

Mali – hinter den Kulissen der ehemaligen Musterdemokratie

Charlotte Heyl und Julia Leininger

Die malische Regierung hat ihren Fahrplan für die Transitionsphase vorgelegt. Priorität haben danach die Wiederherstellung der territorialen Einheit und das Abhalten von freien Wahlen. Ein Zeitplan ist allerdings nicht enthalten (RFI 26. Januar 2013).

Analyse

Mali galt 20 Jahre lang trotz schwieriger Ausgangsbedingungen als Vorzeigedemokratie des afrikanischen Kontinents. Doch am 22. März 2012 stürzte ein Militärputsch das Land in eine tiefe Demokratie- und Sicherheitskrise. Den Hintergrund für diese Entwicklung bilden das Nachlassen der Friedensdividende der malischen Demokratie, schwache demokratische Institutionen und ein Vertrauensverlust in die Problemlösungskompetenz der Regierung des ehemaligen Präsidenten Amadou Toumani Touré.

- Der Anfang der 1990er Jahre mit den Tuareg-Rebellen im Norden geschlossene Frieden hatte sich als brüchig erwiesen. Die militärisch erstarkten Rebellen und kriminelle sowie islamistische Gruppen aus dem Ausland breiteten sich in der malischen Sahelregion aus.
- Dem waren erfolglose Integrationsversuche der Bevölkerung des Nordens in den malischen Staat vorausgegangen. Zudem hatten sich die staatlichen Institutionen Malis als schwach erwiesen.
- Die auf Konsens ausgerichtete und personenfokussierte Politik Amadou Toumani Tourés höhnte demokratische Repräsentationsorgane wie politische Parteien und das Parlament aus. Daher konnten diese Institutionen nur sehr eingeschränkt zur Konsolidierung des malischen Demokratisierungsprozesses beitragen.
- Trotz internen und externen Drucks waren die seit den 1990er Jahren offensichtlichen Defizite der Wahlinstitutionen nicht wirklich behoben worden. Dadurch entstanden Zweifel an der Möglichkeit, durch Wahlen einen demokratisch legitimen Machtwechsel zu erreichen.
- Die mangelnde Problemlösungskompetenz der Regierung Amadou Toumani Tourés im Umgang mit der prekären Sicherheitslage in den Nordregionen legitimierte den Aufstieg des Militärs zum zentralen politischen Akteur im Land.

Schlagwörter: Mali, Sahelzone, Militärputsch, Demokratie, Tuareg

Von der Musterdemokratie zum Putsch

Am 22. März 2012 verkündete Hauptmann Amadou Sanogo im malischen Staatsfernsehen die Übernahme der Macht durch das Comité national pour le redressement de la démocratie et la restauration de l'État (CNRDRE). Dieser improvisierte Putsch stürzte Mali, das bislang als demokratisches Musterland in Afrika galt, in seine bisher tiefste Krise.

Anders als vom Militär angekündigt, brachte der Machtwechsel weder mehr Demokratie im Land noch Stabilität im Norden. Bereits wenige Tage nach dem Putsch besetzten nichtstaatliche bewaffnete Kräfte den Norden und spalteten das Land faktisch in zwei Teile.

Auf externen Druck, insbesondere von der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS), erklärten die Putschisten die Rückkehr zur Verfassungsordnung. Der gestürzte Präsident trat daraufhin offiziell zurück und das Verfassungsgericht ernannte den Parlamentspräsidenten Dioncounda Traoré zum Übergangspräsidenten. Zum Premierminister der Transitionsregierung wurde der politisch unerfahrene Cheick Modibo Diarra ernannt. Doch aufgrund von Streitigkeiten über die Dauer der Übergangsphase wurden die zwei drängendsten Probleme – die Rückeroberung des Nordens und die Rückkehr zu einer demokratischen Ordnung – vernachlässigt. Der Streit mündete am 21. Mai 2012 in einen Angriff von Demonstranten auf Traoré, der sich im Präsidentenpalast aufhielt.

Nationale und internationale Verhandlungen zur Lösung der Sicherheitskrise und des politischen Konflikts in Bamako nahmen erst im Juli wieder Kontur an, nachdem Traoré von einem krankheitsbedingten Aufenthalt in Paris zurückgekehrt war. Im Dezember aber strauchelte die Übergangsregierung erneut, als das Militär Premierminister Diarra zum Rücktritt zwang. Binnen 24 Stunden wurde Diango Cissoko zum neuen Premier ernannt.

Der Putsch und die anhaltende politische Krise überraschten externe Beobachter, denn zwei Jahrzehnte lang schrieb das westafrikanische Mali Demokratiegeschichte. Noch Anfang der 1990er Jahre hatten die Aussichten auf eine erfolgreiche und friedliche Demokratisierung von Staat und Gesellschaft für das arme Binnenland, dessen Norden von kriegerischen Auseinandersetzungen gezeichnet war, nicht gut gestanden. Doch Mali gab sich nach dem Zusammenbrechen des diktatorischen Regimes von Moussa Traoré (1968-1991) eine demokratische Ordnung. Das malische Militär hatte

sich der protestierenden Bevölkerung angeschlossen und Traoré gestürzt.

Eine zivil-militärische Übergangsregierung unter Leitung von Oberstleutnant Amadou Toumani Touré (im Volksmund „ATT“ genannt) organisierte binnen eines Jahres die ersten demokratischen Wahlen und überließ 1992 zivilen Kräften die politische Macht. Im selben Jahr wurde mit dem Pacte Nationale der wichtigste Grundstein für die Lösung des Tuareg-Krieges gelegt, der viele Todesopfer gefordert und Hunderttausende in die Flucht getrieben hatte. So schien die neue demokratische Ordnung Mitte der 1990er Jahre eine Friedensdividende abgeworfen zu haben. Um auch sozioökonomische Entwicklungserfolge zu erzielen, leitete die demokratische Regierung von Oumar Konaré (1992-2002) mit massiver Unterstützung westlicher Geber eine umfassende politische und administrative Dezentralisierung ein.

Wie war es angesichts dieser Erfolgsgeschichte möglich, dass Teile des Militärs den Präsidenten ATT trotz ihres spontanen Vorgehens ohne Weiteres stürzen konnten? Wie ist das Machtvakuum im einstigen „Demokratiewunder“ Mali und das politische Wiedererstarken des Militärs zu erklären?

Verlust der Friedensdividende

Demokratie und Frieden sind im kulturellen Gedächtnis der malischen Gesellschaft eng miteinander verwoben. Die Bevölkerung und die politische Klasse schrieben der Demokratie lange Zeit das zu, was das autoritäre Regime unter Moussa Traoré nicht vermocht hatte: Frieden durch Verhandlungen erzielen zu können.

Jedoch hielt die Friedensdividende nicht einmal eine Dekade lang an. Im Jahr 2006 brachen im Norden des Landes erneut Kämpfe aus und seitdem verschlechterte sich die Sicherheitslage drastisch. Die Entwicklung mündete in die Übernahme der drei Nordregionen Gao, Kidal und Timbuktu durch nichtstaatliche Gruppen im Jahr 2012. Die Bevölkerung nahm die Gewalteskalation im Norden als Versagen der Demokratie wahr; diese Wahrnehmung sowie die Reformdefizite des demokratischen Regimes trugen maßgeblich zum Putsch gegen ATT im März 2012 bei.

Zum ersten Punkt: Die Unzufriedenheit der in den Nordregionen lebenden Bevölkerung mit der sozioökonomischen und politischen Integrationsfähigkeit des demokratischen Regimes hatte auch nach 1996 angehalten. Im Mittelpunkt steht dabei

die Nichterfüllung der Friedensverträge von 1992, 1996 und 2006. Umfassende Vereinbarungen – zum Beispiel zur sozioökonomischen Entwicklung des Nordens durch Schaffung von Arbeitsplätzen oder den Ausbau der Infrastruktur in Richtung Algerien – blieben erfolglos. Dies liegt auch daran, dass die politische Klasse und die Gesellschaft im Süden nur ein eingeschränktes Verständnis für die andauernden Forderungen der Bevölkerung im Norden nach mehr sozioökonomischer Teilhabe aufbrachten. Die Bevölkerung der Nordregionen kämpft zwar mit schwierigsten klimatischen Bedingungen und ist regelmäßigen Dürren ausgesetzt, doch lebt hier aufgrund der dünnen Besiedlung nur ein kleiner Teil der absolut Armen des Landes. Daher ist die politische und gesellschaftliche Bereitschaft gering, überproportional staatliche Mittel für die Entwicklung des Nordens einzusetzen.

Die politische Integration der Bevölkerung des Nordens misslang nicht zuletzt aufgrund einer selektiven Einbindung der Tuareg, die nur 4 bis 5 Prozent der malischen Gesamtbevölkerung ausmachen und auch in den Nordregionen eine Minderheit darstellen. Beispielsweise besetzte die Konaré-Regierung gehobene Stellen im Staatsapparat mit bestimmten Tuareg-Clans wie den Ifoghas und die Region Kidal bekam trotz ihrer geringen Einwohnerzahl (100.000) vier Sitze anstatt des einen Sitzes im Nationalparlament, der ihr aufgrund ihres Bevölkerungsanteils zugestanden hätte (Rocksloh-Papendieck und Papendieck 2012). Diese Bevorzugungspolitik hinterließ in der Bevölkerung das Bild einer zu Unrecht privilegierten Minderheit im Norden.

Zum zweiten Punkt: Schwache staatliche Institutionen – insbesondere die mangelnde materielle Ausstattung und ungenügende Ausbildung des Militärs und der Polizei – ermöglichten das Wiedererstarken kampfbereiter Tuareg-Rebellen und die Ausbreitung krimineller und islamistischer Gruppen im Norden. Für diese Entwicklung wird vor allem die ATT-Regierung verantwortlich gemacht.

Eine Minderheit der Tuareg gründete Ende 2011 die Mouvement National de Libération de l'Azawad (MNLA) und begann Anfang 2012 Städte im Norden anzugreifen. Im Januar 2012 töteten nicht eindeutig identifizierbare Akteure 80 bis 100 Soldaten der malischen Armee.¹ Dies führte zu öffentlichen Protesten von Familienangehörigen der Opfer in

der Hauptstadt Bamako und rückte die Sicherheitsfrage in den Mittelpunkt des Wahlkampfes 2012. Im März und April 2012 ging die MNLA eine lose Verbindung mit den islamistisch motivierten Gruppen Al-Qaida au Maghreb Islamique (AQMI) aus Algerien und Mouvement pour l'Unité et le Jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO) aus Mauretanien ein und eroberte mit ihnen die Hauptstädte der drei Nordregionen. Diese Koalition war aufgrund unterschiedlicher Ideologien und Zielsetzungen von kurzer Dauer. Die MNLA verfolgte zunächst die territoriale Abspaltung von Mali, fordert unterdessen aber nur noch größere politische Autonomie.

Nach dieser Zuspitzung war die Abneigung der malischen Mehrheitsbevölkerung gegen die Minderheit der Tuareg gestiegen. In den größeren Städten des Landes wurden Übergriffe gegen friedliche Tuaregfamilien beobachtet.

Ab Juni 2012 besaß nicht mehr die MNLA die Vormacht in den Hauptstädten des Nordens, sondern die kriminellen und terroristischen Gruppierungen AQMI und MUJAO – gemeinsam mit der zwar von einem Tuareg geführten, aber islamistischen Grundsätzen verschriebenen Gruppe Ansar Eddine. Alle drei Gruppen treten offiziell für einen islamischen Gottesstaat in der Region ein. Entsprechend setzen sie die Bevölkerung in den drei Nordregionen durch eine konservative Auslegung des islamischen Rechts unter Druck; so kam es zu öffentlichem Abhacken der Hand bei Diebstahl und zur Steinigung eines unverheirateten Paares. Diese fundamentalistische Ausrichtung des Islam wird von der zu etwa 94 Prozent muslimischen Bevölkerung Malis strikt abgelehnt. Sie sieht darin eine Bedrohung für den friedlichen und moderaten Islam, wie er bisher in Mali gelebt wurde.

Weil die Demokratie dieser fundamentalistischen Bedrohung nicht Herr wurde, wird sie in Teilen der politischen Klasse und der Bevölkerung nicht mehr als einzige politische Alternative zur Lösung gesellschaftlicher Probleme angesehen.

Konsens- und Personalpolitik statt demokratischer Institutionen

Mali hatte seit 1992 vor der Herausforderung gestanden, seine demokratische Ordnung zu konsolidieren. Dies ist im Allgemeinen nur erfolgreich, wenn demokratische Institutionen von den relevanten Akteuren sowie der Bevölkerung respektiert und als Hauptausgangsort politischer Kon-

¹ In Sicherheitskreisen wird vermutet, dass es sich um Al-Qaida au Maghreb Islamique handelt (International Crisis Group 2012).

troversen genutzt werden. Wie in vielen afrikanischen Demokratien zeichnete sich der malische Konsolidierungsprozess durch schwache Repräsentationsorgane aus; das gilt vor allem für die politischen Parteien und das Parlament. Letzteres ist bereits aufgrund seiner formalen Konstruktion – wie der begrenzten Gesetzgebungskompetenz und dem fehlenden Einfluss auf die Regierungsbildung – schwach. Der konsensuale und personenfokussierte Politikstil der herrschenden politischen Klasse höhlt die ohnehin schwachen Institutionen aus, erschwert deren demokratische Konsolidierung und verhindert die Erneuerung politischer Kräfte.

Mit der Machtübernahme des Präsidenten ATT veränderte sich ab 2002 der malische Politikstil. Aufgrund seiner zentralen Rolle beim Sturz des Regimes von Moussa Traoré verfügte der charismatische ATT über eine hohe Legitimation. Dies und seine persönlichen Netzwerke ermöglichten seine Wahl zum Präsidenten, obwohl er keiner Partei angehörte. Er konnte gestützt auf einen überparteilichen Konsens und mit Hilfe außerparlamentarischer Gruppen regieren:

Erstens beteiligte ATT viele Parteien an seinen Regierungen, was zugleich die parlamentarische Opposition auf ein Minimum reduzierte. Zwar brachten die Parlamentswahlen von 2007 zunächst eine breitere Opposition hervor – immerhin 19 von 147 Parlamentariern zählten sich nicht zu den Unterstützern ATTs –, im Laufe der Legislaturperiode schrumpfte die Opposition jedoch auf drei Abgeordnete der Parti Solidarité Africaine pour la Démocratie et l'Indépendance (SADI).

Da die meisten Parteien an der Regierung beteiligt waren, konnten sie kein eigenes Profil entwickeln. Dementsprechend gering war die Rekrutierung neuer politischer Kräfte; damit waren die Wahlmöglichkeiten der malischen Bürger jenseits der alten politischen Klasse stark eingeschränkt. Zudem hat das Parlament gegenüber der Exekutive formal nur schwache Kontrollbefugnisse. Diese institutionelle Machtbeschränkung wurde durch die zahlenmäßige Schwäche der Opposition verstärkt. So reichte beispielsweise die Anzahl der Oppositionsabgeordneten nicht einmal aus, um das Verfassungsgericht zur Kontrolle von Gesetzentwürfen anzurufen; hierfür wäre ein Zehntel der Abgeordneten notwendig gewesen.

Die personenfokussierte Politik ATTs verschärfte die bereits existierende Schwäche des Parteiensystems: die fehlende Programmatik und den geringen Institutionalisierungsgrad der Parteien. Neue Parteien gingen oft aus machtpolitisch und indivi-

duell motivierten Parteiabspaltungen hervor. Beispielsweise gründete der ehemalige Premierminister Ibrahim Boubacar Keïta im Jahr 2001 eine neue Partei, nachdem seine Partei Alliance pour la Démocratie au Mali (ADEMA) ihn nicht als Präsidentschaftskandidaten aufgestellt hatte. Diese Art von Entstehungsgeschichte sorgt wiederum dafür, dass sich an der gering ausgeprägten Programmatik und der auf Einzelpersonen ausgerichteten Organisationsstruktur der malischen Parteien nichts ändert.

Zweitens schwächte ATT Parteien und Parlament durch seine Zusammenarbeit mit losen Unterstützernetzwerken und außerparlamentarischen Kräften. So wurden politische Kontroversen und Entscheidungen noch weiter aus dem parteipolitischen und parlamentarischen Raum ausgelagert. Bereits während seiner Kandidatur für das Präsidentenamt im Jahr 2002 arbeitete er mit Netzwerken zusammen, insbesondere der Mouvement Citoyen. Diese Gruppierung vereinigte wichtige Geschäftsleute und warb gezielt Politiker an, die ihre Parteifunktionen behielten und so politischen Einfluss auf formale Institutionen nehmen konnten (Villalón und Idrissa 2005: 70-72). Der Präsident hielt offizielle Treffen mit der Mouvement Citoyen ab, um zentrale Problemfelder zu besprechen.

Zudem beriet er sich – der politischen Kultur Malis entsprechend – regelmäßig mit dem Hohen Islamischen Rat. Diese staatlich finanzierte Einrichtung kann durch ihre Mobilisierungskapazitäten ein Gegengewicht zum Parlament bilden. Als beispielsweise im Jahr 2009 im Parlament eine Reform des Familiengesetzbuches verabschiedet wurde und der Hohe Islamische Rat in den Änderungen eine Missachtung islamischer und malischer Traditionen sah, organisierte er Massenproteste. Daraufhin wurde das Gesetz von ATT nicht unterzeichnet und eine Überarbeitung eingeleitet (Leininger i.E.).

Die Schwäche der Wahlinstitutionen

Der Putsch am 22. März 2012 fand wenige Wochen vor den für April geplanten Präsidentschaftswahlen statt, bei denen ATT ohnehin nicht mehr antreten wollte. Dieser Zeitpunkt überraschte zunächst, da demokratische Wahlen seit 1992 als Legitimierungsgrundlage für Regierungen in Mali galten.

Freie und faire Wahlen setzen funktionsfähige Institutionen voraus, die eine von äußeren Einflüssen unbehelligte Stimmabgabe der wahlberechtigten Bürger und die möglichst unverfälschte

Umwandlung dieser Stimmen in politische Mandate gewährleisten. Allerdings stellte der Zustand der malischen Wahlinstitutionen seit den 1990er Jahren ein Problem für die demokratische Konsolidierung dar. Offensichtlich wurde dies bei den Parlamentswahlen 1997, die vom Verfassungsgericht annulliert und im zweiten Versuch von der Opposition boykottiert wurden. Dass die Konsolidierung der Wahlinstitutionen nicht gelingen konnte, liegt nicht zuletzt daran, dass über zwei wesentliche Grundsatzfragen keine Einigung erzielt wurde: Wie hoch ist die Grundgesamtheit der Wähler? Wer organisiert die Wahlabläufe und garantiert deren Rechtmäßigkeit?

Erstens sollen Wählerregister die aktuelle Gesamtheit der wahlberechtigten Bürger feststellen und so den Grundstein für die demokratische Repräsentation legen. Zu diesem Zweck müssen sie vollständig sein und regelmäßig aktualisiert werden. In Entwicklungsländern fehlen diese Register häufig wegen mangelnder Verwaltungsstrukturen und unzureichender Erfassung der Bürger. Ein lückenhaftes Wählerregister aufgrund eines unvollständigen Zensus war bereits ein Grund für das Scheitern der Parlamentswahlen von 1997 (Hanke 2001: 180-182). Die elektronische Überarbeitung des Wählerregisters in den Jahren 2000 bis 2002 trug nur wenig zur Verbesserung bei, da die Mitarbeiter zum Teil bestechlich gewesen sein sollen und es zu Doppelregistrierungen kam. Daher forderten nicht zuletzt internationale Akteure nach den nationalen Wahlen 2002 und 2007 die dauerhafte Einrichtung eines aktuellen Wählerregisters. Die seit 2008 laufende Arbeit an einem biometrischen Register kam jedoch aufgrund technischer Probleme nur schleppend voran. So kündigte die Regierung im Jahr 2011 an, die Wahlen 2012 würden auf der Basis des alten, nur aktualisierten Wählerregisters stattfinden. Mehrere Parteien, die im Vorfeld der Wahlen ihre Nähe zur Regierung aufgegeben hatten, protestierten gegen diesen Schritt, konnten aber letztlich keinen Einfluss auf die Entscheidung nehmen.

Zweitens stellen Wahlen – von der Erstellung der Wählerregister über das Verteilen der Wahlmaterialien bis zur Auszählung der Ergebnisse – eine große organisatorische Herausforderung dar. Dieser Prozess eröffnet zahlreiche Manipulationsmöglichkeiten. 1997 wurde in Mali eine unabhängige Wahlkommission mit der Organisation der Wahlen betraut, deren Unabhängigkeit vom Staatsapparat die Legitimität der Wahlen erhöhen sollte. Dieser Wahlkommission wurde jedoch die Verantwortung für die Wahlkrise von 1997 zugeschrie-

ben; entsprechend wurden ihre Kompetenzen begrenzt und Zuständigkeiten auf das Innenministerium übertragen.

Die Besetzung der Wahlkommission mit Vertretern politischer Parteien und der Zivilgesellschaft gab kontinuierlich Anlass zum Streit, wobei vor allem ihre Unabhängigkeit hinterfragt wurde. Die Regelung zur Sitzverteilung zwischen parlamentarischer Mehrheit und Opposition wurde verändert: Während ursprünglich die Hälfte der Sitze der Opposition vorbehalten war, spricht das jüngste Wahlgesetz nur von einer „gerechten Aufteilung der Sitze“. Eben diese vage Formulierung führte im Herbst 2011 erneut zu Streitigkeiten, als neun der Wahlkommissionssitze mit Vertretern der Regierungskoalition und nur ein Sitz mit einem Oppositionsvertreter besetzt wurden. Zwar erscheint dieser Anteil in Anbetracht der drei Oppositionssitze bei insgesamt 147 Mandaten nicht ungerecht, dies ist jedoch ein weiteres Beispiel dafür, dass die Konsenspolitik ATTs die Funktionsfähigkeit der demokratischen Institutionen Malis beeinträchtigte.

Der seit 1992 bestehende Konflikt um die Wahlinstitutionen unterminierte die Wahlen von 2012, noch bevor sie stattfinden konnten. Internationale Geber tragen hier eine Teilverantwortung. Ohne ihre aktive finanzielle und technische Unterstützung hätte Mali keine der bisherigen Nationalwahlen gemäß internationalen Standards durchführen können. Die Geber erkannten zwar die institutionellen Mängel und mahnten deren Reform nicht nur wiederholt an, sondern knüpften daran auch die Mittelvergabe. Es blieb jedoch bei Lippenbekenntnissen. So floss die Wahlhilfe nach 2002 auch ohne Einrichtung eines aktuellen Wählerregisters weiter.

Das politische Wiedererstarken des Militärs

Im Jahr 1991 hatte das Militär die Demokratisierung Malis maßgeblich angestoßen und den Übergang zur demokratischen Ordnung organisiert. In einer nationalen Konvention verständigten sich rund 1.800 Repräsentanten der malischen Gesellschaft auf eine demokratische Verfassung; bereits 1992 fanden die ersten demokratischen Wahlen statt.

Als ATT 2002 an die Macht gewählt wurde, legte er seine militärischen Ämter nieder. Er besetzte zwar zentrale Ministerposten wie das Innenministerium mit engen Vertrauten aus Militärkreisen, dies führte aber zu keiner erkennbaren Einflussnahme des Militärs in das tagespolitische

Geschehen. Allerdings wuchs innerhalb des Militärs der Unmut über den desolaten Zustand der Streitkräfte und deren generelle Vernachlässigung durch die Politik, während vor allem ATT-nahe Militärs von klientelistischen Netzwerken profitierten. Das Erstarken des Militärs und seine aktuelle Rolle in der politischen Krise des Landes basieren auf folgenden Entwicklungen:

Die seit 1996 geplante Militärreform und die damit angestrebte Sicherung der Nordregionen war gescheitert. Zwar waren 1.810 ehemalige Kämpfer ins Militär und 420 von ihnen in die Polizei aufgenommen worden, doch zeigte dies mittelfristig keinen Erfolg. Zum einen reproduzierte die Reform bestehende Hierarchien und traditionelle Strukturen innerhalb der Clans und zwischen verschiedenen Ethnien im Norden, denen sich die junge Generation nicht mehr unterwerfen wollte. Zum anderen konnten die spärlich besoldeten Soldaten durch Schmuggel in der Sahara höhere Einkommen erzielen. Hier bildete sich ein engmaschiges Netzwerk zwischen staatlichen Akteuren und kriminellen Organisationen, das den illegalen Handel mit Drogen, Tabak und Benzin in der Sahara förderte.

Diese Situation hatte sich nach der Amtsübernahme ATTs verschärft. Er wandte sich von der Politik der selektiven Bevorzugung Konarés ab und unterstützte stattdessen die arabische Bevölkerung und die Sonrai in den Nordgebieten. Damit brachte er die alteingesessenen Tuareg-Clans gegen sich auf und gefährdete den Frieden.

Ferner scheiterten die Ansätze der ATT-Regierung, die Eskalation von Gewalt und Kriminalität im Norden einzudämmen. ATT baute seit 2006 auf den politischen Dialog mit allen Gruppen – Kriminellen, Terroristen und Tuareg. Bis auf einzelne gezielte Angriffe gegen bewaffnete Tuareg im Jahr 2008 sah der Präsident von einer militärischen Strategie ab. Dies stieß im malischen Militär, in der Bevölkerung und bei den Nachbarstaaten Mauretanien und Algerien auf vehemente Kritik, denn das Wiederaufflammen von Tuaregkämpfen hatte gezeigt, dass die Verhandlungserfolge der 1990er Jahre nur von kurzer Dauer geblieben waren. Auch die Ausbreitung ausländischer militanter Gruppen auf malischem Territorium konnte nach Ansicht vieler Teile der Bevölkerung nicht durch Gespräche gelöst werden. ATT hielt jedoch am Dialog fest, was für die malische Öffentlichkeit den Schluss nahelegte, er selbst und seine Gefolgsleute seien an den Gewinnen aus dem lukrativen Drogenschmuggel in der Sahara beteiligt. Zudem sollte er mit AQMI eine Vereinbarung ausgehan-

delt haben, wonach die Gruppe keine Entführungen auf malischem Territorium mehr durchführen werde und sich im Gegenzug frei in der Sahara bewegen könne.

Insgesamt hatte die Fokussierung auf den politischen Dialog und die gleichzeitige Vernachlässigung des Militärapparats einen Glaubwürdigkeitsverlust der ATT-Regierung zur Folge. Das Militär entwickelte sich so zur politischen Alternative, der die Bevölkerung und Teile der politischen Elite eine Konfliktlösung im Norden eher zutrauten als der zivilen Regierung.

Drei Herausforderungen

Die Schwäche seiner demokratischen Institutionen und die schwelenden Konflikte im Norden hatten den Zusammenbruch der demokratischen Ordnung in Mali und die faktische Teilung des Landes erleichtert. Nach der Offensive der islamistischen Gruppen kam es im Januar 2013 zum militärischen Eingreifen Frankreichs. Wie lange die Wiedereroberung des Nordens dauern wird, lässt sich nicht absehen. Diese Ungewissheit birgt zusätzliche Herausforderungen für den Prozess einer Rückkehr zur Demokratie:

Sequenzielle versus graduelle Problemlösung

Die Übergangsregierung steht vor der Frage, ob die Herstellung der demokratischen Ordnung durch Wahlen und die Lösung der Konflikte im Norden gleichzeitig oder nur nacheinander ablaufen können. In der gegenwärtigen Lage wäre die Durchführung einer Wahl nur im Süden des Landes möglich. Solche Teilwahlen könnten von den Besatzern im Norden allerdings als Akzeptanz der Teilung des Landes interpretiert werden.² Zudem könnte sich eine aus Teilwahlen im Süden hervorgegangene Regierung nicht auf Legitimation durch die Bevölkerung des Nordens berufen, was die Lösung der Demokratie- und Sicherheitsprobleme wiederum erschweren würde.

Für einen späteren Wahltermin – nach dem offiziell vereinbarten Ende der Übergangsphase im April 2013 – spricht zudem der nach wie vor mangelhafte Zustand des Wahlregisters. Nach Angaben der Behörden wird seine Fertigstellung noch

² Die Frage, unter welchen Bedingungen Wahlen stattfinden können, wird in Mali viel diskutiert. Eine Umfrage der Friedrich-Ebert-Stiftung unter 385 Maliern in Bamako ergab, dass 91 % der Befragten Wahlen erst nach der Befreiung des Nordens wünschen (Cissé 2012: 15).

acht Monate dauern. Es spricht also einiges für die Abhaltung von Wahlen nach April 2013. Allerdings wäre es ein Fehler, die Wahlen auf unbestimmte Zeit auszusetzen.

Eine kurzfristig umsetzbare Alternative zu Wahlen wäre die Durchführung eines nationalen Konvents mit allen relevanten gesellschaftlichen und politischen Gruppen nach dem Vorbild der Nationalkonferenz von 1991. Ein solcher Konvent könnte einen Plan für die Übergangsphase formulieren und Gruppen aus dem Norden einbeziehen. Er könnte zudem die Arbeit des Parlaments fortführen, dessen Legislaturperiode abgelaufen ist. Anknüpfungspunkte für diese Alternative bilden bislang erfolglose Initiativen verschiedener Akteure – wie der Coordination des Organisations Patriotiques du Mali (COPAM), großer Nichtregierungsorganisationen und von Gewerkschaften –, einen nationalen Konvent zu organisieren.

Alte versus „neue“ politische Klasse

Die derzeitige Übergangsregierung setzt sich vorwiegend aus Vertretern der alten politischen Klasse unter Präsident ATT und oppositionellen Kräften aus Militär und Gesellschaft zusammen. Diese Zusammensetzung fördert die politische Polarisierung und erschwert die Entscheidungsfindung innerhalb der Regierung. Zudem hat das Gewicht des Militärs seit dem Putsch so zugenommen, dass es – gegebenenfalls auch unter Anwendung von Gewalt – effektiv und mit Unterstützung aus Teilen der Bevölkerung gegen Pläne der Übergangsregierung agieren kann. Dies wurde zuletzt deutlich, als im Dezember 2012 der Rücktritt von Premierminister Diarra durch das Militär erzwungen wurde. Hinzu kommt, dass die alte politische Klasse, die vorwiegend aus politisch Aktiven der Demokratisierungsphase Anfang der 1990er Jahre besteht, stark an Rückhalt in der Bevölkerung verloren hat. Diese Politikergeneration wird als korrupt und erfolglos angesehen, da sie dem Land weder nachhaltigen Frieden noch sozioökonomische Entwicklung gebracht hat. Folglich kann die Übergangsregierung ihre Politik vorerst nicht ohne Einvernehmen mit dem Militär und dessen ziviler Unterstützerguppe COPAM formulieren und umsetzen.

Politische Einbettung der Militäraktion

Seit Januar 2013 spitzte sich die Sicherheitslage zu, weil sich der Konflikt im Norden ausweitete und zu einer Bedrohung für den Süden wurde. Im selben Monat begann eine durch Frankreich massiv ausgestattete Militärintervention. In welchem

Umfang sich afrikanische Kräfte daran beteiligen werden, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch offen. Für den Erfolg der Intervention ist es mittelfristig wichtig, die externe Intervention an die politischen Institutionen in Bamako anzubinden, so dass der Übergang zu einem Friedensprozess eingeleitet werden kann. Dafür ist es zum einen notwendig, die Kommandostruktur des malischen Militärs zeitnah wieder aufzubauen. Zum anderen benötigen die malischen Akteure Konzepte, um die verhandlungsbereiten Rebellen Gruppen politisch einzubinden. Dabei spielt nicht nur die Frage der Demobilisierung eine Rolle, sondern auch eine Rückkehrstrategie für malische Flüchtlinge aus dem Norden und der Beginn eines Versöhnungsprozesses der verschiedenen Bevölkerungsgruppen in den Nordregionen.

Literatur

- Cissé, Ibrahima (2012), *Que veulent les Maliens?*, Meinungsumfrage für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Dezember, Bamako: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Hanke, Stefanie (2001), *Systemwechsel in Mali: Bedingungen und Perspektiven der Demokratisierung eines neopatrimonialen Systems*, Hamburg: Institut für Afrika-Kunde.
- International Crisis Group (2012), *Mali: Eviter l'Escalade*, Rapport-Afrique, 189, Juli.
- Leininger, Julia (im Erscheinen), Die ambivalente Rolle islamischer Akteure im Demokratisierungsprozess in Mali, in: Julia Leininger und Mirjam Künkler (Hrsg.), *Konstruktiv, destruktiv oder obstructiv? Religiöse Akteure in Demokratisierungsprozessen*, Wiesbaden: VS Verlag, 163-188.
- Rocksloh-Papendieck, Barbara, und Henner Papendieck (2012), *Die Krise im Norden Malis: Aktuelle Lage, Ursachen, Akteure und politische Optionen*, Studie für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Dezember.
- Villalón, Leonardo A., und Abdourahmane Idrissa (2005), The Tribulations of a Successful Transition: Institutional Dynamics and Elite Rivalry in Mali, in: Leonardo A. Villalón und Peter VonDoepp (Hrsg.), *The Fate of Africa's Democratic Experiments, Elites and Institutions*, Bloomington: Indiana University Press, 49-74.

■ Die Autorinnen

Charlotte Heyl, M.A., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am GIGA Institut für Afrika-Studien und forscht zur Unabhängigkeit von Verfassungsgerichten in Westafrika.

E-Mail: <charlotte.heyhl@giga-hamburg.de>, Webseite: <<http://staff.giga-hamburg.de/heyhl>>

Dr. Julia Leininger ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung Governance, Staatlichkeit und Sicherheit und Afrika-Koordinatorin des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik.

E-Mail: <julia.leininger@die-gdi.de>, Webseite: <http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/MSIN-7RXFTM>

■ GIGA-Forschung zum Thema

Im GIGA Forschungsschwerpunkt 1 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“ beschäftigt sich das Forschungsteam 3 mit der Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen im Kontext von Ungleichheit.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Basedau, Matthias, und Alexander Stroh (2011), Do Party Systems Make Democracy Work? A Comparative Test of Party System Characteristics and Democratization in Francophone Africa, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 1, 173-200.

Basedau, Matthias, und Sebastian Elischer (im Erscheinen), Auf dem Rückzug in die Kasernen? Autoritäre Herrschaft und das Militär im subsaharischen Afrika, in: *Politische Vierteljahresschrift*.

Engel, Ulf (2012), *Frieden, Sicherheit und Demokratie – wie weiter mit der AU?*, GIGA Focus Afrika, 8, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.

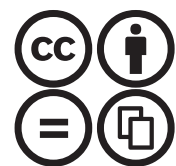
Erdmann, Gero, und Matthias Basedau (im Erscheinen), What Is One-Party Dominance? Conceptualising and Identifying One-Party Dominant Systems in Africa, in: Renske Doorenspleet und Lia Nijzink (Hrsg.), *One-Party Dominance in African Democracies*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Erdmann, Gero (2007): *Demokratie in Afrika*, GIGA Focus Afrika, 10, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.

Hoffendahl, Christine, und Anne Jansen (2012), *Tuareg – ein Volk im Kampf um Selbstbestimmung / Tuareg – A Nation Struggling for Self-Determination*, Annotierte Online-Bibliographie, GIGA Informationszentrum, Mai, online: <http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/bibliothek/bibliographien/pdf/dok-line_afrika_2012_1.pdf>.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA *Focus* Afrika wird vom GIGA Institut für Afrika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Gero Erdmann; Gesamtverantwortliche der Reihe: André Bank und Hanspeter Mattes; Lektorat: Ellen Baumann; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

GIGA *Focus*
German Institute of Global and Area Studies
Institut für Afrika-Studien

IMPRESSUM