

Papier Nr. 2 – Sahelländer in der Existenzkrise¹

VAD-Ausschuss Sahel

November 2020

Inhalt

Die aktuelle politische Lage.....	1
Militärregierungen im Sahel.....	3
Die Gesamtsituation von Staat und Gesellschaft.....	4
Box : Bewertungen aus Burkina Faso.....	5
Der „Große Krisenbogen“ oder: Globale versus lokale Ursachen.....	10
Lokale Konfliktbeschreibungen.....	12
Lokale Akteursgruppen.....	13
Die Notwendigkeit einer Zweiten Dezentralisierung.....	19
Zur Rolle der bewaffneten staatlichen Akteure.....	23
Konsequenzen für die internationale Militärhilfe.....	26
Zum zivilen Beitrag der internationalen Zusammenarbeit.....	28
Der multilaterale Überbau – die Sahel-Allianz und andere Plattformen.....	28
Die Suche nach den Game Changers.....	29
Präzisierungen zur sog. Großen Lösung („Whatever it takes“).....	30
Zur regionalen Dimension einer Lösungsstrategie: Wo beginnen?.....	31
Die Arbeitsteilung zwischen Frankreich und Deutschland.....	33
Ceterum censeo Globalisierung und Handelspolitik.....	35
Zu den Wahlen in Burkina Faso.....	36
Literatur.....	37

Die aktuelle politische Lage

¹ Dieses Papier wurde von Mitgliedern des VAD-Ausschusses Sahel verfasst. Der Ausschuss umfasst 19 Mitglieder. Für den Inhalt ist nicht jedes einzelne Mitglied des Ausschusses verantwortlich, er bildet aber für den Ausschuss und die Vereinigung für Afrikawissenschaften in Deutschland insgesamt eine wesentliche Arbeits- und Diskussionsgrundlage.

Eine Gruppe von Wissenschaftler*innen aus der Vereinigung für Afrikawissenschaften in Deutschland hat im April ihre grundsätzliche Besorgnis über die katastrophale gesellschaftliche Lage in den Sahelländern zum Ausdruck gebracht und vor diesem Hintergrund gefordert, durch ein besonderes Engagement der Bundesrepublik wenigstens Burkina Faso stabilisieren zu helfen. Der VAD-Vorstand hat diese Bewertung in seiner Erklärung vom 3. Juni bestätigt. Der Staatsstreich des Militärs im benachbarten Mali Mitte August 2020 hat die grundsätzliche Kritik an den Regierungen und dem westlichen Militäreinsatz in den Sahelländern auf eklatante Weise bestätigt.

Vor diesem Hintergrund verfolgt das hier vorgelegte zweite Papier einen dreifachen Zweck:

1. Update der politischen Lage seit dem April
2. Zusammenfassung der Reaktionen auf das erste Konzeptpapier, vor allem der Kommentare, der Kritik und der Anregungen, die aus Burkina Faso und Mali gekommen sind.
3. Präzisierungen und Ergänzungen, die sich aus beidem ergeben

In der Konsequenz der Ereignisse öffnet dieses Papier den Fokus auf den weiteren Sahel, um zu einer fundierteren Einschätzung der Lage der politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in Burkina Faso und Mali, und mit Abstrichen auch in den anderen Sahelländern beizutragen. Die im VAD-Konzeptpapier (im Folgenden: Papier Nr. 1) vorgebrachten Argumente für einen besonderen Fokus auf Burkina Faso bleiben relevant, bedürfen allerdings der praktisch-politischen wie analytischen Vertiefung. Die Rolle von Burkina Faso als „*pays-verrou*“ (Issiaka Mandé, siehe Box unten) gegen ein Vordringen islamistischer Terrorgruppen in die Küstenländer bleibt wichtig.

Die unmittelbaren Reaktionen aus Paris, Brüssel und auch dem deutschen Auswärtigen Amt² auf den Umsturz in Mali haben gezeigt, dass dort keine realitätstaugliche Analyse vorhanden ist, die auf die neue Lage hätte sinnvoll angewendet werden können. Die westlichen Führungen waren strategisch nicht vorbereitet oder unwillig umzudenken, obwohl die Gesamtheit der vorliegenden Analysen und Forschungen (auch in der Zusammenfassung im Rahmen des Papiers Nr. 1) dazu Material geboten hätten. Schematisch eine „Rückkehr zur verfassungsmäßigen Ordnung“ in Mali zu fordern, war offenkundig inadäquat. Erstens gab es spätestens seit 2018 in Mali keine verfassungsmäßige Ordnung mehr; die Forderung nach „Rückkehr“ entwertet also die Kritik aus der malischen Gesellschaft selbst. Zweitens zeigen Forderungen nach kurzfristiger oder „rascher“ Wiederherstellung angenommener politischer Ordnungen, dass die Lebensfähigkeit dieser Strukturen und ihre Wertschätzung in der Bevölkerung auch im Nachhinein noch überschätzt werden. Das schnelle Umschwenken auf eine flexiblere Position Anfang Oktober 2020 bleibt weiterhin an der Oberfläche der grundlegenden Problematik des Aufbaus legitimer demokratischer Strukturen, die über das Formale hinaus in den Gesellschaften im Sahel verwurzelt sind. Die politisch gewollte Zufriedenheit mit Minima moralia öffentlicher Ordnung erscheint als hochproblematische Legitimierung außenpolitischer Zusammenarbeit (siehe auch Ausführungen zu CPIA und Fragile States Index unten). Als weiteres Anwendungsbeispiel werden wir abschließend die geplanten Wahlen in Burkina Faso betrachten.

Die Reaktion der ECOWAS war anfangs nicht weniger inadäquat. Generell lässt sich jedoch feststellen: Es gibt eine erprobte Politik regionaler Interventionen durch AU und ECOWAS als Reaktion auf Militärputsche in Afrika. Diese hat dazu beigetragen, die bis zu den 1990er Jahre gängige Praxis von Militärputschen als häufigste Form des Regierungswechsels (v.a. in Westafrika) durch demokratische

² „Rückkehr zur verfassungsmäßigen Ordnung“. Siehe auch die Erklärung des Auswärtigen Amtes zu den Entwicklungen in Mali vom 8.10.2020 https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/-/2403726?pk_campaign=newsletter_Pressemitteilung_2020_10_08&pk_kwd=link_Auswaertiges+Amt+zu+den+jueingsten+Entwicklungen+in+Mali

Wahlen abzulösen (Souaré 2014; Dersso 2017). Für den Großteil der Interventionen von 2000-2014 konnte erreicht werden, dass weder der abgesetzte Präsident noch der Putschverantwortliche in den darauffolgenden Wahlen (wieder-)gewählt wurden (Nathan 2017, 15). Dafür gibt es aber keine sichere Prognose. Ergebnisse aus der Konfliktforschung haben gezeigt, dass die politischen Folgen von militärischen Staatsstreich und Interventionen im weiteren Sinn nicht vorhersagbar sind.³

Der weitere Umgang mit der vom Militär dominierten Übergangsregierung in Mali muss daher vorrangig die Position der afrikanischen Regionalorganisationen als Orientierung berücksichtigen. Diese Orientierung hat allerdings dort eine klare politische Grenze, wo die ECOWAS und die AU selbst die bereits etablierten Regierungen ihrer Mitgliedsstaaten unterschiedslos behandeln, unabhängig davon, ob sie demokratisch verfasst sind oder ein repressives Regime wie im Tschad bilden, mit dem die zivil-militärische Zusammenarbeit hoch problematisch ist.

→ Der Umsturz in Mali hat die These einer tiefgehenden Staatskrise unwiderlegbar bestätigt. Entsprechende Konsequenzen müssen auch für die Zusammenarbeit mit den anderen Sahelländern gezogen werden.

Militärregierungen im Sahel

Grundsätzlich ist in den politischen Reaktionen auf den Umsturz in Mali seit Mitte August deutlich geworden, dass die internationale Beurteilung von Militärputschen und Militärregierungen im weiteren Sinne schematisch war, wie sich umgehend an den kritischen Rückmeldungen aus Mali selbst gezeigt hat. Ein Militärputsch als Mittel des Regierungswechsels ist nirgendwo „gut“. Er verweist auf ein systemisches Problem geordneter Machtübergabe. Alles hängt von dem Regimetypus ab, der sich in der Folge herausbildet, wie zwei Beispiele zeigen.

Der Putsch der Offiziere um Thomas Sankara im Obervolta des Jahres 1983 war gerechtfertigt durch die Unfähigkeit der damaligen politisch-militärischen Führungsschicht, der Armut im Lande in irgendeiner Weise abzuwehren, statt sich nur dem eigenen Wohl zu widmen – eine Parallele zu der aktuellen Situation in Mali und Burkina Faso. Der Putsch hätte in einer gesellschaftlichen Revolution zum Besseren der Völker von Obervolta enden können, wenn nicht interne Interessenkonflikte, äußere Intervention durch Frankreich und bestimmte politische Fehler dem Projekt einer autozentrierten Entwicklung ein Ende gemacht hätten. Die anhaltende politische Wertschätzung, ja: Verehrung von Thomas Sankara in der breiten burkinischen Gesellschaft (und in der Jugend Afrikas) ist in sich selbst ein Gradmesser für die Unzufriedenheit mit der aktuellen politischen Klasse.

Auch die beiden Putsche des Militärs um Flieger-Leutnant Jerry Rawlings in Ghana waren unkonstitutionell, haben aber das politische Ausbrechen aus der Logik einer vollkommen korrupten politischen Kaste auf einen anderen Entwicklungspfad ermöglicht. In einer politikwissenschaftlichen Sicht geht es mithin in zerfallenden Staatswesen nicht darum, einen Militärputsch oder gar einen zivilen Aufstand grundsätzlich zu *verurteilen*, sondern ihn adäquat zu *beurteilen*. Die grundlegende Frage ist und bleibt, ob staatliche Strukturen und ein Staatsverständnis neu geschaffen werden, die alle Teile der Gesellschaft einbeziehen und sich zu legitimen Instrumenten von Regierungsführung

³ Siehe allgemein: David Kuehn (GIGA), Die Macht der Generäle, in Welt-Sichten Nr.9, 2019, mit Verweis auf: Aurel Croissant, David Kuehn und Tanja Eschenauer, (Aurel Croissant 2018) Die Quelle ist allerdings unvollständig in Bezug auf die militärische Interventionshistorie in Burkina Faso, Mali und den anderen Sahelländern.

entwickeln können. Dementsprechend wäre die Rolle westlicher Partner, also auch der Bundesregierung, in Mali einen qualitativen Bruch (*rupture*) mit wesentlichen Zügen des vorausgegangenen Regimes einzufordern oder zumindest anzufragen, statt eine Fortsetzung der sog. bewährten Zusammenarbeit o.ä. anzukündigen. In der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit ist im gleichen Sinne ein grundsätzlicher Bruch mit einer militärischen Tradition einzufordern, in der die Armee im Wesentlichen als Institution der Selbstversorgung ohne durchgesetztes professionelles Ethos fungiert und nicht dem Schutz des Landes und der Verfassung dient. „Sicherheitssektor-Reform“ beschreibt diese Notwendigkeit selbst noch unzureichend, obwohl ihr Ausbleiben ein Grund des Scheiterns der bisherigen Ausbildungshilfe in der Armee Mali war.

Das Militär hat also trotz dieses grundlegenden Makels in Westafrika in bestimmten Perioden als galvanisierender, die Nation einender Akteur gewirkt. So verhielt es sich in Mali im Moment des auch von der Zivilgesellschaft geforderten Umsturzes. Einige lokale Beobachter sehen auch in Burkina Faso, wie von Serge Ouédraogo (Ouédraogo 2019) beschrieben, die Perspektive, dass sich die Nation um die *Forces régaliennes* gegen eine Bedrohung von außen vereint, während andere Quellen die systematische Repression und Dysfunktionalität der sog. Sicherheitskräfte hervorheben (siehe auch Box unten).

Im größeren Maßstab der G5-Länder liegt das wichtigste internationale Versäumnis in Bezug auf das Militär darin, dass das diktatorische Regime im Tschad als Stabilitätsanker in der Region behandelt wird und die militärische Zusammenarbeit mit ihm bedingungslos ausgebaut werden soll. In diesem Land geht es aber nicht nur um Sicherheitssektor-Reform, sondern um den Rückbau eines repressiven Militärregimes. Im Tschad droht kein Staatszerfall. Oberflächliche Stabilität maskiert im Tschad ein Erdöl-finanziertes, diktatorisches Kleptokratensystem.

→ Die militärische Zusammenarbeit im Rahmen der G5 beruht auf keiner kritischen Analyse der nationalen Militärapparate und differenziert nicht zwischen und in den Sahelländern.

Die Gesamtsituation von Staat und Gesellschaft

Bei genauer Betrachtung leiten sich Unterschiede und Fehltritte in der Einschätzung der aktuellen Lage von fortbestehenden Differenzen in der Analyse der sozioökonomischen Gesamtsituation im Sahel und der dort vorfindlichen politischen Systeme her. Während die Ereignisse in Mali im Wesentlichen für sich sprechen, sind der drohende Staatszerfall, die Delegitimierung der politischen Klasse und das Auseinanderfallen des gesamtstaatlichen Territoriums durch die akademischen Gesprächspartner und Quellen der VAD-AG in Burkina Faso fast durchgängig in eigenen Worten bestätigt worden. Was Ousmane Sy, ehemaliger Minister⁴ wie auch eminenter Vertreter der Zivilgesellschaft Malis, im September 2020 als „*émiettement*“ (Zerfall; Zersplitterung) des malischen Staates und Territoriums zusammengefasst hat, beschreiben burkinische Beobachter so:

⁴ Und ehemaliger Leiter der malischen Kommission für Dezentralisierung und institutionelle Reform.

Box : Bewertungen aus Burkina Faso

ODDH, Observatoire pour la démocratie et les droits de l'Homme, Burkina Faso

Burkina Faso, risque d'un nouveau Rwanda⁵

• **Il y a urgence. Face à une crise multidimensionnelle, à la fois sécuritaire, sociale et politique, qui menace la stabilité et la cohésion de toute la nation**, la réponse essentiellement militaire préconisée par l'Etat burkinabè et ses partenaires, se révèle inefficace et la menace s'étend. Si certains hauts responsables de l'Etat envisagent un changement de politique, d'autres par contre, s'en tiennent à la stratégie de surenchère militaire. Cette intransigeance est probablement motivée aussi par le contexte des échéances électorales prévues à la fin d'année. « *Cette tentation est sans doute compréhensible à moins d'un an d'échéances électorales cruciales, mais elle pourrait mettre en péril l'avenir du pays. Face à l'intensité inédite des violences commises par les groupes jihadistes et certains groupes d'autodéfense depuis le début de l'année 2019 à ce jour, un changement de cap s'impose* », selon International Crisis Group dans son dernier rapport du 24 février 2020.

Sadou Sidibé (ancien Secrétaire Général du Ministère de l'Administration Territoriale), Burkina Faso)

- ... le déni du gouvernement qui refuse d'aborder les questions liées aux violations massives des droits humains par les Forces de défense et de sécurité (FDS) en opération sur les zones sous menaces extrémistes. Cette méthode ne fait qu'encourager les tueries et ne contribue pas à faciliter un retour à une situation normale. Les FDS, utilisent les recrues dites « Volontaires de défense de la patrie » (VDP) nouvellement légitimées par une loi de Janvier qui autorise l'armée à les recruter. Le hic est que la plupart des groupes d'autodéfense appelées « koglwéogos » ont simplement changé de nom en enfilant les tenues de VDP pour bénéficier d'un revenu et continuer à agir dans la plus grande impunité. Des observateurs issus d'associations locales pensent que la mise en place de ces VDP suit des consignes(secrètes) tendant à exclure certaines communautés ou groupes sociaux professionnels dans le recrutement : les Peuls et les éleveurs.
- La nouvelle pratique qui est observée depuis l'arrivée du corona virus au Faso : Dans une majorité des zones soumises aux attaques terroristes, il y a un nouveau phénomène qui consiste pour les milices koglwéogos et les VDP à retirer le Cheptel des éleveurs accusés souvent à tort d'être ou de pactiser avec les terroristes. Cette nouvelle pratique de pillage est souvent favorisée par les FDS présentes dans les zones concernées et certains élus locaux. Ces retrait de bétails et de petits ruminants ont été signalés à Djibo, Kelbo, Gorgadji, Pobé Mengao, Pissila)

Prof. Issiaka Mandé, Canada

1. De la question de la population : L'identité nationale est en construction et cela tient à l'histoire du pays (démembré puis reconstruit). L'appartenance régionale voire identitaire est très forte d'autant que les populations sont à cheval sur deux voire plusieurs pays. Le modèle d'État-nation promu depuis l'indépendance semble avoir atteint ses limites et la décentralisation n'a pas pris en compte les marqueurs identitaires et est conçue selon une approche administrative d'où son échec.
 - Promotion d'un autre modèle politique hardi, d'un nouveau contrat social faisant du Burkina un état multinational ?
 - Prise en compte de la diaspora également
2. De la question du territoire : Au niveau géopolitique, l'emplacement du Burkina Faso est plus que stratégique : on pourrait parler de « pays-verrou » en Afrique de l'ouest. Ce qui donne des responsabilités et demande une implication forte de toute la communauté internationale dans sa défense

⁵ Für die Autor*innen des vorliegenden Papiers erscheint der politisch sehr weitgehende Vergleich mit Ruanda bisher nicht belegbar. Sie nehmen aber mit Sorge zur Kenntnis, dass sich diese Risikobewertung auch bei anderen seriösen Organisationen und Zivilgesellschaftlern in Burkina Faso findet.

3. De la question de la gouvernance : une réflexion est à mener sur gestion de l'État, l'accaparement des ressources par l'élite depuis la 3^e République. La dérive est telle que chacun est tenté de s'accaparer des prébendes.

Antoine Sawadogo, ACE-RECIT (Association construisons ensemble - Recherche sur les citoyennetés en transformation), Laboratoire Citoyennetés (LC), Burkina Faso

Vu de l'intérieur, ma vision se résume à l'État burkinabè, **un corps désintégré** suite à une série de fractures (anciennes et récentes) qui menacent effectivement la survie de l'État Burkinabè. ... Je relève toutefois que le coup de grâce des fractures menaçant l'État fait suite à deux nouveaux phénomènes : (1) l'entrée en scène massive et généralisée de la circulation et de la facilité d'accessibilité aux armes de guerre concurrençant celles détenues par les armées et les corps paramilitaires. Donc il s'agit d'une militarisation de l'ensemble des forces parallèles, sauvages et nocives dont font face les forces de l'État. Il ne s'agit pas de guerre asymétrique comme on le dit, il s'agit d'une déstabilisation systématique et raisonnée de l'État dans ses fondements, (2) la pandémie supposée et/ou falsifiée dit de Covid-19 vient éclipser la lutte contre l'insécurité généralisée au Burkina Faso. Exactement comme on dirait « faire front contre la peste et le choléra en même temps ».

Antoine Sawadogo - Désintégration de l'État burkinabè : Condition de refondation/Réarticuler le local au national

Des initiatives existent tant dans les politiques gouvernementales qu'au niveau des acteurs non institutionnels et des partenaires techniques et financiers. Malheureusement, le cloisonnement de ces initiatives et des sphères de compétences ne permet ni un dialogue inclusif des différents acteurs, ni une mutualisation des pratiques, des expériences et des moyens, ni une articulation du local au national.

Les enjeux et défis majeurs en matière de gouvernance au Burkina Faso portent entre autres sur:

- la restauration de l'autorité de l'État et le rétablissement de la confiance entre Gouvernant et gouvernés en créant les conditions d'une alternance démocratique ;
- la lutte contre la corruption et l'impunité pour garantir l'équité dans l'exercice des droits et devoirs ;
- la reconnaissance et la (re)valorisation des valeurs propres à la société burkinabè ;
- l'urgence de repenser l'ingénierie institutionnelle (réformes politiques et institutionnelles) en partant du local et des aspirations légitimes des Burkinabè, toutes composantes sociales confondues ;
- l'amélioration de la gouvernance économique par la création d'un environnement institutionnel favorable aux initiatives citoyennes et des collectivités en vue de créer des richesses pour les communautés dans leurs milieux de vie ;
- l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base par le renforcement de la déconcentration et du transfert des compétences et des ressources pour faire des collectivités territoriales décentralisées des moteurs de développement économique et social ;
- la promotion et le renforcement des espaces de débats démocratiques et inclusifs des différentes composantes sociopolitiques au niveau local et national.

Ces enjeux et défis indiquent que la ré-légitimation de l'action publique est une œuvre collective. Il ne s'agit pas de charger les gouvernants tout en déchargeant les citoyens de leurs devoirs et responsabilités. Chacun, à son niveau, doit assumer pleinement ses responsabilités et s'investir dans la construction d'un État respectueux de ses aspirations.

Eine solch scharfe Kritik von Staat, politischer Klasse und Entwicklungskonzepten wie in der Box für Burkina Faso zusammengefasst wird in westlichen Hauptstädten noch nicht geteilt, und die ersten internationalen Reaktionen auf die Ereignisse im August 2020 in Mali haben das auch für das Nachbarland bestätigt. Das ist uns Anlass, den im Konzeptpapier angesprochenen akademischen Konsens über die Gesamtlage zu schärfen und auch die Zusammenhänge deutlich zu machen, über die auch unter Think Tanks und Fachwissenschaftlern in Wahrheit noch kein Konsens herrscht.

Das bezieht sich zunächst auf die staatstheoretische Diagnose selbst. Es existiert weder begriffliche Sicherheit noch liefern bekannte Indizes eine verlässliche politische Rangordnung der Länder nach der Krisenanfälligkeit.

Das gut eingeführte *Country Policy and Institutional Assessment (CPIA)* der Weltbank begründet ihre Kreditvergabe an ärmere Länder und dient als Orientierung auch für bilaterale Geber. Im CPIA Ranking der Weltbank für 2019 (August 2020) wird Burkina Faso an neunter Stelle unter den 39 afrikanischen IDA-Ländern eingestuft, deutlich über dem globalen IDA-Durchschnitt, gefolgt von dem Kommentar:

“These high-ranking countries on the CPIA scale also have the fastest growing economies in the region.”⁶

In Burkina Faso ist demnach fast alles in Ordnung. Eine solche Einstufung lässt für die hier diskutierte kritische Diagnose keinen Platz. Das Gleiche gilt für das Konzept der **Fragilität**. Typischerweise werden Staaten wie Mali, Burkina Faso oder Niger als fragil eingestuft (auch im CPIA Ranking) oder auch als ‚*fragile and conflict-affected*‘, und eine solche Aussage gilt als gehaltvoll. Im *Fragile States Index 2019* des amerikanischen *Fund for Peace* werden die G5-Länder auf folgenden Stufen der Fragilität geführt, auf den unteren Stufen jeweils zusammen mit vielen Ländern in anderen Weltregionen:

- „High Warning“: Burkina Faso
- „Alert“: Mauretanien, Mali, Niger
- „High Alert“: Tschad
- „Very High Alert“: keines

Burkina Faso steht also nur auf der vierthöchsten Stufe der Fragilität – nominell keine besonders bedrohliche Situation. Bei näherer Betrachtung der Definitionen erscheint diese Ordinalskala sowohl absolut wie relativ (= im Verhältnis der fünf Länder untereinander) völlig unangemessen. Die Lage in Burkina Faso bietet danach keinen Grund zum Alarm, wohl aber die in den anderen G5-Ländern, auch in Mauretanien, das die Sicherheitskrise nach anfänglichen Schwierigkeiten gut bewältigt hat?! Die quantitative Formalisierung in einem Fragile States Index suggeriert eine fragwürdige Objektivität. Orientierung an formalisierten Indizes dieser Art unterstützt eher ein business-as-usual als ein verlässliches Frühwarnsystem. Die konzeptionellen Gründe dafür liegen jenseits der Grenzen dieses Papiers. Realistisch erscheinen allein Einstufungen wie im Human Development Index (HDI) oder im Global Poverty Monitoring Index, die direkt auf die soziale Lage der Bevölkerung abstellen und in denen die Länder des zentralen Sahel sehr schlecht abschneiden.

Vulnerabilität ist ein weiteres Merkmal, das Sahelländern zugeschrieben wird und in der internationalen Anwendung vor allem an einer Reihe wirtschaftlicher Kriterien festgemacht wird. Burkina Faso, Mali oder Niger sind jedoch nicht einfach wirtschaftlich ‚verwundbar‘, ebenso wenig wie sie einfach fragil sind. Sie sind über dieses Stadium hinaus und folglich auch nicht mit konventionellen Mitteln der internationalen Zusammenarbeit zu stabilisieren – selbst mit solchen Mitteln nicht, die auf Fragilität oder Vulnerabilität explizit Bezug nehmen. Diese routinemäßigen Feststellungen ändern den

⁶ Ob ein Land mehr oder weniger demokratisch regiert wird, macht für diese Einstufung keinen wesentlichen Unterschied.

Aktionsmodus der internationalen Zusammenarbeit nicht grundsätzlich (abgesehen von mehr Not- und Übergangshilfe), und darin liegt das Kernproblem.

Um die Beurteilung der Lage von der gängigen Feststellung von Fragilität und Vulnerabilität abzugrenzen, sprechen wir von dem drohenden Staatszerfall, der sich typischerweise (nicht überall) von den Rändern des Territoriums her ins Landesinnere ausbreitet und zentrale staatliche Systeme untergräbt, indem er zunächst ihre territoriale Omnipräsenz aufhebt.

→ Sahelländer wie Burkina Faso oder Mali sind nicht einfach fragil oder verletzlich („vulnerabel“). Sie sind dabei, sich territorial und funktional zu desintegrieren. Die genaue Feststellung ist wichtig, um ein ‚Weiter so‘ der internationalen Kooperation zu verhindern.

Die weitgehende These eines drohenden Staatszusammenbruchs soll jedoch nicht missverstanden werden. Phänomenologisch bedeutet fortgeschrittener Staatszerfall so gut wie nirgendwo, dass im Zentrum gar keine formalen staatlichen Strukturen mehr existieren. Bereits lange vor einem Auseinanderbrechen staatlicher Kernstrukturen im Zentrum manifestiert sich die Krise im Auseinanderfallen des Territoriums an der Peripherie des Landes.⁷ In weiten Teilen von Burkina Faso oder Mali sind die Schulen geschlossen, während in Ouagadougou, Bobo, Bamako oder Sikasso noch Abiturarbeiten geschrieben werden. Von Saigon bis Mogadischu war bis kurz vor dem Kollaps relativ wenig von der Staatskrise augenfällig. An vielen Orten in den betrachteten Ländern Westafrikas versuchen lokale Gemeinschaften, einen geordneten Alltag so gut wie möglich aufrecht zu erhalten, und erfreuen sich dabei der Hilfe von zahllosen Partnerschaftsprojekten. Daran ist nichts falsch.

Die harte Feststellung eines (drohenden) Failed State impliziert also nicht, dass es im betreffenden Land gar keine Formen von Staatlichkeit mehr gibt oder keine institutionellen Inseln der Exzellenz. Auch bestimmte Bereiche der öffentlichen Daseinsfürsorge können noch funktionieren.⁸ In jüngster Zeit hat die burkinische Regierung wie viele afrikanische Regierungen mit raschen und energischen Reaktion auf die Bedrohung durch Covid-19 einen wesentlichen Beitrag dazu geleistet, dass sich das in Papier Nr. 1 angesprochene Szenario der „einen Seuche zu viel“ nicht bestätigt hat. Sehr kritisch sind dagegen die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie. Die übergreifende Feststellung sagt per se auch nichts über Fristen – Staatszerfall kann sich schnell vollziehen (wie in Libyen) oder sich hinziehen. Die Feststellung sagt als solche auch nichts über Unvermeidlichkeit oder Unumkehrbarkeit aus. Allerdings zeigt die Erfahrung in Afrika, dass tatsächlich zerfallene Staatswesen in der Regel besonders schwer wiederaufzubauen sind – es gibt also einen sog. Sperrklinkeneffekt (*ratchet effect*), wie in Somalia oder Libyen, den es um jeden Preis zu vermeiden gilt.

→ Der begonnene Staatszerfall in Sahelländern ist trügerisch. Große Gebiete und Teilbereiche des Staates bleiben unter der Kontrolle der Regierung und vermitteln den Eindruck eines normal funktionierenden Gemeinwesens.

⁷ Die Tatsache, dass Regierung, Polizei und Militär in Mali bereits die Kontrolle eines wesentlichen Teils des Zentrums entglichen ist, bestätigt die besondere Schwere der Staatskrise dort.

⁸ Zu denen man aufgrund vorhandener Evaluierungen in Burkina Faso exemplarisch auch die Wasserbehörde ONEA zählen würde.

Politikwissenschaftlich wird diese Widerständigkeit als **Resilienz** von Staaten oder Gesellschaften zusammengefasst. Resilienz ist ein gut entwickeltes Konzept der Soziologie, Ethnologie und anderer wissenschaftlicher Disziplinen. In der internationalen EZ ist Resilienz seit geraumer Zeit ein Förderziel. Dabei kann Resilienz sowohl eine negative wie eine positive Konnotation haben. Resilienz von Staaten bezeichnet in Entwicklungsländern mit negativer Konnotation die Fähigkeit eines Kernstaates, exklusive Einnahmequellen abzuschotten, vor allem aus Verkäufen von Öl, Gold oder Diamanten. Solche sogenannten Punkt-Ressourcen befähigen Regime, auch im allgemeinen gesellschaftlichen Zerfall zu überleben. Diese Variante beschreibt den Tschad. Sie ist für Burkina Faso oder Mali auszuschließen. Von Abgaben aus dem Goldbergbau könnten Regime in Burkina Faso oder Mali allein nicht leben. Positiv gewendet impliziert Resilienz die Fähigkeit zur Mobilisierung untergenutzter gesellschaftlicher Kräfte zur Aufrechterhaltung des gesamtstaatlichen Zusammenhalts. Die logisch anschließende Frage ist, ob solche Faktoren zur Lösung der Staatskrisen im Sahel identifiziert und im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit unterstützt werden können. Es geht vor allem um die menschlichen Ressourcen in diesen Ländern mit einer mehrheitlich jungen Bevölkerung, die oft ungenutzt bleiben, beziehungsweise legal oder illegal ins Ausland abwandern. Im Sahel müssten die existierenden Potentiale der Zivilgesellschaft mobilisiert werden, um Resilienz von einer bloßen Möglichkeit zu einer Lebensrealität zu machen.

→ Funktionierende Teile des Staates, resiliente Gemeinwesen und Wirtschaftssektoren bieten Perspektiven für den Wiederaufbau im Sahel. Wenn es nicht auch solche Bereiche gäbe, wäre die politische Herausforderung aussichtslos.

Zur Beurteilung jeder Lösungsmöglichkeit muss jedoch eine Unschärfe angesprochen werden, die alle vorgenannten Begriffe gemein haben. Sie suggerieren mehr oder weniger stark, dass es in den untersuchten Ländern historisch bereits ein im Kern funktionierendes Staatswesen gegeben hat, das nun bedroht ist. Das ist fraglich. Michailof (2015) fasst Untersuchungen zusammen, die für Länder wie Afghanistan, Libyen oder DR Kongo feststellen, dass dies im Wesentlichen nie der Fall war, sondern die formale Staatlichkeit durch die Vermittlung von Clanstrukturen zusammengehalten wurde. Grundsätzlich handelt es sich in den meisten westafrikanischen Ländern in der Tat um durch Kolonialherren übergestülpte Staatsformen, die bei der breiten Bevölkerung keine Legitimität haben und in der politischen und gesellschaftlichen Alltagspraxis von traditionellen Strukturen überlagert werden (Mamdani, 1996), deren Legitimität jedoch ihrerseits schwindet. Im Staatsversagen konvergieren mithin Entwicklungsverläufe (*trajectoires*) von historisch ganz unterschiedlichen institutionellen Ausgangspunkten.

Die genaue Diagnose ist wesentlich – gerade in Bezug auf die Territorialverwaltung, und damit für die Förderung von Dezentralisierung (siehe unten). Eine rudimentäre *Administration Territoriale* existiert in den Sahelländern seit Kolonialzeiten, war aber an der Peripherie schon lange vor der offenen Staatskrise ein dünner Film. Ein Sieg über terroristische Gruppierungen erlaubt daher keine Rückkehr zu einem wohletablierten status quo ante; er stellt in diesen Zonen den Staat nicht per se wieder her. Demgegenüber haben andere Subsysteme der öffentlichen Verwaltung im Kern durchaus *als moderne Systeme* funktioniert. Beispiele sind das Referenzsystem im Gesundheitswesen und – in Burkina Faso, nicht in Mali – das Schulwesen. Das System der modernen städtischen Wasserversorgung ist in Ouagadougou oder Bobo-Dioulasso resilienter als in Beirut. Lösungsstrategien müssen diese

Differenzierung aufnehmen, gerade wenn nach einem Regimewechsel eine Art von Normalität wiederhergestellt wird und sich die Frage, was wiederaufgebaut werden kann.

→ *In einigen Bereichen von Staatlichkeit im Sahel geht es nicht um Reparatur oder Wiederaufbau, sondern um institutionellen Neubau, da das post-koloniale System nichts Funktionierendes hinterlassen hat.*

Der „Große Krisenbogen“ oder: Globale versus lokale Ursachen

Eine andere zentrale Frage, die noch differenzierterer Antworten bedarf als im Papier Nr. 1, bezieht sich auf die externen oder internen Gründe und Ursachen, die Staatlichkeit im Sahel ins Wanken gebracht haben. In dem Konzeptpapier sind durchgängig „islamistische Terrorgruppen, islamistischer Jihad oder jihadistischer Terror“ als generische Terminologie für eine bestimmte Kategorie von gewalttätigen Akteuren verwandt worden. Noch allgemeiner von „bewaffneten Gewaltakteuren“ zu sprechen erschien mit Recht unpräzise, da der Terminus wesentliche Unterschiede zwischen diesen Gruppen einebnet. Obwohl die Terminologie von „islamistischen Terrorgruppen“ soziologisch legitim an die Selbstzuschreibung dieser Gruppierungen anknüpft, umschließt sie diverse Risiken – vor allem das Risiko, Unterschiede einzuebnen. Weitergehend läuft sie das generelle Risiko, die angenommene religiöse Motivation als Grund der Gruppenzugehörigkeit und der destabilisierenden Aktion dieser Gruppen zu überschätzen. Dadurch können ganz unterschiedliche **lokale Motiv- und Problemlagen** ausgeblendet und im Extrem ein Modus Operandi der Counterinsurgency gerechtfertigt werden. Auch Verhandlungslösungen mit einem Teil der bewaffneten Akteure als Teil nationaler Konsensfindung können auf diese Weise verbaut werden.

→ *Die Rede von islamistischen Terrorgruppen, welche die Sahelländer von außen bedrohen, riskiert, Unterschiede einzuebnen und Verhandlungsmöglichkeiten zu verbauen. Bei unsachgemäßer Verwendung kennt diese Sichtweise nur noch äußere Feinde.*

Länderübergreifend existiert eine vergleichbare Problematik. Die These eines drohenden ‚Sahelistan‘ grenzt sich von der simplen Nachbarschaft mehrerer fragiler Staaten ab, weil sich eine neue Form territorialer Kontrolle durch bewaffnete Gruppen jenseits und quer zu den Staatsgrenzen organisiert. Dem entspricht eine funktionierende informelle Ökonomie, die in eine Form von Schatten-Globalisierung eingebettet ist (Hugon, 2016). Wesentlicher Teil der Selbstzuschreibung islamistischer Gruppen ist genau diese Zugehörigkeit zu einer kämpfenden Internationale des Jihad, die von Afghanistan über den Irak und Syrien quer durch die Sahara und den Sahel reicht. Im Umkehrschluss potenziert ein immer weiter nach Süden ausgreifender islamistischer Terrorbogen die Bedrohung von Staatlichkeit südlich der Sahara und fokussiert noch stärker auf äußere Gründe, denen primär militärisch und durch ideologischen ‚Kampf‘ um die Herzen und Hirne entgegengetreten werden muss. Die Apostrophierungen „Africanistan“ oder „Sahelistan“⁹ scheinen das nahezulegen. Kritisch liest sich die geopolitische These des Großen Islamistischen Krisenbogens danach wie folgt:

„Bien que les situations soient très dissemblables, c’est alors l’Afghanistan qui est invoqué pour comprendre les crises locales en se référant au modèle d’un ‘arc de

⁹ Titel der jeweiligen Werke von Laurent (2013) und Michailof (2015).

crise' qui s'étendrait d'un bout à l'autre de la bande sahéenne, de la Somalie jusqu'à la Mauritanie. En témoigne l'utilisation de néologismes tels que 'Sahelistan' ou 'Africanistan'. Dans cette perspective, la menace terroriste est censée venir du Golfe arabo-persique et du Moyen-Orient. Suivant les versions, elle puiserait ses racines profondes dans le wahhabisme saoudien, le chiisme iranien, le deobandisme pakistanais ou le salafisme des Frères musulmans égyptiens.» (Pérouse de Montclos 2020, 138 f.)

Auch wir hatten in Papier Nr. 1 den Terminus „Sahelistan“ insoweit übernommen, als er das drohende Szenario einer *länderübergreifenden* Auflösung geordneter Staatlichkeit, das grenzüberschreitende Agieren der Gewaltakteure, ihre ideologische Affiliation zu Al Qaida oder dem Islamischen Staat, und ihre materielle Alimentierung aus Räumen, die wenigstens bis nach Libyen reichen, umfasst. Er beschreibt zugleich, wie in der Szenarien-Analyse des ISS, ein Bündel von fundamentalen sozio-ökonomischen und ökologischen Risiken, die für die ganze Ländergruppe gelten. Wir teilen damit nicht unbedingt das Bedrohungsszenario einer in großem Bogen von Somalia bis Senegal vernetzt kämpfenden islamistischen Internationale, aber es existiert unbestreitbar eine übergreifende äußere Bedrohung der Region.

Wichtig bleiben aber unzureichend beforschte Themen und Aktionsfelder eines internationalen politischen Islam, wie das durch Golfstaaten finanzierte Vordringen von Koranschulen und eines radikalen wahabitischen Islam im Sahel – eine effektive Internationalität, die in der Gegenthese der Lokalisierung übermäßig heruntergespielt wird. Den Zufluss von Waffen und Geld sowie ideologischer (islamistischer) Aufrüstung von außen zu begrenzen, zu unterbinden, auch in der offensiven politischen Auseinandersetzung mit finanzierenden arabischen Regimes, oder ihm zumindest mit eigener kultureller Einflussnahme zu begegnen, erscheint als wichtige Option im Kontrast zu der jahrzehntelangen stillschweigenden Hinnahme dieser Ströme.

Zusammenfassend beschreibt das übergreifende Szenario das bedrohliche Zusammenwachsen vielgestaltiger lokaler Konflikte, die zum Teil die gleichen inneren Ursachen in Ausbeutungen, Diskriminierungen und zerfallenden Wirtschaftsformen, zum Teil idiosynkratische Gründe haben, die schließlich durch internationale Akteure verschärft, jedoch in der Regel nicht generiert werden. Nicht auszuschließen ist allerdings, dass sie in manchen Fällen durch internationale Kräfte generiert und dann durch lokale und nationale Kräfte verstärkt werden. Im Lichte der vorzitierten Diskussion können die inneren Ursachen, die durchgängig als Hebel der verschärften Konflikte wirken, jedoch nicht genug hervorgehoben werden. Sie verlangen nach weiter differenzierten lokalen Konfliktbeschreibungen.

→ In Sahelländern droht ein endloses Scheitern militärisch dominierter Interventionen. Die lokalen Konflikte wachsen grenzübergreifend zusammen und werden durch internationale islamistische Akteure verschärft. Bessere lokale Konfliktbeschreibungen sind zentral zum Verständnis dieses Prozesses.

Wir sehen mindestens zwei soziale Felder, zugleich Forschungsgebiete, auf denen differenzierte Analysen vorangetrieben werden müssen, um genügend Evidenz für adäquate Lösungsstrategien zu erhalten: Beschreibungen lokaler Konflikte im ländlichen Raum, und differenzierte Erforschung von Organisationen ländlichen Selbstschutzes. Darauf aufbauend ist auch die genauere Untersuchung von lokalen Bündnissen und Allianzen, sowie von deren Grundlagen und Perspektiven von Belang.

Lokale Konfliktbeschreibungen

Zum ersteren Thema: Dass sich ländliche Konflikte im Sahel nicht auf die einfache Formel *Ackerbauern gegen Viehzüchter = Fulbe gegen Mossi, Dogon und alle anderen* bringen lassen, haben wir an gleicher Stelle angeführt. Die Konfliktlagen sind wesentlich differenzierter – alle Peul/Fulbe, Touareg oder Dogon sind vom sozioökonomischen Status her nicht gleich, Konfliktlinien verlaufen zum Teil ‚quer‘ zur Ethnizität, dennoch erfolgt zunehmend eine politische Ethnisierung dieser Konflikte, auch im Ergebnis von Militär-Operationen (siehe unten „Zur Rolle der militärischen Akteure“).

Die Verschärfung der Konflikte steht, wie schon in Papier Nr. 1 angesprochen, ohne Frage auch im Zusammenhang naturräumlicher Veränderungen im Sahel, also von Klimawandel und Ressourcenknappheit. Ein u.E. strategisch wichtiges ICG-Papier fasst allerdings Forschungsergebnisse aus Mali, Burkina Faso und Niger zusammen, die belegen, dass lokale Konflikte von Ackerbauer*innen und Viehzüchter*innen im zentralen Sahel nicht zwingend in den vom Klimawandel am härtesten getroffenen Gebieten und nicht direkt als Ergebnis klimabedingter Ressourcenknappheit ausbrechen, sondern gerade in solchen Gebieten, in denen die Verfügbarkeit von Inputs (z.B. von Wasser) erhöht und die agrarische Produktion gesteigert worden ist. Entscheidend ist daher das politische Problem, dass die Verteilung der begehrten Ressourcen, vor allem von Land, nicht adäquat geregelt worden ist.

*“The Sahelians who share coveted territory have never been more numerous, but they are also producing more resources than ever before. Poverty is a reality in the Sahel, but its rural inhabitants are not pitted against each other because they live on poorer and poorer land. Rather, the intensifying development of rural areas is generating unprecedented **competition that authorities are unable to manage.**”*
(International Crisis Group 2020) (Unsere Hv.)

ICG warnt daher nachvollziehbar vor einem analytischen Kurzschluss:

“The theory that conflict in the Sahel is directly related to resource scarcity – in part caused by climate change – could lead to development policies whose primary purpose is to increase available resources”. (ibidem)

Adäquate Regelungsansätze in Bereichen wie Landrechte und neuen agro-pastoralen Nutzungsformen sind dementsprechend komplex. Nach übereinstimmenden Berichten scheint hier in Burkina Faso das Gesetz zur Reform der Landrechte von 2002, 2009 und 2012 eine entscheidende negative Rolle zu spielen.¹⁰

Hinter den Bodenreformgesetzen der Zeit des Compaoré-Regimes steht der Versuch, die traditionellen Landnutzungsrechte, in denen die Verfügung über den Boden geregelt, aber Landeigentum ausgeschlossen war, in ein „modernes Bodenrecht“ mit „geregelten Eigentumsverhältnissen“ zu überführen. Dieser Versuch krankte von Anfang an daran, dass weder verbindliche Ausführungsbestimmungen existierten noch die Institutionen geschaffen worden wurden, die in der Lage gewesen wären, die Intentionen der gesetzlichen Regelungen zu verwirklichen. Das führte zu einem hohen Maß an Rechtsunsicherheit, besonders in der Auseinandersetzung um lotierte oder

¹⁰ Es geht dabei im wesentlichen um die folgenden Gesetze: Loi no 034-2002/AN du 14 novembre 2002 portant loi d'orientation relative au pastoralisme ; Loi no 031-2003/AN du 8 mai 2003 portant Code minier ; Loi no 034-2009/AN du 16 juin 2009 portant régime foncier rural au Burkina Faso; Loi no 034-2012/AN du 2 juillet 2012 portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso.

nicht-lotierte Parzellen im Umkreis der Städte, und öffnete der Korruption Tor und Tür. Viele der gerade erst eingerichteten dezentralen Kommunalverwaltungen bestanden diese erste Bewährungsprobe nicht, was das gesamte Projekt der „Dezentralisierung“ in Verruf brachte. Besondere Probleme ergeben sich aus den Schürfrechten, die z.B. in der Region Süd-West dazu führten, dass Goldgräber aus anderen Regionen wie Heuschrecken einfielen und in zahlreichen Dörfern, die weitere Nutzung der Böden für den Ackerbau fast unmöglich machten.

Lokale Akteursgruppen

Zum zweiten Thema, den ‚traditionellen‘ Selbstverteidigungsgruppen wurde in Papier Nr. 1 aus der Literatur und den Forschungsergebnissen von Mitgliedern der VAD-AG selbst ein theoretischer Kompromiss angeboten, überspitzt gesagt zwischen ‚Verteidigern‘ und ‚Gegnern‘ dieser Gruppierungen (siehe dort S. 5/6). Die akademischen und zivilgesellschaftlichen Reaktionen, die oben in der Box „Bewertungen aus Burkina Faso“ aufgenommen sind, sind durchweg kritisch in Bezug auf die Koglweogo oder „Volontaires pour la défense de la patrie“ (VDP). Die bisherige Kurzdarstellung differenzierte noch nicht hinreichend in Bezug (a) auf die Entstehungsgeschichte dieser Gruppierungen (einige lang, einige rezent - wie in Zentral-Mali, namentlich im Dogon-Land), (b) auf ethnische Zusammensetzungen, (c) auf die Rolle in den aktuellen bewaffneten Konflikten. Gerade wenn die Frage gestellt wird, ob und wie solche Milizen in Friedenslösungen einzubeziehen und wieweit sie eventuell sogar ‚trainiert‘ werden dürfen¹¹, ist das nicht genug.

Aus dem VAD-Ausschuss Sahel liegen **zwei Lesarten** zu diesem Problemkomplex vor.

Die erste Lesart analysiert die Problematik exemplarisch am Phänomen der Koglweogo in Burkina Faso.

Der Einsatz ziviler Akteure im Kampf gegen den Terrorismus ist ein politisch und gesellschaftlich umstrittenes Thema, weil er einerseits der allgemeinen Auffassung widerspricht, dass dem Staat das Gewaltmonopol zusteht, andererseits weil die Bewaffnung ziviler Akteure mit sozialen und politischen Risiken verbunden ist. Nichtsdestotrotz wird der Einsatz von zivilen Sicherheitskräften von der Bevölkerung in Burkina Faso unterschiedlich und teilweise sehr positiv bewertet. Er wurde im Angesicht der Zunahme von Gewalt im Jahr 2019 sogar aktiv eingefordert. Im Oktober 2019, während der Gedenkfeierlichkeiten zum 32. Jahrestag der Ermordung von Thomas Sankara, begannen z.B. die Bürgerinnen und Bürger in Ortschaften wie Kongoussi, Arbinda und Diguel mit einem Protest gegen die gewalttätigen Angriffe und verlangten ihr Recht auf Selbstverteidigung. Angesichts dieser öffentlichen Forderungen und der eskalierenden Gewalt reagierte das Parlament im Januar 2020 mit der Verabschiedung des Gesetzes über die "Volontaires pour la Défense de la Patrie" (Loi n° 002-2020). Das Gesetz erlaubt es der Regierung, Freiwillige (VDP) finanziell und technisch zu unterstützen, um ihre Gemeinden zu schützen – eine politische Entscheidung, die zu viel internationaler Kritik geführt hat (Jabkhiro 2020).

Das neue Gesetz kam jedoch nicht so unerwartet, wie es von internationalen Beobachter*innen wahrgenommen wurde. Bereits 2016, als die Gruppen namens „Koglweogo“ – wörtlich: „Schützer des Gebietes“ – sich im ganzen Land zu verbreiten begannen, versuchte die Regierung, sie formell als Nachbarschaftspolizei (Dekret 1052) zu institutionalisieren. Dies wurde aber von Rassamkandé, dem

¹¹ Sei es durch US-amerikanische Kräfte, die das in Burkina Faso offenbar klandestin bereits tun, sei es demnächst im Rahmen von EUTM Burkina Faso.

wichtigsten nationalen Repräsentanten der Koglweogo abgelehnt (Kabore et al. 2018: 309). Stattdessen sind die Koglweogo in der Zwischenzeit als zivilgesellschaftliche *associations* direkt dem jeweiligen Bürgermeisteramt zugeordnet.¹² Nichtsdestotrotz wurde das Dekret zur Installation einer *police de proximité* im Oktober 2016 vom Parlament verabschiedet. Allerdings war der Status der besagten Nachbarschaftspolizei danach für einige Jahre ungeklärt. Reaktiviert erscheint das Dekret 1052 erst seit Januar 2020, weil es die Grundlage für das neue VDP-Gesetz bildet.

Die Rolle der VDP im Norden und Osten des Landes ist umstritten. Zeugenaussagen und Bewertungen widersprechen sich, was erneut darauf hindeutet, dass die meisten Aussagen über zivile Gewaltakteure in Burkina Faso polarisiert und politisch aufgeladen sind. Es wird mehr Forschung nötig sein, um gesicherte Fakten über die VDP zu sammeln und auszuwerten. Dafür ist es jedoch besonders wichtig, verschiedene Stimmen zu Gehör zu bringen und anhand eines systematischen Perspektivwechsels eine Schnittmenge von Erkenntnissen zusammenzutragen. Methodisch kann nur so die soziale und politische Realität in schwer zugänglichen Konfliktfeldern einigermaßen greifbar werden. Dazu gehört allerdings auch eine transparente staatliche Kommunikation, die bisher kaum über die Ausbildung, Einstellung und Zukunftsplanung der VDP berichtet.

Entscheidend ist, die VDP und die Koglweogo nicht zu verwechseln oder gar gleichzusetzen. Im Vergleich zu den Einheiten der VDP, die explizit für den Kampf gegen Terrorismus aufgebaut wurden, engagieren sich die Koglweogo im ganzen Land - vor allem gegen Kriminalität (siehe unten). Lediglich im Norden und Osten des Landes kämpfen sie auch gegen terroristische Gewalt, wo einige Koglweogo zu den VDP übergelaufen sind, während andere einen Wechsel ablehnen.¹³ Einige beobachten diese Entwicklung mit Sorge, weil die Fragmentierung des Sicherheitsapparates dadurch weiter voranschreitet. Allerdings gibt es bisher wenig Informationen über das Maß und die Natur der Zusammenarbeit bzw. Konkurrenz zwischen den beiden Akteursgruppen (Kabore/Kalfelis 2021, im Erscheinen).

Die Koglweogo verbreiteten sich also ursprünglich als Reaktion auf die gestiegene Kriminalität in Burkina Faso. Noch bevor das Land seine ersten Terroranschläge erlebte, war die Unsicherheit der Bevölkerung so stark gewachsen, dass sie sich negativ auf den inneren Frieden und die sozioökonomische Entwicklung fast aller Regionen des Landes auswirkte. Insbesondere Landbewohner*innen, sowohl nomadische Hirt*innen wie sesshafte Bauern/Bäuerinnen, aber auch Beamte*innen litten unter täglichen Diebstählen (Kabore et al., 2018). Zur Bewältigung der Konflikte führen die Koglweogo öffentliche Prozesse durch, bei denen es neben Geldbußen und Versöhnungsritualen auch zu körperlichen Strafen, wie z.B. Auspeitschungen, kommt. Die körperlichen Strafen und Übergriffe erhalten die meiste (inter)nationale Aufmerksamkeit, und der Vorwurf der Menschenrechtsverletzungen gegen die Koglweogo wird besonders in dieser Hinsicht erhoben (Barry et al. 2019). Weniger beachtet wird, dass das Spektrum der von den Koglweogo angewandten Strafen und ihrer Gewaltmaßnahmen sehr breit ist und von Region zu Region variiert. Während einige Einheiten den Ruf haben, sehr brutal vorzugehen, haben andere Gruppen auf physische Strafen vollkommen verzichtet. Wieder andere haben den Ruf, sehr eng mit den staatlichen Sicherheitskräften zusammenzuarbeiten.

Die Koglweogo sind und bleiben ein Politikum in Burkina Faso (Kalfelis 2021a, im Erscheinen). Einerseits haben sie dazu beigetragen, die Kriminalitätsrate zu senken, andererseits tragen sie zur Normalisierung ziviler Gewalt im Alltag bei. Die Komplexität des Phänomens und die unterschiedlichen

¹² Details zur internen und zum Teil provinzüberreifenden Organisation der Koglweogo, ihren nationalen Repräsentanten und ihrem formalen Status können hier nachvollzogen werden: (Kalfelis 2021a, im Erscheinen)

¹³ Im Vergleich zu den Koglweogo hat der Staat den VDP eine Kurzausbildung und eine Rente nach Ende ihres Dienstes versprochen. Das kann für einige Koglweogo schon Anlass genug sein, um zu den VDP zu wechseln.

Vorgehensweisen der Gruppen lassen sich am einfachsten dadurch erklären, dass die einzelnen Gruppen ein Spiegel der Konflikte sind, die in den jeweiligen Regionen und Gemeinden herrschen. Dementsprechend ist ihre Rolle dort, wo Misstrauen und Gewalt vorherrschen, wie z.B. in den nördlichen und östlichen Konfliktregionen, besonders problematisch und zugleich undurchschaubar. Die Wirkung der Koglweogo im Norden/Osten ist nicht mit dem Vorgehen der Gruppen auf dem Plateau Central zu vergleichen. Vor allem im Norden des Landes werden die Koglweogo als eine Mossi-Bewegung angesehen und in den Medien auch häufig als solche betitelt. Zwei Massaker gegen Fulani in Yirgou (Januar 2019) und in Bargha (März 2020) haben zu diesem Eindruck beigetragen. Einige Politikwissenschaftler*innen vermuten außerdem, dass Mitglieder aus ethnischen Minderheiten nur als Fassade dienen, um davon abzulenken, dass die Koglweogo eigentlich eine Mossi-Bewegung sind. Obwohl in vielen Regionen Rituale und Praktiken der Koglweogo eindeutig auf die Mossi-Kultur zurückgehen, kann die Forschung bisher nicht bestätigen, dass die Koglweogo auf einer ethnischen Identität aufbauen. Forscher*innen, die seit Jahren in den nördlichen Regionen arbeiten, zeigen, dass die Koglweogo auch dort ein Spiegel der ethnischen Konstellation in den jeweiligen Dörfern sind. Die Verbreitung der Koglweogo ab dem Jahr 2016 ging zudem auf keine religiöse oder ethnische Identität zurück. Bei ihren Initiationsritualen wurden stets die Vertreter aller Religionen integriert, und es deutete sich keinerlei ideologische Untermauerung an. Das schließt nicht aus, dass manche Gruppen diskriminierend gegen bestimmte ethnische Gruppen vorgehen oder vorgegangen sind – besonders dort, wo ethnische Spannungen ohnehin vorherrschen. Insbesondere dort stellt sich auch die Frage, wer in Entscheidungsprozesse über die Gründung einer neuen Koglweogo-Einheit in einem Dorf einbezogen wird und ob z.B. nur bestimmte ethnische, soziale oder religiöse Gruppen über die Ansiedlung einer neuen Gruppe entscheiden. Sicher ist, dass die Koglweogo in den gewaltzerrütteten Regionen auch zu sozialen Spannungen beitragen und von Medien als polarisierendes Element instrumentalisiert werden.

Ähnlich diffus ist das Bild in Hinblick auf die Beziehungen zwischen den staatlichen Sicherheitskräften und den Koglweogo. Diese Beziehung ist kontextspezifisch und von wechselseitigen Interessen geleitet, und der Staat steht nicht zwingend im Zentrum der Agenda der Koglweogo (Kalfelis 2021b, im Erscheinen). Die Interaktionen mit staatlichen Sicherheitsakteuren haben in letzter Zeit zu Kontroversen darüber geführt, in welchem Umfang die Koglweogo eine heimliche Miliz der regierenden Partei (MPP) sind und ob ihre Autonomie vom Staat lediglich inszeniert ist. Zwei Behauptungen sind in diesem Zusammenhang von Belang. Die erste lautet, dass die Regierung nur mit den Koglweogo zusammenarbeitet, weil sie um deren Einfluss auf die anstehenden nationalen Wahlen weiß. Andere sehen die Tatsache als exemplarisch an, dass der Präsident nach dem Massaker von Silvester 2019 bei seinem Besuch in Yirgou von Koglweogo begleitet wurde, und betrachten mit Misstrauen, dass die Staatssicherheit, die VDP sowie die Koglweogo immer stärker gemeinsam gegen den Terrorismus vorgehen. Darüber hinaus haben die Koglweogo bereits Veranstaltungen der regierenden MPP Schutz angeboten (ICG 2020), und es ist möglich, dass einige Gruppen für den Schutz von Wahllokalen herangezogen werden. Diejenigen, die für die Autonomie der Koglweogo gegenüber dem Staat plädieren, einschließlich der Koglweogo selbst, würden zum Beispiel erklären, dass der Schutz öffentlicher Veranstaltungen gegen Geld Teil der politischen Ökonomie der Gruppen ist.

Burkina Faso sieht sich mit einem Paradoxon von Sicherheit und Gewalt konfrontiert. Die verschiedenen zivilen und staatlichen Akteure im Land wenden Gewalt im Namen von „Sicherheit“ an und verbreiten Narrative, um von sich selbst abzulenken und andere für Gewalttaten verantwortlich zu machen. Die Medien werden zu diesem Zweck als Sprachrohr eingesetzt und tragen – auch unbeabsichtigt – zu einer Polarisierung der Konflikte bei. In diesen Diskursen haben die schwächsten Mitglieder der Bevölkerung kein Mitspracherecht. Dabei sind es genau sie, die am meisten unter der

Gewalt im täglichen Leben leiden und von denen einige auch von den Aktivitäten der Selbstschutzgruppen profitieren.

Diese Analyse erklärt, warum in dieser Lesart die Koglweogo und vergleichbare Gruppierungen in Burkina Faso und Mali nicht als Milizen angesprochen werden. Eine Apostrophierung als Milizen würde einen paramilitärischen Charakter suggerieren, der ihnen nicht sicher zugeschrieben werden kann. Außerdem ist die Verwendung des Begriffs Miliz in der Konfliktforschung alles andere als eindeutig (Tapscott 2019)

Eine zweite Lesart der lokalen Konflikte und der beteiligten Gruppe unterscheidet sich in vielen empirischen Beobachtungen nicht von der ersten, kommt jedoch zu einem skeptischeren Ergebnis in Bezug auf die Möglichkeit, bewaffnete Gruppen beziehungsweise Milizen konstruktiv in einen Friedensprozess einzubinden. Sie versteht unter Milizen zentralistisch organisierte, paramilitärischen Verbänden, die nicht mit den lokalen Selbstverteidigungsgruppen verwechselt werden sollten. Zur ersteren Gruppe gehört *Dan Na Amassagou* (oder *Ambassagou*, je nach Dialekt).¹⁴ Zur zweiten Gruppe gehören lokale Gruppen, z.B. der Fulbe und Rimaybe, der Dogon, der Bamana (in Mali), der Moose und Gulmance (in Burkina). Die *Koglweogo*¹⁵ sind eine Zwischenform. Die *Volontaires pour la défense de la patrie* (VDP) waren ursprünglich als Hilfstruppen des Militärs konzipiert, tendieren aber dazu, sich zu einer eigenständigen, unkontrollierten Miliz zu entwickeln. Wo sie mit *Koglweogo*-Gruppen zusammenarbeiten, verändern sie auch deren Charakter.

Die Miliz *Dan Na Amassagou*, wurde von dem selbsternannten „Generalstabschef“ Youssouf Toloba gegründet, der zuvor Milizionär der multiethnischen Miliz *Ganda-koy* (u.a. Songhai, Bamana, Bella, Fulbe). war. Sie repräsentiert nicht "die Dogon". Es geht ihr vielmehr darum, innerhalb der Dogon-Gesellschaft, die traditionell keine überdörflichen Machtstrukturen kennt (vom Hogon von Aru als religiösem Oberhaupt abgesehen), ein Herrschaftssystem aufzubauen, in dem sie selbst die entscheidenden Machtpositionen besetzt. Sie ist ideologisch nicht weit von den islamistischen Terrorgruppen entfernt. Es scheint kein Zufall zu sein, dass die Einrichtung eines ihrer wichtigsten Camps am Fuß der Falaise von Bandiagara durch den einzigen Wahabiten im nahegelegenen Dorf eingefädelt worden ist. Wie der Koufa-Gruppe geht es der Miliz um die Zerschlagung der dezentralen staatlichen Strukturen, in denen ein Hauch von Demokratie sichtbar wurde. Ein Beispiel sind die Todesdrohungen gegen den couragierten Bürgermeister der Gemeinde Sangha und seine Familie. In Personenkult-Manier hat sich Toloba in seinem Heimatdorf ein Denkmal errichten lassen.

Die Miliz ist keineswegs identisch mit der traditionellen Gruppe der Jäger, die es in jedem Dogon-Dorf gibt. Jeder erwachsene Dogon-Mann kann dieser Gruppe beitreten, ebenso wie er Mitglied der Maskengesellschaft werden kann. Wir sollten uns nicht durch die Masken und Stereotype täuschen lassen, unter denen sich einige der Akteure präsentieren (hier: die „Jäger“).¹⁶

¹⁴ Im Dogon-Dialekt *toro-so* bedeutet das etwa: „Die Jäger, die auf Gott vertrauen.“ (*dana*: Jagd, jagen; *danane*: Jäger; *ama*: Gott; *sagu*: Rückhalt, Vertrauen; *ama sagu* (auch als Eigennamen): Gott sei gedankt – *grâce à dieu*).

¹⁵ Die Selbstbezeichnung im Moore bedeutet etwa: „Hüter des ‚Buschs‘“. (*kogle*: bewahren, schützen, behüten, sich sorgen um; *weoogo* bezeichnet im Gegensatz zum bewohnten Dorf oder zum bebauten, kultivierten Land (beides: *tenga*) die außerhalb des bewohnten und kultivierten Bereichs liegende „wilde“ Natur.

¹⁶ Die traditionellen Jäger bilden keine Kaste. Sie tragen auch keine einheitliche Kleidung. In den 1990er und 2000er Jahren wurden an Ritualen und Festen von traditionellen Jägern überwiegend ihre gewöhnlichen Alltagsgewänder getragen. Die „Uniform“, die von der Toloba-Miliz benutzt wird, besteht schlicht aus den traditionellen Gewändern (in braunem oder indigofarbenem Bogolan), die in der Zeit vor der Kolonialherrschaft von allen Dogon getragen wurden und heute oft nur noch bei alten Männern zu sehen sind.

Alle 17 Angriffe von Dan Na Amassagou im Zeitraum Juli bis Oktober, die in der ACLED-Datenbank verzeichnet sind, richteten sich gegen Dogon-Dörfer. Allein im Oktober gab es 9 Attacken mit 4 Todesopfern.¹⁷ Es gibt aber auch ermutigende Nachrichten aus Mali. In der Gondo-Ebene und an der Falaise von Bandiagara versuchen Fulbe, Rimaybe und Dogon gemeinsam einen Ausweg aus der Spirale der Gewalt zu finden. Die Macht der Milizen wird beschnitten, einige Märkte sind wieder für alle geöffnet. Die Menschen begreifen, dass in den Konfrontationen der vergangenen Monate alle verloren haben und dass es aussichtslos ist, auf eine Lösung durch das Militär oder die gegenwärtige, korrupte politische Klasse zu hoffen. Da es aber noch zu gefährlich ist, die Felder in der Gondo-Ebene zu bebauen, haben sich die Dogon-Bauern auf ihre alte Anbaumethoden im unwegsamen Gelände der Falaise besonnen, und es sieht so aus, als könnte in vielen Dörfern eine halbwegs ausreichende Ernte eingebracht werden. Die Initiative zu den Friedensgesprächen in Madougou und Sanga wurde von Dogon aus den Dörfern der Falaise und von Fulbe, Rimaybe und Dogon aus den Dörfern und Campements der Gondo-Ebene ergriffen. Sie versuchen, der drohenden oder schon Wirklichkeit gewordenen Ethnisierung der Konflikte entgegenzuwirken.

Es gibt keinerlei Anzeichen dafür, dass bewaffnete Gruppen in diesem Prozess eine Rolle gespielt haben könnten. Im Gegenteil, die bewaffneten Gruppen (GSIM/ Katiba Macina, EIGS, Da Na Amassagou) waren von den Verhandlungen ausdrücklich ausgeschlossen. Den Da Na Amassagou-Milizionären, die sich darüber beschwerten ("sie hätten drei Jahre lang die Dogon-Dörfer beschützt"), wurde entgegengehalten, man habe niemals gesehen, dass eine bewaffnete Gruppe ein Dorf vor einer anderen bewaffneten Gruppe beschützt habe. Opfer der verschiedenen bewaffneten Gruppen seien die Hirten und Bauern in den Dörfern und Campements gewesen. Freilich seien diese Gruppen bei ihren Angriffen auf die (freiwillige oder erzwungene) Kooperation von Menschen aus den Dörfern angewiesen gewesen. Man habe nun verstanden, dass man sich mit dieser (freiwilligen oder erzwungenen) Bereitschaft zur Kooperation nur selbst geschadet habe. Diese Kooperationsbereitschaft werde nun aufgekündigt und es werde sich zeigen, dass die bewaffneten Gruppen ohne diese Kooperation nur noch wie Fische auf dem Trockenen operieren könnten. Seit dieser Friedensprozess begonnen hat, hat es keine Angriffe mehr auf die Dörfer und Campements der Fulbe, Rimaybe und Dogon in der Region gegeben. Die Märkte sind wieder geöffnet. Im September und Oktober wurde keine Angriffe von Fulbe-oder Dogon-„Selbstverteidigungsgruppen“ bekannt. Das gegenseitige Vertrauen kehrt langsam, sehr langsam, wieder zurück.

Dramatischer als in Mali scheint auf den ersten Blick die Lage in Burkina Faso zu sein. Es gibt eine gefährliche Tendenz zur Ethnisierung der Konflikte, die den terroristischen Aggressoren in die Hände spielt, und die vor allem in den Aktionen der VDP sichtbar wird. Da es der Armee kaum gelingen wird, die Aktivitäten der "Volontaires" zu kontrollieren, (sie vermutlich nicht einmal die Absicht hat, das zu tun), kann nur zur Auflösung und Entwaffnung dieser Organisation geraten werden. Militärische

¹⁷ Im jüngsten Bericht der International Crisis-Group (Rapport Afrique N°293 vom 9 novembre 2020: „Enrayer la communautarisation de la violence au centre du Mali“) werden die Angriffe von *Da Na Amassagou* auf Dogon-Dörfer zwar wahrgenommen, jedoch in die Logik einer ethnisierenden Betrachtungsweise eingebaut: „Ils exercent de plus en plus une violence ciblée selon l’ethnicité, sans distinction d’âge ou de sexe. Ils s’en prennent même à ceux qui, parmi leurs communautés, s’opposent à la communautarisation du conflit, les accusant de collusion avec l’ennemi » Die Installation von „comités de paix locaux“ wird zwar vorgeschlagen, die bereits existierenden Initiativen von Fulbe, Rimaybe und Dogon werden dagegen so gut wie nicht wahrgenommen. In der Logik der Regierungsberatung sucht der Bericht das Heil in Bamako.

Präsenz hätte dort einen Sinn, wo sie dem Schutz der dezentralen staatlichen Strukturen dient (dezentrale Verwaltung, Gesundheitseinrichtungen, Schulen, aber auch Märkte und Handelswege).

Wie ethnische Zuschreibungen des Terrorismus in die Irre führen, zeigen zwei Beispiele. Das erste bezieht sich auf die Ereignisse um das große Kalamse-Dorf Dennea, das nordöstlich von Thiou in einer fast menschenleeren Gegend liegt. Dennea ist von einer Reihe von Fulbe-Campements, zum Teil weit draußen *en brousse* gelegen, umgeben, die ihre Versorgung über den Tausch ihrer Produkte mit den Händlerinnen und Händlern von Dennea sicherstellten. Die Vorhut terroristischer Gruppen, die in diesen Campements auftauchten, waren fulfulde-sprechende Vertreter von Nichtregierungsorganisationen, die aus arabischen Quellen finanzierte Entwicklungsprojekte vorschlugen: die Anlage von Brunnen, die Einrichtung von Medersen, den Bau von Moscheen. Darüber gab es zunächst so etwas wie eine Übereinkunft. Die Fremden schienen gekommen zu sein um, zu helfen, um zu geben und ihre Religion schien sich nicht vom Islam der Fulbe zu unterscheiden. Doch mit der Zeit kamen immer mehr Fremde, manche von ihnen bewaffnet, und aus dem Geben wurde ein Nehmen. Sie verlangten, versorgt zu werden, und sie begannen sich auf einen Islam zu berufen, der den Fulbe fremd war. Sie nötigten die stolzen Fulbe-Frauen, sich zu verschleiern und sie predigten „die Scharia“, die von den Fulbe abgelehnt wurde. Einige Fulbe weigerten sich, die Fremden weiter zu unterstützen. Sie hätten fliehen sollen. Denn jetzt wurden sie als „Abtrünnige“ behandelt. Einige wurden ermordet. Immer wieder fanden die Kalamse-Frauen von Dennea, die in der Savanne unterwegs waren, um Holz zu sammeln und Blätter für die Sauce zu suchen, die Leichen von Fulbe.

Das zweite Beispiel bezieht sich auf Aktionen der „Volontaires“ im nördlichen Yatenga. Sie haben in den letzten Monaten alle Fulbe im Umkreis von 5 km um Thiou¹⁸ vertrieben, die überwiegend Gegner der islamistischen Gruppen sind, deren Patrouillen in den letzten Wochen in einer Reihe von Dörfern nahe der Grenze Nacht für Nacht aufgetaucht waren, um zu kontrollierten, ob die Frauen verschleiert sind, ob kein Kind zur Schule geht, ob kein Alkohol im Dorf verkauft oder getrunken wird etc. Das Fulfulde ist zwar die Verkehrssprache in diesen Gruppen. Aber ihre Angehörigen entstammen unterschiedlichsten Ethnien und wenn sie Fulbe sind, ist nicht klar, ob es sich um malische, burkinische, nigrische, nigerianische etc. Fulbe, Rimaybe oder Torobe handelt.

Von den im Yatenga vertriebenen Fulbe sind einige nach Ouahigouya geflohen. Der größere Teil hat sich in die Savanne und in abgelegene Dörfer und Campements zurückgezogen. Nacht für Nacht ist in Thiou der Lärm von Gefechten zu hören. Dabei handele es sich, so die Version der Armee und der "Volontaires", "um Einschüchterungsversuche durch Terroristen". Darüber, was wirklich geschieht, kursieren nur Spekulationen. Die Bauern und Hirten in großen Dörfern wie Doubaré, Sanga, Ingaré, Bani, Nimbou sind in ihren Dörfern eingeschlossen. Die Volontaires operieren ohne jegliche Kontrolle durch die Armee, von der allenfalls einige wenige Soldaten in Thiou stationiert sind, die ständig ausgewechselt werden. Wer sich von Thiou in eines der nördlichen Dörfer begeben will, riskiert sein Leben.

Die Ethnisierung des Konflikts durch die "Volontaires" wirkt also wie ein Brandbeschleuniger. Es scheint nur eine Frage der Zeit zu sein, bis es auf beiden Seiten zu Massakern kommt.

¹⁸ Thiou ist der Hauptort einer Commune mit mehr als 50.000 Einwohner. Der multiethnische Ort selbst (mit heute etwa 8.000 Einwohner) beherbergte traditionell ein wichtiges Machtzentrum der Fulbe-Diallube. Der Ort besteht aus *Quartiers* und *Campements* der Kurumba/ Fulse, Dogon, Moose, Rimaybe, Laobe und Fulbe.

→ Gruppierungen wie die Koglweogo oder Dozo in Burkina Faso sind in ihrer Vielfalt und Widersprüchlichkeit ein Spiegel der Konflikte in den Gesellschaften des Sahel. Lokale Konfliktlösungen müssen diese Vielgestaltigkeit kritisch berücksichtigen. Ob solche Gruppierungen oder die parastaatlichen Milizen der VDP konstruktiv in solche Lösungen einbezogen werden können, bleibt im Licht der vorliegenden empirischen Evidenz umstritten.

Die Notwendigkeit einer Zweiten Dezentralisierung

Dezentralisierung als Aufgabe der Weiterentwicklung des Staates im Raum ist ein wesentlicher Teil der großen Problematik lokal oder regional angepasster Lösungen. In Papier Nr. 1 wurde Dezentralisierung als eines der wenigen Politikfelder eingeführt, auf denen Elemente von erfolgreichem Capacity Building vorfindlich sind. Das war für Burkina Faso, Mali oder Niger noch zu undifferenziert. Grundsätzlich erscheint der Ansatz, die Bundesrepublik Deutschland, die mit ihren föderalen und kommunalen Strukturen im Vergleich zu französischen zentralistischen Staatsstrukturen gut aufgestellt ist, zum Partner von Dezentralisierung in frankophonen Ländern zu machen, zwar adäquat. Es ist jedoch Teil der Staatskrise im Sahel, dass die langjährigen Bemühungen gerade im Rahmen der deutschen EZ nicht nachhaltig waren. Zwar können einzelne Maßnahmen in Burkina Faso und Mali als Erfolge gesehen werden, die punktuell Wirkung zeigten, doch ist es aufgrund der starken Ankettung an zentrale staatliche Institutionen, die die Logik der Dezentralisierung im besten Fall als die einer Dekonzentration verstehen, nicht gelungen, solche Wirkungen dauerhaft zu etablieren.

Grundlage der Machtstruktur ist in Burkina Faso und in Mali, und zwar seit der Kolonialherrschaft, das französische System in einer wesentlich weniger demokratischen Version als in Frankreich selbst, nicht das ‚traditionelle‘ Gesellschaftssystem in seiner lokalen Vielfalt. Die Parallelität der beiden Systeme war und ist das Grundproblem der Politik auch der deutschen EZ zur Dezentralisierung. Am Beispiel von Burkina Faso kann gezeigt werden, wie das zentralistische postkoloniale Modell als Gegenentwurf zur laufenden Dezentralisierung durchgesetzt worden ist.

In der langen Zeit der Regierungen unter Blaise Compaoré entwickelte sich in Burkina Faso eine Politik, die den Geberländern wie eine Fata Morgana die Illusion von Dezentralisierung vorspiegelte, tatsächlich aber jedem Zugeständnis an Dezentralisierungs- und Demokratisierungsvorstellungen im nächsten Schritt eine noch schroffere Zentralisierung folgen ließ. So wurde 1996 die Zahl der Provinzen auf 45 erhöht, wodurch zum Teil alte Herrschaftsstrukturen aufgelöst wurden. Das war, jedoch oft, wie etwa die Aufteilung des (ehemaligen Moose-Reichs) Yatenga in drei Provinzen zeigt, ein politisches Manöver, um Zentren der Opposition zu schwächen. Das zentralistische Element wurde beibehalten. Obwohl die Provinzen den Status von Provinzkörperschaften hatten, wurde für jede Provinz ein Haut Commissaire als ernannter Vertreter der Regierung entsandt, der für die staatlichen Dienste auf Provinzebene zuständig war. Und als ob das nicht schon genug Zentralisierung gewesen wäre, wurden 2001 oberhalb der Ebene der Provinzen 13 Regionen aus jeweils mehreren Provinzen gebildet, denen

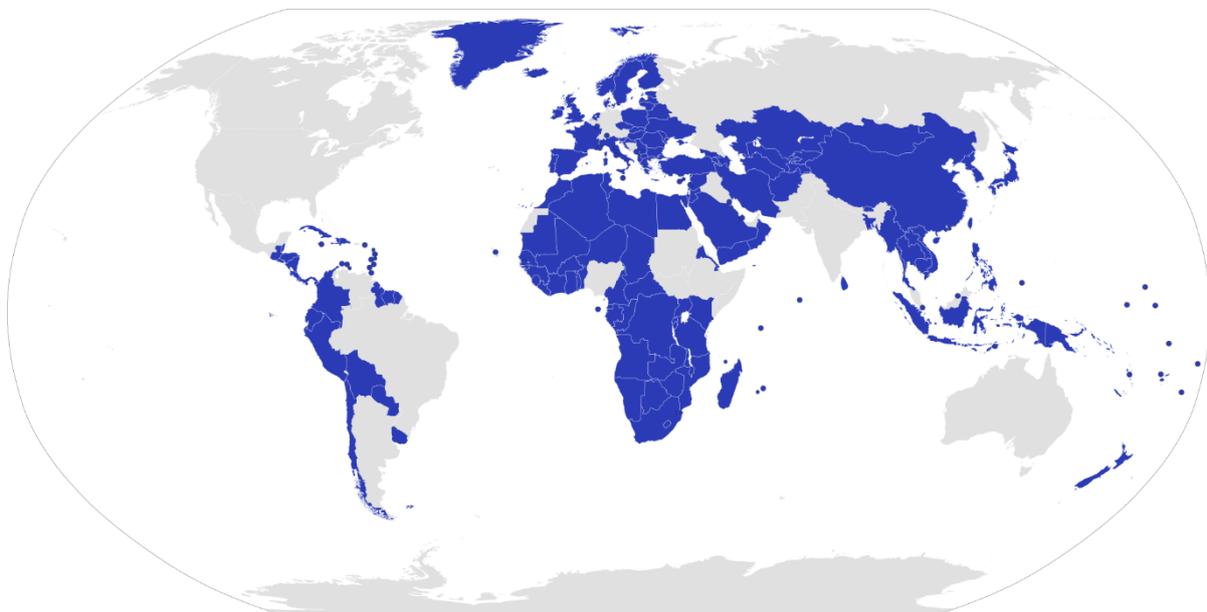
ein Gouverneur vorsteht. Unterhalb der Ebene der Provinzen koexistiert die zentralistische Ebene Département (mit dem Präfekten, der dem Haut Commissaire der Provinz verantwortlich ist) mit der Ebene der dörflichen und städtischen Kommunen mit ihren Bürgermeistern und Gemeinderäten.

→ *An die Stelle gut geplanter und erfolgreich durchgeführter Dezentralisierung ist in den Sahelländern faktisch die Desintegration des staatlichen Raumes (A. Sawadogo) getreten.*

Warum ist das so? Es existiert nach Kenntnis dieser Autoren keine umfassende und vergleichende, unabhängige Evaluierung dieser Programme, auf die sich eine kritische Bilanz stützen könnte. Aber einige kritische Elemente zeichnen sich klar ab:

Mangelnde Nachhaltigkeit erscheint als das Ergebnis eines zweifachen Grundfehlers – einerseits die für Dezentralisierung notwendigen allgemeinen Veränderungen des Staatsaufbaus – wirkliche politische und institutionelle Autonomie – nicht durchgesetzt, sondern vorgespiegelte Dezentralisierung akzeptiert zu haben, andererseits Dezentralisierung schematisch (also zu „allgemein“) und nicht differenziert nach lokalen Gegebenheiten und im Anschluss an vorhandene, auch: traditionelle Institutionen betrieben zu haben. Ousmane Sy, in seiner früheren Funktion als Minister selbst Vater des ersten Anlaufes zur Dezentralisierung, kritisierte im September 2020 aus Anlass des 60. Jahrestages der Unabhängigkeit, dass Mali immer noch ein „*Etat unitaire et centralisé*“ und in seinen Institutionen „*uniformisé*“ geblieben sei. Als ‚unitarisch‘ wird ein Einheitsstaat mit zentralisiertem Staatsaufbau bezeichnet. Eine – diskutabel – Karte zeigt in dieser Hinsicht alle G5-Staaten in bester Gesellschaft, naturgemäß auch von Frankreich. Deutschland, Österreich und die Schweiz zum Beispiel gehören nicht zu den unitären Staatswesen, ebenso wenig die USA, aber fast alle afrikanischen Staaten.

Abbildung 1 :Unitarische Staaten



(Quelle: Lokal_Profil, CC BY-SA 2.5, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=2710708>)

Ein unitarisches Staatswesen kann sich gerade in Ländern mit großer ethnischer Bandbreite und einer Geschichte sehr diverser lokaler Institutionen als unangemessen erweisen. Das ist offenkundig der treibende Grund für die Bestrebungen zur Auflösung des zentralisierten Einheitsstaates in eine dezentralisierte, nicht nur dezentrierte Struktur. Was ist aus dieser Perspektive in den Sahelländern versäumt worden?

Zum ersteren: Analysen aus der Region zeigen einen Fehler, der die exakte Analogie zu dem in der Literatur festgestellten Versagen in der militärischen Zusammenarbeit darstellt: die politischen Führungen in Mali und Burkina Faso waren an dem Reformprojekt desinteressiert, bis auf heilsichtige Ausnahmen. Und den einschlägig engagierten westlichen Gebern wird vorgehalten, keine alternative Zielsetzung zu der vorstehend am burkinischen Beispiel beschriebenen Rezentralisierung durchgesetzt zu haben. Die politischen Klassen haben Dezentralisierung offenbar in Teilbereichen geschehen lassen, ohne realiter zentrale Macht und Ressourcen abzugeben.

Zum zweiten ist der Selbstkritik von Sawadogo, Sy und anderen folgend Dezentralisierung entgegen besserer Absichten doch mit Blaupausen des französischen Systems betrieben worden, also mit der Verwendung dessen, was in der modernen Sozialanthropologie *travelling models* genannt wird (Behrends et al., 2014, Bierschenk, 2014). Lokale Lösungen für lokale soziale Konstellationen standen nicht im Vordergrund, es sei denn, man will die hochproblematischen Autonomie-Lösungen im Norden Malis als solche bezeichnen. Schließlich zeigt die Selbstdarstellung der EZ-Projekte auf welchem bescheidenen Niveau der Ergebniserwartungen die EZ zu diesem Thema mittlerweile abgesunken ist.¹⁹

Eine **Zweite Dezentralisierung** – ein strategischer Neubeginn, der den Doppelfehler mangelnder allgemeiner Reformbereitschaft und fehlender Lokalisierung der Ansätze korrigiert, erscheint zwingend als Teil jeder großen Lösung der Krise in Burkina Faso, Mali oder auch im Niger. Antoine Sawadogo, ehemaliger Leiter der Dezentralisierungskommission in Burkina Faso, sagt hierzu (siehe weiter oben):

„...la ré-légitimation de l’action publique est une œuvre collective. ... Chacun, à son niveau, doit assumer pleinement ses responsabilités et s’investir dans la construction d’un État respectueux de ses aspirations.“

Ousmane Sy hat jüngst Prinzipien für gute Dezentralisierung formuliert [siehe Box „Mali kura“, das neue Mali]. Ihm folgend, sollen die Prinzipien und Ressourcen in einem Grundlagenvertrag zwischen dem Zentralstaat und den lokalen Körperschaften festgehalten werden.

<https://ousmanesy.blogspot.com/2020/10/le-mali-kura-ne-naitra-que-du-dialogue.html>

Le « Mali kura » ne naitra que du dialogue de ses territoires, [Octobre 11, 2020](#)

A partir de 1993, la décentralisation de la gestion publique a été installée au Mali comme une stratégie majeure de la transformation de l’Etat par une meilleure mobilisation de toutes les capacités nationales. Cette mise en relation directe des besoins des acteurs locaux et la décision publique qui lui répond offre de multiples avantages que sont : i) une meilleure connaissance des attentes des populations, ii) la flexibilité dans les réponses aux attentes, iii) une meilleure possibilité de contrôle des citoyens sur les décideurs publics et iv) une possibilité de dialogue direct, donc d’un partenariat multi-acteurs pour le développement du territoire.

¹⁹ Siehe: Technische Notiz zu Wirkungen von deutschen EZ-Projekten, erstveröffentlicht 31.5.2020 von H. Asche als Anhang zu Peacelab Blog (GPPI); sowie Antworten der Bundesregierung auf parlamentarische Fragen der Grünen).

Cette responsabilisation des acteurs qui agissent sur les territoires locaux et régionaux ne signifie en rien la démission ou la destruction de l'État. C'est au contraire la voie qui permet : i) la mobilisation de toutes les capacités et expériences endogènes du pays pour la construction nationale, ii) la promotion d'une approche de développement adapté, solidaire et harmonieux qui est facteur de paix et iii) enfin, la création de la richesse et des emplois à travers la dynamisation de l'économie sur tous les territoires. D'où l'importance de la renaissance des territoires pour un « Mali kura » prospère et en paix puisque plus uni.

Un dialogue national/régional/local ouvre la voie à une meilleure répartition des rôles et des responsabilités entre l'État central et les autres échelles du territoire national. Deux objectifs majeurs guident cette stratégie de stabilisation et de développement du pays. D'abord, construire la cohérence territoriale des programmes et projets nationaux, régionaux et locaux et ensuite négocier les enveloppes de financement en vue du respect des priorités sectorielles arrêtées dans le cadre du contrat entre l'État central et les collectivités locales pour le développement du territoire. Pour la renaissance du Mali, ce développement doit être du « cousu sur mesure » plutôt que le « prêt à porter » actuel qui ne tient compte ni des atouts et ni des faiblesses des différentes composantes du territoire national.

Ce renouveau du partenariat entre l'État central et les collectivités décentralisées (régions et communes) se construit sur la base de trois (3) principes majeurs : 1°) **le principe de l'intangibilité des pouvoirs régaliens de l'ÉTAT CENTRAL** pour la sauvegarde de l'unité nationale, 2°) **le principe de la subsidiarité**, c'est à dire la recherche de l'échelle la plus pertinente et plus proche des populations que sont **les COMMUNES** pour le développement social, et 3°) **le principe de la cohérence de l'action publique**, c'est à dire unir par une communauté d'intérêts et de dépendance mutuelle qui conduit **les RÉGIONS** à se porter assistance pour le développement économique.

Un État ne peut être fort que s'il est un État légitime et accepté c'est dire un État auquel on obéit même si on n'est pas d'accord avec ses décisions. Cet État doit être capable de distribuer de façon équitable un service public de qualité et à proximité. Cet État sait promouvoir le développement économique par la création de la richesse et des emplois, sur les territoires. Cet État sait surtout assumer avec rigueur et impartialité ses pouvoirs régaliens (la détermination des normes et règles d'intérêt général, la défense du territoire, la garantie de la sécurité des personnes et leurs biens et de l'accès à la justice, la promotion des intérêts du pays à l'extérieur, etc.)

Le partenariat fonctionnel espéré de ce changement requiert que la commune (rurale et urbaine) ait la mission de faciliter l'accès à proximité des populations aux services publics (éducation, santé, eau potable, cadre de vie sain, etc...) sur l'ensemble du pays; que la région soit l'échelle de la négociation national/local pour territorialisation des politiques publiques, de mise en cohérence des programmes sectorielles nationaux avec les priorités locales et d'arbitrage pour l'allocation des enveloppes financières pour l'investissement et le fonctionnement des services publiques. La région est aussi le territoire pertinent pour le partenariat public/privé pour la création de la richesse et des emplois nécessaires au bien-être et au plein emploi des toutes les maliennes et maliens ; enfin, que l'échelle nationale soit celle qui oriente, régule et veille au respect de l'intérêt général et à la solidarité entre les territoires.

Die Aushandlung eines Staatsvertrages entlang von drei Prinzipien ist danach die Grundlage für eine Erneuerung (*renouveau*) der Partnerschaft zwischen Staat und Kollektivitäten in Mali, und analog in den Nachbarländern:

1. Unantastbarkeit und Unteilbarkeit der zentralstaatlichen Souveränität (*pouvoirs régaliens*)
2. Subsidiarität, im Sinne der möglichst bevölkerungsnahen, kommunalen Wahrnehmung staatlicher Aufgaben
3. Kohärenz der staatlichen Aktion im regionalen Maßstab.

→ Ein Dialog auf Augenhöhe zwischen dem Zentralstaat und den lokalen Akteuren (Ousmane Sy) sowie die verfassungsrechtliche Anerkennung unterschiedlicher lokaler Gegebenheiten können zu den Grundlagen einer Zweiten Dezentralisierung werden.

Die Umsetzung dieser Prinzipien ist nicht selbsterklärend. Wie verhält sich beispielsweise das erste Prinzip zu der Suche nach im Sinne des zweiten Prinzips möglichst bevölkerungsnaher Wahrnehmung auch von Justiz- und Polizeifunktionen (*police de proximité*)? Die Verhandlung eines neuen Vertrages zwischen den politischen Akteuren darf also durchaus als aufwändig verstanden werden.

Demgegenüber lässt das neue EZ-„Programme d'appui à la Décentralisation et aux Collectivités Territoriales“ (PADCT) in Burkina Faso und Mali (2020 – 2025) nach internen Quellen nicht erkennen, dass die Herangehensweise der nationalen Regierungen und ihrer internationalen Partner im Lichte der genannten Kritik und der leitenden Prinzipien fundamental geändert worden ist. Jedenfalls wurde ein Wechsel des Ansatzes nicht öffentlich kommuniziert. Offenbar geht es weiter so.

Zur Rolle der bewaffneten staatlichen Akteure

Die drei Hauptkritikpunkte des Konzeptpapiers Nr. 1 zur Rolle der sogenannten Sicherheitskräfte haben sich im Laufe des Jahres 2020 teilweise dramatisch bestätigt.

(1.) Der Staatsstreich in Mali wurde von den Offizieren selbst u.a. mit der Unfähigkeit der Staats- und Armeeführung begründet, eine effektive Struktur des malischen Militärs aufzubauen, vor allem aufgrund der endemischen Korruption im Offizierskorps, der auch die Ausbildungsmission EUTM im Alltag konfrontiert ist. Diese Einschätzung wird von Zivilgesellschaft und nichtstaatlichen Analysten in Mali breit geteilt. Das verweist auf die oben angesprochene Notwendigkeit, in der Analyse der Sicherheitsapparate zwischen Hierarchieebenen, Einheiten etc. zu differenzieren.

(2.) Eine unabhängige, ausreichend evidenzbasierte Beurteilung der Rolle und Auswirkungen militärischer externer Interventionen und nationaler Militär-Operationen im ländlichen Raum, und inwieweit sie zur Verschärfung dieser Konflikte beitragen, ist nach wie vor schwer möglich. Markantestes Beispiel für eine negative Dynamik von Interventionen – Ethnisierung – Radikalisierung bleibt das Massaker an den Peul in Mali in Ogassagou im März 2019. Im gleichen Sinne sind noch weitere Berichte über Menschenrechts-Verletzungen durch die burkinische und malische Armee eingegangen, auch in Zusammenarbeit mit Milizen, oft aber nur indirekt oder durch Fern-Interviews abgesichert. Wir wissen immer noch zu wenig, wie genau militärische Akteure vor allem im ländlichen Raum in Burkina Faso zu Konflikten beitragen und wie sie von der Bevölkerung wahrgenommen werden. Andererseits gibt es Berichte über die effektive Schutzfunktion von einzelnen Armeeeinheiten in Mali, die zum Beispiel im Einzugsgebiet des Office du Niger ethnisch multipel zusammengesetzt mit zivilen Strukturen kooperieren. An der Grundfunktion der Armeen zur Sicherung der wirtschaftlichen Gewinne der jeweils dominierenden Kräfte auf Kosten des militärischen Auftrages ändert das offenbar nichts, soweit diese Frage unabhängiger Bewertung oder Forschung überhaupt zugänglich ist.

Eine Zusammenarbeit mit den Sicherheitskräften muss mithin unverändert kritisch betrachtet werden; sie erscheint aber nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Aus der skizzierten Fehleranalyse folgt aber, dass Defizite und Verfehlungen der Sicherheitskräfte nicht allein aus mangelnder Kampffähigkeit

resultieren, also auch nicht allein durch militärisches Training abgestellt werden können. In Teilen der Literatur wird daher kritisiert:

„Un problème majeur est que les institutions d'aide répugnent toujours à prendre à bras-le-corps le problème fondamental qu'est la reconstruction des institutions régaliennes de ces pays. Elles ont coutume de s'impliquer dans la réhabilitation des ministères – des Finances ou de l'Agriculture -, de sociétés d'énergie ou de banques de développement. Mais l'armée, la police, la gendarmerie, l'administration territoriale, même la justice leur semblent en dehors de leurs mandats et de leurs compétences techniques.” (Michailof 2015: 262)

Mit anderen Worten, wenn solche (Wieder-)Aufbauhilfen stattfinden, werden sie meist westlichen Militärs oder Polizei allein überlassen – mit dem sehr begrenzten Erfolg, der z.B. aus der deutschen Polizei-Ausbildung in Afghanistan bekannt ist. Auch die deutsche TZ hat einige Polizeiausbildungsprojekte im Portfolio, in denen aber fallweise die institutionellen Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Durchführung nicht durchgesetzt werden und die in der Konsequenz zu Drehtür-Effekten wie in der Polizeiausbildung in der DR Kongo geführt haben.

Daraus folgt, dass unter strikter Umsetzung der von Amnesty International, HRW u.a. geforderten und im Konzeptpapier Nr.1 zusammengefassten Konditionalität ein ausgeweitetes Training (EUTM) und eine ausgeweitete Einsatzbegleitung grundsätzlich vertretbar erscheinen. Die Konditionalität sollte von den westlichen Partnern nicht nur umgesetzt, sondern noch erweitert werden: die Armeen müssen in Rekrutierung und Hierarchie die ethnische Pluralität ihrer Länder spiegeln. Es ist ein offenes Geheimnis in der EUTM Mali, dass ihre Ausbildungsmaßnahmen, wenn überhaupt etwas, dann die Verstärkung des ethnischen Bias in der Armee unterstützen. Diese Schiefelage muss korrigiert und darf auf keinen Fall in anderen Sahelländern reproduziert werden. Dementsprechend bedarf es einer neuen Einsatzdoktrin zum Einsatz ethnisch gemischter und sprachkundiger Einheiten im Gelände.

(3.) Zur Einsatzdoktrin und dem sog. **Vernetzten Ansatz**:

Der Vernetzte Ansatz oder Security-Development Nexus wird im Papier Nr. 1 bereits kritisch betrachtet. Wir präzisieren: ein Vernetzter Ansatz von Militär- und Entwicklungshilfe kann aus guten politischen Gründen grundsätzlich kritisiert werden. Diese Position ist ehrenwert, aber für den Sahel kaum realitätstauglich. Unsere Kritik war nicht generell die angestrebte Kombination militärischer und ziviler Hilfsmaßnahmen, sondern ihre mutmaßliche Dysfunktionalität. Die VAD-AG hat sich seither bemüht, in Strukturen der EZ und bei eigens mandatierten militärischen Strukturen der Bundesrepublik irgendeinen Beleg für funktionierende Vernetzung zu finden – Fälle von *best practice*, selbst wenn sie räumlich oder sachlich begrenzt sind, aber skalierbar erscheinen. Diese Suche war weitgehend vergebens. In Mali kommt dem offensichtlich einzig der Ansatz der sog. Sicherheits- und Governance-Pole (PSDG) oder ‚*Konna approach*‘ am nächsten – nach der ersten Stadt, in der ein solcher ‚*pôle*‘ installiert wurde. Beteiligt sind laut Alliance Sahel Frankreich (AFD), Weltbank, EU, MINUSMA, Deutschland (in Gao) und andere.

Auch ein Vernetzter Ansatz kann von militärischen Prioritäten dominiert werden und damit der klassischen Aufstandsbekämpfung von der Einsatzdoktrin her verwandt bleiben – eine Schule hier, eine Krankenstation dort, gebaut vom Militär, das ansonsten seinen Interventionsachsen folgt. Kritiker sprechen ein noch weitergehendes Problem an, dessen Erkenntnis sich offenbar verbreitet: Wenn das Hauptziel dieser Operationen die simple **Rückkehr des Staates** in die umkämpften Gebiete bleibt, kann das die unterliegenden Konflikte vollkommen verfehlen:

*“There is now a stronger recognition among development and military actors in particular that simply restoring state functions in troubled regions is not enough – and that Sahelian states need deep reform, better access to justice, and impartial security forces, as well as more equitable and representative political systems, rather than just capacity-building. This is an important development, as it is crucial to consider **not just whether the state returns but what kind of state returns**”(Lebovich 2020: 16-17; unsere Hervorhebung)*

Programme zur Rückkehr des Staates durch Sicherheit und den Wiederaufbau staatlicher Kapazitäten gehen an der Perzeption der Einwohner vorbei, wenn der Staat selbst das Problem ist, wie auch aus dem Clingendael-Institut festgestellt wird:

*„Für die Malier ist die **Rückkehr des Staates kein Ziel an sich**. Staatliche Gräueltaten gegen Zivilisten im Namen der Terrorbekämpfung sind nur besonders drastische Beispiele für den Machtmissbrauch, den sie täglich erleben. Er durchzieht das Justizsystem, den öffentlichen Dienst und traditionelle Autoritäten, die eine bedeutende Rolle spielen. Das führt auch zu einem Missmanagement wichtiger natürlicher Ressourcen, etwa beim Zugang zu Weideland und Wasser. Der Aufbau staatlicher Kapazitäten kann also nur bedingt zur Lösung der tiefer liegenden Legitimitätskrise beitragen.“ (Schmauder, Politisiert euch! In: Internationale Politik, Nr. 6, November/Dezember 2020, S. 78-81; unsere Hervorhebung)*

Die Identifikation einer verhassten politischen Klasse mit *dem Staat* und den Formen, in denen er sich manifestiert, lässt den Versuch, mit zivilen und militärischen Mitteln seine unveränderte Rückkehr in die ländlichen und städtischen Gebiete der Sahelländer zu organisieren, als strategischen Fehler erscheinen.

Ein akzeptables Konzept muss sich demgegenüber von einer Analyse der unterliegenden gesellschaftlichen Konflikte herleiten, vorrangig zivile Lösungen und innovative institutionelle Ansätze suchen. Eine solche Betrachtungsweise wäre zentral in Anwendung auf den neuen Ansatz eines multisektoralen *Approche Territoriale Intégrée* (ATI) im Rahmen der Alliance Sahel, der auf deren Generalversammlung am 25. Februar 2020 beschlossen wurde²⁰ und von dem wenig mehr bekannt ist, als dass eine Anpassung des Konzepts an die jeweiligen lokalen Sicherheitslagen vorgesehen ist.²¹ Intern wird aber auf deutscher Seite kritisiert, dass die Version von ATI, auf die beteiligte Partner sich offenbar unter französischer Führung verständigt haben, unter militärischem Primat steht. Eine offene politische Diskussion, die Rat aus der Region und von regional kundigen Wissenschaftlern einholt, wäre zu diesem Komplex besonders wichtig.

→ Es gibt keinen etablierten und gesellschaftlich akzeptierten Vernetzten Ansatz zivil-militärischer Zusammenarbeit im Sahel.

²⁰ Siehe: <https://fasomali.com/cooperation-entre-le-g5-et-lalliance-sahel-vers-une-approche-integree-et-plus-pragmatique/>

²¹ <https://www.alliance-sahel.org/presse/prochains-evenements/lapproche-territoriale-integree-au-centre-de-reunions-de-haut-niveau-au-tchad/>

Konsequenzen für die internationale Militärhilfe

Eine weitere wesentliche Veränderung der Lage ist die Ausweitung der sicherheitspolitischen Unterstützung der G5 – Sahelländer, nach einem Bundestagsbeschluss vom Mai 2020 auch unter deutscher Beteiligung. Diese Ausweitung ist im Lichte des Vorgesagten problematisch. Die militärische Zusammenarbeit mit den im Fokus stehenden Sahelländern vollzieht sich auf drei Ebenen:

1. Feldeinsätze: (a) Kampfeinsätze, (b) Schutzeinsätze im Gelände wie MINUSMA
2. Ertüchtigung der Sicherheitsorgane²²
3. Reform des Sicherheitssektors.

Die internationale sicherheitspolitische Unterstützung im Rahmen der G5 hat einen eindeutigen Schwerpunkt auf 1. und 2., während die grundsätzliche Reform des Sicherheitssektors zwar gefordert, aber praktisch nicht durchgeführt wurde. Das gewollte Systemversagen in Mali und Burkina Faso haben wir in Papier Nr. 1 aus der Quellenlage zusammengefasst.

Zu 1.: Wenn es um Kampfeinsätze und Schutzmaßnahmen im Gelände geht, ist es eine naheliegende Hypothese, die militärische Erfolglosigkeit durch noch größere militärische Anstrengungen wettzumachen. Das ist die Logik der Taskforce „Takuba“ unter der Führung des französischen Militärs. Sie ist aus allen genannten Argumenten heraus nicht einsichtig. Ein Kernargument leitet sich aus dem Konsens ab, dass die militärische Auseinandersetzung, wenn überhaupt nur von nationalen Kräften gewonnen werden kann. Deren Stabilisierungsleistung ist auf Sicht entscheidend:

„le déploiement de soldats en provenance de l'ancienne puissance coloniale est condamné à l'échec lorsqu'il s'agit de mener une guerre longue contre des groupes insurrectionnels.“ (Perouse de Montclos 2020: 12)

Zu 2. und 3.: Es gibt deutliche Kritik an der Tendenz im Rahmen der Ertüchtigungsinitiative der Bundesregierung, Projekte rein ‚fachlich‘, unpolitisch-technisch zu konzipieren.²³ Die Kritik ist v.a. aus Erfahrungen in Afghanistan und Irak gespeist, kann aber auch auf EUTM Mali angewendet werden, sofern – so eine weitere Kritik aus dieser Quelle – Intentionen und Ergebnisse überhaupt transparent und evaluierbar sind. In extrem problematischen Kontexten wie im Sahel kann ein rein technischer Ansatz nicht erfolgreich sein. Er führt dazu, dass Ertüchtigung gegenüber Sektorreform dominiert und Training auch dann durchgeführt wird, wenn die Bedingungen in Militär und Gesellschaft gar nicht vorhanden sind. Präferenz für eng gefasste Fachlichkeit (im Extrem: besser schießen und im Gelände bewegen können) führt genau zur Dominanz von militärtechnischer Ausbildung und Ausstattung.

Die Ausweitung einer Unterstützung von EUTM auf Burkina Faso, Niger und Tschad kann nach den vorliegenden Erfahrungen als eng gefasstes technisches Training politisch nicht vertreten werden – selbst dann nicht, wenn Module des MR-Trainings mit angeboten werden. Menschenrechtsverstöße von Armee und Gendarmerie in Burkina Faso und Mali erklären sich nicht aus Trainingsdefiziten, und

²² Siehe: Bundesministerium der Verteidigung / Auswärtiges Amt, Die Ertüchtigungsinitiative der Bundesregierung, Berlin 2019. Dort heißt es: „Der Kreis der Partnerländer der Ertüchtigungsinitiative aus den Jahren 2016 und 2017 – Irak, Jordanien, Tunesien, Mali und Nigeria – erweiterte sich 2018 um Burkina Faso und Niger. 2019 kamen Somalia und Gambia hinzu. Darüber hinaus gibt es Einzelprojekte beispielsweise über die Vereinten Nationen oder auch die NATO, für die Regionalorganisation G5-Sahel und die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS. Die Zusammenarbeit mit den Partnern wird über Akteure im gesamten Sicherheitssektor realisiert, vom Militär über Gendarmerie und Polizei bis zum Katastrophenschutz und der Zivilgesellschaft.“ Die „Ertüchtigung“ scheint aber in Burkina Faso noch nicht angekommen zu sein, sondern wird sich ggf. erst mit EUTM Burkina realisieren, deren politische Konditionalität wir hier buchstabieren.

²³ Siehe Philipp Rotmann (GPPI), Von Deutschland lernen? in: Welt-Sichten Nr. 9, 2020, S. 32-35.

sie sind offensichtlich kein reines Führungsversagen, sondern betreffen auch die Truppe. Hinausgehend über die oben angesprochene veränderte Einsatzdoktrin muss eine vertraglich vereinbarte Sicherheitssektor-Reform Bestandteil von Feldeinsätzen und Ertüchtigung sein – kurz gesagt: keinen Hilfen zu (1.) und (2.) ohne (3.). Im Kern war das auch das primäre Motiv der malischen Offiziere für ihre Intervention, abgesehen davon, dass sie berechtigterweise kritisiert haben, dass die alte Staatsführung auch sonst nichts geregelt hat. Wie eingangs angemerkt beschreibt der Begriff der Sicherheitssektor-*Reform* nur unzureichend die Notwendigkeit, eine der Verfassung und den Bürgern des Landes verpflichtete, genuin nationale Armee neu zu formieren. Die Sicherheitssektor-Reform muss zwingend von Prinzipien der Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit, einschließlich der Verfolgung von Tätern im Einsatz und der Entschädigung von Opfern begleitet werden. Für letzteres gibt es in Burkina Faso oder Mali immer noch kein einziges Fallbeispiel.

Der richtige Zeitpunkt für die Durchführung oder das Einfordern solcher grundlegenden Reformen erschließt sich nicht wissenschaftlich. Offensichtlich wurden sie immer wieder hinausgezögert, um das sog. Ganze der militärischen Zusammenarbeit im Rahmen der G5 nicht zu gefährden. Wenn es einen richtigen Zeitpunkt zum Umsteuern gibt, dann aller politischen Pragmatik nach jetzt, wo EUTM Mali durch Corona und den Umsturz ausgesetzt ist, wo EUTM Burkina, Niger, Tschad erst neu konzipiert werden und Frankreich seinen militärischen Einsatz überdenkt.²⁴

→ Der richtige Zeitpunkt zum Umsteuern der militärischen Einsatzdoktrin im Sahel ist jetzt.

In diesem Zusammenhang ist entscheidend, dass die Inhalte von neuen Fördermaßnahmen zur Sicherheitssektor-Reform (und zum Teil auch zur Ertüchtigung) nicht allein von Staats-, Militär- und Polizeiführung definiert werden, in Gestalt der üblichen Wunschlisten für Ausbildung und Gerät, sondern Parlament und Zivilgesellschaft über die internationale Kooperation ihre Forderungen einbringen können. Wir schlagen vor, dass sich die Bundesregierung selbst eine Frist setzt, innerhalb derer die Sicherheitssektor-Reform im beschriebenen Sinne durch die Partnerregierungen unumkehrbar eingeleitet sein muss. Andernfalls sollte die Beendigung von EUTM Sahel vorgeschlagen und die Mandatierung durch den Deutschen Bundestag sofort beendet werden.

Sollte die Mission weitergehen, so sind Transparenz, Nachvollziehbarkeit und methodisch korrekte Evaluierbarkeit der Maßnahmen sind weitere unabdingbare Bestandteile eines jeden sicherheitspolitischen Engagements, damit auch ein Mechanismus zur Kontrolle der militärischen wie humanitären Einsatzergebnisse im Feld.

In der Zusammenfassung der beiden vorstehenden Abschnitte bleibt festzuhalten, dass eine internationale Unterstützung der Sahelländer unter dem **Primat des Militärischen**, überdies in der Engführung von reinen Feldeinsätzen und konventioneller „Ertüchtigung“ ohne Sektorreform, hochproblematisch und nach übereinstimmender Beurteilung aller Analysten zum Scheitern verurteilt ist. Mit Blick auf die verschiedenen Säulen des internationalen Engagements in den Superstrukturen der Sahel-Mission (siehe unten) wird ein Primat des militärischen Einsatzes zwar bestritten, aber da sein Kernstück – der Security-Development-Nexus – empirisch nicht funktioniert, verbleiben rein militärische Operationen als die massivste und sichtbarste Intervention im Partnerland, zumal wenn

²⁴ An dieser Stelle kann positiv auf das Beispiel Mauretanien verwiesen werden, dessen Führung es nach einem drastischen Kurswechsel in der militärischen Einsatzdoktrin und -moral gelungen ist, eine drohende Abwärtsspirale in seiner Sahel-Region abzuwenden (Siehe: Anouar Boukhars, *Keeping Terrorism at Bay in Mauritania*, Africa Center for Strategic Studies, Spotlight June 2020). Aus diesem Grund ist in der Diskussion unter allen G5-Ländern paradoxerweise am wenigsten von Mauretanien die Rede.

es auch der rein zivilen Zusammenarbeit für sich genommen nicht gelingt, aus einem „business as usual“ auszubrechen, wie wir in den folgenden Abschnitten erneut beleuchten werden.

Zum zivilen Beitrag der internationalen Zusammenarbeit

Der multilaterale Überbau – die Sahel-Allianz und andere Plattformen

Das Konzeptpapier Nr. 1 hat sich ausführlich mit dem bescheidenen Beitrag der zivilen EZ zur Stabilisierung der Sahelländer beschäftigt. Dem wurde von nationalen und internationalen Gesprächspartnern praktisch nicht widersprochen. Das erste Problem ist der multilaterale Überbau. Die internationale Unterstützung der Sahelstaaten wird, wie angesprochen, mittlerweile in einer komplexen multilateralen Superstruktur organisiert. Neben der Multiplizität der militärischen Mandate und Operationen koexistieren die G5, Alliance Sahel, P3S und die Coalition pour le Sahel, mit jeweils m.o.w. zurechenbaren Programmen und wechselnden, überlappenden Mitgliedschaften, die wie selbstverständlich ältere Regionalgemeinschaften wie den Conseil de l'Entente, CILSS oder CEN-SAD beiseitegeschoben haben – nicht zu reden von der Führungsrolle, die regional der CEDEAO zukommen oder bei ihr andocken müsste.²⁵ Die Superstruktur von Sahel-Allianz, G5 Sahel, P3S und Coalition pour le Sahel – alle mit dem Anspruch, (auch) den zivilen Beitrag zur Lösung der Sahelkrise zu betreuen – ist im ablaufenden Jahr operativ nicht transparenter geworden.²⁶ Das Ergebnis des geopolitischen Aktionismus ist ein surrealistisch komplexer oder, wie Lebovich es nennt, rein „theoretisch“ definierter Überbau von zweifelhafter Effektivität. Durch den Mangel an effektiver ziviler und zivil-militärischer Koordination in der Alliance Sahel droht einmal mehr eine Dominanz des Sicherheitssektors (Lebovich, 2020).

→ Die multilaterale Superstruktur der Sahel-Allianzen ist überkomplex und lässt keine effektive Koordinierung erkennen.

Die stolze Mitteilung der Sahel-Allianz, sie koordiniere über 800 Projekte in drei Säulen, sechs prioritären Sektoren und vier Querschnitts-Themen widerlegt sich selbst.²⁷ Die Säulen, Sektoren und Themen lassen immer noch keine strategische Priorisierung erkennen, noch per se eine Koordinierung, sondern schlicht eine verständige Darstellung von Allem. Die in der Selbstdarstellung der Allianz vorgestellten Einzelbeispiele von erfolgreichen Projekten können zutreffend beschrieben sein, aber allein ihre geringe Zahl in einem Meer von 800 Projekten trägt ungewollt zu der übergreifenden Kritik an der internationalen EZ bei. Dass ‚Koordination‘ (bislang) auch nicht in der Region und in den meisten Strukturen nicht durch Vertreter der Region stattfindet, verweist auf ein weiteres Grundproblem der Sahel-Politik – sie bleibt in diesem Bereich eine Politik *für* den Sahel.

²⁵ Es existiert hier eine verdeckte Parallele zur handelspolitischen Behandlung der Regionalgemeinschaften in Afrika durch die Europäische Union, wo sie ebenfalls in ihrer integrativen Funktion missachtet werden, und stattdessen in allen Teilen Afrikas separate Abkommen mit einzelnen Staaten oder Untergruppen abgeschlossen werden. (siehe Asche 2018)

²⁶ Siehe vor allem die jüngste Darstellung in Lebovich 2020.

²⁷ Siehe die interaktive Karte auf <https://www.alliance-sahel.org/les-projets/>.

Die Suche nach den Game Changers

Die Probleme der zivilen Kooperation sind nicht nur organisatorischer Natur, sondern mindestens ebenso sehr inhaltlich-strategischer Art. Es geht um bahnbrechende Interventionen, die die Entwicklungsdynamik in der Region grundsätzlich verändern bzw. auf einen höheren Entwicklungspfad heben können. Die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit hat die Suche nach solchen **Game Changers** im Sahel nachvollziehbar zu einer ihrer Aufgaben gemacht. In Papier Nr. 1 wurde einer Information aus der GIZ folgend ein einziger möglicher Durchbruch angeführt:

- das Desert-to-Power-Programm, also die flächendeckende Nutzung von Solarenergie zur Strom- und Wasserstoff-Erzeugung.

Andere Entwicklungsansätze bieten sich an, sind aber in Bezug auf ihre Tragfähigkeit und Breitenwirkung noch nicht ausbuchstabiert.

- Unter Umständen kann das schon viele Jahre halbherzig verfolgte Projekt eines Grüngürtels (Great Green Wall) quer durch den nördlichen Sahel tatsächlich die ökologische Grundsituation auf dem Boden verändern und zugleich massenhaft Beschäftigung schaffen. Dort wo die Pflanzmaßnahmen institutionell eingebettet sind, haben sie sich auch als nachhaltig gezeigt. Und der Grüngürtel nördlich von Ouagadougou hat schon in den 1980er-Jahren gezeigt, dass solche Konservierungsmaßnahmen dauerhaft sein können.
- Ein Bündel von game changers ist undenkbar ohne einen flächendeckenden Ansatz zur Modernisierung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft, einschließlich der agropastoralen Nutzungsformen. In Papier Nr. 1 wurde eine Reihe von bereits bewährten Maßnahmen aufgeführt, zu denen allenfalls unklar geblieben ist, warum sie sich nicht spontan in der Bauernschaft verbreitet haben und ob sie hinreichend für einen Systemwandel sind.
- Eine flächendeckende Landreform oder (Re-)Reform der Landrechte kann im Lichte des oben Gesagten ein notwendiges Korollar von Agrar-Modernisierung sein.
- Ein radikaler Demographischer Ansatz, insbesondere im Niger, wo Bevölkerungspolitik auch in der einzig vernünftigen Form einer Ertüchtigung der Selbstbestimmung junger Frauen nach wie vor nicht in Angriff genommen ist, wird von vielen kritischen Beobachtern der sozio-ökonomischen Trends im Sahel eingefordert.
- Eine flächendeckende Umstellung der Energieversorgung auf erneuerbare Quellen, unter denen die Kombination von *off- / on-grid solar systems* mit anderen Energieträgern wahrscheinlich die besten Chancen hat und afrikaweit bereits im Begriff ist, sich über Marktkräfte durchzusetzen.
- Ein konsequenterer Ansatz im Bildungssektor, der die Potentiale der vielen jungen Menschen, insbesondere auch der Mädchen und Frauen, in diesen Ländern aufgreift. Dies muss auch staatsbürgerliche Elemente beinhalten, die nicht auf den alten Staatsmodellen beruhen, sondern sich auf legitime Vertretungsmodelle konzentrieren.
- Programme der Berufsschulbildung, die flächendeckend mit lokaler Beschäftigungsförderung und Kreditprogrammen gekoppelt werden
- Auf politischer Ebene wäre die Zweite Dezentralisierung bahnbrechend, da sie fundamentale Gegebenheiten der Machtverteilung in Burkina Faso, Mali und Niger verändern würde. (siehe oben)

Mit einiger Sicherheit lassen sich bislang nur die Kriterien für bahnbrechende Interventionen im Sahel benennen:

- Förderung konkreter zivilgesellschaftlicher Ansätze, denen Spielraum für Eigendynamiken zugestanden wird, entgegen landläufiger EZ-Praxis
- Skalierung: game changers müssen flächendeckend wirken
- Fähigkeit, sozio-ökonomische, politische oder ökologische Gegebenheiten qualitativ zu verändern
- Breite Einbeziehung von jungen Menschen und Frauen
- Herstellung von Win-Win-Situationen
- Fähigkeit, in der Bevölkerung neuen Optimismus über ihre Perspektiven zu generieren
- Akzeptanz lokaler Besonderheiten.

Entscheidend erscheint es also, solche bahnbrechenden Interventionen strategisch **vom Ende her zu denken** – ebenso wie wir es in Papier Nr. 1 für die kurzfristige Stabilisierung vorgeschlagen haben: welches sind notwendige und hinreichende Inputs und Outputs, um die angestrebten gesellschaftlichen Wirkungen und den angestrebten Impact auf ganze Subregionen zu erzielen.

Präzisierungen zur sog. Großen Lösung („Whatever it takes“)

Der Vorschlag einer großangelegten Problemlösung in Papier Nr. 1 ergibt sich logisch aus der unbestrittenen Feststellung, dass mehr *Business as usual* keine Lösung ist - festmachbar an dem Scheitern einer ausländisch dominierten Militärhilfe, einer Vielzahl klassischer Projekte und dem fehlenden Nexus beider. Unser ‚großer‘ Lösungsansatz ist dennoch verschiedentlich missverstanden worden. Die einzige reelle Denkalternative zu ihm ist, dass es gar keine internationale Lösung für die Existenzkrise der Sahelländer gibt. Diese pessimistische These lässt sich nicht widerlegen, aber wir können das eigene, von Kollegen in der Region geteilte Denkmodell eines **comprehensive approach** präzisieren:

Ein erstes Missverständnis bezieht sich auf die Frage: wer entwirft und beschließt das Programm? Das sind in der Argumentation von Papier Nr. 1 nicht die westlichen Partner, geschweige denn die deutsche oder französische Seite allein, sondern die reformwilligen zivilen und staatlichen Kräfte in Burkina Faso, Mali oder Niger. Es ist ihre nationale Agenda, die zählt – im Ergebnis eines Runden Tisches, Nationalen Dialogs, Nationaler Versöhnung oder einer neuen Nationalen Konferenz, die vorherige und laufende Erfahrungen kritisch aufnimmt.²⁸ Sie soll politisch, technisch und finanziell mit außergewöhnlichen Mitteln unterstützt werden, weil das bei vorherigen oder laufenden Veranstaltungen dieser Art nie der Fall war. Teilnehmer des Dialogprozesses müssen *vorab* Kenntnis haben, dass es die genannte internationale Umsetzungs-Garantie gibt. Das Papier Nr. 1 hat Vorschläge gemacht, was mögliche sektorale Komponenten sein können oder sollen, wenn die zwingend notwendige Vorgabe einer Stabilisierungswirkung in der Fläche eingehalten werden soll. Mit anderen Worten, der angestrebte nationale Prozess ist *nicht* vollkommen ergebnisoffen, was sich in der Konvergenz der zirkulierenden Lösungsvorschläge bereits reflektiert.

Unter den notwendigen Komponenten ist deutlicher als in Papier Nr. 1 hervorzuheben, dass ein Lösungspaket auf mittlere/längere Sicht im Blick auf Win-Win-Situationen auch ein Angebot an

²⁸ Siehe Ousmane Sy's Vorschlag der Abhaltung einer Großen „Toguna national“ (*case à palabre*, Versammlungshütte): « Les conditions de la tenue de ce grand ‚Toguna national‘, les thèmes à mettre en débat, ses modalités d'organisation et sa durée doivent être arrêtés de manière inclusive, en tirant les leçons des expériences anciennes et récentes (la Conférence Nationale de 1992, la Conférence d'Entente National de 2017, etc.) » (Sy, Blogspot: De quelle transition le Mali a besoin aujourd'hui ?, Dezember 2017)

herrschende Eliten enthalten muss, einen angemessenen Lebensstandard anders als durch die Ausplünderung des Staates oder auf Gewaltmärkten zu sichern. In Ländern, in denen der Staat im Sinne der alten These von François Bayart immer noch die beste Gelegenheit ist, schnell reich zu werden (Bayart, 1989), muss eine Alternative der Entwicklung einer breiten lokalen Privatwirtschaft deutlich werden.

→ Eine ‚Große‘ Lösung der Konflikte in Burkina Faso oder Mali, wie vom VAD-Ausschuss Sahel vorgeschlagen, wird nicht in Deutschland erdacht, sondern soll die finanzielle und technische Unterstützung nationaler Konzepte der Versöhnung garantieren. Eine solche Garantie gibt es bisher nicht – ein Grund, warum solche Konzepte Papier bleiben.

Eine weitere Implikation eines umfassenden Ansatzes ist die Notwendigkeit eines oder mehrerer ‚starker‘ internationaler Partner als Mentor und Moderator eines neuen Dialogprozesses.²⁹ Sofern die deutsche Seite in dieser Funktion akzeptiert wird, müssen personelle Kapazitäten des Auswärtigen Dienstes in Berlin und vor Ort entsprechend gestärkt werden, wie auch aus Fraktionen des Bundestages vorgeschlagen wird. In dem gegebenen politischen Setting muss sich jedoch ein solch führender internationaler Partner (oder eine Gruppe) auch vorbehalten, harte Konditionen vorzugeben und in der Finanzverwaltung eine *Cogestion* durchzusetzen. Dies folgt aus der Analyse der prekären Verfasstheit des Staates, und dem ist bis dato aus Kreisen der burkinischen Partner der Initiative nicht widersprochen worden, obwohl sie sich einen Neokolonialismus-Vorwurf leicht hätte zu eigen machen können.

Zur regionalen Dimension einer Lösungsstrategie: Wo beginnen?

Ein weiteres Missverständnis in Bezug auf eine Große Lösung ist einfach aufzulösen: nicht alles muss notwendigerweise zentral und von vornherein im gesamten Staatsgebiet ins Werk gesetzt werden. Entscheidende politische Prinzipien und strategische Weichstellungen müssen zentral erfolgen, insbesondere die politische Einhegung der sog. Sicherheitskräfte, und Ziel der Strategie ist die Wiederherstellung des gesamtstaatlichen Territoriums, während die Kreation von neuen sozialen Dynamiken auch lokal bzw. regional erfolgen kann.³⁰ In den vorgelegten Papieren wird aber keine Stellung dazu genommen, ob der Einstieg in die nationale Stabilisierungsinitiative zentral oder dezentral erfolgen sollte. Das ist eine realpolitische Frage im Kontext vorhandener Kräfteverhältnisse. Wenn es zum Beispiel realistischer erscheint, durch ein Gesamtprogramm zuerst die Provinz um Djibo oder die Zentralregion in Mali zu stabilisieren und sie mitsamt ihrer Hauptorte wieder frei zugänglich zu machen, kann das ein vernünftiger Einstieg sein. Diese Frage des Einstiegs ist offen; sie muss jedoch explizit adressiert werden. Bisher ist nur ein „Wehrdörfer“-Konzept für die Kampfgebiete bekannt, dessen Implikationen in Papier Nr. 1 kritisiert wurden.

²⁹ Mit anderen Worten: auf keinen Fall eine Agentur wie UNDP, die sich regelmäßig in der Rolle des Koordinators sieht, aber keinerlei institutionelle Voraussetzungen dafür mitbringt, nicht einmal im Rahmen des UN-Systems.

³⁰ Ähnlich einem „Area-based Approach“ aus der Debatte um den *Humanitarian-Development-Peace Nexus*: Ein solcher Ansatz zielt darauf ab, in einer spezifischen geografischen Einheit eine bottom-up-Dynamik zu schaffen, die ein breites Spektrum lokaler Akteure aus Staat, privatem Sektor und Gesellschaft (z.B. traditionelle Autoritäten) einbezieht und so verschiedene Möglichkeiten zur Kooperation und Koordinierung humanitärer, entwicklungs- und friedensbildender Maßnahmen eröffnet. Siehe am Beispiel Somalia (Medinilla et al. 2019: 25).

In den aktuellen Diskussionen ist verstärkt die entgegengesetzte Auswahl der prioritären Interventionsgebiete zur Sprache gekommen. In der Literatur wie aus den Reihen der TZ ist vorgeschlagen worden, (a) eine separate strategische Analyse für jede Zone vorzunehmen, und (b) die internationale zivile Anstrengung zuerst auf die Zonen zu konzentrieren, die einigermaßen friedlich und zugänglich sind, also nicht auf das malische oder nigrische „Niemandland“, in dem zum Teil AA-Vorhaben arbeiten, nicht auf die umkämpften Gebiete wie die Provinz um Djibo oder die anderen vier Provinzen in Burkina Faso, die Zentralregion in Mali oder im weiteren Sinne die Region Liptako-Gourma, sondern auf den Süden der Länder. Wir halten diese räumliche Konzentration auf gesicherte Regionen – „Inseln der Stabilität“ – für bequem und problematisch, obwohl sie unter dem Gesichtspunkt der Ergebniserzielung attraktiv erscheinen kann. Sie verlängert aber den Status quo und überlässt die unsicheren Regionen der militärischen Intervention exklusiv, ohne dass im sicheren Süden ‚getestete‘ Lösungen zu Dezentralisierung oder Landkonflikten nachfolgend auf die umkämpften Gebiete übertragen werden können.

→ Ein regionaler Fokus der Lösungsstrategie ist gut, aber eine Konzentration auf „Inseln der Stabilität“ ist strategisch verfehlt, weil sie die Initiative in den Krisengebieten weitgehend dem Militär überlässt und ein positiver Dominoeffekt unbewiesen ist.

Schlüsselgebiete sind in diesem Zusammenhang die Grenzregionen. Die Bedeutung der Wiederherstellung der Sicherheit in den Grenzgebieten für die Zukunft beider Staaten kann nicht deutlich genug unterstrichen werden. Ursprünglich sind die "Grenzregionen" der westafrikanischen Staaten durch die künstlichen Trennungslinien entstanden, die von den Kolonialmächten gezogen wurden, sei es um Einflussphären abzustecken, sei es um in ihren Augen (und entsprechend ihrer Interessen) effiziente zentralistische Verwaltungsstrukturen aufzubauen. Oft lebten (wie in unserem Fall, Burkina Faso und Mali) auf beiden Seiten dieselben ethnischen und sozialen Gruppen, die durch die Grenzziehung nur scheinbar getrennt, gleichzeitig aber (im nachkolonialen Staat) so an die Peripherie gerückt waren, dass der Zentralstaat (seine Steuereintreiber oder Zollbeamten eingeschlossen) nicht wirklich die Kontrolle ausübte. Die Bevölkerung in diesen Gebieten hat dies zunächst oft als Vorteil gesehen, dann aber zunehmend begriffen, dass mit den staatlichen Verwaltungsstrukturen auch die sozialen Dienste und Einrichtungen ausblieben: Gesundheitseinrichtungen, Schulen, Wasser- und Elektrizitätsversorgung.

In der Zeit der Regierung Thomas Sankaras (1983-1987) gerieten diese Regionen zum ersten Mal in den Fokus des staatlichen politischen Handelns. Nach dessen Ermordung wurden diese Initiativen jedoch nicht zielstrebig weitergeführt oder versandeten ganz. Ähnliche Versuche in Mali hatten nie einen vergleichbaren Erfolg, obwohl sie von der "Gemeinschaft der Geberländer" über den grünen Klee gelobt wurden. Sie blieben buchstäblich in den "vollen Hälsen" der malischen politischen Klasse (und ihrer französischen Förderer) stecken.

Die prekäre Lage dieser Regionen ist heute der wichtigste Ansatzpunkt der Terrorgruppen. Die Kontrolle der grenzüberschreitenden Straßen und generell die Kontrolle der malisch-burkinischen Grenze ist wichtig: für den Nachschub an Waffen, Munition und Fahrzeugen, für den Schmuggel (Menschen, Gold, Drogen), für die Versorgung der Terroristen-Camps mit Alkohol und Narkotika in der einen, für den Handel mit den gestohlenen Viehherden in der anderen Richtung. Es sollen aber auch die Handelsströme zwischen den Staaten blockiert werden, was nicht zuletzt die ökonomische Situation der Bewohner*innen grenznaher Dörfer entscheidend verschlechtert. Auf malischer Seite wurden mehrere Brücken zerstört, nicht weit von Thiou wurde versucht, die Brücke bei Nommou zu sprengen, was jedoch an deren Solidität gescheitert ist. Abgelegene Gebiete werden wichtig, weil über

sie die vom Militär kontrollierten Routen umgangen werden können. Die Zerstörung der dezentralen staatlichen Strukturen (dezentrale Verwaltung, Gesundheitseinrichtungen, Schulen) ist ein Kernelement der Strategie der terroristischen Gruppen. Ausgerechnet diese Grenzregionen für zivile Programme zu depriorisieren und dem Primat militärischer Operationen zu überlassen, ist nicht nachvollziehbar.

Die Arbeitsteilung zwischen Frankreich und Deutschland

Die zweite Kernfrage bezieht sich auf Führung und Arbeitsteilung im Rahmen der internationalen Koalition von ‚willigen‘ westlichen Partnern der Sahelländer. Diese Koalition steht unter politischer Führung Frankreichs. Die essenziell wichtige Absprache und Arbeitsteilung mit Frankreich wurden in Papier Nr. 1 angesprochen. Zweifel, ob eine besondere deutsche Verantwortung unter diesen Umständen realpolitisch möglich ist, wurden bereits antizipiert, zumal angesichts der umfangreichen Literatur über „*La Françafrique*“ (Verschave, 2000) oder das frankophone Afrika als Revier („*pré carré*“) der französischen Regierung. Deutschland ist bereits seit der Bildung der Alliance Sahel im Juli 2017 nach Frankreich der zweitwichtigste Partner des Bündnisses.³¹ Tatsächlich beruht der Kernvorschlag einer besonderen deutschen Verantwortung in einem Sahelland auf einer mehrfachen Hypothese:

1. Eine Neudefinition der deutschen Rolle in Afrika im Verhältnis zu der Rolle Frankreichs ist notwendig und überfällig, da die französische Afrikapolitik zwar nicht nach allen Anklagepunkten schuldig ist, die jetzt im Sahel gegen sie vorgebracht werden, aber im Kern unverändert neokoloniale und patriarchale Züge trägt.
2. Der Zeitpunkt zur Korrektur einer deutschen Hinnahme durchgängiger französischer Führung in Afrika ist endgültig gekommen, seit gemeinsame globale Interessen und Probleme Afrika auch für die Bundesrepublik als eine Region von großer geostrategischer Bedeutung erscheinen lassen. Die ohnehin problematische Rede vom „Nebenkriegsschauplatz Afrika“ verbietet sich mehr denn je.
3. Wenn Deutschland und Frankreich eine besondere gemeinsame Führungsverantwortung im Rahmen der Europäischen Union haben, so muss sie sich auch im Rahmen der europäischen Afrikapolitik manifestieren, statt in dieser Region eine historische Asymmetrie als gegeben hinzunehmen.
4. Aus realpolitischer Rücksicht sollte die Korrektur einer solchen Unwucht im deutsch-französischen Verhältnis nicht auf ganzer Linie, sondern lokal begrenzt und in enger Absprache eingeleitet werden – daher die Konzentration auf eine Region und insbesondere auf ein Land.

Eine neue deutsche Afrikapolitik gegenüber Frankreich ist im wohlverstandenen Interesse aller beteiligten Länder lange überfällig – spätestens seit dem Völkermord in Ruanda 1994. Schon in Ruanda hatten nationale politische Kräfte angesichts der drohenden Katastrophe die Bundesrepublik um Übernahme aktiver historischer Verantwortung gebeten, ebenso wie heute in Kamerun. Die bis heute fehlende Aufarbeitung der deutschen Rolle im Vorfeld des ruandischen Genozids hat verhindert, dass in Berlin die entsprechenden Lehren aus einer verhängnisvollen Arbeitsteilung gezogen worden sind.

In entwicklungsökonomischer Betrachtung wird die Umstellung der französisch-deutschen Arbeitsteilung im Sahel dadurch erleichtert, dass entgegen schwach belegter Thesen über große französische Rohstoff- oder Handelsinteressen, die für das robuste Eingreifen im Sahel verantwortlich

³¹ Auf militärischer Ebene dann, wenn von den umfangreichen verdeckten Operationen der US-Militärhilfe abgesehen sind, siehe NYT Magazine, 15.10.2020.

gemacht werden, die Region unter rein merkantilistischem Gesichtspunkt (auch) für Frankreich nicht bedeutend ist. Es sind sog. Eliten in diesen Ländern und einzelne französische Firmengruppen, die ein dominantes wirtschaftliches Interesse in West- und Zentralafrika und an der Währungsunion (siehe folgender Abschnitt) haben, und selbst diese nicht in erster Linie im Sahel, sondern in der Côte d'Ivoire, im Senegal oder in Kamerun. Die „*Formation du bloc historique postcolonial*“ zwischen den politischen Klassen Frankreichs und der frankophonen Staaten Afrikas verstellt über 30 Jahre, nachdem Bayart diesen Block analysiert hatte, immer noch den Blick auf die wirtschaftlichen Realitäten (1989; chapitre VII).

Hinzu treten Rückmeldungen über Selbstwahrnehmungen der Überforderung im französischen Regierungs- und Militärapparat und die daraus resultierende „*Sahel fatigue*“, angefangen mit der Frustration über das „*La France – dégage*“, das sich in den Sahelländern artikuliert. Im Papier Nr. 1 wurden diese – informellen – Beobachtungen nur teilweise offengelegt. Sie beziehen auch ganz unterschiedliche Beurteilungen zwischen Militär und ziviler Administration bzw. unter den verschiedenen Ministerien über Handlungsoptionen im Sahel ein.³² In der politikwissenschaftlichen Tradition von Bayart schildern Michailof (2015) und andere mit Bezug auf die französische *Coopération* im Allgemeinen und die Sahel-Politik im Besonderen die endlosen Querelen zwischen verschiedenen Ministerien, welche ein gut artikuliertes politisches Gesamtinteresse Frankreichs am Sahel als Fata Morgana erscheinen lassen – als *mirage*. Die Bundesregierung muss also gar nicht befürchten, sich einem französischen Gesamtinteresse *en bloc* entgegenzustellen.

Die Verteilung der internationalen Verantwortung im Sahel auf mehrere Schultern („*Répartir la responsabilité sur plusieurs épaules*“) ist ein geäußertes Anliegen der französischen Seite. Es schließt aber nicht per se die Aufgabe der Kontrolle über den gesamten G5-Prozess ein. Die Befindlichkeiten in französischen politisch-administrativen Strukturen bleiben hier diffus. Statt weiter in die ‚Pariser‘ Befindlichkeiten hineinzuhorchen, schlagen unsere Papiere eine eigenständige Definition einer neuen deutschen Rolle am Beispiel der Unterstützung eines Sahellandes vor, die sowohl im besten Interesse dieses Landes als auch im wohlverstandenen Eigeninteresse Frankreichs liegt. Sie ergänzt die Kooperation mit den anderen Sahelländern, auch einen denkbaren größeren Beitrag in Mali oder Niger und eine Kurskorrektur im Tschad, und sie erlaubt ggf. best practice-Erfahrungen in der Unterstützung eines neuen Gesellschaftsvertrages innerhalb der Region zu übertragen.

→ Eine umfassende zivile Krisenlösung in einem Sahelland, die durch Deutschland federführend unterstützt wird, kann nicht gegen und ohne die französische Regierung verwirklicht werden. Sie hat die Neubestimmung der deutsch-französischen Arbeitsteilung in der Afrikapolitik zur Voraussetzung. Diese Neubestimmung ist lange überfällig. Sie kann sich auf die Vorarbeiten französischer und frankophoner Politikwissenschaftler stützen.

³² Die übergreifend interessante Frage kann an dieser Stelle offenbleiben, wieweit sich die *Sahel fatigue* als spezifische Ausprägung einer übergreifenden Stimmungslage einordnen lässt, die von der Revue des Deux Mondes in ihrer letzten Ausgabe (Sept. 2020) als „*L'épuisement français – politique, moral, institutionnel*“ beschrieben wurde.

Ceterum censeo Globalisierung und Handelspolitik

An dieser Stelle wird der Hinweis aus Papier Nr. 1 erneuert und ausgeweitet, wonach die Änderung entwicklungsfeindlicher Politik der Europäischen Gemeinschaft auf anderen Feldern einen mindestens so wesentlichen, bahnbrechenden Beitrag zur Stabilisierung der Sahelländer leisten muss wie Militär und EZ. Auch Fokus Sahel weist auf die europäische Verantwortung hin, in diesem Politikbereich grundsätzlich andere Weichenstellungen vorzunehmen, ohne die eine überarbeitete Sahel-Strategie nicht wirksam sein kann.³³ Der Entwurf einer neuen EU-Afrika-Politik enthält ausweislich des Entwurfs aus dem Juni 2020 bzw. der bisherigen Kommunikation zur *Comprehensive Strategy with Africa (CSA)*³⁴ nichts davon – insbesondere nichts, was den Bauern im Sahel bessere globale Perspektiven für ihren Absatz eröffnen würde. Die halbherzige Reform der von Frankreich kontrollierten Gemeinschaftswährung FCFA ist eine weitere, wesentliche Komponente eines noch völlig unzureichenden Politikwechsels im Verhältnis zu den Sahelländern. Vier der G5-Länder sind weiterhin gezwungen, eine überbewertete, von Frankreich kontrollierte Währung zu verwenden, die ihre Exporte verteuert, insbesondere die der Cotton4-Staaten, und Importe aus der Metropole übermäßig verbilligt. Die willkürliche Fragmentierung der Regionalgemeinschaften UEMOA und ECOWAS durch selektive Handelsvereinbarungen der EU mit Einzelstaaten verschärft die wirtschaftspolitische Schiefelage, wie auch die Überfischung afrikanischer Küsten und weitere vergleichbare Maßnahmen, deren Dimension vielfach belegt ist (EU-Gebrauchsgüter- oder Müllexporte). Der Zivilgesellschaft, Politik und Wissenschaft in den Sahelländern – hier explizit unter Einbeziehung des Senegal – sind diese Zusammenhänge ebenso gegenwärtig wie die in diesem Papier vorrangig behandelte Problematik. Daraus lässt sich eine einfache Regel herleiten: kein Politikentwurf zur Stabilisierung der Sahelländer, der sich nur auf den Primat von Sicherheit und auf EZ bezieht, wird in diesen Ländern überzeugen können. Das in Brüssel vorgestellte Projekt, Afrika an Europa „enger zu binden“, welches auch die deutsche Ratspräsidentschaft mitträgt, bringt es sogar auf die ganz falsche Formel, da die bisherige „Bindung“ für Afrika kaum wirtschaftlich nachhaltige Vorteile, aber grundsätzliche Nachteile hatte. Die Formel findet eine schwache Rechtfertigung allein in der Logik der geostrategischen Konkurrenz mit China, Russland und anderen.

→ Ein wirtschaftlicher Lösungsansatz für die Krise im Sahel muss eine tiefgreifende Korrektur der europäischen Handelspolitik gegenüber Afrika enthalten. Andernfalls wird er weder funktionieren noch die Bevölkerung in Westafrika überzeugen. Was bisher über die neue Comprehensive Strategy with Africa bekannt ist, lässt noch keine politische Einsicht in der EU erkennen.

³³ Focus Sahel recommendations for the EEAS online consultation process for a revision of the EU Sahel Strategy, 2020.

³⁴ ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/communication-eu-africa-strategy-join-2020-4-final_en.pdf

Zu den Wahlen in Burkina Faso

Abschließend wenden wir das Gesagte auf eine unmittelbar drängende Tagesfrage an, die im November 2020 anstehenden Wahlen in Burkina Faso. Dass Mehrparteiensysteme und allgemeine Wahlen kein Allheilmittel in politischen Prozessen Afrikas sind, ist lange etabliert. Die jüngsten Wahlen in Côte d'Ivoire, Guinea und Tansania haben in ihrem Verlauf bestätigt, dass dieses wertvollste Instrument demokratischen Wechsels in vielen afrikanischen Ländern nicht oder nicht mehr funktioniert – ein Grundsatzproblem, dem sich die Afrikanische wie die Europäische Union stellen müssen.

Entsprechend können die anstehenden Wahlen in Burkina Faso und Niger oder in 2021 kurzfristig anberaumte Wahlen in Mali kaum als zentrale Plattform für die Diskussion und Umsetzung gesellschaftlicher Veränderungen dienen. Daher ist es für das Netzwerk Fokus Sahel „wichtig, dass Mali jetzt nicht durch internationalen Druck zu voreiligen Wahlen genötigt wird – die Aufarbeitung der Missstände und die Neuorganisation politischer Parteien brauchen Zeit.“³⁵ Wenn für einen glaubwürdigen parlamentarischen Neubeginn die Kriterien von breiter gesellschaftlicher Teilhabe, Aufbrechen des kleptokratischen Systems, substantieller programmatischer Debatte und gleichen Chancen für alle Wettbewerber wesentlich sind, dann genügen die vorgesehenen Wahlgänge diesen Kriterien nicht.

Im Juli haben 52 der 127 Abgeordneten festgestellt, dass es nicht sicher wäre, in ihren Wahlkreisen Wahlkampf zu führen. (The Economist, 5.9.2020, S. 28) In fünf der 13 Regionen des Landes gibt es Kommunen oder Teile von Kommunen³⁶, in denen keine Wahl möglich sein wird. Laut eigenen Angaben der Wahlkommission CENI war in 1619 von 9299 Dörfern und städtischen Sektoren keine Wählerregistrierung möglich.³⁷ Das sind rund 17 Prozent der Dörfer und städtischen Sektoren, in denen etwa 6% der wahlberechtigten Bevölkerung leben. Die 22 nicht erfassten Gemeinden repräsentieren laut dem National Institut für Statistik und Demographie INSD im Jahr 2020 mehr als 417.000 Erwachsene. Die effektiven Möglichkeiten, an der Wahl teilzunehmen, werden weit darunter liegen. Die Wahl wird vor allem in jenen Regionen nicht stattfinden oder stark erschwert sein, in denen andere Ethnien als die Moorephonen die Mehrheit bilden oder einen höheren Bevölkerungsanteil als im Landesdurchschnitt haben – darunter die Fulbe. Die Wahlen drohen unter diesen Umständen, eine ethnische Diskriminierung zu produzieren bzw. existierende ethnische Diskriminierungen entlang der bestehenden Konfliktlinien zu verstärken. Minderheiten und schwer betroffene Regionen werden voraussichtlich unterrepräsentiert sein. Die Zusammensetzung des Parlaments gerät dann in eine grundsätzliche Schiefelage. Das Gleiche gilt für kurzfristig geforderte Wahlen in Mali.

Überdies zeigt eine kritische Analyse des Wahlkampfes, dass auch in Burkina Faso eine diskreditierte politische Klasse zur Wahl keine alternativen Angebote zu machen vermag, sondern sich vor allem in Personalquerelen zwischen dem Lager des aktuellen und des vormaligen Präsidenten ergeht.³⁸ Grundsatzfragen zur Wiederherstellung eines funktionierenden Staatswesens, wie sie von der Zivilgesellschaft, der akademischen Welt und auch in unseren Papieren gestellt werden, stehen eindeutig nicht im Zentrum der Wahlauseinandersetzung.

³⁵ Koordinatorin Grit Lenz, Zivilgesellschaft sieht Aufbruch, in: Entwicklung und Zusammenarbeit 09-10/2020, S. 50. Der VAD-Ausschuss kooperiert mit Fokus Sahel.

³⁶ Die städtischen Kommunen teilen sich in Sektoren, die ländlichen Kommunen in Dörfer.

³⁷ Union Africaine: Communiqué de Presse- Audit Fichier Electoral Burkina Faso, octobre 21, 2020.

³⁸ Siehe im Detail: Africa Confidential, Burkina Faso - Parties campaign as jihadists advance. Vol 61. No. 18, 2nd September 2020.

Die für den November 2020 geplanten Wahlen in Burkina Faso (wie auch im Dezember im Niger) nützen unter den gegebenen Umständen kaum zur politischen Neuorientierung des jeweiligen Landes. Sie können jedoch gesellschaftliche Folgeschäden anrichten – genau wie die Wahlen in Mali im Jahr 2018. Die Alternative für Burkina Faso wäre nicht gewesen, auf die Absage der Wahlen zu drängen, so dass Präsident und Parlament über das Ende ihres Mandats hinaus im Amt verblieben wären. Insoweit war es formal in Ordnung, die ersten demokratischen Wahlen seit der Transition 2014/2015 wie geplant stattfinden zu lassen. Die internationalen Partner des Landes sollten sich jedoch sehr zurückhalten, ihre bloße Durchführung als Zeichen des Erfolges für die Demokratie in den Sahelländern zu begrüßen. Die gesellschaftliche Aussöhnung und der Wiederaufbau in den Sahelländern werden sich vorrangig in anderen politischen Formen vollziehen müssen.

Literatur

- Asche, H. 2018. Europäische Handels- und Agrarpolitik gegenüber Afrika. Mit einem kritischen Blick auf den Beitrag der Wirtschaftswissenschaften. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*.
- Barry, Sidi, Yacouba Cissao, Siaka Gnessi, Sten Hagberg, Amado Kabore, Kibora; Ludovic O., Koné; Bintou & Mariatou Zongo. 2019. *Securité par le Bas. Perceptions et Perspectives Citoyennes des Défis de Sécurité aus Burkina Faso*. Uppsala: Uppsala Universitet.
- Bayart, J.-F. 1989. *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard.
- Behrends, A., Park, S.-J. & Rottenburg, R. (eds.) 2014. *Travelling Models in African Conflict Management: Translating Technologies of Social Ordering*, Leiden: Brill.
- Bierschenk, T. 2014. From the anthropology of development to the anthropology of global social engineering. *Zeitschrift für Ethnologie*, 139, 73-98.
- Croissant, Aurel, David Kuehn and Tanja Eschenauer (2018). "Mass Protests and the Military." *Journal of Democracy* Volume 29, Number 3, July 2018, pp. 141-155.
- Dersso, Solomon Ayele (2017): *Defending Constitutional Rule as a Peacemaking Enterprise. The Case of the AU's Ban of Unconstitutional Changes of Government*. In *International Peacekeeping* 24 (4), pp. 639–660.
- Hugon, P. 2016. *Géopolitique de l'Afrique*, Paris, Armand Colin.
- International Crisis Group (2020). *The Central Sahel: Scene of New Climate Wars?* Crisis Group Africa Briefing N°154, 24 April 2020.
- International Crisis Group. 2017. "The Social Roots of Jihadist Violence in Burkina Faso's North." *Africa Report* 254.
- Jabkhiro, Juliette. 2020. Burkina Faso approves state backing for vigilantes fighting jihadists. <https://www.reuters.com/article/us-burkina-security-idUSKBN1ZL1UT>.
- Kabore, Amado & Melina C. Kalfelis. forthcoming 2021. *Le paradoxe de la violence et de la sécurité. Les civils dans la lutte contre le terrorisme et l'insécurité au Burkina Faso (Koglweogo et VDP)*. In Bowendsom C. V. Rouamba/Ouedraogo (Hg.), *Crise sécuritaire dans les pays du G5 Sahel : comprendre pour agir* Paris: L'Harmattan.
- Kabore, Amado, Ludovic Kibora & Patrice Kouraogo. 2018. "Les groupes d'auto-défense «Kogl-Weogo» au Burkina Faso: Entre légitimité et contestation, quel avenir?" *Recherches Africaines* 20: 303-316.
- Kalfelis, Melina C., forthcoming 2021a. "Conceptualizing Vigilantism as a Process. On Polarization and Controversy about the Koglweogos in Burkina Faso". *MIASA Working Papers*.
- Kalfelis, Melina C., Forthcoming 2021b: „With or Without the State – Security Practice at the Margins of Peacebuilding SFA and Vigilantism”, *Journal of Intervention and State Building, special issue zu Security Force Assistance*

- Lebovich, A. 2020. Disorder from Chaos - Why Europeans Fail to Promote Stability in the Sahel. Policy Brief. Brussels: European Council on Foreign Relations.
- Mamdani, M. 1996. Citizen and Subject.
- Medinilla, Alfonso, et al. (2019). Think local. Governance, humanitarian aid, development and peace-building in Somalia ECDPM. Maastricht. Discussion Paper No. 246.
- Michailof, S. 2015. Africanistan: development or jihad, Osford, Oxford University Press.
- Nathan, Laurie (2017): A survey of mediation in African coups. Edited by Social Science Research Council. New York (African Peacebuilding Network Papers, 15).
- Ouédraogo, Serge Noel (2019). Regards Croisés sur le Terrorisme et les Stratégies de Préservation du Vivre-Ensemble au Burkina Faso. Dialogue & Paix. U. J. Ki-Zerbo, Fondation Félix Houphouët-Boigny. 8: 98-122.
- Pérouse de Montclos, M.-A. 2020. Une guerre perdue, la France au Sahel, Paris, Editions Jean-Claude Lattès.
- Souaré, Issaka K. (2014): The African Union as a norm entrepreneur on military coups d'état in Africa (1952–2012). An empirical assessment. In Journal of Modern African Studies, 52 (1), pp. 69–94.
- Tapscott, Rebecca. 2019. "Conceptualizing Militias in Africa." Oxford Research Encyclopedia of Politics.
- Verschave, F.-X. 2000. Noir silence. Qui arrêtera la Francafrique?, Paris, Editions des arènes.