Mali und G5: Ertüchtigung des Sicherheitssektors

Politische Hindernisse für eine effektive Kooperation der Regierung und ihrer Partner

Denis M. Tull

Während sich die Sicherheitslage in Mali und seinen Grenzgebieten stetig verschlechtert, hat die neue »gemeinsame Truppe« (Force Conjointe, FC) der G5-Sahel-Staaten Mitte November ihre erste Militäroperation abgeschlossen. Sie soll einen regionalen Beitrag zum Kampf gegen Terrorismus und Kriminalität leisten. Am 13. Dezember wird in Paris eine Geberkonferenz stattfinden, um weitere finanzielle Unterstützung und Ausstattungshilfe für die FC zu mobilisieren. Bei diesem Vorhaben sind Deutschland und die EU an der Seite Frankreichs stark engagiert. Die Anstrengungen, regionale Streitkräfte zu befähigen, sind aber mit Problemen behaftet: Die internationalen Partner ziehen einen Capacity-Building-Ansatz, der auf kurzfristige Erfolge ausgerichtet ist, einer Reform des Sicherheitssektors vor und verfolgen keine abgestimmte Strategie. Mali wiederum hält am Status quo fest und ist nicht bereit, politische Eigenverantwortung zu übernehmen.

Die Krise begann 2012 mit einer Rebellion in Nord-Mali, gefolgt von einem Militärputsch in der Hauptstadt Bamako und der Okkupation Nord-Malis durch jihadistische Gruppen. Ihre Auswirkungen haben längst die Nachbarstaaten erreicht. Die Reaktion war ein starker militärischer Fokus lokaler wie internationaler Akteure, der durch die FC der G5-Sahel-Staaten (Mali, Burkina Faso, Niger, Mauretanien, Tschad) noch verstärkt wird. Die Mobilisierung zugunsten der FC folgt dabei der altbekannten Maxime »afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme«. Deren Umsetzung läuft auf bilaterale Maßnahmen zur Ertüchtigung der Streitkräfte in der Region hinaus. Durch

Training und Ausrüstung sollen die Fähigkeiten nationaler Sicherheitskräfte und jene der FC gestärkt werden. Ertüchtigung zugunsten der FC ergänzt damit zahlreiche Maßnahmen, wie etwa die seit 2013 bestehende Trainingsmission der EU (EUTM Mali).

Capacity-Building statt Sicherheitssektorreform

Die Präferenz für regionale Lösungen ist in ihrem politischen Kern unstrittig. Weniger klar ist, ob Ertüchtigung ein Weg ist, diese Lösungen zu realisieren. Denn sie ist im Wesentlichen ein technischer Ansatz zum Aufbau von Kapazitäten in operativen Kern-

bereichen. Er umfasst ein breites Spektrum von Maßnahmen, die von kleinteiligen Schritten (z. B. Training und Ausrüstung etwa für Minenräumung, Scharfschützen, logistische Leistungen) bis hin zu komplexen Operationen reichen können.

Die bisherige Bilanz dieser Maßnahmen ist allerdings nicht eindeutig. Wahrscheinlich sind Malis Sicherheitskräfte heute in besserer Verfassung als zum Zeitpunkt des Ausbruchs der Krise 2012. Indes deutet die ständige Verschlechterung der Sicherheitslage allenfalls auf relative Fortschritte hin. Die Lage wird sich nur dann grundlegend verbessern, wenn unter anderem die externe Unterstützung über den derzeitigen technischen und taktischen Fokus hinausgreift und vor allem langfristig gestaltet wird. Anzustreben ist eine strukturelle Reform des Sicherheitssektors (Armee, Polizei, Justiz). Dazu zählen Aspekte wie die Korruptionsbekämpfung (insbesondere im Beschaffungswesen), der Aufbau eines professionellen Rekrutierungs-, Personal- und Karrieremanagements und von effektiven Strukturen in Verwaltung, Logistik und bei den Befehlsketten. Verbesserte zivil-militärische Beziehungen sollten ebenfalls ein wesentliches Reformziel sein. Es geht um das Primat der Politik, effektive Kontrollbefugnisse des Parlaments, die Verankerung demokratischer und rechtsstaatlicher Normen und menschenrechtlicher Standards etc.

Seit Anfang der 2000er Jahre wurden in Mali mehrere Initiativen zu einer Sicherheitssektorreform (SSR) lanciert, die jedoch nicht über das Stadium von Diskussionen hinausgekommen sind. Die Krise 2012 hat die Dringlichkeit einer SSR erneut verdeutlicht. Die 2013 gewählte Regierung erklärte SSR zu einer Priorität. Der Algier-Friedensvertrag von 2015 spricht ausdrücklich davon, dass eine tiefgreifende SSR notwendig sei. Doch ähnlich wie in anderen Feldern (z.B. Korruptionsbekämpfung) hat die Regierung zwar formale Maßnahmen ergriffen, indem sie etwa verschiedene Gremien gründete (u. a. Conseil National pour la Réforme du Secteur de la Sécurité). Ohne politische Rückendeckung bleiben diese aber macht-

los. Der Eindruck herrscht vor, dass die Regierung dem Aufbau von Kapazitäten deutlich Vorrang vor strukturellen Reformen einräumt. Oberste Priorität hat die Beschaffung von Rüstungsgütern (Waffensysteme, Helikopter etc.) und die Rekrutierung neuer Soldaten, die auch im Loi d'orientation et de programmation militaire (LOPM) von 2015 erwähnt wird, das bis 2019 Ausgaben in Höhe von rund 1,9 Milliarden Euro vorsieht.

Insgesamt zeigt die Regierung bislang wenig Interesse an substantiellen Reformen, die darauf abzielen, den Sicherheitssektor zu professionalisieren. Diese Haltung teilt sie weitgehend mit den internationalen Partnern. Die prekäre Sicherheitslage scheint den Handlungsdruck auf beiden Seiten vor allem in Richtung eines raschen Kapazitätsaufbaus zu leiten, der die grundlegenden Probleme jedoch kaum lösen wird.

Alleingänge der internationalen Partner

Externe Unterstützung (VN, EU, bilaterale Partner) für den malischen Sicherheitssektor – ob reform- oder aufbauorientiert – kann nur effektiv sein, wenn sie auf Zielen und Strategien beruht, die von den malischen Partnern geteilt werden. Das ist heute, fast sechs Jahre nach Ausbruch der Krise, nur eingeschränkt der Fall. Die internationalen Partner haben ihre Hilfe massiv gesteigert. Zu Beginn des Jahres 2017 implementierten sie nicht weniger als 70 Projekte zur Verbesserung des malischen Sicherheitssektors (Justiz, Verteidigung, innere Sicherheit). Diese Initiativen beruhten aber nicht auf einem abgestimmten Vorgehen, geschweige denn auf einer gemeinsamen Strategie.

Zwischen den Akteuren der Mehrzahl der Projekte und der malischen Seite findet keine Abstimmung statt. Die internationalen Partner, so die Wahrnehmung malischer Regierungsvertreter, »tun und lassen, was sie wollen« – ohne die Zustimmung der Behörden zu suchen. Dies schürt die ohnehin beträchtlichen Ressentiments gegen die internationalen Akteure. Malische Klagen über internationale Bevormundung (»tutelle«)

und den Verlust nationaler Souveränität finden so weitere Nahrung. Manche malischen Beobachter äußern selbstkritisch, dass die Regierung es bislang versäumt habe, einen Handlungsrahmen vorzugeben, in den sich die Partner einfügen könnten. Doch sie sind in Bamako in der Minderheit.

Aber auch zwischen den internationalen Partnern findet kaum Koordinierung statt. Die unausweichlichen Folgen sind Überlappungen und Doppelungen. Dass manche externen Akteure die eigentlich selbstverständliche »Koordinierung« mit anderen Gebern zum eigenständigen Projektziel ausrufen, verdeutlicht das Problem.

Hinzu kommen unzureichende oder fehlende Mechanismen zum Monitoring und zur Evaluierung der Ertüchtigungsmaßnahmen. So hat etwa EUTM Mali keine Möglichkeiten, Leistungen, Verbleib und Werdegang der Soldaten zu evaluieren, die ein EUTM-Training durchlaufen haben. Indirekte Einblicke vermittelt allenfalls die französische Anti-Terror-Operation Barkhane, die malische Armeeeinheiten im Einsatz begleitet. Die meisten internationalen Partner haben keine soliden Belege dafür, dass mehr Training und Ausrüstung, wie angenommen, die Effektivität der Streitkräfte steigert. Auch die unbeabsichtigten Folgen von Ertüchtigung sind weitgehend unbekannt. Deren weitere Forcierung, wie sie im Kontext der G5-FC zu erwarten ist, sollte die Wirksamkeit der Instrumente indes berücksichtigen.

Effektive Armeen: ein gemeinsames Ziel?

Die Politik der internationalen Partner scheint der Annahme zu folgen, dass Mali und die anderen G5-Staaten daran interessiert sind, einen effektiven Sicherheitssektor und insbesondere eine effektive Armee aufzubauen. Sicherlich wäre dieses Interesse eine Bedingung für den Erfolg von Ertüchtigung und/oder Sicherheitssektorreform. Zumindest im Fall Malis, dem Epizentrum der regionalen Krise, aber auch in Niger ist daran jedoch zu zweifeln.

Erstens ist fraglich, ob für die Regierung überhaupt ein Anreiz besteht, die malische Armee zu stärken und zu professionalisieren. Historisch betrachtet zeigt die Regierung die Neigung, staatliche Kernaufgaben auszulagern. Die Delegation an intermediäre Akteure ist bis heute nicht nur für soziale Dienstleistungen charakteristisch, die in erheblichem Umfang malische und westliche Nichtregierungsorganisationen erbringen. Im Sicherheitssektor ist Ähnliches zu beobachten. Bamako hat Milizen mobilisiert, um Rebellen zu bekämpfen. In größerem Maßstab kann auch Barkhane als Akteur gelten, an den die Sorge für die Sicherheit delegiert worden ist. Solange diese 4000 Mann starke, hochgerüstete Mission in Mali, aber auch in den anderen G5-Staaten präsent ist, dürften die Regierungen sie als effektive Sicherheitsgarantie gegen mögliche Bedrohungen ansehen, seien es Aufständische, Jihadisten oder die eigenen Militärs. Anders formuliert: Der politische und militärische Rückhalt der internationalen Partner verleitet die lokalen Regierungen dazu, die Konsequenzen ihres Handelns bzw. Nicht-Handelns zu ignorieren.

Zweitens lassen die problematischen zivil-militärischen Beziehungen in Mali und in Niger daran zweifeln, ob deren Regierungen tatsächlich professionellen Armeen den Vorzug vor schwachen Armeen geben. Seit ihrer Unabhängigkeit 1960 haben Mali und Niger zusammengenommen fünf gescheiterte Putschversuche und sieben erfolgreiche Umstürze erlebt (zuletzt 2010 in Niger und 2012 in Mali). Der Einfluss des Militärs in der politischen Arena ist offenkundig, das Misstrauen zwischen zivilen politischen Eliten und dem Militär ist groß. Dass das Militär zu einem professionellen und von politischem Einfluss relativ unabhängigen Akteur aufgebaut wird, ist darum vermutlich nicht im Interesse der Regierungen. Sie neigen eher dazu, das Militär nach Möglichkeit durch Korruption, Klientelismus und Fragmentierung zu kontrollieren. Die Kehrseite dieser Politik ist mit hoher Wahrscheinlichkeit, dass die Armeen weiter an Effektivität einbüßen.

Die Verweigerung politischer Verantwortung

In Anbetracht der Sicherheitslage mag es angemessen erscheinen, den Fokus in Mali und dem Sahel auf das Militär zu richten und die Streitkräfte der Region zu ertüchtigen. Aber diese Fokussierung trägt auch dazu bei, dass die endogenen Dimensionen der Krise aus dem Blick geraten. Dazu zählen das Fehlen öffentlicher Güter wie Rechtsstaatlichkeit und soziale Dienstleistungen, aber auch ein kontraproduktives Krisenmanagement.

Dies kommt den Regierungen nicht ungenügend, denn sie haben große Mühe, die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an den Staat zu erfüllen. Weil der Fokus auf Sicherheitsbedrohungen liegt, schrumpft nicht nur der öffentliche Raum für die Artikulierung entsprechender Forderungen seitens der Bürger; Sicherheitsbedrohungen, politischer Ausnahmezustand und höhere Ausgaben im Sicherheitssektor dienen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern auch als Legitimation dafür, dass die Regierungen deren Erwartungen nicht erfüllen können.

Dieser Logik der »Evakuierung« endogener politischer Faktoren folgt auch die malische Regierung, wenn sie den Krisenzustand als Ausfluss eines globalen Phänomens (Terrorismus) darstellt bzw. auf primär exogene Probleme zu reduzieren versucht, die aus Algerien und später Libyen über Mali hereingebrochen seien. Die Regierung stigmatisiert alle gewaltbereiten Akteure in Mali pauschal als »Terroristen«, »Barbaren« und »Tiere« (Präsident Keita), denen es an jeglicher Rationalität ermangle und die nur mit militärischen Mitteln zu bekämpfen seien. Auf diese Weise werden die sozialen und politischen Faktoren der Mali-Krise ignoriert, und die Regierung negiert ihre Verantwortung.

Fazit

Die Stärkung lokaler Sicherheitskräfte ist auf lange Sicht wohl unverzichtbar, um den Vorrang lokaler Lösungen gegenüber

externen Akteuren durchzusetzen, deren Legitimität in der Region gering ist und tendenziell abnimmt. Trotz des großen Handlungsdrucks sollte bei der internationalen Unterstützung für Sicherheitskräfte ein differenzierter und kohärenter Ansatz verfolgt werden.

Bei aller Fokussierung auf den Aufbau militärischer Kapazitäten sollten die (innen-)politischen Dimensionen der Krise nicht aus dem Blickfeld geraten. Abgesehen von der fragwürdigen Praxis, dass internationale Partner ihr Hauptaugenmerk auf das Militär statt auf Polizei und Gendarmerie richten, sind längst nicht alle gewaltbereiten Herausforderer des malischen Staates Jihadisten. Und längst nicht alle Probleme sind im Kern Sicherheitsprobleme, die sich mit repressiven Mitteln dauerhaft lösen ließen.

In Niger zeigen Meinungsumfragen, dass Jihadismus allenfalls für ein sekundäres Problem gehalten wird. Und in Mali verdeutlichen nationale Debatten, dass viele Bürger eine politische Verständigung mit gewaltbereiten Akteuren als eine Handlungsoption ansehen. Ungeachtet dessen sollte bei den Bemühungen um eine Stärkung der lokalen Sicherheitskräfte der politische Kontext ernst genommen werden, als dies bislang beim taktisch orientierten Kapazitätsaufbau der Fall war.

Die Förderung einer noch zaghaften Debatte über eine Sicherheitssektorreform, die Kooperation mit Trägern des Reformdiskurses und politische Überzeugungsarbeit gegenüber der Regierung sollten die Politik der Ertüchtigung ergänzen und mittelfristig ersetzen – auch wenn dies auf Widerstände stoßen wird: in Mali und bei internationalen Partnern. Die eigene Glaubwürdigkeit hängt hier davon ab, dass deutsche, europäische und internationale Akteure untereinander und vor allem mit den malischen Partnern den Dialog suchen. Dabei gilt es, das Nebeneinander zahlloser Initiativen in einen abgestimmten und möglichst reformorientierten Ansatz zu überführen, der strukturelle Veränderungen anstrebt und die Legitimität der Sicherheitskräfte und damit des Staates fördert.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder

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

Ludwigkirchplatz 34
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