

Neue Sahel-Politik: Forderungen an die Bundesregierung und den Deutschen Bundestag

"Gute Friedenspolitik ... beginnt mit den Menschen vor Ort. Man muss erkennen, was sie umtreibt, und mit ihnen gemeinsam überlegen, wie man Probleme löst, die zu Konflikten führen – undogmatisch und flexibel. Nur so kann ein Frieden entstehen, den die Menschen als ihren eigenen anerkennen und bewahren."¹

Vor eineinhalb Jahren haben Mitglieder der Vereinigung für Afrikawissenschaften in Deutschland begonnen, ihrer Besorgnis über das aktuelle Sahel-Engagement westlicher Staaten, darunter auch der Bundesrepublik, Ausdruck zu geben. Vor ihrem fachlichen Hintergrund haben sie eine sehr kritische Einschätzung der Situation in der Region vorgelegt. Seither hat sich die Lage in mindestens drei der betroffenen Sahelländer – Burkina Faso, Mali und Tschad – politisch wie militärisch dramatisch verschlechtert. Auch die Lage im Niger wird trotz relativer Stabilität immer kritischer. Trotz verschiedener Initiativen können wir nicht erkennen, dass sich die Politik der Regierungen in der Region und die ihrer westlichen Partnerländer wesentlich verbessert hätte. Es droht in jeglicher Hinsicht – militärisch, politisch, wirtschaftlich, humanitär – ein katastrophales Scheitern ähnlich dem in Afghanistan. Es gibt nach unserer Kenntnis keine wissenschaftliche Quelle, auch nicht unter den Gesprächspartner*innen des VAD-Ausschusses in der Region, die das Gegenteil behauptet. Nachdem das Staatswesen in Mali bereits in seine Fragmente zerfallen ist (*émiettement de l'Etat*), sehen unsere Partner nun besonders im Blick auf Burkina Faso die Gefahr einer geographischen Ausweitung sowie drastischen Verschärfung der Gewaltkonflikte im Sahel. Einzig Niger und Mauretanien wahren bisher ein prekäres Gleichgewicht; im Tschad herrscht eine ethnisch basierte Militärdiktatur.

Beunruhigenderweise behalten daher beide Papiere des VAD-Ausschusses „Sahel“ ihre uneingeschränkte Gültigkeit für die Bewertung der Situation:

- Konzeptpapier Sahel-/Burkina-Initiative, April 2020 (Papier Nr. 1)
- Sahelländer in der Existenzkrise, November 2020 (Papier Nr. 2)

Im gleichen Sinne verweisen wir auf die Zusammenfassung der Rückmeldungen unserer akademischen und zivilgesellschaftlichen Gesprächspartner in der Region, wie zusammengefasst in:

- Studie zu den Perzeptionen der Partner im Sahel zu deutschen und europäischen Interventionen (Entwurf März 2021)
- Zusammenarbeit im Bereich der zivilen Konflikttransformation und Stabilisierung (Fokus Sahel, April 2021)
- Policy Briefing „Den Sahel Neu Denken. Zur Zukunft von Staat, Klimaschutz und Friedensinitiativen“ (FriEnt, erscheint September 2021)

¹ **Séverine Autesserre:** „The Frontlines of Peace: An Insider's Guide to Changing the World“. Oxford University Press 2021, 240 Seiten, 18,99 €. Siehe auch <https://www.taz.de/!5792323>

Die wissenschaftliche Evidenz zur Gesellschafts- und Staatskrise im Sahel ist seither noch breiter geworden, siehe exemplarisch: Valérie Rouamba-Ouédraogo (Ed.), *Crise sécuritaire dans les pays du G5 Sahel*, Harmattan, Paris; mit Beiträgen von Mitgliedern des VAD-Ausschusses; und neue Analysen von ICG, ACLED u.a. Auch im Lichte dieser neuen Arbeiten bleibt die Lagebeurteilung im Kern dieselbe.

Wir können in den Strategie-Dokumenten der Bundesregierung nicht erkennen, dass daraus nachhaltige politische Korrekturen und eine Abkehr von dem in Papier Nr. 1 (S. 18) kritisierten Gradualismus der zivil-militärischen Kooperation eingeleitet worden sind. Die einzige zitierfähige Quelle zu einer deutschen Sahel-Politik ist immer noch ein Bericht der Bundesregierung an den Bundestag (März 2020), den wir bereits wegen seines offensichtlichen Mangels an analytischer Schärfe und strategischer Weitsicht kritisiert haben. Ähnliches gilt für die entsprechenden Politik-Papiere und Anträge aus mehreren Bundestagsfraktionen. Neuere Zielsetzungen des Auswärtigen Amtes zur Stabilisierung der Region sind vollkommen surrealistisch und ohne jeden Zeithorizont. Das dort beschriebene Agieren auf den zivilen und militärischen Handlungsfeldern lässt nicht erkennen, wie realistischen Zielen besser und anders als bisher nahegekommen werden kann.

Die wichtigste Veränderung seit 2020 ist der Bundestagsbeschluss zur Ausweitung der deutschen EUTM-Beteiligung auf Burkina Faso und Niger (unter Einschluss der Operation „Gazelle“ bzw. EUCAP Sahel Niger). Diese Beschlusslage ändert nichts Wesentliches, denn die Krise des militärischen Einsatzes im Sahel ist – wie auch in anderen Krisengebieten – im Kern kein Ausbildungsproblem. Das hat zuletzt die Erfahrung in Afghanistan eindrucksvoll bestätigt. Auf der Ebene der zivilen Entwicklungszusammenarbeit werden die existierenden Ansätze verstärkt oder sollen neu gestartet werden (exemplarisch die Förderung der Dezentralisierung), statt die eindringliche Grundsatzkritik der Partner vor Ort an der westlichen Entwicklungshilfe zu berücksichtigen. Ein ‚neuer‘ Ansatz – *Approche Territoriale Intégrée* (ATI) – ist bis heute nicht offen kommuniziert worden und erscheint nach den einsehbaren Quellen aus der Sahel-Allianz eher als klassisch französischer Top-Down-Ansatz denn als eine partizipative Vorgehensweise.

Das Scheitern in Afghanistan, nicht zuletzt das würdelose Verhalten gegenüber ehemaligen nationalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, hat auch unter zivilgesellschaftlichen Akteuren in den Sahelländern die Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit der deutschen Politik in Frage gestellt.

In dieser Lage stellen wir folgende Kernforderungen an die amtierende wie die neue Bundesregierung:

- In Abkehr vom bisherigen Vorgehen an vergleichbaren internationalen Krisenherden (darunter in Afghanistan oder Somalia, in anderer Konstellation auch in Ruanda) muss die Bundesregierung endlich ihre Sahelpolitik selbständig und nicht in Funktion einer von den USA oder Frankreich eingeforderten westlichen Solidarität definieren. Das ist Teil einer grundsätzlichen Reform der deutschen Afrikapolitik, die wir in der nächsten Legislaturperiode erwarten.
- Wir erwarten ebenso, dass die Bundesregierung wegen der offenkundigen Parallelen die Erfahrungen von zwanzig Jahren Einsatz in Afghanistan endlich mit den Mitteln wissenschaftlich gestützter Evaluierung aufarbeitet und dann öffentlich kommuniziert, welche Lehren sie zu ziehen und welche Fehler sie im Sahel zu vermeiden gedenkt. Forschung über die Wanderung von Doktrinen (*travelling models*) und von praktischen Erfahrungen haben gezeigt, dass ein einmal eingeschlagenes Vorgehen oft eine problematische Eigendynamik entfaltet und nicht politisch reflektiert wird.
- Ebenso ist wesentlich mehr Forschung über die informelle Ökonomie der bewaffneten islamistischen Gruppierungen im Sahel, besonders über den Drogen- und Waffenhandel, erforderlich, um die Verankerung dieser Kräfte in der Region, aber auch ihre internationale Vernetzung, zu verstehen.

- Im Sahel muss die Bundesregierung sich von den in Paris definierten militärischen und zivilen Praktiken zugunsten einer Orientierung an den nationalen Prioritäten in der Region abwenden. Die bisweilen schrille, aber im Kern berechtigte Kritik von politischen Kräften im Sahel an der postkolonialen Grundeinstellung der französischen Politik muss auch in Berlin substanzielles Gehör finden.
- Die von außen aufgesetzte politisch-operative Superstruktur von G5-Sahel soll von der Bundesregierung nicht weiter unterstützt werden. Die volle Verantwortung der zuständigen und praxiserfahrenen Regionalgemeinschaft ECOWAS muss unter den politischen Prämissen der Afrikanischen Union hergestellt werden.
- Im Nachvollzug einer Vielzahl vorliegender Analysen soll die Bundesregierung in den operativen Konsequenzen anerkennen, dass der islamistische Terror im Sahel nicht in erster Linie eine ‚äußere‘ Ursache ist und nicht alle islamistischen Gruppen ‚äußere‘ Feinde sind, gegen die Kräfte des ‚Inneren‘ unterstützt werden müssen. Zu dieser Einsicht scheint die Bundesregierung immer noch nicht bereit zu sein. Eine entscheidende Probe wäre die offene Unterstützung und gegebenenfalls Begleitung von lokalen Gesprächsinitiativen mit ausgewählten islamistischen Gruppierungen, auch wenn solche Initiativen von Frankreich und einigen Staatsführungen nicht mitgetragen werden.
- Sogenannte ‚integrierte‘ oder ‚vernetzte‘ zivil-militärische Ansätze wie ATI, CIMIC, COIN, inklusive des sog. *Security – Development Nexus*, sind nicht per se die richtige Antwort auf die Kritik an einem rein militärischen Vorgehen. Auch diese kombinierten Ansätze sind bislang vom Primat der militärischen Planung bestimmt. Viele fordern stattdessen einen Primat des Zivilen oder Politischen. Aber selbst wenn ein Primat der Politik durchgesetzt würde, könnte das nur dann zu einer Lösung beitragen, wenn Politik und Einsatzdoktrin den verschiedenen lokalen Situationen besser angepasst werden.
- Die Bundesregierung muss anerkennen, dass die Zentralregierungen im Sahel nicht mehr die ersten Ansprechpartner sein können, mit denen eine sog. „bewährte Zusammenarbeit“ bruchlos fortgesetzt werden kann. Es gibt keine bewährte Zusammenarbeit. Die herrschenden Regime in den Sahelstaaten können sich nur auf eine partielle oder gar keine demokratische Legitimation berufen; sie sind durch Handlungsschwäche, Korruption und Repression selbst Teil des Problems.² Als Mitverursacher haben sie ein fundamentales Glaubwürdigkeitsproblem in ihren Bevölkerungen, und nur noch regional wie sektoral beschränkten Zugriff auf ihr Territorium. Unsere Partner haben noch jüngst (VAD-Jahrestagung 2021) bestätigt, dass es in Burkina Faso, Mali und anderen Sahelländern kaum noch Vertrauen in den Staat gibt und daraus die Notwendigkeit eines Paradigmenwechsels für die internationalen Partner abgeleitet.
- Angesichts dieser Lage ist die kritische Haltung unserer Gesprächspartner zu einer ‚Rückkehr des Staates‘ in die Regionen und Handlungsfelder, die ihm in Mali sowie in weiten Teilen Burkina Fasos und Nigers entglitten sind, zu respektieren. Lokale Bevölkerungen und zivilgesellschaftliche Organisationen wollen keine Rückkehr genau *dieses* Staates in ihre Heimatgebiete, da er für viele nie ein Rechtsstaat war, sondern vor allem ein Apparat der Unterdrückung, Armutsförderung und Marginalisierung. Es gilt auf der Grundlage vorliegender Erfahrungen solche Formen staatlicher Dienstleistungen und Sicherheitsstrukturen zu identifizieren und zu fördern, die den lokalen Gegebenheiten angepasst sind und dadurch das

² Siehe auch Thurston, Alex. 2021. "The Hollowness of "Governance Talk" in and about the Sahel." In.: Istituto per Gli Studi di Politica Internazionale. <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/hollowness-governance-talk-and-about-sahel-30026>

Vertrauen und die Unterstützung der jeweiligen Bevölkerungsgruppen zurückgewinnen können.

- Das Gleiche wie für den Zentralstaat gilt für das Militär und sog. Ordnungskräfte im weiteren Sinne (Gendarmerie, Polizei, Zoll). Die Bundesregierung und auf operativer Ebene auch die Bundeswehr müssen anerkennen, dass bewaffnete Sicherheitskräfte in der Region seit langem (a) bei der Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung weitgehend versagt haben, (b) teils selbst zu Unrecht und Unordnung beigetragen haben, und (c) vollkommen sanktionslos geblieben sind. Wir können nicht erkennen, dass das Problem vor allem aus einem Mangel an Ausbildung und Ausrüstung resultiert. Tatsächlich ist die gesellschaftliche Rolle des Militärs höchst ambivalent, wie in den VAD-Papieren ausgeführt. Deswegen muss ein deutscher Beitrag zur Sicherheitssektor-Reform (SSR) politisch-institutionell als Beitrag zu einem Systemwechsel und nicht nur militärisch-technisch konzipiert werden, sonst wird sich die bittere Erfahrung in Afghanistan wiederholen.
- Wir fordern zum jetzigen Zeitpunkt weder den Abzug der Bundeswehr noch die Einstellung ziviler Zusammenarbeit mit den Sahelländern, da das Risiko eines vollständigen Zusammenbruchs staatlicher Ordnung zu hoch ist, solange noch Alternativen für die Zusammenarbeit bestehen, wie sie hier beschrieben werden. Aber Rote Linien, also Bruchstellen der Zusammenarbeit im Sicherheitssektor wie in der Entwicklungszusammenarbeit mit staatlichen Institutionen müssen endlich definiert, öffentlich kommuniziert und konsequent beachtet werden, einschließlich einer *Do-No-Harm*-Strategie für Partnerschaften zwischen deutschen und afrikanischen Organisationen.
- Aufgrund des Versagens der staatlichen Ordnungskräfte wird selbst die prekäre Sicherheit im Sahel schon seit vielen Jahren nicht mehr von den Staatsorganen allein hergestellt. Statt des staatlichen Gewaltmonopols existiert ein Amalgam von Akteuren, darunter alle Formen von bewaffneten Selbstschutzgruppen, Milizen o.ä. (siehe die detaillierte Auseinandersetzung mit dieser Frage in Papier Nr.2). Es fehlen überzeugende Ansätze, nichtstaatliche Sicherheitsakteure (z.B. Dan Na Amassagou) durch internationale Hilfe zu ‚qualifizieren‘ oder legitimieren. Aber eine Sicherheitssektor-Reform muss überzeugend darlegen, wie Polizei und Gendarmerie grundlegend umgestaltet und eine langfristig funktionierende *police de proximité* installiert werden kann. Auch der burkinische Ansatz der *volontaires de défense de la patrie* (VDP) ist nach den vorliegenden Analysen kein überzeugendes Sicherheitskonzept und beinhaltet besondere Herausforderungen und Risiken. Hier wären nähere Untersuchungen notwendig (siehe Tiegna und Kalfelis/Kaboré in Rouamba-Ouédraogo (Ed.)).
- Aus dem Vorgenannten folgt: Der gesamte Sahel-Einsatz muss vom Kopf auf die Füße gestellt werden. Diese Füße stehen auf dem Boden der lokalen, dezentralen Realitäten. Der im Sahel beobachtete „*sursaut civil*“, das zivile Aufbegehren, ist im Kern dezentral und keine nationale Protestbewegung. Lokale Gemeinschaften im Sahel haben wo immer möglich längst begonnen, ihre öffentlichen Angelegenheiten in die eigenen Hände zu nehmen, Lösungen z.B. zwischen Ackerbauern und Viehzüchtern selbst auszuhandeln und rudimentäre soziale Dienste, darunter auch Sicherheit, anzubieten. Diesen politisch-sozialen Arenen muss die ganze Aufmerksamkeit gelten.
- Der nötige Paradigmenwechsel bedeutet eine radikale Umkehrung der Akteursperspektive: an die Stelle einer Empfängerperspektive tritt eine grundlegende „*Autonomisation des acteurs civils*“. Diese zivilen Akteure sind weitaus vielgestaltiger als etablierte Nichtregierungsorganisationen, obwohl NRO familiärer Teil der Lebenswelten in Afrika sind (s. Kalfelis/Knodel 2021) und ihre Dachverbände eine wichtige Rolle in der beschriebenen politisch-sozialen Umkehr spielen. Die zivilen Akteure sollen in ihren jeweiligen Arenen selbst den Modus der politischen Aushandlung, ihre sozialen Prioritäten und deren Umsetzung definieren können.

Internationale Hilfe muss diese Prioritäten in ihrer regionalen Vielfalt und Ambivalenz zur Grundlage ihrer Arbeit machen, beginnend in ausgewählten Pilotregionen. - Diese Umkehrung der Perspektive impliziert nicht, dem Staat im Sahel grundsätzlich Legitimität abzuspochen oder mit Regierungen nicht mehr zu verhandeln. Nichtstaatliche Akteure haben nicht grundsätzlich eine höhere politisch-soziale Legitimität, aber in der gegebenen Lage im Sahel sind sie legitimer Teil von ‚Governance‘. Regierung, Parlament und Verwaltung können daher nicht vorgeben, welche Akteure internationale Partner in welcher Form im Land unterstützen sollen, solange sie selbst keine neue Legitimität im Umgang mit ihren Bevölkerungen erworben haben.

- Im Papier Nr. 2 haben wir die Notwendigkeit einer Zweiten Dezentralisierung eingeführt. Auch sie muss dem Paradigmenwechsel folgen. Trotz bester Absichten einiger staatlicher Akteure, die heute zu unseren zivilen Gewährsleuten gehören, ist Dezentralisierung seit Jahrzehnten in den Hauptstädten verordnet und vertikal mit einem Korsett an Vorgaben durchgesetzt worden. Die Herausbildung von lokaler Entscheidungskompetenz und ursprünglicher Ownership an Entwicklung ist so verhindert worden. Ein stabiler institutioneller Umbau ist blockiert worden, vor allem weil nationale ‚Eliten‘ es so wollten. Eine zweite Welle der Dezentralisierung darf kein uniformer Ansatz mehr sein und muss sich der Vielfalt lokaler Kräfte und Gegenkräfte anpassen. Schlüsselgebiete sind in diesem Zusammenhang die Grenzregionen.
- Die geforderte strategische Umkehr hat Konsequenzen für die Vergabe von Finanzmitteln und Technischer Hilfe im Rahmen einer Entwicklungszusammenarbeit, die seit Jahrzehnten gewohnt ist, Prioritäten nach ihrer eigenen Projektlogik zu definieren und dann formal mit den Zentralregierungen auszuhandeln. Dass Leitlinien und Sektorpapiere anderes vorsehen, nämlich ein Vorgehen, das partizipativ und sozialer Nachhaltigkeit verpflichtet ist, hat an der Kultur der Abläufe nichts Grundsätzliches geändert: *„culture eats strategy for breakfast“* (P.Drucker), angefangen bei dem Zeremoniell der Regierungsverhandlungen.
- Auf deutscher Seite ist eine effiziente ressortübergreifende Zusammenarbeit auf der Grundlage einer klaren gemeinsamen Strategie unabdingbar für die wirksame Unterstützung der zivilen Kräfte in der Region. Das liegt bisher nicht in der Kultur der deutschen auswärtigen Politik. Auch die Arbeitsstrukturen vor Ort müssen auf eine komplexere Governance eingestellt werden: strategische Ansprechpartner vor Ort sind weitaus vielfältiger und schwerer zu erreichen; lokale Prozesse müssen viel intensiver begleitet und betreut werden als in klassischer Botschaftsarbeit. Kleinvertretungen reichen nicht aus. Eine intensivere Begleitung sollte jedoch nicht aus rigiden Planungsmodellen bestehen, sondern aus flexiblen, an lokale Bedingungen angepassten Förderformaten.
- Es gibt zahlreiche nationale, regionale und lokale Versöhnungsinitiativen in den Sahelländern, wie überall an den Krisenherden in Afrika. Ein großer Teil von ihnen – vor allem auf zentraler Ebene – ist unglaublich geworden und ohne Ergebnis eingeschlafen. Lokale Bevölkerungen haben oft nur noch geringe Erwartungen an solche Prozesse. Gerade deswegen gilt unverändert ein Kernvorschlag aus dem 1. VAD-Papier (*„Whatever it takes“*): wo immer in den Subregionen oder Provinzen des Sahel lokale Akteure ihre eigenen Prioritäten definieren, soll die Bundesregierung zusammen mit gleichgesinnten internationalen Partnern öffentlich ihre Bereitschaft erklären, die (Wieder)Herstellung von Sicherheit und sozialer Grundversorgung aus unseren Mitteln massiv und möglichst direkt – also nicht nur über den Kanal der Zentralregierung mit seinen unerträglichen Leitungsverlusten – zu unterstützen.
- Das schließt Programme und Projekte auf zentralstaatlicher Ebene nicht aus, auch nicht im Sicherheitsbereich. Wo im Staatsapparat Kräfte existieren, die das Richtige wollen und glaubwürdig Reformen anbieten, sollen sie selbstverständlich bei der Suche nach besseren

Lösungen für die Krise im Sahel assoziiert werden. Aber sie sind nicht mehr die erste Adresse für jede Unterstützung von außen.

Die doppelte Umkehr der Akteursperspektive – von Militärs zu Zivilen, von zentralen zu lokalen Akteuren – verändert das gesamte Paradigma der Zusammenarbeit, auch für die deutsche Bundesregierung, den Bundestag, die Bundeswehr und die Durchführungsorganisationen. Dies macht die Aufgabe für Diplomaten und zivile oder militärische Experten nicht leichter. Doch es gibt in den betroffenen Ländern weiter Vertrauen in eine Zusammenarbeit mit deutschen Institutionen, die wirksam die Zivilbevölkerung fördern und schützen kann. Auf dieser Grundlage kann eine bessere Sahelpolitik aufbauen.

August 2021