

# 2019 / Stabilisierung darf keine Interessenpolitik sein /

## **BEWAFFNETE KONFLIKTE**

- 1.1** ↘ Aktuelle Konflikte und Interventionen 2018/2019
- 1.2** ↘ Deutsche und europäische Stabilisierungspolitik in Mali

## ↓ EMPFEHLUNGEN

## 1

46

**1. Europäische und deutsche Interessen in der Stabilisierungspolitik zurückstellen** Stabilisierungspolitik muss an der Bearbeitung von Konfliktursachen ansetzen. Wenn Stabilisierungspolitik deutsche und europäische Interessen durchsetzen will, bedingt sie eher eine Verschärfung von Konflikten.

**2 Keine bedingungslose Partnerschaft mit repressiven Regierungen** Auch wenn Regierungen wichtige Partner im Zuge von Stabilisierungsbemühungen sein können, sind sie oft selbst Konfliktpartei. Bei eklatanten Verstößen gegen die Menschenrechte muss Unterstützung eingestellt werden.

**3 Enges Monitoring und Evaluierung von Interventionen und Stabilisierung einführen** Anders als viele demokratische Staaten (u.a. Norwegen, Kanada) verfügt Deutschland nicht über ein regierungsunabhängiges Evaluierungsinstrumentarium seiner militärischen Interventionen.

**4 Mali: Schutz von Zivilisten Vorrang einräumen** Deutschland muss sich dafür einsetzen, das Mandat von MINUSMA auf die Überwachung des Friedens gemäß des Neutralitätsprinzips zu konzentrieren und dafür das robuste Mandat zu nutzen. Dieses muss dem Schutz von Zivilisten, auch gegen Übergriffe staatlicher Sicherheitskräfte, Vorrang einräumen.

**5 Keine bedingungslose Unterstützung der malischen Regierung** Vor allem die Ausbildung und Ausstattung ihrer Sicherheitskräfte muss an die konsequente Beachtung von Menschenrechten, an die Verbesserung der Regierungsführung und die Umsetzung des Friedensabkommens geknüpft werden. Hierzu bedarf es eines Stufenplans und Sanktionierungsmechanismen.

**6 Entwicklungs- und Migrationspolitik an den Bedürfnissen der Menschen vor Ort ausrichten** Die Bundesregierung muss grenzüberschreitende Mobilität unterstützen, statt sie durch Rückkehrprogramme und Migrationsmanagement einzuschränken. Entwicklungspolitik muss sich auf die Verbesserung der Lebensbedingungen und Erwerbsmöglichkeiten statt auf die Regulierung von Grenzen konzentrieren.

# BEWAFFNETE KONFLIKTE / Stabilisierung darf keine Interessenpolitik sein /

In Afrika zeichnet sich eine rasante Zunahme gewaltsamer Konflikte ab. Hier liegt auch der gegenwärtige Fokus europäischer und deutscher Interventionen. Unter dem Begriff der Stabilisierungspolitik bündeln westliche Staaten und internationale Organisationen ihre militärischen, polizeilichen, diplomatischen und entwicklungspolitischen Maßnahmen. Am Beispiel Mali zeigen wir auf, dass diese Politik eher darauf zugeschnitten ist, die Interessen der EU und Deutschlands sowie der malischen Regierung durchzusetzen, als dass sie dazu dient, Konfliktursachen zu bearbeiten und menschliche Sicherheit zu verbessern.

## 1.1 ✓ Aktuelle Konflikte und Interventionen 2018/2019

**E**rneut sind es die gewaltintensiven Kriege im Nahen Osten und in Afrika, die das aktuelle Konfliktgeschehen bestimmen – allen voran in Syrien und Jemen, aber auch in der Zentralafrikanischen Republik (ZAR), dem Südsudan und der Demokratischen Republik Kongo (DRK). Ungebrochen ist als Folge dessen die steigende Zahl der Menschen, die vor Krieg fliehen oder vertrieben werden, wie auch die Belastung der Staaten, die diese aufnehmen. Allein drei Länder – Türkei, Pakistan und Uganda – nehmen 6,3 Mio. Flüchtlinge auf, d.h. knapp ein Viertel aller Flüchtlinge weltweit → 2/77.

### Globale Konflikttrends

2016 wurde erstmalig in in diesem Jahrzehnt – entgegen des bis dahin anhaltenden Trends – eine Abnahme bewaffneter Konflikte mit mehr als 25 gefechtsbedingten Toten verzeichnet (→ Allansson et al. 2017). Die Hoffnung auf die Umkehr des langfristigen Trends erfüllte sich jedoch nicht – im Gegenteil: Mit insgesamt 131 bewaffneten Konflikten und Kriegen wurde 2017 die höchste Zahl gewaltsam ausgetragener

Anstieg gewaltsamer  
Konflikte

---

## 2 Daten zu Gewaltkonflikten

Die nachfolgende Beschreibung und Analyse globaler Konflikte stützt sich im Wesentlichen auf Definitionen sowie eine Auswertung der Daten des Uppsala Conflict Data Program (UCDP). Die aktuellsten vorliegenden Datensätze dokumentieren Kriege, Konflikte, Konfliktakteure und Kriegsoffer der vergangenen Jahrzehnte bis einschließlich 2017. Daten für das Jahr

2018 werden erst im Sommer 2019 veröffentlicht. Die hier verwendeten Daten enthalten Informationen über Kriege (gemäß UCDP: Beteiligung mindestens eines Staates am Konflikt und jährlich mehr als 1.000 durch Kampfhandlungen Getötete) und kleinere Gewaltkonflikte (gemäß UCDP: im Jahresverlauf mehr als 25 durch Kampfhandlungen Getötete).

1  
48

---

Konflikte der vergangenen 20 Jahre registriert → **4**/49 und → **5**/51. Elf dieser Konflikte erreichten den Grad eines Krieges, d.h. mit mehr als 1.000 Kriegstoten. Der Anstieg um 16 Konflikte gegenüber dem Vorjahr ist auf die Fortsetzung der Kämpfe in Syrien und auf eine deutliche Zunahme von Gewaltkonflikten auf dem afrikanischen Kontinent zurückzuführen. So werden etwa in der ZAR parallel sechs Konflikte zwischen unterschiedlichen Gruppen gewaltsam ausgetragen; im Südsudan entstanden vier neue Konflikte zwischen unterschiedlichen Kriegsparteien. Trotz der Zunahme nicht-staatlicher Konflikte ist die Zahl der durch Kampfhandlungen Getöteten für 2017 mit knapp über 82.000 im Vergleich zu den Vorjahren stark rückläufig (2015: 109.000 Opfer; 2016: 98.000 Opfer) (→ Petterson/Eck 2018).

---

## 3 Opferzahlen

Bei den genannten Opferzahlen handelt es sich um konservative Näherungswerte. Es besteht eine hohe Dunkelziffer, da nur Opfer erfasst werden, die mindestens zwei voneinander unabhängige Quellen bestätigen. Je nach gewählter Methodik und in Abhängigkeit von der zugrunde gelegten Konfliktdefinition finden zudem Opferzahlen unterhalb eines Schwellwertes (im Falle der UCDP-Daten 25 durch Kampfhandlungen Getötete) keinen Eingang in die Berechnungen. Die Opferzahlen von Kampfhandlungen beschreiben zudem nicht das tatsächliche Aus-

maß der Gewaltintensität und indirekte Folgen der Konflikte, wie etwa Hungersnöte und Krankheiten. Zahlen über das Ausmaß dieser Opfer sind nicht valide, zumal mit Blick auf Verwundete oft nur diejenigen erfasst werden, die eine medizinische Versorgung erhalten. Schließlich wirken sich Konflikte auch auf die langfristige Lebenserwartung betroffener Gesellschaften aus. Im Irak ist etwa ein Drittel des Anstiegs der Sterblichkeitsrate auf die Folgen des Krieges zurückzuführen.

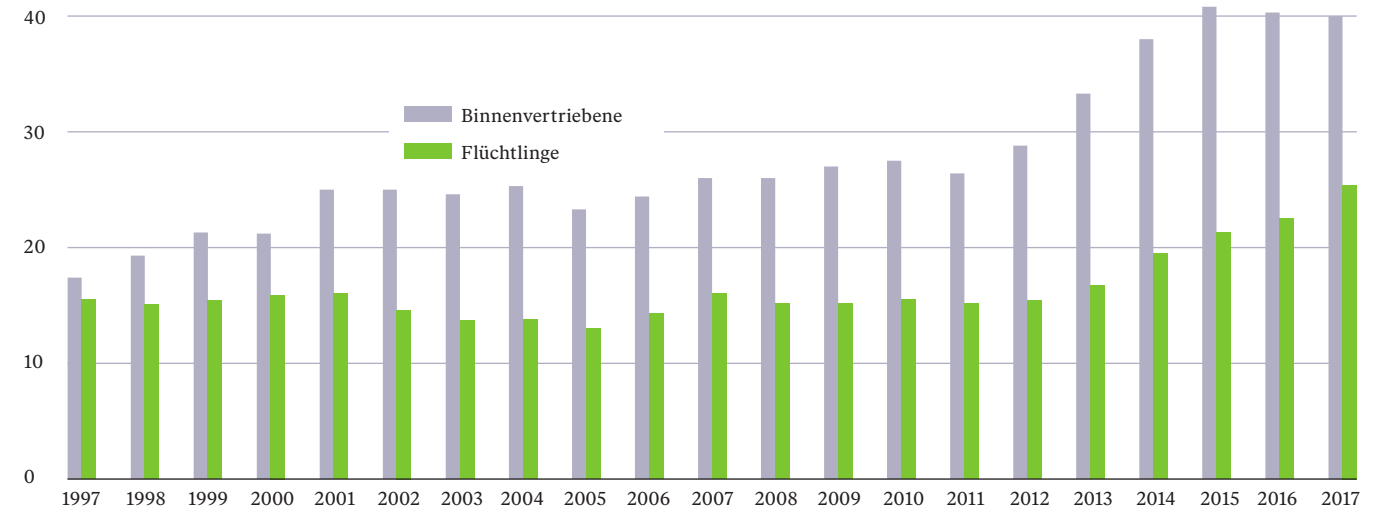
---

**4** Globales Konfliktgeschehen

Quelle → 1/69

in Mio.

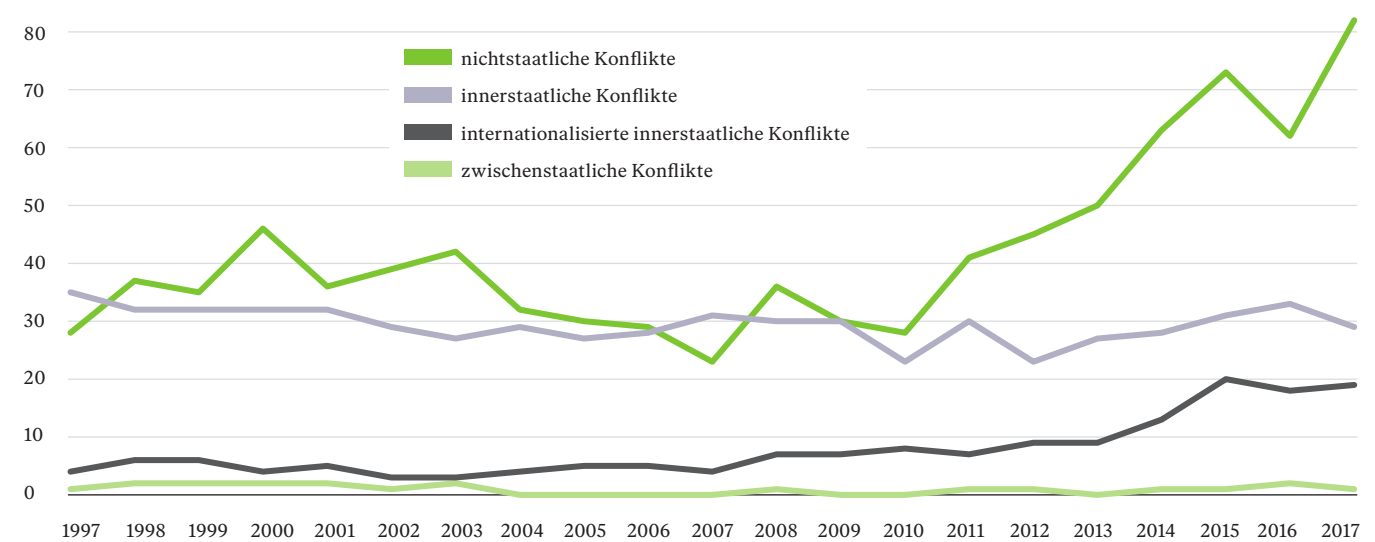
**Anzahl konfliktbedingt geflüchteter Personen**



1

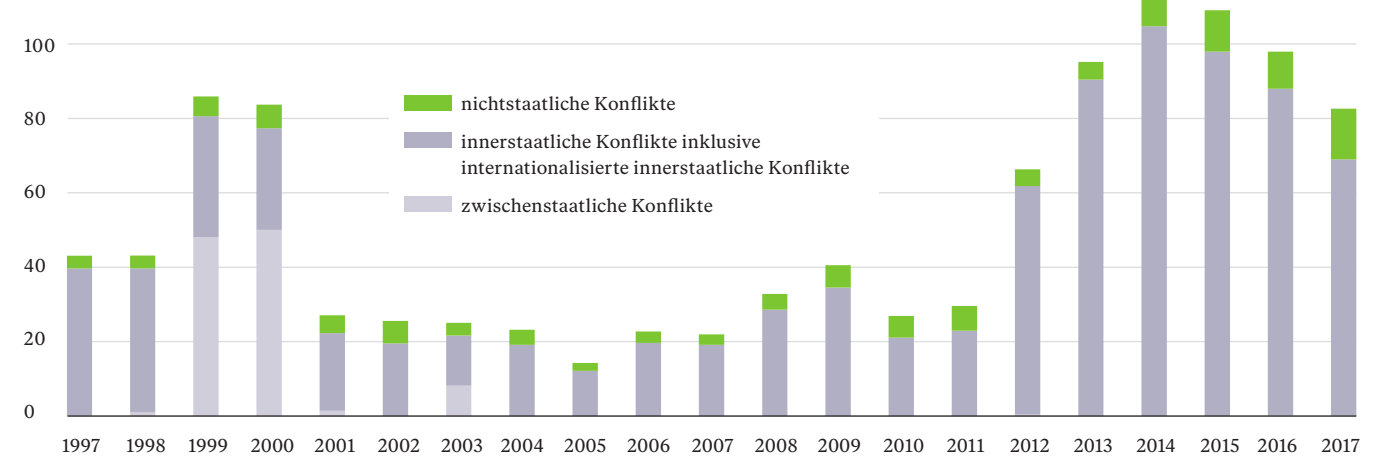
49

**Anzahl der Konflikte**



in Tausend

**Anzahl durch Kampfhandlungen Getöteter**



Die Fortsetzung von Kriegen und Gewaltkonflikten sowie das Aufflammen neuer Konflikte führten zu einem weiteren zahlenmäßigen Anstieg der Menschen, die vor Kriegen fliehen: Mit 16,2 Mio. Flüchtlingen in 2017, knapp 6 Mio. mehr als in 2016, bzw. täglich durchschnittlich 44.400 gewaltsam vertriebenen Menschen stieg die Gesamtzahl Geflüchteter 2017 auf weltweit 68,5 Mio.<sup>1</sup> Menschen an (→ IDMC 2018; UNHCR 2018a, 2018b) → **2/77**.

**1**  
50

Zwei gegenläufige Trends sind zu beobachten: einerseits die leichte Abnahme von Konflikten, an denen mindestens ein staatlicher Akteur als Konfliktpartei beteiligt ist → **4/49** (Trendlinien innerstaatliche Konflikte und zwischenstaatliche Konflikte); andererseits eine starke Zunahme an Konflikten zwischen nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen (Rebellen, Milizen, Drogenkartelle) → **4/49** (Trendlinie nichtstaatliche Konflikte), deren Zahl von 62 (2016) auf 82 (2017) erheblich anstieg. Hinter diesen Zahlen steckt eine hohe Dynamik: Von den 62 nichtstaatlichen Konflikten 2016 endeten 24 noch im selben Jahr. Der letztjährige Anstieg um 20 auf 82 nichtstaatliche Konflikte ist durch das Aufflammen insgesamt 44 neuer Konflikte zu erklären. Der Großteil ereignete sich in Afrika (37) sowie im Nahen und Mittleren Osten (12), von denen wiederum allein zehn in Syrien zu verzeichnen waren (→ UCDP 2018b; Pettersson/Eck 2018). In Summe bestimmen – wie schon 2016 – die gewaltsamen, teils expansionistischen Aktivitäten dschihadistischer Gruppen in fragilen Staaten (u.a. Syrien, Somalia, Nigeria, ZAR) wie auch die Drogen- und Bandengewalt in Lateinamerika (v.a. Mexiko) das Konfliktgeschehen.

Gewaltkonflikte  
zwischen nichtstaat-  
lichen Akteuren  
nehmen zu

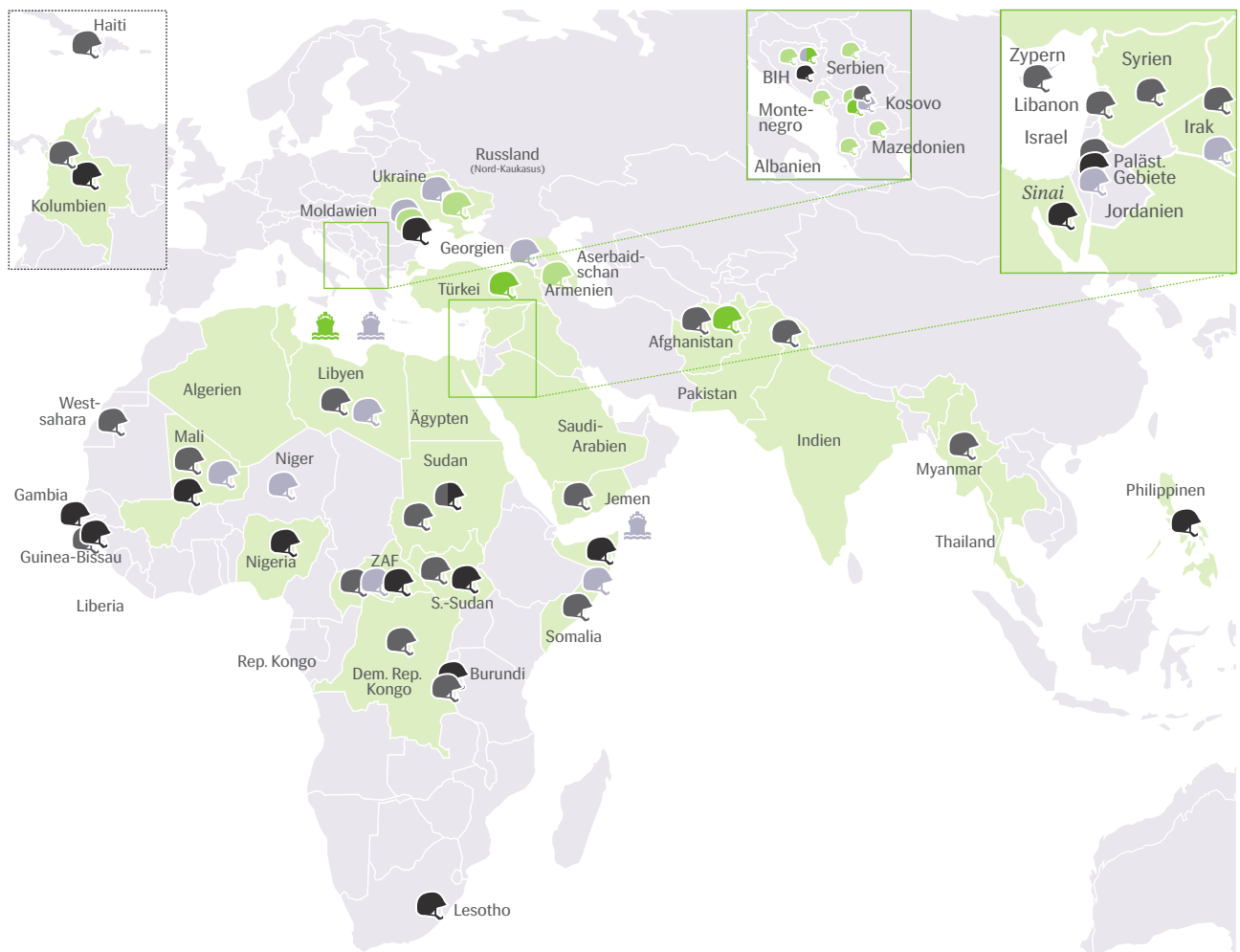
Die Anzahl an Gewaltkonflikten mit Beteiligung mindestens eines staatlichen Akteurs → **4/49** (Trendlinien innerstaatliche Konflikte und zwischenstaatliche Konflikte) lag 2017 mit 49 um 4 niedriger als 2016. Im dritten Jahr in Folge war damit ein Rückgang der Kriegsoffer in dieser Konfliktkategorie verbunden, der mit rund 69.000 Opfern 2017 den niedrigsten Stand seit 2012 erreichte (→ Pettersson /Eck 2018). Wie in den vergangenen Jahren bereits beobachtet, hält auch die Internationalisierung vieler Konflikte an. 2017 verzeichnet nach 2015 den zweithöchsten Wert seit 1997: In 40 % aller innerstaatlichen Konflikte intervenierte mindestens ein Drittstaat militärisch. Dieser Trend bestätigt, dass die externe Beteiligung sich ungünstig auf die Intensität und die Dauer von Konflikten auswirkt. Mit der Entsendung von Truppen in sieben innerstaatliche Konflikte waren die USA aktiv in mehr Bürgerkriege involviert als jeder andere Staat. Im Dezember 2018 verkündete Donald Trump jedoch den Abzug eines Großteils der US-Truppen aus Syrien und Afghanistan und läutete damit einen Politikwechsel ein.

Unter den nichtstaatlichen Konfliktakteuren ist der Islamische Staat (IS) hervorzuheben. So ist der IS in Afrika und Westasien in 16 innerstaatliche Konflikte (u.a. Tschad, Libanon, Mali, Iran) involviert (→ UCDP 2018d). Allerdings vermochte es die internationale Koalition gegen den Islamischen Staat, den IS in der syrisch-irakischen Grenzregion nahezu aufzureiben. Auch verlor der IS in Kamerun, Jordanien und Tunesien 2017 an Kampfkraft.

Als einziger zwischenstaatlicher Konflikt → 4/49 (Trendlinie zwischenstaatliche Konflikte) eskalierte im Februar 2019 die Auseinandersetzung zwischen den Nuklearmächten Indien und Pakistan um die Kontrolle über Kaschmir. Äthiopien und Eritrea beendeten 2017 mit einem Friedensvertrag den lang anhaltenden Konflikt zwischen beiden Ländern.

Mit Blick auf die Zahl der durch Kampfhandlungen getöteten Personen lassen sich zwei gegenläufige Entwicklungen erkennen: Dem stark rückläufigen Gesamttrend von etwa 14.000 Kriegsopfern weniger als 2016 (2017: 82.000 Opfer; 2016: 96.000 Opfer),

5 Gewaltkonflikte und multilaterale Militär- und Beobachtermissionen 2018/2019 Quelle → 1/69



**Multilaterale Militär- und Beobachtermissionen**

- VN
- OSZE
- NATO
- EU
- Weitere (AU, ECOWAS u.A.)

**Konflikte**

Länder, in denen im Jahr 2017/2018 mind. ein Gewaltkonflikt/Krieg ausgetragen wurde

Zugunsten der besseren Lesbarkeit sind einige Ländernamen nicht dargestellt. Die dargestellten Grenzen und Namen entsprechen nicht der offiziellen Auffassung des BICC.

der auf eine Abnahme von Kriegstoten in innerstaatlichen Konflikte zurückzuführen ist, steht ein Anstieg von fast 3.700 Getöteten in nichtstaatlichen Konflikten gegenüber (2017: 13.662 Opfer; 2016: 9.979 Opfer). Letzterer ist auf die Zunahme bewaffneter Konflikte in Subsahara-Afrika, vor allem in der ZAR und in der DRK, zurückzuführen. Zudem bedingten die Kämpfe zwischen den kurdisch dominierten Kräften der SDF und dem IS im Jahr 2017 ca. 5.000 Opfer.

1  
52

Die Anzahl innerstaatlicher, d.h. mit Beteiligung mindestens eines staatlichen Akteurs in Syrien ausgetragener Konflikte, ist rückläufig. Waffenruhen, De-Eskalationszonen sowie ein Rückgang der Anzahl umkämpfter Gebiete führten zu einer deutlichen Reduktion gefechtsbedingt Getöteter und erreichten mit rund 20.000 Kriegstoten den niedrigsten Stand seit 2011 (2017: 20.000 Opfer; 2016: 40.000 Opfer; 2011: 1.000 Opfer).

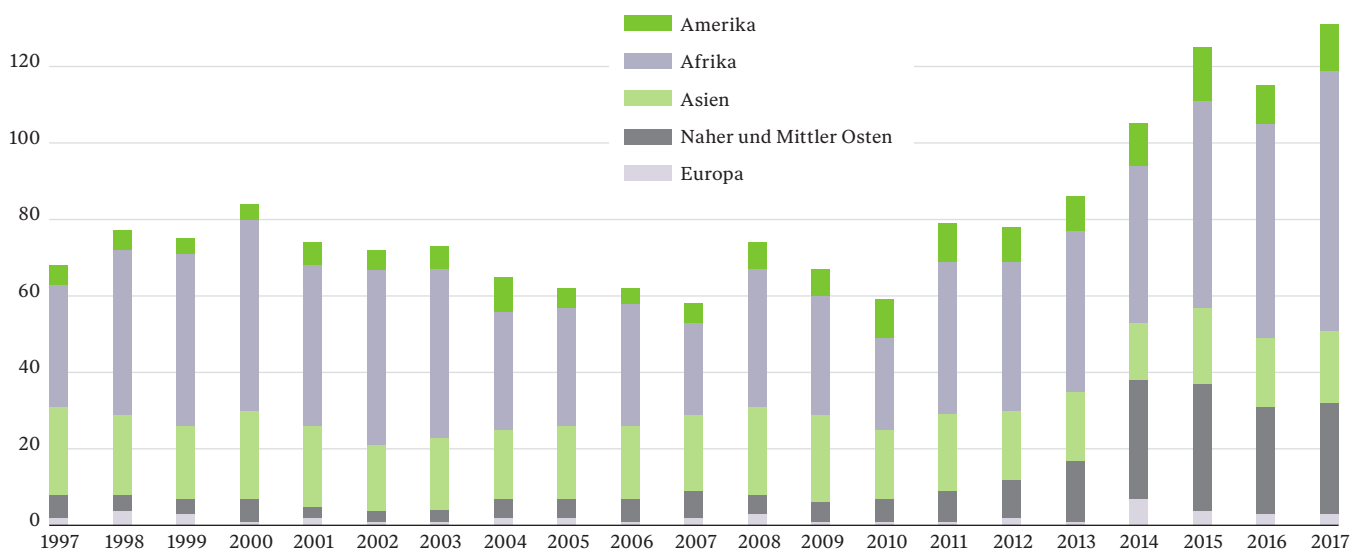
Konflikte in nur fünf Ländern – Syrien, Afghanistan, Südsudan, Myanmar und Somalia – sind für 68 % der Flüchtlinge weltweit verantwortlich (→ UNHCR 2018a) → 2. Seit Beginn des Krieges in Syrien 2011 flohen mit 12,5 Mio. Menschen mehr als die Hälfte der Bevölkerung aus dem Land (→ IDMC 2018).

Fast die Hälfte aller 131 erfassten bewaffneten Konflikte in 2017 (68) fand in Afrika statt – eine Zunahme um 20 Konflikte gegenüber dem Vorjahr. Alle anderen Regionen → 6/52. erfahren in der Summe keine (Europa 2017: 3 Konflikte) oder nur geringfügige Änderungen gegenüber dem Vorjahr. Der Nahe und Mittlere Osten ist die Region mit

Afrika stark von bewaffneten Konflikten betroffen

6 Globale Gewaltkonfliktrends im regionalen Vergleich

Quelle → 1/69





den höchsten Opferzahlen nicht-staatlicher Konflikte. Syrien – mittlerweile im siebten Konfliktjahr – sticht mit 19 Gewaltkonflikten als das Land mit der höchsten Gesamtzahl heraus.

## FRIEDENSMISSIONEN, MILITÄRINTERVENTIONEN

Die Gesamtzahl multilateral organisierter – i.d.R. von VN, NATO, OSZE, EU, AU mandatierter – militärischer Missionen<sup>2</sup> in 2018/2019 (→ **5**/51.) veränderte sich gegenüber 2017 nur unwesentlich. 2017 waren es 62 Missionen, 2018 61, da die VN-Mission in Liberia (UNMIL) im März 2018 beendet wurde. Die Anzahl der VN-Friedenssicherungseinsätze sank damit von 15 auf 14 → **4**/120. Inwiefern sich der angekündigte Abzug der USA aus Afghanistan und Syrien auf Militäreinsätze und Friedensmissionen weltweit auswirken wird, bleibt abzuwarten.

Seit der Wiedervereinigung veränderte sich die Art und Häufigkeit von Auslandseinsätzen der Bundeswehr grundlegend. Während die Bundeswehr zur Zeit des Kalten Krieges ausschließlich im Bereich humanitärer Hilfeleistung aktiv war, kamen in den 1990er Jahren erste militärische Auslandseinsätze hinzu (z.B. Bosnien, Kosovo). Nach dem 11. September 2001 folgten im Kontext der Operationen Enduring Freedom und ISAF in Afghanistan Kampfeinsätze der Bundeswehr. Aktuell bekämpfen Bundeswehrsoldaten den IS in Syrien und im Irak und bemühen sich um Friedenssicherung in Mali und im Sudan. Jedoch veränderte sich nicht nur die Art der Einsätze, sondern auch die Anzahl der Mandate nahm zu → **8a**/54. Von 1990 bis Ende 2018 führte die Bundeswehr insgesamt 60 Auslandseinsätze durch, von denen 14 noch andauern. Nach Schätzungen der Bundesregierung beteiligten sich in diesem Zeitraum über 400.000 Bundeswehrsoldaten an Auslandseinsätzen (→ Deutscher Bundestag 2018a).

Dementsprechend veränderte sich auch die politische Diskussion um Auslandseinsätze. In den 1990er Jahren waren Auslandseinsätze eine Ausnahme, die im Bundestag und in der breiten Öffentlichkeit kontrovers diskutiert wurden. Heute gehören Auslandseinsätze der Bundeswehr zur außenpolitischen Normalität. Angesichts dessen ist es umso wichtiger, selbige systematisch zu evaluieren, um die gesellschaftlichen und ökonomischen Kosten dem Nutzen dieser Einsätze gegenüberzustellen. Aktuell scheuen politische Entscheidungsträger die Auseinandersetzung um die Kosten von Auslandseinsätzen und bleiben hinsichtlich der Erfüllung der gesetzten Ziele stets vage und unverfänglich. Dabei gilt es, trotz Problemdruck durch humanitäre Krisen und Bündnisverpflichtungen, unabhängig zu evaluieren, ob und in welchem Maße Auslandseinsätze ihre Ziele erreicht haben und welche Kosten entstanden sind.

Auslandseinsätze der Bundeswehr sind zur Normalität geworden

Wesentliche Bestimmungsfaktoren für die Mandatierung von Auslandseinsätzen sind externer Problemdruck (d.h. akute Krisen, Konflikte und humanitäre Katastrophen), außenpolitische Verpflichtungen (z.B. völkerrechtliche Verträge und Bündnisse wie beim Afghanistan-Einsatz) sowie innenpolitische Interessen- und Stimmungslage (Terrorabwehr, Migrationsverhinderung, Glatz/Kaim/Vorrath 2018). Unilaterale geostrategische Interessen spielen bei der Entscheidung über deutsche Auslandseinsätze eine untergeordnete Rolle. Deutsche Auslandseinsätze finden in multilateralen Konstellationen und vornehmlich unter Leitung internationaler Organisationen statt. Insbesondere, wenn sich Deutschland an militärischen Interventionen beteiligt, geschieht dies unter der Leitung und mit der Legitimation der Vereinten Nationen (VN) oder im Verbund mit der Nato oder der EU.

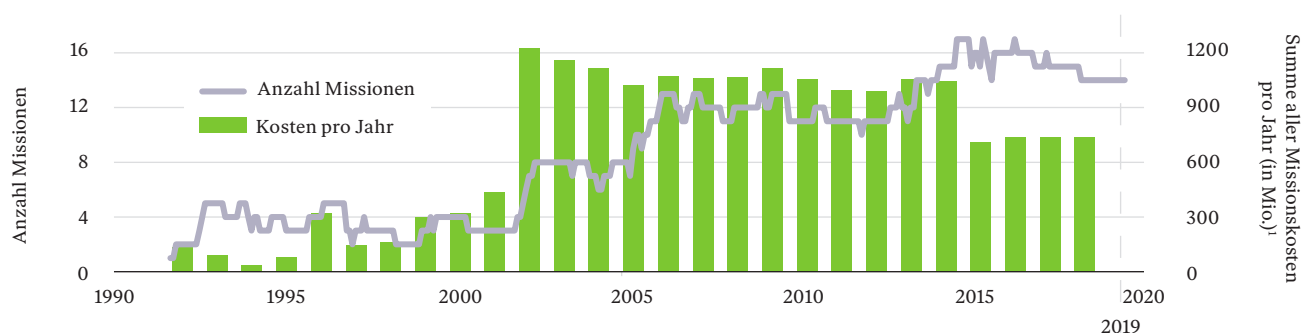
**7** Einsätze der Bundeswehr 2017-2019 (Stand: 8. April 2019)

Quelle → 1/69

Einsatz	Kürzel	Einsatzgebiet	Stärke	Obergrenze
Resolute Support Mission	Resolute Support (RSM)	Afghanistan	1.245	1.300
Kosovo Force	KFOR	Kosovo	66	800
UN Mission in South Sudan	UNMISS	Südsudan	13	50
UN / AU Mission in Darfur	UNAMID	Sudan	4	50
UN Interim Force in Lebanon	UNIFIL	Libanon	117	300
EU Training Mission in Mali	EUTM Mali	Mali	180	350
UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali	MINUSMA	Mali	929	1.100
EU Naval Force – Operation Atalanta	NAVFOR Atalanta	Horn von Afrika	80	600
NATO-Mission	Sea Guardian	Mittelmeer	175	650
Operation Sophia	EUNAVFOR MED	Mittelmeer	0	950
Unterstützung der Anti-IS-Koalition, Stabilisierung Irak	Anti-IS-Einsatz/ Fähigkeitsaufbau Irak	Syrien/Irak	474	800
Strategical Air Medical Evacuation	STRATAIRMEDEVAC	Deutschland	48	k. A.
UN Mission for the Referendum in Western Sahara	MINURSO	Westsahara	3	20

**8a** Internationale Einsätze der Bundeswehr seit 1991 - Anzahl und Kosten

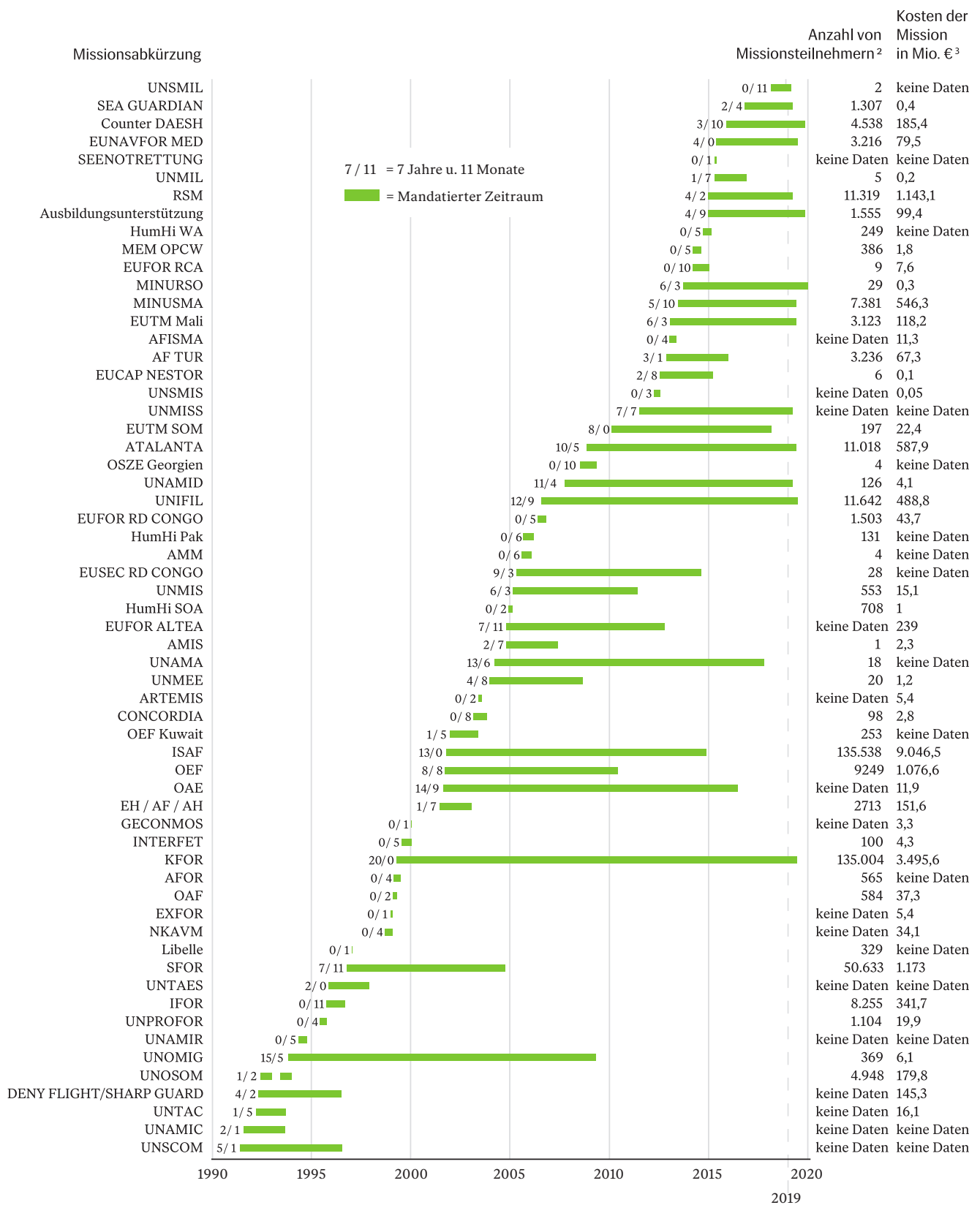
Quelle → 1/69



<sup>1</sup> Durchschnittliche Kosten pro Monat und Mission, aufsummiert auf das entsprechende Jahr.

**8b** Internationale Einsätze der Bundeswehr nach 1991 – Zeitraum, Dauer, Kosten und Personen

Quelle → 1/69



<sup>2</sup>Stand April 2018, <sup>3</sup>Stand September 2018



Aktuell liegt der regionale Fokus deutscher Auslandseinsätze auf der MENA-Region (Mittlerer Osten und Nordafrika) und auf Sub-Sahara Afrika → 7/54. Unter dem Begriff der „Stabilisierung“ hat ein vernetzter Ansatz militärischer, polizeilicher, diplomatischer und entwicklungspolitischer Maßnahmen an Bedeutung gewonnen. Der Stabilisierungsbegriff erfährt gegenwärtig in den Interventionsstrategien vieler westlicher Regierungen und Organisationen (VN, EU, Nato) eine zentrale Bedeutung, wenn gleich, je nach Akteur, unterschiedliche Zielsetzungen darunter verstanden werden (→ Meininghaus et al. 2019). Deutschland bündelt unter dem Begriff die Aktivitäten unterschiedlicher Ressorts (Auswärtiges Amt, Ministerium für Verteidigung, Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und Ministerium des Inneren, für Bau und Heimat) und ihrer Umsetzungsorganisationen (u.a. Bundeswehr, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ). Während Befürworter dieses Ansatzes die ganzheitliche Ausrichtung betonen, befürchten Kritiker, dass das Primat einer bestimmten Sicherheits- und Interessenslogik alle anderen Logiken – etwa die der humanitären Hilfe oder der Entwicklungszusammenarbeit – überschattet. Mali, wo gegenwärtig der größte Einsatz der Bundeswehr stattfindet, avancierte jüngst zu einem anschaulichen Beispiel deutscher und europäischer Stabilisierungspolitik, welches die Schwierigkeiten dieses Ansatzes verdeutlicht.

## 1.2 ✓ Deutsche und europäische Stabilisierungspolitik in Mali

**W**ie die VN und die EU hält die Bundesregierung die Situation in Mali für den Schlüssel zur Stabilisierung des gesamten Sahels. Ziel ist es, Entwicklung und Frieden für die Bevölkerung durch die Verbesserung menschlicher Sicherheit und eine erfolgreiche Bekämpfung von internationalem Terrorismus, irregulärer Migration und transnationaler Kriminalität zu schaffen. Dahinter steht maßgeblich das europäische Eigeninteresse, Europa vor einem weiteren Zuzug von Migranten und Flüchtenden aus Westafrika zu bewahren. Deutschland engagiert sich in Mali seit 2013 in unterschiedlichen Formaten: in der militärischen, zivilen und polizeilichen Zusammenarbeit unter dem Schirm der VN-Friedensmission MINUSMA, in den Programmen und Instrumenten der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU sowie bilateral.

Grundlegend ist zu konstatieren, dass die Umsetzung des Friedensabkommens von 2015 bisher kaum Fortschritte verzeichnet. In puncto Sicherheit und menschlicher

Sicherheitslage in Mali hat sich trotz Stabilisierungspolitik verschlechtert

Sicherheiten verschlechterte sich die Lage drastisch: Regelmäßige Anschläge, ethnische Spannungen und eine allgemeine Zunahme der Unsicherheit in der Zentralregion Malis, punktuell auch im Süden, bedrohen die Zivilbevölkerung. Gewalt und Gegengewalt islamistischer Extremisten, Tuareg-Separatisten, bewaffneter Drogenbanden und Militärs (u.a. malische Sicherheitskräfte, G5-Sahel-Einsatztruppe und französische Antiterrorereinheiten) bestimmen die Instabilität im Norden Malis. Die Zahl sicherheits-

relevanter Angriffe verdoppelte sich nahezu zwischen Mitte 2017 und Mitte 2018 (→ UNSC 2018). Seit 2013 verzeichnet Mali einen rasanten Anstieg seiner Militärausgaben; gleichzeitig rüsteten illegale Netzwerke des Menschen-, Waffen- und Drogenhandels auf. Drogenbarone sind mit Regierungsbeamten und Repräsentanten von Gruppen, die Unterzeichner des Friedensabkommens von 2015 sind, sowie mit paramilitärischen Gruppen, die den Norden Malis in Unsicherheit halten, eng vernetzt (→ ICG 2018).

1

58

Trotz diverser Stabilisierungsversuche ist die Situation in Mali zunehmend fragil. Parallel verfehlten Maßnahmen das Ziel, die Migration aus und durch Mali nach Europa einzudämmen. Angesichts dieser Tendenzen, die die Wirksamkeit militärischer, polizeilicher und ziviler Maßnahmen zur Stabilisierung Malis infrage stellen, werden im Folgenden die drei zentralen Funktionsbereiche<sup>3</sup> der Stabilisierungsagenda untersucht: Friedenseinsätze, Ausbildungs- und Ausstattungshilfe sowie Migrationsmanagement.

### **STABILISIERUNG DURCH FRIEDENSSICHERUNG IM RAHMEN DER MINUSMA?**

Das deutsche Einsatzkontingent in der MINUSMA leistet einen Beitrag zur militärischen, polizeilichen und zivilen Komponente der Mission → **10** /59. Jedoch beinhaltet das Mandat der MINUSMA einen nur schwer aufzuhebenden Widerspruch, was die Wirksamkeit der Mission insgesamt berührt: Die Blauhelme sollen den Friedensplan mit den (Konflikt-)Parteien des Friedensabkommens umsetzen, obwohl dessen Unterzeichner die Bevölkerung nur in Teilen repräsentieren. MINUSMA soll außerdem die Wiederherstellung der territorialen Integrität Malis – also den Kampf gegen Separatisten und Dschihadisten – unterstützen. Dies ist, gemessen an den VN-Prinzipien für Friedenseinsätze, höchst problematisch. Denn die Blauhelme riskieren, als parteiisch wahrgenommen zu werden und durch die unscharfe Abgrenzung zur proaktiven Terror- und Separatistenbekämpfung das Prinzip der Neutralität aufzugeben.

Damit steht sich die Mission bei ihrer zweiten Aufgabe, nämlich den Schutz der Zivilbevölkerung zu gewährleisten und zu diesem Zweck auch asymmetrische Bedrohungen abzuwenden (wenn nötig proaktiv mit Waffengewalt), selbst im Wege. Vor dem Hintergrund sich stetig verschlechternder Sicherheitsbedingungen ist der Zugang zur Bevölkerung zunehmend schwierig. Die Mission hat Akzeptanzprobleme in der malischen Gesellschaft, was sich in der hohen Zahl der Angriffe auf Einrichtungen und Truppen der MINUSMA widerspiegelt: Von den 177 insgesamt getöteten MINUSMA-Soldaten kamen 106 durch Angriffe mit selbstgebauten Sprengfallen und infolge von Angriffen auf Camps und Logistikkonvois ums Leben (→ Cruz 2017: 26-27). Ein Selbstmordattentat am 24. Februar 2019 auf das Camp Gecko, in dem auch deutsche Soldaten stationiert sind, wies eine bis dahin in Mali nicht gekannte Dimen-

VN-Mission in Mali hat Akzeptanzprobleme in der Bevölkerung

---

**10** MINUSMA-Mandat und deutsche Rolle

Der Fokus der Multidimensionalen Integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA) liegt auf der Unterstützung der Umsetzung des Friedensabkommens von 2015. Sicherheitspolitisch beinhaltet dies, die staatliche Autorität wiederherzustellen und auszuweiten, den Sicherheitssektor zu reformieren, staatliche Dienstleistungen in allen Landesteilen verfügbar zu machen, Institutionen zu reformieren und die nationale Aussöhnung zu unterstützen. Deutschland beteiligt sich mit 878 Soldaten (14.1.2019) und elf Polizisten an der Stabilisierungsmission. Das deutsche Einsatzmandat läuft bis zum 31.5.2019 und sieht den Einsatz von bis zu 1.100 Soldaten vor. Die Stationierung konzentriert sich auf Gao (Camp Castor), das nationale Truppenhauptquartier in Bamako und den Lufttransportstützpunkt im benachbarten Niger (Niamey), von wo aus Material- und Personaltransporte und die medizinische Versorgung von Verwundeten organisiert werden. Weitere Einsatzschwerpunkte umfassen militärische Aufklärung und Objektschutz, Zivil-Militärische

Zusammenarbeit, Einsatzunterstützung durch auf Nachfrage temporär bereitgestellte Luftbetankung für französische Kräfte und die Ausbildungshilfe für VN-Angehörige. Die Polizei stellt u.a. ein Spezialteam (Specialized Training Team on Serious and Organized Crime, Counter Terrorism and Forensics) zum Fähigkeitsaufbau malischer Sicherheitskräfte zur Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität, organisierter Kriminalität und Kriminaltechnik (Deutscher Bundestag 2018d). Im zivilen Bereich unterstützt Deutschland die mittelfristige Wiedereingliederung ehemaliger Kämpfer des Nordens, weiterhin Dezentralisierungsprozesse und Governance-Reformen. Die Einsatzfinanzierung erfolgt über das VN-Budget, dessen Gemeinschaftskosten von 1,048 Mrd. € (Jahreszeitraum 07/2017-06/2018) Deutschland zu 6,39 % mitfinanziert (2017). Einsatzbedingte Zusatzausgaben für die Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an MINUSMA belaufen sich auf 268,9 Mio. € für den aktuell mandatierten Zeitraum über 13 Monate bis 31.5.2019.

sion an Professionalität und Zerstörungswucht auf. Diese Art von Bedrohungen durch Aufklärungsarbeit und Objektschutz zu verringern, stellt eine der Kernaufgaben des deutschen Einsatzkontingents der Bundeswehr dar. Die drohnengesteuerte Überwachung Nordmalis, v.a. durch das Modell Heron I, ist jedoch umstritten. Medienberichte über die angebliche Bereitstellung von Aufklärungsdaten für die französische Terrorismusbekämpfungsmission Barkhane 2018 verdeutlichen die Notwendigkeit einer klaren Abgrenzung der einzelnen Missionen. Auch wenn die Bundesregierung jedwede Mandatsüberschreitung im Falle der Aufklärungsdrohne abstreitet (→ Deutscher Bundestag 2018b: 12)<sup>4</sup>, kommt das deutsche Einsatzkontingent in mehrfacher Hinsicht mit anders gelagerten Missionen in Berührung. In ihren militärischen und polizeilichen Beratungs- und Ausbildungskomponenten als Teil von MINUSMA trainieren deutsche Kräfte – in geringerem Ausmaß als die European Union Training

Mission (EUTM) – indirekt auch die Kapazitäten von Soldaten der G5 Sahel Joint Force, der gemeinsamen Eingreiftruppe der G5-Sahel-Staaten (Mauretanien, Tschad, Burkina Faso, Niger und Mali); nämlich dann, wenn malische Absolventen in der G5-Sahel-Eingreiftruppe Verwendung finden (→ Deutscher Bundestag 2019: 6). Aufgrund von Menschenrechtsverletzungen gegen Gefangene und Zivilisten durch Soldaten der gemeinsamen Einsatztruppe der G5-Sahel-Staaten – wie auch Angehörigen der malischen Armee und Sicherheitskräfte – erfolgte eine Anpassung der Trainingsmaßnahmen. Aber der politische Wille, alle Akteure zur Rechenschaft zu ziehen, ist nicht allzu stark. Kritiker sehen als Grund hierfür, dass die französische Operation Barkhane und die G5-Eingreiftruppe dadurch, dass sie in der Arbeitsteilung der internationalen und regionalen Stabilisierungsakteure schwerpunktmäßig Maßnahmen zur Terrorbekämpfung durchführen, die VN-Mission weitgehend von der Notwendigkeit entlasten, selbst proaktiv Gewalt einzusetzen. Daher werden diese Verstöße in Kauf genommen.

Die VN-Friedensmission in Mali ist eng verzahnt mit regionalen und internationalen Antiterror-, Militär- (z.B. Barkhane und der regionalen G5-Sahel-Eingreiftruppe) sowie zivilen Stabilisierungsmissionen. Das explizite Terrorbekämpfungsmandat von Barkhane und der G5-Sahel-Eingreiftruppe schadet dem internationalen Stabilisierungsansatz insofern, als die Unterscheidung zwischen zivilen und Kampfeinsätzen in den Augen der Malier und oppositioneller bewaffneter Kräfte verschwimmt. Aus diesem Grund ist MINUSMA Ziel bewaffneter Angriffe und gilt als die gefährlichste UN-Mission, obwohl sie ihr robustes Mandat kaum ausschöpft und Antiterrormaßnahmen an die Franzosen oder die regionale Anti-Terroreinheit GAR-SI Sahel (Groupes d'Action Rapides – Surveillance et Intervention au Sahel) auslagert.

Zielkonflikte zwischen den verschiedenen Missionen zur Terrorbekämpfung und Stabilisierung in Mali

Die Stabilisierungsbemühungen mit Fokus auf die Gesamtregion Sahel ergeben auf den ersten Blick das Bild eines vernetzten Ansatzes, wo ein Akteur den anderen durch Präsenz und Aktivitäten komplementiert. Die Kehrseite ist, dass sich die Auszubildenden (malische Sicherheitskräfte und G5-Sahel-Kräfte) fast permanent im Kampfeinsatz befinden, die zu schützende Zivilbevölkerung immer mehr Bedrohungen ausgesetzt ist und sich selbst schützen muss – im Zweifelsfall, indem sie aus Mali flieht. Kritisch zu hinterfragen ist, ob damit Konfliktursachen (Land, Ressourcenverteilung) bearbeitet oder lediglich die Symptome tiefer liegender Konflikte behandelt werden. Die Verschlechterung der Sicherheitslage zeigt, dass Stabilisierung offensichtlich neue Konflikte schafft.



## **STABILISIERUNG DURCH AUSBILDUNG UND AUSSTATTUNG DER MALISCHEN SICHERHEITSKRÄFTE?**

Neben der Unterstützung von Friedenseinsätzen fördern Deutschland und die EU die malischen Sicherheitskräfte in ihren Stabilisierungsbemühungen durch Beratung und Ausbildung. Dies geschieht vor allem im Rahmen von Missionen der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. So bildet die EU mit der EUTM seit Februar 2013 die malischen Streitkräfte aus und berät sie. Eines der zentralen Ziele ist die Unterstützung des malischen Militärs bei der Wiedererlangung staatlicher Kontrolle über das gesamte Staatsgebiet. Mit 160 Soldaten (von insgesamt 580, Stand 07/2018) zählt Deutschland zu den größten Truppenstellern. 2018 bildete EUTM bereits rund 13.000 malische Soldaten aus (→ Deutscher Bundestag 2019: 6); das entspricht in etwa einem Drittel der malischen Armee. Seit 2016 berät und trainiert EUTM die G5-Sahel-Eingreiftruppe, die speziell zur Terrorismusbekämpfung und Eindämmung grenzüberschreitender Kriminalität in den Grenzregionen der G5-Sahel-Staaten eingesetzt wird. Beide Maßnahmenstränge trugen bislang nicht zu einer Verbesserung der Sicherheitssituation bei.

Im Januar 2015 startete die EU zusätzlich die EU Capacity Building Mission zur Beratung und Ausbildung der malischen Polizeikräfte, einschließlich der Nationalgarde und der Gendarmerie. Bis 2016 bildete EUCAP bereits 600 Polizeioffiziere und -unteroffiziere aus. 2017 wurde das Ausbildungs- und Beratungsmandat von EUCAP Sahel Mali auf die Bereiche Grenzschutz und -management sowie Terrorismusbekämpfung erweitert. Das internationale Personal von EUCAP Sahel besteht aus rund 100 Personen, gut ein Drittel davon Polizisten (Stand 01/2019). Deutschland beteiligt sich personell nicht an EUCAP.

Zusätzliche internationale Unterstützung der malischen Sicherheitskräfte erfolgt durch die Überlassung von Waffen und anderer Ausrüstung oder über die Gewährung entsprechender Kredite. Dies führte dazu, dass sich die Militärausgaben Malis zwischen 2013 und 2017 mehr als verdreifacht haben und 2017 mit 456 Mio. US-\$ 12,7 % der Staatsausgaben und 3,1 % des Bruttoinlandsprodukts ausmachten (→ SIPRI 2018). Insbesondere in die Luftwaffe investierte die malische Regierung in den letzten Jahren, u.a. durch den Kauf von zwei Transporthubschraubern und einem Transportflugzeug von Airbus. Inwiefern die malischen Sicherheitskräfte aus der sogenannten Ertüchtigungsinitiative Ausrüstungsunterstützung erhalten, stuft die Bundesregierung als Verschlusssache ein (→ Deutscher Bundestag 2018b: 4).

Der Militärputsch 2012 und der Hilferuf der malischen Interimsregierung an Frankreich, um ihre Souveränität in Nordmali angesichts des dortigen Konflikts mit den separatistischen Tuareg und Islamistengruppen wiederherzustellen, zeigten, dass die malischen Sicherheitskräfte nicht nur unter Ineffizienz und Fähigkeitsmangel leiden. Vielmehr offenbarten sich hier grundlegende Probleme des gesamten Sicherheitssektors, nämlich Korruption und Parteilichkeit. Weite Teile der malischen Bevölkerung sehen sowohl die malische Polizei wie auch das Rechtssystem als die beiden korruptesten und am schlechtesten verwalteten Bereiche in Mali an. Soldaten aus dem Süden dominieren das Militär. Der malischen Armee werden, insbesondere im Zuge ihres Vorgehens im Norden Malis, zahlreiche Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen, darunter Folter, außergerichtliche Hinrichtungen und Angriffe auf die Zivilbevölkerung. Dies unterminiert die Legitimität der Armee und damit auch der Regierung im Norden Malis.

Daher bedarf es ernsthafter Reformen des Sicherheitssektors. Korruption, insbesondere bei Polizei und Justiz, muss eingedämmt werden. Sicherheitskräfte, die Menschenrechtsverletzungen begehen, müssen zur Rechenschaft gezogen werden. Nur so kann die Akzeptanz der Sicherheitskräfte in der Bevölkerung verbessert werden. Trotz anderslautenden Erklärungen hat die malische Regierung kein Interesse, solche Reformen anzugehen. Zentrale Punkte des Friedensabkommens von 2015, etwa zur Integration lokaler bewaffneter Gruppen in die staatlichen Sicherheitsstrukturen, werden nicht umgesetzt. Stattdessen konzentriert sich die malische Regierung auf den Ausbau ihrer militärischen Fähigkeiten.

Anstatt auf ernsthafte Bemühungen im Sicherheitsbereich zu drängen, unterstützen die internationalen Akteure – auch Deutschland – über ihre Stabilisierungsaktivitäten diesen Kurs der malischen Regierung. Zwar beinhalten die oben genannten Ausbildungsaktivitäten im Rahmen von EUTM, EUCAP Sahel Mali und MINUSMA meist auch Ausbildungsmodule zum Thema Menschenrechte. Deren Rolle ist jedoch marginal, und sie gehen nicht über eine oberflächliche Einführung hinaus. Ernsthafte Reformbemühungen hin zu einem Militär, das sich als Verteidiger der Sicherheit und

## 11 Bevölkerungs-, Migrations- und Fluchtdaten zu Mali

Quelle → 1/69

Gesamtbevölkerung	18,7 Mio.
Bedarf an humanitärer Hilfe	3,2 Mio.
Malische Migranten im Exil	1-4 Mio.
Malische Flüchtlinge (Mauretanien, Niger, Burkina Faso)	135.737
Binnenvertriebene	69.000
Rückführungen	77.000

der Rechte aller Bürger Malis sieht, stehen aus. Die Menschenrechtsverletzungen des malischen Militärs sind für den Zulauf zu dschihadistischen Gruppen mitverantwortlich (→ Human Rights Watch 2018).

## STABILISIERUNG DURCH MIGRATIONSMANAGEMENT?

Ein Schwerpunkt der deutschen und europäischen Stabilisierungspolitik in der Sahelzone liegt auf der Regulierung von Migration → **2**/80–81. Mali ist von besonderem Interesse, da es – neben eigenen Flüchtlingen – ein wichtiges Transitland für Migranten aus Guinea, Gambia, der Elfenbeinküste und dem Senegal ist. Obwohl sich die Konflikte zunehmend verschärfen, liegt das Hauptaugenmerk der EU nicht auf der Versorgung malischer Flüchtlinge, sondern auf der Verhinderung der Migration nach Europa. 2015 hatten 90 % der in Mali dokumentierten Migranten ein afrikanisches Drittland und nur 10 % Industriestaaten zum Ziel (→ Maastricht Graduate School of Governance, 2017 : 2). Laut der Internationalen Organisation für Migration (IOM) sank zwar die Gesamtzahl von Flüchtlingen, Asylbewerbern und Migranten, die über die Mittelmeerroute nach Europa gelangten, von 362.300 (2016) auf 111.237 (2018) (→ IOM, 2018). Jedoch blieb der Anteil an Maliern mit 10.010 (2016) und 11.216 Personen (2018) davon unberührt (→ UNHCR, 2016, 2018a, 2018b). Tatsächlich wollten in der ersten Jahreshälfte 2018 38 % von in Mali erfassten Migranten und Geflüchteten nach Algerien oder Libyen reisen – jedoch 35 % nach Europa (→ ACAPS, 2018). Hinzu kommt eine Dunkelziffer von Menschenhandel (Zwangsarbeit, sexuelle Ausbeutung) v.a. in den Regionen Mopti und Gao (→ Molenaar/Van Damme, 2017). Unsicherheit und Kriminalität im Norden Malis werden dadurch befeuert, dass Algerien Flüchtlinge und Migranten im Sinne der EU-Flüchtlingspolitik an seiner Grenze mit Mali in der Wüste aussetzt, wo diese Opfer von Misshandlungen durch Sicherheitskräfte und von Menschenhandel werden → **11**/62.

## 12 Mali betreffende EU Programme (Auswahl)

Quelle → **1**/69

11 <sup>th</sup> European Development Fund (EDF)	2014-2020; 30,5 Mrd. €; davon 665 Mio. € für Mali in den Bereichen Friedensbildung und Staatsreform, ländliche Entwicklung und Ernährungssicherheit, Bildung, und Infrastruktur
Internationale Geberkonferenz 'Together for a New Mali'	2013; 3,25 Mrd. € zugesagt; davon 1,35 Mrd. € durch die EU und 523,9 Mio. € durch die Europäische Kommission .
European Trust Fund (EUTF)	Aktuell: Elf Projekte in Mali, ca. 200 Mio. €; z.B. RELAC II Programm (Luxemburg, Friedensabkommen im Norden Malis durch wirtschaftliche Regeneration und Unterstützung lokaler Behörden stärken, um dieses Gebiet in der post-Konfliktphase zu stabilisieren).
Instrument for Stability and Peace (IcSP)	Aktuell: 14 Projekte in Mali, 35,5 Mio. €; z.B. Sicherheitssektorreform, Prävention von gewaltsamem Extremismus, Jugendbeschäftigung, Wiedereingliederung ausgebeuteter Kinder
European Union's Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (ECHO)	Seit 2012; 275 Mio. € humanitäre Hilfe

Im Jahr 2015 markierten das Abkommen von Valletta und die Einrichtung des EU Emergency Trust Fund (EUTF) einen Wendepunkt der EU-Politik hin zu dem vagen Ziel der Stabilisierung Afrikas – ohne das Konzept der Stabilisierung definiert zu haben. Hierzu richtete die EU eine „Migrationspartnerschaft“ mit Mali ein, die seit 2016 rechtlich in das EU Migration Partnership Framework eingebettet ist. Problematisch ist, dass eine unübersichtliche Anzahl an Maßnahmen entstand, so dass innerhalb Malis und bei externen Gebern Unklarheit darüber herrscht, was bereits umgesetzt ist → **12/63**.

1

64

Insgesamt elf EUTF-Projekte mit einem Budget von fast 200 Mio. € zielen auf eine Verbesserung des Meldewesens und die Ausstellung von Personalausweisen ab. Direktes Migrationsmanagement (15 Mio. €) flankiert Projekte zu verbesserter Regierungsführung und Konfliktprävention sowie besseren Beschäftigungsmöglichkeiten, die Menschen Anreize zum Bleiben schaffen sollen (→ European Commission, 2019). Die Bundesregierung ist in Mali durch Projekte in der Entwicklungszusammenarbeit auf Regierungs- und auf Lokalebene involviert, die sich zwischen 2013 und 2018 mit 112 Projekten und Programmen auf insgesamt 634,41 Mio. € beliefen (→ BMZ, 2019). Mit Abschluss des Friedensabkommens 2015 wurden Mali weitere 133 Mio. € zugesagt. Schwerpunkte sind hierbei Dezentralisierung und gute Regierungsführung, Förderung einer produktiven und nachhaltigen Landwirtschaft, Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung sowie die Förderung des Friedens- und Stabilisierungsprozesses (→ BMZ 2019). Im Hinblick auf Migrationsmanagement beteiligt sich die Bundesregierung v.a. durch Maßnahmen im Norden des Landes an Vorhaben, die im Rahmen der EU-Migrationspartnerschaft zur Bekämpfung von Fluchtursachen beitragen sollen. Hierzu zählen Programme zur Grenzsicherung und Migrationskontrolle im engeren Sinn, z.B. die afrikaweite Unterstützung des Grenzprogramms der Afrikanischen Union (AU), die das Auswärtige Amt in Mali finanziert (→ GIZ 2019). Das bereits seit 2008 über die Afrikanische Union implementierte Programm soll „friedliche, offene und florierende Grenzen“ gewährleisten, wie es in der „Vision des Grenzprogramms der AU“ heißt. Dabei sollen in 23 Staaten Grenzmarkierungen ausgeweitet, gemeinsame Verfahren zum Grenzmanagement vereinbart und Personal geschult werden.

Diese Zusammenschau der zahlreichen deutschen und EU-Maßnahmen zeigt die Tendenz auf, durch Grenzkontrollen und eine Stärkung der Sicherheitskräfte Menschen zum Bleiben zu bewegen und Migration aus Mali zu kontrollieren und einzuschränken. Jedoch zeigen die genannten Zahlen, dass diese Logik nicht aufgeht. Zudem bedingen die Einsätze von MINUSMA und Barkhane – obgleich ihre Mandate humanitäre Hilfe im Rahmen der Terrorismusbekämpfung einschließen –, dass humanitäre NGOs kaum noch Zugang zur Bevölkerung haben und selbst zunehmend Angriffen ausgesetzt sind (→ Marín 2017).

Afrikanische Regierungen betonen, dass lokale Bedarfe und nicht europäische Sicherheitsinteressen ihre Innenpolitik bestimmen sollen. Die EU-Stabilisierungspolitik bedeutet jedoch das Gegenteil. Denn strengere Grenzregime erschweren die grenzüberschreitende Freizügigkeit, die vor der derzeitigen EU-Intervention zwischen allen Staaten der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) herrschte und von der gerade innerafrikanische Wanderungen von Saisonarbeitern und Nomaden profitierten. Malische Oppositionelle und Diasporavertreter wiesen eine Verlängerung der EU-Migrationspartnerschaft bereits 2016 scharf zurück (→ Castillejo 2017). Dies blieb erfolglos. Während die malische Regierung kooperationswillig ist, lehnen einflussreiche Vertreter und Gruppen der Zivilgesellschaft (z.B. Association Malienne des Expulsés) die europäische Migrationspolitik ab, weil sie strukturelle Ursachen für Migrationsbedarfe ignoriere, Migration fälschlicherweise mit Kriminalität gleichsetze und Spannungen unter ECOWAS-Staaten provoziere (→ Idrissa 2019: 30ff). Derweil gewinnen dschihadistische Gruppen an Unterstützung, indem sie sich u.a. für eine Abschaffung nationalstaatlicher Grenzen aussprechen. Angesichts dessen ist die deutsche Unterstützung von Rückkehr- und Migrationsmanagementprogrammen äußerst kritisch zu beurteilen. Die so unterstützte Immobilität innerhalb der ECOWAS hat das Potenzial, in Mali Unmut hervorzurufen und destabilisierend zu wirken.

Von der EU favorisierte strenge Grenzregime sind in Mali umstritten

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

---

Die Sicherheitslage in Mali verschlechterte sich nach dem Friedensabkommen 2015 weiter. Trotz neuerlicher Bekenntnisse zur Umsetzung des Abkommens hat sich an diesem Trend auch nach der Präsidentenwahl 2018 nichts geändert. Von einem Erfolg der internationalen Stabilisierungsbemühungen kann keine Rede sein. Das heißt im Umkehrschluss nicht automatisch, dass die Stabilisierungspolitik dafür hauptverantwortlich ist. Allerdings weisen die hier angestellten Überlegungen auf eine Reihe allgemeiner Probleme der Stabilisierungspolitik hin, die auch in anderen regionalen Kontexten (u.a. Irak, Afghanistan) zum Tragen kommen.

Weder die VN noch die EU haben bis heute definiert, was sie mit Stabilisierung eigentlich meinen, welche Maßnahmen und insbesondere welche Koordination zwischen den diversen Akteuren dafür notwendig sind. Stattdessen wird das Etikett „Stabilisierung“ genutzt, um zutiefst politische und umstrittene Maßnahmen als unkontroverse, pragmatische Problemlösung darzustellen. Interventions-Puzzlestücke stehen so in gefährlichem Widerspruch miteinander: Terrorbekämpfung und zivil-militärische Zusammenarbeit diskreditieren humanitäre Hilfe und Blauhelmsoldaten. Als Truppensteller, Ausrüster und Geldgeber riskiert die Bundesregierung unerwünschte Nebeneffekte, wie sie aus anderen Militärinterventionen (Afghanistan) bekannt sind. Auch in Mali entsteht der Eindruck, dass Regionen, die durch einen hohen Einsatz von Gewalt und durch Unsicherheit geprägt sind, prioritär mit Entwicklungsmaßnahmen bedacht werden.

Im Hinblick auf die Stabilisierung und die Ausbildungs- und Ausstattungshilfe liegt ein Hauptproblem darin, dass sie Regierungen und Sicherheitskräften zugutekommt, die selbst Konfliktparteien sind. In Mali sind die Tuareg ein Beispiel dafür, dass nicht alle bewaffneten Gruppen, die gegen den malischen Staat kämpfen, Dschihadisten oder Terroristen sind, wie es die Regierung darstellt. Ihre Nicht-Anerkennung als potenziell legitime Partner wirkt konfliktverschärfend. Viele Einwohner Malis sehen den Dialog mit diesen Gruppen als echte Option. Besonders bedenklich ist die Ausbildungs- und Ausstattungshilfe für das malische Militär, ohne dass ernsthafte Bemühungen zur Reform des Sicherheitssektors zu beobachten sind. In den Augen vieler Bürger Malis ist das Militär eher ein Unsicherheitsfaktor. Ähnliches gilt auch für den Bereich Migrationsmanagement. Programme der Entwicklungszusammenarbeit können nicht darüber hinwegtäuschen, dass verstärkter Druck auf die Bevölkerung, in Mali zu bleiben oder dorthin zurückzukehren, im Widerspruch zu einer zunehmenden Unsicherheit im Lande steht. Die Eindämmung von Migration mag aus der europäischen Perspektive als stabilisierend wahrgenommen werden, stellt sich aber für die Menschen in Mali aufgrund der damit verbundenen Sicherheitsrisiken und wirtschaftlichen Nachteile als destabilisierendes Element heraus. Ein Stabilisierungsansatz, der die Regierung als Partner stärkt, obwohl diese hauptverantwortlich für bestehende Instabilität ist, kann nicht zum Erfolg führen.

---

1 In dieser Zahl sind 3,1 Mio. Asylsuchende enthalten (→ UNHCR 2018c)

2 Ohne politische Missionen und permanente Büros.

3 Der Fokus ergibt sich aus einer empirischen Analyse von de facto-Selbstzuschreibungen dutzender Programme, Initiativen und Missionen von staatlichen Behörden, Regierungen und Organisationen in den Bereichen Militär-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik sowie humanitärer Hilfe. Unter denjenigen, die Stabilisierung betreiben, besteht eine Vielzahl heterogener Verständnisse davon, was mit Stabilisierung gemeint und wie diese umzusetzen ist. Die Dreierlinse zur Analyse von Stabilisierungsmaßnahmen dient rein der Strukturierung des Artikels, damit wird nicht der Anspruch erhoben, das Oxymoron Stabilisierung komplett zu erfassen.

4 Weitergehende Informationen zum Drohneneinsatz der Bundeswehr in Mali gelten als Verschlussache (→ Deutscher Bundestag 2018c).

## Autorinnen und Autoren

---

### Dr. Felix Bethke

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### Dr. Esther Meininghaus

BICC – Bonn International Center for Conversion

### Dr. Katja Mielke

BICC – Bonn International Center for Conversion

### Dr. Max Mutschler

BICC – Bonn International Center for Conversion

### Prof. Dr. Conrad Schetter (Koordination)

BICC – Bonn International Center for Conversion

### Lars Wirkus

BICC – Bonn International Center for Conversion

## Quellenverzeichnis

---

ACAPS 2018: Crisis Analysis of Mali, in: <https://www.acaps.org/country/mali/crisis-analysis>; 22.01.2019.

Allansson, Marie/Melander, Erik/Themné, Lotta 2017: Organized Violence 1989-2016, in: *Journal of Peace Research* 54: 4, 574-587.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) 2019: Mali, in: [http://www.bmz.de/de/laender\\_regionen/subsahara/mali/index.jsp](http://www.bmz.de/de/laender_regionen/subsahara/mali/index.jsp); 22.01.2019.

Castillejo, Clare 2017: The EU Migration Partnership Framework Time for a Rethink?, in: [https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP\\_28.2017.pdf](https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_28.2017.pdf); 22.01.2019.

Cruz, Carlos Alberto dos Santos 2017: Improving Security of the United Nations Peacekeepers. We Need to Change the Way We Are Doing Business, New York.

Deutscher Bundestag 2018a: Antwort der Bundesregierung. Drucksache 19/6011 (22.03.2018), in: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/060/1906011.pdf>; 04.04.2019.

Deutscher Bundestag 2018b: Antwort der Bundesregierung. Drucksache 19/1372 (22.03.18), in: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/013/1901372.pdf>; 04.04.2019.

Deutscher Bundestag 2018c: Antwort der Bundesregierung. Drucksache 19/5136 (18.10.18), in: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/051/1905136.pdf>; 04.04.2019.

Deutscher Bundestag 2018d: Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 19/6540 (13.12.18), in: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/065/1906540.pdf>; 04.04.2019.

Deutscher Bundestag 2019: Antwort der Bundesregierung. Drucksache 19/6318 (25.01.2019), in: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/063/1906318.pdf>; 04.04.2019.

European Commission 2019: Mali: EU Emergency Trust Fund for Africa, in: [https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/sahel-lake-chad/mali\\_en](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/sahel-lake-chad/mali_en); 22.01.2019.

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) 2019: Unterstützung des Grenzprogramms der Afrikanischen Union, in: <https://www.giz.de/de/weltweit/15759.html>; 23.01.2019.

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

Human Rights Watch 2018: Mali: Unchecked Abuses in Military Operations, in: <https://www.hrw.org/news/2017/09/08/mali-unchecked-abuses-military-operations>; 11.10.2018.

Idrissa, Rahmane 2019: Dialog im Widerstreit: Folgewirkungen der EU-Migrationspolitik auf die westafrikanische Integration. Dargestellt anhand der Fallbeispiele Nigeria, Mali und Niger, in: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/15283.pdf>; 04.04.2019.

Internal Displacement Monitoring Center (IDMC) 2018a: Global Internal Displacement Database (GIDD), in: <http://www.internal-displacement.org/database/>; 25.01.2019.

Internal Displacement Monitoring Center (IDMC) 2018b: Mid-Year Figures. Internal Displacement in 2018, in: <http://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/201809-mid-year-figures.pdf>; 25.01.2019.

## Quellenverzeichnis (Fortsetzung)

- International Crisis Group (ICG)* 2018: Drug Trafficking, Violence and Politics in Northern Mali. Report No. 267, in: <https://www.crisisgroup.org/africa/sahel/mali/267-narcotrafic-violence-et-politique-au-nord-du-mali>; 13.12.2018.
- Internationale Organisation für Migration (IOM)* 2018: Mediterranean Migrant Arrivals Reach 111,237 in 2018; Deaths Reach 2,216, in: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Mediterranean%20Migrant%20Arrivals%20Reach%20111.pdf>; 24.01.2019.
- Maastricht Graduate School of Governance* 2017: Mali Migration Profile. Study on Migration Routes in South and West Africa, in: [www.merit.unu.edu/publications/uploads/1518184452.pdf](http://www.merit.unu.edu/publications/uploads/1518184452.pdf); 15.01.2019.
- Marin, Alejandro Pozo* 2017: Perilous Terrain - Humanitarian Action at Risk in Mali, in: <https://www.msf.org.za/about-us/publications/reports/perilous-terrain-humanitarian-action-risk-mali>; 04.04.2019.
- Meininghaus, Esther/Mielke, Katja/Mutschler, Max* 2019: Stabilisation for whom and to what ends? BICC Knowledge Notes 1 <https://www.bicc.de/publications/publicationpage/publication/stabilisation-for-whom-and-to-what-ends-844/>; 08.03.2019.
- Molenaar, Fransje/Van Damme, Thibault* 2017: Irregular Migration and Human Smuggling Networks in Mali, in: [https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/irregular\\_migration\\_and\\_human\\_smuggling\\_networks\\_in\\_mali.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/irregular_migration_and_human_smuggling_networks_in_mali.pdf); 24.01.2019.
- Pettersson, Therése/Eck, Kristine* 2018: Organized Violence 1989-2017, in: *Journal of Peace Research* 55:4, 535-547.
- Stockholm International Peace Research Institute SIPRI* 2018: SIPRI Military Expenditure Database, in: <https://www.sipri.org/databases/milex>; 24.01.2019.
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)* 2016: Refugees and Migrants: Sea Arrivals in Europe, in: <https://data2.unhcr.org/ar/documents/download/53447>; 25.01.2019.
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)* 2018a: Italy Sea Arrivals Dashboard, in: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/67555.pdf>; 25.01.2019.
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)* 2018b: Spain Sea and Land Arrivals, in: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/67552.pdf>; 25.01.2019.
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)* 2018c: Global Trends: Forced Displacement in 2017, Geneva.
- United Nations Security Council (UNSC)* 2018: Report of the Secretary-General on the situation in Mali, in: [https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_2018\\_1174.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2018_1174.pdf); 28.12.2018.
- Uppsala Conflict Data Program (UCDP)* 2018a: UCDP Georeferenced Event Dataset (GED) Global version 18.1 (2018), in: <http://ucdp.uu.se/downloads/#d1>; 03.12.2018.



## Abbildungen / Grafiken / Tabellen

**4** /49*Globales Konfliktgeschehen*

Quelle: UCDP 2018; IDMC 2018; UNHCR 2018

Layout: Vincent Glasow, Lars Wirkus. BICC. März 2019

**5** /51*Gewaltkonflikte und multilaterale Militär- und Beobachtermissionen (2018, 2019)*

Quellen: ACLED 2018, AKUF 2018, NATO 2018, Natural Earth 2017, UCDP/PRI0 2018, UN Peacekeeping 2018, UN DPA 2018, ZIF 2019

Kartenlayout: Hannes Blitza, Vincent Glasow, Lars Wirkus. BICC, April 2019.

**6** /52*Globale Gewaltkonfliktrends im regionalen Vergleich*

Quelle: UCDP 2018

Layout: Vincent Glasow, Lars Wirkus. BICC. März 2019

**7** /54*Aktuelle Einsätze der Bundeswehr 2017 - 2019*

Quelle: Bundesministerium der Verteidigung, Einsatzzahlen 1. April 2019

**8a** /54*Internationale Einsätze der Bundeswehr seit 1991 - Anzahl und Kosten*

Quellen: Deutscher Bundestag 2018. Layout: Vincent Glasow, Lars Wirkus. BICC. Februar 2019.

**8b** /55*Internationale Einsätze der Bundeswehr nach 1991 - Zeitraum, Dauer, Kosten und Personen- Anzahl und Kosten*

Quellen: Deutscher Bundestag 2018. Layout: Vincent Glasow, Lars Wirkus. BICC. Februar 2019.

**9** /56*Fußabdruck Deutschlands in Gewaltkonflikten 2017-2019*

Quellen: BMWi 2018, BMVg 2019, Bundespolizeipräsidium 2019, Deutscher Bundestag 2016/2017/2018, Natural Earth 2017, UN Peacekeeping 2019. Kartenlayout: Hannes Blitza, Vincent Glasow, Lars Wirkus. BICC. April 2019.

**11** /62*Bevölkerungs-, Migrations- und Fluchtfragen zu Mali*Quellen: Maastricht Graduate School of Governance (2017) Mali Migration Profile. Study on Migration Routes in South and West Africa. Available at: <https://www.merit.unu.edu/publications/uploads/1518182884.pdf> (Accessed: 9 April 2019).UNOCHA (2018) Plan de Réponse Humanitaire Mali 2019. Available at: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/mali\\_hrp2019\\_version\\_finale.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/mali_hrp2019_version_finale.pdf) (Accessed: 9 April 2019)UNOCHA (2019) Bulletin Humanitaire Mali, Janvier-Février 2019. Available at: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/BIH\\_Jan\\_fev\\_darft\\_210319\\_F.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/BIH_Jan_fev_darft_210319_F.pdf) (Accessed: 9 April 2019)**12** /63*Mali betreffende EU-Programme*

Quelle: Europäische Kommission 2013, 2018, 2019, Europäischer Auswärtiger Dienst 2019.