

# POLITISCHER HINTERGRUNDBERICHT

**Projektland:** Mali  
**Datum:** 01. Dezember 2015

## Hoffnung für Mali?

Im Sommer des Jahres 2013 keimte in Mali neue Hoffnung auf, denn eine langfristige Stabilisierung des Nordens schien in greifbare Nähe gerückt. Durch die Intervention des französischen Militärs im Januar 2013 („Operation Serval“) war es gelungen, die Dschihadisten-Miliz Ansar Dine und ihre Alliierten militärisch zurückzudrängen und die Gebiete im Norden zurückzuerobern. Die UN-Mission MINUSMA (Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali), erhielt den Auftrag, die Lage zu stabilisieren. Parallel dazu initiierte die EU die Ausbildungs- und Trainingsmission EUTM-Mali (European Union Training Mission Mali) für das malische Militär, dem es bisher an Schlagkraft, Disziplin, Professionalität und Ausrüstung fehlte. Zuvor hatte die dschihadistische Miliz Ansar Dine den Norden Malis von der separatistischen Tuareg-Miliz MNLA (Mouvement national de liberation de l’Azawad) erobert. Beide Organisationen waren zu Beginn des Konfliktes in Nord-Mali im Januar 2012 noch Verbündete im Kampf gegen die Zentralregierung und hatten den Norden zunächst gemeinsam unter Kontrolle gebracht. Nachdem Ansar Dine anschließend die Einführung der Shariah in den besetzten Gebieten gefordert hatte, kam es zum Bruch mit der MNLA. Ansar Dine gelang es in der Folge, die MNLA zurückzudrängen und die Kontrolle über weite Teile des Nordens sowie die Provinzhauptstädte Gao, Timbuktu und Kidal zu übernehmen. Mit der dennoch weiterexistierenden MNLA und weiteren bewaffneten Tuareg-Gruppen, die sich ebenfalls von den Dschihadisten distanziert hatten, konnte die Übergangsregierung/Junta im Juni 2013 eine Waffenruhe vereinbaren. Diese wurde im Ouagadougou-Agreement festgelegt, das die Grundlage für weitere Verhandlungen darstellte.<sup>1</sup>

Im Ouagadougou-Agreement wurden auch die Präsidentschaftswahlen im Juli 2013 vereinbart, die den geplanten Friedensprozess auf ein demokratisch legitimes Fundament stellen sollten. Nachdem etwa ein Jahr zuvor die demokratisch gewählte Regierung durch einen Militärputsch entmachtet worden war, schien der Übergang bzw. die Rückkehr zu demokratischen Verhältnissen ebenfalls auf einem guten Weg zu sein. Der Wahlsieger, Ibrahim Boubacar Keïta, genannt IBK, versprach die staatliche Ordnung im Norden rasch wieder aufzubauen und inszenierte sich als Hoffnungsträger des geschundenen Landes. Er wollte zusammen mit den internationalen Partnern Malis die

---

<sup>1</sup> International Crisis Group, 2014: Mali – Reform or Relapse, abrufbar unter: <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/west-africa/mali/210-mali-reform-or-relapse.aspx> (zuletzt geprüft am 23.11.2015)

sicherheitspolitische Lage im Norden stabilisieren und gleichzeitig eine nachhaltige ökonomische Entwicklung in Gang setzen.<sup>2</sup>

Die Entwicklungen in Mali während der letzten beiden Jahre werden im vorliegenden Bericht analysiert. Konnte IBK die Hoffnungen der Menschen erfüllen? Wie verläuft der angekündigte Friedensprozess? Ist der Norden Malis nun stabilisiert oder gleicht die Situation noch immer der eines „failed state“, ohne jedwede staatliche Ordnung?

## **Die Präsidentschaft von IBK – Fortschritt oder Stillstand? Verwaltungsreformen und Regierungsführung**

Noch im Herbst des Jahres 2013, kurz nach Amtsantritt des neuen Präsidenten, wurden Parlamentswahlen abgehalten. Die Partei von IBK siegte mit großem Vorsprung, wodurch die Opposition fortan nur noch eine marginale Rolle im Parlament spielte. Kritiker befürchteten, dass IBK nun ohne nennenswerte Widerstände seine Politik durchsetzen könnte. Auf der anderen Seite muss das Wahlergebnis als erheblicher Vertrauensvorschuss interpretiert werden, den IBK in seiner Amtszeit bestätigen muss.

IBK war mit dem Versprechen angetreten, die Minderheiten in das Staatsgefüge zu integrieren und die staatliche Ordnung im Norden wiederherzustellen. Dieses Ziel sollte durch eine Reform der Verwaltungsstrukturen verwirklicht werden: „The main objective was to relaunch decentralisation. Bamako believes this is the best response to the sense of marginalisation experienced by northern populations and, more generally, the best way to address the country’s governance problem.”<sup>3</sup> Lange Zeit war die Selbstverwaltung der riesigen Gebiete im Norden Malis mit ihren jeweils eigenen ethnischen Strukturen nur schwach ausgeprägt. Die im Grunde seit Jahrzehnten schwelende Unzufriedenheit gründete auf dem Gefühl, vom malischen Staat nicht gehört bzw. übergangen zu werden. Durch die Stärkung der regionalen Entscheidungsträger sollte die Politik an die höchst unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten angepasst werden. Auch die ineffiziente Verteilung der ohnehin knappen Ressourcen sowie grassierende Korruption und Klientelismus sollten mithilfe dezentralisierter Strukturen bekämpft werden.<sup>4</sup>

Die Umsetzung der Reform ging jedoch nur schleppend voran. An finanziellen Mitteln, die von den internationalen Partnern Malis bereitgestellt wurden, mangelte es nicht. Was fehlte, war der politische Wille: „In Mali, the main problem is not the lack of grand plans

---

<sup>2</sup> Jezequel, Prentice, 2013: Der Krieg ist noch nicht gewonnen, erschienen in der Frankfurter Rundschau, abrufbar unter:  
<http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/west-africa/mali/op-eds/prentice-jezequel-der-krieg-ist-noch-nicht-gewonnen.aspx> (zuletzt geprüft am 23.11.2015)

<sup>3</sup> International Crisis Group, 2014: Mali – Reform or Relapse, S.21, abrufbar unter:  
<http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/west-africa/mali/210-mali-reform-or-relapse.aspx> (zuletzt geprüft am 23.11.2015)

<sup>4</sup> International Crisis Group, 2014: Mali – Reform or Relapse, S.6,20-22, abrufbar unter:  
<http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/west-africa/mali/210-mali-reform-or-relapse.aspx> (zuletzt geprüft am 23.11.2015)



and strategies but rather the capacity and political will to implement them.”<sup>5</sup> Die Regierung begann, durch die behäbige Umsetzung der Reformen das Vertrauen der Bevölkerung zu verspielen. Insbesondere der skandalöse Kauf eines Flugzeuges für den Präsidenten für 30 Millionen Euro, oder die Berufung des Präsidentensohnes in maßgebliche Positionen wirkten sich negativ auf IBKs Ansehen aus. Berechtigterweise wurde seine Einstellung zum Präsidentenamt von der Bevölkerung, aber auch international zunehmend kritisch hinterfragt. Das Verhalten von IBK vertrat sich nur schwer mit dem Image des seriösen Reformers, mit dem er sich selbst gerne geschmückt hatte. Auch die Beziehungen zu den internationalen Partnern hatten unter diesen und ähnlichen Vorkommnissen gelitten.<sup>6</sup> Bis zum Sommer 2015 hatte sich das Verhältnis jedoch wieder entspannt. Interne Konflikte konnten überwiegend beigelegt werden, da IBK und seine Regierung den Kampf gegen Korruption und Vetternwirtschaft nun glaubhafter forcierten.<sup>7</sup> Auch die Bevölkerung scheint IBK wieder in einem positiveren Licht zu betrachten. Im Rahmen einer Umfrage der Friedrich-Ebert-Stiftung vom Mai 2015 gaben zwei Drittel der Befragten an, IBK in Bezug auf die Lösung der sicherheitspolitischen und sozio-ökonomischen Herausforderungen wieder bzw. nach wie vor zu vertrauen.<sup>8</sup>

## Wirtschafts- und Sozialpolitik

IBK nutzte das gestiegene Wirtschaftswachstum stets als Hauptargument und als Beleg für den Erfolg seiner Wirtschaftspolitik. Dabei setzte er hauptsächlich auf die Entwicklung und Modernisierung der Landwirtschaft. Moderne Bewässerungssysteme, die Zusammenarbeit mit multinationalen Konzernen und die Anschaffung neuer Traktoren waren die ersten Schritte, die Mali zum „grünen Garten“ Westafrikas machen sollten. Im Jahr 2014 wuchs die malische Wirtschaft um beachtliche 7%, wozu der erstarkende Agrarsektor einen wesentlichen Beitrag leistete. Mali stieg innerhalb der vergangenen beiden Jahre hinter Burkina Faso zum zweitgrößten Baumwollproduzenten Afrikas auf.<sup>9</sup> Es ist somit nicht von der Hand zu weisen, dass Mali einen wirtschaftlichen Aufschwung erlebt. Dieser muss jedoch in den Kontext des Konflikts in Nord-Mali eingeordnet werden. Während der militärischen Auseinandersetzungen stagnierte die wirtschaftliche Entwicklung (Wachstum 2012: 0%, 2013: 1,7%). Das starke Wachstum der Folgejahre lag daher vor allem in der natürlichen Erholung der Wirtschaft nach der Krise und den zunehmenden internationalen Hilfsleistungen begründet (Wachstum 2014: 7,2% 2015:

<sup>5</sup> International Crisis Group, 2014: Mali – Reform or Relapse, S.8, abrufbar unter: <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/west-africa/mali/210-mali-reform-or-relapse.aspx> (zuletzt geprüft am 23.11.2015)

<sup>6</sup> Ostheimer, Andrea Ellen, 2014: Der Fall Malis – Wie dem zerfallenen Land geholfen werden kann, Konrad Adenauer Stiftung (Hrsg.)

<sup>7</sup> Jeune Afrique (Hrsg.), 2015: Quand gouvernance rime avec confiance, erschienen in: Jeune Afrique (01.-14.11.2015), S. 115

<sup>8</sup> Friedrich-Ebert-Stiftung, 2015: Mali-Mètre VI (18.-25.05.2015) (executive summary), abrufbar unter: <http://www.fesmali.org/images/documents/EXECUTIVE%20SUMMARY%20Mali%20Metre%206.pdf> (zuletzt geprüft am 27.11.2015)

<sup>9</sup> Freland, Francois Xavier, 2015: Mali – Tic-tac, tic-tac..., erschienen in: Jeune Afrique (01.-14.11.2015), S. 100

Hanns-Seidel-Stiftung\_Politischer Hintergrundbericht\_Mali\_01. Dezember 2015

ca. 5% Prognose 2016: 5%).<sup>10</sup> Bei der Bewertung der Wirtschaftspolitik von IBK müssen diese Faktoren mit einbezogen werden. Desweiteren muss sich IBK daran messen lassen, inwieweit der Aufschwung im unterentwickelten Norden des Landes ankommt. Die Arbeitslosigkeit allgemein, aber vor allem die Jugendarbeitslosigkeit im Norden ist immer noch dramatisch hoch. Es gibt für die zahlreichen jungen Männer kaum Möglichkeiten, auf legale Weise ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Illegale wirtschaftliche Aktivitäten wie Drogen- und Waffenhandel scheinen daher äußerst attraktiv und drängen die jungen Männer in die Arme der Milizen, die sich durch derartige Geschäfte finanzieren. Wirtschaftliche Entwicklung kann in diesen Regionen deshalb nicht ohne die Stabilisierung der Sicherheitslage und die Rückkehr der staatlichen Ordnung stattfinden. Umgekehrt gefährdet das Ausbleiben der wirtschaftlichen Entwicklung mittelfristig einen etwaigen Frieden. Die Entwicklung der Sicherheitslage ist daher der Schlüsselfaktor für die Zukunft des Nordens.

### **Die Entwicklung der sicherheitspolitischen Lage – Der Friedensprozess von Algier**

Im Ouagadougou-Agreement war die Weiterführung der Friedensverhandlungen binnen 60 Tagen nach der Präsidentschaftswahl festgelegt worden. Der tatsächliche Beginn der Verhandlungen erfolgte jedoch erst im Sommer 2014, ein ganzes Jahr später, in Algier. Neben Algerien waren die UN, EU, Burkina Faso, Niger, Tschad, Mauretanien und ECOWAS (Economic Community of West African States) als Vermittler beteiligt. Sie versuchten die Kompromissfindung zwischen der Regierung Malis, der CMA (Koordination der Bewegungen des Azawad), einem Bündnis separatistischer Tuareg-Gruppen inklusive der MNLA und der „Plattform“, einem Bündnis gemäßigerer Gruppen zu unterstützen. Ferner wurden Vertreter der Zivilgesellschaft mit einbezogen. Die Vielzahl der beteiligten Akteure ist vor allem der regionalen Dimension der Konflikte geschuldet. Die Tuareg-Milizen sowie das gesamte Volk der Tuareg müssen als transnationaler Akteur verstanden werden. In Burkina Faso, Algerien, Libyen und Niger leben Tuareg, die direkt oder indirekt mit den Tuareg in Mali in Verbindung stehen, sei es in wirtschaftlicher, sozialer oder politischer Hinsicht. Daher müssen diese Staaten auch berücksichtigt werden.

Nach mehreren zähen Verhandlungsrunden und zahlreichen Rückschlägen sowie immer wieder aufflammenden militärischen Auseinandersetzungen zwischen Angehörigen der CMA und der „Plattform“ gelang es im Mai 2015 dennoch, einen Kompromiss zu finden. In diesem wurde vereinbart, dass der Norden wieder unter die Kontrolle der Regierung und der Armee gestellt werden sollte. Zudem sollten alle Unterzeichner die Integrität des malischen Staates anerkennen und sich der staatlichen Ordnung unterwerfen. Die Rebellen sollten ihre militärischen Aktivitäten einstellen und von nun an über dezentralisierte Verwaltungsstrukturen am politischen Prozess teilnehmen. Das Abkommen wurde am 15. Mai unterzeichnet, jedoch nicht von der CMA, die ihre Forderungen nicht hinreichend berücksichtigt sah. Ohne die Einbindung der CMA drohte der Prozess zu scheitern, denn gerade sie war der Akteur, den man durch das Abkommen unter Kontrolle bekommen wollte. Daher machten die Vermittler der CMA weitere

---

<sup>10</sup> Faujas, Alain, 2015: Parents pauvres, erschienen in: Jeune Afrique (01.-14.11.2015), S. 114f.  
Hanns-Seidel-Stiftung\_Politischer Hintergrundbericht\_Mali\_01. Dezember 2015



Zugeständnisse, die sie schließlich dazu bewogen, das Abkommen im Juni 2015 nachträglich zu unterzeichnen. Aus folgenden Gründen konnte die CMA überzeugt werden: „Statt durch die von der Zentralregierung eingesetzten Gouverneure sollte die Bevölkerung künftig eigene Regionalräte wählen können. Zudem sollte der Norden stärker in den nationalen Institutionen wie der Armee und Verwaltung vertreten sein. Geld sollte in die wirtschaftliche Entwicklung des Azawad fließen. Erstmals gesteht die malische Regierung im Abkommen ein, dass es so etwas wie Azawad gibt.“<sup>11</sup> Im Norden sollten traditionelle (Tuareg-)Autoritäten stärker in die regionalen Entscheidungsprozesse eingebunden werden. Ferner wurde eine unabhängige Kommission ins Leben gerufen, welche die Kriegsverbrechen aufarbeiten sollte, die während der militärischen Auseinandersetzungen begangen wurden.

### Aktuelle Situation

Die Unterzeichnung des Abkommens von Algier war zweifelsohne ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Dennoch traten in den Folgemonaten erhebliche Schwierigkeiten bei der Umsetzung auf. Bis heute, vier Monate später, ist die Implementierung der Vereinbarungen noch immer nicht vorangeschritten. Radikale Teile der MNLA, die als Bestandteil der CMA das Abkommen unterzeichnet hatten, fühlen sich durch den Inhalt des Vertrages nach wie vor nicht repräsentiert. Daher kam und kommt es immer wieder zu bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen Tuareg-Milizen und regierungsfreundlichen Gruppen. Dieser Schmelbrand verhindert weiterhin die Rückkehr der staatlichen Repräsentanten in den Norden, vor allem in die Provinz Kidal.<sup>12</sup> Dort mussten die Regionalwahlen, die im Algier-Abkommen für den Herbst 2015 angesetzt worden waren, aufgrund der bestehenden Instabilität bis auf weiteres verschoben werden. Die Organisation demokratischer Wahlen ist in der Region noch immer nicht möglich.<sup>13</sup> Zwar wurden im Algier-Prozess auf diplomatischem Wege Fortschritte erzielt, doch solange diese nicht umgesetzt werden, bleibt der Vertrag ein Papiertiger.

Die Bedrohung durch Terroranschläge dschihadistischer Gruppen, wie Ansar Dine und AQMI (Organisation al-Qaïda au Maghreb islamique) hat in den letzten Monaten sogar weiter zugenommen. Der bisherige Höhepunkt der terroristischen Aktivitäten wurde am 20. November erreicht, als in Bamako ein Hotel zum Ziel der Terroristen wurde. 21 Menschen wurden getötet.<sup>14</sup> Dschihadistische Milizen haben wesentliches Interesse

---

<sup>11</sup> Konaté, Yaya; Quenum Fréjus, 2015: Bangen um Frieden in Mali, erschienen bei der Deutschen Welle online, abrufbar unter: <http://www.dw.com/de/bangen-um-frieden-in-mali/a-18291751> (zuletzt geprüft am: 26.11.2015)

<sup>12</sup> Höije, Katarina, 2015: What peace deal? No end for Mali conflict, [www.irinnews.org](http://www.irinnews.org), abrufbar unter: <http://www.irinnews.org/report/101889/what-peace-deal-no-end-to-mali-conflict> (zuletzt geprüft am: 27.11.2015)

<sup>13</sup> Ba, Mehdi, 2015: Troubles de l'élection? erschienen in: Jeune Afrique (01.-14.11.2015), S. 102f.

<sup>14</sup> SZ-online, 2015: Bundesregierung will bis zu 650 Soldaten nach Mali schicken, abrufbar unter: [http://www.sueddeutsche.de/politik/un-einsatz-in-mali-bundesregierung-will-bis-zu-soldaten-nach-mali-schicken-1.2753480?utm\\_campaign=socialflow&utm\\_medium=social](http://www.sueddeutsche.de/politik/un-einsatz-in-mali-bundesregierung-will-bis-zu-soldaten-nach-mali-schicken-1.2753480?utm_campaign=socialflow&utm_medium=social) (zuletzt geprüft am 30.11.2015)

daran, die Stabilisierung des Nordens zu verhindern. Nur in einem failed state finden diese Organisationen ein Umfeld, in dem sie frei und ohne staatliche Kontrolle operieren können. In diesem Kontext scheint die erhöhte Häufigkeit von Anschlägen seit dem Winter 2014/15 eine Reaktion auf die befürchtete Stabilisierung des Nordens durch das Algerier-Abkommen zu sein.

### **Eine Perspektive für Mali**

Für eine Beurteilung der Präsidentschaft von IBK ist es im Moment noch zu früh. Die Komplexität der Situation und die Vielzahl der beteiligten Akteure mit ihren divergierenden Interessen, werden auch in naher Zukunft keine schnelle Entspannung zulassen. Eine auf Mali beschränkte Lösung wird aufgrund der regionalen Dimension der Konflikte nicht ausreichen. Dschihadisten und die Tuareg-Milizen müssen als transnationale Akteure betrachtet werden. Die umliegenden Staaten müssen daher sowohl in die militärische, als auch in die politische Konfliktlösung mit einbezogen werden. Schmuggel, Lösegelderpressungen sowie der Handel mit Waffen und Drogen, sind weiterhin die wirtschaftliche Grundlage aller paramilitärischen Aktivitäten in der Region. Aufgrund der fehlenden staatlichen Kontrollen floriert das Geschäft seit Jahrzehnten. Illegale Aktivitäten und fehlende Staatlichkeit bedingen sich dabei wechselseitig. Die genannten Gruppierungen untergraben die Staatlichkeit und destabilisieren den Norden durch ihre Machenschaften. Und de facto steuerte die malische Politik kaum spürbar und wenig entschlossen dagegen, wodurch solche Geschäfte noch leichter und attraktiver wurden.<sup>15</sup>

Trotz ihrer scheinbar rein ideologischen Motivation werben die Dschihadisten zahlreiche neue Rekruten durch finanzielle Anreize an, denen sie eine wirtschaftliche Perspektive bieten.<sup>16</sup> Nur eine Eindämmung dieser Aktivitäten könnte mittelfristig zu einer wesentlichen Schwächung der Dschihadisten führen. Ferner könnten den militanten Tuareg ebenfalls die Ressourcen entzogen und ihre Verhandlungsposition gegenüber gemäßigten Gruppen geschwächt werden. Dieser Ansatz ist jedoch nur im Rahmen einer multilateralen Kooperation erfolgsversprechend.

Es gilt daher, die Verhandlungen mit den internationalen Partnern Malis und den Separatisten auf diplomatischer Ebene fortzuführen. Nur wenn die Tuareg-Milizen im Norden ihre Konflikte beilegen oder zumindest von militärischen Auseinandersetzungen Abstand nehmen werden, kann es zu einer dauerhaften Stabilisierung kommen. Zeitgleich muss die wirtschaftliche Entwicklung nachhaltig und spürbar forciert werden. Wenn diese mit der Stabilisierung der Lage im Norden einhergehen wird, dann kann den Menschen im

---

<sup>15</sup> Stürznickel, Steffen; Lesch, Max, 2012: Ein westafrikanisches Afghanistan? – Zur Staatskrise in Mali und der bevorstehenden Intervention, erschienen auf [www.schutzverantwortung.de](http://www.schutzverantwortung.de), abrufbar unter:

<http://www.schutzverantwortung.de/rtop-in-der-diskussion/ein-westafrikanisches-afghanistan-zur-staatskrise-in-mali-und-der-bevorstehenden-intervention.html>  
(zuletzt geprüft am: 01.12.2015)

<sup>16</sup> Vgl. dazu: Kapitel Wirtschafts- und Sozialpolitik

Hanns-Seidel-Stiftung\_Politischer Hintergrundbericht\_Mali\_01. Dezember 2015



Norden eine Perspektive geboten werden, die den militanten Tuareg-Milizen, aber auch den Dschihadisten die Grundlage ihrer Existenz entziehen wird.

Der Präsident genießt derzeit noch das Vertrauen der Bevölkerung, diesen Weg weiter zu gehen, trotz aller berechtigter Kritik, aber auch mangels Alternativen. Er und seine Regierung müssen den nötigen politischen Willen aufbringen, die Ergebnisse der Verhandlungen sowie weitere Reformen konsequent umzusetzen. Die Hoffnungen der Menschen Malis ruhen somit weiterhin, wie schon 2013, auf ihrem Präsidenten – IBK.

### **Marius Kürzel**

Der Autor ist Praktikant der Hanns-Seidel-Stiftung in Ouagadougou, Burkina Faso

### **Redaktion**

Ralf Wittek, Regionalleiter der HSS in Westafrika

#### **IMPRESSUM**

Erstellt: 01.Dezember 2015

Herausgeber: Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Copyright 2015

Lazarettstr. 33, 80636 München

Vorsitzende: Prof. Ursula Männle, Staatsministerin a.D.

Hauptgeschäftsführer: Dr. Peter Witterauf

Verantwortlich: Dr. Susanne Luther, Leiterin des Instituts für Internationale Zusammenarbeit

Tel. +49 (0)89 1258-0 | Fax -359

E-Mail: [iiz@hss.de](mailto:iiz@hss.de), [www.hss.de](http://www.hss.de)