



AUSGABE 133
Oktober 2013

ANALYSEN & ARGUMENTE

PERSPEKTIVEN DEUTSCHER AUSSENPOLITIK

Sicherheit und Entwicklung im Sahel

EMPFEHLUNGEN FÜR DIE DEUTSCHE UND EUROPÄISCHE
AUSSEN- UND ENTWICKLUNGSPOLITIK

Andrea Kolb

Die Sahelzone hat sich im letzten Jahr zu einem regionalen Krisenherd entwickelt, der auch nach der Lösung des akuten Konfliktes in Mali Europa weiterhin tangieren wird. Ethnische Konflikte schwächen die Region und bieten so extremistischen Gruppen einen fruchtbaren Nährboden für terroristische Aktivitäten. Dieses Papier gibt Handlungsempfehlungen für die deutsche Außenpolitik, basierend vor allem auf den Entwicklungen in Mali.*

Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung

Sebastian Barnet Fuchs
Koordinator Entwicklungspolitik und Menschenrechte
Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit
Telefon: +49(0)30 2 69 96-34 67
E-Mail: sebastian.fuchs@kas.de

Postanschrift

Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

www.kas.de
publikationen@kas.de

ISBN 978-3-95721-001-2



Konrad
Adenauer
Stiftung

** Dieser Artikel ist u.a. auf Grundlage der KAS-Fachkonferenz zu den aktuellen Herausforderungen der Sahelregion in Berlin am 4. Juli 2013 entstanden: <http://www.kas.de/wf/de/33.34937/>.*



INHALT

3 | 1. AUSGANGSLAGE

3 | 2. ANALYSE

5 | 3. EMPFEHLUNGEN

DIE AUTORIN

Andrea Kolb leitet das Auslandsbüros Senegal/Mali der Konrad-Adenauer-Stiftung.

*Mehr Informationen unter
<http://www.kas.de/senegal-mali/>*



1. AUSGANGSLAGE

Seit den Anfängen des „Arabischen Frühlings“ 2011 haben Nordafrika und die Sahelzone tiefgreifende politische und soziale Umbrüche erlebt. Der Sturz Gaddafis in Libyen hat sich direkt auf den Sahel ausgewirkt: Modern bewaffnete Tuareg-Söldner, die von Gaddafi rekrutiert worden waren, sind von Libyen in ihre Heimatländer zurückgekehrt. In manchen Ländern konnten sie wieder integriert werden. In Mali jedoch kämpfen sie für die Unabhängigkeit des Gebietes Azawad. Diese Separatistenkämpfe waren der Auslöser für die Mali-Krise. Zusammen mit zahlreichen Konflikten in anderen Sahelländern hat sich die Situation inzwischen zu einer Terrorkrise ausgeweitet, welche Destabilisierungspotential für die gesamte Region mit möglichen überregionalen Auswirkungen besitzt.

Für die europäische Sicherheits- und Außenhandelspolitik ist der Sahel von großer Bedeutung. Der Terrorismus in der Region ist auch eine Gefahr für den Nachbarkontinent Europa, Flüchtlingsströme überfordern die europäischen Aufnahmekapazitäten deutlich. Zudem leiden deutsche und europäische Investoren unter der Krise. Beispielsweise brach der Kurs der Frankfurter Investmentgesellschaft Pearl Gold, die an einem malischen Gold-Unternehmen beteiligt ist, nach dem Militärputsch im März 2012 um 25 Prozent ein. Die Lösung der Sahelkrise liegt daher im ureigenen Interesse Europas und Deutschlands.

Die Sahelzone, kurz Sahel genannt, zieht sich durch die Länder Mauretanien, Senegal, Mali, Burkina Faso, Niger, Nigeria, Tschad, Sudan, Eritrea und Äthiopien. In allen diesen Staaten bestehen Konflikte. Manche haben sich intensiviert, neue sind hinzugekommen.¹



Quelle: European Commission

2. ANALYSE

Trotz der regionalen Unterschiede der einzelnen Konflikte im Sahel sind Separatismus und islamische Radikalisierung zwei zentrale Konflikttreiber. Die bisherigen Lösungsversuche durch das Militär waren nicht ausreichend. Die notwendigen Schritte zur Beendigung der Krise liegen im Sahel deshalb vor allem in der Integration von Minderheiten, dem Vorbeugen islamistischer Bestrebungen durch einen aktiven und reformorientierten Staat sowie der stärkeren militärischen Sicherung und Kooperation.

a) Konflikttreiber und ihre Ursache

Der Großteil der vielschichtigen Konflikte in den verschiedenen Staaten der Sahelzone lässt sich durch zwei Phänomene erklären: Separatismus und islamische Radikalisierung. Die Ursachen für diese beiden Konflikttreiber sind schwache Staatlichkeit gepaart mit schlechter Regierungsführung.



Separatismuskonflikte gibt es in Senegal, der Westsahara, Mali, Tschad, Südsudan, Sudan und Äthiopien. Begünstigt werden sie durch geographische Grenzen, die oft nicht die kulturellen und ethnischen Entitäten berücksichtigen. Dies befähigt islamistische Gruppen, grenzüberschreitend zu operieren und lokale Konflikte für die eigenen Machtbestrebungen auszunutzen.

Die Hauptursache für Separatismus und Radikalisierung ist die Kombination aus **schwacher Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung**. Geographisch große Staaten mit geringer politischer und sozialer Stabilität verfügen über wenig Kontrollmöglichkeiten, schlecht ausgebildetes Militär, eine schwache Opposition und viele Menschen, die unter der Armutsgrenze und mit wenig Perspektive in unwirtlichen Gebieten leben. Durch mangelnde staatliche Führung und Vernachlässigung von Minderheiten wird rebellischen, separatistischen und extremistischen Gruppen Raum für Gewalt und kriminelle Aktivität geboten. Sie nutzen den rechtsfreien Raum, um ihre Macht – meist auf Kosten der Zivilbevölkerung – zu erweitern.

Das Beispiel **Mali** veranschaulicht dieses Muster. Die Regierung war im Norden des Landes nicht in der Lage, die Tuareg-Frage zu lösen. Indem sie zu wenig Verantwortung für die lokale Entwicklung übernommen hat, ließ sie religiöse Strukturen an die Stelle von staatlichen treten. Ethnische Spannungen hat sie nicht zu beruhigen vermocht. Der Regierung werden zudem Korruption, Klientelismus, Verwicklung in Entführungsfälle, und Veruntreuung von Entwicklungshilfe und staatlichen Einnahmen aus der Goldförderung² vorgeworfen.

b) Bisherige Lösungsversuche durch das Militär

Verschiedene nationale und regionale Truppen waren zu schwach, um den Konflikt zu lösen: Die westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft **ECOWAS** ist durch ihre Interessensvielfalt und Machtstreitigkeiten innerlich zerrissen, schlecht ausgestattet und im Kampf gegen Aufständische kaum handlungsfähig. In der Mali-Krise hat die ECOWAS zu lange gezögert, sodass Frankreich auf Bitten der malischen Führung kurzfristig die Operation SERVAL startete. Die **malischen Streitkräfte** sind in Unterstützer und Gegner des Putsches gespalten. Der Putsch im März 2012 ging nur von einer kleinen Einheit des Militärs unter der Führung von Hauptmann Sanogo aus und wurde keinesfalls von der gesamten Militärführung mitgetragen. Trotz der EU-Ausbildungsmission sind sie noch weit davon entfernt, den Norden ohne internationale Hilfe langfristig sichern zu können.

Die **Afrikanische Union (AU)**, die mit der African Standby Force (ASF) über eine eigene Truppe verfügt, hat vor allem finanzielle Unterstützung in der Mali-Krise geleistet. Für die

militärische Sicherung Nordmalis wird die **Friedensmission der Vereinten Nationen**, in welche die ECOWAS-Truppen integriert wurden, nur bedingt nützlich sein, da die Truppen nicht militärisch eingreifen dürfen. Ein kompletter Abzug französischer Truppen könnte schnell zu einer Rückkehr der islamistischen Terroristen führen und für die Menschen eine erhebliche Bedrohung darstellen. Eine verstärkte Kooperation mit Nordafrika ist bisher an den Spannungen zwischen den nordafrikanischen Ländern gescheitert.

c) Notwendige Schritte zur Lösung der Krise

Die betrachteten Konfliktursachen sowie der bis jetzt ausbleibende militärische Erfolg legen für Mali und andere Staaten des Sahels die folgenden notwendigen Lösungsschritte nahe:

■ Minderheiten integrieren

Regierungen müssen alle Bevölkerungsgruppen und Minderheiten an Staat, Entwicklung und Veränderungsprozessen teilhaben lassen. Hierfür braucht es einen öffentlichen politischen Dialog, an dem Vertreter aller Bevölkerungsgruppen, politische Parteien, Medien und die Zivilgesellschaft teilnehmen. Angestrebt werden sollten gleichzeitig repräsentative, pluralistische Parlamente, die auch die Anliegen benachteiligter Gruppen behandeln.

In Mali muss auch bei den anstehenden Friedensverhandlungen die Beteiligung aller betroffenen Bevölkerungsgruppen (Inklusivität) gewährleistet sein. Am Verhandlungstisch sollten nicht nur die bewaffneten Tuareg sitzen, sondern auch moderate Tuareg-Gruppen sowie Vertreter der anderen im Norden lebenden ethnischen Gruppen, welche gemeinsam die Mehrheit der Bevölkerung im Norden darstellen. Ein inklusiver Ansatz muss sich außerdem bis auf die kommunalen Ebenen im gesamten Norden Malis erstrecken.³ Nur so kann eine langfristige Lösung für die ethnischen Probleme gefunden werden.⁴ Ein solcher Verhandlungsrahmen würde Raum für die Diskussion unterschiedlicher politischer Konzepte bieten, wie beispielsweise eine verstärkte Dezentralisierung oder eine „autodetermination“ (Selbstbestimmung). Ein solcher Ansatz würde zudem hohe gesellschaftliche Akzeptanz finden.⁵

■ Islamistischen Bestrebungen vorbeugen und Staatlichkeit als Alternative anbieten

Islamistischen Gruppen müsste der Nährboden für ihre missionarische Aktivität entzogen werden. Vor allem wirtschaftliche Perspektiven und Bildung halten Menschen von religiösem Radikalismus und krimineller Aktivität ab. Um gegen die Radikalisierung des Islam anzukommen,



braucht es Alternativen zu den Koranschulen, ohne diese jedoch zu verbieten. Das staatliche Schulsystem muss ausgebaut werden.

Für eine wirtschaftliche, soziale und politische Entfaltung müssten die Sahelländer ebenfalls tiefgreifende Reformen in den Bereichen Dezentralisierung, soziale Sicherungssysteme, Ressourcenmanagement, Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung, Finanzverwaltung und Steuerpolitik umsetzen. In Mali müssten staatliche Institutionen und soziale Dienste besonders auf dezentraler Ebene im Norden (wieder-)aufgebaut werden.

■ **Militärische Sicherung und Kooperation vorantreiben**

Das einzige Mittel, die Kriminalität und den Terrorismus zu bekämpfen, ist eine drastische Erhöhung der Kontrolle der betroffenen Gebiete und Grenzen. Dafür benötigen Militär und Polizei eine bessere Aus- und Weiterbildung, bessere Ausrüstung und vor allem auch eine Sensibilisierung für die lokalen Befindlichkeiten. Für die Lösung der regionalen Krise in der Sahelzone bedarf es langfristig eines regionalen Lösungsansatzes. Auch wenn durch Spannungen zwischen einzelnen Maghrebstaaten eine nord- und westafrikanische Sicherheitskooperation schwierig erscheint, sollte eine solche langfristig angestrebt werden.

3. EMPFEHLUNGEN FÜR DIE DEUTSCHE AUSSEN-POLITIK IN MALI UND DER SAHELREGION

Handlungsempfehlungen sollten auf den seit Januar 2013 in Brüssel diskutierten neuen Strategieansätzen für die Sahelkrise aufbauen. Folgende Schritte sieht die **Europäische Union** vor⁶:

- Stärkung der Polizei, vor allem im Norden Malis, und dadurch Stärkung der inneren Sicherheit
- Präventionsmaßnahmen gegen die Radikalisierung des Islam vor allem für kommende Generationen
- Strafergerichtliche Verfolgung von Terroristen
- Schaffung von Plattformen für die politische Bildung der Zivilgesellschaft, z.B. durch Radioprojekte
- Bereitstellung von Finanzierungshilfen für Projekte der Entwicklungszusammenarbeit (EZ)

Die **Bundesregierung** sollte sich aufbauend auf diesen Strategieansätzen für folgende Maßnahmen engagieren:

- **1) Deutschland sollte die Themen gute Regierungsführung und Versöhnung stärker auf die bilaterale Agenda setzen.** Das deutsche Engagement in Mali ist stark technisch orientiert und wenig politisch. Die Krise hat aber gezeigt, dass auch die Bereiche gute Regierungsführung

und Versöhnung von Bedeutung sind. Für den Politikdialog verfügt Deutschland aufgrund seiner guten Reputation über hervorragende Voraussetzungen in Mali. Deutschland gilt als neutraler und zuverlässiger Partner. Darüber hinaus sollten die Themen gute Regierungsführung und Versöhnung als Querschnittsthemen in den bestehenden Schwerpunktthemen an Gewicht gewinnen.

- **2) In diesem Zusammenhang müssen auch die deutschen politischen Stiftungen in die Lage versetzt werden, den öffentlichen politischen Dialog im Land noch stärker fördern zu können, da dieser in den wenigsten Sahelländern Priorität hat.** Die BMZ-Sondermittel für Mali in Höhe von 3,65 Millionen Euro sind eine adäquate Voraussetzung für ein verstärktes politisches Engagement Deutschlands vor Ort. Dies könnte beispielsweise geschehen über öffentliche, mediatisierte Dialogveranstaltungen oder auch über die zahlreichen kommunalen Radiosender. Auch die Förderung von Nachwuchspolitikern ist für die Bildung einer verantwortungsvollen Elite von enormer Wichtigkeit.
- **3) Die deutsche TZ sollte sich in ihrem Schwerpunkt Dezentralisierung verstärkt für Bildungsprogramme einsetzen, da in Mali die Gemeinden für den Schulunterricht verantwortlich sind.** Damit kann vor allem der Radikalisierung des Islam vorgebeugt werden. Qualitativ hochwertige und gut erreichbare Schulen müssen Alternativen zu den Koranschulen bieten. Falls die EU ein notwendiges flächendeckendes Bildungsprogramm in Mali aufsetzt, sollte Deutschland seine Expertise hierfür noch aktiver anbieten. Bei Dezentralisierung und dem dualen Ausbildungssystem hat Deutschland einen komparativen Vorteil gegenüber anderen Gebern im Sahel.
- **4) Die EU sollte den Prozess der notwendigen Reformen staatlicher Institutionen (echte Gewaltenteilung) finanziell und technisch begleiten.** Dem alten Regime stand kein effektiver Kontrollmechanismus gegenüber, daher kommt insbesondere der Stärkung des Parlaments eine Schlüsselrolle zu.
- **5) Die EU und Deutschland sollten die malische Regierung darin unterstützen, eine nationale Strategie zur Integration von Minderheiten zu erarbeiten und umzusetzen.** Die EU verfügt über einen großen Erfahrungsschatz in diesem Bereich. Auch das Nachbarland Niger sollte seine Erfahrungen als *best practise* anbieten. Um Terroristen den fruchtbaren Nährboden für ihre extremistische Aktivität im Sahel zu entziehen, müssen die Tuareg erfolgreich in die Gesellschaft eingebunden werden. Nur so können die Autonomiebestrebungen langfristig eingedämmt werden.



- **6) Deutschland sollte stärker darauf Einfluss nehmen, dass die EU ihre zurückgehaltenen 250 Millionen Euro des MDG Contracts nicht durch allgemeine Budgethilfe auszahlt.**⁷ Mali ist ein fragiler Staat, der offensichtlich nicht die Kriterien für allgemeine Budgethilfe, wie effizientes und effektives Budgetmanagement, erfüllt.
- **7) Deutschland und Europa müssen ihre Entwicklungsprogramme konsequent personell begleiten und über die Einhaltung von festgelegten Konditionen wachen.** Europa hat sich im Kampf gegen Korruption und schlechte Regierungsführung in Mali bislang wenig engagiert. Durch die Vergabe von finanzieller Hilfe werden jedoch immer auch Möglichkeiten für Veruntreuung geschaffen. Gerade in Mali besteht die Gefahr der Überfinanzierung, da die Absorptionsfähigkeit von den zugesagten Hilfsgeldern in Höhe von 3,25 Milliarden Euro zweifelhaft ist. Bei der Definition und Überprüfung von Bedingungen sollte sich Deutschland stärker als bisher auf europäischer Ebene einbringen.
- **8) Die EU muss ihren EU-Wahlbeobachtern dahingehend den Rücken stärken, dass sie neutral und wahrheitsgemäß Bericht erstatten.** Das Instrument der europäischen Wahlbeobachtung ist wichtig, aber es muss tatsächlich Demokratie fördernd eingesetzt werden. Wenn internationale Wahlbeobachter offensichtlich mangelhafte Wahlen als insgesamt erfolgreich bewerten, kann das Wahlereignis zu einer hohen Frustration und zur Ablehnung staatlicher Systeme innerhalb der Bevölkerung und der Parteien führen.
- **9) Gleichzeitig darf sich die europäische Demokratieförderung in den Sahelländern nicht nur auf die Abhaltung von Wahlen und ihre Beobachtung konzentrieren.** Deutschland und die EU müssen vor allem Pluralismus durch politische Parteien, Medien, Zivilgesellschaft und Parlamente fördern. Nur so kann eine konstruktive politische Opposition entstehen und den Bürgern der Mehrwert des Parlamentes deutlich gemacht werden. Auf die regelmäßige Durchführung von Parlamentswahlen sollten Deutschland und die EU mindestens genauso drängen wie auf Präsidentschaftswahlen.
- **10) Deutschland sollte sich dafür stark machen, politische Bildung in die Trainingsprogramme der Streitkräfte zu integrieren.** Für die regionale Stabilisierung und die Sicherheitssektorreform Malis braucht das Land neben dem EU-Ausbildungsprogramm weitere finanzielle Mittel. Um Menschenrechtsverletzungen durch das Militär vorzubeugen, kann Deutschland Expertise anbieten, wie beispielsweise das Konzept der „Inneren Führung“.
- **11) Deutschland sollte insgesamt mehr Einfluss auf die EU-Afrikapolitik nehmen, die bislang von Frankreich dominiert wird.** Deutschland sollte sich nicht scheuen, seinen komparativen Vorteil als ehrlicher Makler ohne postkoloniale Interessen offensiver auszuspielen.
- **12) Die EU sollte die Rolle der Länder des Nahen Ostens, insbesondere Saudi Arabiens, bei der wahhabistischen Missionierung im Sahel-Konflikt kritischer in den Blick nehmen und nicht tabuisieren.**
- **13) Um lokale Wertschöpfung in den Sahelländern zu fördern, muss der vom BMZ und BMELV angestoßene Abbau von EU-Agrarexportsubventionen weiter vorangetrieben werden.** Durch die Beibehaltung von Zollvergünstigungen und den freien Zugang zu Industriemärkten könnten sich die Länder mit lokalen Produkten am Weltmarkt besser behaupten. Europäische Agrarsubventionen schaden der Landwirtschaft und der Ernährungssicherheit im Sahel.

1| Heidelberger Institut für internationale Konfliktforschung: Conflict Barometer 2012

2| Thomas Scheen: <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/afrika/mali-die-alten-herren-und-die-islamisten-12052308.html>, 2013: „Die Islamisten in Mali ließ ATT unter anderem deshalb in Ruhe, weil in seinem Umkreis einige Leute an deren Geiselschäften mitverdienten.“

3| Einbezogen werden sollten Vertreter der Kreise und Regionen sowie Kommunalpolitiker, traditionelle Autoritäten und religiöse Führer, wie auch Frauen- und Jugendbewegungen, vor allem diejenigen, die während der islamistischen Besetzung Widerstand geleistet und als Vermittler zwischen der Bevölkerung und den bewaffneten Gruppen gewirkt haben. Sie alle sollten über die künftigen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Strukturen des Nordens mitentscheiden können.

4| Das am 18. Juni getroffene Abkommen unter Vermittlung des burkinischen Präsidenten Blaise Compaoré in Ouagadougou zwischen Regierung und den Rebellen der MNLA (Mouvement National de Libération de l’Azawad) und des HCUA (Haut Conseil pour l’Unité de l’Azawad) ist erst einmal ein Übergangsabkommen. Es hat das entscheidende Hindernis zur Durchführung der Präsidentschaftswahlen beseitigt, indem es die Volksabstimmung auch in der Stadt und Region Kidal ermöglicht. In Kidal verfügen MNLA und HCUA über eine gewisse Repräsentativität, daher war bei dem Übergangsabkommen die Inklusivität noch nicht unbedingt nötig. Ein endgültiges Friedensabkommen wird erst unter der neuen Regierung ausgehandelt werden können.

5| Im Übergangsabkommen wird der Anspruch der Inklusivität zwar postuliert. Allerdings etwas fadenscheinig: Vertreter anderer Bevölkerungsgruppen erscheinen hier als zweitklassige Gesprächspartner, die zwar einbezogen werden sollen, aber als Hauptverhandlungspartner der malischen Regierung sind hier die „bewaffneten Gruppen im Norden“ erklärt. So werden die Gruppen benachteiligt, die ihre Interessen nicht militärisch vertreten haben.

6| Dr. Christiane Höhn (Council of European Union, Adviser to EU and Counter-terrorism Coordinator), 4. Juli 2013.

7| Mehr zum Thema Budgethilfe siehe Andrea Kolb: Elf Empfehlungen für Budgethilfe, Zeitschrift E+Z, 04/2009: <http://www.dandc.eu/de/article/elf-vorschlaege-der-adenauer-stiftung-fuer-erfolgreichere-budgethilfe>, und: Andrea Kolb: Budgethilfe – ein geeignetes Instrument zur Umsetzung der Pariser Erklärung?, 2008: <http://www.kas.de/wf/de/33.14383/>