

MEHR SICHERHEIT FÜR DEN SAHEL?

// Warum die Initiative der G5 Sahel Joint Force mehr Zweifel als Hoffnung aufwirft

Sicherheit im Sahel war das dominierende Thema zahlreicher hochrangiger Konferenzen in den vergangenen Wochen: bei der Verlängerung des Mandats der UN-Blauhelm-Mission in Mali durch den UN-Sicherheitsrat, beim Gipfel der Afrikanischen Union in Mauretanien sowie beim EU-Ministerratstreffen in Brüssel zum EU-Engagement im Sahel Ende Juni 2018. Auch der jüngste Besuch von Kanzlerin Merkel in Westafrika zeigt, wie sehr die Region in den Fokus Europas und europäischer Sicherheitsinteressen gerückt ist. Seit Ende 2017 ist dort ein weiterer militärischer Akteur im Einsatz: die G5 Sahel Joint Force, eine von fünf Sahelländern initiierte Einsatztruppe. Ob diese zu mehr Sicherheit in der Region beitragen wird, bleibt fraglich.



Ein Soldat der MINUSMA Mission der Vereinten Nationen im nördlichen Mali (Foto: UN Photo).

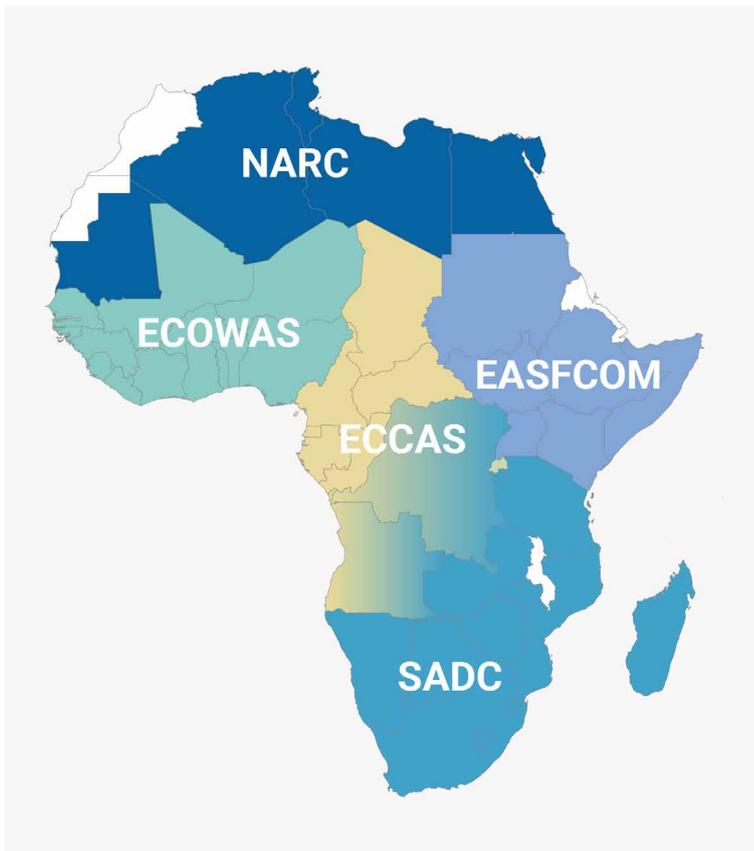
Von Simone Schnabel

Seit der Krise in Mali 2012 ist der Sahel zunehmend Rückzugsort islamistischer Gruppen, die regelmäßig Terroranschläge, vor allem in Mali ausüben. Ihre Präsenz hat den Sahel mehr denn je zu einem Knotenpunkt für Warenschmuggel, irreguläre Migration, Drogen- und Menschenhandel gemacht. Daran konnten weder Frankreichs größte ausländische Militäroperation „Barkhane“ noch die mittlerweile knapp 12.000 internationalen Einsatzkräfte der UN-Mission zur Stabilisierung Malis (MINUSMA) viel ändern. Das Einsatzgebiet der Blauhelme innerhalb Malis ist kaum geeignet, den ca. 20 über malische Landesgrenzen hinaus operierenden kriminellen und terroristischen Gruppierungen Einhalt zu gebieten.

Die transnationale Dimension des extremistischen Terrors stellt auch die afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur (APSA) vor neue Herausforderungen. Diese bündelt die Instrumente und Mechanismen des Konfliktmanagements der Afrikanischen Union (AU) und regelt die Zuständigkeiten zwischen der Union und den regionalen Wirtschaftsgemeinschaften. Auf der Agenda steht seit längerem der Aufbau einer militärischen Standby-Force, die die politischen Großregionen des Kontinents in fünf Komponenten abdecken soll. Diese Idee ist bisher allerdings nicht oder nur unzureichend in die Tat umgesetzt. Die Geographie des Sahels und die transnationalen terroristischen Netzwerke verlangen zunehmend nach einer Neuordnung dieser Struktur, erstrecken sie sich doch über drei Regionen gleichzeitig: Nord-, West- und Zentralafrika. Den Ländern darin ist es bisher nicht gelungen, einen gemeinsamen Sicherheitsapparat aufzubauen. Auch deshalb haben 2014 fünf Sahel-Staaten – Tschad, Niger, Mali, Burkina Faso und Mauretanien – die G5 Sahel gegründet. Ziel ist, durch eine verbesserte Kooperation von Militär, Polizei und Grenzschutz die terroristischen Gruppen und transnationalen kriminellen Netzwerke zu bekämpfen und staatliche Autorität in der Region zu bekräftigen.

Militärische Kooperation steht im Vordergrund

Die zwischenstaatliche Kooperation der G5 Sahel priorisiert bisher ein militärisches Vorgehen. Anfang 2017 beschloss das bis dato kaum formalisierte Bündnis den Aufbau einer gemeinsamen Einsatztruppe, der G5 Sahel Joint Force (G5 SJF). Drei operative Einheiten



Regionale Aufteilung der African Standby Forces in der Afrikanischen Sicherheitsarchitektur (Grafik: HSFK, Vorlage © freevectormaps.com).

einer insgesamt 5.000 Personen starken geplanten Einsatztruppe sind seit Oktober 2017 im Grenzdreieck von Burkina Faso, Mali und Niger aktiv. Bisher wurde ein militärisches Ausbildungszentrum in Mauretanien eröffnet und die zentrale Kommandostelle in Mali personell und materiell ausgestattet. Auf Druck Frankreichs sagte der UN-Sicherheitsrat der G5 SJF im Dezember 2017 logistische und operative Unterstützung innerhalb Malis zu. Die AU hat das Mandat der G5 SJF im März 2018 um ein weiteres Jahr verlängert. Die EU und zahlreiche weitere Länder unterstützen die G5 SJF mit hohen finanziellen Zusagen: Für das erste Jahr gibt es jeweils 100 Mio. EUR von der EU und

von Saudi-Arabien, 60 Mio. USD von den USA, 30 Mio. EUR von den Vereinigten Arabischen Emiraten sowie weitere Mittel von der Türkei und Ruanda. Frankreichs Präsident Emmanuel Macron agierte als wichtige Antriebskraft dieses Engagements seit der ersten Stunde, was Frankreich bei regionalen Akteuren als Drahtzieher hinter der Initiative erscheinen lässt. Zum AU-Gipfel Ende Juni 2018 kam er eigens angereist, um sich hinter verschlossenen Türen mit den Präsidenten der G5 Sahel zu treffen und weitere Schritte zur Umsetzung der Einsatztruppe zu besprechen. Damit bekräftigen auch die Finanzpartner der G5 Sahel den militärischen Fokus der G5 Sahel-Kooperation.

Keine einfache Aufgabe

Ob diese Ad-hoc-Zusagen in einen längerfristigen und damit stabilen Finanzierungsrahmen für die multinationale Einsatztruppe münden werden, bleibt vorerst abzuwarten. Im Gegensatz zu anderen Ad-hoc-Bündnissen dieser Art fehlt der G5 Sahel-Kooperation ein regionales Ankerland, das eine solche Initiative längerfristig tragen könnte, wie beispielsweise Nigerias Engagement im Militärbündnis MNJTF (siehe Box). Des Weiteren ist die G5 SJF mit Tschad und Mauretanien zwar militärisch vergleichsweise solide aufgestellt, doch sind die Armeen der anderen G5 Sahel-Länder kaum für ein solch ambitioniertes Vorhaben gewappnet. So wurde bereits als Konsequenz des erneuten und jüngsten Anschlags, dieses Mal auf die G5 SJF-Kommandozone in Sévaré (Mali) Ende Juni 2018, die malische Führung ausgewechselt. An deren Spitze stehen nun der mauretanische General Hanenould Sidi und sein Stellvertreter, General Oumar Biki-mo aus dem Tschad. Damit führen zwei Länder die Einsatztruppe an, die wesentlich zu deren Gründung beigetragen haben. Dieser Wechsel dürfte vor allem der Regierung des Tschads entgegenkommen, die sich bereits seit längerem als Interventionsmacht in der Region profilieren will. Zugleich werden die schwachen Kapazitäten der malischen, burkinischen und nigrischen Streitkräfte umso deutlicher zutage treten. Trotz dieser Schwächen überrascht die Initiative nicht.

Multinational Joint Task Force (MNJTF)

Die G5 SJF ist nicht die erste militärische Ad-hoc-Initiative einzelner Mitgliedsländer der AU. Die Multinational Joint Task Force (MNJTF) von Benin, Nigeria, Tschad, Niger und Kamerun wurde 1994 als Reaktion auf die transnationale Kriminalität in der Tschadsee-Region gegründet. Angesichts der zunehmenden Aktivitäten von Boko Haram wurde die MNJTF erneuert und umstrukturiert und durch ein neues AU-Mandat Anfang 2015 autorisiert. Während die EU die MNJTF noch über die AU als zentrale Instanz der Afrikanischen Sicherheitsarchitektur (APSA) finanziell unterstützt hat, erfolgen Zahlungen an die G5 SJF nun bilateral an die Mitgliedsstaaten der G5 Sahel.

Im Gegenteil lässt sie sich in ein bereits seit längerem bestehendes Bestreben innerhalb der AU, eine militärische Ad-hoc-Einheit zu gründen, einordnen – auch und vor allem als Reaktion auf die transnationalen Herausforderungen im Sahel. Auch wenn die AU und die westafrikanische Staatengemeinschaft ECOWAS die Initiative der G5 Sahel generell begrüßen, wirft letztere Fragen zu den möglichen Folgen für die weitere Umsetzung der regionalen Sicherheitsarchitektur auf.

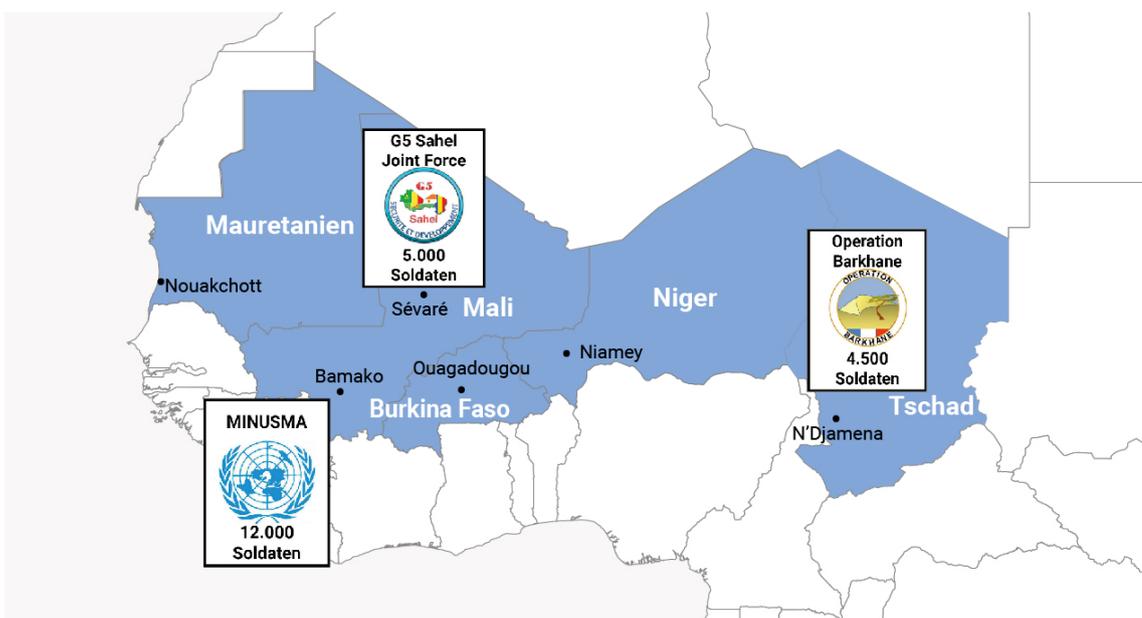
Afrikanische Sicherheitsarchitektur vor neuen Herausforderungen

Die AU hat seit der Krise in Mali bereits mit verschiedenen Initiativen auf die transnationale und transregionale Dimension der Sicherheitsherausforderungen im Sahel reagiert. So bringt der seit 2013 laufende Nuakchott-Prozess westafrikanische und Länder des Maghreb zusammen und schließt neben den G5 Sahel Staaten weitere sechs Anrainer ein: Senegal, Algerien, Côte d'Ivoire, Guinea, Nigeria und Libyen. Ziel ist, ähnlich wie bei der G5 SJF, eine verstärkte Kooperation der nationalen Geheimdienste und Grenzüberwachung sowie eine Integration der west- und nordafrikanischen Einsatztruppen der African Standby Force unter APSA (wovon der nordafrikanische Teil der Einsatztruppe nur auf dem Papier existiert). Damit verspricht der Nuakchott-Prozess einerseits zwar eine Integration aller, von transnationaler Kriminalität und Gewalt im Sahel betroffener Staaten über die Grenzen der Großregionen hinaus. Dessen zähe Umsetzung zusammen mit der wenig realistischen Ambition, zeitnah eine überregionale Truppe zu etablieren, wird allerdings kaum den dringenden Sicherheitsproblemen im Sahel gerecht.

Die G5 Sahel-Initiative zeigt, dass es zeitnahe und flexiblere als die bestehenden bzw. unter APSA geplanten Instrumente geben muss. Nicht überraschend also, dass die AU die G5 Sahel Joint Force als regionalen Mechanismus, den sie innerhalb des Nuakchott-Prozesses verortet, bewilligt hat – obwohl dieser selbst eine militärische Ad-hoc-Einsatztruppe vorsieht. Der AU Friedens- und Sicherheitsrat hat kürzlich in seinen Empfehlungen an die Kommission die Notwendigkeit betont, bestehende Instrumente und Mechanismen zu reformieren, um solche Arrangements einzelner Mitgliedsländer in Zukunft institutionell und legal in APSA einzubetten. Dies ist einerseits notwendig, um zu verhindern, dass immer wieder Ad-hoc-Initiativen, wie die G5 Sahel-Einsatztruppe, den weiteren Aufbau und die Konsolidierung bestehender Instrumente innerhalb der afrikanischen Sicherheitsarchitektur durch parallele Prozesse stören. Andererseits muss mittel- und langfristig auch eine transparente Kontrolle der regional agierenden G5 SJF sichergestellt werden.

Menschenrechtsverletzungen vorbeugen

Eine zentrale Herausforderung wird sein, Fehlverhalten und Missbrauch gegen die Zivilbevölkerung bei militärischen Einsätzen zu vermeiden, um nicht noch mehr Menschen in die Arme der im Sahel operierenden gewalttätigen Gruppen zu treiben. So kam es in diesem Jahr bereits mehrfach zu Todesopfern unter Zivilisten durch die malische Armee. Für den nachhaltigen Aufbau von Frieden und Sicherheit braucht es dafür eine zivile Komponente der SJF, um langfristig das Vertrauen der Bevölkerung zu gewinnen. In ihrer ersten – von bisher vier gemeinsamen Einsätzen –, 750 Mann starken Operation „Haw Bi“



In den G5-Staaten sind bereits die UN-Mission MINUSMA in Mali, sowie länderübergreifend die Soldaten der Operation Barkhane und der G5 SJF aktiv (Grafik: HSFK, Vorlage © freevectormaps.com).

Zur Autorin

Simone Schnabel ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der HSFK. Sie forscht zu der afrikanischen Regionalorganisation ECOWAS und zur Afrikanischen Union. Entwicklungszusammenarbeit gehört auch zu ihren thematischen Schwerpunkten.

Kontakt schnabel@hsfk.de



Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Baseler Str. 27–31, 60329 Frankfurt am Main
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-2512-627X

(schwarze Kuh) gemeinsam mit 180 Einsatzkräften der französischen Operation Barkhane Ende 2017, haben lokale Bewohner sich verweigert mit diesen zu kooperieren. Zu groß war die Angst der Zivilbevölkerung vor einer Bestrafung für ihre Zusammenarbeit mit den Sicherheitskräften durch präsenzte regionale Gewaltakteure.

Ein Verlust an Institutionalisierung innerhalb der afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur bedeutet auch eine größere Informalisierung des Menschenrechtsschutzes und von Friedensmaßnahmen in der Region. Zunehmend wird deswegen auch die Relevanz eines verbindlichen Ordnungsrahmens und einer transparenten Kontrolle der G5 Sahel Joint Force von verschiedenen Akteuren zum Ausdruck gebracht, um Verstöße gegen Menschenrechte sowie gegen internationales humanitäres Recht vorzubeugen und zu ahnden. Dies hat auch der EU-Ministerrat in seinem Treffen Ende Juni 2018 gefordert.

Mit einer kohärenten institutionellen Einbettung in APSA könnte die AU in Zukunft eine strategische Beratungs- und Kontrollfunktion der G5 SJF übernehmen. Das würde die G5 SJF zum einen politisch gegenüber den AU-Mitgliedsstaaten legitimieren. Darüber hinaus wären damit Vorschläge wie die einer interparlamentarischen Versammlung zwischen den G5-Staaten als demokratische Kontrollinstanz vom Tisch. Diese, kürzlich bei einem Treffen von Parlamentariern der EU und der G5-Sahel-Regierungen entstandene Idee, riskiert, weitere parallele Prozesse an der afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur vorbei zu schaffen. Mit einer kohärenten Strategie zur Einbettung der Ein-

satztruppe als regionaler Mechanismus samt einer nachhaltigen Finanzierung hätte die G5 SJF jedoch auch das Potenzial die derzeitigen sicherheitspolitischen Instrumente und Mechanismen der AU sinnvoll zu ergänzen. Es bleibt abzuwarten, wie die Bilanz des ersten operativen Jahres ausfallen wird.

Quellen

- www.au.int
- <https://www.crisisgroup.org/africa/west-africa/burkina-faso/258-force-du-g5-sahel-trouver-sa-place-dans-lembouteillage-securitaire>
- <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fes-pscc/14346-20180606.pdf>
- www.rfi.de/afrique
- <https://monde-diplomatique.de/artikel/!5308353>
- <http://www.consilium.europa.eu/media/35775/st10026-en18.pdf>
- <https://www.sipri.org/commentary/topical-background/2018/establishing-regional-security-architecture-sahel>
- Katharina P. W. Döring (2018): The changing ASF geography: From the intervention experience in Mali to the African Capacity for Immediate Response to Crises and the Nouakchott Process, *African Security*, 11:1, 32–58.

Weiterführende Literatur

- Schnabel, Simone (2018): African Regional Organizations Seen From Below: Theorizing Legitimacy Beyond the European Nation-State, PRIF Working Papers No. 42, Frankfurt/M.

PRIF SPOTLIGHT

Das Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) ist das größte Friedensforschungsinstitut in Deutschland. Die HSFK analysiert die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte, erforscht die Bedingungen des Friedens und arbeitet daran, den Friedensgedanken zu verbreiten.

V.i.S.d.P.: Eva Neukirchner, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Baseler Straße 27–31, 60329 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de.

Design: Anja Feix · Layout: HSFK · Druck: Druckerei Spiegel



Textlizenz: Creative Commons (Namensnennung/Keine Bearbeitungen/4.0 International). Die verwendeten Bilder unterliegen eigenen Lizenzbedingungen.

