



Der Beirat der Bundesregierung
Zivile Krisenprävention und Friedensförderung

Friedenspolitische Kohärenz im deutschen Regierungshandeln

LEHREN AUS MALI UND NIGER

STUDIE 5 AUS DER STUDIENREIHE DES BEIRATS



Studie im Auftrag des Beirats der Bundesregierung Zivile Krisenprävention und Friedensförderung

Autor*innen:

Simone Schnabel¹ und Dr. Antonia Witt¹ unter Mitarbeit von Baba Dakono² und Dr. Abdoul Karim Saidou³

¹ Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

² Observatoire Citoyen sur la Gouvernance et la Sécurité, Mali

³ Centre pour la Gouvernance Démocratique, Burkina Faso



Der Beirat der Bundesregierung
Zivile Krisenprävention und Friedensförderung

Friedenspolitische Kohärenz im deutschen Regierungshandeln

LEHREN AUS MALI UND NIGER

STUDIE 5 AUS DER STUDIENREIHE DES BEIRATS

Impressum

Beirat der Bundesregierung Zivile Krisenprävention und Friedensförderung
c/o Auswärtiges Amt
Werderscher Markt 1
10117 Berlin

Autor*innen:

Simone Schnabel und Dr. Antonia Witt unter Mitarbeit von Baba Dakono und Dr. Abdoul Karim Saidou

Begleitung der Gesamtstudie:

Dr. Melanie Coni-Zimmer, Ginger Schmitz, Bodo von Borries, Dr. Jörn Gravingholt, Martin Vehrenberg

Peer-Review:

Melanie Hauenstein, Henrik Maihack

Redaktion:

Rasmus Bellmer

Zitierweise für diese Publikation:

Schnabel, Simone; Witt, Antonia (2022): Friedenspolitische Kohärenz im deutschen Regierungshandeln: Lehren aus Mali und Niger. Herausgegeben vom Beirat der Bundesregierung Zivile Krisenprävention und Friedensförderung. Studie 5. Berlin.

Diese Studie wurde vom Beirat Zivile Krisenprävention und Friedensförderung beauftragt. Inhalte und Empfehlungen der Studie geben nicht notwendigerweise die Meinung des Beirats oder einzelner Mitglieder wieder, sondern liegen in der Verantwortung der Autor*innen.

Layout, Titelgestaltung und Druck: Typework Layoutsatz & Grafik GmbH

Kontakt: koordination@beirat-zkp.org

Stand: September 2022



Vorwort

Vorwort

Friedenspolitische Kohärenz ist keine abstrakte Forderung. Die Leitlinien der Bundesregierung „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen und Frieden fördern“ formulieren unter anderem den Anspruch, sich an Menschenrechten zu orientieren, kontextspezifisch, inklusiv und langfristig zu handeln, Risiken transparent zu machen und der Prävention Vorrang einzuräumen. Die Bundesregierung möchte die gemeinsame Analyse und Planung aller beteiligten Ministerien zur Umsetzung der Leitlinien verbessern. Daraus können für komplexe politische Situationen konkrete Fragen und Erfahrungswerte abgeleitet werden. Die vorliegende Studie macht den Praxistest. Sie untersucht anhand der benachbarten Länder Mali und Niger, wie kohärent sich das Handeln deutscher Regierungsakteur*innen vor Ort darstellt und welche Faktoren Einfluss auf Kohärenz oder Inkohärenz haben.

Friedenspolitische Kohärenz entsteht nicht nur durch die Koordination der an der Formulierung der Leitlinien beteiligten Kernressorts, bei der in den letzten Jahren durchaus Fortschritte und Innovationen zu beobachten sind. In den Fallbeispielen wird deutlich, dass die strategischen Entscheidungen von mindestens neun Bundesressorts Bedeutung für die weitere friedliche Entwicklung in Mali und Niger haben. Die Studie ist damit auch ein Test, ob das friedenspolitische Leitbild der Leitlinien außerhalb der Kernressorts trägt und ob kohärentes Handeln aller relevanten Ressorts gestärkt wurde.

Die Studie entstand in einer politisch angespannten Zeit in Mali. Sie hat auch vor dem Hintergrund der Debatte über die Gründe des Scheiterns des militärischen Engagements in Afghanistan eine besondere Relevanz. Gelingt es, Lehren zu ziehen und ähnliche Entwicklungen wie in Afghanistan zu verhindern? Wie wird das deutsche Engagement im Kontext von militärischen Missionen unter Verfolgung so unterschiedlicher Ziele wie nachhaltiger Entwicklung, Terrorismusbekämpfung und Regelung von Migration bewertet?

Besonders wichtig für die Beantwortung dieser Fragen ist die Wahrnehmung deutschen Regierungshandelns durch Vertreter*innen der malischen und nigrischen organisierten Zivilgesellschaft sowie die Beteiligung lokaler Gutachter im Untersuchungsteam.

Die Studie liefert wichtige Hinweise für eine Verbesserung von Strukturen und Mitteleinsatz deutschen friedenspolitischen Engagements nicht nur im Sahel. Die Ergebnisse sind auch von Relevanz für die Formulierung ressortgemeinsamer Ziele im Rahmen der zukünftigen Nationalen Sicherheitsstrategie.



Bodo von Borries

Co-Vorsitzender



Dr. Kira Vinke

Co-Vorsitzende

Beirat Zivile Krisenprävention und Friedensförderung

September 2022

Danksagung

Unser Dank gilt in erster Linie den Autorinnen der Studie, Simone Schnabel und Dr. Antonia Witt, sowie Dr. Abdoul Karim Saidou und Baba Dakono für die Mitarbeit. Wir danken allen Expert*innen und Vertreter*innen von Zivilgesellschaft, Ressorts und Durchführungsorganisationen, die sich an Workshops beteiligt haben und für Interviews zur Verfügung standen.

Besonderer Dank gilt unseren beiden Beiratskolleginnen Dr. Melanie Coni-Zimmer (Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung) und Ginger Schmitz (Plattform Zivile Konfliktbearbeitung), die die zentrale Koordinierung des gesamten Prozesses verantworten. Weitere Beiratskolleg*innen haben sich aktiv in der begleitenden Arbeitsgruppe des Beirats engagiert. Auch dafür gebührt ihnen ausdrücklicher Dank.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
Vorwort	4
Danksagung	5
Inhaltsverzeichnis	6
Zusammenfassung	9
Executive Summary	13
Résumé	17
1. Einleitung	21
2. Friedenspolitische Herausforderungen und deutsches Engagement in Mali und Niger	25
2.1 Friedenspolitische Herausforderungen	26
2.2 Deutsches Engagement in Mali und Niger	31
3. Analyserahmen und methodisches Vorgehen	35
3.1 Was ist friedenspolitische Kohärenz?	36
3.2 Methodisches Vorgehen und Datengrundlage	37
4. Friedenspolitische Kohärenz in der Praxis in Mali und Niger	39
4.1 Friedenspolitische Kohärenz in der politischen Strategie und Planung	40
4.2 Friedenspolitische Kohärenz vor Ort	47
5. Die lokale Wahrnehmung friedenspolitischer (In-)Kohärenz	54
6. Einflussfaktoren auf friedenspolitische Kohärenz	57
7. Fazit und Handlungsempfehlungen	60
Literaturverzeichnis	65
Abbildungsverzeichnis	73
Danksagung der Autor*innen	74

Zusammenfassung

Zielsetzung

Deutschlands außenpolitisches Handeln findet zunehmend in Krisen- und Konfliktkontexten statt und ist mit der Herausforderung konfrontiert, positiv auf diese einzuwirken. In den 2017 verabschiedeten Leitlinien *Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern* hat die Bundesregierung ein friedenspolitisches Leitbild definiert, an dem sich deutsches Engagement in Krisen- und Konfliktkontexten orientieren soll. Darin werden sowohl vier inhaltliche Handlungsprinzipien als auch das Ziel festgelegt, in Krisen- und Konfliktkontexten mit einem ressortübergreifenden, gemeinsamen Ansatz zu handeln. Doch inwieweit folgt deutsches Regierungshandeln diesem Leitbild? Anhand von Länderfallstudien zu Mali und Niger analysiert die vorliegende Studie, wie friedenspolitisch kohärent deutsches Regierungshandeln ist, sowohl in Bezug auf die in den Leitlinien festgeschriebenen Handlungsprinzipien als auch hinsichtlich der genutzten Instrumente und Mechanismen zur ressortübergreifenden Koordination. Außerdem untersucht die Studie, wie zivilgesellschaftliche Akteur*innen in Mali und Niger die friedenspolitische (In-)Kohärenz im deutschen Regierungshandeln wahrnehmen. Auf dieser Grundlage werden Einflussfaktoren identifiziert, die friedenspolitische Kohärenz ermöglichen bzw. erschweren und Handlungsempfehlungen für die Bundesregierung formuliert, wie deutsches Regierungshandeln stärker am friedenspolitischen Leitbild ausgerichtet werden kann.

Vorgehensweise

Friedenspolitische Kohärenz im Sinne dieser Studie ist das Zusammenwirken einzelner Maßnahmen oder Politikfelder in Bezug auf das übergeordnete Ziel der Förderung nachhaltigen Friedens. Dabei ist zu unterscheiden zwischen friedenspolitischer Kohärenz auf der Strategieebene – der strategischen Ausrichtung und Planung des deutschen Regierungshandelns – und jener auf der Umsetzungsebene – den Instrumenten und Aktivitäten der jeweiligen Ressorts vor Ort. Als deutsches Regierungshandeln wird die Gesamtheit der Maßnahmen und Instrumente der in Mali und Niger aktiven deutschen Ressorts verstanden. Das friedenspolitische Leitbild der Bundesregierung wird hinsichtlich des in den Leitlinien formulierten Ziels ressortgemeinsamen Handelns (prozedurale Dimension) sowie in Bezug auf die inhaltliche Übereinstimmung mit den in den Leitlinien festgeschriebenen Handlungsprinzipien (inhaltliche Dimension) operationalisiert. Diese sind:

1. Menschenrechte achten, schützen und gewährleisten;
2. Kontextspezifisch, inklusiv und langfristig orientiert handeln;
3. Risiken transparent machen, kohärent handeln und Sorgfaltspflichten beachten;
4. Primat der Politik und Vorrang der Prävention.

Neben der Analyse einschlägiger Dokumente beruht die Studie auf 25 leitfadenbasierten Interviews mit Vertreter*innen der Ressorts, Durchführungsorganisationen sowie der Zivilgesellschaft in Deutschland. Darüber hinaus wurden in Mali und Niger 35 leitfadenbasierte Interviews mit Vertreter*innen der Deutschen Botschaften, Durchführungsorganisationen sowie multilateraler Organisationen mit deutscher Beteiligung geführt. Für die Erhebung der lokalen Wahrnehmung deutschen Regierungshandelns wurden über 40 leitfadenbasierte Interviews mit zivilgesellschaftlichen Vertreter*innen aus Niamey, Agadez und Tahoua (Niger) sowie Bamako, Sikasso, Mopti und Gao (Mali) geführt.

Ergebnisse der Studie

- 1. Die vorliegende Studie stellt fest, dass das deutsche Regierungshandeln in Mali und Niger die in den Leitlinien formulierten prozeduralen und inhaltlichen Ziele nur unzureichend umsetzt.** Zwar besteht ein großes Bewusstsein unter den beteiligten Akteur*innen für die Notwendigkeit ressortgemeinsamen Handelns und es liegen institutionalisierte Mechanismen vor, die dieses in Teilen umsetzen. Gleichzeitig steht deutsches Regierungshandeln jedoch nur unzureichend im Einklang mit den in den Leitlinien festgeschriebenen inhaltlichen Prinzipien. Für die beteiligten Akteur*innen sind weder die vier Handlungsprinzipien noch das Gesamtziel der Förderung nachhaltigen Friedens handlungsleitend. **Insgesamt fehlt eine ausreichende inhaltliche Unterfütterung des ressortgemeinsamen Handelns, die gemeinsame Ziele und geteilte Wirkungslogiken definiert.**
- 2. Sowohl auf Strategie- als auch auf Umsetzungsebene werden eine Breite an Instrumenten und Mechanismen der ressortübergreifenden Koordination und des gemeinsamen Handelns genutzt, die zum Teil speziell für beide Länderkontexte entwickelt wurden. Diese beschränken sich allerdings hauptsächlich auf die sogenannten „Kernressorts“ und decken damit nur einen Teil der in beiden Ländern aktiven Ressorts ab.** Insbesondere die Einrichtung des Arbeitsstabs Sahel im Auswärtigen Amt (AA) hat zu einer ressortübergreifenden Koordination und zu gemeinsamer Planung und Abstimmung zwischen AA, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) geführt. Die etablierten Instrumente beziehen sich vor allem auf die Arbeitsebene und fördern hier Informationsaustausch sowie gegenseitiges Verständnis für die Ziele und Wirkungslogiken der einzelnen Ressorts. Allerdings sind sie nur unzureichend mit den Entscheidungsebenen der Ressorts sowie mit der Umsetzungsebene vor Ort (Botschaften) verzahnt. **Großer Handlungsbedarf besteht in der ressortübergreifenden Generierung und Bereitstellung von (Kontext-)Wissen, einschließlich zur Frühwarnung, sowie in der ressortgemeinsamen Evaluierung.**
- 3. Hinsichtlich der vier in den Leitlinien definierten Handlungsprinzipien sowie des übergeordneten Ziels der Förderung nachhaltigen Friedens zeigt sich eine nur unzureichende Umsetzung in der Praxis.** Deutsches Regierungshandeln in Mali und Niger orientiert sich nicht an einem ressortübergreifend geteilten Verständnis von nachhaltigem Frieden bzw. geteilten Wirkungslogiken (*theories of change*), wie dieser Frieden erreicht werden soll. Die Bundesregierung hat bisher weder für Mali noch für Niger länderspezifische politische Gesamtstrategien formuliert, die das Ziel der Förderung nachhaltigen Friedens operationalisieren. Die vorliegenden offiziellen Dokumente, die die Ziele und Strategien der Bundesregierung zusammenfassen, spiegeln nur teilweise die in den Leitlinien festgeschriebenen inhaltlichen Prinzipien wider. Das Fehlen solcher Gesamtstrategien erhöht die Abhängigkeit von Frankreichs Sahelpolitik, verhindert einen eigenständigen deutschen Beitrag zur Sahelpolitik der Europäischen Union (EU) und fördert inhaltliche Inkohärenzen zwischen bi- und multilateralem Engagement.
- 4. Auch auf der Umsetzungsebene zeigt sich, dass deutsches Regierungshandeln in Mali und Niger nur teilweise im Einklang mit den Handlungsprinzipien der Leitlinien ist. In Mali besteht besonderer Handlungsbedarf hinsichtlich der Prinzipien „kontextspezifisch, inklusiv und langfristig orientiert handeln“ sowie „Menschenrechte achten, schützen und gewährleisten“.** In Niger zeigt sich, dass durch eine enge Kooperation mit der nigrischen Regierung deutsches Engagement zwar kontextspezifisch umgesetzt wird, es allerdings **großen Handlungsbedarf** in der Umsetzung des **Handlungsprinzips „Menschenrechte achten, schützen und gewährleisten“** gibt. **In beiden Ländern folgt das deutsche Engagement keiner systematischen Präventionsstrategie.**

5. Von zivilgesellschaftlichen Vertreter*innen in Mali und Niger wird das deutsche bilaterale Engagement insgesamt positiv wahrgenommen, während die Beteiligung an multilateralen Missionen (EU, VN) nicht als deutscher Beitrag gesehen und von vielen als im Widerspruch stehend zum friedenspolitischen Leitbild der Bundesregierung bewertet wird. Mit dem deutschen Engagement wird in beiden Ländern insbesondere das bilaterale, entwicklungspolitische, auf langfristige Zusammenarbeit in bevölkerungsnahen Sektoren ausgerichtete Engagement verbunden, das als weitestgehend kohärent und im Einklang mit den Zielen der Leitlinien bewertet wird. **Aus Perspektive der lokalen Zivilgesellschaft gibt es in beiden Ländern einen großen Handlungsbedarf hinsichtlich des Schutzes von Menschenrechten und der Bekämpfung von Straflosigkeit.**
6. Eine friedenspolitisch **kohärenzfördernde Wirkung** auf das deutsche Engagement in Mali und Niger haben: a) auf den spezifischen Bedarf der Länderkontexte abgestimmte, institutionalisierte Formate der ressortgemeinsamen Koordination (zum Beispiel Arbeitsstab Sahel, Nordrunde in Mali), b) Schnittstellenpositionen wie zivile Berater*innen im Bundeswehrkontingent sowie c) ressortübergreifende Finanzierungsmechanismen. Eine **erschwerende Wirkung auf friedenspolitische Kohärenz** haben: a) das Fehlen länderspezifischer politischer Gesamtstrategien, b) mangelnder Kooperationswille, Kapazitäten und Legitimität der staatlichen Partner*innen, c) die geringe personelle Ausstattung und institutionelle Einbindung der Botschaften sowie d) die insgesamt kurze Verweildauer des Ressortpersonals vor Ort.

Basierend auf diesen Ergebnissen sprechen wir der Bundesregierung **fünf Handlungsempfehlungen** aus:

1. Für Krisen- und Konfliktländer mit substanziellem deutschen Engagement von mehr als zwei Ressorts sollte die Bundesregierung ressortgemeinsame Länderstrategien entwickeln, die die politische Gesamtstrategie definieren und das Ziel der Förderung nachhaltigen Friedens für die konkreten Länderkontexte operationalisieren.
2. Ressortgemeinsame Länderstrategien sollten auch das Ziel der Prävention, welches an den strukturellen und historisch bedingten Ursachen des Konflikts ansetzt, für die konkreten Länderkontexte operationalisieren und zu einem zentralen Element des deutschen Engagements machen.
3. Um das friedenspolitische Leitbild sowie das Ziel der Bundesregierung, ressortgemeinsam zu handeln, umzusetzen, müssen deutsche Botschaften personell aufgestockt und stärker in strategische Prozesse eingebunden werden.
4. Ein friedenspolitisch kohärentes deutsches Engagement in Mali sollte die Stärkung nationaler und lokaler Strukturen zur Konfliktregelung zum Ziel haben. Dazu zählt die verstärkte Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Justiz zur Bekämpfung von Straflosigkeit und gerichtlichen Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen ebenso wie die Förderung lokaler Dialog- und Friedensprozesse.
5. Um die in Niger bisher erfolgreiche staatliche Zusammenarbeit langfristig und friedenspolitisch kohärent zu sichern, braucht es einen stärkeren und institutionalisierten Austausch mit der Zivilgesellschaft vor Ort.

Executive Summary

Objectives

Germany's foreign policy action is increasingly taking place in crisis and conflict contexts and is confronted with the challenge of having a positive impact on them. In its *Guidelines on Preventing Crises, Resolving Conflicts, Building Peace*, adopted in 2017, the German Government defined guiding principles for Germany's engagement in crisis prevention and peacebuilding. Four substantive operational principles, as well as the objective of taking action in crisis and conflict contexts with a joint interministerial approach, are set down in the Guidelines. But to what extent are the actions of the German Government based on these principles? Using country case studies on Mali and Niger as examples, this study analyses the policy coherence for peace in German Government's actions, both in relation to the principles laid down in the Guidelines and to the instruments and mechanisms used for coordination among the ministries. Furthermore, the study investigates how civil society stakeholders in Mali and Niger perceive the German Government's actions and their (in)coherence with regard to the principles and objectives of the Guidelines. On this basis, the study identifies influencing factors which facilitate or render difficult policy coherence for peace and outlines recommendations on how German government action can be more strongly aligned with the Guidelines.

Methodology

Policy coherence for peace as defined by this study is the combined impact of individual measures or policy fields on the overriding goal of fostering durable peace. A differentiation has to be made here between policy coherence for peace at the strategic level – the strategic orientation and planning of the German Government's actions – and at the implementation level – the instruments and activities of the relevant ministries on the ground. German Government action is defined as the totality of the measures and instruments of the German ministries active in Mali and Niger. The German Government's guiding principles for its engagement in crisis prevention and peacebuilding are operationalised with regard to the goal of joint interministerial action (the procedural dimension) as well as with regard to the substantive conformity with the operational principles set out in the Guidelines (the substantive dimension). These principles are:

1. Respecting, protecting and guaranteeing human rights;
2. Taking context-specific, inclusive and long-term oriented action;
3. Making risks transparent, acting in a coherent manner and complying with due diligence;
4. Respecting the primacy of politics and the priority of prevention.

In addition to analysing relevant documents, the study draws on 25 focused interviews with representatives of the ministries, implementing organisations, as well as civil society in Germany. Furthermore, in Mali and Niger 35 focused interviews were conducted with representatives of the German embassies, implementing organisations as well as multilateral organisations with German contribution. With the aim of gauging the local perception of the German Government's actions, more than 40 focused interviews were carried out with civil society representatives from Niamey, Agadez and Tahoua (Niger) as well as Bamako, Sikasso, Mopti and Gao (Mali).

Study results

- 1. This study finds that German government action in Mali and Niger does not adequately implement the procedural and substantive goals formulated in the Guidelines.** The stakeholders involved are very much aware of the need for joint interministerial action and there are institutionalised mechanisms implementing it in part. However, the German Government's actions are not sufficiently in harmony with the substantive principles laid down in the Guidelines. The stakeholders involved are guided neither by the four operational principles nor the overall objective of fostering durable peace. **Overall, there is a lack of substantive underpinning of interministerial joint action that defines common goals and shared theories of change.**
- 2. At both the strategic and implementation levels a wide range of instruments and mechanisms for interministerial coordination and joint action are being used, some of which were developed specifically for the contexts of the two countries. However, this is largely limited to the so-called "core ministries" and thus only covers some of those active in Mali and Niger.** In particular, the establishment of the Sahel Task Force at the Federal Foreign Office led to interministerial coordination as well as joint planning and consultation between the Federal Foreign Office, the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development and the Federal Ministry of Defence. The established instruments are geared first and foremost to the working level and foster the exchange of information at that level as well as mutual understanding for the goals and theories of change of the individual ministries. However, these instruments are insufficiently interlinked with the decision-making levels of the ministries and with the implementation level on the ground (embassies). **There is a considerable need for action in the interministerial generation and provision of (contextual) knowledge, including that on early warning, as well as in joint interministerial evaluations.**
- 3. Implementation of the four operational principles defined in the Guidelines as well as of the overriding aim of fostering durable peace has been under par in practice.** The German Government's actions in Mali and Niger are not based on a common understanding among the ministries of durable peace or shared theories of change on how such peace should be achieved. To date, the German Government has not formulated overall country-specific political strategies for either Mali or Niger that operationalise the goal of fostering durable peace. The available official documents which sum up the German Government's objectives and strategies only partially reflect the substantive principles set out in the Guidelines. The lack of such strategies increases dependence on France's Sahel policy, prevents an independent German contribution to the European Union's Sahel policy and fosters substantive incoherencies between bilateral and multilateral engagement.
- 4. At the implementation level, too, it is evident that the German Government's actions in Mali and Niger are only partly in harmony with the principles outlined in the Guidelines. In Mali, there is a particular need for action with regard to the principle of taking context-specific, inclusive and long-term oriented action as well as with regard to respecting, protecting and guaranteeing human rights.** In Niger, it is clear that although Germany's engagement is being implemented in a way that is context-specific thanks to the close cooperation with the Government of Niger, there is **considerable need for action** when it comes to the **principle relating to the respect, protection and guarantee of human rights. Germany's engagement does not follow any systematic prevention strategy in either country.**

5. On the whole, Germany's bilateral engagement is perceived positively by representatives of civil society in Mali and Niger, while Germany's participation in multilateral missions (EU, UN) is not seen as a German contribution and is considered by many to stand in contradiction to the German Government's guiding principles for conflict prevention and peacebuilding. In both countries, Germany's engagement is associated in particular with its bilateral development policy and long-term cooperative engagement in people-oriented sectors. This is largely regarded as coherent and in line with the objectives of the Guidelines. **From the perspective of the local civil society, there is a substantial need for action in both countries when it comes to protecting human rights and combatting impunity.**

6. The following factors **foster policy coherence for peace** when it comes to Germany's engagement in Mali and Niger: (a) institutionalised formats of interministerial coordination geared to the specific needs of the country contexts (for example, the Sahel Task Force, the interministerial group meetings in Mali – the "Nordrunde"), (b) liaison personnel such as civilian advisers in the Bundeswehr contingent, as well as (c) interministerial financing mechanisms. The following factors have a **negative impact on policy coherence for peace**: (a) the absence of country-specific overall political strategies, (b) the lack of willingness to cooperate as well as the lack of capacities and legitimacy of governmental partners, (c) low staffing levels and the inadequate institutional integration of the embassies, as well as (d) the overall short stays of ministerial personnel on the ground.

Based on these results, we formulate **five recommendations** for the German Government:

1. For countries affected by crises and conflict with substantial German engagement involving more than two ministries, the German Government should develop interministerial country-specific strategies that define the overall political strategy and gear the goal of fostering durable peace to the concrete country contexts.

2. Interministerial country strategies should also encompass the objective of prevention, which addresses the structural and historical causes of conflict. This objective should be operationalised for the concrete country contexts and made a central element of Germany's engagement.

3. With a view to implementing the guiding principles for conflict prevention and peacebuilding as well as realising the German Government's aim of taking action on an interministerial basis, German embassies must be provided with additional staff and integrated to a greater extent into strategic processes.

4. To ensure that Germany's engagement in Mali is coherent with the Guidelines, it should be aimed at strengthening national and local structures for conflict resolution. This includes the increased promotion of the rule of law and the judiciary to combat impunity and to deal with human rights violations in court, as well as the promotion of local dialogue and peace processes.

5. With the aim of ensuring that the governmental cooperation in Niger, which has been successful to date, is safeguarded on a long-term basis and remains coherent with the aim of fostering durable peace, a more intensive and institutionalised exchange with local civil society is needed.

Résumé

Objectif

L'Allemagne mène de plus en plus d'activités de politique extérieure dans des contextes de crises et de conflits et se voit confrontée au défi d'exercer une influence positive sur ceux-ci. Dans les *Lignes directrices pour prévenir les crises, gérer les conflits, promouvoir la paix*, adoptées en 2017, le gouvernement allemand a défini les principes directeurs de son engagement dans les contextes de crises et de conflits. Ces Lignes directrices établissent à la fois quatre principes substantifs d'action et un objectif qui consiste à fournir un engagement interministériel conjoint dans de tels contextes. Mais dans quelle mesure les actions du gouvernement allemand sont-elles basées sur ces principes ? Sur la base d'études de cas sur le Mali et le Niger, la présente étude analyse la cohérence politique de l'action du gouvernement allemand concernant l'objectif de contribuer à la paix (cohérence politique pour la paix) tant au niveau des principes d'action ancrés dans les Lignes directrices qu'au niveau des outils et mécanismes utilisés pour la coordination entre les ministères. Cette étude évalue en outre la manière dont les actrices et acteurs de la société civile au Mali et au Niger perçoivent la cohérence (ou l'incohérence) de l'action du gouvernement allemand concernant les principes et objectifs des Lignes directrices. Sur cette base, l'étude identifie des facteurs qui facilitent ou au contraire entravent la cohérence politique pour la paix et formule des recommandations afin que l'action du gouvernement allemand puisse s'aligner plus fortement sur les Lignes directrices.

Méthodologie

Dans cette étude, la cohérence politique pour la paix est définie en tant que synergie de différentes mesures ou domaines politiques par rapport à l'objectif principal de la promotion d'une paix durable (policy coherence for peace). En ce qui concerne la cohérence politique pour la paix, il est essentiel de différencier l'action du gouvernement allemand entre le niveau stratégique – orientation et planification stratégiques – et le niveau de la mise en œuvre – les outils et activités des différents ministères sur place. L'action du gouvernement allemand se définit comme l'ensemble des mesures et outils des ministères allemands actifs au Mali et au Niger. Les principes directeurs du gouvernement allemand sont opérationnalisés en terme de l'objectif d'une action interministérielle conjointe (la dimension procédurale) ainsi qu'en terme de la conformité substantielle avec les principes opérationnels ancrés dans les Lignes directrices (la dimension substantielle). Ces principes sont les suivants :

1. Respecter, protéger et garantir les droits humains ;
2. Agir de manière adaptée au contexte, inclusive et durable ;
3. Rendre transparent les risques, agir de manière cohérente et respecter le devoir de vigilance ;
4. Primer la politique et donner la priorité à la prévention.

Outre l'analyse de documents pertinents, l'étude s'appuie sur 25 entretiens semi-directifs qui ont été menés avec des représentantes et représentants des ministères, des organismes d'exécution et de la société civile en Allemagne. De plus, 35 entretiens semi-directifs ont été menés au Mali et au Niger avec des représentantes et représentants des ambassades d'Allemagne, des organismes d'exécution et des organisations multilatérales auxquelles contribue l'Allemagne. Afin d'enquêter sur la perception locale de l'action du gouvernement allemand, plus de 40 entretiens semi-directifs ont été menés avec des représentantes et représentants de la société civile de Niamey, Agadez et Tahoua au Niger ainsi que de Bamako, Sikasso, Mopti et Gao au Mali.

Résultats de l'étude

- 1. La présente étude constate que l'action du gouvernement allemand au Mali et au Niger ne met pas suffisamment en œuvre les objectifs procéduraux et substantifs formulés dans les Lignes directrices.** Les parties prenantes sont tout à fait conscientes de la nécessité d'une action interministérielle conjointe et il y a des mécanismes institutionnalisés permettant une application partielle de cette démarche. L'action du gouvernement allemand n'est toutefois pas suffisamment en harmonie avec les principes substantifs ancrés dans les Lignes directrices. Les parties prenantes impliquées ne sont guidées ni par les quatre principes d'action ni par l'objectif global de la promotion d'une paix durable. **Dans l'ensemble, la dimension substantive de l'action interministérielle conjointe ne repose pas sur une base définissant des objectifs communs et des théories de changement (*theories of change*) partagées.**
- 2. Un large éventail d'outils et de mécanismes de coordination interministérielle et d'action commune sont utilisés tant au niveau de la stratégie que de la mise en œuvre. Certains de ces outils et mécanismes ont été élaborés spécialement pour le contexte particulier de chacun des deux pays. Ils sont toutefois souvent limités uniquement aux « ministères clés » et ne couvrent donc qu'une partie des ministères actifs dans les deux pays.** La création du groupe de travail interministériel Sahel (« Arbeitsstab Sahel ») au ministère fédéral des Affaires étrangères a justement permis une coordination interministérielle ainsi que de planifier et de concerter le travail entre ce dernier, le ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement et le ministère fédéral de la Défense. Les outils instaurés concernent principalement le niveau opérationnel et promeuvent l'échange d'informations sur ce niveau ainsi que la compréhension mutuelle des objectifs et de la logique d'intervention des différents ministères. **Il est impératif d'agir en ce qui concerne la génération et la mise à disposition interministérielles de connaissances (contextuelles), notamment pour l'alerte précoce, ainsi que l'évaluation conjointe des actions du gouvernement allemand.**
- 3. La mise en œuvre des quatre principes d'action définis dans les Lignes directrices et de l'objectif global de la promotion d'une paix durable est insuffisante.** L'action du gouvernement allemand au Mali et au Niger ne s'appuie pas sur une compréhension commune de la paix durable par les différents ministères ou sur des théories de changement (*theories of change*) partagées concernant sa réalisation. Le gouvernement allemand n'a jusqu'alors formulé aucune stratégie politique globale spécifique au Mali ou au Niger opérationnalisant l'objectif de promotion d'une paix durable. Les documents officiels disponibles qui résument les objectifs et stratégies du gouvernement allemand ne reflètent que partiellement les principes substantifs ancrés dans les Lignes directrices. L'absence de telles stratégies politiques globales accroît la dépendance vis à vis de la politique française au Sahel et fait obstacle à une contribution indépendante de l'Allemagne à la politique du Sahel de l'Union Européenne. Cette défaillance promeut les incohérences substantives entre l'engagement bilatéral et multilatéral.
- 4. Même en ce qui concerne la mise en œuvre, l'action du gouvernement allemand au Mali et au Niger ne correspond que partiellement aux principes d'action définis dans les Lignes directrices. Au Mali, il est impératif d'œuvrer à la réalisation des principes « agir de manière adaptée au contexte, inclusive et durable » et « respecter, protéger et garantir les droits humains ». Au Niger, une coopération étroite avec le gouvernement nigérien permet certes une mise en œuvre de l'engagement d'une manière adaptée au contexte, mais il est impératif de mettre en œuvre le principe « respecter, protéger et garantir les droits humains ». L'engagement allemand n'est pas soumis à une stratégie préventive systématique dans aucun des deux pays.**

5. D'une manière générale, l'engagement bilatéral allemand est accueilli positivement par les représentantes et les représentants de la société civile au Mali et au Niger, tandis que la participation à des missions multilatérales (UE, ONU) n'est pas reconnue comme une contribution allemande et est souvent perçue comme étant contraire aux Lignes directrices concernant la prévention des conflits et la promotion de la paix. Dans les deux pays, l'engagement allemand est particulièrement associé à un engagement bilatéral en matière de politique de développement visant une coopération de longue durée dans des secteurs proches de la population, qui est essentiellement qualifié de cohérent et en accord avec les objectifs des Lignes directrices. **Du point de vue de la société civile locale, il est urgent d'agir dans les deux pays pour mieux protéger les droits humains et combattre l'impunité.**

6. Les mesures suivantes **promeuvent la cohérence politique pour la paix** en ce qui concerne l'engagement allemand au Mali et au Niger : a) des formats institutionnalisés de coordination interministérielle adaptés aux besoins spécifiques des pays (par exemple le « Arbeitsstab Sahel », les rencontres du groupe de coordination interministérielle au Mali, le « Nordrunde »), b) du personnel de liaison tel que des conseillères ou conseillers civil(e)s au sein du contingent de la Bundeswehr et c) des mécanismes de financement interministériels. Les points suivants **entravent la cohérence politique pour la paix** : a) l'absence de stratégies politiques globales spécifiques à chaque pays du gouvernement allemand, b) le manque de volonté de coopération, de capacités et de légitimité des partenaires étatiques, c) l'insuffisance en ressources humaines et le manque d'implication institutionnelle des ambassades et d) le séjour trop court du personnel ministériel sur place.

Au vu de ces résultats, nous formulons **cinq recommandations** à l'adresse du gouvernement allemand :

1. Pour les pays en proie à des crises et des conflits jouissant d'un engagement allemand substantiel impliquant plus de deux ministères, le gouvernement allemand devrait élaborer des stratégies interministérielles qui définissent la stratégie politique globale et opérationnalisent l'objectif de la promotion d'une paix durable pour les contextes spécifiques de chacun des deux pays.
2. Les stratégies interministérielles devraient également opérationnaliser l'objectif de la prévention, qui s'adresse directement aux origines structurelles et historiques du conflit, pour les contextes spécifiques de chacun des deux pays et en faire un élément clé de l'engagement allemand.
3. Afin de mettre en œuvre les principes directeurs pour la prévention des conflits et la promotion de la paix, ainsi que l'objectif du gouvernement allemand avec une approche interministérielle conjointe, les ambassades d'Allemagne doivent être dotées de personnel supplémentaire et doivent être plus impliquées dans les processus stratégiques.
4. Pour que l'engagement de l'Allemagne soit cohérent avec les Lignes directrices, il doit viser à renforcer les structures nationales et locales de résolution des conflits. Cela inclut le renforcement de l'état de droit ainsi que de la justice pour la lutte contre l'impunité et la poursuite judiciaire des violations des droits humains, ainsi que la promotion du dialogue et des processus de paix locaux.
5. Afin de pérenniser la coopération étatique jusqu'alors réussie au Niger et d'assurer qu'elle reste cohérente avec l'objectif de promouvoir une paix durable, un échange plus intensif et institutionnalisé avec la société civile locale est nécessaire.

1. Einleitung

Im Jahr 2021 gab es weltweit 130 aktive gewaltsame Konflikte, ein erneuter Anstieg gegenüber dem Vorjahr. Mehr als die Hälfte davon fanden auf dem afrikanischen Kontinent statt. Einen großen Anteil daran hat die Zunahme islamistischer Gewalt. Mehr als die Hälfte aller Gewaltkonflikte mit staatlicher Beteiligung in Afrika wurden zwischen staatlichen Autoritäten und militanten islamistischen Gruppen ausgetragen (Davies et al. 2022: 603–608). Die Sahelregion, insbesondere die Länder Burkina Faso, Mali und Niger sind zum Zentrum solcher gewaltsamen Auseinandersetzungen geworden. Allein in Mali und Niger sind aktuell mehr als eine halbe Million Menschen Binnenvertriebene oder in sichere Nachbarstaaten geflüchtet, nahezu 11 Millionen sind auf humanitäre Hilfe angewiesen (OCHA 2022a; 2022b). Diese Entwicklungen haben auch Auswirkungen auf die deutsche Außenpolitik.

In ihrem außenpolitischen Handeln ist die Bundesrepublik Deutschland immer stärker mit den friedens- und sicherheitspolitischen Herausforderungen einer Welt zunehmender Gewaltkonflikte konfrontiert. Mit der Verabschiedung der Leitlinien *Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern* hat sich die Bundesregierung 2017 dazu verpflichtet, größere Verantwortung zur weltweiten Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung zu übernehmen. In den Leitlinien ist auch ein friedenspolitisches Leitbild festgelegt, das Handlungsansätze, Instrumente und Strukturen definiert, mithilfe derer sie zur Schaffung langfristigen und tragfähigen Friedens beitragen will (Bundesregierung 2017: 50). Um dieses Ziel zu erreichen, betonen die Leitlinien die Notwendigkeit einer kohärenten und vernetzten politischen Strategie der *gesamten* Bundesregierung, die nicht nur die Beiträge der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik, sondern auch die international wirkende Bildungs-, Kultur-, Umwelt- und Wirtschaftspolitik umfasst (Bundesregierung 2017: 14). Auch die aktuelle Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag die Leitlinien als Basis für Deutschlands Engagement zur Krisenprävention und Friedensförderung anerkannt und sich darauf verständigt, die ressortgemeinsame Zusammenarbeit zu verbessern (Bundesregierung 2021a: 117).

In komplexen und fragilen Konfliktkontexten sind kohärentes Handeln und eine ressortübergreifende politische Strategie besonders wichtig, um gegenläufige Zielsetzungen zu verhindern, Wechselwirkungen sichtbar zu machen und Risiken umfassend zu identifizieren. Dies betrifft insbesondere die Schnittstelle von Frieden und Entwicklung, die für den Erfolg friedensfördernder Maßnahmen zentral ist (Wolff et al. 2020: 56). Aus diesem Grund kündigte die Bundesregierung in den Leitlinien eine noch engere Verzahnung und Abstimmung der verschiedenen Ressorts an, sowohl in der politischen Steuerung und Planung als auch in der Politikumsetzung vor Ort (Bundesregierung 2017: 112–116). Diese Selbstverpflichtung wurde im *Praxisleitfaden Ressortgemeinsamer Ansatz zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung* der Bundesregierung weiterentwickelt (Bundesregierung 2019a). Darüber hinaus wurden die inhaltlichen Ziele der Leitlinien in drei ressortgemeinsamen Strategien zur Unterstützung der Rechtsstaatsförderung, der Sicherheitssektorreform sowie der Vergangenheitsarbeit und Versöhnung in Krisen- und Konfliktländern konkretisiert (Bundesregierung 2019b; 2019c; 2019d).

Damit formulieren die Leitlinien ein ambitioniertes inhaltliches und auf gemeinsame Ressortprozesse ausgerichtetes Programm für deutsches Regierungshandeln zur Krisenprävention und Friedensförderung. Doch wie kohärent ist deutsches Regierungshandeln in der Praxis? Und inwieweit werden die in den Leitlinien festgelegten Handlungsprinzipien und Instrumente zur Förderung nachhaltigen Friedens tatsächlich umgesetzt? Die vorliegende Studie untersucht diese Fragen anhand von zwei ausgewählten Länderkontexten: Mali und Niger, in denen die Bundesregierung jeweils mit mehr als zwei Ressorts signifikant aktiv ist und in denen es einen besonderen Handlungsbedarf mit Blick auf Friedensförderung und Krisenprävention gibt.

Ziel dieser Studie ist es, eine evidenzbasierte Beurteilung der friedenspolitischen Kohärenz deutschen Regierungshandelns in Mali und Niger vorzunehmen und, daraus ableitend, länderspezifische und lände-

rübergreifende Handlungsempfehlungen an die Bundesregierung zu richten. Unter friedenspolitischer Kohärenz wird das Zusammenwirken einzelner Maßnahmen oder Politikfelder in Bezug auf das übergeordnete Ziel der Förderung nachhaltigen Friedens, wie es in den Leitlinien formuliert ist, verstanden (siehe auch Bergmann et al. 2020). Um dieses Ziel zu erreichen, konzentriert sich die Studie auf drei Leitfragen:

Wie friedenspolitisch kohärent ist deutsches Regierungshandeln in Mali und Niger? Erstens untersucht die Studie die friedenspolitische Kohärenz im deutschen Regierungshandeln in Mali und Niger sowohl in Bezug auf die in den Leitlinien festgeschriebenen Handlungsprinzipien als auch hinsichtlich der genutzten Instrumente und Mechanismen zur ressortübergreifenden Koordination. Dabei wird sowohl die Ebene der politischen Strategie und Planung als auch die Umsetzung vor Ort in den Blick genommen. Gemäß Auftragsbeschreibung konzentriert sich die Untersuchung auf die Kohärenz im Handeln deutscher Regierungsakteur*innen und nicht auf die Wirkung der durchgeführten Maßnahmen. Als deutsches Regierungshandeln wird die Gesamtheit der Maßnahmen und Instrumente der in Mali und Niger aktiven deutschen Ressorts verstanden.¹

Wie friedenspolitisch (in-)kohärent ist deutsches Regierungshandeln aus Sicht lokaler Akteur*innen? Zweitens erhebt die Studie, wie Akteur*innen vor Ort, insbesondere der lokalen Zivilgesellschaft, die friedenspolitische (In-)Kohärenz im deutschen Regierungshandeln wahrnehmen. Dazu zählt beispielsweise, ob die Ziele und Strategien der Ressorts als einem übergeordneten Leitbild folgend und untereinander kohärent wahrgenommen werden. Diese lokale Perspektive ist wichtig, weil die Wahrnehmung von (In-)Kohärenz einen maßgeblichen Einfluss auf die Glaubwürdigkeit deutscher Regierungsakteur*innen vor Ort und den Erfolg ihrer Maßnahmen haben kann.

Welche Faktoren begünstigen oder erschweren friedenspolitische Kohärenz? Drittens identifiziert die Studie Einflussfaktoren, die einen begünstigenden bzw. erschwerenden Einfluss auf die friedenspolitische Kohärenz deutschen Regierungshandelns haben. Betrachtet werden die Praktiken der Ressorts, institutionelle Strukturen sowie allgemeine Kontextfaktoren.

Um diese Leitfragen zu beantworten und das formulierte Ziel zu erreichen, ist die Studie wie folgt aufgebaut. Es werden zunächst die friedenspolitischen Herausforderungen in Mali und Niger skizziert sowie das deutsche Engagement in beiden Ländern zusammengefasst (Kapitel 2). Kapitel 3 stellt den Analyserahmen sowie das methodische Vorgehen vor. In den darauf folgenden Kapiteln werden die zentralen Ergebnisse hinsichtlich der friedenspolitischen Kohärenz deutschen Regierungshandelns in Mali und Niger sowohl auf Ebene der politischen Strategie und Planung (Kapitel 4.1) als auch auf der Umsetzungsebene in Mali und Niger (Kapitel 4.2) sowie in Bezug auf die Wahrnehmung der friedenspolitischen (In-)Kohärenz durch lokale zivilgesellschaftliche Akteur*innen (Kapitel 5) präsentiert. Kapitel 6 identifiziert Faktoren, die friedenspolitische Kohärenz in Mali und Niger begünstigen bzw. erschweren. Abschließend werden in Kapitel 7 länderspezifische und länderübergreifende Handlungsempfehlungen für die Bundesregierung formuliert, mithilfe derer die ressortübergreifende friedenspolitische Kohärenz verbessert werden kann.

Die Durchführung dieser Studie fand in einer für beide Länder und die gesamte Sahelregion turbulenten Zeit statt, in der der Abzug französischer Truppen aus Mali angekündigt und begonnen wurde, in der sich die politische Konfrontation zwischen der malischen Transitionsregierung und ihren westlichen Partnern,

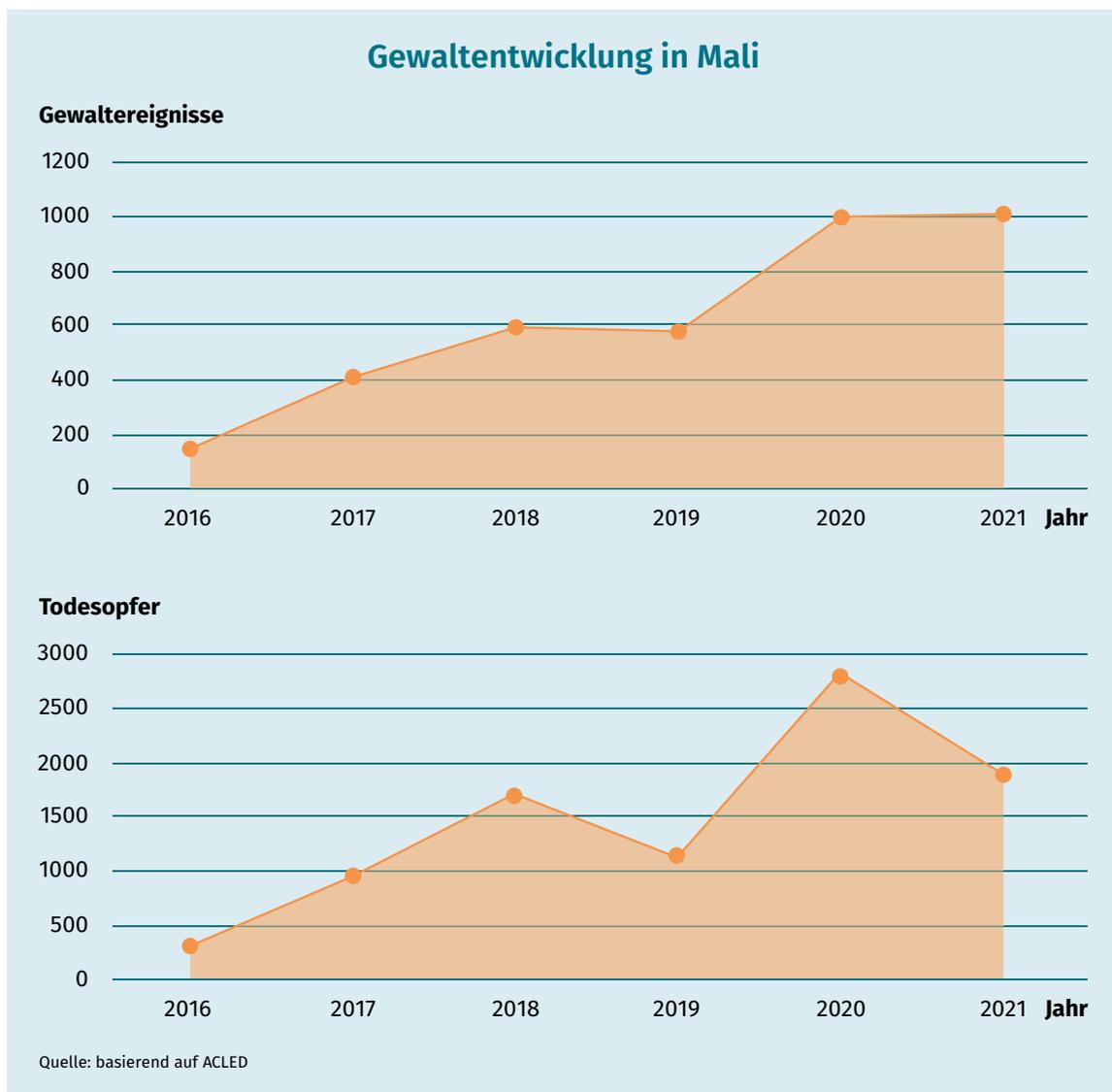
¹ Das deutsche Regierungshandeln schließt damit nicht die Aktivitäten deutscher politischer Stiftungen oder deutscher zivilgesellschaftlicher Organisationen ein, selbst wenn diese auch finanzielle Zuwendungen durch die Bundesregierung erhalten. Die Aktivitäten der deutschen Durchführungsorganisationen (etwa GIZ, KfW) hingegen sind Teil des Regierungshandelns, insofern sie unmittelbar Instrumente der Ressorts durch Projekte und Programme umsetzen.

insbesondere Frankreich, sowie den ECOWAS-Staaten im Streit um die Organisation von Wahlen und die Zusammenarbeit mit russischen Söldnern zugespitzt, und in der sich die Gewalt in der Region weiter ausgebreitet hat. Zwar war die Datenerhebung von dieser Zeit geprägt, die vorliegende Analyse bezieht sich jedoch auf einen größeren Zeitraum deutschen Regierungshandelns in Mali und Niger, der vor allem mit dem signifikant steigenden internationalen Engagement seit 2013 seinen Anfang nahm. Dennoch verlangen diese Entwicklungen eine kritische Überprüfung und nachhaltige Neuausrichtung des deutschen und europäischen Engagements für Frieden in der Region. Die Ergebnisse dieser Studie können einen Beitrag zu diesem Prozess leisten, indem sie ein Gradmesser dafür sind, welchen Stellenwert die Förderung nachhaltigen Friedens bisher im deutschen Engagement in Mali und Niger hatte und was getan werden müsste, damit dieses Ziel in Zukunft konsequenter umgesetzt wird.

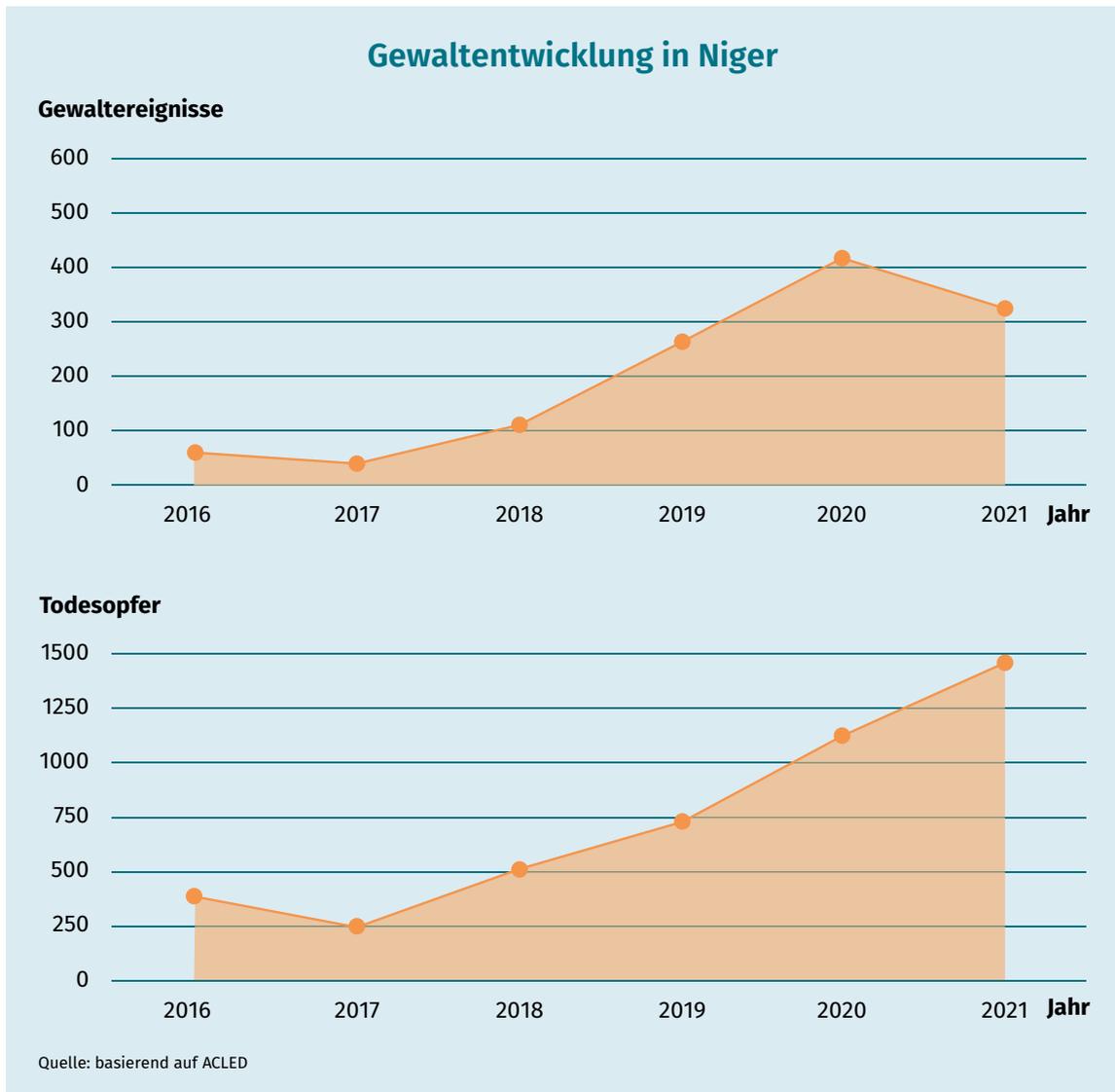
2. Friedenspolitische Herausforderungen und deutsches Engagement in Mali und Niger

2.1 Friedenspolitische Herausforderungen

Mali und Niger teilen ähnliche Herausforderungen hinsichtlich der Etablierung langfristig friedlicher und legitimer Ordnungen, unterscheiden sich jedoch wesentlich in ihrer aktuellen Konfliktintensität sowie im bisherigen Umgang mit innerstaatlicher Gewalt. Mali als Ursprungsland der Krise im Sahel ist von einem akuten Gewaltkonflikt betroffen: In den vergangenen fünf Jahren hat sich die Anzahl der Gewaltereignisse im Land versiebenfacht, die Anzahl der dabei zu Tode gekommenen Menschen hat sich versechsfacht (siehe Grafik 1). Niger dagegen galt im Vergleich zu seinen Anrainern lange Zeit als relativ stabil. Dennoch nimmt auch hier die vor allem islamistisch motivierte Gewalt deutlich zu (siehe Grafik 2). 2021 wurden fünfmal so viele Gewaltereignisse verzeichnet wie fünf Jahre zuvor. Diese Gewalt ist Ausdruck grenzüberschreitender Dynamiken innerhalb der gesamten Region und breitet sich meist von den Grenzgebieten in die jeweiligen Staaten aus (siehe Karte 1). Dahinter stehen eine Vielzahl sehr unterschiedlicher Gewaltakteure, die zumeist transnational organisiert und dennoch lokal verankert sind. Dazu zählen die Al-Qaida nahestehende „Gruppe für die Unterstützung des Islams und der Muslime“ (JNIM) sowie der IS-Ableger „Islamischer Staat der Größeren Sahara“ (ISGS), aber auch lokale Selbstverteidigungsmilizen wie die Dan Na Ambassagou sowie kriminelle Netzwerke (Lebovich 2019; Cold-Ravnkilde & Ba 2022).

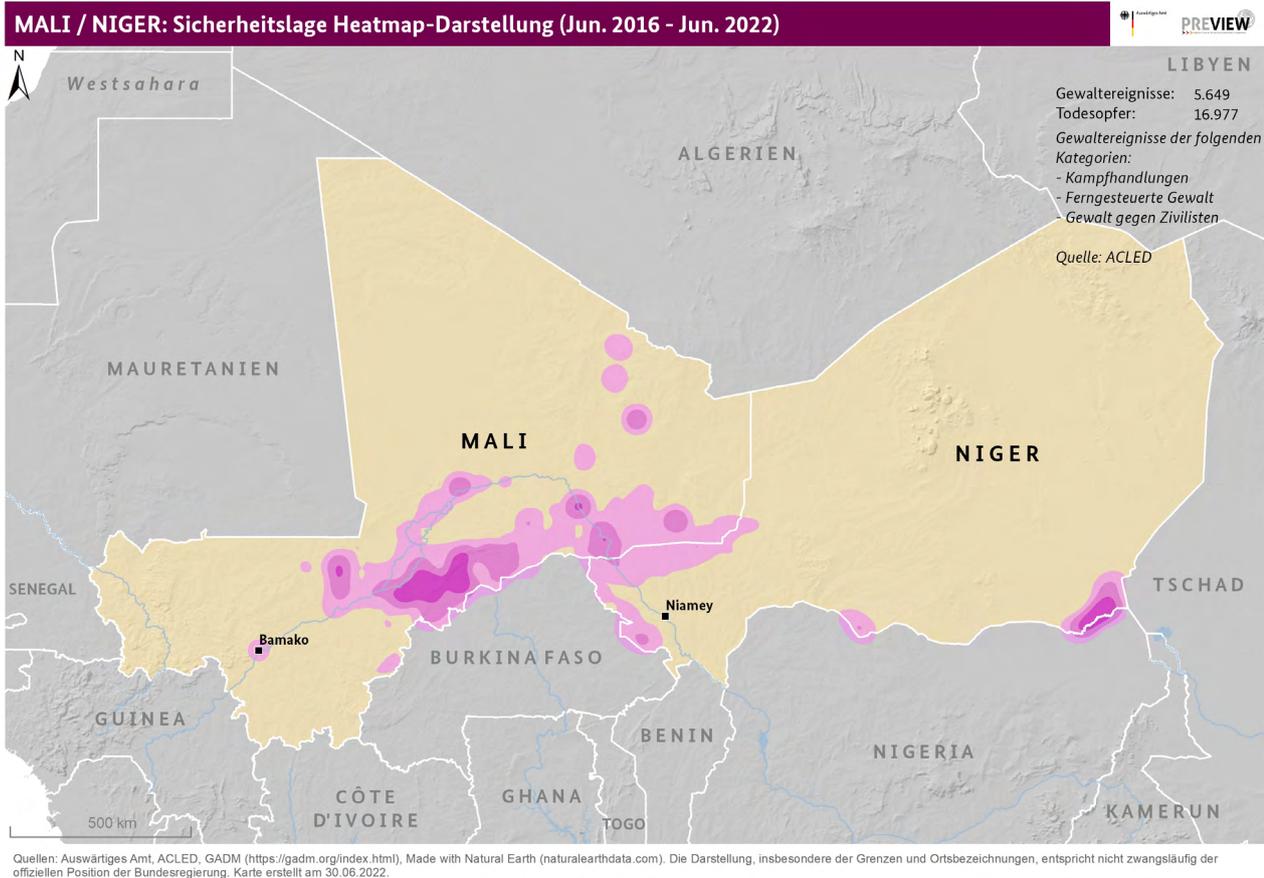


Grafik 1: Gewaltentwicklung in Mali 2016–2021



Grafik 2: Gewaltentwicklung in Niger 2016–2021

Ein wesentlicher Schlüssel zum Verständnis dieser Gewaltdynamiken ist ein aus der Kolonialzeit geerbtes Staatsprojekt, welches weite Teile des Landes von den Wohlfahrts-, Schutz- und Konfliktregelungsleistungen des Staates ausschließt. So ist in allen Sahel-Staaten die Verteilung staatlicher Dienste äußerst ungleich verteilt, konzentriert auf die größten Städte, während die peripheren Regionen systematisch vernachlässigt wurden (Idrissa 2021: 21). Bedienstete des Staates, inklusive der politischen Führung, wurden seit der Unabhängigkeit vor allem von sesshaften Gruppen rekrutiert, wobei sich Niger hier deutlich von Mali unterscheidet (siehe unten). Diese strukturelle Marginalisierung weiter Teile der Länder und ihrer Bevölkerung ist ein wesentlicher Nährboden für lokale Konflikte um Ressourcen (insbesondere Wasser und Land) und politische Ordnungen, die von dschihadistischen Gruppen für ihre Zwecke genutzt werden (Assanvo et al. 2019). Bisherige nationale und internationale Bemühungen sowie die nur geringen für die Menschen spürbaren Verbesserungen der Wahldemokratie konnten der größer werdenden Kluft zwischen Staat und Gesellschaft und dem tiefen Misstrauen gegenüber den Eliten des Staates nur unzureichend begegnen (de Sardan 2021; Yabi 2022). Darüber hinaus verschärfen Klimawandel und extreme Wetterlagen den Wettbewerb um Land und natürliche Ressourcen und erhöhen damit das Risiko weiterer Konflikte und Ernährungskrisen in der Region (Adelphi 2019; Desmidt et al. 2021).



Karte 1: Gewaltgeschehen in Mali und Niger 2016–2022

Mali ist aktuell mit der Bewältigung multipler Krisen konfrontiert. Die gegenwärtige sicherheitspolitische Krise betrifft insbesondere die Gewaltkonflikte in Nord- und Zentralmali (siehe Karte 1). In Nordmali kam es 2012 zu einem bewaffneten Aufstand von Touareg-Gruppierungen gegen die Zentralregierung. Ihm liegt ein schon seit Staatsgründung bestehender Konflikt zwischen Touareg-Gruppierungen und dem Zentralstaat zugrunde, der durch illegalen Handel und den Zusammenbruch des Gaddafi-Regimes in Libyen zusätzlich befeuert wurde (ICG 2018). Im Zusammenschluss mit dschihadistischen Gruppierungen eroberten Touareg-Rebellen weite Teile des Nordens und erklärten einen unabhängigen Touareg-Staat, Azawad. Infolgedessen setzten sich die dschihadistischen Gruppen in Nordmali durch und dehnten sich nach Süden aus, was Anfang 2013 durch die auf Einladung der malischen Regierung eingesetzte französische Militärintervention „Opération Serval“ gestoppt wurde (siehe auch Box 1). 2015 wurde ein Friedensabkommen mit verschiedenen Touareg-Gruppen geschlossen, das unter anderem die Integration von Touareg-Kämpfer*innen in die malische Armee sowie verstärkte Teilhabe und ökonomische Hilfe für den Norden vorsah. Bis heute ist das Abkommen nur in Teilen umgesetzt. Infolgedessen steigen gewaltvolle Auseinandersetzungen zwischen den Unterzeichnern des Friedensabkommens wieder.

Seit 2016 hat sich die Gewalt in Mali vom Norden auf das Zentrum des Landes ausgeweitet und verstärkt hier insbesondere lange bestehende Konflikte zwischen nomadischen und sesshaften Teilen der Bevölkerung um Ressourcen und Teilhabe, die von dschihadistischen Gruppen und lokalen Selbstverteidigungsmilizen zur Rekrutierung genutzt werden. Anders als für den Norden gibt es aktuell keinen national gesteuerten Friedensprozess für Zentralmali. Vor allem von Malis westlichen Partnern wurden Verhandlungen mit dschihadistischen Gruppen bis jetzt als rote Linie deklariert. Dennoch konnten eine Reihe lokaler Friedensschlüsse klare Erfolge in der Deeskalation der Gewalt erzielen (Ba & Cold-Ravnkilde 2021; Dakono 2022).

Die strukturellen Ursachen des Gewaltkonflikts in Mali liegen vor allem in der Beschaffenheit des Staates, der in der Fläche kaum präsent ist, sowie in einer systematischen Ausgrenzung bestimmter Bevölkerungsgruppen wie der Touareg im malischen Staatsapparat, der vor allem von Eliten aus dem Süden des Landes dominiert wird. Dies erschwert bis heute die Umsetzung des 2015 beschlossenen Friedensabkommens sowie die Befriedung des Konflikts in Nordmali und nährt Gefühle der Marginalisierung im Zentrum. Die lange und systematische Vernachlässigung des Nordens und Zentrums durch die malische Zentralregierung in Bamako hat die Ausbreitung des Einflussgebiets dschihadistischer Gruppierungen sowie alternativer Gewaltordnungen gefördert, die mit denen des Zentralstaats konkurrieren (Englebert & Lyammouri 2022). Die bisher vor allem militärischen Bemühungen des Staates haben die interkommunale Gewalt und das Erstarken nichtstaatlicher Gewaltakteure nicht verhindern können, sondern verschlimmert (ICG 2019).

Box 1: Mali und der Sahel als Schauplatz multipler Interventionen

*Seit 2013 ist Mali und die gesamte Sahel-Region Schauplatz einer Vielzahl sehr unterschiedlicher internationaler Interventionen geworden: Nachdem zunächst durch den französischen Militäreinsatz „Opération Serval“ der Vormarsch der Rebellen auf Bamako gestoppt werden konnte, führte Frankreich seinen Militäreinsatz in Form der Mission „Barkhane“ und ab 2020 zusätzlich im Rahmen der europäischen Mission „Takuba“ als Anti-Terror-Einsatz gegen dschihadistische Gruppen in Mali und den Nachbarstaaten fort. Aktuell werden beide Missionen aus Mali abgezogen und neu ausgerichtet. Einer kurzzeitigen afrikanisch geführten Intervention der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) folgte 2014 außerdem die Mission zur Stabilisierung Malis (MINUSMA) der Vereinten Nationen (VN), die heute mit 11.820 Soldat*innen, 1.722 Polizist*innen und 3.384 zivilem Personal eine der größten VN-Missionen bildet (Vereinte Nationen 2022). Das Mandat von MINUSMA umfasst die Unterstützung der malischen Regierung bei der Umsetzung des 2015 geschlossenen Friedensabkommens zwischen der malischen Regierung und Teilen der Touareg-Rebellen; die Unterstützung der malischen Regierung bei der Wiederherstellung staatlicher Autorität im Zentrum des Landes; den Schutz der Zivilbevölkerung; die Überwachung und Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen; sowie die Herstellung eines sicheren Umfeldes für humanitäre Hilfe (VN Sicherheitsrat 2022). 2013 beschlossen die EU-Außenminister*innen eine EU Trainingsmission in Mali (EUTM Mali), um malische Streitkräfte durch Ausbildung und Beratung im Kampf gegen dschihadistische Gruppen zu stärken. Die militärische Ausbildung wird von zwei zivilen Missionen der EU – EUCAP Sahel Mali und EUCAP Sahel Niger– ergänzt, die die Ausbildung der nationalen Polizei, Nationalgarde und Gendarmerie unter anderem im Kampf gegen illegalen Handel und zur Migrationskontrolle zum Ziel haben. Seit 2017 operiert außerdem die Gemeinsame Eingreiftruppe der G5-Sahel Staaten (G5 Sahel Force Conjointe) mit einem Fokus auf die Grenzgebiete ihrer Mitglieder Mauretanien, Mali, Niger, Burkina Faso und Tschad.*

Zu diesen Herausforderungen addiert sich eine schon lange bestehende politische Krise, die vor allem in der fehlenden Legitimität der regierenden politischen Eliten sowie in der Wirkungslosigkeit der formalen demokratischen Strukturen begründet liegt und Leitmotiv der beiden Militärputsche 2012 und 2020 war (Niang 2020). Zusammen werden so wichtige Reformen im Staatswesen blockiert, wodurch auch zentrale Versprechen der internationalen zivilen und militärischen Zusammenarbeit nicht eingelöst wurden (VAD-Ausschuss Sahel 2021). Seit dem Putsch im August 2020 gegen den 2018 gewählten Präsidenten Ibrahim Boubacar Keïta gefolgt von einem weiteren Putsch im Mai 2021, regiert in Mali eine militärische Übergangsregierung. Internationaler Druck zur Durchführung von Wahlen, wie beispielsweise die Sanktionen der ECOWAS, konnten bisher keine Erfolge erzielen, sondern haben zu einer Pattsituation zwischen regionalen/internationalen Akteuren und der malischen Übergangsregierung geführt. Als Folge dieser Situation, der sich ausdehnenden Gewalt sowie den Auswirkungen der Covid-19 Pandemie hat sich auch die sozioökonomische Krise im Land verschärft. Durch den erneuten Rückgang der Nahrungsmittelproduktion

in der Landwirtschaft und eine Inflation bei Nahrungsmitteln bei 5% waren 2021 1,3 Millionen Menschen von akuter Ernährungsunsicherheit betroffen, was den höchsten Stand seit 2015 darstellt. Insgesamt schätzt die Weltbank, dass der Gewaltkonflikt in Mali zwischen 2012 und 2018 mehr als 23% des Bruttoinlandsprodukts gekostet hat (Weltbank 2022: 6-7).

Im Gegensatz zu Mali regiert in **Niger** eine demokratisch gewählte Regierung, allerdings steht auch dort die Demokratie auf tönernen Füßen (Claes & Lyammouri 2020). Seit Anfang der 1990er Jahre überschatteten Divergenzen zwischen Regierung und Opposition, zwei Militärputsche 1996 und 2010, bewaffnete Aufstände und interkommunale Konflikte über die Kontrolle natürlicher Ressourcen den Demokratisierungsprozess (Soumahoro 2021: 2). 2021 kam es zum ersten demokratischen Machtwechsel ziviler Präsidenten aus dem gleichen politischen Lager. Diese vermeintliche Stabilität fußt jedoch auf einer seit 2011 zunehmenden Repression gegen politische Gegner aus Opposition und Zivilgesellschaft und der Einschränkung politischer Freiheitsrechte (Amnesty International 2022; Tournons la Page Niger 2022).

Die jüngere Geschichte Nigers ist, ähnlich wie die Malis, geprägt von Touareg-Rebellionen, die jedoch durch deren Inklusion in den Staatsapparat, inklusive der Sicherheitskräfte, erfolgreich befriedet werden konnten (Saidou 2015). Insgesamt ist es in Niger, im Gegensatz zu Mali und den anderen Sahel-Staaten, wesentlich besser gelungen, verschiedene gesellschaftliche Gruppen in staatliche Regierungsstrukturen zu integrieren und somit auch weniger Nährboden für die Ausbreitung dschihadistischer Gruppen zu schaffen als dies in Mali der Fall ist. Die letzten drei Inhaber des Präsidentenamtes kamen alle aus dem Norden bzw. Osten, also nicht aus dem vermeintlichen (Macht-)Zentrum des Landes (Idrissa 2021: 20). Obwohl der nigrische Staat in der Fläche präsenter als im Nachbarland Mali ist, sind zentrale staatliche Wohlfahrts- und Schutzleistungen stark eingeschränkt. So hat sich auch in Niger die sozioökonomische Situation in den vergangenen Jahren verschärft: Die Covid-19-Pandemie gepaart mit der instabilen Sicherheitslage und verheerenden Fluten im Jahr 2020 haben sich negativ auf die Lebensgrundlagen vieler Nigrer*innen ausgewirkt und hart erkämpfte Erfolge in der Armutreduktion zunichte gemacht (Weltbank 2021).

Die sicherheitspolitischen Herausforderungen in Niger konzentrieren sich gegenwärtig auf das Grenzgebiet zu Nigeria, insbesondere in den Regionen Diffa (Einflussgebiet von Boko Haram), Dosso, Maradi und Tahoua, sowie auf das Grenzgebiet zu Mali und Burkina Faso in den Regionen Tillabéri und Tahoua (siehe Karte 1). Ähnlich wie in Mali nimmt die Konfliktdynamik, auch aufgrund eines stark militärischen Ansatzes der Befriedung, vermehrt ethnische Züge an (ICG 2021). Anders als in den Nachbarländern gibt es in Niger jedoch bereits seit 2016 nationale Dialogbemühungen mit dschihadistischen Gewaltakteuren. Diese Bemühungen gehen wesentlich auf die Initiative des damaligen Innenministers und heutigen Präsidenten Mohamed Bazoum zurück und nutzen nationale Strukturen, die bereits bei der Befriedung der Tuareg-Rebellion und ihrer Integration in den nigrischen Staat Erfolg hatten (ICG 2021: 13-14; Englebert & Lyammouri 2022: 15).

2.2 Deutsches Engagement in Mali und Niger

Sowohl Mali als auch Niger sind Schwerpunktländer des friedenspolitischen Engagements Deutschlands. Das deutsche Engagement in Mali ist in den vergangenen zehn Jahren stetig gewachsen, nicht zuletzt durch die Beteiligung Deutschlands an den multilateralen Missionen der VN und EU (siehe Grafik 3). In Niger, einem der wichtigsten Transitländer für Migration, steht neben Entwicklungszusammenarbeit, Stabilisierung und Friedenserhalt auch Migrationsmanagement und Ausbau staatlicher Grenzsicherung im Zentrum der Politik gleich mehrerer Ressorts. In beiden Ländern sind die sogenannten „Kernressorts“ AA, BMZ, BMVg sowie das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) mit entsandtem Personal im Rahmen der bi- und multilateralen Zusammenarbeit vertreten. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) sowie das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) engagieren sich ebenfalls in beiden Ländern über globale/regionale Programme ohne eigenes Personal vor Ort (siehe Tabelle 1).

	Mali	Niger
AA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stabilisierung ▪ Humanitäre Hilfe ▪ Ertüchtigungsinitiative der Bundesregierung (EIBReg) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stabilisierung ▪ Humanitäre Hilfe ▪ EIBReg
BMZ	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entwicklungszusammenarbeit ▪ Übergangshilfe 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entwicklungszusammenarbeit ▪ Übergangshilfe ▪ Ziviler Friedensdienst
BMVg	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beteiligung an MINUSMA & EUTM Mali ▪ EIBReg 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beteiligung an EUTM Mali (Bundeswehreininsatz „Gazelle“) ▪ EIBReg
BMI	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beteiligung an MINUSMA ▪ Beteiligung an EUCAP Sahel Mali 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beteiligung an EUCAP Sahel Niger ▪ Entsandte/r Verbindungsbeamt*in der Bundespolizei
BMUV	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Länderübergreifende Maßnahmen für Klimaschutz u. -anpassung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Länderübergreifende Maßnahmen für Klimaschutz u. -anpassung
BMEL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Finanzielle Unterstützung über den Bilateralen Treuhandfond/FAO 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Finanzielle Unterstützung über den Bilateralen Treuhandfond/FAO
BMWK	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Studie Energiesektor (2021) 	–
BMBF	–	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Länderübergreifende Unterstützung des westafrikanischen Kompetenzzentrums für Klimawandel und angepasstes Landmanagement (WASCAL)

Tabelle 1: Instrumente des deutschen Regierungshandelns in Mali und Niger

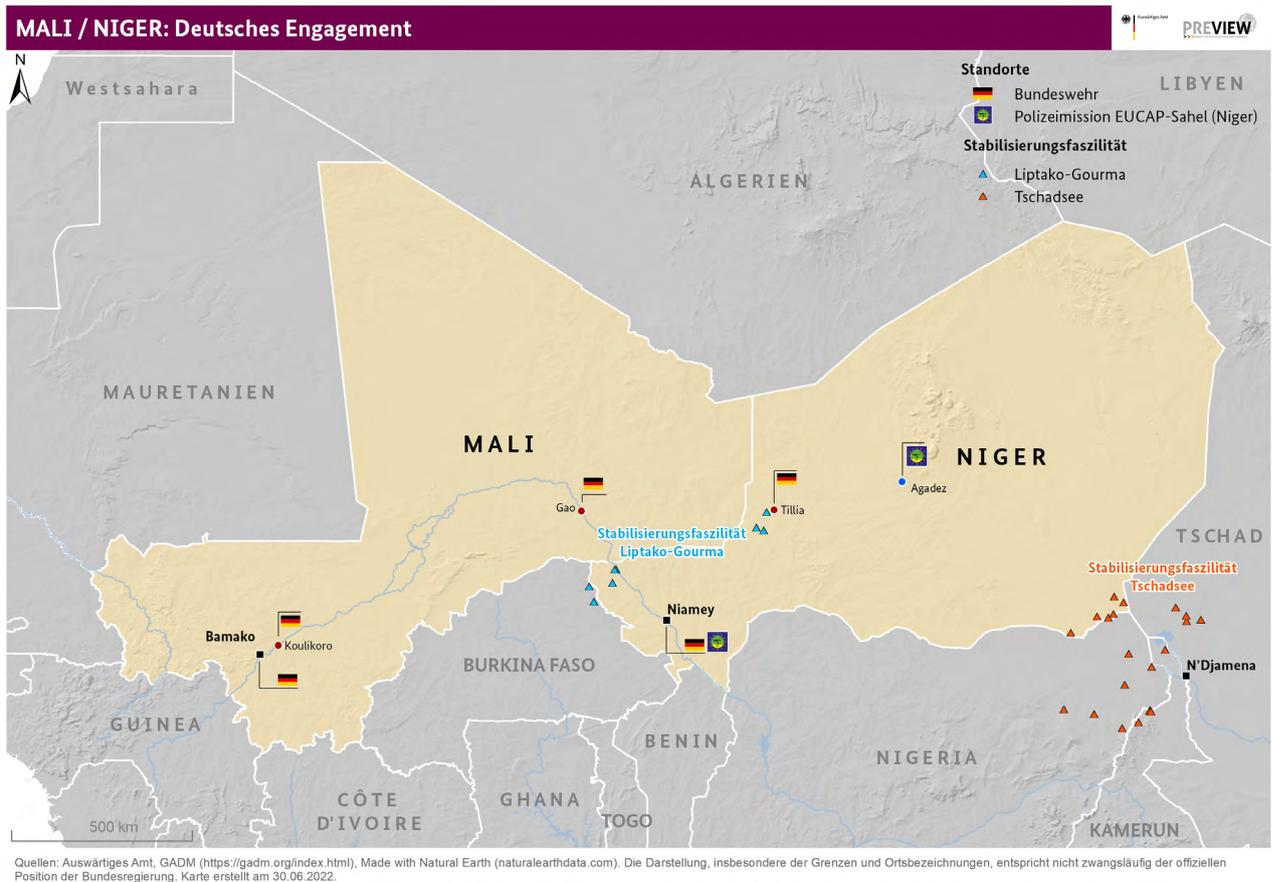
Das **BMVg** beteiligt sich im Rahmen des multilateralen militärischen Engagements an der VN-Mission MINUSMA mit einem Kontingent von 1.100 Soldat*innen (im Mai 2022 auf eine Obergrenze von 1.400 erhöht) vorrangig in Gao (Nordmali) sowie in Bamako (Hauptquartier), und, bis zu deren Aufkündigung im Mai 2022, an der militärischen Ausbildungs- und Beratungsmission der EU (EUTM Mali) mit ca. 300 Soldat*innen in Koulikoro (Von Gienanth & Matschie 2022: 3–4). Die sicherheitspolitische Zusammenarbeit ist in Niger personell deutlich geringer aufgestellt. Hier unterstützt die Bundesregierung die 2018 begonnene Ausbildungsmission „Gazelle“, die mit ca. 200 Spezialkräfteinheiten der Bundeswehr in Tillia in der Region Tahoua nigrische Spezialkräfte ausbildet (siehe Karte 2). Seit 2021 läuft diese Initiative unter dem Mandat von EUTM Mali. Daneben versorgt der Lufttransportstützpunkt der Bundeswehr in Niamey unter MINUSMA-Mandat die Bundeswehrikontingente in Mali und Niger. Bilateral engagiert sich Deutschland in beiden Ländern im Rahmen der Ertüchtigungsinitiative, begleitet von je einem/r militärischen Berater*in. Die Ertüchtigungsinitiative ist ein 2016 geschaffenes Instrument, mit dem Beratung, Ausbildung und Ausrüstung von zivilen und militärischen Sicherheitskräften unterstützt werden (BMVg & AA 2019).

Das **BMI** stellt mit einem Kontingent von 9 Polizist*innen in Mali zivile Kapazitäten an verschiedenen Standorten von MINUSMA bereit (Bundestag 2021: 4). Im Niger ist das Ressort an der EU-Mission EUCAP Sahel Niger mit vier Polizist*innen in Niamey und Agadez am Aufbau der Polizei und eines mobilen Grenzschutzes zur Migrationskontrolle beteiligt. An der deutschen Botschaft arbeitet ein/e Verbindungsbeamt*in der Bundespolizei (Bundestag 2021: 4).

In Mali und Niger leistet das **AA** einen Beitrag zur Stabilisierung sowie zur humanitären Hilfe. In Nordmali unterstützt das AA u.a. den Aufbau einer Wahrheitskommission zur Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen und lokaler Strukturen der Konfliktbewältigung. Darüber hinaus fördert das AA mit einem präventiven Anspruch den malischen Kultursektor mit einem Fokus auf Jugendliche. In Niger konzentriert sich der Beitrag zur Stabilisierung auf die finanzielle Unterstützung der multilateralen Tschadsee-Stabilisierungsfazilität, deren Ansatz auf das Grenzgebiet zu Burkina Faso und Mali ausgeweitet wird (siehe Karte 2). Dieses Engagement wird begleitet von zivilen Projekten in den grenznahen Konfliktregionen. Über die von AA und der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) als gemeinsames Finanzierungsinstrument ursprünglich für das internationale Engagement in Afghanistan gegründete PATRIP-Stiftung werden zivile Stabilisierungsmaßnahmen in den von Gewalt betroffenen grenznahen Bereichen beider Länder finanziert. Diese konzentrieren sich vor allem auf die Bereitstellung von Basisdienstleistungen und -infrastruktur und werden von Nichtregierungsorganisationen durchgeführt. In beiden Ländern unterstützt das AA darüber hinaus ein afrikaweites Grenzprogramm der Afrikanischen Union.

Der finanziell größte Teil des AA-Engagements sowohl in Mali als auch in Niger fließt in die humanitäre Hilfe. Diese ist aufgrund der humanitären Notlage in der Region in den letzten Jahren enorm gestiegen. Schwerpunkte in beiden Ländern sind die Nahrungsmittelnothilfe, Wasser- und Sanitärversorgung, Basisgesundheitsversorgung sowie Schutz und Versorgung von Geflüchteten. Ein wesentlicher Teil davon wird durch länderübergreifende Programme von multilateralen Organisationen des VN-Systems (v.a. WFP, UNHCR, UNICEF, IOM) sowie durch deutsche und internationale Nichtregierungsorganisationen umgesetzt.

Das Engagement des **BMZ** in beiden Ländern besteht aus drei Säulen: (1) die bilaterale technische und finanzielle Entwicklungszusammenarbeit mit den Schwerpunkten Dezentralisierung/gute Regierungsführung und Förderung der Landwirtschaft in beiden Ländern sowie Trinkwasserversorgung (Mali) und Grundbildung (Niger); (2) Projekte im Rahmen der Sonderinitiativen „Eine Welt ohne Hunger“ und „Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge (re)integrieren“; (3) verschiedene regionale Resilienzprogramme zum Aufbau von Basisinfrastruktur, Ernährungssicherung und Beschäftigungsmöglichkeiten im Rahmen der strukturbildenden Übergangshilfe, die größtenteils von multilateralen Organisationen (WFP, UNICEF) durchgeführt



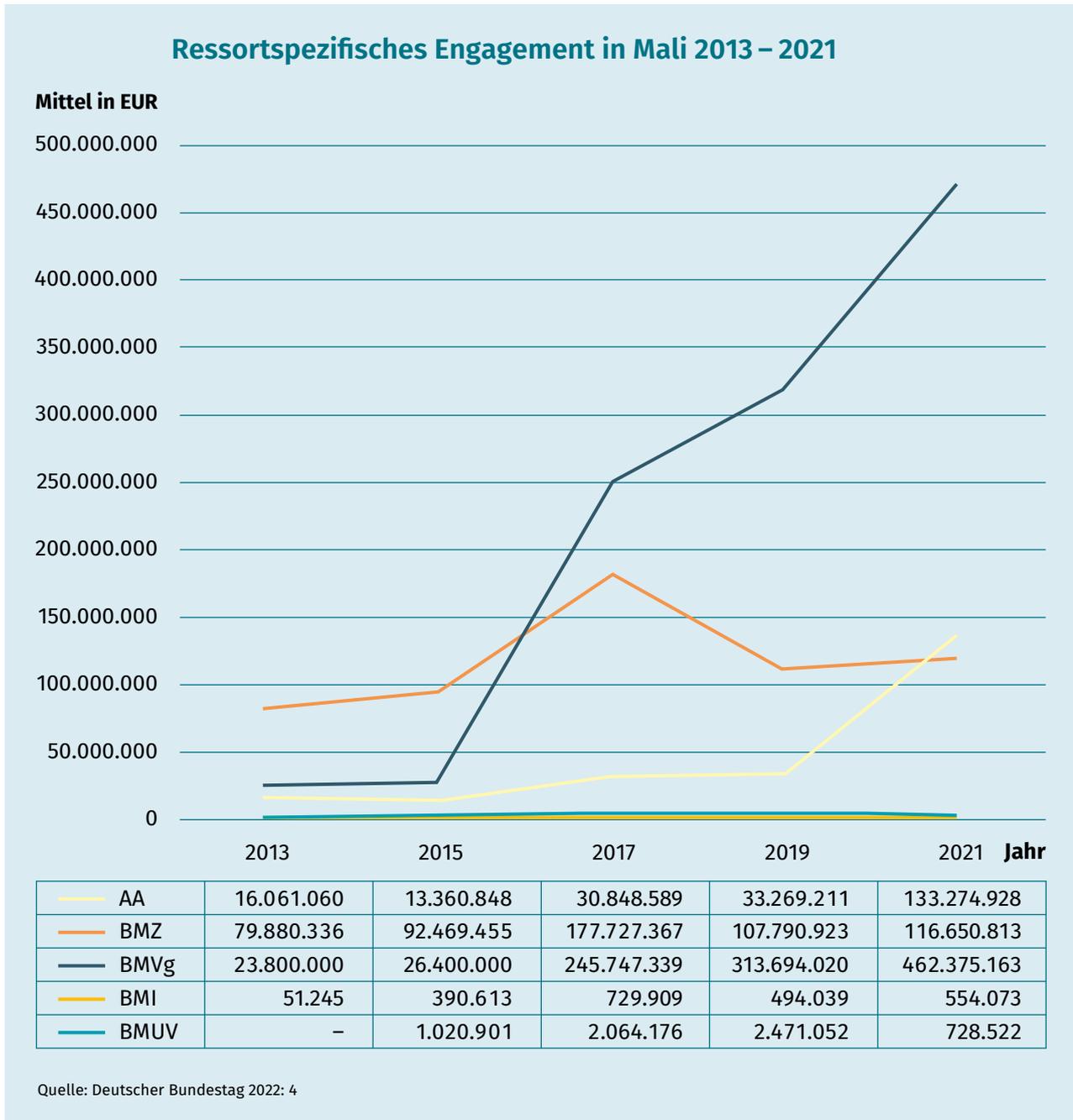
Karte 2: Deutsches sicherheitspolitisches Engagement in Mali und Niger

werden. Mittels dieser drei Instrumente finanziert das BMZ in beiden Ländern eine Vielzahl von Programmen und Projekten. Zusammen mit den zivilen Maßnahmen der Bundesregierung im Bereich Stabilisierung und der humanitären Hilfe bilden sie den Beitrag Deutschlands zur Sahelallianz ab, einer von Deutschland, Frankreich und der EU gegründeten Initiative zur länderübergreifenden Koordination der zivilen Zusammenarbeit im Sahel.

Das BMZ leistet darüber hinaus mit dem Instrument des Zivilen Friedensdienstes im Niger einen Beitrag zur Konfliktprävention in den Bereichen Friedensbildung und grenzüberschreitende Wanderweidewirtschaft, welches von EIRENE und der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) durchgeführt wird. Darüber hinaus unterstützt das BMZ den Aufbau der „G5 Sahel Fazilität“, eine Stiftung, die insbesondere durch die Förderung von Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten in den G5-Sahelstaaten (Mali, Niger, Burkina Faso, Mauretanien, Tschad) einen präventiven Beitrag leisten soll.

In deutlich geringerem Umfang unterstützt das **BMUV** in Mali über globale und regionale Programme den Klimaschutz und die Klimaanpassung in beiden Ländern, ohne eigene Präsenz vor Ort. Auch das **BMEL** ist im Rahmen eines Bilateralen Treuhandfonds in Kooperation mit der FAO afrikaweit, darunter auch in Mali und Niger, aktiv (BMEL 2020). Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (**BMWK**) hat 2021 eine Potenzialanalyse für erneuerbare Energien im Bergbausektor durchgeführt (BMWi 2021). Länderübergreifend unterstützt außerdem das Bundesministerium für Bildung und Forschung (**BMBF**) als Teil des Rahmenprogramms „Forschung für nachhaltige Entwicklung“ den Aufbau eines Kompetenzzentrums zur

wissenschaftlichen Unterstützung des Kampfes gegen den Klimawandel und des anpassungsfähigen Landmanagements im westlichen Afrika (WASCAL), welches 2010 in Niamey seinen Betrieb aufgenommen hat.



Grafik 3: Ressortspezifisches Engagement in Mali 2013–2021

3. Analyserahmen und methodisches Vorgehen

Im Folgenden wird zunächst das Konzept der friedenspolitischen Kohärenz definiert und für die in dieser Studie vorgenommene Analyse operationalisiert. Anschließend werden das methodische Vorgehen sowie die Datengrundlage dieser Studie erläutert.

3.1 Was ist friedenspolitische Kohärenz?

Der Begriff der friedenspolitischen Kohärenz ist weder in der sozialwissenschaftlichen Forschung noch in der politischen Praxis ein etabliertes und klar definiertes Konzept (Bergmann et al. 2020: 32). Während in der entwicklungspolitischen Debatte das Konzept der Politikkohärenz im Interesse nachhaltiger Entwicklung zu einem eigenen Forschungsstrang geführt hat und sowohl in den Vertrag von Lissabon der EU als auch in die Sustainable Development Goals (SDGs) der Vereinten Nationen aufgenommen wurde, gibt es weder in der Forschung noch in der Praxis ein vergleichbares konzeptionelles Äquivalent für das Politikziel der Förderung nachhaltigen Friedens (Forster & Stokke 1999; Forster 2000; Picciotto 2005).

Politikkohärenz wird allgemein verstanden als das Zusammenwirken verschiedener Politiken im Hinblick auf ein übergeordnetes Ziel (May et al. 2006: 382). Folglich wird für diese Studie friedenspolitische Kohärenz definiert als das **Zusammenwirken einzelner Maßnahmen oder Politikfelder in Bezug auf das übergeordnete Ziel der Förderung nachhaltigen Friedens**, wie es in den Leitlinien der Bundesregierung definiert ist (vgl. Bergmann et al. 2020: 33). Dabei unterscheidet die Studie zwischen friedenspolitischer Kohärenz auf der **Strategieebene** – der strategischen Ausrichtung und Planung des Handelns der Ressorts – und jener auf der **Umsetzungsebene** – den Instrumenten und Maßnahmen vor Ort.

Gemäß den Leitlinien operationalisieren wir das friedenspolitische Leitbild der Bundesregierung hinsichtlich der **Inhalte** sowie der zugrunde liegenden ressortgemeinsamen **Prozesse** deutschen Regierungshandelns. Die Studie untersucht friedenspolitische Kohärenz im Sinne der inhaltlichen Übereinstimmung deutschen Regierungshandelns mit den in den Leitlinien festgeschriebenen Handlungsprinzipien (**inhaltliche Dimension**) einerseits sowie mit den in den Leitlinien genannten Zielen hinsichtlich ressortgemeinsamer Prozesse andererseits (**prozedurale Dimension**). Die inhaltliche Dimension friedenspolitischer Kohärenz ergibt sich aus den vier in den Leitlinien genannten Handlungsprinzipien (Bundesregierung 2017: Kapitel 2.2):

1. Menschenrechte achten, schützen und gewährleisten;
2. Kontextspezifisch, inklusiv und langfristig orientiert handeln;
3. Risiken transparent machen, kohärent handeln und Sorgfaltspflichten beachten;
4. Primat der Politik und Vorrang der Prävention.

Die prozedurale Dimension umfasst die in den Leitlinien beschriebenen Strukturen und Prozesse des ressortgemeinsamen Ansatzes, der „von der Krisenfrüherkennung über die Analyse des Kontextes, die Formulierung gemeinsamer Ziele, die Planung und Durchführung konkreter Maßnahmen bis hin zur Auswertung des Engagements und der Weiterentwicklung des Instrumentariums“ reicht (Bundesregierung 2017: 110–116).

Die erfolgreiche Herstellung friedenspolitischer Kohärenz ist abhängig von verschiedenen **Einflussfaktoren**, die sowohl menschliches Handeln und institutionelle Strukturen als auch weitere Kontextfaktoren umfassen. Hinsichtlich dieser Faktoren untersuchen wir, welche Effekte die Instrumente und Praktiken ressortübergreifender Koordination auf die inhaltliche Dimension friedenspolitischer (In-)Kohärenz haben. Darüber

hinaus werden weitere Kontextfaktoren untersucht, die einen Einfluss auf (In-)Kohärenz im deutschen Regierungshandeln haben können (z.B. der Konfliktkontext, Legitimität der Partnerregierungen, etc.).

Die Analyse der **Wahrnehmung** umfasst die Bewertung friedenspolitischer Kohärenz deutschen Regierungshandelns vonseiten lokaler Akteur*innen, insbesondere solcher der Zivilgesellschaft. Dieser Teil der Studie ist insofern wichtig, als dass die Wahrnehmung von Kohärenz/Inkohärenz im deutschen Regierungshandeln einen maßgeblichen Einfluss auf die Glaubwürdigkeit deutscher Politik vor Ort und damit auch auf den Kooperationswillen lokaler Partner*innen in der gemeinsamen Umsetzung nachhaltiger Friedensstrategien haben kann (Witt 2020: 3–4). Darüber hinaus ermöglicht dieser Ansatz eine Evaluierung der Kohärenz deutschen Regierungshandelns aus der Perspektive derjenigen, die unmittelbar von den Effekten friedenspolitischer (In-)Kohärenz betroffen sind und mit deren Konsequenzen leben müssen (Anderson et al. 2012).

3.2 Methodisches Vorgehen und Datengrundlage

Eine umfassende Analyse friedenspolitischer Kohärenz erfordert das Zusammenführen unterschiedlicher Datenquellen und Perspektiven. Neben der Analyse einschlägiger offizieller Dokumente (Berichte der Bundesregierung im Bundestag, Strategiepapiere der Ressorts etc.) stützt sich die Studie auf **25 leitfadenbasierte Interviews** mit Vertreter*innen einschlägiger Abteilungen aus fünf verschiedenen Ressorts (AA, BMZ, BMVg, BMI, BMUV) und des Bundeskanzleramts (BKAm), deutscher Durchführungsorganisationen sowie der Zivilgesellschaft in **Deutschland**.² Aufgrund der COVID-19 Pandemie fand der Großteil der Interviews virtuell statt. Darüber hinaus wurden während eines halbtägigen virtuellen Auftaktworkshops im Januar 2022 mit Vertreter*innen der Ressorts, Zivilgesellschaft und Wissenschaft inhaltliche Beobachtungsdaten gesammelt.

Während eines sechs- bzw. achttätigen **Aufenthalts in Niger und Mali** im Februar/März 2022 wurden **35 leitfadenbasierte Interviews** mit Vertreter*innen der vor Ort präsenten Ressorts (AA, BMZ, BMVg) sowie innerhalb der multilateralen Organisationen (Bundeswehr, Bundespolizei), ebenso wie mit Mitarbeiter*innen der vor Ort ansässigen staatlichen sowie nichtstaatlichen Durchführungsorganisationen geführt.

Die Analyse der lokalen Wahrnehmungen stützt sich auf über **40 leitfadenbasierte Interviews** mit Vertreter*innen der malischen und nigrischen Zivilgesellschaft.³ Um die räumlichen Dimensionen der friedenspolitischen Herausforderungen und des deutschen Engagements in beiden Ländern abzubilden, wurde hier insbesondere darauf geachtet, die Perspektiven von Vertreter*innen der Zivilgesellschaft auch außerhalb der Hauptstädte Niamey und Bamako einzubeziehen sowie die verschiedenen Ausprägungen zivilgesellschaftlicher Akteur*innen in beiden Ländern zu berücksichtigen. In Niger wurden Interviews mit zivilgesellschaftlichen Vertreter*innen aus Niamey, Agadez und Tahoua geführt; in Mali mit Vertreter*innen aus Bamako, Sikasso, Mopti und Gao. Manche Interviews fanden per Telefon statt.

Durch die erschwerte Sicherheitslage in vielen Landesteilen Malis und Nigers war es nicht möglich, Interviews an den Umsetzungsorten selbst zu führen, insbesondere dort, wo die Aktivitäten verschiedener Ressorts aufeinandertreffen (etwa Gao in Mali). Ebenso war, aufgrund des beschränkten Umfangs der Studie, die Befragung von staatlichen Partner*innen in beiden Ländern nicht Teil der Datenerhebung.

2 Trotz mehrfacher Versuche waren Vertreter*innen der für diese Studie ebenfalls relevanten Ressorts BMWK, BMF und BMEL nicht für Interviews zu gewinnen.

3 Interviewt wurden vornehmlich Vertreter*innen zivilgesellschaftlicher Organisationen, die keine direkte Finanzierung von Deutschland erhalten. Die Interviews in beiden Ländern fanden im Februar/März 2022 statt.

Wegen des teilweise sensiblen Inhalts der Interviews konnten diese nur in manchen Fällen aufgezeichnet werden. Stattdessen wurden umfangreiche Notizen während und nach den Interviews angefertigt. Alle Interviewpartner*innen wurden vor Beginn des Interviews umfassend über die Ziele, die Finanzierung und die Veröffentlichungsmodalitäten der Studie informiert. Notizen zu Interviews wurden grundsätzlich pseudonymisiert. Alle im Folgenden verwendeten Verweise auf Interviews unterliegen der Zusage, die Inhalte der Interviews nur in anonymisierter Form wiederzugeben.

4. Friedenspolitische Kohärenz in der Praxis in Mali und Niger

Dieser Teil der Studie präsentiert die wichtigsten Antworten auf die Frage, wie friedenspolitisch kohärent das deutsche Regierungshandeln in Mali und Niger hinsichtlich der in den Leitlinien definierten inhaltlichen Handlungsprinzipien und ressortgemeinsamen Prozesse ist. Hierfür wird zunächst die Ebene der politischen Strategie und Planung in den Blick genommen (4.1). Da sich die Inhalte und Prozesse für beide Länderkontexte stark überschneiden, werden sie zusammen dargestellt. Daran anschließend wird die friedenspolitische Kohärenz auf der Umsetzungsebene in Mali und Niger untersucht (4.2). Erst unter Berücksichtigung beider Ebenen zusammen sind allgemeine Muster zum Stand der friedenspolitischen Kohärenz im deutschen Regierungshandeln erkennbar: Sowohl auf Strategie- als auch auf Umsetzungsebene werden die prozeduralen Ziele der Leitlinien in Teilen umgesetzt; allerdings sind die inhaltlichen Ziele der Leitlinien für die in beiden Ländern aktiven Ressorts nur unzureichend handlungsleitend.

4.1 Friedenspolitische Kohärenz in der politischen Strategie und Planung

Ressortübergreifende Strukturen wie der Arbeitsstab Sahel setzen das Ziel ressortgemeinsamen Handelns um, indem sie für gegenseitige Verständigung und Abstimmung sorgen. Diese Strukturen müssen noch enger mit der Entscheidungs- und Umsetzungsebene verzahnt werden.

Bei den Vertreter*innen der verschiedenen Ressorts gibt es insgesamt ein großes Bewusstsein über die Notwendigkeit ressortübergreifender Koordination und Abstimmung im deutschen Engagement in Krisen- und Konfliktkontexten. In den letzten Jahren wurden dafür zahlreiche Gremien und Mechanismen der Ressortkoordination geschaffen, die diesem gestiegenen Bewusstsein Rechnung tragen (Bundesregierung 2021b). Dazu zählen die AG Krisenfrüherkennung (AG KFE), die AG Rechtsstaatsförderung, Sicherheitssektorreform und Vergangenheitsarbeit (AG RSV) sowie das Instrument der gemeinsamen Analyse und abgestimmten Planung (GAAP). Diese ressortübergreifend entwickelten, größtenteils thematischen Formate spielen für die strategische Ausrichtung, Abstimmung und Koordination des deutschen Engagements in Mali und Niger jedoch nur eine geringe Rolle. Stattdessen sind konkret für den Bedarf eines gestiegenen deutschen Engagements im Sahel eingerichtete Mechanismen zur prozeduralen Abstimmung wichtiger.

Vor dem Hintergrund eines erhöhten Abstimmungsbedarfs zwischen den im Sahel agierenden Ministerien wurde 2019 der Arbeitsstab Sahel im AA eingerichtet. Der Arbeitsstab gewährleistet als ressortübergreifende Struktur eine zeitnahe Verständigung und Abstimmung auf Arbeitsebene. Darin sind neben dem AA entsandte Vertreter*innen des BMZ und BMVg repräsentiert. Der Arbeitsstab schafft eine Perspektive auf die Gesamtregion und wird von den beteiligten Akteur*innen als effektives Mittel zur Förderung von Kohärenz wahrgenommen. Er erleichtert insbesondere den Austausch von Informationen und fördert das gegenseitige Verständnis für die Strukturen und Ziele der einzelnen Ressorts. Über den Arbeitsstab hinaus stimmen sich Vertreter*innen von AA, BMZ, und BMVg in mehreren wöchentlich stattfindenden Jours Fixes untereinander ab.

Neben dem Arbeitsstab Sahel wurde 2017 ebenfalls neu die Position des Sonderbeauftragten für den Sahel eingerichtet. Der Sonderbeauftragte repräsentiert das deutsche Engagement in der Region nach außen, einschließlich durch Besuche vor Ort, und soll insbesondere die Kontakte mit Frankreich und den anderen EU-Partnern pflegen. Er soll auch die „Koordination der deutschen Beteiligung an Vorhaben im Sahel-Raum“ unterstützen (Bundesregierung 2019a: 137). Seit Einrichtung des Arbeitsstabs Sahel ist der Sondergesandte gleichzeitig der Leiter desselben.



Lkw geschmückt mit der Flagge des Niger und der Bundesrepublik Deutschland bei der Übergabe von 53 Lkw als Unterstützungsleistung für die Armee des Niger © picture alliance/dpa / Michael Kappeler

Auf Entscheidungsebene gibt es für beide Länderkontexte die Staatssekretärsrunde „Mali und Sahel“ (früher „Afghanistan, Mali und Sahel“), die sich seit der Beendigung des Afghanistan-Einsatzes der Bundeswehr ausschließlich mit den Sahel-Ländern beschäftigt und an der auch weitere Ressorts wie BMI, BMWK und BMF beteiligt sind. Außerdem relevant ist der sicherheitspolitische Jour Fixe der Staatssekretäre, auf dessen Tagesordnung, wegen der Bundeswehreinsetze dort, regelmäßig Mali und Niger stehen.

Auch wenn auf Arbeitsebene der Austausch über Strategien, Positionen, Maßnahmen sowie allgemeine Informationen als selbstverständlich und konstruktiv wahrgenommen wird, mangelt es noch an einer institutionalisierten Verzahnung dieser gelebten Praxis mit der Entscheidungs- sowie der Umsetzungsebene. Der Arbeitsstab Sahel ist mit seiner derzeitigen personellen Kapazität bei gleichzeitig hohem Koordinationsbedarf vor allem auf die operative Steuerung konzentriert. Aus Perspektive der beteiligten Akteur*innen können strategische Diskussionen über ressortübergreifende politische Ziele kaum stattfinden, ebenso wenig wie die Vorbereitung strategischer Inputs für die Entscheidungsebene. Damit bleiben die Einflussmöglichkeiten auf potenzielle ressortübergreifende Änderungen und Richtungswechsel in der strategischen Planung und Steuerung des deutschen Engagements gering.

Auch bei der Verzahnung zur Umsetzungsebene gibt es aus Sicht vieler Ressortvertreter*innen noch Verbesserungspotenzial. In der Konsequenz wird man deshalb an den Botschaften vom eigenen Ressort „immer mal wieder vor vollendete Tatsachen gesetzt, mit Projektvorschlägen, die vom Himmel fallen, und wo es dann nur noch um die außenpolitische Unbedenklichkeit geht“, wie ein/e Mitarbeiter*in dies über ihr/sein eigenes Ressort auf den Punkt bringt. Diese fehlende Verzahnung nach ‚unten‘ riskiert insbesondere, dass kontextspezifische Perspektiven von Ressortvertreter*innen vor Ort „irgendwie verloren gehen“. Für eine friedenspolitisch kohärente Planung und Strategiebildung im Sinne der Leitlinien sind aber genau diese kontextspezifischen Perspektiven zentral.

Handlungsbedarf besteht insbesondere in der ressortübergreifenden Generierung und Bereitstellung von (Kontext-)Wissen, einschließlich Frühwarnung, sowie in der ressortgemeinsamen Evaluierung.

Die beschriebenen ressortgemeinsamen Prozesse konzentrieren sich vornehmlich auf den Austausch von Informationen in der Planung von Maßnahmen und der Abstimmung von übergeordneten Zielen. Damit decken sie nur einen Teil der in den Leitlinien identifizierten und relevanten Bereiche ressortgemeinsamen Handelns ab, das von der Frühwarnung bis zur gemeinsamen Evaluierung reicht. Insbesondere die ressortübergreifende Bereitstellung von (Kontext-)Wissen wird im Fall von Mali und Niger bisher vernachlässigt (siehe auch Distler & Tekath 2022). Ressortübergreifende Bereitstellung von (Kontext-)Wissen, einschließlich der Frühwarnung, ist eine Grundvoraussetzung für einen „vernetzten Ansatz“ vor Ort sowie dafür, konfliktensibel, nachhaltig und partnernah zu arbeiten. Die Praxis zeigt, dass dieses Wissen derzeit stark siloartig innerhalb der eigenen Ressorts generiert und kommuniziert wird. Ein Beispiel ist das über den/die interkulturelle/n Einsatzberater*in (IEB) der Bundeswehrkontingente generierte konfliktensensible Wissen über lokale Akteur*innen, deren Perspektiven sowie Konflikt dynamiken in den Interventionszonen. Dieses wird innerhalb der eigenen BMVg-Hierarchien geteilt, könnte aber noch viel stärker auch von anderen vor Ort aktiven Ressorts für die Kontextanalyse und strategische Planung genutzt werden. Dies gilt ebenso für Erkenntnisse, die innerhalb der außen- und entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit den verschiedenen Regierungspartner*innen sowie im politischen Dialog entstehen. Gerade für Ressorts wie beispielsweise das BMI und BMUV, die keine dauerhaften Strukturen vor Ort haben, sind erfahrungsbasiertes Kontextwissen und geregelte Zugänge zu diesem Wissen unabdingbar. Eine systematische, ressortübergreifende Struktur der Wissensgenerierung ist Grundlage für eine gemeinsame politische Strategie und zentral dafür, in (sicherheits-)politisch volatilen Kontexten auch in dynamischen Situationen flexibel und handlungsfähig zu bleiben.

Neben der ressortübergreifenden Generierung und Bereitstellung von Erfahrungs- und Kontextwissen gibt es auch Handlungsbedarf in der ressortgemeinsamen Evaluierung, wie in den Leitlinien dargelegt (Bundesregierung 2017: 140–143). Die bisher nur punktuellen Maßnahmen (siehe Bundesregierung 2019a: 23) bleiben hinter dem Anspruch zurück, das deutsche Engagement in Mali und Niger auf der Basis einer regelmäßigen maßnahmenbegleitenden Beobachtung (Monitoring) ressortgemeinsam auszuwerten. Auch der Praxisleitfaden präzisiert diesen Anspruch bislang nur unzureichend (2019a: 22–24).

Ressortgemeinsames Handeln ist im Wesentlichen auf die „Kernressorts“ AA, BMZ und BMVg konzentriert und deckt nur unzureichend die Breite der in Mali und Niger vertretenen Ressorts ab.

Hinsichtlich der Koordination in der gesamten Bundesregierung lässt sich eine klare Diskrepanz zwischen der Anzahl der vor Ort aktiven und den in die wesentlichen Koordinationsstrukturen eingebundenen Ressorts feststellen. Die Koordination und Abstimmung des Arbeitsstabs Sahel beschränkt sich auf die drei „Kernressorts“ AA, BMVg und BMZ – im Gegensatz zur Breite der vor Ort aktiven Ressorts (siehe Kapitel 2). BMI und BMUV sprechen sich zwar mit den anderen Ressorts ab und erhalten im Regelfall Zugang zu ressortspezifischen Analysen (z.B. Lagebeurteilung). Sie sind darüber hinaus jedoch weder in strategische Prozesse für die Region, noch in institutionalisierte Abstimmungsprozesse wie beispielsweise dem Austausch über Projektplanungen zwischen AA und BMZ (GAAP) eingebunden. Dabei wäre es vor allem für Ministerien mit geringer (BMI) bzw. keiner Präsenz (BMUV) vor Ort hilfreich, Zugang zu ressortgemeinsamen Planungsdokumenten (z.B. GAAP) sowie zu Kontext- und Erfahrungswissen auf der Umsetzungsebene zu haben. Dies gilt insbesondere in Stabilisierungskontexten mit signifikantem zivil-polizeilichen (BMI) und militärischen (BMVg) Engagement, um die Anschlussfähigkeit von Stabilisierungsmaßnahmen zu gewährleisten. Ebenso wichtig ist es, die durch das BMUV umgesetzten Klimaschutz- und Klimaanpassungspro-

gramme mit anderen Maßnahmen im Bereich Umwelt und Klima der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit zu koordinieren (siehe auch Vinke et al. 2021). So ist der institutionalisierte Austausch von Konfliktanalysen und Lageeinschätzungen auch für die Planung anderer Ressorts (wie etwa BMUV) zentral und nicht durch die Einschätzung der außenpolitischen Unbedenklichkeit zu ersetzen. Schließlich weisen neuere Studien darauf hin, dass sich die als Folge des sicherheitspolitischen Engagements eingeschränkte grenzüberschreitende Mobilität im Sahel negativ auf die Resilienz der lokalen Bevölkerung gegenüber den Folgen des Klimawandels auswirkt (Adelphi 2019: 56; Desmidt et al 2021: 13). Solche Wechselwirkungen sollten Gegenstand gemeinsamer Risikoabwägungen und Strategieprozesse sein.

Friedenspolitische Kohärenz ist kein strategisches Ziel der Bundesregierung. Die Ressorts verfolgen auf ihre ressorteigenen Instrumente abgestimmte Ziele, denen kein gemeinsames Verständnis von nachhaltigem Frieden zugrunde liegt.

Während die zuvor beschriebenen Instrumente und Mechanismen die prozedurale Dimension friedenspolitischer Kohärenz in Teilen umsetzen, beruhen diese auf einem allgemeinen Verständnis von Politikkohärenz. Sie wird von den beteiligten Akteur*innen nicht als friedenspolitische Kohärenz verstanden, der eine spezifische, inhaltlich-qualitative Dimension zugrunde liegt, nämlich die Kohärenz verschiedener Maßnahmen mit dem übergeordneten Ziel der Förderung nachhaltigen Friedens. Friedenspolitische Kohä-



Bundeswehrsoldaten der European Union Training Mission Mali (EUTM) © picture alliance/dpa / Kay Nietfeld

renz reduziert sich dann auf eine allgemeine Kohärenz der Maßnahmen und eine Auseinandersetzung darüber, wie die Instrumente der Ressorts zusammenpassen, etwa, „dass unser Tun vor Ort zusammenpasst und wir eine Veränderung erreichen“, wie es ein/e Ressortvertreter*in formulierte.

Zwar wird die Erarbeitung der Leitlinien als ressortgemeinsamer Prozess einer Einigung auf und Verabschiedung von grundsätzlichen Prinzipien als wichtiger Schritt in Richtung einer friedenspolitisch kohärenten Zusammenarbeit sehr geschätzt. In der Praxis der Ressorts spielen deren Inhalte allerdings eine eher geringe Rolle. Das liegt vor allem daran, dass die Handlungsprinzipien zum einen sehr allgemein definiert und damit für die interviewten Vertreter*innen der Ressorts wenig handlungsleitend sind. Dies gilt insbesondere für den in den Leitlinien formulierten Anspruch des Primats der Politik und den Vorrang der Prävention (Handlungsprinzip 4). Zum anderen greifen sie laut Ressortvertreter*innen keine neuen, sondern bereits lange bestehende Kriterien deutscher Zusammenarbeit auf. Ähnliches gilt für die ressortgemeinsamen Strategien zur Unterstützung der Rechtsstaatsförderung, Sicherheitssektorreform sowie zur Vergangenheitsarbeit und Versöhnung, die für die Ressorts zwar Referenzdokumente der Bundesregierung sind, in ihrer inhaltlichen Dimension aber zu abstrakt und kontextunspezifisch für die Planung und Umsetzung bleiben.

Insgesamt fehlt eine institutionalisierte und ressortgemeinsame Reflexion in Bezug auf die Inhalte der Leitlinien. Die Förderung nachhaltigen Friedens bleibt damit ein vages, manchmal gar künstliches übergeordnetes Ziel – ein neues „Buzzword“, eine „Worthülse“, wie Ressortvertreter*innen es beschreiben –, dem die ressorteigenen Handlungslogiken angehängt werden. Was fehlt, ist ein ressortgemeinsames Verständnis davon, was nachhaltiger Frieden ist, und eine Strategie, wie dieser Frieden erreicht werden kann, d.h. eine Übersetzung in ressortübergreifend abgestimmte Wirkungslogiken (*theories of change*), die konkrete Ziele und Resultate definieren, die auf dem Weg hin zu nachhaltigem Frieden erreicht werden müssten. Sichtbar ist das Fehlen eines solchen geteilten Verständnisses unter anderem in Spannungen zwischen unterschiedlichen Zielen und Wirkungsannahmen im Bereich der Stabilisierung (siehe Box 2).

Die Bundesregierung hat sich auf übergeordnete Ziele sowie handlungsleitende Prinzipien des deutschen Engagements im Sahel abgestimmt. Es fehlt darin jedoch ein inhaltlicher Bezug zu den Leitlinien ebenso wie eine gemeinsame Strategie, wie diese Ziele länderspezifisch zu erreichen sind.

In den Leitlinien hat sich die Bundesregierung das Ziel gesetzt, „ihre Maßnahmen der Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung (...) in politische Strategien [einzubetten], die kontextspezifisch, konfliktensensibel und international anschlussfähig sind“ (Bundesregierung 2017: 57). Anders als etwa die EU hat die Bundesregierung weder eine gemeinsame Sahel-Strategie, noch haben die relevanten Ressorts für Mali oder Niger eigene bzw. gemeinsame, auf den aktuellen Konfliktkontext ausgerichtete Länderstrategien.

Die wenigen existierenden Strategiedokumente wurden vor allem Dank der Bundestagsbeteiligung an der Mandatierung der Bundeswehreinätze in Mali und Niger erarbeitet. Der Mandatierungsprozess für die EU- und VN-Missionen verlangt es, dass die Ziele und Handlungsfelder des deutschen Engagements in Mali und Niger jährlich ressortgemeinsam vorgestellt werden. Im März 2020 hat die Bundesregierung außerdem einen Bericht zur Lage und zum deutschen Engagement in Mali/Sahel vorgelegt (Bundestag 2020). Darüber hinaus hat die Bundesregierung, ebenfalls angeschoben durch den Deutschen Bundestag, im Frühjahr 2021 ein nicht veröffentlichtes Papier „Strategische Ausrichtung des Sahel-Engagements“ erarbeitet, das in einem ressortgemeinsamen Prozess entstanden ist und intern als „Sahel-Strategie“ bezeichnet wird (Bundesregierung 2021c). Darin, sowie in den zuvor genannten Dokumenten, werden für den gesamten Sahel Ziele formuliert, unter anderem: die unmittelbare Eindämmung der Instabilität,

Box 2: Stabilisierung als Reibungspunkt eines vernetzten Handelns zwischen AA und BMZ

In den Leitlinien wird Stabilisierung als Ziel der Bundesregierung im Umgang mit Gewaltkonflikten definiert, welches verlangt, dass außen-, entwicklungs- und sicherheitspolitische Ansätze aufeinander abgestimmt werden müssen (Bundesregierung 2017: 69). Stabilisierung ist damit aus Sicht der Bundesregierung ein zentrales Instrument zur Förderung von nachhaltigem Frieden. Jedoch bestehen nach wie vor zwischen den Ressorts unterschiedliche Verständnisse dessen, was Stabilisierung ist und wie es zu nachhaltigem Frieden beitragen kann. Auch in Mali und Niger ist Stabilisierung ein Ziel der Zusammenarbeit, das federführend beim AA liegt und mit BMVg, BMI und BMZ gemeinsam erreicht werden soll. Das AA verfolgt mit Stabilisierung im Sinne einer Stärkung staatlicher Autorität ausdrücklich keinen längerfristigen Anspruch: vielmehr sollen Stabilisierungsmaßnahmen „anschlussfähig“ an nachhaltige Ziele sein (siehe AA & BMZ 2022: 3). Damit orientiert sich das Friedensverständnis des AA an der Herstellung physischer Sicherheit (Stabilisierung) durch die Wiedererlangung des staatlichen Gewaltmonopols – wie beispielsweise im Niger über die Stabilisierungsfazilitäten umgesetzt (siehe Kap. 4.2.2.) – wodurch die Grundlagen für nachhaltigen Frieden geschaffen werden sollen.

Für das BMZ wiederum leistet – beruhend auf einem bottom-up Ansatz – die Übergangshilfe und Entwicklungszusammenarbeit durch die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und die Bekämpfung der Armut einen Beitrag zur Stabilisierung. Das Friedensverständnis des BMZ umfasst neben der menschlichen Sicherheit auch die Stärkung der Resilienz von Individuen und Gesellschaften sowie strukturelle Aspekte eines (positiven) Friedens (BMZ-internes Dokument 2021: 1). Das BMZ-Verständnis von Stabilisierung geht damit wesentlich über die Herstellung politischer Autorität und physischer Sicherheit hinaus. Beide Verständnisse könnten grundsätzlich komplementär sein, reiben sich aber insbesondere dort, wo staatliche Autorität die Ursache struktureller Marginalisierung und Unsicherheit ist (siehe Kapitel 2.1.).

Diese unterschiedlichen Ziel- und Wirkungslogiken haben keinen offiziellen Ort der Diskussion oder gar Auflösung, sondern befeuern schon bestehendes Konkurrenzdenken und -handeln zwischen den Ressorts (siehe auch Kurtz 2021). Angesichts der derzeitigen Erarbeitung eines Stabilisierungskonzepts im AA wäre eine ressortübergreifende Verständigung über konkurrierende Konzepte und Verständnisse von Stabilisierung und Formen ihrer „Anschlussfähigkeit“ wie in den Leitlinien formuliert (Bundesregierung 2017: 69) sinnvoll. Wichtiger noch wäre dies eine Grundvoraussetzung für ein ressortgemeinsames Wirkungsmonitoring der Bundesregierung in Stabilisierungskontexten (siehe auch Irak-Evaluierung, DEval/GFA 2021: 17).

Gewalt und humanitären Notlage; die mittel- und langfristige Befähigung der Sahelstaaten zur Herstellung von Sicherheit und Grundversorgung mit staatlichen Dienstleistungen; Glaubwürdigkeit und Akzeptanz staatlicher Akteur*innen sowie Schaffung nachhaltiger Entwicklungsperspektiven insbesondere für die junge Bevölkerung. Die Maßnahmen der Bundesregierung sollen „kohärent, komplementär, wo angebracht anschlussfähig und aufeinander sowie mit internationalen Partnern und den G5-Sahel-Staaten abgestimmt“ umgesetzt werden (Bundesregierung 2021c: 3).

Das Strategiedokument verweist an keiner Stelle auf die Leitlinien und spiegelt insbesondere die inhaltlichen Handlungsprinzipien nur unzureichend wider. Die Förderung nachhaltigen Friedens wird nicht als explizites Ziel benannt. Das Primat der Politik und der Vorrang der Prävention werden nicht als zentrale Konfliktlösungsstrategie, die über den üblichen politischen Dialog hinausgeht, hervorgehoben. Denn im Sinne der Leitlinien erschöpft sich das Primat der Politik nicht allein darin, dass mehr für zivile als für militärische Zwecke ausgegeben wird. Vielmehr erfordert es eine erkennbare politische Strategie der Konfliktlösung. Auch der Schutz der Menschenrechte wird zwar als Ziel einzelner Maßnahmen erwähnt,

bekommt aber nicht den strategisch-inhaltlichen Fokus wie ihn die Leitlinien vorsehen. Ebenso werden für alle Sahelstaaten dieselben allgemeinen Ziele definiert, was einer konfliktsensiblen und kontextspezifischen Strategie widerspricht. Die Darstellung der verschiedenen Handlungsfelder der Ressorts suggeriert zwar eine gewisse Komplementarität, wie genau die Maßnahmen zusammenwirken und welchen Bezug sie zu den formulierten Zielen haben, bleibt dennoch unbestimmt.

Für eine ressortübergreifend friedenspolitisch kohärente Politik in Mali und Niger fehlt ein von der Bundesregierung klar nach innen und außen kommuniziertes Interesse Deutschlands an beiden Ländern und an der Region sowie eine danach ausgerichtete politische Gesamtstrategie, die handlungsleitend für alle Ebenen ist. Dies hat zur Folge, dass die inhaltliche Auseinandersetzung um das deutsche Engagement auf das ‚Was‘ – die Instrumente der Ressorts – beschränkt ist, das ‚Wie‘ und ‚Warum‘ dabei aber außen vor bleiben. Genau das ist jedoch der zentrale Gegenstand einer handlungsleitenden Strategie. Das Fehlen einer solchen nährt den Boden für Ad-hoc Entscheidungen, die dann top-down aus den Ministerien geplant werden, ohne vorherige Reflexion über eine möglichst strategisch sinnvolle Einbettung in das Gesamtengagement (bspw. die Ausbildungsmission „Gazelle“ und die Ertüchtigungsinitiative auf Initiative der damaligen Bundeskanzlerin Merkel). Eine solche Vorgehensweise wiederum fördert Konkurrenzdenken und -handeln zwischen den Ressorts entlang machtpolitischer Parameter wie Ministeriumsgröße, Geldmittel und Nähe zum Bundeskanzleramt.

Das Fehlen einer auf einem eigenen Interesse basierenden politischen Gesamtstrategie fördert die Abhängigkeit von Frankreichs Sahelpolitik (siehe auch Lebovich 2020; Lacher 2021). Dies führt vor Ort schnell zu friedenspolitisch inkohärentem Handeln. So konterkariert einerseits aus Sicht von Ressortmitarbeiter*innen vor Ort die enge politische Zusammenarbeit mit Frankreich das Handlungsprinzip, kontextspezifisch zu handeln, nämlich dann, wenn in Paris Entscheidungen gefällt werden, die eben nicht diesen Anspruch verfolgen. Andererseits erschwert auch die enge Orientierung der sicherheitspolitischen multilateralen Zusammenarbeit an französischen Zielen den Anspruch der Leitlinien, das Primat der Politik und den Vorrang der Prävention vor Ort umzusetzen. Darüber hinaus hindert das Fehlen einer an den Leitlinien orientierten politischen Strategie die Bundesregierung daran, einen eigenen deutschen Beitrag zur EU-Sahelpolitik zu leisten, der die Inhalte der Leitlinien auch auf EU-Ebene umsetzt (Bergmann et al. 2020: 69; Montanaro 2022). Schließlich hat es auch negative Folgen für die Kommunikation und Transparenz deutschen Regierungshandelns nach außen, sowohl gegenüber der deutschen Öffentlichkeit als auch gegenüber lokalen Partner*innen und der Zivilgesellschaft (siehe Kapitel 5; Glatz et al. 2022; Becker-Sonnenschein et al. 2022).

Risiken werden ressortspezifisch und in Bezug auf einzelne Instrumente innerhalb des bi- und multilateralen Engagements abgewogen. Dabei findet eine Risikoabwägung des Gesamtansatzes der Konfliktlösung und seiner Auswirkungen auf lokale Konflikt dynamiken zu wenig Beachtung.

Zahlreiche Studien verweisen auf die negativen Auswirkungen für Menschenrechte und langfristige Friedensbildung einer militärisch geprägten Antwort auf die Krisen im Sahel (Idrissa 2019; Bøås 2021; Charbonneau 2021). Auch zivilgesellschaftliche Akteur*innen haben auf diese Folgen reagiert und eine Repriorisierung hin zum Schutz von Zivilist*innen gefordert (u.a. Coalition citoyenne pour le Sahel 2021, 2022; Kalfelis 2021). Die deutsche Bundesregierung beteiligt sich an der EU-Mission EUCAP Sahel Niger zur Ausbildung von Polizeikräften sowie, bis Mai 2022, an der Ertüchtigung malischer und nigrischer Streitkräfte im Rahmen von EUTM Mali. Seit Mai 2022 wird nur noch die Ausbildung nigrischer Streitkräfte im Rahmen von EUTM durchgeführt. Auch bilateral haben Mali und Niger erhebliche Summen aus der Ertüchtigungsinitiative der Bundesregierung erhalten. In Bezug auf die Auseinandersetzung mit den Risiken im deutschen sicherheitspolitischen Engagement verweisen Ressortvertreter*innen darauf, dass Deutschland

– anders als Frankreich – in Mali und Niger kein exekutives Mandat ausüben und die Unterstützung auf zivile Aufgaben – der Ausbildung von Sicherheitskräften – sowie den Aufbau logistischer Kapazitäten beschränkt sei. Welche Effekte dieser sicherheitspolitische Ansatz im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU in seiner Gesamtheit auf die volatile Situation in den Ländern hat, wird auf strategischer Ebene nicht systematisch nachgehalten (z.B. wo ausgebildete Sicherheitskräfte eingesetzt werden und was mit gelieferter Ausrüstung passiert) und nicht ausreichend vorausschauend auf mögliche Folgewirkungen in beiden Ländern reflektiert. Auch in den aktuellen Diskussionen um eine Verlagerung des internationalen – auch deutschen – militärischen Engagements zeigt sich, dass die Risikoabwägung eines solchen Schritts und die Reflexion denkbarer friedenspolitisch negativer Konsequenzen, wie beispielsweise die repressive Unterdrückung von Protesten gegen ein ausgedehnteres militärisches Engagement Frankreichs, nicht konsequent erfolgt (Handlungsprinzip 3).

Stattdessen gibt es eine Tendenz, Risiken des sicherheitspolitischen Engagements durch andere Maßnahmen auszugleichen, wie etwa kleinere Anpassungen in der Ausbildung von Sicherheitskräften. Ein weiteres Beispiel dafür ist Agadez im Norden Nigers, wo EU-Programme zur Migrationskontrolle und Stärkung des Grenzschutzes nachweislich negative Konsequenzen für einen Teil der Bevölkerung hatten (Bøås 2021). Zur Risikoreduktion wurden diese durch ein verstärktes entwicklungspolitisches Engagement abgedeckt (siehe auch Kapitel 5 zu den Wahrnehmungen des deutschen Engagements). Diese Strategie der Risikoreduzierung führt auch dazu, dass es keine systematische Reflexion des Gesamtansatzes der Konfliktlösung gibt und Alternativen zum militärischen Engagement im Sinne des Primats der Politik, etwa die Rolle lokaler Friedensverhandlungen, zu wenig strategischen Raum bekommen (Dakono 2022).

4.2 Friedenspolitische Kohärenz vor Ort

Friedenspolitische Kohärenz entsteht nicht nur auf Ebene der politischen Strategie und Planung, sondern auch in der konkreten Umsetzung vor Ort. Den Botschaften kommt eine wichtige Rolle in der Koordination und Steuerung des deutschen Engagements in den Ländern zu. Sie sind ein wichtiges Element in der Herstellung der prozeduralen Dimension friedenspolitischer Kohärenz sowohl zwischen den Ressorts als auch mit den internationalen Partnern (siehe auch Bundesregierung 2021c: 4). Gleichzeitig ist auch auf der Umsetzungsebene die inhaltliche Kohärenz mit den Handlungsprinzipien der Leitlinien nur eingeschränkt erkennbar. Wesentliche Handlungsprinzipien werden in Mali und Niger nur unzureichend umgesetzt.

4.2.1 Mali

Das deutsche Engagement in Mali ist – vor allem im militärischen Bereich – deutlich größer als in Niger. Entsprechend gibt es dort bereits institutionalisierte Ansätze ressortübergreifender Koordination, die Kohärenz fördern. Dennoch bleibt deutsches Regierungshandeln hinter dem inhaltlichen Anspruch der Leitlinien (insbesondere Handlungsprinzipien 1 und 2) zurück, wie im Folgenden zusammengefasst.

Hoch aufgehängte und institutionalisierte Formate der Ressortkoordination ebenso wie Schnittstellenpositionen innerhalb des deutschen Engagements ermöglichen eine transparente Kommunikation und Verständigung über Ressortgrenzen hinweg.

Deutsche Botschaften haben viele Spielräume, die Koordination zwischen den Ressorts sowie zwischen Durchführungsorganisationen vor Ort zu gestalten. Es gibt dazu keine formellen Vorgaben oder institutionalisierte Prozesse. Ein Novum der ressortübergreifenden Koordination in Mali im Vergleich zu anderen Stabilisierungskontexten ist die monatlich stattfindende sogenannte ‚Nordrunde‘. Die Nordrunde ist ein

institutionalisiertes Austauschformat für das deutsche Engagement in Nordmali mit dem Kontingentführer in Gao, den ranghöchsten Bundeswehrvertreter*innen innerhalb von MINUSMA und EUTM, dem/der interkulturellen Einsatzberater*in und dem/der vom AA beauftragten zivilen Berater*in des Kontingents in Gao, Vertreter*innen der Ressorts und der staatlichen Durchführungsorganisationen. Die Sitzungen folgen einem festen Ablaufplan, in dem über die Sicherheit und politische Lage sowie Neuigkeiten der Umsetzungsebene, wie beispielsweise Neuvorhaben, berichtet wird. Der/die Botschafter*in hat als Moderator*in und Inputgeber*in zur politischen Situation sowie Position Deutschlands eine zentrale Funktion.

Damit bildet die Nordrunde eine wichtige Schnittstelle der ressortübergreifenden Kommunikation zwischen AA, BMVg, BMZ und staatlichen Durchführungsorganisationen vor Ort. Die dadurch geschaffenen direkten Kontakte erleichtern weitere Absprachen mit dem Ziel Stabilisierung und zivile Zusammenarbeit stärker miteinander zu verknüpfen. Der/die über die Stabilisierungsplattform des AA beauftragte zivile Berater*in im Bundeswehrkontingent ist eine wichtige Schnittstelle für die Verständigung zwischen ziviler und militärischer Zusammenarbeit, insbesondere für die vor Ort agierenden Durchführungsorganisationen. Die Nordrunde ebenso wie die Schnittstellenposition sind somit ein sinnvoller Schritt hin zu einem ‚vernetzten Ansatz‘, der sich in der Praxis jedoch auf den Austausch von Informationen und nicht auf das konkrete Verzahnen des zivilen und militärischen Engagements beschränkt.



Ein malischer Mann spricht mit Soldaten der Bundeswehr im Castor Militärlager in Gao, Mali
© picture alliance / NurPhoto / Markus Heine

Der Schutz der Menschenrechte ist ein wichtiger Fokus im deutschen Engagement in Mali. Die Bemühungen im Staatsaufbau konzentrieren sich dennoch auf das schwache Gewaltmonopol des malischen Staats und vernachlässigen die flächendeckende Stärkung staatlicher Justiz.

Die Förderung von Menschenrechten spielt eine wichtige Rolle im deutschen Engagement in Mali. Das AA unterstützt eine Wahrheits- und Versöhnungskommission zur Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen im Konflikt zwischen dem Norden Malis und der Zentralregierung. Die Verfolgung und Aufklärung von Menschenrechtsverletzungen ist darüber hinaus auch Bestandteil des Mandats der VN-Mission MINUSMA, an der sich Deutschland beteiligt. Deren Berichte sind für die Botschaft die wichtigste Quelle in Bezug auf Menschenrechte und Teil der Berichterstattung nach Berlin. Menschenrechte waren Teil der Ausbildung von Soldaten durch EUTM, obwohl dadurch weitere Menschenrechtsverletzungen durch das malische Militär nicht verhindert wurden (MINUSMA 2022: 6). Deutschland hat sich auch punktuell bemüht, die Militärjustiz im Rahmen der Ertüchtigung der malischen Streitkräfte zu stärken.

Damit ist der Schutz der Menschenrechte (Handlungsprinzip 1) als Teil der Stabilisierungsbemühungen im deutschen Engagement zwar verankert. Ein bisher vernachlässigter Aspekt der Umsetzung des Menschenrechtsschutzes ist die juristische Aufklärung von Menschenrechtsverletzungen als einer zentralen Schwäche des malischen Staats. Während die Stabilisierungsbemühungen sich auf das schwache Gewaltmonopol des malischen Staats fokussieren, wird die flächendeckende Stärkung justizieller Gewalt im Engagement Deutschlands vernachlässigt. Dazu zählt insbesondere die Herstellung eines gesicherten Zugangs sowie die Stärkung der Legitimität staatlicher Justiz. Ein Beispiel dafür ist der auch von Deutschland im Rahmen der EU geförderte Ansatz der ‚gesicherten Pole‘ (PSDG), die Sicherheit und Entwicklung in Zentralmali gewährleisten sollen. In der Praxis sind dies hochgesicherte Kasernen der Gendarmerie, die im Zentrum Malis gebaut wurden. Deren Effekte beschränken sich jedoch auf die Rückkehr von Sicherheitskräften, nicht aber weiterer staatlicher Präsenz wie beispielsweise der Justiz. In einer Region, in welcher der malische Staat mit dschihadistischen Gewaltordnungen konkurriert, deren Nährboden die fehlende Gerichtbarkeit bildet, ist das eine gravierende Leerstelle, insbesondere dann, wenn die Präsenz dieses Staates sich auf punktuelle Militäroperationen beschränkt.

Die schwachen Strukturen des malischen Staates auf der einen Seite und das Fehlen einer Gesamtstrategie Deutschlands in Kombination mit einem gleichzeitig substanziellen Anstieg der Geldmittel auf der anderen Seite haben eine Dynamik geschaffen, die den Prinzipien einer inklusiven und auf Eigenverantwortung bauenden Zusammenarbeit entgegenlaufen (Handlungsprinzip 2).

Trotz vieler Bemühungen und durchaus positiver Erfahrungen vor allem in der technischen Zusammenarbeit ist eine zentrale Schwachstelle des deutschen Engagements in Mali die mangelnde Teilhabe der malischen Partner*innen und deren Eigenverantwortung (Handlungsprinzip 2). Dies ist Folge eines ‚schwachen‘ Staats in der Fläche, welcher „an den Interventionsorten durch Abwesenheit glänzt“, wie es ein/e Ressortvertreter*in zum Ausdruck bringt. Die Auseinandersetzung innerhalb des deutschen Engagements fokussiert sich dadurch umso mehr auf das ‚Wie‘ der Umsetzung an diesen Orten und nicht an inhaltlichen Aspekten der Handlungsprinzipien. „Wichtiger ist, wie sinnvoll wir umsetzen“ bringt es ein*e Vertreter*in einer staatlichen Durchführungsorganisation auf den Punkt. Das hat zur Folge, dass deutsches Engagement hinter den Erwartungen der Leitlinien einer inklusiven (staatlichen) Zusammenarbeit zurückbleibt, welche die Regierung in die Verantwortung zieht und damit die Langfristigkeit der erzielten Wirkungen sichert. „Das Problem ist: wir fragen uns immer, was müsste in Mali gemacht werden. Das ist aber Aufgabe der Malier“ – bewertet selbstkritisch ein/e Ressortvertreter*in das Handeln der deutschen Regierung und anderer Partner*innen. Die Einbindung beschränkt sich dann mitunter auf ein „die wissen Bescheid“, was dem Ziel, inklusiv und auf Eigenverantwortung bauend zu arbeiten, zuwiderläuft.

In Mali hat das zu einem Widerspruch zwischen Ziel und Umsetzung geführt, den beide Seiten – die malische und deutsche – aus unterschiedlichen Gründen aufrechterhalten haben (siehe auch Tull 2019; VAD-Ausschuss Sahel 2021). Auf deutscher Seite ist dies vor allem dem Fehlen einer Gesamtstrategie der Bundesregierung geschuldet, welche bei gleichzeitiger Aufstockung immenser Mittel, auch und insbesondere für das zivile Engagement, zu einer Handlungslogik vor Ort führte, die mehr in die Koordination zwischen deutschen Ressorts und internationalen Partnern als in die Zusammenarbeit mit dem malischen Partner investiert hat, sodass immer wieder „der malische Partner verloren ging“ wie es ein/e Ressortvertreter*in vor Ort formulierte. Dieser Partner, wiederum, war eine malische Regierung, die die Umsetzung des 2015 geschlossenen Friedensabkommens sowie die notwendigen Reformen des Staatsapparats im Sinne einer inklusiven politischen Ordnung nicht ausreichend verfolgt hat. Mit den Putschen von 2020 und 2021 ist das Auseinanderklaffen der Ziele und Prioritäten deutscher und malischer Regierungsakteure noch drastischer geworden. Das sich daraus ergebende Dilemma ist nicht einfach lösbar. Es ist aber auch nicht ungewöhnlich für Krisen- und Kontexte, mit Partnerregierungen zusammenarbeiten zu müssen, die nicht die eigenen Ziele und Werte teilen. Im Sinne einer zwar realpolitischen, aber dennoch am friedenspolitischen Ziel ausgerichteten Strategie bedarf genau eine solche Situation, dass eigene Handlungsprioritäten klar formuliert und zur Bedingung der Zusammenarbeit gemacht werden. Sie verlangt auch abzuwägen, was mit welchem/welcher Partner*in umsetzbar ist und Konsequenzen zu ziehen, wenn diese Bedingungen nicht mehr existieren. Die Leitlinien geben auf dieses Dilemma keine Antwort. Sie können in einer solchen Situation dennoch als strategischer Kompass dienen, um das deutsche Engagement bestmöglich friedenspolitisch aufzustellen.

4.2.2 Niger

Im Gegensatz zu Mali gelingt die Einbindung der staatlichen Partner*innen in Niger bisher deutlich besser. Dennoch gibt es auch hier Handlungsbedarf hinsichtlich der inhaltlichen und prozeduralen Dimension friedenspolitischer Kohärenz, wie die folgenden zentralen Erkenntnisse der Länderstudie aufzeigen.

Ohne institutionalisierte Einbindung der Botschaften in Planungsprozesse und eine klare Handlungsanweisung für ressortgemeinsames Handeln vor Ort, bleibt dieses stark personenabhängig.

Die deutsche Botschaft in Niger ist eine Kleinstvertretung mit jeweils einer Vertretung der Kernressorts AA, BMZ und BMVg sowie einem/r Verbindungsbeamten*in des BMI. Die Verständigung zwischen den Ressorts, insbesondere zwischen AA und BMZ, funktioniert, weil „hier jeder alles macht“. Es gibt in Niger deutlich weniger institutionalisierte Formate der Koordination, diese beruht vor allem auf bilateralen Gesprächen mit der Umsetzungsebene, individueller Motivation und guten Beziehungen „auf Augenhöhe“, wie dies ein/e Interviewpartner*in auf den Punkt bringt. So gibt es eine Verknüpfung ziviler und militärischer Maßnahmen bspw. durch den Bau von Basisinfrastruktur in Tillia, dem Standort des Bundeswehrkontingents – ohne dass es eine Debatte oder Forderung eines ‚vernetzten Ansatzes‘ für Niger in der deutschen Öffentlichkeit gäbe.

Der Fall Niger zeigt, dass ressortgemeinsame Koordination stark personenabhängig ist und auf dem individuellen Engagement der Ressortvertreter*innen vor Ort beruht. So liegt es am Willen der/des Einzelnen, ob man z.B. Termine gemeinsam wahrnimmt und eine Sprache spricht oder aber in Wettbewerb verfällt, wie es ein/e Ressortvertreter*in in Deutschland beschreibt. Ist dies nicht institutionalisiert, ist aufgrund der Personalrotation die Nachhaltigkeit dieser Bemühungen in Gefahr. Gleichzeitig belegen die Erfahrungen in Niger, dass weniger (Personal) auch mehr sein kann. Um die Nachhaltigkeit zu sichern, müsste es eine klare Anweisung von strategischer Ebene sowie eine institutionalisierte Einbindung des

entsendeten Personals in Planungsprozesse in Deutschland geben, die Anreize für ressortgemeinsames Handeln auf Umsetzungsebene auch langfristig und personenunabhängig generieren.

Die Betrachtung Nigers als ‚Stabilitätsanker‘ der Region fördert eine enge Zusammenarbeit mit der nigrischen Regierung (Handlungsprinzip 2), übersieht jedoch die Verletzung von Menschenrechten eines teilweise repressiven Regimes (Handlungsprinzip 1).

Das Umsetzungskonzept der Stabilisierung in Niger gilt im AA als Erfolgsbeispiel und beruht vor allem auf dem politischen Willen der Partnerregierung. Die Stabilisierung wird über die Regionale Stabilisierungsfazilität der Tschadseekommission zusammen mit UNDP umgesetzt. Basierend auf der Erfahrung in anderen Stabilisierungskontexten gelingt die verantwortungsbewusste Einbeziehung der Regierung in Niger deutlich besser als beispielsweise in Mali (siehe Kapitel 4.2.1). Die nigrische Regierung steuert die Stabilisierung auf mehreren Ebenen und in institutionalisierten Gremien gemeinsam mit multilateralen Akteuren. So entscheidet beispielsweise die Regierung, welche Gebiete und Dörfer stabilisiert werden. Auf nigrischer Seite wirken in diesen Gremien zivile und Sicherheitskräfte zusammen. Darin spielt der Gouverneur der jeweiligen Region eine zentrale Rolle. Die Fazilität wurde bisher vor allem im Grenzgebiet zu Nigeria umgesetzt und soll nun aufgrund der positiven Ergebnisse – in mehrere Dörfer konnten die geflohenen Bewohner*innen zurückkehren – auf die Grenzregion zu Burkina Faso/Mali ausgeweitet werden. Das politische Ziel der nigrischen Regierung, die militärischen Streitkräfte bis 2025 zu verdoppeln, um die Sicherheit des Landes selbst zu gewähren, wird dabei als wichtiges Zeichen der Eigenverantwortung ge-



Nigrische Soldatinnen und Soldaten empfangen die deutsche Verteidigungsministerin im April 2022

© picture alliance/dpa / Kay Nietfeld

wertet. Auch die internationale polizeiliche Zusammenarbeit in Niger im Rahmen der EUCAP-Sahel-Mission fußt auf einer engen Kooperation mit den nigrischen Behörden.

Diese Form der Stabilisierung – basierend auf institutionalisierter Koordinierung und mit klaren Verantwortlichkeiten der nigrischen Regierung auf mehreren Ebenen – ermöglicht eine partnernahe und inklusive Umsetzung in Bezug auf die staatliche Seite. Dabei kritisieren vor allem nichtstaatliche Durchführungsorganisationen, dass das Verständnis der nigrischen Regierung von Stabilisierung einzig auf militärisch abgesicherter Sicherheit beruht. Auch die Polizei als ziviles Element der Stabilisierung ist Aussagen vor Ort zufolge nicht ausreichend in diese staatlichen Unterstützungsmaßnahmen integriert. Mehr noch, die Frage, unter welchen Bedingungen Binnengeflüchtete zurückkehren, wird aus Perspektive der nichtstaatlichen Durchführungsorganisationen zu wenig gestellt. Hier sollten Anschlussmaßnahmen, die das Stabilisierte weiterentwickeln, mehr Beachtung finden.

Mit dem Blick auf Niger als ‚Stabilitätsanker‘ gerät allerdings auch ein wichtiger Aspekt in den Hintergrund. Die sogenannte ‚Stabilität‘ im Land wird durch zum Teil stark repressive Mittel durchgesetzt. Menschenrechtsorganisationen dokumentieren regelmäßige Verstöße gegen das Recht auf freie Meinungsäußerung und Versammlungsfreiheit, Oppositionelle und Journalist*innen sind repressiven Maßnahmen ausgesetzt (Amnesty International 2022: 275–276; Tournons la Page Niger 2022). Diese Formen der Menschenrechtsverletzungen werden im deutschen Engagement in Niger bisher wenig beachtet (Handlungsprinzip 1). In dessen Fokus stehen im Moment vor allem Frauen- und Mädchenrechte. Im Zuge der aktuellen Neuausrichtung des internationalen, auch deutschen, militärischen Engagements in der Region auf Niger wird ein stärkerer Fokus auf Menschenrechte unabdingbar sein, insbesondere, weil sich schon jetzt vor Ort erheblicher Widerstand gegen diese Pläne zeigt. Dabei kam es schon in der Vergangenheit zu zahlreichen Verhaftungen und Toten bei Demonstrationen gegen die gestiegene Militärpräsenz (Hamann et al. 2019: 75–76; RFI 2022).

4.2.3 Länderübergreifende Erkenntnisse

Die Förderung von Dialog, Versöhnung und sozialer Kohäsion ist im deutschen Engagement in Mali und Niger berücksichtigt. Handlungsbedarf gibt es insbesondere in der strategischen Ausrichtung des deutschen Engagements in Bezug auf Prävention.

Die Förderung sozialer Kohäsion und des gesellschaftlichen Zusammenhalts ist zwar durchaus Ziel einzelner Maßnahmen in beiden Ländern, es fehlt jedoch an einem operationalisierten Verständnis von Prävention, dessen konsequenter Umsetzung innerhalb des deutschen Engagements und Einbettung in einer politischen Strategie, wie in den Leitlinien formuliert (Bundesregierung 2017: 57). In den Gesprächen vor Ort wurde deutlich, wie wenig verständlich im Sinne von handlungsleitend das Primat der Politik und der Vorrang der Prävention (Handlungsprinzip 4) tatsächlich sind.

Deutsches Regierungshandeln insbesondere in Mali ist geprägt von der Perspektive, man könne dort „präventiv im engeren Sinne nichts mehr machen“. Aus Sicht deutscher Regierungsakteur*innen in beiden Ländern grenzt sich präventives Handeln auf wenige Regionen innerhalb der Länder ein, nämlich vor allem dort, wo eine Präsenz von Projektstandorten (noch) möglich ist. Die Reflexion über präventive Maßnahmen, die an den landesspezifischen Konfliktursachen und -dynamiken ansetzen und sich an den ressortgemeinsamen Strategien der Krisenprävention und Friedensförderung (Bundesregierung 2019b; 2019c; 2019d) orientieren, tritt dadurch in den Hintergrund (siehe Box 3). Diesem verkürzten Verständnis von Prävention liegt häufig ein lineares Phasenmodell von Friedensschaffung zugrunde, welches weder dem

Stand wissenschaftlicher Forschung noch internationalen Rahmendokumenten entspricht. Vielmehr muss auch in akuten Gewaltkontexten die Prävention einer weiteren Eskalation oder Fortführung des Konflikts bedacht werden (Weltbank/Vereinte Nationen 2018: 234–235). Prävention ist, wie es die Agenda 2030 und der *Sustaining Peace*-Ansatz der Vereinten Nationen formuliert, eine strukturelle (Dauer-)Aufgabe, die sich nicht auf bestimmte Konfliktphasen reduziert (VN Generalversammlung 2016). Auch nichtstaatliche Umsetzungsakteur*innen in Mali und Niger kritisieren, dass deutsches Regierungshandeln Prävention nicht strategisch umsetzt, sondern „die Logik ist eher: Jeder hat ein Budget, was er ausgeben muss“.

Box 3: Präventives Handeln in der Praxis: „Prävention ist alles, was wir tun“

Prävention hat – unter anderem durch den Reformprozess BMZ 2030 – einen prominenteren Stellenwert als noch vor einigen Jahren erlangt und eine Auseinandersetzung, wie Maßnahmen noch stärker an diesem Kernthema orientiert werden können, begünstigt. In fast allen Programmen der Übergangshilfe und Entwicklungszusammenarbeit sind Dialog- und Partizipationsmechanismen integriert, die soziale Kohäsion und Konfliktlösungsmechanismen auf lokaler Ebene fördern. Unter dem neuen Schwerpunkt „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“ werden auch einige schon lange bestehende Sektorprogramme (Dezentralisierung, Wasserversorgung) gefasst, mit lediglich punktuellen Anpassungen. Prävention schwebt dabei aus Sicht des BMZ „über allem drüber“ – ohne dass eine stringente Wirkungslogik oder eine strategische Verknüpfung von Ziellogiken zu einem übergeordneten Ziel nachhaltigen Friedens vollzogen wird.

*Insbesondere die Debatten um einen ‚vernetzten Ansatz‘ im Bundestag zur Legitimierung des deutschen militärischen Einsatzes in Mali haben zu einer kontinuierlichen Aufstockung der zivilen Mittel beigetragen, ohne dass dieses Engagement in einen übergeordneten präventiven Ansatz gebettet ist. Somit kann auch der langfristige Effekt auf Prävention im Sinne der Verhinderung einer Ausbreitung und weiteren Eskalation der Gewalt nicht nachgehalten werden. Stattdessen fokussiert die Umsetzung von Konfliktprävention im deutschen Regierungshandeln auf die Wahl der Instrumente und wo diese (noch) möglich sind, so z.B. über die Anwendungsmöglichkeiten des Zivilen Friedensdienstes als „Instrument der Bundesregierung, das spezifisch auf Krisenprävention ausgerichtet ist“ (Bundesregierung 2014: 30). Diese konzeptionelle Verengung führt dazu, dass beispielsweise aus Sicht deutscher Regierungsakteur*innen „im Norden und Zentrum Malis zurzeit keine Prävention mehr möglich ist“. Das BMZ unterscheidet folglich zwischen Prävention von Konflikten und Krisenbewältigung, wenn diese Konflikte schon ausgebrochen sind (BMZ 2021: 1). Präventives Handeln setzt jedoch an den landesspezifischen Konfliktursachen, ihren Dynamiken und Zusammenhängen an. Wichtige Voraussetzung dafür ist die Generierung von konfliktsensiblen Wissen, beispielsweise durch Konfliktanalysen und die Erarbeitung von Szenarien. Aktuell beschränken sich letztere jedoch mitunter auf ihren Gebrauch für das deutsche Risikomanagement vor Ort.*

5. Die lokale Wahrnehmung friedenspolitischer (In-)Kohärenz

Trotz der deutlich unterschiedlichen Konfliktkontexte und des anders ausgerichteten deutschen Engagements in Mali und Niger überschneiden sich die Wahrnehmungen der friedenspolitischen (In-)Kohärenz in beiden Ländern merklich. Diverser und widersprüchlicher sind die Wahrnehmungen weniger zwischen, sondern zum Teil eher innerhalb der beiden Länder. Im Folgenden wird zusammengefasst, was lokale zivilgesellschaftliche Akteur*innen überhaupt als deutsches Engagement wahrnehmen, wie sie dessen friedenspolitische (In-)Kohärenz bewerten und welche Forderungen sie an eine noch friedenspolitisch kohärentere deutsche Politik in Mali und Niger stellen.

Insgesamt wird das bilaterale deutsche Engagement sowohl in Mali als auch in Niger **sehr positiv wahrgenommen**. Die meisten Gesprächspartner*innen verbinden mit der Bundesrepublik das **bilaterale, entwicklungspolitische, auf langfristige Zusammenarbeit** in bevölkerungsnahen Sektoren ausgerichtete Engagement. In Niger sind dies vor allem die Bereiche der ländlichen Entwicklung und Beschäftigungsförderung, in Mali sind es insbesondere die Bereiche Dezentralisierung, Landwirtschaft und Straßeninfrastruktur. Das deutsche Engagement wird in beiden Ländern als „effizient und diskret“ geschätzt, als eine Partnerschaft, die „glaubwürdig“, „ehrlich“ und „kohärent“ ist. Insbesondere die Langfristigkeit des deutschen Engagements und die auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Orientierung an den Bedürfnissen der Bevölkerung sowie die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteur*innen werden positiv hervorgehoben.

Das Bild Deutschlands ist in beiden Ländern stark geprägt vom Vergleich mit bzw. der Abgrenzung gegenüber anderen internationalen Partnern, insbesondere der ehemaligen Kolonialmacht Frankreich. Im Gegensatz zu diesen wird Deutschland als besonders diskret in der öffentlichen Bewerbung des eigenen Engagements angesehen, was in den Augen der Interviewten zu mehr Glaubwürdigkeit und Vertrauen in die gemeinsame Partnerschaft führt.

Während in der deutschen öffentlichen und politischen Debatte zu beiden Sahel-Ländern das deutsche Engagement in den Bereichen Stabilisierung sowie militärischer und polizeilicher Unterstützung häufig im Zentrum steht, ist dieses für zivilgesellschaftliche Akteur*innen vor Ort weit weniger sichtbar und prägt demnach kaum das Gesamtbild des deutschen Engagements in Mali und Niger. **Der Beitrag Deutschlands zu den multilateralen Missionen MINUSMA, EUTM Mali und EUCAP Sahel Niger wird von einem Großteil nicht also solcher wahrgenommen.** Lediglich an den Interventionsorten selbst – hier insbesondere in Gao –, wo Deutschlands Beitrag tatsächlich „sichtbar“ ist, wird etwa die MINUSMA auch als Teil des deutschen Engagements in Mali gesehen. Dasselbe gilt für den deutschen Beitrag zu den EU-Trainingsmissionen, die insgesamt in Mali relativ unbekannt sind (FES 2022: 78–79). Auch in Niger werden die Programme zur Migrationskontrolle im Norden des Landes vornehmlich als EU-Politik wahrgenommen und nur von wenigen unmittelbar mit Deutschland in Verbindung gebracht.

Das multilaterale Engagement Deutschlands in beiden Ländern wird insgesamt wesentlich kritischer gesehen als das bilaterale. Während es für viele grundsätzlich unsichtbar bleibt, sieht ein Großteil der Interviewten insbesondere im sicherheits- und migrationspolitischen Engagement im Rahmen der EU einen Faktor für große friedenspolitische Inkohärenz. Die EU wird in beiden Ländern vor allem mit Frankreich und mit französischen sicherheitspolitischen Interessen in Verbindung gebracht. Das deutsche Engagement innerhalb der EU wird folglich als „Zusatz zu Frankreich“ und als Ausdruck einer mangelnden eigenen politischen Strategie angesehen. Viele Interviewpartner*innen kritisieren, dass Deutschland damit innerhalb der EU andere Ziele verfolgt als in seinem bilateralen Engagement und betonen die Notwendigkeit einer klareren Kommunikation der eigenen Interessen. In Niger kritisieren zivilgesellschaftliche Akteur*innen insbesondere die deutsche Unterstützung von Programmen zur Migrationskontrolle, da diese zum Ziel haben, durch Zwangsmaßnahmen die Bewegungsfreiheit von Menschen einzuschränken und damit dem in den Leitlinien festgeschriebenen Handlungsprinzip Menschenrechte zu schützen zu-

widerlaufen. Allerdings wird in diesem Zusammenhang vor allem von in Agadez ansässigen zivilgesellschaftlichen Vertreter*innen auch der positive und langfristig präventive Beitrag Deutschlands betont, etwa durch Umschulungsprojekte für junge Menschen, die dank dieser aus dem „Geschäft der Migration“ (als Schlepper*innen, Gastronom*innen, Fahrer*innen usw.) herausgezogen und vor Arbeitslosigkeit oder dem Abrutschen in Gewalt geschützt werden. Auch in Mali wird vor allem das multilaterale Engagement Deutschlands kontrovers betrachtet. Während die einen die deutsche Unterstützung des malischen Militärs durch Ausbildung und Ausrüstung als positiven friedenspolitischen Beitrag Deutschlands hervorheben, sehen andere darin eine Gefahr für die Glaubwürdigkeit und Effizienz des deutschen Engagements, das sich aus Sicht dieser Interviewpartner*innen auf eigene Interessen und langfristige Partnerschaften in den oben genannten Bereichen konzentrieren sollte.

Im Gesamtbild wird das deutsche Engagement als relativ kohärent und im Einklang mit dem friedenspolitischen Leitbild der Bundesregierung, insbesondere mit dem Ziel langfristig orientiert und inklusiv zu handeln (Handlungsprinzip 2), gesehen. Allerdings schließt diese Einschätzung das deutsche multilaterale Engagement in Missionen der EU und VN und damit Kernbereiche des deutschen Engagements in beiden Ländern aus, welches nicht als deutscher Beitrag gesehen und von vielen als im Widerspruch zum friedenspolitischen Leitbild der Bundesregierung bewertet wird. Diese Wahrnehmung durch lokale Akteur*innen widerspricht der Maßgabe aus den Leitlinien, dass deutsches Engagement in Konfliktkontexten einem umfassenden und gemeinsamen Politikansatz folgen soll. Aus lokaler Perspektive wird vor allem der langfristig und lokal an den konkreten Lebensbedürfnissen der Menschen ausgerichtete Beitrag als relevanteste Investition zur Förderung nachhaltigen Friedens angesehen.

Den größten Handlungsbedarf sehen zivilgesellschaftliche Vertreter*innen aus beiden Ländern hinsichtlich des Handlungsprinzips „Menschenrechte achten, schützen und gewährleisten“. In Niger forderten Interviewpartner*innen ein stärkeres Eintreten der Bundesrepublik für die Wahrung von politischen Rechten, insbesondere der Meinungs- und Versammlungsfreiheit. Das positive Ansehen Deutschlands und die guten Beziehungen zur nigrischen Regierung sollten stärker genutzt werden, um rechtswidriges Vorgehen gegenüber Oppositionellen und Journalist*innen sowie Einschränkungen der Meinungs- und Versammlungsfreiheit anzuprangern. In Mali sehen Interviewpartner*innen vor allem Handlungsbedarf in der Bekämpfung von Straflosigkeit und der Stärkung der Justiz, insbesondere auch in der Verfolgung geschlechtsspezifischer Gewalt. Straflosigkeit und mangelnde Rechtsverfolgung werden von vielen Interviewpartner*innen als tiefere Ursache der multiplen Krisen in Mali angesehen. Und sie sind ein Anziehungsfaktor für dschihadistische Gruppen, denn viele Malier*innen schätzen die Justiz der Dschihadist*innen – im Gegensatz zu offiziellen staatlichen Strukturen – als unparteiisch gegenüber allen Bürger*innen. Ein/eine Interviewpartner*in kommentiert dies so: „Wenn man heute ein Problem hat, löst man es lieber beim Mabel oder geht zum Marabut, als vor Gericht zu ziehen.“ Als Konsequenz fordern viele Interviewpartner*innen ein größeres deutsches Engagement zur Stärkung nationaler und lokaler Mechanismen der Streitbeilegung und Konfliktprävention sowie ein verstärktes Engagement im Bereich der Versöhnung auf Ebene der Kommunen und Kreise.

6. Einflussfaktoren auf friedenspolitische Kohärenz

Friedenspolitische Kohärenz in der Praxis ist das Ergebnis des Zusammenwirkens von menschlichem Handeln, institutionellen Strukturen und weiteren Kontextbedingungen. Aus der Analyse der inhaltlichen und prozeduralen Dimension friedenspolitischer Kohärenz deutschen Regierungshandelns (Kapitel 4) und unter Einbezug der Außenperspektive auf deutsches Engagement (Kapitel 5) wurden Einflussfaktoren identifiziert, die eine begünstigende bzw. erschwerende Wirkung auf friedenspolitische Kohärenz im Regierungshandeln in Mali und Niger haben. Im Folgenden werden zunächst jene Einflussfaktoren zusammengefasst, die eine begünstigende Wirkung auf friedenspolitische Kohärenz haben:

- **Auf den spezifischen Bedarf der Krisen- und Konfliktsituation ausgerichtete institutionalisierte Mechanismen der ressortübergreifenden Koordination** haben auf Strategie- und Umsetzungsebene einen positiven Effekt auf friedenspolitische Kohärenz. Ressortübergreifende Gremien wie der **Arbeitsstab Sahel** oder die **Nordrunde in Mali** schaffen einen institutionalisierten Ort der Auseinandersetzung und Abstimmung zwischen den Kernressorts AA, BMZ und BMVg. Sie tragen zu Transparenz innerhalb des deutschen Engagements („man weiß, was die anderen tun“) und einer Sensibilisierung für andere Ressortlogiken bei („man weiß besser, wie und warum sie das tun“). Vor Ort schaffen sie **Raum für ressortübergreifende Kommunikation** dort, wo deutsche Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik aufeinandertreffen und sind ein wichtiger Schritt hin zu einer gemeinsamen Analyse der Sicherheitslage und politischen Gesamtsituation. Vor Ort sind die Botschaften, oftmals sogar der/die Botschafter*in selbst sowie deren/dessen Eigeninitiative, ein zentraler Faktor für die erfolgreiche Umsetzung solcher Formate.
- **Schnittstellenpositionen wie der/die vom AA finanzierte zivile Berater*in des Bundeswehrkontingents** generieren für deutsche Regierungsakteur*innen wichtiges, über die Hauptstädte hinausgehendes Kontextwissen für das deutsche Engagement, sie sensibilisieren für die Handlungslogik der aktiven Ressorts und sind **wichtige Ansprechpartner*innen für die ressortübergreifende Verständigung**. Von Akteur*innen vor Ort werden sie als zentrale Elemente eines ‚vernetzten Ansatzes‘ sehr geschätzt, insbesondere für den gegenseitigen Austausch von Kontextwissen und Informationen. Auch die deutsche Botschaft in Niger hat seit einem Jahr eine/n CIMIC Offizier*in in Niamey für Tillia eingesetzt. Dieser ist für eine zivile Verankerung des militärischen Engagements wichtig, ist jedoch institutionell stärker innerhalb der eigenen Ressortgrenzen verankert als die/der vom AA entsandte zivile Berater*in in Mali.
- **Ressortübergreifende Finanzierungsmechanismen wie der Nexus-Chapeau-Ansatz** können ein wichtiges Instrument sein, um Projekte noch **näher an den lokalen Bedarfen auszurichten und ressortgemeinsam zu handeln**. Aus Außenperspektive ist gerade die teils künstlich wahrgenommene Trennung zwischen humanitärer und Übergangshilfe hinderlich, um in Stabilisierungskontexten kontextspezifisch zu agieren. Der Nexus-Chapeau-Ansatz befindet sich noch in einer Pilotphase, für die auch Niger (2021) sowie Mali (2022) ausgewählt wurden. Eine solche Möglichkeit der Finanzierung könnte auch für staatliche Durchführungsorganisationen sinnvoll sein, um beispielsweise in Übergangshilfe-Projekten **flexibler auf spontane lokale Notlagen an Projektstandorten zu reagieren**. Ressortübergreifende Finanzierungsinstrumente könnten außerdem ein Schritt hin zu einer stärkeren Verzahnung von humanitärer Hilfe und strukturbildenden Maßnahmen sein.

Folgende Einflussfaktoren wurden identifiziert, die friedenspolitische Kohärenz in der Praxis erschweren:

- Das **Fehlen länderspezifischer politischer Gesamtstrategien** sowie eines operationalisierten Konzepts von nachhaltigem Frieden ist ein zentraler Faktor für friedenspolitisch inkohärentes Handeln in der Praxis. Eine solche, von den Leitlinien vorgesehene Strategie könnte die Funktion erfüllen, die inhaltlichen und prozeduralen Ziele der Leitlinien für konkrete Länderkontexte zu operationalisieren und das deutsche Engagement an diesen auszurichten. Deren Fehlen erhöht die strategische Abhängigkeit von anderen Akteuren, wie beispielsweise Frankreich, die im Sahel eigene (innen-)

politische Interessen verfolgen (siehe auch Lacher 2021). Diese strategische Leerstelle trägt auch dazu bei, dass Ziele, Prioritäten und Wirkungslogiken des bi- und multilateralen Engagements nicht immer miteinander harmonisieren (insbesondere der sicherheitspolitische Fokus im EU-Engagement und das in den Leitlinien postulierte Primat der Politik) und als Inkohärenz im deutschen Engagement wahrgenommen werden.

- Die Umsetzung eines friedenspolitisch kohärenten Engagements Deutschlands ist nicht nur abhängig von deutschen Akteur*innen, sondern auch vom **Kooperationswillen, den Kapazitäten und der Legitimität der staatlichen Partner*innen**. Ein friedenspolitisches Leitbild kann nur kontextspezifisch und inklusiv umgesetzt werden, wenn der/die Partner*in das Leitbild inhaltlich teilt. Ist dies nicht der Fall, ist deutsches Regierungshandeln in der Gefahr, friedenspolitisch inkohärent zu sein. Das trifft in Niger etwa auf die Menschenrechtssituation zu; in Mali auf den mangelnden Reformwillen der Vorgänger-Regierung von Ibrahim Boubacar Keïta ebenso wie auf den aktuellen Konflikt mit der Transitionsregierung um die Organisation demokratischer Wahlen. Dennoch können mangelnder Kooperationswille, Kapazitäten und Legitimität der Partner*innen keine Entlastung davon sein, das friedenspolitische Leitbild als „strategischen Kompass“ (Bundesregierung 2017: 2) weiter konsequent zu verfolgen. **Gerade in solchen Kontexten ist deshalb eine politische Gesamtstrategie notwendig, die auf Grundlage einer konfliktsensiblen Situationsanalyse die inhaltlichen Ziele des friedenspolitischen Leitbildes für konkrete Länder übersetzt, Handlungsoptionen und -prioritäten formuliert, alternative Partner*innen identifiziert und im Sinne der Sorgfaltspflicht rote Linien definiert.**
- Die **geringe Personalstärke und mangelnde institutionalisierte Einbindung der Botschaften** erschwert friedenspolitisch kohärentes Handeln sowohl auf Ebene der Strategie und Planung als auch vor Ort. Insbesondere die deutsche Botschaft in Niger entspricht nicht den Dimensionen der dort umgesetzten finanziellen Volumina. Geringe Personalstärke wirkt sich auf die Ausführung zentraler Funktionen der Auslandsvertretungen aus, wie beispielsweise die Berichterstattung nach Deutschland, sowie den politischen Dialog, auch mit der Zivilgesellschaft (Handlungsprinzip 4) (Brockmeier 2021). Auch die zahlreichen hochrangigen politischen Besuche aus Deutschland kosten Personal- und Zeitressourcen. Gerade diese bieten jedoch eine Möglichkeit, den Dialog vor Ort zu unterstützen, und ein ressortübergreifendes Verständnis des Engagements bei Entscheidungsträger*innen zu schaffen. Die Erfahrungen in Mali und Niger haben außerdem gezeigt, dass es bisher keine ausreichend institutionalisierte Einbindung der Botschaften in strategische ressortinterne und -übergreifende Prozesse gibt. Vielmehr herrscht in Deutschland die oft formulierte **Erwartung, dass eine kontextspezifische und kohärente Umsetzung insbesondere vor Ort sichergestellt wird**. Die berichteten Erfahrungen zur Einbindung der Botschaftsmitarbeiter*innen in strategische Prozesse, beispielsweise in der Maßnahmenplanung, unterscheiden sich hier gewaltig und bleiben aufgrund mangelnder Formalisierung der Kommunikation zwischen Berlin/Bonn und den Einsatzorten oft **personenabhängig**.
- Auch die relativ **kurze Einsatzdauer des Ressortpersonals vor Ort** beeinflusst die Möglichkeiten, friedenspolitisch kohärent zu handeln, insbesondere indem es die Generierung von erfahrungsbasiertem Kontextwissen einschränkt. Diese für internationale Einsätze allgemein bekannte Problematik erschwert vor allem auch die Sensibilisierung für verschiedene Handlungslogiken der Ressorts in der Umsetzung. Dies gilt umso mehr für das militärische und polizeiliche Personal innerhalb der multilateralen Einsätze. Dies hat auch negative Folgen für **den notwendigen Aufbau von landes- und interventionsspezifischem Wissen, aber auch für die Langfristigkeit von Zielen in der Umsetzung**. Gerade in Bezug auf die nachhaltige Generierung von Kontextwissen für die Einsätze wäre zumindest zu überlegen, inwieweit Positionen wie Kontingentführung und interkulturelle Einsatzberatung langfristiger gestaltet und angeeignetes Wissen nachhaltiger institutionalisiert und nutzbar gemacht werden könnten.

7. Fazit und Handlungsempfehlungen

Die vorliegende Studie hat gezeigt, dass das deutsche Regierungshandeln in Mali und Niger nur bedingt durch die in den Leitlinien festgeschriebenen Ziele bestimmt ist. **Zwar wird die prozedurale Dimension friedenspolitischer Kohärenz durch verschiedene Formate des ressortgemeinsamen Handelns sowohl auf Strategie- als auch auf Umsetzungsebene in Teilen umgesetzt. Gleichzeitig ist deutsches Regierungshandeln nur unzureichend im Einklang mit den in den Leitlinien formulierten inhaltlichen Prinzipien.** Für die beteiligten Akteur*innen sind weder die vier Handlungsprinzipien noch das Gesamtziel der Förderung nachhaltigen Friedens handlungsleitend.

Hinsichtlich des in den Leitlinien formulierten Ziels, in Krisen- und Konfliktkontexten mit einem ressortgemeinsamen Ansatz zu arbeiten, zeigt sich, dass eine **Breite an ressortgemeinsamen Instrumenten und Mechanismen genutzt** wird, die ressortübergreifende Koordination und gemeinsames Handeln ermöglichen. Auf Ebene der Strategie und Planung sind dies formal institutionalisierte Mechanismen wie der Arbeitsstab Sahel. Auch auf Umsetzungsebene in Mali und Niger findet ein großes Maß an ressortübergreifender Koordination statt, die insbesondere von den Botschaften vor Ort angeleitet wird. Insgesamt findet ressortgemeinsames Handeln in der Planung und Strategiebildung vor allem auf der Arbeitsebene statt. Die errichteten Strukturen sind sowohl mit der Entscheidungs- als auch mit der Umsetzungsebene nur unzureichend verzahnt. Das institutionalisierte **ressortgemeinsame Handeln beschränkt sich außerdem in wesentlichen Teilen auf die drei „Kernressorts“ AA, BMZ und BMVg und bildet damit nur einen Teil der in Mali und Niger insgesamt aktiven Ressorts ab.** Zwar werden diese punktuell in gemeinsame Planungs- und Koordinationsmechanismen eingebunden, dies entspricht allerdings noch nicht dem in den Leitlinien formulierten Ziel eines umfassenden Politikansatzes, der „die Beiträge der Ressorts in einer gemeinsamen politischen Strategie bündelt“ (Bundesregierung 2017: 110). Schließlich ist ressortgemeinsames Handeln im Wesentlichen auf die Bereiche Planung sowie Koordination bestehender Instrumente und Maßnahmen beschränkt. **Nachhaltige Strukturen und Prozesse sowohl zwischen den Ressorts als auch zwischen den verschiedenen Ebenen für ein ressortgemeinsames Monitoring und Evaluierung des Engagements fehlen ebenso wie eine ressortübergreifende Generierung und Bereitstellung von (Kontext-) Wissen, auch zur Frühwarnung.** In der anstehenden Überarbeitung des Praxisleitfadens sollte dies berücksichtigt werden.

Hinsichtlich der vier in den Leitlinien definierten Handlungsprinzipien sowie des übergeordneten Ziels der Förderung nachhaltigen Friedens zeigt sich eine **nur unzureichende Umsetzung in der Praxis.** Insgesamt fehlt es an einem ressortübergreifend geteilten Verständnis von nachhaltigem Frieden sowie geteilten Wirkungslogiken (*theories of change*), wie dieser Frieden erreicht werden soll. Von den beteiligten Akteur*innen werden die vier in den Leitlinien definierten Handlungsprinzipien als sinnvoller Überbau, aber kaum als operativ umsetzbare Handlungsanweisungen empfunden. **Die Bundesregierung hat bisher weder für Mali noch für Niger eine gemeinsame politische Strategie formuliert, die das Ziel der Förderung nachhaltigen Friedens für beide Länderkontexte operationalisiert.** In einem ressortgemeinsam entwickelten Dokument, das inoffiziell von den beteiligten Akteur*innen häufig „Sahel-Strategie“ genannt wird, werden die Leitlinien nicht erwähnt und keines der vier Prinzipien ausreichend beachtet. Das Fehlen länderspezifischer politischer Strategien erhöht die Abhängigkeit von Frankreichs Sahelpolitik, fördert inhaltliche Inkohärenzen zwischen bi- und multilateralem Engagement und verhindert, dass Deutschland einen den Leitlinien entsprechenden eigenen Beitrag zur EU-Sahelpolitik leistet (Bergmann et al. 2020: 69). Risiken des deutschen Engagements werden in Bezug auf die einzelnen Instrumente analysiert, abgewogen und ausgeglichen. Zu wenig Beachtung findet eine Risikoanalyse des Gesamtansatzes der Konfliktlösung und seiner Auswirkungen auf lokale Konfliktstrukturen. Auf der Umsetzungsebene zeigt sich, dass deutsches Regierungshandeln in Mali und Niger nur teilweise im Einklang mit den Handlungsprinzipien der Leitlinien ist. In **Mali besteht besonderer Handlungsbedarf hinsichtlich der Prinzipien „kontextspezifisch, inklusiv und langfristig orientiert handeln“** (Handlungsprinzip 2) sowie **„Menschenrechte achten, schützen und gewährleisten“** (Handlungsprinzip 1). In **Niger** zeigt sich, dass durch eine enge Kooperation mit der

nigrischen Regierung deutsches Engagement zwar kontextspezifisch umgesetzt wird, es allerdings **großen Handlungsbedarf in der Umsetzung des Handlungsprinzips „Menschenrechte achten, schützen und gewährleisten“** (Handlungsprinzip 1) gibt. **Das deutsche Engagement in beiden Ländern folgt keiner systematischen Präventionsstrategie.**

Dagegen ist das deutsche Engagement in beiden Ländern **aus Perspektive malischer und nigrischer zivilgesellschaftlicher Akteur*innen weitestgehend kohärent und im Einklang mit dem friedenspolitischen Leitbild** der Bundesregierung, insbesondere mit dem Ziel, langfristig orientiert und inklusiv zu handeln (Handlungsprinzip 2). **Allerdings schließt diese Einschätzung das sicherheitspolitische und multilaterale Engagement Deutschlands in Missionen der EU und VN und damit Kernbereiche des deutschen Engagements aus, welche nicht als deutscher Beitrag gesehen und von vielen als im Widerspruch zum friedenspolitischen Leitbild der Bundesregierung bewertet werden.** Gleichzeitig wird aus lokaler Perspektive vor allem der langfristig und lokal an den konkreten Lebensbedürfnissen der Menschen ausgerichtete Beitrag als relevanteste Investition zur Förderung nachhaltigen Friedens angesehen. **Einen klaren Handlungsbedarf gibt es aus Perspektive zivilgesellschaftlicher Akteur*innen in beiden Ländern insbesondere dort, wo es um den Schutz von Menschenrechten und die Bekämpfung von Straflosigkeit geht.**

Friedenspolitische Kohärenz entsteht im Zusammenwirken von menschlichem Handeln, institutionellen Strukturen und Kontextbedingungen. Aus den Erfahrungen des deutschen Engagements in Mali und Niger ist eine **kohärenzfördernde Wirkung** vor allem ausgegangen von: a) institutionalisierten Formaten der ressortgemeinsamen Koordination, die auf den spezifischen Bedarf der Länderkontexte abgestimmt und für die der Arbeitsstab Sahel sowie die Nordrunde in Mali *best practices* sind, b) Schnittstellenpositionen wie die des/der zivilen Berater*in im Bundeswehrkontingent sowie c) ressortübergreifenden Finanzierungsmechanismen. Eine **erschwerende Wirkung auf friedenspolitische Kohärenz** haben: a) das Fehlen einer politischen Gesamtstrategie, b) mangelnder Kooperationswille, Kapazität und Legitimität der staatlichen Partner*innen, c) die geringe personelle Ausstattung und institutionelle Einbindung der Botschaften vor Ort sowie d) die insgesamt kurze Verweildauer des Ressortpersonals vor Ort.

Vor diesem Hintergrund formulieren wir folgende Handlungsempfehlungen an die Bundesregierung:

- 1. Für Krisen- und Konfliktländer mit substanziellem deutschen Engagement von mehr als zwei Ressorts sollte die Bundesregierung ressortgemeinsame Länderstrategien entwickeln, die die politische Gesamtstrategie der Bundesregierung definieren und das Ziel der Förderung nachhaltigen Friedens für die konkreten Länderkontexte operationalisieren.** Eine solche Gesamtstrategie ist notwendig, um in der Umsetzung konkurrierende Konzepte und Wirkungslogiken innerhalb des deutschen Regierungshandelns zu harmonisieren, die ansonsten Inkohärenz fördern. Eine ressortgemeinsame Verständigung auf Länderstrategien dient auch dazu, möglicherweise auftretende Widersprüche zwischen einzelnen Handlungsprinzipien zu lösen. Gerade in der volatilen (sicherheits-)politischen Situation in den Sahelländern ist es wichtig, die strategische Ausrichtung des Engagements dieser Situation anzupassen und Handlungsoptionen und -prioritäten zu formulieren, um flexibel auf politische Veränderungen reagieren zu können. Eingebettet in verschiedene Szenarien sollten solche Strategien deshalb Handlungsoptionen für das deutsche Engagement definieren, welche die Volatilität des Konfliktkontexts ausreichend berücksichtigen und, darauf aufbauend, klare Handlungsprioritäten identifizieren sowie Rückzugsoptionen formulieren. Eine politische Gesamtstrategie ist auch ein notwendiger Schritt hin zu einer zukünftig ressortübergreifenden systematischen Evaluierung des deutschen Engagements in beiden Ländern, wie es die Leitlinien und der Praxisleitfaden vorsehen (Bundesregierung 2017: 142; Bundesregierung 2019a: 23). Dafür ist eine ressortübergreifende strategische Auseinandersetzung und Reflexion, die über die Arbeitsebene der Ministerien hinaus geht, von Nöten. Die Entwicklung der Länderstrategien sollte aus diesem Grund

auf Ebene der Staatssekretäre aufgehängt werden. Wir empfehlen der Bundesregierung ebenso, mehr in die Kommunikation ressortgemeinsamer Länderstrategien gegenüber der deutschen, mali- und nigrischen Öffentlichkeit zu investieren.

2. **Ressortgemeinsame Länderstrategien sollten auch das Ziel der Prävention für die konkreten Länderkontexte operationalisieren und zu einem zentralen Element des deutschen Engagements machen.** Die Beispiele aus Mali und Niger zeigen, dass Prävention vor allem als Prüfkriterium bei der Planung neuer Maßnahmen, als Dialog- oder partizipativer Mechanismus in Programme und Projekte integriert, in Form des Instruments des ZFD umgesetzt oder allgemein als *do-no-harm*-Ansatz methodisch verankert ist. Prävention im Sinne struktureller Konfliktprävention, wie unter anderem in der *Sustaining Peace*-Agenda der Vereinten Nationen definiert, geht jedoch darüber hinaus und setzt am Verständnis der landesspezifischen und historisch bedingten Ursachen von (Gewalt-)Konflikten an. Prävention ist damit eine strukturelle Daueraufgabe, die nicht auf bestimmte Phasen oder Gewaltniveaus in Konflikten beschränkt ist.
3. **Um das friedenspolitische Leitbild sowie das Ziel der Bundesregierung, ressortgemeinsam zu handeln, umzusetzen, müssen deutsche Botschaften personell aufgestockt und stärker in strategische Prozesse eingebunden werden.** Nur dann können zentrale Funktionen der Auslandsvertretungen in Krisen- und Konfliktkontexten sowie die anspruchsvolle Umsetzungsdimension der Leitlinien erfüllt werden. Personell gestärkt werden müssen insbesondere die konflikt sensible Berichtserstattung sowie der politische Dialog mit zivilgesellschaftlichen und politischen Akteur*innen. Vor allem der politische Dialog über die Hauptstädte hinaus generiert wichtiges Kontextwissen und lokale Perspektiven, die für eine friedensfördernde Ausrichtung des Engagements notwendig sind. Dafür braucht es entsprechende landes- und fachspezifische Kompetenzen (z.B. im konflikt sensiblen Monitoring, Wissen über politische und wirtschaftliche Zusammenhänge, etc.). Eine stärkere Einbindung der Botschaften in strategische ressortgemeinsame Planungsprozesse erlaubt nicht nur eine bessere Berücksichtigung von Kontextbedingungen, sondern auch eine effektivere Identifizierung von Inkohärenzen mit bzw. zwischen Handlungsprinzipien auf der Umsetzungsebene. Darüber hinaus schafft eine solche strukturelle und personelle Aufwertung der Auslandsvertretungen stärkere Anreize für ressortgemeinsames Handeln vor Ort.
4. **Ein friedenspolitisch kohärentes deutsches Engagement in Mali sollte die Stärkung nationaler und lokaler Strukturen zur Konfliktregelung zum Ziel haben.** Dazu zählt zum einen die **Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Justiz zur Bekämpfung von Straflosigkeit und zur gerichtlichen Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen**, die bestehende Bemühungen in der Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen ergänzen sollte. Zum anderen schließt es **auch die Förderung lokaler Dialog- und Friedensprozesse ein**, die ein wesentlicher Schlüssel für die Beilegung der aktuellen Gewalt und die Stärkung langfristig friedlicher Strukturen sind. Letzteres kann auch durch eine intensivere Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren umgesetzt werden (Dakono 2022: 38). Damit würde innerhalb des deutschen Regierungshandelns eine aus zivilgesellschaftlicher Perspektive benannte Schlüsselursache der Krise in Mali – die Straflosigkeit politischer Eliten und das Fehlen legitimer Gerichtsbarkeit – ins Zentrum einer zivilen Strategie der Konfliktbearbeitung rücken. Auf politischer Ebene könnte dies auch ein relevantes Element für den laufenden Transitionsprozess sein, in dem die Bekämpfung von Straflosigkeit eine wesentliche Legitimationsquelle der derzeitigen Übergangsregierung ist. Dabei kann sich die Bundesregierung auf die schon abgestimmten ressortgemeinsamen Strategien zur Rechtsstaatsförderung sowie zur Unterstützung der Vergangenheitsarbeit und Versöhnung beziehen und an bereits laufende Bemühung zur zivilen Konfliktbearbeitung und Versöhnung in Mali sinnvoll anknüpfen.

- 5. Um die in Niger bisher erfolgreiche staatliche Zusammenarbeit langfristig und friedenspolitisch kohärent zu sichern, braucht es einen stärkeren und institutionalisierten Austausch mit der Zivilgesellschaft vor Ort.** Dies ist vor allem im Sinne der Sorgfaltspflichten des deutschen Engagements sowie hinsichtlich des in den Leitlinien definierten Anspruchs, inklusiv und unter Einbeziehung lokaler Perspektiven zu agieren, wichtig. Hier sollte darauf geachtet werden, vor allem auch zivilgesellschaftliche Akteur*innen, inklusive religiöser und traditioneller Autoritäten, aus den Regionen miteinzubeziehen (Bundesregierung 2017: 114). Dies ist auch insofern wichtig, da in Niger der deutsche Beitrag zur Stabilisierung bisher vor allem über multilaterale Institutionen umgesetzt wird und es weniger Präsenz beispielsweise von militärischem und zivilem Personal in den Konfliktzonen gibt. Dadurch fehlen wichtige „Sensoren“ in diesen Regionen. Umso notwendiger ist der institutionalisierte Dialog mit lokalen nichtstaatlichen Akteur*innen als Zugang zu (konfliktsensiblem) Kontextwissen.

Literaturverzeichnis

Adelphi (2019). Shoring up stability. Addressing climate and fragility risks in the Lake Chad region. Berlin: Adelphi Research. Verfügbar unter: <https://www.adelphi.de/de/system/files/mediathek/bilder/Lake%20Chad%20Shoring%20up%20Stability.pdf>.

Amnesty International (2022). Amnesty International Report 2021/2022. London: Amnesty International. Verfügbar unter: <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2022/03/WEBPOL1048702022ENGLISH.pdf>.

Anderson, M. B.; Brown, D. & I. Jean (2012). *Time to Listen. Hearing People on the Receiving End of International Aid*. Cambridge: Collaborative Learning Projects.

Assanvo, W.; Dakono, B.; Thérout-Bénoni, L.-A. & I. Maïga (2019). Violent extremism, organised crime and local conflicts in Liptako-Gourma. Dakar: Institute for Security Studies.

AA & BMZ (2022). Gemeinsame Stellungnahme des Auswärtigen Amtes (AA) und des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) zum ressortgemeinsamen und zu den ressortspezifischen Berichten. Berlin/Bonn: Auswärtiges Amt & Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Verfügbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2520184/cfd5a53b274077a3fe5386b321d7af/20220331-irq-evaluierung-stellungnahmen-data.pdf>.

Ba, B. & S. M. Cold-Ravnikilde (2021). When jihadists broker peace: Natural resource conflicts as weapons of war in Mali's protracted crisis. (DIIS Policy Brief). Kopenhagen: Danish Institute for International Studies. Verfügbar unter: <http://www.jstor.org/stable/resrep28785>.

Bergmann, J.; Friesen, I.; Hackenesch, C. & J. Leininger (2020). Friedenspolitische Kohärenz deutscher Afrikapolitik. Eine Analyse anhand der afrikabezogenen Leitlinien und Strategiepapiere der Bundesregierung. Berlin: Beirat Zivile Krisenprävention und Friedensförderung. Verfügbar unter: <https://beirat-zivile-krisenpraevention.org/publikation/friedenspolitische-kohaerenz/>.

Becker-Sonnenschein, S.; Blechschmidt, P.; Pfaff, I. & J. Trebbe (2022). Kommunikation als strategische Herausforderung: Medienresonanzanalyse zum deutschen Engagement in Mali. Berlin: Beirat Zivile Krisenprävention und Friedensförderung. Verfügbar unter: <https://beirat-zivile-krisenpraevention.org/publikation/kommunikation-als-strategische-herausforderung/>.

Bertelsmann Stiftung (2020). Country Report Niger. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Verfügbar unter: https://www.ecoi.net/en/file/local/2029574/country_report_2020_NER.pdf.

Bøås, M. (2021). EU migration management in the Sahel: Unintended consequences on the ground in Niger?, *Third World Quarterly*, 42(1), 52-67.

Brockmeier, S. (2021). Wer eine neue Außenpolitik will, braucht auch ein neues Außenministerium. PRIF Blog. Verfügbar unter: <https://blog.prif.org/2021/12/02/wer-eine-neue-aussenpolitik-will-braucht-auch-ein-neues-aussenministerium/>.

BMF (2018). Abschlussbericht Spending Review (Zyklus 2017/2018) zum Politikbereich „Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe einschließlich der Schnittstellen Krisenprävention, Krisenreaktion, Stabilisierung und Entwicklungszusammenarbeit“. Berlin: Bundesministerium der Finanzen. Verfügbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Spending_Reviews/Abschlussbericht-der-AG-zum-Politikbereich-Humanitaere-Hilfe.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

BMVg & AA (2019). Die Ertüchtigungsinitiative der Bundesregierung. Berlin: Bundesministerium der Verteidigung & Auswärtiges Amt. Verfügbar unter: <https://www.bmvg.de/resource/blob/61338/83c5f00fd7761bad810c6b7be7cad6ba/b-02-03-ertuechtigungsinitiative-data.pdf>.

BMWi (2021). Sektoranalyse Mali und Senegal. Analyse des Potenzials der Energieversorgung des Bergbausektors durch erneuerbare Energien. Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft. Verfügbar unter: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Aussenwirtschaft/sektoranalyse-mali-senegal.pdf?__blob=publicationFile&v=18.

BMZ (2021). Entwurf Kernthemenstrategie „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“. Stand 27. Oktober 2021. Unveröffentlichtes Dokument.

Bundesregierung (2021a). Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Berlin: Bundesregierung. Verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>.

Bundesregierung (2021b). Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. Bericht über die Umsetzung der Leitlinien der Bundesregierung. Berlin: Auswärtiges Amt. Verfügbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2451522/d63bc74e7deedbccd83872f674c83eca/210330-umsetzungsbericht-krisenleitlinien-data.pdf>.

Bundesregierung (2021c). Strategische Ausrichtung des Sahel-Engagements. Unveröffentlichtes Dokument.

Bundesregierung (2019a). Praxisleitfaden. Ressortgemeinsamer Ansatz zur Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung. Berlin: Auswärtiges Amt. Verfügbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2312334/f945d11d6201949840f8e2865aedb439/praxisleitfaden-data.pdf>.

Bundesregierung (2019b). Ressortgemeinsame Strategie zur Rechtsstaatsförderung im Bereich Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung. Berlin: Auswärtiges Amt. Verfügbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2247428/0f9752f12b9e969bd0bf19a02d7a5f14/rechtsstaatsfoerderung-data.pdf>.

Bundesregierung (2019c). Ressortgemeinsame Strategie zur Unterstützung der Sicherheitssektorreform (SSR) im Kontext von Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung. Berlin: Auswärtiges Amt. Verfügbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2298360/222c695ee476e6ec1eaa350989c08f41/sicherheitssektorreform-data.pdf>.

Bundesregierung (2019d). Ressortgemeinsame Strategie zur Unterstützung von „Vergangenheitsarbeit und Versöhnung (Transitional Justice)“ im Kontext von Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung. Berlin: Auswärtiges Amt. Verfügbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2298366/818f4a11299421d6d6b7780b39681dc9/vergangenheit-und-versoehnung-data.pdf>.

Bundesregierung (2017). Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. Leitlinien der Bundesregierung. Berlin: Auswärtiges Amt. Verfügbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/1213498/d98437ca3ba49c0ec6a461570f56211f/krisen-verhindern-data.pdf>.

Bundesregierung (2014). Vierter Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“. Berlin: Bundesregierung.

Verfügbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/266840/dab0384b15de81433a50f1e0032f43fb/aktionsplan-bericht4-de-data.pdf>.

Bundestag (2022). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten René Springer, Eugen Schmidt, Joachim Wundrak und der Fraktion der AfD – Das deutsche Engagement in Mali. Drucksache 20/867. Berlin: Bundestag. Verfügbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/008/2000867.pdf>.

Bundestag (2021). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Ali Al-Dailami, Andrej Hunko, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE – Polizei- und Zolleinsätze im Ausland als Element deutscher Außenpolitik. Drucksache 20/229. Berlin: Bundestag. Verfügbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/002/2000229.pdf>.

Bundestag (2020). Bericht der Bundesregierung zur Lage und zum deutschen Engagement in Mali/Sahel. Drucksache 19/18080. Berlin: Bundestag. Verfügbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/180/1918080.pdf>.

Charbonneau, B. (2021). Counter-insurgency governance in the Sahel, *International Affairs*, 97(6), 1805–1823.

Claes, J. & R. Lyammouri (2020): Elections in Niger: Casting ballots or casting doubts? Den Hague: Clingendael. Verfügbar unter: <https://www.clingendael.org/publication/elections-niger-casting-ballots-or-casting-doubts>.

Coalition citoyenne pour le Sahel (2022). Sahel : Ce qui a changé. Rapport de suivi de la Coalition citoyenne pour le Sahel. Ohne Ortsangabe: Coalition citoyenne pour le Sahel. Verfügbar unter : <https://static1.squarespace.com/static/5f524b4f15baeb6e140e38fc/t/62a874dbe7dd127123eeb5e2/1655207336365/Progress+report+2022>.

Coalition citoyenne pour le Sahel (2021). The Sahel: What needs to change. Towards a new people centred approach. Recommendations by the People's Coalition for the Sahel. Ohne Ortsangabe: Coalition citoyenne pour le Sahel. Verfügbar unter: <https://static1.squarespace.com/static/5f524b4f15baeb6e140e38fc/t/6177aeaba7f5340e622d151e/1635234425006/SAHEL-REPORT-VA-HighRes.pdf>.

Cold-Ravnkilde, S.M. & B. Ba (2022). Unpacking 'new climate wars': Actors and drivers of conflict in the Sahel. (DIIS Report 4). Kopenhagen: Danish Institute for International Studies. Verfügbar unter: <https://www.diis.dk/en/research/actors-and-drivers-of-conflict-in-the-sahel>.

Davies S.; Pettersson T. & M. Öberg (2022). Organized violence 1989–2021 and drone warfare, *Journal of Peace Research*, 59(4), 593-610.

Dakono, B. (2022). From a focus on security to diplomatic dialogue: Should a negotiated stability be considered in the Sahel? Dakar: Friedrich-Ebert-Stiftung. Verfügbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fes-pscc/18951.pdf>.

De Sardan, J. P. O. (2021). The construction of states and societies in the Sahel. In: L. A. Villalón (Hg.). *The Oxford Handbook of the African Sahel*. Verfügbar unter: <https://academic.oup.com/edited-volume/37091/chapter-abstract/323202293?redirectedFrom=fulltext>.

Desmidt, S.; Puig, O.; Detges, A.; van Ackern, P. & F. Tondel (2021). Climate change and resilience in the Central Sahel. Ohne Ortsangabe: Cascades. Verfügbar unter: <https://www.cascades.eu/wp-content/uploads/>

2021/06/Climate-Change-Resilience-Central-Sah-el%E2%80%93CASCADES-Policy-Paper-June-2021-1.pdf. Distler, W. & M. Tekath (2022). Robuste Mandate, Robustes Wissen? Mali-Mandate im Bundestag (2013-2021). (CCS Policy Paper No. 6). Marburg: Philipps Universität Marburg. Verfügbar unter: https://www.uni-marburg.de/de/konfliktforschung/dateien/publikationen/policy-paper_finale-version_test.pdf.

DEval & GFA (2021). Ressortgemeinsame strategische Evaluierung des AA- und des BMZ-Engagements in Irak. Zusammenfassung des ressortgemeinsamen Berichts 2014-2019. Ohne Ortsangabe: Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit & GFA Consulting Group. Verfügbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2520182/727393e8d302c04f40444600f5674e60/20220331-irq-evaluierung-executivesummary-data.pdf>.

Englebert, P. & R. Lyammouri (2022). Sahel: Moving beyond military containment. Policy Report. Washington: Atlantic Council. Verfügbar unter: https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2022/02/Sahel-Moving_beyond_military_containment.pdf.

Forster, J. (2000). Politikkohärenz: Ein neuer Ansatz der Nord-Süd-Beziehungen, *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik*, 19, 3-12.

Forster, J., & O. S. Stokke (Hg.) (1999). *Policy Coherence in Development Co-operation*. London: Routledge.

FES (2022). Mali Mètre. Bamako: Friedrich-Ebert-Stiftung. Verfügbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mali/10100/2022-13.pdf>.

Glatz, R.; Hauenstein, M.; Major, Claudia; Müller, N. & W. Nachtwei (2022). Wir müssen über Mali reden!, Gastbeitrag in der ZEIT, 17. April 2022, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2022-04/mali-bundeswehr-einsatz-russland-europa-sicherheitspolitik>.

Hamann, D.; Lacher, W. & M. Müller (2019). Europas Wüstenfestung, *Zeitschrift für Internationale Politik*, 2, 74-79. Verfügbar unter: https://internationalepolitik.de/system/files/article_pdfs/ip_02-2019_lacher-et-al_0.pdf.

ICG (2021). Murder in Tillabery: Calming Niger's emerging communal crisis. (Crisis Group Africa Briefing No. 172). Dakar/Niamey/Nairobi/Brüssel: International Crisis Group. Verfügbar unter: <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/b172-murder-in-tillabery.pdf>.

ICG (2019). Speaking with the "bad guys": Toward dialogue with Central Mali's jihadists. (Africa Report No. 276). Brüssel: International Crisis Group. Verfügbar unter: https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/276-speaking-with-the-bad-guys_0.pdf.

ICG (2018). Drug trafficking, violence and politics in Northern Mali. (Africa Report No. 267). Brüssel: International Crisis Group. Verfügbar unter: <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/267-drug-trafficking-violence-and-politics-in-northern-mali-english.pdf>.

Idrissa, R. (2021). The Sahel: A cognitive mapping, *New Left Review*, 132, 5-39.

Idrissa, R. (2019). Dialogue in divergence. The impact of EU migration policy on West African integration: The cases of Nigeria, Mali and Niger. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung. Verfügbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/15284.pdf>.

Kalfelis, K. C. (2021). Den Sahel neu denken. Zur Zukunft von Staat, Klimaschutz und Friedensinitiativen. Briefing. Bonn: Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung. Verfügbar unter: https://assets.ctfassets.net/s4dl1flih98w/6w4PxyqVWpOT21l9kejkm/15b294a55efbf3ed357e713720c9f62a/Eps51_FriEnt-Briefing-Sahel_211012_fin.pdf.

Kurtz, G. (2021). Mehr als eine bürokratische Pflichtübung: Ressortgemeinsamkeit in der zivilen Konfliktbearbeitung. PeaceLab Blog. Verfügbar unter: <https://peacelab.blog/2021/04/mehr-als-eine-buerokratische-pflichtuebung-ressortgemeinsamkeit-in-der-zivilen-konfliktbearbeitung>.

Lacher, W. (2021). Unser schwieriger Partner. Deutschlands und Frankreichs erfolgloses Engagement in Libyen und Mali. (SWP-Studie 3). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. Verfügbar unter: https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2021S03_deutschland_frankreich_libyen_mali.pdf.

Lebovich, A. (2020). Disorder from chaos: Why Europeans fail to promote stability in the Sahel. (Policy Brief 338). London: European Council on Foreign Relations (ECFR). Verfügbar unter: https://ecfr.eu/wp-content/uploads/Sahel_Alliance_Lebovich.pdf.

Lebovich, A. (2019). Mapping armed groups in Mali and the Sahel. European Council on Foreign Relations. Verfügbar unter: https://ecfr.eu/special/sahel_mapping.

May, P.J., Sapotichne, J. & S. Workman (2006). Policy coherence and policy domain, *Policy Studies Journal*, 34, 381–403.

Montanaro, L. (2022). Insecurity in the Sahel: Rethinking Europe's response. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. Verfügbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/19089.pdf>.

MINUSMA (2022). Note trimestrielle sur les tendances des violations et atteintes aux droits de l'homme au Mali, 1^{er} janvier - 31 mars 2022. Bamako: MINUSMA. Verfügbar unter: https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/220530_notetrimestrielle_jan-mars2022_final.pdf.

Niang, A. (2020). Introduction: Mali, la crise de 2020, *CODESRIA Bulletin*, 5/6, 7-9.

OCHA (2022a). Mali. Rapport de situation. 23. Juni 2022. Geneva/New York: United Nations. Verfügbar unter: <https://reports.unocha.org/fr/country/mali/>.

OCHA (2022b). Niger. Rapport de situation. 23. Juni 2022. Geneva/New York: United Nations. Verfügbar unter: <https://reports.unocha.org/fr/country/niger/>.

Picciotto, R. (2005). The evaluation of policy coherence for development, *Evaluation*, 11(3), 311-330.

RFI (2022). Niger: déploiement des forces de sécurité pour empêcher une manifestation du M62, 17. August 2022. Verfügbar unter: <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20220817-niger-d%C3%A9ploiement-des-forces-de-s%C3%A9curit%C3%A9-pour-emp%C3%A4cher-une-manifestation-du-m62>

Saidou, A. (2015). Conflits armés et sécurité au Sahel: analyse comparée des politiques sécuritaires du Niger et du Mali face aux rébellions touarègue. In: Mouiché, I. & Emusi, S. K. (Hg.). *Gouvernance et sécurité en Afrique subsaharienne francophone*. Addis Abeba: UPEACE, 327-345.

- Soumahoro, M. (2021): Niger: Conflict Insights. Peace and Security Report. Addis Abeba: Institute for Peace and Security Studies. Verfügbar unter: <https://media.africaportal.org/documents/Niger-Conflict-Insights-vol-1-27042021.pdf>.
- Tournons la Page Niger (2022). L'espace civique en voie d'extinction. Niamey: Tournons la Page Niger. Verfügbar unter: [https://tournonslapage.org/fr/outils-et-ressources/Rapport%20Niger-Tournons-la-Page_web-LD%20\(1\).pdf](https://tournonslapage.org/fr/outils-et-ressources/Rapport%20Niger-Tournons-la-Page_web-LD%20(1).pdf).
- Tull, D. (2019). Rebuilding Mali's army: The dissonant relationship between Mali and its international partners, *International Affairs*, 95 (2), 405–422.
- VAD-Ausschuss Sahel (2020). Papier Nr. 2. Sahelländer in der Existenzkrise. Ohne Ortsangabe: VAD-Ausschuss Sahel. Verfügbar unter: <https://www.vad-ev.de/wp-content/uploads/2021/08/VAD-Sahel-Papier-Nr.-2.pdf>.
- Vereinte Nationen 2022. MINUSMA Fact Sheet (April 2022). Verfügbar unter: <https://peacekeeping.un.org/en/mission/minusma>.
- Vinke, K.; Dröge, S.; Gießmann, H.-J.; Hamm, C.; Kroll, S.; Rheinbay, J. & S. Wesch (2021). Klimawandel und Konflikte. Herausforderungen für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik. Berlin: Beirat Zivile Krisenprävention und Friedensförderung. Verfügbar unter: <https://beirat-zivile-krisenpraevention.org/publikation/klimawandel/>.
- VN Generalversammlung 2016. Review of the United Nations peacebuilding architecture. Resolution adopted by the General Assembly on 27 April 2016. 70/262. New York: Vereinte Nationen. Verfügbar unter: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_262.pdf.
- VN Sicherheitsrat (2022). Resolution 2640 (2022) adopted by the Security Council at its 9082nd meeting, on 29 June 2022. S/RES/2640. New York: Vereinte Nationen. Verfügbar unter: <https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/n2240620.pdf>.
- Von Gienanth, T. & C. Matschie (2022). Mali. Aktuelle Entwicklungen. (Kompakt Spezial). Berlin: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze. Verfügbar unter: https://www.zif-berlin.org/sites/zif-berlin.org/files/2022-03/ZIF%20kompakt%20spezial%20Mali_220314.pdf.
- Weltbank (2021). Niger economic update: Health and security crises threaten lives and livelihoods. 26. Juli 2021. Verfügbar unter: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2021/07/26/niger-economic-update-health-and-security-crises-threaten-lives-and-livelihoods>.
- Weltbank (2022). Mali economic update, April 2022. Washington: International Bank for Reconstruction and Development/World Bank. Verfügbar unter: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099655105172239475/pdf/P1772540f301a80d6098430ca0839673a7c.pdf>.
- Weltbank & Vereinte Nationen (2018). Pathways for peace: Inclusive approaches to preventing violent conflict. Washington: International Bank for Reconstruction and Development/World Bank. Verfügbar unter: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28337>.

Witt, A. (2020). Understanding societal perspectives on African interventions. A methodological agenda (PRIF Working Papers No. 50). Frankfurt/a.M.: Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK). Verfügbar unter: https://www.hsfk.de/fileadmin/HSFK/hsfk_publicationen/PRIF_WP_50.pdf.

Wolff, J.; Witt, A.; Stappenbeck, J.; Schnabel, S.; Peez, A. Junk, J.; Coni-Zimmer, M., Christian, B.; Birchinger, S. & F. Bethke (2020). Frieden und Entwicklung 2020. Eine Analyse aktueller Erfahrungen und Erkenntnisse. Frankfurt a.M.: Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK). Verfügbar unter: https://www.hsfk.de/fileadmin/HSFK/hsfk_publicationen/Bericht_FriedenundEntwicklung2020_HSFK.pdf.

Yabi, G. (2022). Le Sahel en 2022: de lourdes incertitudes, *Jeune Afrique*, 17. Januar 2022. Verfügbar unter: <https://www.jeuneafrique.com/1282476/politique/le-sahel-en-2022af-de-lourdes-incertitudes/>.

Abbildungsverzeichnis

Grafik 1: Gewaltentwicklung in Mali 2016–2021.....	26
Grafik 2: Gewaltentwicklung in Niger 2016–2021.....	27
Grafik 3: Ressortspezifisches Engagement in Mali 2013–2021.....	34
Tabelle 1: Instrumente des deutschen Regierungshandelns in Mali und Niger	31
Karte 1: Gewaltgeschehen in Mali und Niger 2016–2022.....	28
Karte 2: Deutsches sicherheitspolitisches Engagement in Mali und Niger	33
Box 1: Mali und der Sahel als Schauplatz multipler Interventionen	29
Box 2: Stabilisierung als Reibungspunkt eines vernetzten Handelns zwischen AA und BMZ	45
Box 3: Präventives Handeln in der Praxis: „Prävention ist alles, was wir tun“	53

Danksagung der Autor*innen

Wir danken unseren Interviewpartner*innen in Deutschland, Mali und Niger für das uns entgegengebrachte Vertrauen und die Bereitschaft zu dieser Studie beizutragen, ebenso wie den Teilnehmer*innen der Auftakt- und Auswertungsworkshops für ihre wertvollen Beiträge zur Diskussion sowie dem Auswärtigen Amt und den deutschen Botschaften in Mali und Niger für ihre Unterstützung während der Feldforschung. Für die verlässliche Begleitung in der Umsetzung dieser Studie möchten wir den Mitgliedern der AG Friedenspolitische Kohärenz des Beirats Zivile Krisenprävention und Friedensförderung, insbesondere Dr. Melanie Coni-Zimmer, Ginger Schmitz und Dr. Jörn Grävingsholt, ebenso unseren Dank aussprechen wie den Koordinator*innen des Beirats, Laura Berger und Rasmus Bellmer, sowie Benedikt Brammer vom Auswärtigen Amt. Ebenfalls danken möchten wir den anonymen Gutachter*innen des Beirats sowie Sarah Brockmeier, Prof. Dr. Christopher Daase, Dr. Sabine Mannitz, und Dr. Irene Weipert-Fenner für ihr hilfreiches Feedback zu früheren Versionen dieser Studie und Cornelia Hess für das Lektorat.

Der Beirat der Bundesregierung

Zivile Krisenprävention und Friedensförderung

Der Beirat bündelt zivilgesellschaftliche und wissenschaftliche Expertise zur Krisenprävention und Friedensförderung und berät die Arbeit der Bundesregierung. Er setzt sich aus 20 Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Stiftungen und Nichtregierungsorganisationen zusammen. Er begleitet die Umsetzung der 2017 von der Bundesregierung beschlossenen Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“. Durch seine Arbeit fördert der Beirat aktiv den Austausch der Bundesregierung mit der Zivilgesellschaft. Zu übergreifenden strategischen Fragen kann der Beirat öffentlich Stellung beziehen. Weitere Informationen zum Beirat, sowie die Publikationen, finden sich auf: <https://beirat-zivile-krisenpraevention.org>

Mitglieder des Beirats:

Bodo von Borries

Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe (VENRO), (Vorsitzender)

Dr. Kira Vinke

Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) (Vorsitzende)

Dr. Melanie Coni-Zimmer

Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Professor Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann

Berghof Foundation

Generalleutnant a. D. Rainer Glatz

ehemaliger Befehlshaber des Einsatzführungskommandos der Bundeswehr sowie ehemaliger Senior Distinguished Fellow der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Dr. Jörn Gravingholt

German Institute of Development and Sustainability (IDOS)

Melanie Hauenstein

United Nations Development Programme (UNDP)

Professor Dr. Andreas Heinemann-Grüder

Bonn International Center for Conflict Studies (BICC)

Christiane Kesper

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

Thomas Kuller

Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (FriEnt)

Dr. Jörg Lüer

Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)

Dr. Claudia Major

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Dr. Jochen Motte

Forum Menschenrechte

Nora Müller

Körper-Stiftung

Winfried Nachtwei

MdB a. D.

Dr. Sonja Schiffers

Heinrich-Böll-Stiftung

Ginger Schmitz

Plattform Zivile Konfliktbearbeitung

Martin Vehrenberg

Konsortium Ziviler Friedensdienst (ZfD)/AGIAMONDO e.V.

Leitender Kriminaldirektor Dipl. Krim. Lars Wagner

Deutsche Hochschule der Polizei

Priv.-Doz. Dr. Nadjma Yassari

Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht