

Neujustierung der deutschen und europäischen Sahelpolitik

Deutschland ist in den Sahel-Staaten seit Jahrzehnten unter anderem in der Entwicklungszusammenarbeit aktiv, doch die Region ist erst in den vergangenen zehn Jahren verstärkt in den Mittelpunkt des deutschen und europäischen sicherheitspolitischen Interesses in Afrika gerückt. Als nach dem Zerfall Libyens 2011 die Tuareg im Norden Malis rebellierten, dschihadistische Gruppen das Land zu überrennen drohten und Teile des malischen Militärs die Regierung in Bamako absetzten, folgte zunächst die militärische Intervention Frankreichs 2013 in Verbindung mit einer beachtlichen internationalen Reaktion. Während sich Frankreich in seinem Engagement bis heute stärker als andere internationale Akteure auf das Militärische fokussiert, unterstützt die VN-Mission MINUSMA seit 2013 die Umsetzung des Friedensabkommens von Algier sowie die Stabilisierung Malis. Zudem bildet die EU seit 2013 militärische und zivile Sicherheitskräfte aus. Als Transitstrecke für Migrant_innen geriet der Sahel 2015 noch stärker in den Fokus der EU-Staaten, die ihr Engagement in der Region seitdem weiter ausweiteten.

Die Sicherheitssituation in der Sahel-Region hat sich in den vergangenen Jahren verschlechtert – trotz des Engagements der internationalen Gemeinschaft. Die Gewalt im Sahel wird nicht primär durch ideologischen oder religiösen Fanatismus innerhalb der Gesellschaften angetrieben. Sie wurzelt auch in der wirtschaftlichen und politischen Marginalisierung sozialer Gruppen und in komplexen, über Jahrzehnte entwickelten interkommunalen Spannungen entlang ethnischer Linien innerhalb der ländlichen Bevölkerung. Fehlende Perspektiven auf soziale, wirtschaftliche und politische Teilhabe sowie der Vertrauensverlust in den Staat angesichts korrupter und selbstbezogener staatlicher Eliten, die sich nicht um die peripheren Landesteile kümmern, und Menschenrechtsverletzungen durch staatliche Sicherheitskräfte machen die Bevölkerung empfänglich für alternative Strukturen. Dies treibt besonders die jüngere Generation in die Arme bewaffneter Gruppierungen, die die vielfältigen Konfliktlinien für sich zu nutzen wissen und ihren Einflussbereich kontinuierlich ausweiten. Diese negativen Entwicklungen werden durch das hohe Bevölkerungswachstum sowie die massiven Auswirkungen des Klimawandels signifikant verstärkt.

Trotz der durchwachsenen Erfolgsbilanz des bisherigen Engagements ist ein Rückzug der internationalen Gemeinschaft aus der Sahel-Region keine Option – eine kritische Analyse und daraus resultierende Neujustierung jedoch unbedingt erforderlich. Herausforderungen durch den Klimawandel, Migrationsbewegungen, organisierte Kriminalität und Terrorismus sind gemeinsame Aufgaben für Europa und die Sahel-Staaten. Auch wenn es in Europa vordergründig scheinen mag, dass derzeit keine unmittelbare Gefahr durch Terrorismus aus der Region ausgehe: Durch eine weitere Destabilisierung der G5-Staaten, allen voran Burkina Faso, können die Sicherheitsbedrohungen für Europa zunehmen, falls weiterhin Rückzugsräume für terroristische Gruppierungen und organisierte Kriminalität bestehen. Zudem zeichnet sich einerseits eine Ausweitung der bewaffneten Gruppierungen auf die westafrikanischen Küstenstaaten ab, andererseits müssen auch Verbindungen mit dem Konfliktgeschehen im Tschadseeraum befürchtet werden.

Es bleibt daher im europäischen und deutschen strategischen Interesse, die humanitäre Not in der Region zu lindern, die Sahel-Staaten in ihrem Kampf gegen Extremismus zu unterstützen, einen möglichen

Staatszerfall zu verhindern und einen Ansatz zur regionalen Eindämmung der Konflikte zu fördern. Dies muss auch die Bekämpfung von kriminellen Aktivitäten miteinschließen, um Terrorgruppen eine primäre Finanzierungsgrundlage zu entziehen.

Angesichts der vielfältigen und tiefgreifenden Konfliktursachen wird das europäische und deutsche Engagement jedoch nur dann langfristig zu einer nachhaltigen Befriedung der Region führen, wenn der Bevölkerung vor Ort Perspektiven für eine soziale, wirtschaftliche und politische Teilhabe eröffnet werden. Notwendig ist eine ganzheitliche Entgegnung auf sozial- und sicherheitspolitische Herausforderungen, die sich an realistischen Zielsetzungen orientiert. Das europäische und deutsche Engagement muss dementsprechend strategisch aufgestellt und zielgerichtet durchgeführt werden. Kurz- und langfristige Ziele unserer Sahelpolitik müssen gut aufeinander abgestimmt werden. Die sich ergänzenden zivilen und militärischen Maßnahmen müssen sich weiterhin wertebasiert an Rechtsstaatlichkeit und Demokratie orientieren sowie passgenau ineinandergreifen. Um einer personellen und zeitlichen Überdehnung der militärischen Missionen entgegenzuwirken, muss die internationale Gemeinschaft hierfür klare Erfolgskriterien wie auch realistische (Zwischen-)Ziele benennen.

Der Putsch in Mali am 18. August 2020 hat die Sicherheitssituation der Sahel-Region nicht grundlegend geändert, jedoch die politische Instabilität und Widersprüchlichkeit der Zusammenarbeit mit den dortigen staatlichen Akteuren verdeutlicht. Der malische Transitionsprozess bis zu den Wahlen im März 2022 bietet die Möglichkeit, das internationale Engagement in Mali insgesamt nachzujustieren und auf ein stabileres Fundament zu stellen, um das Land sowie darüber hinaus die Sahel-Region insgesamt weiterhin auf dem Weg zu einer nachhaltigen Stabilisierung und Befriedung zu unterstützen. Eine Zusammenarbeit mit Regierungen, Eliten und Bevölkerung vor Ort muss jedoch noch stärker im Rahmen verbindlicher Absprachen zu Accountability-Mechanismen und zur Korruptionsbekämpfung stattfinden. Eigenverantwortliches Handeln, Gute Regierungsführung, Korruptionsbekämpfung, Achtung der Menschenrechte und die politische Teilhabe der Bevölkerung nicht nur zu fördern, sondern auch nachdrücklich einzufordern, ist zentral.

Ganzheitliches internationales Vorgehen durch multilaterale Koordination

Gemeinsames europäisches Vorgehen

Unterschiedliche nationale Ansätze und bilaterales Engagement in der Region sind nicht per se als Hindernis zu sehen. Deren Komplementarität kann auch als Chance auf dem Weg für eine nachhaltige Befriedung und Stabilisierung der Sahel-Region verstanden werden. Anstatt, dass ein einzelnes Land die Führungsverantwortung für das internationale Engagement in der Sahel-Region übernimmt, sollte die Einbeziehung aller internationalen Akteure in eine effektivere multilaterale Koordination im Vordergrund stehen. Hierfür sollte sich die deutsche Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik intensiver einsetzen – wobei die Stärkung des gemeinsamen europäischen Vorgehens der erste Schritt ist.

Die militärischen und zivilen Missionen belegen, dass sich die EU bereits intensiv mit der Sahel-Region beschäftigt. Das übergeordnete Ziel muss jedoch eine Einbettung des sicherheitspolitischen sowie entwicklungspolitischen Engagements der europäischen Einzelstaaten sein. Deshalb fordern wir, die unterschiedlichen Aktivitäten der EU-Mitgliedstaaten als sich ergänzend zu betrachten und im Rahmen der neuen europäischen Sahelstrategie gemeinsam zu einem genuin europäischen Ansatz der Politikgestaltung weiterzuentwickeln, der mittelfristig in Strukturen der EU eingebettet wird. Dies bietet wiederum die Möglichkeit, das stärker auf das Militärische fokussierte französische Engagement in der Sahel-Region in ein strategisch breiter gefasstes – das heißt im Spannungsfeld zwischen militärischem und zivilem Vorgehen ausgeglicheneres – europäisches Vorgehen miteinzubeziehen.

Auf bilateraler Ebene muss – trotz unterschiedlicher Schwerpunktsetzungen – derweil das Ziel bleiben, die afrikapolitischen Konsultationen mit Frankreich auszubauen. Bestehende Formate wie der

regelmäßige Austausch auf Ebene der Außenminister und Staatssekretäre sowie weitere Foren wie die Deutsch-Französische Parlamentarische Versammlung sollen intensiv für den Dialog genutzt werden.

Die Sahel-Koalition als internationales Koordinierungsinstrument mit Leben füllen

Es ist richtig und wichtig, dass sich Deutschland in internationalen Foren und auf der europäischen Ebene für die bessere Koordinierung des internationalen Sahel-Engagements einsetzt. In diesem Sinne ist das Ziel der Bundesregierung, sich aktiv an der Weiterentwicklung der Koalition für den Sahel zu beteiligen, zu unterstützen. Die Sahel-Koalition, die im Januar 2020 in Pau beim Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs von Frankreich, Burkina Faso, Mali, Mauretanien, Niger und Tschad gegründet wurde, dient mit ihren Steuerungsgremien als eine Art koordinierender Überbau der vier sich ergänzenden und gleichberechtigten Säulen, deren konkrete Aktivitäten teils noch spezifiziert, operationalisiert und besser aufeinander abgestimmt werden müssen:

- **Säule 1:** Bekämpfung von bewaffneten Terrorgruppen
- **Säule 2:** Stärkung der militärischen Fähigkeiten der Staaten der Region
- **Säule 3:** Unterstützung der Maßnahmen des Staates und der Verwaltungen auf dem Staatsgebiet, Förderung des Zugangs zur Grundversorgung für die Bevölkerung
- **Säule 4:** Entwicklungszusammenarbeit

Während sich die erste Säule primär auf den militärischen Antiterrorkampf konzentriert, liegt der Fokus des Engagements der Bundesregierung vorrangig auf den Säulen zwei, drei und vier. Das Ziel muss hierbei sein, entsprechende Instrumente und Projekte im Sinne der europäischen und deutschen strategischen Interessen und Grundwerte weiterzuentwickeln und dabei die lokalen Akteure intensiv miteinzubeziehen.

Die Partnerschaft für Sicherheit und Stabilität im Sahel (P3S) konzentriert sich auf die Schwerpunkte „Stärkung der Sicherheitskräfte“ (Säule zwei) und „Rückkehr des Staates“ (Säule 3). Sie bildet den politischen Rahmen für das entsprechende deutsche Engagement. P3S geht auf die Initiative des französischen Präsidenten und der Bundeskanzlerin zurück und wurde beim G7-Gipfel in Biarritz im August 2019 zusammen mit dem Vorsitzenden der G5-Sahel initiiert. Als zentrales Instrument soll die P3S die unterschiedlichen Projekte und Initiativen in den beiden Säulen besser aufeinander abstimmen und zielgerichtete Unterstützung organisieren. Bei internen Abstimmungen muss sich die Bundesregierung auch gegenüber engen Partnern stärker dafür einsetzen, politischen und zivilen Maßnahmen Vorrang zu geben sowie die Überbetonung eines militärischen Ansatzes zu vermeiden. Dazu ist es notwendig, ein gemeinsames Verständnis der Vernetzung und Gewichtung von zivilen und militärischen Instrumenten herzustellen. Die vielfältigen staatlichen, parlamentarischen und zivilgesellschaftlichen deutsch-französischen Verbindungen sollten für einen verstärkten Austausch zu diesen Fragestellungen genutzt werden. Die EU sollte ihre zentrale Koordinierungsrolle, die ihr durch die Angliederung des P3S-Sekretariats beim Europäischen Auswärtigen Dienst zuteilwird, gezielt dazu nutzen, das europäische Sahel-Engagement in den beiden Säulen effizienter und effektiver zu gestalten.

Als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit spielt die Sahel-Allianz, deren Arbeit maßgeblich von Deutschland als Vorsitz des politischen Steuerungskomitees mitgestaltet wird, eine zentrale Rolle innerhalb der vierten Säule. Seit ihrer Gründung im Rahmen des deutsch-französischen Ministerrates im Juli 2017 konnte die Sahel-Allianz, die mittlerweile 13 ständige Mitglieder umfasst, ihre Zusammenarbeit mit den G5-Sahel-Staaten kontinuierlich ausweiten und eine bessere Übersicht und Koordinierung der entwicklungspolitischen Arbeit der Geberakteure erreichen. Das Ziel muss sein, ein noch klareres politisches Mandat zur Zusammenführung und Koordinierung für Unterstützungsmaßnahmen für die Sahel-Allianz einzuholen und die Schnittstellen mit den jeweiligen afrikanischen Regionalorganisationen auszubauen.

Die Sahel-Koalition sollte keine übergeordnete Autorität ausüben und die selbständige und gleichberechtigte Arbeit der vier Säulen sowie den Austausch zwischen ihnen nicht beeinflussen. Auch wenn

Deutschland momentan nicht personell im Koalitionssekretariat vertreten ist, soll die Bundesregierung dieses jedoch organisatorisch unterstützen und eine angemessene Teilhabe an Entscheidungsprozessen innerhalb der Sahel-Koalition anstreben. Gleichzeitig sollte die Internationalisierung der Sahel-Koalition gezielt vorangetrieben werden.

Die Tatsache, dass die Sekretariate der Sahel-Koalition, P3S und Sahel-Allianz in Brüssel angesiedelt sind, wo auch alle G5-Staaten Botschaften unterhalten, zeugt davon, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten ein ganz zentraler Akteur in der Sahel-Region sind. Der Ansatz, die EU noch stärker in eine (mit-)steuernde Rolle zu bringen, muss weitergeführt werden.

Die Arbeit von und mit afrikanischen Regionalorganisationen stärken

Angesichts der weitgehenden Handlungsunfähigkeit regionaler Akteure wurde die Gruppe der G5-Sahel-Staaten insbesondere durch die Initiative Frankreichs im Februar 2014 von den Staatshäuptern von Mauretanien, Mali, Niger, Burkina Faso und dem Tschad mit dem Ziel einer gemeinsamen Politik gegenüber grenzüberschreitenden Herausforderungen und der Stärkung integrierter wirtschaftlicher Entwicklung sowie der gemeinsamen grenzüberschreitenden Terrorismusbekämpfung gegründet. Die G5 Sahel ist zu einem zentralen Kooperationspartner Frankreichs und Europas geworden. Obgleich die Staatengruppe unter anderem zu einem qualifizierten Ansprechpartner und zentralen Partner der Sahel-Allianz geworden ist, offenbart die „ad hoc-Koalition“ auch sieben Jahre nach ihrer Gründung und trotz enormer internationaler Unterstützung im militärischen Bereich noch immer deutliche Schwächen in der Einsatzfähigkeit. Die G5 Force Conjointe, die auch von der Bundesregierung und der EU finanziell und materiell im Kapazitätsaufbau unterstützt wird, ist noch immer maßgeblich von der französischen Operation Barkhane abhängig.

Es ist richtig, im Kontext der sicherheitspolitischen Herausforderungen und Friedensprozesse in der Sahel-Region gezielt alle beteiligten Akteure einzubeziehen und die regionale Sicherheitsarchitektur zu stärken, um so regionale und lokale Eigenverantwortung zu fördern. Obwohl der Impuls verständlich ist, schwierige politische Abstimmungen und Kompromisse innerhalb des multilateralen Systems zu vermeiden und durch „ad-hoc Koalitionen“ schnell regionale Unterstützung zu mobilisieren und Agieren zu ermöglichen, ist dies langfristig kontraproduktiv und darf nicht zu Lasten etablierter Regionalorganisationen geschehen.

Die Afrikanische Union (AU) und die Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS) müssen im Zentrum unseres Engagements in der Sahel-Region stehen. Diese multilateralen Organisationen werden durch Deutschland und Europa seit Jahrzehnten unterstützt und bleiben die wichtigsten regionalen Partner für unsere Sahelpolitik. Insbesondere ECOWAS hat sich vor dem Hintergrund einer malischen Übergangsregierung und einer nicht in vollem Umfang handlungsfähigen G5 Sahel durch erfolgreiche Vermittlungsversuche und Sanktionen ins Spiel gebracht und als hilfreicher Partner erwiesen. Selbst mit dem Makel innerer Spannungen verfügen ECOWAS und die AU über eine gewisse Autorität und Legitimität im Sahel, um dessen Befriedung zu befördern.

Zudem sprechen auch pragmatische Erwägungen für eine prioritäre und intensivere Zusammenarbeit mit diesen beiden etablierten Regionalorganisationen, die in Ergänzung zu den VN über ein breites Spektrum von zivilen (humanitären und entwicklungspolitischen), militärischen und diplomatischen Instrumenten und Zugängen verfügen. ECOWAS und die AU haben jahrzehntelange Erfahrung mit entsprechendem Engagement und bieten einen adäquaten Rahmen, um schwierige externe Partner in einem gemeinsamen Ansatz einzubinden.

Das sicherheitspolitische Engagement fokussierter gestalten

Die Ertüchtigung Malis an eine umfassende Sicherheitssektorreform knüpfen

Es bleibt dabei: Nur mit einer kontinuierlichen und zielgerichteten Ausbildung der malischen Armee sowie einer Reform des gesamten Sicherheitssektors wird es möglich sein, dass der malische Staat selbst für seine Sicherheit ohne internationale Unterstützung sorgen kann.

Maßnahmen zur Stabilisierung, insbesondere Ertüchtigung, Ausstattung und Beratung von Armeen, Polizeien und Justiz, gehören zu den strategischen Säulen des sicherheitspolitischen Engagements der EU und der Bundesregierung in der Sahel-Region. Damit die malische Armee, Polizei und Justiz langfristig in die Lage versetzt werden, die innere Sicherheit des Landes zu gewährleisten, bilden die EU Training Mission Mali (EUTM Mali) und EU Capacity Building Mission (EUCAP Sahel Mali) seit 2013 bzw. 2014 malische Sicherheitskräfte aus. Mit dem aktuellen EUTM Mali-Mandat, dem der Bundestag am 29. Mai 2020 zustimmte, haben sich zwei Veränderungen ergeben: Erstens wird die deutsche militärische Ausbildungs- und Unterstützungsmission GAZELLE in Niger schrittweise in EUTM Mali integriert, um somit das gemeinsame europäische Vorgehen zu stärken. Zweitens wird die Ausbildung der malischen Soldaten nach Fertigstellung eines neuen Ausbildungszentrums verstärkt in Sévaré in Zentralmali erfolgen, um näher am Kampfgeschehen auszubilden und die staatliche Präsenz in Zentralmali zu stärken. Gleichzeitig sollte das europäische Angebot an Burkina Faso erneuert werden, das Training durch die EU-Missionen auch auf ihre Streit- und Sicherheitskräfte auszuweiten.

Obwohl die europäischen und deutschen Anstrengungen seit 2012 kontinuierlich gewachsen sind, hat das Sicherheitsumfeld vor Ort noch nicht die gewünschten Ergebnisse gebracht. Menschenrechtsverletzungen durch staatliche Akteure führen unweigerlich zur weiteren Erosion des Vertrauens der lokalen Bevölkerung in den Staat und tragen auch dazu bei, dass sich junge Menschen jihadistischen Gruppierungen anschließen. Dies darf nicht hingenommen werden, sondern muss Konsequenzen haben.

Eine oftmals zu einseitige Fokussierung auf die Ausbildung und Professionalisierung der Streitkräfte durch die internationale Gemeinschaft ohne ausreichende rechtsstaatliche Einbettung und zivile Kontrolle muss bemängelt werden. Die deutschen und europäischen Ertüchtigungsprogramme (Ausbildung, Ausstattung, Beratung), die an der zweiten und dritten Säule der Sahel-Koalition ansetzen, dürfen nicht allein auf die kurzfristige Erhöhung der Reaktionsfähigkeit der Streitkräfte in Mali und der weiteren G5-Länder abzielen, sondern müssen den nachhaltigen Aufbau rechtsstaatlicher militärischer und polizeilicher Sicherheitsstrukturen fördern.

EUTM Mali und EUCAP Sahel Mali müssen fortgeführt werden und sich dabei an realistischen Zielen orientieren. Die Fortsetzung der Missionen muss an die Erreichung von klaren Erfolgskriterien gebunden werden. Das europäische Vorgehen im Bereich der Ertüchtigung sollte sich dabei an den folgenden Punkten orientieren:

Taktische Ausbildung nur mit strukturellen Reformen: Allein die kurzfristige Ausbildung und Ausstattung stellt keine nachhaltige Strategie zur Ertüchtigung der Streitkräfte in Mali und den weiteren G5-Ländern dar. Die europäischen und deutschen militärischen Ausbildungs- und Ausbildungsprogramme müssen sich an langfristig wirkungsvollen Zielen orientieren und in eine umfassende nationale Sicherheitssektorreform, die neben dem Militär auch die Polizei und Justiz miteinschließt, eingebettet werden.

Aufbau einer effizienten und effektiven Militärverwaltung: Eine strengere Kontrolle des Budgets, sowie ein strukturiertes Personal- und Materialmanagement müssen den Kern der reformierten malischen Militärverwaltung bilden. Effizientere Verwaltungs- und Ordnungsstrukturen schließen auch eine entschiedene Strafverfolgung bei Korruption und Unterschlagung, einen objektiven Rekrutierungsprozess, der die ethnische Pluralität des Landes widerspiegelt, klare rechtliche Grundlagen für Soldzahlungen, das Aussortieren von „Geistersoldaten“ sowie die Dokumentation über Verbleib und Einsatzverwendung

von Materialhilfe wie auch ausgebildeten Soldaten, so beispielsweise mithilfe biometrischer Ausweise, ein. Das Ziel muss eine zivile Kontrolle des Militärs sein.

Qualitative Verbesserung der militärischen Ausbildung: Das neue Ausbildungszentrum in Sévaré wird eine einsatznähere Ausbildung der malischen Streitkräfte ermöglichen. Ein Umzug allein reicht jedoch nicht dafür aus, den Einsatzwert der durch EUTM Mali ausgebildeten Soldaten zu erhöhen: So sollte künftig auch der Schwerpunkt auf der Ausbildung ganzer operationsfähiger Einheiten liegen anstatt auf individuellen Trainingsprogrammen. Die malischen Soldaten sollten eine umfassende Ausbildung erhalten, die sich insbesondere auf die tatsächlich zur Verfügung stehenden Waffensysteme bezieht.

Strikte Achtung der Menschenrechte: Menschenrechtsverletzungen wirken als Konflikttreiber, untergraben die Akzeptanz des Staates in der Bevölkerung und widersprechen den Werten und Zielen des europäischen und deutschen Sahel-Engagements. Auch wenn die Achtung der Menschenrechte bereits ein Bestandteil der Ausbildung im Rahmen von EUTM Mali ist, muss noch genauer auf deren anschließende praktische Umsetzung im Einsatz geachtet werden („Monitoring“). Der Aufbau entsprechender Kapazitäten zur entschiedenen Strafverfolgung von Menschenrechtsverletzungen muss noch stärker eingefordert und unterstützt werden.

Einbindung lokaler Partner: Lokale staatliche und nicht-staatliche Akteure müssen – wann immer möglich – noch stärker in die Vorbereitung und Durchführung der Trainingsprogramme eingebunden werden, gegebenenfalls auch mithilfe von Sprach- und Kulturmittlern. Neben einer qualitativen Verbesserung der Ausbildung erhöht dies die lokale „Ownership“ wie auch die Akzeptanz des internationalen militärischen Engagements in der lokalen Bevölkerung.

Kontinuierliche und enge politische Begleitung: Die Bundesregierung unterhält bereits gute Kontakte zur malischen Übergangsregierung, die es nun zu nutzen gilt. In hochrangigen politischen Gesprächen muss die Sicherheitssektorreform als Bedingung für ergänzende Ertüchtigung eingefordert, dann jedoch auch weiterhin kontinuierlich unterstützt und eng politisch begleitet werden.

MINUSMA weiterführen, um das Algier-Friedensabkommen umzusetzen

Die Erfolgsbilanzen der internationalen Missionen sind unterschiedlich. MINUSMA hat ihren Stabilisierungsansatz für den Norden Malis seit Beginn der Mission verwirklicht. Die VN-Mission sorgt für eine begrenzte Sicherheit im Großraum Gao, gewährleistet für die entwicklungspolitischen und humanitären Hilfsorganisationen einen begrenzten, aber dennoch notwendigen militärischen Schutz und dient ihnen zudem oftmals als logistischer Anknüpfungspunkt.

Eine Verlängerung des MINUSMA-Mandats ist vorerst weiter notwendig, sollte jedoch mit der Definition von Erfolgskriterien einhergehen. Mit dem neuen Schwerpunkt des Schutzes der Zivilbevölkerung seit der Mandatserweiterung 2019 steht MINUSMA allerdings im Zentrum Malis mit dem derzeitigen Mittel- und Personaleinsatz vor nicht erfüllbaren Aufgaben. Viele Menschen in Mali sind mit der Arbeit der VN-Mission unzufrieden, auch weil diese von den Konfliktparteien als Sündenbock instrumentalisiert wird. Deshalb sollte mehr Gewicht auf entsprechende Öffentlichkeitsarbeit gelegt werden.

Die Rolle von MINUSMA im Rahmen des Friedensabkommens von Algier zur Stärkung von Sicherheit und zur Begleitung der politischen und Versöhnungsprozesse vor Ort muss durch gezielte personelle und finanzielle Ausstattung verbessert werden. Eine deutliche Stärkung der polizeilichen Komponente innerhalb der MINUSMA könnte die Bevölkerung stärker vor Kriminalität beschützen. Dies wird die Legitimität der Mission erhöhen. Parallel hierzu muss der malische Justizsektor effektiver werden, um der gegenwärtigen Straffreiheit entgegenzutreten. Ferner ist die destabilisierende Dimension der organisierten Kriminalität zwischen Mali und seinen Nachbarn in den Blick zu nehmen und durch entsprechende Maßnahmen zu bekämpfen. Diese Aufgabe ist nicht nur allein militärisch oder polizeilich zu bewältigen, sondern bedarf eines Ineinandergreifens mehrerer Maßnahmen und Politikfelder.

Da der Klimawandel massive Auswirkungen auf die Konfliktodynamiken im Lande hat, sollte Personal der internationalen Missionen, das für die politische Begleitung und Unterstützung von Friedens- und Versöhnungsprozessen zuständig ist, auch zum Nexus Klima und Sicherheit trainiert werden, um diese Themen in ihre Arbeit gezielt einzubringen und im politischen und zivilgesellschaftlichen Dialog zu thematisieren. In diesem Sinne ist die Schaffung der Stelle eines Klimaberaters bei MINUSMA – dem Beispiel des Klima- und Sicherheitsberaters der UNSOM-Mission (Somalia) folgend – zu überlegen.

Das (entwicklungs-)politische Engagement in den Vordergrund rücken

Die tiefgehenden und komplexen politischen, sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Probleme in Mali und der Sahel-Region insgesamt können nicht vorrangig durch militärische Mittel gelöst werden. Neben der notwendigen militärischen Terrorismusbekämpfung und der Stabilisierung durch Ertüchtigung von Sicherheitskräften ist eine umfängliche politische Begleitung und Entwicklungszusammenarbeit notwendig. Eine Neujustierung der deutschen und europäischen Sahelpolitik muss sich in der finanziellen und personellen Ressourcenallokation vor allem zugunsten von mittel- bis langfristigen Ansätzen der Krisenprävention, des politischen Dialogs und der Entwicklungszusammenarbeit niederschlagen.

Dies darf selbstverständlich nicht im Konflikt mit kurzfristiger Unterstützung stehen. Im Gegenteil: Da der Bedarf nach humanitärer Hilfe in der ganzen Sahel-Region durch Armut, Hunger und Flucht steigt, sollte die internationale Gemeinschaft ihre unmittelbare Unterstützung der Schwächsten ausbauen sowie bereits zugesagte Mittel verstetigen.

Zivile staatliche Strukturen schaffen und Dezentralisierung fördern

Die Abwesenheit von Staatlichkeit mit einer effizienten Verwaltung, einer unabhängigen Justiz sowie einer als legitim betrachteten Polizei ist als ein bedeutender Destabilisierungsfaktor in Mali anzusehen. Ein effizientes und verantwortungsbewusstes Regierungs- und Verwaltungshandeln war in Mali bislang nicht vorhanden.

Die Bundesregierung ist aufgefordert, weiterhin zusammen mit den anderen Vertretern der EU die maliische Regierung bei der Umsetzung der von ihr selbst in der Transitionscharta gesteckten Ziele beratend zu begleiten. Die Zusammenarbeit mit der zivil geführten Übergangsregierung in Bamako sollte auch die Bewertungen der ECOWAS mitberücksichtigen. Eine verbesserte Korruptionsbekämpfung, strukturelle Reformen der Verwaltung, die umfassende Berücksichtigung der VN-Resolution 1325 und der Übergang zu einer demokratisch legitimierten Regierung sollte von der Übergangsregierung eingefordert werden. Um die nächsten Wahlen fair und frei zu gestalten, braucht es gute Vorbereitung. Die EU und Deutschland sollten dazu politische Beratung und logistische Unterstützung anbieten. Die Arbeit der Übergangsregierung sollte sich zudem in ihrer Reformarbeit an gemeinsam erarbeiteten Wegmarken und an klar messbaren Indikatoren orientieren, welche von den internationalen Partnern und der ECOWAS nachgehalten werden müssen.

Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit wurden jahrzehntelang Maßnahmen zur Dezentralisierung unterstützt. Das Vertrauen der Bevölkerung in Zentralstaaten nach französischem Vorbild in Mali und der Sahel-Region ist verloren gegangen. Mancherorts haben zudem nie mehr als rudimentäre staatliche Strukturen existiert, die zudem teils weiterhin in einem zu hohen Maße von einer Zentralregierung abhängig waren. Trotzdem muss auf lokale Regierungsstrukturen gesetzt werden, jedoch im Dialog mit lokalen Akteuren und durch das Zusammenspiel moderner und traditioneller Elemente von Verwaltung, um vor Ort effektive und an den Bedürfnissen der Menschen orientierte Verwaltungen zu schaffen.

Einen inklusiven Friedensprozess und Dialog der Konfliktparteien voranbringen

Das Friedensabkommen von Algier sieht unter anderem eine grundlegende Dezentralisierung und Regionalisierung zugunsten einer stärkeren Selbstverwaltung insbesondere für den Norden des Landes vor.

Das Abkommen ist bislang jedoch kaum umgesetzt worden. Dabei gibt es mit den Touareg nahestehenden Gruppierungen noch keine Übereinkunft, wie sie beispielsweise in Niger erreicht wurde.

Der Ausbau des politischen Dialogs und der Mediation sollte durch Unterstützung lokaler und regionaler Ansätze erfolgen. Dies sollte durch die Stärkung von (west-)afrikanischen Kapazitäten auf regionaler, nationaler und lokaler Ebene geschehen. Innerhalb der African Peace and Security Architecture sollten diese Fähigkeiten zum Beispiel durch den Ausbau des ECOWAS Mediation Support, des Panel of the Wise und auch durch die Stärkung von Frauen in der Mediation durch FemWise unterstützt werden.

Die EU sollte weiterhin abgestimmt Einfluss auf die Konfliktparteien nehmen, um die Umsetzung des Vertrages von Algier zu unterstützen. Im stärkeren Zusammenspiel mit MINUSMA sollte ein koordiniertes zivil-militärisches Vorgehen gewählt werden. Die malische Übergangsregierung sollte ermutigt werden, die Chancen zum Dialog mit nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen zu ergreifen – zumal diese sehr heterogen und keineswegs alle radikal islamistisch ideologisiert sind.

Die Entwicklungszusammenarbeit langfristig gestalten

Ohne Unterstützung eines zivilen Aufbaus und einer gesunden wirtschaftlichen Entwicklung von Mali und den anderen G5-Ländern werden militärische (Teil-)Erfolge nicht nachhaltig sein. Um soziale Spannungen abzubauen, muss vor allem den jungen Menschen mit gezielten Beschäftigungsprogrammen eine Perspektive auf wirtschaftliche Teilhabe eröffnet werden.

Um den Bildungsgrad der malischen Landbevölkerung zu erhöhen, müssen die bisherigen Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft für einen Schulbetrieb und für die Berufsbildung verstärkt werden. Eine gemeinsame europäische Bildungskampagne ist ein möglicher Ansatzpunkt, um die Sahel-Staaten im Bildungsbereich verstärkt zu unterstützen.

Neben der Unterstützung der ökonomischen Transformation afrikanischer Länder durch Förderung der Privatwirtschaft müssen besonders die am wenigsten entwickelten Länder, am besten in einem regionalen Kontext, höhere Beachtung erfahren. Die immensen entwicklungspolitischen Herausforderungen der Sahel-Region brauchen eine langfristig angelegte Finanzierungssicherheit. Abgestimmte und langfristige Entwicklungsfinanzierung sollte auf die Stärkung guter Regierungsführung und der Korruptionsbekämpfung, den Aufbau von Infrastruktur sowie den Ausbau von dezentralen, angepassten und lokal gestützten staatlichen Strukturen abzielen und an nachprüfbar Fortschritte gekoppelt werden. Zugleich müssen die Bedürfnisse der Bevölkerung vor Ort im Dialog mit lokalen Akteuren formuliert werden, welche zudem Grundlagen beim Aufbau von staatlichen Strukturen sein können. Die internationale Gebergemeinschaft sollte dabei im Rahmen multilateraler Strukturen agieren – vorrangig der Sahel-Allianz.

Trotz diverser Initiativen und bilateraler Programme zählt kein Sahel-Land zu den zehn größten Empfängern von offiziellen Entwicklungsgeldern (ODA) in Afrika.

Die inzwischen initiierten Maßnahmen der VN, der EU, Deutschlands und vieler NGOs sind zu verstetigen. In der Sahel-Allianz fließen erhebliche Mittel in die Sahel-Region und bereits rund 800 Einzelprojekte sind mit den G5-Ländern abgestimmt worden. Darüber hinaus haben Geber bei einer von Deutschland, Dänemark, der EU und der VN am 20.10.2020 ausgerichteten Sahelkonferenz mehr als 1,7 Milliarden US-Dollar für humanitäre Hilfe zugesagt. Mit 50 Millionen Euro für 2020 hat die Bundesregierung ihre humanitäre Hilfe für die Sahelregion im Vergleich zu 2019 mehr als verdoppelt. In Zusammenarbeit mit Organisationen wie dem WFP, dem Internationalen Roten Kreuz und Halbmond, dem Hohen UN-Flüchtlingskommissar, UNICEF und der Welthungerhilfe gibt es eine weitere Zusage über 100 Millionen für Nahrungsmittel, Wassergewinnung, Gesundheit und Bildung im Zeitraum von 2020 bis 2023.

Um die Ernährungssicherheit in Mali zu verbessern, ist eine Modernisierung der Landwirtschaft und der agropastoralen Nutzungsformen notwendig. Neben dem Klimawandel und der demographischen

Entwicklung ist diese wirtschaftliche Basis auch durch die Konflikte zwischen nomadischen Pastoralisten (Bauern mit Naturweidewirtschaft) und Kleinbauern gefährdet, die durch eine großflächige Vergabe von Konzessionen, besonders im Goldbergbau, sowie durch unklare Eigentumsverhältnisse massiv verstärkt werden. Hier muss der malische Staat einen Ordnungsrahmen durch eine Neugestaltung des Landnutzungsrechts, insbesondere eines landwirtschaftlichen Katasters, und dessen Umsetzung schaffen.

Doch auch mit besseren Rahmenbedingungen werden Viehzucht und Ackerbau nicht mehr als Lebensgrundlage für eine wachsende Zahl von Einwohnern ausreichen. Ohne Arbeit in der Landwirtschaft und eine damit verbundene kulturelle Heimat besteht die Gefahr, dass viele junge Männer in die Hände der diversen Milizen getrieben werden. Hier sind behutsame Umorientierungen gefragt. Wenn denn agrarische Produkte allein nicht für ein auskömmliches BIP beitragen können, muss die Landwirtschaft in noch stärkerem Maß durch Handwerk, Tourismus, Bergbau und Industrie ergänzt werden.

Die Zivilgesellschaft fördern und gezielter in politische Prozesse einbeziehen

Internationale Akteure müssen hier die nationalen Aushandlungsprozesse hin zu einem dezentral gestalteten Staat stärker aktiv politisch begleiten. Dies kann nur in Partnerschaft mit den Regierungen vor Ort erfolgen, doch die entsprechenden Aktivitäten der internationalen Gemeinschaft sollten nicht ausschließlich auf staatliche Akteure ausgerichtet sein.

Die bunte und aktive Zivilgesellschaft in Mali spielt eine nicht zu vernachlässigende Rolle für die innere Kohäsion des Landes und muss durch die internationale Gemeinschaft weiter unterstützt sowie ihre politische Teilhabe eingefordert werden. Eine besondere Bedeutung kommt dabei der Schaffung von Perspektiven auf eine politische Partizipation für die junge Bevölkerung und der Förderung der Einbindung und Gleichberechtigung von Frauen zu.

Die Arbeit nicht-staatlicher Akteure der Entwicklungszusammenarbeit, Kirchen und politische Stiftungen muss gefördert werden. In Mali sollte ein Goethe-Institut eingerichtet werden. Der durch die deutsche Botschaft in Bamako initiierte „Runde Tisch der Zivilgesellschaft“ ist weiterzuführen und sollte neben der Hauptstadt auch auf andere Teile des Landes ausgeweitet werden.

Den Herausforderungen der enormen Bevölkerungsentwicklung begegnen

Die Sahel-Staaten gehören zu den ärmsten Ländern der Welt mit weiterhin negativer Tendenz. Neben den an sich schon ungünstigen Bedingungen für eine auskömmliche Landwirtschaft setzt das rasante Bevölkerungswachstum in der Sahel-Region die extrem angespannte Ernährungslage zusätzlich unter Druck und sorgt für Instabilität. Von 1950 bis 2014 hat sich die Einwohnerzahl in Mali von 4,4 Millionen auf 17,4 Millionen vervierfacht. Im Durchschnitt bekommt jede Frau sechs Kinder. Auch bei einer leicht verringerten Geburtenrate ist bei der parallel deutlich gestiegenen Lebenserwartung eine Trendwende nicht zu erwarten.

Neben der zusätzlichen Belastung für die Ernährungssicherheit führt die aktuelle demographische Entwicklung in der Sahel-Region mit der enormen Zunahme von jungen Menschen zu einer Überlastung des Arbeitsmarktes. Die daraus resultierende wirtschaftliche Perspektivlosigkeit großer Bevölkerungsteile wirkt konfliktverschärfend. Daher ist eine wirtschaftliche Entwicklung als Basis für langfristige Stabilität nur realistisch, wenn die Länder zu einer nachhaltigen Bevölkerungsentwicklung mit rasch zurückgehenden Geburtenraten finden.

Es ist zwar begrüßenswert, dass die Bundesregierung die demographischen Herausforderungen auf politischer Ebene gegenüber den G5-Staaten sowie in relevanten Foren thematisiert; darüber hinaus sollte das BMZ aber die mit der demographischen Herausforderung verbundenen Handlungsfelder priorisieren. Sowohl in der Sahel-Koalition und Sahel-Allianz als auch über den VN-Bevölkerungsfonds (UNFPA) soll das Thema Demographie noch stärker berücksichtigt werden. Dies betrifft im Besonderen folgende Bereiche: Gesundheit und Familienplanung, Bildung für Mädchen, soziale und wirtschaftliche Entwicklung

sowie Bewusstseinsbildung und öffentliche Kampagnen, auch mit religiösen Vertretern. Dabei müssen besonders afrikanische Eigeninitiativen von der internationalen Gemeinschaft unterstützt werden.

Die Sahel-Staaten im Kampf gegen die Folgen des Klimawandels unterstützen

Die VN stufen den Sahel als eine der anfälligsten Regionen für die Konsequenzen der Erderwärmung ein. Der Klimawandel führt im Sahel zunehmend zu Extremwetterlagen mit Überschwemmungen und Dürren, die das Konfliktpotenzial in der Zukunft verschärfen werden. Bereits heute sind saisonale Schwankungen bei der Gewalt gegen Zivilisten zu erkennen.

Durch niederschlagsbedingte Ausschwemmung von Nährsalzen und Bodenerosion einerseits und durch Wassermangel bedingtes Verdursten von Vieh und Vertrocknen von landwirtschaftlichen Kulturen andererseits wird die Lebensgrundlage von nomadischen Pastoralisten und Kleinbauern in Frage gestellt. Dies führt zu Ressourcenkonflikten zwischen beiden Gruppen. Darüber hinaus werden bestimmte traditionelle Lebensweisen, wie die der nomadischen Pastoralisten, immer weniger möglich sein, was bestehende soziale Spannungen verstärken wird.

Die eigenen Möglichkeiten von Mali, den Klimawandel zu verlangsamen, sind äußerst begrenzt. Mit den richtigen politischen Rahmenbedingungen und einer gezielten entwicklungspolitischen Arbeit können die vielfältigen Auswirkungen jedoch abgeschwächt, humanitäre Not gelindert und Risikomanagement betrieben werden. Das europäische und deutsche Engagement sollte darauf abzielen, dass Menschen, deren bisherige Wirtschafts- und Lebensform bedroht wird, angepasste Formen des Ackerbaus und der Viehwirtschaft betreiben können. Auch Aufforstungsmaßnahmen können erneute Bodennutzung möglich machen.

Die EU und insbesondere das BMZ und das BMU im Rahmen der internationalen Klimaschutzinitiative unterstützen bereits einige Projekte wie das „Pilotprogramm für integrative Anpassungsstrategie“, das „Programm zur Unterstützung der Nationalen Strategie zur Anpassung an den Klimawandel“, die Risikovorhersage („FREXUS“) und das „Nationale Programm für Kleinbewässerung (PNIP)“, das Methoden zum Erosionsschutz und die Tröpfchenbewässerung fördert. Darüber hinaus ist eine Förderung des Projekts „Great Green Wall“, einem Grüngürtel im nördlichen Sahel, sowie der Energiegewinnung durch Solarpanels, um beispielsweise die Gewinnung von Grundwasser zu erleichtern, überlegenswert.

Die im multilateralen Rahmen während des deutschen Vorsitzes im VN-Sicherheitsrat im Juli 2020 wie auch der deutschen EU-Ratspräsidentschaft eingebrachten Initiativen zu Klima-Außenpolitik müssen nun auf europäischer Ebene weiterentwickelt und auf nationaler Ebene konkretisiert werden. Ebenso muss der Nexus Klima und Sicherheit bei der ressortübergreifenden Abstimmung im Rahmen der Staatssekretärsrunde verankert werden.