



Metis

Institut für
Strategie & Vorausschau

Perspektiven

Afrika – der aufsteigende Kontinent?

Nr. 1 | Juni 2019

Metis Perspektiven geben die Meinung der Autor*innen wieder. Sie stellen nicht den Standpunkt der Bundeswehr, des Bundesministeriums der Verteidigung oder der Universität der Bundeswehr München dar.



Bundesministerium
der Verteidigung

Perspektiven

Im Bundesministerium der Verteidigung ist das *Referat Pol II 1* („Strategieentwicklung“) innerhalb der Abteilung Politik für das Thema „Strategie und Vorausschau“ zuständig. Das Referat trägt, anknüpfend an das Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr aus dem Jahr 2016, mit einer Reihe von Projekten zur Verbesserung der Strategiefähigkeit des Ministeriums bei.

Dazu gehört das mit Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus Regierung, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft besetzte *Netzwerk „Strategie und Vorausschau“*. Die regelmäßig stattfindenden Netzwerktreffen dienen dazu, sich zu strategischen Themen von sicherheitspolitischer Relevanz austauschen.

Das *Pilotprojekt Metis* an der Universität der Bundeswehr München ist gleichermaßen Teil wie Koordinator des Netzwerks „Strategie und Vorausschau“. In der Reihe *Metis Perspektiven* werden die Beiträge von Referentinnen und Referenten ausgewählter Netzwerktreffen publiziert.

Inhalt

Inhalt	3
Vorwort Géza Andreas von Geyr	4
Die „African Renaissance“ – Möglichkeiten für die deutsche und europäische Afrikapolitik Matthias Basedau	6
Der afrikanische Markt: Ungenutztes Potenzial? Stefan Mair	11
Afrikanische Selbstorganisation: Ansätze, Chancen und Herausforderungen Stefan Oswald	18
Aspiration und Grenzen deutscher Afrikapolitik Ottmar von Holtz	22
Impressum	26

Vorwort

Géza Andreas von Geyr

Im März 2019 fand die bereits achte Sitzung unseres Netzwerks „Strategie und Vorausschau“ statt. Das Netzwerk, gegründet 2016, vereint unter der Ägide der Abteilung Politik im Bundesministerium der Verteidigung und des Pilotprojekts Metis an der Universität der Bundeswehr in München regelmäßig Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Wirtschaft und Regierung, um sicherheitspolitisch relevante Zukunftsthemen unter die Lupe zu nehmen. Während im vergangenen Jahr so unterschiedliche Themen wie *Autoritäre Staaten*, die Phänomene *Extremismus, Terrorismus und Radikalisierung* oder die *Künstliche Intelligenz* im Mittelpunkt standen, diskutierten wir diesmal die Entwicklungen auf unserem Nachbarkontinent Afrika.

Mit dem Netzwerk „Strategie und Vorausschau“ ist es uns gelungen, ein interdisziplinäres Diskussionsforum zum vertraulichen Austausch über unterschiedlichste Zukunftsszenarien zu etablieren. Dabei verstehen sich unsere Treffen als kreative Räume, innerhalb derer wir – losgelöst von der Tagespolitik und über unterschiedliche Hierarchieebenen und Disziplinen hinweg – frei und intensiv debattieren können. Trotzdem (oder gerade deshalb?) haben die vergangenen Netzwerksitzungen gezeigt, dass sie nicht nur abstrakten Stoff zum Nachdenken, sondern auch ganz konkreten Input für die tagtägliche Arbeit hier im Bundesministerium der Verteidigung liefern.

Darüber hinaus haben sie einen Netzwerkeffekt: Mit Strategieentwicklung und sicherheitspolitischen Zukunftsthemen befasste Akteure aus Regierung, Wissenschaft und Wirtschaft kommen regelmäßig zusammen, tauschen sich aus und blicken gemeinsam über den Tellerrand. Das verbessert gemeinsam unserer Strategiefähigkeit, baut unsere Vorausschau-Kompetenzen aus und bereichert den sicherheitspolitischen Diskurs in Deutschland: so wie es uns das Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr und der Koalitionsvertrag zur Aufgabe machen.

Dass das Netzwerk „Strategie und Vorausschau“ sich auch mit den Entwicklungen auf dem afrikanischen Kontinent auseinandersetzen musste, lag auf der Hand. Denn die Bedeutung Afrikas für Europa ist immens, und in unserer globalisierten Welt haben auch wir Europäer an Sicherheit und Entwicklung in Afrika ein ureigenes Interesse. Daher ist ein aktives Engagement für Frieden, Stabilität und Prosperität auf unserem Nachbarkontinent eine Priorität dieser Bundesregierung. Nicht zuletzt geht es aber auch darum, dass wir Europäer neben China und Russland und möglichst gemeinsam mit unseren westlichen Partnern unseren Platz wahren, und uns nachhaltig zum Wohle der Afrikanerinnen und Afrikaner einbringen.

Dabei sind die Herausforderungen auf dem afrikanischen Kontinent immens: Staatliche Fragilität und Staatszerfall, islamistisch motivierter Terrorismus oder gewaltsame Ressourcenkonflikte sind in vielen Regionen an der Tagesordnung. Hinzu kommt der enorme Bevölkerungszuwachs – zu erwarten ist eine Verdreifachung in



den kommenden 50 Jahren – sowie die dramatische globale Erwärmung, die den afrikanischen Kontinent bereits heute besonders hart trifft. Potenzielle Folge sind, wenn nicht begedreht wird, ein Mehr an Konflikten, Gewalt und Perspektivlosigkeit sowie verstärkte Migrationsbewegungen, insbesondere nach Europa. Ebenso wird die Ernährungs- und Wasserknappheit zunehmen – zu rechnen ist mit über 100 Millionen zusätzlichen Afrikanerinnen und Afrikanern, die davon in den kommenden Jahren betroffen sein werden.

Vor diesem Hintergrund verfolgt die deutsche Afrikapolitik einen breiten, umfassenden Ansatz wie in dem im März dieses Jahres aktualisierten Afrikapolitischen Leitlinien festgehalten. Daher baut unser Afrika-Engagement auf die enge, partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Staaten Afrikas auf. Denn Lösungen für Afrika müssen auch ein „afrikanisches Gesicht“ haben. Hilfe zur Selbsthilfe und „African Ownership“ – also die Stärkung der regionalen Eigenverantwortung – sind der Schlüssel zum Erfolg. Daher setzt die Bundeswehr auf dem afrikanischen Kontinent vor allem auf die Förderung regionaler Organisationen und Ausbildungseinrichtungen. Dem dient eine Vielzahl bilateraler Ausbildungsprojekte, ebenso wie die Unterstützung etwa der Eingreiftruppe der G5 Sahel, die sich in absehbarer Zeit eigenständig im Kampf gegen den grenzüberschreitenden Terrorismus, Drogen- und Menschen schmuggel bewähren soll. Auch im Rahmen der verschiedenen militärischen Missionen, an denen sich die Bundeswehr in Afrika beteiligt, ist die enge Zusammenarbeit mit den lokalen Partnern vor Ort essenziell – das gilt für MINUSMA und EUTM in Mali ebenso wie im maritimen Bereich für EU NAVFOR Somalia – Operation Atalanta am Horn von Afrika oder innerhalb der Missionen UNAMID in Sudan, UNMISS in Südsudan und MINURSO in der Westsahara.

Im Rahmen der achten Sitzung unseres Netzwerks „Strategie und Vorausschau“ wurde eines jedoch besonders klar: Das jahrzehntelang gezeichnete Bild eines ausschließlich von Krisen, Konflikten, Armut und Perspektivlosigkeit geprägten Kontinents trifft längst nicht mehr zu. In diesem Sinne illustrieren auch die nachfolgenden Beiträge die kolossalen Entwicklungen, die in den vergangenen Jahren in einer Reihe afrikanischer Staaten stattfanden. So wird es in der Zukunft noch mehr darauf ankommen, die verschiedenen, spezifischen Länder- und Regionalkontexte dieses heterogenen Kontinents zu erfassen und passgenaue Unterstützung anzubieten. Eines gilt dabei jedoch für den gesamten Kontinent: Das Schaffen von ganzheitlichen Lebensperspektiven insbesondere für die junge Generation sowie für Frauen ist der Schlüssel zu einem friedlichen, stabilen und prosperierenden Afrika. 🐘



Dr. Géza Andreas von Geyr

Dr. Géza Andreas von Geyr ist seit 2014 Leiter der Abteilung Politik im Bundesministerium der Verteidigung. Zuvor war der Diplomat im Auswärtigen Amt, bei der Europäischen Kommission, im Deutschen Bundestag und im Bundeskanzleramt tätig. Von 2010 bis 2014 war er Vizepräsident des Bundesnachrichtendienstes.

Die „African Renaissance“ – Möglichkeiten für die deutsche und europäische Afrikapolitik

Matthias Basedau





Die „African Renaissance“ – Möglichkeiten für die deutsche und europäische Afrikapolitik

Matthias Basedau

In der senegalesischen Hauptstadt Dakar steht seit 2010 ein imposantes Denkmal, das der afrikanischen Renaissance gewidmet ist. Das Monument wurde von einer nordkoreanischen Baufirma errichtet und im Senegal ist man geteilter Meinung über seine Ästhetik. Man könnte überdies debattieren, ob Afrika tatsächlich eine Wiedergeburt erlebt – im Sinne, dass es an eine glorreiche Vergangenheit anknüpft. Allerdings lassen sich, von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt, zahlreiche positive Entwicklungen in Afrika beobachten. Im Folgenden soll zuerst ein kurzer Überblick über diese Trends gegeben werden. Im Anschluss erfolgt – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – eine Erörterung, welche Chancen und Möglichkeiten sich daraus für Deutschland und Europa ergeben.

Die sozioökonomische und politische Entwicklung in Afrika ist langfristig positiv

Afrika, besonders südlich der Sahara, gilt vielen als hoffnungsloser Fall. Krisen, Kriege, Krankheiten und Katastrophen bestimmen das mediale Bild. Dies steht in starkem Kontrast zu zahlreichen positiven Entwicklungen, die sich jedoch nachhaltig durch Zahlen belegen lassen (vgl. Basedau 2019; Rosling et al. 2018).

Zunächst haben wir diesen Befund für grundlegende sozioökonomische Indikatoren: Dies gilt für die „longue durée“ seit Ende des 19. Jahrhunderts (de la Escosura 2016), aber besonders seit Ende des Kalten Krieges (Eberlei 2009). Die Lebenserwartung hat sich seit 1990 um 10 Jahre auf mehr als 60 Jahre erhöht und das Prokopfeinkommen hat sich auf mehr als 3 500 USD pro Jahr verdoppelt. Der Anteil der absolut Armen ist von etwa 55 % deutlich auf 35 bis 40 % gesunken. Auch bei Bildung und Entwicklungschancen von Frauen gibt es Verbesserungen. Frauen haben bei der Alphabetisierung deutlich aufgeholt. In vielen Staaten gab es zuletzt ein hohes Wirtschaftswachstum. In einigen Ländern wie Äthiopien, Kenia oder Ruanda liegt dies nicht nur an höheren Preisen für Rohstoffe, von deren Export viele Länder abhängen. Offenbar wachsen auch die Mittelschichten, die weltweit häufig als Trägerinnen sozialen und politischen Fortschritts gedient haben.

In der Politik sind viele Fortschritte nachweisbar (vgl. Basedau 2019): Die Zahl der Kriegstoten hat sich deutlich verringert, von etwa 70 000 Opfern 1990 auf weniger als 7 000 im Jahr 2017. Fast alle afrikanischen Staaten führen Mehrparteienwahlen durch. Noch nie fanden so viele friedliche Machtwechsel statt. Seit 1990 ist der Anteil von Machtwechseln durch Wahlen dramatisch angestiegen und die Häufigkeit gewaltsamer Machtübernahmen deutlich zurückgegangen. Auch Militärputsche sind seltener



geworden. Präsidenten auf Lebenszeit und Militärdiktaturen sowie dominante Parteiensystem sind „vom Aussterben bedroht“. Nach Yaya Jammeh in Gambia und Robert Mugabe in Zimbabwe mussten zuletzt Abdelaziz Bouteflika in Algerien und Omar Al-Bashir im Sudan ihr Amt niederlegen.

Die politische Gleichstellung von Frauen macht spürbare Fortschritte. Der Anteil weiblicher Abgeordneter in den nationalen Parlamenten hat sich seit Mitte der 1990er Jahre fast verdoppelt und bewegt sich mit etwa 24% auf einem Niveau, das den USA entspricht und auch vom bundesdeutschen Anteil von etwa 30% nicht allzu weit entfernt ist. Offenbar steigt auch die Wirksamkeit von Regionalorganisationen wie der Afrikanischen Union (AU) oder subregionalen Organisationen wie ECOWAS oder SADC. Nicht verfassungsmäßige Machtwechsel werden nicht mehr akzeptiert und Friedensmissionen werden zunehmend von den afrikanischen Regionalorganisationen durchgeführt – beides möglicherweise Ursachen für den Rückgang an Gewalt und Autoritarismus in der Politik.

Besser heißt nicht notwendigerweise gut

Die Gründe für die fehlende Aufmerksamkeit für Fortschritte liegen vor allem in der Logik der Berichterstattung: Positive Entwicklungen sind langsam und langfristig, während negative Ereignisse medial fortlaufend für Aufmerksamkeit sorgen. Diese positiven Entwicklungen dürfen freilich nicht zu einem „feel good narrative“ führen, das Untätigkeit zur Tugend erhebt (Wadongo 2014). Trends sind umkehrbar und zahlreiche Probleme, besonders im Vergleich zu anderen Regionen, bestehen fort. Besser heißt nicht gut. Die Entwicklungen bedeuten so keinesfalls, dass Migrations- und Fluchtursachen kurzfristig entfallen, da eine höhere Lebenserwartung auch zum Bevölkerungswachstum beiträgt. Die positiven Entwicklungen in Afrika sind jedoch als Chance zu begreifen: Die Wissenschaft ist aufgerufen, die positiven Trends einem kritischen Test zu unterziehen, und die „Treiber“ (und wie gehabt die Hindernisse) von positiven Entwicklungen zu identifizieren. Diese Erkenntnisse sind direkte Anknüpfungspunkte für die Afrikapolitik und Entwicklungszusammenarbeit, die afrikanische Lösungen für afrikanische Herausforderungen unterstützen sollte.

Anknüpfungspunkte für Deutschland und Europa: Was, Wie, Wer?

Wie sehen solche Anknüpfungspunkte aus deutscher, europäischer oder westlicher Sicht konkret aus? Der erste Schritt besteht darin, die eigenen Interessen zu formulieren („Was?“). Interessen und wertebasierte Außenpolitik sind keine Widersprüche, solange Interessen nicht auf Kosten anderer verfolgt werden. Eine in diesem Sinne „aufgeklärte Interessenpolitik“ Deutschlands in Bezug auf Afrika sollte daher die konkreten und „harten“ Interessen benennen und auch auf mögliche Spannungsverhältnisse mit der Wertebasierung eingehen.

Durch die Ereignisse der letzten Jahre ist Afrika verstärkt Gegenstand solcher „harten“ Interessen geworden. Die Gestaltung der Migrationsströme hat bereits zu einer verstärkten Kooperation mit afrikanischen Regierungen wie z. B. im Niger geführt. Der Sahel ist eine wichtige Durchgangsrouten für die Migration aus dem Herzen Afrikas, aber auch ein Schauplatz dschihadistischer Gewalt. Weitere Hot Spots sind diesbezüglich Nigeria und, am Horn von Afrika, Somalia. Alle drei Konfliktherde haben bereits auf andere Länder übergreifen. Die Eindämmung solcher Sicherheitsrisiken ist daher ein legitimes und wichtiges Anliegen für die deutsche Außenpolitik.

Die meisten anderen europäischen und westlichen Staaten sind Handelsnationen und auch Deutschland hat eine besonders ausgeprägte Außenhandelsorientierung. Bisher ist das Handelsvolumen mit Afrika marginal und trotz der positiven Entwicklungen ist Afrika nicht der favorisierte Markt für die nahe Zukunft. Dies heißt aber nicht, den Handel mit Afrika als langfristiges Ziel aus den Augen zu verlieren. Überdies mehren sich die Initiativen, nicht zuletzt von der Bundesregierung, die Entwicklungszusammenarbeit mit den Mitteln des Handels und privatwirtschaftlicher Initiativen voranzutreiben.



In der näheren Zukunft liegt es also im Interesse Deutschlands und Europas, die beschriebenen positiven Entwicklungen zu verstetigen und zu verstärken sowie negative Entwicklungen zu stoppen und umzukehren. Die Frage ist: Wie? Hier gilt es zu allererst, den Erwartungshorizont zu dämpfen. Es gehört bereits zu den 2019 neu fortgeschriebenen Leitlinien der deutschen Afrikapolitik, das eigene Potenzial nicht zu überschätzen (Bundesregierung 2019).

Über die neuen privatwirtschaftlich orientierten Ansätze wie dem „Compact with Africa“ (CwA) oder dem „Marshallplan mit Afrika“, werden Weg und Ziel im Bereich der sozioökonomischen Entwicklung in gewisser Weise vereint. Der durchaus nachvollziehbare Ansatz besteht darin, an Eigeninteresse vor Ort anzuknüpfen. Freilich sollten „Compact“ und „Marshallplan“ nicht mit zu vielen Erwartungen überfrachtet werden. Privatwirtschaftliche Initiativen sind jedoch auch für Deutschland und Europa eine wesentliche Quelle von Wohlstand – insbesondere, wenn Marktwirtschaft sozial und ordnungspolitisch eingehegt wird.

Ziel und Weg zugleich sind auch die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie sowie die Förderung von Regionalorganisationen. Soziale und wirtschaftliche Entwicklung gedeiht dort, wo es verlässliche rechtsstaatliche Rahmenbedingungen gibt. In den letzten Jahren wurde das Ziel der Demokratisierung auch von Deutschland deutlich weniger offensiv verfolgt. Dies ist einerseits verständlich, da gesellschaftliche und politische Idealvorstellungen nicht unbesehen auf verschiedene Kontexte anwendbar sein mögen und insbesondere missionarische Oktroyierung vor dem Hintergrund des Kolonialismus nicht angebracht scheinen. Allerdings zeigen Untersuchungen des Afrobarometers (2019), dass Afrikaner durchaus Demokratie auch im westlichen Sinne in großer Mehrheit wünschen.

Gesellschaften mit weniger Repression und mehr Rechtssicherheit werden auch weniger Flucht und Migration hervorrufen. Dies gilt ebenso für Gewalt und Krieg. Oben wurde bereits angedeutet, dass Regionalorganisationen offenbar zu weniger Gewalt und Autoritarismus beigetragen haben. Insofern ist es ein zielführender Ansatz, diese zu unterstützen – und zwar insbesondere bei Friedensmissionen und der Stärkung demokratischer Normen. Langfristig sollte Afrika in der Lage sein, die eigenen Sicherheitsprobleme selbst zu lösen. Das heißt nicht, dass europäische Einsätze wie in Mali, trotz aller auftretenden Schwierigkeiten, nicht sinnvoll wären. Vielmehr gilt es auch weiterhin, die Kapazität afrikanischer Sicherheitsorgane im Rahmen von sogenannter Ertüchtigung zu stärken. Dies sollte nicht nur konventionelle militärische Fähigkeiten, sondern auch polizeiliche und nachrichtendienstliche Kapazitäten einschließen. Die notwendige Berücksichtigung von Sicherheit steht nicht im Gegensatz zur Erkenntnis, dass Sicherheit langfristig durch sozioökonomische Entwicklung gesichert wird. Die „Vernetzung“ von Sicherheit und Entwicklung hat sich als Leitmotiv auch in der deutschen Entwicklungspolitik durchgesetzt. Die allenfalls schleppenden Fortschritte in Mali sollten nicht dazu führen, ein Engagement grundsätzlich infrage zu stellen. Es sollten aber bessere Wege gefunden werden, Sicherheit und Entwicklung wirksamer zu stärken.

Die deutsch-afrikanischen Beziehungen zum wechselseitigen Nutzen können durch die Bildung von Netzwerken befördert werden. Diese sollten langfristig entwickelt werden, indem es zu Austauschprogrammen mit afrikanischen Nachwuchspolitikern und -wissenschaftlern kommt. Dabei können Werte und Fertigkeiten gleichermaßen gestärkt und vermittelt werden. Der Austausch zwischen Afrikanern und Deutschen oder Europäern sollte dabei wechselseitig ausgestaltet sein. „Augenhöhe“ sollte kein Schlagwort sein. Gegenseitiger Respekt ist insbesondere vor dem Hintergrund des europäischen Kolonialismus von eminenter Bedeutung.

Politikempfehlungen müssen einschließen, welche Akteure geeignete Maßnahmen durchführen („Wer?“). Die Bundesregierung bekennt sich auch in der Afrikapolitik nachhaltig zum Multilateralismus. Dieser Ansatz hat nicht nur normative Argumente auf seiner Seite, sondern folgt auch der Erkenntnis, dass nur gemeinsam mehr erreicht werden kann und dass inklusive Politik auch zu mehr Akzeptanz führt. Die Kehrseite des Multilateralismus ist natürlich, dass unterschiedliche Interessen unterschiedlicher



Akteure leicht gemeinsames Handeln verhindern können. Die afrikapolitischen Ziele Deutschlands sind so nicht immer deckungsgleich mit den Vorstellungen Frankreichs – des wichtigsten bilateralen Verbündeten in Europa –, dessen Regierung mitunter eine stark an Vorstellungen von Einflusszonen orientierte Afrikapolitik betreibt. Dies zeigte sich zuletzt etwa in der Krise um „Ambazonien“ in Kamerun. Zudem hat Frankreich in der Zusammenarbeit mit Deutschland in Afrika durchaus einen Führungsanspruch. Dem entspricht auch, dass die deutsche Präsenz in Mali auch durch das Bündnis mit Frankreich und nicht nur durch die Situation vor Ort motiviert ist.

Eine unilaterale deutsche Afrikapolitik ist jedoch keine Alternative. Mitunter wenig vereinbare Ziele sind das Wesen der Politik. Ohne Zusammenarbeit mit europäischen und – vor allem – afrikanischen Partnern werden sich deutsche Ziele ohnehin nicht verwirklichen lassen. Dies ist die letzte wichtige Erkenntnis, die es zu betonen gilt. Alle Politiken sollten an den ureigenen Interessen der Menschen vor Ort anknüpfen, um nachhaltig wirksam zu werden. 🐘

Literatur

- Afrobarometer (2019), <http://afrobarometer.org/> (4. Januar 2019).
- Basedau, Matthias (2019), Der unbemerkte Fortschritt: Ein Plädoyer für mehr „Afropositivismus“, GIGA Focus Afrika, 02/2019, Hamburg: GIGA.
- Bundesregierung (2019), *Eine vertiefte Partnerschaft mit Afrika. Fortschreibung und Weiterentwicklung der Afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung* <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2204146/61736c06103e9a28e328371257ee34f7/afrikaleitlinien-data.pdf> 27. März 2019. (17. April 2019).
- De la Escosura, Leandro (2013), Human Development in Africa: A Long-Run Perspective, in: *Explorations in Economic History*, 50, 2, 179-204.
- Eberlei, Walter (2009), *Afrikas Wege aus der Armutsfalle*. Verlag Brandes & Apsel;
- Rosling, Hans, Anna Rosling Rönnl und Ola Rosling (2018), *Factfulness: Wie wir lernen, die Welt so zu sehen, wie sie wirklich ist*, übersetzt von Hans Freundl, Hans-Peter Remmler und Albrecht Schreiber, Berlin: Ullstein.
- Wadongo, Evans (2014), Africa Rising? Let's be Afro-Realistic, in: *The Guardian*, 7. November, www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2014/nov/07/africa-rising-lets-be-afro-realistic (28. Dezember 2018).



Prof. Dr. Matthias Basedau

Prof. Dr. Matthias Basedau ist seit 2002 wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Afrika-Studien und seit Oktober 2018 dessen Direktor. Seit 2013 ist er außerplanmäßiger Professor an der Universität Hamburg. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Demokratisierung und gewaltsame Konflikte im subsaharischen Afrika. Dabei beschäftigt er sich vor allem mit der Rolle von Ethnizität, natürlichen Ressourcen, politischen Institutionen und Religion. Er ist überdies Regionalkoordinator für West- und Zentralafrika beim Bertelsmann-Transformation Index.

Foto: © GIGA / Marein Kasiske

Der afrikanische Markt: Ungenutztes Potenzial?

Stefan Mair





Der afrikanische Markt: Ungenutztes Potenzial?

Stefan Mair

Mehr Investitionen für Afrika ist die Marschrichtung, die wir aus dem politischen Berlin vernehmen. In den neuen „Afrikapolitischen Leitlinien 2019“ setzt die Bundesregierung aus gutem Grund den Fokus verstärkt auf den deutschen und afrikanischen Privatsektor. Mit mehr Handel und Investitionen sollen die nachhaltige Entwicklung des Kontinents vorangetrieben und die Flüchtlingsbewegungen in die Europäische Union reduziert werden. Dabei stellt sich die Frage, ob unser afrikanischer Nachbarkontinent tatsächlich ungenutztes Potenzial für deutsche Unternehmen bereithält.

Die Wirtschaft in Afrika wächst

Die Wirtschaft der meisten afrikanischen Länder ist in den letzten 15 Jahren stark gewachsen. Im Durchschnitt betrug das Wirtschaftswachstum in Afrika 2018 4%, verglichen mit einem deutschen Wirtschaftswachstum von 1%. Afrikas mittelfristige Wachstumsaussichten sehen ebenfalls gut aus. Die Afrikanische Entwicklungsbank (African Development Bank, AfDB) prognostiziert ein durchschnittliches Wirtschaftswachstum von 4% für 2019. Für 40% der afrikanischen Länder wird ein Wachstum von mindestens 5% vorhergesagt. Damit ist Afrika die am schnellsten wachsende Weltregion. Doch das hohe Bevölkerungswachstum auf dem afrikanischen Kontinent wirkt zum Teil der wirtschaftlichen Entwicklung entgegen, indem es das Pro-Kopf-Einkommen weniger schnell steigen lässt. Innerhalb der nächsten Jahrzehnte wird sich Afrika zum jüngsten und bevölkerungsreichsten Kontinent entwickeln. Laut Schätzungen wird die Bevölkerung von einer Milliarde im Jahre 2013 auf über 3 Milliarden im Jahre 2063 ansteigen.¹ Dies bietet Chancen in Bezug auf Absatzmärkte, aber auch Risiken: Es drohen Konflikte um Arbeit, Nahrung, Land und Wasser. Die größte Herausforderung besteht darin, ein inklusives Wirtschaftswachstum zu erreichen, welches Arbeitsplätze schafft. Nur wenn die lokale und internationale Privatwirtschaft in Arbeitsplätze investiert, wird die Entwicklung Afrikas gelingen.

Deutsche Firmen noch zögerlich

Afrika wird für deutsche, wachstumsorientierte Unternehmen auf der Suche nach neuen Märkten zunehmend interessant. Bislang ist der deutsche Außenhandel mit Afrika mit 2% Anteil am gesamten Außenhandel jedoch sehr gering. Auch sind bisher nur etwa 1 000 deutsche Unternehmen auf dem afrikanischen Kontinent aktiv. Woran liegt das? Hier kommen vier Faktoren ins Spiel, die die Investitionsentscheidungen beeinflussen:

¹ African Economic Outlook 2018, African Development Bank 2018, S. 48.



Marktgröße, politische Kalkulierbarkeit und Rechtssicherheit, Infrastruktur sowie Zugang zu Fachkräften.

Marktgröße

Die nationalen Märkte der meisten afrikanischen Staaten sind für größere Investitionen der verarbeitenden Industrie zu klein, gemessen an dem für die Bevölkerung zur Verfügung stehenden Einkommen. Ausnahmen bilden hier die Länder Ägypten, Nigeria und Südafrika sowie, mit Einschränkungen, Marokko, Äthiopien und Kenia. Größere Märkte mit Freizügigkeit für Beschäftigte, Waren, Dienstleistungen und Kapital erhöhen die Attraktivität für lokale und ausländische Investoren. Zudem führt ein vermehrter und grenzüberschreitender Handel zu mehr Wettbewerb auf den heimischen Märkten, was die Produktionskosten senkt, die Produktvielfalt erhöht und somit mehr wirtschaftliche Aktivität generiert. Die kleinen nationalen Märkte in Afrika führen hingegen dazu, dass der Anteil der verarbeitenden Industrie sehr gering ist. Lediglich 1,1 % der globalen Wertschöpfung in diesem Wirtschaftssektor findet auf dem afrikanischen Kontinent statt. Deshalb ist die regionale Integration nationaler Märkte und deren besserer Anschluss an internationale Wertschöpfungsketten von größter Bedeutung. Investitionen können dann dem nationalen Markt und der Belieferung von Exportmärkten dienen. Dass die Belieferung von Exportmärkten, insbesondere innerhalb Afrikas, noch nicht gut funktioniert, zeigt der geringe intra-afrikanische Handel von lediglich 18 %. Grund hierfür ist, dass Handel innerhalb Afrikas infolge verschiedenster und komplizierter Regeln und Zölle zeitaufwendig und teuer ist. Abhilfe könnte die Einführung der Panafrikanischen Freihandelszone (CFTA) schaffen. Das 2018 unterzeichnete afrikanische Freihandelsabkommen könnte einen Handelsblock mit 1,2 Milliarden Menschen und einem gemeinsamen Bruttoinlandsprodukt (BIP) von über 2 Billionen Euro schaffen. Afrikas BIP könnte um 1 %, die Gesamtbeschäftigung um 1,2 % und der inner-afrikanische Handel um 33 % steigen.² In Zeiten von zunehmendem Protektionismus gilt es, diesen wichtigen Schritt in Richtung Freihandel zu unterstützen. Zudem sind die Freihandelsabkommen zwischen der EU und den afrikanischen Ländergruppen (Economic Partnership Agreement, EPA) ein wichtiger Baustein, um ausländische Investitionen anzuziehen. So liegt für deutsche und europäische Unternehmen ein großer Vorteil der EPAs in der leichteren Erschließung afrikanischer Märkte und der zunehmenden Marktgröße in Folge der regionalen Wirtschaftsprozesse.

Politische Kalkulierbarkeit und Rechtssicherheit

Die Abschreibung von Investitionen läuft stets über mehrere Jahre. Wenn das Risiko hoch ist, dass während dieser Zeit gültige Lizenzen, bestehende Marktconstellations und Geschäftsbedingungen aufgrund eines politischen Machtwechsels in Frage gestellt werden oder gar die Gefahr einer Enteignung droht, wird der Unternehmer nicht investieren. Ebenfalls nicht investieren wird der Unternehmer bei mangelnder Rechtssicherheit. Wenn beispielsweise Geschäfte nur mithilfe von Korruption zustande kommen können, nehmen deutsche Unternehmen davon Abstand. Nach wie vor belegen afrikanische Staaten auf dem Index zur Korruptionswahrnehmung von Transparency International fast alle hinteren Plätze.

Infrastruktur

Ein gut ausgebautes Infrastrukturnetz ist eine wichtige Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung. Eine zuverlässige Strom- und Wasserversorgung gewährleistet, dass Unternehmen ungehindert und ohne hohe Zusatzkosten arbeiten können; ein effektives Transportwesen ermöglicht es Unternehmen, ihre Waren schnell und sicher zu den

² *The African Continental Free Trade Area: The Day after the Kigali Summit*, United Nations Conference on Trade and Development, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/presspb2018d4_en.pdf, Mai 2018, S. 3.



Kunden zu bringen; und ein solides Telekommunikationsnetzwerk ermöglicht einen schnellen Informationsaustausch. Afrika leidet jedoch an einem ausgeprägten Infrastrukturdefizit. Ohne Zweifel sind massive Investitionen in den Aufbau physischer Infrastruktur notwendig. Eine noch größere Herausforderung für eine gute Infrastruktur in Afrika liegt in der mangelnden Instandhaltung. Strukturen zur Instandhaltung müssen dringend geschaffen werden. Viele der Infrastrukturprojekte, welche durch chinesische, europäische und andere Fördermittel aufgebaut wurden, könnten sonst in wenigen Jahrzehnten nicht mehr genutzt werden.

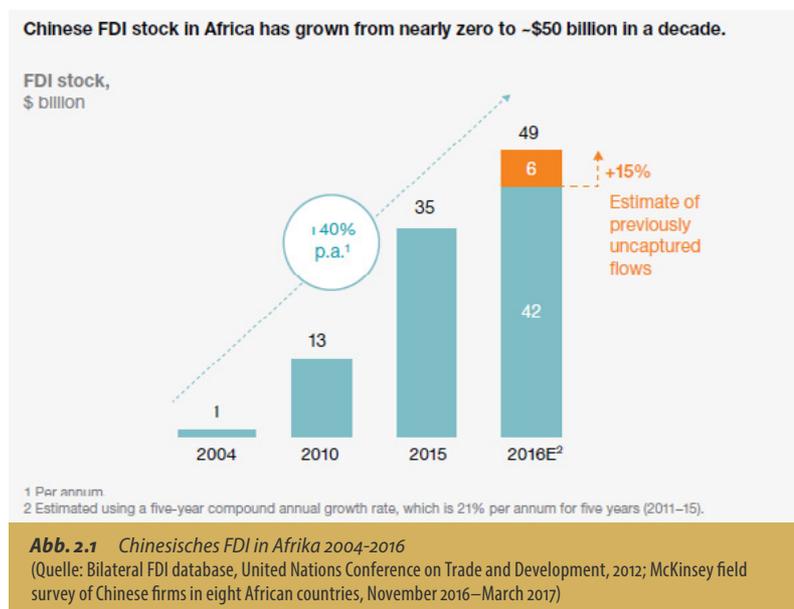
Zugang zu Fachkräften

Neben Investitionen in die physische Infrastruktur sind Investitionen in den Ausbildungsstand der Arbeitskräfte nötig. Nur mit einem Mindestmaß an allgemeinbildenden und technischen Fertigkeiten kann das große Potenzial der demographischen Entwicklung in den afrikanischen Ländern nachhaltig genutzt werden. Gegenwärtig behindert der Mangel an ausgebildeten Fachkräften Investitionen in Afrika. Deutschland kann unter anderem mit seinen Erfahrungen im dualen Ausbildungssystem einen wichtigen Beitrag leisten, um die Zusammenarbeit von Unternehmen und Staat in afrikanischen Ländern bei der Arbeitsmarktorientierung der beruflichen Bildung zu stärken. Dies ist auch zur Deckung des Bedarfs an qualifizierten Fachkräften für deutsche, in Afrika produzierende Unternehmen wichtig. Entscheidend hierbei ist es, dass nicht an der Nachfrage der Privatwirtschaft vorbei ausgebildet wird. Daher ist die intensive Einbeziehung von Unternehmen in die Ausgestaltung von berufsbildenden Maßnahmen dringend erforderlich.

China erobert afrikanische Märkte schnell und risikofreudig

Das Interesse von sogenannten Global Players an Afrika wächst zunehmend. Immer mehr diplomatische Vertretungen werden auf dem afrikanischen Kontinent eröffnet. Zwischen 2010 und 2016 waren es 320. China ist mit gegenwärtig 52 Auslandsvertretungen in Afrika Spitzenreiter.³

Das wirtschaftliche Engagement in Afrika ist noch immer mit höheren Risiken verbunden, wird jedoch in Teilbereichen mit hohen Renditen belohnt. Länder wie China haben diese positiven Aussichten und die damit verbundenen Chancen erkannt und zeigen großes Interesse an afrikanischen Märkten. Dabei handeln chinesische Unternehmen mit hoher Schnelligkeit und Risikofreude. In vielen afrikanischen Ländern ist China inzwischen einer der größten Investoren. Die chinesischen Investitionen in Afrika sind seit 2004 massiv gestiegen. Im Jahr 2016 betragen sie 49 Milliarden



³ *Choices on the continent*, The Economist, March 9th, 2019, S. 18.



US-Dollar.⁴ Deutsche Direktinvestitionen in ganz Afrika betragen 2015 hingegen lediglich 7,2 Milliarden Euro⁵.

Für China ist Sambia das Investitionsziel Nummer eins, gefolgt von Nigeria. Ein Großteil der chinesischen Investitionen in Afrika geht in den Bereich Transport, Energie und Rohstoffe.⁶ Dabei dienen die Investitionen in Transport und Energie häufig der Gewinnung und Ausfuhr von Rohstoffen. Somit besteht ein klarer Fokus auf strategischer Rohstoffsicherung für die heimischen Märkte.

Chinesische Staatsunternehmen greifen dabei auf massive politische und finanzielle Unterstützung ihrer Regierung zurück. Dies verschafft ihnen im Vergleich zu deutschen Unternehmen einen klaren Wettbewerbsvorteil. Dabei verknüpft das chinesische Modell die Entwicklungszusammenarbeit mit handelspolitischen Interessen und verfolgt das Prinzip der politischen Nichteinmischung. In der Praxis bedeutet dies, dass Entwicklungskooperationen nicht an Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit geknüpft sind. Afrikanische Staaten nehmen die chinesischen Investitionen meist gern an, auch wenn einige afrikanische Geschäftspartner deutsche Produktqualität bevorzugen würden.

Beim China-Afrika-Gipfel 2018 in Peking, an dem 53 der 54 afrikanischen Staatsoberhäupter teilnahmen, sagte China dem afrikanischen Kontinent weitere milliarden-schwere Kredite und Investitionen zu. So werden in den kommenden Jahren zusätzlich 60 Milliarden US-Dollar (51,7 Milliarden Euro) in Form von Krediten und Investitionen bereitgestellt werden.⁷ Durch die freizügig vergebenen Kredite aus China haben sich einige afrikanische Staaten stark verschuldet und in Abhängigkeit begeben. Diese Entwicklung wird auch von afrikanischer Seite zunehmend kritischer gesehen.

Ungenutzte Potenziale für deutsche Unternehmen erkennen

Gute Chancen für deutsche Unternehmen bieten sich im Ausbau der städtischen Infrastruktur im Bereich erneuerbarer Energien sowie in der Nahrungsmittel- und Rohstoffverarbeitung. Insbesondere Ostafrika bietet hier Potenzial. Die Region zeigt eine relative große kulturelle Homogenität, Integrationserfolge bei der Ostafrikanischen Gemeinschaft (East African Community, kurz: EAC), eine wachsende, gut ausgebildete Mittelschicht und Investitionen in die Infrastruktur. Hinzu kommt die günstige geographische Lage. Der Weg über den Indischen Ozean schafft Zugang zu schnell

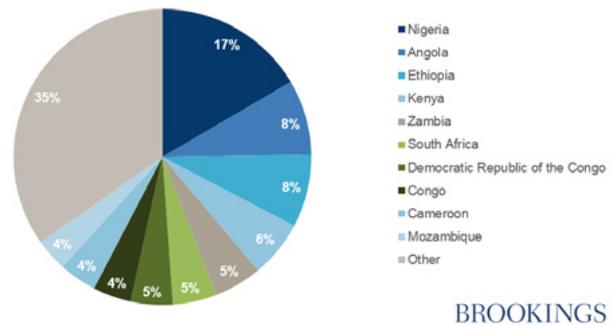


Abb. 2.2 Chinesische Investitionen nach afrikanischen Ländern
(Quelle: Chinese Investment Tracker, AEI)

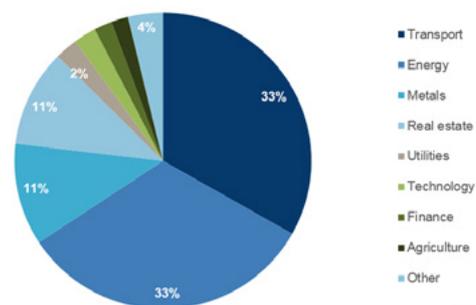


Abb. 2.3 Chinesische Investitionen nach Wirtschaftszweig
(Quelle: Chinese Investment Tracker, AEI)

4 McKinsey&Company, Dance of the lions and dragons – How are Africa and China engaging, and how will the partnership evolve?, June 2017, S. 23.

5 <https://www.bundesbank.de/resource/blob/729620/6a6a0d29e8a6a9937a4c580132f5161c/mL/2018-bestandserhebung-direktinvestitionen-data.pdf>, S. 17.

6 <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/09/09.06-Figure-2-Locational-distribution-of-Chinese-investment-in-Africa.png>

7 <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/09/09.06-Figure-2-Locational-distribution-of-Chinese-investment-in-Africa.png>



wachsenden Märkten in Asien, insbesondere im Zusammenhang mit der 2013 von Staatspräsident Xi Jinping ausgerufenen neuen Seidenstraßen-Initiative Chinas (Belt and Road Initiative). Mit der Initiative soll die traditionelle Seidenstraße, die ihre Blütezeit im späten Mittelalter erlebte, wiederbelebt und ausgebaut werden. Dabei handelt es sich aktuell vor allem um zwei Transportrouten, eine nördlich gelegene Route zu Land und einen südlich gelegenen Seeweg über Südostasien, den Mittleren Osten und Ostafrika nach Europa. Mehr als 60 Staaten in Asien, Afrika und Europa und damit fast zwei Drittel der Weltbevölkerung wären daran beteiligt.

Bundesregierung richtet den Blick nach Afrika

Afrika erfreut sich in Deutschland großer politischer Konjunktur. Die Bundesregierung intensiviert ihre Afrikapolitik zunehmend und setzt verstärkt auf die wirtschaftliche Verknüpfung mit dem Nachbarkontinent. Nach dem vom Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (BMZ) 2016 initiierten „Marshallplan mit Afrika“, stieß Deutschland im Rahmen der deutschen G20-Präsidentschaft 2017 die Initiative „Compact with Africa“ an. Diese soll Anreize für Reformen schaffen und damit Investitionen und Beschäftigung in den teilnehmenden Ländern stärken.

Auf dem G20-Investitionsgipfel 2018 in Berlin sagte Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel: „Über viele Jahre hinweg waren wir sehr auf Asien konzentriert. [...] In Zukunft muss sich der Blick mehr nach Afrika wenden.“ Merkel kündigte ein Maßnahmenpaket in Höhe von 1 Milliarde Euro für Investitionen in Afrika an, von dem auch deutsche Unternehmen profitieren sollen. Insbesondere kleine und mittlere Unternehmen, die von Investitionen in Afrika aufgrund erhöhter Risiken oder fehlender Finanzierungsmöglichkeiten bisher absehen, sollen gestärkt werden. Wie genau diese Unterstützung aussehen soll, wird zurzeit von der Bundesregierung ausgearbeitet. Auch Entwicklungsminister Dr. Gerd Müller ist von Afrikas Potenzialen überzeugt und betont stets, dass Afrika der Chancen- und Wachstumskontinent der Zukunft sei.

Diesen Fokus auf den afrikanischen und deutschen Privatsektor mit stärkerem Handel und Investitionen begrüßt der BDI. Er ist ein wichtiger Schritt für ein größeres Engagement der deutschen Wirtschaft auf unserem Nachbarkontinent. Auch die Schwerpunktsetzung auf einige Länder befürwortet der BDI. Es ist sinnvoll, Afrika differenziert zu betrachten und sich auf reformbereite Länder zu konzentrieren. Nothilfe sei hierbei ausgenommen. Opfern von bewaffneten Konflikten und von Naturkatastrophen muss nach wie vor beigestanden werden, unabhängig von der Reformbereitschaft der jeweiligen Regierungen.

BDI engagiert sich auf dem afrikanischen Kontinent

Im Rahmen von Verbandspartnerschaften setzt sich der BDI aktiv für die Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Afrika ein. Nach erfolgreichem Abschluss einer sechsjährigen Verbandspartnerschaft mit dem ghanaischen Industrieverband Association of Ghana Industries (AGI), unterhält der BDI seit 2015 eine Verbandspartnerschaft mit dem ostafrikanischen Industrieverband East African Business Council (EABC). Ziel ist es, die regionale Wirtschaftsintegration in Ostafrika zu unterstützen, die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Privatunternehmen zu verbessern und dabei Netzwerke zwischen deutschen und ostafrikanischen Unternehmern und Politikern zu etablieren.

Des Weiteren engagiert sich der BDI in Ostafrika gemeinsam mit der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), dem East African Business Council (EABC) und der East African Community (EAC) mit seinem Projekt „Perspektiven schaffen: Wirtschaft für Entwicklung“. Mit dem Projekt werden ausgewählte Unternehmen in Ostafrika unterstützt mit dem Ziel, neue Arbeitsplätze zu schaffen sowie Projekte und Partnerschaften zwischen deutscher und ostafrikanischer Wirtschaft anzuregen. So sollen Perspektiven von ostafrikanischen Firmen verbessert und deutschen Firmen der Markteintritt ermöglicht werden.



Kontinent mit ungenutztem Potenzial für die deutsche Wirtschaft

Die anfangs gestellte Frage kann somit mit „ja“ beantwortet werden. Trotz bestehender Herausforderungen, sieht der BDI Afrika als Chancenkontinent mit ungenutztem Potenzial und wirbt für mehr Investitionen deutscher Unternehmen in Afrika. Das schlechte Afrikabild passt schon seit längerem nicht mehr zu den wirtschaftlichen Wachstumsaussichten. Jedoch gilt zu beachten, dass der afrikanische Kontinent aus 54 Staaten mit teils großen Unterschieden besteht. Viele der afrikanischen Länder sollten verstärkt als vielversprechende Wirtschaftspartner und Zukunftsmärkte gesehen werden. Bekannte deutsche Unternehmen wie Siemens, SAP, Voith, B. Braun Melsungen AG und Volkswagen machen bereits heute erfolgreiche Geschäfte in Afrika.

Um die Potenziale der afrikanischen Märkte jedoch besser ausschöpfen zu können, muss an den Rahmenbedingungen wie regionaler Wirtschaftsintegration, politischer Kalkulierbarkeit und Rechtssicherheit, einer gut ausgebauten physischen Infrastruktur sowie gut ausgebildeten Fachkräften weitergearbeitet werden – in erster Linie sind hier die afrikanischen Regierungen gefragt. Die Bundesregierung kann dabei mit Initiativen wie dem „Marshallplan mit Afrika“ und dem „Compact with Africa“ unterstützen. 🦋



Dr. Stefan Mair

Dr. Stefan Mair studierte Politische Wissenschaften, Volkswirtschaftslehre und Soziologie an der Ludwig-Maximilians-Universität München, wo er 1992 promovierte. Anschließend war er als Afrikareferent, Forschungsgruppenleiter und schließlich als Forschungsdirektor und Mitglied der Institutsleitung der Stiftung Wissenschaft und Politik tätig. Seit November 2010 ist er Mitglied der Hauptgeschäftsführung des BDI.

Afrikanische Selbstorganisation: Ansätze, Chancen und Herausforderungen

Stefan Oswald



Afrikanische Selbstorganisation: Ansätze, Chancen und Herausforderungen

Stefan Oswald

Die afrikanische Renaissance, die vor allem durch die Gründung der Afrikanischen Union (AU) seit 2002 Auftrieb erhielt, hält aus meiner Sicht an. Gleichwohl muss sie aber entschieden mehr Fahrt aufnehmen, um den substantiellen Herausforderungen – vor allem genügend Perspektiven für eine sich bis 2050 verdoppelnde Bevölkerung zu schaffen – gerecht zu werden. Gelingt es nicht, diesen – überwiegend sehr jungen – Menschen genügend Perspektiven in ihren Heimatländern zu bieten, wird dies dramatische Auswirkungen für Frieden und Sicherheit nach sich ziehen.

Die Bundesregierung unterstützt den Prozess der afrikanischen Renaissance mit eigenen Anstrengungen. Dabei setzt sie vor allem auf eine Zusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Union (EU) und der Vereinten Nationen (VN). Denn nur in einem multilateralen Zusammenwirken kann dieser Prozess entscheidend forciert werden, um so eine maximale Wirkung bei erhöhtem Tempo zu erreichen. Die Ergebnisse des AU-EU Gipfels von 2017 in Abidjan und die Resolution des VN-Sicherheitsrates aus dem Februar 2019¹ weisen dazu in die richtige Richtung.

Ohne Frieden und Sicherheit wird es keine Stabilität geben. Gleichzeitig gilt: Ohne Stabilität keine nachhaltige Entwicklung. Denn fest steht:

- Wo Gewalt herrscht, fliehen die Menschen, statt Felder zu bestellen.
- Wo Terror herrscht, wird es nur schwer gelingen, zivile Strukturen aufzubauen oder sich unternehmerisch zu betätigen.
- Wo eine legitime Regierung fehlt, gedeihen Gewalt und Rechtlosigkeit.
- Wo die Bevölkerung wächst, aber Lebensgrundlagen und Jobs fehlen, wachsen Unzufriedenheit, Kriminalität oder Terror.
- Wo Menschen in extremer Armut leben, wächst die Sehnsucht nach einem besseren Leben fernab der Heimat.

Mit der Agenda 2063 haben die AU-Mitgliedsstaaten eine gemeinsame, selbst erarbeitete Vision für die Entwicklung ihres Kontinents verabschiedet. Ein Schwerpunktziel dabei ist ein „friedlicher und sicherer Kontinent“: Ein integriertes, prosperierendes und friedliches Afrika, das eine dynamische Kraft auf globaler Ebene darstellt.

¹ [https://undocs.org/S/RES/2457\(2019\)](https://undocs.org/S/RES/2457(2019))



Der Frieden in Afrika ist aber nicht unerheblich durch innerstaatliche Machtkämpfe, Konflikte zwischen ethnischen Gruppen und den Dschihadismus gefährdet.

Die beste Sicherheitspolitik setzt daher an den Wurzeln stabiler Staatlichkeit an. Durch die Unterstützung beim Schaffen legitimer politischer Systeme verbessern sich auch die wirtschaftlichen Perspektiven. Gute Regierungsführung, Transparenz und Korruptionsprävention schaffen unternehmerische Sicherheit und stärken damit die privatwirtschaftliche Dynamik. Eine zentrale Rolle für einen widerstandsfähigen Staat spielt eine lebendige Zivilgesellschaft. In all diesen Bereichen ist unsere Entwicklungspolitik gefragt und bereits aktiv. Die baldige Umsetzung der von der AU bereits beschlossenen afrikanischen Freihandelszone kann der wirtschaftlichen Entwicklung Afrikas einen weiteren Impuls geben. Denn Handel und wirtschaftlicher Austausch sind die beste Medizin gegen Gewalt und Aggression.

Auf der operationalen Ebene aber kommt vor allem der umfassenden Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur (African Peace and Security Architecture, APSA) eine überragende Bedeutung zu. Diese hat die AU bereits in ihren Gründungsverträgen von 2002 auf den Weg gebracht. Im Rahmen der APSA sollen stärkere Kapazitäten zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung aufgebaut werden. Das BMZ hat den Aufbau der APSA seit dem Jahr 2006 im Umfang von rund 130 Millionen Euro mitunterstützt. Der APSA ist die African Standby Force zugeordnet. Sie ist mandatiert, gegebenenfalls auch mit militärischen Mitteln – und gegen den Willen der betroffenen Regierung – Kriegsverbrechen, Völkermorde und schwere Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu beenden.“

Aufbauend auf der Agenda 2063 und ihren Zielsetzungen einer nachhaltigen Entwicklung sowie Frieden und Sicherheit in Afrika, hat das BMZ im Jahre 2017 den „Marshallplan mit Afrika“ verabschiedet. „Frieden und Sicherheit“ ist neben guter Regierungsführung und wirtschaftlicher Prosperität eine seiner drei zentralen Säulen. Reformorientierte Staaten in Afrika hat Deutschland in seiner G20-Präsidentschaft eingeladen, dem „Compact with Africa“ beizutreten. Mit Reformpartnerschaften in den drei Ländern Tunesien, Elfenbeinküste und Ghana – und demnächst den drei weiteren Ländern Marokko, Senegal und Äthiopien – unterstützt Deutschland „Leuchttürme“ im Krisenumfeld.

In einem zeitgemäßen vernetzten Sicherheitsansatz muss das Ziel sein, Gewalt zu stoppen und Raum für politische Lösungen zu schaffen. Und gleichzeitig muss es um Prävention, Aufbau, Wiederaufbau und Versöhnung gehen: Was nicht passieren darf ist: *Regime change* ohne Konzept für danach, wie in Libyen geschehen.

Der strategische Ansatz der deutschen Entwicklungspolitik ist es daher, die Akteure der APSA zu unterstützen, indem Fähigkeiten und Handlungskapazitäten gestärkt werden, denn wir brauchen leistungsstarke afrikanische Institutionen.

Die Erfolge der afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur sind sichtbar:

- Im Jahr 2016 intervenierten die AU und regionale Gemeinschaften in 28 der 67 Gewaltkonflikte durch Diplomatie, Mediation und Einsatz von Friedenstruppen. In 21 Fällen davon wurde erfolgreich zur Verhütung oder Entschärfung von Konflikten beigetragen.
- Das „Gremium der Weisen“ verhandelte in der DR Kongo einen Waffenstillstand zwischen Regierung und Opposition. In Kenia vermittelte es nach den Wahlen und den Unruhen im Jahr 2007 schnell und diskret und führte dort weiterhin vor den Wahlen 2013 ein *pre-election* Assessment durch.

Aber die afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur steht auch vielen Herausforderungen gegenüber: Der Reformprozess der AU kommt nicht so voran, wie wir uns das wünschen. Die Gesamtentwicklung der APSA-Instrumente liegt hinter dem Zeitplan zurück und es besteht Reformbedarf bei einzelnen Instrumenten wie z. B. bei der African Standby Force. Ein großer Schritt in die richtige Richtung ist allerdings bereits getan: Zukünftig sollen die Betriebskosten der AU zunehmend durch ihre Mitgliedstaaten getragen werden.



Die Finanzierung afrikanischer Friedensoperationen erfolgt zu rund 90% über die African Peace Facility. Diese wird bisher aus dem Europäischen Entwicklungsfond gespeist. Seit dem Jahr 2004 hat die EU hierüber rund 2,1 Milliarden Euro für die Einsatzkosten von Friedensoperationen zur Verfügung gestellt. Der finanzielle Eigenanteil der afrikanischen Staaten muss auch hier schrittweise, aber signifikant gesteigert werden. Gleichzeitig muss die EU ihre Unterstützung mehr und mehr in Richtung Unterstützung des Kapazitätsaufbaus umstrukturieren.

Wir sind überzeugt, dass nur durch die tatsächliche Umsetzung kontinentaler Normen und Beschlüsse durch die Mitgliedsstaaten die Vision eines friedlichen und wirtschaftlich eigenständigen Kontinents langfristig realisiert werden kann. Die APSA besitzt erhebliches Potenzial, ein wirksames Instrument für die Förderung der Stabilität auf dem afrikanischen Kontinent zu werden.

Doch fordert eine afrikanische Renaissance eine stärkere Beteiligung der afrikanischen Länder – Afrika muss seine Zukunft selbst gestalten und sein Schicksal selbst in die Hand nehmen. Dies werden wir weiter fördern, aber auch einfordern. 🍌



Dr. Stefan Oswald

Dr. Stefan Oswald arbeitet seit 35 Jahren in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. In dieser Zeit war er in verschiedenen nationalen und internationalen Positionen tätig. Unter anderem war er im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) persönlicher Referent bei den Parlamentarischen Staatssekretären Repnik und Hedrich, Referent bei der Ständigen Vertretung der EU in Brüssel und Entwicklungspolitischer Fraktionsberater im Deutschen Bundestag. Seit Juli 2018 leitet er die Abteilung „Marshallplan mit Afrika, Flucht und Migration“ des BMZ. Dr. Oswald studierte Agrarwissenschaften in Göttingen und promovierte an der Universität Gießen.



Aspiration und Grenzen deutscher Afrikapolitik

Ottmar von Holtz



Aspiration und Grenzen deutscher Afrikapolitik

Ottmar von Holtz

Das Wort „Afrika“ ruft bei uns – je nach Vorerfahrung oder persönlicher Disposition – entweder romantisierende Safari-Szenen vor Sonnenuntergangs-Landschaft oder dramatisierend-verstörende Bilder von Hunger und Bürgerkrieg hervor. Sowohl die Idylle als auch die Vorstellung vom Kontinent der „vier K“ (Katastrophen, Krieg, Krankheit und Korruption) sind pauschalisierende Zerrbilder. Doch wer vermittelt diese? Und was ist eigentlich „Afrika“?

Den Blick auf das heutige Afrika soll zunächst eine kurze Einbettung in den historischen Kontext einleiten. Es ist ja nicht so, dass es vor der europäischen Kolonisierung auf dem afrikanischen Kontinent keine Staatswesen gegeben hat. Afrika ist nicht ein „Kontinent ohne Geschichte“, wie viele es heute noch versuchen zu erzählen – leider sogar bis in hohe Regierungskreise hierzulande. Die Kolonialherrschaften der Franzosen, der Briten, der Deutschen und der Belgier haben dann aber verhindert, dass sich seit den 1880er-Jahren in Afrika funktionierende Staaten haben herausbilden können. Die Strukturen, die sich damals in einer Zeit tief greifender Umwälzung zu formieren begannen – das Zulu-Reich im südlichen Afrika, die Reiche der Chokwe und Luba im Kongo, das Ashanti-Königreich im heutigen Ghana, um nur ein paar wenige zu nennen – alle diese damals neuen Strukturen haben wir Europäer zerschlagen.

Afrika hatte dadurch nie die Chance, sich selbst zu entwickeln. Wir Europäer zwangen den Menschen in Afrika unsere Kultur auf. Die Kulturen Afrikas hatten nicht mehr die Gelegenheit, sich eigenständig voneinander abzugrenzen oder zu vermengen. An der Berliner Afrika-Konferenz 1884, während der die neuen Grenzen der Kolonien gezogen wurden, war kein Afrikaner beteiligt. Afrikaner waren keine handelnden Personen ihrer eigenen Geschichte mehr.

Mitte des 20. Jahrhunderts kam die Zeit der Aufstände gegen die Kolonien. Und mit ihnen die Zeit der Diktatoren, die ihre Herrschaft damit begründeten, dass sie ihre Länder befreit hätten. Es herrschten Eliten, die ironischerweise zumeist in den Kolonialländern ausgebildet wurden. Daraus ergaben sich lang anhaltende Diktaturen oder rasche Abfolgen von Machtwechseln mit der Folge dauerhafter Instabilität. Die neuen, unabhängigen Staaten blieben in den kolonialen Grenzen gefangen. Erst das Heranwachsen jüngerer Generationen, die diesen „Befreiungsmythos“ nicht mehr kannten, hat es möglich gemacht, dass sich afrikanische Gesellschaften zunehmend von ihrer kolonialistisch geprägten Geschichte und deren Nachwehen emanzipierten. Die Loyalität gegenüber den sogenannten Befreiern schwand langsam dahin.¹

¹ Ausführlicher und anschaulich dargestellt in: Dominic Johnson, „Afrika vor dem großen Sprung“, Klaus Wagenbach Verlag, Berlin 2011.



In den 1990er-Jahren purzelten die Einparteienregime – nicht überall, aber in vielen Ländern. Doch wie es ist mit Umwälzungen dieser Art, Afrika blieb weitgehend instabil. Denn die alten Systeme, derer man sich entledigen wollte, wurden durch nichts substanzvoll Neues ersetzt.

Aus dieser Zeit stammen zwei Phänomene, die Afrika bis heute prägen: Zum einen ist eine schwerreiche afrikanische Unternehmerelite und zum anderen eine kleine Mittelschicht mit bescheidenem Wohlstand und viel Bildung entstanden. Eine grundlegende Schwäche in der Wirtschaft des neuen Afrikas ist, dass die Unternehmerelite im Schatten der früheren Diktaturen groß geworden ist. Es gibt eine zu enge Verflechtung zwischen Wirtschaft und Politik. Es ist außerdem vielerorts ein militärisch-industrieller Komplex entstanden, der zwar Motor einer ökonomischen Modernisierung sein kann, zugleich aber Garant für einen politischen Stillstand ist.

Zwei entscheidende Probleme resultieren aus dieser Sachlage: Der neuen gebildeten Mittelschicht fehlt es an Arbeitsplätzen. Und es gibt große Teile der Bevölkerung, die gar nicht am Fortschritt partizipieren: Mangelnde Bildung, mangelnder Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen, eine Bevölkerungsexplosion auf dem Lande und eine enorme Zuflucht in die Städte sind die Folgen.

Doch die Menschen müssen überleben. Und so ist im Schatten der Großunternehmen und der bescheidenen Mittelschicht eine florierende Schattenwirtschaft entstanden. Dort kann man bei näherem Hinsehen einen enormen Erfindungsreichtum entdecken.

Das postkoloniale Afrika ist noch nicht fertig. Es befindet sich aber in einem Prozess tief greifenden Wandels. Hier und dort schneller, anderswo nur sehr schleichend.

Doch treten wir noch einmal einen Schritt zurück und fragen: Gibt es dieses „eine Afrika“ überhaupt? Haben wir diese „eine Lösung“ für alle Herausforderungen auf diesem riesigen Kontinent?

Ich glaube, dass die Kunst einer guten Afrikapolitik darin besteht, länderweise genau die oben beschriebenen Kontexte zu berücksichtigen. Es gilt also, erstens die historischen Wurzeln der jeweiligen heutigen Situation aufzuarbeiten und zweitens die verschiedenen Interessensgruppen – die politische und die Wirtschaftselite, die Mittelschicht sowie die Schattenwirtschaft, die alle ihrer eigenen Logik folgen – zu berücksichtigen.

Entwicklungszusammenarbeit mit afrikanischen Ländern ist weiterhin eine wichtige Aufgabe, aber sie stellt uns vor viele Fragen: Ist unsere Entwicklungspolitik, so wie sie jetzt ausgerichtet ist, zeitgemäß und erreicht sie, was sie will? Wollen „die Afrikaner“ sie so? Und wer sind „die Afrikaner“? Wer in den Ländern sind unsere Verhandlungspartner? Und wen stärken wir damit? Wie viel Wert legen wir auf Rechtsstaatlichkeit? Wie wichtig ist die Legitimation, dass unsere Gegenüber am Verhandlungstisch berechtigt sind, für „ihre Leute“ zu sprechen? Sind nur Regierungen unsere Partner oder auch NGOs, die sich für Menschenrechte und für Benachteiligte einsetzen?

Ich finde, das deutsche Afrika-Engagement ist leider ein wenig von Hilflosigkeit geprägt.

Die Bundesregierung hat keine klare Afrika-Strategie. Jedes Ministerium überlegt sich seine eigene Linie: Das Entwicklungsministerium macht einen sogenannten „Marshallplan“, der durch diesen Namen Erwartungen weckt, die nie erfüllt werden können. Das Finanzministerium hat den „Compact with Africa“. Das Forschungsministerium hat eine eigene Afrikastrategie. Das Verteidigungsministerium hat seine Ertüchtigungsinitiativen. Und alle haben keine Antwort auf das Engagement Chinas.

Es wäre angesichts dieser Befunde sicher ungerecht, die deutsche Afrikapolitik als uninspiriert zu bezeichnen. Aber das Vorgehen der Bundesregierung ist leider unkoordiniert, wirkt darum planlos und geht in vielen Punkten an den Erfordernissen vorbei.

Aber ich will gar nicht alles schlechtreden. Dem Begriff „Reformpartnerschaften“ kann ich zum Beispiel tatsächlich etwas abgewinnen. Wenn es wirklich darum geht, Reformbemühungen zu unterstützen, dann ist das gut. Aber bitte nicht diese Art von Reformen, wie sie der IWF immer einfordert. Stattdessen brauchen wir Reformen auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit.

Auch das Konzept „Ertüchtigung“ ist eines, was man tatsächlich gut aufgreifen könnte. Aber die Frage ist, wen ertüchtigen wir und wofür? Die derzeitigen sogenannten



„Ertüchtigungsinitiativen“, die die militärische Grenzsicherung in den Mittelpunkt stellen, haben nichts mit der Art von Ertüchtigung zu tun, die notwendig ist: Nämlich die Zivilgesellschaften zu stärken, Rechtsstaatlichkeit durchzusetzen, Perspektiven für die Menschen in Afrika zu schaffen. Zu glauben, dass wir Afrikas Probleme lösen helfen, indem wir Migrationsbewegung unterbinden, ist ein Irrglaube.

Zwar sind sich offensichtlich alle in diesem Punkt einig, Migration müsse gestoppt werden. Unmengen an Ressourcen werden darauf verwendet, Wanderungsbewegungen zu unterbinden. Aber zwei Aspekte werden dabei sträflich vernachlässigt. Erstens: Wir verlieren die Ursachen der zumeist verzweifelten Migration aus dem Blick. Und zweitens: Wir unterbinden eine jahrhundertealte Tradition der Binnenmigration.

Wenn wir über eine Afrikastrategie nachdenken, sollten wir das vom Ende her tun: Was wäre, wenn Afrika eine ökonomische Basis hätte – eine funktionierende Industrie und Landwirtschaft, die mit unserer mithalten kann? Das wäre doch für uns das Paradies! Was hätten wir für Möglichkeiten, mit unseren Technologien eine Zulieferindustrie zu sein, was hätten wir für Handelsmöglichkeiten! Es muss doch in unserem ureigenen Interesse sein, die Märkte in Afrika zu stärken statt sie zu schwächen. Doch mit den EPA-Freihandelsabkommen tut die EU das genaue Gegenteil.

Langfristig liegt ein ökonomisch schwaches Afrika nicht in unserem Interesse – und zwar nicht aus Furcht vor mehr Migration, sondern weil wir mit einem sich gut entwickelnden Afrika einen starken Partner gewinnen. Wir können mit unserer eigenen Wirtschaft dafür sorgen, dass dort Steuern gezahlt werden und dass multinationale Konzerne in die Pflicht genommen werden. Wir müssen dafür regionalen Handel stärken und dafür sorgen, dass in Afrika Wertschöpfung entsteht, die dann auch in den Ländern verbleibt und dort reinvestiert wird. Wir müssen Reformen gezielt unterstützen. Aber nochmal: Bitte nicht Reformen nach dem Gusto des IWF – das ist der Tod der Zukunft! Es geht mir um Reformen zu mehr Rechtsstaatlichkeit.

Der Titel dieser Gesprächsrunde fragt auch nach den Grenzen deutscher Afrikapolitik. Das ist für mich als Politiker eine schwierige Frage. Denn wenn ich die Schere in meinem Kopf ansetze, brauche ich gar nicht erst anzufangen. Dennoch wage ich mich an ein paar Thesen: Den Wandel können wir durch keine noch so gut gemeinte Afrikapolitik beschleunigen. Erstens braucht der Wandel Zeit; wir reden hier von Generationen. Zweitens bestimmen die Menschen in Afrika das Tempo und nicht wir. Eine Grenze besteht daher auch dort, wo afrikanische Partner sie ziehen. Mangelnde Rechtssicherheit und Korruption sind ein großes Hindernis und zeigen sicherlich auf unangenehme Art und Weise Grenzen auf. Außerdem müssen wir auf das Spiel der Weltmächte vorbereitet sein: Die Rolle Chinas und in zunehmendem Maße auch Russlands setzen uns Grenzen.

Zum Schluss ein Wort zu China. Ein namibischer Vizeminister, der für Staatsunternehmen zuständig war, hat mich einmal ganz bissig gefragt, warum wir so ein Problem mit dem chinesischen Engagement in Afrika hätten? Schließlich wollten die doch das gleiche wie wir Europäer: An die Rohstoffe kommen.

Mir scheint, als müssten wir noch eine große Hausaufgabe erledigen, wenn es um eine Afrikapolitik geht. Wir müssen uns darauf verständigen, was eigentlich unsere Interessen sind. Und wir müssen wissen, was die Interessen Afrikas sind – bzw. der Ebene, mit der wir verhandeln. Das sind die Voraussetzungen für eine Verständigung auf Augenhöhe. 🐦



Ottmar von Holtz

Ottmar von Holtz wurde in Gobabis in Namibia geboren und hat unter anderem in Südafrika studiert. Der Einsatz für seine alte Heimat Afrika ist ihm ein Herzensanliegen. Er ist Sprecher für zivile Krisenprävention der Grünen Bundestagsfraktion und Mitglied im Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Seine politische Arbeit im Bundestag fokussiert von Holtz auf die internationalen Dimensionen der Themen Bildung, Gesundheit und Krisenprävention.



Metis

IMPRESSUM

Herausgeber

Metis Institut
für Strategie und Vorausschau
Universität der Bundeswehr
München
metis@unibw.de
metis.unibw.de

Creative Director

Christoph Ph. Nick, M.A.
c-studios.net

Bildnachweis

Titel & Rückseite: Nathapol
Boonmangmee, © 123RF.com
S. 6/7: Monkgogi Samson
S. 5, 17, 21, 25: jeweiliger Autor
S. 10: © GIGA / Marein Kasiske
S. 6: Christophe Blitz
S. 11: Brunel Johnson auf Unsplash
S. 14: UNCTAD, Bilateral FDI Statistics
S. 15: Chinese Investment Tracker, AEI
S. 18: Avel Chuklanov auf Unsplash
S. 22: Alex Radelich auf Unsplash

ISSN-2627-0587

Dieses Werk ist unter einer Creative Commons Lizenz
vom Typ Namensnennung - Nicht kommerziell - Keine
Bearbeitungen 4.0 International zugänglich.

