamen Pressekonferenzen Macrons und Merkels am 29.6.2020 auf Schloss Meseberg und am 20.8.2020 in Brégançon.

**110** Sarah Vernhes, »Libye: comment Paris veut revenir dans les négociations«, in: *Jeune Afrique*, 25.9.2020.

verloren. Darüber können auch die Fortschritte in den Verhandlungen unter VN-Ägide seit dem Herbst 2020 nicht hinwegtäuschen. Denn die Europäer besitzen kaum noch Möglichkeiten, die nun fest etablierte Präsenz Russlands, der Türkei und von den VAE finanzierter Söldner rückgängig zu machen. Die Voraussetzungen für den im Oktober 2020 unterzeichneten Waffenstillstand schuf nicht der Berliner Prozess, sondern das Kräftegleichgewicht, das diese drei Staaten und Ägypten in Libyen herstellten, die dabei die Beschlüsse der Berliner Konferenz offen ignorierten. Auch das Schicksal der unter VN-Ägide im Februar 2021 gebildeten Einheitsregierung liegt in den Händen dieser ausländischen Mächte.

# Mali: Sackgasse Terrorbekämpfung

Die Szene gleicht anderen verfrühten Siegeserklärungen der jüngeren Geschichte: Nur wenige Wochen nach dem Beginn der französischen Militärintervention im Januar 2013 lässt sich François Hollande in Timbuktu als Befreier feiern und verkündet, die Arbeit sei noch nicht gänzlich erledigt, es könne noch einige Wochen dauern.<sup>111</sup> Acht Jahre später ist die Lage in Mali verfahrenere, als es sich selbst die pessimistischsten Beobachter 2013 vorstellen konnten – trotz einer massiven internationalen Militärpräsenz sowie ausländischer Unterstützung im Sicherheitssektor und der Entwicklungszusammenarbeit, wobei all dies die Absorptionsfähigkeit des malischen Staates bei weitem übersteigt.

Es wäre ein grober Irrtum, die Staatskrise in Mali seit 2012 allein den extremistischen bewaffneten Gruppen zur Last zu legen, die sich seitdem ausgebreitet haben. Die Leichtigkeit, mit der Putschisten im Januar 2012 Präsident Amadou Toumani Touré absetzten, zeigte, wie wenig gesellschaftlichen Rückhalt die malischen Institutionen besaßen. Malis internationale Partner, allen voran die Europäer, hatten zu diesem Zustand beigetragen. Sie hatten in den vorhergehenden Jahren den Mythos von Mali als Vorzeigedemokratie der Region bedient und bereitwillig über Korruption, kriminelle Verstrickungen und die Mobilisierung von Milizen durch Touré hinweggesehen.<sup>112</sup>

Auch ein anderer Aspekt, der von den innenpolitischen Wurzeln der Krise ablenkt, wird oft übertrieben, nämlich die Rolle der nach Gaddafis Sturz aus Libyen zurückkehrenden Tuareg-Kämpfer. Schon zuvor war im Norden eine Rebellion im Entstehen begriffen, und die Ankunft hunderter erfahrener Militärs aus Libyen beschleunigte lediglich ihren Ausbruch.<sup>113</sup> Das spektakuläre Einknicken der Armee gegen diese Rebellion löste dann den Putsch in der Hauptstadt Bamako aus. Im Norden übernahmen bald jihadistische Gruppen die Kontrolle, doch dass in Bamako ein legitimer Ansprechpartner fehlte, machte es Frankreich und anderen internationalen Akteuren schwer zu reagieren.

Infolge der französischen Intervention gingen die Jihadisten in den Untergrund. Im Laufe des Jahres 2013 wurde durch Präsidentschafts- und Parlamentswahlen eine rasche Restauration der alten Ordnung vollzogen. Die regierenden Eliten fielen bald in alte Muster zurück, was ihnen die jetzt noch weitaus reichlichere ausländische Unterstützung leicht machte. Vetternwirtschaft und Korruption grassierten von der Staatsspitze bis in die Ränge des desolaten Militär- und Sicherheitsapparats.<sup>114</sup> Der Staat zog sich immer weiter aus Zentralmali zurück und machte kaum Versuche, den Norden zurückzugewinnen. Unter internationalem Druck unterzeichnete Präsident Ibrahim Boubacar Keïta Mitte 2015 ein Abkommen mit den bewaffneten Gruppen des Nordens. Anschließend sabotierte Keïta jedoch dessen Umsetzung und wusste

**111** »Mali: François Hollande accueilli en libérateur à Tombouctou«, AFP, 2.2.2013.

**112** Susanna D. Wing, *Mali's Precarious Democracy and the Causes of Conflict*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace, Mai 2013 (Special Report Nr. 331); Wolfram Lacher, *Organized Crime and Conflict in the Sahel-Sahara Region*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, September 2012; Isaline Bergamaschi, »The Fall of a Donor Darling: The Role of Aid in Mali's Crisis«, in: *The Journal of Modern African Studies*, 52 (2014) 3, S. 347–378; Sergei Boeke/Giliam de Valk, »The Unforeseen 2012 Crisis in Mali: The

Diverging Outcomes of Risk and Threat Analyses«, in: *Studies in Conflict and Terrorism* (online), 29.3.2019.

**113** Denia Chebli, »La révolte en héritage«, in: *Cahiers d'études africaines*, 234 (2019), S. 453–481.

**114** Alain Antil, »Sahel: soubassements d'un désastre«, in: *Politique Étrangère*, (2019) 3, S. 89–98.

dabei die öffentliche Meinung im Süden sowie die Eliten in Bamako hinter sich.<sup>115</sup>

Von 2017 an kam es zu einer gewaltigen Eskalation der Konflikte in Zentralmali sowie im Grenzgebiet zu Niger. In der Gewaltspirale waren Jihadisten nur eine Akteursgruppe unter mehreren. Ein wichtiger Aspekt der Konflikte waren Auseinandersetzungen über die Landnutzung zwischen Angehörigen unterschiedlicher ethnischer Gruppen, aus denen sich Milizen formierten, teils mit staatlicher Unterstützung. Jihadisten gewannen an Boden, indem sie lokalen Gemeinden ihren Schutz anboten. Die Regierung unternahm nichts dagegen, dass im Zuge dieser Konflikte die Volksgruppe der Peul pauschal als Jihadisten gebrandmarkt wurde, was Angehörige der Peul erst recht jihadistischen Gruppen in die Arme trieb, um sich zu schützen.<sup>116</sup> Milizen, die malische Armee und Jihadisten verübten immer häufiger Massaker an der Zivilbevölkerung. Ähnliches spielte sich zur gleichen Zeit im benachbarten Burkina Faso ab, wo die staatliche Zentralmacht nach dem Sturz des Präsidenten Blaise Compaoré 2014 ebenfalls eine Krise durchlitt. In den Grenzgebieten zwischen Mali, Burkina Faso und Niger verbanden sich die Krisen der drei Länder miteinander.<sup>117</sup>

Acht Jahre nach dem Putsch von 2012 stürzten malische Militärs im Sommer 2020 erneut die Regierung. Dem Staatsstreich waren wochenlange Proteste einer Oppositionsbewegung vorangegangen, die sich gegen die gesamte regierende Elite auflehnte.

**115** Denis M. Tull, *Mali: Friedensprozess ohne Stabilisierung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2016 (SWP-Aktuell 75/2016); Mathieu Pellerin, *L'accord d'Alger cinq ans après: un calme précaire dont il ne faut pas se satisfaire* (online), Brüssel: ICG, 24.6.2020, <<https://www.crisisgroup.org/fr/africa/sahel/mali/laccord-dalger-cinq-ans-apres-un-calme-precaire-dont-il-ne-faut-pas-se-satisfaire>>.

**116** Clionadh Raleigh/Héni Nsaibia/Caitriona Dowd, »The Sahel Crisis since 2012«, in: *African Affairs*, 120 (2021) 478, S. 123 – 143, <<https://academic.oup.com/afraf/advance-article/doi/10.1093/afraf/adaa022/5897266>>; Mathieu Pellerin, *Les violences armées au Sahara. Du djihadisme aux insurrections?*, Paris: Institut français des relations internationales (Ifri), November 2019 (Études de l'Ifri).

**117** Adam Thiam, *Centre du Mali: enjeux et dangers d'une crise négligée*, Genf: Centre pour le dialogue humanitaire, März 2017; ICG, *Nord du Burkina Faso: ce que cache le jihad*, Brüssel, 12.10.2017 (Rapport Afrique Nr. 254); ICG, *Frontière Niger-Mali: mettre l'outil militaire au service d'une approche politique*, Brüssel, 12.6.2018 (Rapport Afrique Nr. 261).

Die Staatskrise Malis war mit dem erneuten Putsch akuter denn je.<sup>118</sup>

Die umfangreiche ausländische Militärpräsenz und Unterstützung im Sicherheitssektor konnten nicht verhindern, dass sich die Lage seit 2013 massiv verschlechtert und sich die Krise regional ausgebreitet hat. Internationales Engagement trug in mancherlei Hinsicht sogar zu dieser Entwicklung bei. Als der dominante ausländische Akteur in Mali prägte Frankreich sämtliche internationale Bemühungen in dem Land.

## Terrorbekämpfung und Lastenteilung: Malipolitik unter Hollande

Frankreich intervenierte in Mali im Januar 2013 widerwillig und nach langem Zögern. Die französische Regierung hatte geraume Zeit darauf gewartet, dass westafrikanische Staaten eine politische und militärische Führungsrolle bei der Stabilisierung Malis übernehmen würden. Doch die Vorbereitungen für eine afrikanisch angeführte Intervention stockten immer wieder. Frankreich sah sich angesichts des Vorrückens jihadistischer Gruppen genötigt, auf Bitten des malischen Präsidenten zunächst allein einzuschreiten.

Gleichzeitig mit der Intervention leitete Frankreich die Aufstellung der afrikanisch geführten internationalen Unterstützungsmission in Mali (African-led International Support Mission to Mali, AFISMA) sowie der EUTM Mali in die Wege. Noch in der ersten Jahreshälfte 2013 gelang es französischen Diplomaten, die AFISMA in die VN-Mission MINUSMA zu überführen und so auf eine solidere Basis zu stellen, was Finanzierung, Kommandostrukturen und Truppensteller betraf. Sowohl auf europäischer Ebene als auch im VN-Sicherheitsrat warb Frankreich erfolgreich für Lastenteilung mit dem Argument, das französische Eingreifen diene der regionalen und internationalen Sicherheit.

Das französische Vorgehen beruhte auf der Erwartung, man könne nach einer kurzen unilateralen Offensive gegen die Jihadisten die Aufgaben Friedenssicherung und Stabilisierung weitgehend an afrikanische und internationale Partner abgeben. Hollande

**118** Rémi Carayol, »Mali. Le coup d'État marque la fin des illusions françaises«, in: *Orient XXI* (online), 28.8.2020, <<https://orientxxi.info/magazine/mali-le-coup-d-etat-marque-la-fin-des-illusions-francaises,4101>>.

und Le Drian erhoben dieses *frapper et transférer* (zuschlagen und übergeben) sowohl in Mali als auch in der Zentralafrikanischen Republik zur Doktrin.<sup>119</sup> AFISMA bzw. MINUSMA sollten den Norden sichern, während die EUTM Mali beim Wiederaufbau der demoralisierten malischen Streitkräfte helfen sollte. Die französische Intervention selbst wurde schon Mitte 2014 in die Operation Barkhane umgewandelt, die sich nicht mehr auf Mali beschränkte, sondern im ganzen Sahel agierte. Damit wurden Truppen, die bereits in der Region stationiert waren, unter ein gemeinsames Kommando mit dem Kontingent in Mali gestellt.

### Präsident Hollande verknüpfte das Sahel-Engagement immer stärker mit angeblicher Terrorismusgefahr im Innern.

Zu diesem Zeitpunkt dominierte in der französischen Regierung die Einschätzung, die unmittelbare Gefahr, die von jihadistischen Gruppen in Mali ausging, sei unter Kontrolle und die Herausforderungen hingen nun vor allem mit transnational operierenden Netzwerken zusammen. Stark übertrieben war, mit welcher Verve Le Drian und andere Entscheidungsträger behaupteten, Südlibyen fungiere als Rückzugsgebiet für Jihadisten aus dem Sahel.<sup>120</sup> Von 2015 an verknüpften Le Drian und Hollande das Engagement im Sahel immer stärker mit der Terrorismusgefahr im Innern, obwohl es keine nachweislichen Verbindungen gab und die jihadistischen Gruppen im Sahel ausschließlich in der Region selbst aktiv waren. Mit diesem rhetorischen Brückenschlag versuchten Le Drian und Hollande, die Militärpräsenz im Sahel innenpolitisch zu nutzen.<sup>121</sup>

**119** Cyril Bensimon, »Des guerres et des amis autocrates: le bilan mitigé de François Hollande sur l’Afrique«, in: *Le Monde*, 2.12.2016; Christophe Boisbouvier, »Hollande l’Africain: un ›goût d’inachevé‹«, *Radio France Internationale (RFI)*, 11.5.2017.

**120** Alain Barluet, »L’armée française monte un poste avancé aux portes de la Libye«, in: *Le Figaro*, 3.10.2014; »Jihadisme en Libye: Le Drian appelle à la mobilisation«, *RFI*, 1.1.2015; Jean-Dominique Merchet, »Le chef de l’opération Barkhane plaide pour une intervention en Libye«, in: *L’Opinion*, 2.7.2015; Wolfram Lacher, *Libya’s Fractious South and Regional Instability*, Genf 2014 (Small Arms Survey Security Assessment in North Africa Dispatch Nr. 3).

**121** Michaela Wiegel, »Auf geht’s, liebe Angela!«, in: *FAZ*, 6.2.2015; Trésor Kibangula, »Après les attentats de Paris,

Für die Bundesregierung kam die Einrichtung der EUTM Mali wie gerufen, denn sie suchte zu diesem Zeitpunkt schon nach Möglichkeiten, ihr Konzept der »Ertüchtigung« anzuwenden.<sup>122</sup> Dass Deutschland eines der größten Kontingente in der EUTM Mali stellte, lag aber auch daran, dass es im europäischen Rahmen Solidarität mit Frankreich zeigen musste. Für die MINUSMA dagegen blieb der deutsche Beitrag zunächst sehr begrenzt. Erst Ende 2015 beschloss Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen, das Engagement bei der MINUSMA beträchtlich auszuweiten. Ausschlaggebend dafür war die Ambition, politisch sichtbar zusätzliche Verantwortung in einer VN-Mission zu übernehmen, um die deutsche Bewerbung für einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat zu untermauern.<sup>123</sup>

Einen Bonus heimste Deutschland ein, da es mit der Ausweitung des Bundeswehreininsatzes erneut Unterstützung für Frankreich demonstrieren konnte. »Solidarität mit Frankreich gegen den islamistischen Terror« gehörte auch zur politischen Rechtfertigung für die Entscheidung.<sup>124</sup> Nebensächlich hingegen war, dass es sich beim Einsatzland um Mali handelte. Das strategische Interesse, dem der Einsatz angeblich diene – Fluchtursachen und Terrorismus zu bekämpfen –, war konstruiert. Denn aus dem Norden Malis kamen kaum Flüchtlinge nach Europa, und Terrorismusbekämpfung betrieb das Bundeswehrkontingent allenfalls mittelbar. Oberste Priorität genoss, die Kontingente sicher durchzuschleusen, weswegen ihre Raumpräsenz und ihre Interaktionen

bientôt des soldats allemands et irlandais au Mali?«, in: *Jeune Afrique*, 18.11.2015; Rede von Präsident François Hollande im Fort de Vincennes über die Rolle des Militärs im Kampf gegen den Terrorismus (französisch), 25.7.2016, <<https://www.elysee.fr/francois-hollande/2016/07/25/declaration-de-m-francois-hollande-president-de-la-republique-sur-le-role-de-l-armee-dans-la-lutte-contre-le-terrorisme-au-fort-de-vincennes-le-25-juillet-2016>>; »Au Mali, le ›chef de guerre‹ Hollande entame son dernier voyage africain«, in: *Le Nouvel Observateur*, 13.1.2017.

**122** Jana Puglierin, *Die »Ertüchtigungsinitiative« der Bundesregierung: Was steckt dahinter?*, Berlin: Bundesakademie für Sicherheitspolitik, 2016 (Arbeitspapier Sicherheitspolitik Nr. 1/2016).

**123** Gespräch des Autors mit Beteiligten am Entscheidungsprozess sowie mit Bundeswehr-Stabsoffizier, September 2019 und Februar 2020.

**124** »Lieber Mali als Syrien« [wie Fn. 7]; Stefan Braun, »Mehr Bundeswehr-Soldaten nach Mali«, in: *SZ*, 26.11.2015.

mit der Bevölkerung äußerst begrenzt blieben.<sup>125</sup> Die einzigen beiden Todesopfer der Bundeswehr bei ihrem Engagement in der »gefährlichsten VN-Mission der Welt« gingen auf einen Wartungsfehler zurück, der zu einem Hubschrauberabsturz führte.<sup>126</sup>

Das Ausmaß der Herausforderungen war deutschen Entscheidungsträgern wohl weder bei der Einsetzung der EUTM Mali noch bei der Aufstockung des MINUSMA-Kontingents bewusst.<sup>127</sup> Denn erst im Laufe des Jahres 2016 begann sich die Lage rapide zu verschlechtern. Bis dahin bestand die Hoffnung, EUTM und MINUSMA könnten als Vorzeigebispiel dienen.<sup>128</sup>

Schon in den ersten Jahren war vielen Beobachtern klar, dass der von Frankreich konzipierte und von Deutschland unterstützte Ansatz in Mali in vielerlei Hinsicht fehlgeleitet war.<sup>129</sup> Offensichtlich wurde das allerdings erst mit der später einsetzenden Eskalation und Ausbreitung der Gewalt. Eine grundlegende Schwäche dieses Ansatzes lag in der Problemdiagnose. Laut den offiziellen französischen Bekundungen, denen auch das militärische Vorgehen entsprach, bestand das Hauptproblem darin, dass jihadistische Gruppen transnational agierten. Viel zu wenig wurde dabei beachtet, wie tief diese Gruppen mittlerweile lokal verwurzelt waren und wie eng dies damit zusammenhing, dass der malische Staat schon seit Jahren Konflikte in Nord- und Zentralmali nicht mehr effektiv schlichtete. Stattdessen konspirierte die Füh-

rung in Bamako mit Eliten in diesen Regionen, um den Staat für ihre privaten Zwecke zu missbrauchen – ob im Drogenhandel, in der Kontrolle der Landnutzung oder in der Abschöpfung der Entwicklungshilfe. Die von internationalen Akteuren gewollte »Rückkehr des Staates« in den Norden und später ins Zentrum drohte daher die Konflikte noch zu verschärfen.<sup>130</sup>

### Die Politisierung der malischen Armee war ein weit größeres Problem als ihre mangelnden Kapazitäten.

Fehlgeleitet war zudem der Glaube, man könne die malische Armee allein mit Ausbildungs- und Ausstattungshilfen dazu befähigen, in den Konfliktgebieten für Sicherheit zu sorgen. Die Kapazitäten der malischen Armee waren nur ein Problem, ihre Politisierung dagegen ein wesentlich gravierenderes. Diese entstand durch Seilschaften von Politikern und Offizieren, die Mittel abzweigten und gegenseitige Loyalitäten sicherten, um sich zu bereichern oder einem Putsch vorzubeugen.<sup>131</sup> Unter Politisierung fiel auch die Mobilisierung von Milizen durch die Staatsführung, Armeeoffiziere und die Staatssicherheit oder mit deren Billigung. Solche Probleme bestanden auch unter Präsident Keita unvermindert fort. Bestätigt wurde dies durch Korruptionsskandale in Verbindung mit Rüstungsgeschäften sowie durch die Tatsache, dass von der Ausbildung durch die EUTM Mali auch Angehörige einer Miliz profitierten, die für ihre Verwicklung in den Drogenschmuggel im Norden des Landes und für Massaker an Zivilisten berüchtigt war.<sup>132</sup>

125 Gespräch des Autors mit Bundeswehr-Stabsoffizier, September 2019.

126 »UN Peacekeeper Killed in Mali as Officials Slam ›Selective‹ Hostage Releases«, *France 24* (online), 15.10.2020, <<https://www.france24.com/en/africa/20201015-un-peace-keeper-killed-in-mali-as-officials-slam-selective-hostage-releases>>; »Mechaniker-Fehler löste Absturz von Tiger-Hubschrauber in Mali aus«, *Deutsche Welle*, 12.12.2018 (online), <<https://www.dw.com/de/mechaniker-fehler-l%C3%B6ste-absturz-von-tiger-hubschrauber-in-mali-aus/a-46695475>>.

127 Siehe auch die Einschätzungen deutscher Diplomaten und Militärs, wie sie in einem Artikel vom Oktober 2015 wiedergegeben werden: Thomas Scheen, »Zeichen an den Bündnispartnern«, in: *FAZ*, 28.10.2015.

128 Leithäuser, »Land der trügerischen Hoffnung« [wie Fn. 37].

129 ICG, *Mali, réformer ou rechuter*, Brüssel, 10.1.2014 (Rapport Afrique Nr. 210); ICG, *Mali: la paix à marche forcée?*, Brüssel, 22.5.2015 (Rapport Afrique Nr. 226); Yvan Guichaoua, »L'impasse du contre-terrorisme au Sahel«, in: *Le Monde* (online), 18.12.2015, <[https://www.lemonde.fr/afrique/article/2015/12/21/l-impasse-du-contre-terrorisme-au-sahel\\_4836093\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2015/12/21/l-impasse-du-contre-terrorisme-au-sahel_4836093_3212.html)>.

130 Guichaoua, »L'impasse du contre-terrorisme au Sahel« [wie Fn. 129]; Bruno Charbonneau, »Faire la paix au Mali: les limites de l'acharnement contre-terroriste«, in: *Revue canadienne des études africaines*, 53 (2019) 3, S. 447 – 462; Antil, »Sahel: soubassements d'un désastre« [wie Fn. 114].

131 Denis M. Tull, *The European Union Training Mission and the Struggle for a New Model Army in Mali*, Paris: IRSEM, Februar 2020 (Research Paper Nr. 89).

132 Thomas Hofnung, »Au Mali, le président ›IBK‹ sur une pente sablonneuse«, in: *Libération*, 10.7.2014; »Mali: le GATIA, drôle de milice«, in: *Jeune Afrique*, 4.3.2015; »Témoignage des familles des victimes exécutées par l'armée malienne et sa milice GATIA, à Tin Hamma, le 21 mai 2015«, *Siwel*, 31.5.2015; Rémi Carayol, »Mali. Le jeu trouble de l'État avec les milices«, in: *Orient XXI* (online), 9.8.2019, <<https://orientxxi.info/magazine/mali-le-jeu-trouble-de-l-etat-avec-les-milices,3207>>.

Schon vor der Ankunft der EUTM Mali betonten Beobachter daher, was sie in den folgenden Jahren mit immer größerem Nachdruck monierten: Es könne nicht allein um »Ertüchtigung« gehen, sondern es müsse eine viel weitgehendere Reform des Sicherheitssektors stattfinden. Diese Handlungsempfehlung ging mit der Forderung an Malis europäische Partner einher, ihre Unterstützung enger an Bedingungen zu knüpfen.<sup>133</sup>

Von Konditionalität war jedoch so gut wie nicht die Rede. Die malische Regierung konnte sich kaum retten vor den unzähligen und nur schlecht koordinierten Projekten der internationalen Partner, ob im Sicherheitssektor oder in anderen Bereichen<sup>134</sup> – und das, obwohl sichtbare Fortschritte ausblieben, die Vetternwirtschaft um Keïta immer eklatanter wurde und die Regierung sich gegen die Umsetzung des Friedensabkommens im Norden sträubte. Auch wenn Hollandes anfänglich gute persönliche Beziehung zu Keïta angesichts solcher Probleme über die Jahre abkühlte, dürften die großzügigen finanziellen Mittel, die Keïtas Regierung erhielt, sie in ihrem Verhalten bestärkt haben. Ohnehin befand sich Keïta in einer starken Verhandlungsposition, denn die Europäer konnten es sich nicht leisten, abzuziehen. Wie der Präsident immer wieder betonte, sei Mali »ein Damm. Sollte er brechen, wird ganz Europa überflutet werden«.<sup>135</sup> Auch das Interesse der im Sicherheitssektor und der Entwicklungszusammenarbeit tätigen Organisationen, ihre Budgets zu erhalten und

Projekte fortzuführen, machte es schwierig, mit Kürzung der Gelder zu drohen.<sup>136</sup>

MINUSMA und Barkhane lieferten Keïta sogar Anreize, die europäischen Interessen zuwiderliefen: Indem sie die Städte des Nordens sicherten, minderten sie den innenpolitischen Druck auf die malische Führung, die Präsenz des Staates im Norden wiederherzustellen. Gleichzeitig dienten MINUSMA und Barkhane malischen Kritikern als Sündenbock für eben dieses Versagen des malischen Staates, indem sie das ausländische Militär der Komplizenschaft mit den bewaffneten Gruppen des Nordens bezichtigten. Bisweilen erhob Keïta gar selbst solche Anschuldigungen.<sup>137</sup>

Zusammengefasst war das französische Engagement in den Jahren nach 2013 die unbeabsichtigte Folge einer Intervention, die wider Erwarten keine schnelle Übergabe der Verantwortung an internationale Partner und die malischen Streitkräfte ermöglichte. Doch mit den spektakulären Terroranschlägen in Frankreich 2015 erhielt dieses Engagement eine neue innenpolitische *raison d'être*, was die Konzentration auf das Jihadismusproblem und die Kapazitäten der Armee nur weiter verstärkte. Das deutsche Engagement dagegen entsprach vor allem dem Interesse der Bundesregierung, ihren neuen Willen zur Übernahme internationaler Verantwortung zu unterstreichen sowie Anwendungsgebiete für neue Konzepte wie die »Ertüchtigung« lokaler Partner zu finden. Mit Mali hatten diese Interessen allerdings wenig zu tun. Ob dieses Engagement unter dem Strich stabilisierend gewirkt hat, ist bestenfalls fraglich.

**133** ICG, *Mali: Security, Dialogue and Meaningful Reform*, Brüssel, 11.4.2013 (Africa Report Nr. 201); Wolfram Lacher/ Denis M. Tull, *Mali: Jenseits von Terrorismusbekämpfung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2013 (SWP-Aktuell 9/2013); Human Rights Watch, *Mali: Letter to President Keita*, New York, 3.9.2013, <<https://www.hrw.org/news/2013/09/03/mali-letter-president-keita>>; Tull, *Mali: Friedensprozess ohne Stabilisierung* [wie Fn. 115]; Denis M. Tull, »Wie geht Ertüchtigung (nicht)? Erfahrungen aus Mali«, *PeaceLab* (Blog), 2.5.2018, <<https://peacelab.blog/2018/05/wie-geht-ertuechtigung-nicht-erfahrungen-aus-mali>>; Andrew Lebovich, *Halting Ambition: EU Migration and Security Policy in the Sahel*, ECFR, 25.9.2018 (ECFR Policy Brief).

**134** Denis M. Tull, *Mali und G5: Ertüchtigung des Sicherheitssektors*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2017 (SWP-Aktuell 76/2017); Tull, *The European Union Training Mission* [wie Fn. 131].

**135** François Soudan, »Ibrahim Boubacar Keïta: »Le Mali est une digue. Si elle rompt, l'Europe sera submergée«, in: *Jeune Afrique*, 15.12.2017.

## In der Abwärtsspirale: Malipolitik unter Macron

Bei seiner Amtsübernahme 2017 fand Macron im Sahel eine sich rapide verschlechternde Lage vor. In Zentralmali, entlang der nigrisch-malischen Grenze und im benachbarten Norden Burkina Fasos eskalierten die Konflikte.<sup>138</sup> Befürchtungen, dass Barkhane

**136** Denis M. Tull, »Rebuilding Mali's Army: The Dissonant Relationship between Mali and Its International Partners«, in: *International Affairs*, 95 (2019) 2, S. 405 – 422.

**137** »Stabilisation du Mali: le président Boubacar Keita critique l'inefficacité de la mission onusienne«, *Agence Anadolu*, 16.5.2015.

**138** Thiam, *Centre du Mali* [wie Fn. 117]; ICG, *Nord du Burkina Faso* [wie Fn. 117]; ICG, *Frontière Niger-Mali* [wie Fn. 117].

sich im Sahel in eine aussichtslose Situation manövriert hatte, wurden lauter.<sup>139</sup>

Angesichts dieser Entwicklung erklärte Macron, dass man umdenken müsse.<sup>140</sup> Die Regierungen der Region müssten stärker in die Verantwortung genommen werden, sonst werde er keine Soldaten mehr dorthin in den Tod schicken.<sup>141</sup> Wie Hollande ging es Macron darum, das französische Militär durch regionale Streitkräfte und größere internationale Beiträge zu entlasten. Dazu gehörte die Sahel-Allianz, die Macron gemeinsam mit Bundeskanzlerin Merkel im Juli 2017 ins Leben rief.<sup>142</sup> Diese Allianz diene dazu, die Stabilisierungsbemühungen in der Region mit mehr Mitteln für die Entwicklungszusammenarbeit zu flankieren.

Zugleich knüpfte Macron an die Idee einer gemeinsamen regionalen Eingreiftruppe an. Die Staatschefs der G5-Sahelstaaten hatten diese Idee schon im November 2015 lanciert, aber nie umgesetzt.<sup>143</sup> Macron trieb die Mobilisierung internationaler Mittel energisch voran, um das Projekt zu verwirklichen. Dafür suchte er auch Deutschlands Unterstützung, um dem Eindruck entgegenzutreten, es handele sich um ein französisches Vorhaben.<sup>144</sup> Doch wenngleich die Initiative ursprünglich von den Sahel-Staaten stammte, ließ sich nicht verhehlen, dass es nun vor allem Frankreich war, das die Eingreiftruppe auf die Beine zu stellen versuchte. Macron und Verteidigungsministerin Florence Parly propagierten die Eingreiftruppe als Lösung für die Probleme im Sahel und zeigten sich ungeduldig angesichts ihres schleppenden Aufbaus.<sup>145</sup> Bürokratische Hemmnisse, indi-

viduelle Unzulänglichkeiten von Kommandeuren und ein Angriff auf das Hauptquartier der Truppe verhinderten jahrelang, dass sie eingesetzt werden konnte. Eine Einheit, die überstürzt in das Grenzgebiet Burkina Faso und Malis geschickt worden war, wurde durch ein Massaker an Zivilisten berüchtigt.<sup>146</sup> Die Erwartungen, die Truppe werde Frankreich im Sahel mittelfristig entlasten, wurden enttäuscht.<sup>147</sup>

Beharrlich, aber weitgehend vergeblich bemühte sich Macron, von Keïta Fortschritte in der Umsetzung des Friedensabkommens im Norden und auf anderen Politikfeldern zu erreichen. Die französische Frustration gegenüber Keïta wuchs und führte dazu, dass die Regierung in Paris enger mit dessen Premierministern zu arbeiten versuchte.<sup>148</sup> Von Dezember 2017 bis April 2019 war dies Soumeylou Boubèye Maïga, der zunächst energisch die Umsetzung des Friedensabkommens wie auch die Aufstandsbekämpfung im Zentrum des Landes anging und deshalb von Malis internationalen Partnern geschätzt wurde.

Doch der Ansatz, den die Regierung unter Maïga in Zentralmali verfolgte, erwies sich als fatal. Regierung und Armee billigten die Mobilisierung von Milizen aus den ethnischen Gruppen der Dogon und Bambara. Diese Milizen gingen zunehmend willkürlich gegen Angehörige der Volksgruppe der Peul vor, die sie pauschal als Jihadisten stigmatisierten, oft vor dem Hintergrund von Spannungen wegen der Landnutzung.<sup>149</sup> Das Vorgehen der Milizen trieb viele Peul

139 Jean-Dominique Merchet, »Arnaud Danjean: »Les opérations militaires au Mali, c'est un peu Sisyphe au Sahel«, in: *L'Opinion*, 1.2.2017; Ayad/Semo, »Jacques Audibert« [wie Fn. 30]; Tanguy Berthemet, »Sahel: l'opération »Barkhane« risquait-elle l'enlèvement?«, in: *Le Figaro*, 30.6.2017.

140 Barluet, »Au Sahel, Macron lance« [wie Fn. 14].

141 Nathalie Guibert, »Au Mali, Macron conforte les opérations antiterroristes au Sahel«, in: *Le Monde*, 21.5.2017.

142 Abba, »Au Sahel, Macron et Merkel« [wie Fn. 12].

143 Nicolas Desgrais, *Cinq ans après, une radioscopie du G5 Sahel. Des réformes nécessaires de l'architecture et du processus décisionnel*, Paris: Fondation pour la recherche stratégique, März 2019.

144 »Paris will mehr Zusammenarbeit«, in: *FAZ*, 2.6.2017; Tanguy Berthemet, »Paris et Berlin affichent leur coopération au Sahel«, in: *Le Figaro*, 3.8.2017; Leo Klimm, »Im Wüstenkrieg«, in: *SZ*, 14.12.2017.

145 Berthemet, »Paris et Berlin affichent leur coopération au Sahel« [wie Fn. 144].

146 Nicolas Desgrais, »La force conjointe du G5 Sahel, nouveau mythe de Sisyphe?«, in: *The Conversation* (online), 17.7.2018, <<https://theconversation.com/la-force-conjointe-du-g5-sahel-nouveau-mythe-de-sisyphe-99803>>; Markus Becker, »Wie die EU ungewollt Massaker in Mali mitfinanziert«, in: *Der Spiegel* (online), 30.9.2018, <<https://www.spiegel.de/politik/ausland/mali-massaker-bringt-eu-in-bedraengnis-a-1230213.html>>.

147 ICG, *Force du G5 Sahel: trouver sa place dans l'embouteillage sécuritaire*, Brüssel, 12.12.2017 (Rapport Afrique Nr. 258); Christophe Châtelot, »En cinq ans, le G5 Sahel n'a pas fait ses preuves«, in: *Le Monde*, 13.7.2019.

148 Gespräche des Autors mit französischen Diplomaten, Paris, September 2019.

149 Yvan Guichaoua/Dougoukolo Alpha Oumar Ba-Konaré, »Djihad, révolte et auto-défense au centre du Mali«, in: *The Conversation* (online), 12.10.2016, <<https://theconversation.com/djihad-revolte-et-auto-defense-au-centre-du-mali-66612>>; Dougoukolo Alpha Oumar Ba-Konaré, »Entre faux djihadistes et faux chasseurs traditionnels, les civils piégés dans le centre du Mali«, in: *The Conversation* (online), 22.10.2018, <<https://theconversation.com/entre-faux-djihadistes-et-faux-chasseurs-traditionnels-les-civils-pieges-dans-le-centre-du>>.

den Jihadisten regelrecht in die Arme. Maïga versprach, die Milizen zu entwaffnen, war dazu aber entweder außerstande oder nicht willens.<sup>150</sup> Auch die Armee selbst machte sich zahlreicher Exekutionen von Peul schuldig.<sup>151</sup> Eine Gewaltspirale mit immer größeren Massakern folgte.<sup>152</sup>

Eine ähnliche Entwicklung ergab sich durch die Strategie von Barkhane im nigrisch-malischen Grenzgebiet. Bald nach der Amtsübernahme Macrons begannen Barkhane und die nigrische Armee, bei der Bekämpfung jihadistischer Gruppen in der Region mit zwei Milizen auf der malischen Seite der Grenze zu kooperieren.<sup>153</sup> Die beiden Milizen, Groupe d'Auto-défense des Tuareg Imghad et Alliés (GATIA) und Mouvement pour le Salut de l'Azawad (MSA), rekrutierten sich jeweils aus Angehörigen einzelner Tuareg-Stämme, die sowohl mit Fraktionen ihrer eigenen Stämme als auch anderen Gemeinschaften in Konkurrenz um Landnutzung und politische Vorherrschaft standen. So befanden sich etwa die Daoussahak der MSA schon seit den 1990er Jahren in einem Konflikt mit Peul-Gruppen um Landnutzung und Viehbestand. Als Tuareg-Rebellen 2012 die Kontrolle über die Region übernahmen, hatten sich manche junge Peul der jihadistischen Gruppe Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO) angeschlossen, um sich zu schützen.<sup>154</sup> Später ging

aus dieser Gruppe der Islamische Staat in der Großen Sahara (ISGS) hervor.

Die Anführer von MSA und GATIA instrumentalisieren die angebliche Terrorbekämpfung, die sie in Kooperation mit Barkhane betrieben, für den lokalen Konkurrenzkampf. Dabei kam es immer öfter zu Massakern an Zivilisten durch beide Seiten.<sup>155</sup> Dass sich Barkhane für die Interessen ihrer lokalen Partner einspannen ließ, zeigte sich unter anderem an den zivilen Opfern von Luftangriffen, die zur Unterstützung von Bodenoperationen der Milizen geflogen wurden.<sup>156</sup> Die Allianz von Barkhane mit lokalen Milizen hatte zur Folge, dass sich immer mehr Peul dem ISGS anschlossen und aus anfänglich opportunistischen ISGS-Mitgliedern hartgesottene Jihadisten wurden. Aus Sicht von Peul-Vertretern betrieben Frankreich und die nigrische Regierung jedoch schlichtweg eine Kampagne der ethnischen Säuberung gegen ihre Volksgruppe.<sup>157</sup> Dieser Eindruck verdichtete sich angesichts der parallelen Entwicklung in Zentralmali, wo die malische Regierung kaum etwas gegen die pauschale Stigmatisierung der Peul unternahm.

Als Barkhane Ende 2018 schließlich seine Kooperation mit MSA und GATIA stark einschränkte, war es zu spät.<sup>158</sup> Der ISGS war nun fest etabliert und gewann weiter an Boden. Im Januar 2020 erklärten Macron und die Staatshäupter der Sahelstaaten die Bekämpfung des ISGS zur Priorität des Antiterrorkampfes.<sup>159</sup> Doch die Erfolge des ISGS waren eindeutig

mali-105181>; Pellerin, *Les violences armées au Sahara* [wie Fn. 116]; Tor A. Benjaminsen/Boubacar Ba, »Why Do Pastoralists in Mali Join Jihadist Groups? A Political Ecological Explanation«, in: *Journal of Peasant Studies*, 46 (2019) 1, S. 1–20.

150 Human Rights Watch, »We Used to Be Brothers«. *Self Defense Group Abuses in Central Mali*, New York, 7.12.2018.

151 UN Security Council, *Final Report of the Panel of Experts Established Pursuant to Security Council Resolution 2374 (2017) on Mali*, S/2018/581, New York, 9.8.2018.

152 Jean-Hervé Jezequel, *Centre du Mali: enrayer le nettoyage ethnique*, Brüssel: ICG, 25.3.2019, <<https://www.crisisgroup.org/fr/africa/sahel/mali/centre-du-mali-enrayer-le-nettoyage-ethnique>>; Cyril Bensimon/Morgane Le Cam/Sophie Douce, »Au Sahel, l'engrenage des conflits communautaires et le poison djihadiste«, in: *Le Monde*, 14.6.2019; Morgane Le Cam, »Au Mali, des massacres impunis«, in: *Le Monde*, 26.6.2019; UN Security Council, *Final Report of the Panel of Experts Established Pursuant to Security Council Resolution 2374 (2017) on Mali and Renewed Pursuant to Resolution 2484 (2019)*, S/2020/785, New York, 13.8.2020.

153 ICG, *Frontière Niger-Mali* [wie Fn. 117].

154 ICG, *Frontière Niger-Mali* [wie Fn. 117]; Charles Grémont, »Dans le piège des offres de violence. Concurrences, protections et représailles dans la région de Ménaka (Nord-Mali, 2000–2018)«, in: *Hérodote*, 172 (2019) 1, S. 43–62.

155 Grémont, »Dans le piège« [wie Fn. 154]; UN Security Council, *Final Report* [wie Fn. 151], S. 38f; Héni Nsaibia, »From the Mali-Niger Borderlands to Rural Gao: Tactical and Geographic Shifts of Violence«, *ACLEDD* (online), 6.6.2018, <<https://acleddata.com/2018/06/06/from-the-mali-niger-borderlands-to-rural-gao-tactical-and-geographical-shifts-of-violence/>>.

156 ICG, *Sidelining the Islamic State in Niger's Tillabery*, Brüssel, 3.6.2020 (Africa Report Nr. 289), S. 8; Rémi Carayol, »A la frontière entre le Niger et le Mali, l'alliance coupable de l'armée française«, *Médiapart* (online), 29.11.2018, <<https://www.mediapart.fr/journal/international/291118/la-frontiere-entre-le-niger-et-le-mali-l-alliance-coupable-de-l-armee-francaise?onglet=full>>.

157 Gespräche des Autors, Niamey, Oktober 2018; siehe auch ICG, *Sidelining the Islamic State in Niger's Tillabery* [wie Fn. 156], S. 8.

158 Pellerin, *Les violences armées au Sahara* [wie Fn. 116]; ICG, *Sidelining the Islamic State in Niger's Tillabery* [wie Fn. 156].

159 Gemeinsame Erklärung Emmanuel Macrons und der Staatshäupter der G5-Sahelstaaten (französisch), Pau, 13.1.2020,

ein Resultat der kontraproduktiven französischen Strategie gegen ihn.

Deutsche Versuche, dieses französische Vorgehen zu beeinflussen, gab es nicht. Bundeswehroffiziere bei der MINUSMA und im Einsatzführungskommando trauten sich nicht zu, die französische Strategie zu bewerten. Sie gingen davon aus, dass französische Militärs die Lage vor Ort wesentlich besser verstanden als sie selbst, nicht zuletzt da sie stark auf Informationen von Barkhane angewiesen waren.<sup>160</sup>

Frankreich hatte die Einrichtung der MINUSMA von Anfang an zur Flankierung des eigenen Militär-Engagements betrieben, und die deutsche Beteiligung an der Mission hatte auch die Unterstützung für Barkhane im Blick. Freilich sperrten sich die Kommandeure und einzelnen Kontingente der MINUSMA gegen eine allzu starke Instrumentalisierung durch Barkhane. Dennoch arbeitete das deutsche MINUSMA-Kontingent Barkhane zu und übernahm auch Kosten, die ansonsten Frankreich tragen müsste. Die deutsche Aufklärung richtete sich auf Gebiete, wo Barkhane weniger aktiv war. Für ihr Lager in Niamey, das der medizinischen Versorgung des eigenen Kontingents diente, baute die Bundeswehr eine Stromversorgung auf, die der angrenzenden französischen Basis zugutekam. Vor allem aber half die Bundeswehr Barkhane mit Transporten in Transall-Maschinen und Hubschraubern.<sup>161</sup>

Begrenzt waren auch die deutschen Ambitionen, den strategischen Ansatz der MINUSMA selbst mitzugestalten. Frankreich besetzte Schlüsselpositionen in der Mission und sperrte sich gegen eine gemeinsame Federführung mit Deutschland bei der Überarbeitung des MINUSMA-Mandats im Sicherheitsrat.<sup>162</sup>

### Der unter deutschen Offizieren und Diplomaten verbreitete Glaube, französische Militärs wüssten, was sie im Sahel tun, war deplatziert.

Der unter deutschen Offizieren und Diplomaten weit verbreitete Glaube, französische Militärs wüssten, was sie im Sahel tun, war deplatziert. Das traf nicht nur auf Soldaten und Unteroffiziere bei ihren Expeditionen, sondern selbst auf das Kommando von Barkhane zu, wie dessen langes Festhalten an einer ganz offensichtlich kontraproduktiven Strategie im nigrisch-malischen Grenzgebiet zeigte. Die Probleme, die sich Barkhane stellten, waren aus den Kriegen in Afghanistan und im Irak bekannt.<sup>163</sup> Alle vier oder fünf Monate wechselten die Kontingente von Barkhane. Dieser Zeitraum war viel zu kurz, um ein Bewusstsein für die Komplexität des Konflikts zu entwickeln.

Der französische Generalstabschef François Lecointre behauptete zwar, Barkhane könne auf ein langes *savoir faire* in der kolonialen Aufstandsbekämpfung zurückgreifen.<sup>164</sup> Tatsächlich aber orientierte sich die Operation an einer Doktrin der Risikominimierung, die sich stark von kolonialen Vorgehensweisen unterschied und bewirkte, dass die französischen Militärs sich weitgehend von der lokalen Bevölkerung abschotteten.<sup>165</sup> Dagegen wirkte im Offizierskorps das koloniale Erbe in einem simplistischen Verständnis des vermeintlichen Wesens afrikanischer Politik nach.<sup>166</sup>

Der Kriegsführung Barkhanes lag die klare Unterscheidung zwischen den Kategorien »Terroristen«, »Bevölkerung« und »Staat« zugrunde. Dieses Ver-

<<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/01/13/sommet-de-pau-declaration-conjointe-des-chefs-detat>>.

**160** Gespräch des Autors mit Bundeswehr-Stabsoffizier, September 2019.

**161** Gespräch des Autors mit Bundeswehr-Stabsoffizier, September 2019; Florian Flade/Thorsten Jungholt, »Das entspricht nicht dem Mandat des Bundestages«, in: *Die Welt* (online), 27.9.2018, <<https://www.welt.de/politik/deutschland/article181675850/Bundeswehr-Einsatz-in-Mali-Das-entspricht-nicht-dem-Mandat-des-Bundestages.html>>.

**162** Gespräch des Autors mit MINUSMA-Mitarbeiter, Februar 2019.

**163** Mike Martin, *An Intimate War. An Oral History of the Helmand Conflict, 1978–2012*, London 2014; Philipp Münch, *Strategielos in Afghanistan*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2011 (SWP-Studie 30/2011).

**164** »Général d'Armée François Lecointre – Audition Assemblée Nationale«, *Sabre-et-Esprit* (Blog), 23.1.2020, <<http://sabre-et-esprit-au-combat.over-blog.com/2020/01/general-d-armee-francois-lecointre-audition-assemblee-nationale.html>>.

**165** Michael Shurkin, »France's War in the Sahel and the Evolution of Counter-Insurgency Doctrine«, in: *Texas National Security Review* (online), 4 (2020) 1, <<https://tnsr.org/2020/11/frances-war-in-the-sahel-and-the-evolution-of-counter-insurgency-doctrine/>>.

**166** Rémi Carayol, »Le ›continent noir‹ et l'éminence grise: Bernard Lugan, l'africaniste de l'armée française«, in: *Revue du Crieur*, 17 (2020) 3, S. 48–61.

ständnis deckte sich mit der innenpolitischen Rhetorik, welche die Intervention als Antiterrorkampf legiti­mierte. Es hinderte die französischen Militärs aller­dings daran, die wesentlich ambivalenteren Realitäten zu begreifen. Kenntnisse der örtlichen Sprachen waren unter Soldaten wie Offizieren so gut wie nicht vorhanden. Weil das Wissen über lokale Dynamiken fehlte, wurde jeder Passant, jeder Viehhirte zum Verdächtigen.<sup>167</sup> Soldaten gewannen schnell den Eindruck, dass der Einsatz aussichtslos war: »für jeden Terroristenchef, den wir töten, rekrutiert ihre Gruppe drei neue Mitglieder.«<sup>168</sup> Tatsächlich expandierten jihadistische Gruppen, obwohl Barkhane Erfolge bei der Eliminierung von deren Anführern und Mitglie­dern verkündete.<sup>169</sup>

## Wachsende Ratlosigkeit

Auch in Paris hat sich immer mehr die Einsicht ver­breitet, dass das Engagement im Sahel auf verlorenem Posten steht.<sup>170</sup> Laut einer gängigen Kritik, die sowohl in Frankreich als auch in Deutschland geäußert wird, ist dieses Engagement zu militärlastig.<sup>171</sup> Dabei sind

**167** Morgane Le Cam, »Au Mali, l'opération ›Barkhane‹ ensablée en terre oubliée«, in: *Le Monde*, 4.5.2019; Nathalie Guibert, »Si on a cinq minutes, on mange; dix, on dort: les légionnaires de ›Barkhane‹ racontent leur infernale mission au Mali«, in: *Le Monde*, 3.8.2020.

**168** Morgane Le Cam, »Au cœur de la guerre antiterroriste avec les soldats de la force ›Barkhane‹«, in: *Le Monde*, 28.5.2019.

**169** Raleigh/Nsaibia/Dowd, »The Sahel Crisis since 2012« [wie Fn. 116]; Michel Goya, »Quand t'es dans le désert«, *La voie de l'épée* (Blog), 24.8.2020, <<https://lavoiedelepee.blogspot.com/2020/08/quand-tes-dans-le-desert.html>>.

**170** Christophe Ayad, »Le Mali est notre Afghanistan«, in: *Le Monde*, 16.11.2017; Autorenkollektiv, »La France doit rompre avec la rhétorique martiale qui prévaut au Sahel«, in: *Le Monde* (online), 21.2.2018, <[https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/02/21/la-france-doit-rompre-avec-la-rhetorique-martiale-qui-prevaut-au-sahel\\_5260475\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/02/21/la-france-doit-rompre-avec-la-rhetorique-martiale-qui-prevaut-au-sahel_5260475_3212.html)>; Philippe Leymarie, »Sortir du tout-militaire?«, *Défense en ligne* (Blog), 15.11.2018, <<https://blog.mondediplo.net/sortir-du-tout-militaire>>; Bruno Clément-Bollée, »Au Sahel, arrêtons le(s) massacre(s)!«, in: *Jeune Afrique*, 6.6.2019; Antil, »Sahel: soubassements d'un désastre« [wie Fn. 114].

**171** Gabriela Heinrich, »Auslandseinsätze: Mehr Bundeswehr in Mali reicht nicht«, in: *Frankfurter Rundschau* (online), 4.5.2020, <<https://www.fr.de/meinung/auslandseinsaetze-mehr-bundeswehr-mali-reicht-nicht-13747887.html>>; Hanna Peters/Mathieu Boch, »Mali: Frankreich kämpft, Deutschland

sich die französische Regierung und Armeeführung durchaus bewusst, dass es keine rein militärische Lösung gibt. Daher versuchen sie, militärische Operationen mit entwicklungspolitischen Maßnahmen und der Rückkehr einer staatlichen Präsenz zu flankieren.<sup>172</sup> Dieser Logik entsprechen die französischen Bemühungen, Deutschland und andere internationale Partner für eine Ausweitung solcher Maßnahmen zu gewinnen. Und die Bundesregierung betont, dass sie den Kapazitätsaufbau der Sicherheitskräfte eng mit zivilem Engagement für Rechtsstaatlichkeit, Dezentralisierung, den Kampf gegen Korruption und Entwicklungszusammenarbeit kombiniert.<sup>173</sup>

## Die Kritik aus Deutschland an Frankreichs angeblichem Schwerpunkt Kriegsführung im Sahel ist allzu bequem.

Indes ist die aus Deutschland kommende Kritik an Frankreichs angeblichem Schwerpunkt Kriegsführung im Sahel allzu bequem. Sie rührt oftmals mehr vom Selbstverständnis Deutschlands als Zivilmacht her als von einem Verständnis der Problematik vor Ort. Ohne militärisches Engagement gibt es keine realistischen Perspektiven für zivile Krisenbearbeitung und Entwicklungszusammenarbeit.<sup>174</sup> Zudem spricht viel dafür, dass den Regionalstaaten und ihren internationalen Partnern bei weitem nicht genug gut ausgebildetes Militär zur Verfügung steht, um die Lage zu

kritisiert«, *ARTE*, 15.11.2018, <<https://www.arte.tv/de/videos/081327-087-A/mali-frankreich-kaempft-deutschland-kritisiert/>>; Charlotte Wiedemann, *Viel Militär, weniger Sicherheit. Mali – fünf Jahre nach Beginn der Intervention*, Berlin, Januar 2018 (Heinrich-Böll-Stiftung E-Paper), <<https://www.boell.de/sites/default/files/e-paper-mehr-militaer-weniger-sicherheit-mali-fuenf-jahre-intervention.pdf>>.

**172** Gespräche des Autors mit französischen Diplomaten und einem Offizier im Generalstab, Paris, September 2019; Assemblée Nationale, *Audition, à huis clos, du général d'armée François Lecointre, chef d'état-major des armées*, Paris, 6.11.2019, <[http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion\\_afetr/15cion\\_afetr1920012\\_compte-rendu#](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_afetr/15cion_afetr1920012_compte-rendu#)>; Nathalie Guibert, »Entretien: ›La réussite n'est pas le nombre de djihadistes tués«, in: *Le Monde*, 13.7.2019.

**173** Deutscher Bundestag, *Bericht der Bundesregierung zur Lage und zum deutschen Engagement in Mali/Sahel: Aktuelle Lage, Ziele und Handlungsfelder des deutschen Engagements*, Berlin, 25.3.2020 (Drucksache 19/18080).

**174** Anna Schmauder, »Searching for a Strategy: Germany in the Sahel«, *PeaceLab* (Blog), 23.3.2020, <<https://peacelab.blog/2020/03/searching-for-a-strategy-germany-in-the-sahel>>.

stabilisieren.<sup>175</sup> Die hunderte ziviler Opfer bei der Aufstandsbekämpfung waren zweifellos auch eine Folge der völlig unzureichenden Informationslage und Bewaffnung der Armeen im Sahel, die panisch und willkürlich gegen eine omnipräsente Bedrohung vorgehen.<sup>176</sup>

Je schärfer die Kritik am teils ineffektiven, teils kontraproduktiven Vorgehen im Sahel wird, desto deutlicher tritt die Ratlosigkeit darüber zutage, wie erfolgversprechende Alternativen aussehen könnten. Der erneute Staatsstreich in Mali im August 2020 wirft die Frage auf, wie wünschenswert erfolgreiche Ertüchtigung tatsächlich wäre, denn unter den Rädelsführern fanden sich mehrere hochqualifizierte Offiziere, die in den USA und Europa fortgebildet worden waren.<sup>177</sup> Dass die EUTM die malische Armee nicht nur ausbilden, sondern regelrecht rekonstruieren müsse, sagt mittlerweile auch der französische Generalstabschef Lecointre, der die Mission ein Jahr zuvor noch lobte.<sup>178</sup> Allerdings muss bezweifelt werden, dass externe Akteure tiefgreifende Reformen des Sicherheitssektors gegen den Widerstand fest etablierter Interessengeflechte durchsetzen könnten, selbst wenn sie stärker auf Konditionalität bauen. Dessen sind sich externe Akteure, auch die Bundesregierung, nur allzu bewusst.<sup>179</sup>

Seit Jahren kursiert zudem eine weitere Handlungsempfehlung, laut der die malische Regierung auch bereit sein müsse, mit Jihadisten zu verhandeln, während Frankreich diese Möglichkeit nicht blockie-

ren dürfe.<sup>180</sup> Tatsächlich sperrte sich nicht nur die malische, sondern auch die französische Staatsführung lange gegen diesen Gedanken. Verhandlungen mit den Jihadisten würden es der französischen Regierung weitaus schwerer machen, ihre Intervention im Sahel als Erweiterung des im Innern betriebenen Antiterrorkampfes nach außen darzustellen. Während die malische Regierung solche Verhandlungen mittlerweile explizit in Betracht zieht, blieb die französische Regierung unter Macron lange kategorisch in ihrer Ablehnung. Das hatte auch mit Macrons harter innenpolitischer Linie gegenüber dem »Islamismus« zu tun.<sup>181</sup> Insofern behinderten innenpolitische Erwägungen in Frankreich einen flexibleren Umgang mit Rebellen in Mali. Doch solange jihadistische Gruppen militärisch an Boden gewinnen, wäre ein Verhandlungsangebot für sie nicht unbedingt attraktiv. Und selbst wenn manche Gruppen darauf eingehen würden – als Lösungsansatz für die tiefe Krise des malischen Staates überzeugt die Idee kaum.

Die französische Regierung kaschierte die allgemeine Ratlosigkeit, indem sie immer neue Initiativen lancierte, die sich jedoch kaum von den alten, gescheiterten Ansätzen unterschieden. Im Juni 2019 kündigten Macron und Parly an, 500 europäische Spezialkräfte zu entsenden, die als *Task Force Takuba* ihre Äquivalente in den G5-Staaten ausbilden und auf Operationen begleiten sollten. Der Vorschlag kombinierte die Idee einer europäischen Lastenteilung mit der Erwartung, Mentoring bei militärischen Operationen könne bessere Resultate zeitigen als die Ausbildung durch die EUTM. Bei Frankreichs europäischen Partnern stieß die Idee jedoch auf

175 Denis M. Tull, *Deutsches und internationales Krisenmanagement im Sahel*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2020 (SWP-Aktuell 43/2020); Assemblée Nationale, *Audition, à huis clos, du général d'armée François Lecointre* [wie Fn. 172].

176 Hédi Nsaibia, »State Atrocities in the Sahel: The Impetus for Counterinsurgency Results is Fueling Government Attacks on Civilians«, *ACLEDA*, 20.5.2020, <<https://acleda.com/2020/05/20/state-atrocities-in-the-sahel-the-impetus-for-counter-insurgency-results-is-fueling-government-attacks-on-civilians/>>.

177 Robin Emmott/Tiemoko Diallo, »EU Freezes Mali Training Missions after Military Coup, Denies Responsibility«, *Reuters*, 26.8.2020; Danielle Paquette, »Mali Coup Leader Was Trained by U.S. Military«, in: *Washington Post*, 21.8.2020.

178 Sénat, *Opération Barkhane: bilan et perspectives. Audition du général François Lecointre, chef d'état-major des armées*, 5.2.2020, <<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20200203/etr.html#toc4>>.

179 Deutscher Bundestag, *Bericht der Bundesregierung* [wie Fn. 173].

180 Autorenkollektiv, »La France doit rompre« [wie Fn. 170]; Morgane Le Cam, »Mali: Il faut utiliser les opérations militaires pour amener les djihadistes à négocier«, in: *Le Monde*, 29.5.2019; ICG, *Parler aux jihadistes au centre du Mali: le dialogue est-il possible?*, Brüssel, 28.5.2019 (Rapport Afrique Nr. 276).

181 »Mali: la libération de prisonniers laisse un goût amer aux militaires français«, *AFP*, 16.10.2020; »La France annonce la mort d'un haut responsable djihadiste au Mali«, in: *La Croix*, 13.11.2020; Roger/Ben Yahmed, »Exclusif – Emmanuel Macron« [wie Fn. 10]; Marc Perelman/David Baché, »Le dialogue avec les terroristes est une volonté des Maliens«, assure le Premier ministre du Mali«, *France24* (online), 3.12.2020, <<https://www.france24.com/fr/%C3%A9missions/l-entretien/20201203-le-dialogue-avec-les-terroristes-est-une-volont%C3%A9-des-maliens-assure-le-premier-ministre-du-mali>>; Bensimon, »Paris s'oppose au dialogue avec les chefs djihadistes« [wie Fn. 10].

Zurückhaltung, auch in der Bundesregierung. Für sie hätte ein solches Engagement ein zu hohes Sicherheitsrisiko für Bundeswehrosoldaten bedeutet.<sup>182</sup> Ein Jahr nach der Ankündigung waren gerade einmal 100 Soldaten vor Ort, die meisten von ihnen Franzosen.<sup>183</sup> Die schleppende Antwort der Europäer erzeugte bei französischen Entscheidungsträgern große Frustration. Eine Folge war, dass Deutschland im Januar 2020 nicht zum Gipfel Macrons mit den Staatschefs der G5 in Pau eingeladen wurde. Dies sorgte für Irritationen im Auswärtigen Amt.<sup>184</sup>

Auch gegenüber den Staaten der Region wuchs die französische Ungeduld, denn selbst führende Politiker förderten das im Sahel grassierende Ressentiment und Misstrauen gegenüber Frankreich, um von ihrer eigenen Verantwortung für die kontinuierliche Verschlechterung der Lage abzulenken. Zweck des Gipfels von Pau war es daher, den Staatschefs der G5 ein klares Bekenntnis zur Rolle Frankreichs abzuverlangen.

Zuvor hatten Macron und Merkel im August 2019 die Partnerschaft für Sicherheit und Stabilität in der Sahelzone (P3S) ins Leben gerufen. Auf dem Gipfel von Pau folgte die von Macron und den Staatschefs der G5 gebildete Koalition für den Sahel. Wie schon die Sahel-Allianz umfassten auch die P3S und die Koalition für den Sahel Maßnahmen in den Bereichen Entwicklung, Governance und Sicherheit. Damit bildeten sich indes allenfalls Parallelstrukturen, während konkrete Innovationen kaum zu erkennen waren.<sup>185</sup>

- 182** Wiegold, »Bundesregierung lehnte mehrfach Beteiligung an französischer Spezialkräfte-Mission in Mali ab« [wie Fn. 13]; Gesine Weber, »Task Force Takuba in Mali: Verpasste Chance für die europäische Außenpolitik«, *PeaceLab* (Blog), 28.5.2020, <<https://peacelab.blog/2020/05/task-force-takuba-in-mali-verpasste-chance-fuer-die-europaeische-aussen-politik/>>; Denis M. Tull, *L'Allemagne au Sahel: Un partenaire sceptique*, Paris: IRSEM, 3.6.2020 (Brève stratégique), <<https://www.irsem.fr/publications-de-l-irsem/breves-strategiques/breve-strategique-n-7-2020-l-alle-magne-au-sahel-un-partenaire-sceptique.html>>; Claude Angeli, »Macron maquille ses échecs européens au Sahel«, in: *Le Canard Enchaîné*, 29.7.2020.
- 183** »Sahel. La force européenne Tabuka débute ses opérations mercredi, annonce Florence Parly«, *AFP*, 12.7.2020.
- 184** Nathalie Guibert, »Sahel: le général Lecointre précise le plan d'action français«, in: *Le Monde* (online), 22.1.2020, <[https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/01/22/sahel-le-general-lecointre-precise-le-plan-d-action-francais\\_6026860\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/01/22/sahel-le-general-lecointre-precise-le-plan-d-action-francais_6026860_3212.html)>.
- 185** Andrew Lebovich, *Disorder from Chaos: Why Europeans Fail to Promote Stability in the Sahel*, ECFR, August 2020 (ECFR

## Die Kalibrierung des europäischen Ansatzes fiel in der Entwicklung vor Ort nicht ins Gewicht.

Welche Fortschritte die Europäer mit der Kalibrierung ihres Ansatzes auch erreichen mochten, sie fielen in der Entwicklung vor Ort nicht ins Gewicht. Denn unter dem Deckmantel der Terrorismusbekämpfung eskalierte die Gewalt massiv. Den Impuls dafür setzte die französische Regierung, indem Macron auf dem Gipfel von Pau von den Staatschefs schnelle Resultate forderte. Unmittelbar nach Pau nahmen Angriffe staatlicher Sicherheitskräfte auf Zivilisten in Mali, Burkina Faso und Niger stark zu. Zusammengenommen waren staatliche Sicherheitskräfte und die meist staatlich geduldeten Milizen für den Großteil der zivilen Opfer verantwortlich.<sup>186</sup> Auch Einheiten der gemeinsamen Eingreiftruppe der G5 waren erneut an Tötungen von Zivilisten beteiligt.<sup>187</sup> Die französische Regierung schwieg monatelang zu der wachsenden Zahl von Massakern, die staatliche Sicherheitskräfte an Zivilisten verübten.<sup>188</sup> Zweifellos erleichtert dieses Vorgehen jihadistischen Gruppen die Rekrutierung erheblich.<sup>189</sup> Deshalb bestehen große Zweifel an der Nachhaltigkeit der Erfolge, die die französische Regierung erzielt, wenn sie jihadistische Gruppen schwächt, indem sie deren

Policy Brief), <[https://www.ecfr.eu/page/-/Sahel\\_Alliance\\_Lebovich.pdf](https://www.ecfr.eu/page/-/Sahel_Alliance_Lebovich.pdf)>.

- 186** Nsaibia, »State Atrocities in the Sahel« [wie Fn. 176]; Rémi Carayol, »Au Sahel, les massacres s'amplifient malgré le Covid-19«, in: *Orient XXI* (online), 28.4.2020, <<https://orientxxi.info/magazine/au-sahel-les-massacres-s-amplifient-malgre-le-covid-19,3830>>; Amnesty International, »They Executed Some and Brought the Rest with Them: Human Rights Violations by Security Forces in the Sahel, London 2020; Raleigh/Nsaibia/Dowd, »The Sahel Crisis since 2012« [wie Fn. 116].
- 187** Tanguy Berthemet, »De Pau à Nouakchott, le sursaut de l'opération 'Barkhane' face aux djihadistes«, in: *Le Figaro*, 29.6.2020.
- 188** Rémi Carayol, »Massacres au Sahel: le silence complice de la France«, *Médiapart*, 5.6.2020, <<https://www.mediapart.fr/journal/international/050620/massacres-au-sahel-le-silence-complice-de-la-france>>.
- 189** Corinne Dufka, »Sahel: Les atrocités commises par des militaires favorisent le recrutement par les groupes armés«, in: *Le Monde* (online), 29.6.2020, <[https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/06/29/sahel-les-atrocites-commises-par-des-militaires-favorisent-le-recrutement-par-les-groupes-armes\\_6044601\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/06/29/sahel-les-atrocites-commises-par-des-militaires-favorisent-le-recrutement-par-les-groupes-armes_6044601_3212.html)>.

Kämpfer töten lässt.<sup>190</sup> Angesichts einer kontinuierlichen Verschlechterung der Lage und Todesopfern unter französischen Soldaten entwickelt sich in Frankreich eine Debatte über den Sinn des militärischen Engagements im Sahel. Die Regierung versucht dieser Diskussion den Boden zu entziehen, indem sie eine Reduzierung des Kontingents von Barkhane ankündigt.<sup>191</sup> Zugleich senden Regierungsvertreter erste Signale, dass Frankreich nun doch Verhandlungen mit Teilen seiner militärischen Gegner akzeptieren könnte.<sup>192</sup>

Fehl geht die häufig geäußerte Kritik, das von Frankreich angeführte internationale Engagement im Sahel lege zu großes Gewicht auf das Militär. Oft ineffektiv und mitunter ausgesprochen kontraproduktiv sind vielmehr die militärischen Strategien und Ansätze, die Barkhane und Frankreichs europäische Partner verfolgen. Gründe sind im Falle Barkhanes – neben den ausbleibenden politischen Fortschritten in Mali – ein mangelndes Verständnis lokaler Zusammenhänge und eine Orientierung an der Losung des Antiterrorkampfes, die innenpolitischen Erwägungen in Frankreich folgt. Im Falle des deutschen Engagements dürfte der Hauptgrund sein, dass die *raison d'être* dieses Engagements nicht vorrangig in der Stabilisierung Malis liegt, sondern in davon losgelösten Interessen. In erster Linie ist das der Wille, internationalen Partnern die neue deutsche Verantwortungsbereitschaft zu demonstrieren. Weil dabei aber das Risiko so klein wie möglich gehalten werden soll, dürfte auch die Effektivität der Bundeswehreinätze eher gering bleiben.

**190** Franck Alexandre, »Barkhane: en 2020, ›un bilan très positif: même si ›tout reste fragile‹, selon le général Lecointre«, *RFI* (online), 14.12.2020; Élise Vincent, »Après huit ans d'intervention au Mali, le bilan mitigé de ›Barkhane‹«, in: *Le Monde*, 14.1.2021.

**191** Jean-Dominique Merchet, »Morts au Mali: ça suffit!«, in: *L'Opinion*, 30.12.2020; Daphné Benoit, »Sahel: après 8 ans de combats et 50 morts, Paris à l'heure de choix difficiles«, *AFP*, 4.1.2021; Nicolas Barotte, »La bataille de l'opinion est engagée pour ›Barkhane‹«, in: *Le Figaro*, 13.1.2021; »La France face au borbier malien«, in: *Le Monde*, 14.1.2021; Michel Goya, »Il n'est pas certain que les Français acceptent longtemps de perdre un soldat chaque mois au Sahel«, in: *Le Monde*, 15.1.2021; Élise Vincent, »Sahel: Macron entend ›ajuster l'effort‹ de ›Barkhane‹«, in: *Le Monde*, 21.1.2021.

**192** »Sahel: négociations possibles avec certains éléments des groupes djihadistes, selon Paris«, *AFP*, 21.12.2020.

# Schlussfolgerungen

Der libysche und der malische Staat durchleben tiefe Krisen, in denen den Stabilisierungsbemühungen externer Akteure zweifellos enge Grenzen gesetzt sind. Aber auch ohne überzogene Erwartungen an die Ergebnisse ausländischer Einwirkung in solchen Fällen ist die Bilanz deutscher und französischer Politik in den zwei Krisenstaaten enttäuschend. Effektive Beiträge deutschen Engagements zur Stabilisierung der beiden Länder lassen sich kaum feststellen. Frankreichs Politik dagegen hat in vielerlei Hinsicht nachweislich sogar zur weiteren Destabilisierung beigetragen.

Eine optimistische, aber weit verbreitete Perspektive auf das unterschiedliche Vorgehen beider Staaten sieht deren Ansätze als komplementär an.<sup>193</sup> Doch in Libyen und Mali wird deutlich, dass sich auch die misslichen Aspekte im französischen und deutschen Engagement gegenseitig ergänzen, um zusammen eine dysfunktionale Politik zu ergeben.

Das gilt etwa für den französischen Mut zum Risiko bei der Anwendung militärischer Mittel, dem die deutsche Zurückhaltung in diesem Bereich entspricht. Französische Entscheidungsträger sehen sich von ihren europäischen Verbündeten in dieser Hinsicht oft alleingelassen.<sup>194</sup> Sie verfolgen ihre militärischen Ansätze deshalb häufig unilateral und versuchen, eine Lastenteilung auszuhandeln, nachdem sie ihre Verbündeten vor vollendete Tatsachen gestellt haben.

**193** Nicolas Barotte, »L'Allemagne est-elle en train de changer de politique de défense?«, in: *Le Figaro*, 11.1.2016; »Les ministres française et allemande des armées au Mali«, *AFP*, 12.11.2018; Carstens, »Den Frieden schützen, Islamisten töten« [wie Fn. 37]; Elizabeth Pineau/Tangi Salaün, »Macron et Merkel affichent leurs convergences face aux crises de l'été«, *Reuters*, 20.8.2020.

**194** Maike Kahlert/Claudia Major, *Frankreichs Europäische Interventionsinitiative (EI2): Fakten, Kritik und Perspektiven*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2019 (Forschungsgruppe Sicherheitspolitik, Arbeitspapier Nr. 01/2019), <[https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Major\\_Kahlert\\_Arbeitspapier\\_01072019.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Major_Kahlert_Arbeitspapier_01072019.pdf)>; Guibert/Bobin/Semo, »Libye: comment Paris a perdu l'équilibre« [wie Fn. 23].

Ein Nachteil solchen militärischen Vorpreschens ist, dass die französischen Ansätze bisweilen ausgesprochen kontraproduktiv sind, etwa in der Aufstandsbekämpfung in Mali und in der Unterstützung für Haftar in Libyen. Doch auch wo deutsche Entscheidungsträger sich dessen bewusst sind, können sie den französischen Ansatz nicht glaubwürdig beeinflussen. Denn Deutschland tendiert zum anderen Extrem, nämlich zu einem militärischen Engagement, das kaum von strategischen Zielen in den Krisenstaaten geleitet wird. Stattdessen dominieren eine äußerste Risikoaversion und eine Verhaftung in multilateralen Formaten, um gleichzeitig die Bündnispartner und den Bundestag zufriedenzustellen. Da, wo französische Militäroperationen destabilisierend wirken, sind zivile Stabilisierungsmaßnahmen durch Deutschland nicht komplementär, sondern vergebens.

Auch das Verhältnis beider Staaten zum Multilateralismus offenbart sich in Libyen und Mali als dysfunktionale Partnerschaft. Frankreich nutzt Multilateralismus zur Lastenteilung, wo es – wie in Mali – das internationale Engagement dominiert. Wo der multilaterale Rahmen es Frankreich nicht erlaubt, seine Ziele zu verfolgen, agiert es – wie in Libyen – unilateral oder im Verbund mit Alliierten wie den VAE und untergräbt multilaterale Prozesse. Deutschland leistet dem opportunistischen Verhältnis Frankreichs zum Multilateralismus Vorschub, indem es sich weitgehend damit begnügt, multilaterale Ansätze zu unterstützen und zu finanzieren, die andere geprägt haben. Diese Praxis dient Deutschland als Feigenblatt dafür, dass es in Mali und Libyen keine eigene Politik betreibt. In Libyen versteckt sich Deutschland hinter dem VN-Prozess und einem völlig ineffektiven Waffenembargo, ohne ernsthafte Versuche zu unternehmen, auf die Staaten einzuwirken, die den VN-Rahmen unterminieren.

Dabei geht es um mehr als Libyen und Mali. Die Gleichgültigkeit westlicher Staaten gegenüber der Kriegsführung ausländischer Mächte in Libyen zeigt, wie weit fortgeschritten der Zerfall der regelbasierten

internationalen Ordnung ist.<sup>195</sup> Und wenn, wie in Mali, deutsche Soldaten in VN-Missionen vor allem mit dem Selbstschutz beschäftigt sind und zudem bisweilen mandatsfremd der französischen Aufstandsbekämpfung zuarbeiten, dann wirft dies Fragen darüber auf, wie zielgerichtet das Engagement bei VN-Missionen ist.

Deutschlands und Frankreichs Strategien in Staaten wie Libyen und Mali sind vor allem deshalb erfolglos bis kontraproduktiv, weil Stabilisierung nicht das vorrangige Interesse hinter diesen Strategien ist. Im Falle Deutschlands spielt der Wille, Bereitschaft zur Übernahme internationaler Verantwortung zu demonstrieren und Frankreich entgegenzukommen, eine wichtige Rolle in der Libyen- und der Malipolitik. Im Falle Frankreichs prägt das innenpolitische Narrativ der Terrorbekämpfung die Politik in beiden Krisenstaaten; in Libyen besitzt zudem die französische Allianz mit den VAE zentrale Bedeutung. Die Unterschiede im Verhältnis zu den VAE und der Türkei zeigen, dass Interessendivergenzen zwischen Frankreich und Deutschland durchaus ein Hindernis für eine gemeinsame und effektivere Politik darstellen. Ein größerer Hemmschuh ist aber, dass sich die Politik beider Staaten zu wenig daran orientiert, was das europäische Interesse in Libyen und Mali sein müsste – nämlich Stabilisierung.

In Berlin wäre eine offenere und sachliche Diskussion über die problematischen Aspekte französischer Politik in Krisenstaaten wie Libyen und Mali vonnöten. Dass es an einer solchen Diskussion bislang mangelt, liegt erstens an der deutschen Prioritätensetzung. Zu viele andere Themen – etwa Russland, die Türkei, die europäische Verteidigungspolitik, Rüstungsexporte – sind aus deutscher Sicht im außenpolitischen Interessenausgleich mit Frankreich wichtiger. Dagegen ist das Interesse an der Entwicklung in der südlichen Nachbarschaft eher schwach.

Zweitens schwanken die deutschen Perzeptionen französischer Außenpolitik in der Region zwischen »diffusem Misstrauen«<sup>196</sup> und instinktiver Frankophilie, in die sich teils heimliche Bewunderung für Frankreichs vermeintliche Realpolitik mischt.

**195** Wolfram Lacher, »Drones, Deniability, and Disinformation: Warfare in Libya and the New International Disorder«, *War on the Rocks* (online), 3.3.2020, <<https://warontherocks.com/2020/03/drones-deniability-and-disinformation-warfare-in-libya-and-the-new-international-disorder/>>.

**196** Tull, *Deutsches und internationales Krisenmanagement im Sahel* [wie Fn. 175].

Drittens ist eine offenere und detailliertere Auseinandersetzung mit der eigenen Politik in der Region eine Voraussetzung dafür, die französische Rolle richtig zu bewerten. Eine genaue Betrachtung des deutschen Engagements in Libyen und Mali wirft drängende Fragen darüber auf, ob sich die strategische Kultur in Deutschland tatsächlich wandelt, wie in den letzten Jahren immer wieder angemahnt.<sup>197</sup> Auch in der laufenden Debatte über die strategische Autonomie Europas wird wohl nicht angemessen reflektiert, dass strategische Interessen und Überlegungen in der deutschen Politik gegenüber Krisenstaaten wie Libyen und Mali nur als rückwirkende Rationalisierung vorkommen. Mehr Verantwortung zu übernehmen würde zunächst voraussetzen, die eigenen Interessen in Europas südlicher Nachbarschaft klarer zu definieren. Das müsste heißen, den internationalen Ansatz in solchen Staaten mitzubestimmen und nicht nur mitzufinanzieren. Es müsste auch bedeuten, das eigene politische Gewicht nachdrücklicher einzusetzen, um die Erfolgsaussichten für multilaterale Prozesse zu verbessern. Und es würde eine nüchterne Betrachtung der Beiträge erfordern, die Bundeswehreinsätze in solchen Krisenstaaten leisten: ob es vor allem deren Rolle ist, den Verbündeten Solidarität zu demonstrieren, oder ob sie sich stärker an den zu erwartenden Ergebnissen vor Ort orientieren sollten.<sup>198</sup>

**197** Claudia Major/Christian Mölling, »Von Libyen nach Syrien. Die Rolle des Militärs in einer neuen deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (2016) 28–29, S. 32–37; Jan Techau, »Die Mär von der strategischen Autonomie«, in: *Der Tagesspiegel* (online), 29.3.2019, <<https://causa.tagesspiegel.de/kolumnen/jan-techau/die-maer-von-der-strategischen-autonomie.html>>.

**198** Rainer L. Glatz/Wibke Hansen/Markus Kaim/Judith Vorrath, *Die Auslandseinsätze der Bundeswehr im Wandel*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2018 (SWP-Studie 7/2018).

## Abkürzungsverzeichnis

ACLED	Armed Conflict Location & Event Data Project
AFISMA	African-led International Support Mission to Mali
AFP	Agence France-Presse
DGSE	Direction Générale de la Sécurité Extérieure
ECFR	European Council on Foreign Relations
EUCAP	European Union Capacity Building Mission
EUTM Mali	European Union Training Mission Mali
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
GATIA	Groupe d'Auto-défense des Tuareg Imghad et Alliés
ICG	International Crisis Group
Ifri	Institut français des relations internationales (Paris)
IRSEM	Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire (Paris)
ISGS	Islamischer Staat in der Großen Sahara
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali/United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali
MSA	Mouvement pour le Salut de l'Azawad
MUJAO	Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest/Movement for Unity and Jihad in West Africa
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
P3S	Partnerschaft für Sicherheit und Stabilität in der Sahelzone
RFI	Radio France Internationale
SZ	Süddeutsche Zeitung
UN	United Nations
UNAMID	United Nations-African Union Mission in Darfur
UNDP	United Nations Development Programme
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNSMIL	United Nations Support Mission in Libya
VAE	Vereinigte Arabische Emirate
VN	Vereinte Nationen
ZAR	Zentralafrikanische Republik

## Lektüreempfehlungen

Ronja Kempin (Hg.)

**Frankreichs Außen- und Sicherheitspolitik unter Präsident Macron. Konsequenzen für die deutsch-französische Zusammenarbeit**

SWP-Studie [2021, im Erscheinen]

Denis M. Tull

**Operation Barkhane im Sahel. Umriss einer veränderten französischen Interventionspolitik**

SWP-Aktuell 6/2021, Januar 2021

Wolfram Lacher

**Libyens internationalisierter Bürgerkrieg. Umwälzungen nach der Niederlage Khalifa Haftars in Tripolis**

SWP-Aktuell 49/2020, Juni 2020

