

Mali: Jenseits von Terrorismusbekämpfung

Wolfram Lacher / Denis M. Tull

Die internationale Militärintervention in Mali ist mit zahlreichen Risiken behaftet. Es wäre leicht möglich, dass der Krieg im Norden des Landes sein Gesicht verändert – weg von der Terrorismusbekämpfung, hin zu einem Konflikt zwischen den dortigen Bevölkerungsgruppen. Malis Armee und afrikanische Truppen könnten durch Übergriffe gegen die Zivilbevölkerung zusätzlich zur Eskalation beitragen. Fortschritte bei der Stabilisierung des Nordens sind nur mit einer Regierung in der Hauptstadt Bamako zu erwarten, die breite Unterstützung genießt. Die EU-Trainingsmission EUTM Mali muss sich dabei mit den Putschisten von 2012 und ethnischen Milizen im Militär des Landes auseinandersetzen. Deutschland und andere externe Akteure lassen sich mit ihrer Beteiligung auf ein langjähriges Engagement in einem komplexen Konflikt ein. Um die Risiken einzugrenzen, bedarf es stärkerer Anstrengungen im politischen Prozess in Bamako sowie einer besseren Koordination regionaler und internationaler Bemühungen.

Der von den Medien und Malis Regierung verbreitete Eindruck trägt, es gehe in dem Land vor allem um die Bekämpfung extremistischer Gruppen. Vielmehr ist der Konflikt im Norden Malis das Ergebnis zweier unterschiedlicher Krisen, die eng miteinander verbunden sind. Einerseits handelt es sich um eine Auseinandersetzung zwischen rivalisierenden Eliten einzelner Stammesgruppen, von denen sich einige aus taktischen Gründen mit schwerbewaffneten Extremisten verbündet haben. Andererseits ist die Zentralregierung in Bamako weitgehend handlungsunfähig, seit im März 2012 der damalige Präsident Amadou Toumani Touré durch einen Militärputsch gestürzt wurde. Daher konnte sie bisher auch keine

Verbündeten im Norden gewinnen. Dass immer mehr Extremisten aus Nachbarländern nach Nord-Mali gelangten und dort im Januar 2012 schließlich ein gewaltsamer Konflikt ausbrach, war zudem eine Folge fehlender regionaler Sicherheitskooperation. Die Gründe dafür bestehen fort – trotz des gemeinsamen regionalen Vorgehens, das im Januar 2013 beschlossen wurde.

Komplexe Dynamiken in Nord-Mali

Um den Konflikt in Mali zu verstehen, ist es nötig, hinter die Fassade der drei islamistisch-extremistischen Gruppen im Norden zu blicken: al-Qaida im Islamischen Maghreb (AQIM), die Bewegung für Mono-

theismus und Jihad in Westafrika (MUJAO) sowie die Schar der Religion (Ansar Dine).

Der Konflikt geht auf die wachsenden Spannungen zurück, die während der letzten Jahre zwischen den Eliten des Nordens entstanden sind. Tuareg-Stämme aristokratischer Herkunft sahen sich durch die malische Regierung unter Präsident Touré (2002–2012) zunehmend um ihre einstige Vorherrschaft in der Region um die Stadt Kidal gebracht. Um Kontrolle über den Norden auszuüben, setzte Touré auf Führer ehemals untergeordneter Tuareg-Gruppen und auf Araberstämme aus den Regionen Timbuktu und Gao. Dabei stützte er sich auf Milizen aus diesen Gruppen, denen er freie Hand ließ, um sich am florierenden Drogenschmuggel durch Nord-Mali zu beteiligen. Die Verwicklung der malischen Führung und ihrer Verbündeten in kriminelle Machenschaften erlaubte es auch AQIM, die eigene Präsenz im Norden auszubauen. Eine wichtige Rolle spielten dabei die millionenschweren Lösegelder, die europäische Regierungen zur Befreiung von Geiseln zahlten. Sie schufen Interessenkonvergenzen zwischen Terroristen, Stammesführern und hohen malischen Entscheidungsträgern. Gleichzeitig heizten diese Profitmöglichkeiten lokale Rivalitäten weiter an. Als im Herbst 2011 Tuareg-Kämpfer aus dem libyschen Bürgerkrieg zurückkehrten, veränderte sich die Machtbalance zugunsten der Tuareg-Gruppen, die der malischen Führung feindlich gegenüberstanden.

Zu diesen Gruppen gehören sowohl die Nationale Bewegung für die Befreiung des Azawad (MNLA), die Anfang 2012 die Rebellion auslöste, als auch die Führung von Ansar Dine. Dabei bestand zwischen den heutigen Führungsriegen der beiden Gruppen schon eine Kluft, als es während der 1990er Jahre sowie 2006 bis 2009 zu Konflikten in Nord-Mali kam. Ideologische Differenzen waren dabei zweitrangig. Teile der ethnischen Milizen, die bis zum Militärputsch auf Regierungsseite im Norden gekämpft hatten, flüchteten anschließend nach Süd-Mali oder Niger; andere Kämpfer schlossen sich den Extremisten an oder

formten eine separate Miliz, die Arabische Bewegung des Azawad. Die drei extremistischen Gruppen gewannen ihre dominierende Position durch taktische Allianzen zwischen Führern einzelner Stammesgruppen, kriminellen Geschäftsleuten und regionalen Jihadisten. Entscheidend war dabei die Finanzmacht, die AQIM und ihr Ende 2011 entstandener Ableger MUJAO durch Lösegelder gewonnen hatten. Lokale Interessengruppen versuchten, mit diesen Bündnissen ihre militärische Vorherrschaft über Rivalen im Norden durchzusetzen, um sich für eventuelle Verhandlungen mit der Zentralregierung zu positionieren. Das Dilemma lokaler Eliten bestand bislang darin, dass sie selbst an Einfluss verlieren würden, sollten sie die Allianzen mit den Extremisten aufkündigen.

Frankreichs militärisches Eingreifen hat diese Rechnung verändert. Es erhöht die politischen Kosten für die bewaffneten Gruppen und macht Rebellengewalt als Instrument weniger effektiv. Mit jedem militärischen Teilerfolg Frankreichs verschlechtert sich die Macht- und Verhandlungsposition der bewaffneten Gruppen gegenüber Bamako. Schon kurz nach dem Beginn der französischen Intervention am 11. Januar 2013 begannen die Allianzen deshalb auseinanderzubrechen. Ein politisches Einlenken von Teilen der Rebellion wird damit wahrscheinlicher; die Anreize für Verhandlungen steigen. Gemäß dieser Logik hatte die MNLA, die militärisch schwächste Rebellengruppe, den Franzosen schon vor der Intervention ihre Dienste im Kampf gegen die Extremisten angeboten. Sie hatte keine effektiven Gewaltmittel und damit keine Verhandlungsmacht. Mit Beginn der Intervention wechselten zahlreiche Ansar-Dine-Kämpfer zurück zur MNLA, die sie aufgrund von deren militärischer Schwäche zuvor verlassen hatten. So ist zu erklären, dass die MNLA bei der Ankunft französischer Truppen in der Regionalhauptstadt Kidal Ende Januar 2013 plötzlich erklären konnte, sie besitze die Kontrolle über die Stadt. Diese Logik erklärt auch, warum sich Ende Januar eine Gruppe

um die Führungsfiguren der Ifoghas-Tuareg – die Islamische Bewegung des Azawad (MIA) – von Ansar Dine abspaltete.

Konsequenz dürfte sein, dass die bewaffneten Gruppen des Nordens in ihre jeweiligen ethnischen und tribalen Bestandteile zersplittern. Berabiche-Araber lösten sich im Januar ebenfalls von Ansar Dine und gründeten Ansar al-Sharia, die enge Verbindungen zu AQIM unterhält. Von MUJAO wiederum könnten sich die Lamhar-Araber und die Songhai aus Gao absondern, um jeweils eigene Milizen zu bilden, womit ein harter Kern regionaler Jihadisten übrig bliebe. Diese Extremisten dürften dann in kleine Gruppen zerfallen, sich teilweise in Nachbarländer absetzen und weiter Angriffe in Nord-Mali sowie den angrenzenden Staaten durchführen. Denkbar ist auch, dass eine solche Guerilla-Taktik durch Terroranschläge nach Vorbild der Miliz Boko Haram in Nigeria ergänzt würde. Die Rebellion wäre somit keine unmittelbare militärische Bedrohung für Bamako mehr. Ein Ende des Konflikts in Nord-Mali würde dies aber nicht bedeuten.

Bei diesem Szenario besteht die große Gefahr, dass sich im Norden – ähnlich wie in den 1990er Jahren – ein Konflikt zwischen bewaffneten Verbänden entwickelt, die sich aus unterschiedlichen ethnischen und tribalen Gruppen rekrutieren. Schon Ende Januar 2013 begannen die vormals nach Niger geflüchteten Milizen der Imghad-Tuareg unter Oberst Hadj Gamou, sich an der französisch-malischen Offensive zu beteiligen. Der Einsatz ethnischer Milizen an Offensiven der malischen Armee dürfte dazu beitragen, dass die Konflikte zwischen Ethnien und Stämmen im Norden eskalieren. Viele der bewaffneten Gruppen dürften sich von den Jihadisten distanzieren, um Angriffen der französischen Armee zu entgehen. Möglich ist aber auch, dass manche Stammesgruppen – etwa die Berabiche- und die Lamhar-Araber – den Krieg als einen Kampf gegen die eigene Bevölkerung interpretieren und sich noch stärker mit den Extremisten solidarisieren. In jedem Fall aber dürfte sich der vermeint-

liche Anti-Terror-Einsatz externer Akteure als Intervention in einen Konflikt innerhalb Nord-Malis entpuppen. Die Zusammenstöße im Norden sind weder primär durch regionalen Jihadismus bedingt, noch handelt es sich dabei um ein »Tuareg-Problem«. Vielmehr bestehen die Rivalitäten sowohl zwischen einzelnen Tuareg-Gruppen als auch zwischen diesen und den Eliten anderer Bevölkerungsteile des Nordens. Diesen Konflikt zu lösen wird ungleich schwieriger und langwieriger sein, als einen harten Kern von Extremisten zu bekämpfen. Auch wenn sich die regionalen Jihadisten gruppenweise in die Nachbarländer absetzen werden, aus denen viele von ihnen kommen, dürfte die Auseinandersetzung in Nord-Mali weiter andauern.

Bis zum Beginn der französischen Intervention gab es für die bewaffneten Gruppen kaum Anreize, eine Verhandlungslösung anzustreben. Sie waren keinerlei militärischem Druck ausgesetzt und in einer zu starken Position, um sich auf Kompromisse einlassen zu müssen, die für andere Bevölkerungsgruppen des Nordens akzeptabel wären. Die Interessen der zahlreichen Gruppen im Norden auszugleichen wird auch weiterhin ein großes Hindernis für eine Verhandlungslösung sein. Denkbar ist ein gradueller Prozess, in dem einzelne Akteure durch Anreize und Druck dazu gebracht werden, auf die Seite der Regierung zu wechseln. Für viele Führungsfiguren der bewaffneten Gruppen könnte ein Anstoß darin bestehen, dass man ihnen glaubhaft Positionen in Verwaltung oder Militär zusagt. Wenn die bewaffneten Verbände so weit geschwächt werden, dass ein inklusiver politischer Prozess beginnen kann, sind Verhandlungen über weiterreichende Konzessionen vorstellbar. Darunter fiele insbesondere eine echte Dezentralisierung des Landes, wie sie schon in den 1990er Jahren beschlossen, aber nie umgesetzt wurde. Für ein solches Vorgehen bedürfte es allerdings einer handlungsfähigen Regierung in Bamako, die es seit dem Militärputsch nicht mehr gibt. Die Hindernisse für eine Verhandlungslösung im Norden sind zu glei-

chen Teilen in der Hauptstadt und in der Konfliktregion selbst zu suchen.

Die Krise in Bamako

Seit dem Putsch hat es kaum Fortschritte bei den Versuchen gegeben, zu einer verfassungsgemäßen Ordnung zurückzukehren und eine handlungsfähige Regierung zu bilden. Übergangspräsident Dioncounda Traoré, die Putschisten um Hauptmann Amadou Sanogo und der ehemalige Premierminister Cheick Modibo Diarra blockierten sich lange gegenseitig. Der erzwungene Rücktritt Diarras im Dezember 2012 zeigte, dass die Putschisten weiterhin als Vetomacht agierten. Innerhalb des Sicherheitsapparats festigten sie schrittweise ihre Stellung. Einheiten, die loyal zu Ex-Präsident Touré standen, wurden aufgelöst, führende Offiziere inhaftiert. Die Regierung wird weiter von Verbündeten der Putschisten dominiert, die als Gegenpol zum Übergangspräsidenten agieren.

Die französische Militärintervention und das anlaufende internationale Engagement verändern auch die Gemengelage in Bamako. Dass die Offensive der Extremisten Richtung malisches Kernland erst durch Frankreich gestoppt wurde, belegte die Unfähigkeit der Putschisten. Präsident Traoré, zuvor als Vertreter der politischen Klasse der Touré-Ära äußerst unpopulär, gewann durch seinen Hilferuf nach Paris an Unterstützung. Schon Ende Januar 2013 zeitigte der französische Einfluss Folgen: Mehrere Offiziere der aufgelösten Eliteeinheiten wurden auf freien Fuß gesetzt. Frankreich dürfte seine Präsenz in Bamako nun dazu nutzen, künftige politische Einmischungsversuche der Putschisten zu verhindern. Damit wäre die Krise in Bamako allerdings noch nicht überwunden.

Für externe Akteure besteht der wichtigste Punkt des Übergangsprozesses darin, dass Wahlen stattfinden und eine demokratisch legitimierte Regierung ins Amt kommt. Frankreich und die EU haben sich zu Recht darum bemüht, dass die malische Regierung einen Übergangsprozess einlei-

tet. Davon hat die EU die Wiederaufnahme der suspendierten Entwicklungshilfe abhängig gemacht. Premierminister Django Cissoko stellte Ende Januar 2013 einen Fahrplan vor, nach dem bis Ende Juli 2013 Wahlen stattfinden sollen. Dies legt nahe, dass die französische Präsenz den Einfluss der Putschisten zügelt: So sieht der Fahrplan vor, dass Inhaftierungen und Folter durch die Putschisten juristisch verfolgt werden. Allerdings enthält der Plan keinen Hinweis mehr auf einen nationalen Dialog. Anstatt von einem breiten konsultativen Forum wurde der Fahrplan vom Parlament verabschiedet, dessen Legislaturperiode eigentlich abgelaufen ist. Frankreich und die EU dürften den Premier zu diesem Vorgehen ermuntert haben – sie versuchen anscheinend, einen offen angelegten Übergangsprozess zu vermeiden, um die gegenwärtige Regierung nicht zusätzlich zu schwächen.

Doch ist weiterhin fraglich, ob im Norden zeitnah freie und faire Wahlen möglich sein werden, vor allem außerhalb der beiden großen Städte Timbuktu und Gao. Ein weiteres Problem wäre die Teilnahme der etwa 150 000 Malier, die in die Nachbarländer geflüchtet sind. Sollten diese Fragen bei der Organisation von Wahlen unberücksichtigt bleiben, so würde sich die Bevölkerung des Nordens vom politischen Prozess ausgeschlossen fühlen. Wenn die Regierung die Wahlen aber bis zu einem Zeitpunkt hinauszögert, an dem diese auch im Norden möglich sind, dann dürfte ihre eigene Legitimationskrise bald wieder in den Vordergrund rücken.

Einfach zur politischen Ordnung der Zeit vor dem Militärputsch zurückzukehren hieße zudem, den Ernst der Krise in Bamako zu verkennen. Der Umsturz entlarvte Malis Demokratie als bloße Fassade. Aus der Bevölkerung erfuhren die Putschisten Sympathie dafür, eine als zutiefst korrupt angesehene politische Klasse entmachtet zu haben. Eine Rückkehr dieser Herrschaftsgruppe dürfte kaum als Wiederherstellung der legitimen Ordnung empfunden werden.

Externe Akteure arbeiten derzeit also gewungenermaßen mit einer Regierung und einer Armee zusammen, die beide intern gespalten sind, über wenig politische bzw. militärische Handlungsfähigkeit verfügen und keine breite Unterstützung in der eigenen Gesellschaft besitzen. Eine schwache Regierung aber wird die Zugeständnisse nicht erbringen können, die nötig sind, um die Gruppen im Norden zum Seitenwechsel zu bewegen. Eine gesplattene Armee mit unklaren Kommandostrukturen wird sich nicht ausreichend unter Kontrolle halten lassen, um Übergriffe im Norden zu verhindern. Beides zeigt, dass die Befriedung des Nordens direkt von Fortschritten beim politischen Prozess in Bamako abhängt.

Interventionsdynamiken und AFISMA-Mission

Der militärische Vorstoß der Rebellen, der seinerseits Frankreich zum Eingreifen nötigte, hat die ursprünglichen Pläne für das Handeln der internationalen Gemeinschaft überholt, die in Resolution 2085 des VN-Sicherheitsrates vom 20. Dezember 2012 dargelegt waren. Es war vorgesehen, eine von afrikanischen Ländern geführte Militärmission »mit internationaler Unterstützung« (African-led International Support Mission in Mali, AFISMA) nach Mali zu entsenden. Sie sollte ab Herbst 2013 einsatzbereit sein, um der malischen Armee dabei zu helfen, den Norden zurückzuerobern. Malis Streitkräfte sollten ihrerseits durch eine Ausbildungs- und Trainingsmission der EU (EUTM Mali) in die Lage versetzt werden, die Operation anzuführen.

Für AFISMA haben sich damit wesentliche Eckpunkte verändert. Die Mission, deren Kontingente bereits in Mali eintreffen, soll nunmehr sofort in den Konflikt eingreifen. Statt der ursprünglich geplanten 3300 Soldaten wird AFISMA bis zu 6000 Soldaten umfassen, die aus mindestens acht westafrikanischen Staaten kommen werden: Benin, Burkina Faso, Ghana, Guinea, Niger, Nigeria, Senegal und Togo. Darüber hinaus hat sich – als einziges Nicht-ECOWAS-Mitglied –

auch Tschad der Mission angeschlossen. Das Land wird mit zugesagten 2000 Soldaten sogar das mit Abstand größte Kontingent stellen.

Die Ereigniskette hat die – politischen wie auch logistisch-finanziellen – Vorbehalte der Nachbarstaaten gegen ein militärisches Eingreifen in den Hintergrund gedrängt. Politisch galt als problematisch, dass AFISMA einer Regierung zu Hilfe kommt, die außerhalb der verfassungsgemäßen Ordnung agiert. Zugleich war lange unklar, ob die Putschisten überhaupt ihr Einverständnis für die Intervention geben würden, die ECOWAS doch von den Schalthebeln der Macht vertreiben wollte. Außerdem war und bleibt offen, welche politische Strategie das militärische Vorgehen begleitet und worin dessen Ziel letztlich bestehen soll. Auch die logistischen Herausforderungen haben AFISMA gebremst. Die ECOWAS verfügt noch nicht über eine operationelle Eingreiftruppe (Standby Force); diese wird bis 2015 auf sich warten lassen.

Auch wenn nun zahlenmäßig beachtliche Militärkontingente nach Mali gelangen, dürfen keine allzu hohen Erwartungen an AFISMA gestellt werden. Die Mission, die rund sechs Monate früher als geplant aktiv wird, verfügt über geringe Fähigkeiten. Sie wird ohne Vorbereitung und ausreichendes Training in den Einsatz geschickt. Zudem bleibt AFISMA finanziell wie logistisch von internationaler Unterstützung abhängig. Die Verlegung der Truppen nach Mali ist dabei noch das geringste Problem. Größere Fragezeichen gibt es, wo Mobilität, Kommunikation und Interoperabilität von den Streitkräften gefordert sind.

Die Vielzahl relativ kleiner Kontingente wird Kohäsion und Handlungsfähigkeit der Mission wahrscheinlich beeinträchtigen. Nur ein Bruchteil der Truppen wird überhaupt für Kampfeinsätze zur Verfügung stehen. Hinzu kommt, dass die beteiligten Armeen nicht im Ruf stehen, zur Aufstandsbekämpfung – noch dazu in Wüstengebieten – befähigt zu sein. Die nigerianische Armee, die mit 1200 Soldaten das zweitgrößte Kontingent bildet, wird im eigenen

Land wenig erfolgreich gegen die extremistische Boko Haram eingesetzt. Ihr oft rücksichtsloses Vorgehen hat eher dazu beigetragen, der Gruppe weitere Anhänger in die Arme zu treiben. Die tschadische Armee ist zwar erprobt im Wüsteneinsatz, aber auch sie benötigte wiederholt (zuletzt 2008) die Unterstützung des französischen Militärs, um Rebellen zu besiegen. Ohnehin geht es dem autoritären Regime unter Tschads Präsident Idriss Déby vor allem darum, sich durch die AFISMA-Beteiligung politischen Kredit bei Frankreich zu erkaufen. Auf dessen Unterstützung war Déby bereits mehrfach angewiesen, um sein politisches Überleben zu sichern. Die für Mali wohl wichtigsten Staaten der Region – Mauretanien und Algerien – lehnen es weiterhin ab, sich an der afrikanischen Mission zu beteiligen. Sie fürchten, durch ein Eingreifen den Konflikt in das eigene Staatsgebiet zu importieren. In Mauretanien, dessen Elite enge Verbindungen zu Malis Arabern und Tuareg hat, spielt zudem der Eindruck eine Rolle, es handle sich um eine Offensive »schwarzer« Soldaten aus Mali und Westafrika gegen »weiße« Bevölkerungsgruppen in Nord-Mali. Es bleibt eine wichtige diplomatische Aufgabe, die politische, sicherheitspolitische und geheimdienstliche Kooperation zwischen Mauretanien und Algerien einerseits sowie Mali, Frankreich und AFISMA andererseits zu fördern.

Die AFISMA wird nicht in der Lage sein, die ursprünglich von Resolution 2085 festgeschriebene Aufgabe zu erfüllen. Sollte Malis Armee dabei unterstützt werden, die Rückeroberung des Nordens zu leisten, so hat dies jetzt Frankreich übernommen. Die sich nunmehr formierende Dreierallianz aus französischer und malischer Armee sowie AFISMA wird vor allem auf die Fähigkeiten Frankreichs angewiesen sein. Paris ist gezwungen, noch einige Monate die militärische Hauptlast zu tragen, bevor – in einem optimistischen Szenario – die Verantwortung langsam an die malische Armee und AFISMA-Truppen übertragen werden kann. Diese Streitkräfte werden vor allem die Aufgabe haben, zurückerobertes

Terrain zu halten. Schon dies wird angesichts der weiten Wege, der Mobilität des Gegners und der begrenzten Fähigkeiten beider Truppenteile keine einfache Aufgabe sein. Auf absehbare Zeit dürfte sich ihre Kontrolle auf wenige Städte beschränken, während der Großteil Nord-Malis ein Niemandsland bleiben wird, in dem bewaffnete Gruppen sich relativ ungehindert bewegen können. Umso dringlicher ist es, dass Drittstaaten und Organisationen umfassende finanzielle und logistische Hilfe für AFISMA bereitstellen.

Militärische Intervention und politischer Prozess

Der sich gegenwärtig abzeichnende Erfolg der französischen Militärintervention wird langfristig nur dann Bestand haben, wenn auch politische Verhandlungslösungen für die Konflikte in Nord-Mali gefunden werden. Paradoxerweise könnte sich Frankreichs Eingreifen aus strategischer Sicht als »zu erfolgreich« erweisen – in dem Sinne, dass die Regierung in Bamako aus einer Position der Stärke heraus Verhandlungen ablehnt. Sobald die extremistischen Kräfte zerschlagen sind, sollte es Ziel von Frankreich und AFISMA sein, die Aufmerksamkeit wieder auf das eigentliche Problem zu lenken – die Verteilungskonflikte zwischen Malis Eliten. Allerdings wird Frankreich aufgrund seiner Intervention selbst zwangsläufig zu einem innenpolitischen Akteur in Mali. Paris wird versucht sein, das eigene militärische Gewicht zu nutzen, um Einfluss auszuüben. Alle politischen Lager in Mali wiederum, seien es die Rebellen oder die rivalisierenden Gruppierungen in Bamako, werden sich bemühen, externe Akteure in ihren Dienst zu stellen. Frankreichs Armee, die in Mali derzeit noch gefeiert wird, könnte sich schon bald Vorwürfen des »Neokolonialismus« seitens rivalisierender malischer Politiker ausgesetzt sehen.

Im Idealfall sollten Frankreich und AFISMA lediglich sicherheitspolitische Rahmenbedingungen schaffen, damit

zwischen Malis Konfliktparteien wieder Verhandlungen möglich sind. Die Militäroffensive und die Schwächung der Rebellen sollten vor allem als Chance dienen, um den Fokus weg von Extremismus und Terrorismus hin zum Kern des Konflikts zu lenken. Voraussetzung für eine nachhaltige Lösung ist, dass in Bamako eine legitime und damit handlungsfähige Regierung ins Amt gelangt. Die nach ihren militärischen Rückschlägen nunmehr dialogbereiten Rebellen benötigen einen Gesprächspartner in Bamako, damit sich Verhandlungen auf den Weg bringen lassen.

Ausblick

Derzeit besteht kein Anlass, das militärische Engagement externer Akteure in Mali über die AFISMA-Mission hinaus auszuweiten. Dies gilt zum einen militärisch bzw. sicherheitspolitisch – vorausgesetzt, Frankreich führt sein militärisches Engagement noch einige Monate fort und treibt damit die Rebellengruppen und vor allem die extremistisch-terroristischen Akteure weiter in die Defensive. Zusätzliche deutsche, europäische oder andere Einheiten würden in der gegenwärtigen Lage keinen Mehrwert leisten. Fairness, Bündnispolitik und sicherheitspolitische Interessen legen aber nahe, dass Deutschland und andere westliche Partner sich finanziell oder logistisch an der Verteilung der Lasten beteiligen und Frankreich die erbetene Unterstützung zukommen lassen. Ähnliches gilt für den Bedarf von AFISMA, der ganz überwiegend durch EU, VN und bilaterale Geber gedeckt werden muss. Die Kosten der Mission für das erste Jahr werden von der ECOWAS auf knapp 460 Millionen Euro geschätzt. Wahrscheinlich wird der finanzielle Aufwand höher ausfallen. Dabei sind robuste und mobile AFISMA-Einheiten unabdingbar, um Frankreich zu entlasten, aber auch um die Stabilisierung Malis voranzubringen. AFISMA kann zudem eine präventive Rolle spielen, wenn es darum geht, Übergriffe und Racheakte des malischen Militärs und

regierungsnaher Milizen im Norden zu verhindern.

Nach gelungener Eindämmung der extremistischen Bedrohung sollten sich die externen Akteure davor hüten, sich als Protagonisten im innermalischen Konflikt zu positionieren. Dies gilt umso mehr, als keiner der malischen Akteure sich als glaubwürdiger Partner aufdrängt. Das Augenmerk der internationalen Gemeinschaft sollte sich auf die Frage richten, welcher politische Prozess geeignet ist, um eine legitime und handlungsfähige Regierung in Bamako zu etablieren, die mit den aufständischen Gruppen in Nord-Mali verhandeln kann. Dies ist eine schwierige Aufgabe, weil sich der Ausnahmezustand im Norden und der Ausnahmezustand in Bamako wechselseitig bedingen.

Besondere Beachtung verdient Malis Militär, das mittelfristig die politische Arena wieder verlassen und der Aufsicht einer zivilen Regierung unterworfen werden sollte. Noch ist unklar, wie sich die französische Intervention auf die Herrschaftskonstellation in Bamako auswirken wird. Es ist wahrscheinlich, dass Frankreich, AFISMA und die EU-Mission EUTM Mali auf die Entmachtung der Militärs drängen werden. Doch selbst wenn dies gelingt, wird die Armeeführung Kapital daraus zu schlagen versuchen, dass externe Akteure auf die Kooperation mit der malischen Armee angewiesen sind, um den Norden langfristig unter Kontrolle zu bringen.

Mit dem Problem, einen Umgang mit den Putschisten zu definieren, wird auch die EU-Mission EUTM Mali konfrontiert sein. Gegenwärtig steht der militärische Imperativ im Vordergrund, der wahrscheinlich dazu führen wird, dass die malische Armee taktisch wie logistisch Beratung und Unterstützung erfährt. Allerdings sollte die EU-Mission nicht aus den Augen verlieren, mit welchem fragwürdigem »Partner« sie es zu tun hat. Sollten die Putschisten ihre neugewonnene Macht nicht freiwillig abgeben, würde dies mittelfristig zu einem gewaltigen Problem für die politische Lösung des Mali-Konflikts werden, in Bamako ebenso

wie im Norden. Auch das Verhalten der Armee in den zurückeroberten Gebieten des Nordens wirft Fragen auf. Wenn malische Streitkräfte und Milizen dort weiterhin Racheakte und Übergriffe verüben, wird eine EU-Mission, die diese Armee unterstützt, politisch und rechtlich kompromittiert. Die EUTM Mali sollte ihre Rolle daher vor allem bei der Reform der Armee suchen. Dies ist politisch weniger riskant und langfristig ohnehin erforderlich. Allerdings handelt es sich dabei um eine schwierige Aufgabe, solange der akute Konflikt nicht beigelegt ist. Die Reform einer Armee zu befördern, während sie sich im Krieg befindet, dürfte kaum Erfolg haben.

Empfehlungen

Deutschland und die EU sollten sich dafür einsetzen, dass dem politischen Prozess in Bamako stärkere Aufmerksamkeit gewidmet wird als bisher. Sie sollten nicht auf einen schnelleren und vermeintlich weniger riskanten Übergangsprozess drängen, der keinen Raum lässt für eine breite Beteiligung und Konsultation malischer Akteure. Diese scheinbar pragmatische Lösung wird langfristig nicht funktionieren. Vermieden werden sollte auch, dass Gelder der EU von der Entwicklungshilfe zu AFISMA und zur EU-Trainingsmission umgeleitet werden. Sollte die malische Regierung in Zahlungsnot geraten, würde dies den politischen Prozess unterminieren.

Darüber hinaus sollten sich Deutschland und die EU vor allem darum bemühen, dass die externen Anstrengungen im Mali-Konflikt besser koordiniert werden. Zahlreiche Staaten und Organisationen werden in den kommenden Wochen die eine oder andere Form der Unterstützung für Mali und AFISMA anbieten – humanitär, entwicklungspolitisch, sicherheitspolitisch oder logistisch. Es ist zwingend notwendig, dass diese Leistungen harmonisiert werden und vor allem nicht widerstreitenden Ansätzen folgen. Dies gilt nicht zuletzt für die politisch-diplomatischen Bemühungen. Aktiv in diesem Bereich waren in den ver-

gangenen Monaten unter anderem die VN, ECOWAS, Burkina Faso, Algerien, Katar und die Schweiz. Es ist unwahrscheinlich, dass all diese Akteure Frankreich das Feld überlassen werden, wenn Verhandlungen von neuem beginnen. Insbesondere Algerien dürfte versuchen, sich wieder als unumgänglicher Vermittler zu positionieren. Die EU sollte hier nicht den Ehrgeiz haben, in der ersten Reihe zu stehen. Wenn sie, wie angekündigt, einen eigenen Sahel-Beauftragten ernannt, kann dies EU-intern sicherlich die Koordinationsprobleme verringern. Im internationalen Kontext aber dürfte diese Position nur einen begrenzten Mehrwert schaffen, und ohnehin wird Frankreich die Mali-Politik der EU bestimmen. Deutschland und die EU sollten sich vor allem dafür starkmachen, dass die Vieltimmigkeit der internationalen Gemeinschaft auf ein produktives Maß reduziert wird. Es wäre daher sinnvoll, wenn Afrikanische Union/ECOWAS sowie VN eine diplomatische Doppelspitze bildeten, die als Vertreter der Region und der internationalen Gemeinschaft die politischen Bemühungen gegenüber Mali bündelt und koordiniert.

Für Mali beginnt nun eine lange Phase der Instabilität. Um sie zu überwinden, ist mittelfristig zweierlei nötig: erstens faire und freie Wahlen, die von einer politisch unabhängigen Wahlkommission organisiert werden; zweitens eine auf diese Weise legitimierte Regierung, die Verhandlungen mit den Akteuren Nord-Malis führen kann. Sinnvoll wäre auch die Entsendung einer VN-Mission, die zwei Aufgaben haben könnte: erstens als Beobachtermission die politischen Entwicklungen und insbesondere die Menschenrechtslage in Nord-Mali zu überwachen; zweitens als politische Mission Wahlen und Verhandlungsprozesse vorzubereiten, zu unterstützen und zu beobachten. Denkbar ist zudem, dass AFISMA in eine VN-Mission überführt wird, in der die bisherigen Kontingente das Gros der Truppen stellen. Damit wäre zumindest das Problem der Finanzierung der Friedenssicherung in Mali ausgeräumt.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2013
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

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

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364