

# GIDS

## INNOVATION LAB

veröffentlicht vom  
German Institute for Defence and Strategic Studies

# Afrika – Ein Kontinent im Aufbruch

Ergebnisse der Studienphase des Lehrgangs  
Generalstabs-/Admiralstabsdienst National  
(LGAN) 2018 – Sammelband



**GIDS**

GERMAN INSTITUTE  
FOR DEFENCE AND  
STRATEGIC STUDIES





Lehrgang Generalstabs-/Admiralstabsdienst National 2018  
Afrika – Ein Kontinent im Aufbruch



Lehrgang Generalstabs-/Admiralstabsdienst National 2018

# **Afrika – Ein Kontinent im Aufbruch**

Führungsakademie der Bundeswehr,  
Hamburg

Dieser Sammelband ist im Lehrgang Generalstabs-/Admiralstabsdienst National 2018 an der Führungsakademie der Bundeswehr entstanden und wird im Rahmen des ‚Innovation Lab‘ vom German Institute for Defence and Strategic Studies veröffentlicht.

Dieser Sammelband gibt die Meinung der AutorInnen wieder und stellt nicht zwangsläufig den Standpunkt des GIDS dar.

Dieser Sammelband steht unter der Creative Commons Lizenz CC BY-NC-ND 4.0 International (Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitung). Weitere Informationen zur Lizenz finden Sie unter:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>



© 2020 German Institute for Defence and Strategic Studies, Hamburg.

Gestaltung der Kapitelbilder: Christoph Jan Longen

German Institute for Defence and Strategic Studies  
Führungsakademie der Bundeswehr  
Manteuffelstr. 20 · 22587 Hamburg  
Tel.: +49 (0)40 8667 6801  
[buero@gids-hamburg.de](mailto:buero@gids-hamburg.de) · [www.gids-hamburg.de](http://www.gids-hamburg.de)

# Inhalt

<b>Vorwort des Kommandeurs</b> .....	<b>1</b>
<b>Vorwort des Lehrgangleiters</b> .....	<b>3</b>
<b>Einleitung</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Grundlagen</b> .....	<b>15</b>
<b>2 Regionalanalyse</b> .....	<b>63</b>
2.1 Region Sahel.....	65
2.2 Region Nordafrika.....	85
2.3 Region Horn von Afrika.....	99
2.4 Region Westküste.....	121
2.5 Region Golf von Guinea.....	137
<b>3 Gestaltungsfelder</b> .....	<b>153</b>
3.1 Violent Extremist Organisations.....	155
3.2 Migration.....	187
3.3 Externe Akteure.....	211
3.4 Health and Security.....	243
3.5 Maritime Sicherheit.....	273
<b>4 Zusammenfassung</b> .....	<b>291</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>319</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b> .....	<b>323</b>







## Vorwort des Kommandeurs

Die Studienphase im LGAN ist integraler und wichtiger Bestandteil der Ausbildung angehender Generalstabs- und Admiralstabsoffiziere sowie inhaltlicher Schwerpunkt der Arbeit der Akademie als Denkfabrik. Sie erfordert von den Lehrgangsteilnehmenden die Fähigkeit zum komplexen Denken gleichermaßen wie den Mut zur Entwicklung strategischer, in die Zukunft weisender Lösungen – häufig abseits von Mainstream und Tradiertem. Die Ergebnisse sollen möglichst konkret in Handeln umgesetzt werden können, oder doch zumindest Grundlage für weitere Analysen darstellen.

Der Generalinspekteur der Bundeswehr hat für den LGAN 2018 die Bearbeitung des sicherheitspolitischen Themas „Afrika – Ein Kontinent im Aufbruch“ beauftragt. Der vorliegende Sammelband fasst zum einen die Erkenntnisse des LGAN 2018 und die erarbeiteten Beiträge zusammen

und betont zum anderen die Herausforderungen, vor denen Afrika steht, sowie deren mögliche Implikationen und Handlungsempfehlungen für die Auftrags Erfüllung der Bundeswehr.

Unser Nachbarkontinent hat durch die Flüchtlingsbewegungen nach Europa besondere Aufmerksamkeit erlangt. Afrika ist viel komplexer und auch vielfältiger, als es in der breiten Öffentlichkeit oft wahrgenommen wird: Sicherheitspolitische Herausforderungen durch Terrorismus, Staatszerfall oder Pandemien stehen hier einer Aufbruchsstimmung gegenüber, die von Demokratisierung, Digitalisierung und Wirtschaftswachstum geprägt ist.

Zahlreiche internationale Akteure haben dies längst erkannt und verfolgen in Afrika ihre machtpolitischen Ziele. Mit Blick auf unsere Interessen und unser Streben nach

Frieden, Sicherheit und Wohlstand greift deswegen eine eurozentrische Betrachtung deutlich zu kurz.

Ein tieferes Verständnis für die Herausforderungen und auch Chancen, die auf dem afrikanischen Kontinent liegen, ist Grundlage für ein gemeinsames Vorgehen mit unseren Partnern in Europa, im Bündnis, aber vor allem auch in Afrika. Nicht zuletzt ist es die Voraussetzung für eine kluge und ausgewogene Entscheidungsfindung, insbesondere wenn es um den Einsatz militärischer Mittel geht.

In nur wenigen Monaten werden die Lehrgangsteilnehmenden des LGAN 2018 in Führungs- oder Beratungsfunktionen auch weitreichen-

de Entscheidungen mit Blick auf den afrikanischen Kontinent vorbereiten oder als Führer im Einsatz treffen. An der Führungsakademie der Bundeswehr werden sie auf diese anspruchsvollen Aufgaben mit großem Engagement vorbereitet, auch das ist die Aufgabe der Studienphase. Der vorliegende Sammelband ist für uns ein erneuter Beweis dafür, dass die Anstrengungen der letzten beiden Jahre erneut gute Früchte getragen haben. Ich lege uns allen die Lektüre nachdrücklich ans Herz.

Hamburg, 29. Juni 2020

Generalmajor Oliver Kohl  
Kommandeur der Führungsakademie  
der Bundeswehr



## Vorwort des Lehrgangslleiters

Die Studienphase mit dem Thema „Afrika – Ein Kontinent im Aufbruch“ war die größte Herausforderung und gleichzeitig die wichtigste Erfahrung im Lehrgang Generalstabs-/Admiralstabsdienst National (LGAN) 2018 mit Blick auf das Verständnis für sicherheitspolitische Themen mit globaler Bedeutung.

Über hundert nationale und internationale Lehrgangsteilnehmende haben sich im Oktober 2018 auf den Weg in verschiedene Regionen Afrikas gemacht – mit dem Ziel, konkret aufzuzeigen, wie wir das Engagement unserer Streitkräfte für mehr Sicherheit und Stabilität auf diesem Kontinent gemeinsam mit unseren europäischen und afrikanischen Partnern weiterentwickeln können. Ausgehend von der Standort- und Kursbestimmung im Weißbuch 2016 und den strategischen Leitlinien galt es, den Norden, den Osten und den Westen Afrikas sowie die Sahelregion mit ihren Entwicklungen und si-

cherheitspolitischen Implikationen für Deutschland und die Europäische Union intensiv zu untersuchen. Dabei haben die angehenden Generalstabs- und Admiralstabsoffiziere zunächst einen breiten und vorausschauenden Ansatz gewählt, um anschließend in ausgewählten Gestaltungsfeldern Fallbeispiele vertieft zu betrachten.

Die Bandbreite an Kenntnissen und Hintergründen sowie die Erfahrungen unserer nationalen und internationalen Teilnehmenden, auch aus Einsätzen auf dem afrikanischen Kontinent, sind ein Alleinstellungsmerkmal dieses Lehrgangs. Mit diesem „Pfund“ haben wir intensiv gewuchert – recherchiert, analysiert, um die besten Argumente gerungen. Aber wir sind auch Umwege gegangen, gesäumt von Komplexitätsfallen und Plausibilitätsprüfungen und immer wieder der kritischen Frage: Lässt sich das praktisch durchsetzen?

Viele Menschen in der Bundeswehr und in anderen Ressorts haben unseren Weg nach Afrika eng begleitet und auch unsere Workshops unterstützt. So konnten wir auf einen breiten Fundus aufbauen und unsere Gedanken immer wieder an der Realität spiegeln. Stellvertretend möchte ich einigen im Namen des gesamten LGAN 2018 für die wertvolle Hilfe herzlich danken, insbesondere den Abteilungen Politik und Strategie und Einsatz im Bundesministerium der Verteidigung, dem Bundesnachrichtendienst, dem Einsatzführungskommando, den zuständigen Referaten im Auswärtigen Amt, dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und dem Bundesministerium des Inneren sowie den zahlreichen weiteren Unterstützern aus Lehre, Forschung und Wirtschaft.

Wir hoffen, mit unseren Ergebnissen und Empfehlungen einen Beitrag zur fundierten und zielgerichteten Beratung und Entscheidung mit Blick auf die vielfältigen Möglichkeiten militärischen Handelns in Afrika zu leisten.

Unsere Handlungsempfehlungen folgen der gewonnen Überzeugung, dass wir in der Bundeswehr mehr Kompetenz für die Themen in Afrika gewinnen müssen, um besser mit unseren Partnern zu kooperieren und rechtzeitig Gefahren einzudämmen, bevor diese sich in Afrika und bis nach Europa ausweiten.

Hamburg, 29. Juni 2020

Oberst i. G. Ralf Peter Hammerstein  
Lehrgangslleiter Lehrgang Generalstabs-/Admiralstabsdienst National

# Einleitung

Das Wohlergehen Europas ist mit dem unseres Nachbarn Afrika untrennbar verbunden. Europa und Afrika sind Akteure der globalen Entwicklung. Die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Staaten Afrikas ist daher eine zentrale Aufgabe unserer Zeit. Es liegt im deutschen und europäischen Interesse, zur politischen Stabilität und zu einem Abbau des Entwicklungs- und Wohlstandsgefälles beizutragen. Es liegt ebenso in Deutschlands Interesse, die Chancen, die eine Partnerschaft mit Afrika bietet, wahrzunehmen (Bundesregierung 2019: 2).

## 1 Studienphase: Was ist das?

Die Studienphase ist zentraler Bestandteil des Lehrgangs Generalstabs-/Admiralstabdienst National (LGAN) an der Führungsakademie der Bundeswehr. Während dieser Phase widmen sich die Lehrgangsteilnehmenden unter Anwendung von Methoden zur Strategiebildung und beruhend auf aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen der Erschließung eines Themenfeldes. Teil der Bearbeitung ist eine umfangreiche Recherche sowie der Umgang mit und die Berücksichtigung von unterschiedlichen Perspektiven zu einem Sachverhalt. Ziel der Studienphase ist es, am Ende eines iterativen Prozesses eine Themenstellung durchdrungen zu haben und zu einer letztlich harmonisierten Gesamtanalyse zu gelangen. Diese wiederum dient als Hintergrund für fundierte Handlungsempfehlungen. Die Lehrgangsteilnehmenden verfügen in der Regel über eine akademi-

sche Ausbildung, gleichwohl handelt es sich um Praktiker im militärischen oder zivilen Bereich der Bundeswehr. Dies führt zu besonderen Perspektiven auf Themenstellungen, zu speziellen Formen der Annäherung, Beschäftigung und Auseinandersetzung.

Die jährlich wechselnden Themen werden durch den Generalinspekteur der Bundeswehr gestellt und prägen ein Jahr lang die inhaltliche Arbeit an der Führungsakademie und des German Institute for Defence and Strategic Studies (GIDS). Dem Generalinspekteur ist es dabei ein besonderes Anliegen, dass die Lehrgangsteilnehmenden am Ende ihrer Befassung mit der Themenstellung konkrete Handlungsempfehlungen vorstellen. Diese sollen für das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) handlungsleitend werden können und anderen Ressorts innerhalb der Bundesregierung als Information dienen, d. h. sie sollen in

konkretes Regierungshandeln übertragbar sein. Die Ergebnisse werden abschließend mit dem Generalinspekteur und weiteren Führungskräften der Bundeswehr diskutiert. Der Diskurs soll vielfältige Perspektiven eröffnen – nicht nur zum originären Thema der Studienphase.

## 2 Auftrag des Generalinspektors

Eingebettet in das Thema *Afrika – Ein Kontinent im Aufbruch* erging folgender Auftrag: Die Teilnehmenden des LGAN 2018 untersuchen Möglichkeiten und Grenzen der Vertiefung des afrikapolitischen Engagements Deutschlands/der EU – in Nord- und Westafrika – sowie die Stärkung afrikanischer Eigenverantwortung durch die sicherheitspolitische Unterstützung afrikanischer Partner zur erfolgreichen Krisenprävention, zum Konfliktmanagement und zur wirksamen Krisenreaktion

## 3 Methodisches Vorgehen

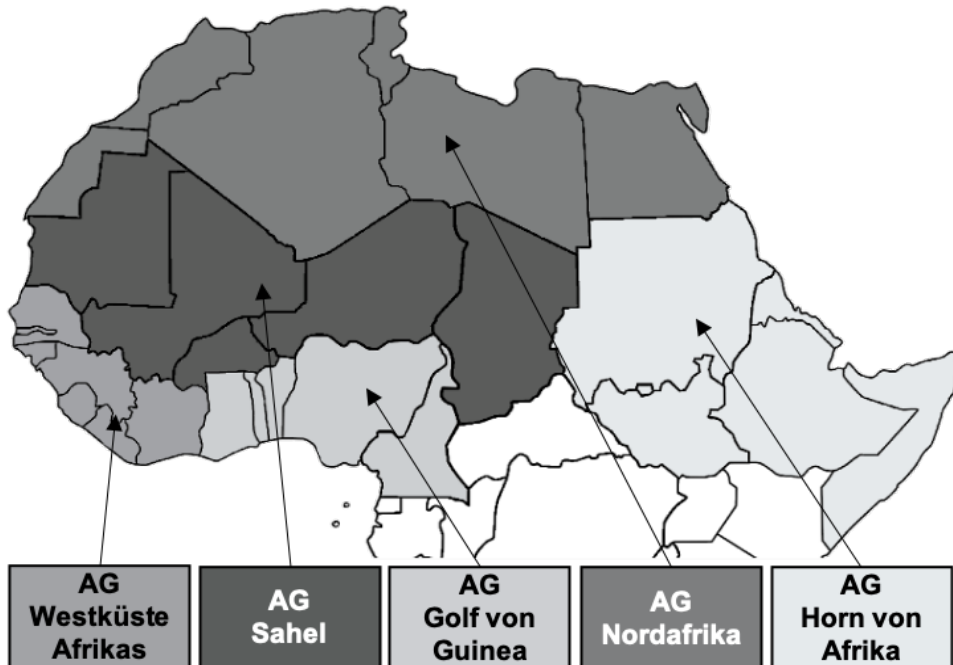
Ziel des folgenden Abschnitts ist es, dem Leser/der Leserin ein umfassendes Verständnis hinsichtlich des Vorgehens bei der Erarbeitung des zuvor genannten Themas und der konkreten Aufgabenstellung zu vermitteln. In diesem Zuge wird auch dargelegt, dass sich angesichts der Generierung erster Ergebnisse zum Untersuchungsgegenstand die Möglichkeit eröffnete, den ursprünglichen methodischen Ansatz zu erwei-

tern. Grundsätzlich vollzog sich die inhaltliche Arbeit in vier Schritten.

### 3.1 Grundlagenbildung

Die Annäherung an den Auftrag erfolgte (für Soldaten klassisch) in Form einer sogenannten „Auswertung des Auftrags“. Diese zielte darauf ab, den Auftrag in seinem Wesenskern zu erfassen, etwaige Auflagen zu identifizieren und erste Folgerungen zu treffen bzw. offene Fragen zu erkennen. Letztere wurden nachgehalten und im weiteren Zuge der Bearbeitung durch den Auftraggeber beantwortet. Am Ende der Auswertung standen die folgenden Ergebnisse:

- Aufgrund seiner schiereren Größe und damit einhergehend seiner Heterogenität kann der afrikanische Kontinent nicht als Ganzes betrachtet werden. Insofern ist wenigstens eine regionale Betrachtung erforderlich.
- Angesichts des Fokus auf Deutschland und die Europäische Union (EU) sind deutsche und europäische Interessen und Ziele in Bezug auf Afrika maßgeblich. Diese sind auf Grundlage der einschlägigen außen- und sicherheitspolitischen Dokumente zu erarbeiten.
- Deutschland und die EU sind bereits auf dem afrikanischen Kontinent präsent. Vor diesem Hintergrund ist zu untersuchen, in welchem (institutionellen) Rahmen und mit welchen Mitteln dies bereits geschieht.



**Abb. 1:** Aufteilung des Untersuchungsgebietes (eigene Darstellung).

- Neben Deutschland und der EU agieren weitere externe Akteure in Afrika. Diese externen Akteure einschließlich ihrer Interessen und Ziele sind zu identifizieren und es ist die Frage zu beantworten, welchen Einfluss deren Handeln auf Deutschland und die EU nimmt.
- Der Auftrag macht es erforderlich, eine Vorausschau dahingehend vorzunehmen, welche Entwicklung der afrikanische Kontinent nehmen wird. Daher sind für die Entwicklung Afrikas relevante Faktoren zu identifizieren und Prognosen darüber zu formulieren, wie sich diese Faktoren entwickeln werden.

Für das Vorgehen im Kontext der Grundlagenbildung folgten aus den oben genannten wesentlichen Punkten der Auswertung des Auftrages eine Reihe von Maßnahmen und Arbeitsschritten. Deren Ergebnisse sind dem Kapitel 1 zu entnehmen. Konkret wurden folgende Maßnahmen ergriffen:

1. Der zu untersuchende Raum wurde in insgesamt fünf Regionen unterteilt: Sahel, Nordafrika, Horn von Afrika, Westküste Afrikas und Golf von Guinea. Für jede Region wurde eine Arbeitsgruppe gebildet und mit der entsprechenden Analyse beauftragt.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Insgesamt wurden sieben Arbeitsgruppen gebildet. Neben den bereits

2. Mit Blick auf Deutschland wurden das Weißbuch 2016, die Leitlinien der Bundesregierung „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ (Leitlinien KKF), die afrikapolitischen Leitlinien 2019 einschließlich der Strategischen Leitlinie zur Umsetzung der afrikapolitischen Leitlinie im Geschäftsbereich des BMVg sowie der Koalitionsvertrag 2018 als die relevanten Dokumente für die Außen- und Sicherheitspolitik gegenüber Afrika identifiziert. Aus diesen Dokumenten wurden die zentralen außen- und sicherheitspolitischen Interessen und Herausforderungen zunächst abgeleitet und im weiteren Verlauf mit Blick auf den afrikanischen Kontinent priorisiert.
3. Als relevante staatliche Akteure auf dem afrikanischen Kontinent wurden insbesondere Frankreich, die Vereinigten Staaten von Amerika (USA), Russland und China bestimmt. Deren Ziele und Interessen mit Bezug zum afrikanischen Kontinent wurden zunächst auf der Grundlage außen- und sicherheitspolitischer Grundsatzdokumente erarbeitet. In einem zweiten Schritt wurden die so gewonnenen Ergebnisse unter
4. der Fragestellung bewertet, was diese für Deutschland bedeuten.
4. Für die erforderliche Vorausschau wurde 2050 als Zieljahr ausgewählt. Die Ermittlung entwicklungsrelevanter Faktoren erfolgte im Analyseraster PMESII (Political, Military, Economy, Social, Infrastructure, Information), das um den Aspekt C (Climate) ergänzt wurde. Sämtliche PMESII-Faktoren sowie der Faktor C wurden weitergehend in Untersuchungsfelder ausdifferenziert.<sup>2</sup> Aufgrund des Augenmerks auf den afrikanischen Kontinent und des sehr ähnlichen zeitlichen Fokus, wurde das Dokument „Regional Survey – out to 2045“ des Development, Concepts and Doctrine Centre (DCDC) des Verteidigungsministeriums (Ministry of Defence, MoD) des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland als zentrale Referenz für die Vorausschau<sup>3</sup> genutzt.
5. Für die in den Arbeitsgruppen durchzuführende Analyse wurde ein einheitlicher Analyserahmen entwickelt, welcher die

---

genannten gab es noch eine Arbeitsgruppe Steuerung sowie eine Arbeitsgruppe Grundlagen/Überblick.

<sup>2</sup> Beispiel: Der Aspekt ‚Political‘ wurde beispielsweise in die Gestaltungsfelder ‚Regierungsführung‘ und ‚Afrikanische Institutionen‘ ausdifferenziert.

<sup>3</sup> Auf dieser Grundlage erfolgt in Kapitel 1 eine grundlegende Aussage bezüglich der Fragestellung, welche Entwicklung der afrikanische Kontinent insgesamt bis ins Jahr 2050 nehmen wird.



Arbeit der regionalen Arbeitsgruppen strukturierte und fokussierte sowie Vergleichbarkeit über Gruppen hinweg ermöglichte. Ergänzungen des Designs waren jederzeit möglich.

### 3.2 Von der kontinentalen zur regionalen Betrachtung

Der Analyserahmen war auf den regionalen Ansatz auszurichten. Im Ergebnis entstand so eine Matrixstruktur, welche auf der vertikalen Achse diejenigen Faktoren und Elemente beschrieb, die für alle Regionen zu analysieren waren und auf der horizontalen Ebene die identifizierten Einzelregionen auswies. Dies ermöglichte den Vergleich der Ausprägung der Faktoren zwischen den einzelnen Regionen.

Bei der Festlegung der Faktoren und Elemente, die zu untersuchen waren, wurde einerseits auf Aspekte zurückgegriffen, die bereits als Ergebnis der Auswertung des Auftrages vorlagen.<sup>4</sup> Weiterhin wurden solche eingebunden, die sich aus grundlegenden Dokumenten zur deutschen Außen- und Sicherheitspolitik ergaben.<sup>5</sup> Andere Aspekte wurden im Zuge der Untersuchung ergänzt.

Die Aufnahme des Elements der Variablenanalyse erfolgte vor dem Hintergrund, die Spezifika der Region angemessen berücksichtigen zu können. Entsprechend wurde unter Rückgriff auf den Analyserahmen PMESII+C zwar ein Vorschlag entwickelt, welche Variablen berücksichtigt werden könnten, die finale Entscheidung wurde hingegen bei den Arbeitsgruppen belassen. Die Erweiterung des Analyserahmens PMESII um den Aspekt Klima (C) trägt dem Umstand Rechnung, dass der Klimawandel als eine wesentliche Entwicklung für Afrika bewertet wurde, sich dieser aber aus dem Schema nur mittelbar ergibt.

Der grundlegende Gedanke hinter dem Aspekt der Variablenanalyse war, dass die jeweiligen Arbeitsgruppen die für ihre Region relevanten Variablen identifizieren, gewichten und in die Zukunft projizieren. Aus der Betrachtung beider Bilder (Ist-Zustand und Zukunft) sollte die Frage beantwortet werden, welche Weichenstellungen heute geändert werden sollten, um die Zukunft ggf. zu verbessern. Als Mittel der Projektion, so der Leitgedanke, sollte auf die Methode der Szenarioanalyse zurückgegriffen werden.<sup>6</sup> Diese ist

<sup>4</sup> Z. B. Analyse deutscher Ziele und Interessen, Analyse anderer Akteure mit deren Zielen und Interessen.

<sup>5</sup> Z. B. Sicherheitspolitische Herausforderungen, außen- und sicherheitspolitische Maßnahmen und Instrumente Deutschlands.

<sup>6</sup> Unter einem Szenario versteht man die Beschreibung einer zukünftigen Situation und die Entwicklung bzw. Darstellung des Weges, der aus dem Heute in die Zukunft hineinführt. Unter der Szenariomethode versteht man eine Planungstechnik, die in der Regel zwei sich deutlich unterscheidende, aber in sich konsistente Sze-

einerseits dazu geeignet, das angestrebte Ziel zu erreichen. Andererseits war sie bereits Gegenstand der Ausbildung und ist daher allen Lehrgangsteilnehmenden bekannt.

Ebenfalls bereits in den Analyserahmen aufgenommen wurde der Aspekt der Handlungsempfehlungen. Insofern war der leitende Gedanke hinter diesem Vorgehen primär, die Gruppen immer wieder dazu anzuhalten, ihr Wirken darauf auszurichten.

Im Ergebnis lag mit dem hier beschriebenen Arbeitsrahmen ein Standard vor, der eine strukturierte und fokussierte Analyse der Region durch die Arbeitsgruppen ermöglichte. Zugleich entstand eine angemessene Detailtiefe für die jeweilige Region einschließlich der Möglichkeit, Übereinstimmungen und Unterschiede zwischen den Regionen zu erkennen. Die Ergebnisse dieser Analysephase sind in Kapitel 2 regional orientiert zusammengefasst.

---

narien (Zukunftsbilder) entwickelt und hieraus Konsequenzen für das Unternehmen, einen Bereich oder eine Einzelperson ableitet. Die Szenario-Technik ist also eine Methode der Zukunftsbeschreibung, die die Komplexität und die Dynamik von Entwicklungsprozessen sowie die Interdependenzen der darin wirkenden Faktoren von vornherein berücksichtigt. Vgl. hierzu wie zur Technik insgesamt: von Reibnitz 1992; Becker/List 1997: 13–15. Vgl. weiterführend auch: Schwenker/Wulf 2013.

### 3.3 Von der regionalen Betrachtung zu den Gestaltungsfeldern

Die Erstauswertung ergab, dass die Herausforderungen in den Regionen weder gleichmäßig ausgeprägt waren, noch, dass die Tendenzen der Projektionen regional übereinstimmten. Dennoch konnte für jede Region wenigstens ein Gestaltungsfeld bzw. eine Herausforderung identifiziert werden, die dort von besonderer Bedeutung war, weil sie entweder stark ausgeprägt war oder sich im regionalen Vergleich abhob.

Daher wurde über die regionale Betrachtung hinaus festgelegt, dass die bereits existierenden Arbeitsgruppen weiterführend ein sogenanntes Gestaltungsfeld bearbeiten sollten. Als mögliche Gestaltungsfelder wurden bestimmt:

- Transnationaler Terrorismus;<sup>7</sup>
- Fragile Staatlichkeit;
- Zwischenstaatliche Konflikte;
- Gefährdung der Informations-, Kommunikations-, Versorgungs-, Transport- und Handelslinien (IKVTH-Linien);
- Unkontrollierte und irreguläre Migration;
- Gesundheitssektor (Pandemien und Seuchen);
- Externe Akteure.

---

<sup>7</sup> Diese Kategorisierung wird später durch den Begriff Violent Extremist Organisations (VEOs) ersetzt, welcher den Kern der Problematik nach neuem wissenschaftlichem Verständnis besser trifft.

	AG Sahel	AG Nord-Afrika	AG Horn v. Afrika	AG Westküste Afrikas	AG Golf v. Guinea
Transnationaler Terrorismus	xxx	xx	xx	x	xxx
Fragile Staatlichkeit	xx	xxx	xxx	xx	xx
Zwischenstaatl. Konflikte	x	xx	x	x	x
Gefährdung der IKVTH-Linien	x	xx	xxx	x	xxx
Migration	x	xxx	x	x	x
Gesundheitssektor	xx	xx	x	xx	xx
Externe Akteure	xxx	x	xxx	xx	xx

**Abb. 2:** Übersicht Herausforderungen der Regionen (XXX = stark ausgeprägt, XX = ausgeprägt, X = weniger ausgeprägt; eigene Darstellung).

Die Zuweisung der Gestaltungsfelder erfolgte unter folgenden Gesichtspunkten:

1. Wann immer möglich, wurden die Gestaltungsfelder so zugewiesen, dass regional starke Ausprägung und zunehmende Tendenz zusammenfallen.<sup>8</sup>
2. In den Fällen, in denen Gestaltungsfelder in zwei Regionen mit gleicher Ausprägung und gleicher Tendenz auftreten, wurde so verteilt, dass keine Region zwei Gestaltungsfelder zur Bearbeitung erhielt.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Z. B. Zuordnung Gestaltungsfeld Terrorismus zur Region Sahel und nicht Golf von Guinea; analog Verteilung der Gestaltungsfelder Migration und Externe Akteure auf die Regionen Nordafrika bzw. Horn von Afrika.

<sup>9</sup> Z. B. Zuordnung Gestaltungsfeld Gefährdung der IKVTH-Linien zu Golf von Guinea und nicht Horn von Afrika; analog Gesundheitssektor und

3. Nicht explizit einer Region zugewiesen wurden die Gestaltungsfelder ‚Fragile Staatlichkeit‘ sowie ‚Zwischenstaatliche Konflikte‘. Bei diesen handelt es sich um Querschnittsthemen,<sup>10</sup> die jeweils in der regionalen Betrachtung gewürdigt werden mussten.

Die gewählte Aufteilung der Gestaltungsfelder birgt die Gefahr einer hermetischen Betrachtung in dem Sinne, dass bestehende Verflechtungen übersehen, zumindest jedoch

Externe Akteure zu den Regionen Westküste Afrikas bzw. Horn von Afrika.

<sup>10</sup> Fragile Staatlichkeit ist ein Phänomen, das grundsätzlich alle Staaten in den Regionen betrifft; (bewaffnete) zwischenstaatliche Konflikte bedürfen einer Konzentration aller Kräfte auf eine schnelle Rückkehr zur Befriedung als Ausgangspunkt für weitere Maßnahmen.

	AG Sahel		AG Nordafrika		AG Horn v. Afrika		AG Westküste Afrikas		AG Golf v. Guinea	
Transnationaler Terrorismus	xxx	↗	xx	↗	xx	→	x	↗	xxx	→
Fragile Staatlichkeit	xx	↗	xxx	↗	xxx	↗	xx	→	xx	↘
Zwischenstaatl. Konflikte	x	→	xx	↗	x	→	x	→	x	→
Gefährdung der IKVTH-Linien	x	→	xx	↗	xxx	→	x	→	xxx	→
Migration	x	↗	xxx	↗	x	→	x	↗	x	→
Gesundheitssektor	xx	→	xx	↘	x	→	xx	↗	xx	↗
Externe Akteure	xxx	↗	x	→	xxx	↗	xx	→	xx	↗

Ausprägung  
 XXX stark  
 XX ausgeprägt  
 X weniger

Zukunftsprognose 2050 (anhand DCDC)  
 ↗ Trend steigt  
 → Trend bleibt gleich  
 ↘ Trend wird weniger

○ Ausgewählte Gestaltungsfelder  
 ⤵ Verflechtung

Abb. 3: Zuweisung von Gestaltungsfeldern (eigene Darstellung).

nicht in der Weise gewürdigt werden, wie dies für ein umfassendes Verständnis erforderlich wäre. Dem trägt die regionale und an Gestaltungsfeldern orientierte Betrachtung insofern Rechnung, als sie bestehende Verflechtungen herausarbeitet.<sup>11</sup> Abbildung 3 verdeutlicht diese Zusammenhänge.

<sup>11</sup> Besonders sichtbar wird dies am Beispiel Migration. Zwar kulminiert dieses Gestaltungsfeld aus deutscher Perspektive in Nordafrika, da dort die irreguläre und unkontrollierte Migration über das Mittelmeer nach Europa direkt greifbar wird. Gleichwohl ist Nordafrika in gesamtafrikanischer Perspektive sowohl Startpunkt für den Übergang nach Europa, als auch Zielland aufgrund der im Verhältnis guten wirtschaftlichen Verfassung der Staaten. Innerafrikanisch sind die Quell- und Transitregionen (Westküste Afrikas, Sahel) demnach für das Verständnis

### 3.4 Ableiten von Handlungsempfehlungen

Die Ableitung von Handlungsempfehlungen aus den Grundlagen, den regionalen Spezifika sowie den identifizierten Gestaltungsfeldern bildet den finalen Schritt und ist für jede Arbeitsgruppe in Kapitel 3 beschrieben. Wesentlich für ihre Qualität ist, dass sie stringent aus den vorherigen Schritten erwachsen sind. Die zusammenfassenden Ableitungen und Ergebnisse sind in Kapitel 4 aufgeführt.

von Migrationsursachen ebenfalls von hoher Relevanz.

## 4 Zusammenarbeit mit Experten und Stakeholdern

Um einen möglichst perspektiv- und facettenreichen Blick auf Afrika mit all seinen Potenzialen und Herausforderungen zu erhalten, diese auszuwerten und in die eigene Lagefeststellung aufzunehmen, wurden Experten und Stakeholder zum Thema frühzeitig in die Arbeit miteinbezogen. Regelmäßig dienten die afrikanischen Teilnehmenden des Lehrgangs Generalstabs-/Admiralstabsdienst International (LGAI)<sup>12</sup> den Arbeitsgruppen als wertvolle Ansprechpartner, die zudem ihrerseits ihre Netzwerke und weitere Kontaktpersonen zur Verfügung stellen konnten. Die Teilnahme an durch den LGAI durchgeführten regionalen Informationstagen (RIT), deren geografischer Schwerpunkt im Fokus des Forschungsinteresses lag, trug zur weiteren Vertiefung bei. Expertinnen und Experten aus den internen Institutionen der Führungsakademie der Bundeswehr, wie die Fakultät Politik-, Sozial- und Gesellschaftswissenschaften (PSGW) und das GIDS, stellten ebenfalls Wissen sowie Netzwerke zur Verfügung und unterstützten insbesondere mit flankierenden, inhaltlich verwandten Veranstaltungen.

Das etablierte Netzwerk besteht neben Regierungsorganisationen vornehmlich aus Institutionen und Unternehmen, die in Form der Präsentation ihrer Forschungsergebnisse und Arbeitsberichte auf eigenen Kanälen oder über die mediale Berichterstattung im Informationsumfeld präsent sind.

Weiterhin unterstützten insbesondere die Militärattaché-Stäbe vor Ort, die Bundesakademie für Sicherheitspolitik, das Auswärtige Amt (AA) sowie das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mit Ressortvertretern in Form der Bereitstellung wissenschaftlicher Dokumente, mit Erfahrungsberichten und Expertenwissen.

Regionale Konferenzen im Raum Hamburg und Berlin sowie auf dem afrikanischen Kontinent von Stiftungen, Interessensgruppen und sonstigen Vereinigungen wurden von Lehrgangsteilnehmenden aus dem LGAN 2018 besucht. Sie trugen damit zu einer erheblichen Erweiterung des Wissensvorrats bei und sorgten für einen hohen Erkenntnisgewinn. Die Durchführung von Expertenworkshops an der Führungsakademie dienten in der Studienphase der steten Überprüfung und Festigung bislang erworbener Erkenntnisse und darüber hinaus als Korrektiv bei der Projektion für das Jahr 2050.

<sup>12</sup> Der LGAI ist ein einjähriger Lehrgang an der Führungsakademie der Bundeswehr mit mehrheitlich internationalen Lehrgangsteilnehmenden, die zum Teil in den Streitkräften afrikanischer Staaten dienen.

## Literaturverzeichnis

- Becker, Axel/List, Stefan (1997), Die Zukunft gestalten mit Szenarien, hektogr. Manuskript, DaimlerChrysler AG (Forschung, Gesellschaft und Technik), Berlin.
- 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>, zuletzt aufgerufen am 28.02.2020.
- Reibnitz, Ute von (1992), Szenario-Technik. Instrumente für die unternehmerische und persönliche Erfolgsplanung, 2. Aufl., Springer Verlag: Wiesbaden.
- Schwenker, Burkhard/Wulf, Torsten (Hgg.) (2013): Scenario-based Strategic Planning: Developing Strategies in an Uncertain World, Springer Verlag: Wiesbaden.



# Kapitel 1 Grundlagen







# 1 Grundlagen

Im Zentrum des ersten Kapitels steht die Außen- und Sicherheitspolitik Deutschlands gegenüber dem afrikanischen Kontinent (1). Diese wird in zwei hierauf aufbauenden Schritten zunächst mit der Perspektive anderer Akteure (2) und im weiteren Verlauf mit zu erwartenden Entwicklungen auf dem afrikanischen Kontinent verknüpft (3). Damit bildet dieses Kapitel die Grundlage für eine differenzierte Betrachtung des afrikanischen Kontinents zunächst unter regionalen Gesichtspunkten (Kapitel 2) und sodann für eine Betrachtung entlang der genannten Gestaltungsfelder (Kapitel 3).<sup>1</sup>

## 1.1 Werte, Interessen und sicherheitspolitische Herausforderungen Deutschlands

Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik wird durch drei Faktoren geprägt: erstens durch die Selbstverortung im Sinne eines deutschen

Selbstverständnisses; zweitens durch die Bestimmung handlungsleitender Werte und Interessen; drittens durch das sicherheitspolitische Umfeld und die hieraus abgeleiteten außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen.

Bestimmend für die Selbstverortung Deutschlands in der Außen- und Sicherheitspolitik sind die im Weißbuch 2016 dargelegten sechs<sup>2</sup> Aspekte, aus denen das klare Bekenntnis Deutschlands folgt, sich außen- und sicherheitspolitisch zu engagieren:

Deutschland ist bereit, sich früh, entschieden und substanziell als Impulsgeber in die internationalen Debatten einzubringen, Verantwortung zu leben und Führung zu übernehmen. Dazu gehört auch die Bereitschaft, zur Bewältigung heutiger und zukünftiger sicherheitspolitischer sowie humanitärer Herausforderungen beizutragen.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Der für das erste Kapitel gewählte Ansatz ist bewusst eher deskriptiv gefasst. Er ist weiterhin ausführlicher als dies für Experten der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik erforderlich ist. Beides trägt dem Umstand Rechnung, dass mit dem vorliegenden Sammelband auch ein Leserkreis angesprochen werden soll, der zwar Interesse an der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik hat, mit den diesbezüglichen Grundlagen und insbesondere den einschlägigen Grundsatzdokumenten jedoch nicht oder nur in Grundzügen vertraut ist.

---

<sup>2</sup> Die Geschichte und die hieraus abgeleiteten zentralen Vorgaben des Grundgesetzes zur Außen- und Sicherheitspolitik, menschliche Sicherheit, politische, wirtschaftliche und militärische Bedeutsamkeit der Bundesrepublik und die starke kulturelle Ausstrahlungs- und Anziehungskraft, hohe Erwartungshaltung der Partner. Vgl. Bundesministerium der Verteidigung 2016: 22 f.

<sup>3</sup> Bundesministerium der Verteidigung 2016: 23. Vgl. hierzu auch Bittner/Naß 2014; darin beschreiben die beiden Autoren die Forderung nach einer aktiveren deutschen Rolle in der Außen- und Sicherheitspoli-

Ergänzung erfährt die Selbstverortung durch die Bestimmung von Werten und Interessen, welche das außen- und sicherheitspolitische Handeln beeinflussen.<sup>4</sup> Die „objektive Richtschnur“<sup>5</sup> für die Formulierung deutscher Interessen bildet die Werteordnung des Grundgesetzes mit den Elementen Menschenwürde, Grundrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Dazu tritt die Bindungswirkung des europäischen Rechts und des Völkerrechts mit besonderer Betonung der universalen Menschenrechte und der Wahrung des Friedens. Die Kernbotschaft nach außen lautet: Deutschland bindet sich selbst an die gültigen Rechtsnormen und vor allem an diejenigen Bestimmungen, welche den Schutz des Menschen und anderer universeller Werte in den Mittelpunkt rücken.<sup>6</sup>

Ausgehend von den verbindlichen Werten deutscher Außen- und Sicherheitspolitik werden insgesamt sieben Interessen artikuliert,<sup>7</sup> die

---

tik, konzertiert vorgetragen durch den damaligen Bundespräsidenten Gauck, den Außenminister Steinmeier und die Verteidigungsministerin von der Leyen im Rahmen der 50. Münchener Sicherheitskonferenz 2014.

4 Bundesministerium der Verteidigung 2016: 24.

5 Ebd.

6 Vgl. ebd.

7 „Schutz der Bürgerinnen und Bürger sowie der Souveränität und der territorialen Integrität unseres Landes; Schutz der territorialen Integrität,

verschiedenen Herausforderungen ausgesetzt sind, welche „in den vergangenen Jahren noch komplexer, volatiler sowie dynamischer und damit immer schwieriger vorhersehbar geworden [sind].“<sup>8</sup> Unterschieden werden sie nach der Intensität der von ihnen möglicherweise verursachten Schäden, der Unmittelbarkeit ihrer Einwirkung auf Deutschland sowie der Langfristigkeit der Folgewirkungen. Insgesamt ergeben sich Herausforderungen für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik in neun Bereichen:<sup>9</sup>

- Transnationaler Terrorismus;
- Cyber- und Informationsraum;
- Zwischenstaatliche Konflikte;
- Fragile Staatlichkeit und schlechte Regierungsführung;
- Weltweite Aufrüstung und Proliferation von Massenvernichtungswaffen;

---

der Souveränität sowie der Bürgerinnen und Bürger unserer Verbündete; Aufrechterhaltung der regelbasierten Ordnung auf der Grundlage des Völkerrechts; Wohlstand unserer Bürgerinnen und Bürger durch Prosperität unserer Wirtschaft und freien und ungehinderten Welthandel; Förderung des verantwortungsvollen Umgangs mit begrenzten Ressourcen und knappen Gütern in der Welt; Vertiefung der europäischen Integration und Festigung der transatlantischen Partnerschaft“ (Bundesministerium der Verteidigung 2016: 24 f.).

8 Bundesministerium der Verteidigung 2016: 28.

9 Vgl. ebd.: 34 ff.

- Gefährdung der Informations-, Kommunikations-, Versorgungs-, Transport- und Handelslinien (IKVTH-Linien) und der Sicherheit der Rohstoff- und Energieversorgung;
- Klimawandel;
- Unkontrollierte und irreguläre Migration;
- Pandemien und Seuchen.

### 1.1.1 Deutschlands außen- und sicherheitspolitische Interessen auf dem afrikanischen Kontinent

Dem Grundsatz nach sind alle außen- und sicherheitspolitischen Interessen durch Vorgänge auf dem afrikanischen Kontinent zumindest mittelbar betroffen. Ungeachtet dessen lassen sich Unterschiede identifizieren. Von geringerer Bedeutung sind die Festigung der transatlantischen Beziehungen sowie die Vertiefung der europäischen Integration.<sup>10</sup> Der Schutz der Souveränität, der territorialen Integrität sowie der Bürgerinnen und Bürger unserer verbündeten Staaten ist auf dem afrikanischen Kontinent ebenfalls kein mit Priorität zu verfolgendes Interesse.

Ambivalent ist die Bewertung des Ziels ‚Aufrechterhaltung der regelbasierten Ordnung‘. Deutschland hat ein Interesse daran, dass sich die Staaten Afrikas in Regionalor-

ganisationen zusammenfinden und die Herausforderungen und Probleme des afrikanischen Kontinents multilateral lösen. Auch eine Einbindung der afrikanischen Staaten in die Vereinten Nationen (VN) ist für Deutschland ein zentrales Anliegen. Gleichwohl fällt dieser Aspekt in seiner Bedeutung gegenüber den drei nachfolgend genannten Interessen in seiner Dringlichkeit ab. Den Kern deutscher Interessen auf bzw. gegenüber den Staaten des afrikanischen Kontinents bilden:

- Schutz der Bürgerinnen und Bürger sowie der Souveränität und der territorialen Integrität Deutschlands;
- Wohlstand der Bürgerinnen und Bürger durch Prosperität der deutschen Wirtschaft und freien und ungehinderten Welthandel;
- Förderung des verantwortungsvollen Umgangs mit begrenzten Ressourcen und knappen Gütern in der Welt.

Analog der Priorisierung von Interessen lassen sich auch die durch das Weißbuch 2016 beschriebenen sicherheitspolitischen Herausforderungen mit Blick auf Afrika ordnen.<sup>11</sup> Dabei ist insbesondere danach zu kategorisieren, ob die Betroffenheit Deutschlands lediglich mittelbar ist oder ob die Herausforderung

<sup>10</sup> Mit Ausnahme der Migrationsproblematik, welche die EU im Jahr 2015 stark belastete.

<sup>11</sup> Die Arbeit der Studienphase wurde weitgehend vor der COVID19-Pandemie abgeschlossen. Es ist davon auszugehen, dass diese Herausforderung in Zukunft eine höhere Priorität haben wird.

aus Afrika heraus unmittelbar auf Deutschland wirkt.

Nachrangig sind zunächst die Herausforderungen im Cyber- und Informationsraum sowie die Aufrüstung und Proliferation von Massenvernichtungswaffen. Nicht unmittelbar auf Deutschland wirken weiterhin zwischenstaatliche Konflikte auf dem afrikanischen Kontinent, fragile Staatlichkeit und schlechte Regierungsführung sowie der Klimawandel. Eine mittelbare Wirkung entfalten diese drei Herausforderungen gleichwohl auf die Herausforderung der unkontrollierten und irregulären Migration. Hiervon kann Deutschland ebenso betroffen sein wie möglicherweise von Pandemien und Seuchen, die in Afrika ihren Ursprung haben und in Folge der vielfältigen Vernetzung im Zuge der Globalisierung auch in Deutschland Wirkung entfalten können. Damit bleiben mit höchster Priorität die Gefährdung der IKVTH-Linien und die Sicherheit der Rohstoff- und Energieversorgung sowie der transnationale Terrorismus. Diese Herausforderungen wirken direkt auf und in Deutschland. Außerdem beeinflussen sie die als besonders relevant identifizierten Interessen. Insofern lassen sich die im Weißbuch 2016 genannten Herausforderungen mit Blick auf den afrikanischen Kontinent wie folgt priorisieren:

- Transnationaler Terrorismus;
- Gefährdung der IKVTH-Linien und der Sicherheit der Rohstoff- und Energieversorgung;

- Klimawandel;
- Unkontrollierte und irreguläre Migration;
- Pandemien und Seuchen sowie
- Fragile Staatlichkeit und schlechte Regierungsführung.

### 11.2 Welche Ziele sollen erreicht werden?

Nach der soeben erfolgten Priorisierung von Interessen und Herausforderungen auf Grundlage des Weißbuches 2016, werden anschließend die zentralen Inhalte der Leitlinie KKF sowie der Afrikapolitischen Leitlinien 2019 in den Blick genommen. Gemeinsam liefern beide Dokumente Details zu der Frage, was die Bundesrepublik Deutschland gegenüber der Welt im Allgemeinen und Afrika im Speziellen erreichen will. Ergänzung erfahren beide Dokumente durch den Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode.<sup>12</sup>

Ihrer Struktur nach ähnelt die Leitlinie KKF dem Weißbuch 2016.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Bundesregierung 2018. Das BMVg hat für den eigenen Geschäftsbereich im Jahr 2015 eine Strategische Leitlinie zur Umsetzung der Afrikapolitischen Leitlinien erstellt. Diese ist bisher jedoch nicht aktualisiert worden. Vgl. Bundesministerium der Verteidigung 2015.

<sup>13</sup> Wie das Weißbuch, wenn auch in anderer Abfolge, schlagen die Leitlinien inhaltlich einen weiten Bogen von einer Beschreibung der aktuellen Lage (Kapitel 1: „Weltordnung im Umbruch“) über eine Beschreibung des deutschen Werte- und Interessenskanons (Kapitel 2: „Leitbild der Bundesregierung“) hin zu den

Inhaltlich nimmt sie darauf Bezug und beschreibt das Weißbuch als Grundlage und Anknüpfungspunkt. Gleichzeitig geht sie jedoch insoweit darüber hinaus, als sie im Sinne einer *Grand Strategy* das gesamte außen- und sicherheitspolitische Instrumentarium Deutschlands benennt.<sup>14</sup>

Das zentrale Ziel dieser Politik besteht darin, „Gewalt als Austragungsform von Konflikten zu verhindern“.<sup>15</sup> Dieses Ziel folgt direkt aus dem Grundgesetz, dessen Präambel alle politischen Entscheidungsträger dazu verpflichtet, „dem Frieden in der Welt zu dienen“.<sup>16</sup> Vor dem Hin-

tergrund, dass es „kaum eine Krise [geben wird], die wir nicht irgendwann auch in Europa und Deutschland spüren“, gilt: „Das Streben nach Frieden entspricht nicht nur unserem Wertefundament – es liegt auch in unserem Interesse.“<sup>17</sup> Davon ausgehend werden für fünf komplementäre Handlungsfelder Ziele beschrieben, deren Erreichung die gewaltsame Austragung von Konflikten beenden können soll.

- Legitime Politik: Primär geht es hierbei darum, Elemente „guter Regierungsführung“ zu etablieren. Dabei stehen der Aufbau bzw. die Stärkung funktionsfähiger, inklusiver und bürgerorientierter staatlicher Institutionen und Prozesse auf allen Ebenen im Zentrum.<sup>18</sup>
- Sicherheit: Es umfasst im Sinne eines umfassenden Verständnisses des Sicherheitsbegriffs die Verwirklichung menschlicher Sicherheit, den Aufbau bzw. die Stärkung eines staatlichen Gewaltmonopols sowie schließlich Beiträge zu einem „politisch legitimierten, rechenschaftspflichtigen und professionellen Sicherheitssektor“.<sup>19</sup>

---

Fragen, welche Ziele die Bundesregierung verfolgt (Kapitel 3: „Ziele, Ansätze und Instrumente der Friedensförderung“) und wie diese zu erreichen sind (Kapitel 4: „Früher-Entschiedener-Substanzieller: Strukturen und Partnerschaften zur Friedensförderung“).

**14** Vgl. zum Begriff der *Grand Strategy*: Basil H. Liddell Hart. Dieser definiert *Grand Strategy* wie folgt: „The role of grand strategy – higher strategy – is to coordinate and direct all the resources of a nation, or band of nations, towards the attainment of the political object of the war – the goal defined by fundamental policy.“ (Hart 1976: 335f.). Vorliegend ist natürlich insofern zu abstrahieren, als es nicht um das Erreichen eines Ziels in einem Krieg, sondern um die Erreichung eines außen- oder sicherheitspolitischen Ziels geht.

**15** Bundesregierung 2017: 10.

**16** Grundgesetz, Präambel, hier zitiert nach der Website des Bundesministeriums der Justiz und für Ver-

---

braucherschutz, verfügbar unter <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html#BJNR000010949BJNE001901307>, zuletzt aufgerufen am 28.02.2020.

**17** Bundesregierung 2017: 13. Dort auch das nachfolgende Zitat.

**18** Vgl. ebd.: 78.

**19** Ebd.: 84.

- Rechtsstaatlichkeit: Ziel innerhalb dieses Handlungsfeldes ist es, durch die Stärkung des Rechts die Grundlage für ein friedliches und regelbasiertes Zusammenleben zu schaffen. Insbesondere gilt es, die Menschenwürde zu sichern und den Schutz vor Willkür(herrschaft) zu gewährleisten. Über diese übergeordnete Zielvorstellung hinaus werden Einzelziele definiert.<sup>20</sup>
- Wirtschaft, soziale Kohäsion und natürliche Lebensgrundlagen: Dieser Abschnitt formuliert keine positive Zielvorstellung, sondern eine negative Abgrenzung: „Die ungleiche Verteilung von Ressourcen und der ungleiche Zugang zu Grundversorgung (wie Bildung, Nahrung, Wasser, Gesundheit, Energie) bergen hohes Konfliktpotenzial.“<sup>21</sup>
- Staatseinnahmen und öffentliche Dienstleistungen: Zielvorstellung innerhalb dieses Handlungsfeldes ist es, staatliche Verwaltungskapazitäten zu stärken, öffentliche Mittel kontinuierlich zu generieren und sachgerecht zu verwenden sowie schließlich staatliches Handeln transparent und verantwortlich zu gestalten.<sup>22</sup>

Während die Leitlinie KKF außen- und sicherheitspolitische Zielsetzungen Deutschlands im globalen Maßstab benennt, liefern die Afrikapolitischen Leitlinien 2019<sup>23</sup> einen regionalen Ausschnitt. Grundlegend geht es der Bundesregierung darum, mit den Staaten des afrikanischen Kontinents eine „vertiefte Partnerschaft“<sup>24</sup> einzugehen und dadurch eine „gemeinsame Zukunft zu gestalten“. Der Ansatz deutscher Außen- und Sicherheitspolitik gegenüber Afrika soll darauf ausgerichtet sein, die „selbstbestimmte Rolle der afrikanischen Partner und der afrikanischen Organisationen in der Welt zu stärken“. Die Bedeutung einer multilateralen und vor allem

---

**20** Darunter Reformen im Rechts- und Justizwesen, Förderung von Menschenrechten, Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie die Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen das Völkerrecht. Vgl. Bundesregierung 2017: 93.

**21** Ebd.: 96. Diese seien durch konkrete Maßnahmen zu mitigieren – u. a. die Gewährleistung des Zugangs zu Wasser- und Sanitärversorgung sowie Nahrung, die Reduzierung von Ungleichheiten zwischen Bevölkerungsgruppen, die bessere Umsetzung von Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards und die gerechte Verteilung von Einnahmen aus der Rohstoffförderung. Vgl. Bundesregierung 2017: 96 f.

---

**22** Im Einzelnen werden verantwortlich agierende und rechenschaftspflichtige öffentliche Verwaltungen sowie ein entsprechendes öffentliches Finanzwesen als Zielvorstellung beschrieben. Weiterhin sollen Korruption, Nepotismus und Klientelismus bekämpft werden. Vgl. Bundesregierung 2017: 104 f.

**23** Vgl. Bundesregierung 2019: 7.

**24** Ebd.: 2. Dort und auf der Folgesseite auch alle übrigen Zitate.

europäischen Einbettung deutscher Politikansätze wird betont. „Grenzen unserer Wirkungs- und Finanzierungsmöglichkeiten“ sowie mögliche „Zielkonflikte [...] und Abwägungsnotwendigkeiten“ werden akzeptiert.

Inhaltlich gibt es zwischen der Leitlinie KKF und der Afrikapolitischen Leitlinie 2019 ein hohes Maß an Kongruenz. Letztere betrachtet insgesamt fünf Themenfelder, die denen der Leitlinie KKF stark ähneln. Bereits die Kapitelüberschriften sind als Ziele formuliert: (1) Frieden, Sicherheit und Stabilität fördern, (2) Nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung, Wachstum, Wohlstand und Beschäftigung für alle – in Perspektiven für Afrikas Jugend und Frauen investieren, (3) Migration steuern, Fluchtursachen mindern, Flüchtlinge unterstützen, (4) Mit Afrika die regelbasierte Weltordnung stärken, (5) Unsere zivilgesellschaftlichen Partnerschaften vertiefen. Weiterhin betont die Afrikapolitische Leitlinie 2019 vier Aspekte, die der Bundesregierung „ein besonderes Anliegen sind“:<sup>25</sup> die Stärkung der Menschenrechte, gesellschaftliche Teilhabe, gute Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit.

Für den eigenen Geschäftsbereich differenziert die Strategische Leitlinie BMVg die Inhalte der afrikapolitischen Leitlinien weiter aus.<sup>26</sup>

Dabei fokussiert sie auf den Aspekt der Sicherheitspolitik und ist insofern gegenüber der Leitlinie KKF sowie der Afrikapolitischen Leitlinie 2019 thematisch verengt. Allerdings formuliert sie für die Sicherheitspolitik die gleiche Zielsetzung wie die beiden anderen Dokumente: „Zentrales sicherheitspolitisches Interesse Deutschlands in Afrika ist es, Frieden und Sicherheit zu fördern [...]“.<sup>27</sup> Darüber hinaus greift sie die im Weißbuch 2016 benannten sicherheitspolitischen Herausforderungen annähernd eins zu eins auf, überträgt sie auf den afrikanischen Kontinent und definiert deren Überwindung als nachgeordnete Ziele.<sup>28</sup>

- Prävention, vorbeugende Eindämmung und Bewältigung von Krisen und Konflikten;
- Förderung von Frieden und Sicherheit durch die gezielte Unterstützung beim Aufbau von (regionalen) Fähigkeiten;
- Internationale Geltung der Menschenrechte und gute Regierungsführung;
- Freier und ungehinderter Welt- handel, freier Zugang zur Hohen See und zu natürlichen Ressourcen;
- Verhinderung der illegalen Verbreitung sowie unsachgerechten und damit möglicherweise unsicheren Lagerung von Klein-

<sup>25</sup> Ebd.

<sup>26</sup> Für die nachfolgenden Ausführungen ist zu berücksichtigen, dass sich diese auf die Afrikapolitischen Leit-

linien aus dem Jahr 2014 beziehen (Bundesregierung 2014).

<sup>27</sup> Bundesministerium der Verteidigung 2015: 4.

<sup>28</sup> Ebd.: 6.

waffen sowie konventioneller Munition;

- Sicherheit deutscher Staatsbürger vor unmittelbaren Gefahren in Afrika.

Die richtungsbestimmenden strategischen Dokumente der Bundesregierung weisen ein erhebliches Maß an Übereinstimmung auf. Das Weißbuch und die Leitlinie KKF bilden dabei die wesentliche Klammer. Die Afrikapolitische Leitlinie dient – auf der Leitlinie KKF aufbauend – einer regionalen Betrachtung. Auf diese Weise entsteht aus den drei hier ausführlich beschriebenen Dokumenten in Hinblick auf das *Was* der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik ein strategisches Konzept.

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD bildet die abschließende Grundlage zur Ermittlung der deutschen Ziele auf dem afrikanischen Kontinent. Ausgangspunkt für die Koalitionäre ist die Wahrnehmung, dass Veränderungen der globalen Politik in Afrika am deutlichsten sichtbar werden. Daraus leiten sie ab, dass „die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Staaten Afrikas eine zentrale Aufgabe unserer Zeit“<sup>29</sup> darstellt. Entsprechend wird die Notwendigkeit einer „kohärenten Afrika-Strategie“<sup>30</sup> sowie einer Zusammenarbeit „auf allen Ebenen“ gleich zu Beginn des Koalitionsvertrages herausgehoben.

Deutsche Interessen gegenüber dem afrikanischen Kontinent benennt der Koalitionsvertrag in den Handlungsfeldern Wirtschaft, Sicherheit, Migration und Entwicklung. Ausdrücklich werden die Schlagworte gute Regierungsführung, afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur, Förderung von privaten Investitionen, Aufbau von Infrastruktur, afrikanisches Bildungswesen, Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze sowie Förderung der lokalen Sicherheitsstrukturen erwähnt. Betont wird weiterhin die Notwendigkeit, die innerafrikanische Integration und Kooperation in regionalen Organisationen zu fördern.<sup>31</sup>

Während die vorgenannten Aspekte in einem eigenen Abschnitt zu Afrika beschrieben werden, finden sich zusätzliche Afrikabezüge in verschiedenen weiteren Teilen. Im Rahmen einer „Offensive für Bildung, Forschung und Digitalisierung“<sup>32</sup> sollen die internationalen Kooperationen mit den Ländern Afrikas intensiviert werden.<sup>33</sup> Unter der Überschrift „Erfolgreiche Wirtschaft für den Wohlstand von morgen“<sup>34</sup> findet sich das Ziel, „die Zukunftsthemen des afrikanischen Kontinents – Digitalisierung, Innovation und Ausbildung – mitzugestalten und hierdurch mittelbar die deutsche

---

<sup>29</sup> Bundesregierung 2018: 152.

<sup>30</sup> Ebd.: 8. Dort auch das nachfolgende Zitat.

<sup>31</sup> Vgl. ebd.: 152.

<sup>32</sup> Ebd.: 28.

<sup>33</sup> Vgl. ebd.: 37

<sup>34</sup> Ebd.: 55.



Wirtschaft zu fördern.<sup>35</sup> Im Kontext „Verantwortungsvoller Umgang mit unseren Ressourcen“<sup>36</sup> formulieren die Koalitionäre das Ziel, die „Versorgung mit Wasser auf lokaler Ebene [zu] ermöglichen.“<sup>37</sup> Der Aspekt „Auswärtige Kulturpolitik ausbauen“<sup>38</sup> wird mit dem Ziel hinterlegt, den kulturellen Austausch sowie die kulturelle Zusammenarbeit mit den Staaten Afrikas zu fördern. Dies soll die „Aufarbeitung des Kolonialismus“ einschließen. Schließlich verpflichten sie sich im Kontext ihrer „Entwicklungspolitik für eine gerechte Globalisierung“<sup>39</sup> dazu, „Vorreiter für eine faire Handelspolitik mit Afrika zu sein“<sup>40</sup> und im Rahmen des Marshallplans mit Afrika „Zusammenarbeit mit Reformpartner- und G20-Compactländern [zu] verstärken und [zu] konditionieren“.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass der Koalitionsvertrag in Übereinstimmung mit den zuvor beschriebenen strategischen Dokumenten der Bundesregierung steht, aber dabei in der Zielformulierung deutlich detaillierter ist. Dies ist wohl dem Umstand geschuldet, dass die Perspektive des Koalitionsvertrages eine Legislaturperiode um-

fasst, während die strategischen Dokumente grundsätzlich eine längere Zeitspanne abdecken (sollen). Darüber hinaus ist anzunehmen, dass jede der beteiligten politischen Parteien ihre Perspektive auf den afrikanischen Kontinent und ihre diesbezügliche Zielvorstellung abgebildet wissen wollte. Entsprechend handelt es sich hier vor allem um ein politisches Dokument.

### 1.1.3 Welche Wege stehen zur Verfügung?

Nachdem im vorangegangenen Unterabschnitt das *Was* deutscher Außen- und Sicherheitspolitik gegenüber den Staaten Afrikas im Mittelpunkt stand, geht es nunmehr um die Frage nach dem *Wie*. Das bedeutet in einem ersten Schritt, den institutionellen Rahmen zu öffnen, in dem die Bundesrepublik Deutschland ihre Ziele auf und gegenüber dem afrikanischen Kontinent verfolgt. Dabei ist grundsätzlich zwischen bi- und multilateralen Ansätzen zu differenzieren. Weiterhin gilt es herauszuarbeiten, welche Bedeutung nicht-staatliche Partner für Deutschland haben.

Die Außen- und Sicherheitspolitik der Bundesregierung erfolgt in einem ressortgemeinsamen bzw. ressortübergreifenden Ansatz.<sup>41</sup> Ins-

<sup>35</sup> Ebd.: 66.

<sup>36</sup> Ebd.: 137.

<sup>37</sup> Ebd.: 138.

<sup>38</sup> Ebd.: 154. Dort auch die nachfolgenden Zitate.

<sup>39</sup> Ebd.: 159.

<sup>40</sup> Ebd.: 160; dort auch das nachfolgende Zitat.

<sup>41</sup> Vgl. Bundesregierung 2017: 59. Ein gleichermaßen explizites Zitat findet sich in den Afrikapolitischen Leitlinien nicht. Der Gedanke ist jedoch sowohl sinngemäß als auch nach dem Wortlaut in den Afrikapoliti-

besondere die voran zitierte Leitlinie KKF betont mit Blick auf den afrikanischen Kontinent die Notwendigkeit, diesen weiter „zu stärken“.<sup>42</sup> Wesentlich ist dabei, die Kohärenz des Regierungshandelns zu verbessern. Voraussetzung dafür ist, dass sich die Ressorts „gegenseitig, rechtzeitig und umfassend“<sup>43</sup> informieren und stärken. Weiterhin beruht der bilateral-ressortgemeinsame Ansatz der Bundesregierung auf der Präsenz vor Ort. Die Auslandsvertretungen Deutschlands nehmen dabei primär die Funktion von „Sensoren und Netzwerkknoten“<sup>44</sup> ein.

Für die Umsetzung bilateraler Maßnahmen greift die Bundesregierung auf verschiedene Partner zurück. Differenziert wird grundsätzlich zwischen „Durchführungsorganisationen“ und „Mittlerorganisationen“. Während die Bundesregierung in Durchführungsorganisationen in verschiedenen Funktionen (z. B. Gesellschafterin, Auftraggeberin, Aufsichtführende) direkt steuert, werden Mittlerorganisationen lediglich institutionell gefördert. Beispiele für Durchführungsorganisationen sind die Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) oder die Bankengruppe der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Mittlergruppen

---

schen Leitlinien nachdrücklich verankert.

<sup>42</sup> Bundesregierung 2017: 110.

<sup>43</sup> Ebd.: 113.

<sup>44</sup> Ebd.: 114.

sind etwa der Deutsche Akademische Austauschdienst (DAAD) oder die Goethe-Institute.

Neben die bilateralen Politikansätze tritt das Agieren in internationalen Organisationen. Die Afrikapolitischen Leitlinien 2019 schlagen einen entsprechenden Bogen:

Wir wollen einen umfassenden afrikapolitischen Ansatz verfolgen, der in sich kohärent, innerhalb der Bundesregierung koordiniert und in den europäischen und multilateralen Kontext eingebettet ist.<sup>45</sup>

Die Leitlinie KKF betont die Notwendigkeit „enger Abstimmung mit unseren Partnern“,<sup>46</sup> um gemeinsame Ziele zu erreichen. Konkret mit Blick auf einzelne multilaterale Organisationen und Foren nennen sowohl die Afrikapolitischen Leitlinien 2019 als auch die Leitlinie KKF die EU und die VN. Während die EU als „der zentrale Bezugspunkt deutscher Außenpolitik“ betitelt wird, gelten die VN als „der zentrale Bezugsrahmen des deutschen multilateralen Engagements“<sup>47</sup> im Interesse von Frieden, Sicherheit, Menschenrechten und nachhaltiger Entwicklung. In beiden Dokumenten werden ebenfalls die Bedeutung der G-20 sowie die der Welthandelsorganisation beschrieben. Explizit als bedeutenden Partner auf dem Afrikanischen

---

<sup>45</sup> Bundesregierung 2019: 3.

<sup>46</sup> Bundesregierung 2017: 58. Dort auch das nachfolgende Zitat.

<sup>47</sup> Ebd.: 126 f.

Kontinent nennen beide Dokumente überdies die Afrikanische Union (AU) und deren Regionalorganisationen. Der AU wird zunächst eine zentrale Rolle im Kontext der Schaffung von Frieden, Sicherheit und Stabilität zugewiesen. Daneben wird auch ihre Bedeutung als politischer Akteur herausgehoben.<sup>48</sup>

Weiterhin werden die North Atlantic Treaty Organization (NATO), die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) sowie die G-7 genannt. Hinzu treten die Weltbank und die Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) als bedeutende Akteure im Bereich Wirtschaft und Finanzen sowie die Weltgesundheitsorganisation (WHO) für den Aspekt Gesundheit.<sup>49</sup>

Neben staatlichen Akteuren sollen nach dem Willen der Bundesregierung auch nicht-staatliche Partner einschließlich Vertreter der deutschen Wirtschaft partizipieren, welche einen weiteren Weg zur Realisierung von Zielen eröffnen können. Insgesamt „fördern und bündeln diese Organisationen Beiträge aus zivilgesellschaftlichem Engagement“, konkret in den Bereichen Bildung, Wissenschaft, (politische) Stiftungsarbeit sowie dem Wirken von Religionsgemeinschaften. Unter Rückgriff auf die entsprechenden Organisationen ist es für die Bundesregierung möglich, nicht nur die von

Konflikten betroffenen Gesellschaften, sondern auch legitime staatliche Strukturen zu stärken und mit Akteuren in den jeweiligen Zivilgesellschaften zusammenzuarbeiten.<sup>50</sup>

#### 1.1.4 Welche Instrumente werden genutzt?

Nach hiesigem Verständnis liefert die Frage nach dem *Wie* vor allem eine Antwort darauf, in welchem institutionellen Rahmen ein Ziel erreicht werden soll. Der Blick auf Instrumente fragt nach dem *Womit*. Wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen werden, ist dabei die Abgrenzung zwischen Weg und Instrument, zwischen *Wie* und *Womit*, nicht immer trennscharf.

Einen ersten Ansatzpunkt, welche Instrumente Deutschland zur Erreichung seiner Ziele zur Anwendung bringen kann, liefert erneut die Leitlinie KKF. Diese hat den Anspruch, zu jedem der oben beschriebenen fünf Handlungsfelder auch „eine Reihe von Handlungsansätzen und Instrumenten“<sup>51</sup> zu benennen. Dabei wird sie in Teilen sehr eindeutig und benennt konkrete Akteure – etwa: politische Stiftungen, Medien, Bundeswehr, Polizei, Kräfte des

<sup>48</sup> Vgl. Bundesregierung 2019: 23.

<sup>49</sup> Vgl. Bundesregierung 2017: 130–133.

<sup>50</sup> Vgl. zu diesen Ausführungen insgesamt auch: Bundesregierung 2017: 135 ff.

<sup>51</sup> Auf die Benennung der Ziele in den einzelnen Handlungsfeldern wird mit der entsprechenden Formulierung jeweils zu Handlungsansätzen und Instrumenten übergeleitet. Vergleiche: Bundesregierung 2017: 78, 84, 94, 100, 105.

Zivil- und Katastrophenschutzes. An anderen Stellen bleibt sie hingegen auf höherem Abstraktionsniveau.<sup>52</sup> In den hier skizzierten Stufen der Konkretisierung zeigt sich zunächst der Unterschied zwischen Instrumenten und Handlungsansätzen. Weiterhin wird deutlich, dass in den abstrakteren Handlungsfeldern der Ansatz konkreter Instrumente nicht gleichermaßen einfach ist. Dies gilt umso mehr, wenn es um den Ansatz spezifisch deutscher Instrumente geht – etwa: Bundeswehr, Polizei, politische Stiftungen. Für manche Handlungsfelder und deren konkrete Inhalte wird Deutschland nicht direkt deutsche Instrumente zur Anwendung bringen können, sondern allenfalls mittelbar auf den Aufbau entsprechender Mittel in den jeweiligen Staaten hinwirken können.

Speziell mit Perspektive auf den afrikanischen Kontinent lassen

sich auch aus der Afrikapolitischen Leitlinie 2019 Handlungsansätze und Instrumente einer deutschen Politik ableiten, die aber eher oberflächlich bleiben. Für den Bereich Sicherheit verweist sie auf afrikanisch geführte Friedensmissionen. Diese im Grundsatz ausschließlich afrikanische Maßnahme soll durch den deutschen Ansatz der Ertüchtigung – konkret: Ertüchtigungsinitiative sowie Ausbildungs- und Ausstattungshilfeprogramme der Bundesregierung – verstärkt werden.<sup>53</sup> Dabei wird auf das Prinzip der Eigenverantwortung (*African bzw. Local Ownership*) gesetzt.<sup>54</sup> Im Kontext der *ökonomischen Zusammenarbeit* mit den Ländern des afrikanischen Kontinents sollen zunächst die bestehenden europäischen Partnerschaftsabkommen als Wege ge-

<sup>52</sup> Es finden sich Verweise auf nationale Dialoge einschließlich verfassungsgebender Prozesse, lokale Friedensinfrastrukturen, Institutionalisierung von Teilhabeprozessen, Ausrichtung von Wahlen, Aufbau, Stärkung und Reform des Sicherheitssektors, Rechtsstaatsförderung einschließlich der Erhöhung und Gewährleistung von Rechtsschutz, Rechtssicherheit und Berechenbarkeit, Programme und Projekte zur Grund- und Ernährungssicherung, Maßnahmen der Privatsektor- und Beschäftigungsförderung sowie der Kontrolle von Rohstoffausbeutung und Handelsförderung. Vgl. Bundesregierung 2017: 75–107, insbesondere: 78–82, 84–91, 94–96, 100–102, 105–107.

<sup>53</sup> Vgl. Bundesregierung 2019: 8f.

<sup>54</sup> Der englische Begriff *Ownership* bedeutet wörtlich übersetzt „Eigentümerschaft“. Er wird in der entwicklungspolitischen Diskussion verwendet, um die Identifikation der Menschen mit einem sie betreffenden Vorhaben zu umschreiben. *Ownership* ist auch die Eigenverantwortung, die Zielgruppen und Partnerorganisationen bei der Entwicklungszusammenarbeit übernehmen. Sie gilt als wichtige Vorbedingung für die Effizienz, die Nachhaltigkeit und den Erfolg von Maßnahmen. (Zitiert aus dem Glossar des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: <https://www.bmz.de/de/service/glossar/0/ownership.html>, zuletzt aufgerufen am 23.01.2020).

nutzt werden. Weiterhin wird der *Compact with Africa* genannt. Die in diesem Kontext stattfindende ökonomische Kooperation soll mit dem deutschen Konzept des Marshallplans für Afrika ergänzt und verstärkt werden.<sup>55</sup> Zur Unterstützung positiver Entwicklungen in den Bereichen Wissenschaft, Forschung und Technologie unterstützt die Bundesregierung die *Science, Technology and Innovation Strategy for Africa* (STISA-2024) der AU.<sup>56</sup>

Im Themenfeld Migration bildet die Migrationskooperation mit der AU ein zentrales Medium. Weiterhin wird in diesem Kontext der instrumentelle Charakter von Beratungsleistungen für potenzielle Flüchtlinge, die Verbesserung des Zugangs zu regulärer Migration sowie Rückführungen angesprochen.<sup>57</sup> Für die Stärkung der regelbasierten Weltordnung gilt der Bundesregierung die Kooperation mit den afrikanischen Staaten und deren Einbindung als zentrale Arbeitsweise. Auch internationale Vereinbarun-

gen wie beispielsweise die *Sustainable Development Goals*, das Pariser Klimaabkommen, der *Acquis* der EU-Nachbarschaftspolitik sowie das regelbasierte Welthandelssystem werden als Maßnahmen herausgehoben.<sup>58</sup>

Im Sinne einer Vertiefung der zivilgesellschaftlichen Partnerschaft betont die Afrikapolitische Leitlinie 2019 die Relevanz von Austausch- und Begegnungsprogrammen, insbesondere von jungen Menschen. Journalistische und medienbezogene Partnerschafts-/Kollaborationsräume sowie Kooperationsangebote an gesellschaftliche Akteure sollen dazu beitragen, die Zivilgesellschaften in afrikanischen Staaten zu öffnen. Speziell mit Blick auf die Staaten Nordafrikas wird auf Transformationspartnerschaften verwiesen. Schließlich sollen verschiedene Initiativen und Dialogforen mit und zwischen gesellschaftlichen Akteuren in Deutschland und in den afrikanischen Staaten verstetigt und wann immer möglich ausgebaut werden; etwa zu den Themen Menschenrechte, Urbanisierung und (Kolonial-)Geschichte.<sup>59</sup>

Für den Bereich der Sicherheitspolitik bzw. spezifisch für den Zuständigkeitsbereich des Verteidigungsministeriums beschreibt die Strategische Leitlinie BMVg weitere Instrumente. Hierzu zählt zunächst „eine ganzheitliche Analysefähig-

<sup>55</sup> Bundesregierung 2019: 13. Zum *Compact with Africa* vergleiche die Website des Compacts unter <https://www.compactwithafrica.org/content/compactwithafrica/home.html>, zuletzt aufgerufen am 28.02.2020. Zum Marshallplan mit Afrika betreibt das BMZ eine eigene Website unter [https://www.bmz.de/de/laender\\_regionen/marshallplan\\_mit\\_afrika/index.html](https://www.bmz.de/de/laender_regionen/marshallplan_mit_afrika/index.html), zuletzt aufgerufen am 28.02.2020.

<sup>56</sup> Bundesregierung 2019: 16.

<sup>57</sup> Ebd.: 19 f.

<sup>58</sup> Ebd.: 23 ff.

<sup>59</sup> Ebd.: 27 f.

keit“<sup>60</sup> basierend auf breiter Afrikaexpertise. Als deren Träger innerhalb des Geschäftsbereichs BMVg gelten die „vor Ort befindlichen Angehörigen der Bundeswehr“, konkret Beratergruppen, deutsche Militärberater sowie die deutschen Militärattachés. Eine weitere Ressource für die deutsche Sicherheitspolitik auf und gegenüber dem afrikanischen Kontinent bildet das zur EU, NATO und VN entsandte Personal. Instrumenteller Charakter wird auch denjenigen Staaten auf dem afrikanischen Kontinent zugeschrieben, „auf die sich Deutschland im Zuge eines möglichen militärischen Engagements abstützen könnte.“<sup>61</sup> Einen großen Raum nehmen bei der Beschreibung des BMVg-spezifischen Instrumentariums Maßnahmen der Ertüchtigung ein. Deren Spektrum reicht „von Beteiligungen an Programmen zur Reform des Sicherheitssektors über den Fähigkeitsaufbau bis zu mandatierten Ausbildungsmissionen.“<sup>62</sup> Konkret nennt die Strategische Leitlinie:

- bilaterale Jahresprogramme;
- internationale Abkommen;
- Militärberater;
- Militärische Ausbildungshilfe;
- Beratergruppen sowie
- Länderabgaben.

<sup>60</sup> Bundesministerium der Verteidigung 2015: 8. Dort auch das nachfolgende Zitat.

<sup>61</sup> Ebd.: 9. Im Original ist dieser Abschnitt durch Fettdruck hervorgehoben.

<sup>62</sup> Ebd.: 11.

Betont wird weiterhin die Absicht, ergebnisoffen die „Schaffung eines Instrumentariums zur Ertüchtigung von Partnern zu untersuchen und dieses mit entsprechenden finanziellen Mitteln zu hinterlegen“.<sup>63</sup>

### 11.5 Welchen Grenzen unterliegt das Handeln?

Im Zentrum der vorangegangenen Abschnitte stand die Frage, was Deutschland wie und womit erreichen will. Dabei blieb offen, ob und gegebenenfalls durch welche Aspekte diesem Wollen Grenzen gesetzt sind. Während das Weißbuch 2016 sich zu diesem Punkt nicht äußert, machen die Leitlinie KKF und die Afrikapolitische Leitlinie 2019 Grenzen sowie mögliche Zielkonflikte bzw. Abwägungsnotwendigkeiten zum Gegenstand. So heißt es in der Leitlinie KKF:

Der Einsatz Deutschlands für Friedensförderung ist wirkungsvoll, doch er erfordert erhebliche politische, finanzielle und personelle Investitionen, einen langen Atem – und eine realistische Erwartungs-

<sup>63</sup> Ebd.: 13. Im Original sind Teile des Zitats durch Fettdruck hervorgehoben. Hinter dieser Absichtserklärung verbirgt sich die in der Zwischenzeit etablierte Ertüchtigungsinitiative der Bundesregierung. Diese ist mit derzeit 170 Mio. EUR (Stand: Haushaltsjahr 2020) hinterlegt und wird vom Auswärtigen Amt (AA) und dem BMVg gemeinsam zur Finanzierung von zivilen und militärischen Ertüchtigungsmaßnahmen genutzt. Die Finanzmittel sind im EP 60 des Haushalts eingestellt.

haltung hinsichtlich der Möglichkeiten und Grenzen externen Engagements.<sup>64</sup>

Die Afrikapolitische Leitlinie 2019 ihrerseits formuliert:

Wir werden uns bei unserem Engagement von Offenheit im Lichte unserer Möglichkeiten leiten lassen. Wir sind offen für die Vorstellungen und Konzepte unserer afrikanischen Partner in ihrer Vielfalt und Eigenständigkeit. Gleichzeitig sind uns die Grenzen unserer Wirkungs- und Finanzierungsmöglichkeiten bewusst. Wir werden in unserer konkreten Afrikapolitik auch immer wieder Zielkonflikte und Abwägungsnotwendigkeiten begegnen.<sup>65</sup>

Basierend auf diesen grundlegenden Feststellungen ist nunmehr der Frage nachzugehen, welche Faktoren konkret das außen- und sicherheitspolitische Handeln Deutschlands limitieren (könnten). Dabei ist zunächst in den Blick zu nehmen, dass als wesentliches Ergebnis der jüngsten Geschichte die Bundesregierungen seit Konrad Adenauer in der Außen- und Sicherheitspolitik einen multilateralen Ansatz verfolgen.<sup>66</sup> Der weitgehende Verzicht

auf unilaterales Agieren führt dazu, dass Deutschland seine außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungen wenigstens bilateral mit (bevorzugten) Partnern abstimmt und/oder diese im Rahmen internationaler Organisationen vollzieht. Diese bewusste Entscheidung führt dazu, dass die Haltung von Partnern bzw. die in einer internationalen Organisation durchsetzbaren Positionen zu einem limitierenden Faktor werden können.<sup>67</sup>

Grenzen der außen- und sicherheitspolitischen Handlungsfreiheit ergeben sich für die Bundesregierung des Weiteren aus der Verfasstheit und der Funktionsweise des politischen Systems. Deutschland ist eine Demokratie, in der Organe – hier konkret: der Bundestag und aus diesem heraus die Bundesregierung – damit beauftragt sind, stellvertretend für und im Sinne des Volkes politische Entscheidungen zu treffen. Hierzu werden sie in einem vierjährigen Turnus durch eine Wahl mit einem Mandat ausgestattet. Zwar haben für die Wahlentscheidung in Deutschland außen- und sicherheitspolitische Positionen und Entscheidungen in der Regel nur einen geringen Einfluss. Dennoch wird

<sup>64</sup> Bundesregierung 2017: 29.

<sup>65</sup> Bundesregierung 2019: 3.

<sup>66</sup> Zur Geschichte der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik vgl. grundlegend: Gemäß den Ausführungen des Auswärtigen Amtes bildet der „Einsatz für den Multilateralismus“ eine „Leitplanke“ bzw. ein „Grundprinzip“ der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik (Auswärtiges Amt 2019).

<sup>67</sup> Vgl. sowohl zur Herleitung aus den Erfahrungen des Nationalsozialismus wie auch zum Aspekt, dass Multilateralismus „nicht immer toll ist, sondern schwierig ist, langsam ist, kompliziert ist“: Bundeskanzlerin Merkel: Rede vor der 50. Münchener Sicherheitskonferenz, München 2019 (Merkel 2019).

eine Regierung auch in der Außen- und Sicherheitspolitik nicht fortgesetzt Positionen einnehmen und Entscheidungen durchsetzen können, die von den Wählern abgelehnt werden.<sup>68</sup>

Ein weiterer limitierender Faktor für das außen- und sicherheitspolitische Handeln der Bundesregierung kann aus dem vernetzten Ansatz resultieren. Dieser macht es zunächst erforderlich, dass über die Ressortgrenzen hinweg ein einheitliches Verständnis hinsichtlich des zu erreichenden Ziels geschaffen wird, auf welches gemeinsam hingewirkt werden soll. Hier können sich bereits

---

**68** Vgl. hierzu wie im Folgenden mit weiteren Nachweisen: Oppermann/Höse 2007: 56 ff. Von der Zustimmung der Wähler sind die Regierung und die sie tragende parlamentarische Mehrheit primär im Umfeld von Wahlen abhängig. Trotzdem spielt die Perzeption des außen- und sicherheitspolitischen Handelns über die gesamte Legislaturperiode eine Rolle. Das hat zum einen mit den wiederkehrenden Wahlen auf verschiedenen politischen Ebenen zu tun, zum anderen werden die Regierung und die sie tragende parlamentarische Mehrheit regelmäßig mit Umfragen zu ihrem politischen Handeln konfrontiert. Die durch die Umfragen zum Ausdruck kommende öffentliche und veröffentlichte Meinung zu außen- und sicherheitspolitischen Themen setzt auch jenseits von Wahlen zum Bundestag Grenzen für politisches Handeln. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Regierung über die Entsendung von Streitkräften als Instrument ihrer Politik entscheidet.

gegensätzliche oder zumindest nicht ganz deckungsgleiche Perspektiven und Interessenlagen eröffnen. Weiterhin kann die Situation eintreten, dass zwar alle Beteiligten in der Zielsetzung übereinstimmen, sie aber nicht in der Lage sind, die hierfür erforderlichen Kräfte und Mittel zu mobilisieren.

Mit dieser Feststellung lässt sich der Bogen zu einer weiteren Herausforderung schlagen: der Verfügbarkeit von Instrumenten. Dies kann sowohl eine qualitative als auch eine quantitative Dimension haben.<sup>69</sup> Während im ersten Fall Abhilfe nur durch den Aufbau einer entsprechenden Fähigkeit oder durch externe Unterstützung durch Partner möglich ist, kann im zweiten Fall durch Priorisierung und in Folge dessen veränderter Zuweisung von Fähigkeiten eine Lösung herbeigeführt werden.

Jenseits politischer Parameter setzt schließlich auch die Verfügbarkeit von Finanzmitteln einen Rahmen für das außen- und sicherheitspolitische Handeln der Bundesregierung. Deutschland ist gegenwärtig eine der stärksten

---

**69** Eine Grenze kann zunächst daraus folgen, dass zur Erreichung eines Ziels ein Instrument erforderlich ist, welches qualitativ in Deutschland nicht verfügbar ist. In der quantitativen Dimension ist vorstellbar, dass Deutschland zwar grundsätzlich über die zur Erreichung des Ziels erforderlichen Mittel verfügt, diese aber nur in unzureichender Zahl zur Verfügung stehen.



Volkswirtschaften in Europa und ein insgesamt sehr wohlhabendes Land. Der Anteil des Haushaltes, welcher für Außen- und Sicherheitspolitik zur Verfügung steht, ist indes limitiert. Insofern ergeben sich Grenzen für das außen- und sicherheitspolitische Handeln auch aus den für dieses Handlungsfeld aufgewendeten Finanzmitteln.<sup>70</sup>

## 1.2 Interessen anderer Akteure

Im Fokus des vorangegangenen Abschnitts standen die außen- und sicherheitspolitischen Interessen und Herausforderungen Deutschlands. Diese werden nunmehr ergänzt durch eine Perspektive auf andere Akteure, die sich auf dem afrikanischen Kontinent auswirken und damit deutsches Handeln beeinflussen können.

### 1.2.1 Europäische Union

Die Gemeinsame Strategie Afrika-EU ist bestimmend für die Politik der EU gegenüber allen 54 afrikanischen Staaten. Diese Strategie wurde im Dezember 2007 von europäischen und afrikanischen Staats- bzw. Regierungschefs in Lissabon angenommen und verabschiedet.<sup>71</sup> Mit

dieser Gemeinsamen Strategie sollen die Beziehungen zwischen Afrika und der EU ein neues strategisches Niveau mit einer verstärkten politischen Partnerschaft und einer verbesserten Zusammenarbeit auf allen Ebenen erreichen. Ihre Ziele sind:

- die Ausdehnung der Beziehungen zwischen Afrika und der EU über die Entwicklungszusammenarbeit hinaus auf Themen von beiderseitigem politischem Interesse;
- die Ausarbeitung von Lösungen für weltweite Herausforderungen, wie Migration, Klimawandel, Frieden und Sicherheit, die über rein afrikanische Anliegen hinausgehen;
- die Unterstützung der Bestrebungen Afrikas, an regionenübergreifenden und kontinentalen Lösungen für diese großen Herausforderungen zu arbeiten;
- der Aufbau einer auf die Menschen ausgerichteten Partnerschaft, um eine bessere Beteiligung der Bürger Afrikas und Europas zu ermöglichen.<sup>72</sup>

Auf dem EU-Afrika-Gipfel im April 2014 in Brüssel wurde beschlossen, den Schwerpunkt auf fünf Bereiche zu legen: i) Frieden und Sicherheit, ii) Demokratie, verantwortungsvolle Staatsführung und Menschenrechte, iii) menschliche Entwicklung, iv) Entwicklung und Wachstum auf nachhaltige und inklusive Weise sowie kontinentale Integration und v)

<sup>70</sup> Eine weitere Grenze könnte in der mangelnden Bereitschaft seitens afrikanischer Partner bestehen, mit Deutschland/EU zu kooperieren, da vielleicht andere (China) bessere Konditionen bieten oder Vorbehalte anderer Art auf der afrikanischen Seite vorgebracht werden.

<sup>71</sup> Rat der Europäischen Union 2007.

<sup>72</sup> Vgl. ebd.: 2 f.

globale und neu aufkommende Themen.<sup>73</sup> In diesem neuen Kooperationsrahmen werden Wissenschaft, Technologie und Innovationen als ein Querschnittsthema anerkannt, da diese einen Beitrag zur Verwirklichung aller anderen Ziele der sozio-ökonomischen Entwicklung leisten. Eine gesonderte Erklärung zu Migration und Mobilität wurde angenommen und ebenso ein Maßnahmenplan, mit dem die illegale Migration und der Menschenhandel bekämpft, der internationale Schutz und die Organisation der legalen Migration verbessert und eine stärkere Verknüpfung zwischen Migration und Entwicklung erreicht werden sollen.<sup>74</sup>

Im November 2015 fand ein Gipfeltreffen zwischen den Vertretern europäischer und afrikanischer Länder in Valletta auf Malta mit dem Schwerpunkt Migration statt. Dabei wurde der Aktionsplan von Valletta angenommen und der mit 1,8 Mrd. EUR ausgestattete Nothilfe-Treuhandfonds der EU (EUTF) für Afrika eingerichtet. Mit diesen sollen die tiefer liegenden Ursachen für illegale Migration und Vertreibung in Afrika angegangen werden. Im Einklang mit der neuen globalen Strategie der

EU hat die Kommission im Juni 2016 einen neuen Partnerschaftsrahmen für die Zusammenarbeit mit Drittländern im Bereich Migration vorgeschlagen.<sup>75</sup> Was die langfristige Finanzierung betrifft, hat die Kommission im September 2016 die europäische Investitionsoffensive für Drittländer angekündigt, zu der ein neues innovatives Finanzierungsinstrument gehört, der Europäische Fonds für nachhaltige Entwicklung (EFSD).

Das fünfte Gipfeltreffen der EU und der AU mit dem Schwerpunktthema „In die Jugend investieren“ fand im November 2017 in Côte d’Ivoire statt.<sup>76</sup> Dies ist ein zentrales Anliegen beider Seiten, da 60% der Menschen in Afrika jünger als 25 Jahre alt sind. Zur Vorbereitung dieser Veranstaltung haben die Kommission und die Vizepräsidentin der Kommission und Hohe Vertreterin im Mai 2017 eine Gemeinsame Mitteilung über einen neuen Impuls für die Partnerschaft Afrika-EU veröffentlicht. Auf dem Gipfel haben die führenden Akteure der EU und Afrikas eine gemeinsame Erklärung über die übereinstimmenden Priori-

**73** FOURTH EU-AFRICA SUMMIT 2-3 APRIL 2014, BRUSSELS ROADMAP 2014-2017: [https://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/2014\\_04\\_01\\_4th\\_eu-africa\\_summit\\_roadmap\\_en.pdf](https://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/2014_04_01_4th_eu-africa_summit_roadmap_en.pdf), zuletzt aufgerufen am 15.10.2019.

**74** Treviño 2019.

**75** <https://www.bmvg.de/de/themen/dossiers/engagement-in-afrika/das-engagement/grundlagen/aktionsplan-zum-migrationsgipfel-in-valletta-12870>, zuletzt aufgerufen am 04.12.2019.

**76** Declaration African Union – European Union Summit 2017: <https://www.africa-eu-partnership.org/en/our-events/5th-au-eu-summit>, zuletzt aufgerufen am 15.10.2019.

täten einer Partnerschaft zwischen der EU und Afrika in vier Bereichen angenommen: i) wirtschaftliche Chancen für junge Menschen, ii) Frieden und Sicherheit, iii) Mobilität und Migration und iv) Zusammenarbeit im Bereich der Staatsführung. Des Weiteren verurteilten sie die unmenschliche Behandlung von Migranten und Flüchtlingen in Libyen und nahmen eine abgestimmte Stellungnahme dazu an.<sup>77</sup>

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass zwischen den europäischen und deutschen Interessen ein sehr hoher Überschneidungsgrad existiert. Insbesondere die Hinwendung zum Thema Migration als Kernherausforderung lässt sich dabei anhand der oben aufgeführten Dokumente und abgegebenen Erklärungen festhalten. Eine weitere Gemeinsamkeit deutscher Interessen mit der europäischen Afrika-Strategie ist das Stärken der wirtschaftlichen Stabilität. Dabei soll die Privatwirtschaft weiterentwickelt werden – also jene Unternehmen, die nicht im öffentlichen oder staatlichen Besitz sind. Darüber hinaus werden das Demokratieverständnis gefördert und die humanitäre und soziale Entwicklung vorangetrieben, insbesondere durch das Achten und Stärken der Menschenrechte. Insofern ist die EU als außenpolitischer Akteur der wesentliche Eckpfeiler für die Rea-

lisierung deutscher Interessen auf dem afrikanischen Kontinent.

### 1.2.2 Frankreich

Das im April 2013 veröffentlichte französische Weißbuch „Verteidigung und nationale Sicherheit“<sup>78</sup> und das im Dezember 2013 verabschiedete militärische Programmgesetz 2014–2019<sup>79</sup> verdeutlichen die französischen Ambitionen. Auch Frankreich als „letzte verbliebene Militärmacht in Europa“ wird in Zukunft allenfalls an Konflikten teilnehmen können, die einem Ausmaß entsprechen, wie es in Mali oder der Zentralafrikanischen Republik zu sehen ist.<sup>80</sup> Daher setzt sich Frankreich für eine stärkere militärische Integration in Europa ein. Gleichwohl rücken die *Defence and National Security Strategic Review 2017*<sup>81</sup> und das militärische Programmgesetz 2019–2025<sup>82</sup> die strategische Autonomie

<sup>78</sup> Ministère de la Défense 2013.

<sup>79</sup> LOI n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense, verfügbar unter <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cid-Texte=JORFTEXT000030943133&categorieLien=id>, zuletzt aufgerufen am 16.10.2019.

<sup>80</sup> Kempin 2014: 81.

<sup>81</sup> Ministère des Armes 2017.

<sup>82</sup> LOI n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense, verfügbar unter <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cid-Texte=JORFTEXT000036943133&categorieLien=id>, zuletzt aufgerufen am 16.10.2019.

<sup>77</sup> <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/180/africa>, zuletzt aufgerufen am 15.10.2019.

Frankreichs wieder stärker in den Fokus.

Hinsichtlich seines Engagements auf dem afrikanischen Kontinent betreibt Frankreich eine zunehmend diversifizierte Afrikapolitik, behält allerdings seine traditionell engen Beziehungen zu den frankophonen Staaten bei. Afrika bleibt in der französischen Entwicklungszusammenarbeit bevorzugt. Frankreich setzt sich unter Hervorhebung afrikanischer Eigenverantwortlichkeit für mehr Demokratisierung, Meinungsfreiheit und für die Menschenrechte ein.

Die militärische Intervention Frankreichs in Mali im Januar 2013 wurde auf die G5 Sahel-Staaten (Mauretanien, Mali, Burkina Faso, Niger und Tschad) ausgeweitet (Operation BARKHANE). Ziel ist es, die terroristische Bedrohung für die Stabilität dieser Staaten dauerhaft zu reduzieren und es den G5-Staaten zu ermöglichen, selbst für ihre Sicherheit einzustehen.<sup>83</sup>

In der Zentralafrikanischen Republik war Frankreich von Dezember 2013 bis Oktober 2016 mit der Operation „Sangaris“ militärisch stark engagiert, um einen drohenden Bür-

gerkrieg zwischen muslimischen und christlichen Bevölkerungsteilen zu verhindern. Mit Beiträgen zur EU-Ausbildungsmission und zur VN-Friedensmission stationiert Frankreich derzeit noch rund 50 Soldaten in der Zentralafrikanischen Republik. Die Stabilisierung der gewählten Regierung um Präsident Touadéra ist eine Priorität.<sup>84</sup>

Parallel wurden in den letzten Jahren die Wirtschaftsbeziehungen auch mit dem übrigen Subsahara-Afrika und Ostafrika intensiviert. Frankreich fördert zudem ein stärkeres Engagement der EU und die regionale Zusammenarbeit in Afrika. So steht es auch für eine enge Partnerschaft zwischen den VN und der AU. Die Französische Republik befürwortet einen ständigen afrikanischen Sitz im Sicherheitsrat der VN.<sup>85</sup>

Im Hinblick auf die Wahrung deutscher Interessen auf dem afrikanischen Kontinent ist Frankreich als der wichtigste Partner Deutschlands anzusehen. Insbesondere in der Absicht sich in Afrika für mehr Demokratisierung, Meinungsfreiheit und für die Menschenrechte unter Hervorhebung afrikanischer Eigenverantwortlichkeit einzusetzen, stimmen die Interessen beider Nationen weitestgehend überein. Indes ist unter Berücksichtigung des zuletzt erlassenen militärischen Programmgesetzes Frankreichs,

---

[gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=-JORFTEXT000037192797&categorieLien=id](http://gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=-JORFTEXT000037192797&categorieLien=id), zuletzt aufgerufen am 03.12.2019.

**83** Website der Deutschen Vertretung in Frankreich: <https://allemagne-nfrance.diplo.de/fr-de/willkommen-in-frankreich/aussenpolitik>, zuletzt aufgerufen am 18.10.2019.

---

**84** Ebd.

**85** Ebd.

welches die strategische Autonomie zunehmend stärker betont, davon auszugehen, dass es zur Realisierung eigener Interessen, wenn nötig auch ohne die Beteiligung von Partnern, agieren wird.

### 1.2.3 Großbritannien

Die Interessen und Ziele Großbritanniens sind im verteidigungspolitischen Dachdokument, der *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015 – A Secure and Prosperous United Kingdom (NSS UK)*,<sup>86</sup> formuliert.<sup>87</sup> Darin wird Afrika als Kontinent der Chancen mit hohem wirtschaftlichem und politischem Potenzial, trotz zahlreicher Herausforderungen durch Instabilität, Armut und Epidemien, bezeichnet.<sup>88</sup>

In Nordafrika sollen durch bilaterale Zusammenarbeit und Einbeziehung von Partnern, insbesondere der EU, langfristige Stabilität und Sicherheit erreicht und die Förderung der guten Regierungsführung ausgeweitet werden. Weiterhin sieht die *NSS UK* eine Unterstützung der nordafrikanischen Staaten bei Reformen der Wirtschaft und des Si-

cherheitssektors sowie der Energiesicherheit vor.<sup>89</sup>

In Subsahara-Afrika will Großbritannien weiterhin eine führende Rolle bei der Bekämpfung der Bedrohung durch Terrorismus spielen. Dies soll v. a. durch eine hohe Anzahl an militärischen Beratungs- und Ausbildungsteams, die beim Aufbau von Kapazitäten einzelner afrikanischer Staaten unterstützen, erreicht werden.

In Kenia beispielsweise unterstützt das British Peace Support Team die East Africa Standby Force durch die Ausbildung kenianischer, äthiopischer und ugandischer Streitkräfte.<sup>90</sup> In Mali stellt Großbritannien Lufttransportkapazitäten für die durch Frankreich geführte Operation BARKHANE bereit.<sup>91</sup> Für 2020 ist eine Aufstockung des britischen Truppenkontingentes für die Multidimensionale Integrierte Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA) auf insgesamt 250 Soldaten angekündigt.<sup>92</sup>

Weiterhin sollen eine Erhöhung der Investitionen und eine Verbesserung der Wissensvermittlung in den Bereichen öffentliche Gesundheit und medizinische Forschung<sup>93</sup> eine regionenübergreifende Stärkung des Gesundheitssektors erreichen. Im *UK-Africa Investment Summit*

<sup>86</sup> HM Government 2018.

<sup>87</sup> A Secure and Prosperous United Kingdom (HM Government 2018: 7). Siehe im Hinblick zum EU-Austritt auch: „Global Britain“ unter <https://www.gov.uk/government/collections/global-britain-delivering-on-our-international-ambition>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.

<sup>88</sup> Vgl. HM Government 2018: 56.

<sup>89</sup> Vgl. ebd.

<sup>90</sup> Vgl. ebd.: 57.

<sup>91</sup> Kelly 2019.

<sup>92</sup> Ministry of Defence UK 2019.

<sup>93</sup> Vgl. ebd.: 66.

2020 wurde die Strategie des NSS in Bezug auf Afrika erneut bestätigt und es wurde auch erwähnt, dass der Austritt aus der EU keine wesentlichen Änderungen diesbezüglich mit sich bringen wird.<sup>94</sup>

Die NSS UK identifiziert die USA und Frankreich als wesentliche strategische Partner mit denen Großbritannien auf dem afrikanischen Kontinent zukünftig kooperieren wird. Deutschland wird aufgrund seiner Wirtschaftskraft und seines zunehmenden Engagements in der internationalen Krisenbewältigung auch auf dem afrikanischen Kontinent als ein unverzichtbarer Partner gesehen.<sup>95</sup> Gleichwohl findet gegenwärtig kein koordiniertes, gemeinsames Vorgehen mit der Bundesrepublik außerhalb von MINUSMA statt und es ist noch nicht absehbar, wie sich das gemeinsame Engagement nach dem Austritt Großbritanniens aus der EU entwickeln wird. Daher wird die Rolle Großbritanniens auf dem afrikanischen Kontinent im Weiteren nachrangig betrachtet.

#### 1.2.4 Vereinigte Staaten von Amerika

Die wesentlichen strategischen Dokumente der USA mit Blick auf den afrikanischen Kontinent bilden die *National Security Strategy (NSS)*,<sup>96</sup> veröffentlicht im Dezember 2017, so-

wie die *Africa Strategy* von Dezember 2018.<sup>97</sup> Beide Dokumente stehen in einem hierarchischen Verhältnis zueinander: Veröffentlichungsautorität der NSS ist der amerikanische Präsident, die *Africa Strategy* stammt aus dem State Department.

Inhaltlich verfügt die NSS über ein gesondertes Kapitel zu Afrika. Darin werden in einem ersten Schritt sowohl die sich bietenden Chancen auf dem afrikanischen Kontinent skizziert, als auch sich dort ergebende Risiken beschrieben. Positiv konstatiert die NSS; dass einige der am schnellsten wachsenden Volkswirtschaften auf dem afrikanischen Kontinent beheimatet sind. In manchen Ländern gibt es eine große Bereitschaft, marktwirtschaftliche Prinzipien einzuführen und zu fördern. Insgesamt ist die Anzahl politisch stabiler Staaten auf dem afrikanischen Kontinent gestiegen. Ungeachtet dieser Fortschritte bestehen Herausforderungen fort. So sehen sich einige Staaten weiterhin politischen Turbulenzen und Instabilitäten gegenüber. Korruption und

<sup>94</sup> UK-Africa Investment Summit 2020, UK Government Statement 20.01.2020.

<sup>95</sup> Vgl. ebd.: 51ff.

<sup>96</sup> The White House 2017.

<sup>97</sup> Das Dokument ist fortgesetzt über die Homepage des Department of State nicht verfügbar. Ausführungen zu den konkreten Inhalten beruhen daher auf einem Vortrag des (zum Zeitpunkt der Veröffentlichung amtierenden) Sicherheitsberaters des Präsidenten (offiziell: Assistant to the President for National Security Affairs (APNSA)), John R. Bolton, vor der Heritage Foundation in Washington D.C. am 13.12.2018 (The White House 2018).

schwache Staatlichkeit konterkarieren politischen und wirtschaftlichen Fortschritt. Gewalttätiger Extremismus und jihadistischer Terrorismus bedrohen fortgesetzt amerikanische Staatsbürger und amerikanische Interessen. Weiterhin identifiziert die NSS China und dessen ökonomische wie militärische Präsenz auf dem afrikanischen Kontinent als Herausforderung für die USA.

Ausgehend von der geschilderten Bewertung formuliert die NSS die amerikanische Zielvorstellung für Afrika und dessen Staaten:

The United States seeks sovereign African states that are integrated into the world economy, able to provide for their citizens' needs, and capable of managing threats to peace and security.<sup>98</sup>

Die NSS schließt den Abschnitt zu Afrika mit der Benennung von „priority actions“<sup>99</sup> in den Feldern Politik, Wirtschaft sowie Militär und Sicherheit. Dabei wird ausdrücklich ein breiter Ansatz gewählt, der sowohl Regierungen und deren Instrumente als auch Akteure der Zivilgesellschaft adressiert. Weiterhin betont die NSS die Relevanz ökonomischer Kräfte als Treiber des positiven Wandels. Ausdrücklich positionieren sich die USA als Gegenentwurf zu China:

We will offer American goods and services, both because it is profitable for us and because it serves as

an alternative to China's often extractive economic footprint on the continent.<sup>100</sup>

Im Handlungsfeld Militär und Sicherheit betont die NSS die Absicht, einerseits afrikanische Partner zu befähigen, selbständig gegen Terroristen, Menschenschmuggel sowie den illegalen Handel mit Waffen und Bodenschätzen vorzugehen. Andererseits wollen die USA selbst mit Partnern Terrororganisationen besiegen.<sup>101</sup> Mit der *Africa Strategy* werden die Inhalte der NSS zu Afrika weiter ausgeführt. Laut dem damaligen Sicherheitsberater Bolton wurde die Bearbeitung der *Africa Strategy* priorisiert, weil „stability, prosperity, independence, and security on the African continent“ für die USA ein wesentliches Sicherheitsinteresse darstellen.<sup>102</sup>

Inhaltlich benennt die *Africa Strategy* drei zentrale amerikanische Interessen: erstens sollen der US-Handel mit den Staaten Afrikas sowie die ökonomische Verflechtung in der Region insgesamt verbessert und intensiviert werden. Die amerikanischen Partner in Afrika sollen ökonomische Erfolge haben, prosperieren und ihre Geschicke selber lenken. Zweitens sollen der Bedrohung durch radikal-islamischen Terror entgegengewirkt und gewalttätige Konflikte reduziert werden. Explizit werden in diesem Kontext ISIS und

<sup>100</sup> Ebd.: 53.

<sup>101</sup> Vgl. ebd.

<sup>102</sup> The White House 2018.

<sup>98</sup> The White House 2017: 52.

<sup>99</sup> Ebd.

al-Qaida benannt. Die angewandte Strategie zur Begegnung der Bedrohung soll „comprehensive“<sup>103</sup> sein. Drittens wollen die USA sicherstellen, dass amerikanische Unterstützung, insbesondere finanzieller Art, effizient genutzt wird; dabei soll Hilfe nur noch fokussiert und priorisiert erfolgen. Vor allem Peacekeeping, das als „unproductive, unsuccessful and unaccountable“ gilt, soll nicht länger unterstützt werden.<sup>104</sup>

Neben die drei skizzierten Interessen treten, inhaltlich in weiten Teilen mit diesen überlappend, drei Prioritäten: erstens der (offensive) Umgang mit den „peer competitors“<sup>105</sup> China und Russland, zweitens der Umgang mit gewalttätigen Konflikten sowie einem radikalen, islamistisch geprägten Terrorismus und schließlich, drittens, der effiziente und effektive Einsatz amerikanischer Finanzhilfe zu Gunsten von „peace, stability, independence, and prosperity in the region.“<sup>106</sup> Unter den drei Prioritäten sticht die Betrachtung der strategischen Herausforderer Russland und China hervor, wobei China als Negativschablone einer nach „global dominance“ strebenden Nation geradezu gebrandmarkt wird:

China uses bribes, opaque agreements, and the strategic use of debt to hold states in Africa captive to

Beijing's wishes and demands. Its investment ventures are riddled with corruption, and do not meet the same environmental or ethical standards as U.S. developmental programs.<sup>107</sup>

In der Gesamtbetrachtung gibt es zwischen dem amerikanischen und dem deutschen Blick auf Afrika vielfältige inhaltliche Überschneidungen. Die in der NSS formulierte Zielvorstellung für Afrika ist mit deutschen Vorstellungen einer positiven Entwicklung kongruent. Anforderungen, welche die USA an die Veränderung des Sicherheitssektors sowie an die politische und wirtschaftliche Entwicklung stellen, stimmen in den wesentlichen Grundzügen mit dem deutschen (Werte-)Kanon überein.

Unterschiedlich sind die Perzeption Chinas und der hieraus abgeleitete Umgang. Weiterhin dominiert sowohl in der NSS als auch in der *Africa Strategy*, teilweise ausdrücklich, der Gedanke des „America First“ und damit eine starke isolationistische Grundorientierung. Letztere führt schließlich zu einer ausgeprägten Ablehnung multilateraler Maßnahmen. Dies ist mit dem deutschen Ansatz zur Stärkung und effektiven Nutzung multilateraler Strukturen nicht kongruent. Insofern herrscht zwischen den USA im Grundsatz große Einigkeit über das *Was* im Sinne des für die afrikanischen Staaten zu erreichenden Zielzustandes. Hin-

---

103 Ebd.

104 Ebd.

105 Ebd.

106 Ebd.

---

107 Dieses sowie die vorangegangenen Zitate ebd.



sichtlich des *Wie* und des *Womit* gehen amerikanische und deutsche Ansichten auseinander.

### 1.2.5 Russland

Den offiziellen russischen Blick auf den afrikanischen Kontinent geben drei Dokumente vor. Die *National Security Strategy of the Russian Federation to 2020* vom 12. Mai 2009 beschreibt in insgesamt sechs Kapiteln neben anderen Aspekten die russische Sicht auf die Welt, definiert die zentralen Interessen sowie strategischen Prioritäten der russischen Föderation und benennt Mittel, mit denen diese realisiert werden sollen. Afrika erfährt in diesem Kontext nur marginale Aufmerksamkeit. Lediglich die Beschreibung des strategischen Umfeldes streift Konflikte auf dem afrikanischen Kontinent und schreibt diesen negativen Einfluss zu.<sup>108</sup>

Das zweite wesentliche Dokument bildet das *Foreign Policy Concept of the Russian Federation*, datiert auf den 30. November 2016. Darin sind vor allem die sechs zentralen Ziele der russischen Außenpolitik festgehalten. Diese Ziele ähneln in ihrer Grundtendenz denen anderer Staaten: Schutz des Territoriums und der russischen Staatsbürger, die Schaffung positiver Bedingungen für

Handel und Wirtschaftswachstum, die Förderung von Frieden und Stabilität, der Aufbau und Erhalt der bestehenden internationalen Ordnung mit einem entsprechenden russischen Einfluss, die Stärkung der russischen Position im globalen Handels- und Wirtschaftssystem sowie schließlich die Förderung des Dialogs und der Partnerschaften. Vor dem Hintergrund identifizierter Bedrohungen durch den Terrorismus verweist das *Foreign Policy Concept* an drei Stellen auf „Middle East and North Africa“. Jedoch werden Afrika und der russische Ansatz lediglich an einer Stelle mit zwei Sätzen zusammengefasst.

Russia will expand multidimensional interaction with African States both in bilateral and multilateral settings by improving political dialogue and promoting mutually beneficial trade and economic ties, stepping up comprehensive cooperation that serves common interests, contribute to preventing regional conflicts and crisis situations, as well as facilitate post-conflict settlement in Africa. Promoting partnership ties with the African Union and sub-regional organizations is an important element of this policy.<sup>109</sup>

Details der russischen Perzeption Afrikas lassen sich aus dem *Survey of Russian Federation Foreign Policy* (2007) entnehmen. Diese entwirft für den afrikanischen Kontinent

<sup>108</sup> Vgl. zur nationalen Sicherheitsstrategie Russlands: Arkhangelskaya/Shubin 2013. Für eine aktuelle Übersicht der russischen Politik gegenüber Afrika vergleiche weiterhin: Stronski 2019.

<sup>109</sup> Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation 2016.

ein Bild von Gegensätzen. Einerseits herrscht in Folge einer Vielzahl gewalttätiger Konflikte eine insgesamt „unfavorable situation“.<sup>110</sup> Prozesse der Staats- und Nationenbildung werden in Afrika durch eine Vielzahl von Faktoren erschwert, darunter ethnische Gegensätze, der Streit um den Zugang zu Macht und Ressourcen, eine chronische sozio-ökonomische Krise, extreme Armut sowie Einmischungen von außen. Andererseits kommt das Dokument zu der Einschätzung, dass die Staaten auf dem afrikanischen Kontinent eine „great significance for international political and economic processes“ haben. Ohne deren aktive Partizipation gibt es keine Möglichkeit, ein „coherent and stable system of global security based on the primacy of universally recognized legal norms“ zu etablieren. Vor diesem Hintergrund wird schließlich die Notwendigkeit einer vertieften russisch-afrikanischen Interaktion und Kooperation hergeleitet. Diese ist im beiderseitigen Interesse und bildet die Voraussetzung „to shaping a new world pattern resting on the principles of equality of all states, multilateral diplomacy and respect for international law.“ Das Dokument schließt mit der Empfehlung, dass Russland sich weiterhin in den Staaten Afrikas engagieren soll. Im Schwerpunkt gilt es, die Handels-

<sup>110</sup> Dieses und alle weiteren Zitate dieses Absatzes in: Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation 2016: 10 f.

beziehungen zu stärken, weil es so sowohl den Zugang zu Ressourcen und Bodenschätzen erschließen und erhalten als auch Absatzmärkte für russische Produkte langfristig gewährleisten kann. Schließlich wird dafür plädiert, dass Russland sein Engagement im Bereich Peacekeeping aufrecht erhalten, auf einen weiteren Schuldenerlass für die afrikanischen Staaten hinwirken und humanitäre Hilfe leisten soll.

Dass Afrika für Russland von zunehmender Relevanz ist, unterstreicht die Durchführung des ersten russisch-afrikanischen Gipfels im Oktober 2019. Auf Einladung des russischen Präsidenten nahmen hieran mehrere Dutzend Staats- und Regierungschefs afrikanischer Staaten sowie Vertreter afrikanischer Institutionen teil.<sup>111</sup> Dabei entstand eine gemeinsame Gipfelerklärung, durch die das Verhältnis zwischen Russland und den afrikanischen Staaten auf eine neue Grundlage gestellt werden soll. Insgesamt formulierten die Unterzeichner sieben Bereiche, in denen sie ihre Kooperationen stärken wollen.<sup>112</sup> Den of-

<sup>111</sup> Vgl. insgesamt die Presseberichterstattung im Umfeld des Gipfels, etwa Knipp/Eyssen 2019, Deutsche Presse-Agentur 2019; Titz 2019.

<sup>112</sup> Dabei handelt es sich um die Aspekte: (1) Establishment of Mechanism for Dialogue Partnership, (2) Political Cooperation (3) Security Cooperation, (4) Trade and Economic Cooperation, (5) Legal Cooperation, (6) Scientific, Technical, Humanitarian, and Information Cooperation, (7) Co-

fensichtlichen Schwerpunkt bilden vertiefte Kooperationen in den Bereichen Sicherheit sowie Handel und Wirtschaftskooperationen.

Im Vergleich zu den beiden anderen großen Akteuren USA und China sind Russlands Präsenz sowie seine Aktivitäten in Afrika von nachrangiger Bedeutung. Dies folgt vor allem daraus, dass das russische Engagement auf dem afrikanischen Kontinent sowohl räumlich als auch thematisch begrenzt ist. Weiterhin ist zu hinterfragen, in welchem Umfang Russland dauerhaft in der Lage sein wird, seine strategische Reichweite zu erhöhen und zu bewahren. Für Deutschland geht es insofern primär darum, sich bewusst zu machen, wo deutsche und russische Interessen regional und/oder thematisch konvergieren oder auseinandergehen. Thematische Anknüpfungspunkte für eine Kooperation gibt es hinsichtlich der Erhöhung von Stabilität im Sinne der Reduzierung (zwischenstaatlicher) Konflikte sowie einer Reduzierung der terroristischen Aktivitäten und Bedrohungen auf dem afrikanischen Kontinent. Diese Option wird indes dadurch erschwert, dass Russland dieses Interesse bevorzugt durch bilaterale Kooperationen verfolgt und hierzu nicht nur mit regulären russischen Streit- und Sicherheitskräften agiert, sondern sich teilweise privater Sicherheitsdienste bedient.

---

operation in Environmental Protection.

Letztere schützen vor allem die ökonomischen Interessen Russlands, konkret: den Zugang zu Rohstoffen mit strategischer Relevanz.

Kaum Ansatzpunkte für eine Kooperation gibt es auch im ökonomischen Bereich. Hier ist Russland sehr auf die Befriedigung seines Bedarfs an Rohstoffen für die strategisch wichtigen Industrien (Atomindustrie, Petrochemie und Raumfahrt) fokussiert. Hierdurch entsteht jedoch kaum nachhaltiges Wachstum in den afrikanischen Staaten, welches dann wiederum die Nachfrage nach deutschen Produkten ankurbeln könnte. Schließlich bestehen Differenzen im politischen Bereich insofern, als Russland in seinem afrikapolitischen Ansatz die Bedeutung von nationaler Souveränität sowie das Prinzip der Nichteinmischung betont. Dies widerspricht dem deutschen Ansatz, in den afrikanischen Staaten zu einer Liberalisierung politischer Systeme einschließlich der Realisierung universeller (Menschen-)Rechte zu ermutigen.

### 1.2.6 China

Die Volksrepublik China veröffentlicht kein zentrales Dokument zur Außen- und Sicherheitspolitik. Aussagen zu diesen Politikfeldern müssen entsprechend aus verschiedenen Quellen zusammengetragen werden. Neben der Satzung der Kommunistischen Partei Chinas sowie den Beschlüssen des Zentralkomitees kommt Weißbüchern zu ver-

schiedenen Politikfeldern eine große Bedeutung zu.<sup>113</sup>

Den Bereich Verteidigung und Sicherheit deckt das Weißbuch *China's National Defense in the New Era*<sup>114</sup> ab, aus welchem die drei nachfolgend genannten zentralen chinesischen Interessen entnommen wurden:

- Erhalt des politischen Systems Chinas einschließlich der Herrschaft der regierenden Partei,
- Gewährleistung der nationalen und territorialen Integrität Chinas sowie der Schutz der chinesischen Bevölkerung,
- Gewährleistung der ökonomischen Prosperität Chinas.<sup>115</sup>

Mit Blick auf den afrikanischen Kontinent lassen sich ökonomische und politische Interessen sowie Sicherheitsinteressen als handlungsleitend festhalten: Im Bereich der Ökonomie ist Afrika für China sowohl Lieferant von Rohstoffen als auch Abnehmer von Industrieprodukten. Politisch sind die Staaten Afrikas

wichtige Partner in den VN und anderen internationalen Organisationen. Sie dienen dazu, den chinesischen Einfluss in den Gremien zu sichern und chinesische Vorstellungen einer guten Ordnung zu implementieren. Weiterhin nutzt China seine Beziehungen zu den afrikanischen Staaten, um Unterstützung für seine Taiwan-Politik zu finden.

Sicherheitspolitische Interessen Chinas in Afrika korrespondieren mit den ökonomischen Interessen. Hier geht es China zum einen um die Gewährleistung eines angemessenen sicheren Umfeldes für die Erschließung und Förderung von Bodenschätzen sowie den chinesisch-afrikanischen Handel insgesamt. Zum anderen dient das sicherheitspolitische Engagement Chinas der Stabilisierung afrikanischer Staaten als Voraussetzung für den Export chinesischer Waren nach Afrika.<sup>116</sup>

Den konkreten Blick auf den afrikanischen Kontinent und damit die Anwendung der zuvor skizzierten Interessen verdeutlicht *China's Second Africa Policy Paper*.<sup>117</sup> Dieses wurde im Dezember 2015 in zweiter Auflage im Kontext des Gipfeltreffens zwi-

<sup>113</sup> Vgl. Corff 2018: 1.

<sup>114</sup> The State Council Information Office of the People's Republic of China: *China's National Defense in the New Era*, Peking 2019. Das Dokument ist verfügbar unter [http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201907/24/content\\_WS5d3941ddc6d08408f502283d.html](http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201907/24/content_WS5d3941ddc6d08408f502283d.html), zuletzt aufgerufen am 15.04.2020. Für eine umfassende, wissenschaftliche fundierte Auseinandersetzung mit der chinesischen Security Strategy sowie der Rolle der chinesischen Streitkräfte vgl.: Heath et al. 2016.

<sup>115</sup> Vgl. hierzu auch: Hanauer/Morris 2014 sowie: Thrall 2015.

<sup>116</sup> Vgl. Thrall 2015: 9–19.

<sup>117</sup> People's Republic of China: *China's Second Africa Policy Paper*, o.O. 2015. Nachfolgend zitiert als: *Second Africa Paper*. Das Dokument ist verfügbar unter [http://www.chinadaily.com.cn/world/XiattendsParisclimateconference/2015-12/05/content\\_22632874.htm](http://www.chinadaily.com.cn/world/XiattendsParisclimateconference/2015-12/05/content_22632874.htm), zuletzt aufgerufen am 15.04.2020.

schen dem chinesischen Staats- und Parteichef Xi und Vertretern der afrikanischen Staaten beim Gipfel des *Forum on China-Africa Cooperation* (FOCAC) in Johannesburg veröffentlicht.<sup>118</sup> Unterteilt in insgesamt fünf Abschnitte spannt es einen weiten Bogen von einer Beschreibung des strategischen Umfelds chinesisches-afrikanischer Kooperation über Prinzipien, welche aus chinesischer Sicht die Beziehungen zwischen den Partnern prägen (sollten), hin zu Gestaltungsfeldern und Foren der Kooperation.<sup>119</sup> Sowohl bezüglich des Umfangs als auch des Gehalts bildet Abschnitt III – „Promoting the All-Round Development of China-Africa Cooperation“ – den Kern des Papiers. Unter den sieben hier

genannten Aspekten<sup>120</sup> dominieren wiederum die Teile, die sich der Vertiefung im Bereich Wirtschaft und Handel bzw. Frieden und Sicherheit widmen.

Was folgt aus *China's Second Africa Policy Paper* für Deutschland? China ist seit etwa 20 Jahren der dynamischste externe Akteur auf dem afrikanischen Kontinent und wird seine Bedeutung perspektivisch noch weiter ausbauen. Entsprechend ist Deutschland gefordert, einen Ansatz für den Umgang mit China auf und in Bezug zu dem afrikanischen Kontinent zu entwickeln. Dabei sind aufgrund des umfassenden chinesischen Engagements in Afrika sowohl der politische wie auch der ökonomische und der militärische Bereich in den Blick zu nehmen. Entsprechend dem Wortlaut der voran zitierten Schlüsseldokumente zur chinesischen Afrikapolitik ergeben sich Möglichkeiten einer deutsch-chinesischen Kooperation mit dem Ziel der Reduzierung von (zwischenstaatlichen) Konflikten sowie in der Bekämpfung von Ter-

**118** Dass die afrikanischen Staats- und Regierungschefs den FOCAC und der Kooperation mit China große Bedeutung beimessen, unterstreicht die große Zahl der Teilnehmer. 2018 nahmen an dem entsprechenden Gipfel 53 afrikanische Staats- und Regierungschefs teil. Vgl. Sun 2018.

**119** Die Überschriften zu den Abschnitten lauten: (1) Establishing and Developing Comprehensive Strategic and Cooperative China-Africa Partnership and Consolidating and Bolstering the Community of Shared Future between China and Africa, (2) Upholding the Values of Friendship, Justice and Shared Interests and Adhering to the Principles of Sincerity, Practical Results, Affinity and Good Faith, (3) Promoting the All-Round Development of China-Africa Cooperation, (4) FOCAC and Its Follow-up Actions, (5) China's Relations with African Regional Organizations.

**120** Diese werden wie folgt überschrieben: (1) Enhancing political mutual trust, (2) Deepening cooperation in international affairs, (3) Deepening economic and trade cooperation, (4) Strengthening development cooperation between China and Africa, (5) Deepening and expanding cultural and people-to-people exchanges, (6) Promoting peace and security in Africa, (7) Strengthening exchanges and cooperation in consular, immigration, judicial and police areas.

rorismus. Weiterhin betonen sowohl Deutschland als auch China die Bedeutung multilateraler Organisationen und Foren. Insofern ergibt sich für die Bundesrepublik die Möglichkeit, sowohl die VN als auch die AU gemeinsam mit der Volksrepublik zu stärken. Hierbei darf indes nicht außer Acht gelassen werden, dass das deutsche und das chinesische Verständnis von Multilateralismus nicht deckungsgleich sind. Die gemeinsame Stärkung der AU ist ein möglicher Weg, die afrikanische Seite zur selbständigen Lösung von Herausforderungen und Problemen zu befähigen.

Ein gemeinsames Interesse haben Deutschland und China auch hinsichtlich einer positiven ökonomischen Entwicklung auf dem afrikanischen Kontinent. Aus chinesischer Perspektive leistet eine positive wirtschaftliche Entwicklung Afrikas einen wesentlichen Beitrag, um die afrikanischen Staaten als Nachfrager chinesischer Produkte zu etablieren. Dadurch würde ein prosperierendes Afrika ein wesentlicher Treiber eines kontinuierlichen ökonomischen Wachstums in China und damit mittelbar ein stabilisierender Faktor für das eigene politische System sein. Für Deutschland bietet ein ökonomisch prosperierendes Afrika ebenfalls Vorteile. Mittelfristig besteht erstens die Möglichkeit, auch deutsche Produkte umfangreicher zu exportieren. Zweitens mindert ökonomisches Wachstum Armut und kann daher

die aus ökonomischer Perspektivlosigkeit gespeiste irreguläre und unkontrollierte Migration nach Europa und Deutschland reduzieren.

Deutsche und chinesische Interessen divergieren mit Blick auf Rohstoffe. Der chinesische Ansatz, exklusive, womöglich monopolartige Zugänge zu Rohstoffen zu sichern, steht im Kontrast zum deutschen Interesse der Sicherheit in der Rohstoffversorgung. Zwar besteht nur in einzelnen Fällen direkte Konkurrenz um den Zugang zu Rohstoffen. Eine Verknappung derselben, daraus resultierend steigende Preise oder gar eine generelle nicht-Verfügbarkeit von Rohstoffen für andere als chinesische Firmen hätte indes (erhebliche) negative Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft und mithin die ökonomische Prosperität Deutschlands.

Schließlich offenbaren sich im politischen Bereich große Unterschiede und Gegensätze. Während Deutschland einen Übergang zu liberalen Demokratien für generell erstrebenswert erachtet, verfolgt China eine Politik der Nichteinmischung und ist diesbezüglich zurückhaltend. So wie China für sich die Anerkennung des Ein-China-Prinzips reklamiert, billigt es seinen Partnern in Afrika und andernorts die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten zu. Diese grundsätzlich unterschiedliche Grundhaltung und Werteorientierung wird mit hoher Wahrscheinlichkeit zu unterschiedlichen Auffassungen darüber füh-

ren, ob – und wenn ja: in welchem Umfang – durch externe Einflüsse autokratische Regierungen dazu ermuntert werden können, ihre Staaten zu öffnen, die Gesellschaften zu liberalisieren und insbesondere den universellen Menschenrechten als Grundlage von Entwicklung Geltung einzuräumen. Hier ist es unwahrscheinlich, dass die chinesische Seite die deutsche Position übernimmt oder Deutschland sich der chinesischen Sichtweise annähert.

### 1.2.7 Andere Akteure

Neben den als in besonders hohem Maße einflussreich identifizierten Akteuren haben zahlreiche weitere Staaten ein (zum Teil miteinander rivalisierendes) Interesse daran, den afrikanischen Kontinent als außenpolitischen und wirtschaftlichen Gestaltungsraum zu nutzen und entsprechende Beziehungen zu pflegen. In diesem Teilkapitel werden vier Nationen aufgeführt, deren Beweggründe für ihr Engagement dargestellt und der Charakter sowie die Auswirkungen ihres Handelns untersucht. Begünstigt wird das Engagement der vier Staaten vor allem dadurch, dass sich die USA als außenpolitischer Akteur sukzessiv vom afrikanischen Kontinent zurückziehen.

**Königreich Saudi-Arabien (KSA):** Am Horn von Afrika verfolgt KSA insbesondere durch seine diplomatischen Repräsentanzen das Ziel, die Peripherie der arabischen Halbinsel in-

klusive des afrikanischen Festlandes zu befrieden und seinen Einfluss jenseitig des Roten Meeres zu stärken. In Konkurrenz steht KSA dabei mit dem Iran, der Türkei sowie Katar. Als weitere Ziele lassen sich die Sicherung von Handelswegen, der Kampf gegen Piraterie und Terrorismus sowie die Stärkung des Wirtschaftsraumes u. a. des Sudans und Somalias identifizieren.

Ferner ist eine missionierende Strahlwirkung in die Islamische Welt zu erkennen, die auf die (meist mehrheitlich) sunnitischen Bevölkerungsgruppen abzielt, um diese religiös-ideologisch mit dem Ziel wechselseitiger politischer Loyalität an sich zu binden. Für das seit 2015 erheblich gewachsene Engagement vom KSA steht beispielhaft der Stützpunkt von Djibouti und dessen geostrategisch vorteilhafte Nutzung zum Einflussvorteil gegenüber dem Iran und zur Sicherung eigener Handelswege. Militärische Ausbildungshilfe für die Anrainerstaaten sowie der Aufkauf von Agrarland sind weitere Maßnahmen der zum Teil direkten politischen Beeinflussung innerhalb der Interessenssphäre und zur Sicherung der eigenen Vormachtstellung bei gleichzeitigem Risiko, mit dem Iran in einen militärischen Konflikt zu geraten.

**Iran:** Beim Iran wird eine besondere Diskrepanz zwischen verkündeten strategischen Zielen und Interessen sowie dem tatsächlichen Handeln hinsichtlich seiner Afrikapoli-

tik deutlich. Offiziell an Frieden und Sicherheit und dem Kampf gegen Piraterie und dem Ausbau an diplomatischen Beziehungen zu den Staaten am Horn von Afrika interessiert, sichert sich der Iran den Zugang zum Roten Meer und bringt sich geostrategisch in eine konfrontative Position zu Israel und Saudi-Arabien. Dabei präsentiert er sich als unabhängiger, entwickelter Akteur und will als regionale Großmacht wahrgenommen werden.

Ziel des Iran ist es, Uranvorkommen zu sichern, Absatzmärkte für Öl zu schaffen und mithilfe der Unterstützung terroristischer (zumeist schiitischer) Gruppierungen destabilisierend auf die Region zu wirken. Dies soll das Engagement von KSA und den Vereinigten Arabischen Emiraten konterkarieren. Im Sudan ist der Iran beim Aufbau der Rüstungsindustrie beteiligt und sichert sich mit der Förderung von Transitrouten für Waffen und Drogen zusätzliche Einnahmequellen. Bei seiner militärischen Einflussnahme setzt der Iran auf Stellvertreter und ist mit eigenem Personal nicht präsent, profitiert jedoch vom Aufbau islamischer Kulturzentren und von der Zustimmung von Teilen der muslimischen Bevölkerung insbesondere in Eritrea, im Sudan und in Somalia. Die religiösen Einrichtungen dienen zudem als Rekrutierungsstätten für terroristische Organisationen, auf deren Handeln Iran Einfluss ausübt.

**Türkei:** Insbesondere nach dem im Jahr 2005 ausgerufenen *Year of Africa* hat die Türkei ihren Einfluss auf dem afrikanischen Kontinent in Form der Stärkung von bilateralen Beziehungen ausgebaut. Weitere Veranstaltungen wie der *Turkey-Africa Cooperation Summit* (2008) und der *Africa-Turkey Partnership Summit* (2014) sind Ausdruck dieser außenpolitischen Fokussierung, die sich auch als betonter Aspekt in der türkischen G20-Präsidentschaft (2014) manifestierte. Innerhalb der letzten zehn Jahre hat die Türkei die Zahl ihrer Botschaften auf dem afrikanischen Kontinent von zwölf auf 40 vergrößert und seine Handelsbeziehungen ausgeweitet. Vier Fünftel der Entwicklungshilfe auf dem afrikanischen Kontinent konzentriert sich auf Somalia. Jedoch ist die Türkei nicht nur im Westen, sondern auch im Osten und im Süden des afrikanischen Kontinents engagiert und an einer engen Kooperation mit der AU und regionalen afrikanischen Organisationen interessiert. In Konkurrenz steht die Türkei am Horn von Afrika insbesondere mit KSA und den Vereinigten Arabischen Emiraten.

**Vereinigte Arabische Emirate (VAE):** Die VAE haben ein vitales Interesse daran, zu einer funktionierenden Sicherheitsarchitektur Afrikas beizutragen. Als erklärte Konkurrenten der VAE gelten Katar, der Iran, aber auch die Türkei bei dem Unternehmen, den mittelöstlichen Raum des



Kontinents zu stabilisieren. Als Empfänger der Hilfsmaßnahmen der VAE zählen nicht nur staatliche Akteure wie beispielsweise Ägypten, sondern auch nichtstaatliche Akteure auf libyschem und somalischem Territorium. Ziel ist im Schwerpunkt die Fokussierung auf den Raum Nordafrika sowie des Horns. Eine Zusammenarbeit mit der AU ist seit der jüngsten Vergangenheit auch für die VAE ein erstrebenswertes Ziel. Wie das KSA ebenfalls missionierend, setzen die VAE auf die Förderung von Moscheen und islamischer Bildungseinrichtungen unter anderem auch mit dem Ziel, westlichen Einfluss und den der Muslimbruderschaft zurückzudrängen. Insofern setzen die VAE auf einen sozial konservativen, zudem aber säkularen Islam.

### 1.3 Der Blick in die Zukunft – Afrika im Jahr 2050

Die bisherigen Ausführungen waren stark auf Deutschland und seine Strategie gegenüber dem afrikanischen Kontinent im Hier und Jetzt fokussiert. Nunmehr ist der Blick mit folgender Fragestellung zu weiten: Welche Entwicklungen werden den afrikanischen Kontinent bis in das Jahr 2050 prägen und verändern? Die Beantwortung dieser Frage ist zentral, um abschließend Handlungsempfehlungen formulieren zu können. Dadurch, dass eine mögliche Zukunft dargestellt wird, kann bewertet werden, welche Aspekte im Sinne der deutschen In-

teressen als förderungswürdig zu sehen sind bzw. wo negativen Entwicklungen entgegengewirkt werden muss. Diese Art der Betrachtung zeigt Lücken im außen- und sicherheitspolitischen Umgang mit dem Kontinent auf und erlaubt in einem zweiten Schritt eine Bewertung der bereits implementierten Missionen und Projekte.<sup>121</sup>

Trotz aller Schwierigkeiten der Zukunftsvorhersage<sup>122</sup> bleibt die Beschäftigung mit dieser eine wesentliche Aufgabe. Für die Ausrichtung im Policy-Bereich und damit für Aufstellung und Ausrüstung der Werkzeuge der nationalen Krisenvorsorge ist sie von entscheidender Bedeutung. Die genannten Überlegungen

<sup>121</sup> Wenn in 2050 beispielsweise nicht mit einem Rückgang von Aktivitäten von sog. Violent Extremist Organizations zu rechnen ist, aber verschiedene Maßnahmen zur Eindämmung ergriffen wurden, so zeigt dies fehlende Wirksamkeit auf. Die Maßnahmen müssten dann überprüft und entweder so verändert werden, dass höhere Erfolgchancen zu erwarten sind, oder zu Gunsten eines anderen Ansatzes eingestellt werden.

<sup>122</sup> Die Probleme der Vorhersage zukünftiger Ereignisse sind offenbar. Die Zukunft kann nicht gewusst werden. Ihre Vorhersage ist eine auf Wahrscheinlichkeiten und Erfahrungen beruhende Weiterentwicklung des Ist-Zustandes. Gegebenenfalls wird diese absichtlich so gesteuert, dass unwahrscheinliche Ergebnisse zu einem Worst- oder Best-Case-Szenario führen, um daran bestimmte Defizite deutlich zu machen. Hier soll es jedoch nur um Trends gehen.

werden in den nächsten Kapiteln angestellt werden. Der nachfolgende Abschnitt dieses Kapitels beschreibt zunächst die globalen sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen der Betrachtung des Jahres 2050. Dieser verdeutlicht damit auch die weltweiten Zusammenhänge, in denen deutsche Politik voraussichtlich stattfinden wird. Im Anschluss wird der Fokus auf Afrika als Kontinent gelegt. Hier werden zusammenfassend die den Kontinent prägenden großen Linien und ihre Auswirkungen beschrieben. Die regionale Bewertung erfolgt im folgenden Kapitel. Somit wird zunächst das Ganze vor den Teilen dargestellt. Dass allgemeine Trends vorweg gestellt werden, ist der Logik des Dokuments geschuldet und keinem Zwang unterlegen; es erleichtert aber wesentlich den Zugang zur Thematik. Indem die grundsätzlich zu erwartenden Veränderungen vorangestellt werden, können in den regionalen Kapiteln Schwerpunkte gebildet werden. Wo auf bestimmte Trends nicht eingegangen wird, heißt dies nicht zwingend, dass diese nicht vorhanden sind. Sie wurden lediglich in der Bewertung als nicht signifikant für die Aufgabenstellung erkannt und daher begründet weggelassen.

Der hier gewählte Ansatz<sup>123</sup> beschränkt sich auf eine Trendanalyse und ist makro- sowie langzeitorientiert. Dies schließt nuancierte Betrachtungen aus. Der Ansatz bie-

<sup>123</sup> Vgl. Cilliers et al. 2011: xvi.

tet aber die Chance eines Blicks auf regionale und globale Interdependenzen, die durchaus Auswirkungen auf der Mikroebene aufnimmt, ohne sie explizit zu thematisieren. Gleiches gilt für die Vorhersage diskreter Ereignisse. Generell scheint die Vorhersage der Zukunft unmöglich, weswegen hier versucht wird, eine informierte Verlängerung existenter Trends und der innewohnenden Dynamiken bis in das Jahr 2050 vorzunehmen. Hieraus werden dann Implikationen für den sicherheitspolitischen Bereich abgeleitet.

Die sogenannten „Megatrends“, wie sie beispielsweise vom Zukunftsinstitut<sup>124</sup> beschrieben werden, sind in unterschiedlichen Abstufungen für den afrikanischen Kontinent ebenso gültig wie für Europa. Ein Grundverständnis derselben wird hier vorausgesetzt und daher nicht dezidiert beschrieben. Für die systematische Darstellung in diesem Werk wurden diese nicht betrachtet, sondern ebenfalls auf die PMESII+C-Kategorisierung<sup>125</sup> zurückgegriffen.<sup>126</sup>

<sup>124</sup> Wissenskultur, Urbanisierung, Neo-Ökologie, Konnektivität, Individualisierung, Globalisierung, Gesundheit, New Work, Gender Shift, Silver Society, Mobilität und Sicherheit. Vgl. [zukunftsinstitut.de](https://www.zukunftsinstitut.de/dossier/megatrends/), Megatrends: <https://www.zukunftsinstitut.de/dossier/megatrends/>, zuletzt aufgerufen am 15.04.2019.

<sup>125</sup> Political, Military, Economic, Social, Infrastructure, Information, um den Aspekt C (Climate) ergänzt..

<sup>126</sup> Die Darstellung ist im Wesentlichen eine Zusammenfassung der Arbeits-

Die Welt der Zukunftsbetrachtung ist zwar vielschichtig,<sup>127</sup> um jedoch die Kohärenz des Zukunftsbildes zu erhalten, sollte es vermieden werden, verschiedene Ausarbeitungen<sup>128</sup> ineinander zuzufügen.<sup>129</sup> Es war

---

ergebnisse des Development, Concepts and Doctrine Centre (DCDC) des Verteidigungsministeriums (MoD) des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland (UK), welche im *Regional Survey – Africa out to 2045* niedergeschrieben wurden. DCDC: Strategic Trends Programme. *Regional Survey – Africa out to 2045*, 2016. Die Ablage um fünf Jahre (2045 vs. 2050) wurde als nicht signifikant bewertet. Die Vorteile eines durch Experten erstellten, relativ neuen Dokuments als Grundlage für eine Beschreibung der Zukunft, überwiegen.

**127** Vgl. NATO 2017; Bello-Schünemann et al. 2017; National Security Council, Global Trends. Paradox of Progress: <https://www.dni.gov/index.php/global-trends-home>, zuletzt aufgerufen am 08.01.2020. Vgl. auch die Website von Foresight For Development: <http://foresightfordevelopment.org/>, zuletzt aufgerufen am 08.01.2020 und das African Futures Project des Frederick S. Pardee Center for International Futures: <https://pardee.du.edu/african-futures>, zuletzt aufgerufen am 08.01.2020.

**128** Bei diesem Vorgehen würde die Gefahr bestehen, dass gewünschte Ergebnisse durch die Einführung nicht-kontextualisierter Passagen erreicht werden sollen. Zusätzlich muss angemerkt werden, dass die unterschiedlichen Publikationen mitunter auf verschiedene ihrer Vorgänger für Teilaspekte verweisen.

**129** Bei der Beschäftigung mit dem Thema kann dabei nicht ausgeschlossen

daher naheliegend, sich auf die Expertise des Development, Concepts and Doctrine Centre (DCDC) des Verteidigungsministeriums (Ministry of Defence, MoD) abzustützen, welches sich intensiv mit Afrika auseinandergesetzt hat.

### 1.3.1 Rahmenbedingungen

Die Welt befindet sich am Scheideweg. Die unipolare Stellung der USA wird insbesondere durch China angefochten. Dies könnte zur Entstehung einer multipolaren Ordnung führen. Diesen Entwicklungen sowie anderen Problemfeldern der internationalen Politik wird derzeit verstärkt mit unilateralem Agieren begegnet. Dies könnte das auf Kooperation ausgerichtete, multilaterale System langfristig außer Kraft setzen.

Das DCDC sieht die Welt im Bereich des Sicherheitssektors in einem Zwei-Achsen-System zwischen den Polen starke Staaten und Machtdiffusion sowie Kooperation und Wettbewerb.<sup>130</sup> Daraus ergeben sich vier Entwicklungsmöglichkeiten: starke Staaten, die kooperieren (Multilateralismus), starke Staaten, die im Wettbewerb stehen (Multipolarität), schwache Staaten, die kooperieren (Akteurs-Netzwerk) und schwache Staaten, die im Wettbewerb stehen

---

werden, dass andere Dokumente den Text über die Inhalte des DCDC hinaus in der Interpretation informieren.

**130** DCDC 2018: 146.

(Fragmentierung). Jede dieser denkbaren Welten führt im Bereich von Konfliktbewältigung und Sicherheit zu anderen Ableitungen und Gefahren und bedarf damit auch anderer Mittel der Bewältigung.

Mögliche Implikationen eines veränderten sicherheitspolitischen Umfeldes sind beispielsweise:

- Eine an Komplexität gewinnende Welt benötigt einen ausdifferenzierten Vernetzten Ansatz (auch Spezialisten auf regionaler oder lokaler Ebene, jeweils für bestimmte Aspekte), um Krisen und Konflikten gerecht werden zu können.
- Eine Veränderung der Kriegsführung („commercial of-the-shelf“ vs. „government-funded developments“), also relativ günstige gegen sehr teure hochtechnisierte Systeme, deutet möglicherweise auf sich verändernde Notwendigkeiten im Hinblick auf Ausbildungs- und Ausstattungsiniciativen. Dies ist davon abhängig, wer mit welchem Material ausgestattet und wie er ausgebildet werden muss, um gegen den – möglicherweise auf der anderen Seite des Spektrums befindlichen – Gegner zu bestehen.
- Akteure des Sicherheitssektors müssen im Sinne des erweiterten Sicherheitsbegriffs<sup>131</sup> mitunter neu gedacht werden. Neue Bedrohungslagen etwa durch

die systematische, aber legale Vernichtung von allgemeinen Gütern (z.B. Regenwald) oder durch private Firmen bedürfen möglicherweise adaptierten Bündnissen und/oder Partnerschaften.

- Die steigende Vernetzung ermöglicht das Schaffen von Unsicherheit außerhalb der Grenzen eines Staates, ohne vor Ort sein zu müssen. Dabei könnten bspw. rechtliche Lücken ausgenutzt werden, was zu weiteren internationalen Verwerfungen führen könnte. Die Eindämmung transnationaler Kriminalität und gewalttätigem Extremismus bedarf steigender internationaler Kooperation und einen international koordinierten Vernetzten Ansatz (Bsp.: Kampf gegen Boko Haram).

Die Entwicklung im Bereich des Umgangs der Staaten untereinander und die Verfasstheit der dafür vorhandenen Institutionen werden für die Möglichkeiten in der Außen- und Sicherheitspolitik – auch auf dem afrikanischen Kontinent – maßgeblich sein.

Für diese Betrachtung wird – im Sinne der zugrunde liegenden Methode – von einer Perpetuierung des sicherheitspolitischen Zustandes des Jahres 2020 ausgegangen. Die Einbindung Deutschlands in VN, NATO und EU besteht unverändert. Dies bedeutet eine künstliche Konservierung des deutschen Status quo und damit eine unangepasste Über-

<sup>131</sup> Vgl. Lange 2006.

nahme aller Interessen und Strategien, also Ziele, Mittel und Wege, in das Jahr 2050. So wird es möglich, zu überprüfen, ob diese für zukünftige Probleme geeignet sind oder wie sie gegebenenfalls zu verändern wären.

### 1.3.2 Afrika in Trends

Der afrikanische Kontinent ist ethnisch-kulturell sowie klimatisch divers. In den 54 Staaten Afrikas werden über 2.000 Sprachen gesprochen. Flächenstaaten, wie etwa Nigeria, vereinen nicht nur mannigfache Ethnien, die unterschiedlichen Glaubens sind, diverse kulturelle Vorstellungen haben (bspw. sesshaft und nomadisch), sondern auch unterschiedlich am Wohlstand partizipieren, auch weil sie in divergierenden Klimazonen (Steppe und Tropischer Regenwald) beheimatet sind. Erweitert wird dies durch unterschiedliche Ausgangspunkte in der Ausprägung von Staatlichkeit, die wesentlich aus der Historie jedes Staates, d. h. zuvorderst seiner Kolonial- inklusive der Autonomiegeschichte, aber auch der Blockzugehörigkeit im Kalten Krieg abzuleiten sind. Ebenso sind variierende wirtschaftliche Grundlagen vorhanden. Grundsätzlich lässt sich von einer divergierenden Viabilität der Nationen sprechen, die auf einer Vielzahl von Faktoren beruht.

Es kommt daher darauf an, diese Diversität nicht nur zur Kenntnis nehmen, sondern entsprechende Regionen zu kategorisieren, um Entwicklungen regional mit einiger Ge-

nauigkeit vorhersagen zu können. Nun stehen diese Regionen – und damit schließt sich der Kreis – nicht isoliert, sondern sind Teil eines Ganzen und damit im Wechselspiel. Für die folgenden Trends – sowie dieses Werk in seiner Gesamtheit – bedeutet dies, dass das Gesamte nicht ohne seine Teile, die Teile nicht ohne das Gesamte gedacht werden sollten.

Der afrikanische Kontinent wird weiterhin durch Mannigfaltigkeit geprägt sein. Heterogene ökonomische Voraussetzungen und kulturelle Unterschiede werden bestimmend bleiben. Die Bevölkerung wird anwachsen und bis 2050 voraussichtlich 2,5 Mrd. Menschen umfassen. Starkes Bevölkerungswachstum, bedingt durch hohe Geburtenraten, sinkende Kindersterblichkeit und wachsende Lebenserwartung, wird Regierungen zunehmend unter Druck setzen. Eine junge Arbeiterschaft gepaart mit steigender Gleichberechtigung der Geschlechter,<sup>132</sup> guter Ausbildung<sup>133</sup> und Perspektiven im eigenen Land, wird eine Chance für die regionale Wirtschaft sein. Zu erwarten ist eine Vergrößerung der Population an Orten, die durch eine große Bevölke-

<sup>132</sup> Vgl. ebd.: 29 f.

<sup>133</sup> Ein höherer Anteil der Bevölkerung wird Zugang zu einer grundsätzlichen schulischen Ausbildung haben. Es ist damit zu rechnen, dass dadurch ebenfalls Verbesserungen im sekundär und tertiär Bereich folgen werden. Das Geschlecht wird immer weniger von Relevanz für den Zugang zu Bildung werden (vgl. ebd.: 37 f.).

rung bereits unter Druck stehen. Der höhere Bedarf an Nahrungsmitteln und Wasser gepaart mit Armut und Ungleichheit erhöhen das Potenzial gewaltsamer Auseinandersetzungen.<sup>134</sup> Der Migrationsdruck, welcher durch fehlende Chancen und Perspektiven für junge Arbeitnehmer, umweltbedingt oder durch Konflikte entsteht, erhöht die Gefahr regionaler und globaler (gewalttätiger) Auseinandersetzungen.

Migration – besonders über weitere Strecken beispielsweise nach Europa – ist kostenintensiv und wahrscheinlich vornehmlich im Bereich der Mittelschicht zu erwarten (Stichwort: „Brain Drain“).<sup>135</sup> Hier besteht die Gefahr verstärkter illegaler Migration, wobei eine technologische Aufrüstung auf beiden Seiten (Menschenschmuggler: Hacking und Aufklärung, Sicherheitskräfte: Aufklärung und Überwachung) zu erwarten ist. Weiterhin wird sehr wahrscheinlich eine Gesetzgebung implementiert sein, welche den Sicherheitsbehörden und der Strafverfolgung das Vorgehen erleichtern wird.<sup>136</sup>

Städte werden bedingt durch das Bevölkerungswachstum ebenfalls weiter und vornehmlich unkontrolliert wachsen. Ohne dass die infrastrukturellen Voraussetzungen – z. B. Kanalisation, Schulen, Verwaltung – vorher geschaffen werden,

ergeben sich Folgeprobleme: städtische Armut steigt, Verbreitung von Epidemien nimmt zu,<sup>137</sup> Kriminalität (bis hin zur Aufstandsbewegung) wird sich erhöhen.<sup>138</sup> Die Technisierung und Digitalisierung bietet hier eine Chance. Zwar wird sie eine Verbesserung der Infrastruktur benötigen (Stromtrassen), gleichzeitig hat diese aber das Potenzial eine Verbesserung urbaner Prozesse (Straßenverkehr, öffentlicher Personennahverkehr) zu erzielen.

Die Digitalisierung wird alle Lebensbereiche betreffen. Ein wesentlicher Bereich ist dabei der Zugang zum Internet. Es wird prognostiziert, dass nahezu alle Bewohner Afrikas bis 2050 Zugang zum Internet haben werden. Dies könnte positive Effekte in den Bereichen der Regierungsführung und Wirtschaft haben.

Die Wirtschaftsentwicklung auf dem afrikanischen Kontinent verläuft grundsätzlich positiv. Seit dem Jahr 2000 hat sich die Wirtschaft verdoppelt. Es wird davon ausgegangen, dass sich die Entwicklung der wirtschaftlichen Prosperität insgesamt fortsetzt und sich das Bruttoinlandsprodukt bis 2050 vervierfachen wird.<sup>139</sup> Die Digitalisierung wirkt sich dabei positiv auf die gegenseitige Vernetzung, die Bildung<sup>140</sup> und neue Märkte (E-Commerce) aus. Wirtschaftlich vorteilhaft, aber si-

<sup>134</sup> Vgl. ebd.: 15.

<sup>135</sup> Vgl. ebd.: 15 f.

<sup>136</sup> Vgl. ebd.: 91.

<sup>137</sup> Vgl. ebd.: 34.

<sup>138</sup> Vgl. ebd.: 25.

<sup>139</sup> Vgl. ebd.: 7.

<sup>140</sup> Vgl. ebd.: 39 f.

cherheitspolitisch fragwürdig, wird die vertiefte Partnerschaft einiger Staaten mit China, aber auch mit Russland sein. Generell wird sich die wirtschaftliche Integration weiter fortsetzen. Mehr Staaten werden sich auf dem afrikanischen Kontinent engagieren. Neben den klassischen Kolonialmächten – Großbritannien, Frankreich, Vereinigte Staaten, China und Russland – drängen weitere Staaten in Afrika vor, darunter Indien, Brasilien, die Türkei, die Vereinigten Arabischen Emirate und Katar.<sup>141</sup>

Steigende Staatseinnahmen könnten zu positiven Effekten im Bereich der Regierungsführung führen.<sup>142</sup> Regional kann diese Entwicklung sehr unterschiedlich verlaufen, was vielfältige Ursachen hat (Klimawandel, Demographie, Infrastruktur, usw.). Der gesamtgesellschaftliche Reichtum wird jedoch nicht gleichmäßig verteilt sein. Im Ergebnis steigt (in absoluten Zahlen) der Anteil der afrikanischen Bevölkerung, die in Armut lebt. Hauptproblem hierbei sind fehlende Arbeitsplätze. Der ertragreiche Handel mit Rohstoffen beruht auf einer zu geringen Arbeiterschaft im Verhältnis zur steigenden Bevölkerung. Diversifizierung der Wirtschaft wird demnach eine Hauptaufgabe bleiben.

Die Urbanisierung kann aufgrund der Aggregation vieler Bevölkerungsgruppen auf relativ kleinem

Raum eine Vermischung bewirken und damit zu einer Veränderung von ethnisch-religiösen zu problemorientierten Wählergruppen führen. Dies würde Politikern den einfachen Zugang durch bspw. ethnische Zugehörigkeit erschweren und kreative Lösungen für akute Probleme fordern und fördern.<sup>143</sup> Die Beiträge religiöser Gruppierungen als soziale Kraft bleiben aber bedeutend; hervorzuheben sind hier jene zur Bildung, Sozialhilfe und zur Gesundheitsversorgung. Problematisch bleiben radikalisierte Schulen, welche die Kinder und Jugendlichen besuchen müssen, weil es keine Alternativen gibt oder weil die Eltern im Gegenzug bestimmte Vorteile genießen dürfen.<sup>144</sup> Die Religion bleibt Abgrenzungs- und Identifikationsmittel und mithin relevant. Insgesamt ist zu erwarten, dass bei einer Zunahme von Verteilungsgerechtigkeiten die Toleranz gegenüber anderen Religionen abnehmen wird.<sup>145</sup> Islamistische Gruppierungen werden afrikaweit, insbesondere aber auf der Achse Mali-Niger-Nigeria-Tschad, ein destabilisierender Faktor bleiben.<sup>146</sup>

Eine – wenn auch langsam und vor allem in Zahlen wachsende – Mittelschicht wird wahrscheinlich höhere politische Standards (Rechenschaft, Repräsentierung) ein-

<sup>141</sup> Vgl. ebd.: 101.

<sup>142</sup> Vgl. ebd.: xiii f.

<sup>143</sup> Vgl. ebd.: 26.

<sup>144</sup> Vgl. ebd.: 86 f.

<sup>145</sup> Vgl. ebd.: 83 f.

<sup>146</sup> Vgl. ebd.: xx f.

fordern; obwohl in Einzelfällen auch eine Zementierung des Status quo zum Vorteil (Stabilität und Wohlstand) der Mittelschicht denkbar ist.<sup>147</sup> Angesichts der fortbestehend ungleichen Partizipation am wirtschaftlichen Wachstum können sich bestehende Konflikte (Zentrum vs. Peripherie, ethnische Gegensätze etc.) perpetuieren und verschärfen; Proteste bis hin zu bewaffneter Gewalt können die Folge sein. Zugleich birgt die ohnehin hohe Armutsquote (vor allem zusammen mit extremen Wetterentwicklungen und Monokulturen) die Gefahr von Hungerkatastrophen.

Es ist aber schwer zu prognostizieren, ob sich die Mittelklasse prozentual signifikant vergrößern wird. Zwar kann von einer leichten Erhöhung der Anzahl von Menschen ausgegangen werden, die zur Mittelklasse gehören werden. Der Übergang aus der sog. „floating class“ zur Mittelklasse wird jedoch Vielen schwer fallen. Die Bevölkerung in der „floating class“ wird zwar über frei verfügbares, d. h. nicht für Lebensmittel oder Wohnen verplantes Einkommen verfügen, aber negative ökonomische Effekte dennoch kaum abfedern können.<sup>148</sup>

Die Energieversorgung wird sich verbessern; dabei besteht die Möglichkeit eines Innovationssprungs („leapfrog“)<sup>149</sup> direkt zu erneuerba-

ren Energien. Besonderes Potenzial haben sowohl Offshore-Windanlagen wie auch Solarenergie. Aufgrund des generellen Reichtums des Kontinents an fossilen Brennstoffen besteht die Möglichkeit, dass diese Art der Energieversorgung neben nuklearer Energiegewinnung bevorzugt werden wird. Die Bereitstellung von Energie hat erhebliches Potenzial für Wirtschaftswachstum, dies gilt insbesondere im Hinblick auf das energieintensive produzierende Gewerbe, welches von konstanter Energieversorgung abhängig ist.<sup>150</sup>

Der Klimawandel wird ein bestimmendes Thema sein, welches den ganzen Kontinent in unterschiedlicher Weise und in unterschiedlichen Ausmaßen betreffen wird. Betroffen sein werden die Nahrungsmittelsicherheit, die Wasserversorgung, Migration und der Energiesektor.<sup>151</sup> Die Temperatur wird sich zwischen 1°C und 3°C erhöhen, wobei die Regionen unterschiedlich betroffen sein werden.<sup>152</sup> Es ist zu erwarten, dass der Klimawandel bestehende Probleme weiter verschärfen wird. Das Ressourcen-Management wird immer wichtiger werden.<sup>153</sup> Es ist mit mehr Konflikten zu rechnen; ebenso werden mehr Katastrophen- sowie humanitäre Hilfeleistungen notwendig sein. Durch Veränderungen in der Geographie (bspw. Austrock-

<sup>147</sup> Vgl. ebd.: 44.

<sup>148</sup> Vgl. ebd.: 43 f

<sup>149</sup> Vgl. ebd.: 75

<sup>150</sup> Vgl. ebd.: 75–77.

<sup>151</sup> Vgl. ebd.: 69.

<sup>152</sup> Vgl. ebd.

<sup>153</sup> Vgl. ebd.



nung von Seen) kann es zu Grenzverschiebungen und damit zwischenstaatlichen Konflikten kommen.

Die Anzahl zwischenstaatlicher Konflikte auf dem afrikanischen Kontinent hat sich verringert. Dieser Trend wird sich zwar verstetigen, das schließt neue internationale bewaffnete Konflikte dennoch nicht aus. Damit reduzieren sich aber grundsätzlich die aus Konflikten resultierenden Sekundäreffekte. Somit entsteht für die afrikanischen Regierungen die Möglichkeit, die bis dato für die Austragung von Konflikten aufgewendeten Mittel in die ökonomische und gesellschaftliche Entwicklung zu investieren. Perspektivisch ergibt sich hierdurch die Option für Investitionen in verschiedenen Bereichen, insbesondere in Infrastruktur, Bildung und Gesundheit. Problematisch bleiben Gewalt aus dem kriminellen Milieu und politische Gewalt insbesondere durch Terrorismus.<sup>154</sup>

Der allgemeine Grad der Professionalisierung afrikanischer Streit- und Sicherheitskräfte und damit einhergehend deren Fähigkeiten werden steigen. Das Militär wird zunehmend in der Lage sein, auch komplexe militärische Operationen durchzuführen.<sup>155</sup> Dies wird intraaf-

rikanische Friedensmissionen, geführt durch die AU oder unter regionaler Führung, erleichtern.<sup>156</sup> Die Polizei wird besser auf ihren Auftrag vorbereitet und entsprechend ausgerüstet sein, mit der Organisierten Kriminalität (OK) aber einen ebenfalls aufgerüsteten Gegner haben, welcher durch das System der Korruption weiter gestärkt wird.<sup>157</sup> Söldner und andere Akteure wie Bürgerwehren und Selbstschutzorganisationsatoren werden aber weiterhin einen Platz in der Sicherheitsarchitektur Afrikas haben.<sup>158</sup>

Die Nahrungsmittelsicherheit ist nur regional ableitbar, grundsätzlich sind aber Bodenreformen und Reformen in der Erzeugung von Lebensmitteln notwendig. Dies wird nicht ohne Konflikte zu erreichen sein, eine Unterlassung würde aber schwerere und wahrscheinlich gewalttätige Konflikte erzeugen. Die Landwirtschaft wird voraussichtlich auch in 2050 – zumindest auf ganz Afrika gesehen – der größte Beschäftigungssektor bleiben. Hier besteht die Möglichkeit großen wirtschaftlichen Wachstums, wenn die notwendigen Bodenreformen durchgeführt werden und dadurch die Effizienz steigt. Es sind erhebliche Widerstände zu erwarten. Weiterhin müssen Erzeuger, Verarbeiter und

**154** Vgl. ebd.: 108. Weitere Treiber: Ungleichbehandlung und Ressourcen Konflikte, Regierungsführung und Übergaben der Regierungsverantwortung, ethnische und religiöse Konflikte (vgl. ebd.: 110–112).

**155** Vgl. ebd.: 113.

**156** Es ist ebenfalls zu erwarten, dass das Engagement der Vereinten Nationen auf dem Kontinent weiterhin erhalten bleibt (vgl. ebd.: 113–115).

**157** Vgl. ebd.: 92.

**158** Vgl. ebd.

Konsumenten besser infrastrukturell verbunden sowie tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse insbesondere innerhalb des Kontinents abgebaut werden, um weitere Potenziale freizusetzen.<sup>159</sup> Die Balance zwischen althergebrachten Erntemethoden und der Notwendigkeit von Forschung an und Verbreitung von genmanipulierten und daher resistenteren sowie ertragreicheren Früchten und Getreiden wird eine Herausforderung darstellen. Insbesondere könnten zu strikte Einführungs- und Zulassungsbestimmungen sowie zu schwach ausgeprägte Rechte am geistigen Eigentum notwendige Entwicklungen behindern.<sup>160</sup>

Die Frequenz von extremen Wetterereignissen wird sich erhöhen und Wasser- sowie Nahrungsmittelknappheit verschärfen. Wasserknappheit, auch induziert durch eine sowohl zeitliche als auch mengenmäßige Veränderung des Regens, wird nicht nur die Nahrungsmittelsicherheit bedrohen, sondern zur Verbreitung von Krankheiten beitragen und die Wirtschaft schädigen.<sup>161</sup> Die Küstenregionen werden häufiger von Fluten betroffen sein. Dies schränkt einerseits die Bewohnbarkeit der betroffenen Regionen ein und führt andererseits zu

---

<sup>159</sup> Vgl. ebd.: 79 f.

<sup>160</sup> Vgl. ebd.: 67.

<sup>161</sup> Vgl. ebd.: 71.

einer zunehmenden Versalzung der Böden.<sup>162</sup>

### 1.3.3 Fazit

Das Engagement der EU und der Bundesrepublik Deutschland wird anhalten. Dabei sind besonders die erhebliche strategische Bedeutung des afrikanischen Kontinents für die Sicherheit maritimer Handelsrouten (Suezkanal und der Golf von Aden, der Seeweg um das Kap, Handelsrouten vom und zum Golf von Guinea), die Versorgung mit Rohstoffen, Edelmetallen und Seltenen Erden, der größer werdende Markt und jetzt schon große Bedeutung der afrikanischen Staaten in den VN hervorzuheben. Weiterhin bestehen größer werdende Herausforderungen im Bereich der illegalen Migration, welche aufgrund der vorherrschenden Probleme im Bereich (islamistischen) Terrorismus (Violent Extremist Organisations, VEOs) und der damit verbunden Gefahren von Anschlägen in Europa hervorgehoben werden muss. Eine Gefahr geht ebenfalls von Pandemien und Seuchen (Health and Security) aus, deren Erreger in Afrika beheimatet sind. Aufgrund fehlender bzw. mangelhafter Warn- und Behandlungsmethoden vor Ort können sich diese ausbreiten und durch Reisende oder (illegal) Migrierende auch den Weg nach Europa finden. Weiterhin ist ein immer stärker werdender Einfluss externer Akteure auf dem

---

<sup>162</sup> Vgl. ebd.: 69 f.

Kontinent sichtbar. Eine Herausforderung besteht insbesondere im Umgang mit China und Russland, welche die durch Fragilität entstehenden Vakua füllen.

### Literaturverzeichnis

- Auswärtiges Amt (2019), Grundprinzipien deutscher Außenpolitik, [https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/grundprinzipien/216474#-content\\_4](https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/grundprinzipien/216474#-content_4), zuletzt aufgerufen am 28.02.2020.
- Arkhangelskaya, Alexandra/Shubin, Vladimir (2013), Russia's Africa Policy (South African Institute of International Affairs, Occasional Paper No. 157), [https://www.files.ethz.ch/isn/173748/saia\\_sop\\_157%20\\_arkhangelskaya%20%20Shubin\\_20131118.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/173748/saia_sop_157%20_arkhangelskaya%20%20Shubin_20131118.pdf), zuletzt aufgerufen am 26.05.2020.
- Bello-Schünemann, Julia et al. (2017), African Futures. Key Trends to 2035 (ISS Policy Brief), <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/policybrief105.pdf>, zuletzt aufgerufen am 21.05.2020.
- Bittner, Jochen/Nafß, Matthias (2014), Kurs auf die Welt, in: Zeit online vom 06.02.2014, <https://www.zeit.de/2014/07/deutsche-aussenpolitik-sicherheitskonferenz/komplettansicht>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Bundesministerium der Verteidigung (2015), Strategische Leitlinie. Umsetzung der Afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung im Geschäftsbereich des BMVg. Partnerschaft mit Zukunft – Partnerschaft für die Zukunft, <https://www.bmvg.de/resource/blob/12810/fe3f44a6e3b12bec5ee3bc9c7880f570/strategische-leitlinie-zur-umsetzung-der-afrikapolitischen-leitlinien-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Bundesministerium der Verteidigung (2016): Weißbuch 2016. Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, <https://www.bmvg.de/resource/blob/13708/015be272f-8c0098f1537a491676b-fc31/weiss-buch2016-barrierefrei-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Bundesregierung (2014), Afrikapolitische Leitlinien der Bundesregierung, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/973812/424484/227e-3ae-06ed32cb4d81d61a1bb-c8b206/2014-05-21-afrikapolitische-leitlinien-data.pdf?download=1>, zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.
- Bundesregierung (2017), Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. Leitlinien der Bundesregierung, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/1213498/d98437ca-3ba-49c0ec6a461570f56211f/krisen-verhindern-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.
- Bundesregierung (2018), Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode, [https://www.cdu.de/system/tdf/media/documente/koalitionsvertrag\\_2018.pdf?file=1](https://www.cdu.de/system/tdf/media/documente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1), zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Bundesregierung (2019), Eine vertiefte Partnerschaft mit Afrika – Fortschreibung und Weiterentwicklung der Afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/publikationen/eine-vertiefte-partnerschaft-mit-afrika-1596102>, zuletzt aufgerufen am 15.10.2019.

- Cilliers, Jakkie/Hughes, Barry/Moyer, Jonathan (2011), *African Futures 2050. The Next Forty Years* (ISS Monograph 175), <https://www.files.ethz.ch/isn/126598/Mono175.pdf>, zuletzt aufgerufen am 21.05.2020.
- Corff, Oliver (2018), „Reiches Land, starke Armee“. Chinas Umfassende Nationale Sicherheit (BAKS Arbeitspapier Sicherheitspolitik 17/2018), [https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/arbeitspapier\\_sicherheitspolitik\\_2018\\_17\\_0.pdf](https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/arbeitspapier_sicherheitspolitik_2018_17_0.pdf), zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- DCDC (2018), *Global Strategic Trends. The Future Starts Today*, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/771309/Global\\_Strategic\\_Trends\\_-\\_The\\_Future\\_Starts\\_Today.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/771309/Global_Strategic_Trends_-_The_Future_Starts_Today.pdf), zuletzt aufgerufen am 21.05.2020.
- Deutsche Presse-Agentur (2019), Kremlchef Putin eröffnet ersten Russland-Afrika-Gipfel, in: *Zeit online* vom 23.10.2019, <https://www.zeit.de/news/2019-10/23/kremlchef-putin-eroeffnet-ersten-russland-afrika-gipfel>, zuletzt aufgerufen am 15.04.2020.
- Hanauer, Larry/Morris, Lyle J. (2014), *Chinese Engagement in Africa. Drivers, Reactions, and Implications for U.S. Policy*, [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR521.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR521.html), zuletzt aufgerufen am 15.04.2020.
- Hart, Basil H. Liddell (1976), *Strategy: The Indirect Approach*, London.
- Heath, Timothy R./Gunness, Kristen/Cooper, Cortez A. (2016), *The PLA and China's Rejuvenation. National Security and Military Strategies, Deterrence Concepts, and Combat Capabilities*, [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR1402.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1402.html), zuletzt aufgerufen am 15.04.2020.
- HM Government (2018), *National Security Capability Review Including the Second Annual Report on Implementation of the National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015*, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/705347/6.4391\\_CO\\_National-Security-Review\\_web.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/705347/6.4391_CO_National-Security-Review_web.pdf), zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Kelly, Fergus (2019), *UK Extends Helicopter Deployment to France-led Operation Barkhane in the Sahel*, in: *The Defense Post* vom 08.07.2019, <https://www.thedefensepost.com/2019/07/08/uk-raf-sahel-barkhane-deployment-extended/>, zuletzt aufgerufen am 23.01.2020.
- Kempin, Ronja (2014), *Frankreichs Streitkräfte zwischen internationalem Gestaltungsanspruch und nationalen Budgetzwängen*, in: Bernd Rill (Hg.), *Frankreichs Grandeur – einst und jetzt* (Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen 93), München, S. 75–84, [https://www.hss.de/download/publications/AMZ\\_93\\_Frankreichs\\_Grandeur.pdf](https://www.hss.de/download/publications/AMZ_93_Frankreichs_Grandeur.pdf), zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Knipp, Kersten/Eyssen, Benita van (2019), *Putins afrikanische Ambitionen*, in: *Deutsche Welle online* vom 23.10.2019, <https://www.dw.com/de/afrika-gipfel-in-sotschi-russlands-renaissance-in-afrika/a-50955481>, zuletzt aufgerufen am 15.04.2020.
- Lange, Hans-Jürgen (2006), *Wörterbuch zur Inneren Sicherheit*, Springer VS: Wiesbaden.
- Merkel, Angela (2019), *Rede von Bundeskanzlerin Merkel zur 55. Münchner Sicherheitskonferenz* am 16. Februar 2019 in München, <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzle->

- rin-merkel-zur-55-muenchener-sicherheitskonferenz-am-16-februar-2019-in-muenchen-1580936, zuletzt aufgerufen am 28.02.2020.
- Ministère de la Défense (2013), Livre Blanc – Défense et Sécurité Nationale, [http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/le\\_livre\\_blanc\\_de\\_la\\_defense\\_2013.pdf](http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/le_livre_blanc_de_la_defense_2013.pdf), zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Ministère des Armes (2017), Revue stratégique: une analyse lucide et volontariste pour préparer la prochaine loi de programmation militaire, <https://www.defense.gouv.fr/dgris/presentation/evenements-archives/revue-strategique-de-defense-et-de-securite-nationale-2017>, zuletzt aufgerufen am 03.12.2019.
- Ministry of Defence UK (2019), UK to Deploy 250 Troops to Mali on Peacekeeping Operations, <https://www.gov.uk/government/news/uk-to-deploy-250-troops-to-mali-on-peacekeeping-operations>, zuletzt aufgerufen am 23.01.2019.
- Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (2016), Foreign Policy Concept of the Russian Federation (approved by President of the Russian Federation Vladimir Putin on November 30, 2016), Moskau 2016, Randnummer 99, [https://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/official\\_documents/-/asset\\_publisher/CptlCk6BZ29/content/id/2542248](https://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCk6BZ29/content/id/2542248), zuletzt aufgerufen am 15.04.2020.
- National Security Council: Global Trends. Paradox of Progress, in: <https://www.dni.gov/index.php/global-trends-home>, zuletzt aufgerufen am 15.04.2020.
- NATO (2017), Strategic Foresight Analysis. 2017 Report, [https://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/171004\\_sfa\\_2017\\_report\\_hr.pdf](https://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/171004_sfa_2017_report_hr.pdf), zuletzt aufgerufen am 21.05.2020.
- Oppermann, Kai/Höse, Alexander (2007), Die innenpolitischen Restriktionen deutscher Außenpolitik, in: Thomas Jäger, Alexander Höse und Kai Oppermann (Hgg.), *Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*, Springer VS: Wiesbaden, S. 40–69.
- Rat der Europäischen Union (2007), The Africa-EU Strategic Partnership. A Joint Africa-EU Strategy, [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/97496.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/97496.pdf), zuletzt aufgerufen am 18.05.2020.
- Stronski, Paul (2019), Late to the Party: Russia's Return to Africa, [https://carnegieendowment.org/files/WP\\_Paul\\_Stronski\\_-\\_Russia-Africa-v3.pdf](https://carnegieendowment.org/files/WP_Paul_Stronski_-_Russia-Africa-v3.pdf), zuletzt aufgerufen am 15.04.2020.
- Sun, Yun (2018), China's 2018 Financial Commitments to Africa: Adjustment and Recalibration, <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2018/09/05/chinas-2018-financial-commitments-to-africa-adjustment-and-recalibration/>, zuletzt aufgerufen am 15.04.2020.
- The White House (2017), National Security Strategy 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, zuletzt aufgerufen am 15.04.2020.
- The White House (2018), Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the the Trump Administration's New Africa Strategy, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-national-security-advisor-ambassador-john-r-bolton-trump-administrations-new-africa-strategy/>, zuletzt aufgerufen am 15.04.2020.
- Thrall, Lloyd (2015), China's Expanding African Relations. Implications for U.S. National Security, <http://www.>

rand.org/pubs/research\_reports/RR905.html, zuletzt aufgerufen am 15.04.2020.

Titz, Christopher (2019), Putins Afrika-Gipfel in Sotschi. Biete Waffen, suche Rohstoffe, in: Spiegel online vom 23.10.2019, <https://www.spiegel.de/politik/ausland/wladimir-putin-und-der-afrika-gipfel-in-sotschi-biete-waffen-suche-rohstoffe-a-1292763.html>, zuletzt aufgerufen am 15.04.2020.

Treviño, Gonzalo Urbina (2019), Afrika, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/180/africa>, zuletzt aufgerufen am 15.10.2019.



## Kapitel 2 Regionalanalyse



# Kapitel 2.1 Region Sahel

Mauretanien, Mali, Niger, Burkina Faso, Tschad





## 2.1 Region Sahel

### 2.1.1 Einleitung und methodisches Vorgehen

Innerhalb des vorliegenden Sammelbandes wird die „Sahelregion“ durch die fünf Länder Mauretanien, Mali, Niger, Burkina Faso und den Tschad definiert. Die aufgrund der Vielzahl von Ethnien, Sprachen und Lebensweisen äußerst heterogene Region zählt zu einer der ärmsten<sup>1</sup> der Welt. Zudem ist sie durch unterschiedliche Veränderungsprozesse geprägt, insbesondere im Hinblick auf die politischen Systeme der einzelnen Länder.

In den Fokus der Öffentlichkeit geriet die Region endgültig durch den beginnenden „Arabischen Frühling“ im Jahr 2011 und den Sturz Muammar-al Gaddafis in Libyen. Diese Ereignisse haben sich direkt auf die Sahelregion ausgewirkt. Bewaffnete Kämpfer, die aus Libyen zurückkehrten, unterstützen in Nordmali den Kampf der Tuareg um einen eigenen Staat Azawad.<sup>2</sup> In der Folge konnte der drohende Kollaps Malis nur durch internationale Hilfe abgewendet werden. Seit 2013 hat sich die Sicherheitslage trotz zunehmenden internationalen Engagements weiter verschlechtert.

Zur Ableitung möglicher Gestaltungsfelder in der Sahelregion, wurden o. g. Länder mit Hilfe des bewährten PMESII-Schemas analy-

siert. Darüber hinaus wurde für jedes Land eine Conflict Map erstellt, um die Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Akteuren zu veranschaulichen. Mit Blick auf die zahlreichen Interdependenzen zwischen den Ländern der Region und länderübergreifenden Herausforderungen wurden die Themen „Terrorismus und Sicherheit“, „Gesellschaft und Gesundheit“, „Wirtschaft und Technologie“, „Migration“ und „Deutsche Kräftebindung und Fähigkeitsprofil“ analysiert. Dabei stellte sich heraus, dass folgende Einflussfaktoren von besonderer Relevanz sind:

- Geografie und klimatische Bedingungen
- Schlechte Regierungsführung
- Migration
- Violent Extremist Organisations (VEOs)<sup>3</sup>
- Fragile Staatlichkeit

---

**3** Für den Begriff „Violent Extremist Organisations“ (VEOs) gibt es in der Literatur keine einheitliche Definition. Eine Annäherung gelingt meist über die Eingrenzung der beiden Worte ‚gewalttätiger Extremismus‘. Demnach wird Gewalt genutzt, um politische, religiöse, soziale oder ökonomische Effekte zu erzielen. Physische Gewalt wird durch Gruppen angewendet, deren Glaube und ideologische Überzeugung sich außerhalb der von der Mehrheit vertretenen befinden. Folglich wird der Begriff VEO als ein *Sammelbegriff* für gewalttätige, nicht-staatliche Akteure und Organisationen verwendet. Er schließt Terror, insurgency und civil unrest durch djihadistische und nicht-djihadistische Gruppierungen ein, vgl. dazu Davis

---

**1** Vgl. Development, Concepts and Doctrine Centre 2016: XVI.

**2** Kolb 2013: 2

Neben der Literaturlauswertung stützt sich die Analyse auf zahlreiche Gespräche mit nationalen und internationalen Experten sowie auf Workshops und Seminare zur Sahelregion.<sup>4</sup>

## 2.1.2 Charakterisierung der Region

Die Region ist geografisch durch den Übergang von den Ausläufern der Südsahara im Norden in die Trocken- und Feuchtsavanne im Süden geprägt. Die Bevölkerungsdichte ist insgesamt sehr gering: Mali beispielsweise ist etwa drei Mal so groß wie Deutschland, besteht jedoch zu 60 % aus Wüste und zählt mit etwa 20 Millionen Einwohnern zu den am dünnsten besiedelten Ländern Afrikas.<sup>5</sup> Gleichwohl verfügen die Länder der Sahelregion über ein enormes Bevölkerungswachstum: „Laut dem Department of Economic and Social Affairs (DESA) der UNO lag die durchschnittliche Geburtenrate im Jahr 2017 bei 4,4 Kindern pro Frau, mit Niger (7,1 Kinder pro Frau) an der Spitze.“<sup>6</sup>

---

2019: 37, Traore 2019: 503 sowie The UN Counter Terrorism Course 2020.

4 Unter anderem: Teilnahme Gesprächsrunde mit dem Abteilungsleiter POL im BMVg 2019; Deutsch/Französisches Seminar 2019; Expertenworkshop der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg 2019, Themenwoche Afrika am Belgian Defence College 2019.

5 Hofbauer/Münch 2016: 9.

6 Gruber/Hainzl 2018: 5.

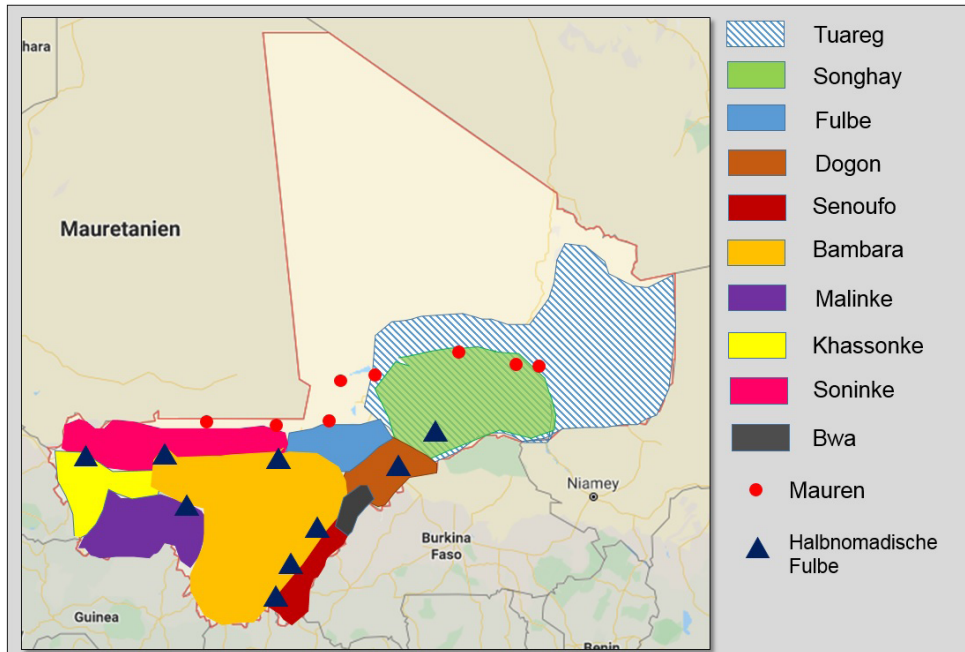
Eine wichtige Rolle bei der politischen und gesellschaftlichen Entwicklung der Sahelregion spielte die französische Kolonialisierung im 19. und 20. Jahrhundert. So ist das Bildungssystem Malis beispielsweise am französischen Vorbild ausgerichtet, die Hauptverkehrssprache neben dem traditionellen Bambara ist Französisch.

In der historischen Betrachtung waren alle Staaten der Region und insbesondere Mali von zahlreichen Macht- und Regierungswechseln geprägt, die häufig unter militärischer Beteiligung standen. Beispielsweise fand im März 2012 in Mali ein erfolgreicher Militärputsch gegen den zu dieser Zeit amtierenden Präsidenten Amadou Toumani Touré (ATT) statt. Die daraufhin eingesetzte Militärregierung trat erst aufgrund internationalen Drucks und nach den Präsidentschaftswahlen im Jahr 2013 ab.

Charakteristisch für die Sahelregion ist darüber hinaus die Vielzahl von Ethnien, die oftmals grenzüberschreitend verbreitet sind. Beispielsweise sind die Fulbe in allen Ländern der Sahelregion vertreten, wo sie jeweils nur eine Minderheit darstellen. Gleichwohl ist die ethnische Heterogenität auch ein wesentliches Charakteristikum der Einzelstaaten. Der Tschad gliedert sich in 200 ethnische Gruppierungen, in Burkina Faso leben etwa 60 Ethnien zusammen.<sup>7</sup> In Mali machen die Bambara

---

7 Vgl. Salzberger 2019: 49 sowie LIPortal/ Das Länderinformationsportal 2019: 93.



**Abb. 1:** Ethnische Vielfalt am Beispiel Malis (Quelle: Krings 2006: 47).

mit den verwandten Ethnien Malinké und Dioula etwa 51% der Bevölkerung aus. „Weitere größere Ethnien sind Fulbe (11%), Sarakollé (9%), Senoufo (9%) und Songhay (7%). Die restliche Bevölkerung verteilt sich auf verschiedene kleinere Ethnien wie Dogon, Bozo, Bobo, Tuareg und Mauren.“<sup>8</sup> Historisch verlief das Zusammenleben der unterschiedlichen ethnischen Gruppierungen meist friedvoll, auch wenn sich die religiöse Zugehörigkeit, die Sprache sowie die ökonomischen und sozialen Lebensbedingungen zum Teil deutlich unterscheiden; erst aufoktroierte Staatsbürgerschaften (Umgang mit Nomaden in Mauretania) oder der Kampf um Ressourcen nach

Naturkatastrophen wie Dürren führten zur Eskalation.

Ferner wird in allen Ländern Landwirtschaft, oftmals als Subsistenzwirtschaft, betrieben; sie ist der wichtigste Wirtschaftssektor. Im Vergleich dazu spielt die weiterverarbeitende und industrielle Produktion in der Region nur eine marginale Rolle. Während im Tschad der Abbau von Erdöl ab dem Jahr 2003 an Bedeutung gewann, hat in Mali insbesondere die Förderung des Goldbergbaus zu Wirtschaftswachstum geführt. Gleichwohl konnte die Armut dadurch nicht signifikant verringert werden. Über die schlechteste Wirtschaftslage verfügt Burkina Faso. Das Land leidet besonders unter den schwankenden Weltmarktpreisen der Hauptexportprodukte

<sup>8</sup> Vgl. Seebörger 2019: 70.

sowie der fehlenden Infrastruktur zum Abbau der Bodenschätze wie Mangan, Gold und Titan.<sup>9</sup>

Politische, wirtschaftliche und ethnische Disparitäten, die zum Teil in Separationsbemühungen mündeten, führten seit Ende der 1990er-Jahre ausgehend von Mali zur Destabilisierung der Sahelregion. Islamische Radikalisierung und der djihadistische Terrorismus verschärften die Sicherheitslage. Dies ist einer der Hauptgründe für das breite internationale Engagement und die Vielzahl an internationalen militärischen Missionen, beispielsweise mandatiert durch die Vereinten Nationen (VN), die Europäische Union (EU) oder bilaterale Abkommen wie die die G5 Sahel Force Joint (G5 FC).

Darüber hinaus ist auch eine Vielzahl externer Akteure in der Region aktiv. Neben der historisch gewachsenen Rolle Frankreichs als Kolonialmacht hat zudem der Einfluss von Ländern wie China<sup>10</sup> und Russland<sup>11</sup> deutlich zugenommen. China konzentrierte sich vor allem auf wirtschaftliche Beziehungen, während Russland Waffenlieferun-

gen und Ausbildungskooperationen fokussierte. Insbesondere das Engagement Russlands wird zukünftig zunehmen.

## 2.1.3 Analyse

### 2.1.3.1 Analyse der Einflussfaktoren

Im Folgenden werden die oben genannten fünf Einflussfaktoren kurz hinsichtlich ihrer Ausprägung und ihres Einflusses auf die Sahelregion analysiert. Dabei sticht besonders die Gewalt durch VEOs und deren Einfluss auf die Bevölkerung und die Staatlichkeit der betrachteten Länder hervor.

#### *Geografie und die klimatische Bedingungen*

Die Sahelregion ist geografisch kein einheitlicher Großraum, sondern ein vielfach zu differenzierender Naturraum. Durch Eingriffe des Menschen in Form von Überweidung und Übernutzung von Böden sowie durch die einhergehenden Veränderungen des Ökosystems ist die Sahelregion ein Beispiel für die weltweite Desertifikation. Zudem existiert in der Region aufgrund der geografischen Gegebenheiten ein Nord-Süd-Gefälle. Der Norden ist geprägt durch die Ausläufer der Sahara, während der Süden durch die einsetzende Feuchtsavanne meist besser mit Wasser versorgt ist.<sup>12</sup>

Die vorherrschenden klimatischen Bedingungen haben einen

<sup>9</sup> Vgl. LIPortal/Das Länderinformationsportal 2019: 72.

<sup>10</sup> China ist beispielsweise wichtigster Importeur für Elektronikprodukte und Maschinen in Mali, vgl. dazu The Observatory of Economic Complexity 2019.

<sup>11</sup> 2018 schloss Russland beispielsweise mit Burkina Faso und Mali neue Verträge für Waffenlieferungen, vgl. dazu Deutsche Welle 2019.

<sup>12</sup> Vgl. Krings 2006: 44 ff.

erheblichen Einfluss auf die Bevölkerung. Mehrjährige Dürren können sich zu Dürrekatastrophen<sup>13</sup> ausweiten, welche die rural geprägten Wirtschaftszweige besonders treffen und Hungersnöte verursachen. Auf solche Dürren folgen meist starke Regenfälle, die weiträumige Überflutungen zur Folge haben. Die widrigen Umweltbedingungen verschärfen somit vor allem die beschriebene Problematik der geringen wirtschaftlichen Prosperität. Eine Kompensation der Nahrungsmittelversorgung durch eine Überschussproduktion ist in den untersuchten Ländern bisher kaum möglich. Ein Blick in die Handelsbilanzen zeigt, dass Produkte wie Reis, Weizen und Kartoffeln importiert werden müssen.<sup>14</sup> Das überdurchschnittliche Bevölkerungswachstum der Länder der Sahelregion verschärft die durch die klimatischen Bedingungen hervorgerufene Versorgungsproblematik. Folglich führt der klimainduzierte Ressourcenmangel zu einem erheblichen Konfliktpotenzial.<sup>15</sup>

### *Schlechte Regierungsführung*

Die politische Entwicklung mit ihren häufigen Macht- und Regierungswechseln ist ein wichtiger Faktor für die prekäre Lage der Länder in der

Sahelregion. In diesem Zusammenhang gibt es zwei wesentliche Aspekte, die diesen Faktor exponieren: Massive Korruption, auch in unteren Verwaltungsebenen, sowie die Unfähigkeit, die unterschiedlichen Interessenlagen der Bevölkerung zu bedienen. Diese Punkte werden durch mangelndes Verantwortungsbewusstsein, fehlende politische Kompetenz und den Drang zum Machterhalt zusätzlich verstärkt. Teilweise wird der Staat sogar als Bedrohung angesehen.<sup>16</sup>

Als Beispiel kann hier die historische Kontinuität schlechter Regierungsführung in Mali aufgezeigt werden. Dem ehemaligen Präsident ATT gelang es in seiner Amtszeit von 2002 bis 2012 nicht, den wiedererstarkenden Tuareg-Rebellen des Mouvement national de libération de l'Azawad (MNLA) sowie den aktiver werdenden kriminellen und islamistischen Gruppen<sup>17</sup> im Norden zu begegnen. Stattdessen prägte Klientelismus unter dem Deckmantel der verabschiedeten Friedensverträge<sup>18</sup> von 1992, 1996 und 2006<sup>19</sup> die Innenpolitik, ohne konkrete Maßnah-

<sup>13</sup> 2012 litten unter einer Dürreperiode etwa 20 Millionen Bewohner der Sahelregion, vgl. dazu Kempin/Scheler 2016: 10.

<sup>14</sup> The Observatory of Economic Complexity 2019.

<sup>15</sup> Gruber/Hainzl 2018: 5.

<sup>16</sup> Vgl. Urech 2019.

<sup>17</sup> Beispielsweise das Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO), vgl. dazu Raineri 2018: 10.

<sup>18</sup> Diese beinhalteten beispielsweise Vereinbarungen bezüglich des Ausbaus von Infrastruktur und der Schaffung von Arbeitsplätzen.

<sup>19</sup> Diese wurden zwischen der malischen Regierung und den ‚marginalisierten‘ Tuaregrebellen im Norden

men für die gesamte Bevölkerung im Norden Malis umzusetzen. Eine übertrieben praktizierte Konsensdemokratie hohlte die demokratische Verfassung Malis aus. Korruption äußerte sich beispielsweise in der Veruntreuung von Entwicklungsgeldern durch die politische Elite.

Nach dem Militärputsch 2012 wurde Präsident Ibrahim B. Keïta als neuer malischer Präsident gewählt und genoss zunächst große Anerkennung in der Bevölkerung. Parallel begannen bei seinem Amtsantritt erneut Friedensverhandlungen zwischen den Konfliktparteien<sup>20</sup> unter der neutralen Führung Algeriens. In Folge des Friedensabkommens (Friedensvertrag von Algier 2015) wurde das Ziel eines separaten Staates Azawad durch die Tuareg-Rebellen aufgegeben. Allerdings konnten wesentliche Vereinbarungen<sup>21</sup> des Ver-

trages zugunsten der Bevölkerungsgruppen im Norden nicht umgesetzt werden. Zudem steigerte sich die Unzufriedenheit der Bevölkerung im Süden aufgrund der Einseitigkeit der getroffenen Maßnahmen. Daraus resultierte erneut ein kontinuierlicher Vertrauensverlust der Malier in ihre Regierung.

### *Migration*

Migration und Mobilität sind in der Sahelregion von großer Bedeutung. Innerafrikanische Migration ist historisch verankert und stellt in weiten Teilen der Sahelregion die Normalität dar.<sup>22</sup> Viele Ethnien bauen ihre Handelsbeziehungen über Ländergrenzen hinweg auf. „Ein bekanntes Beispiel hierfür sind die Soninke, eine westafrikanische Ethnie, die vom Senegal-Flusstal ausgehend (im heutigen Länderdreieck von Senegal, Mauretanien und Mali) ihre inzwischen interkontinentalen Handels- und Migrationsnetzwerke aufgespannt haben.“<sup>23</sup> Darüber hinaus

---

geschlossen, vgl. dazu Hainzl 2016: 137

**20** Verhandlungen wurden meist durch internationale Mediatoren geführt. Neben der MNLA, des 2013 neu gegründeten Haut Conseil pour l'Unité de l'Azawad (HCUA) wurden auch andere Gruppierungen miteinbezogen, die sich erst im Laufe des Konflikts herausbildeten. Beispielsweise die Milizen ‚Coordination des Mouvement et Fronts Patriotiques de Résistance‘ (CMFPR I) oder ‚Mouvement Arabe de l'Azawad‘ (MAA I). Während die HCUA und MNLA einen eigenen Staat forderten, ging es den letztgenannten Milizen um eine nationale Lösung der Missstände.

**21** Im Vertrag von Algier wurden im Wesentlichen vier Maßnahmenpakete vereinbart: (1) spezifische Entwick-

---

lungsprogramme für Nordmali; (2) Rückkehr der Armee in den Norden, eine Demobilisierung von Rebellen und/oder ihre Integration in die Sicherheitskräfte sowie eine Reform des Sicherheitssektors; (3) Prozesse gesellschaftlicher Versöhnung; (4) politisch institutionelle Reformen wie eine grundlegende Dezentralisierung und Regionalisierung – zugunsten einer stärkeren Selbstverwaltung für den Norden, aber auch für den Rest des Landes, vgl. dazu Tull 2016: 1.

**22** Sieveking/Fauser 2009: 25.

**23** Sieveking/Fauser 2009: 26.

gibt es neuere Migrationsprozesse, die unterschiedliche Tendenzen in der Sahelregion erkennen lassen. Menschen migrieren von den Binnenstaaten in Küstenländer wie Senegal, Ghana und die Elfenbeinküste. Des Weiteren findet eine saisonale Migration von ruralen Gebieten in Städte statt. Diese Urbanisierung hat zu einem besonderen Bevölkerungswachstum in den Städten geführt.

Durch die vermehrt aus sozialen, ökologischen und ökonomischen Gründen unternommene Landflucht sind Migranten für die Staaten jedoch problematisch, da es zu neuen Konflikten um Wohnraum und Arbeitsplätze kommen könnte. Maßnahmen zur Minderung dieses Phänomens blieben bislang erfolglos.<sup>24</sup>

Mit der Ausbreitung des Violent Extremism wurde insbesondere die innerafrikanische Migration verstärkt. Die Flucht unter gefährvollen Bedingungen erfolgt oftmals unter erheblichem finanziellem Aufwand, um jüngeren Familienmitgliedern den Weg nach Europa zu ermöglichen. Speziell Mali ist ein wichtiges Transitland für Migranten aus dem Subsahara-Afrika in Richtung Nordafrika und Europa.

### *Violent Extremist Organisations*

Eine besondere Herausforderung in der Sahel-Region ist Violent Extremism, ausgehend von unterschiedlichen Akteuren, welche unter dem Begriff der VEO zusammengefasst werden. Problematisch ist in diesem

Zusammenhang, dass die Intensität und Häufigkeit von Angriffen und Anschlägen insbesondere in den Ländern Mali, Burkina Faso und Niger erheblich zugenommen haben:

Nicht allein nehmen Anzahl und Qualität der Anschläge und Attacken seitens terroristischer Gruppen (vor allem der „Gruppe für die Unterstützung des Islam und der Muslime“ (JNIM) und des „Islamischen Staats in der größeren Sahara“ (ISGS)) zu, sondern es weiten sich auch deren Operationsräume aus. Entlegene Regionen sind ebenso betroffen wie Hauptstädte. Schwerpunkte sind hierbei der Norden und das Zentrum Malis, die Grenzregion Mali-Niger sowie die nördlichen und nordöstlichen Provinzen Burkina Fasos.<sup>25</sup>

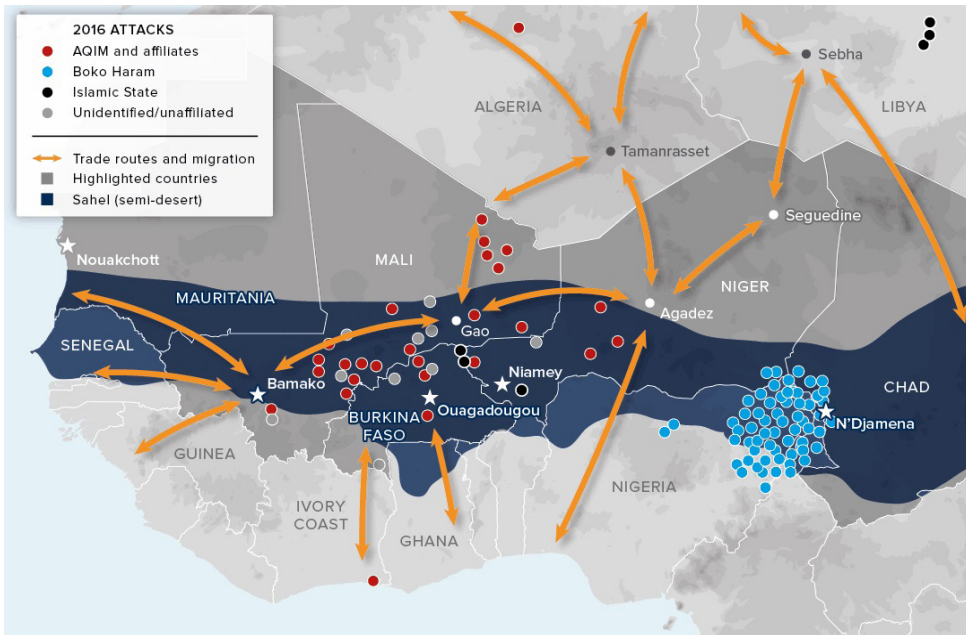
Die VEOs nutzen vor allem das fehlende oder nur unzureichend projizierte Gewaltmonopol der Regierungen, um ihre Bewegungs- und Operationsfreiheit zu vergrößern.

Abbildung 2 veranschaulicht die Dislozierung gewalttätiger Ereignisse in Mali, Niger und Burkina Faso im Jahr 2019 durch VEOs. Daraus geht hervor, dass sich Vorfälle entlang der Landesgrenze häufen. Nicht aufgeführt ist die in der Region des Tschadseebeckens aktive Gruppe der Boko Haram.

Die Binnenlage der Länder der Sahelregion begünstigt zudem die Finanzierung der VEOs durch Drogen-,

<sup>24</sup> Vgl. Seebörger 2019: 72.

<sup>25</sup> Schiller 2019: 1.



**Abb. 2:** Violent Events 2019 (Quelle: Armed Conflict Location u Event Data Project; ACLED).

Waffen-, und Menschensmuggel zwischen West- und Nordafrika.<sup>26</sup>

Die terroristischen Gruppierungen sind teilweise vernetzt und agieren flexibel. Diese Flexibilität kommt zum einen dadurch zum Ausdruck, dass das Operationsgebiet immer wieder verändert wird. Zum anderen durch neue Zusammenschlüsse, die durch relativ labile Strukturen der VEOs begünstigt werden.

[Beispielsweise] erfolgte im Jahr 2017 der Zusammenschluss der Terrorgruppen Al-Qaeda im islamischen Maghreb (AQIM, Sahara Branche), Al-Mourabitoun, Ansar ad-Din und der Macina Befreiungs-

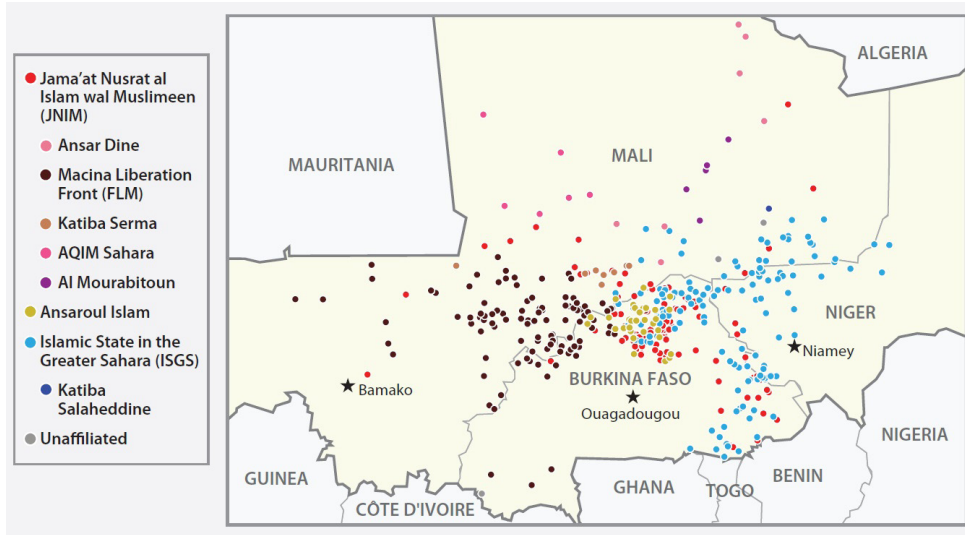
front (Front de libération du Macina, FLM). Sie verbündeten sich im Rahmen der Gruppe für die Unterstützung des Islams und der Muslime (Dschamā'at Nusrat al-Islām wa-l-Muslimīn/JNIM), die in Westafrika und Teilen Nordafrikas operiert.<sup>27</sup>

Die schlechten Lebensbedingungen und die ökonomische Perspektivlosigkeit, insbesondere der jungen Bevölkerung, nutzen diese Gruppen als Rekrutierungschance. Trotzdem haben diese Rekrutierungsgelegenheiten gleichzeitig Grenzen. Die von einigen VEOs avisierte Einführung einer verschärften Form der Scharia stößt auf deutliche Ablehnung in

<sup>26</sup> Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2019.

<sup>27</sup> Gruber/Hainzl 2018.





**Abb. 3:** Migrationsbewegung durch VEO, Clingendael, Africa Center for Strategic Studies, IRIN, Global Initiative (Quelle: Oxford Analytica 2020).

der Bevölkerung.<sup>28</sup> Darüber hinaus nehmen solche Gruppierungen vielen Menschen durch Landnahme die Lebensgrundlage.

Insgesamt verschärft der Violent Extremism die Fragilität der Staaten zusätzlich. Die Legitimität von Regierungen wird durch das Ausbleiben der Verbesserung der Sicherheitslage durch die jeweils eingesetzten Mittel<sup>29</sup> unterminiert. Zudem hat die schlechte Sicherheitslage Auswirkungen auf andere Lebensbereiche, wie der Bildung. Beispielsweise flohen 2012 rund 80 % der Lehrer aus den nördlichen Landesteilen Malis.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Vgl. dazu bspw. Afrobaromètre 2017: 64.

<sup>29</sup> Beispielsweise konnte die G5 FC bisher nicht die gewünschte Wirkung erzielen, vgl. dazu Schnabel 2018.

<sup>30</sup> Kaps et al. 2017: 22.

Zahlreiche Schulschließungen in Burkina Faso und Mali führen dazu, dass die Gefahr besteht, dass eine Generation heranwächst, die keinerlei Bildung genossen hat. Teilweise wird das Bildungsvakuum in Form von Koranschulen, welche durch VEOs orchestriert werden, besetzt.

Insgesamt sind VEOs derzeit der bedeutendste Faktor in der Region, weil sie sowohl auf die Bevölkerung, als auch auf die administrativen Systeme und die Sicherheitssysteme wirken. Zusätzlich hemmen bzw. verhindern sie kostenintensive Maßnahmen der Entwicklungshilfe. Spillover-Effekte über Mali hinaus waren seit 2016 vor allem im Norden und im Zentrum Burkina Fasos zu beobachten.

### *Fragile Staatlichkeit*

Die Sahelregion ist durch fragile Staatlichkeit geprägt. Gemäß des jährlich durch die amerikanische Nichtregierungsorganisation ‚Fund for Peace‘ publizierten *Fragile States Index* befinden sich alle fünf Länder der Region auf den hinteren Positionen mit dem Status „Alert“ oder „High Alert“.<sup>31</sup>

Fragile Staatlichkeit entsteht durch Interdependenzen zwischen den zuvor aufgeführten Faktoren des Klimas, der schlechten Regierungsführung, der Migration sowie der Gewalt durch VEOs. Sie ist geprägt durch ein inkonsistentes Gewaltmonopol, mangelhafte Legitimität der Regierung, fehlende Versorgungssicherheit der Bevölkerung sowie geringe administrative Kapazität.<sup>32</sup>

Die fehlende staatliche Präsenz äußert sich durch *Violent Extremism* nicht-staatlicher Akteure und den Verlust der territorialen Kontrolle, insbesondere in der Grenzregion zwischen Mali, Niger und Burkina Faso. Die mangelhafte Akzeptanz staatlicher Gewalt, manifestiert beispielsweise durch Rebellionen und offene Proteste, und die ausgeübte Gewalt nicht staatlicher Akteure

(VEOs), sind die Beispiele für ein fehlendes Gewaltmonopol.

Des Weiteren ist die Legitimität der jeweiligen Staatsgewalt durchaus dynamisch und abhängig vom Erfolg bzw. der Zugehörigkeit amtierender Regierungen zu bestimmten Ethnien. In diesem Zusammenhang sorgt die Bevorzugung bestimmter Ethnien durch die Regierung oftmals auch für Illegitimität bei differierenden ethnischen Gruppierungen: Unter ATT besetzte die Regierung in Mali gehobene Stellen im Staatsapparat mit Vertretern der Tuareg-Clans. Im Zuge dieses Vorgehens bekamen diese während seiner Amtszeit vier Sitze, anstatt des aufgrund der geringen Einwohnerzahl im Land zustehenden einzelnen Sitzes im Parlament. „Diese Bevorzugungspolitik hinterließ in der übrigen Bevölkerung das Bild einer zu Unrecht privilegierten Minderheit im Norden.“<sup>33</sup>

Die schlechte Versorgungslage der Bevölkerung äußert sich, neben der periodischen Nahrungsmittelknappheit, in der schlechten medizinischen Versorgung sowie dem flächendeckend nicht gewährleisteten Zugang zu Elektrizität<sup>34</sup> und Trinkwasser.<sup>35</sup> Zusätzlich ist auch der Zugang zu Bildung ein Indikator für die Versorgungssituation, welcher zunehmend durch den Einfluss

<sup>31</sup> Vgl. Fund for Peace 2019: 7.

<sup>32</sup> Kategorien nach Walter-Drop (FU Berlin) in seiner Präsentation im Rahmen des ressortübergreifenden Nachwuchskräfte-seminars ‚Ressort-gemeinsames Engagement in fragilen Staaten vom 18.–20. November 2019 (Akademie Auswärtiger Dienst, Berlin).

<sup>33</sup> Heyl/Leininger 2016: 77.

<sup>34</sup> Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2016: 12.

<sup>35</sup> Vgl. Bartelsmeier 2019: 60.

von VEOs eingeschränkt wird. In Burkina Faso gibt es beispielsweise nur wenige Schulen und trotzdem zu wenig Lehrer. Zudem bedeutet ein Schulabschluss nicht zwangsläufig eine Beschäftigung. Ein Großteil der Menschen in Burkina Faso, und in allen anderen Ländern der Sahelregion, ist trotz Schulabschluss arbeitslos oder bezieht kein geregeltes Einkommen.<sup>36</sup>

Die administrative Kapazität der Staaten in der Sahelregion lässt ebenfalls deutliche Schwächen erkennen. Das Implementieren und Durchsetzen von Regeln gelingt meist nur ungenügend. Im Bereich der Justiz entstehen zum Teil Willkür, aber auch Schattenstrukturen. Die Koglweogo, eine Bürgerwehr in Burkina Faso, installierte beispielsweise ein eigenes Justizsystem, parallel zu den staatlichen Organen.<sup>37</sup>

### 2.1.3.2 Bewertung aus dem Blick deutscher / europäischer Interessen

Die Zusammenarbeit mit den afrikanischen Ländern wird im Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode als „[...] zentrale Aufgabe unserer Zeit“<sup>38</sup> angesehen. Das folgende Zitat aus dem Weißbuch 2016 veranschaulicht ferner sowohl die Relevanz der Sahelregion für Deutschland, als auch

die Ziele deutscher Sicherheitspolitik:

Politische, ethnische, religiöse sowie konfessionelle Auseinandersetzungen und Bürgerkriege prägen das internationale Sicherheitsumfeld in einem Krisenbogen von Nordafrika über die Sahelzone [...]. Unserer Sicherheitspolitik muss es darum gehen, in den betroffenen Regionen legitime politische Strukturen zu stärken und widerstandsfähiger zu machen.<sup>39</sup>

Dieses Ziel korrespondiert mit einem zentralen deutschen Interesse an einer beständigen, regelbasierten Weltordnung.<sup>40</sup> In den Leitlinien der Bundesregierung „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ (Leitlinie KKF) wird betont, dass die Länder Afrikas in Zusammenarbeit mit der Afrikanische Union und den entsprechenden Regionalorganisation zur Übernahme von mehr Eigenverantwortung zu befähigen seien.<sup>41</sup> Damit einher geht der Ausbau der afrikanischen Sicherheits- und Friedensstruktur. Einen besonderen Fokus legt Deutschland auf die Sahelregion:

In ihrer Gesamtheit dienen alle Maßnahmen der Bundesregierung [in Mali] dem Ziel, dass alle Bevölkerungsgruppen Vertrauen in den Frieden entwickeln, indem sie

<sup>36</sup> Vgl. LIPortal/Das Länderinformationsportal 2019: 102.

<sup>37</sup> Vgl. LIPortal/Das Länderinformationsportal 2019: 20.

<sup>38</sup> Bundesregierung 2018: 152.

<sup>39</sup> Bundesministerium der Verteidigung 2016: 39.

<sup>40</sup> Vgl. Bundesministerium der Verteidigung 2016: 24 und den Koalitionsvertrag 19. Legislaturperiode (Bundesregierung 2018: 144).

<sup>41</sup> Vgl. Bundesregierung 2017: 28.

sich durch den Staat und seine Organe angemessen vertreten fühlen. Damit wird langfristig die Legitimität des Staates gestärkt und die soziale Kohäsion verbessert.<sup>42</sup>

Insofern sind Maßnahmen zur Abwehr von Violent Extremism in der Sahelregion von besonderer Bedeutung, um nachhaltig stabile und handlungsfähige (legitime) Staatlichkeit zu fördern.

Die novellierten afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung operationalisieren die beschriebenen Interessen der strategischen Dokumente<sup>43</sup> und verdeutlichen gleichzeitig den umfassenden Ansatz in Afrika. Dazu sind in diesen Leitlinien fünf Ziele<sup>44</sup> formuliert. In Bezug auf die Sahelregion ist das erste Ziel „Frieden, Sicherheit und Stabilität zu schaffen“ von höchster Priorität, obgleich alle der fünf Zielkategorien

von Relevanz sind, da damit das fundamentale Prinzip der vernetzten Sicherheit umgesetzt wird.<sup>45</sup>

Des Weiteren betonen die Leitlinien der Bundesregierung, das Weißbuch 2016, der Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode und das genannte afrikapolitische Dokument die enge Einbettung des deutschen Engagements in Afrika in einen gesamteuropäischen Kontext. Die europäischen Interessen, die beispielsweise mit einer Ausbildungsmission in Mali umgesetzt werden, sind gemäß der *Global Strategy* der EU „Frieden und Sicherheit für die Staatsbürger der europäischen Union“ sowie „das Schützen und Etablieren einer regelbasierten Weltordnung“.<sup>46</sup> Damit entsprechen die deutschen Interessen denen der EU. Des Weiteren existieren im Verständnis der EU Wechselwirkungen und Interdependenzen zwischen innerer und äußerer Sicherheit. Das heißt, innere Sicherheit wird auch außerhalb des Gebietes der EU gewährleistet:

Internal and external security are ever more intertwined: our security at home entails a parallel interest in peace in our neighbouring and surrounding regions. It implies a broader interest in preventing conflict, promoting human security, addressing the root causes of instability and working towards a safer world.<sup>47</sup>

<sup>42</sup> Die Bundesregierung 2017: 55.

<sup>43</sup> Bundesministerium der Verteidigung 2016 (Weißbuch) sowie die Leitlinien der Bundesregierung ‚Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern‘ (Die Bundesregierung 2017).

<sup>44</sup> Die fünf Ziele lauten: ‚Frieden, Sicherheit und Stabilität schaffen‘; ‚Nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung, Wachstum, Wohlstand und Beschäftigung für alle – in Perspektiven für Afrikas Jugend und Frauen investieren‘; ‚Migration steuern und gestalten, Fluchtursachen mindern, Flüchtlinge unterstützen‘; ‚Mit Afrika die regelbasierte Weltordnung stärken‘ sowie ‚Unsere zivilgesellschaftlichen Partnerschaften vertiefen‘; vgl. dazu Die Bundesregierung 2019: 1.

<sup>45</sup> Vgl. Die Bundesregierung 2019: 1 ff.

<sup>46</sup> Europäische Union 2016: 13.

<sup>47</sup> Europäische Union 2016: 14.

Die *EU Global Strategy* verschränkt die postulierten Interessen eng mit „Priorities for External Actions“. Hierbei sind insbesondere „Security and Defense“ sowie „Counter-Terrorism“<sup>48</sup> zu nennen. In diesem Zusammenhang wird Violent Extremism, speziell in Form von Terrorismus, auch durch die EU als Faktor für defizitäre Entwicklungen in der Sahelregion verstanden.<sup>49</sup> Somit hat diese Region für die EU eine klare strategische Priorität.<sup>50</sup> Die EU bezeichnet sich als wichtigster Partner der Länder im Sahel: der umfassende Ansatz wird durch die Instrumente des politischen und diplomatischen Dialogs, die Unterstützung der Stabilität und Sicherheit sowie die Entwicklungszusammenarbeit abgebildet. Des Weiteren fördert die EU, im Schulterschluss mit einer Initiative der VN, vor allem Frauen und junge Menschen in der Sahelregion. Insbesondere der Friedensprozess in Mali ist für die EU das Centre of Gravity im Hinblick auf die abgeleiteten europäischen Interessen.<sup>51</sup>

Abgeleitet aus der bisherigen Darstellung, hat die Sahelregion aufgrund ihrer derzeitigen Lage aus der Perspektive deutscher und europäischer Interessen einen hohen Stellenwert. Dieser ergibt sich

nicht aus einer direkten terroristischen Bedrohung für Europa oder Deutschland, sondern vielmehr aus der durch die analysierten Faktoren hergeleiteten Fragilität der Sahelregion. Das Interesse an Frieden und Stabilität orientiert sich an der Notwendigkeit einer regelbasierten, internationalen Weltordnung. Diese ist insbesondere für politische Interaktion, die wirtschaftliche Prosperität und damit den Wohlstand Deutschlands und Europas notwendig.

### 2.1.3.3 Bewertung im Hinblick auf Afrika 2050

Der folgende Abschnitt beschreibt wahrscheinliche Entwicklungstrends der Sahelregion bis 2050 und verdeutlicht in diesem Zusammenhang die zukünftige sicherheitspolitische Bedeutung, insbesondere für Deutschland. Die Ausführungen beziehen sich im Folgenden auf die prognostizierte Entwicklung der zuvor für diese Region identifizierten Einflussfaktoren Klima, Violent Extremist Organisations, Migration, schlechte Regierungsführung und fragile Staatlichkeit.

Die Projektion 2050 wird genutzt, um den Faktor zu identifizieren, der auch zukünftig besonders relevant sein wird und im Kapitel drei vertieft werden soll. Das Eintreten von „strategischen Schocks“, welche das sicherheitspolitische Umfeld gravierend verändern würden, wie beispielsweise der Anschlag vom 11. September 2001, die Annexion der Krim 2014 oder Konflikt in Libyen

<sup>48</sup> Europäische Union 2016: 20–21.

<sup>49</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union 2019.

<sup>50</sup> Vgl. Löprich et al. 2019: 2.

<sup>51</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union 2019.

werden dabei nicht in die Überlegungen eingebunden.

Die schwierigen klimatischen Bedingungen der Sahelregion werden sich bis 2050 nicht verbessern. Folglich bleiben die in diesem Zusammenhang beschriebenen Effekte: Dürreperioden und Überschwemmungen werden weiterhin auftreten. Die dargestellte Desertifikation wird voranschreiten. „Klimakriege‘ im Sinne von Kämpfen um Überlebensressourcen Wasser, Weiden und Ackerland werden unvermeidbar bzw. sind schon im Gange.“<sup>52</sup>

Ein maßgeblicher Trend, der sich auf alle herausgearbeiteten Faktoren auswirkt, ist das enorme Bevölkerungswachstum. „Sahel is the poorest region of Africa but will also see the highest population growth out to 2045.“<sup>53</sup> In der Sahelregion wird sich die Bevölkerung insgesamt mindestens verdoppeln. In den Ländern Mali, Burkina Faso und Niger wahrscheinlich sogar verdreifachen. Damit verfügt diese Region über die jüngste Bevölkerung in Afrika und wird hinsichtlich der Anzahl an Menschen im arbeitsfähigen Alter (zwischen 15 und 59 Jahren), die Summe von China, Indien und den USA übertreffen.<sup>54</sup>

Neben Chancen sind damit jedoch auch Risiken verbunden. Forscher gehen davon aus, dass Staaten mit anhaltendem, starken Bevöl-

kerungswachstum sowie großen „youth bulges“<sup>55</sup> dauerhaft unter politischen Druck geraten werden. Dieser entsteht aus der Notwendigkeit von Regierungen Arbeitsplätze, Wohnraum und Nahrungsmittel bereitzustellen. Folglich sind Verteilungskämpfe um die genannten Ressourcen sehr wahrscheinlich. Diese werden von regional aktiven VEOs, ethnischen Fraktionen oder militärische Kräften ausgetragen. Daher wird die junge Bevölkerung eher bereit sein, entsprechenden Gruppierungen beizutreten. Konflikte oder drohende Krisen begünstigen zugleich die Machtergreifung autokratischer Führer.<sup>56</sup>

Die Versorgungslage wird zunehmend schwieriger. Zusätzlich könnte diese Entwicklung stärkere Migrationsbewegungen in Richtung Nordafrika und Europa entstehen lassen. Die mit dem Faktor Migration in Zusammenhang stehende Urbanisierung in der Sahelregion setzt sich parallel unverändert fort. Der massive Bevölkerungszuwachs wird sich damit auch auf derzeit bestehende Ballungszentren auswirken. 2050 werden etwa 75% der mauretanschen und 58% der malischen Bevölkerung in Städten leben.<sup>57</sup> Gleichwohl wird in den Ländern Burkina Faso, Niger und Tschad ein Großteil der Bevölkerung noch in ruralen Regionen beheimatet sein. In Bezug

<sup>52</sup> Tetzlaff 2019: 29.

<sup>53</sup> Development, Concepts and Doctrine Centre 2016: XVI.

<sup>54</sup> Vgl. Goldstone 2019.

<sup>55</sup> Vgl. Tetzlaff 2019: 31.

<sup>56</sup> Vgl. Goldstone 2019.

<sup>57</sup> Vgl. Development, Concepts and Doctrine Centre 2016: 126.

auf die defizitäre Regierungsführung in der Sahelregion bleibt die Wahrscheinlichkeit einer spürbaren Verbesserung bis 2050 deutlich begrenzt, was insbesondere an dem schwer zu reduzierenden Einfluss der etablierten Eliten und Machtstrukturen liegt.

Mit einem ähnlich hohen Tempo wie das Bevölkerungswachstum entwickelt sich die Digitalisierung in der Sahelregion. Folglich wird das Informationsumfeld, vor allem in urbanen Ballungszentren, erheblich an Bedeutung gewinnen.<sup>58</sup>

Insgesamt wird Violent Extremism ein wesentlicher Destabilisator der Sahelregion bleiben und damit eine Gefahr für die dargestellten Interessen Deutschlands und Europas sein.

At present there are already violent extremist movements active in Nigeria (Boko Haram), Somalia (al-Shabab), Uganda (Lord's Resistance Army), Mali (Al Qaeda in the Islamic Magreb), and elsewhere. This problem is likely to grow worse as Africa's youth population grows in the context of inequality and corrupt autocratic regimes.<sup>59</sup>

Die charakterisierte Komplexität des Faktors VEO wird erhalten bleiben und einer kontinuierlichen Dynamik unterliegen. Die unterschiedlichen Gruppierungen bleiben anpassungsfähig, hoch mobil und flexibel. Die

Gefahr von Spillover-Effekten, wie sie bei der Ausbreitung von VEOs in Mali zum benachbarten Burkina Faso und Niger zu beobachten waren, besteht zukünftig möglicherweise auch für Länder außerhalb der Sahelregion.

Folglich werden bi- sowie internationale Missionen und Engagements<sup>60</sup> 2050 weiterhin wahrscheinlich und in nationalem Interesse sein. Dies ergibt sich aus der Prognose, dass die Befähigung der Sahelländer selbst für Stabilität und Sicherheit zu sorgen, nur langfristig möglich erscheint. Das ist insbesondere deswegen der Fall, weil VEOs gezielt regionale Sicherheitsinstrumente (bspw. G5) attackieren, wie komplexe Anschläge in der Vergangenheit zeigen.<sup>61</sup>

#### 2.1.4 Ableitung des Gestaltungsfeldes

Die Analyse der Einzelfaktoren Klima, schlechte Regierungsführung, Migration, VEOs sowie fragile Staatlichkeit und deren Interdependenzen haben deutlich gemacht, wie notwendig eine ganzheitliche Betrachtung der Sahelregion ist. Dabei ist hervorzuheben, dass selten eindimensionale Kausalzusammenhänge die Faktoren beeinflussen. Einerseits verhindert das internationale militärische Engagement eine schnellere Ausbreitung der VEOs, andererseits wird damit die gesell-

<sup>58</sup> Tetzlaff 2019: 18.

<sup>59</sup> Goldstone 2019, Hervorhebung durch den Autor nachträglich zur Verdeutlichung eingefügt.

<sup>60</sup> Vgl. Bundesministerium der Verteidigung 2017: 3 ff.

<sup>61</sup> Vgl. News24 2019.

schaftliche Resilienz unterminiert, was wiederum Auswirkungen auf die Konstitution von Staaten hat.<sup>62</sup>

Der dominierende Faktor in der Region sind VEOs. Ohne eine gewaltfreie Umgebung können weitere Probleme, wie das der fragilen Staatlichkeit, kaum gelöst werden. In der Sahelregion werden die Abhängigkeiten zwischen Sicherheit und Entwicklung besonders deutlich. Weiterhin werden ansteigende Aktivitäten der VEOs und zunehmende Intensität der Gewalt die transnationale Migration, vor allem in Richtung Nordafrika und Europa, erhöhen. Bisherige Versuche, die Ausbreitung und Operationsfreiheit dieser Gruppierungen nachhaltig einzudämmen und damit deren Einfluss zu reduzieren, waren erfolglos und die Projektion zeigt, dass eine Verbesserung nicht zu erwarten ist. Wir haben daher in unserer weiteren Arbeit den Fokus auf Violent Extremism durch VEOs gelegt, um mögliche Handlungsoptionen aufzuzeigen.

### Literaturverzeichnis

Afrobaromètre (2017), Résumé des Résultats. 7ème Tour de l'Enquête Afrobaromètre au Mali, Group de recherche en économie appliqué et théorique, [http://afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Summary%20of%20results/mli\\_r7\\_sor\\_fr\\_110418.pdf](http://afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Summary%20of%20results/mli_r7_sor_fr_110418.pdf), zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.

Auswärtiges Amt (2018), Afrika Dialog. Mitdenken – Deutschlands En-

gagement im Sahel, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2176352/c08b48f2d3049c61cd100974773b0347/osr-sahel-abschlussdokument-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.

Bartelsmeier, Antje (2019), Niger, [https://www.liportal.de/no\\_cache/niger/?-type=998](https://www.liportal.de/no_cache/niger/?-type=998), zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.

Bundesministerium der Verteidigung (2016), Weißbuch 2016. Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, <https://www.bmvg.de/resource/blob/13708/015be272f-8c0098f1537a491676bfc31/weissbuch2016-barrierefrei-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.

Bundesministerium der Verteidigung (2017), Strategische Leitlinie zur Ausgestaltung bi- und multilateraler Partnerschaften und (Ad-hoc) Kooperationen.

Bundesministerium der Verteidigung (2019), Grundsatzrede der Bundesministerin für Verteidigung an der UniBw in München, <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/rede-der-ministerin-an-der-universitaet-der-bundeswehr-muenchen-146670>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2016), Länderprofil Mali. Informationen zur Nutzung und Förderung erneuerbarer Energien, [https://www.german-energy-solutions.de/GES/Redaktion/DE/Publikationen/Marktanalysen/Laenderprofile/mali.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.german-energy-solutions.de/GES/Redaktion/DE/Publikationen/Marktanalysen/Laenderprofile/mali.pdf?__blob=publicationFile&v=5), zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2019), Länderprofil Mali, [https://www.bmz.de/de/laender\\_regionen/subsahara/mali/index.jsp](https://www.bmz.de/de/laender_regionen/subsahara/mali/index.jsp), zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.

Bundesregierung (2018), Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik

<sup>62</sup> Vgl. Raineri 2018: 4.



- für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode, [https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag\\_2018.pdf?file=1](https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1), zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Bundesregierung (2017), Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. Leitlinien der Bundesregierung, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/283636/d98437ca3ba-49c0ec6a461570f56211f/leitlinien-krisenpraevention-konfliktbewaeltigung-friedensfoerderung-dl-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Davis, Brigit (2019), Violent Extremist Organizations: Past Trends and Short-Term Forecast, in: *Journal of Strategic Securities* 12 (3), S. 37–156, <https://scholarcommons.usf.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1737&context=jss>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Deutsche Welle (2019): Putins afrikanische Ambitionen, in: Deutsche Welle online vom 23.10.2019, <https://www.dw.com/de/afrika-gipfel-in-sot-schi-russlands-renaissance-in-afrika/a-50955481>, zuletzt aufgerufen am 09.01.2020.
- Fund for Peace (2019), Fragile States Index. Annual Report 2019, <https://fundforpeace.org/wp-content/uploads/2019/04/9511904-fragilestatesindex.pdf>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Europäische Union (2016), Shared Vision, Common Action: a Stronger Europe – a Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs\\_review\\_web\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf), zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Goldstone, Jack A. (2019), Africa 2050. Demographic Truth and Consequences, <https://www.hoover.org/research/afrika-2050-demographic-truth-and-consequences>, zuletzt aufgerufen am 15.10.2019.
- Gruber, Nicole/Hainzl, Gerald (2018), Sicherheitspolitische Dynamiken in Afrika, in: IFK Aktuell November 2018, [https://www.bundesheer.at/pdf\\_pool/publikationen/ifk\\_aktuell\\_01\\_2018\\_sih-pol\\_dynamiken\\_in\\_afrika\\_web.pdf](https://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/ifk_aktuell_01_2018_sih-pol_dynamiken_in_afrika_web.pdf), zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Hainzl, Gerald (2016), Die ethnische Dimension des Konfliktes in Mali, in: Martin Hofbauer und Philipp Münch (Hgg.), *Wegweiser zur Geschichte: Mali*, Verlag Ferdinand Schöningh GmbH: Paderborn, S. 129–142.
- Heihnsohn, Gunnar (2019), Es gibt Gründe für die Flucht aus Sahel. Das Klima ist keiner, in: Welt online vom 22.08.2019, <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article198964279/Afrika-Klima-ist-kein-Grund-fuer-die-Flucht-aus-dem-Sahel.html>, zuletzt aufgerufen am 14.11.2019.
- Hofbauer, Martin/Münch, Philipp (2016), Einleitung, in: Martin Hofbauer und Philipp Münch (Hgg.), *Wegweiser zur Geschichte: Mali*, Verlag Ferdinand Schöningh GmbH Paderborn, S. 7–15.
- Kaps, Alisa/Klingholz, Reiner/Müller, Ruth/Reinig, Alexandra (2017), *Education First! Bildung entscheidet über die Entwicklung Sahel-Afrikas*, Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung, [https://www.berlin-institut.org/fileadmin/user\\_upload/EducationFirst/EducationFirst\\_Online.pdf](https://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/EducationFirst/EducationFirst_Online.pdf), zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Kempin, Ronja/Scheler, Ronja (2016), Vom ‚umfassenden‘ zum ‚integrierten Ansatz‘. Notwendige Schritte zur Weiterentwicklung der EU-Außenbeziehungen am Beispiel der Sahelzone und des Horns von Afrika (SWP-Studie), [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2016S08\\_kmp\\_sel.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2016S08_kmp_sel.pdf), zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.

- Kolb, Andrea (2013), Sicherheit und Entwicklung in Sahel. Empfehlungen für die deutsche und europäische Außen- und Sicherheitspolitik (Konrad-Adenauer-Stiftung, Analysen & Argumente 133), [https://www.kas.de/documents/252038/253252/7\\_dokument\\_dok\\_pdf\\_35914\\_1.pdf/90c5d2b6-4102-67db-f9e4-648577ba9891?version=1.0&t=1539655018523](https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_35914_1.pdf/90c5d2b6-4102-67db-f9e4-648577ba9891?version=1.0&t=1539655018523), zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Krings, Thomas (2006), Sahelländer (WBG-Länderkunden), WBG: Darmstadt.
- Le Roux, Pauline (2019): Responding to the Rise in Violent Extremism in the Sahel (Africa Security Brief No. 36), <https://africacenter.org/wp-content/uploads/2019/12/ASB36EN-Responding-to-the-Rise-in-Violent-Extremism-in-the-Sahel-Africa-Center-for-Strategic-Studies.pdf>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- LIPortal/Das Länderinformationsportal (2019), Burkina Faso, [https://www.liportal.de/no\\_cache/burkina-faso/?-type=998](https://www.liportal.de/no_cache/burkina-faso/?-type=998), zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Löprich, Carolin/Schiller, Thomas/Schrey, Denis (2019), G5-Sahel-Gipfel der europäischen Außen- und Verteidigungsminister in Brüssel (Konrad Adenauer Stiftung, Länderbericht Mai 2019), <https://www.kas.de/documents/252038/4520172/G5-Sahel-Gipfel+der+europ%C3%A4ischen+Au%C3%9Fen-+und+Verteidigungsminister+in+Br%C3%BCssel.pdf/c1217505-f8b8-a89f-5d78-f2748b-fac2c?version=1.0&t=1559889573375>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Ministry of Defence UK (2016), Strategic Trends Programme. Regional Survey – Africa out to 2045 (Development, Concepts and Doctrine Centre), [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/578383/20161121-GST\\_Africa\\_out\\_to\\_2045.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/578383/20161121-GST_Africa_out_to_2045.pdf), zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Munzinger Länder Informationen (2019), Mali Gesamtübersicht, <https://www.munzinger.de/search/go/land.jsp?id=mli&name=Mali>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- News24 (2019), Mali Reels After Jihadist Raids on Military Camps, <https://www.news24.com/Africa/News/mali-reels-after-jihadist-raids-on-military-camps-20191002>, zuletzt aufgerufen am 15.10.2019.
- Nietz, Sonja (2019), Auf der Suche nach Frieden in Mali – Mehr als drei Jahre nach der Unterzeichnung des Friedensabkommens 2015, in: Sonja Nietz und Michael Staack (Hgg.), Deutsche Politik in Westafrika / Der Friedensprozess in Mali. Zwei Studien (WFIS aktuell), Verlag Barbara Budrich: Opladen/Berlin/Toronto, S. 33–57.
- Raineri, Luca (2018): If Victims Become Perpetrators. Factors Contributing to Vulnerability and Resilience to Violent Extremism in the Central Sahel, [https://www.international-alert.org/sites/default/files/Sahel\\_ViolentExtremismVulnerabilityResilience\\_EN\\_2018.pdf](https://www.international-alert.org/sites/default/files/Sahel_ViolentExtremismVulnerabilityResilience_EN_2018.pdf), zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Rat der Europäischen Union (2019), Verabschiedung der Schlussfolgerungen zur Sahelregion, Pressemitteilung vom 13. Mai 2019, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/05/13/the-sahel-is-a-strategic-priority-for-the-eu-and-its-member-states-council-adopts-conclusions/>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Salzberger, Brigitte (2019): Länderprofil Tschad, Bonn und Eschborn.

- Schiller, Thomas (2019), Sahel benötigt dringend Trendwende – zur aktuellen Lage (Konrad-Adenauer-Stiftung, Länderbericht Regionalprogramm Sahel Oktober 2019), <https://www.kas.de/documents/252038/4520172/Sahel+ben%C3%B6tigt+dringend+Trendwende+%E2%80%93+zur+aktuellen+Lage.pdf/6eb7b-6bd-95a1-48d5-173d-cd59f5753f57?version=1.0&t=1569946010901>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Schnabel, Simone (2018), Mehr Sicherheit für den Sahel? Warum die Initiative der G5 Sahel Joint Force mehr Zweifel als Hoffnung aufwirft (PRIF Spotlight), [https://www.hsfk.de/fileadmin/HSFK/hsfk\\_publicationen/Spotlight0818.pdf](https://www.hsfk.de/fileadmin/HSFK/hsfk_publicationen/Spotlight0818.pdf), zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Sieveking, Nadine/Fauser, Margit (2009), Migrationsdynamiken und Entwicklung in Westafrika. Untersuchungen zur entwicklungspolitischen Bedeutung von Migration in aus aus Ghana und Mali (SSOAR), [https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/35341/ssoar-2009-sieveking\\_et\\_al-Migrationsdynamiken\\_und\\_Entwicklung\\_in\\_Westafrika.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnk-name=ssoar-2009-sieveking\\_et\\_al-Migrationsdynamiken\\_und\\_Entwicklung\\_in\\_Westafrika.pdf](https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/35341/ssoar-2009-sieveking_et_al-Migrationsdynamiken_und_Entwicklung_in_Westafrika.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnk-name=ssoar-2009-sieveking_et_al-Migrationsdynamiken_und_Entwicklung_in_Westafrika.pdf), zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Seebörer, Kai-Uwe (2019), Mali, [https://www.liportal.de/no\\_cache/mali/?-type=998](https://www.liportal.de/no_cache/mali/?-type=998), zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Tetzlaff, Rainer (2019), Afrika – ein Kontinent in Bewegung in unterschiedliche Richtungen: Herausforderungen, Krisen, und Lösungsansätze, in: Hans-Georg Ehrhart und Michael Staack (Hgg.), Sicherheits- und Friedensordnungen in Afrika. Nationale und regionale Herausforderungen, Nomos Verlag: Baden-Baden, S. 17–44.
- The Observatory of Economic Complexity (2019), Handelsbilanz Mali, <https://oec.world/de/profile/country/mli/>, zuletzt aufgerufen am 06.01.2020.
- Traore, Yssouf (2019): Countering Violent Extremism in the Sahel, in: Peace Review 30:4, S. 502–508.
- UNODC (2018), Radicalization and Violent Extremism, <https://www.unodc.org/e4j/en/terrorism/module-2/key-issues/radicalization-violent-extremism.html>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Urech, Fabian (2019): Wie es in der Sahelzone zu einer Eskalation der Gewalt kommen konnte – und warum das für Europa verheerende Folgen haben dürfte, in: Neue Züricher Zeitung online, <https://www.nzz.ch/meinung/in-den-sahel-laendern-droht-ein-flaechenbrand-der-gewalt-entwickeln-sich-die-wuestenstaaten-zu-europas-vietnam-ld.1514197>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.



# Kapitel 2.2

## Region Nordafrika

Marokko, Algerien, Tunesien, Libyen, Ägypten



## 2.2 Region Nordafrika

### 2.2.1 Einleitung und methodisches Vorgehen

Welche Möglichkeiten und Grenzen bestehen für ein afrikapolitisches Engagement der Bundesregierung? Nordafrika mit den Staaten Marokko, Algerien, Tunesien, Libyen und Ägypten als geografisch abgegrenzte Region bildet einen weiteren Ausgangspunkt für die Untersuchung dieser umfassenden Fragestellung. Vom Kleinen zum Großen – von den einzelnen Ländern Nordafrikas hin zur gesamten Region. Lokale, nationale und regionale Phänomene wurden hierbei einer thematischen Untersuchung zugrunde gelegt. Aufbauend auf Länderanalysen wurden Spezifika herausgearbeitet, miteinander in Beziehung gesetzt und jene Einflussfaktoren von herausragender Relevanz für die Region Nordafrika bestimmt, welche das Potenzial besitzen, ausschlaggebend für ein Engagement der Bundesregierung zu sein und im Schwerpunkt des Verteidigungsressorts zu liegen.

Um herauszufinden, ob die so identifizierten Faktoren (Klimawandel, Wirtschaft und Handel, Migration, Terrorismus und politische Instabilität) auch ausschlaggebend bleiben werden, wurden Zukunftsanalysen zur Entwicklung Nordafrikas bis zum Jahr 2050 herangezogen. Die maßgebliche Prägung der Region wird dann in Kapitel 3 als Gestaltungsfeld weiter analysiert und bearbeitet.

### 2.2.2 Charakterisierung der Region

Die Vielseitigkeit Afrikas mit seinen 54 Nationen zeigt sich in Nordafrika in besonderer Weise. Marokko, Algerien, Tunesien, Libyen und Ägypten bilden die Gegenküste Europas in Afrika. Die Sahara stellt eine natürliche Barriere innerhalb des Kontinents dar und grenzt die nördlichen Länder Afrikas von der Subsahara ab. Der enorme Rohstoffreichtum sowie die räumliche Nähe zu Europa und dem Nahen Osten sind ebenso charakteristisch für die Region wie hohe Bevölkerungswachstumsraten, Jugendarbeitslosigkeit und politische Instabilität. Politische, ethnische, religiöse und konfessionelle Auseinandersetzungen und Bürgerkriege machen Nordafrika zum Teil eines im Weißbuch 2016 identifizierten „Krisenbogens“.<sup>1</sup> Während eine starke wirtschaftliche Orientierung an Europa vorliegt, prägen vor allem historisch gewachsene und religiöse Verflechtungen deutlich das Zugehörigkeitsgefühl zur arabischen Welt.

Die starke Bindung an Europa fördert Kooperationsbeziehungen auf wirtschaftlicher und politischer Ebene mit nordafrikanischen Staaten, zeigt aber auch die Vulnerabilität dieser Beziehung bei kontroversen Engagements der Bundesregierung im Nahen und Mittleren Osten. Der Arabische Frühling veränderte in jüngster Vergangenheit innerhalb

---

<sup>1</sup> Bundesministerium der Verteidigung 2016: 39.

der EU schlagartig die Perspektive auf die Region und stellte vorhandene Regime ebenso in Frage wie die bestehende soziale Ordnung an der Gegenküste Europas. Eine junge Bevölkerung demonstrierte zum Teil gewaltsam gegen schlechte wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen und erzwang damit bis heute fortwirkende destabilisierende Veränderungen der politischen Landschaft.

Ungelöste zwischen- und innerstaatliche Konflikte wirken durch divergierende Interessen unterschiedlichster externer Akteure aus Europa, USA, Russland, China und dem Nahen und Mittleren Osten destabilisierend und verhindern dauerhafte Verbesserungen der Lebensbedingungen. Schlechte bzw. repressive Regierungsführungen, schwache Staatlichkeit und mangelndes Interesse an den afrikanischen Nachbarn im Süden bereiten den Boden für Terrorismus bzw. VEOs, Schleuserkriminalität, Menschenhandel und irreguläre und unkontrollierte Migration.

### 2.2.3 Analyse der Einflussfaktoren

Unter den ermittelten Einflussfaktoren, die im Folgenden zusammengefasst analysiert werden, haben sich Migration, Klimawandel sowie Wirtschaft/Handel als besonders wichtig für die Region Nordafrika herausgestellt und sind somit ausschlaggebend für die weitere Untersuchung zum deutschen Engagement. Weitere relevante Faktoren für aktuelle

und künftige Krisen und Konflikte sind Terrorismus und politische Instabilität. Neben diesen weisen die unterschiedlichen Interessen der in Nordafrika aktiven Akteure einen erheblichen Einfluss auf.

#### 2.2.3.1 Migration

Migration ist Teil der kulturellen Identität Afrikas. Traditionell findet der größte Teil davon als innerafrikanische Wanderungsbewegungen statt. In Nordafrika jedoch überlagern sich aufgrund geografischer, politischer und wirtschaftlicher Faktoren besondere Effekte. Vor allem junge Nordafrikaner sehen sich mit mangelnden Perspektiven auf gute Arbeits- und Lebensbedingungen konfrontiert und orientieren sich in Richtung Europa, was Nordafrika zur Quellregion von Migration macht. Im Vergleich zur Subsahara ist das Wohlstandsniveau hier jedoch deutlich höher, weswegen es sich auch um eine Zielregion für Migranten handelt. Schließlich ist Nordafrika aber auch eine Transitregion für Menschen aus Subsahara-Afrika, welche nach Europa oder in den Nahen und Mittleren Osten streben. Nordafrika vereint damit die Eigenschaften von Quell-, Transit- und Zielländern in sich.<sup>2</sup>

Marokko hat sich ab 2017 mit der sich stetig verschlechternden Sicherheitslage in Libyen zu einem

<sup>2</sup> Landeskundliches Briefing Marokko, Landeskundliche Beratungszentrale, Stand: Januar 2018

wichtigen Transitland für Migranten entwickelt und ist gleichzeitig eines der Hauptherkunftsländer für Migration nach Europa. Trotz harter Regularien zur Festsetzung und Rückführung von irregulären Migranten und Grenzsicherungsbestrebungen der EU, kommt unverändert der prozentual höchste Teil der afrikanischen Migranten über Spaniens südlichen Nachbarn nach Europa.<sup>3</sup>

Flüchtlingsströme aus der Sub-Sahara verlaufen auf der zentralen Mittelmeerroute durch Libyen, welches aufgrund einer schwachen Staatlichkeit lange als Tor nach Europa galt.<sup>4</sup> Seit dem Tod des ehemaligen Machthabers Gaddafi im Jahr 2011 stoßen in Libyen widerstrebende wirtschaftliche und politische Interessen nationaler sowie internationaler Stakeholder aufeinander und verhindern eine dauerhafte Stabilisierung der Region und die Ausübung eines effektiven Grenzregimes.

Algerien ist selbst sowohl Quell- als auch Transitland für Migranten, lehnt jedoch die Einrichtung von Transitzentren auf eigenem Hoheitsgebiet strikt ab. Effektive Grenzkontrollen, das konsequente Festsetzen und die Rückführung von Migranten nach Mali und Niger sol-

len verhindern, dass es zum Transitland vergleichbar mit Libyen wird.<sup>5</sup>

Die wesentlichen Treiber der Migrationsthematik für Tunesien sind die Nachbarstaaten Algerien und Libyen, aus denen bei Konflikten regelmäßig eine große Anzahl an Menschen flüchtet.

Ägypten vereint die Eigenschaften eines Quell-, Ziel- und Transitlandes für Migranten und nimmt eine Pufferfunktion für Migrationsströme aus ganz Afrika wahr.

### 2.2.3.2 Klimawandel

Die gesamte Region Nordafrika ist aufgrund ihrer Lage zwischen Küsten und Wüsten von den Folgen des Klimawandels besonders betroffen. Steigender Meeresspiegel, sich verringernde küstennahe Siedlungsräume und die Desertifikation immer heißer und trockener werdender Gebiete stellen die dort lebenden Menschen vor Herausforderungen. Immer höhere Erfordernisse an Wasser für die Landwirtschaft sowie dauerhaft hohe und weiter steigende Bedürfnisse nach Lebensmittelimporten sind Effekte, die in allen Ländern Nordafrikas zu beobachten sind.

Ägypten, insbesondere Kairo, ist als besonders prägnantes Beispiel für die Betroffenheit vom Klimawandel zu nennen. Im Flussdelta des Nils werden bei steigenden Meeresspiegeln Millionen von Menschen in höhergelegene Gebiete umgesiedelt

<sup>3</sup> Vgl. Urech 2019 und Dugge 2019.

<sup>4</sup> Vgl. hierzu u. a. Cwienk 2019 und Sydow 2019a.

<sup>5</sup> Vgl. Hermann 2018 und Gehlen 2018.

werden müssen. Gleichzeitig steht der Konflikt um das Nilwasser mit dem südlichen Nachbarn Äthiopien musterhaft für das Konfliktpotenzial hinter der Versorgung mit Süßwasser.<sup>6</sup>

### 2.2.3.3 Wirtschaft/Handel

Wirtschaftliche Beziehungen zwischen Deutschland, der EU und den betrachteten Staaten Nordafrikas sind von wesentlicher Bedeutung für die Entwicklung sowie Stabilisierung der Region und für Deutschland im Rahmen der Energieversorgung. Dies ist zum einen durch geografische Nähe zueinander, zum anderen durch den Rohstoffreichtum (Erdöl, Erdgas, Phosphat) begründet. Wirtschaftliche Beziehungen zwischen Nordafrika und weiteren Regionen Afrikas sind hingegen nur marginal vorhanden. Zwischen der EU und Marokko, Algerien, Tunesien und Ägypten sind sog. EU-Mittelmeer-Assoziierungsabkommen in Kraft, die unter anderem freien Handel gemäß den Grundsätzen der Welthandelsorganisation zum Gegenstand haben.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Landeskundliches Briefing Marokko, Landeskundliche Beratungszentrale, Stand: Januar 2018.

<sup>7</sup> Vgl. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Aussenwirtschaft/freihandelsabkommen-der-eu.html>, zuletzt aufgerufen am 11.11.2019, sowie <http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?step=0&redirect=true&tre>

Algerien verfügt über die größten Erdgasvorkommen in Afrika, ist einer der größten Erdgaslieferanten für Europa und wichtiger Knotenpunkt im Pipeline-Netzwerk zwischen Afrika und Europa. Das Land, dessen Wirtschaft nahezu vollständig auf dem Export fossiler Brennstoffe basiert, kann jedoch weniger als 40 % seines Nahrungsmittelbedarfs in Eigenproduktion decken und ist auf umfangreiche Nahrungsmittelimporte angewiesen.<sup>8</sup>

Die libysche Wirtschaftsleistung basiert ebenfalls nahezu vollständig auf dem Export von Gas und Öl, mit welchem 95 % der Staatseinnahmen generiert werden.<sup>9</sup> Dabei ist Deutschland nach Italien Libyens zweitwichtigster Handelspartner.<sup>10</sup>

Im Gebiet Marokkos und in dem von Marokko kontrollierten Teil der Westsahara liegen 70 % der weltweiten Phosphatreserven.<sup>11</sup>

Tunesiens Wirtschaft basiert hingegen weitgehend auf Landwirt-

atyId=821, zuletzt aufgerufen am 17.12.2019.

<sup>8</sup> Vgl. <https://oec.world/de/profile/country/dza/>, zuletzt aufgerufen am 11.11.2019.

<sup>9</sup> Vgl. <https://oec.world/en/profile/country/lby/>, zuletzt aufgerufen am 11.11.2019.

<sup>10</sup> Vgl. <https://oec.world/en/profile/country/lby/>, zuletzt aufgerufen am 11.11.2019.

<sup>11</sup> Vgl. MilAttBericht 2018, sowie Central Intelligence Agency – The World Factbook: Morocco.





**Abb. 1:** Marktplatz von Marrakech (Quelle: pixabay.com).

schaft.<sup>12</sup> Dennoch muss das Land Nahrungsmittel importieren,<sup>13</sup> weil überwiegend sog. *Cash-Crops* (Oli- venöl, Datteln) angebaut werden. Dies geschieht zu Lasten solcher Agrarerzeugnisse, die für die Ernährung der Bevölkerung von Bedeutung wären. Exzessive Landwirtschaft führt zudem dazu, dass für Tunesien ab 2030 ein ernsthaftes Ressourcendefizit an Süßwasser zu erwarten ist.<sup>14</sup> Wirtschaftlich ist das Land nahezu vollständig auf Europa ausge-

richtet und realisiert nur marginale Teile seiner Wirtschaftsleistung mit afrikanischen Staaten.

Ägypten gilt als eines der am stärksten industrialisierten Länder Afrikas. Vormalig der zweitgrößte Erdgasproduzent und fünftgrößte Erdölproduzent Afrikas brach die Wirtschaft als Folge des politischen Umsturzes im Land seit 2011 massiv ein. Ein massiver Rückgang der Touristenzahlen und der ausländischen Direktinvestitionen sowie eine Stagnation der Einnahmen aus dem Suezkanal in Verbindung mit rückläufigen Überweisungen der im Ausland lebenden Ägypter waren die Folge. Deutschland ist zweitgrößter

<sup>12</sup> Vgl. <http://www.intracen.org/exporters/organic-products/country-focus/Country-Profile-Tunisia/>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.

<sup>13</sup> Vgl. <https://www.export.gov/article?id=Tunisia-Agricultural-Sector>, zuletzt aufgerufen am 11.11.2019.

<sup>14</sup> Vgl. Drooger et al. 2012.

Handelspartner Ägyptens<sup>15</sup> und importiert vor allem Gas und Erdöl.

#### 2.2.3.4 Terrorismus / Violent Extremist Organisations

Ausgelöst durch den Arabischen Frühling im Jahr 2011 gerieten Teile der bis dahin zwar überwiegend autoritär und repressiv, jedoch stabil geführten Länder Nordafrikas in eine durch Instabilität und Machtkämpfe geprägte Phase. Die fehlenden und überlasteten Sicherheitsorgane und das entstehende Machtvakuum durch den Verlust staatlicher Gewaltorgane nutzen terroristische Gruppierungen und destabilisieren die Region bis heute gewaltsam.

Als Reaktion auf terroristische Anschläge in Marokko (Casablanca 2003, Marrakech 2011) folgte ein konsequentes und teilweise gewaltsames Vorgehen der staatlichen Sicherheitskräfte gegen Islamisten.<sup>16</sup>

In Tunesien besteht erhöhte Terrorismusgefahr durch das Erstarken des Salafismus in Verbindung mit dem Erfolg der Ennahda<sup>17</sup> (seit 2011) sowie der Rückkehr von IS-Kämpfern aus Syrien und dem Irak.<sup>18</sup>

Trotz der Tatsache, dass der sog. Islamische Staat in Libyen seit 2016 keine Gebiete mehr kontrolliert,

begeht er mit seinen Ablegern dort weiterhin Anschläge.

Islamistischer Terrorismus hat in den 1990er-Jahren („das schwarze Jahrzehnt“) in Algerien 100–200tsd. Opfer gefordert. Bei zunehmender staatlicher Instabilität ist mit einem Wiederaufleben des algerischen Terrorismus zu rechnen.<sup>19</sup> Algerien betrachtet sich als Exporteur von Sicherheit in der Region Nordafrika. Die Sicherung der Grenzen und die Bekämpfung des internationalen Terrorismus sind zentrale Anliegen der algerischen Regierung.

Das durch den „Arabischen Frühling“ ab 2011 verursachte Machtvakuum und der 2013 durchgeführte Militärputsch gegen den damaligen Staatspräsidenten Mursi, führte auch in Ägypten zu einem Anstieg an Terroranschlägen. Der Bereich der Sinai-Halbinsel erweist sich seither als de facto unkontrollierbares Gebiet, das zunehmend in Anarchie abdriftet.<sup>20</sup>

#### 2.2.3.5 Politische Instabilität

Der Mangel an funktionierenden staatlichen Institutionen, Sicherheitskräften und einer funktionierenden Justiz hat auf allen Ebenen zu Korruption und Gewalt geführt und macht Libyen zu einem gescheiterten Staat.<sup>21</sup> Auf diplomatische Bemühungen der VN hin entstand

<sup>15</sup> Vgl. Auswärtiges Amt 2020.

<sup>16</sup> Landeskundliches Briefing Marokko, Landeskundliche Beratungszentrale, Stand: Januar 2018.

<sup>17</sup> Eine tunesische Partei, die als gemäßigt islamistisch gilt.

<sup>18</sup> Vgl. Guesmi 2018.

<sup>19</sup> Vgl. hierzu u. a. Finkenzeller 2016 und Schaaf 2015.

<sup>20</sup> Vgl. Central Intelligence Agency – The World Factbook: Egypt.

<sup>21</sup> Vgl. Jacobs 2017.

die international anerkannte „Regierung der Einheit“ in Libyen mit Sitz in Tripolis. Dieser steht das Repräsentantenhaus als zweites Parlament (House of Representatives) in Tobruk gegenüber. Zusätzlich verschärft wird die Lage dadurch, dass die divergierenden Interessen der internationalen Akteure einer friedlichen Einigung entgegenstehen.

In Algerien haben auch die nach dem Abdanken des Ex-Präsidenten Abdelaziz Bouteflika (April 2019) durchgeführten Präsidentschaftswahlen im Dezember 2019 zu keiner Stabilisierung der innenpolitischen Lage geführt.<sup>22</sup> Dem neu gewählten Präsidenten Tebboune wird von der algerischen Öffentlichkeit Nähe zum alten System nachgesagt und dessen Fähigkeit und Willen zur Durchführung echter Reformen wird bezweifelt. In der Konsequenz führt dies bisher nicht zur Stabilisierung und Beruhigung der Lage in Algerien.<sup>23</sup>

### 2.2.3.6 Externe Akteure

Die USA haben in der Region Nordafrika ein Interesse an stabilen Verhältnissen. So besteht mit Ägypten seit Jahren eine strategische Partnerschaft mit dem Ziel langfristiger Stabilität, wirtschaftlichen Wohlstandes und regionaler Sicherheit.<sup>24</sup> In Libyen streben sie eine stabile Regierung an, da es für das Afrika-Kommando der Vereinigten Staaten ei-

nen wichtigen Stützpunkt im Kampf gegen den Terrorismus in Nordafrika darstellt.<sup>25</sup> Tunesien pflegt seit 1999 eine vertiefte sicherheitspolitische und militärische Zusammenarbeit, was es zum „Major non-NATO Partner“ und damit zu einem wichtigen Partner der USA, außerhalb der NATO, in Afrika macht.<sup>26</sup> Marokko bildet die Gegenküste zum amerikanischen Kontinent und hat seit 2004 ein Freihandelsabkommen.<sup>27</sup>

Für China ist Algerien der wichtigste Wirtschaftspartner im Maghreb.<sup>28</sup> Darüber hinaus treibt China in Tunesien eine Erweiterung der Belt & Road Initiative voran.<sup>29</sup>

Russland arbeitet mit Tunesien in der Terrorismusbekämpfung mit dem Ziel zusammen, mit Hilfe von Tunesien eine Wiederaufnahme Syriens in die Arabische Liga zu ermöglichen.

In Libyen sind Russlands Verbindungen zum Regierungsgegner und abtrünnigen libyschen General Chalifa Haftar stark ausgeprägt. Es verstärkt militärische und wirtschaftliche regionale Aktivitäten, um Zugang zu Libyen zu erhalten und seinen regionalen Einfluss zu erhöhen.<sup>30</sup> Mit Ägypten unterhält es in wirtschaftlicher und militäri-

<sup>22</sup> Vgl. Süddeutsche Zeitung 2019 und Sydow 2019b.

<sup>23</sup> Vgl. Sadaqi 2019.

<sup>24</sup> Vgl. U.S. Department of State 2019.9

<sup>25</sup> Vgl. Hackensberger 2019.

<sup>26</sup> Deutsche Wellte 2018; Bundesregierung 2017; Bundesregierung 2018.

<sup>27</sup> Vgl. Central Intelligence Agency (CIA) – The World Factbook: Morocco.

<sup>28</sup> Vgl. hierzu u. a. Lons et al.

<sup>29</sup> Vgl. China Daily 2019.

<sup>30</sup> Vgl. Lokshin 2019 sowie Griefß 2019.

scher Hinsicht gute Beziehungen. Mit einem Gesamtvolumen von 5,8 Mrd. USD exportiert Russland im Schwerpunkt Getreide (49 % der Exporte) nach Ägypten.<sup>31</sup> Des Weiteren entsteht mit Hilfe russischer Technologie und eines 25 Mrd. USD-Kredits aus Moskau im nordägyptischen Dabaa das erste Atomkraftwerk des Landes.<sup>32</sup>

Frankreich konkurriert mit Italien um den Zugriff und die Kontrolle der Gas- und Ölproduktion in Libyen.<sup>33</sup>

#### 2.2.4 Bewertung aus dem Blick deutscher / europäischer Interessen

Auf Basis der vorgenommenen Charakterisierung der Staaten Nordafrikas lässt sich in der querschnittlichen Betrachtung feststellen, dass die am häufigsten betroffenen Interessen Deutschlands und der EU in den untersuchten Ländern Handel sowie Migration sind.

Im Weißbuch der Bundesregierung von 2016 wird Nordafrika im Bereich der sicherheitspolitischen Herausforderungen des transnationalen Terrorismus sowie der fragilen Staatlichkeit und der schlechten Re-

gierungsführung aufgeführt.<sup>34</sup> Unkontrollierte und irreguläre Migration werden im Weißbuch ebenso als sicherheitspolitische Herausforderungen identifiziert und die Bedeutung der Bekämpfung von deren Ursachen gemeinsam mit der internationalen Gemeinschaft sowie mit den Herkunfts- und Transitstaaten hervorgehoben.<sup>35</sup>

In der Fortschreibung der Afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung von 2019 wird ebenfalls auf die Bedeutung des Handels mit Afrika, sowohl für die Stärkung einer regelbasierten Weltordnung, als auch für die nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung Gesamtafrikas verwiesen.<sup>36</sup>

Die Verbesserung der Lebensbedingungen innerhalb des Kontinents und die Schaffung von Perspektiven und stabilen Regierungsstrukturen können Fluchtursachen abmildern und Migrationsmotivation vermindern. Sowohl nationale, als auch supranationale Bemühungen zielen auf diese Entwicklung ab und werden durch Ertüchtigungsmaßnahmen gefördert. Weiterhin wird der Wille zur verstärkten Bekämpfung von Fluchtursachen (Bewaffnete Konflikte, Verfolgung aus politischen, ethnischen oder religiösen

<sup>31</sup> Vgl. [https://oec.world/en/visualize/tree\\_map/hs92/export/rus/egy/show/2017/](https://oec.world/en/visualize/tree_map/hs92/export/rus/egy/show/2017/), zuletzt aufgerufen am 12.11.2019

<sup>32</sup> Vgl. hierzu u. a. Zilbermann/Shaker 2018 und Elmaghraby 2019.

<sup>33</sup> Vgl. Meiler 2018.

<sup>34</sup> Vgl. Bundesministerium der Verteidigung 2016: 34 und 39.

<sup>35</sup> Vgl. Bundesministerium der Verteidigung 2016: 42.

<sup>36</sup> Vgl. Bundesregierung 2019: 1, 3 und 7.

Gründen) als ressortgemeinsamer Ansatz artikuliert.<sup>37</sup>

### 2.2.5 Bewertung mit Hinblick auf Afrika 2050

Im Zuge einer Projektion auf das Jahr 2050 muss für Nordafrika angenommen werden, dass es sich weiterhin einer dreifachen Migrationsproblematik gegenübersehen und aufgrund seines Rohstoffreichtums in Verbindung mit steigender Wirtschaftsleistung ein bedeutender Handelspartner für ganz Europa bleiben wird.<sup>38</sup>

Nordafrikanische Staaten bleiben dabei Zielländer für Migration. Das auf dem gesamten Kontinent weiterhin starke Bevölkerungswachstum wird den bestehenden Migrationsdruck weiter verstärken, wobei der Großteil der Migranten innerhalb Afrikas verbleiben wird. Ihre Ziele werden dabei die ressourcenreicheren und wirtschaftsstärkeren Staaten, insbesondere Nordafrikas, sein. Aufgrund der Nähe zu Europa und zum Nahen Osten wird Nordafrika seine Transitfunktion für Migranten aus ganz Afrika beibehalten. Ebenso werden die damit einhergehenden negativen Effekte (u. a. Menschenhandel bzw. -schmuggel, Schleuserkriminalität) als Problemstellungen bestehen bleiben.

Bei insgesamt steigender Wirtschaftsleistung in Afrika werden die Länder Nordafrikas im kontinentalen

Vergleich die stärksten Steigerungen ihrer Wirtschaftskraft erleben. Aufgrund steigender Bevölkerungszahlen der nordafrikanischen Staaten ist jedoch davon auszugehen, dass ca. 50% des nordafrikanischen Nahrungsmittelbedarfes importiert werden müssen. Die Diversifizierung der eigenen Wirtschaft wird einigen Staaten (Marokko, Tunesien, Ägypten) auf der Grundlage der bereits erkennbaren Fortschritte besser gelingen als anderen – insbesondere Libyen und Algerien. Letztere werden damit im Wesentlichen wichtige Quelle für Erdgas und Erdöl bleiben – zu Lasten volkswirtschaftlicher Fortschritte.

### 2.2.6 Ableitung des Gestaltungsfeldes

Auf Grundlage der Charakterisierung der Länder Nordafrikas lässt sich Migration als Thematik identifizieren, die in mehrfacher Hinsicht und voraussichtlich über die nächsten Dekaden hinweg von Bedeutung sein wird.

Neben dem Migrationsdruck und -potenzial, das die nordafrikanischen Staaten selbst aufweisen, wirken diese als Transitländer unmittelbar als Treiber gesamtafrikanischer unkontrollierter und irregulärer Migration. Dabei münden eine Vielzahl ungelöster Probleme – schlechte Regierungsführung, mangelnde wirtschaftliche Perspektiven, bestehende regionale und überregionale Konflikte – am Ende wiederum in Flucht und Migration.

<sup>37</sup> Vgl. Bundesregierung 2019: 6.

<sup>38</sup> Vgl. Ministry of Defence 2016: 119–123.

Nicht zuletzt durch die Flüchtlingskrise von 2015 und deren gesamtgesellschaftliche Nachwirkungen wendet die Bundesrepublik Deutschland erhebliche Kräfte und Mittel für die Verhinderung ähnlicher Phänomene auf, welche von Ertüchtigungsinitiativen und Wirtschaftshilfen über Mentoring und Beratungsleistung bis hin zu diplomatischen Bemühungen (z. B. als Initiator von Libyen-Konferenzen) reichen. In vielen Fällen geschieht dies jedoch eher als Symptombekämpfung durch Formen der Rückhaltung oder Rückführung Migrationswilliger in ihre Herkunfts- oder Transitländer.

Gleichzeitig bestehen die Ursachen für Flucht und Migration in den Quellländern fort, während kontinuierlich neue hinzukommen. Konflikte entstehen neu oder weiten sich aus. Der Klimawandel wirkt sich vor allem in seinen Konsequenzen auf dem Afrikanischen Kontinent stark aus und verändert die Lebensrealitäten großer Teile der nordafrikanischen Bevölkerung. Fehlende wirtschaftliche Perspektiven in Verbindung mit hohen Bevölkerungswachstumsraten resultieren in steigenden Migrationsdruck und Migrationswillen in eine Region mit einer Perspektive auf eine höhere Lebensqualität und Grundversorgung.

Während für die Durchführung von und den Handel mit Rohstoffimporten und -exporten weltweit gül-

tige Regelwerke unter dem Dach der Welthandelsorganisation bestehen und diese weitestgehend eingehalten werden, fehlt es in der Migrationspolitik häufig an der Durchsetzung von Mechanismen zum Umgang mit Migranten.

Mit Blick auf den afrikanischen Kontinent und die instabile Sicherheitslage in der betrachteten Region, stellt eine erhöhte Anzahl unkontrollierter und irregulärer Migranten die Verwaltungs- und Sicherheitsorgane Europas und Deutschlands vor besondere Herausforderungen. Die Risiken bedürfen, gegenwärtig sowie in absehbarer Zukunft, in besonderem Maße eine gesamtstaatliche Koordinierung zwischen den verantwortlichen Ministerien und Ressorts, sowohl auf nationaler als auch supranationaler Ebene.

## Literaturverzeichnis

- Auswärtiges Amt (2020), Deutschland und Ägypten: Bilaterale Beziehungen, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/aegypten-node/bilaterale-beziehungen/212610>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Bundesministerium der Verteidigung (2016), Weißbuch 2016. Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, <https://www.bmvg.de/resource/blob/13708/015be272f-8c0098f1537a491676bfc31/weissbuch2016-barrierefrei-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Bundesregierung (2017), Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Andrej Hunko, Sevim Dağdelen, Ulla Jelpke, weiterer

- Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Deutsche ‚Ertüchtigungsinitiative‘ für Militär in Tunesien (Deutscher Bundestag, Drucksache 19/272 vom 14.12.2017), <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/002/1900272.pdf>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Bundesregierung (2018), Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Andrej Hunko, Heike Hänsel, Christine Buchholz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Evaluation der ‚Ertüchtigungsinitiative‘ in Tunesien (Deutscher Bundestag, Drucksache 19/6338 vom 07.12.2018), <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/063/1906338.pdf>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Bundesregierung (2019), Unterrichtung durch die Bundesregierung, Fortschreibung und Weiterentwicklung der Afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung (Deutscher Bundestag, Drucksache 19/8765 vom 29.03.2019), <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/087/1908765.pdf>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Central Intelligence Agency (CIA) – The World Factbook, zuletzt aufgerufen am 11.11.2019:
- Morocco, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mo.html>
  - Egypt, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/eg.html>
- China Daily (2019), China, Tunisia Eye Further Cooperation under BRI, in: China Daily online vom 27.07.2019, <http://www.chinadaily.com.cn/a/201907/27/WS5d3c3d-8ca310d83056401580.html>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Cwienk, Jeannette (2019), Das Leid der Flüchtlinge in Libyen, in: Deutsche Welle online vom 16.07.2019, <https://www.dw.com/de/das-leid-der-fl%C3%BChtlinge-in-libyen/a-49599031>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Deutsche Welle (2018), Bundesregierung zahlt 18 Millionen Euro für Grenzanlagen in Tunesien, in: Deutsche Welle online vom 15.02.2018, <https://www.dw.com/de/bundesregierung-zahlt-18-millionen-euro-f%C3%BCr-grenzanlagen-in-tunesien/a-42596006>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Droogers, P./Immerzeel W. W./Hoogeveen, J./Bierkens, M. F. P./van Beek, L. P. H./Debele, B. (2012), Water Resources Trends in Middle East and North Africa Towards 2050, <https://www.hydro-earth-syst-sci.net/16/3101/2012/hess-16-3101-2012.pdf>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Dugge, Marc (2019), Marokkos zweifelhafte Methoden, in: tagesschau.de, <https://www.tagesschau.de/ausland/spanien-marokko-seenotrettung-101.html>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Elmaghraby, Bassem (2019), Egyptian-Russian Relations After the June 30th Revolution: Historic Recurrence or Political Opinion, in: Modern Diplomacy vom 26.02.2019, <https://modern diplomacy.eu/2019/02/26/egyptian-russian-relations-after-the-june-30th-revolution-historic-recurrence-or-political-option/>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Finkenzeller, Karin (2016), Algerien – Der Terror aus den Bergen, in: Zeit online vom 05.02.2016, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2016-02/algerien-islamischer-staat-terrorismus-islamismus>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Gehlen, Martin (2018), Algerien, ein schwieriger Partner, <https://>

- [www.swp.de/politik/ausland/algerien\\_-ein-schwieriger-partner-27765198.html](http://www.swp.de/politik/ausland/algerien_-ein-schwieriger-partner-27765198.html), zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Grieß, Thielko (2019), Russland und Libyen. Auf der Suche nach weltweitem Einfluss, in: Deutschlandfunk online vom 09.04.2019, [https://www.deutschlandfunk.de/russland-und-libyen-auf-der-suche-nach-weltweitem-einfluss.1773.de.html?dram:article\\_id=445826](https://www.deutschlandfunk.de/russland-und-libyen-auf-der-suche-nach-weltweitem-einfluss.1773.de.html?dram:article_id=445826), zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Guesmi, Haythem (2018), How Not to Solve Tunisia's Extremism Problem, in: Aljazeera online vom 13.11.2018, <https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/solve-tunisia-extremism-problem-181107131554903.html>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Hackensberger, Alfred (2019), Das sind die Interessen im Libyen-Konflikt, in: Welt online vom 10.04.2019, [https://www.welt.de/print/welt\\_kompakt/print\\_politik/article191643457/Das-sind-die-Interessen-im-Libyen-Konflikt.html](https://www.welt.de/print/welt_kompakt/print_politik/article191643457/Das-sind-die-Interessen-im-Libyen-Konflikt.html), zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Hermann, Rainer (2018), Ein kurzfristiger Pakt mit Algier hilft nicht, in: FAZ online vom 17.09.2018, <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/ruecknahme-von-migranten-partner-algerien-15792740.html>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Jacobs, Andreas (2017), Gescheiterte Staatlichkeit. Zu den Ursachen von Umbrüchen und Konflikten im Nahen Osten (BAKS-Arbeitspapier Sicherheitspolitik Nr. 10/2017), [https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/arbeitspapier\\_sicherheitspolitik\\_2017\\_10.pdf](https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/arbeitspapier_sicherheitspolitik_2017_10.pdf), zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Lokshin, Pavel (2019), General Khalifa Haftar. Putins Wüsten-Warlor, in: Welt online vom 14.04.2019, <https://www.welt.de/politik/ausland/article191900941/Libyen-Wie-Russland-seinen-Einfluss-sichern-will.html>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Lons, Camille/Fulton, Jonathan/Sun, Degan/Al-Tamimi, Naser (2019), China's Great Game in the Middle East (European Council on Foreign Relations, Policy Brief), [https://www.ecfr.eu/page/-/china\\_great\\_game\\_middle\\_east.pdf](https://www.ecfr.eu/page/-/china_great_game_middle_east.pdf), zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Meiler, Oliver (2018), Die Quellen von Öl und Streit, in: Süddeutsche Zeitung online vom 05.09.2018, <https://www.sueddeutsche.de/politik/libyen-die-quellen-von-oel-und-streit-1.4118339>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Ministry of Defence UK (2016), Strategic Trends Programme. Regional Survey – Africa out to 2045 (Development, Concepts and Doctrine Centre), [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/578383/20161121-GST\\_Africa\\_out\\_to\\_2045.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/578383/20161121-GST_Africa_out_to_2045.pdf), zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Sadaqi, Dunja (2019), Präsidentenwahl in Ägypten. Fünf Kandidaten – alle verhasst, in: tagesschau.de, <https://www.tagesschau.de/ausland/praesidentenwahl-algerien-103.html>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Schaaf, Stefan (2015), Algerien: Trauer und Terror (Weltspiegel-Interview), in: Das Erste online, <https://www.daserste.de/information/politik-weltgeschehen/weltspiegel/sendung/wdr/150118-weltspiegel-106.html>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Süddeutsche Zeitung (2019), Präsidentenwahl verschoben, in: Süddeutsche Zeitung online vom 03.06.2019, <https://www.sueddeutsche.de/politik/>



- algerien-praesidentenwahl-verscho-ben-1.4472362, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Sydow, Christoph (2019a), Libyens Wüste ist gefährlicher als das Mittelmeer, in: Spiegel online, <https://www.spiegel.de/politik/ausland/libyen-die-wueste-ist-fuer-fluechtlinge-gefaehrlicher-als-das-mittelmeer-a-1275816.html>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Sydow, Christoph (2019b), Afrikas größtes Land rutscht in die Krise, in: Spiegel online vom 04.06.2019, <https://www.spiegel.de/politik/ausland/machtkampf-in-algerien-afrikas-groesstes-land-rutscht-in-die-krise-a-1270777.html>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Urech, Fabian (2019), Sitzt ein ganzer Kontinent auf gepackten Koffern? Acht Antworten zur Migration aus Afrika, in: Neue Zürcher Zeitung online, <https://www.nzz.ch/international/migration-aus-afrika-acht-antworten-ld.1410975?reduced=true>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- U.S. Department of State (2019), U.S. Relations with Egypt, <https://www.state.gov/u-s-relations-with-egypt/>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Zilbermann, Boris/Shaker, Romany (2018), A ‚New Chapter‘. Russia and Egypt Are Growing Closer, in: The American Interest vom 06.06.2018, <https://www.the-american-interest.com/2018/06/06/russia-and-egypt-are-growing-closer/>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.



Somalia, Äthiopien, Dschibuti, Eritrea, Sudan, Südsudan



## 2.3 Region Horn von Afrika

### 2.3.1 Einleitung

Das „Horn von Afrika“ ist ein geflügelter Begriff, der hilft, sich die geografische Lage und damit eine offensichtliche Besonderheit der Region zu verdeutlichen. Streng geografisch betrachtet gehören nur die Staaten Somalia, Äthiopien, Dschibuti und Eritrea zum Horn.<sup>1</sup> In die vorliegende Untersuchung wurden aber auch die Staaten Sudan und Südsudan miteinbezogen, denn deren Entwicklungen haben einen unmittelbaren Einfluss auf die gesamte Region und stellen den geografischen Anschluss an die Sahelregion her.<sup>2</sup> Der so umrissene Raum wird nachfolgend als das erweiterte Horn von Afrika bezeichnet.<sup>3</sup>

Ethnisch bedingte Gewaltkonflikte, Staatszerfall, Grenzstreitigkeiten und transnationaler Terrorismus bedingen die volatile politische und sicherheitspolitische Lage am östlichsten Teil des afrikanischen Kontinents.<sup>4</sup> Dies bedeutet aber keinesfalls politische Stagnation. So haben Eritrea und Äthiopien ihren jahrzehntelangen Konflikt in einem Friedensvertrag im Juli 2018 beige-

legt<sup>5</sup> – Ministerpräsident Abiy Ahmed wurde für seinen gesamten Reformprozess und im Besonderen für den Frieden mit Eritrea im Oktober 2019 mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet.<sup>6</sup>

Aufgrund ihrer exponierten Lage am Roten Meer und der damit einhergehenden räumlichen Nähe zur arabischen<sup>7</sup> und asiatischen Welt am nordwestlichen Indischen Ozean, ist die Region für raumfremde Mächte von besonderem Interesse.<sup>8</sup> Obwohl dem erweiterten Horn in Bezug auf die geografische Größe und ökonomische Potenz nur eine geringe Bedeutung zuzuschreiben ist, nehmen externe Akteure<sup>9</sup> offenkundig Einfluss. Exemplarisch sei auf die EU (Mission EU NAVFOR Atalanta) verwiesen,<sup>10</sup> aber auch der wirtschaftli-

---

1 Vgl. Mair/Weber 2009.

2 Anm.: Die Bezeichnung „Horn von Afrika“ meint in der vorliegenden Analyse stets die Staaten Somalia, Äthiopien, Dschibuti, Eritrea, Sudan und Südsudan.

3 Vgl. Mair/Weber 2009.

4 Ebd.

---

5 Vgl. Zeit online 2018.

6 Vgl. Forster 2019.

7 Vgl. zu den jüngsten Migrationsbewegungen von Äthiopien und Somalia über Jemen in das Königreich Saudi-Arabien vgl. Schwikowski 2018.

8 Vgl. Matthies 2006.

9 Als externe Akteure wollen die Autoren staatliche Akteure bezeichnen, die nicht in der Region –also am erweiterten Horn selbst– beheimatet sind und welche prägenden Einfluss auf die wirtschaftliche und/oder politische Entwicklung eines Landes nehmen können. Der wirtschafts-geografische Gegenbegriff wäre demnach „regionale Akteure“.

10 Anm.: Die Mission European Naval Forces Atalanta besteht bereits seit 2008. Ihr Ziel ist die Bekämpfung der



**Abb. 1:** Norden von Eritrea (Quelle: pixabay.com).

che Einfluss Chinas vor Ort sowie die chinesischen Interessen auf dem afrikanischen Kontinent im Allgemeinen sind unverkennbar. Mit der Initiative der Neuen Seidenstraße (Belt and Road Initiative – BRI) will China 65 Länder entlang neuer Routen zu einer globalen Wirtschaftsregion verbinden. China verfolgt dabei die Absicht, vermittels der Einrichtung von Land- und Seewegen auch über

Asiens hinaus wirtschaftlichen Einfluss zu etablieren.<sup>11</sup> Das Horn von Afrika ist im Rahmen dieses Projektes von entscheidender Bedeutung: China macht nahezu jeden Hafen an der ostafrikanischen Küste zum Teil der maritimen Seidenstraße.<sup>12</sup> Eine gleichzeitige militärische Nutzung dieser Infrastruktur ist mittel- bis langfristig nicht auszuschließen.

### 2.3.2 Methodik

Ausgehend von der Analyse außenpolitischer Strategien raumfremder

---

Piraterie am Horn von Afrika. Seit 2015 entsendet die Deutsche Marine jedoch keine seegehenden Einheiten, sondern Seefernaufklärer und Personal des logistischen Abstützpunktes in Djibouti. Diese Mission prägte in dem genannten Zeitraum die Einsatzrealität der Marine.

---

**11** Vgl. Boao 2015. Siehe auch Kapitel 1.2.2.5 mit den entsprechenden Ableitungen und Hinweisen aus den strategischen Dokumenten.

**12** Vgl. Huotari et al. 2017.

Akteure und der PMESII+C-Analyse der Staaten des erweiterten Horns von Afrika soll dieses Kapitel durch die Charakterisierung der Region die Frage nach dem relevantesten Gestaltungsfeld beantworten. Dazu werden aktuelle Entwicklungen in der Region des erweiterten Horns von Afrika im Kontext verschiedener Gestaltungsfelder analysiert und aus deutscher Perspektive (einschließlich der EU) bewertet. Ein kurzer Blick auf Afrika 2050 soll die vergleichende Betrachtung um einen weiteren Blickwinkel ergänzen.

### 2.3.3 Charakterisierung der Region

Aus der Überschneidung von geografischer Lage und der Essenz der PMESII+C-Analysen der beschriebenen Länder lässt sich eine prägnante Kurzcharakteristik der Region erstellen. Die herausragende Eigenheit Ostafrikas sind die Küstenregion mit der Landzunge um die Somali-Halbinsel und die dort angrenzenden Gewässer. Das Rote Meer, der Golf von Aden und die Meerenge am Bab al-Mandab prägen das maritime Bild. Mit der Nähe zu Saudi-Arabien und dem Jemen bildet das Horn von Afrika das Bindeglied zur arabischen Welt sowie über die Seeverbindungswege die Passage nach Europa und in den asiatischen Raum.

Neben seiner besonderen geografischen Lage zeichnet sich das Horn von Afrika aber auch durch eine große ethnische Diversität aus. Kehrseite dieser Diversität sind ethnische Konflikte, die national wie

international in unterschiedlicher Intensität zur Geltung kommen und die Fragilität einiger Staaten in der Region verstärken.

Unter dem Gesichtspunkt der „guten Regierungsführung“ lässt sich die Heterogenität der Region veranschaulichen. Beginnend mit Eritrea, bei welchem es sich um ein Regime mit zementierter Führungsriege handelt, dessen Ende nicht absehbar ist. Der Südsudan wiederum wird derzeit von einer Transitionsregierung geführt. Auch der Sudan gilt als ein Staat im Umbruch.<sup>13</sup> Als relativ stabil gilt dagegen die Präsidentsialrepublik Dschibuti, die nicht zuletzt aufgrund ihrer exponierten Lage am Roten Meer wirtschaftlich bereits stark vernetzt ist. Wohingegen Somalia regelmäßig als Beispiel für einen *Failed State* genannt wird.<sup>14</sup> Zwischen Hungerland und Hoffnungsträger hat die föderale Bundesrepublik Äthiopien dagegen eine beachtliche Entwicklung auch in der Regierungsführung gezeigt.<sup>15</sup>

Viele westliche Staaten sehen Äthiopien als den Stabilitätsanker<sup>16</sup> in Ostafrika, u. a. da sich Äthiopi-

<sup>13</sup> Vgl. Deutsche Welle 2019.

<sup>14</sup> Vgl. The Economist 2016.

<sup>15</sup> Vgl. Kaps/Reinig/Klingholz 2018: 58 f.

<sup>16</sup> Vgl. Robert Kappel (GIGA Institut Hamburg): Von Konflikten umgeben, Interview mit ORF vom 28.11.2016. Der Begriff des Stabilitätsankers wird regelmäßig in Bezug auf Äthiopien verwendet, hauptsächlich aufgrund der für die Region wichtigen, langjährig stabilen Regierung und der Bereitschaft, in großem Umfan-

ens Ministerpräsident Abiy Ahmed auch im Bereich der Mediation von konflikträchtigen Nachbarstaaten positiv hervorgetan hat.<sup>17</sup> Jedoch bieten ungelöste innerstaatliche Auseinandersetzungen unverändert Konfliktpotenzial und auch der Friedensschluss mit Eritrea trägt noch keine Früchte.<sup>18</sup> Ein besonderer Einflussfaktor auf die gute Regierungsführung ist die herausgehobene Stellung des Militärs sowie das Vorhandensein von gewaltbereiten Splittergruppen (VEOs, religiös, ethnisch, oppositionell), welche den politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fortschritt der Staaten mitunter konterkarieren.<sup>19</sup>

In Verbindung mit dem Handlungsfeld „gute Regierungsführung“ ist der Einflussfaktor Korruption unbedingt zu betrachten. Während sich Äthiopien und Dschibuti im unteren Mittelfeld des weltweiten Vergleichs befinden, kann dringender Handlungsbedarf bei Somalia, Südsudan, Sudan und Eritrea festgestellt werden.<sup>20</sup> Korruption begünstigt in hohem Maß schlechte Regierungsführung und unterminiert gesellschaftliche Stabilität.<sup>21</sup>

---

ge Flüchtlinge aus der Region aufzunehmen.

**17** Vgl. Bundesregierung 2016; Hofmann 2019.

**18** Vgl. Kaps/Reinig/Klingholz 2018: 17, 58f.

**19** Vgl. Gerth-Niculescu 2019.

**20** Vgl. Transparency International 2019.

**21** Vgl. ebd. und Auswärtiges Amt 2019c.

Das Horn von Afrika ist keine Region vollständiger Armut und Perspektivlosigkeit. Profiteure lukrativer Einnahmequellen sind jedoch in erster Linie die klassischen Eliten.<sup>22</sup> Die Verteilung von Wohlstand stellt eine ebenso große Herausforderung dar wie die Diversifizierung der wirtschaftlichen Möglichkeiten und die Implementierung neuer Technologien. Eine Verbesserung dieser Bereiche kann Frieden, Sicherheit und Stabilität der Staaten des Horns fördern.

Einen großen Faktor stellt außerdem die wirtschaftliche und soziokulturelle Verflechtung dar, die externe Akteure wie China und andere, vor allem orientalische Staaten<sup>23</sup> nutzen und weiter ausbauen wollen. Auch hier bestehen Herausforderungen hinsichtlich der Nutzung von lokaler Infrastruktur und der Gestaltung vertraglicher Rahmenbedingungen, welche darauf zielen müssen, den afrikanischen Staaten mehr Eigenständigkeit zu ermöglichen und sie nicht in ein Korsett aus wirtschaftlicher Abhängigkeit zu zwingen.

---

**22** Vgl. Mair/Weber 2009

**23** Weiterführend wurden neben den Interessen CHN und der orientalischen Staaten Königreich Saudi Arabien (KSA), Iran (IRN), Vereinigte Arabische Emirate (VAE), Katar (QAT), Türkei (TUR) auch Deutschland (DEU), die Europäische Union (EU), Vereinigte Staaten von Amerika (USA), Russland (RUS) und Frankreich (FRA) analysiert.

Eritrea, früher auch als „Nordkorea Afrikas“<sup>24</sup> bezeichnet, ist vor allem aufgrund seines Potenzials für Migration von Interesse. Der eigentlich zwei Jahre andauernde Militärdienst, der nach Belieben auf mehrere Jahre oder Jahrzehnte ausgedehnt werden kann, bedingt u. a. die zahlenmäßig größte Migration am Horn von Afrika.<sup>25</sup> Die Hoffnung, dass sich der Friedensvertrag mit Äthiopien positiv auf dieses Handlungsfeld auswirken könnte, hat sich bisher aufgrund fortbestehender autokratischer Strukturen nicht erfüllt.<sup>26</sup>

Das Handlungsfeld *Violent Extremist Organisations* (vgl. Kapitel 3.1) ist vor allem in Somalia bedeutsam. „Föderale“ Clan- und Subclanstrukturen mit fest eingewebtem Einfluss von Al-Shabaab (AS) prägen die schlechte Sicherheitslage und den Status von Somalia als *Failed State*.<sup>27</sup> Bei der Betrachtung von Somalia kommt man außerdem nicht umhin, auch Kenia mit in den Blick zu nehmen. AS verübt unregelmäßig Anschläge auf kenianischem Territorium, weshalb die Gefahr eines Spillover-Effektes alle Nachbarstaaten Somalias bedroht.

Schlechte Regierungsführung, Migration und Flucht sowie VEOs begünstigen zudem die Fragilität, die das Entstehen von Machtvakua

begünstigt (vgl. Kapitel 1.3). Erste Erkenntnisse zeigen, dass externe Akteure in diese Freiräume vorstoßen und insbesondere eigene Interessen verfolgen.<sup>28</sup>

Einerseits bieten ausländische Investitionen in zukunftsfähige Geschäftsfelder (z. B. Bergbau)<sup>29</sup> Chancen für eine langfristig positive Veränderung der Region. Andererseits muss auch die hiermit verbundene Gefahr der politischen Beeinflussung in den Blick genommen werden. Sie kann unter Umständen staatliche Fragilität begünstigen und damit deutschen Interessen entgegenwirken. Im Rahmen unserer Untersuchung sind am erweiterten Horn von Afrika folgende Hauptursachen für Entwicklungsdefizite aufgefallen: a) schlechte Regierungsführung, b) Migration und c) VEOs.

## 2.3.4 Analyse

### 2.3.4.1 Bewertung aus dem Blick deutscher / europäischer Interessen

Im folgenden Unterkapitel wird je Land ein maßgeblicher Entwicklungsaspekt dargestellt, um die Bedeutung von Treibern für die Entwicklung der Region zu verdeutlichen. Diese werden anschließend unmittelbar anhand deutscher Interessen (einschließlich EU) bewertet.

<sup>24</sup> Vgl. The Economist 2018.

<sup>25</sup> Vgl. Human Rights Watch 2017: 201 ff., 2017.

<sup>26</sup> Vgl. Taylor 2019.

<sup>27</sup> Vgl. Messner, J.J. et al.. 2019.

<sup>28</sup> Vgl. Viklenko 2018.

<sup>29</sup> Vgl. World Bank Group 2019.

### *Ressourcennutzung Nil (Fokus Äthiopien und Projekt Grand-Ethiopian-Renaissance-Dam)*

Äthiopien, Ägypten und der Sudan ringen um die Frage, wie das Nilwasser zukünftig gerecht aufgeteilt wird. Äthiopiens Regierung lässt seit einigen Jahren mit Hochdruck am *Grand-Ethiopian-Renaissance-Damm* (GERD) bauen, der nach Fertigstellung 6.000 Megawatt<sup>30</sup> Strom erzeugen soll. Ziel Äthiopiens ist es, eine größere Unabhängigkeit von Rohölimporten zu erreichen und gleichzeitig dem aufstrebenden Industriesektor Impulse zu geben. Der ständigen Devisenknappheit geschuldet, plant die Regierung in Addis Abeba bis zu ein Drittel der Gesamtleistung an die afrikanischen Nachbarn zu verkaufen – auch an Ägypten.<sup>31</sup> Die Ägypter ihrerseits befürchten, dass der Wasserpegel im eigenen Wasserkraftwerk von Assuan sinken wird, sobald das Reservoir am neuen äthiopischen Damm gefüllt wird. Zudem sieht Ägypten das Risiko, dass der eigene Agrarsektor nach Inbetriebnahme des GERD durch Wassermangel Schaden nehmen könnte, wenn nach Fluten

des Stausees Wasser in der Hitze verdunstet. Eine Einigung ist derzeit nicht in Sicht. Weiterhin sind sich die drei Länder uneinig bei den Sonderregelungen im Falle von extremen Wetterereignissen während der Füllphase, insbesondere bei Dürren und starken Regenfällen.<sup>32</sup> Hervorzuheben ist, dass China Äthiopiens Regierung bei der Realisierung des Bauprojekts durch die Gewährung von Krediten unterstützt.

Es liegt im deutschen Sicherheitsinteresse, dass der verantwortungsvolle Umgang mit begrenzten Ressourcen und knappen Gütern gefördert wird.<sup>33</sup> Für die betroffene Region fällt darunter zweifelsohne die Ressource Wasser, besonders die Versorgung durch das Nilwasser. Im Koalitionsvertrag wurde festgehalten, dass eine Verbesserung der Wasserversorgung in Afrika erreicht werden soll.<sup>34</sup> Das Stärken von Resilienz, Frieden, Sicherheit und Stabilität ist Ziel des Gesamtengagements der EU in Afrika. Somit bleibt herauszustellen, dass bezüglich des Projektes GERD wesentliche deutsche wie auch EU-Interessen betroffen sind.<sup>35</sup> Ein Alleingang Äthiopiens in der Frage der Wasserverteilung stünde diesen diametral entgegen.

**30** Zum Vergleich: Das deutsche AKW ISAR2 leistet als stärkstes deutsches AKW nach Angaben des Betreibers 1410 Megawatt (netto) und deckt damit ein rund 1/8 des permanenten Strombedarfs des Freistaates Bayern: <https://www.preussenelektra.de/de/unsere-kraftwerke/kraftwerkisar.html>, zuletzt aufgerufen am 13.01.2019.

**31** Vgl. Schadomsky 2015.

**32** Vgl. Schwikowski 2019.

**33** Vgl. Bundesministerium der Verteidigung 2016, 25.

**34** Vgl. Bundesregierung 2018: 138.

**35** Vgl. weiterführende Grundlagendokumente der EU: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/eu-africa>, zuletzt aufgerufen am 04.03.2020.



Die Vermittlung zwischen den beteiligten Staaten mit dem Ziel eines Kompromisses und der Krisenbewältigung ist im Sinne Deutschlands und der EU, weshalb Deutschland eine vermittelnde Position als *honest broker* einnehmen könnte.

### *Das maritime Tor zum Horn von Afrika (Fokus Dschibuti, Hafen und Verschuldung)*

Der Hafen von Dschibuti liegt strategisch günstig an der Kreuzung einer der verkehrsreichsten Schifffahrtsrouten der Welt, die Europa, den Fernen Osten, das Horn von Afrika und den Persischen Golf verbindet. Der Hafen dient als wichtiges Tank- und Umschlagzentrum und ist der wichtigste Seeverkehrsknotenpunkt für Im- und Exporte aus dem benachbarten Äthiopien. Der Containerterminal des Hafens hat eine jährliche Umschlagskapazität von 350.000 TEU.<sup>36</sup> Im Jahr 2014 wurde durch die Regierung Dschibutis der von zwei chinesischen Firmen geleitete Bau eines weiteren Hafens, des Doraleh Multipurpose Ports, in Auftrag gegeben.<sup>37</sup> Dieser hat zusätzlich eine Kapazität von 220.000 TEU. Weiterhin wurde 2017 das Doraleh Container Terminal durch die Regierung Dschibutis mit dem Argument verstaatlicht, dass der Be-

trieb des Hafens durch die Firma Dubai Ports World (DPW) den grundlegenden Interessen der Republik Dschibuti zuwiderlaufe.<sup>38</sup> Der Hafen wurde bis dahin durch DPW einer in den Vereinigten Arabischen Emiraten ansässigen Firma unter einem 30-jährigen Vertrag seit 2009 betrieben. Häfen mit vergleichbarer Kapazität sind am Horn von Afrika nicht vorhanden. Gleichzeitig stieg der Schuldenstand Dschibutis im oben genannten Zeitraum aufgrund von weiteren Infrastrukturprojekten bis 2016 auf 86 % des BIP.<sup>39</sup> Der überwiegende Teil dieser Verbindlichkeiten besteht gegenüber chinesischen Banken.<sup>40</sup>

Über den Weg der religiösen Unterstützung versucht die Türkei, Einfluss auf Dschibuti zu gewinnen.<sup>41</sup> Die Abdulhamid II. Moschee in Dschibuti ist mit 6.000 Plätzen für Gläubige und zwei 46 Meter hohen Minaretten die größte Moschee des Landes und im Stadtbild nicht zu übersehen.<sup>42</sup> Das Projekt wurde 2015 begonnen und von der türkischen Diyanet-Stiftung finanziert. Die Türkei versucht auf diese Weise, sich als Bruder im Geiste und verlässlicher Partner zu etablieren.

Es ist ein vitales deutsches Interesse, für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung, Wohlstand

<sup>36</sup> TEU ist eine Maßeinheit für die Größe von Containern, Twenty Foot Equivalent Unit.

<sup>37</sup> China Civil Engineering Construction Corporation Ltd und China State Construction Engineering Corporation.

<sup>38</sup> Vgl. Melander/Miriri/Arteh 2018.

<sup>39</sup> Vgl. Gressani/Kramarenko/Casero 2017.

<sup>40</sup> Vgl. ebd.

<sup>41</sup> Vgl. Fröhlich 2019.

<sup>42</sup> Vgl. Daily Sabah 2019.

und Beschäftigung für alle Menschen in Afrika, auch am Horn von Afrika, zu sorgen.<sup>43</sup> Insofern sind Investitionen in die Infrastruktur hinsichtlich einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung begrüßenswert, zumal über den Hafen Dschibuti ein Großteil der Im- und Exporte Äthiopiens, des derzeitigen Wirtschaftsmotors des Horns von Afrika, abgewickelt werden. Inwieweit der hohe Verschuldungsgrad und die mangelnde Diversifikation der Verbindlichkeiten dem Kriterium der Nachhaltigkeit gerecht werden, bleibt fraglich.<sup>44</sup> Zudem zeigt die Verstaatlichung eines Teils des Hafens, dass Dschibuti sich nur teilweise dem Ziel der regelbasierten Ordnung verpflichtet fühlt. Eine Vermittlung Deutschlands erscheint mangels vorhandener Anknüpfungspunkte vor Ort wenig erfolgversprechend.

#### *Migrationsursachen am Horn (Fokus Eritrea)*

Seit 2015 fliehen VN-Angaben zufolge monatlich zwischen 2.000 und 3.000 EritreerInnen aus ihrem Land.<sup>45</sup> Circa 5.500 hiervon erreichten im Jahr 2018 Deutschland, ca. 2.200 Asylanträge wurden bewilligt.<sup>46</sup> Mehr als 800.000 eritreische Staatsangehörige, das entspricht ca. 1/6 der Bevölkerung, leben derzeit im Ausland

(Europa, USA, Sudan, Äthiopien, Saudi-Arabien), davon mittlerweile ca. 70.000 in Deutschland. Neben Eritrea (siehe Militärdienst<sup>47</sup>) fielen 2018 weitere drei Länder des Horns von Afrika (Somalia, Sudan, Südsudan<sup>48</sup>) unter die zehn Länder mit den höchsten Flüchtlingszahlen.<sup>49</sup>

Über die als *Recovery and Reconstruction Tax* bezeichnete 2-Prozent-Steuer führen die Geflüchteten auch Gelder nach Eritrea zurück. Eine weitere Einnahmequelle ergibt sich aus der Bezahlung von diplomatischen und staatlichen Leistungen durch die Diaspora sowie einem sogenannten *Letter of Regret*. Bei letzterem handelt es um eine Art „Schuldeingeständnis sowie die Bereitschaftserklärung, eine angemessene Strafe für das begangene Vergehen zu akzeptieren“.<sup>50</sup> In der Summe machen die Einnahmen aus der Diaspora ca. 30 % des BIP aus.<sup>51</sup> Eine Einflussnahme externer Akteure in Eritrea ist aufgrund der langjährigen Abschottung des Landes noch nicht nachweisbar. Hierin liegt die Chance, Eritrea zu Reformen zu drängen und das Land gleichzeitig bei deren Umsetzung zu unterstützen.

<sup>43</sup> Vgl. Deutscher Bundestag 2019, 2.

<sup>44</sup> Vgl. Hurley/Morris/Portelance 2018.

<sup>45</sup> Vgl. Scheen 2015.

<sup>46</sup> Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2019.

<sup>47</sup> Vgl. Taylor 2019.

<sup>48</sup> Vgl. UNHCR 2019b.

<sup>49</sup> Vgl. UNHCR 2019a: 14.

<sup>50</sup> Vgl. Schweizerische Flüchtlingshilfe 2018: 8.

<sup>51</sup> Vgl. Hirt 2013.

zen. Das Feld würde damit nicht anderen Akteuren überlassen.<sup>52</sup>

Deutschland ist eines der wesentlichen Aufnahmeländer von Flüchtlingen aus Eritrea. Zugleich findet sich im Koalitionsvertrag das Ziel, Migration steuern und gestalten zu wollen sowie Fluchtursachen zu mindern und Flüchtlinge zu unterstützen.<sup>53</sup> Hieraus erwächst deshalb unmittelbarer Handlungsbedarf.<sup>54</sup> Dies gilt auch in Bezug auf das sich aus dem *African-European Union Partnership* ergebende Interesse, die afrikanisch-europäische Kooperation und den Dialog zu Migration sowie Mobilität zu vertiefen. Indirekte Wirkungen von Migration und auf die im Weißbuch definierten Interessen eines freien und ungehinderten Welthandels<sup>55</sup> sowie die Aufrechterhaltung der regelbasierten internationalen Ordnung<sup>56</sup> sind vor allem bei steigenden Migrationszahlen nicht auszuschließen. Gleichermaßen kann dies auch für das im *African-European Union Partnership*<sup>57</sup>

erwachsende Interesse der Stärkung von Resilienz, Frieden, Sicherheit und Regierungsführung festgestellt werden.

Im Sinne des vernetzten Ansatzes könnten hier bereits bestehende Projekte des BMZ/GIZ<sup>58</sup> unterstützt werden. Eine maritime Mission mit Blick auf die Sicherung freier Seewege vor der Küste Eritreas sowie eine Ertüchtigung der eritreischen Marine könnten – in Abhängigkeit von der Entwicklung des Landes und den Differenzen mit dem Jemen – durchaus in Betracht kommen.

#### *Absetzung von Omar al-Bashir (Fokus Sudan)*<sup>59</sup>

Nach der 30-jährigen Herrschaft Omar al-Bashirs fand im April 2019 die Absetzung des Langzeitpräsidenten durch das sudanesisches Militär statt. In den vergangenen Jahren waren immer wieder Proteste der Zivilbevölkerung im Land aufgeflammt, die jedoch nach kurzer Zeit durch das Militär niedergeschlagen wurden. Seit Dezember 2018 verfestigten sich diese zivilen und friedlichen Proteste vor allem aufgrund der anhaltenden wirtschaftlichen Rezession, der Streichung von Subventionen und den damit unmittelbar verbundenen Preiserhöhungen für lebenswichtige Güter wie Brot, Kochgas und Benzin. Die Proteste erlangten zudem welt-

<sup>52</sup> Der Vergleich mit Rwanda drängt sich fast auf. Nach der Überwindung der Konfrontation der beiden vormals verfeindeten Volksgruppen Hutu und Tutsi hat sich Rwanda schnell weiter entwickelt.

<sup>53</sup> Vgl. Bundesregierung 2018: Kap. VIII, S. 103.

<sup>54</sup> Seit Oktober 2018 gibt es eine Deutsche Botschaft in Asmara.

<sup>55</sup> Vgl. Bundesministerium der Verteidigung 2016: 31.

<sup>56</sup> Vgl. ebd.: 25.

<sup>57</sup> Vgl. Europäische Kommission 2017.

<sup>58</sup> Vgl. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit 2017.

<sup>59</sup> Vgl. Weber 2017.

weite mediale Aufmerksamkeit.<sup>60</sup> Der Druck auf Omar al-Bashir und sein Regime stieg und führte letztlich zum Machtwechsel in Khartum. Nach Wochen weiterer Proteste einigten sich die führenden Vertreter aus Militär und Zivilgesellschaft auf eine zivil-militärische Übergangsregierung, um in etwa drei Jahren freie und demokratische Wahlen abzuhalten. Es bleibt die Frage, inwieweit die militärische Führungsriege tatsächlich an einer zivil kontrollierten Regierung interessiert ist oder ob es durch die Verstrickungen und Korruption im Machtapparat erneut zu einem Erstarken militanter Kräfte des Sicherheitsapparates kommt.<sup>61</sup> In diesem Kontext ist insbesondere General Mohammed Hamdan Daglo (aka Hemedti) zu nennen, der Anführer der Schnellen Eingreiftruppe (RSF). Er war vor seiner Verwendung in den offiziellen Streitkräften Sudans als Proxy für das resolute Vorgehen gegen die darfurische Bevölkerung verantwortlich. Der zweite wichtige Faktor ist die Rettung der Wirtschaft, von welcher die Weiterentwicklung und langfristige Stabilisierung des Landes maßgeblich abhängt.<sup>62</sup>

Zu den externen Akteuren im Sudan gehört auch Russland, das sich neben Waffenlieferungen 2017/18<sup>63</sup> auch mit Aktivitäten der Gruppe

<sup>60</sup> Vgl. Zeit online 2019.

<sup>61</sup> Vgl. Lumumba 2019..

<sup>62</sup> Vgl. Deutsche Welle 2019.

<sup>63</sup> Vgl. BBC 2019a.

Wagner sowie mit „opinion forming activities“ in den sozialen Medien im Land engagiert.<sup>64</sup>

Die Entwicklungen im Sudan sind aus deutscher Perspektive hinsichtlich des übergeordneten Ziels, der Förderung von Frieden, Konfliktbewältigung und der Stabilisierung fragiler Staaten,<sup>65</sup> begrüßenswert. Die Einigung auf einen zivil-militärischen Übergangsrat entspricht den Grundsätzen und Forderungen der deutschen Bundesregierung nach einer möglichst hohen zivilen Kontrolle des Staatsapparates. So, wie es auch im neuen Konzept zur Sicherheitssektorreform (SSR)<sup>66</sup> gefordert wird. Als Grundvoraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung, Wohlstand und Beschäftigung sind Sicherheit und Stabilität von entscheidender Bedeutung. Die Förderung ziviler Kontrollmechanismen und die demokratischen Bestrebungen im Nachgang des Machtwechsels stellen einen Ansatzpunkt für deutsches Engagement dar.

### *Der lange Weg zu freien Wahlen (Fokus Südsudan)*

Nach der Sezession Südsudans von Sudan im Jahr 2011 folgte eine Phase der Euphorie über die gelungene Selbstbehauptung und -verwirklichung des bis dato marginalisierten Südens. Im Jahr 2013 folgte der erste Bürgerkrieg, in 2015 ein lang

<sup>64</sup> Vgl. BBC 2019b.

<sup>65</sup> Siehe Kapitel 1.3.2.

<sup>66</sup> Vgl. Auswärtiges Amt 2019.

verhandeltes Friedensabkommen. Ein Jahr später verfiel das Land erneut in den Bürgerkrieg – erst 2018 konnte das Friedensabkommen zwischen den Konfliktparteien revitalisiert werden. Der Weg in eine funktionierende Transitionsregierung ist lang – das Misstrauen innerhalb der von ethnischer Diversität geprägten Regierung und Opposition nach wie vor groß. Regionale und internationale Mediationsbemühungen sind in der Vergangenheit immer wieder an Grenzen gestoßen.<sup>67</sup> Bewaffnete Konflikte sind im Land unverändert verbreitet, auch wenn diese unterhalb der Schwelle eines Bürgerkrieges stattfinden.<sup>68</sup>

Deutschland ist an Frieden, Sicherheit und Stabilität interessiert und versucht, als Mediator und Vermittler in Konflikten aufzutreten.<sup>69</sup> In diesem Konflikt ist zuvorderst die Afrikanische Union bzw. die *Intergovernmental Authority on Development* für die Vermittlung zuständig. Deutschland unterstützt mit bis zu 50 SoldatInnen die UNMISS-Mission vor Ort.<sup>70</sup>

<sup>67</sup> Vgl. Weber 2016.

<sup>68</sup> Vgl. ebd.

<sup>69</sup> Vgl. „Mediation und Diplomatie – Ein Interview mit Dr. Markus Ederer, Staatssekretär des Auswärtigen Amts, über Mediation in der deutschen Außenpolitik“ (17.08.2016): <https://www.deutschland.de/de/topic/politik/frieden-sicherheit/mediation-und-diplomatie>, zuletzt aufgerufen am 11.11.2019.

<sup>70</sup> Insgesamt können bis zu 50 SoldatInnen eingesetzt werden. Meistens

Im Rahmen des Konzeptes zur SSR,<sup>71</sup> welches im September 2019 veröffentlicht wurde, kann Deutschland mit einem militärischen Fußabdruck innerhalb der VN-Mission UNMISS Einfluss auf aktuelle Entwicklungen nehmen.<sup>72</sup> Möglicherweise wäre ein vergrößerter militärischer Beitrag in der Mission von entscheidendem Vorteil, da hiermit Schlüsseldienstposten in militärischen Gremien besetzt werden würden, die direkte Auswirkungen auf die Streitkräftetransformation vor Ort nehmen könnten.<sup>73</sup>

werden in den Kontingenten ca. 10–15 SoldatInnen eingesetzt. Vgl. Deutscher Bundestag: Antrag der Bundesregierung zur Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der Mission der Vereinten Nationen in der Republik Südsudan (UNMISS) auf Grundlage der Resolution 1996 (2011) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen vom 8. Juli 2011 und Folgeresolutionen, zuletzt 2392 (2017) vom 14. Dezember 2017, Berlin 2018.

<sup>71</sup> Vgl. Auswärtiges Amt 2019a.

<sup>72</sup> Vgl. Hähnlein 2019.

<sup>73</sup> Durch die Instabilität der Regierung und die nach wie vor anhaltenden bewaffneten Konflikte sind die Voraussetzungen für eine Sicherheitssektorreform aus deutscher Sicht noch nicht erreicht. Deutschland unterstützt, „wenn international anerkannten Menschenrechtsprinzipien sowie Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit [in den SSR-Prozessen der Partnerländer] enthalten sind“ (Auswärtiges Amt 2019b). Möglicherweise könnte dies einen entscheidenden Fortschritt in der Stabilisierung des Staates bedeuten.

### *Violent Extremist Organisations am Horn (Fokus Somalia)*

Somalia kann derzeit nicht als Staat im Sinne einer staatswissenschaftlichen Definition angesehen werden, da eine staatliche Autorität fehlt, die Staatsgewalt im gesamten somalischen Staatsgebiet projizieren kann.<sup>74</sup> Vielmehr handelt es sich um ein dynamisches Umfeld mit einer Vielzahl externer und interner sowie staatlicher und nichtstaatlicher Akteure. Die Unfähigkeit der Zentralregierung, ein von allen Akteuren anerkanntes staatliches Gewaltmonopol zu etablieren, trägt zur Festigung der Clanstrukturen als Sicherheitselement bei und ist gleichzeitig ein Nährboden für VEOs und organisierte Kriminalität. Die Abwesenheit eines funktionierenden Sicherheitsapparates führte in Küstennähe zusätzlich zur Entstehung einer lukrativen Einkommensquelle: der Piraterie. Die aktuelle somalische Zentralregierung hatte zunächst große Erwartungen geweckt, allerdings zeigt ihre Unfähigkeit, die großen Probleme des Landes wie z. B. AS wirkungsvoll zu adressieren, wieviel Fortschritt in welcher Zeit zu erwarten ist.<sup>75</sup>

Das US-amerikanische *Joint Special Operations Command* (JSOC) führt seit zehn Jahren Überwachungs- und Aufklärungsflüge, Luft- und Bodenangriffe in Somalia durch. Im Juni 2011 begannen die USA in So-

malia zudem mit Drohnenangriffen gegen Führer von AS und den Islami-schen Staat in Somalia, nachdem ein Gesetz den US-Präsidenten dazu autorisierte, Angehörige und Verbündete von Al-Qaida zu töten, wo immer sie identifiziert werden konnten.<sup>76</sup>

Nach der Entscheidung, afrikanische Friedenstruppen (AMISOM) im Kampf gegen AS aus der Luft zu unterstützen, nahm die Häufigkeit von Angriffen durch die USA in Somalia weiter zu. Zur Veranschaulichung des aktuellen Umfangs: Im Jahr 2019 sind 63 Luftangriffe mit mindestens 326 Getöteten gezählt worden.<sup>77</sup>

US-Spezialkräfte, die etwa 100 km westlich der Hauptstadt Mogadischu (Baledogle) stationiert sind, werden eingesetzt, um vor Ort sowohl ugandische Friedenstruppen als auch somalische Spezialeinheiten im Kampf gegen AS auszubilden.<sup>78</sup> Die Hauptaufgabe der US-Spezialkräfte besteht darin, Somalia bei Aufbau und Ausbildung eigener Spezialkräfte zu

<sup>76</sup> Ein Autorenteam vom Bureau of Investigative Journalism zeichnet die entsprechenden Einzelereignisse auf und stellt diese zusammenhängend dar: <https://www.thebureauinvestigates.com/drone-war/data/somalia-reported-us-actions-2019-strike-logs>, zuletzt aufgerufen am 04.02.2020).

<sup>77</sup> Ein Autorenteam vom Bureau of Investigative Journalism zeichnet die entsprechenden Einzelereignisse auf und stellt diese zusammenhängend dar (Fielding-Smith/Purkiss/Cheeseman 2019).

<sup>78</sup> Harper 2019.

<sup>74</sup> Vgl. Webersik/Hansen/Egal 2018: 7.

<sup>75</sup> Vgl. ebd.: 35 ff.

unterstützen. Die derzeit rund 500 Mann starke Truppe soll noch bis zu einer Zielstärke von 3.000 Soldaten vergrößert werden.<sup>79</sup>

Zur gleichen Zeit arbeitet die Türkei in Somalia daran, Einfluss und Ansehen des türkischen Staates über die Aktivitäten ihrer nationalen Religionsbehörde (Diyanet) zu erhöhen. Ihr bekanntestes Großprojekt war bisher die Renovierung der „Moschee der Islamischen Solidarität“ in Mogadischu. Mit Raum für 10.000 Gläubige ist diese Moschee die größte am gesamten Horn und zeigt damit, welche Möglichkeiten externen Akteuren auch unter den sehr volatilen Bedingungen in Somalia offenstehen.

Auch der multinationale Erfolg der Anti-Piraterie-Mission EU NAVFOR Atalanta zeigt auf, wo zielgerichtetes Engagement einen positiven Effekt erzielen und der Verwirklichung deutscher Interessen dienen kann. Eine direkte Einflussnahme auf die Handlungsfelder ist für Deutschland aufgrund des Zerfalls staatlicher Strukturen in Somalia nur schwer durchführbar. Der Erfolg der Pirateriebekämpfung durch die Mission EU NAVFOR Atalanta sollte jedoch weiterhin durch den Einsatz deutscher Seefernaufklärer und die Personalunterstützung des logistischen Abstützpunktes in Dschibuti überwacht und erhalten werden.

Die Darstellung der wesentlichen Treiber von Entwicklungen in

den einzelnen Ländern hat die ganze Vielschichtigkeit – auch die der offensichtlichen Defizite – am erweiterten Horn von Afrika aufgezeigt. Neben der rein geografischen Lage der Region bleibt als größtmögliche Gemeinsamkeit das erhebliche Interesse externer Akteure, Einfluss auf lokale oder regionale Entwicklungen zu nehmen.

### 2.3.5 Bewertung im Hinblick auf Afrika 2050

Die wirtschaftliche Bedeutung des Horns von Afrika wird bis 2050 stetig wachsen.<sup>80</sup> Im Zeitraum von 2020 bis 2050 wird durch chinesische und arabische Investitionen eine potente Hafeninfrastruktur errichtet werden, über die ein Großteil der Wirtschafts- und Handelsgüter des afrikanischen Kontinents abgewickelt wird. Dschibuti, Sudan, Eritrea und Kenia verfügen über die größten Häfen an der Ostküste Afrikas.

Die Schieneninfrastruktur wurde vor allem durch chinesische Firmen bereitgestellt und deutlich ausgeweitet – es bestehen Verbindungen über den gesamten Kontinent bis zur westlichen Küste Afrikas. Dies hat es den afrikanischen Staaten Subsahara-Afrikas und der Sahelzone ermöglicht, ihre Wirtschaftsleistung auszubauen. Die klimatischen Bedingungen wie Desertifikation und massive Regenfälle machen die Aufrechterhaltung der Schienen-

<sup>79</sup> Browne 2019.

<sup>80</sup> Vgl. Kapitel 1.3.2.

und Straßeninfrastruktur jedoch aufwendig und kostspielig.

Zwar haben sich die Staaten Sudan, Äthiopien, Südsudan<sup>81</sup> und Eritrea stabilisiert (freie Wahlen, gute Regierungsführung),<sup>82</sup> jedoch können immer noch nicht alle Einwohner am etablierten Wohlstand teilhaben. Das Eintreten von Wild-Card-Szenarien wie einem Staatszerfall hängt, gleich einem Damoklesschwert, über der gesamten Region. Äthiopien bleibt zerklüftet und repräsentiert damit die ethnische Vielfalt des Horns. Die Zentralregierung ist zwar bestimmende politische Kraft, allerdings musste mehr Macht an Regionalvertreter abgegeben werden, um gewaltsame Konflikte zu vermeiden. Das Gewaltmonopol in Form von Streitkräften untersteht der Zentralregierung, allerdings wurden dezentrale Ableger (ethnische Streitkräftegruppen) aufgestellt, die auch in der Peripherie die Sicherheit gewährleisten.<sup>83</sup>

**81** Südsudan bleibt in 2019 auf Rang 3 des fragile-state-index. Als wild-card-scenario für 2050 muss deshalb auch ein Zerfall (failed state) des Landes in Betracht gezogen werden. Vgl. Urmersbach 2019.

**82** Vgl. Deutsche Welle 2019.

**83** Gleichwohl muss ein Zerfall Äthiopiens – zumindest als Worst-Case-Szenario – im Blick behalten werden. Die ethnische Gruppe der Sidama (ca. 3 Mill. Äthiopier) strebt die Autonomie an und könnte damit eine Kettenreaktion unter den übrigen 40 Ethnien des Landes auslösen. Vgl. Schadomsky 2019.

Sudan und Äthiopien haben sich zu den Stabilitätsankern der Region entwickelt. Während Sudan mit bi- und multilateraler Unterstützung das zentrale Transitland für Migration am Horn von Afrika geworden ist, konnte Addis Abeba in Äthiopien sich durch die Weiterentwicklung der Afrikanischen Union zur afrikanischen Diplomatenhauptstadt entwickeln (Vorbild: Brüssel). Dschibuti verfügt über den größten Überseehafen an der afrikanischen Küste und bildet das wirtschaftliche Bindeglied zur europäischen, arabischen und asiatischen Welt. Eritrea konnte nach dem Ableben Afewerki in die Transitionsphase von einer Militärregierung hin zu einer militärisch-zivilen Regierung übergehen. Maßgeblich dazu beigetragen hat die eritreische Diaspora, die durch jahrzehntelange globale Ausbildung nicht nur Finanzmittel allokieren konnte, sondern vor allem für eine Entwicklung in Richtung gute Regierungsführung verantwortlich ist. Somalia existiert zwar in den Grenzen von 2020, ist intern jedoch vollständig in ein dezentrales, föderales System übergegangen.

Neben Somaliland haben sich weitere autonome Regionen herausgebildet. Es bleibt der am wenigsten entwickelte Staat am Horn. Zwar konnte AS weitestgehend unter Kontrolle gebracht werden, die Clanstrukturen des Landes erlaubten jedoch kaum Machtakkumulation in Mogadischu. Die Bereitschaft der Regierungen von Sudan, Südsudan und



Eritrea zur SSR konnte jedoch nur unter deutlichen Zugeständnissen der westlichen Gemeinschaft (hinsichtlich der Ausbildungen im Anti-Terror-Kampf) realisiert werden.

Auch die Projektion 2050 hat gezeigt, dass wesentliche Entwicklungen vor allem aufgrund ausländischer Investitionen (Häfen in Dschibuti, Sudan, Eritrea und Kenia; Eisenbahnverbindungen quer durch den Kontinent) möglich waren. Die ebenso feststellbare Machterosion der Zentralregierungen erleichterte den externen Akteuren die Wahrnehmung ihrer (Partikular-)Interessen. Auch die Schwächung von AS sowie mehrere durchgeführte SSR sind ohne den –in diesem Fall positiven – Einfluss der externen Akteure nicht in dieser Form denkbar.

### 2.3.6 Ableitung des Gestaltungsfelds

Das erweiterte Horn von Afrika lässt (fast) allein aufgrund seiner geografischen Lage kein anderes Gestaltungsfeld als so inhärent und wichtig erscheinen, wie das der externen Akteure. Unter Einbeziehung der wirksamen supranationalen Entitäten sind vorliegend zwölf Völkerrechtssubjekte untersucht worden. Um die weitere Untersuchung und die anschließende Darstellung zu veranschaulichen, bietet sich hier eine erste Typologie ausgewählter externe Akteure an.

China hat nicht zuletzt aufgrund seiner BRI ein gewichtiges Interesse an Hafenrechten und -anlagen im

Roten Meer, entlang der Küstenlinien von Somalia, Dschibuti, Eritrea und dem Sudan bis nach Ägypten. Will es die „String of Pearls“<sup>84</sup> der maritimen Seidenstraße bis nach Afrika ausbauen, so muss es mit den Staaten des Horns bi- bzw. multinationale Verträge schließen, um die Möglichkeiten vor Ort auszuschöpfen. Chinas Engagement zielt also sehr stark auf wirtschaftliches und binationales Handeln. Russland hingegen stößt vor allem in die Räume, die „der Westen“ und allen voran die USA verlassen. Weniger, um den eigenen Fußabdruck zu hinterlassen, als vielmehr, um von den wirtschaftlichen und ressourcenbedingten Vorteilen zu profitieren (Rohstoffbedarf für die heimische Industrie).<sup>85</sup> Der im Oktober 2019 abgehaltene Afrika-Russland-Gipfel in Sotschi hat die neue Bedeutung der afrikanischen Staaten für die Zukunft der russischen Außenpolitik aufgezeigt. Zeitgleich versucht Russland – als hybride Aktivität<sup>86</sup> („Gruppe Wagner“) – durch militärische Ausbildungskooperationen und militärisches Engagement in den afrikanischen Staaten selbst, seinen Einfluss über offizielle Verträge hinaus auszudehnen. Bei zukünftigen Abstimmungen der VN wird sich am Abstimmungsverhalten der afri-

<sup>84</sup> Vgl. European Foundation for South Asian Studies 2019.

<sup>85</sup> Vgl. Mitteldeutscher Rundfunk 2019 und Rüesch 2019.

<sup>86</sup> Vgl. Ng/Rumer 2019 und Hauer 2019.

kanischen Staaten zeigen, wie sich die Kräfteverhältnisse am Horn von Afrika entwickelt haben. Mit seinem eher politisch-militärischem Vorgehen, welches zudem sehr auf praktische Gelegenheit statt strategische Systematik fokussiert ist, unterscheidet sich Russland sehr von China.

Neben China und Russland bauen zudem immer mehr arabisch und islamisch geprägte Länder ihren Einfluss aus. Neben dem türkischen Engagement in Somalia<sup>87</sup> versucht beispielsweise Saudi-Arabien, weitere Proxys für den Krieg im Jemen zu gewinnen.<sup>88</sup> Dies geschieht mit strategischem Ziel, aber bereits in Abhängigkeit des Handelns der gewichtigeren, anderen externen Akteure sowie mit kleinerem Fußabdruck.

Verschiedene bedeutende externe Akteure agieren in den ostafrikanischen Staaten, da sie hier eine Kombination aus günstigen Geofaktoren wie der räumlichen Nähe und dem einfachen seeseitigen Zugang und dem richtigen Maß an Mindeststabilität und guter Regierungsführung vorfinden, die ein langfristiges Engagement in der Region attraktiv machen. Darüber hinaus bietet das erweiterte Horn von Afrika die Möglichkeit, das eigene Engagement nach Zentralafrika oder in die Sahelzone auszudehnen, sobald die Bedingungen hierfür günstiger erschei-

nen. Entwicklungen, die zukünftig den gesamten Kontinent betreffen könnten, zeigen sich am Horn von Afrika zuerst im Gestaltungsfeld der externen Akteure.

## Literaturverzeichnis

Auswärtiges Amt (2019a), Ressortgemeinsame Strategie zur Unterstützung der Sicherheitssektorreform (SSR) im Kontext von Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2247420/222c695ee476e6ec1eaa-350989c08f41/190917-sicherheitssektorreform-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 09.01.2020.

Auswärtiges Amt (2019b), Sicherheitssektorreform, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/krisenpraevention/-/217426>, zuletzt aufgerufen am 09.01.2020.

Auswärtiges Amt (2019c), Sudan: Wirtschaft, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/sudan-node/wirtschaft/203268>, zuletzt aufgerufen am 09.01.2020.

BBC (2019a), Russia Africa Summit: What's Behind Moscow's Push Into the Continent?, in: BBC online 23.10.2019, am 07.01.2020).

BBC (2019b), Powerful ,Putin's Chef' Prigozhin Cooks Up Murky Deals, in: BBC online 04.11.2019, <https://www.bbc.com/news/world-europe-50264747>, zuletzt aufgerufen am 07.01.2020.

Boao, Johnny Erling (2015), Mit einer neuen Seidenstraße endgültig zur Weltmacht, in: Welt online 30.03.2015, <http://www.welt.de/138941273>, zuletzt aufgerufen am 17.10.2019.

Browne, Ryan (2019), US Military Mission in Somalia Could Take Seven Years to Complete, in: CNN online 13.04.2019, <https://edition.cnn.com/2019/04/13/>

<sup>87</sup> Vgl. Hussein/Coskun 2017.

<sup>88</sup> Vgl. Middle East Monitor 2019.

- politics/us-military-somalia-mission/index.html, zuletzt aufgerufen am 04.02.2020.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2019), Das Bundesamt in Zahlen 2018, <https://www.bamf.de/DE/Themen/Statistik/statistik-node.html>, zuletzt aufgerufen 09.01.2020.
- Bundesministerium der Verteidigung (2016), Weißbuch 2016. Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, <https://www.bmvg.de/resource/blob/13708/015be272f-8c0098f1537a491676bfc31/weissbuch2016-barrierefrei-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Bundesregierung (2016), Engagement für Afrikanische Union stärken, in: bundesregierung.de 11.10.2016, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/engagement-fuer-afrikanische-union-staerken-457610>, zuletzt aufgerufen am 27.11.2019.
- Bundesregierung (2018), Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode, [https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag\\_2018.pdf?file=1](https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1), zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Daily Sabah (2019), Djibouti's Biggest Mosque, Courtesy of Turkey, Counts Down to Opening, in: Daily Sabah 25.11.2019, <https://www.dailysabah.com/turkey/2019/11/25/djiboutis-biggest-mosque-courtesy-of-turkey-counts-down-to-opening>, zuletzt aufgerufen am 07.01.2020.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (2017), Better Migration Management am Horn von Afrika, <https://www.giz.de/de/downloads/giz-2019-de-bmm-update-factsheet.pdf>, zuletzt aufgerufen am 27.11.2019.
- Deutsche Welle (2019), Sudan Names First Government Since al-Bashir Ouster, in: Deutsche Welle online 05.09.2019, URL: <https://p.dw.com/p/3P8fN>, zuletzt aufgerufen am 07.01.2020.
- Deutscher Bundestag (2019), Fortschreibung und Weiterentwicklung der Afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung (Drucksache 19/8765), <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/087/1908765.pdf>, zuletzt aufgerufen am 04.03.2020.
- Europäische Kommission (2017), Joint Communication to the European Parliament and the Council, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=JOIN:2017:17:FIN&from=EN>, zuletzt aufgerufen am 25.11.2019.
- European Foundation for South Asian Studies (2019), China's 'String of Pearls' Exhibits The Dragon's Great Game of Loans and Debts, <https://www.efsas.org/China's%20String%20of%20Pearls%20exhibits%20The%20Dragon's%20Great%20Game%20of%20Loans%20and%20Debts.pdf>, zuletzt aufgerufen am 09.01.2020.
- Fielding-Smith, Abigail/Purkiss, Jessica/Cheeseman, Abbie (2019), Somalia: Reported Us Actions 2019, in: The Bureau of Investigative Journalism, <https://www.thebureauinvestigates.com/dro-ne-war/data/somalia-reported-us-actions-2019-strike-logs>, zuletzt aufgerufen am 04.02.2020.
- Forster, Gioia (2019), Friedensnobelpreisträger Abiy Ahmed – Hoffnungsträger am Horn von Afrika, in: Nordwest-Zeitung 12.10.2019, [https://www.nwzonline.de/politik/addis-abeba-friedensnobelpreistraeger-abiy-ahmed-hoffnungstraeger-am-horn-von-afrika\\_a\\_50,6,336515656.html](https://www.nwzonline.de/politik/addis-abeba-friedensnobelpreistraeger-abiy-ahmed-hoffnungstraeger-am-horn-von-afrika_a_50,6,336515656.html), zuletzt aufgerufen am 15.10.2019.

- Fröhlich, Silja (2019), Moscheen in Afrika: Ein Kräfteressen des Nahen Ostens, in: Deutsche Welle online vom 17.12.2019, in: <https://p.dw.com/p/3Uy7A>, zuletzt aufgerufen am 07.01.2020.
- Gerth-Niculescu, Maria (2019), Äthiopien: Gewalt bedroht Reformkurs, in: Deutsche Welle online vom 29.06.2019, <https://p.dw.com/p/3LCyU>, zuletzt aufgerufen am 27.11.2019.
- Gressani, Daniela/Kramarenko, Vitaliy/Casero, Paloma Anós (2017), Staff Report for the 2016 Article IV Consultation – Debt Sustainability Analysis, International Monetary Fund 07.02.2017, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/pdf/2017/dsacr1787.pdf>, zuletzt aufgerufen am 27.11.2019.
- Hähnlein, Rayk (2019), Kein Frieden im Südsudan ohne Reform des Sicherheitssektors (Stiftung Wissenschaft und Politik, Kurz gesagt 18.03.2019), <https://www.swp-berlin.org/kurz-gesagt/2019/kein-frieden-im-suedsudan-ohne-reform-des-sicherheitssektors/>, zuletzt aufgerufen am 11.11.2019.
- Harper, Marry (2019), Jihadists Attack US Training Base at Baledogle, in: BBC online vom 30.09.2019, <https://www.bbc.com/news/world-africa-49879607>, zuletzt aufgerufen am 04.02.2020.
- Hauer, Neil (2019), The Rise and Fall of a Russian Mercenary Army, in: Foreign Policy 06.10.2019, <https://foreignpolicy.com/2019/10/06/rise-fall-russian-private-army-wagner-syrian-civil-war/>, zuletzt aufgerufen am 09.01.2019.
- Hirt, Nicole (2013), The Eritrean Diaspora: Savior or Gravedigger of the Regime? Diaspora Responses to the Imposition of UN Sanctions (GIGA German Institute of Global and Area Studies), [https://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/wp236\\_hirt.pdf](https://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/wp236_hirt.pdf), zuletzt aufgerufen am 09.01.2020.
- Hofmann, Bianca (2019), Äthiopien in der Transformationsphase – Wie entwickelt sich das Land am Horn von Afrika, in: Hans-Seidel-Stiftung vom 01.02.2019, <https://www.hss.de/news/detail/wie-entwickelt-sich-das-land-am-horn-von-afrika-news4220>, zuletzt aufgerufen am 27.11.2019.
- Human Rights Watch (2017), World Report 2018. Eritrea Events of 2017, [https://www.hrw.org/sites/default/files/world\\_report\\_download/201801world\\_report\\_web.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/201801world_report_web.pdf), zuletzt aufgerufen am 11.11.2019.
- Huotari, Mikko/Gaspers, Jan/Eder, Thomas/Legarda, Helena/Mokry, Sabine (2017), China's Emerge as a Global Security Actor. Strategies for Europe (Merics Papers on China 4), [https://www.merics.org/sites/default/files/2017-09/170705\\_MPOC\\_04\\_China%27s\\_Emergence\\_as\\_a\\_Global\\_Security\\_Actor\\_Web.pdf](https://www.merics.org/sites/default/files/2017-09/170705_MPOC_04_China%27s_Emergence_as_a_Global_Security_Actor_Web.pdf), zuletzt aufgerufen am 04.03.2020.
- Hussein, Abdirahman/Coskun, Orhan (2017), Turkey Opens Military Base in Mogadishu to Train Somali Soldiers, in: Reuters.com vom 30.09.2017, <https://www.reuters.com/article/us-somalia-turkey-military/turkey-opens-military-base-in-mogadishu-to-train-somali-soldiers-idUSKCN1C50JH>, zuletzt aufgerufen am 09.01.2020.
- Hurley, John/Morris, Scott/Portelance, Gailyn (2018), Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective (Center for Global Development 04.03.2018), <https://www.cgdev.org/sites/default/files/examining-debt-implications-belt-and-road-initiative-policy-perspective.pdf>, zuletzt aufgerufen am 27.11.2019.
- Kaps, Alisa/Reinig, Alexandra/Klingholz, Reiner (2018), Vom Hungerland zum Hoffnungsträger: Wird Äthiopien

- zum Vorbild für den afrikanischen Aufschwung? (Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung), [https://www.berlin-institut.org/fileadmin/user\\_upload/Vom\\_Hungerland\\_zum\\_Hoffnungstraeger/Aethiopien\\_online.pdf](https://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Vom_Hungerland_zum_Hoffnungstraeger/Aethiopien_online.pdf), zuletzt aufgerufen am 27.11.2019.
- Lumumba, Patrick Loch Otieno (2019), Hasty Elections a Danger for Sudan, in: Mail & Guardian online vom 07.06.2019, <https://mg.co.za/article/2019-06-07-00-hasty-elections-a-danger-for-sudan>, zuletzt aufgerufen am 09.01.2020.
- Mair, Stefan/Weber, Anette (2009), Horn von Afrika und Ostafrika, in: Bundeszentrale für politische Bildung vom 27.05.2009, <https://www.bpb.de/izpb/7996/horn-von-afrika-und-ost-afrika?p=all>, zuletzt aufgerufen am 15.11.2019.
- Matthies, Volker (2006), Konfliktlagen am Horn von Afrika, in: Bundeszentrale für politische Bildung vom 15.08.2006, <http://www.bpb.de/internationales/afrika/afrika/59031/horn-von-afrika>, zuletzt aufgerufen am 15.10.2019.
- Melander, Ingrid/Miriri, Duncan/Arteh, Abdourahim (2018), Dschibuti verstaatlicht Beteiligung am Containerhafen von Doraleh, in: Maritime Logistics Professional vom 10.09.2018, <http://de.maritimeprofessional.com/news/dschibuti-verstaatlicht-beteiligung-containerhafen-262611>, zuletzt aufgerufen am 27.11.2019.
- Messner, J.J. et al. (2019): Fragile States Index 2019, The Fund for Peace: Washington D.C., URL: <https://fundforpeace.org/wp-content/uploads/2019/04/9511904-fragilestatesindex.pdf>, zuletzt aufgerufen am 27.11.2019.
- Middle East Monitor (2019), Activist Calls for Withdrawal of Sudanese Troops from Yemen, in: Middle East Monitor vom 11.09.2019, <https://www.middleeastmonitor.com/20190911-activist-calls-for-withdrawal-of-sudanese-troops-from-yemen/>, zuletzt aufgerufen am 09.01.2020.
- Mitteldeutscher Rundfunk (2019), Interview mit Dr. András Rác zum Thema Russlands Engagement in Afrika. Weltpolitik mit knappen Ressourcen, in: MDR online vom 25.10.2019, <https://www.mdr.de/nachrichten/osteuropa/politik/russland-afrika-interview-racz-100.html>, zuletzt aufgerufen am 09.01.2020.
- Ng, Nicole/Rumer, Eugene (2019), The West Fears Russia's Hybrid Warfare. They're Missing the Bigger Picture, in: Carnegie Endowment for International Peace vom 03.07.2019, <https://carnegieendowment.org/2019/07/03/west-fears-russia-s-hybrid-warfare-they-re-missing-bigger-picture-pub-79412>, zuletzt aufgerufen am 09.01.2020.
- Rüesch, Andreas (2019), Waffen, Militärberater, Landrechte: Russland baut seinen Einfluss in Afrika zielstrebig aus, in: Neue Zürcher Zeitung online vom 11.06.2019, <https://www.nzz.ch/international/russland-in-afrika-moskau-baut-seinen-einfluss-zielstrebig-aus-ld.1486978>, zuletzt aufgerufen am 09.01.2020.
- Schadomsky, Ludger (2015), Staudamm – Streit: Wem gehört der Nil?, in: Deutsche Welle online vom 07.04.2015, <https://p.dw.com/p/1F3f6>, zuletzt aufgerufen am 27.11.19.
- Schadomsky, Ludger (2019), Kommentar: Äthiopiens Reformregierung und die Kräfte des ethnischen Nationalismus, in: Deutsche Welle online vom 23.11.2019, <https://p.dw.com/p/3TUa7>, zuletzt aufgerufen am 09.01.2020.
- Scheen, Thomas (2015), Ein Jahrzehnt lang Grundwehrdienst, in: FAZ online vom 22.04.2015, <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/afrika/men->

- schen-verlassen-eritrea-wegen-repressionen-13552343.html, zuletzt aufgerufen am 07.01.2020.
- Schweizerische Flüchtlingshilfe (2018), Eritrea: Reflexverfolgung, Rückkehr und „Diaspora-Steuer“, <https://www.fluechtlingshilfe.ch/assets/herkunfts-laender/afrika/eritrea/180930-eri-reflexverfolgung-rueckkehr-diasporasteuer.pdf>, zuletzt aufgerufen am 09.01.2020.
- Schwikowski, Martina (2018), Flucht in den Krieg: Von Afrika nach Jemen, in: Deutsche Welle online vom 10.2.2018, <https://p.dw.com/p/2sQmM>, zuletzt aufgerufen am 27.11.2019.
- Schwikowski, Martina (2019), Verhandlungen zu Nil-Damm zurück auf Null?, in: Deutsche Welle online vom 20.09.2019, <https://p.dw.com/p/3PsCx>, zuletzt aufgerufen am 27.11.2019.
- Taylor, Adam (2019), Why Eritrea Didn't Win a Nobel for Its Peace accord when Ethiopia did, in: The Washington Post online vom 11.10.2019, <https://www.washingtonpost.com/world/2019/10/11/why-eritrea-didnt-win-nobel-its-peace-accord-when-ethiopia-did/>, zuletzt aufgerufen am 11.11.2019.
- The Economist (2016), Most-failed State, in: The Economist online vom 10.09.2016, <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2016/09/10/most-failed-state>, zuletzt aufgerufen am 07.01.2020.
- The Economist (2018), Why Eritrea Is Called Africa's North Korea, in: The Economist online vom 14.08.2018, <https://www.economist.com/the-economist-explains/2018/08/14/why-eritrea-is-called-africas-north-korea>, zuletzt aufgerufen am 11.11.2019.
- Transparency International (2019), Corruption Perceptions Index 2018, in: Transparency International online, [https://www.transparency.org/files/content/pages/CPI\\_2018\\_Executive\\_Summary\\_EN.pdf](https://www.transparency.org/files/content/pages/CPI_2018_Executive_Summary_EN.pdf), zuletzt aufgerufen am 27.11.2019.
- UNHCR (2019a), Global Trends: Forces Displacement in 2018, <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>, zuletzt aufgerufen am 09.01.2020.
- UNHCR (2019b), South Sudan Refugee Crisis Explained, <https://www.unrefugees.org/news/south-sudan-refugee-crisis-explained>, zuletzt aufgerufen am 09.01.2020.
- Urmersbach, Bruno (2019), Südsudan: Bewertung nach dem Fragile States Index (FSI) von 2012 bis 2019, in: statista vom 13.05.2019, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/955180/umfrage/bewertung-des-suedsudans-nach-dem-fragile-states-index/>, zuletzt aufgerufen am 25.11.2019.
- Viklenko, Katharina (2018), China als Wettbewerber in Afrika, in: Germany Trade & Invest vom 29.10.2018, <https://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Maerkte/suche,t=china-als-wettbewerber-in-afrika,did=2168536.html>, zuletzt aufgerufen am 27.11.2019.
- Weber, Annette (2016), Back to Square One. Fighting Resumes in South Sudan (SWP Comments), [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2016C36\\_web.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2016C36_web.pdf), zuletzt aufgerufen am 11.11.2019.
- Weber, Annette (2019), Für eine friedliche Transition im Sudan (SWP-Aktuell 52), [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2019A52\\_web.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2019A52_web.pdf), zuletzt aufgerufen am 09.01.2020.
- Webersik, Christian/Hansen, Stig Jarle/Egal, Adam (2018), Somalia: A Political Economy Analysis (Norwegian Institute of International Affairs), <http://hdl.handle.net/11250/2502618>, zuletzt aufgerufen am 09.01.2020.

World Bank Group (2019), Doing Business 2019 Sudan, Washington D.C., <http://documents.worldbank.org/curated/en/985591541425067038/pdf/131829-WP-DB2019-PUBLIC-Sudan.pdf>, zuletzt aufgerufen am 27.11.2019.

Zeit online (2018), Friedensgespräche: Äthiopien und Eritrea schließen Frieden, in: Zeit online 09.07.2018, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2018-07/friedensgespraeche-aethiopien-eritrea-grenzkonflikt-abiy-ahmed-isai-as-afwerki>, zuletzt aufgerufen am 15.10.2019.

Zeit online (2019), Ein Toter bei Demonstrationen gegen Sudans Diktator, in: Zeit online 07.04.2019, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2019-04/omar-al-baschir-sudan-demonstrationen-khartum-toter>, zuletzt aufgerufen am 09.01.2020.



# Kapitel 2.4

## Region Westküste

Senegal, Gambia, Guinea-Bissau,  
Sierra Leone, Liberia, Elfenbeinküste





## 2.4 Region Westküste

### 2.4.1 Einleitung und methodisches Vorgehen

Die als „Westküste Afrika“ definierte Untersuchungsregion setzt sich aus den sieben Ländern Senegal, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Sierra Leone, Liberia und Elfenbeinküste zusammen. Die Region bildet dabei keinen homogenen Raum, der sich trennscharf bestimmen ließe. Sowohl die Verfasstheit der sieben Länder, als auch die sich abzeichnenden Entwicklungen wurden als Ausgangspunkt für die Ableitung möglicher Gestaltungsfelder genutzt.

Hierzu wurde das folgende methodische Vorgehen gewählt: Zunächst wurde relevante sicherheitspolitische Literatur für die Länder der Region systematisch erschlossen und für die weitere Analyse fruchtbar gemacht. In der Folge diente die Szenariotechnik (vgl. Einleitung) als methodische Grundlage. Diese wurde an die Rahmenbedingungen der Untersuchungsregion angepasst. Die gewählte Methode ist dabei sowohl geeignet, den Ist-Zustand darzustellen als auch eine Trenddarstellung für das Jahr 2050 zu entwickeln. Dies erfolgte entlang der Kategorien von PMESII+C unter Berücksichtigung des *Regional Survey – out to 2045* des DCDC als zentralem Referenzdokument.

Im Zuge einer ersten Analyse wurden zehn relevante Einflussbereiche mit insgesamt 52 Einflussfaktoren identifiziert. Daraus wurden

unter Nutzung einer Wirkungsmatrix diejenigen Faktoren ermittelt, die auf ihre Systemumwelt maßgeblich Einfluss ausüben (Aktivfaktoren) oder auf die Einfluss ausgeübt werden kann (Passivfaktoren). Im Ergebnis dieser Wirkungsanalyse erfolgte die Fokussierung auf die fünf Einflussfaktoren mit der höchsten Intensität im System: (1) Regierungsführung, (2) fragile Staatlichkeit, (3) wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, (4) Armut und (5) Infektionskrankheiten/Gesundheitssysteme. Bei der Festlegung der Faktoren fand neben der länderzentrierten Bewertung die Bedeutung für die Untersuchungsregion als Ganzes Berücksichtigung.

### 2.4.2 Charakterisierung der Region

Im Folgenden wird die Untersuchungsregion in groben Zügen charakterisiert. Dabei soll insbesondere auf die politische Entwicklung und auf für die Region prägende Ereignisse eingegangen werden, die für die weitere Untersuchung eine Rolle spielen.

Die sieben betrachteten Länder sind mit ca. zwei bis 15 Millionen Einwohnern gemessen an der Bevölkerungszahl Afrikas relativ klein. Wie auch bei anderen Regionen des afrikanischen Kontinents fällt auf, dass die Länder sowohl innerstaatlich als auch über Grenzen hinweg von einer Inhomogenität hinsichtlich Ethnien, Sprachen, Religionen sowie des Einflusses der kolonialen Vergangenheit geprägt sind. Kolonialmäch-

te waren Frankreich im Senegal, in Guinea und in der Elfenbeinküste, Großbritannien in Gambia und in Sierra Leone, Portugal in Guinea-Bissau sowie die USA in Liberia.

Mit Ausnahme vom Senegal, der im regionalen Gesamtvergleich durch staatliche Stabilität, gute Regierungsführung und eine vergleichsweise positive wirtschaftliche Entwicklung auffällt, kam es in den anderen Staaten nach Erlangung der Unabhängigkeit in den 1960er- und 1970er-Jahren zu politischen Umstürzen sowie Bürgerkriegen, die teilweise über Jahre hinweg anhielten.

Auch wenn in den untersuchten Ländern zwischenzeitlich relativ ähnliche Präsidialsysteme etabliert wurden, so ist die jeweilige Leistungs- und Handlungsfähigkeit staatlicher Institutionen differenziert zu bewerten.

Als ein prägendes Einzelereignis ist die Ebola-Epidemie in den Jahren 2014 bis 2016 herauszustellen. Mit mehr als dreißigtausend Infizierten und zehntausend Todesopfern hatte sie nicht nur erhebliche Auswirkungen auf die Bevölkerung und stellte die Funktionsfähigkeit der betroffenen Staaten auf die Probe, sondern sie rückte die Region auch in den Fokus des internationalen Interesses.

Aus den genannten Gründen war und ist die Region Schauplatz diverser stabilisierender Missionen der

VN<sup>1</sup> wie auch regionaler Organisationen, so zum Beispiel der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS).<sup>2</sup>

### 2.4.3 Analyse der Einflussfaktoren

Im Folgenden wird der Fokus auf die mittels Szenariotechnik identifizierten fünf Einzelfaktoren mit der höchsten Intensität gerichtet: (1) Regierungsführung, (2) fragile Staatlichkeit, (3) wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, (4) Armut sowie (5) Infektionskrankheiten/Gesundheitssysteme. Diese Faktoren werden eingehender untersucht, ihre Bedeutung für die Untersuchungsregion wird herausgearbeitet und Interdependenzen zwischen den Faktoren werden aufgezeigt.

#### 2.4.3.1 Regierungsführung

Die Kolonialmächte beeinflussten aufgrund ihrer eigenen Unterschiedlichkeit die heterogene Entwicklung der Staaten auch über deren Unabhängigkeit hinaus. Nach Erlangung der Souveränität überwog vielerorts zunächst Aufbruchsstimmung. Dennoch kam es – mit Ausnahme vom Senegal – spätestens mit dem Ende der ersten postkolonialen Regierungen zu Auseinandersetzungen, die durch eine Machtübernahme durch das Militär oder mit dessen Hilfe ent-

1 Vgl. Mabe 2001: 101 und Kühne 2011: 198–199.

2 Zu den früheren Stabilisierungsmissionen der Vereinten Nationen in der Region gehörten unter anderem UNOMI, UNAMSIL und UNIOGBS.

schieden wurden. Oftmals stützten sich die neuen Herrscher auch in der Folge auf das Militär ab (zeitweise in Gibraltar) oder das Militär behielt auch formell die Gewalt (zeitweise in Sierra Leone, regional begrenzt in der Elfenbeinküste).<sup>3</sup> Der daraus resultierende Machtzuwachs der Regierenden erstreckte sich vom politischen über den wirtschaftlichen bis hinein in den gesellschaftlichen Bereich, ohne der Bevölkerung bzw. der Opposition politische Mitsprachemöglichkeiten einzuräumen.<sup>4</sup>

Trotz der länderspezifischen Geschichte lassen sich zwei gemeinsame Linien ableiten, welche die Probleme in den politischen Systemen in Teilen erklären können. Zum einen wurden Spannungen, die meist durch eine bereits zu Kolonialzeiten erfolgte Bevorzugung jeweils einer Ethnie begründet sind, bis heute nicht gelöst. Dies lässt sich unter anderem in Guinea beobachten.<sup>5</sup> Zum anderen zeigt sich, dass die Entwicklung der noch recht jungen Nationen sehr stark von der Führungsposition integrierender Persönlichkeiten abhängt und davon, ob diese in der Lage sind, Gegensätze zwischen den Bevölkerungsgruppen zu überbrücken. Darüber hinaus spielen die ehemaligen Kolonialmächte, wie später noch aufgezeigt wird, durchaus noch eine Rolle. Es ist festzuhalten, dass nahezu jeder Machthaber in der jüngeren

Vergangenheit die Strukturen zugunsten eigener Vorteile, wie Machterhalt und Bereicherung, genutzt hat, auch wenn zuletzt vereinzelt positive Entwicklungen im Umgang mit Korruption zu beobachten sind. Die deutlichste Verbesserung zeigte sich in den vergangenen Jahren in Gambia, während der Senegal sogar gesamtafrikanisch in der Spitzengruppe verortet ist.<sup>6</sup>

Die systematische Unterdrückung der Bevölkerung hinsichtlich politischer Teilhabe oder gar der Ausschluss oppositioneller Bevölkerungsgruppen führen maßgeblich dazu, dass sich die Gesamtbevölkerung nicht mit den staatlichen Strukturen identifiziert oder gar den Staat als Ganzes ablehnt.<sup>7</sup>

Ohne eine Strategie der „nationalen Versöhnung“, wie sie beispielsweise in Ruanda<sup>8</sup> nach dem Genozid von 1994 immer mehr voranschreitet, mit einer konsequenten Aufarbeitung von Unrecht und der Förderung demokratischer Prinzipien ist davon auszugehen, dass die Situation im jetzigen Zustand festgefahren bleibt. Als möglicher Stabilitätsanker erscheint indes der Senegal. Das Land zeigt sich derzeit als gefestigte Demokratie und dies wirkt sich auch

<sup>3</sup> Vgl. Erdmann 2009: 11.

<sup>4</sup> Vgl. ebd.

<sup>5</sup> Vgl. Auswärtiges Amt 2019a.

<sup>6</sup> Vgl. Transparency International Deutschland e.V. 2018.

<sup>7</sup> Vgl. hierzu beispielhaft Auswärtiges Amt 2019a.

<sup>8</sup> Vgl. Nshimyumukiza 2009.

positiv auf seine Nachbarstaaten aus.<sup>9</sup>

### 2.4.3.2 Fragile Staatlichkeit

Fragile Staatlichkeit ist in beinahe allen Staaten der Westküste Afrikas ein entscheidender Einflussfaktor. Armut und soziale Ausgrenzung, ein hohes Maß an Korruption sowie wiederkehrende Bürgerkriege und Staatsstriche sind unter anderem potenzielle Ursachen für fragile Staatlichkeit in der Region. Sowohl politische als auch wirtschaftliche Instabilität sind die Folgen.

Wesentliche Probleme, mit denen sich alle sieben Länder konfrontiert sehen, sind Korruption sowie ein ausgeprägter Nepotismus innerhalb der politischen Eliten. Diese Hindernisse für Demokratie sowie eine starke soziale Ungleichheit führen zu immer wiederkehrenden Militärputschen und Bürgerkriegen. Wie auch schon beim Faktor Regierungsführung ausgeführt, existiert eine nicht zu unterschätzende Wechselwirkung zwischen Korruption und der Stabilität bzw. Fragilität eines Staates. Gemessen am *Corruption Perspective Index*<sup>10</sup> finden sich die Staaten der Westküste Afrikas im weltweiten Vergleich unter den Ländern mit der am stärksten ausgeprägten Korruption.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Vgl. Auswärtiges Amt 2019b.

<sup>10</sup> Vgl. Transparency International Deutschland e. V. 2018.

<sup>11</sup> Von insgesamt 180 betrachteten Staaten nehmen die Länder der Untersuchungsregion folgende Plätze

Betrachtet man die einzelnen Staaten, so sind die Verhältnisse in der Region hinsichtlich der Korruption grundsätzlich ähnlich. Lediglich in Gambia (Platz 93 von 180) und im Senegal (Platz 67 von 180) stellt sich die Situation etwas besser dar.<sup>12</sup> Am Beispiel von Guinea-Bissau lassen sich für die Region insgesamt gültige Zusammenhänge ableiten. Fortgesetzte politische Umwälzungen, Nichteinhaltung von Wahlprogrammen, aufeinanderfolgende Militärputsche, anfällige Wirtschaft in Verbindung mit Korruption, schlechte Regierungsführung und Armut sowie das Fehlen sozialer Gerechtigkeit sind Ursachen für politische Instabilität. Korruption innerhalb der Klasse der Eliten beeinträchtigt zusätzlich das Vertrauen in die Arbeitsweise staatlicher Organisationen.

Dennoch sind auch hier Entwicklungen zu beobachten, die optimistisch stimmen. So wurde in Gambia im Jahr 2017 auf internationalen Druck hin der ehemalige Putschführer und langjährige Präsident Yahya Jammeh zum Rücktritt bewogen. Dabei wurden auch Truppen westafrikanischer Staaten als Drohkulisse genutzt, unter anderem aus dem Senegal. Gleichwohl ist es an dieser Stelle noch zu früh, die Arbeit des aktuellen gambischen Präsidenten Adama Barrow zu bewerten.

ein: SEN 67, GMB 93, CIV 105, LBR 120, SLE 129, GIN 138 und GNV 172.

<sup>12</sup> Vgl. Transparency International Deutschland e. V. 2018.

In Liberia wurde Ellen Johnson-Sirleaf im Jahr 2005 zur Präsidentin gewählt. Ihr gelang es, das Land durch einen erfolgreichen Transformationsprozess politisch zu stabilisieren. Im Januar 2018 folgte der erste demokratische Machtwechsel an Präsident George Weah. Die Architektur der Parteienlandschaft folgt dabei vorwiegend der ethnischen Zusammensetzung des Landes.

In Sierra Leone kam es durch den bis ins Jahr 2000 andauernden Bürgerkrieg zum Staatszerfall.<sup>13</sup> Nach dem Ende des Bürgerkrieges, das maßgeblich durch eine internationale Intervention in Form des VN-Einsatzes UNAMSIL sowie durch die Unterstützung Großbritanniens herbeigeführt wurde,<sup>14</sup> zeichnet sich insgesamt eine Verbesserung ab. Dennoch wird die staatliche Stabilität immer noch durch einen deutlichen Unterschied zwischen Arm und Reich sowie die Folgen der Ebola-Epidemie der Jahre 2014 bis 2016 gefährdet, welche nicht nur eine hohe Zahl von Todesopfern forderte, sondern auch die immer noch vorhandenen staatlichen Schwächen deutlich machte. Gleichwohl erscheint derzeit ein erneuter Staatszerfall als unwahrscheinlich.<sup>15</sup>

Der Senegal und die Elfenbeinküste erscheinen als die beiden fortschrittlichsten Staaten der Untersu-

chungsregion. Im Senegal sind die demokratische Ordnung, das Rechtssystem und die Regierungsführung zwar deutlich besser ausgebildet als in den meisten anderen Ländern Afrikas, allerdings bestehen auch hier nach dem Maßstab europäischer Demokratien noch erhebliche Defizite. In der Elfenbeinküste gibt die grundsätzlich positive wirtschaftliche Entwicklung seit dem Amtsantritt von Staatspräsident Alassane Quattara im Jahr 2011 Anlass zur Hoffnung. Gleichwohl kann eine destabilisierende Wirkung von der aus dem Bürgerkrieg rührenden Spaltung des Landes<sup>16</sup> sowie der Nachbarschaft zu Burkina Faso und Mali, die ein grenzüberschreitendes islamistisches Extremismusproblem aufweisen, ausgehen.

#### 2.4.3.3 Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit

Die Staaten der Untersuchungsregion zählen nach dem Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (BIP) zu den 15% der ärmsten Länder der Welt. Lediglich der Senegal (Platz 188 von 228) und die Elfenbeinküste (Platz 179 von 228) sind etwas besser gestellt.<sup>17</sup> Das Wirtschaftswachstum ist an der Westküste Afrikas heterogen verteilt. Während die Elfenbeinküste (ca. 8%), Guinea-Bissau (ca. 6%) und Senegal (ca. 6,5%) einen konstanten jährlichen Wirtschaftszuwachs

<sup>13</sup> Vgl. Junkert 2003: 66–68.

<sup>14</sup> Vgl. Woods/Reese 2008: 75–77.

<sup>15</sup> Vgl. Auswärtiges Amt 2019a.

<sup>16</sup> Vgl. Biele 2020.

<sup>17</sup> Vgl. Central Intelligence Agency (CIA) – World Fact Book.

in den Jahren 2015 bis 2017 aufwiesen und sich damit auch international im oberen Drittel hinsichtlich der Wachstumsraten positionieren konnten, schwankt das BIP-Wachstum in den anderen Ländern stark auf insgesamt eher niedrigem Niveau. Insbesondere in Sierra Leone waren Werte zwischen -20,5% und 6,3% zu verzeichnen.<sup>18</sup> So fuhren im Zuge der Ebola-Epidemie 2014 bis 2016 zahlreiche internationale Investoren ihr Engagement in der Region zurück, was in den betroffenen Staaten (Guinea, Sierra Leone und Liberia) zu erheblichen Wirtschaftseinbußen führte.<sup>19</sup> Zudem ist die wirtschaftliche Diversifikation als unzureichend zu bewerten.

Hervorzuheben ist, dass die Untersuchungsregion reich an Bodenschätzen wie Bauxit, Eisenerz, Gold und Diamanten ist.<sup>20</sup> Bodenschätze werden jedoch auf Basis von Konzessionen zumeist von ausländischen Investoren abgebaut. Handelspartner wie China entsenden hierfür zudem oftmals eigene Arbeitskräfte, sodass die Wertschöpfung nicht in den Abbaustaaten verbleibt und positive Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum daher nur gering sind.

Nach wie vor ist die Landwirtschaft aus ökonomischer Perspektive durch eine unzureichende Produktivität gekennzeichnet. Bei dem sich aktuell abzeichnenden Bevölke-

rungswachstum könnte dies zu einer Verschärfung der Versorgungssituation führen.<sup>21</sup>

Im Ergebnis sind die Staaten der Westküste Afrikas durch eine starke Importabhängigkeit, einen kleinen Binnenmarkt sowie eine geringe Exportbreite geprägt, was sich in entsprechend hohen Güterpreisen im Vergleich zum Einkommen der Bevölkerung widerspiegelt.<sup>22</sup>

#### 2.4.3.4 Armut

Ein Großteil der Menschen in den Staaten der Westküste Afrikas ist arm.<sup>23</sup> Der Bevölkerungsanteil, der unterhalb der Armutsgrenze lebt, liegt bei 40 bis 70%.<sup>24</sup> Alle Länder der Region rangieren gemessen am *Human Development Index* des *United Nations Development Programme* (UNDP) im untersten Bereich und fallen damit in die Kategorie von „Low Human Development“.<sup>25</sup> Diese

<sup>18</sup> Vgl. ebd.

<sup>19</sup> Vgl. Carlowitz/Röndigs 2016: 25–26.

<sup>20</sup> Vgl. Kroll 2013.

<sup>21</sup> Vgl. Michailof 2016.

<sup>22</sup> Vgl. Central Intelligence Agency (CIA) – World Fact Book.

<sup>23</sup> Die Weltbank definiert die Armutsgrenze abhängig vom Bruttonationaleinkommen eines Staats.: In Ländern mit mittlerem Einkommen im unterem Bereich ist eine Person arm, wenn sie weniger als 3,20 US-Dollar (2,80 Euro) pro Tag zur Verfügung hat,

<sup>24</sup> Vgl. Central Intelligence Agency (CIA) – World Fact Book.

<sup>25</sup> Vgl. United Nations Development Programme 2018: 22 ff. Der Human Development Index (HDI) berücksichtigt nicht nur das Bruttonationaleinkommen pro Kopf, sondern ebenso die Lebenserwartung und

Einschätzung wird durch die *World Poverty Clock* (WPC) 2019 für den „Ist-Zustand Armut“ bestätigt. Darüber hinaus stellt die WPC Armutsvorhersagen bis 2030 auf, wobei festzuhalten ist, dass nahezu alle Länder der Region mit der derzeitigen „poverty-escape-rate“ bis 2030 nicht in der Lage sein werden, die *Sustainable Development Goals* (SDG)<sup>26</sup> zu erreichen. In Liberia fällt die Prognose sogar noch schlechter aus und die Armut im Land wird bis 2030 signifikant zunehmen. Positiv wird sich gemäß WPC 2019 nur Gambia entwickeln. Der Prognose zufolge befindet sich das Land bereits jetzt auf einem guten Weg, die SDGs bis 2030 zu erfüllen.<sup>27</sup>

Die Ausgangspunkte für Armut in den jeweiligen Ländern lassen sich in drei Ursachenfelder zusammenfassen: (1) Unterdrückung in der Vergangenheit (vorrangig Ausbeutung durch koloniale Mächte und durch anschließende autoritäre Regimes), (2) fehlende wirtschaftliche Perspektiven (hohe Abhängigkeit der Volks-

wirtschaften von Rohstoffexporten) inklusive mangelndem Zugang zu Bildung und ausgeprägter Ungleichheit sowie (3) klimatische Bedingungen in Verbindung mit einem hohen Bevölkerungswachstum.<sup>28</sup>

Kooperationen mit ausländischen Staaten und durch diese getätigte Investitionen sind primär von deren eigenen Interessen geleitet und dienen weniger dem Ziel, eine wirtschaftlich stabile Region zu schaffen. Beispielsweise sei hier die Ausnutzung von Fischereifangrechten, vorrangig durch China, genannt, die zu Überfischung an der Westküste Afrikas führt. Zudem entsenden „Handelspartner“ häufig eigene Arbeitskräfte bei Infrastrukturprojekten, sodass die Wertschöpfung in den Entsendestaaten verbleibt.<sup>29</sup>

Die genannten Rahmenbedingungen führen folglich zu zahlreichen negativen Auswirkungen, welche sich in allen Ländern der Region, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung, wiederfinden. So bietet die Westküste Afrikas aufgrund der Armut einen hervorragenden Nährboden, in dem (Banden-)Kriminalität, Korruption, Drogenhandel, Schmuggel und Prostitution gedeihen können. Häufig stellen Landflucht sowie Emigration die einzigen Alternativen für die Bevölkerung dar, um der Armut oder Kriminalität zu entgehen.

---

die Dauer der Ausbildung anhand der Anzahl an Schuljahren, die ein 25-Jähriger absolviert hat, sowie der voraussichtlichen Dauer der Ausbildung eines Kindes im Einschulungsalter. Von 189 Ländern belegen: SEN 164, CIV 170, GMB 174, GIN 175, GNB 177, LBR 181, SLE 184.

**26** Bei den Sustainable Development Goals handelt es sich um die 17 durch die Vereinten Nationen aufgestellten Ziele zur nachhaltigen Entwicklung.

**27** Vgl. WPC 2019: <https://worldpoverty.io/>, zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.

**28** Vgl. Bundesregierung 2019a: 11.

**29** Vgl. Zieglmayer 2015.

### 2.4.3.5 Infektionskrankheiten/ Gesundheitssysteme

Ein prägendes Ereignis für die Untersuchungsregion war die Ebola-Epidemie der Jahre 2014 bis 2016. Guinea war Ausgangsland der Epidemie, welche sich trotz Aufklärungskampagnen und behördliche Maßnahmen zur Epidemiebekämpfung lange ungehindert ausbreiten konnte.

Aber auch andere Infektionskrankheiten wie Malaria, Gelbfieber, Durchfallerkrankungen und Cholera sowie HIV/AIDS werden durch die Mängel des Gesundheitswesens begünstigt.<sup>30</sup> Darüber hinaus ist auch eine Zunahme von nicht übertragbaren Erkrankungen zu beobachten. Die Gesundheitssysteme weisen erhebliche strukturelle Defizite auf, die überwiegend in einer Unterfinanzierung begründet liegen. Wie auch in anderen Regionen Afrikas, herrschen ein Mangel an Fachärzten, infrastrukturelle Probleme und mangelnde medizinische Ausstattung vor.

Die Defizite im Gesundheitswesen führten im Zusammenwirken mit der hohen Mobilität und dem niedrigen Bildungsstand der Bevölkerung sowie dem allgemein geringen Vertrauen in staatliche Institutionen (vgl. fragile Staatlichkeit) zu der Entstehung und dem Vorschreiten der Ebola-Epidemie. Im

<sup>30</sup> Vgl. Ärzte ohne Grenzen e. V., Unsere Hilfe in Guinea (Republik), <https://www.aerzte-ohne-grenzen.de/unser-arbeit/einsatzlaender/guinea>, zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.

Verlauf der Epidemie kam es aufgrund mangelnder Akzeptanz der ergriffenen Maßnahmen zudem zu schweren Ausschreitungen sowie Angriffen auf medizinisches Personal und Journalisten.<sup>31</sup> Darüber hinaus hatte die Ebola-Epidemie auch erhebliche Auswirkungen auf die soziale Lage und den gesellschaftlichen Zusammenhalt, die sich durch Gerüchte und Falschmeldungen zusätzlich verschärft haben. So wurden u. a. auch Helfer zu Opfern von Gewalttaten.<sup>32</sup>

Weiterhin ist anzuführen, dass die Ebola-Epidemie zu einem Einbruch der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sowie einem Rückgang ausländischen Engagements und einem Wachstumseinbruch führte.<sup>33</sup>

### 2.4.4 Bewertung aus dem Blick deutscher / europäischer Interessen

Die wirtschaftlichen Interessen Deutschlands und der EU an der Westküste Afrikas sind grundsätzlich als gering zu bewerten, wodurch sich auch die geringe Zahl an wirtschaftlichen Direktinvestitionen erklären lässt.<sup>34</sup> Dennoch verfolgt Deutschland das Ziel, Privatinvestitionen in der Region zu erhöhen und

<sup>31</sup> Vgl. Welt-in-Zahlen: <https://www.welt-in-zahlen.de/laendervergleich.phtml>, zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.

<sup>32</sup> Vgl. Lahai 2017: 17 ff.

<sup>33</sup> Vgl. Sieren/Sieren, Frank 2015: 187.

<sup>34</sup> Vgl. Staack 2019: 8.



damit langfristig sowohl den Frieden als auch die langfristige Entwicklung zu fördern.<sup>35</sup> Lediglich der Zugang zu Rohstoffen könnte Deutschlands Engagement derzeit aus wirtschaftlicher Sicht begründen.

Dem Koalitionsvertrag der Bundesregierung lässt sich entnehmen, dass Deutschland beabsichtigt, den Auf- und Ausbau der afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur voranzutreiben<sup>36</sup> sowie Fluchtursachen zu bekämpfen.<sup>37</sup> Hierzu findet beispielsweise eine Zusammenarbeit mit den senegalesischen Streitkräften statt.<sup>38</sup> Ein dauerhafter militärischer *Foot-Print* in der erweiterten Region stellt gegenwärtig nur der Militärattachéstab in der malischen Hauptstadt Bamako dar.

Die Ebola-Krise hat gezeigt, dass Gesundheitssysteme durch das Auftreten besonders ansteckender Erreger kollabieren und staatliche Strukturen an ihre Grenzen geführt werden können. Dies kann zu regionaler Destabilisierung führen, verbunden mit dem Risiko überregionaler oder gar weltweiter Verbreitung. Neben der individuellen Gefährdung von Menschen können damit auch systemische Auswirkungen wie die Beeinträchtigung nationaler und internationaler Gesundheitsstrukturen oder auch die Störung von Verkehrs- und Wirtschaftssystemen

einhergehen. Für Deutschland gilt es daher, die Einschleppung von Erregern nach Deutschland zu verhindern<sup>39</sup> sowie die Prävention von Epidemien zu fördern und im Falle eines Ausbruchsgeschehens die dessen Bekämpfung zu unterstützen.<sup>40</sup>

Europäische Akteure sind in der Region präsent und aktiv, wenn auch nicht immer unter der Flagge der EU. So spielen insbesondere die ehemaligen Kolonialmächte Frankreich und Großbritannien nach wie vor eine – zumindest teilweise von nationalem Interesse geleitete – bedeutende Rolle. Während Großbritannien einen eher abnehmenden Einfluss in Sierra Leone hat, engagiert sich Frankreich sicherheitspolitisch stark im Senegal, in Gambia und in der Elfenbeinküste. Das zunehmende Engagement außereuropäischer Akteure in der Region – und hier insbesondere Chinas – gilt es aus europäischer Sicht näher zu analysieren, um so möglichst breit abgestimmte Antworten zu finden.

#### 2.4.5 Bewertung in Hinblick auf Afrika 2050

Im Folgenden werden die in Kapitel 1.3 skizzierten Entwicklungen auf die Untersuchungsregion übertragen. Dabei erfolgt eine Auswahl in Abhängigkeit der zu erwartenden Relevanz für die Region.

<sup>35</sup> Vgl. Bundesregierung 2014: 6 ff.

<sup>36</sup> Vgl. Bundesregierung 2018 152.

<sup>37</sup> Vgl. ebd.: 8

<sup>38</sup> Vgl. Bundesregierung 2019b:9.

<sup>39</sup> Vgl. Bundesministerium der Verteidigung 2016: 44 f.

<sup>40</sup> Vgl. Bundesregierung 2019a: 17 und Bundesregierung 2017: 133.

Langfristig ist für die Westküste Afrikas anzunehmen, dass durch weiteres wirtschaftliches Engagement externer Akteure eine positive Entwicklung eintreten wird. Ein wirtschaftlicher Aufschwung wird den Bildungssektor, die Infrastruktur und dadurch das Gesundheitssystem grundsätzlich positiv beeinflussen; dennoch wird durch ein fortgesetztes Bevölkerungswachstum die Teilhabe breiter Bevölkerungsschichten an diesen Entwicklungen weiterhin limitiert sein.

Die generell ungleichmäßige Verteilung von Wohlstand innerhalb der Bevölkerung, insbesondere jedoch starke lokale Unterschiede, wird weiterhin ein starker Konflikttreiber sein. Die spürbare und anhaltende Ungleichheit im Wirtschaftswachstum wird diese lokalen Konflikte weiter befeuern und den Migrationsdruck verstärken. Hinzu kommt der weltweite Megatrend der Urbanisierung. Gegenwärtig erlebt Afrika eine Urbanisierung im Zeitraffer. Diese kann an der Westküste Afrikas die positiven Effekte verstärken, gleichzeitig jedoch im schlimmsten Falle auch als Brandbeschleuniger für die bereits erwähnten Negativeffekte wirken.

Bezüglich der Sicherheitslage wird der überwiegende Anteil der Konflikte in der Region lokal begrenzt bleiben. Von einer vorrangig politischen Motivation dieser Konflikte ist weiterhin nicht auszugehen. Kriminalität und die damit verbundenen Organisationen, begründet in einer

immer noch nicht ausreichend ausgeprägten Staatlichkeit, werden die Hauptursache von Gewalt bleiben.<sup>41</sup>

Auch wird die Gefahr von Violent Extremism, vorrangig durch islamistische Terrorgruppen, die heute eine untergeordnete Rolle in der Region spielt, zu einem berücksichtigenswerten Faktor.<sup>42</sup> Durch einen fortgesetzten Staatszerfall im benachbarten Mali wird es zu einem Spillover-Effekt des islamistischen Terrorismus kommen. Bis 2050 können extremistische Gruppierungen ihre Basen in der Region weiter ausbauen und sich so konsolidieren. Dieser Trend wird durch instabile politische Machtverhältnisse und Machtfaktoren ebenso verstärkt werden wie durch das hohe Bevölkerungswachstum, welches in Verbindung mit der immer noch weit verbreiteten Armut verschärfend wirkt. Eine weitere Verschuldung verstärkt die Abhängigkeitsverhältnisse zu europäischen Staaten, insbesondere Frankreich, aber auch zunehmend außereuropäischen Staaten wie China. Durch sein Vorgehen wird es China bis ins Jahr 2050 möglich sein, seine Präsenz und damit seinen Einfluss in der Region weiter auszubauen und so zu einem relevanten Machtakeur zu werden.

Der Einfluss der sich verändernden klimatischen Bedingungen wird weiter zunehmen und unmittelbare und mittelbare Effekte auf den

<sup>41</sup> Vgl. Vorrath 2015: 8 ff.

<sup>42</sup> Vgl. Grebe/Müller 2019: 97–98.

Gesundheits- und Lebensstandard haben. So wird der Klimawandel die Verfügbarkeit von Wasser und die Produktion von Lebensmitteln beeinträchtigen, was auch zu gesundheitlichen Folgen führen wird. Die Wahrscheinlichkeit eines Ausbruches einer Epidemie sinkt nicht, weil die Fähigkeitsumfänge zur Detektion, Prävention und Behandlung bei einer weiter wachsenden Bevölkerung nicht ausreichen werden.

Gleichwohl sind auch positive Tendenzen zu erwarten. Bis 2050 ist davon auszugehen, dass sich regelmäßige demokratische Regierungswechsel in vielen (west)afrikanischen Staaten etabliert haben. Dabei kann der Senegal eine bedeutsame Rolle aufgrund seiner positiven Entwicklungen spielen. Setzt sich der bisherige Trend fort, so kann dieser Staat als Anker in Nachbarstaaten dienen und damit insgesamt als stabilisierend für die ganze Region wirken.

#### 2.4.6 Ableitung der Gestaltungsfelder

Die Analyse der Einzelfaktoren zeigt auf, dass diese in hohem Maße voneinander abhängen und nicht isoliert gedacht werden können. So lassen sich für die Westküste Afrikas insbesondere drei miteinander verknüpfte thematische Herausforderungen herausstellen:

1. Regierungsführung und fragile Staatlichkeit,
2. Armut und wirtschaftliche Entwicklung sowie

#### 3. Infektionskrankheiten/Gesundheitssysteme

Diese wiederum können ebenfalls nicht losgelöst voneinander betrachtet werden.

Die sich daraus ergebenden Gestaltungsfelder beinhalten sowohl für die Staaten der Region selbst als auch für Deutschland und die EU Handlungsbedarfe und -möglichkeiten. Bezogen auf Deutschland sind diese ganz überwiegend nicht in der Federführung des Verteidigungsressorts zu verorten. Dennoch ergeben sich im Sinne eines vernetzten Ansatzes Möglichkeiten für flankierende Maßnahmen.

Auch wenn sich grundsätzlich positive Tendenzen hinsichtlich Regierungsführung (und damit verbunden fragiler Staatlichkeit) erkennen lassen, so sind die Demokratisierungsprozesse noch nicht abgeschlossen. Innerstaatliche Konflikte und Reminiszenzen an Militärputsche sowie Diktaturen existieren unverändert. Deutschland und die europäischen Staaten sind von den Auswirkungen zumindest indirekt betroffen, haben aber auch Einfluss auf diese. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die immer noch bedeutende Rolle der ehemaligen Kolonialmächte Frankreich und Großbritannien. Eine Stärkung der Demokratie könnte durch Maßnahmen der Rechtsstaatsförderung wie den Ausbau des Justizapparats erreicht werden. Darüber hinaus können durch eine ressortgemeinsame Strategie zur Unterstützung von

„Vergangenheitsarbeit und Versöhnung“ (*Transitional Justice*) in Form von zum Beispiel Historikerkommissionen sowie eine gezielte Förderung in der Entwicklungszusammenarbeit bei Einhaltung demokratischer Standards zur Verfestigung einer stabilen Demokratie führen.

Die unzureichende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Region führt zu spürbarer Armut in Teilen der Bevölkerung. Auch wenn die Regierungen mitunter hochgesteckte Ziele und ambitionierte Pläne entwickelt haben, wird sich die Lage aus eigener Kraft und ohne Investitionen aus dem Ausland kaum bessern. Hier stellt insbesondere die Korruption eine erhebliche Herausforderung dar, die durch die Staaten auch selbst erkannt wird. Die Bekämpfung der Korruption darf sich jedoch nicht in einer symptomatischen Behandlung erschöpfen. Ein weiterer Fokus sollte daher in der Ausbildung, Förderung und Unterstützung demokratischer Parteien und auf transparentem Regierungshandeln liegen.

Die demokratische Aufbruchsstimmung bildet darüber hinaus in der Region einen Anknüpfungspunkt für Deutschland und eröffnet neue Perspektiven für eine europäische Entwicklungspolitik sowie private Investitionen. Wirtschaftsbeziehungen zwischen europäischen und afrikanischen Staaten dürfen daher nicht nur auf den Vorteil europäischer Unternehmen ausgerichtet sein. Vielmehr gilt es im Zusammenwirken mit der Entwicklungszusam-

menarbeit Konzepte zu entwickeln, die eine konsequente Bekämpfung von Armut verfolgen, da die Reduktion der Ungleichheit ein Schlüsselkriterium für den Aufbruch der Region darstellen kann.

Daher empfiehlt es sich im Interesse einer langfristigen Stabilität aus deutscher Sicht, die weiterentwickelten Ziele der Afrikapolitischen Leitlinie der Bundesregierung so umzusetzen, dass die Zusammenarbeit mit der Region Westküste Afrikas noch stärker auf Handel, Investitionen des privaten Sektors und Förderung von Innovationen ausgerichtet und der Fokus auf Beschäftigung und wirtschaftliche Teilhabe gerichtet wird. Angesichts der großen Herausforderungen einer stark wachsenden Bevölkerung sollten die EU und Deutschland den Zugang von jungen Frauen und Männern zu Bildung und Beschäftigung und ihre Teilhabe an wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung, wo immer möglich, in den Mittelpunkt ihres Handelns rücken.<sup>43</sup>

Besondere Aufmerksamkeit an der Westküste Afrikas kommt dem Gestaltungsfeld Infektionskrankheiten und Gesundheitssysteme zu. Der in diesem Teil Afrikas unerwartete Ebola-Ausbruch hat dies deutlich gemacht. Die Region wurde dabei stark in Mitleidenschaft gezogen, da diese nicht nur zum Verlust zahlreicher Menschenleben führte, sondern auch die aufkeimende

---

<sup>43</sup> Vgl. Bundesregierung 2019a: 12.

Wirtschaft schwächte sowie das Vertrauen in nationalstaatliche Akteure und Institutionen und damit die Staatlichkeit unterminierte. Die Epidemie war für die Staaten der Region ein Stresstest und unterstrich mit erschreckender Deutlichkeit den Zusammenhang zwischen schlechter Regierungsführung, Armut und einem mangelhaften Gesundheitssystem. Die hohe Mobilität der Gesellschaft in Verbindung mit kaum zu kontrollierenden Grenzen könnte zukünftig dazu führen, dass sich Epidemien im schlimmsten Falle zu Pandemien<sup>44</sup> weiterentwickeln könnten. Deutschland und die EU wären hiervon unmittelbar und mittelbar betroffen, denn Europa ist als Region offener Grenzen mit einem intensiven Austausch von Waren und Menschen sowie der räumlichen Nähe zum afrikanischen Kontinent besonders anfällig für die rasche Verbreitung von Infektionskrankheiten.<sup>45</sup> Da dieses Gestaltungsfeld zum einen von besonderer Relevanz für die Untersuchungsregion ist, sich daraus zum anderen Parallelen auf den afrikanischen Kontinent übertragen lassen und es Ansatzpunkte für zielgerichtete militärische Unterstützungmaßnahmen gibt, wird

eine detaillierte Betrachtung des Gestaltungsfeldes in Kapitel 3 erfolgen.

## Literaturverzeichnis

- Auswärtiges Amt (2019a), Guinea: Innenpolitik, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/guinea-node/innenpolitik/206132>, zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.
- Auswärtiges Amt (2019b), Senegal: Außenpolitik, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/senegal-node/aussenpolitik/208212>, zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.
- Biele, Eva (2020), Cote d'Ivoire, in: LIPortal – Das Länderinformationsportal, [https://www.liportal.de/no\\_cache/cote-divoire/?type=998](https://www.liportal.de/no_cache/cote-divoire/?type=998), zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.
- Bundesministerium der Verteidigung (2016), Weißbuch 2016. Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, <https://www.bmvg.de/resource/blob/13708/015be272f-8c0098f1537a491676bfc31/weissbuch2016-barrierefrei-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.
- Bundesregierung (2014), Afrikapolitische Leitlinien der Bundesregierung, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/973812/424484/227e-3ae06ed32cb4d81d61a1bbc8b206/2014-05-21-afrikapolitische-leitlinien-data.pdf?download=1>, zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.
- Bundesregierung (2017), Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. Leitlinien der Bundesregierung, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/1213498/d98437ca3ba-49c0ec6a461570f56211f/krisen-verhindern-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.
- Bundesregierung (2018), Ein neuer Aufbruch für Europa Eine neue Dynamik für Deutschland Ein neuer Zusam-

<sup>44</sup> Im Gegensatz zu örtlich und zeitlich begrenzt auftretenden Epidemien stellen Pandemien infektiöse Krankheitsbilder dar, welche sich über Ländergrenzen und ganze Kontinente erstrecken.

<sup>45</sup> Vgl. KAS: Pandemien Explosion, 2019.

- menhalt für unser Land Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 19. Legislaturperiode, [https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag\\_2018.pdf?file=1](https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1), zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.
- Bundesregierung (2019a), Eine vertiefte Partnerschaft mit Afrika. Fortschreibung und Weiterentwicklung der Afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2204146/61736c06103e9a28e328371257ee34f7/afrikaleitlinien-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.
- Bundesregierung (2019b), Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Marcus Faber, Alexander Graf Lambsdorff, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, Ausbildung ausländischer Streitkräfte aus Drittstaaten durch die Bundeswehr in Deutschland (Deutscher Bundestag, Drucksache 19/7263 vom 18.01.2019), <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/072/1907263.pdf>, zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.
- Carlowitz, Philipp von/Röndigs, Alexander (2016), Distribution in Afrika. Distributionslogistik in Westafrika als Beispiel, Springer Verlag: Heidelberg/Berlin.
- Central Intelligence Agency (CIA) – World Fact Book, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>, zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.
- Erdmann, Gero (2009), Zwischen Demokratie und Autoritarismus, in: Informationen zur politischen Bildung 303, Bundeszentrale für politische Bildung: Bonn, S. 11–13, <https://www.bpb.de/system/files/pdf/ES3BIB.pdf>, zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.
- Grebe, Jan/Müller, Melanie (2019), Sicherheit in Westafrika. Die ECOWAS zwischen G5-Sahel und Migrationspartnerschaften, in: Hans-Georg Ehrhart und Michael Staack (Hgg.), Sicherheits- und Friedensordnungen in Afrika. Nationale und regionale Herausforderungen (Demokratie, Sicherheit, Frieden 22), Nomos: Baden-Baden, S. 91–114.
- Junkert, Mathias G. (2003), Auf den Spuren der Kriegsherren. Die Vereinten Nationen und die Privatisierung der Gewalt. Am Beispiel UNAMSIL in Sierra Leone, Tectum: Marburg.
- Kroll, Aleksandra (2013), Rohstoffe in Subsahara-Afrika, in: IHK, <https://www.subsahara-afrika-ihk.de/blog/2013/09/24/rohstoffe-in-sub-sahara-afrika/>, zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.
- Kühne, Winrich (2011), Ziviles Personal in Friedenseinsätzen und Wahlbeobachtung – Die Rolle des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), in: Helmut Vogler und Norman Weiß (Hgg.), Die Vereinten Nationen vor globalen Herausforderungen. Referate der Potsdamer UNO-Konferenzen 2000–2008, Universitätsverlag Potsdam: Potsdam, S. 193–200.
- Lahai, John Idriss (2017), The Ebola Pandemic in Sierra Leone. Representations, Actors, Interventions and the Path to Recovery, Palgrave Macmillan: London.
- Mabe, Jacob E. (2011), Das Afrika-Lexikon. Ein Kontinent in 1000 Stichwörtern, Peter Hammer Verlag: Stuttgart.
- Michailof, Serge (2016), Vorprogrammierte Explosion? Welche Folgen das rasante Bevölkerungswachstum in Afrika südlich der Sahara haben könnte, in: KAS Auslandsinformationen 4/2016, S. 43–56, [https://www.kas.de/documents/252038/253252/7\\_dokument\\_dok\\_pdf\\_47597\\_1.pdf/f0e36725-bc4f-5262-ddd8-7f7544d-5c4f5?version=1.0&t=1539649723766](https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_47597_1.pdf/f0e36725-bc4f-5262-ddd8-7f7544d-5c4f5?version=1.0&t=1539649723766), zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.

- Nshimyumukiza, Jacques (2019), Ruanda, in: LIPortal – Das Länderinformationsportal, [https://www.liportal.de/no\\_cache/ruanda/?type=998](https://www.liportal.de/no_cache/ruanda/?type=998), zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.
- Sieren, Andreas/Sieren, Frank (2015), *Der Afrika-Boom: Die große Überraschung des 21. Jahrhunderts*, Carl Hanser Verlag: München.
- Staack, Michael/Nietz, Sonja (2019) Gibt es eine (neue) deutsche Westafrikapolitik?, in: Sonja Nietz und Michael Staack (Hgg.), *Deutsche Politik in Westafrika / Der Friedensprozess in Mali. Zwei Studien (WIFIS aktuell)*, Verlag Barbara Budrich: Opladen/Berlin/Toronto, 7–32.
- Transparency International Deutschland e. V. (2018), *Korruptionswahrnehmungsindex 2018, Tabellarisches Ranking*, <https://www.transparency.de/cpi/cpi-2018/cpi-ranking-2018/>, zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.
- United Nations Development Programme (2018), *Human Development Indices and Indicators 2018. Statistical Update*, [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018\\_human\\_development\\_statistical\\_update.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf), zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.
- Vorrath, Judith (2015), *Organisierte Kriminalität und Entwicklung: Herausforderungen und Handlungsoptionen in fragilen Staaten Westafrikas (SSOAR)*, [https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/45044/ssoar-2015-vorrath-Organisierte\\_Kriminalitat\\_und\\_Entwicklung\\_Herausforderungen.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2015-vorrath-Organisierte\\_Kriminalitat\\_und\\_Entwicklung\\_Herausforderungen.pdf](https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/45044/ssoar-2015-vorrath-Organisierte_Kriminalitat_und_Entwicklung_Herausforderungen.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2015-vorrath-Organisierte_Kriminalitat_und_Entwicklung_Herausforderungen.pdf), zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.
- Woods, Larry J./Reese, Timothy R. (2008), *Military Interventions in Sierra Leone. Lessons from a Failed State*, CSI Press.
- Ziegelmayr, Usha (2015), „Wir sind hier, weil ihr unsere Länder zerstört“, in: Heinrich Böll Stiftung online vom 07.04.2015, <https://www.boell.de/de/2015/04/07/wir-sind-hier-weil-ihr-unsere-laender-zerstoert>, zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.



# Kapitel 2.5

## Region Golf von Guinea

Ghana, Togo, Benin, Nigeria, Kamerun





## 2.5 Region Golf von Guinea

### 2.5.1 Einleitung und methodisches Vorgehen

Maritime Sicherheit ist für Afrika von zentraler Bedeutung: Aufgrund schlecht ausgebauter Straßen und einer nicht ausreichenden Infrastruktur für landgebundene Schwertransporte aller Art bieten Seetransporte für Güter – insbesondere Schwerlastgüter – eine kostengünstige und realisierbare Alternative für afrikanische Küstenanrainer. Der Seehandel steht vor allem in zwei maritimen Gebieten unter Druck. Zum einen im Golf von Aden und zum anderen im Golf von Guinea.

Der Fokus des folgenden Kapitels liegt auf den Zusammenhängen der Herausforderungen im Golf von Guinea. Diese Region umfasst die Länder Togo, Ghana, Benin, Nigeria und Kamerun. Jene als Ganzes und die Staaten im Einzelnen wurden zuvor anhand der PMESII-Methode (Political, Military, Economic, Social, Information, Infrastructure) sowie mit Hilfe von ausgewählten Arbeitsschritten der Szenariotechnik analysiert. Nach einer ganzheitlichen Betrachtung der Länder wurde festgestellt, in welchen Bereichen ein etwaiges deutsches sicherheitspolitisches Engagement eine positive Wirkung erzielen könnte. Daraus ergaben sich folgende Betrachtungsschwerpunkte:

- Governance
- Ressourcenverknappung

- Wirtschaftliche Anschlussfähigkeit
- Staatsverschuldung
- Militärische Schwäche
- Demografie
- Technologisierung
- Urbanisierung
- Gefährliche nicht-staatliche Akteure
- Wiederkehrende Pandemien

Durch die Analyse dieser Betrachtungsschwerpunkte für die Region Golf von Guinea wurde deutlich: die maritime Dimension ist von besonderer Bedeutung. Der Seehandel steht in Afrika indes vor allem in zwei maritimen Gebieten, dem Golf von Aden und dem Golf von Guinea, unter Druck. Von weltweit 180 Vorfällen der Piraterie im Jahr 2017, ereigneten sich 45 bewaffnete Raubüberfälle im Golf von Guinea. Davon fanden 33 im Seegebiet vor Nigeria statt.<sup>1</sup> Die Unfähigkeit der lokalen Regierungen, den Vorfällen wirksame Mittel entgegenzusetzen, ergibt sich hauptsächlich aus der fehlenden Fähigkeit zur Kontrolle der eigenen territorialen Gewässer. Hinzu kommen unklare Rechtslagen in den Seegebieten und die fehlende Kooperation zwischen den afrikanischen Küstenstaaten.

Im Anschluss an die länderzentrierte Betrachtung wurde der Blick auf die gesamte Region ausgeweitet und auf die Faktoren reduziert, die durch die Bundesrepublik Deutsch-

---

<sup>1</sup> Vgl. International Chamber of Commerce 2019.

land im eigenen Interesse beeinflusst werden können.

### 2.5.2 Charakterisierung der Region

Die Charakterisierung der Region erfolgt ebenfalls nach den oben genannten Betrachtungsschwerpunkten. Der Golf von Guinea ist durch eine enorme Heterogenität gekennzeichnet. Ghana ist in der Region mit Blick auf die demokratischen Strukturen als positives Beispiel zu nennen. Das Land verfügt über schwache und schlecht ausgerüstete Streitkräfte. Ghanas Wirtschaftswachstum gründet sich auf dem Abbau natürlicher Ressourcen. Auch in Togo lassen sich grundsätzlich positive Entwicklungen erkennen. Die Demokratisierung genügt zumindest den Ansprüchen einer *good enough governance*, verzeichnet aber dennoch korrupte Strukturen. Geopolitisch und ökonomisch spielt die Nation keine nennenswerte Rolle.<sup>2</sup>

Die wesentlichen Treiber in der Region sind indes die Hegemonialmächte Nigeria und Kamerun. Wirtschaftlich sind Nigeria und Kamerun im Vergleich zu den anderen Staaten der Region am

stärksten.<sup>3</sup> Ihre Streitkräfte sind trotz objektiv mangelhafter Ausstattung die leistungsfähigsten militärischen Organisationen in der Region.<sup>4</sup>

Benin, Ghana, Togo und Nigeria sind in der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) engagiert. Nigeria ist dabei das bevölkerungsreichste und auch finanzstärkste Mitglied. Gleichwohl droht Nigeria die Kontrolle über den Norden des Landes erneut zu verlieren. Boko Haram hat in dieser Region ein Machtvakuum entstehen lassen. Die Regierung in Lagos wird dieser sogenannten *Violent Extremist Organisation* (VEO) nicht Herr.<sup>5</sup> Ferner wird die Zentralregierung in Lagos weitestgehend ignoriert. Operationen gegen Boko Haram werden lediglich dann geplant und durchgeführt, wenn die Gruppierung direkt gegen die Zentralregierung vorgeht. Korrupte und kleptokratische im System verankerte Strukturen bremsen sowohl die Entwicklung der Governance-Strukturen als auch den wirtschaftlichen Fortgang des Landes.<sup>6</sup> Verstärkt wird dieser Effekt durch die ungehinderte Organisierte Kriminalität (OK) im Süden, die die Rohstoffe des Landes in eigene

2 Vgl. Weltdatenatlas (Knoema): <https://knoema.de/atlas/Togo>, zuletzt aufgerufen am 04.11.2019. Das Bild zu Togo ergibt sich aus der Betrachtung der zur Verfügung stehenden Statistiken. Trends zu Togo lassen sich aus dem statistischen Datenmaterial kurz-, mittel- und langfristig ableiten

3 Vgl. Talibu/bin Ahmad 2016.

4 Vgl. [https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country\\_id=nigeria](https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country_id=nigeria), zuletzt aufgerufen am 11.11.2019.

5 Vgl. Cascais 2019.

6 Mo Ibrahim Foundation 2018: 109.

Gewinne umsetzt. Das Nigerdelta ist die Keimzelle der OK in Nigeria.

Ein gravierender Nebeneffekt der OK in diesem Gebiet ist eine massive Umweltverschmutzung, die durch den Diebstahl von Rohöl und dessen illegaler Weiterverarbeitung verursacht wird. Die Umweltverschmutzung wirkt bis in den Golf hinein und kontaminiert dort vor allem Fischgründe. Dies wiederum führt zu einer weiteren Verschlechterung der Lebensbedingungen der von der Fischerei abhängigen Bevölkerungsanteile. Verschärft werden diese Phänomene durch die virale Armutspiraterie, die in der gesamten Region offenkundig ist. Bemühungen der Anrainerstaaten dieser Form der Erwerbstätigkeit entgegenzuwirken – beispielsweise durch Aufstellung des *International Coordination Center* (ICC) in Yaoundé – und damit den ungehinderten Zugang zum Welthandel zu verbessern, leiden an mangelnder Finanzierung und Ausrüstung.<sup>7</sup> Das ICC dient als übergeordnetes strategisches Koordinierungszentrum der unterschiedlichen Sicherheitszonen und soll die maritime Sicherheit im Golf von Guinea dauerhaft verbessern.

Kamerun galt lange Zeit als Stabilitätsanker der Region mit beständiger, wenn auch nicht vollends demokratischer Regierungsführung.<sup>8</sup> Obwohl der Konflikt zwischen der anglo- und der frankophonen Bevöl-

kerung bereits zuvor latent vorhanden war, eskalierte dieser 2017 mit dem Ausruf der unabhängigen „Republik Ambazonien“.<sup>9</sup> Die Bevorzugung frankophoner Einwohner auf allen Ebenen des Regierungs- und Verwaltungsapparates sowie systemisch gestützte kleptokratische und korrupte Strukturen ließen Kamerun den Status als Vorzeigeland mit potenzieller Strahlkraft in die gesamte Region hinein verlieren.<sup>10</sup> Seither ist der westliche Teil Kameruns Krisengebiet mit separatistischen Tendenzen. Die Nachfolge des sich seit 1982 im Amt befindlichen, 1933 geborenen Präsidenten Biya ist ungeklärt. Auch leidet die Nation unter dem Bürgerkrieg in der Zentralafrikanischen Republik und Flüchtlingsströme überfordern den Osten des Landes. Rebellengruppen und kriminelle Gruppierungen überfallen vor allem Handelsrouten in dem zentralafrikanischen Raum.<sup>11</sup> Die VEO Boko Haram hat ihren Einfluss in Kamerun jedoch größtenteils verloren: Die Kooperation zwischen Kamerun, Tschad, Benin, Niger und Nigeria im Rahmen der *Multinational Joint Task Force* (MNJTF) war auf dem Staatsgebiet Kameruns erfolgreich.

<sup>7</sup> Vgl. Kinzel 2019: 26 f.

<sup>8</sup> United Nations 2017.

<sup>9</sup> Lunn/Brooke-Holland 2019 und Human Rights Watch World Report 2019: Cameroon Events of 2018: <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/cameroon>, zuletzt aufgerufen am 11.11.2019.

<sup>10</sup> United Nations 2017.

<sup>11</sup> Kunowo 2018.

Trotz der skizzierten Heterogenität gibt es Gemeinsamkeiten aller in der Region vertretenen Länder. Die südlichen Küstenregionen sind wirtschaftlich besser entwickelt und dichter besiedelt. Binnenmigration aus dem schwächer entwickelten Norden – aufgrund fehlender Lebens- und Arbeitsperspektiven sowie Versorgungsunsicherheit – ist nicht außergewöhnlich. Fehlende Zugänge zu sauberem Trinkwasser, Elektrizität und mangelhafte hygienische Bedingungen fördern die ohnehin vorhandene globale Tendenz der Urbanisierung auf ein erhöhtes Maß und stellen darüber hinaus eine Herausforderung für das mangelhaft ausgebildete Gesundheitssystem dar. Dieser Umstand begünstigt das Risiko von Seuchen und Pandemien.

Anders als in westlichen Megastädten stellen die Projektion von Sicherheit, die Verwaltung aber auch das Gesundheitssystem die größten Herausforderungen für die Bevölkerung dar. Die Staaten des Golfs von Guinea begreifen das massive Bevölkerungswachstum und die junge Bevölkerung weitestgehend als Chance, aber das Bevölkerungswachstum in Verbindung mit dem nicht schritt haltenden Wirtschaftswachstum muss auch als Herausforderung angesehen werden.

Die Sicherheitskräfte der Region sind nicht in der Lage, Recht und Ordnung flächendeckend durchzusetzen. Grenz- und Küstenschutz, die Bekämpfung der Kriminalität sowie der Umgang mit Unruhen und

Aufständen sind weitere Mangelbereiche staatlichen Handelns. Trotz veralteter Ausstattung, geringer Mobilität und wenig leistungsfähiger Logistik sind die Streitkräfte der Region zunehmend multinational eingebunden und in Auslandseinsätzen engagiert. Fähigkeiten zum Wirken in der maritimen Dimension sind mehr als mangelhaft.<sup>12</sup> Die Ausbildung der Soldaten wird durch Drittnationen wie die USA, Israel, Frankreich oder Großbritannien unterstützt, erreicht aber nicht das Niveau, das es für die Bewältigung der oben genannten Herausforderungen benötigt.

Im folgenden Unterkapitel werden die deutschen und europäischen Interessen, die Treiber und Begründungen für Initiativen und Engagements sind, näher beleuchtet. Ebenso folgt eine Bewertung der Region mit Blick auf das Jahr 2050, womit Chancen, aber auch Risiken dargestellt werden sollen.

## 2.5.3 Analyse

### 2.5.3.1 Bewertung aus dem Blick deutscher / europäischer Interessen

Die Heterogenität des Golfes von Guinea erhöht die Komplexität der Bewertung. Als wesentliche wirtschaftliche und entwicklungspolitische Treiber müssen Nigeria (aufgrund seiner wirtschaftlichen Stärke und der Größe des Landes) und Kamerun

<sup>12</sup> Kinzel 2019: 28 ff.

(als langjähriger Stabilitätsanker der Region) angesehen werden.

Wesentliche Herausforderungen deutscher Sicherheitspolitik ist unter anderem der transnationale Terrorismus.<sup>13</sup> Neben Al-Qaida und dem sogenannten Islamischen Staat (IS) gehört auch die islamistische Terrorgruppe Boko Haram zu den namhaften Bedrohungen für Bevölkerung und Staaten in deren Einflussgebiet. Obwohl Boko Haram bisher keine direkte Bedrohung für das deutsche Staatsgebiet dargestellt hat, ist diese Gruppierung wegen ihrer Bedeutung für die Region von sicherheitspolitischem Interesse. Verbindungen und Treuebekundungen zu Al-Qaida und dem IS sind offenkundig. Der von der Gruppierung verbreitete Terror im Grenzgebiet zwischen Nigeria, Kamerun, Tschad und Niger stellt eine enorme Herausforderung für die staatliche Entwicklung der Länder dar. Die Destabilisierung des nigerianischen Nordens und des kamerunischen Nordwestens erhöht Armut und Migrationsbewegungen, verhindert weiteren staatlichen Aufschwung und begünstigt staatliche Fragilität. Daher wird die von deutscher Seite ausgehende Förderung von Frieden, Sicherheit und Stabilität, wie in den afrikapolitischen Leitlinien formuliert,<sup>14</sup> generell erschwert.

Diese verstärkte Fragilität ist daher eine der großen Herausforderungen Nigerias, die – bei Scheitern des Staates – Strahlkraft auf die gesamte Golfregion und die ECOWAS entwickeln kann.

Wenn auch nicht demokratisch und zuletzt aufgrund der anglophonen Krise zunehmend instabiler und potenziell fragiler, hatte Kamerun lange Zeit den Status eines „Stabilitätsankers“ der Region inne. Togo und Ghana weisen positiv zu bewertende Entwicklungen auf. Obgleich Togo gemessen an westlichen Vorstellungen wenig demokratisch ist, kann die Regierung als vergleichsweise stabil bewertet werden.

In Benin ist der gewaltlose Übergang in den 1990er- und 2000er-Jahren von einem System des Sozialismus zu einem stabilen System der Demokratie beispielgebend. Dennoch sind Korruption, Analphabetismus – insbesondere in den ländlichen Gebieten – und Kriminalität Hindernisse für die Entwicklung des Landes.<sup>15</sup> Benin unterscheidet sich damit nicht signifikant von zahlreichen weiteren afrikanischen Staaten.<sup>16</sup>

Das mögliche Scheitern des Bürgerkriegslandes Zentralafrikanische Republik dagegen stellt, obgleich formal nicht zur Region des Golfs von Guinea gehörig, eine enorme Herausforderung für die hier besprochenen Staaten dar. Weitreichende Konsequenzen für die Länder des Golfs

<sup>13</sup> Bundesministerium der Verteidigung 2016: 34 ff.

<sup>14</sup> Bundesregierung 2017: 44.

<sup>15</sup> Vgl. Paduano 2019.

<sup>16</sup> Mo Ibrahim Foundation 2018: 74.

von Guinea sind absehbar und werden sich vor allem in den Nachbarländern – wie Kamerun – auswirken. Gemäß der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) sind knapp 500.000 Menschen<sup>17</sup> seit Beginn der Krise vor allem nach Kamerun geflüchtet. Die Geflüchteten stellen für den strukturschwachen Norden und Osten des Landes eine Belastung dar.

Schlechte Regierungsführung ist in der gesamten Region verbreitet und bestimmendes Merkmal. Bedenklich ist die negative Entwicklung der Staatsführung in Kamerun. Legt man den Maßstab einer *good enough governance* an, kann eine weiterführende Betrachtung von Togo<sup>18</sup> und Ghana vernachlässigt werden. Vor allem die Regierungen in Nigeria<sup>19</sup> und zunehmend auch in Kamerun gelten als korrupte Regime, die eine nachhaltige Entwicklung und wirtschaftlichen Aufschwung durch Selbstbereicherung hemmen oder gar verhindern.

Neben den oben genannten Herausforderungen formuliert die Bundesregierung die „Gefährdung von [...] Transport- und Handelslinien und der Rohstoff- und Energieversorgung“<sup>20</sup> als weitere wesentliche

Herausforderung für die deutsche Sicherheitspolitik. Vor dem Hintergrund direkter Handelsbeziehungen ist die Region für die Bundesrepublik Deutschland aufgrund eines geringen Handelsvolumens jedoch nicht von großer Bedeutung (exemplarisch 2018: deutsche Einfuhren aus Nigeria: 2,4 Mrd. Euro, deutsche Ausfuhren nach Nigeria: 0,9, Platz 69 von 239 Handelspartnern<sup>21</sup>). Darüber hinaus spielt Nigeria auch für die deutsche Energiesicherheit bestenfalls eine untergeordnete Rolle.

Gleichwohl gehört gemäß den afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung 2019 die Schaffung von Frieden, Sicherheit und Stabilität zu den deutschen außenpolitischen Interessen. Stabilität und freier Handel bzw. wirtschaftliche Entwicklung bedingen einander. Handelsmöglichkeiten mit Europa und Südamerika sind von vitaler Bedeutung für den Zugang zu globalen Handelsmärkten und damit für die wirtschaftliche Entwicklung der Länder des Golfs von Guinea. Die deutsche Sicherheitspolitik muss entsprechenden Faktoren wie Maritimer Sicherheit, dem Anschlusstransport zur Verteilung der Handelsgüter sowie der dazu notwendigen Infrastruktur besondere Aufmerksamkeit widmen.

Unkontrollierte Migration aus der Region des Golfs von Guinea nach Deutschland spielt derzeit keine signifikante Rolle.<sup>22</sup> Inner- und

<sup>17</sup> GIZ: Zusammenhalt zwischen Nachbarn stärken, <https://www.giz.de/de/weltweit/39841.html>, zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.

<sup>18</sup> Mo Ibrahim Foundation 2018: 74.

<sup>19</sup> Bertelsmann-Stiftung 2003.

<sup>20</sup> Bundesministerium der Verteidigung 2016: 41.

<sup>21</sup> Germany Trade & Invest 2019: 4 ff.

<sup>22</sup> Bundesministerium der Verteidigung 2016: 42.

intrastaatliche Migrationsbewegungen sind in der Region vorhanden, Migration nach Deutschland findet derzeit jedoch kaum statt.<sup>23</sup> Vielmehr ist die inner- und intrastaatliche Migration in die Küstenregionen eine Herausforderung für die Länder des Golfs von Guinea, denen es vor dem Hintergrund zunehmender Urbanisierung, der Verschlechterung von Lebens- und Hygienebedingungen und der damit steigenden Gefahr von Pandemien und Seuchen zu begegnen gilt. Es gilt hier, der Megastadt Lagos besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

Die Auswirkungen des Klimawandels verschärfen die Armut der Bevölkerung sowie die Verschlechterung der Nahrungsmittelversorgung, vor allem bei der Landbevölkerung, und führen zu vermehrten Migrationsbewegungen in die Küstenregionen. Diese gipfeln im Auftreten von Piraterie, die im Golf von Guinea vor allem zur Schaffung einer Lebensgrundlage praktiziert wird.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich der Golf von Guinea in vielen Aspekten nicht wesentlich von anderen afrikanischen Regionen unterscheidet. Migration und Terrorismus werden aktuell und auch künftig die vermutlich höchste Aufmerksamkeit von der deutschen Politik und Gesellschaft erfahren und stellen die größten Herausforderungen für die deutsche Sicherheitspolitik dar. Da weder Migration

aus der Region des Golfs von Guinea, noch der lokal ansässige Terrorismus aktuell Relevanz für Deutschland besitzen, erlangen diese Aspekte lediglich eine nachrangige Bedeutung. Im Vergleich zu anderen afrikanischen Gebieten stehen sie, vor dem Hintergrund der Komplexität der Herausforderungen Afrikas sowie limitierter finanzieller und personeller Ressourcen handelnder Ressorts der Bundesregierung, anderen Gebieten nach.

Eingebettet in die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU und ausgehend von der Europäischen Sicherheitsstrategie sowie der Fortschreibung *A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy* von 2016 sind Proliferation von Massenvernichtungswaffen, Terrorismus und organisierte Kriminalität, Sicherheit und Energieversorgung, Klimawandel, scheidende Staaten und regionale Konflikte als Herausforderungen für die europäische Sicherheit formuliert.<sup>24</sup> Die Schaffung von Stabilität innerhalb und außerhalb Europas ist als Ziel der Union formuliert. Als Nachbarschaft wird dabei der Bereich bis nach Zentralafrika definiert. Im erweiterten geografischen Sinne spielt daher der Golf von Guinea eine periphere Rolle. Ausgehend davon begrenzt sich das strategische und sicherheitspolitische Interesse der EU im Golf von Guinea auf die Förderung von Prosperität und Wohlstand sowie die partnerschaftliche Koope-

<sup>23</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2019.

<sup>24</sup> Vgl. EU External Action Service 2016.

ration mit Regionalorganisationen zur Stärkung einer afrikanischen Eigenverantwortung.

Die drei Aspekte Frieden, Sicherheit und Stabilität lassen sich vor allem in den wirtschaftlichen Führungsländern der Region, Nigeria und Kamerun, durch den sicheren Zugang zum Welthandel geeignet fördern. Die finanziellen Verluste dieser Nationen vor allem durch „Armutspiraterie“ und organisierte Kriminalität sind so maßgeblich, dass die maritime Sicherheit momentan einen wesentlichen Faktor zur Förderung von Sicherheit und Stabilität darstellt.

Diesen Ausführungen schließt sich nun die Bewertung des Golfs von Guinea mit Blick auf Afrika 2050 an, bei der Herausforderungen und Entwicklungsvorhersagen im Fokus stehen.

### 2.5.3.2 Bewertung im Hinblick auf Afrika 2050

Die Entwicklung des afrikanischen Kontinents bis 2050 ist von enormer Dynamik und schwer vorhersagbaren Ereignisketten geprägt. Die Heterogenität der Staaten erschwert eine einheitliche Vorausschau. Dennoch lassen sich allgemeine Trends identifizieren. Für den Golf von Guinea sind das vor allem der demografische Wandel, der Klimawandel, die Binnenmigration und die Urbanisierung der Küstengebiete.

Aufgrund einer unverändert hohen Geburtenrate und einer immer besser werdenden und häufiger ver-

fügbaren Gesundheitsversorgung, wird sich die Bevölkerung Afrikas bis 2050 nahezu verdoppeln. Das bevölkerungsreichste Land der Region, Nigeria, wird seine Population ebenfalls von derzeit ca. 200 Millionen auf 350 bis 400 Millionen Menschen nahezu verdoppeln.<sup>25</sup> Da dieses Bevölkerungswachstum regional meist als Chance begriffen wird, werden nationale und internationale Aktionspläne zu dessen Limitierung nicht von Erfolg gekrönt sein. Dieser jungen, mit Zugang zum Informationsraum und zu Bildungsmöglichkeiten ausgestatteten Bevölkerung, muss eine adäquate wirtschaftliche Entwicklung gegenüberstehen, weil nur so eine Überlastung der bestehenden staatlichen Systeme durch Jugendarbeitslosigkeit und Beanspruchung der schwachen Sozialsysteme verhindert werden kann.<sup>26</sup>

Der Klimawandel wird den Golf von Guinea nachhaltig prägen. Die sehr dicht besiedelten südlichen Küstengebiete werden sich dem Anstieg des Meeresspiegels und häufigeren Starkwetterphänomenen ausgesetzt sehen. Der ländlich geprägte Norden wird dagegen von verstärkter Versteppung betroffen sein. Der Verknappung von Ressourcen im Norden – fruchtbares Ackerland, Trinkwasser, Erwerbsmöglichkeiten im Produktionssektor – stehen die von Handel, Entwicklung und besse-

<sup>25</sup> Vgl. Voice of America 2019 und Klingholz et al. 2014.

<sup>26</sup> UK Ministry of Defence 2016: 15.



rer Infrastruktur geprägten Küstenregionen im Süden gegenüber. Die bereits heute mehr als 20 Millionen Einwohner von Lagos können durch die vorhandene Infrastruktur nicht mehr versorgt werden. Häufigere und schwerere Wetterphänomene gefährden die Funktionalität der Stadt und können zum dauerhaften Zusammenbruch kommunaler Versorgung führen.<sup>27</sup>

Das Nord-Süd-Gefälle am Golf von Guinea, die sinkende Lebensqualität im Norden und die in der Region kulturell verwurzelte Tendenz zur Binnenmigration, die Perspektivlosigkeit und der fehlende Zugriff auf Ressourcen der erwerbslosen Jugend führen zur verstärkten Landflucht in die dicht besiedelten südlichen litoralen und urbanen Räume. Dieser Entwicklung steht kein adäquater wirtschaftlicher Aufschwung gegenüber. Den Staaten und Kommunen gelingt es nicht, passende Infrastruktur, Arbeitsplätze und Sozialsysteme zu schaffen. Dies führt zu einer deutlichen Belastung der politischen Systeme.<sup>28</sup>

Aus den wahrscheinlichen wirtschaftlichen, politischen, militärischen und gesellschaftlichen Entwicklungen der Region lassen sich vier Stressoren ableiten:

- Eine Bedrohung der Handelswege im Golf von Guinea und
- die herausgehobene Bedeutung der maritimen Dimension,

- die Fragilität der politischen Systeme durch deren Überlastung, günstige Verhältnisse für (über)regionalen Terrorismus und
- die Gefahr von Pandemien in urbanen Ballungsräumen.

Das Meer um den Golf von Guinea ist und bleibt Erwerbsgrundlage, Lebensader und Motor für die Entwicklung der Region. Der maritimen Dimension kommt aufgrund des Zugangs zum Welthandel eine hervorgehobene Bedeutung zu. „Armutspiraterie“, illegale industrielle Fischerei durch andere Nationen und Schmuggel werden auch 2050 den wirtschaftlichen Aufschwung der Golfländer bremsen und für Handlungsunsicherheit bei Investoren im Speziellen und in den Außenhandelsbeziehungen im Allgemeinen sorgen. Dadurch bleibt der Zugang zu florierenden globalen Märkten verwehrt. Dies verstärkt die Versorgungsunsicherheit urbaner Räume entlang der Küsten – allen voran von Lagos. Die Länder des Golfs von Guinea werden nicht in der Lage sein, eigene Hoheitsgewässer und Küstenabschnitte zu sichern und für handelsbegünstigende Umstände zu sorgen. (Regionale) Maßnahmen, wie beispielsweise das ICC, werden ohne Unterstützung aus Drittländern unterfinanziert und daher ineffektiv bleiben und Erfolge maximal zeitlich und/oder räumlich begrenzt erzielen können.

Dies wird ein wesentlicher Treiber dafür sein, dass die wirtschaftli-

<sup>27</sup> Ebd.: 70 ff.

<sup>28</sup> Ebd.: 16 ff.

che Entwicklung der Nationen nicht mit dem Bevölkerungswachstum oder der durchschnittlichen wirtschaftlichen Entwicklung weltweit mithalten kann. Der Abstand zu den Schwellen- und Industrieländern wird weiter wachsen. Ohne Unterstützung in der maritimen Dimension bleibt die Region „abgehängt“. Eine limitierte Anzahl von Handelspartnern wird sich den Bedingungen dennoch stellen. Die Gewinne daraus werden vermutlich bandenmäßig organisierten Clans zu Gute kommen, die den Einfluss der OK ausdehnen. Diese bedrohen vor allem in Küstennähe die wirtschaftlichen Lebensadern der Staaten des Golfs von Guinea. Auf See wird die Piraterie auch 2050 nicht effektiv von Anrainerstaaten allein bekämpft werden können. Da diese vor allem auf Armut und Ressourcenknappheit fußt und die Nationen keine maritimen Fähigkeiten im Rahmen der Küstensicherung, der Sicherung der *Sea Lines of Communication* (SLOC) und der Festsetzung von Piraten vorhalten können, wird sich die Piraterie wie eine Schlinge um das feingliedrige Netz von Seehandelsrouten des Golfes legen und droht die wirtschaftliche Entwicklung im Raum zu unterbinden.<sup>29</sup>

Einerseits werden politische Systeme und Regierungen in den betroffenen Ländern bis 2050 zunehmend an Stabilität gewinnen. Diese Entwicklung wird durch eine wachsen-

de Mittelschicht getragen werden, die auf wirtschaftlichem Wachstum, besseren Bildungschancen und zunehmender Digitalisierung beruht. Dem steht die demografische Entwicklung, der Migrationsdruck, fehlende Teilhabe und Perspektivlosigkeit einer sehr jungen Bevölkerung und Belastung durch Klimaveränderung gegenüber. Diese negativen Faktoren werden die Entwicklungspotentiale überwiegen. Es zeichnet sich nicht ab, dass der Wandel von einer *bad governance* zu einer *good enough governance* ausreicht, diesen Entwicklungen vollumfänglich Herr zu werden. Unzureichende Wirtschaftsleistung führt zu Verdrängung und Verteilungskämpfen. Der Staat kann die Bedürfnisse aller seiner Bürger nicht befriedigen. Diese Entwicklung wird zu einer zunehmenden Fragilität der Staatlichkeit führen. Der Rückzug des Staates aus dem öffentlichen Leben ist die Folge. Kernaufgaben, wie Schutz der Bürger, Bereitstellung von Grundbedürfnissen oder Rechtssicherheit, werden nicht flächendeckend durch staatliche Organe sichergestellt. In diese Lücke stoßen illegale oder halbstaatliche Gruppierungen, die Pfründe abschöpfen und Macht ausüben.<sup>30</sup>

Der nigerianische Norden bleibt von der wirtschaftlichen Entwicklung abgehängt. Der Staat wird Sicherheits- und Ordnungsaufgaben im Norden nicht mehr wahrnehmen

<sup>29</sup> Ebd.: 93.

<sup>30</sup> Ebd.: 52 ff.

und ein Vakuum hinterlassen. Projekte wie z. B. der Einsatz der MNJTF sind nicht in der Lage, nachhaltig Veränderungen herbeizuführen. Sie wirken sich lediglich lokal und zeitlich begrenzt aus.

Darüber hinaus zeigt sich Kamerun nicht in der Lage, den separatistischen Bestrebungen seiner anglophonen Minderheit nachhaltig zu begegnen. Auch dieser Tendenz gilt es entgegenzuwirken, um die Verfestigung von separatistischen Tendenzen für die Republik Ambazonien entgegen zu stoppen. VEOs werden in Verbindung mit OK die schwachen staatlichen Strukturen ausnutzen. Transregionale bewaffnete Gruppen bekämpfen den Staat entlang religiöser, ethnischer oder sprachlicher Bruchlinien und präsentieren sich als legitime Alternative bis hin zu offenen Bestrebungen zur Autonomie und dem Sturz der Zentralregierung.<sup>31</sup> Dies birgt eine erhöhte Gefahr für die Stabilität der anerkannten Regierungen in der Region. Mit der Migrationsbewegung wandern regionale VEOs auch in den dicht besiedelten Süden ein und suchen in den unkontrolliert wachsenden urbanen Räumen Lücken staatlicher Kontrolle, um ihr alternatives Regime auszubauen. Daher sind Urbanisierung, Migration und Terrorismus eng miteinander verbunden und bedingen sich gegenseitig. Die oben genannten Faktoren wirken sich aufgrund der fehlenden wirtschaftlichen Ent-

wicklung besonders aus. Der Mangel an maritimer Sicherheit in der Region ist Ursache für die fehlende wirtschaftliche Entwicklung.

Die durch unkontrollierte Zuwanderung überlasteten urbanen Ballungsräume dehnen sich ungeplant aus und die für die Kommunen notwendige Peripherie geht durch unkontrollierte Bebauung verloren.<sup>32</sup> Die Grundversorgung mit sauberem Wasser und Elektrizität, die Beseitigung von Abwässern und Abfällen und die Aufrechterhaltung öffentlicher Sicherheit gibt es nur für diejenigen, die sich diesen „Luxus“ leisten können. Krankheiten, verursacht durch verschmutztes Wasser und verunreinigte Nahrung, Vektoren oder mangelnde Hygiene, haben ihren Nährboden in den überfüllten Slums der Megastädte. Die Gesundheitsversorgung ist überlastet und aufgrund fehlender staatlicher Kontrolle findet eine Gesundheitsüberwachung nicht statt. Seuchen und Krankheiten verbreiten sich in der hochmobilen Stadtbevölkerung der stark befahrenen küstennahen Ballungsräume mit großer Geschwindigkeit<sup>33</sup> und bilden den Grundstock für Pandemien. Hier sind alle Industrienationen gefordert, dieser Entwicklung entgegenzuwirken, um die eigene Bevölkerung wirksam zu schützen.

Es schließt sich nun die Ableitung des Gestaltungsfeldes an, wo-

<sup>31</sup> Vgl. Kilcullen 2013: 125 ff.

<sup>32</sup> Vgl. ebd.: 36.

<sup>33</sup> Vgl. Ministry of Defence UK 2016: 33 ff.

mit verdeutlicht werden soll, warum die maritime Dimension für den Golf von Guinea von großer Bedeutung ist.

#### 2.5.4 Ableitung der Gestaltungsfelder

Die Herausforderungen Afrikas sind durch eine enorme Komplexität gekennzeichnet. Dies spiegelt sich auch im Golf von Guinea wider. Vor dem Hintergrund deutscher Interessen und real verfügbarer Ressourcen für ein Engagement in der Region sowie der Ableitung von Handlungsempfehlungen für das Bundesministerium der Verteidigung lassen sich vier wesentliche Handlungsfelder für den Golf von Guinea identifizieren: (1) Maritime Sicherheit, (2) fragile Staatlichkeit, (3) (grenzüberschreitender) Terrorismus und (4) Gesundheitswesen.

Einer der wesentlichen Faktoren für die zu zögerliche Entwicklung der Region ist der fehlende ungehinderte Zugang zum Welthandel. Dieser führt aufgrund geopolitischer Rahmenfaktoren nur über die Dimension See. Vorhandene Rohstoffe und Produktionsgüter können nicht ungehindert exportiert werden. Daher ist die für die wirtschaftliche Entwicklung wesentliche Nutzung des Rohstoffreichtums der Nationen be-, wenn nicht sogar verhindert. Vor allem die Bedrohung der SLOCs durch Piraterie und OK hemmt die wirtschaftliche Entwicklung und schreckt zusätzlich Investoren aus Drittländern ab. Unkontrollierte

Überfischung vor den Küsten verschärft die mangelhafte Nahrungsmittelversorgung sowie die Armut der Küstenbevölkerung.

Regionale oder nationale Initiativen der Golfstaaten greifen nicht weit genug und leiden an Unterfinanzierung und daher an Effektivität. Da sich die Piraterie zum Teil auf Armut zurückführen lässt und zu meist nicht mit militärischen oder hybriden Mitteln agiert, können hier schnell umfangreiche und weitreichende Verbesserungen für die Länder des Golfs von Guinea erzielt werden. Gelingt es, die Piraterie, den Schmuggel entlang der Küsten und die illegale Überfischung wirkungsvoll zu unterbinden, werden bisher brachliegende Handelsrouten revitalisiert.

Gewinne kommen über Steuern den Nationen sowie den Menschen über Lohn- und Verdienstmöglichkeiten zu Gute, was einen wichtigen Beitrag dazu leistet, dass Armutspiraterie als Lebensgrundlage obsolet wird. Durch die Sicherung eigener Hoheitsgewässer und SLOCs im gemeinsamen Verbund wird der OK die Grundlage für die Hehlerei entzogen. Öl, Tropenholz und weitere Produkte können daher nicht mehr illegal vertrieben und der Wertschöpfungskette entzogen werden, was die wirtschaftliche Situation weiter verbessert.

Die Staaten der Region haben die Bedeutung der maritimen Dimension erkannt und erste eigene Initiativen geschaffen, denen es allerdings

an wirtschaftlichen Voraussetzungen fehlt. Ausbildung, Infrastruktur, Personal und Know-how sind nur einige Faktoren, die eigenständig nicht ausreichend gefördert werden können. Eine aus eigenen Initiativen bestehende intrinsische Motivation ist jedoch wesentlich für den Erfolg von Unterstützungsleistungen und kann deutsches Engagement leicht im Rahmen des *African Ownership* einfließen lassen. Mit zielgerichtetem Einsatz kann hier vor Ort erwünschter Erfolg als Grundlage für regionalen Aufschwung generiert werden.

Von daher ist die maritime Dimension inklusive des Schutzes der Küstengewässer von großer Bedeutung.

Doch selbst wenn verstärkte Bemühungen zur Sicherung der Seehandelswege zu einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung in der Region führen, bleibt die Stabilität der Regierungen und politischen Systeme eine Herausforderung. Verwaltungsstrukturen, Sicherheitsapparate und demokratische Strukturen müssen gefördert werden, um den erzielten wirtschaftlichen Aufschwung in die Bevölkerung hinein zu verteilen und damit für staatliche Stabilität zu sorgen. Dies bildet die Voraussetzungen dafür, dass sich die Staaten der Region der Gefahr entziehen, eine Entwicklung in Richtung Failed State einzuschlagen.

Sollte dies nicht gelingen werden sich VEOs aufgrund fehlender staatlicher Kontrolle zunehmend

ausbreiten. Auch wenn die VEOs zurzeit vor allem regional agieren, kann zukünftig nicht ausgeschlossen werden, dass sie mit Hilfe ihrer Verbindungen zur Al-Qaida oder zum IS auch überregional tätig werden. Das führt in der Folge zu einer möglichen Bedrohung deutscher sicherheits- und außenpolitischer Interessen.

## Literaturverzeichnis

Bertelsmann Stiftung (2003), Bertelsmann Transformation Index 2003, <http://bti2003.bertelsmann-transformation-index.de/87.0.html>, zuletzt aufgerufen am 25.11.2019.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2019), Asylgeschäftsstatistik: Jahresbilanz 2018, Meldung vom 23.01.2019, <https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2019/20190123-am-asylgeschaeftsstatistik-dezember.html>, zuletzt aufgerufen am 14.10.2019.

Bundesministerium der Verteidigung (2016), Weißbuch 2016. Zur Sicherheit und zur Zukunft der Bundeswehr, <https://www.bmvg.de/resource/blob/13708/015be272f-8c0098f1537a491676bfc31/weissbuch2016-barrierefrei-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 14.10.2019.

Bundesregierung (2017), Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. Leitlinien der Bundesregierung, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/1213498/d98437ca3ba-49c0ec6a461570f56211f/krisen-verhindern-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.

Cascais, Antonio (2019), Als sich Boko Haram radikalisierte, in: Deutsche Welle online vom 30.07.2019, <https://www.dw.com/de/als-sich-boko-haram-radi->

- kalisierte/a-49761513, zuletzt aufgerufen am 11.11.2019.
- European Union External Action Service (2016), Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, June 2016, [http://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf), zuletzt aufgerufen am 09.11.2019
- Germany Trade & Invest (2019), Wirtschaftsdaten kompakt Nigeria, <https://www.gtai.de/resource/blob/15126/eb8043ef-9d2eb503956f32037b91785c/mkt201611222081-159370-wirtschaftsdaten-kompakt-nigeria-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 25.11.2019.
- International Chamber of Commerce (2019), Maritime Piracy Incidents Down in Q3, yet Gulf of Guinea Remains a Hot Spot, <https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/maritime-piracy-incident-down-in-q3-yet-gulf-of-guinea-remains-a-hot-spot/>, zuletzt aufgerufen am 12.11.2019.
- Kilcullen, David (2013), *Out of the Mountains. The Coming Age of Urban Guerrilla*, Oxford University Press.
- Kinzel, Wolf (2019), Piraterie im Golf von Guinea: Greift der Yaoundé-Prozess? (SWP-Studie 5), [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2019S05\\_kzl.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2019S05_kzl.pdf), zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.
- Klingholz, Reiner/Lill, Felix/Budde, Joachim (2014), Demografie. Wachsen und schrumpfen, in: *Zeit online* vom 06.02.2014, <https://www.zeit.de/2014/07/demografie-iran-nigeria-japan-deutschland/seite-2>, zuletzt aufgerufen am 11.11.2019.
- Kuwonu, Franck (2018), Crisis Worsens in Cameroon, in: *Africa Renewal* December 2018 – March 2019, <https://www.un.org/africarenewal/magazine/december-2018-march-2019/crisis-worsens-cameroon>, zuletzt aufgerufen am 11.11.2019.
- Lunn, Jon/Brooke-Holland, Louisa (2019), *The Anglophone Cameroon Crisis: April 2019 Update* (House of Commons Library Briefing Paper No. 8331), <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8331/CBP-8331.pdf>, zuletzt aufgerufen am 11.10.2019.
- Ministry of Defence UK (2016), *Strategic Trends Programme. Regional Survey – Africa out to 2045* (Development, Concepts and Doctrine Centre), [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/578383/20161121-GST\\_Africa\\_out\\_to\\_2045.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/578383/20161121-GST_Africa_out_to_2045.pdf), zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.
- Mo Ibrahim Foundation (2018), *Ibrahim Index of African Governance, Index Report* von Oktober 2018, <http://s.mo.ibrahim.foundation/u/2018/11/27173840/2018-Index-Report.pdf>, zuletzt aufgerufen am 25.11.2019.
- Talibu, Oladimeji/bin Ahmad, Mohammad Zaki (2016), *Empricing Regional Hegemony in the Periphery: A Case Study of Nigeria*, in: *International Affairs and Global Strategy* 42, <https://www.iiste.org/Journals/index.php/IAGS/article/view/29255/30044>, zuletzt aufgerufen am 11.11.2019.
- Paduano, Stephen (2019), *The Atlantic. The Fall of a Model Democracy*, in: *The Atlantic* vom 29.05.2019, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2019/05/benin-west-africa-model-democracy-fall/590377/>, zuletzt aufgerufen am 08.10.2019.
- United Nations (2017), *International Covenant on Civil and Political Rights, Concluding Observations on the*

Fifth Periodic Report of Cameroon, 30.11.2017, [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/CMR/CO/5&Lang=En](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/CMR/CO/5&Lang=En), zuletzt aufgerufen am 08.10.2019.

Voice of America (2019), Nigeria's Population Projected to Double by 2050, <https://www.voanews.com/africa/nigerias-population-projected-double-2050>, zuletzt aufgerufen am 11.11.2019.

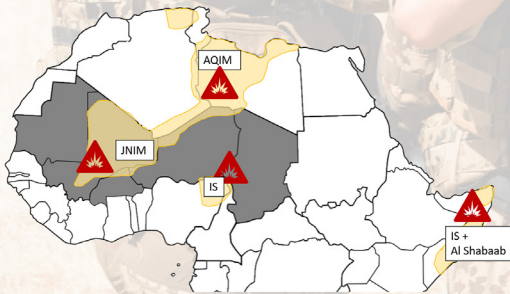






# Kapitel 3 Gestaltungsfelder





# Kapitel 3.1

## VEO

Violent Extremist Organisations



## 3.1 Violent Extremist Organisations

### 3.1.1 Einleitung

Anfang Januar 2020 erklärte Mohamed Ibn Chambas, der UNO-Sondergesandte für den Sahel, die Region sei in den vergangenen Monaten „von einem bisher ungekannten Ausmaß von terroristischer Gewalt erschüttert worden“.<sup>1</sup> Die Gesamtzahl der Gewaltopfer durch Violent Extremist Organisations (VEOs) vervielfachte sich in der Region von 2016 auf über 4.000 Tote in 2019.<sup>2</sup> Diese Entwicklung fand trotz immer größer werdenden internationalen Engagements in den Sahelländern statt. Nachdem Kapitel 2.1 die Sahelregion und VEOs als die größten Treiber dieser Verschlechterung der Sicherheitslage beschrieben hat, beschäftigt sich dieses Kapitel mit Antworten auf die Leitfrage: Mit welchen militärischen Aktivitäten kann den VEOs im Sahel effektiver und effizienter als bisher begegnet werden? Methodisch gliedert sich die Untersuchung wie folgt: zunächst wird eine Fallstudie der VEO JNIM (JAMA'AT NUSRAT AL-ISLAM WA AL-MUSLIMEEN) durchgeführt, um sie dann mit weiteren VEOs zu vergleichen und herauszufinden, woraus die Organisationen ihre Schlagkraft entwickeln. Mit Hilfe dieser Merkmale werden mögliche Ansatzpunkte für militärische

Gegenmaßnahmen in Form von Handlungslinien beschrieben. Diese Handlungslinien dienen als Spiegel für weitergehende Fragestellungen, die sich aus der deutschen Perspektive und der Einsatzrealität ergeben. Abschließend werden diese Fragestellungen bewertet, Empfehlungen abgeleitet und zuletzt die Handlungslinien in konkrete Handlungsempfehlungen überführt.

### 3.1.2 Violent Extremist Organisations

Unter den Begriff VEO fallen auch nicht-religiös motivierte Gruppierungen wie Separatistenbewegungen und Selbstverteidigungsmilizen. Diese sind auch für Gewaltakte verantwortlich, z. B. Anteile der Aza-waad-Bewegung (separatistische Tuareg) seit Beginn der Unruhen in Mali ab 2012 oder das Massaker in Ogossagou im März 2019 mit ca. 157 toten Fulani, welches einer „Selbstverteidigungs“-Miliz aus der Ethnie der Dogon zugeschrieben wird.<sup>3</sup> Der weitaus größte Anteil der Gewalt wird aber durch salafistisch-dschihadistische Gruppierungen hervorgerufen, die die bestehende staatliche Ordnung in Frage stellen und das Ziel verfolgen, eine islamische Regierungsform zu installieren.<sup>4</sup> Im Untersuchungsbe-reich der Studienphase wurden die VEO JNIM, Islamischer Staat in der Großen Sahara (ISGS), ANSAROUL

---

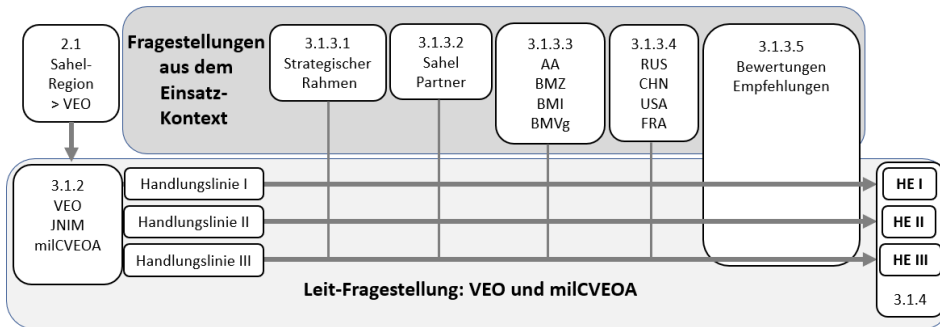
1 Urech 2020.

2 Vgl. Corell 2020.

---

3 Kelly 2019.

4 Vgl. Roetmann et al. 2019: 1.



**Abb. 1:** Roter Faden der Untersuchung (eigene Darstellung).

ISLAM, die grenzüberschreitend in der Drei-Länder-Region Mali, Niger und Burkina Faso aktiv sind sowie BOKO-HARAM im Tschadseebecken, AL-SHABAAB in Somalia und dessen Nachbarländern, näher betrachtet.<sup>5</sup>

Wegen der Relevanz von Mali als aktuelles Einsatzland der Bundeswehr wurde von den drei dort aktiven VEOs die Mitte 2019 für die meisten Anschläge verantwortliche JNIM für die Fallstudie ausgewählt. Da die VEOs den Gestaltungsanspruch eines staatlichen Akteurs erheben, kam das *Instruments of Power-Modell*<sup>6</sup> als Analyserahmen mit folgenden Untersuchungskriterien zur Anwendung:

- Gewünschter Endzustand (*Desired End State*), Ziele und Ideologie
- Diplomatie (*Diplomacy*)
- Information und Nutzung des Cyber- und Informationsraumes (CIR)
- Militär (*Military*)

<sup>5</sup> Vgl. Lebovich 2019.

<sup>6</sup> Vgl. Wimmer 2019.

- Wirtschaft (*Economy*), fokussiert auf Finanzmittel zur Machtprojektion

### 3.1.2.1 Fallstudie JNIM

JNIM wurde 2017 als Zusammenschluss der AQIM (Al Quaida im Maghreb) orientierten Katibate (Untergruppierungen) Ansar al-Din, Mujao, Macina und AQIM in Mali gegründet. Durch die Koordinierungsfunktion dieser neuen Dachorganisation soll mittels Wissens- und Fähigkeitstransfer die Wirksamkeit in der Operationsführung und die Außenwahrnehmung als „Dachmarke“ gesteigert werden.<sup>7</sup> Insgesamt gleicht JNIM eher einer föderalen Struktur mit starken unabhängigen Katibaten als einer starken Zentralorganisation mit schwachen Satelliten.

#### *Gewünschter Endzustand, Ziele und Ideologie*

Das Ziel ist die Erlangung eigener Ordnungs- und Gestaltungsmacht und die Verdrängung staatlicher Ak-

<sup>7</sup> Lebovich 2019.

teure aus der Fläche mit nachfolgender Etablierung einer islamistischen Regierungsform mit der Sharia als geltendem Recht.<sup>8</sup> Um dieses Ziel zu erreichen, wird ein dreiphasiges Vorgehen eingehalten:

1. Eine eher verdeckte Anfangsphase, in der Strukturen im Hintergrund aufgebaut sowie Rückzugsräume geschaffen und gefestigt werden.
2. Die Phase der irregulären Kriegsführung, in der die VEOs erstmalig als sichtbare gewaltsame Akteure durch Anschläge und Angriffe in Erscheinung treten.
3. Die Phase der konventionellen Konfrontation, in der die VEOs offen die Verfahren etablierter Streitkräfte anwenden (Feuer und Bewegung) und gegen staatliche Sicherheitskräfte vorgehen.<sup>9</sup>

Dieses Maoistische-Insurgenzmodell ist flexibel in seinen Phasen.<sup>10</sup>

Als Ideologie zur Legitimation des eigenen Handelns wird ein islamistisches Narrativ genutzt, welches, außer im radikalen Kern, derzeit von proklamatorischer Natur ist. Momentan wird ein eher „gemäßiger Dschihadismus“ vertreten,

was eine tendenziell höhere Akzeptanz in der Bevölkerung begünstigt.<sup>11</sup>

### *Diplomatie*

Das Machtinstrument der Diplomatie spielte bisher eine untergeordnete Rolle.<sup>12</sup> Bis zum März 2020 ist es zu keinen wesentlichen Verhandlungen zwischen der Regierung Malis und JNIM gekommen, was sich aber in Zukunft möglicherweise ändern könnte.<sup>13</sup> Die Außenbeziehungen von JNIM beschränken sich im Wesentlichen auf die internationale salafistisch-dschihadistische Szene, die als eigene Peer Group betrachtet wird. Westliche Regierungen und deren Organisationen werden als Besatzungsmächte angesehen. Da man selbst auf dem „wahren Pfad“ ist, benötigt man keine weiteren Außenbeziehungen und würde durch Friedensverhandlungen nur an Reputation einbüßen.<sup>14</sup>

### *Information*

Ein weiteres Machtinstrument ist die Nutzung von Informationsaktivitäten im CIR. Die Fähigkeit, das eigene Handeln mittels medialer Präsenz erfolgreich zu vermarkten, ist eine entscheidende Stärke der Organisation.<sup>15</sup> Durch gezielte Kampagnen unter Nutzung von Videoprodukten

<sup>8</sup> Center for Strategic and International Studies 2018.

<sup>9</sup> Curtis E. Lemay Center 2020.

<sup>10</sup> US MOD 2018.

<sup>11</sup> Center for Strategic and International Studies 2018.

<sup>12</sup> International Crisis Group 2019.

<sup>13</sup> Vgl. Roger 2020.

<sup>14</sup> Vgl. Göldner-Ebenthal 2019a: 6.

<sup>15</sup> Galan 2018.

via Blogs, anderen Sozialen Medien und auch Radiosendungen wird eine hohe Aufmerksamkeit erlangt. Die gekonnte Inszenierung von Trainingslagern und Anschlägen führt zu einer überzeichneten Wahrnehmung der eigentlichen Stärke und Fähigkeiten der Gruppierung.<sup>16</sup> Mit Hilfe dieser Strategie ist es möglich, selbst infrastrukturell abgeschnittene Gegenden medial zu erreichen und die oft benachteiligten, heterogenen Bevölkerungsgruppen zu beeinflussen. Auch interkommunale und ethnische Konflikte werden zunehmend medial instrumentalisiert, z. B. durch das MACINA-Katibat in Zentralmali. Die Integration verschiedener Ethnien in der Region in eine muslimische Gemeinschaft ist eine der erfolgreichen Kernbotschaften dieser Gruppe.<sup>17</sup>

### *Militär*

Die militärische Durchsetzungskraft hat dazu geführt, dass JNIM in seinem Wirkungsbereich nicht mehr durch lokale Polizei- und Streitkräfte eingehegt werden kann. Angriffe werden unter Anwendung professioneller Einsatzgrundsätze durchgeführt. Eine gute Vorbereitung, hochmobile Gefechtsführung, die Koordination von Feuer und Bewegung, der Einsatz verschiedener Waffensysteme sowie ein schnelles Ausweichen nach erfolgtem Angriff sind kennzeichnend für die Opera-

tionsführung von JNIM. Die Stärkezahlen reichen dabei von kleinen Dispositiven bis zu 100–200 Kämpfer pro Angriff. Es werden keine Räume gehalten, bis auf die eigenen Rückzugsräume, in denen Bewegungs- und Handlungsfreiheit besteht. Strukturell sind die Kräfte in kleinen, dislozierten Einheiten zusammengefasst. Die Gesamtstärke wird auf 1.000–2.000 Kämpfer geschätzt.<sup>18</sup> Diese werden häufig mit regionalem Bezug rekrutiert. Ausländische Kämpfer aus anderen Regionen spielen eine untergeordnete Rolle. Es besteht gleichzeitig ein intensiver, teilweise auch transnationaler Wissens- und Fähigkeitstransfer unter den Gruppierungen, der auch über einen Personalaustausch gewährleistet wird.

### *Finanzmittel*

Die zur Sicherung der Machtbereiche notwendigen militärischen Fähigkeiten bedürfen einer Finanzierung. Die wesentlichen Refinanzierungsmodelle von JNIM sind Maßnahmen der Organisierten Kriminalität (OK), illegale Steuereinnahmen und externe, auch internationale, Spenden. Zu den Maßnahmen gehören Entführungen mit Lösegelderpressungen und der Schmuggel von Waffen, Zigaretten, Drogen und Menschen. Dabei werden jährlich zweistellige Millionenbeträge an USD<sup>19</sup> erwirt-

<sup>16</sup> Ebd.

<sup>17</sup> Vgl. Galan 2018: 2.

<sup>18</sup> Center for Strategic and International Studies 2018.

<sup>19</sup> Vgl. Constellis 2018: 3 ff.

schaftet und verschaffen damit in den sehr armen Wirkungsräumen eine erhebliche Kaufkraft.<sup>20</sup> Diese Finanzmittel unterstützen die umfassende Machtprojektion mit dem Ziel der Schaffung von Abhängigkeiten lokaler Gemeinschaften durch Regierungersatzleistungen in existenziellen Versorgungsbereichen wie Sicherheit, Energie, Gesundheit, Bildung und Verwaltung.<sup>21</sup> Der „Return on Investment“ setzt sich aus der Unterstützung der Zivilbevölkerung und hohe Rekrutierungszahlen zusammen. Ferner werden Finanzmittel für die gezielte Einflussnahme durch Bestechung und Korruption aufgewendet.<sup>22</sup>

### 3.1.2.2 Relevante Gemeinsamkeiten der VEOs

Die erhobenen Befunde aus der Fallstudie der JNIM wurden mit vier anderen VEOs abgeglichen und auf Unterschiede und Gemeinsamkeiten hin untersucht. Die Unterschiede liegen in regionalen Besonderheiten und in der Radikalität der Auslegung der salafistisch-dschihadistischen Ideologie, bei denen Gruppierungen des Islamischen Staates grundsätzlich radikaler und intoleranter sind als Al Quaida-nahe Gruppierungen. Die gefundenen Handlungsempfehlungen sind auf alle Gruppierungen anwendbar; auf eine dezidierte Dar-

stellung der Unterschiede wird daher verzichtet.

Die Gemeinsamkeiten sind:

- Alle fünf VEOs lehnen die Regierungen ihrer Herkunftsstaaten ab und verfolgen eigene konkurrierende, illegale Macht- und Gestaltungsansprüche;
- Sie treten als gewaltsame Akteure in einem „Nicht-Internationalen bewaffneten Konflikt“ auf<sup>23</sup> und können damit zu legitimen militärischen Zielen erklärt werden;
- Sie haben eine salafistisch-dschihadistische Ideologie und streben eine islamistische Regierungsform (Staat, Emirat oder Republik<sup>24</sup>) mit der Sharia als Rechtsform an;
- Die Strukturen sind sehr ähnlich. Es gibt einen inneren harten Kern mit hoher Loyalität zur Organisation und starker ideologischer Aufladung. Darum gibt es auch einen deutlich größeren äußeren Ring von Unterstützern, die in erster Linie an ihrem eigenen Vorteil interessiert sind („fence sitter“);
- Sie bewegen sich in sehr großen Räumen und wissen deren Vorteile zu nutzen;
- Sie betreiben Machtprojektion:
  - durch Informationsaktivitäten im CIR;

<sup>20</sup> Vgl. Krech 2015: 451 f.

<sup>21</sup> Vgl. Constellis 2019: 3.

<sup>22</sup> Vgl. Gaye 2018: 15.

<sup>23</sup> Vgl. Geneva Academy for International Human Law and Human Rights 2020

<sup>24</sup> Vgl. Roetmann et al. 2019: 19.

- durch militärische Fähigkeiten, die sie mit ähnlichen Einsatzgrundsätzen durchführen;
- mit illegal akquirierten Finanzmitteln.

Das Machtinstrument der Diplomatie spielt eine untergeordnete Rolle. Die VEOs haben sich bisher keinem Dialog zugänglich gezeigt. Sowohl die VEOs als auch die legitimen Regierungen ihrer afrikanischen Herkunftsländer und deren westliche Partner tabuisieren den Dialog und Verhandlungen.<sup>25</sup>

### 3.1.2.3 Handlungslinien für militärische Counter-Violent-Extremism-Aktivitäten

Aus den oben dargestellten Gemeinsamkeiten ergeben sich Ansatzpunkte für militärisches Handeln, die sich in drei grundsätzlichen Handlungslinien zusammenfassen lassen. Sie zielen auf die wesentlichen Instrumente der Macht-Projektion von VEOs, denen mit militärischen Aktivitäten begegnet werden kann: Information, Militär und Finanzmittel.

Alle militärischen Aktivitäten werden unter dem Begriff *militärische Counter-Violent-Extremism-Aktivitäten* (milCVEOA) zusammengefasst.

#### *Handlungslinie I: Fähigkeiten der VEOs im CIR*

Diese Handlungslinie richtet sich an dem Machtinstrument Information aus. Ziel der Maßnahme soll es sein, die Überlegenheit im CIR gegenüber VEOs zu gewinnen; den VEOs soll der Zugang zum CIR als Wirkmittel verwehrt werden und das eigene Narrativ so kommuniziert werden, dass es das der VEOs verdrängt.

#### *Handlungslinie II: Militärische Fähigkeiten der VEOs*

Diese Handlungslinie richtet sich an dem Machtinstrument Militär aus. Ziel dieser Handlungslinie soll es sein, das militärische Potenzial der VEOs (personell und materiell) zu zerschlagen. Darüber hinaus sollen VEOs in ihren Rückzugsräumen nachhaltig gestört werden.

Die eigene *Situational Awareness* ist dabei von besonderer Bedeutung, um in den überdehnten Räumen militärische Kräfte effektiv gegen VEOs einzusetzen.

#### *Handlungslinie III: Finanzmittel der VEOs*

Diese Handlungslinie zielt auf die Machtprojektion mit Finanzmitteln; in diesem Falle sehr fokussiert auf die Refinanzierungsmodelle der VEOs. Ziel dieser Maßnahme soll es sein, lukrative Einnahmequellen zu hemmen oder trocken zu legen.

<sup>25</sup> Vgl. International Crisis Group 2019 und Olojo 2019.



### 3.1.3 Maßnahmen und Instrumente: Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse

Dieses Unterkapitel stellt zunächst *Countering-Violent-Extremism*-Konzepte und Konflikt-(De-)Eskalationsmöglichkeiten dar, um die Handlungslinien im abschließenden Bewertungs- und Empfehlungsteil in einen strategischen Rahmen einordnen zu können. Danach erfolgen die Bestandsaufnahmen mit Wirkungsanalysen der Maßnahmen und Instrumente der einzelnen Akteure im Spiegel der Handlungslinien. Diese werden jeweils in einem Zwischenfazit bewertet. Im Schlussteil werden dann alle Inhalte bewertet und Empfehlungen abgeleitet.

#### 3.1.3.1 Strategischer Rahmen

Weder die NATO, noch die Bundeswehr haben bisher eine *Countering-Violent-Extremism* (CVE)-Doktrin. Dem Sachverhalt am nächsten kommt die *Counter Insurgency*-Vorschrift von 2016, die noch stark durch ISAF<sup>26</sup> geprägt ist. Das aktuelle *Preventing and CVE*-Konzept der VN bewegt sich bewusst von den eher militärlastigen *Counter-Terrorism*-Konzepten des *Global War on Terror* weg und fokussiert mehr auf die tiefer liegenden Ursachen des *Violent Extremism*.<sup>27</sup> Als Ursachen werden schwache Staatlichkeit mit mangelnder Verantwortungsüber-

nahme und Legitimität, Exklusion und Marginalisierung von Bevölkerungsgruppen sowie ein zu schwaches Engagement der Zivilgesellschaft verstanden.<sup>28</sup> So sieht der *UN Action Plan for Prevention of Violent Extremism* aus dem Jahr 2015 für die politischen Rahmenbedingungen zur Umsetzung die Notwendigkeit einer nationalen Eigenverantwortung der Nationen mit einem vernetzten Ansatz aller Regierungsressorts unter Einbeziehung der Gesamtgesellschaft vor. Dazu sind folgende Haupttätigkeitsfelder umzusetzen:

1. Dialog & Konfliktprävention;
2. Stärkung guter Regierungsführung, der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit;
3. Einbindung der Kommunen;
4. Gleichberechtigung und Frauenförderung;
5. Förderung der Jugend;
6. Bildung und Ausbildung sowie Beschäftigungsprogramme;
7. Strategische Kommunikation in Internet und Sozialen Medien.<sup>29</sup>

Zusammengefasst ist gute Regierungsführung über alle Politikbereiche die beste Präventionsstrategie gegen *Violent Extremism*.<sup>30</sup>

Insbesondere in der Sahelregion zeigt sich in diesem Zusammenhang, wie bereits in Kapitel 2.1 ausgeführt, erheblicher Handlungsbedarf. Es gilt die Regierungsführung zu verbessern, um die multi-ethnischen Gesellschaften auf die anstehenden

<sup>26</sup> International Stabilisation Force Afghanistan, NATO-non-article 5 Mission in AFG.

<sup>27</sup> Vgl. Baks et al. 2019: 3 ff.

<sup>28</sup> Vgl. O'Neill/Sheely 2019.

<sup>29</sup> Vgl. UN 2015.

<sup>30</sup> Vgl. O'Neill/Sheely 2019.

Herausforderungen des Klimawandels mit weiterer Degradation der Böden und Fortschreiten der Desertifikation sowie den negativen Folgen des Bevölkerungswachstums vorzubereiten.

Folgende, in der einschlägigen Literatur diskutierte Ansätze erscheinen in diesem Zusammenhang erwähnenswert: Münkler kommt bei der Analyse von Strukturanalogien der präwestfälischen Ordnungen im 30-jährigen Krieg mit den heutigen Konflikten im Sahel zu dem Schluss, dass derartige Konflikte nicht durch externe Akteure zu beenden sind und militärisches Eingreifen derer zumeist das Gegenteil des eigentlichen Ziels bewirkt.<sup>31</sup>

Die Arbeiten von Göldner-Ebenthal und Roetmann zeigen Wege der Konfliktdeskalation im Umgang mit salafistisch-dschihadistischen VEOs auf, indem sie das Modell nach Matesan diskutieren.<sup>32</sup> Dieses teilt die Wege der Deeskalation in drei Archetypen ein: 1. *Incapacitation* bedeutet, dass der Organisation trotz des Willens zur Gewaltanwendung, diese nicht mehr möglich ist, da ihr die Fähigkeiten dazu fehlen. Dazu werden zwei Möglichkeiten erwähnt: erstens die militärische Zerschlagung und zweitens ein zu großer Verlust an Unterstützung durch die Bevölkerung und aus der eigenen Organisation. Es fehlen also die Mittel.

Unter 2. *Adaption* versteht sich eine Abkehr vom Weg der Gewalt als eine strategische Entscheidung, trotz vielleicht noch vorhandener Mittel. Der dritte Typus *Disillusionment* wird in diesem Kontext als zu unwahrscheinlich angenommen.<sup>33</sup> Aus der Untersuchung von Ansar Dine in Mali (Untergruppierung von JNIM) werden als mögliche Zukunftsszenarien für die Konfliktdeskalation mit salafistisch-dschihadistischen VEOs die völlige militärische Zerschlagung und zeitnahe Friedensverhandlungen als unwahrscheinlich abgeleitet.<sup>34</sup> Die Interviewpartner der Studie betonten die friedvolle strategische Adaption der VEOs als einzig gangbaren Weg hin zu einer dauerhaften Konfliktlösung.<sup>35</sup>

Eine weitere interessante Diskussion ist die um die Inklusions-Moderations-Hypothese (*inclusion moderation hypothesis*, manchmal auch nur *moderation theory* genannt). Hier finden sich zwei Lager: Die Gegner behaupten, dass radikale islamistische Bewegungen grundsätzlich nicht in den politischen Prozess integrierbar sind. Die Befürworter entgegnen, dass eben genau dies zu wenig versucht wird. Husnul hat 2017 eine Fallstudie über moderaten Salafismus in Pakistan veröffentlicht.<sup>36</sup> Er kommt dabei zu dem Schluss, dass

<sup>31</sup> Vgl. Münkler 2017: 833.

<sup>32</sup> Vgl. Göldner-Ebenthal 2019a: 15 f. und Roetmann et al. 2019.

<sup>33</sup> Vgl. Roetmann et al. 2019: 31 f.

<sup>34</sup> Vgl. Roetmann et al. 2019: 1.

<sup>35</sup> Vgl. Roetmann et al. 2019: 1.

<sup>36</sup> Vgl. Husnul 2017.

die allgemeingültige Annahme, Salafismus sei als Ideologie per se immer gewaltsam, in Frage zu stellen ist. Er sieht salafistische Bewegungen nicht als homogene, sondern als diverse Organisationen, in denen auch moderate Strömungen vorhanden sind. Diese moderaten Anteile gilt es nach Gewaltverzicht in die politische Teilhabe zu führen. Eine der ganz wenigen Arbeiten mit Blick auf die G5-Länder hat Cavatorta über die Anwendbarkeit der *Moderation*-Hypothese bei islamistischen Parteien in Mauretanien vorgelegt.<sup>37</sup> Er leitet ab, dass sich islamistische Bewegungen nach Inklusion in ein Parteiensystem nicht anders als nicht-religiöse Parteien verhalten und ebenso zwischen Idealwerten und Pragmatismus abwägen, also durchaus integrierbar sind. Das Narrativ, dass *bad guys* durch Moderation zu *good guys* werden, hält er aber eher für Wunschdenken als Realität.

### 3.1.3.2 Herausforderungen in der Zusammenarbeit mit den Sahel-Partnerländern

Mali ist es nach seiner Unabhängigkeit nicht gelungen, eine stabile Staatlichkeit über das gesamte Staatsterritorium hinweg zu etablieren. Es blieb stets von internationalen Zuwendungen abhängig, da es nicht gelang, eine Volkswirtschaft aufzubauen, die alle Staatsausgaben tragen konnte. Die Entwicklungsgelder flossen in überproportionalen

Mengen („donor darling“).<sup>38</sup> Kritiker sprechen von erlernter Hilfslosigkeit und fehlender Verantwortungsbereitschaft der politischen Elite.<sup>39</sup> Der gesamte Staatsapparat wird als Potemkinscher Staat beschrieben. So entspricht auch der Sicherheitssektor französischer Prägung vordergründig zunächst internationalen Standards,<sup>40</sup> ist de facto aber eine hohle Struktur. Er führt inzwischen die Korruptionsbarometer der Institutionen mit 47%-Bestechlichkeitsrate bei der Polizei<sup>41</sup> an und wird immer wieder selbst der Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit bezichtigt.<sup>42</sup> Die Historie von Staatsputschen durch Militärs (zuletzt 2012) führte bei den Regierungseliten zu einer Vermeidungshaltung gegenüber dem Aufbau starker Sicherheitsorgane. Deswegen wird Kritik laut, dass man eigene Sicherheitsaufgaben gern an zuverlässige externe Akteure wie die VN oder EU delegiert, um dann auch noch von den hohen Etats der Missionen wirtschaftlich profitieren zu können.<sup>43</sup> Insbesondere die Regierung in Mali gilt als besonders reformunwillig, im Gegensatz zu Niger und Burkina Faso, denen eine gewisse *Compliance* unterstellt wird.<sup>44</sup>

<sup>38</sup> Vgl. Kurtz 2020.

<sup>39</sup> Vgl. Devermont 2019.

<sup>40</sup> Vgl. Craven-Matthews 2018.

<sup>41</sup> Ammour 2019.

<sup>42</sup> Vgl. Ammour 2020: 2.

<sup>43</sup> Vgl. Tull 2011; Tull 2019.

<sup>44</sup> Vgl. Devermont 2019.

<sup>37</sup> Vgl. Cavatorta 2017: 321.

Wer schlecht geführt, bei ausstehendem Sold, mit unzureichender Ausrüstung und im Ernstfall ohne Aussicht auf schnelle Rettung in einem gefährlichen Umfeld Sicherheit schaffen soll, tut dies – wenn überhaupt – nur mit geringem Elan. Diese einfache Wahrheit gilt nicht nur für malische Sicherheitskräfte. Diese grundlegenden Defizite veranschaulichen, dass der malische Sicherheitssektor in vielen Bereichen nicht reformiert, sondern überhaupt erst einmal aufgebaut werden muss, um in einem Mindestmaß zu funktionieren. Andernfalls werden angebliche Brigaden und Regimenter in der Realität weiterhin nur aus einem Bruchteil der Sollpersonalstärke bestehen, Kommandeure nicht wissen, welche und wie viele Kräfte tatsächlich unter ihrem Kommando dienen, und effektive Operationsplanungen unmöglich sein. Um dies zu ändern, müssten die Führungskräfte im Sicherheitssektor noch stärker leistungsorientiert generiert werden. Doch die in Mali traditionell auf Familienbanden und persönlichen Netzwerken basierende Elitenrekrutierung steht dem noch oft im Weg.<sup>45</sup>

Die Sicherheitssektoren der Sahel-Partnerländer Mali, Burkina Faso und Niger sind, trotz hoher prozentualer Anteile der Ausgaben in

den Staatshaushalten,<sup>46</sup> de facto unterfinanziert. Bei der Beauftragung/Durchführung von Fähigkeitskooperationen und Ertüchtigungsinitiativen ist auch das Absorptionsproblem der Administrationen der Empfängerländer zu bedenken. Diese können mitunter nicht in der Lage sein, alle Hilfsangebote umzusetzen.<sup>47</sup>

Ferner bleibt die Interaktion der Geber- und Empfängerländer bei jeder Fähigkeitskooperation eine Herausforderung. Es konnte nur ein Verhalten positives militärhistorisches Beispiel für eine erfolgreiche Fähigkeitskooperation (*capacity building*) in Afrika in den letzten 20 Jahren gefunden werden. Dieses fand in Sierra Leone mit den externen Akteuren VN und Großbritannien statt. Hier waren die hohe politische Zielkongruenz der lokalen Regierung und Großbritanniens sowie eine sehr enge Zusammenarbeit beider Streitkräfte in einem *Mentoring-Partnering-System* mit gemeinsamer Operationsführung die Erfolgsfaktoren.<sup>48</sup>

#### *Zwischenfazit Sahel-Partnerländer*

Die Sicherheitssektoren der Sahel-Partnerländer sind in den Handlungslinien I–III weder qualitativ noch quantitativ in der Lage, der Sicherheitsherausforderung durch die VEOs zu begegnen.

<sup>45</sup> Ausnahmsweise ein langes Original-Zitat aus Schroeder 2018, Inhalte wurden aus informierten Kreisen gegenüber der AG Sahel in ihrer Aktualität auch Ende 2019 noch bestätigt.

<sup>46</sup> Vgl. World Bank 2018. Militärausgaben in %-Gesamthaushaltsausgaben: Mali 14,3%; Burkina Faso 8%; Niger 9,5%.

<sup>47</sup> Vgl. Tull 2020.

<sup>48</sup> Neads 2017.

### 3.1.3.3 Das Engagement der Bundesregierung

#### Angewandte Maßnahmen und Instrumente des BMVg

##### *MINUSMA*

Die seit April 2013 in Mali eingerichtete Multidimensionale Integrierte Stabilisierungsmission der VN MINUSMA verbindet zivile, polizeiliche und militärische Elemente. Gemäß der aktuellen Resolution 2480 (2019) umfasst deren Mandat folgende vorrangige Aufgaben:

- Unterstützung der malischen Regierung bei der Implementierung/Durchführung des Abkommens für Frieden und Aussöhnung in Mali;
- Unterstützung der Stabilisierung und Wiederherstellung der staatlichen Autorität in Zentralmali;
- Schutz der Zivilbevölkerung insbesondere im Norden und in der Mitte des Landes, Mitwirkung an vertrauensbildenden Maßnahmen, Versöhnungsprozessen und Mediation, Förderung und Schutz der Menschenrechte, Unterstützung von humanitären Hilfeleistungen.<sup>49</sup>

Die Umsetzung des Friedensabkommens von 2015 in Nordmali bleibt weiterhin die strategische Priorität der Mission; zusätzlich umfasst das neue Mandat aber auch eine zweite strategische Priorität: die Umsetzung eines umfassenden Plans zur Verringerung der lokalen Gewaltan-

wendung durch VEOs und die Wiederherstellung der staatlichen Präsenz und Autorität in Zentralmali. Diese Ergänzung folgt der aktuellen Lageentwicklung und ist zumindest in der Theorie zu begrüßen. Da jedoch keine Zusage für weitere Mittel in diesem Zusammenhang erfolgt ist, wird sich der bestehende Mangel an Ressourcen für die Auftrags-erfüllung weiterhin bemerkbar machen. Derzeit sind bis zu 80 % der zur Verfügung stehenden militärischen Mittel in der Sicherung eigener Infrastruktur und Konvois gebunden.<sup>50</sup> Diese Mängel wurden erkannt und es soll durch ein neues britisches Manöverelement ein Mehr an Initiative zurückgewonnen werden.<sup>51</sup>

Deutschland beteiligt sich derzeit mit 903 Soldaten (Stand 13.01.2020)<sup>52</sup> an der Mission. Im Schwerpunkt stellt die Bundeswehr Fähigkeiten zur Aufklärung bereit und nimmt Führungs-, Verbindungs-, Beobachtungs- und Beratungsaufgaben wahr.<sup>53</sup>

##### *Zwischenfazit MINUSMA*

MINUSMA hat keine wesentlichen Fähigkeiten in der Handlungslinie I und in der Handlungslinie II wird sie als ungeeignet bewertet, direkten militärischen Druck auf VEOs aufzubauen. Für die Handlungslinie III ist MINUSMA auf malischem Staatsge-

<sup>50</sup> Vgl. Tull 2019: 3.

<sup>51</sup> Brown 2020.

<sup>52</sup> Vgl. Bundeswehr 2019.

<sup>53</sup> Vgl. Bundesregierung 2019b.

<sup>49</sup> Vgl. VN 2019 (Resolution 2480).

biet zur Zusammenarbeit geeignet. Die Fähigkeitsausstattung mit deutschen Mitteln in der Handlungslinie II ist qualitativ gut.

### *EUTM*

Die EU wurde im September 2012 durch den malischen Präsidenten um Unterstützung bei der Wiederherstellung der territorialen Integrität Malis gebeten. Kurz darauf forderte der Sicherheitsrat der VN die internationalen Partner (einschließlich der EU) auf, „den malischen Streit- und Sicherheitskräften Hilfe, Sachverstand, Ausbildung und Unterstützung beim Kapazitätsaufbau bereitzustellen“.<sup>54</sup> Daraus abgeleitet beschloss der Europäische Rat Anfang 2013 die Implementierung der militärischen Ausbildungsmission EUTM MLI, mit dem Ziel, durch Militär- und Ausbildungsberatung im Süden Malis einen Beitrag zur Wiederherstellung der militärischen Fähigkeiten und somit zur Verringerung der Bedrohung durch terroristische Gruppen zu leisten. Eine Beteiligung an Kampfeinsätzen wurde hierbei ausdrücklich ausgeschlossen.<sup>55</sup> Gemäß des letzten Beschlusses des Europäischen Rates (2018) wurde der räumliche Einsatzbereich innerhalb Malis bis zur Flussschleife des Nigers, einschließlich der Gemeinden Gao und Timbuktu, und au-

<sup>54</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union 2013.

<sup>55</sup> Vgl. ebd.

ßerhalb auf die Hauptquartiere der G5-Sahel erweitert.<sup>56</sup>

Derzeit beteiligt sich Deutschland mit 153 Soldaten (Stand 13.01.2020)<sup>57</sup> an der Mission. Schwerpunkt der Beteiligung liegt in der Ausbildung malischer Streitkräfte sowie der gemeinsamen Einsatztruppe der G5 Sahel-Staaten. Eine unmittelbare Begleitung bei Einsätzen der malischen Streitkräfte oder der gemeinsamen Einsatztruppe der G5 Sahel-Staaten war bis März 2020 ausgeschlossen.<sup>58</sup> Dies wurde mit EU-Ratsbeschluss dahingehend geändert, dass eine Begleitung der malischen Streitkräfte bis zur taktischen Ebene durch Angehörige EUTM ohne Exekutiv-Befugnis im Rahmen der Ausbildung ermöglicht wurde. Der Passus „Die EUTM beteiligt sich nicht an Kampfeinsätzen“ wurde aber beibehalten.<sup>59</sup> Die Umsetzung des Ratsbeschlusses für die Bundeswehr steht noch aus.

### *Zwischenfazit EUTM*

Gemäß des oben genannten Auftragsportfolios als Beratungs- und Ausbildungsmission hat EUTM keine wesentlichen Fähigkeiten in den Handlungslinien I–III. Sie unterstützt mit ihrem derzeitigen Mandat mittelbar in der Handlungslinie II.

<sup>56</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union 2018.

<sup>57</sup> Bundeswehr 2019.

<sup>58</sup> Deutscher Bundestag 2019a.

<sup>59</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union 2020.

Das bisherige EU-Engagement mittels EUTM wird zur Befähigung der Sicherheitssektoren der Sahel-Partnerländer in dieser Form nicht ausreichen. Eine Auftragsanpassung im Rahmen einer Mandatserweiterung ist zu prüfen.

### *G5 Sahel und G5 Force Conjointe*

Das Engagement der G5 Sahel<sup>60</sup> beruht auf drei Säulen: 1. Förderung guter Regierungsführung, 2. Unterstützung der Entwicklung sowie 3. die Schaffung von Sicherheit. Zur Stärkung der Sicherheitssäule wurde 2017 die G5 Force Conjointe (G5 FC) gegründet und besteht in ihrer Ausplanung aus 5.000 Soldaten. Die Maßnahme wurde von Anfang an durch die Bundesregierung mittels finanzieller Unterstützung und später auch durch Beratungsleistungen gefördert. Die personelle Stärke der einzelnen Manöverelemente liegt ca. bei 70 % und es liegen gravierende Mängel im Bereich der Ausrüstung und Ausbildung vor. Somit ist der Einsatzwert derzeit niedrig.

Der Aufwuchs der Fähigkeiten der G5 FC war in zwei Phasen geplant. Die erste Phase sah die Fähigkeit zur Durchführung von grenzüberschreitenden Operationen vor, gefolgt von der Fähigkeit zu (eigenständigen) Operationen in der gesamten Sahelregion. Die hochgesteckten Entwicklungsziele wurden bis dato nicht

erreicht. Eine geplante Anfangsbefähigung für November 2018 wurde verfehlt. Schwere Anschläge gegen das Hauptquartier der G5 FC in Sevaré im Jahr 2018 und gegen weitere Bataillone (z. B. in Boulekessi/Mali) im Jahr 2019 hemmten die Entwicklung weiter. Die genannten gravierenden Mängel bei der Ausrüstung und der Ausbildung führen bis heute dazu, dass geplante Operationen nur mit deutlich vermindertem Personalansatz und massiver Unterstützung der französischen BARKHANE-Mission durchgeführt werden. Fehlender politischer Wille zum Einsatz der Kräfte in Folge eines mangelnden Bedrohungsempfindens und Uneinigkeit innerhalb der Sahelstaaten bezüglich der Relevanz der G5 Sahel führen dazu, dass in gut informierten Kreisen die Bewertung „strategisch irrelevant“ getroffen wird. Weiterhin erfolgte bis dato keine institutionalisierte Einbindung in die *African Peace and Security Architecture* und keine institutionalisierte Zusammenarbeit mit EUTM und MINUSMA.

### *Zwischenfazit G5 FC*

Die Gründung der G5 FC zur Adressierung der terroristischen Bedrohungslage in der Sahelzone ist der richtige Ansatz, um der stetigen Verschlechterung der Sicherheitslage zu begegnen. Ein Rückfall auf eine Terrorismusbekämpfung durch die einzelnen Sahelstaaten wäre, in Folge der deutlich unzureichenden militärischen Kapazitäten der Ein-

<sup>60</sup> Die Gruppe der G5 besteht aus den Staaten Mauretanien, Mali, Burkina Faso, Niger und Tschad und wurde 2014 gegründet.

zelstaaten und aufgrund des transnationalen Charakters der VEOs, ein Rückschritt. Allerdings ist das bisher Erreichte als nicht ausreichend zu bewerten. Der Einsatzwert gegen VEOs reicht nicht aus und es bestehen keine ausreichenden Fähigkeiten in Handlungslinie I–III.

#### **Instrumente anderer Ressorts**

##### *Maßnahmen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*

Neben der militärischen Beteiligung engagiert sich Deutschland in der Sahelregion, gerade in Mali, ebenso mit einem umfassenden Engagement im entwicklungspolitischen Bereich. Die entwicklungspolitische Zusammenarbeit konzentriert sich hierbei auf folgende drei Schwerpunkte: Dezentralisierung und gute Regierungsführung, Förderung einer nachhaltigen und produktiven Landwirtschaft sowie Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung.<sup>61</sup> Durch eine Verbesserung der Ernährungssicherheit, Stärkung der lokalen Behörden und die Versorgung mit Trinkwasser und Sanitäreinrichtungen soll ein Beitrag zur Stärkung des malischen Staates und der Ver-

besserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung geleistet werden. Dem im Friedensabkommen von Algier verankerten Schlüsselprozess der Dezentralisierung kommt hierbei eine besondere Bedeutung zu, da dieser als zentraler Punkt für mehr Stabilität in Mali gesehen wird. Im Norden des Landes tragen unter anderem Maßnahmen der Sonderinitiative „Flüchtlinge und Übergangshilfe“ dazu bei, aufnehmende Gemeinden zu stärken und gewaltfreie Konfliktlösungsmechanismen zu verbessern. Das deutsche entwicklungspolitische Engagement verfolgt somit das übergeordnete Ziel, die Lebensperspektiven vor Ort und somit auch die Bleibe- und Rückkehrperspektiven zu verbessern. Es ist in einem langfristigen Ansatz angelegt und soll einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung, Befriedung und Entwicklung in Mali leisten. Gleichzeitig verfolgt es das Ziel, signifikant dazu beizutragen, die strukturellen Gründe des Konflikts zu beheben. Somit wird durch dieses Engagement der deutsche außen- und sicherheitspolitische Beitrag – im Sinne des vernetzten Ansatzes – ergänzt.<sup>62</sup> Aufgrund der sich jedoch stetig verschlech-

<sup>61</sup> Vgl. Vgl. die Projekt- und Organisationsdaten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zu Mali (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung): [http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen\\_fakten/transparenz-fuer-mehr-Wirksamkeit/Veroeffentlichung-gemaess-IATI-Standard/](http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/transparenz-fuer-mehr-Wirksamkeit/Veroeffentlichung-gemaess-IATI-Standard/), zuletzt aufgerufen am 11.12.2019.

<sup>62</sup> Vgl. den Abschnitt ‚Entwicklungszusammenarbeit‘ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung): [http://www.bmz.de/de/laender\\_regionen/subsahara/mali/index.jsp](http://www.bmz.de/de/laender_regionen/subsahara/mali/index.jsp), zuletzt aufgerufen am 11.12.2019. Vgl. auch Bundesregierung 2018.



ternden Sicherheitslage herrschen für die handelnden Akteure im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit erschwerte Bedingungen. Dies führte bereits zu einem teilweisen Rückzug ausländischer Helfer. Trotz Präsenz der VN-Mission MINUSMA werden internationale Hilfsorganisationen und lokale Nichtregierungsorganisationen weiterhin von terroristischen Gruppierungen massiv bedroht, was in der Konsequenz zu einer stark eingeschränkten Möglichkeit zur Hilfeleistung für die Bevölkerung führt und somit der Unterstützung des Friedensprozesses entgegenwirkt.

#### *Maßnahmen des Auswärtigen Amtes*

Das Auswärtige Amt fördert im Rahmen des ressortübergreifenden Ansatzes Projekte zur Krisenprävention und Stabilisierung, wie z. B. die Begleitung des Friedens- und Versöhnungsprozesses, Projekte zur lokalen Mediation und Stärkung des sozialen Zusammenhalts sowie Maßnahmen zum Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen.

Das Auswärtige Amt leistet z. B. einen Beitrag zur Finanzierung einer Wahrheitskommission zur Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen in Mali. Die Kommission wird mit Mitteln des Auswärtigen Amtes von der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) finanziert und begleitet – mit Schulungen, Beratungen und technisch-logistischer Unterstützung. Sie ist Teil des 2015 geschlossenen Friedensvertra-

ges. Die GIZ hat zusammen mit dem malischen Versöhnungsministerium mehrere Regionalbüros aufgebaut und Mitarbeiter in der Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen geschult.<sup>63</sup>

Im Bereich der Krisenprävention und Friedensförderung fördert das Auswärtige Amt seit 2009 zusätzlich ein Programm zum Aufbau und zur Stärkung polizeilicher Strukturen in Afrika. Dieses Programm verfolgt das Ziel, institutionelle wie personelle Kapazitäten der jeweiligen Polizeibehörden auf der Grundlage rechtsstaatlicher Grundsätze zu stärken. In diesem Zusammenhang stärkt das Auswärtige Amt Polizeibehörden in sechs verschiedenen Ländern und drei Regionalorganisationen. Dieser Ansatz soll gleichzeitig die regionale Zusammenarbeit der verschiedenen nationalen Behörden über afrikanische Regionalorganisationen verbessern. Von besonderer Bedeutung für Mali ist hierbei die Förderung der Vernetzung der Grenzpolizei zwischen Mali, Niger, dem Tschad, Burkina Faso und Mauretanien. Dadurch sollen transnationale Bedrohungen, wie z. B. OK und Terrorismus, gemeinsam besser bekämpft werden können.<sup>64</sup>

<sup>63</sup> Vgl. die Projektbeispiele des Auswärtigen Amtes: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/krisenpraevention/6-projektbeispiele>. Zuletzt aufgerufen am 11.01.2020.

<sup>64</sup> Ebd.

Seit 2016 wurde das Engagement unter anderem durch Maßnahmen der Ertüchtigungsinitiative der Bundesregierung ergänzt. Die Ertüchtigungsinitiative ist sowohl ein außen- als auch sicherheitspolitisches Instrument, welches kooperativ vom Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium der Verteidigung verantwortet und umgesetzt wird. Die Maßnahmen der Initiative ergänzen das Ausstattungshilfeprogramm der Bundesregierung für ausländische Streitkräfte sowie das Programm der Militärischen Ausbildungshilfe, die sich bereits als bi- und multilaterale Instrumentarien bewährt haben. Das Ziel dieser Initiative ist die Stärkung des Sicherheitssektors der Partnerländer und -organisationen. Diese sollen befähigt werden, unter Beachtung menschenrechtlicher Standards, in allen Konfliktstadien Krisenprävention, Krisenbewältigung, Krisennachsorge und Friedenskonsolidierung zu betreiben.<sup>65</sup> Die Maßnahmen zielen darauf ab, die politische Handlungsfähigkeit der Partner und die Reaktionsfähigkeit der Sicherheitskräfte flexibel zu stärken. Ertüchtigungsmaßnahmen können sich dabei an zivile und militärische Akteure richten.<sup>66</sup> Partnerländer in der Sahelregion sind Mali (seit 2016) sowie Burkina Faso und Niger (seit 2018). Gesamtbetrachtet lag der Schwer-

punkt der Maßnahmen bis dato auf Projekten in den Bereichen Infrastruktur, Logistik, Pionierwesen und Führungsorganisation. Die aktuelle Planung für 2020 zeigt keine nennenswerten Veränderungen der o. a. Bereiche auf.

Die deutschen zivilen Projekte beschränkten sich bis Mitte 2016 im Raum Gao – nicht zuletzt wegen der angespannten Sicherheitslage – auf wenige kleinere Maßnahmen. Um jedoch das übergeordnete Ziel der Bundesregierung – langfristig staatliche Strukturen zu festigen, innere Sicherheit zu fördern, der Bevölkerung politische und wirtschaftliche Perspektiven zu bieten sowie deren Lebensumstände vor Ort zu verbessern – realisieren zu können, beabsichtigte das Auswärtige Amt sein Projektportfolio in der Region signifikant auszubauen.<sup>67</sup> Leitgedanke hierbei war, dass sich zivile Maßnahmen und militärische Präsenz gegenseitig verstärken und ergänzen sollen. Aus diesem Kontext heraus wurde Ende 2016 über das vom Auswärtige Amt finanzierte Beratungsvorhaben „Unterstützung von Stabilisierungsprozessen“ eine GIZ-Fachkraft, der Civil Advisor (CIVAD), direkt in das Bundeswehrkontingent in Gao integriert.<sup>68</sup> Durch

<sup>65</sup> Vgl. Auswärtiges Amt/Bundesministerium der Verteidigung 2019: 2.

<sup>66</sup> Vgl. Auswärtiges Amt 2019: 23.

<sup>67</sup> Vgl. Bundesministerium der Verteidigung 2016 (SE II 4).

<sup>68</sup> Das GIZ Beratungsvorhaben „Unterstützung von Stabilisierungsprozessen“ im Auswärtigen Amt kann der Bundesregierung mit dem Projekt CIVAD sorgfältig ausgesuchte Spe-

diese Maßnahme wurde die Möglichkeit geschaffen, die militärische Führung in Gao, den Botschafter in Bamako und das Auswärtige Amt in Berlin hinsichtlich ziviler Stabilisierungsbelange im Einsatzgebiet beraten zu können. Gleichzeitig wurde damit dem erhöhten Bedarf einer ressortübergreifenden Zusammenarbeit Rechnung getragen.<sup>69</sup> Der CIVAD ist derzeit das einzige zentrale Element zur Koordinierung des ressortübergreifenden Stabilisierungsengagements der Bundesregierung vor Ort.<sup>70</sup> Im Hinblick auf den angestrebten signifikanten Ausbau des Projektportfolios seitens des Auswärtigen Amtes ist festzustellen, dass sich die bis dato durchgeführten

---

zialisten bereitstellen, die sowohl Fachexpertise im Bereich der zivilen Stabilisierung mitbringen, als auch die umfangreichen Anforderungen erfüllen, um in dem außergewöhnlichen Kontext eines ressortübergreifenden Stabilisierungseinsatzes im Feld eingesetzt zu werden.

- 69** Vgl. Auswärtiges Amt/Bundesministerium der Verteidigung 2019: 2 und Bundesministerium der Verteidigung 2016 (SE II 4).
- 70** Im Rahmen der Recherche/Erstellung wurden mehrere persönliche Hintergrundgespräche mit verantwortlichen Personen seitens Auswärtigen Amtes und der GIZ geführt. So auch mit dem Referatsleiter S03 (Krisenprävention, Stabilisierung, Konfliktnachsorge), in dessen Referat das GIZ-Beratungsvorhaben CIVAD verortet ist. Die in diesem Zusammenhang gewonnenen Erkenntnisse sind in die Erstellung eingeflossen.

Maßnahmen lediglich auf kleinere Projekte in der Region Gao beziehen und keine signifikante Auswirkung für den gesamten Friedensprozess darstellen.<sup>71</sup>

### *Maßnahmen des Bundesministeriums des Inneren, Bau und Heimat*

Das BMI ist im Vernetzten Ansatz als koordinierende Stelle der Bundesregierung für die Polizeimissionen zuständig. Deutschland beteiligt sich als *Police Contributing Country* bei MINUSMA und den *EU Capacity Building Missions* (EUCAP) Sahel und Niger. Die EUCAP sind zivile Polizeimissionen als eine Maßnahme des *EU External Action Service* und laufen unter dem Dach der *EU Common Defense and Security Policy*.<sup>72</sup> Insgesamt bleibt die personelle Besetzung der Stellen in den Polizeimissionen aber eine große Herausforderung.<sup>73</sup>

### *Zwischenfazit zu den Maßnahmen anderer Ressorts*

Das außen- und entwicklungspolitische Engagement der Bundesregierung entspricht modernen Ansätzen von *Counter-Violent-Extremism*-Konzepten und liefert wertvolle Beiträge im Gesamtfriedensprozess. Die Wirkungen auf VEOs sind indirekt und eher langfristiger Natur.

Alle Ressorts könnten zur Umsetzung der drei Handlungsempfeh-

---

**71** Vgl. Bundesregierung 2019c: 3-4.

**72** European External Action Service 2018.

**73** Deutscher Bundestag 2017.

lungen durch ihre Programme beitragen.

### 3.1.3.4 Militärische Aktivitäten anderer Akteure im Sahel

Die Sahelländer haben zahlreiche internationale Beziehungen in den vorderasiatischen Raum. Insbesondere die Türkei, der Iran sowie die Golfstaaten Vereinigte Arabische Emirate und Saudi-Arabien haben bilaterale Programme, die teilweise auch Investitionen in den Sicherheitssektor beinhalten.<sup>74</sup> Als wesentliche militärische Akteure treten sie aber nicht auf.

Russland unterhält diplomatische Beziehungen zu allen G5-Staaten und ist Lieferant für Rüstungsgüter und Ausbildungsverträge in die Region. Es nimmt nicht an der VN-Mission MINUSMA teil und tritt auch nicht in anderer Form als militärischer Akteur im Sahel in Erscheinung.

China ist Teilnehmer an der VN-Mission MINUSMA und Geber für die G5 Sahel-Initiative.<sup>75</sup> Es gibt kein weiteres chinesisches militärisches Engagement in der Sahelregion.

Die USA unterhalten in Stuttgart seit 2008 mit AFRICOM ein eigenes Regionalkommando für Afrika und daran angelehnt SOCAFRICA für Spezialoperationen.<sup>76</sup> Der Auftrag von

AFRICOM fokussiert auf militärische Hilfs- und Aufbauprogramme sowie Militäroperationen. Eine große Resonanz in den US-Medien hatte 2017 der „Tongo-Tongo Ambush“, bei dem 4 Green Berets in einem Feuergefecht mit einer mutmaßlichen Gruppierung des ISGS getötet wurden, weswegen das US-Engagement im Niger in den Blick der Öffentlichkeit geriet. Seitdem steht immer wieder eine Reduktion der ca. 800 Soldaten, die zwei Basen in NIAMEY und AGADEZ u. a. mit bewaffneten Drohnen betreiben, zur Debatte.<sup>77</sup> Die französische Verteidigungsministerin Parly setzt sich für eine Fortführung der US-Unterstützung für die französische Operationen ein, da diese wesentlich für den Erfolg seien.<sup>78</sup>

Frankreich ist der mit Abstand aktivste externe militärische Akteur in der Sahelregion. Es nimmt mit zwölf Soldaten an EUTM und mit 20 Soldaten an MINUSMA teil und hat eine Beratergruppe für die G5 FC. Diese stellt die Verbindungselemente zu dem weit größeren französischen Engagement mit den Operationen BARKHANE, derzeit 4.700 Soldaten, und der noch im Aufbau befindlichen Operation TACOUBA, die eine *Combined Special Operation Forces Task Force* bilden soll.

<sup>74</sup> Vgl. Devermont 2019.

<sup>75</sup> China Internet Information Center 2019.

<sup>76</sup> Siehe die Website von US AFRICOM (<https://www.africom.mil/>, zuletzt aufgerufen am 31.03.2020) und US

SOCAFRICA (<https://www.socom.mil/socaf/>, zuletzt aufgerufen am 31.03.2020).

<sup>77</sup> Vgl. Lebovich 2017.

<sup>78</sup> Vgl. Radio France Internationale 2020.

Die Operation BARKHANE ist die Nachfolgeoperation der Operationen SERVAL und ÈPERVIER, die 2012 vom französischen Staatspräsidenten Hollande angeordnet wurden, nachdem Touareg-Rebellengruppen vom Norden des Landes zum Sturm auf Bamako angesetzt hatten.<sup>79</sup> Sie verfolgt die drei Ziele: 1. Unterstützung der Streitkräfte der Sahel-Partnerländer, 2. Stärkung der Koordination unter den Internationalen Streitkräften, 3. Vorbeugung der Wiedereinrichtung von *safe havens* für Terrorgruppen. Die Operation erfolgt auf explizite Bitte der malischen Regierung, im Kampf gegen VEOs zu unterstützen und ist räumlich auf alle G5-Staaten ausgedehnt. Die Operation BARKHANE stellt mit bislang 31 toten französischen Soldaten für die Regierung Frankreichs ein immer höher werdendes politisches Risiko dar, weshalb sich der französische Staatspräsident Macron auf dem Gipfel von Pau am 13. Januar 2020 dem politischen Willen aller G5-Staatschefs zur weiteren Fortführung von BARKHANE rückversichert hat.<sup>80</sup>

Frankreich führt die Operation BARKHANE bewusst als national geführte Operation mit Unterstützung Estlands (95 Soldaten), Dänemarks und Großbritanniens (Hubschrauber) sowie der USA, Spaniens und Deutschlands (Lufttransport) durch.

<sup>79</sup> French Armed Forces Headquarters 2020.

<sup>80</sup> Wiegel 2020.

Dies bietet den Vorteil einer deutlich höheren Geschwindigkeit bei der Entscheidungsfindung. Deutschland lehnt eine direkte Beteiligung als Truppensteller in BARKHANE und TACOUBA mit dem Verweis darauf, dass dies keine Operationen in Systemen kollektiver Sicherheit sind, ab. Ferner gehört es zur Operationsführung, dass eigene französische Manöverelemente direkt gegen VEOs eingesetzt werden.

#### *Zwischenfazit zu den Aktivitäten anderer Akteure*

BARKHANE hat einen klaren Schwerpunkt in der Handlungslinie II durch direkte Wirkung auf die militärischen Fähigkeiten der VEOs und einen sehr hohen Bedarf an Unterstützung in den Handlungslinien I und II. Flankierende, abgestimmte Operationen in der Handlungslinie III würden auch bei den französischen Operationen zum Erfolg beitragen.

#### **3.1.3.5 Bewertung und Empfehlungen der Maßnahmen und Instrumente**

##### *Strategischer Rahmen*

In den Sahelstaaten zeigen sich alle tieferliegenden Ursachen von *Violent Extremism*: schwache Staatlichkeit mit mangelnder Verantwortungsübernahme und Legitimität, Exklusion und Marginalisierung von Bevölkerungsgruppen sowie ein zu schwaches Engagement der Zivilgesellschaft. Wie in Kapitel 2.1 dargestellt, deuten Zukunftsprognosen auf ein noch jahrzehntewährendes

Fortbestehen dieser Faktoren hin. Sollte sich in den Sahel-Partnerländern keine wesentliche sozio-ökonomische Entwicklung zeigen, werden durch diese Ursachen noch mehr Konfliktpotenziale aufgebaut, die sich in einem noch höheren Maße als *Violent Extremism* entladen. Was ist also zu tun, um der sich aktuell verschlechternden Sicherheitslage als zunehmendes Entwicklungshemmnis zu begegnen?

Trotz des Einsatzes militärischer Mittel von VEOs gegen die Sahel-Partnerländer gilt es nochmal das Wesen dieser Konflikte hervorzuheben: Es sind Nicht-Internationale bewaffnete Konflikte. Es handelt sich also nicht um eine konventionelle Begegnung zweier Militärblöcke, die in einem Krieg zwischen zwei Staaten Sieg oder Niederlage herbeiführen, sondern es kämpfen in einer irregulären Auseinandersetzung legitime Regierungen gegen ihre eigenen Bürger. Dies muss bei der Konfliktlösung mitgedacht werden und so ist der Schlussfolgerung Roetmanns, dass eine vollständige militärische Niederlage der VEOs viel zu unwahrscheinlich ist und der einzige Weg zur dauerhaften Konfliktbeilegung in erfolgreichen Friedensverhandlungen mit den VEOs liegt, beizupflichten. Dies lässt auch die Frage zu, inwieweit die Inklusions-Moderations-Hypothese hier ihre Anwendung finden könnte. Im Idealfall gelänge es, die moderaten Anteile der VEOs in einen politischen Prozess

einzubinden und so vom harten Kern zu trennen.

Dies ist der strategische Ansatzpunkt für weiteres militärisches Handeln. Eine rein militärische Auseinandersetzung hätte nur die gegenseitige Vernichtung zum Ziel, die für beide Seiten nicht erreichbar wäre. Es gilt den politischen Dialog und Friedensverhandlungen vorzubereiten, da sie alternativlos sind. Dazu ist auf VEOs militärischer Druck aufzubauen, in dem sie in ihrer Operations- und Aktionsfreiheit wirksam gehemmt und damit eingeeht werden. Einmal zur Schadensbegrenzung, aber auch um möglichst günstige Ausgangsvoraussetzungen für einen politischen Dialog und Friedensverhandlungen zu schaffen.

### *Andere Akteure*

Beim Aufbau von militärischem Druck kommt den Operationen BARKHANE und TACOUBA eine zentrale Bedeutung zu. Es wird derzeit keine tiefergehende Beteiligung Deutschlands als Truppensteller an beiden Operationen empfohlen, da ein Vorgehen deutscher Kräfte mit einem eigenen Exekutiv-Mandat gegen VEOs von der Bundesregierung als nicht zielführend erachtet wird. Jedoch wird eine zunehmende Notwendigkeit der noch besseren Koordinierung der milCVEOA in der Sahelregion erkannt. Folglich ist für das weitere deutsche Engagement eine Erbringung von Komplen-

tär-Fähigkeiten zu dem französischen ratsam.

Ebenso sollte das Teilen und gemeinsame Auswerten von Informationen (*intel fusion*) sowie die Abstimmung der Operationsführung zwischen den Streitkräften der Sahel-Partnerländer, den französisch geführten Operationen und den Operationen EUTM und MINUSMA ausgebaut werden.

### *Maßnahmen und Instrumente mit deutscher Beteiligung*

Deutschland sollte die lokalen Sicherheitssektoren befähigen, selbst mit rechtsstaatlichen Mitteln gegen VEOs vorzugehen. Das politische Ziel der Bundesregierung ist die Etablierung von legitimen, effektiven und rechtsstaatskonformen Sicherheitssektoren in allen drei Ländern. Die bisherigen Wege und Mittel waren in Anbetracht der aktuellen Sicherheitslage weder von der Empfänger- noch von der Geberseite aus ausreichend. Dementsprechend besteht in allen drei Ländern Handlungsbedarf für den Ausbau der Fähigkeitskooperationen, sowohl bilateral als auch multilateral, sofern die Empfängerländer glaubhaften politischen Willen zeigen, die Ziele der Bundesregierung zu teilen und umzusetzen. Für den Fall der Nichteinhaltung der gegenseitigen Erwartungen, sollten Konditionierungen festgelegt und im Bedarfsfall auch ausgeführt werden.

Unter diesem strengen Vorbehalt wird die Durchführung von Mento-

ring und Partnering bei Einhaltung eigener Einsatzgrundsätze empfohlen. Für Deutschland ist ein über Jahre durchhaltefähiges Engagement in einem erweiterten EUTM-Mandat als zentraler Bezugspunkt der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik zu empfehlen. Dieses Mandat sollte auf Burkina Faso und Niger erweitert werden und muss über ausreichende Finanzmittel für die Alimentierung der *Partnering Force* verfügen, da eine Bereitstellung von Seiten der Sahel-Partnerländer nicht zu erwarten ist. Darin sollte eine „Agenda Attraktivität“ für das Personal und eine zweckmäßige Ausrüstung enthalten sein. Die Empfängerländer müssen sich im Gegenzug entgegenkommend zeigen und Souveränitätsrechte über ihre eigenen Streitkräften abgeben.

Das Personal ist biometrisch zu erfassen und in einem Personalwirtschaftssystem zu führen, nachdem es vorher durch die Verbände selbst rekrutiert bzw. ausgewählt wurde. Das Führungspersonal wird ebenfalls selbst ausgewählt und gezielt in die militärischen Ausbildungsprogramme der EU-Länder eingesteuert. Die Möglichkeit zum Mentoring sollte grundsätzlich auf die gesamten Streitkräfte der Sahel-Partnerländer ausgedehnt werden. Als *Partnering Force* bietet sich die G5 FC an. Zur Umsetzung dieser Prozesse sollten EU-Kräfte an allen vier Standorten des *Secteurs Central*, mit Hauptquartier in Niamey/Niger und jeweils einem Bataillon in jedem der drei

Länder, disloziert werden. Kolloziert sollte ein Sicherheits-Sektor-Cluster aufgebaut werden, in dem Spezialgerichte und Staatsanwaltschaften für Staatsschutzangelegenheiten sowie die entsprechenden Exekutiv-Organ der Polizei und Dienste vorhanden sind. Flankierend zu diesem EU-Engagement ist der Einsatz der bilateralen Instrumente der Bundesregierung sinnvoll. Die G5 FC-Partnervverbände sollten Mittel aus dem Programm der Ertüchtigungsinitiative und dem Ausstattungshilfeprogramm erhalten. Neben der militärfachlichen Ausbildung sollte der legitime und rechtskonforme Einsatz von Streitkräften ausgebildet werden.

Die Operation MINUSMA ist grundsätzlich von der Konzeption und dem Mission-Design her vorbildlich. In der Umsetzung und Zielerreichung steht sie aber noch vor gewaltigen Herausforderungen. Sie leistet einen wichtigen Beitrag zum Friedensprozess in Nordmali, ist aber bereits mit der Auftragsweiterung auf Zentralmali ohne zusätzliche Ressourcen überfordert. Eine weitere Auftragsweiterung auf die Staatsgebiete von Burkina Faso und Niger sowie ein direkteres Counter-VEO-Mandat wären in Gesamtschau weder wahrscheinlich noch in der Umsetzbarkeit als sinnvoll zu erachten. Damit werden die hier betrachteten VEOs JNIM, ISGS und ANSAROUL ISLAM lediglich durch die allgemeinen Schutzaufgaben für die Bevölkerung durch MINUSMA adres-

siert. Es empfiehlt sich, das deutsche MINUSMA-Engagement trotz aller Schwierigkeiten fortzuführen, allerdings einen Fähigkeitstransfer der ISR-Kräfte und der Unterstützungskräfte auf die EUTM mit einer Leistungsvereinbarung zur Deckung des Informationsbedarfes von MINUSMA umzusetzen.

### 3.1.4 Ableitung von Handlungsempfehlungen

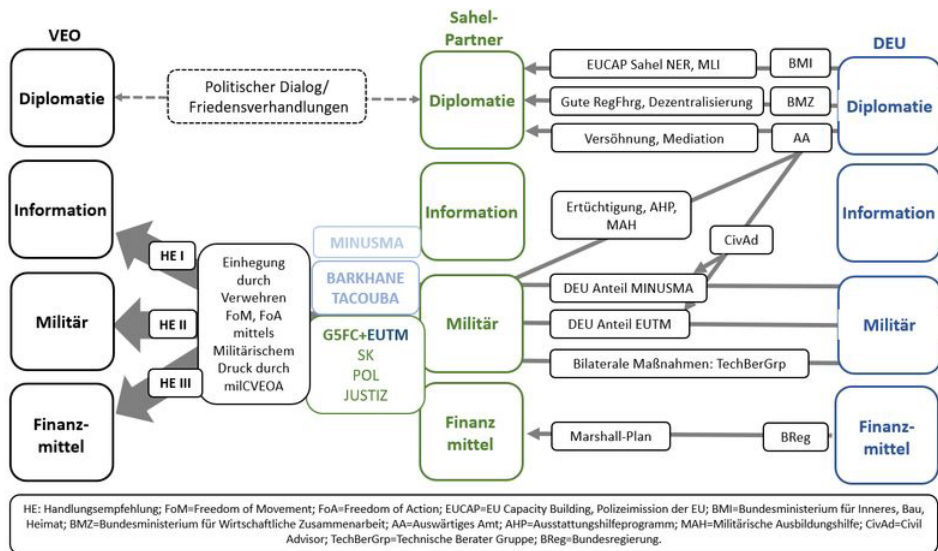
Die nachfolgenden Handlungsempfehlungen sind im Kontext der Bewertungen und Empfehlungen aus 3.1.3.5 zu sehen und wurden entlang der Handlungslinien aus 3.1.2.3 entwickelt. Es sollte über alle drei Handlungsempfehlungen zeitgleich militärischer Druck auf VEOs aufgebaut werden. Insbesondere die Handlungsempfehlungen I und III haben deutliches Potential, weil sie in den laufenden Missionen noch unterrepräsentiert sind.

#### 3.1.4.1 Handlungsempfehlung A1: Fähigkeiten der VEOs im CIR

##### *Zielsetzung*

Die VEOs sind in der Lage Informationen gezielt als Machtinstrument im Cyber- und Informationsraum einzusetzen. Ziel dieser Handlungsempfehlung ist es, das gegnerische Narrativ zu unterminieren und die Nutzung der Mittel im CIR durch VEOs zu unterbinden. Die gleichen Fähigkeiten können dann auch zur strategischen Kommunikation des eigenen Narratives eingesetzt werden und hier die Reputation der Si-





**Abb. 2:** Visualisierung der Handlungsempfehlung im Kontext der außen-, entwicklungs- und sicherheitspolitischen Maßnahmen Deutschland (kein Anspruch auf Vollständigkeit; eigene Darstellung).

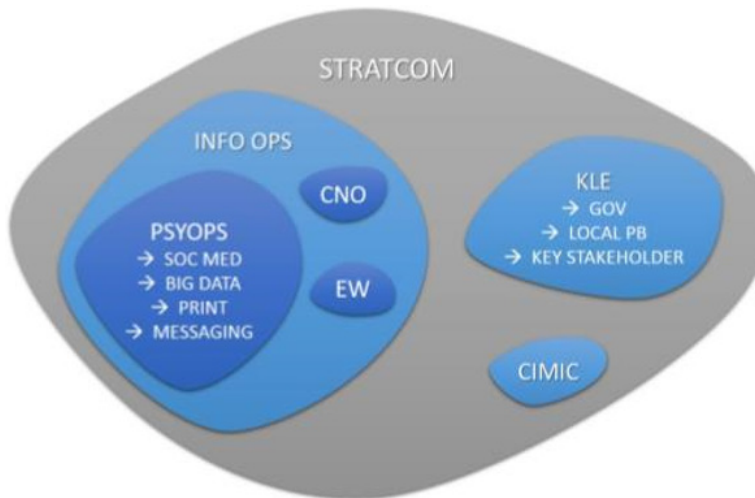
cherheitssektoren der Sahel-Partnerländer gezielt verbessern.

### Wege und Instrumente

Eine umfassende Anwendung aller Mittel des CIR, unter Berücksichtigung der lokalen Rahmenbedingungen und Zielgruppen, kann das Narrativ von VEOs gezielt eindämmen und relativieren sowie eine weitere Auswirkung im CIR verhindern. Hierzu müssen die Kommunikationskanäle technisch gestört bzw. blockiert werden. Den Abschluss findet diese Maßnahme, sobald es gelungen ist, die Außenwahrnehmung als erfolgreiche Organisation und Gestaltungsmacht zu zerschlagen und eigene Narrative glaubhaft zu etablieren.

Die Grafik (Abb. 3) zeigt die Instrumente und Ihre relative Bezie-

hung zueinander. Im Bereich Informationsoperationen (InfoOps) sollten Social-Media-Teams (SOC MED) und Big-Data-Analyse-Teams das Informationsumfeld analysieren, um anschließend gezielt Counter-InfoOps Produkte (PRINT und MESSAGING) zu produzieren. Jene Mittel zielen vorrangig auf den Inhalt der VEO-Kampagnen ab. Mit Hilfe von Computer Network Operations (CNO) können Lines of Communication (LOC) im virtuellen Raum aufgedeckt und gestört werden. Key Leader Engagements durch eigene und alliierte Kräfte mit verschiedenen Regierungsvertretern (GOV), Key Stakeholdern und lokalen Power Brokern (PB) sind ein weiteres ziel führendes Element. Hierbei werden alle Schlüsselpersonen im Raum neu bewertet und in die Strategie



**Abb. 3:** Instrumente im CIR (eigene Darstellung).

einbezogen. Für die gezielte Steigerung der Akzeptanz der Bevölkerung und damit ihrer Legitimität sollten alle Großverbände der Sahel-Partnerländer zur Durchführung von zivil-militärischer Zusammenarbeit ausgebildet werden. Dies kann als Multiplikator in die Strategische Kommunikation (STRATCOM) eingebaut werden. Wie in allen Operationen moderner Kriegsführung muss eine breit aufgestellte und möglichst global koordinierte STRATCOM die eigenen Narrative stärken und jene der VEOs gezielt schwächen.

Die Identifizierung von Entitäten der Akteure im CIR und die gezielte Analyse Ihrer Aktivitäten und Produkte in Sozialen Medien werden einen wertvollen Beitrag zur Lageführung leisten.

### 3.1.4.2 Handlungsempfehlung A2: Militärische Fähigkeiten der VEOs

#### *Zielsetzung II.1*

Durch das Vorgehen der VEOs mit dem Einsatz nicht-militärischer und militärischer Machtinstrumente und den für sie günstigen Raumverhältnissen, hat das Erlangen eines möglichst umfassenden, eigenen Lagebildes eine besonders herausgehobene Bedeutung erhalten. Das Ziel dieser Maßnahme ist die Erhöhung der eigenen *Situational Awareness*, um in den sehr großen, überdehnten Räumen eigene Kräfte möglichst effektiv gegen die räumlich diversifizierten VEOs einzusetzen.

#### *Wege und Instrumente*

Da die Fähigkeiten in der Domäne Aufklärung der Sahel-Partnerländer derzeit noch sehr schwach ausgeprägt sind, wird dazu weiterhin internationale Unterstützung not-

wendig sein, insbesondere bei Hochwert-Ressourcen.

### *Zielsetzung II.2*

Parallel ist es das Ziel, die Streitkräfte der Sahel-Partnerländer in allen Teilfähigkeiten der Domäne Aufklärung weiter zu befähigen.

### *Wege und Instrumente*

Hier könnten die G5 FC-Partnerverbände durch Ausbildung und einfache Low-Tech-Mittel kurzfristig in bodengebundener Aufklärung zeitnah weitergebracht werden. Insbesondere in der Fähigkeit, den Menschen als Quelle für Aufklärungsergebnisse (HUMINT) zu nutzen, vor allem wenn diese durch Einheimische erfolgt, wird ein besonderes Potential gesehen, auch in Ergänzung zu den Fähigkeiten westlicher Nationen. Eine OSINT-Fähigkeit, um das Informationsumfeld abzuschöpfen zu können, wäre ebenfalls mit relativ einfacher apparativer Ausstattung erreichbar. Ferner sollte eine Prozessertüchtigung durch Ausbildung von Fachpersonal zur Steuerung der Informationsgewinnung und effektiven Weiterverarbeitung der Aufklärungsergebnisse in konkrete Operationsführung erfolgen. Das wesentliche Instrument zur Umsetzung dieser Maßnahmen wäre die EUTM.

### *Zielsetzung II.3*

Die VEOs haben eine militärische Durchsetzungsstärke erreicht, so dass sie durch die Streitkräfte der

Sahel-Partnerländer ohne Internationale Unterstützung nicht mehr eingehegt werden können. Das Ziel dieser Handlungsempfehlung ist das Zerschlagen der militärischen Kernfähigkeiten der VEOs. Die Kernfähigkeiten erstrecken sich vom Spitzenführungspersonal bis hin zu den kämpfenden Kräften. Ferner sind den VEOs die Nutzung von Rückzugsräumen dauerhaft zu verwehren.

### *Wege und Instrumente*

Hierzu sollten über das EU-Mandat G5 FC-Partnerverbände soweit befähigt werden, dass sie im Wirkverbund mit BARKHANE und TACOUBA eingesetzt werden können. Dazu sind sie im infanteristischen Kampf im Nehmen, Halten und Überwachen von Räumen auszubilden.

### **3.1.4.3 Handlungsempfehlung A3: Finanzmittel der VEOs**

#### *Zielsetzung*

Die durch milCVEOA erreichbaren Finanzierungsquellen der VEOs im Sahel resultieren maßgeblich aus der engen Zusammenarbeit mit (inter)nationaler OK sowie der zunehmenden Funktionswahrnehmung als territoriale Autoritäten mit illegalen Steuererhebungen.

Die Sicherung der eigenen Machtbereiche erfordert den Unterhalt eines potenten militärischen Bedrohungspotenzials. Insbesondere die Schaffung von Abhängigkeiten lokaler Gemeinschaften durch Regierungsersatzleistungen in existenziellen Versorgungsbereichen

wie Sicherheit, Energie, Gesundheit und der Verwaltung sowie die erweiterte Einflussnahme auf die Zivilbevölkerung durch Propaganda und die Schaffung von Bildungsangeboten bedürfen umfassender Investitionen. Der „Return on Investment“ sind die Unterstützung durch die Zivilbevölkerung und hohe Rekrutierungszahlen.

Ziel dieser Handlungsempfehlung ist es, die Finanzierungsmodelle der VEOs zu stören, um die räumliche Machtausdehnung durch Unterbindung ihrer Finanzierbarkeit zu verlangsamen.

### *Instrumente und Wege*

Die Unterbindung illegaler Schattenwirtschaftsstrukturen und nicht-staatlicher Steuererhebungen ist eine eigentliche Polizei- und Geheimdienstaufgabe. Diese wird durch die militärische Durchsetzungsstärke der VEOs in ihrer Umsetzung aber deutlich erschwert. Die G5 FC-Partnervverbände sind so zu befähigen, dass sie mit ihren organischen Militär- und Gendarmeriekräften durch militärische Unterstützungsleistungen sicherheitssektorgemeinsame Operationen mit den anderen Strafverfolgungsbehörden gegen die Refinanzierungsmodelle der VEOs durchführen können. Dazu müssen zunächst Aufklärungsergebnisse über die lukrativsten Finanzströme in einem vernetzten Ansatz gewonnen werden. Die nachfolgenden Operationen sollten dann gezielt gegen die Nahtstelle des inneren radikalen

Kernes der VEOs zu den äußeren Unterstützerkreisen der VEOs, zu denen Teile der Organisierten Kriminalität gehören, geführt werden.

Ein derartiges Vorgehen ist nur sinnvoll, wenn alle Glieder der Kette der Strafverfolgung stark aufgestellt sind. An den Standorten der G5 FC im Secteur Central sollte jeweils ein Sicherheitscluster befähigt werden, welches aus Justiz, Geheimdiensten, Polizei und Streitkräften besteht. Dazu sollte das EU-Mandat erweitert und noch stärker mit anderen EU-Programmen wie der Polizei-Mission *EU Capacity Building* (EUCAP Sahel Mali und Niger) und den Sicherheitssektorprogrammen von MINUSMA verschränkt werden. Weiterhin könnten hier die anderen Bundesressorts mit ihren Programmen zum Fähigkeitsaufbau in den Sicherheitssektoren beitragen.

### Literaturverzeichnis

- Akademie für Verfassungsschutz (2015), Die Shabaab-Milizen, Heimerzheim. Diplomarbeit online abrufbar unter: [https://www.verfassungsschutz.de/download-manager/\\_diplomarbeit-2015-05-shabaab-milizen.pdf](https://www.verfassungsschutz.de/download-manager/_diplomarbeit-2015-05-shabaab-milizen.pdf), zuletzt aufgerufen am 22.03.2020.
- Ammour, Laurence-Aïda (2019), Causes and Components of Violent Extremism in the Sahel, <https://africacenter.org/wp-content/uploads/2019/08/2019-08-CT-CVE-Session-3-Ammour-EN.pdf>, zuletzt aufgerufen am 20.03.2020.
- Ammour, Laurence-Aïda (2020), How Violent Extremist Groups Exploit Intercommunal Conflicts in the Sahel, <https://africacenter.org/spotlight/how-violent-extremist-groups-ex>

- plait-intercommunal-conflicts-in-the-sahel/, zuletzt aufgerufen am 29.02.2020.
- Auswärtiges Amt/Bundesministerium der Verteidigung (2019), Die Ertüchtigungsinitiative der Bundesregierung, <https://www.bmvg.de/resource/blob/61338/83c5f00fd7761bad810c6b-7be7cad6ba/b-02-03-ertuechtigungsinitiative-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.
- Auswärtiges Amt (2019), Ressortgemeinsame Strategie zur Unterstützung der Sicherheitssektorreform (SSR) im Kontext von Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2247420/222c695ee476e6ec1eaa-350989c08f41/190917-sicherheitssektorreform-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Bak, Mathias/Tarp, Kristoffer Nilas/Schori Liang, Christina (2019), Defining the Concept of Violent Extremism, in: Geneva Paper 24/19, <https://dam.gcsp.ch/files/2y10xuCSaBlvYTDbinjPokvy-DO2XLpn5jG4va93JVUzppqj08EDHwnC>, zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.
- Brown, Will (2020), British Troops Back on Front Line Against Jihadists as War on Terror Spreads to Africa, <https://www.telegraph.co.uk/news/2020/03/01/british-troops-back-front-line-against-jihadists-war-terror/>, zuletzt aufgerufen am 22.03.2020.
- Bundesministerium der Verteidigung (2016), Weisung Unterstützung der Arbeit anderer Ressorts in Mali, Berlin.
- Bundesministerium der Verteidigung (2017), Strategische Leitlinie zur Ausgestaltung bi- und multilateraler Partnerschaften und (Ad-hoc) Kooperationen, Berlin.
- Bundesregierung (2017), Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht über das deutsche Engagement beim Einsatz von Polizistinnen und Polizisten in internationalen Polizeimissionen 2016 (Deutscher Bundestag, Drucksache 18/12445 vom 12.05.2017), <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/124/1812445.pdf>, zuletzt aufgerufen am 11.03.2020.
- Bundesregierung (2018), Antrag der Bundesregierung, Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der Multidimensionalen Integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA) auf Grundlage der Resolutionen 2100 (2013), 2164 (2014), 2227 (2015), 2295 (2016) und 2364 (2017) vom 25. April 2013, 25. Juni 2014, 29. Juni 2015, 29. Juni 2016, 29. Juni 2017, ergänzt durch Resolution 2391 (2017) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen vom 8. Dezember 2017 (Deutscher Bundestag, Drucksache 19/1098 vom 07. März 2018), <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/010/1901098.pdf>, zuletzt aufgerufen am 11.01.2020.
- Bundesregierung (2019a), Antrag der Bundesregierung, Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der Militärmission der Europäischen Union als Beitrag zur Ausbildung der malischen Streitkräfte (EUTM Mali) (Deutscher Bundestag, Drucksache 19/8971 vom 03. April 2019), <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/089/1908971.pdf>, zuletzt aufgerufen am 11.01.2020.
- Bundesregierung (2019b), Antrag der Bundesregierung, Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der Multidimensionalen Integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA) (Deutscher Bundestag, Drucksache 19/8972 vom 03. April 2019), <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/089/1908972.pdf>, zuletzt aufgerufen am 11.01.2020.

- Bundesregierung (2019c), Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Rüdiger Lucassen, Joana Cotar, Lars Hermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD, Beteiligung der Bundeswehr an der Stabilisierungsmission United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA) (Deutscher Bundestag, Drucksache 19/10136 vom 14. Mai 2019), <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/101/1910136.pdf>, zuletzt aufgerufen am 11.01.2020.
- Bundeswehr (2019), Wie lauten die Einsatzzahlen?, <https://www.bundeswehr.de/de/151670-151670>, zuletzt aufgerufen am 20.01.2020.
- Cavatorta, Francesco (2017), Islamism in Mauritania and the Narrative of Political Moderation, in: *Journal of Modern African Studies* 55 (2), S. 301–325.
- Center for Strategic and International Studies (2018), Jama-at-nasr-al-islam-wal-muslimin (JNIM), Transnational Threats Project Backgrounder, <https://www.csis.org/programs/transnational-threats-project/terrorism-backgrounders/jamaat-nasr-al-islam-wal-muslimin>, zuletzt aufgerufen am 11.03.2020.
- China Internet Information Center (2019): China Backs UN for Financially Supporting G5 Sahel Force, [http://www.china.org.cn/world/2019-01/11/content\\_74361930.htm](http://www.china.org.cn/world/2019-01/11/content_74361930.htm), zuletzt aufgerufen am 11.03.2020.
- Constellis (2019), Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin (JNIM). Group Profile February 2018, [https://constellis-production-tmp.s3.amazonaws.com/uploads/document/file/112/CONSTELLIS\\_CONFIDENTIAL\\_JNIM\\_Group\\_Profile\\_February\\_2019.pdf](https://constellis-production-tmp.s3.amazonaws.com/uploads/document/file/112/CONSTELLIS_CONFIDENTIAL_JNIM_Group_Profile_February_2019.pdf), zuletzt aufgerufen 17.03.2020.
- Corell (2020), Online-Publikation auf [militarytimes.com](https://www.militarytimes.com). Abrufbar unter : <https://www.militarytimes.com/news/your-military/2020/03/10/efforts-to-combat-violent-extremist-groups-in-sahel-region-are-not-getting-the-job-done-says-africom-leader/E>. Zuletzt geprüft am 11.03.2020.
- Craven-Matthews, Catriona (2018), A Postemkin State in the Sahel? The Empirical and the Fictional in Malian State Reconstruction, in: *African Security* 11, S. 1–31, <https://doi.org/10.1080/19392206.2017.1419634>, zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.
- Curtis E. Lemay Center (2020), Appendix A: Insurgency and Counter Insurgency. Air University, Maxwell Air Force Base, Montgomery, Alabama, USA, [https://www.doctrine.af.mil/Portals/61/documents/Annex\\_3-22/3-22-D63-Appendix-1-Insugcy-COIN.pdf](https://www.doctrine.af.mil/Portals/61/documents/Annex_3-22/3-22-D63-Appendix-1-Insugcy-COIN.pdf), zuletzt aufgerufen am 11.03.2020.
- Devermont, Judd (2019), Politics at the Heart of the Crisis in the Sahel (Center for Strategic and International Studies Briefs), [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/191206\\_Devermont\\_SahelCrisis\\_layout\\_v5.pdf](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/191206_Devermont_SahelCrisis_layout_v5.pdf), zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.
- European External Action Service (2018), EUCAP Sahel Niger: Partnership for the Security in the Sahel, [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eucap\\_sahel\\_niger\\_general\\_factsheet\\_en\\_2019.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eucap_sahel_niger_general_factsheet_en_2019.pdf), zuletzt aufgerufen am 11.03.2020.
- French Armed Forces Headquarters (2020), Press Pack BARKHANE. Public Relations Office des État-Major des Armées, [https://www.defense.gouv.fr/english/content/download/577214/9871585/20200212\\_NP\\_EMA%20CABCOM\\_DP%20BARKHANE\\_EN.pdf](https://www.defense.gouv.fr/english/content/download/577214/9871585/20200212_NP_EMA%20CABCOM_DP%20BARKHANE_EN.pdf), zuletzt aufgerufen am 11.03.2020.
- Galan, Sergio Altuna (2018), Jamā'at Nusrat al-Islām wa-l-Muslimīn: a Propaganda Analysis of al-Qaeda's Project for the Sahel (Elcano Royal Institute

- 70), <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/4b82d453-e6ef-4206-b99e-039cd79c15e8/ARI70-2018-AltunaGalan-JNIM-propaganda-analysis-al-Qaeda-project-Sahel.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4b82d453-e6ef-4206-b99e-039cd79c15e8>, zuletzt aufgerufen am 01.03.2020.
- Gaye, Serigne Bamba (2018), *Connections Between Jihadist Groups and Smuggling and Illegal Trafficking Rings in the Sahel* (Friedrich Ebert Stiftung, Peace and Security), <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fes-pscc/14176.pdf>, zuletzt aufgerufen am 16.03.2020.
- Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights (2020), *Rechtsgutachten zu den verschiedenen Konfliktgebieten*, Genf.
- Für Mali <http://www.rulac.org/news/mali-several-non-international-armed-conflicts-with-various-insurgent-group>, zuletzt aufgerufen am 18.03.2020.
  - Für Somalia abrufbar unter: <http://www.rulac.org/browse/countries/somalia>, zuletzt aufgerufen am 18.03.2020.
  - Für Nigeria abrufbar unter: <http://www.rulac.org/browse/countries/nigeria>, zuletzt aufgerufen am 18.03.2020.
- Göldner-Ebenthal, Karin (2019a), *Dialogue With Salafi jihadi Armed Groups. Challenges and Opportunities for Conflict De-Escalation* (Berghof Foundation Berlin, Research Report), [https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/user\\_upload/BF\\_Dialogue\\_with\\_Salafi\\_jihadi\\_armed\\_groups\\_V1.1.pdf](https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/user_upload/BF_Dialogue_with_Salafi_jihadi_armed_groups_V1.1.pdf), zuletzt aufgerufen am 22.03.2020.
- Göldner-Ebenthal, Karin (2019b), *Salafi jihadi armed groups and conflict (de-) escalation*. Berghof Foundation, Berlin. Online abrufbar unter: [https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/user\\_upload/2019\\_SJAG\\_CaseStudy\\_ALS-habaab.pdf](https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/user_upload/2019_SJAG_CaseStudy_ALS-habaab.pdf), zuletzt aufgerufen am 22.02.2020.
- Husnul, Amin (2017), *Moderate Salafism and the Challenge of De-Radicalization. The Case of Pakistan*, in: *Romanian Journal of Political Sciences* 17 (1), S. 62–90.
- International Crisis Group (2019), *Speaking with the “Bad Guys” – Toward Dialogue with Central Mali’s Jihadists*, in: *Africa Report* 27 vom 28.05.2019, International Crisis Group: Brüssel.
- Kelly, Fergus (2019), *Ogossagou Massacre Could Be a Crime Against Humanity*, UN Mali Mission Says, in: *The Defense Post* online vom 03.05.2019, <https://thedefensepost.com/2019/05/03/mali-ogossagou-massacre-crime-against-humanity-minusma/>, zuletzt aufgerufen am 22.03.2020.
- Krech, Hans (2015), *Die Organisation der Finanzierung bei Al Qaida und beim Islamischen Staat IS*, in: *Österreichische militärische Zeitschrift* 53 (4), S. 451–455.
- Kurtz, Gerrit (2020), *Sahelzone: Wege aus der Alternativlosigkeit*, in: *Internationale Politik* 2/2020, S. 102–103, <https://internationalepolitik.de/de/sahelzone-wege-aus-der-alternativlosigkeit>, zuletzt geprüft am 06.05.2020.
- Lebovich, Andrew (2017), *The real reason US Troops Are in NIGER*, <https://foreignpolicy.com/2017/10/27/the-real-reason-u-s-troops-are-in-niger/>, zuletzt aufgerufen am 31.03.2020.
- Lebovich, Andrew (2019), *Mapping Armed Groups in Mali and Sahel*. European Council on Foreign Relations Middle East and North Africa Programm, Berlin, [https://www.ecfr.eu/mena/sahel\\_mapping](https://www.ecfr.eu/mena/sahel_mapping), zuletzt aufgerufen am 11.03.2020.
- Lebovich, Andrew (2020), *Insecurity in the Sahel: Europe’s Next Fight Against Jihadism* (European Council on Foreign relations, Berlin), [https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/user\\_upload/2019\\_SJAG\\_CaseStudy\\_ALS-habaab.pdf](https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/user_upload/2019_SJAG_CaseStudy_ALS-habaab.pdf), zuletzt aufgerufen am 22.02.2020.

- ecfr.eu/article/commentary\_insecurity\_in\_the\_sahel\_europes\_next\_fight\_against\_jihadism, zuletzt aufgerufen am 20.03.2020.
- Münkler, Herfried (2017), Der Dreißigjährige Krieg. Europäische Katastrophe, deutsches Trauma 1618–1648, Rowohlt: Reinbek.
- Neads, Alex (2017), Improve, Adapt and Fail to Overcome? Capacity Building, Culture and Exogenous Change in Sierra Leone, in: *Journal of Strategic Studies* 42 (3/4), S. 425–447.
- Olojo, Akinola (2019), Dialogue With Boko Haram: Back on the Agenda? (Institute for security studies, Pretoria), <https://issafrica.org/iss-today/dialogue-with-boko-haram-back-on-the-agenda>, zuletzt aufgerufen am 21.03.2020.
- O'Neill, Carrie/Sheely, Ryan (2019), Governance as a Root Cause of Protracted Conflict and Sustainable Peace: Moving from Rhetoric to a New Way of Working, in: Stockholm International Peace Research Institute online vom 20.06.2019, <https://sipri.org/commentary/blog/2019/governance-root-cause-protracted-conflict-and-sustainable-peace-moving-rhetoric-new-way-working>, zuletzt aufgerufen am 18.03.2020.
- Radio France Internationale (2020), France Calls on US Not to Withdraw from Sahel Anti-Terror Force, <http://www.rfi.fr/en/international/20200128-france-calls-us-not-withdraw-sahel-anti-terror-force-mali-burkina-faso>, zuletzt aufgerufen am 31.03.2020.
- Rat der Europäischen Union (2013), Beschluss 2013/34/GASP des Rates vom 17. Januar 2013 über eine Militärmission der Europäischen Union als Beitrag zur Ausbildung der malischen Streitkräfte (EUTM Mali) (Amtsblatt der Europäischen Union), [F/?uri=CELEX:32013D0034&from=en](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PD-), zuletzt aufgerufen am 20.01.2020.
- Rat der Europäischen Union (2016), Beschluss 2016/446/GASP vom 23. März 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D0446&from=en>, zuletzt aufgerufen am 20.01.2020.
- Rat der Europäischen Union (2018), Beschluss 2018/716/GASP vom 14. Mai 2018 zur Änderung und Verlängerung des Beschlusses 2013/34/GASP über eine Militärmission der Europäischen Union als Beitrag zur Ausbildung der malischen Streitkräfte (EUTM Mali), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D0716&from=en>, zuletzt aufgerufen am 20.01.2020.
- Rat der Europäischen Union (2020), Beschluss (GASP) 2020/434 des Rates vom 23. März 2020 zur Änderung des Beschlusses 2013/34/GASP über eine Militärmission der Europäischen Union als Beitrag zur Ausbildung der malischen Streitkräfte (EUTM Mali) (Amtsblatt der Europäischen Union), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D0434&from=EN>, zuletzt aufgerufen am 31.03.2020.
- Roetmann, Tim Jan/Migeon, Marie/Dudouet, Véronique (2019), Salafi jihadi Armed Groups and Conflict De-Escalation. The Case Study of Ansar Dine (Berghof Foundation Berlin, Case Study Report), [https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/user\\_upload/2019\\_SJAG\\_CaseStudy\\_AnsarDine.pdf](https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/user_upload/2019_SJAG_CaseStudy_AnsarDine.pdf), zuletzt aufgerufen am 22.03.2020.
- Roger, Benjamin (2020), Au Mali, Ibrahim Boubacar Keïta prêt au dialogue avec les jihadistes, au risque de négocier avec le diable, in : *Jeunes Afrique online*, <https://www.jeuneafrique.com/mag/900111/politique/negotiation-avec-le-diable-au-mali-quand-ibk-se->



- dit-pret-a-ouvrir-le-dialogue-avec-les-jihadistes/, zuletzt aufgerufen am 21.03.2020.
- Sanchez, Ricardo W. (2016), Terrorismusfinanzierung – Erscheinungsformen und ihre Bekämpfung, in: Österreichische militärische Zeitschrift 54 (2), S. 214–220.
- Schroeder, Robin (2018), Sicherheitssektor (re)formieren – Vier Empfehlungen für Mali. Debatte auf dem peacelab. blog des Beirates der Bundesregierung Zivile Krisenprävention und Friedensförderung, <https://peacelab.blog/2018/05/sicherheitssektor-reformieren-vier-empfehlungen-fuer-mali>, zuletzt aufgerufen am 22.03.2020.
- Tull, Denis M. (2011), Schwache Staaten, Erfolgreiche Eliten (SWP-Studie Mai 2011), [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011\\_S15\\_tll\\_ks.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S15_tll_ks.pdf), zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.
- Tull, Denis M. (2016), Mali: Friedensprozess ohne Stabilisierung (SWP-Aktuell 75), [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2016A75\\_tll.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2016A75_tll.pdf), zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.
- Tull, Denis M. (2017), Mali und G5: Ertüchtigung des Sicherheitssektors (SWP Aktuell 76), [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2017A76\\_tll.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2017A76_tll.pdf), zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.
- Tull, Denis M. (2019), VN-Peacekeeping in Mali (SWP Aktuell 23), [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2019A23\\_tll.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2019A23_tll.pdf), zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.
- Tull, Denis M. (2020), The European Union Training Mission and the Struggle for a New Model Army in Mali (IRSEM Research Paper 89), [https://www.irsem.fr/data/files/irsem/documents/document/file/3233/RP\\_IRSEM\\_89.pdf](https://www.irsem.fr/data/files/irsem/documents/document/file/3233/RP_IRSEM_89.pdf), zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.
- UN (2015), The UN Plan of Action to Prevent Violent Extremism, [https://www.un.org/sites/www.un.org.counterterrorism/files/plan\\_action.pdf](https://www.un.org/sites/www.un.org.counterterrorism/files/plan_action.pdf), zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.
- Urech, Fabian (2020), In Afrika ereignen sich pro Tag 10 Anschläge. Verantwortlich dafür sind auch die Staaten in den betroffenen Gebieten, in: Neue Zürcher Zeitung online vom 31.01.2020, <https://www.nzz.ch/international/zehn-anschlaege-pro-tag-islamistische-gruppierungen-werden-in-afrika-immer-staerker-ld.1537667>, zuletzt aufgerufen am 21.03.2020.
- VN-Resolution (2019), S/RES/2480 vom 28. Juni 2019, [https://www.un.org/depts/german/sr/sr\\_19/sr2480.pdf](https://www.un.org/depts/german/sr/sr_19/sr2480.pdf), zuletzt aufgerufen am 12.01.2020.
- World Bank (2018), Military expenditure (%- of general government expenditure), <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.ZS?locations=ML>, zuletzt aufgerufen am 18.03.2020.
- Wiegel, Michaela (2020), Macron: Sicherheit wird in Sahel verteidigt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung online vom 14.01.2020, <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/macron-operation-in-westafrika-zur-terrorismusbekaempfung-16580359.html>, zuletzt aufgerufen am 11.03.2020.
- Wimmer, Jürgen (2019), Operational Art im 21. Jahrhundert, in: Österreichische Militärzeitung. 01/2019, <https://www.oemz-online.at/display/ZLIintranet/Operational+Art+im+21.+Jahrhundert>, zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.



## Kapitel 3.2 Migration

Steuern und gestalten - Fluchtursachen mindern



## 3.2 Migration

### 3.2.1 Einleitung und methodisches Vorgehen

Die Ursachen für Flucht und Migration sind komplex. Migrationsforscher/-innen zeigen, dass Migrationsbewegungen meist auf Einzelentscheidungen von Haushalten oder Einzelpersonen zurückgeführt werden können, die wiederum durch viele (teils miteinander verbundene) Push- und Pull-Faktoren beeinflusst werden. Oft ist das keine freiwillige Entscheidung, sondern der Versuch, das Überleben zu sichern [...]. In manchen afrikanischen Staaten sammeln gar ganze Dorfgemeinschaften Reisemittel und entscheiden gemeinsam, welches Dorfmitglied migrieren soll [...].<sup>1</sup>

Im folgenden Kapitel sollen die Zusammenhänge zwischen Migration und Sicherheit näher betrachtet werden. Dazu wird das Gestaltungsfeld „Migration steuern und gestalten, Fluchtursachen mindern“ mit Herausforderungen durch unterschiedliche Treiber in Wirkketten (Kausalbeziehungen) im Bereich Wirtschaft, Klima/Umwelt, politische/ethnische/religiöse Diskriminierung und Demografie dargestellt. Anschließend wird das Untersuchungsfeld aus dem Blickwinkel der deutschen Interessen und der EU mit der Fokussierung auf irreguläre und unkontrollierte Migration analysiert und bewertet. Schließlich werden Handlungsempfehlungen für das BMVg formuliert.

Methodischer Ausgangspunkt ist die in Kapitel 2.2 beschriebene Ableitung des Gestaltungsfeldes. Aufgrund einer hohen Diversität der nordafrikanischen Staaten in der Regierungsführung wird die Region besonders als Transitregion für Migranten nach Europa analysiert. Unterstützt wird die Analyse durch Literaturrecherchen zum Thema Migrationsströme einschließlich einer Auswertung der Lessons Identified/Lessons Learned der Flüchtlingskrise 2015 und Berichten aus Einsatzgebieten der Bundeswehr. Ergänzend wurden Expertengespräche mit Vertretern aus dem militärischen und dem zivilen Bereich geführt. Ziel der Untersuchung ist es, sinnvolle Handlungsoptionen für das BMVg auszuarbeiten, um so auch künftige Aufgaben und Einsätze in Ballungsgebieten mit Überpopulation stärker zu berücksichtigen.

### 3.2.2 Charakterisierung des Gestaltungsfeldes

#### 3.2.2.1 Begriffsbestimmungen

Migration ist ein natürliches Phänomen und bezeichnet die räumliche Verlegung des Lebensmittelpunktes einer Person. Geschieht dies über Staatsgrenzen hinweg, spricht man von internationaler Migration.<sup>2</sup>

Die Bewegung innerhalb eines bestimmten Gebietes wird als Binnenmigration bezeichnet. Dieser Begriff wird im Folgenden für eine

---

<sup>1</sup> Vgl. Bedarff/Jakobeit 2017: 10.

---

<sup>2</sup> Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2013: 12.

Migration innerhalb des afrikanischen Kontinentes verwendet.

Ein Flüchtling ist eine Person, die [...] aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will [...].<sup>3</sup>

Eine Verlagerung des Lebensmittelpunktes als Reaktion auf diese Gefahren wird als Fluchtmigration bezeichnet.

Der Friedensnobelpreisträger und ehemalige Auschwitz-Häftling Elie Wiesel stellte die Frage:

Ihr, die sogenannten illegalen Ausländer, solltet wissen, dass kein Mensch „illegal“ ist. Das ist ein Widerspruch in sich. Menschen können schön sein oder noch schöner. Sie können gerecht sein oder ungerecht. Aber illegal? Wie kann ein Mensch illegal sein?<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, Artikel 1A, online verfügbar unter [https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/03/GFK\\_Pocket\\_2015\\_RZ\\_final\\_ansicht.pdf](https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/03/GFK_Pocket_2015_RZ_final_ansicht.pdf), zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.

<sup>4</sup> Evangelische Kirche in Hessen und Nassau 2018: 4.

Im Folgenden wird daher der Begriff der ‚irregulären‘ Migration verwendet.<sup>5</sup>

Irreguläre Migranten sind Menschen, die weder über ein reguläres Visum noch über einen legalen Aufenthaltsstatus verfügen, um in ein Land einzureisen bzw. dort zu verbleiben.<sup>6</sup>

Bei der Migrationskontrolle geht es darum, Maßnahmen zu etablieren und Instrumente einzusetzen, die ihre Wirkung in Herkunfts-, Transit- und Zielländern von Migranten entfalten und darauf abzielen, unkontrollierte und irreguläre Migration zu unterbinden.

### 3.2.2.2 Die regionale Bedeutung von Nordafrika für Migration in die Europäische Union (EU)

Herkunfts- und Transitländer von Migranten befinden sich häufig südlich der Sahara und in Konfliktregionen des Mittleren Ostens.<sup>7</sup> Sie sind aufgrund fehlender Sicherheitsorgane und schlechter Regierungsführung meistens durch Fragilität und Instabilität mit angespannten Sicherheitslagen und humanitären Notständen gekennzeichnet (vgl.

<sup>5</sup> Vgl. Haase/Jugl 2007.

<sup>6</sup> Vgl. Amnesty International, Asyl und Migration, Grundlagen und Begriffe: <https://www.amnesty.ch/de/themen/asyl-und-migration/zahlen-fakten-und-hintergruende/grundlagen-und-begriffe>, zuletzt aufgerufen 30.03.2020.

<sup>7</sup> Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2020.

Kapitel 2.2). Die fehlenden Sicherheitsorgane zu einem funktionalen Grenzschutz der Staaten bieten hierbei die Rahmenbedingungen für irreguläre Migration. Stabile Staaten mit funktionierenden Sicherheitsstrukturen in Nordafrika fungieren wiederum häufig als Zielländer für Binnenmigranten in Afrika und dämmen durch effektive Grenzkontrollen und Grenzsicherungsmaßnahmen eine irreguläre Migration nach Europa ein.<sup>8</sup>

Der Höhepunkt der Migrationsbewegung durch die Türkei und durch Nordafrika in die EU im Zuge der humanitären Krise im Jahr 2015, als Millionen von Menschen vor dem Bürgerkrieg in Syrien auf der Suche nach Sicherheit und besseren Lebensverhältnissen flohen, scheint zunächst überwunden zu sein. Seit 2015 haben europäische und afrikanische Staaten Anstrengungen unternommen, um Migration nach Europa sowohl auf dem Seeweg als auch auf dem Landweg zu kontrollieren und zu reduzieren. Es wurden auf nationaler und supranationaler Ebene Strukturen und Behörden geschaffen bzw. adaptiert und personell verstärkt, um künftige Massenströme nach Europa besser zu bewältigen. Während im Jahr 2015 mehr als eine Million Menschen in Ländern in ganz Europa Zuflucht

fanden, waren es im Jahr 2019 noch rund 85.000.<sup>9</sup>

An der nordafrikanischen Mittelmeerküste bestehen unterschiedliche Übersetzstellen für Migranten auf dem Weg nach Europa. Schleusernetzwerke und Menschenhändler verwenden Routen von der Subsahara bis zur Küste Nordafrikas für ihre Aktivitäten.

Es gibt drei Hauptrouten,<sup>10</sup> die von Migranten aus afrikanischen Staaten genutzt werden:

- Westliche Mittelmeerroute
- Zentrale Mittelmeerroute
- Östliche Mittelmeerroute

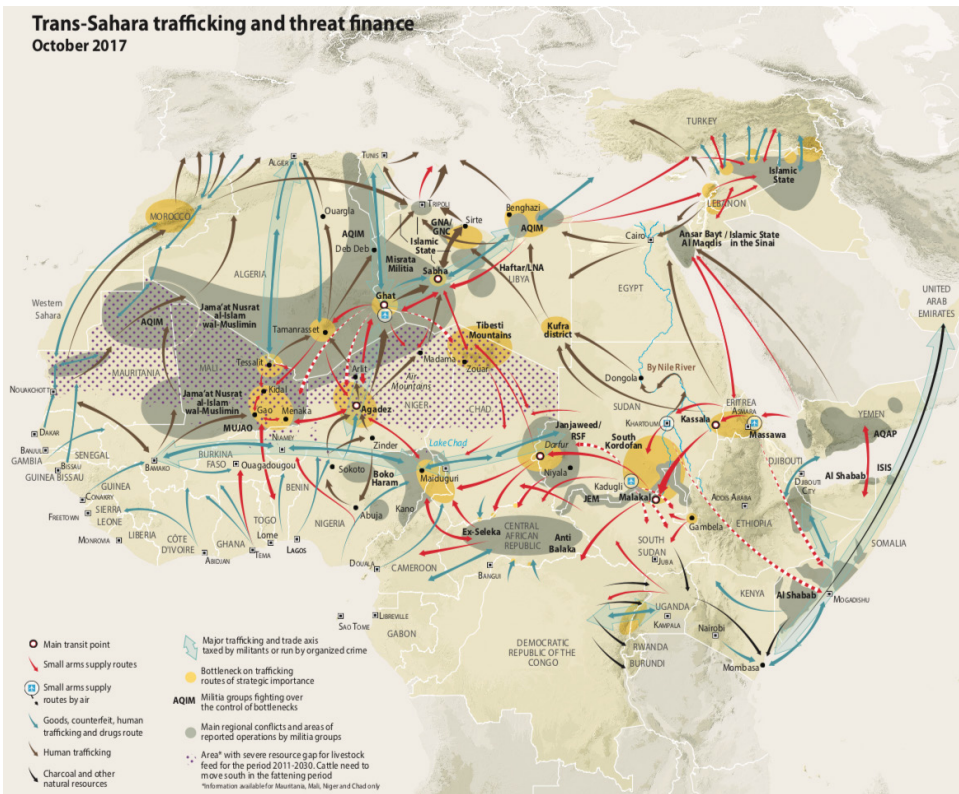
Anhand der Migrationsrouten (Abb. 1) wird deutlich, dass Ost-West-Transitrouten von Migranten vor allem in der Sahelregion vorkommen. Dabei bieten Transitländer wie Mali und Niger aufgrund herrschender Konflikte und geschwächter staatlicher Sicherheitsorgane gute Voraussetzungen für eine Migration nach Nordafrika. In dieser Region entscheiden sich die Migranten häufig, in welches Land sie migrieren wollen.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Vgl. UNO Flüchtlingshilfe e. V. 2019.

<sup>9</sup> Vgl. Europäische Kommission, Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00176/default/bar?lang=en>, zuletzt aufgerufen am 31.03.2020.

<sup>10</sup> Vgl. UNHCR, Mediterranean Situation: <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>, zuletzt aufgerufen am 31.03.2020.

<sup>11</sup> Expertengespräch vom 04.11.2019 beim Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat (BMI).



**Abb. 1:** Migrationsrouten in/durch Afrika (Quelle: Norwegian Center for Global Analyses, Trans-Sahara trafficking).

Neben der östlichen Mittelmeerroute durch die Türkei ist die westliche Mittelmeerroute, die über Marokko meist nach Spanien führt (2019 ca. 25.000 Migranten), als zweithöchste frequentiert. Die wenigsten Menschen nutzen aktuell die Route über Libyen, um nach Europa zu gelangen (2019 ca. 10.000 Migranten). Grund hierfür sind die auf dieser Route extrem schlechten Bedingungen für die Menschen auf der Flucht. Im Vergleich zu den Vorjahren wurden die westliche und die

zentrale Mittelmeerroute im Jahr 2019 deutlich weniger genutzt.<sup>12</sup>

Für den Rückgang der Gesamtzahl von Migranten sind folgende Gründe aufzuführen:

- Erstens wurden in zwei wichtigen Transitländern der Migranten, Niger und Sudan, Gesetze zur Bekämpfung der irregulären Einwanderung verabschiedet; es wurde somit eine aktive Politik gegen die irreguläre Einwande-

<sup>12</sup> Vgl. UNHCR, Mediterranean Situation: <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>, zuletzt aufgerufen am 31.03.2020.

nung und gegen Schmuggler betrieben. Diese Gesetze wurden in Zusammenarbeit mit der AU und der EU erlassen.<sup>13</sup> Darüber hinaus verfolgt auch Algerien eine proaktivere Politik der Rückführung irregulärer Migranten über die Grenze und reduziert so die Zahl der Migranten, die nach Marokko und Libyen kommen.<sup>14</sup> Obwohl sich die Sicherheitslage in der Subsahara-Region nicht verbessert hat, ist daher die Zahl der Migranten aus dieser Region mit dem Migrationsziel Europa deutlich geringer als in den letzten Jahren.<sup>15</sup>

- Zweitens wurden in den wichtigsten afrikanischen Transitländern nach Europa, Marokko und Libyen, auch Maßnahmen zur Reduzierung der Einwanderungszahlen ergriffen. In Marokko wird von der marokkanischen Regierung, auch dank der zur Verfügung gestellten Mittel der EU in Höhe von über 140 Millionen Euro, ein restriktiveres Grenzsicherungsprogramm durchgeführt.<sup>16</sup> In Libyen wird der Zustrom von Migranten nach Europa durch aktive Grenz-

patrouillen in den Territorialgewässern stark reduziert. Diese werden nach dem Abfangen durch die Küstenwache zurückgeschickt.<sup>17</sup> Dies führt jedoch wiederum zu einer Verschlechterung der Menschenrechtssituation, da die Versorgung und Sicherheit in den von der libyschen Regierung betriebenen Lagern nur unzureichend gewährleistet wird.<sup>18</sup>

- Schließlich praktizieren auch europäische Länder nach dem starken Zustrom von Migranten im Jahr 2015 eine restriktivere Einwanderungspolitik. Das extremste Beispiel hierfür ist sicherlich der Bau einer Mauer durch Ungarn zur Verhinderung der irregulären Einwanderung.<sup>19</sup> Die EU hat mit der Türkei Vereinbarungen getroffen, um den Zustrom von Migranten durch den Bosphorus zu stoppen.<sup>20</sup> Auch in Deutschland wurden Regelungen zur Kontrolle des Flusses von Migranten getroffen.
- Für Deutschland sind folgende Gesetzesänderungen aufzuführen:<sup>21</sup>
  - Geordnete-Rückkehr-Gesetz: Um künftige Abschiebungen zu erleichtern, wird zu die-

<sup>13</sup> Vgl. Europäischer Rat, Zeitleiste – Reaktion auf den Migrationsdruck: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/migratory-pressures/history-migratory-pressures/>, zuletzt aufgerufen am 31.03.2020

<sup>14</sup> Vgl. Naceur 2017.

<sup>15</sup> Vgl. Europäische Kommission 2019: 3.

<sup>16</sup> Vgl. Ebd.: 6.

<sup>17</sup> Münchener Sicherheitskonferenz 2020: 44.

<sup>18</sup> Vgl. Europäische Kommission 2019: 13.

<sup>19</sup> Vgl. ZEIT online 2020.

<sup>20</sup> Vgl. Europäische Kommission 2019: 7.

<sup>21</sup> Vgl. Hassenkamp/Garbe 2019.



**Abb. 2:** Impressionen aus Mali (Quelle: Bundeswehr/Neumann).

sem Zweck ein neuer Duldungsstatus für „Personen mit ungeklärter Identität“ eingeführt. Wer seine Abschiebung durch fehlende Dokumente zu verhindern sucht, dem drohen Arbeitsverbot, Wohnsitzauflagen und Bußgelder.

- Gesetz zur Entfristung des Integrationsgesetzes.
- Gesetz zur Fachkräfteeinwanderung: Die Zuwanderung ist nicht mehr auf Berufe beschränkt, in denen es Engpässe gibt.

Insgesamt hat die derzeitige restriktive Politik in den Herkunfts-, Transit- und Zielländern (z. B. Marokko) zu einem drastischen Rückgang der Zahl der regulären und irregulären

Migranten nach Europa geführt, obwohl sich die Sicherheitslage in Afrika in der jüngsten Zeit nicht wesentlich verbessert bzw. in einzelnen Regionen sogar verschlechtert hat (z. B. in Libyen, Mali, Südsudan und Burkina Faso). Migration funktioniert in Afrika als Bewältigungsmechanismus schlechter Lebensbedingungen oder fehlender Beschäftigungsmöglichkeiten. Mit der Reduzierung der Reisemöglichkeiten nach Europa wird allerdings ein neues Problem erzeugt: eine schlechte humanitäre Situation der in Herkunfts- und Transitländern festgesetzten Migranten.



### 3.2.2.3 Der Ausblick – Migration in und aus Afrika bis 2050<sup>22</sup>

Migrationsbewegungen werden auch künftig in Afrika eine große Rolle spielen. Die Region Nordafrika bleibt als Übergang nach Europa von besonderer Bedeutung. Anhand von skizzierten Entwicklungen in der Region Nordafrikas (vgl. Kapitel 2.2) sollen hier die Auswirkungen auf Migrationsentwicklungen beschrieben werden.

#### *Bevölkerung*<sup>23</sup>

Bis 2050 wird sich die afrikanische Bevölkerung auf rund 2,5 Milliarden Menschen verdoppeln und dabei die weltweit jüngste Bevölkerung darstellen, mit folglich großem Potenzial an Arbeitskräften.<sup>24</sup> Statistiken belegen, dass Jugendliche im erwerbsfähigen Alter in Nordafrika derzeit fast dreieinhalb Mal häufiger arbeitslos sind als Erwachsene. Auch bei einer sich verbessernden Beschäftigungssituation in Afrika wird die Suche nach besseren Lebensbedingungen und das Streben nach bescheidenem Wohlstand relativ zur Gesamtbevölkerung Treiber für Migration innerhalb Afrikas und über die Grenzen des Kontinents hinaus bleiben.

#### *Klimawandel*

Die Auswirkungen des Klimawandels auf das Nildelta haben das Potenzial,

bis 2050 zu Konflikten zwischen beteiligten Nachbarländern zu führen. Es ist davon auszugehen, dass auch die Bevölkerung der Mittelmeerränder von den Überschwemmungen aufgrund des Anstiegs des Meeresspiegels betroffen sein werden. Die damit einhergehende Verringerung der landwirtschaftlichen Anbauflächen wird Menschen in Städte treiben und die Entstehung von Megastädten verstärken. Der Klimawandel wirkt damit auf Grund der Veränderungen von Lebensbedingungen als weiterer Treiber für Migration.<sup>25</sup>

#### *Megastädte (>10 Millionen Einwohner)*<sup>26</sup>

Die Gesamtzahl der Megastädte in Afrika wird sich in dreißig Jahren auf ca. vierzehn erhöhen. Die dort zu erwartende schlechte Versorgung wird schwerwiegende Auswirkungen auf Gesundheit, Umwelt, Vertreibung, Analphabetismus und Arbeitslosigkeit, insbesondere bei jungen Menschen, haben.

#### *Fragile Staatlichkeit*<sup>27</sup>

Regierungsführung in Nordafrika ist geprägt von autoritären Regimen und einer von Sicherheitsbedenken dominierten Politik. Die Triebkräfte des „Arabischen Frühlings“ (fehlende politische Teilhabe, hohe Jugendarbeitslosigkeit und eine insgesamt entrechtete Jugendbevölkerung)

<sup>22</sup> Vgl. Ministry of Defence UK 2016: 200ff.

<sup>23</sup> Vgl. Ebd.: 15 ff.

<sup>24</sup> Vgl. Ebd.

<sup>25</sup> Vgl. Ebd.: 69 ff.

<sup>26</sup> Vgl. Ebd.: 23 ff.

<sup>27</sup> Vgl. Ebd.: 47 ff.



**Abb. 3:** Ansicht der Megastadt Kairo (Quelle: pixabay.com).

bleiben weitgehend bestehen und haben daher auch weiterhin das Potenzial für Unruhen und Gewalt in der Region.

### *Ernährungsunsicherheit*

Nordafrika ist heiß und trocken und weist daher einen hohen „Wasserstress“<sup>28</sup> auf. Die Region ist besonders stark von Lebensmittelimporten

abhängig (51%),<sup>29</sup> was sich mit steigender Bevölkerungszahl weiter verschärfen wird. Dies macht sie u. a. besonders anfällig für plötzliche Anstiege von Lebensmittelpreisen aufgrund externer Faktoren. Die derzeitige Ernährungsunsicherheit wird sich in Zukunft durch die Folgen des Klimawandels weiter zuspitzen, was tendenziell zu weiteren Spannungen und Konflikten sowie infolgedessen zu weiterer Migration führen kann.

Die vorgenannten Entwicklungen werden im Zuge der Verhinderung irregulärer und unkontrollierter Migration aufgrund bestehender Dynamiken zukünftig wesentlich

<sup>28</sup> Wasserstress besteht laut Vereinten Nationen, sobald mehr als ein Viertel der erneuerbaren Wasserressourcen genutzt wird. (vgl. UN-Wasserbericht 2019: <https://www.unesco.de/presse/pressematerial/un-weltwasserbericht-2019-daten-und-fakten>, zuletzt aufgerufen am 01.04.2020).

<sup>29</sup> Vgl. Ministry of Defence UK 2016: 122.

stärker an Bedeutung gewinnen. Die Vielschichtigkeit und Multidimensionalität der genannten Herausforderungen machen dabei deutlich, dass diese zukünftig noch stärker als heute nur ressortgemeinsam gemeistert werden können. Entscheidend wird es in Anbetracht der Dynamiken der genannten Entwicklungen sein, Informationen über Lageentwicklungen direkt vor Ort, möglichst verzugslos und aus vertrauenswürdigen Quellen zu gewinnen. Das so veränderte Einsatzumfeld macht eine Anpassung der Ausbildung und Operationsführung eigener militärischer Kräfte erforderlich. Der Einsatz militärischer Mittel wird dabei künftig auch in Megacities erforderlich sein. Gleiches gilt für lokale Sicherheitskräfte, welche im Rahmen von Ausbildungs- und Trainingsmissionen zu geeigneten Multiplikatoren ausgebildet und im Sinne einer „local ownership“ zur Übernahme der Verantwortung befähigt werden.

Zusammenfassend ist in der Projektion auf das Jahr 2050 weiterhin damit zu rechnen, dass Nordafrika Herkunfts-, Transit-, und Zielregion für Migranten bleibt. Wenngleich ein Großteil der Migration weiterhin innerhalb des Kontinents stattfinden wird, so wird Migration aus Afrika nach Europa und Nordamerika, aber auch nach Asien und Lateinamerika anhalten.

### 3.2.3 Analyse und Bewertung aus deutscher und europäischer Perspektive

#### 3.2.3.1 Betroffene deutsche Interessen

Wie im Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr beschrieben, veranlassen bewaffnete Konflikte, Verfolgung und Vertreibung, widrige wirtschaftliche, soziale oder ökologische Rahmenbedingungen sowie Armut oder Hunger weltweit Menschen zur Migration.<sup>30</sup> Europa und besonders Deutschland sind Ziele für Migranten und Flüchtlinge: Zum einen wegen des auf absehbare Zeit fortbestehenden Wohlstands- und Sozialgefälles zwischen Europa und seinen Nachbarregionen. Zum anderen wegen anhaltender und sich ausweitender gewaltsamer Konflikte in vielen Teilen der Welt und der in Deutschland und Europa allgemein stabileren Sicherheitslage. Eine massive unkontrollierte und irreguläre Migration kann dabei zu Gefährdungen für die unmittelbar betroffene Region wie auch für Europa und Deutschland führen.<sup>31</sup> Dabei geht es konkret um den Verstoß gegen Gesetze durch eine irreguläre Einreise, um die Kapazitäten des Landes zur verwaltungstechnischen Bearbeitung der einzelnen Fälle und

<sup>30</sup> Vgl. Bundesministerium der Verteidigung 2016: 42.

<sup>31</sup> Vgl. Sicherheitspolitische Interessen Deutschlands gem. Weißbuch 2016 (Bundesministerium der Verteidigung 2016).

um politische Debatten („Soziale Ordnung“).<sup>32</sup> Die Bekämpfung der Ursachen für Flucht und irreguläre Migration muss daher als gemeinsame Anstrengung der internationalen Gemeinschaft mit den Herkunfts- und Transitstaaten erfolgen.<sup>33</sup>

Bezugnehmend auf die Fortschreibung der Weiterentwicklung der Afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung vom 27. März 2019<sup>34</sup> sind die Minderung von Fluchtursachen und irregulärer Migration sowie die Unterbindung von Schleuseraktivitäten als Querschnittsaufgaben der Bundesregierung benannt, welche durch die Migrationskooperation mit der AU und ausgewählten afrikanischen Ländern ausgeweitet und qualitativ intensiviert werden sollen. Diese zielt auf einen fairen Ausgleich zwischen europäischen und afrikanischen Interessen ab.<sup>35</sup> Bewaffnete Konflikte und Verfolgung aus politischen, ethnischen oder religiösen Gründen sind Hauptursachen für Flucht und sollen zukünftig verstärkt in den Herkunftsländern ressortgemeinsam mit Instrumenten und Ansätzen der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik

bewältigt werden.<sup>36</sup> Deutschland engagiert sich bei der Minderung von Fluchtursachen in Herkunfts- und Transitländern, unterstützt Aufnahmeländer bei der Versorgung von Flüchtlingen und trägt zur Schaffung von Lebensperspektiven vor Ort bei.<sup>37</sup>

Im aktuellen Koalitionsvertrag wirken in Bezug auf irreguläre und unkontrollierte Migration in erster Linie die Ereignisse der Flüchtlingskrise von 2015 nach.<sup>38</sup> Oberstes Ziel ist die angemessene Steuerung und Begrenzung von Migrationsbewegungen, welche unter anderem durch „Verbesserungen bei der Entwicklungszusammenarbeit, Ausbau humanitäres Engagement, Ausweitung Engagement Friedensmissionen, faire Handelsabkommen, verstärkter Klimaschutz und keine Rüstungsexporte in Krisenregionen“<sup>39</sup> erreicht werden sollen. Für den Ressortbereich BMVg sind in erster Linie die Ausführungen zu Friedensmissionen von Bedeutung:

- Hier sollen, um die VN verlässlich zu unterstützen, freiwillige VN-Beiträge strategischer ausgerichtet und erhöht und dafür insbesondere Hochwertfähigkeiten nach dem Rotationsprinzip bereitgestellt werden.<sup>40</sup>

<sup>32</sup> Vgl. Angenendt 2008.

<sup>33</sup> Vgl. Bundesministerium der Verteidigung 2016: 42.

<sup>34</sup> Vgl. Bundesregierung 2019a.

<sup>35</sup> Vgl. Bundesregierung 2019a: 19 und Auszug aus der Deklaration AU-EU Summit 2017 zum europäischen Gesamtansatz Migration and Mobility, in: Europäischer Rat 2017: 3.

<sup>36</sup> Vgl. Ebd. 2019: 20.

<sup>37</sup> Vgl. Bundesregierung 2017: 49.

<sup>38</sup> Vgl. Bundesregierung 2018: Z. 527, Z. 4796

<sup>39</sup> Vgl. ebd.: Z. 527 ff.

<sup>40</sup> Vgl. ebd.: Z. 6931 ff.

- Weiterhin soll das Engagement für Friedenssicherung, faire Handels- und Landwirtschaftspolitik und verstärkten Klimaschutz ausgeweitet werden.<sup>41</sup>

Es ist ein Vorgehen im ressortgemeinsamen Ansatz festgeschrieben. Die hierfür geforderte „Fortschreibung und Weiterentwicklung der Afrikapolitischen Leitlinien“<sup>42</sup> ist mittlerweile erfolgt (siehe oben). Fluchtursachen sollen vor allem durch Entwicklungszusammenarbeit bekämpft, die Liste sicherer Herkunftsstaaten soll erweitert und die Binnen- und Außengrenzen sollen durch den Ausbau der europäischen Grenzschutzpolizei (FRONTEX) besser geschützt werden. Weiterer Schwerpunkt ist die Steuerung der Zuwanderung sowie die Forderung und Unterstützung der Integration.<sup>43</sup> Ferner sollen Migrations- und Integrationsforschung sowie Geistes- und Sozialwissenschaften in Bezug auf Migration stärker gefördert<sup>44</sup> sowie eine Kommission „Fluchtursachen“ im Bundestag eingerichtet werden.<sup>45</sup> Diese wird bis Ende 2020 der Bundesregierung und dem Deutschen Bundestag einen Bericht mit konkreten Handlungsempfehlungen vorlegen.<sup>46</sup> Andere Ansätze lie-

gen insbesondere in der gezielten Unterstützung europäischer Politik, der Unterbindung von Schlepperkriminalität und dem weiteren Ausbau der EU-Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten.<sup>47</sup> Insgesamt wird ein internationaler Ansatz gefordert und die Bedeutsamkeit des Themas betont: „Die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Staaten Afrikas ist eine zentrale Aufgabe unserer Zeit.“<sup>48</sup>

### 3.2.3.2 Betroffene europäische Interessen

Jedes europäische Interesse zur Bekämpfung unkontrollierter und irregulärer Migration findet in den oben genannten Grundlegendokumenten Widerhall und stellt damit auch deutsches Interesse dar.<sup>49</sup> Die Kernpunkte der EU-Sicherheitspolitik verweisen dabei auf strategischer Ebene auf die Ziele der EU:

- Investitionen in afrikanischen Frieden und Entwicklung, um Wachstum und Beschäftigung zu fördern;
- Intensivierung der Zusammenarbeit mit und Unterstützung von regionalen und subregionalen Organisationen (beispielsweise AU, ECOWAS und G5 Sahel);

<sup>41</sup> Vgl. ebd.: Z. 4816 ff.

<sup>42</sup> Vgl. ebd.: Z. 7192 f.

<sup>43</sup> Vgl. ebd.: Z. 4775 ff.; 5057 ff.

<sup>44</sup> Vgl. ebd.: Z. 1554; 4811 f.

<sup>45</sup> Vgl. ebd.: Z. 4826.

<sup>46</sup> Vgl. Bundesregierung, Mitglieder der Kommission „Fluchtursachen“ beru-

fen, Fluchtursachen mindern vom 03.07.2019: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/kommission-fluchtursachen-1644928>, zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.

<sup>47</sup> Bundesregierung 2018: Z. 4846 ff.

<sup>48</sup> Ebd.: Z. 7184 ff.

<sup>49</sup> Vgl. Europäische Union 2016: 5–19.

- Konfliktlösung, Förderung von Entwicklung und Menschenrechten, um der Bedrohung durch den Terrorismus zu begegnen;
- Unterstützung regionaler Akteure bei der Erzielung konkreter Ergebnisse durch Rahmenarbeit und Partnerschaften mit der Zivilgesellschaft.

### 3.2.3.3 Instrumente und Maßnahmen des BMVg im Handlungsfeld irreguläre und unkontrollierte Migration

In den von der Bundesregierung verfassten Dokumenten zur Bekämpfung unkontrollierter und irregulärer Migration sind die für das BMVg relevanten Instrumente zur Bekämpfung von Fluchtursachen grundsätzlich in der Ressortgemeinsamen Strategie zur Unterstützung der Sicherheitssektorreform (SSR) festgelegt. Hierin wird vor allem der ganzheitliche Ansatz zur SSR primär im Kontext von VN-, EU-, OSZE-, NATO- oder AU-Missionen betont. Auch bilaterales Engagement wird erwähnt, insbesondere bei langfristig gewachsenen und vertrauensbasierten Beziehungen zwischen Regierungen. Es wird explizit darauf hingewiesen, dass SSR ein sensibler Prozess ist und ein sehr genaues Verständnis von Strukturen und Prozessen in den Partnerländern notwendig ist. Der Nexus zwischen Sicherheit und Entwicklung, die sich

gegenseitig bedingen, ist hierbei handlungsleitend.<sup>50</sup>

„Die Bundesregierung folgt dem erweiterten Verständnis menschlicher Sicherheit, das den Schutz und das Wohlergehen des Individuums in den Mittelpunkt stellt.“<sup>51</sup> Das bedeutet, dass die Wahrung der Menschenrechte immer Grundvoraussetzung für SSR sein muss. Außerdem wird die Bedeutsamkeit von *Local Ownership* betont.

Ziele von SSR sind Frieden, Sicherheit und eine regelbasierte internationale Ordnung. Den Referenzrahmen bildet die Agenda 2030 der VN (Sustainable Development Goals, SDG).<sup>52</sup>

Als Handlungsfelder werden der Zugang der Bevölkerung zu Sicherheitsmaßnahmen, die Stärkung des legitimen staatlichen Gewaltmonopols, Vertrauensbeziehungen zwischen Bürgerinnen und Bürgern und dem Staat sowie die Stärkung regionaler Sicherheitskooperationen benannt.<sup>53</sup>

Im Rahmen einer Sicherheitssektorreform werden folgende Instrumente aufgeführt:

- Missionen von VN, EU, OSZE und NATO mit SSR-Komponenten (deren Strategien s. u.);

<sup>50</sup> Vgl. Bundesregierung 2019b: 6 ff.

<sup>51</sup> Vgl. Ebd.: 8; vgl. Bundesregierung 2017: 83; Bundesministerium der Verteidigung 2016: 62.

<sup>52</sup> Vgl. Bundesregierung 2019b: 12.

<sup>53</sup> Vgl. ebd.: 13–16.

- NATO-Partnerschaftsprogramm;
- Beratung zu nationalen Reformen und Sicherheitsstrategien,
- Kapazitäts- und Institutionenaufbau;
- Aus- und Fortbildungsangebote für sowie Ausstattung von Sicherheitskräften;<sup>54</sup>
- Stärkung von Transparenz und demokratischer Aufsicht des Sicherheitssektors;
- Stärkung der Querschnittsverankerung von Resolution 1325 zu Frauen, Frieden, Sicherheit;
- Konstruktive Staat-Gesellschaft-Beziehungen;
- Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration (Disarmament, Demobilization, Reintegration, DDR) und ferner:
  - politische Dialogmaßnahmen;
  - Rechtsstaatsförderung;
  - Vergangenheitsarbeit und Versöhnung;
  - sowie (Klein-)Waffenkontrolle und Prävention der Rekrutierung von Kindersoldaten.<sup>55</sup>

Um das ressortgemeinsame Handeln diesbezüglich zu stärken, sollen weiterhin eine strategieübergreifende Arbeitsgruppe eingerichtet, die Vernetzung mit Zivilgesellschaft und Wissenschaft gefördert, Kapazitäten

und Analysefähigkeit aus- bzw. aufgebaut, Monitoring und Wirkungskontrolle/Best Practice gefördert sowie internationale Ansätze unterstützt werden.<sup>56</sup>

Die Bundeswehr wirkt in erster Linie mittels der oben beschriebenen SSR-Instrumente direkt und indirekt bei der Bekämpfung von irregulärer und unkontrollierter Migration mit. Neben Ausrichtung von und Beteiligung an internationalen Ausbildungsvorhaben in Deutschland und der EU sind hier in erster Linie die laufenden Einsätze in Afrika zu nennen. Diese sind (Stand Oktober 2019):<sup>57</sup>

- EUTM Mali, MINUSMA und MINURSO Westsahara<sup>58</sup>
- UNMISS Südsudan:  
Aktuelle Kernaufgaben von UNMISS sind der Schutz der Zivilbevölkerung, die Beobachtung der Menschenrechtssituation sowie die Sicherung des Zugangs humanitärer Hilfe. Darüber hinaus leistet UNMISS Unterstützung bei der Umsetzung eines ausgehandelten Waffenstillstandsabkommens.
- UNAMID Sudan:  
Unterstützung des Darfur-Friedensabkommens sowie der derzeit geführten Friedensverhandlungen.

<sup>54</sup> Umfasst: Ausstattungshilfeprogramm der Bundesregierung für ausländische Streitkräfte (AH-P), Polizeiliche Ausbildungs- und Ausstattungshilfe der Bundesregierung (AAH-P) und Ertüchtigungsinitiativen.

<sup>55</sup> Vgl. Bundesregierung 2019b: 13–30.

<sup>56</sup> Vgl. Ebd.: 32–39.

<sup>57</sup> Vgl. auf der Website des BMVg: <https://www.bundeswehr.de/de/einsaetze-bundeswehr>, zuletzt aufgerufen am 01.04.2020.

<sup>58</sup> Siehe Kapitel 3.1.

- NATO Operation Sea Guardian: Kernauftrag der Operation ist es, Schiffe, die im Verdacht stehen, eine Verbindung zu terroristischen Organisationen zu haben oder Waffen zu schmuggeln, zu durchsuchen. Zusätzlich soll die Präsenz der Einsatzkräfte als präventiver Ordnungsfaktor wirken. Weitere Aufgaben sind: (1) Unterstützung weiterer Organisationen (bspw. EUNAVFOR MED Operation „Sophia“) und (2) Kooperation im Mittelmeerraum.

### 3.2.3.4 Betroffenheit anderer Ressorts

Mit der Thematik irregulärer und unkontrollierter Migration sind insbesondere die Ressorts AA, BMI und BMZ befasst. Hierfür wurde bereits 2014 unter gemeinsamem Vorsitz des AA und des BMI sowie unter Beteiligung des BMZ und der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration eine Staatssekretärs-Arbeitsgruppe „Internationale Migration“ konstituiert. Deren Auftrag ist es, im Sinne einer kohärenten und ganzheitlichen Migrationspolitik für eine engere Abstimmung im Ressortkreis zu den Zielen, Möglichkeiten und Notwendigkeiten eines modernen Migrationsmanagements Sorge zu tragen. Die Arbeitsgruppe soll außerdem Strategien zur Positionierung der Bundesregierung in der europäischen Debatte und im Umgang mit Herkunfts- und Transit-

ländern von Migranten erarbeiten.<sup>59</sup> Die Staatssekretärs-Arbeitsgruppe „Internationale Migration“ hat Unterarbeitsgruppen zu den Themen „Beziehungen zu Drittstaaten und internationalen Foren“, „Bekämpfung irregulärer Migration“, „Migration und Entwicklung“, „Flüchtlingsschutz“ und „Steuerung legaler Migration“ eingesetzt.<sup>60</sup> Das BMVg ist bis dato nicht Teil dieser Arbeitsgruppe.

### 3.2.3.5 Aktivitäten anderer Akteure Europäische Union

Die EU hat beginnend mit der Gründung der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX im Jahr 2004 verschiedene afrikaspezifische Instrumente der externen EU-Migrationspolitik implementiert.

Diese umfassen:

- politische Rahmenwerke (Europäische Migrationsagenda);
- regionale Prozesse (Rabat- und Khartum-Prozess; Strategische EU-Afrika-Patenschaft für Migration, Mobilität und Beschäftigung; EU-Regionalstrategie für die Sahelregion);
- Abkommen mit afrikanischen Drittstaaten (EU-Mobilitätspartnerschaften mit Marokko, Tunesien, Äthiopien, Mali, Niger, Nigeria und Senegal; EU-Rücknahme- und Visaliberalisierungsabkommen mit Kap Verde sowie die gemeinsame Agen-

<sup>59</sup> Vgl. Bundesregierung 2016.

<sup>60</sup> Vgl. Bundesregierung 2014: 3.



da zu Migration und Mobilität (CAMP – mit Äthiopien und Nigeria);

- EU-Nothilfe-Treuhandfond für Afrika (EUTF);
- Entwicklungen im Außengrenzschutz (Operationen Themis, Poseidon und Indalo; Europäisches Zentrum zur Bekämpfung der Migrantenschleusung, GSVP-Missionen – EUCAP Sahel Mali, EUTM Mali und EUCAP Sahel Niger).<sup>61</sup>

Im Bereich der Rechtsberatung und -kooperation ist die Organisation EUROJUST insbesondere im Kampf gegen Schlepper- und Schleusertätigkeiten und weiterer interkontinentaler organisierter Kriminalität tätig.<sup>62</sup>

### NATO

Seit 2005 arbeitet die NATO institutionalisiert mit der AU zusammen. Am 04. November 2019 wurde beschlossen, diese Zusammenarbeit zu intensivieren.<sup>63</sup> Betätigungsfelder zur Fluchtursachenbekämpfung sind hier vor allem operationelle Unterstützung (z. B. durch strategischen See- und Lufttransport), Kapazitätsaufbau (z. B. durch Einladung afrikanischer Offiziere zu NATO-Bildungs- und Trainingseinrichtungen) und Unterstützung beim Aufbau und

Betrieb der *African Standby Force* (ASF). Es wurde ein Verbindungselement im AU-Hauptquartier eingerichtet.<sup>64</sup> In Bezug auf irreguläre Migration ist die NATO vor allem beim Schutz der europäischen Außengrenzen mit der Standing NATO Maritime Group 2 (SNMG2) in der Ägäis und an der türkisch-syrischen Grenze tätig. Zusätzlich wurde die Zusammenarbeit mit FRONTEX verstärkt.<sup>65</sup>

### OSZE

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa verfolgt folgende Ansätze bzgl. irregulärer Migration: Waffenkontrolle, „Border Management“, Kampf gegen Menschenmuggel, Terrorismusbekämpfung, gute Regierungsführung, Sicherheitssektorreform, Menschenrechte.<sup>66</sup> Dabei ist sie vor allem beratend und unterstützend für die Mitgliedsstaaten tätig, z. B. durch Sonderbeauftragte mit korrespondierenden Büros. Darüber hinaus existieren Partnerschaftsprogramme u. a. mit Algerien, Ägypten, Marokko und Tunesien.<sup>67</sup> Die Tätigkeitsfelder beschränken sich dabei

<sup>61</sup> Vgl. Kipp/Koch 2018.

<sup>62</sup> Siehe die Website von EUROJUST: <http://www.eurojust.europa.eu/Pages/home.aspx>, zuletzt aufgerufen am 01.04.2020.

<sup>63</sup> Vgl. NATO 2019a.

<sup>64</sup> Vgl. NATO 2019b.

<sup>65</sup> Vgl. NATO 2019c.

<sup>66</sup> Siehe die Beschreibung der OSCE (What we do) auf deren Website: <https://www.osce.org/what-we-do>, zuletzt aufgerufen am 01.04.2020.

<sup>67</sup> Siehe Partners for Co-operation: <https://www.osce.org/who/84>, zuletzt aufgerufen am 01.04.2020.

in erster Linie auf die Mitgliedsstaaten selbst.

### *Vereinte Nationen*

Die VN sind hauptsächlich im (humanitären) Schutz von Flüchtlingen, weniger bei der Fluchtursachenbekämpfung aktiv. Der unter Federführung von UNHCR entwickelte Globale Pakt für Flüchtlinge basiert auf der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und wurde am 17. Dezember 2018 von der VN-Generalversammlung angenommen. Er gilt als wegweisend, ist rechtlich jedoch nicht bindend, sondern vielmehr eine Blaupause zur Förderung internationaler Zusammenarbeit im Flüchtlingsschutz. Der Pakt besteht aus zwei Teilen: dem umfassenden Rahmenplan für Flüchtlingshilfemaßnahmen (CRRF) sowie einem Aktionsprogramm nach dem Best-Practice-Prinzip, das konkrete Handlungsweisen festlegt.

Die vier zentralen Ziele des Globalen Pakts für Flüchtlinge lauten:

- Den Druck auf die Aufnahmeländer mildern;
- Die Eigenständigkeit und Widerstandsfähigkeit von Flüchtlingen fördern;
- Den Zugang zu Resettlement und anderen humanitären Aufnahmeprogrammen in Drittstaaten ausweiten;
- Die Bedingungen fördern, die eine Rückkehr in das Heimat-

land in Sicherheit und Würde ermöglichen.<sup>68</sup>

### 3.2.4 Ableitungen von Handlungsempfehlungen

Mit Blick auf künftige Einsätze müssen deutsche Streitkräfte ein stabiles Umfeld in fragilen und multidimensionalen<sup>69</sup> Konflikten schaffen und in enger Abstimmung mit anderen Ressorts und supranationalen Organisationen Maßnahmen koordinieren. Während Einsätze derzeit in einer Chronologie ablaufen, müssen Maßnahmen zur Verhinderung von irregulärer Migration und im weiteren Sinne zur Bekämpfung von Fluchtursachen künftig stärker zeitgleich zur Anwendung gebracht werden.

#### 3.2.4.1 B1: Ressortübergreifende/-gemeinsame Zusammenarbeit und Ausbildung von Führungskräften national und supranational stärken

##### *Zielsetzung*

Ein tiefgreifendes und gegenseitiges Verständnis hat einen sehr bedeutenden Anteil am Erfolg einer Zusammenarbeit der beteiligten Kräfte und Stellen und ist vor dem Hintergrund einer weitgehend übereinstimmenden Zielsetzung natio-

---

<sup>68</sup> Vgl. UNHCR, Der Globale Pakt für Flüchtlinge: <https://www.unhcr.org/dach/de/was-wir-tun/globaler-pakt>, zuletzt aufgerufen am 01.04.2020.

<sup>69</sup> Religiös, ethisch, politisch, kulturell, gesellschaftlich motivierte Konflikte.

naler und internationaler Organisationen nachhaltig zu fördern. Zur Erreichung dieses Zustandes und zur Steigerung des gegenseitigen Verständnisses wird weiterhin die Stärkung einer ressortübergreifenden nationalen sowie situativ angepassten supranationalen Ausbildung (z. B. mit EU, AU, VN) von Führungskräften empfohlen.<sup>70</sup>

### *Wege / Instrumente*

Auf politisch-strategischer Ebene sollte demnach der „Integrated Approach“ und die intensive Zusammenarbeit innerhalb Deutschlands, in Europa sowie in der NATO vorangetrieben werden. Das BMVg muss hierzu in einem ersten Schritt in die Staatssekretärs-Arbeitsgruppe „Internationale Migration“ aufgenommen werden. Bezüglich einer Führungskräfteausbildung bedarf es primär einer verschränkten nationalen, ressortübergreifenden Kooperation in Ausbildungsgängen für Führungspersonal. Auf diese Weise wird es erleichtert, auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlichen Ausprägungen ein Verständnis für die Partner zu erhalten und auf Grundlage dessen nicht nur im allgemeinen Dienstbetrieb, sondern

auch in Übungen bzw. bei Krisen und in Einsätzen effektiver gemeinsam agieren zu können. Gleichzeitig sollte auch der gegenseitige Personalwechsel mit afrikanischen Partnern forciert werden, in dem Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen und Austauschprogramme zum Tragen kommen.

Die jeweiligen Personalentwicklungskonzepte der einzelnen Ressorts sind im Zusammenhang mit dieser Ausbildung gemeinsam anzupassen, ggf. zu erweitern und aufeinander abzustimmen, um beispielsweise auch einen verstärkten ressortfremden Einsatz in der Breite zu fördern. Im gleichen Zusammenhang sollte die Ausplanung und Verwendung von sogenannten Verbindungsbeamten wieder verstärkt werden.

Die gemeinsame Ausbildung sollte bereits auf Arbeitsebene beginnen und bis in höchste Führungsebenen reichen. In diesem Zusammenhang ist bei der Definition der Führungskraft insbesondere auch eine Berücksichtigung der Ausbildungs- und Werdegänge des betroffenen Personalkörpers aller Ressorts zielführend.

Die Stärkung dieser ressortübergreifenden Maßnahmen muss im Top-Down-Ansatz erfolgen, um eine breite Akzeptanz und entsprechende Priorisierung erreichen zu können. Alle getroffenen bzw. geplanten Maßnahmen und die zu erwartenden wechselseitigen Effekte gilt es frühzeitig und angemessen zu kommunizieren.

**70** Da der Begriff der Führungskraft in verschiedenen Ressorts (bspw. BMVg und BMI) unterschiedlich hinterlegt ist, ist es zweckmäßig, zunächst ein gemeinsames Verständnis darüber zu entwickeln, ab welcher Ebene, Stellung oder auch Besoldungsstufe die Position einer Führungskraft gegeben ist.

nizieren. Das Senden von positiven Botschaften kann nicht nur Motivation in betroffenen Ressorts erzeugen, sondern auch dazu beitragen, die Akzeptanz in der deutschen, europäischen und darüber hinaus auch in der afrikanischen Öffentlichkeit zu gewinnen.

Konkrete Maßnahmen für eine ressortübergreifende/-gemeinsame Ausbildung sollten demnach bereits zu Beginn des Aufbaus von Führungskräften ansetzen, beispielsweise mittels ressortübergreifender, gemeinsamer Basisführungslehrgänge (vergleichbar mit der Offizierausbildung in der Bundeswehr). Auch weitergehende Lehrgänge vergleichbar zu Stabsoffizier-, Generalstabs-/Admiralstabslehrgängen sollten durch stärkeren Fokus auf gesamtstaatliche Aspekte für ressortübergreifende Ausbildung herangezogen werden. Berufsbegleitend ist die regelmäßige Durchführung von gemeinsamen Workshops zu ressortübergreifenden Themen sowie von Übungen und Szenarien sinnvoll. Die Schaffung und Ausweitung von Wechsel- bzw. Austausch- und Verbindungsdienstposten in den Bereichen, auch mit förderlicher Perspektive, können zu einer verbesserten Annahme der Maßnahmen in der Praxis wesentlich beitragen. Diese ressortfremde Verwendung sollte zur Steigerung der Effektivität und Attraktivität in die Personalentwicklungskonzepte einfließen und entsprechend gewürdigt werden. Auch kurzzeitige oder anlassbezogene

Austauschprogramme oder Praktika könnten implementiert werden. Ein ausführliches und kontinuierliches Qualitätsmanagement zur Überwachung und insbesondere zur Anpassung aller getroffenen Maßnahmen ist essentiell.

### 3.2.4.2 B2: Indikatoren-Netzwerke stärken und anwenden

#### *Zielsetzung*

Ziel ist es, die Sensoren zur Krisenfrüherkennungen in Bezug auf irreguläre und unkontrollierte Migration in dem jeweiligen Land bzw. der Region Nordafrika zu stärken, um eine Verbesserung der Beratungsleistung des BMVg zu generieren.

#### *Wege / Instrumente*

Um frühzeitig Migrationsentwicklungen zu identifizieren, welche zu Krisen und Konflikten im europäischen Raum führen könnten, sollte eine personelle Verstärkung der einzelnen Militärattachéstäbe im afrikanischen Raum erfolgen. Ergänzend dazu sei empfohlen, die Verortung des Themas Migration in den Ausbildungsinhalten des Personals in den Militärattachéstäben zu überprüfen und ggf. hinsichtlich migrationsspezifischer, prognostischer Aspekte stärker auszuprägen. Im Ergebnis verbessert sich dadurch die Prognosefähigkeit und -kapazität militärischer Analysten vor Ort. Zusätzlich zu der personellen Verstärkung der Militärattachéstäbe erscheint es gleichermaßen zielführend, die Ausbringung von militäri-

schen Verbindungselementen bei der AU und bei bilateralen Partnern in Nordafrika zu überprüfen und zu verstärken. Auch hier sind eine starke Vernetzung und eine Verwendung von Personal mit Vorerfahrung in afrikanischen Staaten zweckmäßig. In diesem Zusammenhang gilt es, das Senden positiver Botschaften sowie das Entwickeln und Kommunizieren einer deutschen Perspektive zur Schaffung und Demonstration gegenseitigen Verständnisses voranzutreiben.

### 3.2.4.3 B3: Stabilisierung und Rekonstruktion im sich verändernden Einsatzumfeld und unter Einsatz veränderter Strukturen

#### *Zielsetzung*

Streitkräfte müssen ein stabiles Umfeld für den Einsatz von nicht-militärischen Maßnahmen anderer Akteure sicherstellen können. Dazu müssen eigene militärische Einheiten bereits in der Grundaufstellung dazu befähigt sein, in einem sich verändernden Einsatzumfeld zu operieren. Dies umfasst eine stärkere Akzentuierung der Gewährleistung von innerer Sicherheit und den Einsatz in immer größeren Räumen mit immer weniger Kräften („lack-of-mass“).

#### *Wege / Instrumente*

Nur in einem stabilen Umfeld können Maßnahmen durchgeführt werden, die nationale und supranationale nicht militärische Mittel effektiv

zur Wirkung bringen oder Ertüchtigungen im notwendigen Ausmaß ermöglichen. Für die Streitkräfte muss bereits in der strukturellen Grundaufstellung die Beherrschung eines Fähigkeitsmix zwischen einer weitreichenden Raumdeckung /-überwachung unter einem geringen Kräfteansatz zur Verfügung stehen. Dazu gehört vor allem die Einbindung von Technologien und Plattformen (z. B. eine weiträumige Überwachung und Aufklärung durch Bodenüberwachungsradare und Drohnen/UAVs) auf Ebene Zug bis Bataillon, die häufig nur übergeordneten Strukturelementen vorbehalten bzw. unterstellt sind. Die angeführten Führungsebenen sind somit gefordert, Kräfte und Mittel einzusetzen, welche originär nicht ihrer Führungsebene zugeordnet sind. Darauf ist im Zuge der Ausbildung militärischer Führungskräfte Rücksicht zu nehmen, um den richtigen Einsatz der jeweiligen Fähigkeiten sicherstellen zu können. Im Rahmen von militärischen Ausbildungshilfen und Ertüchtigungsinitiativen in afrikanischen Staaten können dann diese Stabilisierungsaufgaben an die jeweiligen militärischen oder polizeilichen Sicherheitsorgane übergeben werden. Über eine Verbesserung der Wirksamkeit lokaler Sicherheitsorgane (teilweise regional unterschiedlich Militär/Polizei) im Sinne einer effektiven Exekutive nach rechtstaatlichen Grundsätzen können durch entsprechende Voraussetzungen langfristige und nach-

haltige Verbesserung der inneren Sicherheit in Herkunfts-, Transit- und Zielländern von Migranten geschaffen werden. Die vorschriftenseitige Hinterlegung der notwendigen Einsatzgrundsätze und -verfahren hat im Zuge einer entsprechenden Doktrin zu erfolgen. Die Organisation notwendiger Einsatzkontingente kann dabei nicht aus der Grundstruktur, sondern muss zwingend in Umfang und Ausstattung dem jeweiligen Einsatzgebiet und Auftrag im Rahmen einer Einsatzstruktur angepasst erfolgen.

Als Teil möglicher Sicherheitssektorreform ist bereits heute die Ausbildung von Polizeikräften durch deutsche Bundespolizisten gängige Praxis. Um schnell und umfangreich Effekte auf lokale Sicherheitskräfte zu erzielen fehlt der Bundespolizei jedoch regelmäßig entsprechendes Personal. Eine Kombination aus der Entsendbarkeit militärischer Kräfte auf Grundlage entsprechender Mandate und der Ausbildung lokaler Sicherheitskräfte könnte hier im Sinne eines *Train-Advise-Assist* ggf. durch Feldjägerkräfte schnell und umfassend eine Verbesserung der inneren Sicherheit erzeugt werden. Je nach Sicherheitslage könnten bei Bedarf deutsche Feldjägerkräfte vergleichbar zu *Operational Mentoring and Liaison Teams* (OMLT) gemeinsam mit lokalen Polizeikräften operieren. Die lokalen Kräfte sind so zunächst bei der Aufgabenwahrnehmung anzuleiten und darauf aufbauend suk-

zessive zur selbstständigen Aufgabenwahrnehmung zu befähigen.

#### 3.2.4.4 B4: Unterstützung bei der Aufrechterhaltung von Sicherheit / Ordnung in Megastädten ermöglichen

##### *Zielsetzung*

Ziel ist die Befähigung von regionalen Führungskräften zum Operieren in Megastädten im Rahmen von militärischer Ausbildungshilfe und Erüchtigungsinitiative. Dazu muss die Bundeswehr, in Anlehnung an das *NATO Stabilization Concept*, auch in Megastädten militärische Handlungsoptionen in allen Dimensionen, inklusive dem Cyber- und Informationsraum, bereitstellen.

##### *Wege / Instrumente*

Durch den Megatrend Urbanisierung sowie die Verdopplung der Einwohnerzahl auf dem afrikanischen Kontinent bis 2050 werden neue Megastädte entstehen und bestehende an Fläche und Einwohnerzahl zunehmen. Dieser Aufwuchs wird ethnische Spannungen, Verteilungskämpfe um Ressourcen sowie andere Konflikte in Megastädte verlagern. Es ist notwendig, in der nationalen operativen Ausbildung urbane Räume in den Domänen Führung, Aufklärung, Wirkung und Unterstützung (F-A-W-U) in Richtung Einsatz in Megastädten weiterzuentwickeln. Ein Austausch mit Sicherheitskräften nationaler und internationaler Partnern ist zwingend notwendig, um deren Erfahrungen auf diesem Ge-

biet einfließen zu lassen. Diese Partner sollten primär in potentiellen Einsatzgebieten der afrikanischen Staaten (z. B. Lagos in Nigeria) und sekundär weltweit (z. B. Sao Paulo in Brasilien), aufgrund der Erfahrungen mit den Folgen derartiger urbaner Agglomerationsphänomene gesucht werden. Einhergehend mit den ersten Erfahrungen aus Austausch und eigener Ausbildung, ist geeignetes Material in Form von „Missionsleitlinien für Operationen in Megastädten“ zu entwickeln.

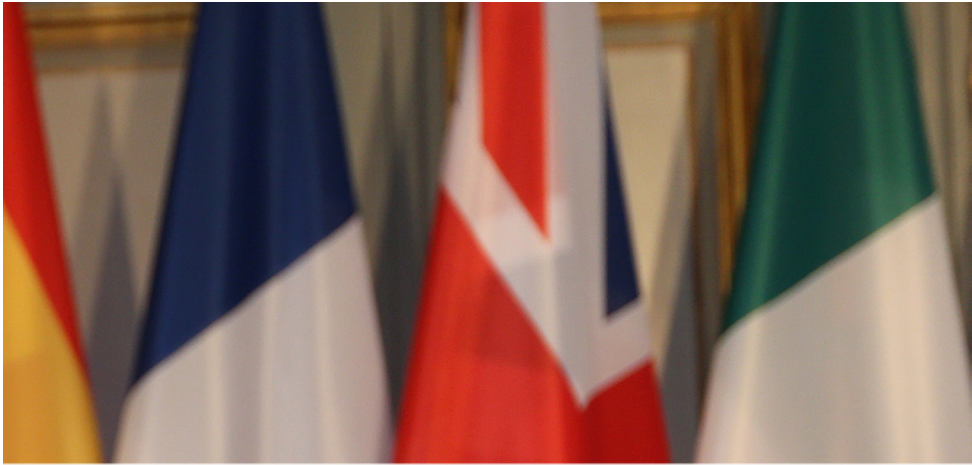
### Literaturverzeichnis

- Angenendt, Steffen (2008), Irreguläre Migration: Begriffe, Konzepte und Entwicklungstrends, [https://www.berlin-institut.org/fileadmin/user\\_upload/handbuch\\_texte/Angenendt\\_Irregulaere\\_Mig\\_OH.pdf](https://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/handbuch_texte/Angenendt_Irregulaere_Mig_OH.pdf), zuletzt aufgerufen am 01.04.2020.
- Bedarff, Hildegard/Jakobeit, Cord (2017), Klimawandel, Migration und Vertreibung. Die unterschätzte Katastrophe. Ein Studie von Greenpeace Deutschland, <https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/20170524-greenpeace-studie-klimawandel-migration-deutsch.pdf>, zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.
- Bundesregierung (2014), Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Niema Movassat, Heike Hänsel, Christine Buchholz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Rückführungspolitik und Strategie für Migration und Entwicklung (Deutscher Bundestag, Drucksache 18/3419 vom 03.12.2014), <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/034/1803419.pdf>, zuletzt aufgerufen am 04.06.2020.
- Bundesregierung (2016), Strategie für Migration und Entwicklung. Aktionsplan für die Außendimension der Migrations- und Flüchtlingspolitik, <https://www.auswaertiges-amt.de/blueprint/servlet/blob/216858/6c2b8d-4f6eb95c507f0b6244d8cc32e1/migrationentwicklung-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.
- Bundesregierung (2017), Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. Leitlinien der Bundesregierung, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/1213498/d98437ca3ba-49c0ec6a461570f56211f/krisen-verhindern-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.
- Bundesregierung (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode, [https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag\\_2018.pdf?file=1](https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1), zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.
- Bundesregierung (2019a), Eine vertiefte Partnerschaft mit Afrika – Fortschreibung und Weiterentwicklung der Afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/publikationen/eine-vertiefte-partnerschaft-mit-afrika-1596102>, zuletzt aufgerufen am 15.10.2019.
- Bundesregierung (2019b), Ressortgemeinsame Strategie zur Unterstützung der Sicherheitssektorreform (SSR) im Kontext von Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2298360/222c695ee476e6ec1e-aa350989c08f41/sicherheitssektorreform-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.

- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2020), Aktuelle Zahlen. Ausgabe: Januar 2020, [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-januar-2020.pdf;jsessionid=53AE4D396E-3A72C0EE59B27C0BE3436F.internet541?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-januar-2020.pdf;jsessionid=53AE4D396E-3A72C0EE59B27C0BE3436F.internet541?__blob=publicationFile&v=3), zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2013), Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Migrationsbericht 2013, [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2013.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=13](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2013.pdf?__blob=publicationFile&v=13), zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.
- Bundesministerium der Verteidigung (2016): Weißbuch 2016. Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, <https://www.bmvg.de/resource/blob/13708/015be272f-8c0098f1537a491676bfc31/weissbuch2016-barrierefrei-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.
- Haase, Marianne/Jugl, Jan C. (2007), Irreguläre Migration, in: Bundeszentrale für politische Bildung vom 23.12.2007, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration-ALT/56565/irregulaere-migration>, zuletzt aufgerufen am 30.03.2020.
- Europäische Kommission (2019), Progress Report on the Implementation of the European Agenda on Migration, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20191016\\_com-2019-481-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20191016_com-2019-481-report_en.pdf), zuletzt aufgerufen am 01.04.2020.
- Europäische Union (2016), Gemeinsame Vision, gemeinsames Handeln: Ein stärkeres Europa – Ein globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, [https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/17304/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/17304/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en), zuletzt aufgerufen am 15.10.2019.
- Europäischer Rat (2017), Investing in Youth for Accelerated Inclusive Growth and Sustainable Development. Declaration, [https://www.consilium.europa.eu/media/31991/33454-pr-final\\_declaration\\_au\\_eu\\_summit.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/31991/33454-pr-final_declaration_au_eu_summit.pdf), zuletzt aufgerufen am 15.10.2019.
- Evangelische Kirche in Hessen und Nassau (2018), Menschen ohne Aufenthaltspapiere. Informationen und Empfehlungen, <https://www.gruenergoeckel-baden.de/html/media/dl.html?i=15292>, zuletzt aufgerufen am 05.06.2020.
- Hassenkamp, Milena/Garbe, Sophie Madeleine (2019), Gesetze zu Asyl und Migration: Abschrecken und anlocken, in: Spiegel online vom 01.08.2019, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/asyl-und-migration-gesetze-sollen-anlocken-und-abschrecken-zugleich-a-1279726.html>, zuletzt aufgerufen am 31.03.2020.
- Kipp, David/Koch, Anne (2018), Auf der Suche nach externen Lösungen Instrumente. Akteure und Strategien der migrationspolitischen Kooperation Europas mit afrikanischen Staaten. In: SWP-Studie. Migrationsprofiteure? Autoritäre Staaten in Afrika und das europäische Migrationsmanagement, [https://www.swpberlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2018S03\\_koc\\_web\\_wrf.pdf#page=11](https://www.swpberlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2018S03_koc_web_wrf.pdf#page=11), zuletzt aufgerufen am 15.10.2019.
- Ministry of Defence UK (2016), Strategic Trends Programme. Regional Survey – Africa out to 2045 (De-



- velopment, Concepts and Doctrine Centre), [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/578383/20161121-GST\\_Africa\\_out\\_to\\_2045.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/578383/20161121-GST_Africa_out_to_2045.pdf), zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.
- Münchener Sicherheitskonferenz (2020), Munich Security Report 2020. Westlessness, S. 44, [https://securityconference.org/assets/user\\_upload/MunichSecurityReport2020.pdf](https://securityconference.org/assets/user_upload/MunichSecurityReport2020.pdf), zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.
- Naceur, Sofian Philip (2017), Mehr Flüchtlinge kommen über West-Route, in: NTV online vom 09.10.2017, <https://www.n-tv.de/politik/Mehr-Fluechtlinge-kommen-ueber-West-Route-article20073211.html>, zuletzt aufgerufen am 31.03.2020.
- NATO (2019a), NATO-African Union Plan Closer Collaboration, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_170512.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_170512.htm?selectedLocale=en), zuletzt aufgerufen am 01.04.2020.
- NATO (2019b), Cooperation With the African Union, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_8191.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_8191.htm), zuletzt aufgerufen am 01.04.2020.
- NATO (2019c), Assistance for the Refugee and Migrant Crisis in the Aegean Sea, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_128746.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_128746.htm), zuletzt aufgerufen am 01.04.2020.
- UNO Flüchtlingshilfe e.V. (Hg.) (2019), Jahresbericht 2018, [https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/uploads/media/20190881\\_Jahresbericht\\_Web.pdf](https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/uploads/media/20190881_Jahresbericht_Web.pdf), zuletzt aufgerufen am 31.03.2020.
- ZEIT online (2020), Ungarische Grenzbeamte geben Warnschüsse auf Migranten ab, in: Zeit online vom 28.01.2020, <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2020-01/migration-ungarn-grenzuebertritt-warnschuesse-grenzbeamte-gewalt>, zuletzt aufgerufen am 31.03.2020.



# Kapitel 3.3

## Externe Akteure

Chancen und Grenzen der Kooperation



## 3.3 Externe Akteure

### 3.3.1 Einleitung und methodisches Vorgehen

In Kapitel 2.3 wurde aus der Analyse der Region „Horn von Afrika“ das Gestaltungsfeld der externen Akteure abgeleitet. Als handlungsleitend wurden die günstigen Geofaktoren, die vorzufindende regionale, zuvor erst staatliche Mindeststabilität sowie das Mindestmaß an berechenbarer Regierungsführung identifiziert, welche ein Engagement am Horn von Afrika für verschiedene externe Akteure sinnvoll und erfolgversprechend erscheinen lassen.

Ziel dieses Kapitels ist es, die bereits angekündigte Typologie der externen Akteure mittels vertiefter Fallstudien im Detail ans Licht zu bringen und die dabei erkennbaren Interessen und Ziele anhand der deutschen Interessen in Afrika zu bewerten. Dazu eröffnet die Darstellung der Palette von Wegen und Instrumenten zunächst das Spannungsfeld in seiner ganzen Breite und Vielfalt.<sup>1</sup> Die sich anschließenden, vertieften Fallstudien zu drei maßgeblichen externen Akteuren orientieren sich an zwei Zielen. Zum einen wurden für diese Fallstudien Länder ausgewählt, die für die zukünftige deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Afrika maßgeblich sein können (Relevanz).

Zum anderen wurden sie danach ausgewählt, dass sie nach Zielsetzungen, Wegen und Instrumenten stark divergieren, sodass deutliche Unterschiede aufgezeigt und eine auf dieser Unterschiedlichkeit beruhende Typologie entworfen werden kann.

Das Kapitel schließt mit den aus den Fallstudien abgeleiteten, sicherheitspolitischen Handlungsempfehlungen ab. Sie gliedern sich entlang des Dreiklangles Zielsetzungen, Wege und Instrumente und zeigen zugleich Chancen und Grenzen des sicherheitspolitischen Engagements Deutschlands in Afrika mit den, entlang der und gegen die Interessen anderer externer Akteure auf.

#### 3.3.1.1 Charakterisierung des Gestaltungsfeldes und Begriffsbestimmung

Mit dem Wechsel von der regionalen Betrachtung zur Untersuchung des Gestaltungsfeldes vollzieht sich ein vollständiger Perspektivwechsel. Die Untersuchungsperspektive ist jetzt darauf ausgerichtet, aufzuzeigen und zu bewerten, wie sich die impulsgebenden externen Akteure auf die zuvor beschriebene Charakteristik (z. B. in den Ordnungskategorien schlechte Regierungsführung, Migration/Flucht, VEOs, siehe Kapitel 2.3) einstellen, um ihre jeweils eigenen Zielsetzungen, Wege und Instrumente hieran auszurichten.

Unter den Begriff der externen Akteure sind dabei alle Völkerrechts-

---

<sup>1</sup> Wo möglich, wird eine Tendenz aufgezeigt und mit einer Bewertung versehen.

subjekte sowie supranationalen Entitäten zu subsumieren, soweit sie in der Lage sind, eigene Ziele mit eigenen Mitteln zu verfolgen und sie in ihrem Ursprung geografisch nicht der Untersuchungsregion zugeordnet werden können. Wenngleich die AU bereits mehrfach genannt und auf ihre Relevanz hingewiesen wurde (vgl. Kapitel 2.3), so lässt sie sich doch nicht als externer Akteur in Afrika begreifen. Den Auftrag,<sup>2</sup> *African Ownership* zu suchen und wo immer möglich zu stärken, verliert diese Studie gleichwohl nicht aus den Augen, da sie im Rahmen der Handlungsempfehlungen Wege und Instrumente benennt, welche die AU im Einklang mit den Zielen Deutschlands stärken kann.

### 3.3.1.2 Externe Akteure in der Untersuchungsregion

Diese Studie findet ihren geografischen Anknüpfungspunkt am erweiterten Horn von Afrika, beschränkt sich aber nicht ausschließlich auf diesen. Der Zuschnitt der Regionen wurde für die Studienphase so gewählt, dass durch die Erweiterung des Horns von Afrika sowohl der Anschluss an die Sahelregion im Westen wie auch nach Nordafrika gegeben ist, mithin also keine geografisch blinden Flecken entstehen.

<sup>2</sup> Vgl. Afrikapolitische Leitlinien der Bundesregierung, die auf das Bedürfnis einer Stärkung der APSA Architektur sowie der Regionalorganisationen hinweisen (Bundesregierung 2014: 4 und 5).

Diese räumliche Annäherung wird im vorliegenden Kapitel stärker als zuvor genutzt, um das Engagement externer Akteure in Afrika auch dann in den Blick nehmen zu können, wenn es sich am erweiterten Horn von Afrika anders darstellt als in den angrenzenden Regionen.

Nach der Einnahme eines „externen Blickwinkels“ auf die Region (Vereinigte Staaten von Amerika, Türkei, Indien, Saudi-Arabien und Vereinigte Arabische Emirate vs. Iran und Katar) schließen sich die vertiefenden Fallstudien (Frankreich, China, Russland) an. Diese sind nicht an einzelne afrikanische Länder, einzelne Projekte oder Engagements gebunden, sondern an den jeweiligen externen Akteur. Ab hier wechselt der Fokus vollständig darauf, deren Zielsetzungen, Wege und Instrumente zu erkennen, auch weil die betrachteten Staaten sich in verschiedenen Ländern verschiedener Wege und Instrumente bedienen.

Aktualität und Belastbarkeit des Lagebildes sind von großer Relevanz. Wichtig ist deshalb, den zeitlichen Verzug zwischen tatsächlichem Geschehen und gedruckter wissenschaftlicher Abhandlung überbrücken zu können. Hierfür ist die Einbeziehung der aktuellen, weltweiten Nachrichtenlage erforderlich gewesen. Hinzu tritt, dass Strategien nicht immer explizit formuliert und veröffentlicht werden. Sie müssen in diesen Fällen aus öffentlichen Quellen erschlossen werden.

### 3.3.2 Vereinigte Staaten von Amerika

Die USA messen dem strategischen Wettbewerb zwischen den Großmächten in Afrika mittlerweile eine hohe Priorität zu.<sup>3</sup> Vor diesem Hintergrund wurde im Juni 2019 ein *US-Africa Business Summit* durchgeführt, um US-Unternehmen risikoreduzierte Investitionen und den Marktzugang vor Ort zu erleichtern. Das gewachsene ökonomische Engagement der USA in Afrika fügt sich außerdem gut in das Interesse der AU an einer pan-afrikanischen<sup>4</sup> Freihandelszone *African Continental Free Trade Area* (AfCFTA) ein.<sup>5</sup> Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass sowohl bilateraler Handel wie auch die Direktinvestitionen zwischen 2010 und 2016 (mindestens) stagnierten.<sup>6</sup> Die USA konnten folglich in jüngerer Vergangenheit keine wirtschaftlichen Entwicklungsfortschritte erzielen, während sich China, Indien und Frankreich bis 2017 bereits als Afrikas wichtigs-

te neue Handelspartner etablieren konnten.<sup>7</sup>

Militärisch wurde der US-amerikanische Blick auf ganz Ostafrika spätestens mit den Anschlägen auf die US-Botschaften in Kenia und Tansania im Jahr 1998 geschärft. In der Folge haben die USA mit der Aufstellung des *United States Africa Command* (US AFRICOM) bis 2007 auch die Voraussetzungen für ein systematisches militärisches Engagement auf afrikanischem Boden geschaffen. Auftrag des US AFRICOM ist es, gemeinsam mit Partnern den transnationalen Bedrohungen und destruktiven Akteuren vor Ort entgegenzuwirken, die lokalen Sicherheitskräfte zu stärken und auf Krisen zu reagieren, um die nationalen Interessen der USA zu wahren und regionale Sicherheit, Stabilität und Wohlstand zu fördern.<sup>8</sup> Der Fußabdruck der durch das US AFRICOM zu führenden Truppen ist dabei auf 34 Militärbasen mit über 7.550 Soldaten und Soldatinnen<sup>9</sup> angewachsen. Damit sind die USA derzeit der größte externe Truppengestellter in Afrika.<sup>10</sup>

Vor Ort kooperieren die USA grundsätzlich mit afrikanischen Staaten im Sinne eines Partnering- und Ertüchtigungsansatzes. Diese

3 Schneidman 2020.

4 Das griechische Präfix „pan“ bedeutet: ganz, völlig oder gesamt. Der Begriff Panafrikanismus weist allerdings eine spezielle Konnotation auf, als eine teilweise radikale globale Antisklaverei-Bewegung, (Geiss 1974, S. 9ff.). Daher wird „pan“ im Verlauf der Arbeit nur bei der panafrikanischen Freihandelszone genutzt, da dies auch so im Koalitionsvertrag benannt wurde.

5 Corporate Council on Africa 2019.

6 Coulibaly 2019.

7 Ebd.

8 US AFRICOM, About the Command: <https://www.africom.mil/about-the-command>, zuletzt aufgerufen am 08.04.2020.

9 Die allerdings nicht durchgängig und in Afrika stationiert sind.

10 Atta-Asamoah 2019.

sind ausschließlich auf die Bekämpfung des islamistischen Terrorismus fokussiert (vgl. Kapitel 3.1). Zu diesem Zweck führt das *Joint Special Operations Command (JSOC)*<sup>11</sup> in Somalia seit zehn Jahren Überwachungs- und Aufklärungsflüge sowie Luft- und Bodenangriffe durch, um die dort ansässige Al-Shabaab-Miliz (AS) zu bekämpfen. Dabei ist die Anzahl der Drohnenangriffe auf AS-Mitglieder seit 2015 (erneut 2017) sprunghaft angestiegen, was auf einen Wechsel der Taktik hin zu mehr völkerrechtlich umstrittenen „targeted killings“ hindeutet.<sup>12</sup>

Die USA sind der wichtigste Pfeiler der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik und engster Verbündeter Deutschlands. Diese gewachsene Verbundenheit erzeugt Erwartungen an Deutschland und engt zugleich den Raum für eine gemeinsame Interessenverfolgung zwischen Deutschland und anderen externen Akteuren – auch in Afrika – ein. Ungeachtet der festen Verbundenheit zwischen Deutschland und den USA, vertiefen diese ihr militärisches Engagement in der jüngsten Vergangenheit auf Wegen, die für Deutschland derzeit nicht anschlussfähig sind. Der dauerhafte und konzentrierte Einsatz bewaffneter Drohnen zur gezielten Bekämpfung von Terroristen schließt zumindest kurzfristig<sup>13</sup> eine deutsche

Beteiligung an der militärischen Vorgehensweise der USA aus. Ebenso verschlechtert die US-amerikanische Konzentration auf militärische Ziele und Wege die Aussichten für eine Entwicklung eines gemeinsamen vernetzten Ansatzes, bei dem ein militärisches Engagement nicht im Mittelpunkt stehen sollte.

### 3.3.3 Türkei

Die Türkei hat seit 1998, dem Jahr der Machtübernahme durch die AKP-Partei des türkischen Präsidenten Recep Tayyip Erdoğan, ihre Beziehungen mit Staaten in Afrika schrittweise intensiviert.<sup>14</sup> Im Jahr 2005 wurde eine „Open to Africa“-Politik implementiert, welche zum Ziel hatte, die Anzahl der Botschaften zu erhöhen, die Abschaffung von Handelsbarrieren zu ermöglichen sowie regelmäßig stattfindende Gipfeltreffen zu veranlassen.<sup>15</sup> Als „Zwischenergebnis“ auf diesem Weg kann die Türkei allein auf 26 neue Botschaften zugreifen, welche zwischen 2010 und 2016 eingerichtet wurden. Militärische Kooperationen gewannen in den vergangenen Jahren dabei auch an Bedeutung – angefangen mit der Ausbildungskooperation mit Somalia bis hin zur Eröffnung der größten militärischen Überseebasis in Mogadishu in 2017.<sup>16</sup> Nach hiesiger Bewertung steht das militäri-

<sup>11</sup> Dem US AFRICOM unterstellt.

<sup>12</sup> Burke 2018.

<sup>13</sup> Ebd.

<sup>14</sup> Vgl. International Crisis Group 2019.

<sup>15</sup> Ebd.

<sup>16</sup> Vgl. International Crisis Group 2012, Al Jazeera 2017 und Quamar 2017.

sche Engagement für die Türkei aber nicht im Mittelpunkt ihrer Strategie. Der türkische Schwerpunkt liegt vielmehr in der Vernetzung von diplomatischen, marktwirtschaftlichen und religiös-kulturellen Wegen des Engagements.

### 3.3.4 Indien

Indien hat seine Beziehungen zu afrikanischen Staaten vor allem nach 1990 stetig ausgebaut.<sup>17</sup> Besonders relevant waren hierbei die drei Indien-Afrika-Gipfel (*India-Africa Forum Summit*) in den Jahren 2008, 2011 und 2015. Dabei wurden Kooperationen im Energiesektor vereinbart, wodurch Indien in der Lage war, seine Energieimporte zu diversifizieren und seine Abhängigkeit vom Mittleren Osten zu reduzieren.<sup>18</sup> In 2017 folgte ein weiterer – auch durchaus geopolitisch charakterisierter – Schritt in Kooperation mit Japan: die Implementierung des *Asia-Africa Growth Corridor*.<sup>19</sup> Mit dieser Initiative sollen Entwicklung, Verbindung und Kooperation zwischen Afrika und Indien (plus Japan) als Teil einer „liberalen und wertebasierten Ordnung“ gefördert werden.<sup>20</sup> Um den Weg der Diplomatie besser nutzen zu können, hat Indien 2018 zudem angekündigt, 18 weitere Botschaften in Afrika zu eröffnen.<sup>21</sup> Dieser Schritt

kann durchaus als Gegenentwurf zur chinesischen Belt and Road Initiative (BRI) in Afrika gewertet werden.<sup>22</sup> Diese positive Entwicklung sollte weiter beobachtet werden, da Indien mit seiner demokratischen Verfassung und Japan als starkem Partner langfristig eine engere<sup>23</sup> Zusammenarbeit in Afrika ermöglichen könnte und sich hierbei auch mehr Anknüpfungspunkte für einen gemeinsamen, vernetzten Ansatz bieten.

### 3.3.5 Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate vs. Iran und Katar

Mit der Gegenüberstellung von Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten auf der einen Seite und Iran und Katar auf der anderen Seite werden zwei Staatengruppen gemeinsam dargestellt, die ihre Interessen in Afrika in Form einer Allianz gegen die jeweils andere Gruppe verfolgen.<sup>24</sup>

Im Jahr 2019 war Saudi-Arabien besonders präsent bei der Vermittlung des Friedensabkommens zwischen Eritrea und Äthiopien, das es gemeinsam mit den Vereinigten Arabischen Emiraten als Mediator leitete. Ein weiteres Friedensabkommen

<sup>17</sup> Vgl. Wagner 2019: 5.

<sup>18</sup> Ebd.

<sup>19</sup> Ebd.: 6.

<sup>20</sup> Vgl. Panda 2017: 1.

<sup>21</sup> Feingold 2018.

<sup>22</sup> Ebd.

<sup>23</sup> Auch im Sinne von „tiefer integrierte“ Zusammenarbeit.

<sup>24</sup> Die hier angesprochene Konstellation ist nicht fest assoziiert. Das Horn von Afrika gewinnt aber durch seine räumliche Nähe für die Auseinandersetzung um die Vorherrschaft auf der arabischen Halbinsel an Relevanz.

zwischen Dschibuti und Eritrea geht außerdem auf saudi-arabisches Engagement zurück.<sup>25</sup> In den Jahren zuvor spielte Saudi-Arabien jedoch vor allem im Zusammenhang mit der von Riad im März 2015 einberufenen Anti-Huthi-Koalition im Jemen eine prominente Rolle am erweiterten Horn von Afrika – nicht zuletzt, weil es u. a. sudanesishe Kampfseinheiten für den Konflikt im Jemen rekrutiert hatte.<sup>26</sup> In seiner „Vision 2030“<sup>27</sup> führt Saudi-Arabien vor allem an, dass es durch seine geostrategische Lage zu einer Kooperation der Anrainer-Staaten zwecks Stabilisierung der Region beitragen möchte, um zukünftig vor allem in Wirtschaftsbeziehungen zwischen Afrika, Asien und Europa zu intensivieren.<sup>28</sup> Ende 2018 wurde eine weitere Initiative zur Verfestigung eines regionalen Engagements vorbereitet: Gemeinsam mit Ägypten, Dschibuti, Somalia, Sudan, Jemen und Jordanien soll in der Region des Roten Meeres und des Golfs von Aden ein neuer politischer Block geschaffen werden, auch um Kontrahenten wie Iran, Türkei oder Katar zu begegnen.<sup>29</sup>

Die Vereinigten Arabischen Emirate engagieren sich am erweiterten Horn von Afrika vor allem gemeinsam mit Saudi-Arabien. Beobachter sprechen davon, dass diese Kombination von Beziehungen und

Infrastrukturanlagen eine gewisse Zementierung des Einflusses der beiden Golfstaaten im untersuchten Bereich darstellt.<sup>30</sup> Besonderes Anliegen der Vereinigten Arabischen Emirate und Saudi-Arabiens sei die Verdrängung des Iran bzw. die Unterminierung seines Einflusses in der direkten Nachbarschaft.<sup>31</sup> Dies spiegelt sich nicht nur im Jemen-Konflikt wider, sondern sei auch in den Kooperationspartnerschaften zu erkennen: Während die Türkei und Katar die Zentralregierung in Mogadischu stützen, haben die Vereinigten Arabischen Emirate ökonomische und militärische Beziehungen mit den semi-autonomen Staaten Somaliland, Jubaland und Puntland ausgeweitet.<sup>32</sup>

Eine Allianz von Iran und Katar steht dieser Staatengruppe (nicht nur) in Afrika diametral entgegen. Dabei haben am erweiterten Horn von Afrika bereits Sudan, Dschibuti und Somalia ihre Beziehungen zum Iran abgebrochen und sich Saudi-Arabien zugewandt, nachdem iranische Protestierende die saudische Botschaft in Teheran angegriffen hatten.<sup>33</sup> Auch die ab 2017 verschärfte Golfkrise, in deren Entwicklung Saudi-Arabien, Bahrain, die Vereinigten Arabischen Emirate und Ägypten alle diplomatischen Beziehungen zu Katar abgebrochen hatten, wirk-

<sup>25</sup> Vgl. Lons 2018.

<sup>26</sup> Vgl. Steinberg 2017 sowie Heras 2017.

<sup>27</sup> Vgl. Kingdom of Saudi Arabia o. J.

<sup>28</sup> Ebd.: 6.

<sup>29</sup> Vgl. Kalin 2018.

<sup>30</sup> Vgl. Lons 2018.

<sup>31</sup> Ebd.

<sup>32</sup> Ebd.

<sup>33</sup> Vgl. Genugten/Fikri 2017.



te sich am Horn von Afrika aus.<sup>34</sup> Wenngleich Staaten wie Äthiopien, Sudan und Somalia versucht haben, neutral zu bleiben und zu vermitteln, blieb die Sorge um (ökonomische und politische) Nachteile durch die verschlechterten Beziehungen.<sup>35</sup>

Auch wenn in Anbetracht dieser Entwicklungen ein Erstarken von Saudi-Arabien und der Vereinigten Arabischen Emirate bereits zu konstatieren ist, kommt derzeit keiner dieser Staaten als Partner für die Zusammenarbeit in Afrika in Betracht.

### 3.3.6 Fallstudie Frankreich: Europäischer Partner mit strategischem Fußabdruck

#### 3.3.6.1 Analyse

Die Afrikapolitik Frankreichs fußt in traditionell engen Beziehungen zu den frankophonen Staaten Afrikas, diversifiziert sich aber zunehmend.<sup>36</sup> Im Jahr 2017 entfielen 41% der französischen bilateralen und multilateralen Hilfe auf afrikanische Staaten.<sup>37</sup> Die Aufstockung des Budgets für Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika um über eine Mrd. Euro allein in 2019 zeigt, dass Afrika der

privilegierte Partner hinsichtlich der französischen Entwicklungshilfe bleibt.<sup>38</sup> Werden ökonomische Interdependenzen betrachtet, so hat Frankreich die Höhe wirtschaftlicher Investitionen in Afrika zwischen 2000 und 2017 verzehnfacht. Damit ist es nach dem Vereinigten Königreich und den USA der drittgrößte ausländische Direktinvestor auf dem afrikanischen Kontinent.<sup>39</sup> Der Handelsüberschuss von 3,5 Mrd. Euro in 2016 fiel jedoch auf 2,9 Mrd. Euro im Folgejahr.<sup>40</sup>

Grundsätzlich verfolgt Frankreich das Ziel, mit afrikanischen Staaten eine Kooperation auf Augenhöhe zu etablieren, um Herausforderungen in Bezug auf Sicherheit, Wirtschaft, Technologien, Klima und Umwelt zu bewältigen.<sup>41</sup> Die deutliche Akzentuierung nationaler französischer Interessen bleibt jedoch nicht dahinter verborgen. Dazu gehört auch und vor allem der Kampf gegen den islamistischen Terrorismus (VEOs).<sup>42</sup> Obwohl sich die Berichterstattung über Frankreich in Afrika zunehmend auf diese Thematik konzentriert, zeigt das französische Auftreten in Gesamtafrika die grundlegende strategische Ausrichtung des französischen Engage-

<sup>34</sup> Vgl. Soliman 2017.

<sup>35</sup> Ebd.

<sup>36</sup> Vgl. Auswärtiges Amt, Frankreich, Außenpolitik vom 12.11.2019: [https://www.auswaertiges-amt.de/de/ausenpolitik/laender/frankreich-node/frankreich-aussen/209644#content\\_2](https://www.auswaertiges-amt.de/de/ausenpolitik/laender/frankreich-node/frankreich-aussen/209644#content_2), zuletzt aufgerufen am 07.01.2020.

<sup>37</sup> Vgl. Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères 2019a.

<sup>38</sup> Vgl. Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères o. J.

<sup>39</sup> Vgl. Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères 2019b.

<sup>40</sup> Vgl. Ebd.

<sup>41</sup> Vgl. Französische Botschaft in Berlin 2019.

<sup>42</sup> Vgl. Kapitel 2.3.3.

ments, das sich über die östlichen Grenzen Afrikas hinaus bis in den Indischen Ozean erstreckt.

Am Horn von Afrika, genauer gesagt in Dschibuti, unterhält Frankreich bereits seit vielen Jahrzehnten eine sehr große Militärbasis, derzeit mit ca. 1.500 Soldatinnen und Soldaten.<sup>43</sup> Die ständige Präsenz französischer Streitkräfte in Dschibuti wurde in die Richtlinien des Weißbuchs 2013 über Verteidigung und nationale Sicherheit aufgenommen, in welchem diese Region („Le Sahel, de la Mauritanie à la Corne de l’Afrique [...]“) als eine der strategischen Prioritäten Frankreichs definiert ist.<sup>44</sup> Obwohl das französische Weißbuch die „Unterstützung der Bildung einer kollektiven Sicherheitsarchitektur in Afrika als Priorität der Kooperations- und Entwicklungspolitik“ beschreibt, stellen bilaterale Verteidigungsabkommen mit afrikanischen Staaten eine weitere wichtige Säule dar.<sup>45</sup> Gemeinsames Ziel dieser

Vereinbarungen ist es, den eigenen Streitkräften die Möglichkeit zur Antizipation und Reaktion hinsichtlich sicherheitspolitisch relevanter Entwicklungen zu geben.<sup>46</sup>

Die in Dschibuti stationierten militärischen Einheiten werden als „Forces françaises stationnées à Djibouti (FFDj)“ bezeichnet und bilden eine strategische, operative und logistische Plattform („base opérationnelle avancée“, BOA). Sie erfüllen den Zweck, im Falle einer Krise am Horn von Afrika – aber auch in Richtung des Indischen Ozeans oder des Nahen Ostens – schnell Kräfte empfangen, verlegen und damit Macht projizieren zu können.<sup>47</sup> Zu diesen Kräften gehören umfassende logistische Kapazitäten im Bereich der Seehafen- und Flughafeninfrastruktur sowie Krisenreaktionskräfte.

Anders als China oder Russland, die in den nachfolgenden Absätzen näher betrachtet werden, hat Frankreich Kräfte jedoch nicht ausschließlich zur eigenen Machtprojektion disloziert, sondern auch, um Dschibuti bei der bilateralen militärischen Zusammenarbeit im Falle der Verteidigung des dschibutischen Territoriums (Luftraum und Hoheitsgewässer) zu unterstützen<sup>48</sup> sowie die Zusammenarbeit mit Verbündeten vor Ort (Spanien und Deutschland)

<sup>43</sup> Die Stationierung der französischen Streitkräfte basiert seit 2011 auf dem neuen Vertrag zwischen Frankreich und Dschibuti (21. Dezember 2011) über die vereinbarte Verteidigungszusammenarbeit Vgl. Ministère de l’Europe et des Affaires Étrangères 2019c.

<sup>44</sup> Vgl. Ministère de la Défense 2013: 54 f.

<sup>45</sup> Ebd.: 55. Acht Verteidigungspartnerschaftsabkommen mit Kamerun, Zentralafrikanische Republik, Komoren, Elfenbeinküste, Dschibuti, Gabun, Senegal, Togo und 16 Abkommen über technische Zusammenarbeit untermauern dies.

<sup>46</sup> Ebd.

<sup>47</sup> Vgl. Ministère des Armées 2016.

<sup>48</sup> Die Zusicherung der militärischen Unterstützung fußt auf der gemeinsamen kolonialen Geschichte Frankreichs und Dschibutis.

zu stärken, die dort mit einem kleinen Fußabdruck auf der französischen Basis vertreten sind.<sup>49</sup>

Im März 2019 stattete der französische Präsident, Emmanuel Macron, den ostafrikanischen Ländern Dschibuti, Äthiopien und Kenia einen Besuch ab; auch, um die Beziehungen zu „nicht-frankophonen“ afrikanischen Staaten zu intensivieren.<sup>50</sup> Die Nachrichtenagentur Reuters berichtete weiter, dass vor allem der Besuch in Dschibuti als Bestreben verstanden werden muss, dem französischen Einfluss Nachdruck zu verleihen, nachdem unter anderem China dort eine Militärbasis errichtet und Milliarden von USD investiert hat.<sup>51</sup> Während seines Besuchs warnte Präsident Macron betroffene Staaten davor, ihre Souveränität von der „chinesischen Schuldenfalle“ beschneiden zu lassen, die durch das große Investment Chinas in Infrastruktur (siehe BRI) und eine durch ökonomische Faktoren begründete höhere Abhängigkeit afrikanischer Staaten entstehen könnte.<sup>52</sup>

Für die im folgenden Abschnitt aufgeführte Bewertung des externen Akteurs Frankreich mit Blick auf die Region am Horn von Afrika kann die Bedeutung des französischen Fußabdrucks in Dschibuti für

eine schnelle, taktische Verlegefähigkeit in Richtung Indischer Ozean nicht deutlich genug betont werden. Darauf weist auch die im Jahr 2019 erneuerte bilaterale Partnerschaft<sup>53</sup> zwischen Frankreich und den Vereinigten Arabischen Emiraten hin – auch hier gibt es eine Überseebasis mit 650 französischen Soldatinnen und Soldaten.<sup>54</sup> Diese Basis erfüllt ebenfalls die bereits angesprochene Funktion der „Antizipation und Reaktion“ der französischen Streitkräfte.<sup>55</sup> Somit bildet das Horn von Afrika für Frankreich keinen Schlusspunkt des Engagements außerhalb der eigenen Landesgrenzen, sondern markiert einen Wegpunkt in der gesamtstrategischen Ausrichtung französischer Politik.

### 3.3.6.2 Bewertung des Akteurs aus der deutschen Perspektive

Werden nun das französische Engagement und die Präsenz Frankreichs am Horn von Afrika in den Kontext der außen- und sicherheitspolitischen Handlungslinien eingeordnet, so lässt sich eine kohärente Gesamtstrategie erkennen. Auch wenn das Horn von Afrika insgesamt nicht den Schwerpunkt des derzeitigen militärischen Engagements darstellt, so hält sich Frankreich durch die dauerhafte Präsenz und den geschilderten Versuch Macrons, die Beziehungen zu einigen Horn-Staa-

<sup>49</sup> Ebd. Stationierte Kräfte sowie weitere Grundlagen des dortigen Engagements werden unter der angegeben URL genannt.

<sup>50</sup> Vgl. Hansrod 2019.

<sup>51</sup> Vgl. Irish 2019.

<sup>52</sup> Vgl. Ismail 2019.

<sup>53</sup> Vgl. The National 2019.

<sup>54</sup> Vgl. Ministère des Armées 2019.

<sup>55</sup> Vgl. Moroney et al. 2011: 35.

ten zu intensivieren, die Türen für militärisches Handeln offen.

Frankreich bleibt gerade in der Europäischen Union der wichtigste (militärische) Partner für die Bundesrepublik Deutschland, der – anders als Deutschland – bereits über einen deutlichen Fußabdruck in der Region verfügt. Ein verstärktes militärisches Engagement bzw. die Umsetzung der Afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung in der Region könnte also durchaus in enger Kooperation mit Frankreich stattfinden bzw. vergrößert werden, denn im Rahmen der EU NAVFOR Operation Atalanta sind deutsche Kräfte bereits in Dschibuti stationiert.

Gerade vor dem Hintergrund deutscher Interessen bleibt die Frage, in welcher Art und Weise eine Kooperation mit Frankreich in Afrika umgesetzt werden kann. Wie bereits zuvor geschildert wurde, liegt es nicht im deutschen Interesse, sich mit „boots on the ground“ bei der direkten Bekämpfung terroristischer Netzwerke (wie bei den Operationen BARKHANE und TAKUBA) zu beteiligen. Allerdings wird Frankreich einer (strategischen) Nutzung französischer Infrastruktur durch Deutschland kritisch gegenüberstehen, wenn Deutschland auf der anderen Seite nicht dazu bereit ist, vitale französische bzw. nach seiner Auffassung europäische Interessen mit militärischen Mitteln zu verteidigen. „Wenn Afrika in der Dunkelheit versinkt, wird auch Europa

Schwierigkeiten bekommen“,<sup>56</sup> so der französische Staatspräsident Macron bei der Begründung der Operation BARKHANE.<sup>57</sup>

Für die Bundesrepublik Deutschland gilt mit Blick auf eine mögliche Kooperation mit Frankreich in Afrika deshalb immer eine Abwägung von Zielsetzungen, Wegen und Instrumenten. Sofern eine Abstützung auf französische Infrastruktur zur Erreichung strategischer Ziele in Betracht gezogen wird, muss der Erwartungshaltung Frankreichs zu einem stärkeren militärischem Engagement zumindest Rechnung getragen werden. Ob Deutschland die französische Forderung nach größerer militärischer Unterstützung dauerhaft ablehnen kann, bleibt fraglich. Möchte Deutschland seinen Gestaltungsspielraum in Afrika also mit französischer Kooperation ausbauen, muss es mittel- bis langfristig ein stärkeres militärisches Engagement in Betracht ziehen. Vor dem Hintergrund der grundlegend gleichen Wertorientierung beider Staaten, der Bedeutung der deutsch-französischen Partnerschaft für die Zukunft Europas und in Anbetracht der absehbar begrenzten militärischen Mittel Deutschlands sollte dem gemeinsamen Engagement mit Frankreich in Afrika unverkennbar hohe, wenn nicht sogar die höchste Priorität zukommen.

---

<sup>56</sup> Signer 2019.

<sup>57</sup> Vgl. ebd.

### 3.3.7 Fallstudie China: Partner, Wettbewerber oder Systemrivale?

#### 3.3.7.1 Analyse

Chinas ökonomischer Aufstieg zur zweitstärksten Volkswirtschaft der Welt<sup>58</sup> ist historisch eng mit dem afrikanischen Kontinent verknüpft. Der eigentliche Ursprung der sino-afrikanischen<sup>59</sup> Beziehung liegt in den 1950er-Jahren. Das Schlüsselereignis hierfür ist die Bandung-Konferenz im Jahr 1955, welche unter dem Schlagwort „Geist von Bandung“ auch heute noch unveränderte Strahlkraft hat.<sup>60</sup> Die Konferenz (mit Teilnehmern aus asiatischen und afrikanischen Staaten) war die Geburtsstunde des Begriffs „Dritte Welt“.<sup>61</sup> Das Band, eine gemeinsame Vergangenheit als weniger entwickeltes Land zu haben und sein Schicksal selbst in die Hand nehmen zu wollen, erzeugt ein enges historisch-emotionales Beziehungsgeflecht. Im Rahmen der Konferenz wurde ein Communiqué beschlossen, welches die von China postulierten „Fünf Prinzipien der friedlichen Koexistenz“ beinhaltet.<sup>62</sup> Insbesondere das dritte Prinzip, die Nichteinmischung in die inneren Angelegen-

heiten des anderen, ist heute ein viel zitiertes Grundsatz der chinesischen Entwicklungspolitik und liefert in wenigen Worten die Begründung für die Art und Weise des aktuellen Engagements auf dem afrikanischen Kontinent. Schlussendlich beruht die sino-afrikanische Beziehung besonders darauf, dass China ausschließlich durch die Unterstützung der afrikanischen Staaten in die VN aufgenommen wurde und den taiwanesischen Sitz im VN-Sicherheitsrat übernehmen konnte.<sup>63</sup>

Seit der Jahrtausendwende kann das chinesische Engagement in Afrika grundsätzlich in drei Phasen eingeteilt werden:

- 2000–2013: Bestehende wirtschaftliche Beziehungen wurden stark intensiviert.<sup>64</sup>
- 2013–2015: Wirtschaftsbeziehungen wurden diversifiziert. Parallel dazu hat China begonnen, sein sicherheitspolitisches Engagement auszubauen.<sup>65</sup>
- Seit 2015: Wirtschafts- und sicherheitspolitische Beziehungen wurden weiter ausgebaut, darüber hinaus erfolgte eine

<sup>58</sup> Nach den USA.

<sup>59</sup> Sinae ist der lateinische Name für China und wird im weiteren Verlauf der Arbeit als Präfix (sino-) genutzt.

<sup>60</sup> Vgl. Kaiser 2013.

<sup>61</sup> Vgl. Fähnders 2015.

<sup>62</sup> Vgl. Final Communiqué of the Asian-African Conference of Bandung: 9.

<sup>63</sup> „It is our African brothers who have carried us into the UN.“ Mao Zedong 1971 nachdem 34 % der Gesamtstimmen zur Anerkennung der Volksrepublik China in den Vereinten Nationen von afrikanischen Staaten kamen (Oqubay/Lin 2019: 63).

<sup>64</sup> Forum on China–Africa Cooperation (FOCAC): Alle drei Jahre seit 2000.

<sup>65</sup> Xi Jinping (Chinas Staatspräsident) proklamiert die neue Seidenstraße.

Intensivierung von politischen Beziehungen sowie der Ausbau der transnationalen Kooperation zwischen Regierungen, Unternehmen, im medialen Sektor und weiteren Sektoren. Die herausragende Bedeutung<sup>66</sup> Chinas für Afrika untermauert der FOCAC-Gipfel 2018 in Peking.<sup>67</sup>

Das chinesische Engagement in Afrika ist heute primär ökonomischer Natur und seit 2005 auf über 365 Mrd. USD<sup>68</sup> Direktinvestitionen (rd. 24 Mrd./a<sup>69</sup>) zzgl. 143 Mrd. USD<sup>70</sup> Kreditvergaben angewachsen. Die ökonomische Integration zeigt dabei jedoch ein uneinheitliches Bild.

Im Bereich des Außenhandels betragen Chinas Lieferanteile mittlerweile gut 25% der Gesamteinfuhren. Die angesprochenen Direktinvestitionen liegen im Vergleich zu den Gesamtinvestitionen jedoch im un-

teren einstelligen Prozentbereich.<sup>71</sup> Die chinesischen Investments werden maßgeblich im Energie- und Transportsektor<sup>72</sup> getätigt und sind seit 2013 in die übergreifende Strategie der BRI<sup>73</sup> eingebettet.<sup>74</sup> Die ökonomisch wichtigsten Handelspartner Afrikas weltweit sind die EU, die USA und China.<sup>75</sup> Aus diesen ökonomischen Beziehungen ergibt sich, warum China als Wettbewerber um afrikanische Marktanteile und u. a. daraus resultierend als Systemrivale gesehen wird. Neben dem sich konkret auswirkenden Handelskonflikt<sup>76</sup> zwischen China und den USA, hat die EU in ihrem „A strategic outlook“<sup>77</sup> China im März 2019 auch als systemischen Wettbewerber identifiziert: Im Kern geht es um den fairen Wettbewerb und die Erschließung neuer Märkte im beidseitigem Interesse.<sup>78</sup>

<sup>66</sup> 51 Staatschef und damit doppelt so viele wie bei der VN Generalversammlung 2018.

<sup>67</sup> Vgl. Ergebnis FOCAC 2015 zu den vorherigen Gipfeln.

<sup>68</sup> Auswertung: American Enterprise Institute, Chinese Investment Tracker: <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker>, zuletzt aufgerufen am 20.02.2020.

<sup>69</sup> Zum Vergleich: EU-Institutionen & Länder: 90 Mrd. €; USA: 31,3 Mrd. € (Europäische Kommission 2018: 16).

<sup>70</sup> Johns Hopkins University, Chinese loans to Africa: <http://www.sais-cari.org/data-chinese-loans-to-africa>, zuletzt aufgerufen am 05.02.2020.

<sup>71</sup> WTO und Eurostat Datenbank mit Bezugsjahr 2018.

<sup>72</sup> Eder 2018.

<sup>73</sup> Im deutschen Sprachgebrauch auch unter der „Neuen Seidenstraße“ bekannt.

<sup>74</sup> Bisherige Investitionen: ca. 90 Mrd. USD weltweit (Quelle: Belt and Road Portal, Six Years of “Belt and Road”, <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/qwyw/rdxw/105854.htm>, zuletzt aufgerufen am 12.12.2019).

<sup>75</sup> Europäische Kommission 2019.

<sup>76</sup> Gentinetta 2019.

<sup>77</sup> European Commission and HR/VP contribution to the European Council 2019. (Zugriff am 13.11.2019).

<sup>78</sup> European Union External Action 2019.

Das sicherheitspolitische Engagement Chinas ist im Besonderen bei den VN-Peacekeeping-Missionen zu beobachten: China stellt innerhalb der Gruppe der Industriestaaten die meisten VN-Truppen.<sup>79</sup> Dies dient nicht nur dem Ziel, Chinas Ruf<sup>80</sup> aufzuwerten,<sup>81</sup> sondern auch dem Ziel, das bilaterale chinesische Engagement vor Ort kontinuierlich und schnell verbessern zu können.

Die Wahrnehmung von wirtschaftlichem und sicherheitspolitischem Engagement manifestiert sich auch in dem Ansatz „Umfassende Nationale Sicherheit“.<sup>82</sup> Dies ist anhand der maritimen BRI (Teil der Supraplanung<sup>83</sup>) am besten zu erkennen. Als günstiger Anbieter des Faktors Arbeit hat es China seit den Reformen der 1980er-Jahre geschafft, 600 Mio. Bürger aus der Armut zu heben und könnte aufgrund der besonderen Beziehungen zum

afrikanischen Kontinent für viele Staaten als Vorbild dienen. Gleichzeitig wurden die globalen Handelsbeziehungen intensiviert, sodass China heute die Spitzenposition der Wirtschaftsmächte (BIP Kaufkraftparität) markiert.<sup>84</sup> Um die Prosperität der chinesischen Bevölkerung zu halten oder sogar zu verbessern, sind die Handelswege von strategischer Bedeutung. Einen maritimen geostrategischen Bereich stellt die Meerenge Bab al-Mandab am Horn von Afrika dar,<sup>85</sup> an der sich elf militärische Stützpunkte<sup>86</sup> befinden (u. a. Stützpunkte der USA und Frankreichs). Diese exponierte maritime Lage des Horns ist für China bereits Grund genug, die maritime BRI daran anzubinden. Deshalb hat China seinen ersten militärischen Stützpunkt – zusammen mit einem Multipurpose-Hafen<sup>87</sup> – 2017 in Dschibuti errichtet.<sup>88</sup>

Zur Veranschaulichung soll nun je ein gescheitertes (Flughafen Dschibuti) und ein erfolgreiches (Ei-

**79** Stand 2019: 2.500 (Vereinte Nationen, Troop and Police Contributors: <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>, zuletzt aufgerufen am 12.02.2019).

**80** Die USA sind die einzige Weltmacht an der sich China misst: „Made in China 2025“ – China Industriestaat Nr. 1, (In: Zenglein 2019).

**81** Die chinesischen Streitkräfte werden derzeit reformiert (angelehnt an die „Joint“-Struktur der USA), um spätestens 2049 „World-Class“ Streitkräfte aufzustellen, vgl. Office of the Secretary of Defense 2019:13ff.

**82** Corff 2018.

**83** Supraplanung wird u. a. im Lehrbuch für chinesische Funktionäre der KpCh dargestellt (Senger 2019: 37f.).

**84** International Monetary Fund, World Economic Outlook Database: <https://bit.ly/2SZFQJD>, zuletzt aufgerufen am 19.11.2019.

**85** Marinekommando 2018: 9.

**86** Atta-Asamoah 2019.

**87** Zivil und militärisch nutzbar.

**88** Ein weiterer wird vsl. in Lekki (nahe Lagos) errichtet (In: China Harbour Engineering Company Ltd., International Port-Full-Value-Chain-Service Provider: Port Lekki: [http://www.chec.bj.cn/cn/ywly/gjgktyys/201903/t20190306\\_6162.html](http://www.chec.bj.cn/cn/ywly/gjgktyys/201903/t20190306_6162.html), zuletzt aufgerufen am 12.12.2019).

senbahn Äthiopien – Dschibuti) Projekt dargestellt werden:

Im Januar 2015 wurde zwischen der CCECC<sup>89</sup> und der Regierung Dschibutis ein 600 Mio. USD umfassender Vertrag über den Bau eines neuen Flughafens südlich der Hauptstadt geschlossen. Projektiert war eine Fertigstellung bis zum Jahr 2018. Nach Verzögerungen im Projekt wurde das Vorhaben 2018 ohne Angaben von offiziellen Gründen durch die dschibutische Seite abgebrochen. Auch wenn die Gründe für das Scheitern des Projektes nicht offengelegt wurden, soll dieses Beispiel verdeutlichen, dass Projekte mit erheblichem monetärem und medialem Aufwand angebahnt werden, dann aber still und leise scheitern. Die mediale Rezeption überhöht dabei das monetäre Volumen der vollendeten Projekte und Direktinvestitionen. Welche Gründe den Investitionsentscheidungen, insbesondere der *State Owned Enterprises* (SOE), zugrunde liegen, ist für westliche Beobachter dabei nicht immer eindeutig.<sup>90</sup> China hinterlässt dadurch aber Leerstellen, welche von der EU gefüllt werden könnten.

Wie kein anderer externer Akteur hat China nach der Kolonialzeit (19. Jh.) in die Eisenbahnverkehrsinfrastruktur investiert. Am Horn

von Afrika wurden unter anderem 4,5 Mrd. USD in eine 750 km lange Strecke von Addis Abeba nach Dschibuti investiert.<sup>91</sup> Kern dieser Strecke ist aus chinesischer Sicht, dass sie die Hauptstadt Äthiopiens mit dem geostrategischen *Dual-Use*-Hafen in Dschibuti verbindet. Neben dieser Strecke gibt noch weitere Eisenbahnprojekte am Horn von Afrika (zzgl. Ostafrika). Diese Strecke kann auch als ein Signal für eine gedachte Ost-West-Verbindung durch Afrika gesehen werden. Dabei verbinden sich hier die Vision der AU aus der Agenda 2063 sowie das Investment Chinas im Rahmen der BRI bis 2027.<sup>92</sup> Dies eröffnet unter Umständen einen Weg, chinesisches und europäisches Engagement unter Einbindung der AU zu entwickeln.

Kurzfristig bleiben der leichte Zugang afrikanischer Länder zu (vermeintlich<sup>93</sup>) schnellen Investitionen und die „Vorbildfunktion“ Chinas aufgrund seines ökonomischen Auf-

<sup>89</sup> China Civil Engineering Construction Cooperation.

<sup>90</sup> Wenngleich China nach großer Kritik bei anderen Projekten (bspw. Flughafen Sri Lanka) nun besonnen agiert.

<sup>91</sup> Salaudeen 2019.

<sup>92</sup> Council on Foreign Relations 2020.

<sup>93</sup> Das Scheitern des binationalen Hafenbauprojektes in Bagamoyo (Tansania) durch die Kündigung des Kreditvertrages durch Präsident John Magufuli am 23.04.2020 kann als Indiz dafür gesehen werden, dass sich die Attraktivität rein binationaler Wirtschaftsabkommen mit China abnutzt. Vgl. Sharma 2020. Nach anderer Ansicht ist Chinas Investment in Afrika (wie in Südamerika) zwar signifikant hoch, aber nicht als alleiniger oder maßgeblicher Grund für lokale Überschuldung zu benennen. Vgl. Brautigam 2019.



stiegs wichtige Faktoren für erfolgreiche bilaterale Beziehungen am Horn von Afrika.<sup>94</sup>

### 3.3.7.2 Bewertung des Akteurs aus der deutschen Perspektive

Der große Fußabdruck Chinas in Afrika bedeutet für ein deutsches (oder europäisches) Engagement zwangsläufig, dass es vor Ort zu Überschneidungen, konkurrierendem oder gemeinsamem Vorgehen kommen kann. Es öffnet gleichsam Möglichkeiten, durch fehlgeschlagene chinesische Investments entstandene Lücken zu besetzen oder gemeinsam mit China Märkte zu erschließen und fortschrittliche Entwicklungen in Afrika voranzubringen.

Die existierenden VN-Missionen bieten Deutschland bereits jetzt Möglichkeiten der Kooperation mit China, welches sich durch sein Engagement in den VN grundsätzlich als überzeugter Multilateralist zeigt. Durch die auf Frieden und Stabilisierung ausgerichteten Missionen treten zudem nationale Interessen zunächst ein Stück in den Hintergrund<sup>95</sup> – ein Engagement ist deshalb leichter möglich als bei der offensichtlichen Durchsetzung nationaler Interessen. Um die transatlantische Partnerschaft nicht zu belasten, bietet sich hier deshalb eine Politik der kleinen Schritte an,

da eine (zu) enge Kooperation mit China durch die USA kritisch gesehen wird.<sup>96</sup> Durch die schiere Größe des chinesischen Fußabdrucks ist es Deutschland zudem allein kaum möglich, eine Partnerschaft auf Augenhöhe zu etablieren. Einigkeit vorausgesetzt, fiel dies der EU leichter. Multinationale Foren, Einsätze und Organisationen bieten daher einen neutralen und effektiven Zugang zum Partner und Wettbewerber aus Fernost.

Bei allem Engagement Chinas als wichtiger Wirtschaftspartner für Deutschland, die EU, afrikanische Länder wie auch die USA bleibt evident, dass China ein grundsätzlich anderes Verständnis von Menschenrechten hat als die westliche Gemeinschaft. Dies zeigt sich in aktuellen Konflikten wie der Lage in Hongkong, im Umgang mit dem autonomen Gebiet Tibet oder mit den Uiguren im autonomen Gebiet Xinjiang – worauf Deutschland kontinuierlich hinweist. Chinas Staats- und Gesellschaftsmodell ist daher für den „Export“ nach Afrika oder Europa weder geeignet, noch gedacht. Dieser Umstand richtet eine Art „politische Grenze“ der Integration der sicherheitspolitischen Zu-

<sup>94</sup> Vgl. VN Res. 62/167: Subsahara-Staaten unterstützen China.

<sup>95</sup> Wobei sie ausschlaggebend bleiben mögen.

<sup>96</sup> Dies ist bspw. derzeit durch den Handelskonflikt ersichtlich. Ein Spannungsfeld zwischen den beiden Ländern ist jedoch nicht neu – die USA haben bereits 2011 die Verschiebung des geopolitischen Fokus in Richtung Asien vorgenommen (sog. „Pivot-to-Asia“) (vgl. Brauer/Badenheim 2019).

sammenarbeit mit China auf, ohne eine Koexistenz der Interessen in Afrika zu verhindern.

### 3.3.8 Fallstudie Russland: Proxy-Warfare als Weg zu globaler Machtprojektion

#### 3.3.8.1 Analyse

Die Europäische Union definiert Russland nach wie vor als Schlüsselpartner in der Zusammenarbeit auf der weltpolitischen Bühne.<sup>97</sup> Die Entwicklungen nach der illegalen Annexion der Krim, wie auch Russlands viel kritisiertes Engagement an der Seite des syrischen Präsidenten Baschar Al-Assad, haben jedoch in den vergangenen Jahren sowohl aus deutscher Sicht, als auch aus Sicht der Europäischen Union, einen neuen Status quo erzeugt. Dieser zeigt sich wirtschaftspolitisch in der Einigkeit der EU-Mitgliedsländer, welche sich von diplomatischen Maßnahmen über individuelle Maßnahmen (Einreiseverbote für einzelne Personen sowie das Einfrieren von Konten) bis hin zu ökonomischen Sanktionen und weiteren Einschränkungen im Warenverkehr entschlossen haben.<sup>98</sup> Darüber hinaus wurden militärpolitisch im

Rahmen des NATO-Bündnisses – als transatlantisches Signal an die russische Machtprojektion – *Assurance Measures* für das Baltikum implementiert. Insbesondere auf Grundlage deutscher und französischer Intervention wurden zuletzt am 19. Dezember 2019 der Umfang der ökonomischen Sanktionen erweitert und alle weiteren Maßnahmen bis zum 31. Juli 2020 verlängert.<sup>99</sup> Dieser dargelegte, aktuelle Status quo ist Grundlage für jede deutsch- bzw. europäisch-russische Kooperation weltweit und damit auch für den hier betrachteten afrikanischen Kontinent maßgeblich.

Seit Beginn der Präsidentschaft Wladimir Putins zielt die russische Außenpolitik darauf ab, als gleichberechtigte Großmacht auf der internationalen Bühne wahrgenommen zu werden. Die auswärtige Politik ist dabei auf die Etablierung eines polyzentrischen Systems – mit Russland als wesentlichem Pol – ausgerichtet.<sup>100</sup> Der afrikanische Kontinent ist hierbei in den vergangenen Jahren zunehmend in den Interessenschwerpunkt gerückt. Neben der globalen Machtprojektion und der noch aus Sowjetzeiten bestehenden Partnerschaften, sind die russischen Aktivitäten auch durch ökonomische Zwänge getrieben.

Kooperationen im Energie- und Rohstoffsektor sollen die russi-

<sup>97</sup> Vgl. European Union External Action 2020.

<sup>98</sup> Vgl. EU restrictive measures in response to the crisis in Ukraine, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/ukraine-crisis/> (Letztes Update Februar 2020), zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.

<sup>99</sup> Ebd.

<sup>100</sup> Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags 2019.

schen Absatzmärkte für Staatskonzerne wie Gazprom (Gas), Rosneft (Öl), Alrosa (Diamanten), Rosatom (Kernenergie) sowie Konzerne der Waffenindustrie<sup>101</sup> sichern und die eigene Rohstoffversorgung garantieren.<sup>102</sup> Die ausschließlich bilateralen Kooperationen sind dabei auf die Bedürfnisse der jeweiligen Staaten zugeschnitten. Ländern, in denen z.B. Energieknappheit vorherrscht, die aber über Uranvorkommen verfügen, werden gezielt Kooperationen im Bereich der Kernenergie angeboten.<sup>103</sup> Auf diesem Gebiet ist Russland ein attraktiver Partner, der sich im Gegenzug den Zugang zu den Uranvorkommen dieser Länder sichert. Ähnliches gilt für den Export von Rüstungsgütern. Hier beliefert Russland Nationen wie z.B. die seit 2013 unter VN-Embargo stehende Zentralafrikanische Republik mit Waffen (erlaubt durch eine Sondergenehmigung der VN).<sup>104</sup> Russland stößt mit seinen Kooperationsangeboten auf diese Weise gezielt in jene Lücken, die von westlichen Nationen aufgrund ihrer wertegeleiteten Grundvorstellungen nicht ausgefüllt

<sup>101</sup> Vgl. ebd.

<sup>102</sup> Importabhängigkeit: Mangan 100 %, Chrom 80 %, ebenso muss der Uranbedarf anteilig durch Importe gedeckt werden. Vgl. Seitz 2018.

<sup>103</sup> Insbesondere die Länder Sudan, Ägypten, Äthiopien, Kenia, Nigeria, Sambia und Südafrika. Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestag 2019.

<sup>104</sup> Vgl. Seitz 2018.

werden. Diese wirtschaftlichen Kooperationen verknüpfen einen ökonomischen Nutzen einerseits mit einer aufwandsarmen, andererseits aber merklichen Steigerung des politischen Einflusses.

Neben den politischen und ökonomischen Kooperationen ist das militärische Engagement Russlands in Afrika insbesondere durch sogenannte Private Military & Security Contractors (PMCs), wie beispielsweise die „Gruppe Wagner“, gekennzeichnet. So unterstützte diese Kreml-nahe<sup>105</sup> Gruppierung<sup>106</sup> das al-Bashir-Regime im Sudan bei der Niederschlagung von Aufständen in Khartum im Frühjahr 2019.<sup>107</sup> Russ-

<sup>105</sup> Vgl. Schmidt/Thielke 2019.

<sup>106</sup> Die „Gruppe Wagner“ gilt als privates militärisches Sicherheitsunternehmen (kurz PMC für Private Military Company oder Private Military Contractors), das in verschiedenen Konflikten präsent ist und paramilitärisch agiert. So wurden die russischen Söldner bereits in Syrien eingesetzt (<https://www.fpri.org/article/2019/10/diplomacy-and-dividends-who-really-controls-the-wagner-group/>, zuletzt aufgerufen am 06.01.2020) sowie in Libyen (<https://www.nytimes.com/2019/11/05/world/middleeast/russia-libya-mercenaries.html>, zuletzt aufgerufen am 06.01.2020). Der russische Oligarch Jewgeni Prigoschin gilt als Financier und Kopf hinter der „Gruppe Wagner“ (<https://www.fpri.org/article/2019/10/diplomacy-and-dividends-who-really-controls-the-wagner-group/>, zuletzt aufgerufen am 06.01.2020).

<sup>107</sup> Vgl. Scholl/Dietrich 2019.

land musste einräumen, dass sowohl private als auch staatliche Militärberater im Sudan aktiv waren; sie seien jedoch nur Instrukteure und keine Kämpfer gewesen. Augenzeugenberichte widersprechen dieser Darstellung.<sup>108</sup> Auch nach dem Sturz von Präsident al-Bashir werden weiterhin sudanesisch-Kräfte durch russische Militärberater ausgebildet. Die Fortführung der wirtschaftlichen Kooperationen wurde durch die neue Übergangsregierung des Sudan ebenso zugesagt.<sup>109</sup>

Auch in Libyen zeigt die „Gruppe Wagner“ Präsenz. Seit September 2019 werden die Truppen von General Khalifa Haftar im Kampf gegen die international anerkannte Regierung um Ministerpräsident Fajis al-Sarradsch unterstützt.<sup>110</sup> Durch den stärkeren Einsatz von irregulären Kräften in dieser Region kann sich Russland, zumindest in Teilen, aber nur bedingt glaubwürdig, von einem direkten Eingreifen distanzieren.<sup>111</sup> Dies erlaubt die Durchsetzung von nationalen Interessen unter Wegfall der internationalen Gerichtsbarkeit und reduziert den

innenpolitischen Druck durch Berichterstattung über Tote in Afrika.<sup>112</sup> Die PMCs profitieren wiederum von lukrativen Aufträgen und Investitionsprivilegien in den jeweiligen Staaten.<sup>113</sup> Diese Form der Machtprojektion hat in jüngerer Vergangenheit eine beachtliche strategische Wirkung entwickelt und fordert die regelbasierte, internationale Rechtsordnung beständig heraus.

Mit dem Einsatz von PMCs hat Russland eine alte sowjetische Militärdoktrin, welche unter dem Begriff „Maskirovka“ firmiert, ins 21. Jahrhundert transferiert, umfangreich weiterentwickelt und geradezu perfektioniert.<sup>114</sup> Ihr Prinzip gilt dabei für alle Formen der russischen Intervention in der jüngsten Vergangenheit: „hiding the real – showing the false“.<sup>115</sup> PMCs vereinen dabei zwei entscheidende Vorteile, namentlich Schnelligkeit und Überraschungsmoment. Beides zusammengenommen ermöglicht es Russland, ad hoc Fakten zu schaffen, dabei einen dritten Vorteil von hoher Schlagkraft zu wahren und größtmöglichen diplomatischen Handlungsspielraum zu behalten, da jede offizielle Verbindung zu mutmaßlichen PMCs schwer nachvollziehbar ist und Russland eine Verbindung grundsätzlich abstreiten kann.<sup>116</sup>

<sup>108</sup> Vgl. ebd.

<sup>109</sup> Vgl. ebd.

<sup>110</sup> Vgl. ebd.

<sup>111</sup> Journalisten, die über die Aktivitäten der „Gruppe Wagner“ recherchieren und insbesondere auf die Verbindung zum Kreml hinweisen, riskieren mitunter ihr Leben. Dies zeigt die Ermordung von drei russischen Journalisten in der Zentralafrikanischen Republik Ende 2018.

<sup>112</sup> Vgl. Rabin 2019.

<sup>113</sup> Vgl. Ramani 2019.

<sup>114</sup> Vgl. Elliott 2018.

<sup>115</sup> Vgl. Whaley 2007: 188–190.

<sup>116</sup> Vgl. Rondeaux 2019: 61.

Die dabei von Russland praktizierte, explizite Nichteinmischung in innerstaatliche Angelegenheiten afrikanischer Staaten – hier besteht eine Gemeinsamkeit mit China – ist ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal zum Agieren der westlichen Staatengemeinschaft und eröffnet Russland daher Spielräume, von denen andere ausgeschlossen bleiben. Unterstützungsleistungen werden nicht an politische Bedingungen wie gute Regierungsführung oder die Einhaltung von Menschenrechten geknüpft.<sup>117</sup> Dies macht eine Kooperation gerade für autoritäre Regime oder fragile Staaten besonders attraktiv.

### 3.3.8.2 Bewertung des Akteurs aus der deutschen Perspektive

Die Wege und Instrumente des russischen Wirkens auf dem afrikanischen Kontinent sind von besonderer Brisanz. Wenngleich der Fußabdruck bspw. der „Gruppe Wagner“ zahlenmäßig noch gering ist<sup>118</sup> und diese Organisation in der jüngeren Vergangenheit empfindliche Verluste hinnehmen musste, ist perspektivisch von einem erheblichen Potenzial dieser Kräfte auszugehen. Entlang der „Maskirovka-Militärdoktrin“ ist festzustellen, dass das russische Engagement geeignet ist,

das deutsche bzw. europäische Engagement mit einfachen Mitteln zu unterminieren oder sogar gänzlich zu konterkarieren.<sup>119</sup> Aus deutscher bzw. europäischer Perspektive ist hierbei die hohe Effizienz des überschaubaren Kräfteansatzes das entscheidende Risiko.

Neben den PMCs ist aber auch in der Militärstrategie Russlands das Horn von Afrika, mithin also die Region in der sich alle bisher dargestellten relevanten externen Akteure sammeln, als erste Region auf dem Kontinent in den Interessenschwerpunkt gerückt. So wurde 2018 mit Eritrea (vgl. Kapitel 2.3) ein Abkommen zur Errichtung eines logistischen Militärstützpunktes geschlossen. Zwei Jahre später wurde mit dem unweit gelegenen und völkerrechtlich nicht anerkannten Somaliland ein weiteres Abkommen zur Errichtung einer Militärbasis unterzeichnet. In dem Bemühen, auch reguläre militärische Kräfte dauerhaft auf dem Kontinent zu stationieren, zeigt und verstetigt sich das bisher dargestellte Bild der Einflussnahme Russlands unter Verschleierung der eigentlichen Interessen. Augenscheinlich wird die Kooperation mit schwachen und in der internationalen Staatengemeinschaft isolierten Staaten bevorzugt gesucht.

Die Kohäsion innerhalb der Europäischen Union ist zugleich Chance und Stärke, um dieser Herausforderung gegenüber Russland zu begegnen.

<sup>117</sup> Vgl. Kireev 2019.

<sup>118</sup> Belastbare Zahlen sind nach offenen zugänglichen Quellen schwierig zu ermitteln. Vorsichtige Schätzungen gehen höchstens von einem niedrigen vierstelligen Wert aus.

<sup>119</sup> Vgl. Frolow 2017.

nen. Deutschland kommt in Afrika neben seinen europäischen Partnern eine tragende Rolle als glaubwürdiger und durch die Zeit der Kolonialgeschichte nur wenig vorbelasteter Akteur zu. Ein abgestimmtes Vorgehen mit Frankreich verstärkt darüber hinaus die Durchsetzungsfähigkeit aller Überlegungen.

Der richtige Rahmen, dem Vorgehen Russlands zu begegnen, wird mit dem Schlagwort „Antizipation“ aufgespannt.<sup>120</sup> Zielgerichtete Aufklärung und – daraus abgeleitet – Antizipation russischen Handelns ermöglicht es Deutschland und der Europäischen Union, sich jene Schnelligkeit und Überraschung zu eigen zu machen, welcher es bedarf, um die in der Entstehung begriffenen Lücken zu besetzen, bevor es die russische Seite tut. Dies würde den Überraschungseffekt russischer PMCs herabsetzen sowie deren Verschleierung erschweren.

Dieses Vorgehen erfordert eine starke und geschlossene EU, mit den USA gewinnt hier aber noch ein weiterer Akteur entscheidende Relevanz. Mit den USA hätte die EU einen Partner an der Seite, der ein großes Netz an Stützpunkten in Afrika hat<sup>121</sup>

und einer möglichen Konfrontation mit russischen PMCs nicht weicht. Im Kern muss die euro-atlantische Strategie darauf abzielen, russische Operationen aufzudecken und Russlands Einfluss in Afrika dadurch so lange einzudämmen, bis Russland zu einer normativ völkerrechtsfreundlichen Außen- und Sicherheitspolitik zurückkehrt. Die Offenhaltung der wenigen vorhandenen Gesprächskanäle ermöglicht mittel- und langfristig wieder den Übergang zu einem Modell der Koexistenz oder Kooperation.

### 3.3.9 Handlungsempfehlungen

Aus den drei Fallstudien dieses Kapitels werden nun Handlungsempfehlungen gefolgert. Diese führen in strategisch unterschiedliche Richtungen und benutzen dabei auch unterschiedliche Wege. Damit sind sie derzeit prototypisch, aber unter Umständen zukünftig auf andere externe Akteure übertragbar. Zum Beispiel könnten Iran und Katar mit Russland vergleichbar werden, oder aber Russland verändert seine Strategie und ein Koexistenzmodell wird denkbar.

Weitere externe Akteure wurden im darstellenden und bewertenden Teil dieses Kapitels behandelt, bei den Handlungsempfehlungen werden sie aber ausgeklammert, weil die strategische Ausrichtung auf sie von der Grundentscheidung zu den Handlungsempfehlungen HE 1 bis HE 3 abhängt (dynamisches Gleichgewicht).

<sup>120</sup> Eine direkte, militärische Konfrontation mit regulären Streitkräften oder „eigenen“ PMSC verbietet sich bereits aufgrund der Werteorientierung Deutschlands. Auch der legitime Zweck heiligt nicht die Mittel.

<sup>121</sup> Derzeit verfügen die USA bereits über 34 Militärbasen in Afrika. (vgl. Kapitel 3.3.).

Auf das Ziel der Stärkung des *African Ownership* wird im Rahmen der jeweiligen Wege eingegangen.

### 3.3.9.1 Handlungsempfehlung C1: Frankreich – „Core Cooperation“

#### Zielsetzung

Frankreich und Deutschland müssen Treiber der Weiterentwicklung der europäischen GSVP bleiben. Gerade in Krisenzeiten schauen andere europäische Staaten zuerst auf deren Verhalten. Umso wichtiger ist es, dass beide Länder auch in Sachen Verteidigung bzw. im Rahmen eines größeren (vor allem militärischen) Engagements einen engen Schulterschluss zeigen. Solange robustes militärisches Handeln in Deutschland als ultima ratio bewertet wird, gilt es, dem französischen Partner gewinnbringende Alternativen aufzuzeigen.

#### Wege

So könnte beispielsweise die Schaffung gemeinsamer Einsatzmandate auf europäischer Ebene die Möglichkeit eröffnen, eine stärkere Betonung ziviler (vernetzter) Komponenten in möglichen Einsatzmandaten zu erzielen. Auf diesem Wege könnte es gelingen, auch andere EU-Staaten mit an Bord zu holen, die einem (rein) militärischen Engagement ebenso kritisch gegenüberstehen. Der multidimensionalen Konfliktbewältigung gehört die Zukunft und diese ist in einschlägigen deutschen Konzepten mittlerweile auch anerkannt. Flankierenden Maßnahmen

im Bereich der Logistik oder auch humanitären Unterstützungsleistungen kommt dabei zunehmende Bedeutung zu. Mögliche Wege für eine „Core Cooperation“ wären demzufolge:

1. Faire Lastenteilung: Bei EU-mandatierten Einsätzen mit überwiegend militärischen Kernkomponenten (bspw. BARKHANE oder TAKUBA) übernimmt Deutschland die logistische Drehscheibe für Afrika, ggf. auch im Sinne einer vorgelagerten *Deployment Operating Base* (DOB).
2. Weitere Ausformulierung des ressortgemeinsamen Ansatzes bei der Krisenverhinderung und Konfliktbewältigung auf EU-Ebene. Explizite Schaffung von zivilen Krisenreaktionsmitteln, die ggf. in eine militärische Operation integriert werden können.
3. Freiwillige bzw. pro-aktive Übernahme von Einsatzmandaten im Bereich „Train, Assist, Advise“ bzw. der deutschen Ertüchtigungsinitiative, um Frankreich als Partner zu entlasten. Dazu könnte die deutsch-französische Umsetzung der Handlungsempfehlung E1 („Grenzübergreifende Kooperation weiter fördern – Wiederaufnahme der Ertüchtigungsinitiative der Bundesregierung zum Erhalt der Initial Operational Capability“) als

EU-Mandat am Horn von Afrika gehören.<sup>122</sup>

Dabei kann europäisches Engagement zugleich zur Stärkung und Verstärkung des eingeschlagenen Entwicklungspfad der Afrikanischen Union beitragen, insbesondere mit Deutschland und Frankreich als Taktgeber der EU. Als Weg bietet sich die Afrikanische Sicherheits- und Verteidigungsarchitektur (APSA) an. Diese kann über drei Ansatzpunkte gestärkt werden:

1. Konfliktprävention mit kontinentalem Frühwarnsystem (*Continental Early Warning System*, CEWS) ermöglichen.
2. Mediation auf Grundlage des Organs „Gremium der Weisen“ (*Panel of the Wise*) stärken.
3. Logistische Fähigkeiten der Afrikanischen Bereitschaftsarmee (*African Standby Force*, ASF) stärken.

### *Instrumente*

Die Mittel für einen vernetzten Ansatz innerhalb der EU sind im Rahmen der GSVP bereits vorhanden. Bislang fehlt es jedoch an konkreten Umsetzungsmaßnahmen für die Frage, wie die verschiedenen Mittel in einem tragfähigen Gesamtansatz verwendet werden können. Hier könnte in der Entwicklung konkre-

ter Mechanismen zur Integration ziviler Instrumente innerhalb eines multidimensionalen Ansatzes ein möglicher Mehrwert des deutschen Engagements liegen. Eine Stärkung des „Zentrums für Internationale Friedenseinsätze“ bzw. eine Hochkonzentration auf die europäische Ebene bieten sich an.

Darüber hinaus öffnet sich von hier aus der Zugang zu den ebenengerechten, aber ausbaufähigen Instrumenten der AU, die von Deutschland und Frankreich lastenteilig verstärkt werden sollten:

- Unterstützung des CEWS in Aufbau und Wahrnehmung seiner Aufgaben.
- Technische Unterstützung (KI-basiert) bei der Auswertung von OSINT-Inhalten zur Verbesserung des CEWS, technische Unterstützung bei Vernetzung mit den *Regional Economic Communities* (RECs) als Baustein der AU.
- Entsendung von Militärberatern zur Verbesserung von CEWS.
- Ausbildung von logistischem Schlüsselpersonal in Deutschland und Kamerun (Logistikbasis in Douala) in Form einer afrikanischen Multiplikatoren-ausbildung.
- Unterstützung bei der Entwicklung der Luftverlegbarkeit (Fähigkeitslücke).
- Unterstützung bei der Entwicklung der Führungsunterstützung und Kommunikation.

<sup>122</sup> Auch die Handlungsempfehlungen E4 und E5 kommen ggfs. für eine Umsetzung am Horn von Afrika in Betracht. Als Stützpunktländer eignen sich Dschibuti und mittel-/langfristig ggf. Eritrea.



- Nutzung des Alumni-Netzwerks des LGAI, um Schlüsselkompetenzen innerhalb der drei genannten Ansatzpunkte aufzubauen.
- Prüfung, ob eine dauerhafte Repräsentanz innerhalb der AU möglich ist (PSC oder Kommission Abt. I. Frieden und Sicherheit), um Austausch zu ermöglichen und gegenseitiges Verständnis zu erhöhen.

wicklung in Frieden, Stabilität und Wohlstand.

Zwischen Deutschland und China ist eine Koexistenz im Untersuchungsgebiet möglich, die Grenze wird durch die transatlantische Partnerschaft und die Vorgaben der EU aufgerichtet. Ein ressortgemeinsamer Strategieentwurf für den Umgang mit China in Afrika ist sowohl zwischen AA, BMZ, BMWI, BMF und BMVg, als auch zuvorderst auf europäischer Ebene zielführend.

### 3.3.9.2 Handlungsempfehlung C2:

#### China – „Coexistence“

##### *Zielsetzung*

China hat bereits einen großen sicherheits- und wirtschaftspolitischen sowie diplomatischen Fußabdruck in Afrika hinterlassen. Deutschland kann seine entwicklungs-<sup>123</sup> und wirtschaftspolitischen Ziele entlang seiner wertegebundenen Interessen<sup>124</sup> in Afrika gemeinsam mit China verfolgen und dabei auch im Bereich der Sicherheitspolitik begleiten.

Ziel sollte die Zusammenarbeit mit China sein, soweit diese entlang der deutschen Interessen möglich ist. Die Schnittfläche hierfür bildet die Sicherung des deutschen Wohlstandes,<sup>125</sup> die Stärkung der internationalen Rechtsordnung und die Stärkung der afrikanischen Ent-

##### *Wege*

Die gleichzeitige Verfolgung sicherheitspolitischer Interessen von Deutschland, China und den afrikanischen Staaten ist auf folgenden gemeinsamen Wegen möglich:

1. Eine örtliche Zusammenarbeit bei VN-mandatierten Einsätzen kann sich positiv auf die regionale Infrastruktur und Sicherheit sowie der normativen Ausbildung der afrikanischen Streitkräfte auswirken. Die Handlungsempfehlungen D2 („Health Workers“) und D3 („Germ Exercises“) beschreiben diesen Weg.
2. Die Beteiligung an den VN-Peacekeeping Missionen durch logistische oder sanitätsdienstliche Unterstützung bietet sich an.
3. Wirtschaftskooperation auf trilateraler Ebene (EU + AU + China) dienen den oben genannten Zielen, verlangen aber nach ressortgemeinsamer Abstimmung

<sup>123</sup> Frieden und Stärkung des Rechts, vgl. Bundesministerium der Verteidigung 2016: 24.

<sup>124</sup> Ebd.

<sup>125</sup> Vgl. ebd.: 22.

und Zusammenarbeit mit AA, BMF, BMWi und BMZ.

4. Anerkennung und Achtung der chinesischen Leistungen auf militärpolitischer Ebene: bspw. Chinas Krisenmanagement (Ebola in Westafrika, siehe Kapitel 3.4) oder den Aufbau von Infrastruktur in Afrika.

### *Instrumente*

Mögliche Instrumente, die im Rahmen einer „Politik der kleinen Schritte“ für eine Annäherung an China in Afrika geeignet wären, sind:

- Begleitung des chinesischen Engagements in Afrika durch Besetzung von Schlüsseldienstposten bei den VN oder der AU.
- Konkrete Interessen und Ziele für jeweiliges afrikanisches Land definieren, vor Ort kommunizieren und über die Gemeinsamkeiten die Schnittstelle mit China finden.
- Ausbildungsvorhaben im Bereich des Sanitätsdienstes in afrikanischen Ländern mit großem chinesischem Einfluss projektieren und durchführen (siehe Kapitel 3.4)
- Nutzung des Alumni-Netzwerks des LGAI, um Schlüsselkompetenzen innerhalb der genannten Ansatzpunkte aufzubauen.
- Chinesische Sprachkompetenzen mit Hilfe des Bundessprachenamts erwerben.

### 3.3.9.3 Handlungsempfehlung C3: Russland – „Containment“

#### *Zielsetzung*

Solange Russland nicht auf eine normativ völkerrechtsfreundliche Außen- und Sicherheitspolitik zurückschwenkt, müssen sein Einfluss und Vorgehen in Afrika eingedämmt werden. Die einseitige russische Ergreifung der Initiative zugunsten je einer aktuellen Konfliktpartei in Sudan oder Libyen (s. o.) zeigt auch, dass Russland das deutsche Ziel einer Stärkung von *African Ownership* nicht teilt, sondern unterläuft.

Eine Rückkehr Russlands zur oben genannten Politik ist ausdrückliches Ziel dieser Handlungsempfehlung. Ein späteres Modell der (mittelfristigen) Koexistenz oder auch (langfristigen) Kooperation in Afrika wird durch diese Handlungsempfehlung nicht ausgeschlossen.

#### *Wege*

Die Verfolgung dieses Zieles ist nur koordiniert, mindestens auf Ebene eines EU-gemeinsamen Vorgehens möglich. Aufgrund der großen Überschneidungen mit US-amerikanischen Interessen ist hier zusätzlich ein euro-atlantischer Weg möglich. Die Verfolgung des Zieles erfordert entschlossenes und koordiniertes Vorgehen, nicht aber zwingend den Weg der Konfrontation.

Durch Generierung eines aktuellen Lagebildes über das örtliche russische Engagement (*Horizon Scanning*) kann die Entstehung von geostrategischen Lücken in Afrika,

die Russland füllen könnte, rechtzeitig erkannt und durch eigenes Engagement vermieden werden. Vorbereitung (Konzepte für *Protection of Civilians* (PoC), *Disarmament*, *Demobilisation and Reintegration* (DDR), *Security Sector Reform* (SSR) und humanitäre Hilfe) und entschlossenes Handeln verhindert die Konfrontation. Zudem muss den afrikanischen Partnerstaaten und der AU kommuniziert werden, dass ein russisches Engagement einseitig wirkt, nicht in ihrem langfristigen Interesse ist und bessere Alternativen entwickelt werden können. Eine Beteiligung an zukünftigen VN-Missionen in Afrika sollte auch danach bewertet werden, ob sie ein *Horizon Scanning* gegenüber Russland ermöglicht.

### Instrumente

- Nutzung von Militärberatern zur permanenten und strukturierten Erzeugung des Lagebildes.
- Beteiligung an zukünftigen VN-Missionen in Afrika zur Gewinnung von lokalen und aktuellen Erkenntnissen aus erster Hand.
- Strategische Kommunikation zugunsten eigener, europäischer Ziele etablieren, Ansprechpartner vor Ort finden und russische Verstöße gegen internationales Recht schnell benennen.
- Ein Ausbildungsangebot zur Sicherheitssektorreform (SSR) für afrikanische Staaten unterbrei-

ten (mittelfristig ggf. in Eritrea, vgl. Kapitel 2.3).

- Afrikanischen *Future Leaders* (Streitkräfte-Angehörige) die Teilnahme an Ausbildungsabschnitten in Deutschland ermöglichen, um frühzeitig gegenseitiges Vertrauen aufbauen zu können.
- Auf europäischer Ebene sind bereits vielfach Mittel für vernetztes Handeln vorhanden (Bsp. EUCAP, EULEX, EUPOL, EUTM).

### Literaturverzeichnis

- Al Jazeera (2017), Turkey Sets Up Largest Overseas Army Base in Somalia, in: Al Jazeera online vom 01.10.2017, <https://www.aljazeera.com/news/2017/10/turkey-sets-largest-overseas-army-base-somalia-171001073820818.html>, zuletzt aufgerufen am 04.03.2020.
- Arteh, Abdourahim (2015): Djibouti Starts Building Two Chinese-Funded Airports, in: Reuters.com vom 20.01.2015, <https://af.reuters.com/article/commoditiesNews/idAFL6NOUZ-0PO20150120>, zuletzt aufgerufen am 01.11.2019.
- Atta-Asamoah, Andrews (2019), Proceed with Caution: Africa's Growing Foreign Military Presence, <https://issafrica.org/iss-today/proceed-with-caution-africas-growing-foreign-military-presence>, zuletzt aufgerufen am 23.10.2019.
- Brauer, Rabea/Badenheim, Alexander (2019), Trump, China, and Europe. What Remains of the "Pivot to Asia", in: Konrad-Adenauer-Stiftung, International Reports 01/2019, S. 62–70, <https://www.kas.de/documents/259121/4903638/Trump%2C+China%2C+and+->

- Europe.pdf/2a52f-  
cef-81d0-19e5-74d7-a489959710b8?-  
version=1.1&t=1552313396668, zuletzt  
aufgerufen am 07.01.2020.
- Brautigam, Deborah (2019), Is China the  
World's Loan Shark?, in: The New York  
Times online vom 26.04.2019, [https://  
www.nytimes.com/2019/04/26/opi-  
nion/china-belt-road-initiative.html](https://www.nytimes.com/2019/04/26/opinion/china-belt-road-initiative.html),  
zuletzt aufgerufen am 24.04.2020.
- Bundesministerium der Verteidigung  
(2016): Weißbuch 2016. Zur Si-  
cherheitspolitik und zur Zukunft  
der Bundeswehr, [https://www.  
bmvg.de/resource/blob/13708/  
015be272f-8c0098f1537a491676b-  
fc31/weissbuch2016-barriere-  
frei-data.pdf](https://www.bmvg.de/resource/blob/13708/015be272f-8c0098f1537a491676b-fc31/weissbuch2016-barriere-frei-data.pdf), zuletzt aufgerufen am  
06.05.2020.
- Bundesregierung (2014): Afrikapo-  
litische Leitlinien der Bun-  
desregierung, [https://www.  
bundesregierung.de/ resource/  
blob/973812/424484/227e-3ae06e-  
d32cb4d-  
81d61a1bb-c8b206/2014-05-21-af-  
rikapoliti-sche-leitlinien-data.  
pdf?download=1](https://www.bundesregierung.de/resource/blob/973812/424484/227e-3ae06e-d32cb4d-81d61a1bb-c8b206/2014-05-21-afrikapoliti-sche-leitlinien-data.pdf?download=1), zuletzt aufgerufen  
am 06.05.2020.
- Burke, Jason (2018), Somali Citizens Count  
Cost of Surge in US Airstrikes Under  
Trump, in: The Guardian online vom  
23.01.2018, [https://www.theguardian.  
com/world/2018/jan/23/somali-ci-  
tizens-count-cost-of-surge-in-us-  
airstrikes-under-trump](https://www.theguardian.com/world/2018/jan/23/somali-citizens-count-cost-of-surge-in-us-airstrikes-under-trump), zuletzt auf-  
gerufen am 17.03.2020.
- Corff, Oliver (2018), Reiches Land, starke  
Armee: Chinas Umfassende Natio-  
nale Sicherheit, (Arbeitspapier Si-  
cherheitspolitik Nr. 17/2018), [https://  
www.baks.bund.de/sites/baks010/  
files/arbeitspapier\\_sicherheitspoli-  
tik\\_2018\\_17\\_0.pdf](https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/arbeitspapier_sicherheitspolitik_2018_17_0.pdf), zuletzt aufgerufen  
am 06.05.2020.
- Corporate Council on Africa (2019), U.S.-Af-  
rica Business Summit Successfully  
Advances Trade, Investment and  
Commercial Partnership Between  
the U.S. and Africa, [https://www.  
corporatecouncilonafrika.com/  
news/2019-us-africa-business-sum-  
mit-successfully-advances-trade-in-  
vestment-and-commercial](https://www.corporatecouncilonafrika.com/news/2019-us-africa-business-summit-successfully-advances-trade-investment-and-commercial), zuletzt  
aufgerufen am 09.04.2020.
- Coulibaly, Brahim Sangafowa (2019),  
Looking Forward: US-Africa Relations,  
Aussage vor dem Subcommittee on  
Africa, Global Health, Global Human  
Rights, and International Organiza-  
tions des US-Repräsentantenhau-  
ses, veröffentlicht über Brookings  
Foundation am 26.03.2019, [https://  
www.brookings.edu/testimonies/  
looking-forward-us-africa-relations  
/#footnote-7](https://www.brookings.edu/testimonies/looking-forward-us-africa-relations/#footnote-7), zuletzt aufgerufen am  
27.04.2020.
- Council on Foreign Relations (2020), Chi-  
na's Massive Belt and Road Initiative,  
[https://www.cfr.org/backgrounder/  
chinas-massive-belt-and-road-ini-  
tiative](https://www.cfr.org/backgrounder/chinas-massive-belt-and-road-initiative), zuletzt aufgerufen am  
25.02.2020.
- Eder, Thomas (2018), Mapping the Belt  
and Road Initiative: This Is Where We  
Stand, in: Mercator Institute for Chi-  
na Studies vom 07.06.2018, [https://  
www.merics.org/de/bri-tracker/map-  
ping-the-belt-and-road-initiative](https://www.merics.org/de/bri-tracker/mapping-the-belt-and-road-initiative),  
zuletzt aufgerufen am 12.12.2019.
- Elliott, Josh K. (2018), Theatricality  
and Deception: How Russia Uses  
'Maskirovka' to Shake the World, in:  
Global News vom 09.06.2018, [https://  
globalnews.ca/news/4260938/rus-  
sia-strategy-maskirovka-military-po-  
litics-putin](https://globalnews.ca/news/4260938/russia-strategy-maskirovka-military-politics-putin), zuletzt aufgerufen am  
11.04.2020.
- Europäische Kommission (2018), An Intro-  
duction to the European Union's In-

- ternational Cooperation and Development Policy, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/54e701cf-9aba-11e8-a408-01aa75ed71a1>, zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.
- Europäische Kommission (2019): Gipfeltreffen EU-China: Für eine ausgewogenere strategische Partnerschaft, [https://ec.europa.eu/germany/news/china20190410\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/china20190410_de), zuletzt aufgerufen am 12.12.2019.
- European Commission and HR/VP contribution to the European Council (2019), EU-China – A strategic outlook, <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>, zuletzt aufgerufen am 13.11.2019.
- European Union External Action (2019), EU-China Relations Factsheet, [https://eeas.europa.eu/topics/external-investment-plan/34728/eu-china-relations-factsheet\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/external-investment-plan/34728/eu-china-relations-factsheet_en), zuletzt aufgerufen am 13.11.2019.
- European Union External Action (2020), The European Union and the Russian Federation, 25.02.2020, [https://eeas.europa.eu/delegations/russia/35939/european-union-and-russian-federation\\_en](https://eeas.europa.eu/delegations/russia/35939/european-union-and-russian-federation_en), zuletzt aufgerufen am 11.04.2020.
- Fähnders, Till (2015), Die Erfindung der Dritten Welt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung online vom 22.04.2015, <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/vor-60-jahren-wurde-in-bandung-die-dritte-welt-geschaffen-13548835.html>, zuletzt aufgerufen am 18.03.2020.
- Feingold, Spencer (2018), India Strengthens Diplomatic Ties in Africa with Plans for 18 New Embassies, in: CNN Market Place Africa vom 26.07.2018, <https://edition.cnn.com/2018/07/26/africa/india-embassies-africa/index.html>, zuletzt aufgerufen am 27.04.2020.
- Final Communiqué of the Asian-African conference of Bandung, CVCE, 24.04.1955, [https://www.cvce.eu/en/obj/final\\_communique\\_of\\_the\\_asian\\_african\\_conference\\_of\\_bandung\\_24\\_april\\_1955-en-676237bd-72f7-471f-949a-88b6ae513585.html](https://www.cvce.eu/en/obj/final_communique_of_the_asian_african_conference_of_bandung_24_april_1955-en-676237bd-72f7-471f-949a-88b6ae513585.html), zuletzt aufgerufen am 16.04.2020.
- Französische Botschaft in Berlin (2019), Auszüge aus dem Interview von Außenminister Jean-Yves Le Drian mit dem Wochenmagazin „Le Poin“, <https://de.ambafrance.org/Auszuge-aus-dem-Interview-von-Aussenminister-Jean-Yves-Le-Drian-mit-dem#Sahel>, zuletzt aufgerufen am 06.01.2020.
- Frolow, Wladimir (2017), Russische Interessen vertreten heisst, die Positionen des Westens zu untergraben, in: Neue Zürcher Zeitung vom 20.07.2017, <https://www.nzz.ch/meinung/kommentare/die-grundpfeiler-der-russischen-aussenpolitik-putins-traum-von-uningeschraenkter-souveraenitaet-ld.1306990>, zuletzt aufgerufen am 15.12.2019.
- Gentinetta, Katja (2019), Handelskonflikt: China zeigt dem Westen, wie man einen Krieg gewinnt, ohne ihn zu führen, in: Neue Zürcher Zeitung am Sonntag vom 29.06.2019, <https://nzzas.nzz.ch/wirtschaft/handelskonflikt-wie-china-krieg-gewinnt-ohne-ihn-zu-fuehren-ld.1492573?reduced=true>, zuletzt aufgerufen am 13.11.2019.
- Genugten, Saskia van/Fikri, Amna (2017), External Powers in the Horn of Africa: The Case of Iran (Emirates Diplomatic Academy (EDA) Insight), <https://eda>.

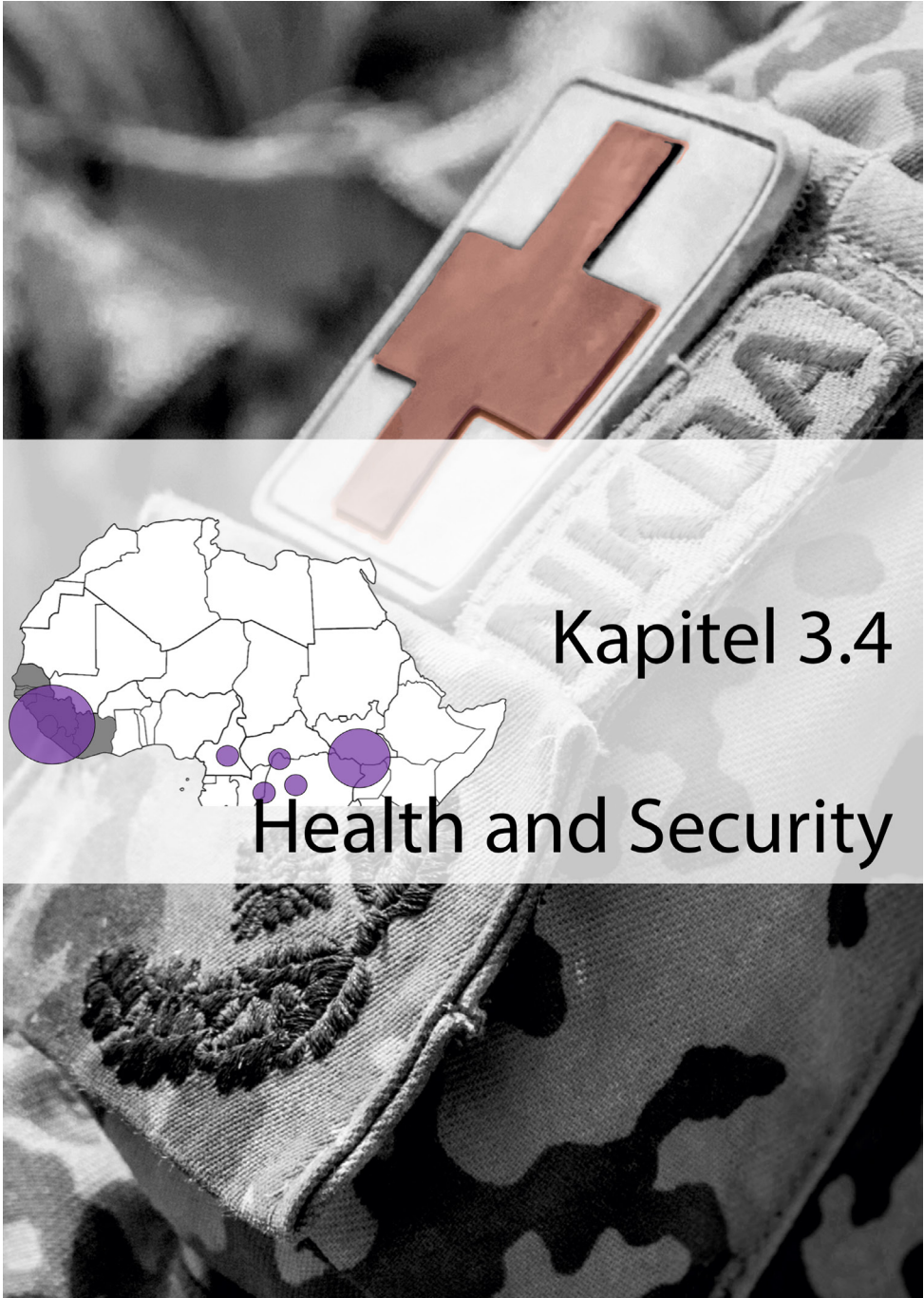
- ac.ae/docs/default-source/Publications/edainsightexternalpowersin-thehoriran\_en\_final.pdf?sfvrsn=2, zuletzt aufgerufen am 09.01.2020.
- Hansrod, Zeenat (2019), Macron Kicks Off Africa Tour in Djibouti, in: Radio France Internationale (RFI) vom 11.03.2019, <http://www.rfi.fr/en/africa/20190311-macron-kicks-africa-tour-djibouti>, zuletzt aufgerufen am 10.04.2020.
- Heras, Nicholas A. (2017), Sudan's Controversial Rapid Support Forces Bolster Saudi Efforts Yemen (Terrorism Monitor Vol. 15, Issue 20), <https://jamestown.org/program/sudans-controversial-rapid-support-forces-bolsters-saudi-efforts-yemen/>, zuletzt aufgerufen am 07.01.2020.
- International Crisis Group (2012), Assessing Turkey's Role in Somalia (Policy Briefing, Africa Briefing N° 92), <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/b092-assessing-turkeys-role-in-somalia.pdf>, zuletzt aufgerufen am 04.03.2020.
- International Crisis Group (2019): Intra-Gulf Competition in Africa's Horn: Lessening the Impact (Middle East Report N° 206), <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/206-intra-gulf-competition.pdf>, zuletzt aufgerufen am 06.01.2020.
- Irish, John (2019), Macron Warns of Chinese Risk to African Sovereignty, in: Reuters World News vom 11.03.2019, <https://www.reuters.com/article/us-djibouti-france/macron-warns-of-chinese-risk-to-african-sovereignty-idUSKBN1QS2QP>, zuletzt aufgerufen am 10.10.2020.
- Ismail, Yacqub (2019), France's Strategic Footprint in East Africa, in: International Policy Digest vom 04.06.2019, <https://intpolicydigest.org/2019/06/04/france-s-strategic-footprint-in-east-africa/>, zuletzt aufgerufen am 10.04.2020.
- Kaiser, Frank (2013), Chinas Afrikapolitik als Entwicklungsmotor? Chancen und Probleme der sinoafrikanischen Kooperation untersucht am Beispiel der Demokratischen Republik Kongo, in: Hiltz, Wolfram (Hg.), Bonner Studien zum globalen Wandel. Tectum Verlag: Marburg.
- Kalin, Stephen (2018), Saudi Arabia Seeks New Political Bloc in Strategic Red Sea Region, in: Reuters vom 12.12.2018, <https://www.reuters.com/article/us-saudi-diplomacy/saudi-arabia-seeks-new-political-bloc-in-strategic-red-sea-region-idUSKBN10B1Z9>, zuletzt aufgerufen am 07.01.2020.
- Kingdom of Saudi Arabia (o. J.), Vision 2030, <https://vision2030.gov.sa/download/file/fid/417>, zuletzt aufgerufen am 07.01.2020.
- Kireev, Maxim (2019), Putins neue Freunde in Afrika, in: MDR online vom 23.10.2019, <https://www.mdr.de/nachrichten/osteuropa/politik/russland-afrika-gipfel-100.html>, zuletzt aufgerufen am 07.01.2020.
- Lons, Camille (2018), Saudi Arabia and the UAE Look to Africa, in: Carnegie Endowment for International Peace vom 23.10.2018, <https://carnegieendowment.org/sada/77561>, zuletzt aufgerufen am 09.01.2020.
- Marinekommando (2018), Jahresbericht 2018. Fakten und Zahlen zur maritimen Abhängigkeit der Bundesrepublik Deutschland, <https://deutscher-marinebund.de/wp-content/uploads/2018/11/Jahresbericht-Marinekommando-2018.pdf>, zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.
- Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères (o. J.): After the Ouagadou-

- gou Speech, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/africa/after-the-ouagadougou-speech/>, zuletzt aufgerufen am 07.01.2020.
- Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères (2019a), Die öffentliche Entwicklungshilfe Frankreichs, <https://www.diplomatie.gouv.fr/de/aussenpolitik-frankreichs/menschenrechte-entwicklungshilfe-und-humanitarische-hilfe/die-offentliche-entwicklungshilfe-frankreichs/>, zuletzt aufgerufen am 07.01.2020.
- Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères (2019b), Economic Relations Between France and Africa, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/africa/economic-relations-between-france-and-africa/>, zuletzt aufgerufen am 07.01.2020.
- Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères (2019c), France Diplomatie - Country Files Djibouti, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/djibouti/>, zuletzt aufgerufen am 09.04.2020.
- Ministère de la Défense (2013), Livre Blanc – Défense et Sécurité Nationale, Mai 2013, URL: [http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/le\\_livre\\_blanc\\_de\\_la\\_defense\\_2013.pdf](http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/le_livre_blanc_de_la_defense_2013.pdf) (Zugriff am 10.04.2020).
- Ministère des Armées (2016), Les forces françaises stationnées à Djibouti, <https://www.defense.gouv.fr/operations/forces-de-presence/djibouti/dossier/les-forces-francaises-stationnees-a-djibouti>, zuletzt aufgerufen am 10.04.2020.
- Ministère des Armées (2019), France and Security in the Indo-Pacific, <https://www.defense.gouv.fr/english/dgris/international-action/regional-issues/france-unveils-its-defence-policy-in-the-indo-pacific>, zuletzt aufgerufen am 10.04.2020.
- Moroney, Jennifer D. P./Gventer, Celeste Ward/Pezard, Stephanie/Smallman, Laurence (Lessons from U.S., in: diess., Allies in Security Cooperation with Third Countries, S. 29–55, <https://www.jstor.org/stable/pdf/10.7249/tr972af.11.pdf>, zuletzt aufgerufen am 10.04.2020.
- Office of the Secretary of Defense (2019), Annual Report to Congress: Military and Security Developments, Involving the People's Republic of China 2019, [https://media.defense.gov/2019/May/02/2002127082/-1/-1/1/2019\\_CHINA\\_MILITARY\\_POWER\\_REPORT.pdf](https://media.defense.gov/2019/May/02/2002127082/-1/-1/1/2019_CHINA_MILITARY_POWER_REPORT.pdf), zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.
- Oqubay, Arkebe/Lin, Justin Yifu (2019), China-Africa and an Economic Transformation, Oxford University Press: New York.
- Panda, Jagannath (2017), The Asia-Africa Growth Corridor: An India-Japan Arch in the Making?, in: Focus Asia Perspective & Analysis No. 21, <https://isdpeu/content/uploads/2017/08/2017-focus-asia-jagannath-panda.pdf>, zuletzt aufgerufen am 18.03.2020.
- Quamar, Muddassir (2017), Turkey's Growing Strategic Inroads in Africa, in: Africa Trends Vol. 6 (2), S. 4–7, [https://idsa.in/system/files/page/2015/africa-trend\\_6\\_2.pdf](https://idsa.in/system/files/page/2015/africa-trend_6_2.pdf), zuletzt aufgerufen am 06.01.2020.
- Rabin, Alexander (2019), Diplomacy and Dividends: Who Really Controls the Wagner Group, in: Foreign Policy Research Institute vom 04.10.2019, <https://www.fpri.org/article/2019/10/diplomacy-and-dividends-who-really-controls-the-wagner-group>, zuletzt aufgerufen am 08.01.2020.
- Ramani, Samuel (2019), Moscow's Hand in Sudan's Future, in: Carnegie Endow-

- ment for International Peace vom 11.07.2019, <https://carnegieendowment.org/sada/79488>, zuletzt aufgerufen am 08.01.2020.
- Rondeaux, Candace (2019), *Decoding the Wagner Group: Analyzing the Role of Private Military Security Contractors in Russian Proxy Warfare* (Center on the Future of Warfare – Arizona State University). Salaudeen, Aisha (2019), *Marketplace Africa: Kenya Launches the Second Phase of Its Billion-Dollar Chinese Railway Project*, <https://edition.cnn.com/2019/10/16/africa/kenya-launches-chinese-railway-line/index.html>, zuletzt aufgerufen am 01.11.2019.
- Schmidt, Friedrich/Thielke, Thilo (2019), *Auf der Jagd nach Diamanten und Uran*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 14.01.2019, <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/diamanten-und-uran-was-russische-soeldner-in-sudan-suchen-15986805.html>, zuletzt aufgerufen am 09.01.2020.
- Schneidman, Witney (2020), *Can an Investment Summit Save Trump's Africa Policy?*, in: *Brookings Institution* vom 04.02.2020, <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2020/02/04/can-an-investment-summit-save-trumps-africa-policy/>, zuletzt aufgerufen am 09.04.2020.
- Scholl, Stefan/Dieterich, Johannes (2019), *Wie Russland seinen Einfluss in Afrika ausbaut*, in: *Luzerner Zeitung online* vom 01.02.2019, <https://www.luzernerzeitung.ch/international/wie-russland-seinen-einfluss-in-afrika-ausbaut-ld.1090067>, zuletzt aufgerufen am 07.01.2020.
- Seitz, Volker (2018), *Russland entdeckt Afrika neu*, in: *Achgut.com* vom 08.12.2018, [https://www.achgut.com/artikel/russland\\_fentdecktt\\_afrika\\_neu](https://www.achgut.com/artikel/russland_fentdecktt_afrika_neu), zuletzt aufgerufen am 15.12.2019.
- Senger, Harro von (2019), *Moulüe – Supraplanung: Unerkannte Denkhorizonte aus dem Reich der Mitte*, Hanser Verlag: München.
- Sharma, Shashi (2020), *Only a Drunkard Would Accept these Terms: Tanzania President Cancels ,Killer Chinese Loan' worth \$10 bn*, <https://www.ibtimes.co.in/only-drunkard-would-accept-these-terms-tanzania-president-cancels-killer-chinese-loan-worth-10-818225#>, zuletzt aufgerufen am 24.04.2020.
- Signer, David (2019), *Seit Jahren beteuern französische Staatschefs, die Ära der Françafrique sei vorbei. Ist dem wirklich so?*, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 19.01.2019, <https://www.nzz.ch/international/frankreich-entstaubt-seine-afrika-politik-ld.1439104>, zuletzt aufgerufen am 06.01.2020.
- Soliman, Ahmed (2017), *Gulf Crisis Is Leading to Difficult Choices in the Horn of Africa*, in: *Chatham House* vom 29.06.2017, <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/gulf-crisis-leading-difficult-choices-horn-africa>, zuletzt aufgerufen am 10.01.2020.
- Steinberg, Guido (2017), *Saudi-Arabiens Krieg im Jemen (SWP-Aktuell 51)*, [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2017A51\\_sbg.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2017A51_sbg.pdf), zuletzt aufgerufen am 07.01.2020.
- The National (2019), *UAE and France Sign Military Cooperation Agreement*, <https://www.thenational.ae/world/mena/uae-and-france-sign-military-cooperation-agreement-1.941953>, zuletzt aufgerufen am 10.04.2020.



- Wagner, Christian (2019), India's Africa Policy (SWP Research Paper 9), [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research\\_papers/2019RP09\\_wgn\\_Web.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2019RP09_wgn_Web.pdf), zuletzt aufgerufen am 18.03.2020.
- Whaley, Barton: Stratagem (2007), Deception and Surprise in War (Center for International Studies at MIT), Boston: Artech House.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (2019), Russland und Afrika – Annäherung im Zeichen interesseleiteter Realpolitik, 30.01.2019, <https://www.bundestag.de/resource/blob/631836/2a42fc45107040bfb-c1096a08d4891c0/WD-2-008-19-pdf-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 04.03.2020.
- Zenglein, Max (2019), Made in China 2025. Wie weit China auf dem Weg zu globaler Technologieführerschaft bereits gekommen ist, in: Mercator Institute for China Studies vom 02.07.2019, <https://www.merics.org/de/papers-on-china/evolving-made-in-china-2025>, zuletzt aufgerufen am 18.09.2019.



## Kapitel 3.4

### Health and Security

## 3.4 Health and Security

### 3.4.1 Einleitung und methodisches Vorgehen

Das Jahr 2020 wird im kollektiven Gedächtnis mit der durch SARS-CoV-2 verursachten Pandemie verbunden bleiben. Die enormen gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Auswirkungen in einer globalisierten Welt zeichneten sich bereits wenige Wochen nach dem erstmaligen Auftreten des Erregers im Dezember 2019 ab.<sup>1</sup> Zum jetzigen Zeitpunkt ist der endgültige Verlauf der Pandemie bei weitem nicht absehbar. Hinweise auf das mögliche Ausmaß einer Pandemie durch einen vergleichbaren Erreger mit hoher Infektiosität gibt allerdings eine aus dem Jahr 2012 stammende Modellierung des Robert Koch-Instituts (RKI). Für Deutschland wird dabei von einem sich über Monate erstreckenden Ausbruchsgeschehen ausgegangen, welches erst durch die Entwicklung eines Impfstoffs bewältigt werden kann. Die Simulation geht von erheblichen gesellschaftlichen Auswirkungen, immensen Herausforderungen für das Gesundheitssystem mit einer hohen Zahl an Opfern sowie schwerwiegenden volkswirtschaftlichen Folgen aus. Ausgangspunkt der Epidemie ist eine Übertragung des Erregers von Wildtieren auf den Menschen.<sup>2</sup> Auch wenn die Pandemie sowohl bei SARS-CoV-2 als auch in der Simulation ih-

ren Ursprung in Asien hat, könnte ein zukünftiges außergewöhnliches Seuchenereignis auch in Afrika seinen Ausgang nehmen.

Besondere Besorgnis rufen bei der Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization, WHO) dabei die möglichen Auswirkungen eines neu entstandenen Erregers mit epidemischem Potenzial in Ländern mit schwach ausgebildeten Gesundheitssystemen hervor.<sup>3</sup> In diesem Zusammenhang stellte der Generaldirektor der WHO Tedros Adhanom Ghebreyesus in seiner Rede auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2020 den Nexus zwischen Sicherheit und Gesundheit und deren wechselseitige Abhängigkeit in den Mittelpunkt seiner Betrachtungen:

[...] disease and insecurity are old friends. [...] Without peace, health can be an unattainable dream. But the opposite can also be true: epidemics have the potential to cause severe political, economic and social instability and insecurity. Health is therefore not just the health sector's business. It's everybody's business.<sup>4</sup>

Dabei skizzierte er drei wesentliche Konstellationen, in denen ein koordiniertes Zusammenwirken von Gesundheits- und Sicherheitssektor von besonderer Bedeutung sind:

1. Epidemien in Konfliktsituationen;

---

1 Vgl. Fahrion et al. 2020.

2 Vgl. Bundesregierung 2013: 55 ff.

3 Vgl. Tedros Adhanom Ghebreyesus 2020.

4 Ebd.

2. das Auftreten eines Erregers mit pandemischen Potenzial wie bei SARS-CoV-2;
3. die absichtliche oder unbeabsichtigte Freisetzung eines biologischen Wirkstoffs.<sup>5</sup>

Im folgenden Kapitel sollen die Zusammenhänge zwischen Gesundheit und Sicherheit näher betrachtet werden. Hierzu wird das Gestaltungsfeld „Health and Security“ ausgehend von der Region „Westküste Afrika“ charakterisiert und anhand einer Fallstudie zu Ebola-Epidemien konkretisiert. Es folgt die Analyse und Bewertung des Gestaltungsfeldes aus dem Blickwinkel der Interessen Deutschlands und der EU. Schließlich werden sicherheitspolitische Anknüpfungspunkte identifiziert und Handlungsempfehlungen formuliert, um Epidemien in der Untersuchungsregion frühzeitig zu bewältigen und so eine regionale Destabilisierung und eine von Afrika ausgehende globale Ausbreitung von Epidemien zu verhindern.

Methodischer Ausgangspunkt ist die in Kapitel 2 beschriebene Ableitung des Gestaltungsfeldes, wobei der Schwerpunkt aus einer sicherheitspolitischen Perspektive auf Epidemien gelegt wurde. Hierzu erfolgte eine Literaturrecherche zum Zusammenhang von Gesundheit und Sicherheit einschließlich einer Auswertung der Lessons Identified/Lessons Learned der Ebolakrise von 2014 bis 2016 in Westafrika sowie

des seit 2018 grassierenden Ebolaausbruchs in der Demokratischen Republik Kongo (COD). Zur Adressierung der Handlungsempfehlungen wurden die betroffenen Anspruchsgruppen untersucht und ergänzend Expertengespräche mit Vertretern aus dem militärischen und zivilen Bereich geführt.

Ziele der Untersuchung sind,

- die Erarbeitung sicherheitspolitischer Anknüpfungspunkte für Deutschland und die EU, um einen Beitrag zur Stärkung der Gesundheitssysteme in der Untersuchungsregion der Studienphase zu leisten und die Länder der Region zur Prävention, Detektion und Bekämpfung von Ausbruchsgeschehen zu befähigen (*Preparedness*) und
- die Identifizierung von Handlungsoptionen für ein Engagement der Bundeswehr im Falle eines konkreten Ausbruchsgeschehens in der Untersuchungsregion (*Response*).

### 3.4.2 Charakterisierung des Gestaltungsfelds

Im Folgenden wird das Gestaltungsfeld beschrieben und thematisch sowie regional abgegrenzt. Hierzu erfolgt zunächst eine begriffliche Definition von „Health and Security“.

#### 3.4.2.1 Begriffsbestimmungen

Die Verbindung der Begriffe „Health“ und „Security“ steht für den Nexus zwischen Gesundheit und Sicherheit

<sup>5</sup> Vgl. ebd.

und umfasst damit die Wechselwirkungen zwischen regionalen und globalen Gesundheitsfaktoren und dem Sicherheitssektor bzw. sicherheitspolitischen Themen. Insofern werden zum einen die Auswirkungen von beispielsweise fragiler Staatlichkeit, Krisen oder Konflikten auf den Zustand von Gesundheitssystemen bzw. die Gesundheit der Bevölkerung umfasst. Zum anderen werden aber auch Einflüsse von beispielsweise Epidemien auf die Sicherheit und Stabilität einer Gesellschaft betrachtet. Der Schutz der Bevölkerung vor einer Gesundheitskrise und die dabei erforderlichen proaktiven und reaktiven Maßnahmen stellen unter dem Begriff der Gesundheitssicherheit – (global public) health security<sup>6</sup> – somit lediglich einen Anteil am Gesamtbetrachtungsfeld dar.

In der nachfolgenden Untersuchung wird der Schwerpunkt unter Zugrundelegung eines umfassenden Verständnisses von „Health and Security“ auf Epidemien in unterschiedlichen sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen gelegt.

### 3.4.2.2 Untersuchungsregion

In der Projektion auf das Jahr 2050 ist insbesondere vor dem Hintergrund der erwarteten Bevölkerungsentwicklung davon auszugehen, dass das wirtschaftliche Wachstum

in Afrika nicht mit der Bevölkerungszunahme Schritt halten wird.<sup>7</sup> Es ist daher anzunehmen, dass die Mehrzahl der Länder in der Untersuchungsregion der Studienphase nicht in der Lage sein wird, Gesundheitsstrukturen zu entwickeln, welche die sichere Bewältigung von Epidemien gewährleisten können. Gleichzeitig werden der Klimawandel sowie eine zunehmende Urbanisierung die Entstehung von Epidemien begünstigen. So kann bereits ein lokal auftretender, hoch ansteckender Erreger Strukturen überfordern und zu einer Lähmung der medizinischen Versorgung führen. Neben der Gefahr einer regionalen Destabilisierung besteht dabei das Risiko einer regionalen oder globalen Verbreitung des Erregers.<sup>8</sup> Daraus können Spillover-Effekte auf andere Länder und Regionen resultieren, die sich auch auf den Sicherheitssektor auswirken können.<sup>9</sup>

### 3.4.2.3 Fallstudie Ebola-Epidemie

Ebola zählt zu einer Gruppe viraler Fiebererkrankungen, die insbesondere durch das Auftreten von Blutungen gekennzeichnet sind (sogenannte hämorrhagische Fieber). Nach einer Inkubationszeit von zwei bis 21 Tagen kommt es zu unspezifischen Frühsymptomen, die im Krankheitsverlauf in Oberbauch-

6 Vgl. Definition der WHO von „(global public) health security“: [https://www.who.int/health-topics/health-security/#tab=tab\\_1](https://www.who.int/health-topics/health-security/#tab=tab_1), zuletzt aufgerufen am 13.05.2020.

7 Vgl. Schwikowski 2020.

8 Vgl. Bundesministerium der Verteidigung 2016: 44.

9 Vgl. ebd.

schmerzen, Übelkeit, Erbrechen, Durchfälle, innere und äußere Blutungen sowie Atemnot und Delirium übergehen können. Die Erkrankung ist in Abhängigkeit von der Versorgungssituation in 30 bis 90 % der Fälle tödlich.<sup>10</sup>

Im Folgenden sollen die Auswirkungen einer Epidemie auf afrikanische Länder am Beispiel zweier Ebola-Ausbrüche untersucht werden, die durch unterschiedliche sicherheitspolitische Rahmenbedingungen gekennzeichnet sind.

### *Ebola-Epidemie in Westafrika 2014 bis 2016*

Die Epidemie überraschte die drei betroffenen Länder der Westküste Afrikas, Guinea, Liberia und Sierra Leone, weitgehend unvorbereitet, denn Ebolafieber war bis dahin ausschließlich in Ländern südlich der Sahara aufgetreten. Dies führte zu Problemen bei der Detektion und Bekämpfung des Ausbruchs.<sup>11</sup> Die Epidemie erreichte ihren Höhepunkt im Zeitraum von September bis Dezember 2014.<sup>12</sup> Im Ergebnis forderte sie rund 11.000 Todesopfer bei ca. 29.000 Infizierten. Die in ihrer

<sup>10</sup> Vgl. Robert Koch-Institut 2019.

<sup>11</sup> Vgl. United Nations Development Programme (UNDP): Assessing the socio-economic impacts of Ebola Virus Disease in Guinea, Liberia and Sierra Leone. The Road to Recovery, S. 37, in: URL: <https://www.undp.org/content/dam/rba/docs/Reports/EVD%20Synthesis%20Report%2023Dec2014.pdf>, Zugriff am 21.02.2020.

<sup>12</sup> Vgl. Hunger 2019: 1052.

Leistungsfähigkeit ohnehin limitierten Gesundheitssysteme gerieten im Verlauf der Epidemie unter erheblichen Druck, woraus ein Zusammenbruch gesundheitsrelevanter Infrastruktur resultierte.<sup>13</sup>

Die WHO erklärte im August 2014 auf Grundlage der Internationalen Gesundheitsvorschriften<sup>14</sup> eine gesundheitliche Notlage internationaler Tragweite (*Public Health Emergency of International Concern*, PHEIC).<sup>15</sup> Im September 2014 wurde die Epidemie zudem mit der Resolution 2177 der VN zur Gefahr für den Weltfrieden deklariert. In der Folge wurde UNMEER<sup>16</sup> als erste VN-Mission zur Bekämpfung eines Krankheitsausbruchs etabliert.<sup>17</sup> Letztlich konnte die Epidemie durch starkes Engagement internationaler, staatlicher wie auch nichtstaatlicher Organisationen überwunden werden.<sup>18</sup> Sowohl die EU<sup>19</sup> als auch Deutschland<sup>20</sup> leisteten hierzu einen Beitrag, bei dem auch die Bundes-

<sup>13</sup> Vgl. Prince (2016): 163 ff.

<sup>14</sup> Vgl. World Health Organization 2016.

<sup>15</sup> Vgl. Robert Koch-Institut 2019.

<sup>16</sup> UNMEER: United Nations Mission for Ebola Emergency Response.

<sup>17</sup> Vgl. United Nations, Global Ebola Response: UN Mission for Ebola Emergency Response (UNMEER): <https://ebolaresponse.un.org/un-mission-ebola-emergency-response-unmeer>, zuletzt aufgerufen am 24.02.2020. Vgl. auch Hood 2015.

<sup>18</sup> Vgl. Robert Koch-Institut 2019.

<sup>19</sup> Vgl. Europäische Kommission 2014.

<sup>20</sup> Vgl. Bundesregierung 2014a.

wehr zum Einsatz kam. Erste mobile Laborteams zur Diagnosestellung stammten aus einem europäischen Unterstützungsprojekt, das auf Entwicklungen und Trainings des Sanitätsdienstes der Bundeswehr aufbaute.<sup>21</sup> Das weitere Engagement der Bundeswehr konzentrierte sich auf logistische Unterstützung, insbesondere beim Lufttransport, auf die Bereitstellung von Kapazitäten zur medizinischen Evakuierung sowie auf ein Ebola-Behandlungszentrum in Liberia, das gemeinsam mit dem Deutschen Roten Kreuz betrieben wurde.<sup>22</sup>

Die Ebola-Epidemie führte in den betroffenen Staaten zu enormen gesellschaftlichen Auswirkungen, die zunächst den Gesundheitssektor betrafen, in der Folge aber weit darüber hinausgingen. Durch die Konzentration der Gesundheitsdienste auf die Bewältigung der Epidemie und durch den krankheitsbedingten Ausfall von Gesundheitsfachkräften kam es zu Versorgungsengpässen mit einem deutlichen Anstieg von Todesfällen, auch aufgrund von Krankheiten, die nicht mit Ebola assoziiert waren.<sup>23</sup> Die Epidemie wirkte sich darüber hinaus auch erheblich auf die Wirtschaft aus. So fehlten zahlreiche Arbeitskräfte in der Landwirtschaft, was zu Ernteausschlägen und damit ein-

hergehender Nahrungsmittelknappheit führte.<sup>24</sup> Nach Schätzungen der Weltbank beliefen sich die aus der Epidemie resultierenden Kosten für die drei betroffenen Staaten allein im Jahr 2015 auf das 2,5fache ihres Bruttoinlandsprodukts bezogen auf das Jahr 2013.<sup>25</sup>

Der Ebola-Ausbruch ging zudem mit einer Destabilisierung der inneren Sicherheit einher und stellte somit eine Herausforderung für den Sicherheitssektor dar.<sup>26</sup> Als entscheidende Zielgruppe bei der Bekämpfung der Epidemie erwiesen sich die Communities. Dabei handelt es sich um typische Verbände des Zusammenlebens in den betroffenen Ländern wie Familien, Großfamilien oder auch Dorfgemeinschaften. Diese Communities sind häufig durch gemeinsame traditionelle Praktiken und Rituale geprägt. Hierzu zählen die Pflege von Erkrankten oder auch das Waschen von Verstorbenen. Mangelndes Wissen über die Übertragungswege, das Festhalten an Ritualen verbunden mit dem Misstrauen gegenüber staatlichen Interventionen führten insbesondere im Anfangsstadium der Epidemie zu einer starken Einschränkung präventiver Maßnahmen.<sup>27</sup> Erst durch eine auf Vertrauen basierende adäquate Adressierung der Communities

<sup>21</sup> Vgl. Stoecker et al. 2014: 39–41.

<sup>22</sup> Vgl. Bundesregierung 2014b.

<sup>23</sup> Vgl. United Nations Development Programme 2014: VII. Vgl. auch Akinwale et al. 2016: 533.

<sup>24</sup> Vgl. Akinwale et al. 2016: 533.

<sup>25</sup> Vgl. ebd.

<sup>26</sup> Vgl. Haenlein/Godwin 2015.

<sup>27</sup> Vgl. United Nations Development Programme 2014: 10.

konnte die Epidemie zunächst eingedämmt und schließlich überwunden werden.<sup>28</sup>

### *Ebola-Epidemie in der Demokratischen Republik Kongo seit 2018*

Die bislang zweitgrößte Ebola-Epidemie hat sich seit Ende Juli 2018 im Nordosten der Demokratischen Republik Kongo entwickelt. Bis Februar 2020 wurden mehr als 3.400 bestätigte bzw. wahrscheinliche Fälle gezählt, mehr als zwei Drittel der Patienten verstarben.<sup>29</sup> Die Mortalität liegt somit deutlich über der des Ebola-Ausbruchs in Westafrika. Im Juli 2019 erklärte die WHO eine PHEIC.<sup>30</sup> Experten der kongolesischen Regierung, der WHO sowie von Nichtregierungsorganisationen (*Non-Governmental Organisations*, NGOs) sind in den betroffenen Gebieten eingesetzt, um die Epidemie einzudämmen. Von besonderer Bedeutung sind dabei Impfungen mit einem neu entwickelten Impfstoff.<sup>31</sup> Erschwert wird die Bekämpfung der

Epidemie durch anhaltende Kämpfe zwischen kongolesischen Sicherheitskräften und bewaffneten Gruppen.<sup>32</sup> Dabei ist es bislang weder den kongolesischen Sicherheitsbehörden noch der VN-Mission MONUSCO gelungen, für ein stabiles Umfeld zu sorgen.<sup>33</sup> Durch die anhaltende Unsicherheit im Ausbruchsbereich wird die Kontrolle des Ausbruchs erheblich behindert.<sup>34</sup> So kam es allein von Januar bis Februar 2018 zur Vertreibung von schätzungsweise 319.000 Personen aus den betroffenen Provinzen North Kivu und Ituri.<sup>35</sup> Eine Unterbringung von Vertriebenen in überfüllten Lagern mit unzureichenden hygienischen Bedingungen bereitet einer Ausbreitung von Krankheitserregern dabei den Boden.<sup>36</sup>

Eine besondere Herausforderung für internationale Organisationen (IOs) und NGOs besteht darin, dass sie mit aktivem Widerstand gegen die zur Epidemiebekämpfung erforderlichen Maßnahmen konfrontiert werden.<sup>37</sup> Neben gezielten Angriffen auf Ebola-Behandlungseinrichtungen kam es auch zu Tötungen von Hilfskräften.<sup>38</sup> Zudem gibt es Hin-

<sup>28</sup> Vgl. Abramowitz 2015: 1.

<sup>29</sup> Vgl. Robert Koch Institut (RKI), Informationen zum Ebolafieber-Ausbruch in der Demokratischen Republik Kongo, Provinzen Nord-Kivu und Ituri: [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/E/Ebola/Infos\\_zu\\_Ebola\\_im\\_Kongo\\_Mangina\\_08-2018.html](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/E/Ebola/Infos_zu_Ebola_im_Kongo_Mangina_08-2018.html), zuletzt aufgerufen am 24.02.2020.

<sup>30</sup> Vgl. Robert Koch Institut 2019.

<sup>31</sup> Vgl. Robert Koch Institut (RKI), Informationen zum Ebolafieber-Ausbruch in der Demokratischen Republik Kongo, Provinzen Nord-Kivu und Ituri: [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/E/Ebola/Infos\\_zu\\_Ebola\\_im\\_](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/E/Ebola/Infos_zu_Ebola_im_)

[Kongo\\_Mangina\\_08-2018.html](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/E/Ebola/Infos_zu_Ebola_im_Kongo_Mangina_08-2018.html), zuletzt aufgerufen am 24.02.2020.

<sup>32</sup> Vgl. Bundesamt für Gesundheit 2019.

<sup>33</sup> Vgl. Armed Conflict Location & Event Data Project 2019.

<sup>34</sup> Vgl. Oppenheim et al. 2019: 1.

<sup>35</sup> Vgl. ebd.

<sup>36</sup> Vgl. Gayer et al. 2007: 1625 f.

<sup>37</sup> Vgl. Claude 2018: 1400.

<sup>38</sup> Vgl. Kelly et al. 2019 und Gostin et al. 2019: 6–9.



weise darauf, dass Fehlinformation in den Communities gestreut wurden. So wurde etwa verbreitet, dass das Militär und Gesundheitspersonal für die Verbreitung von Ebola verantwortlich seien.<sup>39</sup>

### *Zwischenfazit*

Die Fallstudie verdeutlicht zum einen die erheblichen gesellschaftlichen Auswirkungen, die durch eine Epidemie entstehen können und unterstreicht zum anderen den wechselseitigen Zusammenhang zwischen Gesundheit und Sicherheit. So weisen fragile oder gescheiterte Staaten häufig eine Beeinträchtigung der Gesundheitsversorgung auf.<sup>40</sup> Dabei ist es gerade in unterversorgten Regionen schwierig, Kontaktpersonen ausfindig zu machen und Infizierte zu isolieren und zu therapieren, was die Ausbreitung einer Epidemie fördert.<sup>41</sup> Wenn im Verlauf eines Krankheitsausbruchs Gesundheitsleistungen nicht mehr erbracht werden können und dadurch das Vertrauen der Menschen in staatliche Gesundheitsstrukturen verloren geht, kann dies auch das entscheidende Moment dafür sein, dass ein fragiler zum gescheiterten Staat wird.<sup>42</sup>

Besondere Herausforderungen ergeben sich bei Krankheitsausbrüchen, die im Zusammenhang mit einem Konflikt entstehen; in die-

sen Situationen ist ein effektives Ausbruchsmanagement nur eingeschränkt möglich. So besteht ein Zusammenhang zwischen stabiler Sicherheitslage und guter Gesundheitsversorgung sowie zwischen der Verschlechterung der Gesundheitsversorgung und anhaltenden gewaltsamen Auseinandersetzungen.<sup>43</sup> Konflikte fördern somit das Auftreten von Krankheitsausbrüchen und beeinflussen deren Verlauf negativ.<sup>44</sup>

Helfer in Konfliktsituationen sehen sich oftmals mit Gewalt konfrontiert. Eine neuere Entwicklung, die die Arbeit von Hilfsorganisationen zusätzlich beeinflusst, ist die gezielte Verbreitung von Falschmeldungen über soziale Medien.<sup>45</sup> Dies betrifft insbesondere die Communities, die sich ihrerseits als Schlüssel bei der Bewältigung von Epidemien erwiesen haben. Die Communities sind daher die wesentliche Zielgruppe im Ausbruchsmanagement. Kernelemente des Managements sind dabei: (1) die gesundheitliche Aufklärung der Bevölkerung, (2) die unverzügliche Meldung von Verdachtsfällen zur raschen Diagnosestellung, Isolation und Therapie und insbesondere (3) die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit traditionellen und charismatischen Akteuren im lokalen Gesellschaftsgefüge.<sup>46</sup>

<sup>39</sup> Vgl. Oppenheim et al. 2019: 2.

<sup>40</sup> Vgl. Quinnet al. 2017: 72.

<sup>41</sup> Vgl. Simmank 2017 und Supady 2018.

<sup>42</sup> Vgl. Voss/Gulati 2019.

<sup>43</sup> Vgl. Quinn et al. 2017: 72.

<sup>44</sup> Vgl. Gayer et al. 2007: 1625.

<sup>45</sup> Vgl. Tedros Adhanom Ghebreyesus 2020.

<sup>46</sup> Vgl. Aruna et al. 2019: 1164.

Obwohl aus der Ebolakrise 2014 bis 2016 Lehren gezogen wurden und Ebola durch die Entwicklung von Impfstoffen zumindest in Staaten mit relativer Stabilität an Schrecken verloren hat,<sup>47</sup> besteht kein Grund zur Entwarnung. So führte die Ebolakrise in den betroffenen westafrikanischen Staaten bislang nicht zur Etablierung stabiler staatlicher Gesundheitssysteme.<sup>48</sup> Die „Epidemiefestigkeit“ in den Ländern der Westküste Afrikas und darüber hinaus ist damit auch künftig mehr als fraglich. Außerdem zeigt das Ende 2019 neu aufgetretene Coronavirus SARS-CoV-2 eindrücklich, dass auch künftig mit Epidemien zu rechnen ist, die durch Variationen bekannter Erreger oder durch neuartige Krankheitserreger (sogenannte Krankheit X<sup>49</sup>) verursacht werden können. Eine wesentliche Rolle wird in diesem Zusammenhang dem Klimawandel zugeschrieben, der in Verbindung mit Bevölkerungszunahme und Urbanisierung künftig zu einem wachsenden Druck auf Ökosysteme führen wird, was wiederum das Auftreten

veränderter oder neuer Krankheitserreger begünstigt.<sup>50</sup>

Bereits in der frühen Phase der Corona-Epidemie zeigten sich erste wirtschaftliche Auswirkungen auf afrikanische Staaten. Zusammen mit unzureichenden Maßnahmen der Regierungen gegen die Ausbreitung von SARS-CoV-2 führte dies zur Verstärkung von Krisen in mehreren afrikanischen Demokratien. Sowohl die Regierungen afrikanischer Staaten als auch die Öffentlichkeit beobachten dabei aufmerksam die Reaktionen ihrer externen Partner China, USA und EU und deren Unterstützungsangebote im Kampf gegen das Coronavirus.<sup>51</sup>

### 3.4.3 Analyse und Bewertung aus dem Blick deutscher und europäischer Interessen

Als Grundlage für die Ableitung von Handlungsempfehlungen folgt eine Betrachtung strategisch-politischer Dokumente der Bundesregierung mit Anknüpfungspunkten an das Gestaltungsfeld „Health and Security“. Die Verankerung Deutschlands in einem von gemeinsamen Werten getragenen Europa ist zentraler Bezugspunkt für die deutsche Politik.<sup>52</sup> Da deutsche Interessen daher in engem Zusammenhang mit den Interessen der EU stehen, werden die diesbezüglichen strategischen Grundlagen der EU ebenfalls kurz

<sup>47</sup> Vgl. Robert Koch Institut 2019.

<sup>48</sup> Vgl. Prince 2016: 163 ff.

<sup>49</sup> Vgl. World Health Organization (WHO), Prioritizing diseases for research and development in emergency contexts: <https://www.who.int/activities/prioritizing-diseases-for-research-and-development-in-emergency-contexts>, zuletzt aufgerufen am 26.02.2020.

<sup>50</sup> Vgl. Simmank 2018.

<sup>51</sup> Vgl. Devermont 2020.

<sup>52</sup> Vgl. Bundesregierung 2017: 47.

vorgestellt. Ergänzend werden die Interessen weiterer Akteure wie IOs, NGOs sowie von Staaten mit relevantem Engagement beleuchtet. In einem Folgeschritt wird untersucht, welche sicherheitspolitischen Instrumente der Bundesregierung zu „Health and Security“ bisher eingesetzt werden und wie deren Möglichkeiten und Grenzen zu bewerten sind.

### 3.4.3.1 Betroffene deutsche Interessen

Eine Epidemie kann Deutschland sowohl unmittelbar als auch mittelbar betreffen. Das „Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“ nennt daher Pandemien und Seuchen als Herausforderung für die deutsche Sicherheitspolitik. So besteht zum einen die Gefahr des Einschleppens von Erregern nach Deutschland mit damit einhergehenden Gesundheitsrisiken und zu erwartenden wirtschaftlichen Folgekosten.<sup>53</sup> Zum anderen sind betroffene Länder von einer Überforderung der regionalen Gesundheitsstrukturen bedroht. In fragilen Staaten kann dies den Wendepunkt zum Scheitern von Staaten markieren und eine regionale Destabilisierung des Sicherheitssektors verursachen. Es ist daher im deutschen Interesse, auch den mittelbaren Folgen von Epidemien zu begegnen. Ziele sind dabei, dass

- unkontrollierte Migration als Folge der Destabilisierung vermieden wird,<sup>54</sup>
- ein Übergreifen von Violent Extremism auf destabilisierte Staaten verhindert wird<sup>55</sup> und
- die globale Energie- und Ressourcenversorgung sowie der internationale Handelsverkehr gesichert bleiben.<sup>56</sup>

Als weitere strategische Dokumente der Bundesregierung sehen sowohl die in Federführung des Auswärtigen Amtes erstellten Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ als auch die ebenfalls durch das Auswärtige Amt herausgegebene „Fortschreibung und Weiterentwicklung der Afrikapolitischen Leitlinien“ Epidemien als erhebliches Risiko für eine Destabilisierung von Staaten an. Die Bundesregierung setzt sich daher für eine bessere Pandemieprävention sowie ein effektives globales Krisenmanagement ein. In einem ressortgemeinsamen Ansatz sollen hierzu Gesundheitssysteme in Partnerländern gestärkt werden. Deutschland fordert zudem, dass bei IOs wie WHO und Weltbank Instrumente zur Krisenbewältigung weiter ausgebaut werden. Sowohl zur Umsetzung der „Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ als auch bei der „Stärkung internationaler Fähigkeiten zur Krisenprävention, Konfliktbe-

<sup>53</sup> Vgl. Bundesministerium der Verteidigung 2016: 44 f.

<sup>54</sup> Vgl. ebd.: 42 ff.

<sup>55</sup> Vgl. ebd.: 34 ff.

<sup>56</sup> Vgl. ebd.: 25.

wältigung und Friedensförderung“ strebt Deutschland darüber hinaus eine engere Verzahnung mit der EU und deren Mitgliedsstaaten an.<sup>57</sup>

Weitere Anknüpfungspunkte ergeben sich in strategischen Dokumenten von Bundesressorts. Handlungsleitend für das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ist dabei die Umsetzung der „Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ der VN. Bezogen auf das Gestaltungsfeld „Health and Security“ umfasst diese u. a. die Befähigung aller Länder zur Prävention und Bewältigung von nationalen und globalen Gesundheitskrisen.<sup>58</sup> So definiert das BMZ in seinem Strategiepapier „Globale Gesundheit – Eine Investition in die Zukunft“ die globale Gesundheit als einen Schwerpunkt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.<sup>59</sup> Der sogenannte „Marshallplan mit Afrika“ nennt u. a. BMZ-Initiativen zur Ausbildung von Gesundheitsfachkräften oder auch innovative Ansätze für den Gesundheitssektor in Kooperation mit der Privatwirtschaft.<sup>60</sup>

Das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) unternimmt eben-

falls Anstrengungen im Bereich von „Global Health“. So hat das Ministerium die Federführung bei der Erarbeitung der „neuen deutschen Strategie für globale Gesundheit“ übernommen.<sup>61</sup> Ausdruck des Engagements ist zudem die Förderung des Global Health Protection Programmes, dessen Schwerpunkt die Unterstützung von Partnerländern und der WHO bei Maßnahmen zur Epidemieprävention ist.<sup>62</sup> Bezogen auf Deutschland nimmt das dem BMG nachgeordnete RKI die Rolle einer zentralen Einrichtung auf dem Gebiet der Krankheitsüberwachung und -prävention wahr, zu deren Kernaufgaben die Erkennung, Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten zählt.<sup>63</sup>

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) fördert auf Grundlage einer eigenen „Afrika-Strategie des BMBF“ Forschungsk Kooperationen mit afrikanischen Partnern im Bereich Pandemieprävention und Gesundheitskrisenmanagement.<sup>64</sup>

Mit seiner Initiative „Pro! Afrika“ möchte das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)

<sup>57</sup> Vgl. Bundesregierung 2017: 133 f.

<sup>58</sup> Vgl. Vereinte Nationen, Generalversammlung 2015.

<sup>59</sup> Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2019: 4.

<sup>60</sup> Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2017: 32.

<sup>61</sup> Vgl. Bundesministerium für Gesundheit 2018.

<sup>62</sup> Vgl. Bundesministerium für Gesundheit 2020.

<sup>63</sup> Vgl. Robert Koch-Institut (RKI), Das Robert Koch-Institut, [https://www.rki.de/DE/Content/Institut/institut\\_node.html](https://www.rki.de/DE/Content/Institut/institut_node.html), zuletzt aufgerufen am 27.02.2020.

<sup>64</sup> Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung 2018: 8.

die Aktivitäten der Exportinitiative Gesundheitswirtschaft in Afrika verstärken und damit einen Beitrag zum Auf- und Ausbau des Gesundheitssektors leisten.<sup>65</sup>

Bei der Operationalisierung der Ressortstrategien wird sowohl auf Regierungsorganisationen sowie auf die Förderung von NGOs zurückgegriffen. Eine herausgehobene Stellung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit kommt der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) zu, die Projekte im Auftrag mehrerer Bundesministerien umsetzt.<sup>66</sup>

Die Auswertung der strategischen Dokumente zeigt im Wesentlichen zwei Handlungsstränge: Zum einen soll verhindert werden, dass sich eine Epidemie bzw. Pandemie auf Deutschland ausweitet, zum anderen sollen Gesundheitssysteme in afrikanischen Ländern gestärkt werden, um diese aus eigener Kraft zur Bewältigung einer Gesundheitskrise zu befähigen. Dabei sieht sich die Bundesregierung mit dem Vorwurf konfrontiert, dass es an einer themen- und ressortgemeinsamen, mit europäischen Partnern abgestimmten Gesamtstrategie für Af-

rika fehle.<sup>67</sup> Als ein erster Schritt hierzu kann jedoch die „Fortschreibung und Weiterentwicklung der Afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung“ aus dem Jahr 2019 betrachtet werden.<sup>68</sup> Umso mehr kommt es bei der Entwicklung von Handlungsempfehlungen darauf an, dass verteidigungspolitische Maßnahmen sich im Sinne eines vernetzten Ansatzes in den gesteckten Rahmen einfügen und eng mit anderen beteiligten Ressorts abgestimmt und koordiniert werden.

### 3.4.3.2 Betroffene Europäische Interessen

Die EU hat sich zur Förderung und Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung der Agenda 2030 bekannt.<sup>69</sup> In diesem Kontext ist das bereits erwähnte Ziel 3 „Gesundheit und Wohlergehen“ hervorzuheben. Dabei setzt die EU in der Entwicklungszusammenarbeit auf den Ansatz einer gemeinsamen Programmatik (Joint Programming). Dieser sieht vor, dass die EU und ihre Mitgliedsstaaten, ihr Vorgehen gemeinsam auf den nationalen Entwicklungsplan eines Partnerlandes abstimmen. Dabei sollen in einer gemeinsamen Strategie Ziele definiert, Verantwortlichkeiten festgelegt und die Verwendung der Hilfen

<sup>65</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2017.

<sup>66</sup> Vgl. die Projektbeschreibung auf der Website der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ): Frühzeitig eingreifen – Epidemien verhindern: <https://www.giz.de/de/weltweit/40435.html>, zuletzt aufgerufen am 23.02.2020.

<sup>67</sup> Bundesregierung 2019d.

<sup>68</sup> Vgl. Bundesregierung 2019a.

<sup>69</sup> Vgl. Europäische Union 2016: 14.

von EU und EU-Ländern koordiniert werden.<sup>70</sup>

Zur Bekämpfung grenzüberschreitender Gesundheitsgefahren hat die EU einen Rahmen für Gesundheitssicherheit gesetzt, der eine Verbesserung der Bereitschaftsplanung und den Ausbau von Kapazitäten für eine koordinierte Reaktion auf Gesundheitskrisen vorsieht.<sup>71</sup> Durch das Health Security Committee der EU können die hierzu erforderlichen Maßnahmen koordiniert werden.<sup>72</sup>

Grundlage der Zusammenarbeit mit der Afrikanischen Union ist die „Joint Africa-EU Strategy“. Diese sieht u. a. auch eine Stärkung der nationalen Gesundheitssysteme und eine Kooperation bei der Bekämpfung von Pandemien vor.<sup>73</sup>

**70** Vgl. Europäische Kommission, Gemeinsame Programmierung der Entwicklungszusammenarbeit: [https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/ensuring-aid-effectiveness/joint-programming-development-cooperation\\_de](https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/ensuring-aid-effectiveness/joint-programming-development-cooperation_de), zuletzt aufgerufen am 14.03.2020.

**71** Vgl. Europäische Kommission, Vorsorge und Maßnahmen: [https://ec.europa.eu/health/preparedness\\_response/overview\\_de](https://ec.europa.eu/health/preparedness_response/overview_de), zuletzt aufgerufen am 28.02.2020.

**72** Vgl. Europäische Kommission, Health Security Committee Activities: [https://ec.europa.eu/health/preparedness\\_response/risk\\_management/hsc\\_de](https://ec.europa.eu/health/preparedness_response/risk_management/hsc_de), zuletzt aufgerufen am 21.02.2020.

**73** Vgl. Rat der Europäischen Union 2007: 14.

### 3.4.3.3 Interessen anderer Akteure

Als überstaatlicher Akteur nimmt die WHO bei der Bekämpfung grenzüberschreitender Gesundheitskrisen eine zentrale Rolle ein. In Folge der SARS-Epidemie wurden die Internationalen Gesundheitsvorschriften (IGV) einer Revision unterzogen und in der neuen Fassung im Jahr 2005 verabschiedet. Die IGV, die das völkerrechtliche Fundament bei der Bekämpfung von Infektionskrankheiten bilden, sind ein Meilenstein im Bereich internationaler Abkommen zum Wohle der öffentlichen Gesundheit. Auf ihrer Grundlage verfügt die WHO u. a. über weitreichende Koordinierungs- und Eingriffsmöglichkeiten im Falle einer PHEIC.<sup>74</sup> In Umsetzung der IGV wurden nicht zuletzt die Entwicklung eines „Strategic Framework for Emergency Preparedness“,<sup>75</sup> die Stärkung des „Global Outbreak Alert and Response Networks“ (GOARN)<sup>76</sup> sowie die Einrichtung eines „Strategic Health Operations Centre“

**74** Vgl. RKI: Die Internationalen Gesundheitsvorschriften der Weltgesundheitsorganisation, in: URL: [https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/IGV/igv\\_node.html;jsessionid=080B47104AE506EF4F4C8AD74CA86155.internet102#doc2391006bodyText1](https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/IGV/igv_node.html;jsessionid=080B47104AE506EF4F4C8AD74CA86155.internet102#doc2391006bodyText1), Zugriff am 11.05.2020.

**75** Vgl. World Health Organization 2017a.

**76** Vgl. World Health Organization 2015a.

(SHOC)<sup>77</sup> vorangetrieben. Darüber hinaus hat die WHO gemeinsam mit der Weltbank ein unabhängiges „Global Preparedness Monitoring Board“ (GPMB)<sup>78</sup> zur Stärkung von Kapazitäten zur Vorbereitung auf (Preparedness) und zur Bewältigung von (Response) Epidemien und Notlagen mit gesundheitlichen Folgen einberufen. In Folge der Ebolakrise in Westafrika 2014 bis 2016 hat die WHO auch ihre operativen Fähigkeiten deutlich erhöht. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass im Falle einer Pandemie, die Ressourcen und Kapazitäten der WHO limitiert sind und es im Wesentlichen auf die Leistungsfähigkeit der nationalen Gesundheitssysteme ankommen wird.<sup>79</sup>

Bei der Bewältigung der Ebolakrise haben NGOs eine entscheidende Rolle gespielt. Aufgrund ihrer regelmäßigen Missionen verfügen zahlreiche NGOs über einen großen Erfahrungsschatz.<sup>80</sup> Die Zusammenarbeit mit NGOs ist im Rahmen des vernetzten Ansatzes, der eine enge Zusammenarbeit zwischen staatli-

chen und zivilen Akteuren vorsieht, unabdingbar.<sup>81</sup> Einige NGOs sehen allerdings in einer Zusammenarbeit mit Streitkräften, wie der Bundeswehr, ihre notwendige Neutralität gefährdet und stehen einer Kooperation daher kritisch gegenüber.<sup>82</sup>

Die Ebolakrise in Westafrika hat eine breite internationale Beteiligung von mehr als 50 Nationen bewirkt. Unabhängig von krisenhaften Ausbrüchen zeigen Staaten aber auch ein auf Dauer angelegtes Engagement im Gesundheitssektor afrikanischer Länder. Neben den ehemaligen Kolonialmächten Großbritannien und Frankreich treten dabei die USA sowie bislang weniger engagierte Akteure wie Japan<sup>83</sup> oder China in Erscheinung. China setzt dabei auf bereits in anderen Politikfeldern angewandte Methoden und bietet Tauschgeschäfte an. So wurden beispielsweise 31 Krankenhäuser sowie 145 Gesundheitsstationen in COD für die Gewährung von Rohstoffkonzessionen errichtet.<sup>84</sup>

#### 3.4.3.4 Instrumente und Maßnahmen des BMVg im Handlungsfeld „Health and Security“

Ankerpunkte für ein Engagement der Bundeswehr im Gestaltungsfeld Health and Security sind in der „Konzeption der Bundeswehr“

<sup>77</sup> Vgl. World Health Organization 2015b.

<sup>78</sup> Vgl. World Health Organization, Global Health Preparedness Board: <https://apps.who.int/gpmb/about.html>, zuletzt aufgerufen am 23.02.2020.

<sup>79</sup> Vgl. „Can China Stop a Killer Virus Spreading?“ (Podcast) auf BBC World Service, The Real Story: <https://www.bbc.co.uk/programmes/p02dbd4m/episodes/downloads>, zuletzt aufgerufen am 28.02.2020.

<sup>80</sup> Vgl. Prince 2016: 163 ff.

<sup>81</sup> Vgl. Bundesministerium der Verteidigung 2016: 60.

<sup>82</sup> Vgl. Debiel/Sticht 2007: 170.

<sup>83</sup> Vgl. Verason 2018.

<sup>84</sup> Vgl. Schneider 2007.

(KdB) in den Bereichen Internationales Krisenmanagement (IKM) sowie subsidiär in der humanitären Not- und Katastrophenhilfe gesetzt. Dabei kann die Bundeswehr in der Gesundheitsversorgung zusammen mit staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen zur Stabilisierung eines Landes beitragen. Das Spektrum der in Frage kommenden Instrumente reicht von Beratung und Ausbildung bis hin zur Unterstützung und Übernahme von (Teil-)Leistungen der Gesundheitsversorgung.<sup>85</sup> Handlungsleitend sind die Prinzipien der „Ressortgemeinsamen Strategie zur Unterstützung der Sicherheitssektorreform (SSR)“,<sup>86</sup> die als Folgedokument der Leitlinien der Bundesregierung<sup>87</sup> verfasst wurde. Danach sind die Ressorts für ihre Maßnahmen fachlich verantwortlich, orientieren sich jedoch an den länderspezifischen Zielen der Bundesregierung.<sup>88</sup> Anknüpfungspunkt für das Gestaltungsfeld ist hier der Nexus zwischen Sicherheit und der Entwicklung eines Landes,<sup>89</sup> worunter auch der Gesundheitssektor zu subsumieren ist. Ein Handlungsprinzip für SSR-Prozesse ist die Stärkung der Eigenverantwortung des jeweiligen Partnerstaates im Sinne

von „local ownership“.<sup>90</sup> Neben internationalen Beiträgen beschreibt die Strategie auch nationale Instrumente Deutschlands, zu denen u. a. Bundeswehrberatergruppen, das Ausstattungshilfeprogramm der Bundesregierung (AH-P) sowie die gemeinsam vom Auswärtigen Amt und vom Bundesministerium der Verteidigung bewirtschaftete Erüchtigungsinitiative zählen.<sup>91</sup>

Der Sanitätsdienst der Bundeswehr verfügt im Rahmen des Gesundheitsschutzes über breit angelegte Fähigkeiten zur Vorbereitung auf und Bewältigung von Epidemien. Diese sind jedoch auf den Schutz eigener Kräfte ausgerichtet und entsprechend dimensioniert. Die Fähigkeiten umfassen u. a. die Gewinnung medizinischer Informationen, Surveillance, Screening, den medizinischen Schutz vor biologischen Agenzien, Rapid Deployable Outbreak Investigation Teams (RDOIT) oder auch entsprechende Forschungsfähigkeiten.<sup>92</sup>

Die bi- und multilaterale Zusammenarbeit der Bundeswehr richtet sich nach den Vorgaben der „Strategischen Leitlinie zur Ausgestaltung bi- und multilateraler Partnerschaften und (Adhoc) Kooperationen“.<sup>93</sup> Der Sanitätsdienst hat im Bereich

<sup>85</sup> Vgl. Bundesministerium der Verteidigung 2018: 25 ff.

<sup>86</sup> Vgl. Bundesregierung 2019b.

<sup>87</sup> Bundesregierung 2017.

<sup>88</sup> Vgl. Bundesregierung 2019b: 6.

<sup>89</sup> Vgl. Bundesregierung 2019c.

<sup>90</sup> Vgl. Bundesregierung 2019b: 9.

<sup>91</sup> Vgl. ebd.: 20 ff.

<sup>92</sup> Vgl. Vgl. Kommando Sanitätsdienst der Bundeswehr 2018: 7 ff.

<sup>93</sup> Vgl. Bundesministerium der Verteidigung 2017.



„Health and Security“ bereits zahlreiche Kooperationen etabliert, die überwiegend der Preparedness zuzurechnen sind. Dazu gehören beispielsweise:

- Informationsaustausch, Dialog, Entwicklung und Gestaltung gemeinsamen Engagements: Austausch zwischen Forschungsinstituten und Militärkrankenhäusern, Beteiligung an gemeinsamen Übungsvorhaben.
- Beratung und Ausbildung: Militärische Ausbildungshilfe, z. B. an der Sanitätsakademie der Bundeswehr, sanitätsdienstliche Beratergruppen, z. B. in Namibia, Nigeria oder Tansania.
- Ausstattung, Ausrüstung, Infrastruktur und Ertüchtigungsinitiative: Länderabgaben.
- Fähigkeits- und Rüstungskoope-  
ration: Etablierung eines Multi-  
national Medical Coordination  
Centers (MMCC)/European Me-  
dical Commands (EMC) als Koor-  
dinierungselement für Sanitäts-  
dienste der beteiligten Nationen,  
Beteiligung an der Deployment  
Health Surveillance Capability  
(DHSC) des Centers of Excellence  
for Military Medicine als Beitrag  
zur Infektions-Surveillance.

Die Teilnahme der Bundeswehr an humanitären Hilfseinsätzen nach dem Subsidiaritätsprinzip ist dem Bereich Response zuzuordnen. Der Sanitätsdienst kann dabei in einem ressortgemeinsamen Ansatz zu ei-

nem politischen Effektor werden.<sup>94</sup> Ein Beispiel hierfür wurde im Zusammenhang mit der Fallstudie zum Ebolaausbruch in Westafrika vorgestellt.

Die Bundeswehr ist auf vernetztes Handeln mit staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren im nationalen und internationalen Bereich angewiesen und dahingehend auszurichten.<sup>95</sup> Dies gilt auch für das Gestaltungsfeld „Health and Security“. In der Vergangenheit wurden auf diesem Gebiet bereits zahlreiche Maßnahmen etabliert, wobei sich die zur Verfügung stehenden Instrumente grundsätzlich bewährt haben. Vor dem Hintergrund limitierter Ressourcen wird insbesondere zur Stärkung der Krisenvorbereitung eine Bündelung der Aktivitäten, z. B. in Form einer Regionalisierung empfohlen. Dies sollte mit Projekten anderer Bundesressorts koordiniert und nach Möglichkeit mit internationalen Partnern abgestimmt werden.

### 3.4.4 Ableitung von Handlungsempfehlungen

Durch die Bundesregierung wurden bereits umfangreiche Anstrengungen unternommen, um die Fähigkeiten afrikanischer Staaten zur Bewältigung von Ausbruchereignissen zu verbessern. Prävention und Be-

<sup>94</sup> Vgl. Kommando Sanitätsdienst der Bundeswehr 2018: 7 ff.

<sup>95</sup> Vgl. Bundesministerium der Verteidigung 2016: 99.

kämpfung von Epidemien liegen dabei primär im Aufgabenbereich ziviler staatlicher Organisationen sowie von IOs und NGOs. Diese verfügen über ein umfassendes Repertoire an Hilfsmaßnahmen, die ihre Grenzen aber dort finden, wo Staaten zu scheitern drohen bzw. wo die Sicherheitslage angespannt ist.

Die im Folgenden skizzierten Handlungsempfehlungen (D1 bis D5) zielen in ihrer Gesamtheit darauf ab, vorwiegend im Rahmen einer militärisch-militärischen Zusammenarbeit,

- die Sanitätsdienste afrikanischer Partnerstreitkräfte zur Prävention und Bewältigung einer Epidemie zu befähigen (Preparedness H1 bis H3) und
- Möglichkeiten der Bundeswehr für eine zweckmäßige und gezielte Unterstützung bei der Bewältigung einer Epidemie darzustellen (Response H4 und H5).

Im Sinne des vernetzten Ansatzes sind die Handlungsempfehlungen mit beteiligten staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen abzustimmen und nach Möglichkeit mit Projekten anderer Ressorts zu verzahnen.

#### 3.4.4.1 D1: Sanitätsdienste befähigen – Kompetenzen vor Ort stärken

##### *Zielsetzung*

Unter Nutzung bereits etablierter Verfahren und Instrumente zur Ausgestaltung bi- und multilateraler Partnerschaften und Kooperatio-

nen<sup>96</sup> werden die Sanitätsdienste ausgewählter afrikanischer Partnerstreitkräfte systematisch gestärkt und ihre Befähigung zur Prävention und Bewältigung von Epidemien auf- und ausgebaut.

##### *Wege*

Die Handlungsempfehlung verfolgt vier Handlungsstränge: (1) institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Militärkrankenhäusern, (2) Kooperationen im Bereich der regionalen sanitätsdienstlichen Versorgung und (3) im Bereich der Sanitätsstruppe sowie (4) Netzwerkbildung zwischen sanitätsdienstlichen Führungskräften der Bundeswehr und afrikanischen Partnerländern.

Durch eine institutionalisierte Partnerschaft zwischen den fünf Bundeswehrkrankenhäusern und Militärkrankenhäusern afrikanischer Partnerstaaten soll primär die klinische Versorgung gestärkt werden. Da Militärkrankenhäuser häufig auch zivile Patientinnen und Patienten behandeln, sind positive Nebeneffekte auf das zivile Gesundheitswesen zu erwarten. Gegenstand solcher Kooperationen können sowohl die Verbesserung der apparativen Ausstattung wie auch die Ausbildung von Personal sein. Denkbar wäre dabei, dass in den Partnerkrankenhäusern mittelfristig die tropenmedizinische Weiterbildung von Sanitätsoffizieren der Bundeswehr

<sup>96</sup> Vgl. Bundesministerium der Verteidigung 2017.

stattfindet, wodurch die Sanitätsdienste wechselseitig voneinander profitieren könnten.

Ein zweiter Handlungsstrang sieht die Verbesserung der regionalen sanitätsdienstlichen Versorgung durch die Ausbildung von Personal und die Ausstattung mit geeignetem Sanitätsmaterial (darunter auch Laborausstattung und Material zur Behandlung infektiöser Patienten) vor. Sanitätsdienstliche Einrichtungen könnten somit regional einen Beitrag zur Bewältigung von Epidemien leisten.

Ähnliches gilt auch für die Sanitätstruppe der Partnerstaaten. Auch hier stehen Ausbildung und Ausstattung im Vordergrund. Durch eine entsprechende Qualifizierung von Sanitätspersonal und durch die Ausrüstung mit feldtauglichem Sanitätsmaterial könnten die Sanitätsdienste zudem befähigt werden, Missionen der VN oder der Afrikanischen Union besser als bisher sanitätsdienstlich zu unterstützen.

Zur Koordination der Maßnahmen vor Ort wird die Etablierung von Beratergruppen mit sanitätsdienstlichem Schwerpunkt empfohlen. Diese wären ein sichtbares Zeichen deutschen Engagements und könnten im Falle einer Epidemie auf Grundlage der regionalen Kenntnisse Unterstützungsbedarf schneller und gezielter artikulieren.

Schließlich sollte zur Vertiefung der Netzbildung zwischen medizinischen Führungskräften afrikanischer Partnerstreitkräfte

und deutscher „Mentoren“ eine gemeinsame Teilnahme am Lehrgang Generalstabs-/Admiralstabsdienst international (LGAI) an der Führungsakademie der Bundeswehr bzw. die Etablierung eines eigenen Lehrgangs Führung in der Medizin in Betracht gezogen werden.

### *Instrumente*

Die Instrumente, die bei der Umsetzung der vier Handlungsstränge zur Anwendung kommen, lassen sich folgenden Kategorien zuordnen:

- Institutionalisierte Kooperationen zwischen Militärkrankenhäusern: Ausbildungsunterstützung, Beratung und Ausbildung im Ausland durch militärische Berater, Ausstattungshilfeprogramm, Länderabgabe, Ertüchtigungsinitiative.
- Kooperation im Bereich regionale sanitätsdienstliche Versorgung: Beratung und Ausbildung im Ausland durch militärische Berater, Ausstattungshilfeprogramm, Länderabgabe, Ertüchtigungsinitiative.
- Kooperation im Bereich Sanitätstruppe: Beratung und Ausbildung im Ausland durch militärische Berater, Ausstattungshilfeprogramm, Länderabgabe, Ertüchtigungsinitiative.
- Netzbildung zwischen sanitätsdienstlichen Führungskräften: bilaterale Jahresprogramme, Personalaus-tauschprogramme, militärische Ausbildungshilfe (LGAI).

### *Erwartungshorizont*

Die Handlungsempfehlung ist in mittelfristiger Perspektive umsetzbar. Sie trägt durch die ganzheitliche Stärkung von Sanitätsdiensten dazu bei, dass diese befähigt werden, einen eigenständigen Beitrag zur Bewältigung einer Epidemie zu leisten. Der Ressourcenbedarf ist durch Rückgriff auf weitgehend vorhandene Fähigkeiten und Kapazitäten begrenzt. Für die Bundeswehr eröffnet sich im Rahmen der Kooperation zudem die Möglichkeit zur Weiterbildung eigenen Personals.

#### 3.4.4.2 D2: „Health Workers“ ausbilden – Gesundheitsstrukturen ausbauen

##### *Zielsetzung*

Mit dieser Handlungsempfehlung soll erreicht werden, dass Sanitätspersonal afrikanischer Partnerstaaten zu Community Health Workers qualifiziert wird. Dadurch kann einerseits ein Beitrag zum Ausbau der sanitätsdienstlichen Kapazitäten in afrikanischen Partnerstreitkräften geleistet und andererseits, eine Stärkung ziviler Gesundheitsstrukturen durch Integration ausgeschiedener Soldaten erreicht werden.

Ein weiteres Ziel besteht darin, einen Beitrag zu einer rascheren Detektion von Ausbruchsgeschehen zu leisten. So können die in den Streitkräften qualifizierten Health Workers nach ihrem Ausscheiden in dörflichen Communities eingesetzt werden, um Ausbruchsgeschehen möglichst rasch zu erkennen. Denk-

bar ist dabei auch eine Anbindung an Surveillance Systeme mittels Gesundheitsapplikationen.

Auf Grund des bekannten Zusammenhangs zwischen der Stabilität von Staaten und dem Beschäftigungsgrad und Einkommen junger Männer,<sup>97</sup> leistet die Handlungsempfehlung durch die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten für ausgeschiedene Soldaten zudem einen Beitrag zur Stabilität der Partnerländer.

##### *Wege*

Die Qualifizierung von Sanitätspersonal afrikanischer Partnerstreitkräfte zu Community Health Workers sollte nach Vorgaben erfolgen, die mit der WHO abgestimmt werden.

Ausgewähltes Sanitätspersonal afrikanischer Partnerstreitkräfte wird in Form von Modulausbildungen und ggf. unter Nutzung von E-Learning Plattformen qualifiziert. Dabei soll weitestgehend auf bereits bestehende, ortsfeste Einrichtungen des Partnerstaates zurückgegriffen werden. Im Einzelfall sind infrastrukturelle Maßnahmen sowie die Bereitstellung von Material durch die Bundeswehr zu prüfen. Personal der Bundeswehr wird dabei in der Multiplikatoren Ausbildung eingesetzt. Durch die Befähigung von Multiplikatoren soll sichergestellt werden, dass das Programm anschließend im Sinne eines „African Ownership“ in eigener Verantwortung des jeweiligen

<sup>97</sup> Vgl. Collier et al. 2009: 10.

Partnersanitätsdienstes fortgeführt werden kann. Durch kontinuierliche Fortbildungen der Multiplikatoren u. a. auch in Deutschland soll eine Netzbildung gefördert und verstetigt werden.

Durch eine ressortgemeinsame Abstimmung der Maßnahme, nicht nur innerhalb der Bundesregierung, sondern auch im jeweiligen afrikanischen Partnerstaat, muss sichergestellt werden, dass die Ausbildung zum Community Health Worker zivilberuflich anerkannt wird. Ziel soll es sein, dass Soldaten nach der Beendigung ihrer Dienstzeit einer entlohnten Tätigkeit als Community Health Worker nachgehen können. Hierdurch können nicht nur zivile Gesundheitsstrukturen gestärkt, sondern auch Soldaten eine Perspektive aufgezeigt werden, wie sie nach ihrer Dienstzeit ihren Lebensunterhalt verdienen können.

#### *Instrumente*

Als Instrumente werden Beratung und Ausbildung in Verbindung mit Maßnahmen zur Verbesserung von Ausstattung, Ausrüstung und Infrastruktur eingesetzt. Zur Qualifizierung von Community Health Workers kann die Bundeswehr sowohl finanzielle als auch materielle Ressourcen beisteuern. Die Ausbildung selbst bzw. die Ausbildungsunterstützung soll durch Angehörige des Sanitätsdienstes der Bundeswehr erfolgen.

#### *Erwartungshorizont*

Die Umsetzung der Maßnahme erscheint mittelfristig möglich. Dabei sollte ein ressortgemeinsamer Ansatz mit dem BMZ geprüft werden. So sieht der „Marshallplan mit Afrika“ vor, duale Ausbildungsprogramme einzuführen und zu fördern. Über zivile Programme der Entwicklungszusammenarbeit könnte so eine anteilige oder zumindest temporäre Finanzierung von Community Health Workers in ihrem neuen zivilen Umfeld in erfolgen.

#### 3.4.4.3 D3: „Germ Exercises“ – gemeinsam üben, gemeinsam helfen

##### *Zielsetzung*

Hier handelt es sich um eine zweigeteilte Handlungsempfehlung. Zum einen wird die Intensivierung von gemeinsamen Ausbildungen und Übungen mit afrikanischen Partnerstaaten empfohlen, um Fachpersonal in der schnellen Diagnostik von hochpathogenen Erregern auszubilden. Zum anderen soll die Durchführung gemeinsamer Forschungsvorhaben zur gezielten Weiterentwicklung eigener Fähigkeiten der Bundeswehr sowie der Fähigkeiten afrikanischer Partnerstaaten gefördert werden. Beiden Handlungssträngen liegt das gemeinsame Ziel zu Grunde, afrikanische Länder bereits vor einem Ausbruchsgeschehen mit epidemischem Potenzial so zu befähigen, dass durch schnelle Diagnostik und eingeübte Interventionen die Verbreitung von hochpa-

thogenen Erregern schnellstmöglich eingedämmt werden kann.

### *Wege*

Der empfohlene Weg zur Etablierung dieser Fähigkeiten und zur Durchführung der Übungstätigkeiten ist die Einrichtung eines oder mehrerer regionaler, länderübergreifender mikrobiologischer Sicherheitsnetzwerke. Dabei erfolgt im Sinne des „One Health-Ansatzes“<sup>98</sup> eine enge Einbindung weiterer Fachgebiete (z. B. Veterinärmedizin). Als Mitglieder dieser Sicherheitsnetzwerke sind vorzusehen: interessierte Staaten und ein deutsches zivil-militärisches Berater- und Ausbilderteam.

In einer ersten Phase werden die Beschaffung der notwendigen Ausrüstung im Rahmen der Ertüchtigungsinitiative der Bundesregierung und die Ausbildung an mobilen Laboren sowie die Schaffung eines gemeinsamen Verständnisses für das Ausbruchmanagement empfohlen. Dieses sollte durch ressortübergreifende Beratergruppen vor Ort durchgeführt werden.

In einer zweiten Phase sollte eine auf Dauer angelegte Forschungs-kooperation innerhalb dieser Netzwerke angelegt werden, die den Wissenschaftlern vor Ort die Möglichkeit gibt, auf Expertise und Ressourcen in Deutschland zuzugreifen. Zudem kann in dieser Phase die gemeinsa-

me Übungstätigkeit aufgenommen werden.

Konkrete Inhalte und Maßnahmen könnten hierbei u. a. gemeinsame Übungsvorhaben mit EU-/NATO-Partnern, IOs, NGOs und afrikanischen Partnerstaaten auf strategischer, operativer und taktischer Ebene sein, um das Ausbruchmanagement zu verbessern.

Ziel dieser Übungen sollte stets die schnelle Diagnostik und Einleitung von eindämmenden Sofortmaßnahmen im länderübergreifenden Ansatz sein. Daran anschließend wird eine Übungstätigkeit in regelmäßigen Abständen empfohlen.

Hinzu kommt die Initiierung von Forschungsprojekten zum Schließen von Kenntnis- und Fähigkeitslücken. Dies schließt das gezielte Einbringen afrikanischer Forschungsexpertise in wissenschaftliche Netzwerke mit ein. Insgesamt könnte hierdurch ein Netzwerk gegründet werden, welches zumindest der frühzeitigen Aufklärung von, idealerweise jedoch dem Schutz vor biologischen Gefahren dient.

### *Instrumente*

Die zu beschaffenden mobilen Labore, die Ausbildung an denselben und die gemeinsamen Übungen unter Rückgriff auf eine etablierte Forschungs-kooperation lassen sich folgenden Kategorien zuordnen:

- Ausstattung,
- Beratung und Ausbildung,
- Ertüchtigung.

<sup>98</sup> Vgl. Definition der WHO zu „One Health“: <https://www.who.int/news-room/q-a-detail/one-health>, zuletzt aufgerufen am 14.05.2020.

### *Erwartungshorizont*

Durch das Abstützen auf bereits vorhandene Ressourcen ist bei der Umsetzung der Handlungsempfehlung der Ressourcenbedarf begrenzt. Die Anschaffungskosten der mobilen Labore sind verglichen mit ortsfesten Laboren moderat. Bei der Projektgestaltung sind Kosten für befristetes Projektpersonal für Ausbildungen und Übungen einzuplanen.

#### **3.4.4.4 D4: Koordination verbessern – abgestimmt handeln**

##### *Zielsetzung*

Es soll ein Koordinierungs- und Führungselement für Sanitätsdienste von NATO-/EU-Staaten zur verbesserten Steuerung von militärischen Hilfsmaßnahmen und zur Koordination der Hilfsmaßnahmen mit zivilen Organisationen bei der Prävention und Bewältigung von Epidemien etabliert werden.

##### *Wege*

Als möglicher Nukleus für ein Koordinierungs- und Führungselement könnte das Multinational Medical Coordination Centre (MMCC), welches aus dem Framework Nations Concept (FNC) der NATO erwachsen ist, sowie dem European Medical Command (EMC), das auf die Permanent Structured Cooperation (PESCO) der EU zurückzuführen ist, dienen.<sup>99</sup> Dieses wird derzeit unter deutscher Federführung unter einem Dach als funktionsübergrei-

fende Koordinierungsstelle zwischen den NATO Hauptquartieren, den EU Hauptquartieren sowie den nationalen militärischen und zivilen Sanitätsdiensten aufgebaut. Die bestehenden konzeptionellen Überlegungen zum MMCC/EMC sollen aufgegriffen und erweitert werden.

Für die beteiligten Nationen sowie weitere Partnernationen soll das MMCC/EMC u. a. in der Lage sein, (1) ein kontinuierliches Lagebild zu führen und bereitzustellen, (2) als Daueraufgabe vorbereitende und unterstützende Aktivitäten durchzuführen, (3) Fähigkeiten zu optimieren und Kapazitäten vorzuhalten, (4) kurzfristig im multinationalen Rahmen medizinische Versorgung und Durchhaltefähigkeit zu ermöglichen und (5) sanitätsdienstliche Versorgung nach einheitlichen Standards zu garantieren.

In einem ersten Schritt gilt es, das Aufgabenprofil des MMCC/EMC weiterzuentwickeln und so anzupassen bzw. zu ergänzen, dass nachgenannte Aufgaben bei der Prävention und Bewältigung von Epidemien wahrgenommen werden können.

- Strukturell verankerte Koordinierungsstelle der Sanitätsdienste der beteiligten Staaten sowie weiterer Partnerstaaten;
- Ansprechstelle für die Abstimmung zwischen den Vertragsnationen sowie der EU und NATO;
- Ansprechstelle für die Abstimmung mit IOs (u. a. European Medical Corps) und NGOs;

<sup>99</sup> Vgl. Bundeswehr-Journal 2019.

- Vernetzung mit Expertiseträgern afrikanischer Partnerstaaten.

Mittelfristig könnte das MMCC/EMC darüber hinaus sanitätsdienstliche Kräfte mit einem Bereitschaftsstatus in Sinne von Emergency Medical Teams (EMT) vorhalten, diese nach WHO-Standards zertifizieren und bei der WHO als Kräfte zur Krisenbewältigung anzeigen. Für diese EMTs sollten unter Federführung des MMCC/EMC in Abstimmung mit den beteiligten Staaten und der WHO Standardverfahren festgelegt, Curricula zur Durchführung von Ausbildungen angelegt und entsprechende Übungen durchgeführt werden. Schließlich sollte der Aufbau eines verlegbaren Elementes zur Führung unterstellter sanitätsdienstlicher Kräfte und deren Koordinierung vor Ort untersucht werden.

#### *Instrumente*

Die Umsetzung der Handlungsempfehlung erfolgt im Rahmen der Weiterentwicklung der Zusammenarbeit in NATO und EU. Die eingesetzten Instrumente sind folgenden Kategorien zuzuordnen:

- Informationsaustausch, Dialog, Entwicklung und Gestaltung gemeinsamen Engagements: Gespräche und Kooperation, multilaterale Vereinbarungen.
- Beratung und Ausbildung: Ausbildungskooperation und Ausbildungsunterstützung.
- Fähigkeits- und Rüstungskooperation: Kooperation in NATO

(vgl. FNC) und EU (vgl. PESCO), Rüstungskooperation bei der Beschaffung von erforderlicher Ausrüstung und Ausstattung.

#### *Erwartungshorizont*

Die Umsetzung der Handlungsmaßnahmen führt zu einer robusten und abgestimmten Zusammenarbeit der Sanitätsdienste der beteiligten Partnernationen aber auch innerhalb der EU, der NATO und mit IOs sowie NGOs. Durch zeitliche Abstufungen in der Umsetzung können kurz-/mittel- und langfristige Effekte erzielt werden. Durch die Lastenverteilung zwischen den beteiligten Partnernationen und den IOs und NGOs ist der Ressourcenbedarf als gering zu bewerten.

#### **3.4.4.5 D5: Support the supporters – Handlungsspielräume schaffen**

##### *Zielsetzung*

Ziel der Handlungsempfehlung ist die Unterstützung von IOs und NGOs bei der Bewältigung einer Epidemie. Art und Umfang der Hilfestellung basieren dabei auf einer im Falle eines Ausbruchsgeschehens vorab vor Ort durchgeführten Bedarfsanalyse. Alle Maßnahmen erfolgen in Abstimmung mit der Host Nation (HN). Während das Engagement der beteiligten Bundesressorts bzw. von NGOs in der Regel auf ziviler Zusammenarbeit beruht, können Maßnahmen der Bundeswehr sowohl zivil-militärische als v. a. auch militärisch-militärische Ansatzpunkte verfolgen.



### Wege

Die Empfehlung umfasst mehrere Handlungsstränge. Ein Element ist die Gewährleistung eines sicheren Einsatzraumes (Safe and Secure Environment, SASE), in welchem zivile Kräfte ihre Arbeit auf dem Gesundheitssektor leisten können. So kann etwa ein militärisch abgesichertes Feldlager zur Nutzung durch Hilfsorganisationen eingerichtet werden. Die Helfer sind für die medizinische Behandlung, Bundeswehrkräfte für den Sicherheitsaspekt verantwortlich. In geeigneten Fällen bildet die Bundeswehr Soldaten der lokalen Streitkräfte aus, mit dem Ziel, diese Aufgabe absehbar an die HN zu übergeben.

IOs und NGOs können darüber hinaus von den logistischen Fähigkeiten der Streitkräfte profitieren. Die Unterstützung im Bereich zivil limitierter Ressourcen, insbesondere beim Lufttransport, würde die Basis der medizinischen Versorgung verbreitern. Die Hilfskräfte können über eine entsprechende Kooperation medizinisches Material und Personal ins Einsatzgebiet und über den taktischen Lufttransport im Einsatzgebiet an den Zielort transportieren lassen. Dabei werden auch Kapazitäten für die Evakuierung hochansteckender Patienten vorgehalten.

Als dritte Option ist die Sicherstellung der medizinischen Realversorgung von International Health Workers der eingesetzten IOs und NGOs nach deutschen fachlichen Standards durch Bundeswehrkräfte

zu nennen. Während International Health Workers primär die Behandlung der vom Krankheitsausbruch betroffenen Patienten durchführen, übernehmen eingesetzte Sanitätskräfte der Bundeswehr die umfassende medizinische Versorgung der Helfer.

Weiterhin kommt eine punktuelle Unterstützung zur Stabilisierung von Gesundheitsstrukturen der HN, etwa durch Screeningmaßnahmen zur Diagnosestellung bei infizierten Patienten, in Betracht. Infizierte könnten so von den übrigen Patienten getrennt und speziell dafür vorgesehenen Einrichtungen zugeführt werden. Lokale Gesundheitsstrukturen blieben somit für die Behandlung nicht Epidemie assoziierter Erkrankungen verfügbar.

Schließlich besteht ein möglicher Einsatzbereich in Gegenmaßnahmen zu absichtlich verbreiteten Fehlinformationen, zum Beispiel durch den Einsatz von Fachkräften aus der Pressearbeit oder der Operativen Kommunikation.

### Instrumente

Anspruch aller genannten Einzelmaßnahmen ist es, dass Kooperationspartner stets auf Augenhöhe wahrgenommen werden. Die notwendigen Instrumente lassen sich folgenden Kategorien zuordnen:

Die Gewährleistung einer SASE, die Sicherstellung der medizinischen Realversorgung von International Health Workers sowie die punktuelle Unterstützung zur Stabilisierung

von lokalen Gesundheitsstrukturen sind über die Kategorie „Ausrüstung, Ausstattung, Infrastruktur und Ertüchtigungsinitiative“ realisierbar. Hier wird vor allem qualitativ hochwertiges Sanitätsmaterial, in Teilen aber auch infrastrukturelle Unterstützung bereitgestellt. Insbesondere die Ertüchtigungsinitiative der Bundesregierung kommt hier in Betracht.

Die Sicherstellung einer SASE setzt zudem Elemente der Kategorie „Beratung und Ausbildung“ voraus. Die Ausbildung soll dabei vor Ort stattfinden.

### *Erwartungshorizont*

Der maßgeblich zu erzielende Effekt der Handlungsempfehlung ist eine hinsichtlich der jeweiligen Aufgaben und Rollen besser abgestimmte, strukturiere sowie effektivere Zusammenarbeit der Bundeswehr mit den vor Ort eingesetzten IOs und NGOs. Mit ihnen ist auch der beabsichtigte Wirkungsrahmen und -horizont der möglichen Einzelmaßnahmen abzustimmen, etwa durch vorab geschlossene Rahmenvereinbarungen. Hinsichtlich der zu verwendenden Ressourcen soll im Wesentlichen eine Abstützung auf bereits vorhandene Fähigkeiten, Kräfte und Mittel erfolgen.

### **Literaturverzeichnis**

Akinwale, Omoleke Semeeh/Ibrahim, Mohammed/Saidu, Yauba (2014), Ebola Viral Disease in West Africa: A Threat to Global Health, Economy and Po-

litical Stability, in: *Journal of Public Health in Africa* 7 (1), S. 27–40, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5349256/>, zuletzt aufgerufen am 14.05.2020.

Armed Conflict Location and Event Data Project (2019), Fact Sheet: Conflict in the DRC, in: <https://www.acledata.com/2019/07/25/fact-sheet-conflict-in-the-drc/>, zuletzt aufgerufen am 24.02.2020.

Aruna, Aaron/Mbala, Placide/Minikulu, Luigi/Mukadi Daniel et. al. (2019), Ebola Virus Disease Outbreak – Democratic Republic of the Congo, August 2018 – November 2019, in: *Morbidity and Mortality Weekly Report* 68 (50), S. 1162–1165.

Abramowitz, Sharon Alane/McLean, Kristen E./McKune, Sarah Lindley et al. (2015), Community-Centered Responses to Ebola in Urban Liberia: the View from Below, in: *PLoS Neglected Tropical Diseases* 9 (4), <https://journals.plos.org/plosntds/article/file?id=10.1371/journal.pntd.0003706&type=printable>, zuletzt aufgerufen am 14.05.2020.

Bundesamt für Gesundheit (2019), Ebola-Epidemie in der Demokratischen Republik Kongo 2018–2019, <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/ebola-rdc.html>, zuletzt aufgerufen am 07.01.2020.

Bundesministerium der Verteidigung (2016), Weißbuch 2016. Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, <https://www.bmvg.de/resource/blob/13708/015be272f-8c0098f1537a491676bfc31/weiss-buch2016-barrierefrei-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 14.05.2020.

Bundesministerium der Verteidigung (2017), Strategische Leitlinie zur Ausgestaltung bi- und multilateraler

- Partnerschaften und (Ad-hoc) Kooperationen, Berlin.
- Bundesministerium der Verteidigung (2018), Konzeption der Bundeswehr, <https://www.bmvg.de/resource/blob/26544/9ceddf6d-f2f48ca87aa0e3ce-2826348d/20180731-konzeption-der-bundeswehr-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 18.05.2020.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2018), Afrika-Strategie des BMBF. Perspektiven schaffen! Neue Impulse für die Kooperation mit afrikanischen Partnern in Bildung, Wissenschaft und Forschung, [https://www.bmbf.de/upload\\_filestore/pub/Afrika\\_Strategie\\_dt.pdf](https://www.bmbf.de/upload_filestore/pub/Afrika_Strategie_dt.pdf), zuletzt aufgerufen am 27.02.2020.
- Bundesministerium für Gesundheit (2018), Kick-off Event for a New German Strategy on Global Health, Press Release vom 22.06.2018, <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/english-version/press/2018/shaping-global-health-together/kick-off-event-for-a-new-german-strategy-on-global-health.html>, zuletzt aufgerufen am 23.02.2020.
- Bundesministerium für Gesundheit (2020), Global Health Hub Germany, <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/internationale-gesundheitspolitik/global/global-health-hub-germany.html>, zuletzt aufgerufen am 27.02.2020.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2017), Pro! Afrika. Perspektiven fördern, Chancen nutzen, Wirtschaft stärken, [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/S-T/strategiepapier-pro-afrika.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=22](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/S-T/strategiepapier-pro-afrika.pdf?__blob=publicationFile&v=22), zuletzt aufgerufen am 28.02.2020.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2017), Afrika und Europa – Neue Partnerschaft für Entwicklung, Frieden und Zukunft. Eckpunkte für einen Marshallplan mit Afrika, [http://www.bmz.de/en/publications/languages/german/Materialie310\\_Afrika\\_Marshallplan.pdf](http://www.bmz.de/en/publications/languages/german/Materialie310_Afrika_Marshallplan.pdf), zuletzt aufgerufen am 14.05.2020.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2019), Globale Gesundheit. Eine Investition in die Zukunft (BMZ Papier 02/2019), [https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier460\\_02\\_2019.pdf](https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier460_02_2019.pdf), zuletzt aufgerufen am 14.05.2020.
- Bundesregierung (2013), Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2012 (Deutscher Bundestag, Drucksache 17/12051 vom 03.01.2013), <https://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/120/1712051.pdf>, zuletzt aufgerufen am 04.06.2020.
- Bundesregierung (2014a), Deutsche Hilfe im Kampf gegen Ebola, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/deutsche-hilfe-im-kampf-gegen-ebola-145652>, zuletzt aufgerufen am 24.02.2020.
- Bundesregierung (2014b), Weitere Freiwillige in Liberia eingetroffen, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/weitere-freiwillige-in-liberia-eingetroffen-365262>, zuletzt aufgerufen am 24.02.2020.
- Bundesregierung (2017), Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. Leitlinien der Bundesregierung, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/283636/d98437ca3ba-49c0ec6a461570f56211f/leitlinien-krisenpraevention-konfliktbewaeltigung-friedensfoerde>

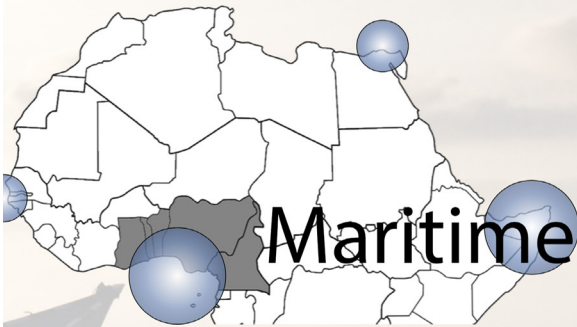
- rung-dl-data.pdf, zuletzt aufgerufen am 14.05.2020.
- Bundesregierung (2019a), Eine vertiefte Partnerschaft mit Afrika. Fortschreibung und Weiterentwicklung der Afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2204146/61736c06103e9a28e328371257ee34f7/afrikaleitlinien-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 28.02.2020.
- Bundesregierung (2019b), Ressortgemeinsame Strategie zur Unterstützung der Sicherheitssektorreform (SSR) im Kontext von Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2298360/222c695ee476e6ec1e-aa350989c08f41/sicherheitssektorreform-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 06.05.2020.
- Bundesregierung (2019c), Praxisleitfaden. Ressortgemeinsamer Ansatz zur Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2285522/96849544acfa63ee-9b50e829e9f326e/191206-leitfenpraxisleitfaden-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 30.03.2020.
- Bundesregierung (2019d), Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage zu „Neue Afrika-Strategie des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (Deutscher Bundestag, Drucksache 19/7661 vom 08.02.2019), <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/076/1907661.pdf>, zuletzt aufgerufen am 17.06.2020.
- Bundeswehr-Journal (2019), Sanitätsdienst – neues multinationales Zentrum in Koblenz, <http://www.bundeswehr-journal.de/2019/sanitaetsdienst-neues-multinationales-zentrum-in-koblenz/#more-10914>, zuletzt aufgerufen am 30.03.2020.
- Claude, Kasereka Masumbuko/Under-schultz Jack/Hawkes Michael T. (2018), Ebola Virus Epidemic in War-Torn Eastern DR Congo, in: *Lancet* 392 (10156), S. 1399-1401, [https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(18\)32419-X.pdf](https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(18)32419-X.pdf), zuletzt aufgerufen am 14.05.2020.
- Collier, Paul/Hoeffler, Anke/Rohner, Dominic (2009), Beyond Greed and Grievance: Feasibility and Civil War, in: *Oxford Economic Papers* 61, S. 1–27.
- Debiel, Tobias/Sticht, Monika (2007), (Ohn-)Mächtige Samariter. Humanitäre NGOs zwischen Intervention, Kommerz und Barmherzigkeit, in: Ansgar Klein und Silke Roht (Hgg.), *NGOs im Spannungsfeld von Krisenprävention und Sicherheitspolitik*, Springer VS: Wiesbaden, S. 165–178.
- Devermont, Judd (2020), COVID-19 Is an African Political Crisis as Much as a Health and Economic Emergency, in: *Center for Strategic & International Studies* vom 18.03.2020, <https://www.csis.org/analysis/covid-19-african-political-crisis-much-health-and-economic-emergency>, zuletzt aufgerufen am 14.05.2020.
- Europäische Kommission (2014), Maßnahmen der Europäischen Union im Kampf gegen Ebola, Factsheet vom 18.11.2014, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO\\_14\\_1903](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO_14_1903), zuletzt aufgerufen am 24.02.2020.
- Europäische Union (2016): Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy (EU Global Strategy 2016), [http://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf), zuletzt aufgerufen am 18.05.2020.
- Fahrion Georg/Gnirke Kristina/Hackenbroch Veronika/Hesse, Martin/Müller,

- Martin U./Peters, Katharina Graça/Sauga, Michael/Zand, Bernhard (2020), How the Coronavirus Made Globalization a Deadly Threat, in: Spiegel International online vom 04.02.2020, <https://www.spiegel.de/international/world/infecting-the-world-economy-how-the-coronavirus-made-globalization-a-deadly-threat-at-a-974703a5-59ca-436b-ae5a-bdfdb7898343>, zuletzt aufgerufen am 28.02.2020.
- Gayer Michelle/Legros Dominique/Formenty Pierre/Connolly Maire A. (2007), Conflict and Emerging Infectious Diseases, in: *Emerging Infectious Diseases* 13 (11), S. 1625–1631, <http://www.cdc.gov/eid>, zuletzt aufgerufen am 23.02.2020.
- Gostin, Lawrence O./Sircar Neil R./Friedman Eric A. (2019), Fighting Novel Diseases Amidst Humanitarian Crises, in: *The Hastings Center Report* 49 (1), S. 6–9.
- Haenlein, Cathy/Godwin Ashlee (2015), Containing Ebola: A Test for Post-Conflict Security Sector Reform in Sierra Leone, in: *Stability: International Journal of Security & Development* 4 (1), <https://www.stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.gb/>, zuletzt aufgerufen am 14.05.2020.
- Hood, Anna: Ebola (2015), A Threat to the Parameters of a Threat to Peace, in: *Melbourne Journal of International Law* Vol. 16 (1), S. 1–23, [https://law.unimelb.edu.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0009/1586817/16102Hood2.pdf](https://law.unimelb.edu.au/_data/assets/pdf_file/0009/1586817/16102Hood2.pdf), zuletzt aufgerufen am 14.05.2020.
- Hunger, Iris (2019), Der Ebolafieberausbruch in Westafrika 2014/2015: Wichtige Daten und politische Ereignisse, in: *Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz* 62 (9), S. 1052–1056.
- Kelly, Daniel/Park Junhyung/Harrigan Ryan J. et al. (2019), Real-Time Predictions of the 2018–2019 Ebola Virus Disease Outbreak in the Democratic Republic of the Congo Using Hawkes Point Process Models, in: *Epidemics* 28, S. 1–6, <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S1755436519300258?token=5063519E08E6A2FC67A43AFE7DDD3CAB688AE5F98866A-BODAC65F2B80D2573A6371E-8157639239767D9356C561052D57>, zuletzt aufgerufen am 14.05.2020.
- Kommando Sanitätsdienst der Bundeswehr (2018), K1-9000/4015 Gesundheitsschutz und Gesundheitsförderung/Public Health in der Bundeswehr.
- Oppenheim Ben/ Lidow Nicholai/Ayscue Patrick et al. (2019), Knowledge and Beliefs About Ebola Virus in a Conflict-Affected Area: Early Evidence from the North Kivu Outbreak, in: *Journal of Global Health*, 9 (2), S. 1–5.
- Prince, Ruth Jane (2016), Public Health and Global Interventions in Africa, in: *Journal of Contemporary World Affairs* 115, H. 781, S. 163–68.
- Quinn, John/Zelený, Tomáš/Subramaniam, Rammika/Bencko Vladimir (2017), Public Health Crisis in War and Conflict – Health Security in Aggregate, in: *Central European Journal of Public Health* 25 (1), S. 72–76.
- Rat der Europäischen Union (2007), The Africa-EU Strategic Partnership. A Joint Africa-EU Strategy, [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/97496.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/97496.pdf), zuletzt aufgerufen am 18.05.2020.
- Robert Koch-Institut (2019), Antworten auf häufig gestellte Fragen zu Ebola, <https://www.rki.de/SharedDocs/FAQ/Ebola/Ebola.html>, zuletzt aufgerufen am 24.02.2020.
- Schneider, H. (2007), Investitionen in Afrika. China wird mit Schürfrech-

- ten bezahlt, in: Handelsblatt online vom 25.09.2007, <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/mittelstand/aussenwirtschaft/investitionen-in-afrika-china-wird-mit-schuerfrechten-bezahlt/2865782.html?ticket=ST-4417477-Uk9LYa-KurZWce6b05fP-ap2>, zuletzt aufgerufen am 18.05.2020.
- Schwikowski, Martina (2018), Afrika wächst – und die Armut nimmt zu, in: dw.com vom 21.09.2018, <https://www.dw.com/de/afrika-w%C3%A4chst-und-die-armut-nimmt-zu/a-45596180>, zuletzt aufgerufen am 07.01.2020.
- Simmank, Jakob (2018), Willkommen im Zeitalter der Epidemien, in: Zeit online vom 06.09.2018, <https://www.zeit.de/wissen/gesundheit/2018-08/krankheitserreger-epidemien-kongo-ebola-anfaelligkeit-anthropozaen-ausbruch>, zuletzt aufgerufen am 24.03.2020.
- Supady, Alexander (2018), Global Health, Natur- und Umweltkatastrophen, Kriege und Gesundheit, in: Ärzteblatt online vom 10.09.2018, <https://www.aerzteblatt.de/blog/97237/Natur-und-Umweltkatastrophen-Kriege-und-Gesundheit>, zuletzt aufgerufen am 12.01.2020.
- Stoecker Kilian/Fleischmann Erna/Gramsamer Brigitte et al. (2014), Das „European Mobile Lab“ Projekt – Aufbau schnell-verlegbarer Laboreinheiten zur Felddiagnostik gefährlicher Krankheitserreger in Afrika, in: WMM 58 (2), S. 39-41.
- Tedros Adhanom Ghebreyesus (2020), Speech Munich Security Conference 2020, <https://www.who.int/dg/speeches/detail/munich-security-conference>, zuletzt aufgerufen am 24.02.2020.
- United Nations Development Programme (2014), Assessing the Socio-Economic Impacts of Ebola Virus Disease in Guinea, Liberia and Sierra Leone. The Road to Recovery, <https://www.undp.org/content/dam/rba/docs/Reports/EVD%20Synthesis%20Report%2023Dec2014.pdf>, zuletzt aufgerufen am 21.02.2020.
- Verason, Otavio (2018), Japan's Engagement with Africa Shows a Long-Term Commitment to the Continent, <https://www.howwemadeitinafrica.com/japans-engagement-with-africa-shows-a-long-term-commitment-to-the-continent/62055/>, zuletzt aufgerufen am 23.02.2020.
- Vereinte Nationen, Generalversammlung 82015), Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Resolution der Generalversammlung, verabschiedet am 25.09.2015, <https://www.un.org/Depts/german/gv-70/band1/ar70001.pdf>, zuletzt aufgerufen am 27.02.2020.
- Voss Maike/Gulati Daniel (2019), Gesundheit und Sicherheit. Warum die Eindämmung von Infektionskrankheiten allein nicht ausreicht (SWP-Aktuell 41), <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019A41/>, zuletzt aufgerufen am 24.02.2020.
- World Health Organization (2015a), Global Outbreak Alert and Response Network (GOARN) / International Health Regulations) [https://www.who.int/ihr/about/IHR\\_Global\\_Outbreak\\_Alert\\_and\\_Response\\_Network\\_respond.pdf](https://www.who.int/ihr/about/IHR_Global_Outbreak_Alert_and_Response_Network_respond.pdf), zuletzt aufgerufen am 23.02.2020.
- World Health Organization (2015b), Strategic Health Operations Centre (International Health Regulations), [https://www.who.int/ihr/about/IHR\\_Strategic\\_Health\\_Operations\\_Centre\\_SHOC\\_respond.pdf](https://www.who.int/ihr/about/IHR_Strategic_Health_Operations_Centre_SHOC_respond.pdf), zuletzt aufgerufen am 23.02.2020.
- World Health Organization (2016), International Health Regulations, Third edition, Genf.

World Health Organization (2017a), A Strategic Framework for Emergency Preparedness, <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/254883/9789241511827-eng.pdf;jsessionid=D8A51BB70C580CE862187E-75521839D7?sequence=1>, zuletzt aufgerufen am 18.05.2020.

World Health Organization (2017b), One Health, <https://www.who.int/news-room/q-a-detail/one-health>, zuletzt aufgerufen am 14.05.2020.



# Kapitel 3.5

## Maritime Sicherheit

Schutz von Handelswegen



## 3.5 Maritime Sicherheit

### 3.5.1 Einleitung und methodisches Vorgehen

Die in diesem Kapitel erarbeiteten Handlungsempfehlungen leiten sich aus dem in Kapitel 2.5.4 identifizierten Gestaltungsfeld „Maritime Sicherheit“ ab. Sie sollen die afrikanischen Partner bei der Wahrung eigener Sicherheitsinteressen unterstützen, um somit weiterhin eine bessere wirtschaftliche Entwicklung durch einen ungehinderten maritimen Zugang zum Welthandel zu ermöglichen.

Für die Bearbeitung der Handlungsfelder wurden zu Beginn die europäischen maritimen Interessen mit denen der AU abgeglichen. Die europäische Union misst den Handels- und Transportwegen von und nach Afrika sowie dem Golf von Guinea eine besondere Bedeutung zu. Die AU beschreibt in ihrer „2050 Africa's Integrated Maritime Strategy“ (2050 AIM Strategy)<sup>1</sup> Maritime Domain Strategy“ wie sie die maritime Dimension rund um den Kontinent schützen will. Schnittmengen beider Akteure werden in der „EU Strategy on the Gulf of Guinea“<sup>2</sup> der EU dargestellt.

Mit der Erläuterung des Yaoundé-Prozesses soll aufgezeigt werden, welche Organisation die westafrikanischen Staaten aufge-

baut haben, um konkret der maritimen Unsicherheit zu begegnen. Des Weiteren wird der Fokus erweitert und auf das Engagement von Partnernationen gerichtet, die sich am Golf von Guinea engagieren.

Diese unvollständige Auswahl soll aufzeigen, dass unterschiedliche Nationen verschiedene wie auch gemeinsame Interessen am Golf von Guinea haben und sich auf unterschiedliche Art und Weise einbringen. Mit den Ordnungskriterien am Schluss der Handlungsempfehlungen soll die Bewertung des militärischen Ratschlags vereinfacht werden.

### 3.5.2 Charakterisierung des Gestaltungsfeldes

Um das Thema greifbar zu machen, beleuchtet dieses Kapitel die „Maritime Sicherheit“ exemplarisch am Beispiel vom Golf von Guinea in Bezug auf die Wahrung deutscher und europäischer Interessen in Afrika. Für die in diesem Kapitel aufgezeigten Handlungsempfehlungen wird die „Maritime Sicherheit“ wie folgt bestimmt:

Die „Maritime Sicherheit“ wird unabhängig von der territorialen Verortung der Angriffe oder den Motiven der Angreifer betrachtet. Es ist allein relevant, ob eine Einrichtung der maritimen Wirtschaft unter Androhung oder Anwendung von Gewalt attackiert wird oder bestehende Regeln bewusst missachtet bzw. gebrochen werden. Zur „Maritimen Sicherheit“ gehören sowohl die Ver-

<sup>1</sup> Vgl. African Union 2012.

<sup>2</sup> Vgl. Council of the European Union 2014a: 2.

hinderung von Schmuggel und Diebstahl im Handelsverkehr, als auch die Wahrung von Fischereirechten und der Schutz von Offshore-Plattformen und Tankern.<sup>3</sup>

Mit jedem Entwicklungsschritt, den Afrika durchlebt, nimmt die Bedeutung der maritimen Dimension in gleichem Maße zu, denn 90 % der afrikanischen Im- und Exporte werden über See abgefertigt. Derzeit können zwar nur 52 afrikanische Häfen Container abfertigen, die Anzahl wird in Zukunft aber signifikant ansteigen. Neben dem Handel sorgt die See auch für die Nahrungssicherheit der Bevölkerung. Überfischung, illegale Fischerei, Umweltverschmutzung und die Auswirkung des Klimawandels werden sich in Zukunft weiterhin negativ auswirken.<sup>4</sup>

Wie in Kapitel 2.5 im Hinblick auf Afrika 2050 bewertet, nimmt die Relevanz der maritimen Dimension zu. Unsicherheiten durch maritime Kriminalität oder Piraterie können eine unmittelbare Einwirkung auf die weitere wirtschaftliche Anschlussfähigkeit Afrikas haben.

Für das Jahr 2018 verzeichnet das International Maritime Bureau (IMB) weltweit 201 Piraterievorfälle. Im Gegensatz zum Jahr 2017 mit 180 Angriffen ist die Zahl somit erneut angestiegen. In den Seegebieten vor Somalia kam es 2018 zu drei Vorfällen, gegenüber neun im Jahr 2017. Vor Westafrika, mit der Schwerpunkt-

region Golf von Guinea, sind die Fallzahlen hingegen deutlich angestiegen und haben sich mit 82 Vorfällen gegenüber 2017 nahezu verdoppelt. Außerdem entfallen sämtliche der 2018 weltweit verzeichneten Schiffsentführungen auf dieses Seegebiet. Damit stellt der Golf von Guinea auch weiterhin den weltweiten Schwerpunkt für Piraterie dar. Nach Angaben des IMB hat sich im Golf von Guinea das Meldeverhalten für Piraterievorfälle verbessert, dennoch wird angenommen, dass 48% der Vorfälle nicht an das IMB Piracy Reporting Centre gemeldet werden.<sup>5</sup>

Afrika ist umschlossen von wichtigen Seewegen, die durch fragile Regionen führen. Das Rote Meer ist die Hauptroute für deutsche und europäische Exportgüter nach Asien und für den Ölimport aus den Golfstaaten. Das Rote Meer wie auch das Horn von Afrika sind von Fragilität, Flüchtlingsbewegungen, Terrorismus und auch Piraterie gekennzeichnet. Das Mittelmeer ist ein weiteres Spannungsgebiet im Hinblick auf Migrationsbewegungen von Afrika nach Europa. Nachdem im Mai und im Juni 2017 jeweils 20.000 Menschen im Mittelmeer gerettet wurden, ging die Zahl der Migranten in den Folgemonaten drastisch zurück.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Vgl. Mair 2010: 6.

<sup>4</sup> Vgl. Ministry of Defence UK 2016: 131ff.

<sup>5</sup> Vgl. Marinekommando 2019: 14 f.

<sup>6</sup> Vgl. Marinekommando 2018: 9 f.

### 3.5.3 Analyse und Bewertung

Wie dargestellt sind Piraterievorfälle weltweit rückläufig, jedoch steigt die Zahl der Ereignisse im Golf von Guinea seit Jahren an. Im Besonderen konnte die maritime Kriminalität und Piraterie am Horn von Afrika durch das maritime Engagement der EU, der NATO, weiterer unabhängiger Partner wie China, Japan, Indien und den USA, aber auch durch den privatwirtschaftlichen Sektor und einer geschärften Situational Awareness der Reeder eingedämmt werden. Im Mittelmeer ist die italienische Marine stark präsent und unterstützt Libyen im Kampf gegen den Menschenhandel und bei der Überwachung seiner Territorialgewässer.

Im Golf von Guinea entwickelt und manifestiert sich weltweit ein neuer Schwerpunkt maritimer Unsicherheit, von der insbesondere die Gewässer vor Nigeria am stärksten betroffen sind. Dabei reicht die Bandbreite der Vorfälle maritimer Kriminalität von zahlreichen kleineren, regionalen Überfällen auf Schiffe, die auf Reede liegen, bis hin zu Fällen von Seeräuberei inklusive Entführung durch schwer bewaffnete Täter viele Kilometer vor der Küste. Neben der Piraterie wiegen die illegale Fischerei und die Umweltverschmutzung für die Entwicklung der Bevölkerung am schwersten.

Um der oben genannten Piraterie begegnen zu können, ist eine physische Präsenz von Nöten. Die Schiffe und Boote der westafrikanischen Marinen haben meist einen schlech-

ten materiellen Klarstand, sind älter und zu langsam. Die Anzahl verfügbarer Schiffe reicht nicht einmal ansatzweise aus, um abschreckendes Potential auf See aufzubauen.<sup>7</sup> Um ein abschreckendes Potential auf See aufbauen zu können, gehören neben verfügbaren Schiffen auch Verfahren und Techniken zum Anwenden und grenzübergreifenden Austausches eines Seelagebildes.

### 3.5.4 EU Maritime Sicherheit und Interessen

Über die im Kapitel 2.5 dargestellten europäischen Interessen muss für eine qualifizierte Bewertung des Handlungsfeldes die EU „Maritime Strategy“ in Betracht gezogen werden. Die Sicherheitsinteressen der EU lassen sich in zwei Bereiche unterteilen. Zum einen in die eigenen strategischen Sicherheitsinteressen, wie zum Beispiel der Schutz der EU gegen Unsicherheiten in der maritimen Dimension, der Schutz ihrer kritischen maritimen Infrastruktur sowie der Schutz der europäischen, maritimen Außengrenzen und der maritimen, ökonomischen Verbindungslinien zur EU.<sup>8</sup> Zum anderen in Sicherheitsinteressen der EU in entfernt liegenden Regionen, die instabil und krisenanfällig sind, jedoch aufgrund ihrer strategischen Bedeutung für die EU-Mitgliedstaaten einen besonderen Wert darstellen.

<sup>7</sup> Vgl. Kinzel 2019: 28.

<sup>8</sup> Vgl. Council of the European Union 2014b: 6.

Die EU stellt hier u.a. die Schiffsrouten von und nach Afrika heraus. Explizit nennt sie neben dem Golf von Aden den Golf von Guinea, welcher einer besonderen Aufmerksamkeit bedarf.<sup>9</sup> Das ansteigende Niveau der Pirateriezahlen wird herausgestellt und gilt als Begründung für ein Engagement der EU. Hierzu hat die EU eine eigene „Gulf of Guinea Strategy“ verfasst. Die EU ist ausdrücklich bereit die AU in ihren aufgezeigten Maßnahmen der „2050 Africa's Integrated Maritime Strategy“ zu unterstützen.

Der Beitrag der EU zur maritimen Sicherheit gliedert sich in die folgenden Bereiche:

- External Action
- Maritime Awareness, Surveillance and Information Sharing
- Capability Development
- Risk Management, Protection of Critical Maritime Infrastructure and Crisis Response
- Maritime Security Research and Innovation, Education and Training<sup>10</sup>

### 3.5.5 Afrikas Interessen

Die „2050 Maritime Domain Strategy“ der Afrikanischen Union bildet einen Rahmen, um die maritime Dimension Afrikas zu schützen und zu bewirtschaften. An der Strategie beteiligten sich neben den afrikani-

schen Staaten auch regionale Institutionen, der afrikanische private maritime Sektor und die internationale Gemeinschaft. Die AU möchte langfristig eine „Combined Exclusive Maritime Zone of Africa“ (CEMZA) kreieren, diese soll u.a. dem Schutz der maritimen Umwelt, der Fischereikontrolle, den wirtschaftlichen Interessen sowie zu Grenzkontrollen, des Gesetzesvollzuges und zu Verteidigungszwecken dienen. Neben der CEMZA sollen regionale Maritime Operational Centers (MOC) aufgebaut werden, um die Wirksamkeit afrikanischer maritimer Kräfte und das maritime Situationsbewusstsein zu steigern.<sup>11</sup>

Die Afrikanische Union verdeutlicht mit dieser Strategie, dass der Schutz und die Durchsetzung von Recht und Gesetz in der maritimen Dimension Grundvoraussetzungen für die weitere Entwicklung des Kontinents sind.

### 3.5.6 Partner USA, Frankreich und Dänemark

Die USA betreiben mit der African Partnership Station (APS)<sup>12</sup> ein Sicherheitskooperationsprogramm zur Erhöhung der maritimen Sicherheit. Mit diesem Programm sollen die afrikanischen Länder langfristig befähigt werden, eigenverantwortlich für Sicherheit innerhalb ihrer

<sup>9</sup> Vgl. Council of the European Union 2018: 3.

<sup>10</sup> Vgl. Council of the European Union 2014b: 8 ff.

<sup>11</sup> Vgl. African Union 2012: 15 ff.

<sup>12</sup> Vgl. US AFRICOM: [www.africom.mil/what-we-do/security-cooperation/africa-partnership-station](http://www.africom.mil/what-we-do/security-cooperation/africa-partnership-station), zuletzt aufgerufen am 17.03.2020.

Territorialgewässer und ihrer ausschließlichen Wirtschaftszone zu sorgen. Um dieses Ziel zu erreichen, richtet die US-Navy u.a. die Übung OBANGAME EXPRESS<sup>13</sup> aus. Während dieser Übung wird eine Maritime Interdiction Operation simuliert, dabei werden verdächtige Schiffe an ein Maritime Regional Coordination Center (MRCC) gemeldet und durch Boardingteams der Anrainerstaaten durchsucht. Neben Taktik und Verfahren wird auch die Kooperation der Streitkräfte gestärkt. Die APS bietet für Partnermarinen Kooperationsmöglichkeiten zur Unterstützung des eigenen Engagements. Die Deutsche Marine hat sich in der Vergangenheit mehrfach erfolgreich an dieser Übung beteiligt.

Seit 1990 unterhält Frankreich mit der Mission *Corymbe* eine ständige maritime Präsenz im Golf von Guinea.<sup>14</sup> Im Kern geht es bei dieser Mission um die Wahrung strategischer französischer Interessen in Afrika und um die Unterstützung der in West- und Zentralafrika stationierten bzw. operierenden französischen Soldaten. Bei der Pirateriebekämpfung ist die französische Marine auf Verbündete und regionale Partner angewiesen. Hierzu richtet die französische Marine gemeinsame Übungen aus, um den Anrainerstaaten des Golfs bei der Sicherung ihrer Gewäs-

ser eine stärkere Rolle zu übertragen.<sup>15</sup>

Dänemark als Seefahrernation legt ebenfalls seinen Schwerpunkt auf den Golf von Guinea. Mit einem entsprechenden Positionspapier legt es eine Strategie fest, um der Piraterie und Kriminalität in der maritimen Dimension zu begegnen.<sup>16</sup> Dänemark unterstützt beispielsweise Ghana und Nigeria mit Law Enforcement Advisors innerhalb der nationalen Law Enforcement Agencies, um dadurch die grenzübergreifende Zusammenarbeit und Koordination zu erhöhen. Darüber hinaus unterstützt Dänemark beide Länder mit Beratern bei der Implementierung einer maritimen Strategie.<sup>17</sup>

### 3.5.7 Greift der Yaoundé-Prozess?

Auf Basis der Resolutionen Nummer 2018 und 2039 im Oktober 2011 und Februar 2012 forderten die VN die zentral- und westafrikanischen Staaten sowie die Gulf of Guinea Commission auf, eine umfassende Strategie zu entwickeln, um den Gefahren maritimer Unsicherheiten im Golf von Guinea entgegenzutreten. Im Jahre 2013 einigten sich die am Golf von Guinea ansässigen Staaten und unterzeichneten den „Yaoundé Code of Conduct“. In diesem verständigen sich die Unterzeichner u.a. darauf, uneingeschränkt miteinander

<sup>13</sup> Vgl. US AFRICOM: [www.africom.mil/what-we-do/exercises/obangame-express](http://www.africom.mil/what-we-do/exercises/obangame-express), zuletzt aufgerufen am 17.03.2020.

<sup>14</sup> Vgl. Führer 2018: 26 ff.

<sup>15</sup> Vgl. ebd.

<sup>16</sup> Vgl. Ministry of Foreign Affairs of Denmark 2019: 4 ff.

<sup>17</sup> Vgl. ebd.

der zu kooperieren, Informationen miteinander auszutauschen und maritime Kriminalität verfolgen zu wollen. Dazu einigten sich die afrikanischen Staaten auf eine Vielzahl von Maßnahmen. So sollen z.B. nationale Strategien, Regelwerke und Verfahren erstellt werden, um Personen, die die maritime Sicherheit gefährden, zu verfolgen, festzusetzen und dem Gesetz zuzuführen. Darüber hinaus sollen das Training und die Ausbildung von Personal, auch durch internationale Hilfe, im Vordergrund stehen.<sup>18</sup>

Der Yaoundé-Prozess ist ein Schritt zur Übernahme afrikanischer Eigenverantwortung. Gemessen an den Zahlen des IMB konnte er jedoch noch keine Änderung herbeiführen. Dennoch attestiert Fregattenkapitän Wolf Kinzel in seiner SWP-Studie vom März 2019 dem Yaoundé-Prozess auch Erfolge.<sup>19</sup> Die Zusammenarbeit der einzelnen Küstenstaaten habe sich verbessert, eine grenzübergreifende Unterstützung der Nationalstaaten sei möglich geworden und die Gerichtsbarkeiten der Küstenländer befassen sich erstmals mit dem Problem der Piraterie. Weiter führt er aus, dass dies nur durch die umfangreiche internationale Hilfe möglich gewesen sei. Der Yaoundé-Prozess liefert zwar noch keine Beweise, aber Indizien dafür, dass die eingeführten Maßnahmen eine abschreckende Wirkung erzielen. So werden Überfälle von den

Schiffsbesatzungen immer häufiger direkt an die zuständigen Marinen gemeldet, die Piraten geraten damit wenigstens unter Druck und das etablierte Überwachungsregime wirkt zumindest abschreckend.<sup>20</sup> Die Verbesserung des Meldeaufkommens könnte somit auch für den aktuellen Anstieg der Statistik verantwortlich sein.

### 3.5.8 Ableitung von Handlungsempfehlungen

Wie oben gezeigt, gibt es bereits eine Vielzahl von Initiativen zur Verbesserung der Maritimen Sicherheit im Golf von Guinea. Unsere Analysen haben ergeben, dass diese Initiativen grundsätzlich die richtigen Herausforderungen adressieren. Die Schwierigkeit ist, diese Maßnahmen zu koordinieren und in ihrer Effektivität zu verbessern.

Die in diesem Kapitel aufgezeigten Handlungsempfehlungen greifen Ideen vorhandener Strategien auf und zeigen mögliche Anknüpfungspunkte – stets unter dem Gesichtspunkt, die afrikanische Eigenverantwortung miteinzubeziehen.

Alle Handlungsempfehlungen verfolgen das Ziel, die Sicherheit am Golf von Guinea zu erhöhen, beschreiten in ihrer Herangehensweise und der Umsetzung unterschiedliche Ansätze. E1 bis E4 haben das Ziel einen längerfristigen, nachhaltigen und strukturellen Beitrag zu leisten. An dessen Ende soll ein Fähigkeitsaufwuchs stehen, der die

<sup>18</sup> Vgl. Yaoundé 2013.

<sup>19</sup> Vgl. Kinzel 2019: 5.

<sup>20</sup> Vgl. Kinzel 2019: 23.

afrikanischen Partner befähigt, eigenverantwortlich für die maritime Sicherheit zu sorgen. E5 beschreibt hingegen eine aktive Präsenz der EU bzw. Deutschlands im Seegebiet des Golfs von Guinea, womit eine bessere Koordination der Marinen durch die Mitgliedstaaten der EU realisiert werden kann. Mit Hilfe von Public Private Partnership in E6 möchten wir einen innovativen und neuen Ansatz verfolgen, um schnell die Sicherheit am Golf von Guinea erhöhen zu können.

Unsere Empfehlungen wirken entlang der Ansatzpunkte für Handlungsempfehlungen aus der „EU Maritime Strategy“, des „EU Action Plan“ und der „EU Strategy Gulf of Guinea“ sowie der „2050 African Maritime Strategy“. Allen Handlungsempfehlungen ist gemein, dass sie nur langfristig zur Wirkung kommen können. Sind Deutschland und die EU nicht gewillt, die Ertüchtigung, Ausbildungen und auch Instandhaltungen langfristig zuzusichern, sollte von einem Engagement abgesehen werden.

### 3.5.9 Handlungsempfehlungen

#### 3.5.9.1 E1: Grenzübergreifende Kooperation weiter fördern – Wiederaufnahme der Ertüchtigungsinitiative der Bundesregierung zum Erhalt der „Initial Operational Capability“

##### *Ends*

Diese Handlungsempfehlung könnte langfristig eine Grundlage zur Erhö-

hung der maritimen Sicherheit am Golf von Guinea bilden. Im Weiteren birgt sie das Potenzial als Blaupause für die afrikanischen Anstrengungen zum Aufbau einer CEMZA zu dienen.

Dazu muss der Ausbau der Infrastruktur, Lagedarstellung- und Führungsmittel weiter fortgeführt werden. Diese technischen Hilfsmittel und die Nutzung grenzübergreifender Infrastruktur müssen in eine maritime Strategie eingebettet sein, um ihre volle Wirkung zu entfalten. Beispiele für den einfachen und schnellen Lagebildaustausch sind das Maritime Security Centre Horn of Africa (MSCHOA) oder das auf Open Source basierende, US-amerikanische System Sea Vision, welches Lagedaten der zivilen Schifffahrt und unterschiedlicher Sicherheitsakteure in einem gemeinsamen Lagebild verarbeitet. Durch die Förderung einer solchen digitalen Plattform ist ein schneller und unkomplizierter Zugang zu Lagedaten möglich und kann mit wenig Anstrengung auf andere Seegebiete erweitert werden.

##### *Ways*

Durch die Ertüchtigungsinitiative der Bundesregierung „Ausstattung und Capacity Development der maritimen Überwachungsstruktur am Golf von Guinea“, die am 31.03.2018 ihr Ende fand, konnte in den Küstengewässern von Kap Verde bis zum Süden, nach Angola (AGO), eine „Initial Operational Capability“ in drei von vier maritimen Zentren erreicht werden. Die Zentren wurden

mit Funkmasten, Funkanlagen und IT-Gerät bis hin zu Büroausstattung eingerichtet. Die Ausstattung dieser Zentren kann als erster Schritt für die Implementierung einer maritimen Sicherheitsarchitektur am Golf von Guinea betrachtet werden. Die Ausstattung mit Funk und IT hat einen direkten Einfluss auf die Gestaltung maritimer Sicherheit im Golf von Guinea. An diesem positiv verlaufenen Projekt sollte weiter angeknüpft werden. Die Initiative verfolgt die Idee des „Local Ownership“ und kann einen Grundstein für eine gemeinsame maritime Sicherheitsstrategie am Golf von Guinea bilden. Der Schwerpunkt der Handlungsempfehlung liegt primär im Bereich der materiellen Unterstützung, wobei ein Rückgriff auf handelsübliche Funk- und IT-Ausstattung ausreichend erscheint. Sekundär im Bereich der Ausbildung zur Befähigung, zum Erhalt und zum Betrieb der Infrastruktur sowie zur operativen Befähigung zum Aufbau und Austausch eines maritimen Lagebildes. Ziel ist es, die afrikanischen Partner nach der Ausstattung so zu befähigen, dass das Material eingesetzt und einsatzbereit gehalten werden kann. Hier kann eine mögliche Ausbildungskooperation in Betracht gezogen werden. Der Personalansatz mit bis zu fünf Soldaten ist als gering anzusehen. Eine Einbeziehung von Reservedienstleistenden oder Zivilisten und eine internationale Beteiligung erscheinen möglich und zielführend

zum Schonen eigener Personalressourcen.

Zur Fortführung des Projekts müssen keine neuen Wege beschritten werden, Kooperationen bestehen, Ansprechpartner sind bekannt. Das Anknüpfen an die „Initial Operational Capability“ unterstreicht den Willen Deutschlands, sich nachhaltig am Golf von Guinea zu beteiligen. Die Einbeziehung internationaler Partner könnte die Kosten auf mehrere Schultern verteilen. Der Austausch von grenzübergreifenden Lagebilddaten kann die Kooperation der Staaten untereinander weiter vertiefen und verflechten.

Durch politische Unwägbarkeiten in der Region um den Golf von Guinea kann es bei der Umsetzung zu Verzögerungen bis hin zu Rückschritten kommen. Sollten die Handlungsempfehlungen nicht umgesetzt werden, besteht die Gefahr, dass das investierte Kapital in die „Initial Operational Capability“ nicht nachhaltig wirken kann.

### *Means*

Es werden folgende weitere Maßnahmen empfohlen:

- Beschaffung und Ausbau der Funkinfrastruktur.
- Training und Simulierung von Einsätzen, um die Anwendung eines synthetischen Lagebildes zu vermitteln.
- Erarbeitung eines nachhaltigen Wartungssystems zur Sicherung und Aufrechterhaltung der technischen Operabilität.



- Einführung eines jährlichen Koordinationstreffens zwischen den Zentren, um ein gemeinsames Verständnis der Zusammenarbeit zu fördern.
  - Einführen von SOPs und eines Berichtwesens gegenüber ECOWAS.
  - Erarbeiten und Einführen von einem Monitoring- und Evaluierungssystem zur Qualitätssicherung seitens ECOWAS, um Erfolg und Misserfolg dokumentieren zu können.
  - Unterstützung beim Aufbau einer Plattform gem. dem Beispiel MSCHOA oder Sea Vision.
- würde mit dieser Plattform um eine landseitige Dimension erweitert. Selbst wenn die Sicherheitskräfte noch nicht in der Lage sind in „Echtzeit“ zu reagieren, so wäre das erstellte Lagebild durchaus geeignet, langfristig kriminelle Hotspots zu identifizieren.
- Geeignete Partnerschaften mit Strafverfolgungsbehörden des Aufnahmelandes würden einen zweigleisigen Ansatz zur Bekämpfung von Bedrohungen der Maritimen Sicherheit im Küstengebiet sowohl an Land als auch auf See ermöglichen.

### 3.5.9.2 E2: „Crowdsourcing“-Plattform für ein „Open Source“ Coastal Picture

#### *Ends*

In den MMCCs aus der E1 könnte das Lagebild durch eine Crowdsourcing-Plattform<sup>21</sup> ergänzt werden. Diese Plattform erstellt ein „Echtzeit-Coastal Picture“ und soll Aktivitäten wie Schmuggel, Piraterie, Drogen- und Menschenhandel, Öldiebstahl oder Umweltverschmutzung frühzeitig auffassen und schnell an die Sicherheitskräfte weiterleiten, um eine schnellere Bekämpfung zu ermöglichen. Das in den MRCCS erstellte Seelagebild

#### *Ways*

Die zunehmende Verbreitung von Internetzugängen und Smartphones in Afrika erlaubten bereits in den letzten Jahren das „Crowdsourcing“ von Informationen durch die Bevölkerung Afrikas. Ein Beispiel ist die Ushahidi-Plattform, die bei den kenianischen Wahlen und humanitären Hilfsmaßnahmen in Libyen im Jahr 2011 erfolgreich eingesetzt und anschließend mehrfach von den VN genutzt wurde.<sup>22</sup> Dadurch konnten Informationen, die durch andere Quellen nicht verfügbar waren, deutlich schneller als beispielsweise mit den Medien erhoben, bewertet und verteilt werden. Entscheidend ist, dass die Mitglieder der entsprechenden Community ihre Erkenntnisse über möglichst viele unterschiedliche Übertragungswege, wie z.B. Internet, Social Media und SMS

<sup>21</sup> Unter Crowdsourcing wird in diesem Kontext die freiwillige Partizipation der Bevölkerung über das Internet, durch eine mobile Softwarelösung via Smartphone, zum Lagebild (Echtzeit-Coastal-Picture) verstanden.

<sup>22</sup> Vgl. Verity 2012.

berichten können, um auch Bereiche mit schwacher Infrastruktur zu erreichen. Die Ergebnisse werden automatisch in ein synthetisches Echtzeitbild projiziert, sodass Gefahrenherde leicht identifiziert und Maßnahmen, wie ein koordiniertes Vorgehen der Strafverfolgung an Land und auf See, ermöglicht werden können.

Der Schwerpunkt dieser Handlungsempfehlung liegt in der Beschaffung und Finanzierung einer Software, die schon erfolgreich auf anderen Gebieten angewendet wird. Da geeignete handelsübliche IT verfügbar oder problemlos kostengünstig beschafft werden kann, werden geringe Kosten zur Umsetzung erwartet.

Das Nutzen der Möglichkeiten der Digitalisierung unter Rückgriff auf bewährte und kostengünstige Technologie erlaubt eine einfache und risikoarme Implementierung, um das maritime Lagebild um eine weitere Dimension zu erweitern. Wird das System durch die Zivilbevölkerung akzeptiert, gibt es eine Möglichkeit zur Vertrauensbildung durch einen engen Austausch mit den Sicherheitsbehörden.

Das größte Risiko liegt in mangelnder Nutzung durch fehlende Akzeptanz, mangelnde Kenntnis des Dienstes oder nicht vorhandener Netzabdeckung, wodurch kaum brauchbare Daten generiert werden könnten. In Gebieten, die durch kriminelle Gruppen bedroht sind oder die von der Kriminalität profitieren,

ist eine Nutzung des Dienstes ebenfalls unwahrscheinlich. Auf jeden Fall muss den Nutzern absolute Anonymität zugesichert werden. Ggf. könnten kriminelle Gruppen den Dienst nutzen, um falsche Informationen zu streuen oder das System mit einer Vielzahl an Falschmeldungen zu überlasten.

Ziel ist es, den afrikanischen Partner eine weitere Möglichkeit zur Aufwertung ihres Lagebildes an die Hand zu geben. Der notwendige Personalansatz für die Umsetzung ist als gering anzusehen, neue Organisationsstrukturen müssen dazu nicht geschaffen werden.

### *Means*

Finanzierung der geeigneten Software (Ushahidi-Plattform) und die Anbindung an die vorhandene IT-Infrastruktur der MMCCs, um das dortige Lagebild durch ein „Coastal Picture“ zu ergänzen.

In der Phase der Implementierung dieser Plattform sollen die potentiellen Nutzer nachhaltig beteiligen werden, um die zwingend notwendige Akzeptanz bei Sicherheitsbehörden und der Bevölkerung frühzeitig zu erreichen. Die Plattform könnte von der Bundeswehr als Kooperationsinitiative initiiert, finanziert und von den afrikanischen Partnern eigenverantwortlich betrieben werden.

Da kriminelle Aktivitäten nicht im Interesse des größten Teils der Bevölkerung sind, besteht die Möglichkeit, Echtzeit-Informationen von

der Küste zu erhalten, wodurch ein koordiniertes Vorgehen der Strafverfolgung an Land und auf See ermöglicht wird.

### 3.5.9.3 E3: Joint Maritime Training Centre (JMTC) in Accra, Ghana

#### *Ends*

Der Aufbau des JMTC soll die regionale Kooperation auf der Arbeitsebene steigern. Dem Gedanken nach entspricht das JMTC einem „Center of Excellence for Training, Operations and Equipment Development on Maritime Safety and Security“, wie es in der African Integrated Maritime Strategy gefordert ist.

Die Handlungsempfehlung zielt auf die Schaffung einer überregionalen Ausbildungs- und Forschungseinrichtung zur Maritimen Sicherheit. Das JMTC würde sich mit einem geringen Materialeinsatz und, je nach gewünschter Beteiligung, flexiblem Finanzmitteleinsatz unterstützen lassen. Das JMTC sollte als Ausbildungs- und Forschungsinstitut zur Ausbildung von jüngeren Staboffizieren konzipiert werden. Außer an Mitglieder der staatlichen Marinen und Küstenwachen könnte sich das Angebot auch an Beamte und zivile Sicherheitskräfte richten, um das zu schaffende Netzwerk zu erweitern.

Das JMTC bietet die Chance, dass die Teilnehmer durch die gemeinsame Ausbildung und Forschung ein informelles Netzwerk auf der Arbeitsebene aufbauen, welches ihnen später bei der grenzüberschreiten-

den Problemlösung hilft, auch wenn die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf politischem und diplomatischem Level noch nicht weit fortgeschritten ist. Langfristig könnte sich das JMTC, bei entsprechender Unterstützung, zu einem weltweiten Kompetenzzentrum für Maritime Sicherheit in Afrika entwickeln und dadurch die Reputation und Sichtbarkeit afrikanischer Expertise erhöhen.

Mangelnde Akzeptanz und Verteilungskämpfe könnten den Aufbau hindern und die Qualität mindern. Wird das JMTC von zu wenigen Europäischen Experten unterstützt, könnte die Ausbildungsexpertise leiden.

#### *Ways*

Der EU Action Plan zur European Union Maritime Security Strategy fordert, auf existierenden EU-Kooperationen mit regionalen Organisationen aufzubauen, um koordiniert Kapazitäten im Bereich der maritimen Sicherheit zu schaffen. Der Aufbau des JMTC wird empfohlen, damit konzeptionelle und operative Fähigkeiten der Küstenstaaten sowie der grenzübergreifende Austausch und Dialog ermöglicht und vertieft werden können.

Das JMTC sollte durch die afrikanischen Staaten geführt und durch interessierte Staaten (Deutschland, EU, G7++) finanziert werden, um keine neuen Strukturen zu schaffen, könnte das JMTC Teil bestehender Einrichtungen werden. Anbieten

würde sich dafür das KAIPTC<sup>23</sup> als Trainingseinrichtung der VN, welches sich bereits teilweise mit maritimer Sicherheit beschäftigt oder das ICC in Yaoundé als zentrale Einrichtung des Yaoundé-Prozesses.

Die Ausbildung und Forschung am JMTC sollte sich mit allen Bereichen der maritimen Sicherheit auf der strategischen und operativen Ebene befassen. Der Fokus der Bearbeitung sollte auf der regionalen Ebene liegen. Die Ausbildung am JMTC sollte durch Afrikaner durchgeführt werden. Im Ausnahmefall könnten europäische Ausbilder oder Experten unterstützen, ggf. können Ausbilder vorher in westlichen Staaten oder in NATO/EU/VN-Einrichtungen, beispielsweise am NMIOTC,<sup>24</sup> vertieft ausgebildet werden.

#### *Means*

Dazu werden folgende weitere Maßnahmen empfohlen:

- Organisatorische Unterstützung der interessierten Staaten beim Aufbau des Centers.
- Ausbildungsunterstützung für zukünftiges Lehrpersonal.
- Materielle Unterstützung zur Sicherstellung eines zeitgemäßen Lehrbetriebs.
- Abhängig von der gewünschten Beteiligung ggf. Finanzierung

von Baumaßnahmen zur Schaffung neuer Infrastruktur.

- Vermitteln einer maritimen Sicherheitsstrategie unter afrikanischer Führung.

#### 3.5.9.4 E4: Nationale Küstenwachen ertüchtigen

##### *Ends*

Zur Verbesserung der Maritimen Sicherheit im afrikanischen Raum und besonders im Seegebiet um den Golf von Guinea müssen die Fähigkeiten der nationalen maritimen Kräfte in funktionierenden Staaten gestärkt werden.

Diese Handlungsempfehlung zielt auf eine nachhaltige Verbesserung der maritimen Fähigkeiten lokaler Sicherheitskräfte in den Bereichen Personal, Material und Ausbildung. Langfristig bestünde bei dieser Handlungsempfehlung das Potential einer gemeinsamen Kooperation zwischen militärischer Ausbildungshilfe und dem Ausstattungshilfeprogramm der Bundesregierung unter Führung des Auswärtigen Amtes. Die physische Präsenz zum Begegnen der Piraterie auf See und die Fähigkeit zur eigenständigen Durchsetzung der maritimen Sicherheit könnte so gesteigert werden.

Durch die ganzheitliche Betrachtung ist ein langfristiger Erfolg des Programms wahrscheinlicher. Die Mitgliedsstaaten der EU sollten sich in einem Abstimmungsprozess darauf einigen, welche afrikanische Partnermarine von welchem europäischen Staat dauerhaft ausgebil-

<sup>23</sup> Kofi Annan International Peacekeeping Training Center.

<sup>24</sup> NATO Maritime Interdiction Operational Training Centre.

det und begleitet wird. Die dauerhafte Begleitung soll dabei ein besseres Verständnis für die Herausforderungen der Partnermarine ermöglichen. Durch diese Fokussierung einzelner Staaten auf einzelne oder wenige Partnernationen kann die Ausbildung und Unterstützung tiefer und zielgerichteter erfolgen.

Die Risiken bestehen in einer nicht nachhaltigen Ausbildung und mangelnder Instandsetzung des Materials, dadurch würde der Erfolg erneut verpuffen. Das System der Partnernationen kann zu Unmut führen, wenn unterschiedliche Nationen unterschiedliche Ambitionen in der Ertüchtigung zeigen. Die Ertüchtigung von Partnernationen wird bereits praktiziert. Mit einem umfassenden Ansatz und der Fokussierung auf einzelne Staaten, könnten die Staaten in die Lage versetzt werden, selbständig die maritime Sicherheit zu gewährleisten.

### Ways

Die Ertüchtigung einer oder mehrerer Partnernationen wäre mit mittlerem Personaleinsatz und flexiblem Budget möglich. Um den Pool an ausgebildetem Personal zu vergrößern, sollten vorhandene Ausbildungskooperationen vertieft werden. Damit könnte eine weit größere Zahl an Soldaten als bisher in Europa ausgebildet werden. Dabei sollte man sich nicht nur auf die Ausbildung von Offizieren konzentrieren, sondern auch auf Meisterebene, also Bootleute ausbilden. Um den langfristi-

gen Nutzen zu maximieren, sollten Möglichkeiten geschaffen werden den Kontakt auch nach Abschluss der Ausbildung aufrecht zu erhalten. Dies ist durch ein Mentorensystem realisierbar.

Europäische Staaten sollten ihre „Partnermarinen“ mit Fahrzeugen und Ausrüstung ausstatten, dabei sollte es sich um einfache, aber hochseetaugliche Systeme handeln.<sup>25</sup>

In Zusammenarbeit mit der Industrie und durch langfristige Ausbildungskooperationen von schiffstechnischem Personal, ggf. mit der Möglichkeit zur Reach-Back-Unterstützung durch schiffstechnisches Personal aus Europa, könnte der technische Betrieb von maritimen Rüstungsmaterial langfristig sichergestellt werden. Alternativ könnte man sich grundsätzlich auch an den vorhandenen Public Private Partnership-Modellen (PPP-Modellen) zur Bereitstellung von Booten durch die Privatwirtschaft beteiligen.

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union könnten Mobile Training Teams (MTT) aufstellen, die bei festgestellten Defiziten der afrikanischen Staaten, zum Beispiel in der Analyse nach einem Manöver, kurzfristig zur gezielten Ausbildung im afrikanischen Land, je nach benötigter Infrastruktur aber ggf. auch in

<sup>25</sup> Das australische „Pacific Boat Program“ eignet sich als Beispiel für eine vergleichbare Ertüchtigungsinitiative.

Europa eingesetzt werden können. Die Nachhaltigkeit der durch MTT durchgeführten Ausbildungen muss regelmäßig überprüft werden.

### *Means*

Es liegt im deutschen Interesse, Staaten in die Lage zu versetzen, selbst für die maritime Sicherheit in ihren Territorialgewässern und den entsprechenden Ausschließlichen Wirtschaftszonen zu sorgen. Um die Effektivität zu erhöhen, bietet es sich an, dass sich einzelne Mitgliedsstaaten der Europäischen Union bei der Ertüchtigung auf einzelne Partnernationen fokussieren.

Dazu werden folgende weitere Maßnahmen empfohlen:

- Multinationale Abstimmung bezüglich der Partnernationen
- Verstärkte Ausbildung afrikanischer Soldaten in Deutschland
- Unterstützung bei der Beschaffung und Instandhaltung von Küstenwacheinheiten
- Ausstattung der Partnermarienen mit Fahrzeugen
- Aufstellen von europäischen „Mobile Training Teams“, um Defizite bei afrikanischen Partnern im Rahmen von Übungen schnell zu beseitigen.

### 3.5.9.5 E5: Maritime Präsenz der EU steigern

#### *Ends*

Ein mandatiertes Einsatz der Deutschen Marine im Golf von Guinea ist aus unserer Bewertung nicht zielführend. Dennoch sollten die EU und

Deutschland einen gemeinsamen, militärischen Fußabdruck in der Region hinterlassen.

Die Handlungsempfehlung zielt auf Koordinierung westlicher Einheiten im Seegebiet und die Koordinierung bereits vorhandener Manöver und Übungen. Bei guter Koordinierung sollte eine durchgängige Präsenz von westlichen Einheiten im Seegebiet auch ohne mandatiertem Einsatz sicherzustellen sein. Deutschland könnte dadurch eine temporäre Präsenz im Seegebiet sicherstellen und damit die mediale Sichtbarkeit des deutschen Engagements in der Region erhöhen. Dabei sollte beachtet werden, dass bei kurzfristiger Nichtverfügbarkeit von Einheiten die Verlässlichkeit Deutschlands bei den Verbündeten leiden würde.

Durch eine durchgängige europäische Marinepräsenz hätten Deutschland sowie die anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union eine hohe Präsenz und jederzeit aktuelle Lageinformationen, um im Falle zukünftiger unvorhergesehener Entwicklungen schnell fundiert reagieren zu können.

#### *Ways*

Es bietet sich an, Hafenbesuche der unterschiedlichen Marinen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union zu koordinieren, um die sichtbare Präsenz der EU und Deutschlands in den Anrainerstaaten des Golfs von Guinea kontinuierlich zu steigern. Ein ins ICC abgesandter Verbin-

dungsoffizier würde darüber hinaus die Möglichkeiten zur direkten Kommunikation und Kooperation mit allen Anrainerstaaten verbessern.

Deutschland hat sich bereits mehrfach am Manöver Obangame Express im Rahmen der APS beteiligt. Das Manöver erlaubt Beiträge unterschiedlicher Intensitäten, von den Abstellungen einzelner Offiziere, über Ausbildungen durch Teams des Seebataillons bis hin zu Fregatten. Im Rahmen freier Kapazitäten sollte sich Deutschland weiterhin an Obangame Express oder an vergleichbaren Manövern anderer Partnermarinen beteiligen.

### *Means*

Dazu empfehlen wir folgende Maßnahmen:

- Abstellung eines Verbindungsoffiziers ins ICC.
- Koordination der Hafenbesuche europäischer/westlicher Nationen.
- Teilnahme und Unterstützung an Manövern internationaler Partner.

### 3.5.9.6 E6: Public Private Partnership

#### *Ends*

Die gemäß den Zahlen des IMB ausufernde Piraterie bedarf einer schnellen Reaktions- und Handlungsfähigkeit der Anrainerstaaten. Marineeinheiten zur Sicherung der Schifffahrtsrouten sind dazu ein probates Mittel, sie sind jedoch personalintensiv, wartungsaufwendig und dadurch sehr kosteninten-

siv, außerdem verlangen sie nach einer ausgereiften Infrastruktur. Um auf diesem Gebiet eine schnellere Lösung herbeiführen zu können, sollten, aufbauend auf bereits bestehenden Kooperationen, Partnerschaftsbeziehungen mit privaten Leistungserbringern angestrebt werden. Servicedienstleistungen im maritimen Sektor können schnell zu einer Entlastung führen und die Einsatzbereitschaft zügig steigern.

Im Partnerland könnten Sicherheitskräfte entlastet und andere Aufgaben übernehmen werden, wie zum Beispiel die Besetzung der MRCCs.

Die Akzeptanz solcher Maßnahmen besteht vor allem auf Seiten der afrikanischen Staaten und bedarf einer medialen Begleitung durch DEU Streitkräfte. Damit können erwünschte Ziele und Effekte öffentlichkeitswirksam kommuniziert werden. Deutsche zivile Sicherheitsorganisationen und maritime Unternehmen müssen hierfür gewonnen werden, um Synergieeffekte für die deutsche Wirtschaft und eine einheitliche Zertifizierung durch die Deutsche Marine/Bundeswehr zu garantieren.

#### *Ways*

Diese Handlungsempfehlung zielt darauf ab, private Leistungserbringer in den Bereich der maritimen Sicherheit einzubinden. Zivile Firmen könnten die Anrainerstaaten am Golf von Guinea mit maritimer Infrastruktur zur Wartung und durch die Bereitstellung von seege-

henden Einheiten im Rahmen eines Chartervertrages unterstützen. Die Anrainerstaaten würden auf diesen gecharterten Einheiten ihre hoheitsrechtlichen Aufgaben erfüllen und Rechte und Gesetze durchsetzen. Ein Auslagern hoheitlicher Aufgabe ist kein Ziel dieser Handlungsempfehlung.

NGA zum Beispiel nutzt das Konzept „Public Privat Partnership“ seit mehreren Jahren im Rahmen der „Secure Anchorage Area West Africa“<sup>26</sup> erfolgreich. Ein privates Unternehmen stellt Fahrzeuge, die die Ankerreedeen vor Lagos, Nigeria schützen. Die „Secure Anchorage Area West Africa“ setzt darüber hinaus Boote mit bewaffneten nigerianischen Soldaten ein, um auf den Ankerreedeen zu patrouillieren. Das Angebot kann entsprechend erweitert werden. Mit einer solchen Zusammenarbeit zwischen Sicherheitsorganen und zivilen Sicherheitsunternehmen kann somit schneller, kostengünstiger und mit weniger Aufwand ein höherer Schutz erreicht werden.

Mit einem solchen Modell wäre es auch möglich, Flugzeuge zu chartern, die als Seefernaufklärer fungieren und den Handlungsrahmen der Anrainerstaaten weit über die Hoheitsgrenze hinaus erweitern. Eine Einbindung dieser zur Verfügung gestellten See- und Lufteinheiten in die maritime Sicherheitsarchitektur

der geschaffenen MMCCs (E1) würde ein verdichtetes Seelagebild ermöglichen und die Effektivität der Bekämpfung der Piraterie steigern.

### Means

Der Schwerpunkt dieser Handlungsempfehlung liegt im Finden geeigneter privater Sicherheitsdienstleister und oder Charterunternehmen, der Vertragsgestaltung und ggf. Co-Finanzierung der Leistungen. Geleistet werden kann diese Unterstützung aus bestehenden Strukturen mit keinem zusätzlichen Personalaufwand. Ein möglicher Nachteil bei der Vergabe von Leistungen an private Firmen ist, dass diese nicht dem staatlichen Gewaltmonopol unterliegen. Um vorzubeugen, dass hierdurch die Staatlichkeit unterminiert wird, zielt diese Handlungsempfehlung nicht darauf ab, dass hoheitliche Aufgaben in den privaten Sektor ausgelagert werden.

### Literaturverzeichnis

- African Union (2012), 2050 Africa's Integrated Maritime Strategy, [https://cggprs.com/wp-content/uploads/2050-AIM-Strategy\\_EN.pdf](https://cggprs.com/wp-content/uploads/2050-AIM-Strategy_EN.pdf), zuletzt aufgerufen am 19.05.2020.
- Council of the European Union (2014a), EU Strategy on the Gulf of Guinea, <https://www.consilium.europa.eu/media/28734/141582.pdf>, zuletzt aufgerufen am 19.05.2020.
- Council of the European Union (2014b), European Union Maritime Strategy, <https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/leaflet-european-union-maritime-security-strategy->

<sup>26</sup> Vgl. SECURE ANCHORAGE AREA: <https://saawestafrica.com/>, zuletzt aufgerufen am 09.01.2020.



- tegy\_en.pdf, zuletzt aufgerufen am 19.05.2020.
- Council of the European Union (2018), European Union Maritime Security Strategy Action Plan, [https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/2018-06-26-eumss-revised-action-plan\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/2018-06-26-eumss-revised-action-plan_en.pdf), zuletzt aufgerufen am 19.05.2020.
- Kinzel, Wolf (2019), Piraterie im Golf von Guinea: Greift der Yaoundé-Prozess (SWP-Studie), [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2019S05\\_kzl.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2019S05_kzl.pdf), zuletzt aufgerufen am 19.05.2020.
- Führer, Christian (2018), Mission Corymbe, Frankreichs mobile Basis vor Westafrika, in: *MarineForum* 01/02 2018, S. 26–51.
- Mair, Stefan (2010), Synopse, in: ders. (Hg.), *Piraterie und maritime Sicherheit. Fallstudien zu Afrika, Südostasien und Lateinamerika sowie Beiträge zu politischen, militärischen, rechtlichen und ökonomischen Aspekten* (SWP-Studie), [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2010\\_S18\\_mrs\\_ks.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2010_S18_mrs_ks.pdf), zuletzt aufgerufen am 19.05.2020.
- Marinekommando (2018), *Marinekommando Jahresbericht 2018: Fakten und Zahlen zur maritimen Abhängigkeit der Bundesrepublik Deutschland*, <https://deutscher-marinebund.de/wp-content/uploads/2018/11/Jahresbericht-Marinekommando-2018.pdf>, zuletzt aufgerufen am 19.05.2020.
- Marinekommando (2019), *Marinekommando Jahresbericht 2019: Fakten und Zahlen zur maritimen Abhängigkeit der Bundesrepublik Deutschland*, <https://www.bundeswehr.de/resource/blob/156014/fa1039c05301b-9c63ad642c683880778/jahresbericht-marinekommando-2019-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 19.05.2020.
- Ministry of Foreign Affairs of Denmark (2019), *Priority Paper for the Danish Efforts to Combat Piracy and Other Types of Maritime Crime 2019–2022*, [https://um.dk/~media/um/danish-site/documents/udenrigspolitik/prioritetspapir\\_pirateri\\_uk\\_hi.pdf](https://um.dk/~media/um/danish-site/documents/udenrigspolitik/prioritetspapir_pirateri_uk_hi.pdf), zuletzt aufgerufen am 17.06.2020.
- Ministry of Defence UK (2016), *Strategic Trends Programme. Regional Survey – Africa out to 2045 (Development, Concepts and Doctrine Centre)*, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/578383/20161121-GST\\_Africa\\_out\\_to\\_2045.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/578383/20161121-GST_Africa_out_to_2045.pdf), zuletzt aufgerufen am 26.04.2020.
- Verity, Andrej (2012), *The [Unexpected] Impact of the Libya Crisis Map and the Standby Volunteer Task Force*, [www.ushahidi.com/blog/2012/01/09/the-unexpected-impact-of-the-libya-crisis-map-and-the-standby-volunteer-task-force](http://www.ushahidi.com/blog/2012/01/09/the-unexpected-impact-of-the-libya-crisis-map-and-the-standby-volunteer-task-force), zuletzt aufgerufen am 17.03.2020.
- Yaoundé (2013), *Yaoundé Code of Conduct Concerning the Repression of Piracy, Armed Robbery Against Ships, and Illicit Maritime Activity in West and Central Africa*, [http://www.imo.org/en/OurWork/Security/WestAfrica/Documents/code\\_of\\_conduct%20signed%20from%20ECOWAS%20site.pdf](http://www.imo.org/en/OurWork/Security/WestAfrica/Documents/code_of_conduct%20signed%20from%20ECOWAS%20site.pdf), zuletzt aufgerufen am 18.05.2020.





# Kapitel 4 Zusammenfassung



## 4 Zusammenfassung

Nachdem im Kapitel 3 die vierte Phase<sup>1</sup> der Betrachtung abgeschlossen wurde, werden in diesem Teil die Ergebnisse der einzelnen Gestaltungsfelder<sup>2</sup> zusammengeführt. Es wird gezeigt, dass Befähigung (*competence*), Kooperation (*cooperation*) und Eindämmung (*containment*) den Rahmen für die in Kapitel 3 erarbeiteten Handlungsempfehlungen bilden. Dazu werden die Handlungsempfehlungen zunächst zusammengefasst dargestellt. In weiterer Folge werden sie einzeln im Lichte des Auftrags des Generalinspektors betrachtet und miteinander verglichen, um danach die Umsetzungs-herausforderungen und Zusammenhänge der Handlungsempfehlungen aufzuzeigen. Es folgt eine Zusammenführung der Teiluntersuchungen und abschließend eine Rückführung der Erkenntnisse auf den oben genannten Kern.

- 
- 1 Die Bearbeitung der Studienphase erfolgte in vier Phasen: (1) Grundlagenbildung, (2) regionale Betrachtung, (3) Betrachtung nach Gestaltungsfeldern, (4) Ableitung von Handlungsempfehlungen. Vgl. Einleitung.
  - 2 Transnationaler Terrorismus (VEO), unkontrollierte und irreguläre Migration, externe Akteure, Health & Security (Pandemien und Seuchen), maritime Sicherheit (Sicherung der Handelslinien).

### 4.1 Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen

Im ersten Abschnitt werden die Handlungsempfehlungen kurz dargestellt, um einen Überblick zu ermöglichen. Details zu den jeweiligen Handlungsempfehlungen sind dem Kapitel 3 zu entnehmen. Die einzelnen Gestaltungsfelder werden mit einer Wesensbeschreibung, die im Sinne einer Orientierungshilfe zu lesen ist, eingeleitet.

#### A VEOs

Die Handlungsempfehlungen des Gestaltungsfeldes VEOs umfassen folgende Kernaspekte: Das Narrativ der VEOs ist durch Strategische Kommunikation und CIR-Überlegenheit zu durchbrechen. Darüber hinaus sind die Fähigkeiten im Bereich Nachrichtengewinnung und Aufklärung zu stärken und die Finanzströme der VEOs zu kappen. Diese Maßnahmen ermöglichen deren Eindämmung und Bekämpfung.

#### A1 Fähigkeiten der VEOs im CIR

Die erste Handlungsempfehlung zielt auf die Unterbindung der Nutzung von Mitteln der strategischen Kommunikation im Cyber- und Informationsraum durch VEOs. Dabei werden die LOCs aufgedeckt und zielgerichtet unterbrochen. Nach erfolgreicher Unterbindung werden die eigenen Möglichkeiten der strategischen Kommunikation eingesetzt und durch die Befähigung zur Durchführung von zivil-mili-

tärischer Zusammenarbeit in den Sahel-Partnerländern ergänzt, um die Reputation der Sicherheitskräfte des Sahel zu stärken und die Akzeptanz dieser zu erhöhen.

### **A2 Militärische Fähigkeiten der VEOs**

Diese Handlungsempfehlung zielt auf die Voraussetzungen im Bereich NG&A für die Neutralisierung des Spitzen-Führungspersonal der VEOs und auf die Verwehrung ihrer Rückzugsräume. Um dies zu erreichen, werden die Etablierung eines umfassenden Lagebilds und die parallele Ertüchtigung von Partnern angestrebt. Aufgrund der noch schwachen Ausprägung der Aufklärungsfähigkeiten der G5 FC-Partnerländer und des ausgedehnten Einsatzraums ist internationale Unterstützung zur Erstellung eines Lagebilds ebenso unabdingbar wie parallele Ausbildung und Ausrüstung der Partner.

### **A3 Finanzmittel der VEOs**

Das militärische Abschreckungspotential der VEOs ermöglicht es ihnen, durch OK und Staatsersatzleistungen Einnahmen zu generieren. Diese Finanzströme werden mit Hilfe von Aufklärungsmaßnahmen in Zusammenarbeit mit gezielt gestärkten lokalen Sicherheitskräften aufgedeckt. Zusätzlich werden die G5 FC-Partnerverbände dazu befähigt, sicherheitssektorgemeinsame Operationen mit Militär- und Gendarmeriekräften durchzuführen,

um die Refinanzierungsmodelle der VEOs zu stören.

## **B Unkontrollierte und irreguläre Migration**

Im Kern gilt es im Gestaltungsfeld unkontrollierte und irreguläre Migration, die Früherkennung durch ein Netzwerk von Indikatoren und die Reaktionsfähigkeit durch einen gezielten Fähigkeitsaufbau zu erhöhen, um diese Art der Migration zu minimieren bzw. zu steuern.

### **B1 Ressortgemeinsame Ausbildung von Führungskräften national und supranational stärken**

Durch die nationale und supranationale Stärkung einer ressortgemeinsamen Ausbildung von Führungskräften soll ein tiefgreifendes gegenseitiges Verständnis generiert werden, welches in weiterer Folge einen bedeutenden Beitrag zur erfolgreichen Beherrschung von Migrationsherausforderungen, denen nur gemeinsam zu begegnen ist, leisten wird.

### **B2 Indikatoren Netzwerke stärken und anwenden**

Durch die Stärkung und Nutzung von Sensoren zur Krisenfrüherkennung, bestehend aus deutschen Indikatoren-Netzwerken (u. a. Militärattachéstäbe, länderspezifisch und regional) sowie aus bereits bestehenden afrikanischen Strukturen (u. a. AU), soll die Beratungsleistung für das BMVg in Bezug auf unkontrollierte und irreguläre Migration

verbessert werden, um ein klares Lagebild für zukünftige Entscheidungen zu generieren.

### **B3 Stabilisierung und Rekonstruktion sicherstellen**

Streitkräfte müssen ein stabiles Umfeld für andere Akteure sicherstellen, um lokalen Migrationsherausforderungen in einem breiten Ansatz begegnen zu können. Dafür brauchen militärische Einheiten bereits in der Grundaufstellung die Befähigung, in einem sich verändernden Einsatzumfeld operieren zu können. Dies umfasst eine stärkere Akzentuierung der Gewährleistung von innerer Sicherheit und den Einsatz in immer größeren Räumen mit immer weniger Kräften („lack-of-mass“).

### **B4 Unterstützung bei der Aufrechterhaltung von Sicherheit / Ordnung in Megastädten ermöglichen**

Militärische Kräfte müssen dazu befähigt sein, unter den besonderen Umständen eines Einsatzes in Megastädten militärische Maßnahmen in allen Dimensionen bereitstellen zu können. Diese müssen geeignet sein, ein stabiles Umfeld sicherzustellen, in welchem adäquate Maßnahmen zur Begegnung von Migrationsherausforderungen getroffen werden können.

## **C Externe Akteure**

Das EU-Engagement ist durch intensivierte Kooperation mit Frankreich

zu stärken. Im Rahmen gemeinsamer Interessen sollte eine Ausweitung der Zusammenarbeit mit China angestrebt werden. Der destruktive Einfluss Russlands in Afrika ist einzudämmen. Diese Maßnahmen verbessern die Sicherheitslage (SASE) in Afrika und stärken die internationale Rechtsordnung.

### **C1 Engen Schulterschluss mit Frankreich zeigen – „Core Cooperation“**

Die Treiber der Weiterentwicklung der europäischen GSVP bleiben Frankreich und Deutschland, die Hemmnisse des gemeinsamen Handelns im Rahmen der multidimensionalen Konfliktbewältigung werden ausgeräumt. Größeres, auch militärisches Engagement im EU-Rahmen, Stärkung der zivilen Komponente im Integrated Approach und direkte oder indirekte Entlastung Frankreichs in militärischen Einsätzen in denen deutschem militärischen Handeln Grenzen gesetzt sind, verkörpern diese vertiefte Kooperation. Der gemeinsame EU-Rahmen bietet hierbei die Möglichkeit auch andere Partner einzubinden, der Fokus liegt in der Stärkung der AU und ihrer Fähigkeiten zur Krisenprävention und -reaktion.

### **C2 Gemeinsamkeiten mit China suchen – „Coexistence“**

Das umfangreiche chinesische Engagement auf dem afrikanischen Kontinent führt zwangsläufig zu Überschneidungen von Interessen,

beispielhaft in den Bereichen Sicherung des Zuganges zu Rohstoffen und Märkten. Eine positive Entwicklung von Frieden, Stabilität und Wohlstand in Afrika ist daher für alle drei Seiten von Bedeutung. Hier bieten insbesondere auf Frieden und Stabilität ausgerichtete Missionen unter internationalem Mandat und trilaterale Wirtschaftsabkommen Möglichkeiten zur Kooperation. Ziel muss eine Zusammenarbeit mit China sein, soweit dies entlang der deutschen Interessen und Werte möglich ist.

### C3 Eindämmung von Russlands Einflussnahme – „Containment“

Solange Russland nicht auf eine völkerrechtskonforme Politik einschwenkt, gilt es, das russische Engagement in Afrika einzudämmen. Der Entstehung weiterer Lücken im westlichen Engagement, die Russland zur Durchsetzung seiner Interessen nutzt, ist entgegenzuwirken. Die frühzeitige Aufklärung und Antizipation des russischen Handelns sowie deren Offenlegung sind hierbei elementar. Die Verfolgung der Handlungsempfehlungen *Cooperation* und *Coexistence* unterstützen dieses *Containment*. Ein zukünftiges Kooperationsmodell wird hierdurch nicht ausgeschlossen, kann jedoch nur im Rahmen internationaler Regime und Konventionen stattfinden, um Russlands Konterkarieren der regelbasierten Weltordnung zu verhindern.

## D Health and Security

Ziele der folgenden Handlungsempfehlungen sind die Sanitätsdienste afrikanischer Partnerstreitkräfte zur Prävention und Bewältigung von Epidemien zu befähigen (*Preparedness*) und Möglichkeiten der Bundeswehr für eine zweckmäßige und gezielte Unterstützung bei der Bewältigung von Epidemien im multilateralen Rahmen zu entwickeln (*Response*), um die Stabilität in Afrika zu erhöhen und Gefahren für Deutschland und Europa zu minimieren.

### D1 Sanitätsdienste befähigen – Kompetenzen vor Ort stärken

Durch die Nutzung bereits etablierter Verfahren und Instrumente zur Ausgestaltung bi- und multinationaler Partnerschaften und Kooperationen werden die Sanitätsdienste afrikanischer Partnerstreitkräfte systematisch gestärkt und ihre Befähigung zur Prävention und Bewältigung von Epidemien auf- und ausgebaut. Die Realisierung wird durch die vier Handlungsstränge institutionelle Zusammenarbeit zwischen Militärkrankenhäusern, Kooperation im Bereich der regionalen sanitätsdienstlichen Versorgung und in den jeweiligen Sanitätstruppen sowie der Netzwerkbildung zwischen den sanitätsdienstlichen Führungskräften der beteiligten Nationen sichergestellt.



### D2 „Health Workers“ ausbilden – Gesundheitsstrukturen ausbauen

Ausgewähltes Sanitätspersonal afrikanischer Partnerländer wird zu Community Health Workers qualifiziert. Dadurch wird zum einen die sanitätsdienstliche Versorgung der Partnerstreitkräfte verbessert und zum anderen ein Beitrag zur Stärkung der zivilen Gesundheitsstrukturen geleistet. Die zu Community Health Worker qualifizierten Soldaten werden nach ihrem Ausscheiden dezentral eingesetzt und leisten nicht nur einen Beitrag zur allgemeinen Gesundheitsversorgung, sondern tragen zu einer rascheren Eindämmung eines Ausbruchsgeschehens bei.

### D3 „GermExercises“ – gemeinsam üben, gemeinsam helfen

Die Intensivierung von gemeinsamen Ausbildungsvorhaben und Übungen mit afrikanischen Partnerstaaten sowie die Durchführung gemeinsamer Forschungsvorhaben zur gezielten Weiterentwicklung eigener Fähigkeiten und der Fähigkeiten der Partnerländer sind Kern dieser Handlungsempfehlung. Dadurch wird erreicht, dass afrikanische Staaten bereits vor einem Ausbruchsgeschehen mit epidemischem Potenzial befähigt sind, durch schnelle Diagnostik und eingeübte Intervention die Verbreitung von hochpathogenen Erregern schnellstmöglich einzudämmen.

### D4 Koordination verbessern – abgestimmt handeln

Die Etablierung eines multinationalen Koordinierungs- und Führungselementes für Sanitätsdienste von NATO/EU-Staaten wird die Steuerung von militärischen Hilfsmaßnahmen und die Koordination von Hilfsmaßnahmen mit zivilen Organisationen bei der Prävention und Bewältigung von Epidemien verbessern. Dies führt zu einer besser abgestimmten Zusammenarbeit der Sanitätsdienste der beteiligten Partnernationen untereinander sowie mit anderen Ressorts, IOs und NGOs.

Nukleus dieses Koordinierungs- und Führungselementes bildet das bereits im Aufbau befindliche Multinational Medical Coordination Centre (MMCC) / European Medical Command (EMC), dessen Aufgabenprofil entsprechend weiterzuentwickeln ist.

### D5 Support the Supporters – Hand- lungsspielräume schaffen

IOs und NGOs werden durch die Bundeswehr bei der Bewältigung einer Epidemie unterstützt. Die Unterstützungsleistungen reichen von der Gewährleistung eines sicheren Einsatzraumes, über die Bereitstellung logistischer Fähigkeiten, die Sicherstellung der medizinischen Realversorgung von International Health Workers bis hin zu Maßnahmen gegen Fake News. Diese reaktive Handlungsempfehlung kann in weiten Teilen auf dem Niveau einer An-

fangsbefähigung bereits jetzt umgesetzt werden.

### **E Maritime Sicherheit und der Schutz von Handelswegen**

Im Rahmen dieses Gestaltungsfeld bilden die Förderung von überregionalen Kooperationen, Ertüchtigung regionaler Strukturen sowie Einbindung der Zivilbevölkerung und PPP in die Sicherheitsarchitektur den Kern. Hierdurch wird ein robustes maritimes Echtzeitlagebild etabliert. Zusätzlich wird die Schaffung eines JMTC, ein Nukleus des Expertiseaufbaus und der Netzworkebildung in der Region ermöglicht.

#### **E1 Grenzübergreifende Kooperation weiter fördern – Wiederaufnahme der Ertüchtigungsinitiative der Bundesregierung zum Erhalt der „Initial Operational Capability“**

Die Fortführung und Erweiterung bereits erfolgreich durchgeführter Ertüchtigungsinitiativen wird langfristig der maritimen Sicherheit am Golf von Guinea dienen. Weiter soll hierdurch der Grundstein für eine Combined Exclusive Maritime Zone of Africa gelegt werden. Dies wird durch den Ausbau der landseitigen und maritimen Infrastruktur realisiert, um den Austausch eines maritimen Lagebildes zu ermöglichen. Zusätzlich werden Lagedarstellungs- und Führungsmittel etabliert, um die operative Befähigung zu einem grenzübergreifenden und kooperativen Netzwerk sicherzustellen.

#### **E2 „Crowdsourcing“-Plattform für ein „Open Source“ Coastal Picture**

Der Schwerpunkt dieser Handlungsempfehlung ist die Beschaffung und Finanzierung einer Software, die es der breiten Bevölkerung ermöglicht, einen Beitrag zu einem Open Source Coastal Picture in Ergänzung zu einem staatlichen Seelagebild zu leisten. Durch die Zusammenführung dieser Lagebilder werden kriminelle Hotspots leichter identifiziert, damit MRCCs mithilfe dieses zusätzlichen Lagebildes Sicherheitskräfte zielgerichteter und nahezu in Echtzeit einsetzen können.

#### **E3 Joint Maritime Training Centre in Accra**

Diese Handlungsempfehlung fokussiert auf den Aufbau einer überregionalen Ausbildungs- und Forschungseinrichtung zur maritimen Sicherheit. Ein JMTC wird, der Idee eines „Center of Excellence for Training, Operations and Equipment Development of Maritime Safety and Security“ folgend, für einheitliche Ausbildungsstandards sorgen und der innerstaatlichen und überregionalen Netzworkebildung auf Arbeitsebene dienen.

#### **E4 Nationale Küstenwachen ertüchtigen**

Zur Etablierung einer funktionierenden Küstenwache werden die nationalen maritimen Kräfte zur Verbesserung der maritimen Sicherheit im Golf von Guinea physisch gestärkt.

Dazu werden die Bereiche Personal, Material und Ausbildung der lokalen seegehenden Sicherheitskräfte durch internationale Kooperationen auf Ebene der EU nachhaltig verbessert.

#### **E5 Maritime Präsenz der EU steigern**

Die Schaffung einer dauerhaften gemeinsamen militärischen Präsenz der EU in der Region des Golfs von Guinea wird durch eine verbesserte Koordinierung bereits vorhandener Manöver und Übungen erreicht. Die durchgängige europäische Marinepräsenz ermöglicht ein präzises Lagebild, um bei zukünftigen Krisen schnell und fundiert reagieren zu können.

#### **E6 Public Private Partnership**

Zur Entlastung maritimer staatlicher Sicherheitsakteure wird die Einbindung privater Sicherheitsdienstleister betrachtet. Die akute Piraterie im Golf von Guinea bedarf einer schnellen Reaktion aller Anrainerstaaten, welche durch das Intensivieren von bestehenden und durch das Ausbauen neuer Kooperationen zielgerichtete Wege zur Eindämmung der aktuellen Situation geschaffen wird. Die deutschen Streitkräfte können besonders in der koordinativen und medialen Arbeit unterstützen, um eine breite Akzeptanz vor Ort sicherzustellen.

## **4.2 Handlungsempfehlungen im Vergleich**

Im nachfolgenden Unterkapitel werden die Handlungsempfehlungen in drei unabhängigen Bewertungsabschnitten beurteilt. Es erfolgt eine Spiegelung am Auftrag des Generalinspektors, Bewertung der Umsetzungsherausforderungen und Betrachtung der gestaltungsfeldübergreifenden Zusammenhänge. Die Bewertungskriterien und -maßstäbe sind in den Einzelabschnitten einleitend erläutert.

Die Abstraktion der Handlungsempfehlungen korreliert mit der Komplexität des Gestaltungsfeldes und der Heterogenität der Länder in der jeweiligen Region. Die einzelnen Bewertungen basieren auf Ableitungen aus den jeweiligen Unterabschnitten im Kapitel 3.

### **4.2.1 Reflexion des Auftrags des Generalinspektors**

Der Auftrag des Generalinspektors forderte die Untersuchung von Möglichkeiten zur Vertiefung des deutschen (und europäischen) afrikapolitischen Engagements zur (1) Stärkung der afrikanischen Eigenverantwortung im Rahmen von (2) Krisenprävention, (3) Konfliktmanagement und (4) Krisenreaktion. Im nachstehenden Abschnitt werden die entwickelten Handlungsempfehlungen anhand dieser vier Kategorien bewertet.

Die Analyse der einzelnen Gestaltungsfelder hat gezeigt, dass

**Tab. 1:** Handlungsempfehlungen VEO.

Stärkung afrikanischer Eigenverantwortung	Handlungsempfehlung	Krisenprävention	Konfliktmanagement	Krisenreaktion
o	A1 – CIR	+	++	++
++	A2 – Militärisch	++	++	++
+	A3 – Finanzmittel	+	++	++

Maßnahmen zur Stärkung nationaler und/oder nichtafrikanischer Institutionen notwendig sind. Die Graduierung zeigt daher inwiefern die Handlungsempfehlungen direkt (++) , indirekt (+) oder nicht (o) auf die Stärkung der afrikanischen Eigenverantwortung ausgerichtet sind. Dies wird in den hier aufgeführten Tabellen auf der linken Seite verdeutlicht.

In den rechten drei Spalten werden die zu erwartenden Effekte der Handlungsempfehlungen in den Bereichen Krisenprävention, Konfliktmanagement und Krisenreaktion dargestellt. Diese drei werden hier als Konfliktzustände mit unterschiedlicher inhaltlicher und zeitlicher Reaktionsfähigkeit verstanden. Die Bewertung zeigt, ob durch die Maßnahmen der jeweiligen Handlungsempfehlungen in der entsprechenden Konfliktphase direkte (++) , indirekte (+) oder aber keinerlei (o) Effekte erzielt werden.

#### Handlungsempfehlungen VEO (Tab. 1)

Die Handlungsempfehlungen der Eindämmung und Bekämpfung von VEOs behandeln aufgrund der akuten Situation in den Krisengebieten vornehmlich Instrumente des Kon-

fliktmanagements und der Krisenreaktion. Einzig die Handlungsempfehlung Militärisch (A2) leistet einen wesentlichen Beitrag zur Stärkung der Krisenprävention, indem die Domäne Aufklärung gestärkt wird. Gleichwohl können auch beispielsweise die Aufdeckung von Finanzströmen oder Netzwerkoperationen präventiv wirken. Der Fokus liegt hier jedoch auf der Überwindung der durch die VEOs bereits geschaffenen Bedrohungslage, zum einen durch die Stärkung der lokalen Kräfte, zum anderen auch durch einen robusten eigenen Beitrag der Bundeswehr mit potentiellen Partnern. Die Stärkung der Eigenverantwortung afrikanischer Akteure wird besonders durch die Befähigung von afrikanischen Aufklärungsfähigkeiten gestützt. Die Handlungsempfehlungen CIR (A1) und Finanzmittel (A3) hingegen setzen verstärkt auf das Einbringen eigener Fähigkeiten und erst in einem zweiten Schritt darauf, afrikanische Akteure direkt zu stärken.

#### Handlungsempfehlungen Migration (Tab. 2)

Die Handlungsempfehlungen Ausbildung (B1), Stabilisierung und Rekonstruktion (B3) sowie Megastädte

**Tab. 2:** Handlungsempfehlungen Migration.

Stärkung afrikanischer Eigenverantwortung	Handlungsempfehlung	Krisenprävention	Konfliktmanagement	Krisenreaktion
+	B1 – Ausbildung	o	++	++
+	B2 – Netzwerke	++	+	+
+	B3 – S&R	o	+	++
+	B4 – Megastädte	o	+	++

**Tab. 3:** Handlungsempfehlungen externe Akteure.

Handlungsempfehlung	Umsetzung National	Umsetzung International	Anpassung Planungskategorien	Gesamtbewertung
C1 – Cooperation	+	+	++	++
C2 – Coexistence	+	+	++	+
C3 – Containment	+	+	++	+

(B4) zielen schwerpunktmäßig auf die Stärkung von nationalen sowie in weiterer Folge supranationalen (u. a. EU) Fähigkeiten ab, um teilweise für das Konfliktmanagement, aber vor allem für die Krisenreaktion vollumfänglich gerüstet zu sein. Eine Beitragsleistung im Bereich der Krisenprävention kann aus diesen drei Handlungsempfehlungen nicht abgeleitet werden. Die Handlungsempfehlung Netzwerke (B2) trägt speziell in der Phase der Krisenprävention zu einem aktuellen Lagebild als Entscheidungsgrundlage bei, um frühzeitig aktiv und nicht zu spät reaktiv tätig zu werden. In der Phase Konfliktmanagement und Krisenreaktion werden diese Netzwerke allerdings nur mehr ergänzend, d. h. von Kontingenten vor Ort im Bedarfsfall verwendet. Vorerst werden alle Handlungsempfehlungen dazu genutzt, nationale sowie supranationale Fähigkeiten aufzubauen, wel-

che erst in weiterer Folge, im Rahmen der Ertüchtigung, zur Stärkung der afrikanischen Eigenverantwortung herangezogen werden.

### Handlungsempfehlungen Externe Akteure (Tab. 3)

Die Handlungsempfehlungen spiegeln die unterschiedlichen Interessen aller Akteure im Umgang mit der Konfliktbewältigung auf dem afrikanischen Kontinent wider. Während mit Frankreich (C1) aufgrund der Zusammenarbeit im Rahmen der GSVP ein bereits breit aufgestelltes und funktionierendes Instrumentarium für alle Konfliktzustände vorhanden ist, erfordert der Umgang mit Akteuren mit teilweise widerlaufenden Interessen andere Ansatzpunkte. Da diese Akteure (Russland (C3)) häufig Treiber oder Nutzer dieser Konflikte sind und ein gemeinsames Handeln in späteren Konfliktphasen unwahrscheinlicher wird, zielen die

**Tab. 4:** Handlungsempfehlungen Health and Security.

Stärkung afrikanischer Eigenverantwortung	Handlungsempfehlung	Krisenprävention	Konfliktmanagement	Krisenreaktion
++	D1 – Sanitätsdienste	++	++	++
++	D2 – Health Workers	++	+	++
++	D3 – GermEx	++	++	++
o	D4 – Koordination	+	++	++
o	D5 – Support	o	+	++

Einzelmaßnahmen mehrheitlich auf Krisenprävention ab. Dort, wo es Interessensüberschneidungen gibt (China (C2)), ist eine Kooperation in etablierten multinationalen Foren möglich. Bei konträren Absichten muss den afrikanischen Partnern eine Entwicklungsalternative angeboten werden. Die Handlungsoptionen sollen negative Wirkungen auf die sicherheitspolitische Lage durch externe Akteure eindämmen und sind daher auf diese ausgerichtet. Die eigenständige Handlungsfähigkeit der afrikanischen Partner zu erreichen, ist jedoch weiterhin handlungsleitend, die Einzelmaßnahmen beinhalten daher immer auch die Befähigung dieser, besonders ausgeprägt im Zusammenwirken der Europäischen Union, mit den Taktgebern Frankreich und Deutschland, und der Afrikanischen Union.

#### **Handlungsempfehlung Health and Security (Tab. 4)**

Die Handlungsempfehlungen im Gestaltungsfeld Health and Security können den beiden Kategorien Preparedness und Response zugeordnet werden. Während die Handlungs-

empfehlungen Sanitätsdienst (D1), Health Workers (D2) und GermEx (D3) die Präventionsfähigkeit afrikanischer Staaten und damit auch deren Eigenverantwortung in den Vordergrund rücken, sind Koordination (D4) und Support (D5) im Schwerpunkt auf die reaktive Fähigkeit nicht-afrikanischer Staaten und Organisationen ausgerichtet. Die Komponente Konfliktmanagement wird in allen Handlungsempfehlungen, wenn auch in unterschiedlicher Intensität, querschnittlich mit abgebildet. Besondere Beachtung gilt an dieser Stelle den Handlungsempfehlungen Sanitätsdienst (D1) und GermEx (D3), die zwar primär auf die Entwicklung präventiver Maßnahmen abzielen, aber positive Sekundäreffekte im Bereich des Konfliktmanagements und der Krisenreaktion hervorbringen werden. Zudem wird durch diese beiden Handlungsempfehlungen die Eigenverantwortung afrikanischer Staaten besonders gestärkt.

**Tab. 5:** Handlungsempfehlungen Maritime Sicherheit und Schutz von Handelswegen.

Stärkung afrikanischer Eigenverantwortung	Handlungsempfehlung	Krisenprävention	Konfliktmanagement	Krisenreaktion
++	E1 – IOC	++	++	++
++	E2 – Coastal Picture	++	+	+
++	E3 – Training Centre	++	++	+
++	E4 – Küstenwachen	++	+	+
+	E5 – Präsenz EU	++	+	++
++	E6 – PPP	+	++	++

### Handlungsempfehlungen Maritime Sicherheit und Schutz von Handelswegen (Tab. 5)

Alle Handlungsempfehlungen wirken sich, zum Großteil direkt, auf eine Stärkung der afrikanischen Eigenverantwortung aus. Gleichzeitig haben alle Handlungsempfehlungen direkte oder zumindest indirekte Auswirkungen auf alle Konfliktphasen. In der Krisenprävention werden durch nahezu alle Handlungsempfehlungen Effekte erzielt, besonders im Rahmen des Lagegebildaufbaus sowie der Ausbildung. Im Konfliktmanagement tragen gerade die grenzüberschreitende IOC (E1), das Trainingscenter (E3) und die Public-Private-Partnerschaft zur Sicherung der Küstengewässer (E6) zu einer Verbesserung der Lage bei.

Besonders hervorzuheben ist die Handlungsempfehlung zur grenzüberschreitenden Kooperation am Golf von Guinea, welche in allen vier Kategorien eine direkte positive Auswirkung aufweist. Eine Kombination der Handlungsempfehlungen kann schnelle Erfolge in der Krisenreaktion liefern. Beispielhaft dafür ist die

Stärkung der Nutzung von zivilen Sicherheitsdienstleistern im Golf von Guinea in Verbindung mit der Förderung von grenzübergreifenden Kooperationen zur effektiven Verfolgung der OK. Die maritime Präsenz der EU liefert dabei einen robusten Beitrag zur Krisenreaktion, was historisch von der Operation Atalanta am Horn von Afrika abgeleitet werden kann.

### Zwischenfazit

Die Handlungsempfehlungen wurden auf Elemente in Hinblick auf (1) die Stärkung der Afrikanische Eigenverantwortung,<sup>3</sup> (2) die Krisenprä-

<sup>3</sup> Afrikanische Eigenverantwortung: Die Fähigkeitssteigerung der afrikanischen Partner zur eigenverantwortlichen Krisenbewältigung wird direkt oder indirekt durch nahezu alle Handlungsempfehlungen erreicht. Die Einzelmaßnahmen zielen hierbei zumeist auf die Ausbildung, den Aufbau von notwendigen Strukturen oder das Schließen von Fähigkeitslücken ab. Handlungsempfehlungen mit geringen oder keinen Auswirkungen auf die Eigenständigkeit der afrikanischen Partner sollen vorrangig nationale Fähigkeiten

vention,<sup>4</sup> (3) das Konfliktmanagement<sup>5</sup> und (4) die Krisenreaktion<sup>6</sup>

aufbauen, die zur Umsetzung des deutschen Engagements notwendig sind. Sie sind als voraussetzungs-schaffend zu verstehen.

- 4 Krisenprävention: Um einen effektiven Beitrag zur Krisenprävention zu leisten, wird in den Handlungsempfehlungen zumeist die notwendige Früherkennung beziehungsweise Lagebildverdichtung adressiert. Strukturen, Netzwerke und Fähigkeiten der Informationsgewinnung und -verarbeitung sind national, supranational wie auch bei den afrikanischen Partnern zu etablieren oder auszubauen. Die Einzelmaßnahmen mit direkten Effekten in der Krisenprävention zielen gleichzeitig auch direkt auf die Stärkung der afrikanischen Eigenverantwortung, was dem Leitprinzip des afrikapolitischen Engagements entspricht.
- 5 Konfliktmanagement: Die Handlungsempfehlungen sind durchgehend geeignet einen direkten oder indirekten Beitrag zum Konfliktmanagement zu leisten. Einschränkungen ergeben sich zumeist dort, wo der Aufbau notwendiger Strukturen zeit- oder abstimmungsaufwendig ist.
- 6 Krisenreaktion: Die Handlungsempfehlungen mit direkten Effekten in der Krisenreaktion zielen hauptsächlich auf nationale oder supranationale Strukturen ab. Die identifizierten Fähigkeiten sind zunächst selbst zu entwickeln, ehe eine Befähigung der afrikanischen Partner möglich ist. Zusätzlich erfordert die Gegenwärtigkeit der Krisensituationen, insbesondere bei VEO und Migration, ein unmittelbares Handeln, zu welchem die afrikanischen Staaten derzeit nur eingeschränkt fähig sind.

untersucht. Dabei war festzustellen, dass die größten Impulse zur Stärkung im Bereich der Gestaltungsfelder Health and Security und Maritime Sicherheit gesetzt werden könnten. Das Handlungsfeld Unkontrollierte und Irreguläre Migration setzt besonders auf das Schließen deutscher bzw. europäischer Lücken. Dies dient der Vorbereitung und kann sich daher erst in der Folge auf die Stärkung der afrikanischen Eigenverantwortung auswirken. Dies verdeutlicht, dass in den Gestaltungsfeldern, in denen ein besonderer Handlungsdruck besteht (VEO, Migration), die Befähigung der afrikanischen Partner zumeist geringer ausgeprägt ist. Dies lässt sich mit Umsetzungszeiträumen und längerfristig angelegter Wirksamkeit der Maßnahmen begründen. Schnellere Effekte lassen sich zumeist durch nationales Handeln erzielen. Insgesamt wird der Ausrichtung auf regionale Eigenverantwortung, wie sie im Weißbuch 2016 und der Afrikapolitischen Leitlinie betont wird, über alle Gestaltungsfelder Rechnung getragen. Dem Sinn nach würde diese Ausrichtung zwar Handlungsempfehlungen mit direkten Effekten auf afrikanische Strukturen priorisieren, solche mit indirekten Effekten und Einschränkungen in Qualität, Quantität oder ggf. Realisierungsdauer sollten aber, weil sie Voraussetzungen schaffen, nicht vernachlässigt werden.

Die Untersuchung der Handlungsempfehlungen nach Eignung



für einen Konfliktzustand, wie sie für (2) die Krisenprävention, (3) das Konfliktmanagement und (4) die Krisenreaktion erfolgt ist, hat gezeigt, dass ein Vergleich nur innerhalb einer Kategorie sinnvoll ist. Das volatile Umfeld sowie der Anspruch des deutschen Afrikaengagements erfordern lageangepasste Fähigkeiten in allen Kategorien. Die Notwendigkeit der Lageanpassung spiegelt sich auch in den Gestaltungsfeldern wider. So haben solche mit einem akuten Handlungsdruck (insb. VEO) vorrangig Maßnahmen im Konfliktmanagement und der Krisenreaktion. Maßnahmen der Krisenprävention finden sich vornehmlich bei Gestaltungsfeldern (z.B. Health and Security, Maritime Sicherheit), in denen das militärische Engagement derzeit geringer ist.

#### 4.2.2 Bewertung der Herausforderungen für die Umsetzung

In weiterer Folge werden die Handlungsempfehlungen nach ihrer Umsetzbarkeit eingeschätzt. Dies geschieht entlang von drei Bewertungskriterien: (1) erforderliche Abstimmung auf nationaler Ebene, (2) Koordinierung auf internationaler Ebene und (3) Anpassungsbedarf innerhalb der Planungskategorien (Finanzen, Organisation, Personal, Rüstung, Betrieb).

Die nationale Umsetzung umfasst ressortübergreifende, föderale und interorganisationale Abstimmungen. Umsetzungen auf internationa-

ler Ebene beinhalten bi-, multi- und supranationale Herausforderungen sowie das gemeinsame Agieren mit regionalen und internationalen Organisationen.

Mit Blick auf die Planungskategorien wird bewertet, inwieweit personelle, materielle etc. Voraussetzungen bereits strukturell im Geschäftsbereich BMVG abgebildet sind und welcher Anpassungen es bedürfte, diese Fähigkeiten bereitzustellen.

Die Bewertung, deren Grundlage die „ways and means“ aus Kapitel 3 sind, erfolgt durch (++), wenn der nationale Abstimmungsbedarf ressortintern oder mit maximal einem weiteren Ressort notwendig ist, ein unilaterales oder bilaterales Vorgehen möglich und sinnvoll erscheint bzw. innerhalb der Planungskategorien bereits eine Anfangsbefähigung vorhanden ist.

Mit (+) werden die Handlungsempfehlungen bewertet, die national bzw. international einen höheren bzw. komplexeren Koordinierungsbedarf aufzuweisen scheinen oder keine eigene Anfangsbefähigung in diesem Bereich vorliegt, da mindestens eine Planungskategorie diese Fähigkeit gegenwärtig nicht abbildet.

Die Bewertung (o) erfolgt, sollten zum jetzigen Zeitpunkt wenige oder gar keine Grundlagen geschaffen sein, an welche für die Umsetzung der Handlungsempfehlung angeknüpft werden kann und somit die Umsetzungs herausforderung am höchsten geschätzt wird. Abschließend erfolgt eine Gesamtbewertung.

**Tab. 6:** Handlungsempfehlungen VEO.

Handlungsempfehlung	Umsetzung National	Umsetzung International	Anpassungen Planungskategorien	Gesamtbewertung
A1 – CIR	++	++	++	++
A2 – Militärisch	++	+	+	+
A3 – Finanzmittel	+	+	++	+

**Handlungsempfehlungen VEO (Tab. 6)**

Die Umsetzung der Handlungsempfehlung CIR (A1) wird durchgehend als weniger komplex in der Umsetzung als andere Handlungsempfehlungen bewertet. Bei dieser kann die Bundeswehr die eigenen Stärken zielgerichtet einsetzen. Weiterhin kann diese um Fähigkeiten anderer Verbündeter ergänzt werden, um positive Effekte zu verstärken.

Im Gegensatz dazu gestalten sich die Umsetzung der Handlungsempfehlungen Militärisch (A2) und Finanzmittel (A3) als komplexer. In beiden Handlungsempfehlungen müssen nationale oder internationale Koordinierungsmaßnahmen getroffen werden.

Obzwar bereits bestehende Bemühungen der Bundesregierung oder Einsätze europäischer Partner verstärkt werden können, um die erstrebten Effekte der Handlungsempfehlungen zu erzielen, erhöht sich der Koordinationsbedarf in beiden Handlungsempfehlungen. Strukturell sind beide Handlungsempfehlungen in den Planungskategorien größtenteils abgebildet und können aus bereits Bestehendem generiert werden. Die Handlungsempfehlung Militärisch (A2) bedingt jedoch einen

höheren Einsatz von Personal und Material der eigenen Streitkräfte.

Die Gesamtbewertung verdeutlicht, dass vor allem die Handlungsempfehlung CIR (A1) geeignet ist, um schnelle, sichtbare Erfolge zu erzielen. Mit den Handlungsempfehlungen Militärisch (A2) und Finanzmittel (A3) ist dies mit erhöhten Koordinierungsmaßnahmen ebenfalls möglich.

**Handlungsempfehlungen Migration (Tab. 7)**

Die Umsetzungsherausforderung auf nationaler Ebene wird für die Handlungsempfehlung Ausbildung (B1) als hoch bewertet, da eine ressortübergreifende Implementierung notwendig ist, um den gewünschten Effekt erzielen zu können und bisher nur wenige Grundlagen geschaffen sind, die eine rasche Umsetzung möglich erscheinen lassen.

Der internationale Koordinierungsbedarf wird für alle Handlungsempfehlungen als höher bewertet, da grundsätzlich alle Maßnahmen zwar ausschließlich national umgesetzt werden könnten, allerdings erst eine internationale Umsetzung vorerst innerhalb der EU und NATO sowie teilweise der AU die Entfaltung der vollen Wirkung erwarten lassen.

**Tab. 7:** Handlungsempfehlungen Migration.

Handlungsempfehlung	Umsetzung National	Umsetzung International	Anpassungen Planungskategorien	Gesamtbewertung
B1 – Ausbildung	o	+	++	+
B2 – Netzwerke	++	+	+	++
B3 – S&R	++	+	+	++
B4 – Megastädte	++	+	+	++

**Tab. 8:** Handlungsempfehlungen Externe Akteure.

Handlungsempfehlung	Umsetzung National	Umsetzung International	Anpassungen Planungskategorien	Gesamtbewertung
C1 – Cooperation	+	+	++	++
C2 – Coexistence	+	+	++	+
C3 – Containment	+	+	++	+

Der Anpassungsbedarf in Bezug auf die Planungskategorien wird bei den Handlungsempfehlungen Netzwerke (B2), S&R (B3) sowie Megastädte (B4) als höher bewertet, da entweder zusätzliches Personal benötigt wird oder vorerst die nationale Implementierung von neuen Fähigkeiten zu berücksichtigen ist.

Daher wird in der Gesamtbewertung die Umsetzung der Handlungsempfehlung Ausbildung (B1) als komplexer beurteilt. Die Handlungsempfehlung Netzwerke (B2), S&R (B3) sowie Megastädte (B4) können vergleichsweise einfach umgesetzt werden, da auf der einen Seite der zusätzliche Personalbedarf für Netzwerke (B2) überschaubar ist und auf der anderen Seite das Fehlen von Fähigkeiten im Bereich S&R (B3) und Megastädten (B4) durch binationale Vereinbarungen teilweise kompensiert werden kann.

### Handlungsempfehlungen Externe Akteure (Tab. 8)

Das binationale Tandem Frankreich-Deutschland ist aufgrund der etablierten Instrumentarien in der GSVP sowie der daraufhin ausgerichteten nationalen Ressourcen vorrangig geeignet, im Rahmen des gesamten Spektrums der Konfliktbewältigung zu agieren. Die nationalen und internationalen Umsetzungsherausforderungen liegen in dem ressortübergreifenden und europäischen Abstimmungsbedarf zur effektiven und effizienten Nutzung dieser Instrumentarien sowie der stringenten Steuerung dieses Gesamtansatzes.

Die Handlungsempfehlungen Coexistence (C2) und Containment (C3) im Umgang mit zwei exemplarisch benannten externen Akteuren sind insbesondere in der internationalen Koordination hoch komplex. Im Fall Coexistence (C2) können sich die

**Tab. 9:** Handlungsempfehlungen Health and Security.

Handlungsempfehlung	Umsetzung National	Umsetzung International	Anpassungen Planungskategorien	Gesamtbewertung
D1 – Sanitätsdienste	++	+	++	++
D2 – Health Workers	+	+	+	+
D3 – GermEx	+	+	++	++
D4 – Koordination	+	+	++	+
D5 – Support	+	+	++	+

Ziele der Mitglieder auf Ebene der EU oder teilweise denen des „Partners“, mit welchem Koexistenz herrschen soll, widersprechen. Abweichungen sind zumeist in den Instrumenten der Umsetzung zu erwarten, welche im Konsens auszuräumen sind. Im Fall Containment (C3) wird deutsches beziehungsweise europäisches Engagement den Interessen des eingehetzten Akteurs zuwiderlaufen. Dispute erfordern dann die Einbeziehung supranationaler Institutionen, auch weil dabei internationale Rechtsnormen betroffen sein können, was die internationale Kooperation noch komplexer gestaltet. Die Anknüpfungspunkte für Kooperation oder aber für Eindämmung sind zumeist im Rahmen bestehender Strukturen oder Missionen möglich. National ist die ressortübergreifende Abstimmung im Rahmen des ganzheitlichen Ansatzes zwingend erforderlich, um die gewünschten Effekte zu erzielen. Die erforderlichen Fähigkeiten im Verantwortungsbereich des BMVg sind vorhanden, der Anpassungsbedarf ist zumeist nur quantitativer und koordinativer Natur.

### Handlungsempfehlungen Health and Security (Tab. 9)

Der nationale Koordinierungsbedarf wird bei Health Workers (D2), GermEx (D3), Koordination (D4) sowie Support (D5) höher eingeschätzt als bei Sanitätsdienste (D1), da hier (D2–D5) zwingend ressortgemeinsame Lösungen (nicht ausschließlich BMVg und AA) anzustreben sind.

Die internationale Abstimmung ist bei Koordination (D4) besonders komplex, da für ein effektives und effizientes Vorgehen des MMCC/EMC bestenfalls alle Staaten der NATO und EU Konsens erzielen sollten und dieses weitere Vorgehen dann personell, materiell und finanziell alimentieren müssen. Zudem ist für den zivilen Anteil eine Koordination mit mehreren NGOs/IOs erforderlich. Sanitätsdienste (D1), Health Workers (D2), GermEx (D3) und Support (D5) müssen mit afrikanischen Partnerländern sowie regionalen (z. B. AU, ECOWAS) und internationalen Organisationen (z. B. UN, WHO) abgestimmt werden und sind daher in ihrer Umsetzungs herausforderung ebenfalls höher.

**Tab. 10:** Handlungsempfehlungen Maritime Sicherheit und Schutz von Handelswegen.

Handlungsempfehlung	Umsetzung National	Umsetzung International	Anpassungen Planungskategorien	Gesamtbewertung
E1 – IOC	++	+	++	++
E2 – Coastal Picture	++	+	+	+
E3 – Training Centre	++	+	+	+
E4 – Küstenwachen	++	+	+	+
E5 – Präsenz EU	++	+	++	++
E6 – PPP	++	+	++	++

Viele der geforderten Fähigkeiten aller Handlungsempfehlungen sind bereits in begrenztem Umfang personell bzw. materiell ausgebildet oder können ohne größere Aufwendungen entwickelt, vorgehalten und zum Einsatz gebracht werden. Bei den Handlungsempfehlungen Sanitätsdienste (D1), GermEx (D3), Koordination (D4) und Support (D5) kann von einer Anfangsbefähigung im begrenzten Umfang gesprochen werden. Die Fähigkeit zur durchhaltetfähigen Ausbildung und Zertifizierung von Health Workers (D2) muss im eigenen Bereich erst aufgebaut werden.

Die Gesamtbewertung verdeutlicht, dass vor allem Sanitätsdienste (D1) und GermEx (D3) dafür geeignet sind, schnelle, sichtbare Erfolge zu erzielen. In Teilen bieten Koordination (D4) und Support (D5) ebenfalls diese Chance. Vollumfängliche Zielerreichung ist bei Health Workers (D2), Koordination (D4) und Support (D5) allerdings schwieriger umzusetzen. Dies ist vor allem mit dem erhöhten Koordinierungsbedarf auf internationaler Ebene (VN, EU, AU)

und dem Aufbau bzw. Ausbau von eigenen Fähigkeiten (z. B. Ausbildung und Zertifizierung von Health Workers, personeller und materieller Aufwuchs zur durchhaltetfähigen Unterstützung in epidemischen Lagen) zu begründen.

### Handlungsempfehlungen Maritime Sicherheit und Schutz von Handelswegen (Tab. 10)

Die Handlungsempfehlungen dieses Gestaltungsfeldes sind, wie die meisten maritimen Planungen, aufgrund ihrer Multinationalität durch einen höheren internationalen Koordinierungsbedarf gekennzeichnet. Trotzdem sind die Gesamtherausforderungen, die sich durch IOC (E1), Präsenz (E5) und PPP (E6) ergeben eher als einfach zu bewerten. Besonders die Entsendung von deutschen maritimen Kräften kann bei entsprechender Priorisierung schnell erreicht und durch internationale Abstimmung und Koordination sinnvoll ergänzt werden.

Die Handlungsempfehlungen Coastal Picture (E2), Training Centre (E3), Küstenwachen (E4) und Prä-

senz EU (E5) sind im Gegensatz zu den vorher genannten noch durch strukturelle Anpassungen zu ergänzen. Das schmälert nicht die Wichtigkeit dieser Handlungsempfehlungen, sondern trägt ihrer zeitlichen Dimension Rechnung. Beispielhaft hierfür steht das „Open Source Coastal Picture“. Die Beschaffung von Softwarelösungen „off the shelf“ mutet zunächst wie die Möglichkeit eines schnellen Erfolges an. Hierbei bedarf es jedoch einer großflächigen Bereitschaft, nicht nur seitens der Anrainerstaaten, sondern insbesondere seitens der Bevölkerungen, die Nutzung dieser Software flächendeckend voranzutreiben. Hierfür muss die Bundeswehr beispielhafte Nutzungskonzepte vermitteln, gezielte Lösungsmöglichkeiten aufzeigen und die Implementierung begleiten.

### Zwischenfazit

Es wird deutlich, dass über alle Gestaltungsfelder hinweg die Umsetzung auf nationaler Ebene als einfacher eingeschätzt wird, als die Umsetzung auf internationaler Ebene (ausgenommen Ausbildung (B1)). Die Gründe für die Bewertung mit höheren Umsetzungs Herausforderungen (+) liegen in der Notwendigkeit zunächst eine ressortgemeinsame, nationale Position zu entwickeln und diese konsequent umzusetzen. Dies zeigt sich vornehmlich in den Gestaltungsfeldern „Externe Akteure“ sowie „Health and Security“:

Die größte Herausforderung für die Umsetzung der Handlungsemp-

fehlungen ergibt sich allerdings, über alle Gestaltungsfelder hinweg, durch den erhöhten Bedarf an internationaler Abstimmung. Neben der Koordinierung von Maßnahmen innerhalb der Europäischen Union und afrikanischen Partnerländern wird die Konsensfindung vor allem mit externen Akteuren, wie China sowie IOs und NGOs, unter Einbeziehung supranationaler Organisationen als komplex bewertet.

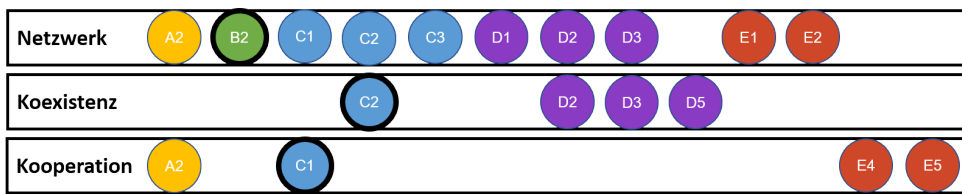
Jede der empfohlenen Maßnahmen kann mit Blick auf die zu erzielenden Effekte langfristig ohne große Anpassung mit Personal und Material hinterlegt werden. In einigen Bereichen besteht bereits eine Anfangsbefähigung, die relativ schnell zur Wirkung gebracht werden könnte.

Es wird ebenfalls deutlich, dass wenn eine Handlungsempfehlung national einfach umsetzbar scheint, diese sich ebenfalls in Gänze als erfolgsversprechend und realisierbar darstellt.

Nach Abschluss der Bewertung der Umsetzungs Herausforderungen wird die weitere prioritäre Verfolgung der Handlungsempfehlungen CIR (A1), Netzwerke (B2), S&R (B3), Megastädte (B4), Cooperation (C1), Sanitätsdienste (D1), GermEx (D3), IOC (E1), Präsenz EU (E5) und PPP (E6) als zweckmäßig empfohlen.

### 4.2.3 Zusammenhänge der Handlungsempfehlungen

Abschließend werden die Handlungsempfehlungen mit ähnlicher



**Abb. 1:** Handlungsempfehlungen ähnlicher Ausrichtung (eigene Darstellung).

Ausrichtung sowie Handlungsempfehlungen, welche andere bei der Umsetzung unterstützen können, geclustert dargestellt. Die Bezeichnungen richten sich nach einem gemeinsamen Nenner der Handlungsempfehlungen. Dieser ist in der hervorgehobenen Handlungsempfehlung (umrandet dargestellt) besonders ausgeprägt. Die dargestellten Zusammenhänge und Wechselwirkungen sind bei einer Implementierung von einzelnen Handlungsempfehlungen in den unterschiedlichen Gestaltungsfeldern zu berücksichtigen.

#### 4.2.3.1 Ähnliche Ausrichtung (Abb. 1)

- Die Generierung eines umfassenden Lagebildes über Indikatoren **Netzwerke** (B2) als Voraussetzung für die Eindämmung militärischer Fähigkeiten der VEO (A2); für die Verbesserung der Beratungsleistung für das BMVg in Bezug auf irreguläre und unkontrollierte Migration (B2); zur Stärkung afrikanischer Krisenpräventionsmechanismen im Zusammenwirken mit FRA und im Rahmen der EU (C1); zur besseren Abstimmung mit beziehungsweise Identifizierung von chinesischen (C2) und russischen (C3) Aktivitäten; für die Rasche Eindämmung von hochpathogenen Erregern vor einem Ausbruchsgeschehen mit epidemischen Potenzial (D3); für den Austausch eines maritimen Lagebildes (E1); zur Erstellung eines Open-Source-Lagebildes (E2); zwischen sanitätsdienstlichen Führungskräften und den Sanitätstruppen der Partnerländer (D1); unter anderem durch Nutzung von aus den Streitkräften ausgeschiedenen Health Workers, welche dezentral eingesetzt werden und zu einer raschen Detektion von Ausbruchsgeschehen und ihre Eindämmung beitragen können (D2).
- Kern der Handlungsempfehlung C2 ist die **Koexistenz** mit China in gemeinsamen internationalen Missionen zur Friedenssicherung und Stabilisierung. Der Verweis auf eine bereits bestehende Kooperation des deutschen und chinesischen Sanitätsdienstes sei hier genannt. Diese Kooperation bietet eine gute Grundlage die Zusammenarbeit weiter zu vertiefen. Vorstellbar sind Ko-



**Abb. 2:** Sich untereinander unterstützende Handlungsempfehlungen (eigene Darstellung).

- operationen bei Prävention und Reaktion von Ausbruchsgeschehen hochpathogener Erreger (GermEx (D3) und Support (D5)) sowie ein gemeinsames, durch die AU koordiniertes Vorgehen bei der Ausbildung von Health Workers (D2).
- Der Treiber der Weiterentwicklung der europäischen GSVP bleibt die **Kooperation** zwischen Frankreich und Deutschland (C1). Durch einen intensiven Abstimmungsprozess zwischen den Mitgliedsstaaten der EU, ausgelöst durch eine deutsch-französische Initiative, kann eine Fokussierung von einzelnen europäischen Staaten auf Partnermarinen des afrikanischen Kontinents erreicht werden (E4). Ebenfalls wird die Schaffung einer gemeinsamen militärischen Präsenz von der EU in der Region des Golfs von Guinea durch eine frühzeitige deutsch-französische Initiative unterstützt (E5). Weiterhin können die militärischen Fähigkeiten der VEO im SAHEL mit den derzeitigen französisch geführten Missionen in Beziehung gesetzt werden (A2). Hier bietet sich die Möglichkeit eines deutschen Engagements im Schulterschluss oder zur Er-

gänzung der französischen Operationen.

#### 4.2.3.2 Unterstützende Handlungsempfehlungen (Abb. 2)

- Die gemeinsame nationale sowie supranationale **Ausbildung** von militärischen und zivilen Führungskräften zur Generierung eines besseren gegenseitigen Verständnisses (B1) ist unter anderem eine national unterstützende Maßnahme für den engen Schulterschluss mit Frankreich zur Stärkung der GSVP durch die Vernetzung von zivilem/militärischem Handeln (C1). Auch die Etablierung eines multinationalen Koordinierungs- und Führungselementes zur verbesserten Steuerung von militärischen Hilfsmaßnahmen und zur Koordination der Hilfsmaßnahmen mit zivilen Organisationen (D4) sowie der Aufbau einer überregionalen Ausbildungs- und Forschungseinrichtung zur maritimen Sicherheit (E3) wird durch die Implementierung einer gemeinsamen nationalen Ausbildung unterstützt.
- **Stabilisierung und Rekonstruktion** (B3) sowie Aufrechterhaltung von Sicherheit / Ordnung in Megastädten (B4) sind unter-



**Tab. 11:** Priorisiert zu verfolgende Handlungsempfehlungen und ihre Zusammenhänge.

	Zusammenhänge	Einfachheit der Umsetzung	Stärkung Afrikanischer Eigenverantwortung
B2 – Netzwerke	A2, C1, C2, C3, D1, D2, D3, E1, E2	++	+
C1 – Cooperation	A2, E4, E5	++	+
C2 – Coexistence	D2, D3, D5	+	++

stützende Handlungsempfehlungen, um ein sicheres Umfeld für nicht militärische Kräfte in Einsatzräumen herzustellen (D5).

### Zwischenfazit

Aus den bisherigen Ausführungen lässt sich somit ableiten, dass speziell die Handlungsempfehlungen Netzwerke (B2) zur Lagebildgenerierung, Coexistence (C2) mit China aber auch Cooperation (C1) mit Frankreich aufgrund ihrer Ausrichtung bei vielen anderen Handlungsempfehlungen mitberücksichtigt werden sollten.

Die Handlungsempfehlung gemeinsame Ausbildung (B1) von militärischen und zivilen Führungskräften ist unter anderen eine unterstützende zur erfolgreicherer Implementierung mehrerer anderer Handlungsempfehlungen. Die Handlungsempfehlungen S&R (B3) zur Errichtung eines sicheren Umfelds für andere Akteure erleichtern ebenfalls die Implementierung weiterer.

#### 4.2.3.3 Gewichtung der Handlungsempfehlungen

Im folgenden Abschnitt werden auf Grundlage der getroffenen Analysen

Handlungsempfehlungen herausgestellt, die als „Quick wins“ oder besonders projizierbar auf andere Bereiche eingestuft werden können. Handlungsempfehlungen, die hier keine Erwähnung finden, werden grundsätzlich als herausfordernder in der Umsetzung eingestuft. Dies ist jedoch in keinem Fall eine Abwertung der potentiell erreichbaren Wirkung in dem konkreten Gestaltungsfeld, sondern vielmehr ein Ausfluss aus dem angestellten Vergleich.

Auf Grundlage des Kapitel 4.2 lassen sich Ableitungen aus der Kombination der drei Betrachtungswinkel (Zusammenhänge, Einfachheit der Umsetzung und hier Fokus auf die Stärkung der afrikanischen Eigenverantwortung) ziehen.

Die Zusammenschau (Tab. 11) zeigt, dass die Handlungsempfehlungen Netzwerke (B2), Coexistence (C2) und Cooperation (C1) priorisiert verfolgt werden sollten, weil sie geeignet sind, Voraussetzungen zu schaffen, die sich positiv auf die Implementierung weiterer, im Rahmen dieses Werkes vorgeschlagener Empfehlungen, auswirken könnten.

Die Handlungsempfehlung B2 bietet die Möglichkeit durch die Nutzung von Indikatorennetzwerken

**Tab. 12:** Voraussetzung schaffende Handlungsempfehlungen und ihre Zusammenhänge.

	Zusammenhänge	Einfachheit der Umsetzung	Stärkung Afrikanischer Eigenverantwortung
B1 – Ausbildung	C1, D4, E3	+	+
B3 – S&R	B4, D5	++	+
E1 – IOC	E2	++	++

frühzeitige Aufklärung und internationale Kooperation zu verfolgen. Dies schafft vornehmlich Verknüpfungen in den Handlungsempfehlungen Militärisch (A2), Cooperation (C1), Containment (C3), Health Workers (D2), Germ Ex (D3), IOC (E1) und Coastal Picture (E2).

Die Handlungsempfehlung Cooperation (C1) fokussiert auf die besondere Berücksichtigung der deutsch-französischen Zusammenarbeit. Diese Handlungsempfehlung wird als leichter umsetzbar eingeschätzt als Coexistence (C2) mit Blick auf eine Zusammenarbeit mit CHN, bietet jedoch ähnlich starkes Potential, um Zusammenhänge zu schaffen. Diese können vornehmlich in den Bereichen der militärischen Zusammenarbeit (A2) sowie der Stärkung des maritimen Vorgehens im Golf von Guinea (E4, E5) erreicht werden.

Doch auch die Handlungsempfehlung Coexistence (C2) bietet durch verstärkte Zusammenarbeit mit China viele Verknüpfungen. Diese liegen besonders in den teilweise schon bereits bestehenden Kooperationen der beiden Sanitätsdienste in den Bereichen Ausbildung, Übung und Unterstützung (D2, D3,

D5). Jedoch wird diese Handlungsempfehlung insgesamt als schwerer umsetzbar bewertet als die erstgenannten.

In der Analyse der Voraussetzung zur erfolgreichen Implementierung anderer Handlungsempfehlungen (Tab. 12) hat sich besonders die Handlungsempfehlung Ausbildung (B1) hervorgetan. Durch die ressortübergreifende nationale und supranationale Ausbildung von Führungskräften muss aus Sicht des Autorenteam die Voraussetzung geschaffen werden, um ein tiefgreifendes gegenseitiges Verständnis zu fördern. Hierdurch wird die Umsetzung der Handlungsempfehlungen Cooperation (C1), Koordination (D4) und Training Centre (E3) enorm erleichtert.

Leichter in der Umsetzung, dafür aber Voraussetzung für weniger Handlungsempfehlungen werden die Handlungsempfehlungen S&R (B3) sowie Megastädte (B4) eingeschätzt. Ebenso steht die Handlungsempfehlung IOC (E1) innerhalb des eigenen Gestaltungsfeldes der maritimen Sicherheit als Voraussetzung für die Umsetzung eines Open Source Coastal Pictures (E2).

Alle Handlungsempfehlungen ermöglichen die Stärkung der afrikanischen Eigenverantwortung und sind somit geeignet, um langfristig einen positiven Trend in den jeweiligen Gestaltungsfeldern zu generieren.

Mit der Verfolgung der Handlungsempfehlungen Netzwerke (B2), Cooperation (C1), Coexistence (C2) sowie Ausbildung (B1) werden alle Gestaltungsfelder durch die aufgezeigten übergreifenden Vorteile abgedeckt. Zusätzlich werden durch die Nutzung dieser Handlungsempfehlungen alle Bereiche des Krisenmanagements bedient.

Abschließend muss betont werden, dass sich die in diesem Kapitel vorgestellten Handlungsempfehlungen in der Gesamtschau des Sammelbandes besonders hervorheben. Dies mindert nicht die punktuelle Bedeutung aller Handlungsempfehlungen in dem jeweiligen Gestaltungsfeld.

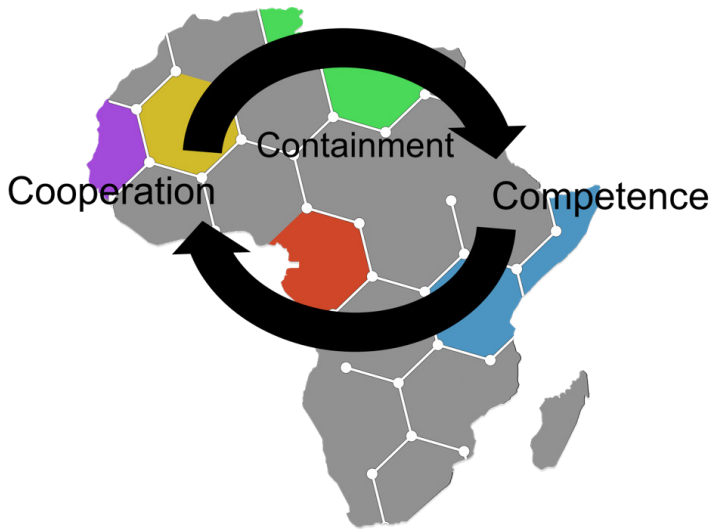
#### 4.2.4 Kern der Handlungsempfehlungen

In dem vorliegenden Sammelband werden aktuelle sicherheitspolitische Trends und Themen auf dem afrikanischen Kontinent analysiert, die eine gewichtige Bedeutung in der zukünftigen Außen- und Sicherheitspolitik Deutschlands entwickeln werden. Vor diesem Hintergrund wurde der Frage nach einer Vertiefung des europäischen und deutschen Engagements in Afrika zur Stärkung der afrikanischen Ei-

genverantwortung nachgegangen und konkrete Handlungsempfehlungen erarbeitet.

Das Gestaltungsfeld VEO ist der Treiber der Destabilisierung: Wenn gleich nicht Ursache aber Symptom, dem mit hoher Priorität begegnet werden muss. Gemeinsam mit Frankreich könnten die Narrative und Finanzströme der VEO eingedämmt werden. Gleichzeitig würden die regionalen Partner dazu befähigt, schrittweise eigenverantwortlich einer erneuten Ausbreitung der VEOs entgegenzuwirken.

Die Eindämmung der VEO in der SAHEL-Region führt zu einer Stabilisierung der angrenzenden Regionen. Gleichzeitig unterstützt eine Stabilisierung aber auch die Eindämmung der VEO: Deswegen muss die Lebensader der Region des Golfs von Guinea – der maritime Handel – aufrechterhalten und gefestigt werden. Hier wäre die Etablierung von grenzübergreifenden Kooperationen notwendig, um ein robustes maritimes Lagebild zu entwickeln, dass durch kostengünstige und schnell umsetzbare Open Source Lagebilder ergänzt werden könnte. Dieses maritime Lagebild könnte in weiterer Folge ebenfalls genutzt werden, um es in ein Indikatoren Netzwerk aus nationalen und multinationalen Sensoren, zur Minimierung und Steuerung von unkontrollierter und irregulärer Migration, zu integrieren und dadurch die Beratungsleistung für das BMVg erheblich zu steigern.



**Abb. 3:** Die drei wesentlichen Linien der Handlungsempfehlungen sind *Competence*, *Cooperation* und *Containment* (eigene Darstellung).

Das kontinentale chinesische Engagement im Infrastrukturaufbau und das gemeinsame Interesse an Stabilität zur Verfolgung der jeweiligen wirtschaftlichen Interessen böte den Anknüpfungspunkt, um auch eigene Wertvorstellungen im Sinne eines „Honest Brokers“ gegenüber China und gegenüber den afrikanischen Partnern einzubringen. Ein erster gemeinsamer Nenner wären sanitätsdienstliche Übungen der deutschen und chinesischen Sanitätstruppen. Diese erste Annäherung würde mit Blick auf den afrikanischen Kontinent weitere zielführende Kooperationsmodelle bieten.

Gleichzeitig gilt es dem destruktiven Engagement Russlands, welches vorrangig geopolitische und ökonomische Motivationen hat entgegenzutreten. Derzeit noch re-

gional begrenzt, ist es besonders für despotische Regime attraktiv und wirkt meist konfliktverschärfend. Das Einhegen dieser Aktivitäten durch frühzeitiges Erkennen und Besetzen von potenziellen russischen Einfallstoren wäre nur durch Nutzung der etablierten Instrumente des multidimensionalen Ansatzes erreichbar. Um den aus deutscher Sicht negativen Aktivitäten externer Akteure entgegenzutreten muss das eigene Entwicklungsangebot durch Mitbestimmung, ökonomische Anreizsysteme aber auch Druckmaßnahmen unterfüttert sein.

Mit etwas mehr Abstand wird nun eines deutlich: Das BMVg sieht sich einer Mammutaufgabe gegenüber, wenn es, dem Untersuchungsauftrag des Generalinspektors folgend, die Stärkung der afrikanischen Eigenverantwortung mittels

Unterstützung zur Krisenprävention, Konfliktmanagement und Krisenreaktion erreichen will. Dabei stößt das Ministerium an Grenzen, die in fehlenden oder nicht ausreichend ausgeprägten eigenen Fähigkeiten im Geschäftsbereich, in der ressortgemeinsamen Arbeit oder im gesamtstaatlichen Aufbau begründet liegen. Diesen Grenzen können nicht im Alleingang überwunden werden. Die vielen, regional sehr unterschiedlichen Herausforderungen würden darüber hinaus sowohl die deutschen Streitkräfte im Besonderen als auch die Bundesrepublik Deutschland im Allgemeinen überfordern. Es kommt daher besonders darauf an, Synergien im Zusammenwirken mit Partnern zu nutzen.

Die drei wesentlichen Linien, die sich aus den entwickelten Handlungsempfehlungen extrahieren lassen, müssen in diesem Licht gesehen werden:

- Befähigung – competence
- Kooperation – cooperation
- Eindämmung – containment

Diese Linien sind eng mit einander verwoben. Dabei ist das Ziel aller letztlich das „Containment“ unerwünschter Effekte (unkontrollierte und irreguläre Migration/ Pandemien und Seuchen) und perzipierter Gegner (VEO/RUS), welches nur durch eine möglichst umfassende (eigene) Befähigung und ausschließlich unter Berücksichtigung lokaler Stakeholder (Staaten oder supranationalen Institutionen) im Zusammenspiel mit möglicherweise ungewöhnlichen Partnern wie China oder langen Verbündeten wie Frankreich sowie europäisch abgestimmt erreicht werden kann. Competence – Cooperation – Containment ist daher die Losung, mit der weiter auf Afrika geblickt werden muss. Der LGAN 2018 hat starke Bausteine für dieses Konstrukt geliefert, es gilt nun den Bau gemeinsam fortzusetzen.



# Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
APNSA	Assistant to the President for National Security Affairs
AU	Afrikanische Union
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMI	Bundesministerium des Inneren
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BRI	Belt and Road Initiative
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CEWS	Continental Early Warning System
CIR	Cyber- und Informationsraum
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
DAAD	Deutscher Akademischer Auslandsdienst
DCDC	Development, Concepts and Doctrine Centre
ECOWAS	Economic Community of West African States
EMC	European Medical Command
EU	Europäische Union
EUTF	The European Union Emergency Trust Fund (Nothilfe-Treuhandfonds der EU)
FOCAC	Forum on China-Africa Cooperation
G5 Sahel Staaten	Mauretanien, Mali, Burkina Faso, Niger und Tschad
G5 SJF	G5 Sahel Joint Force
G5 FC	G5 Force Conjointe
GIDS	GIDS German Institute for Defence and Strategic Studies
GIZ	Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit

GSVP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
ICC	International Coordination Center
IKVTH-Linien	Informations-, Kommunikations-, Versorgungs-, Transport- und Handelslinien
IO	Internationale Organisation
JMTC	Joint Maritime Training Centre
JNIM	Jama'at Nusrat al-Islam wa al-Muslimeen
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KKF	Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern
KSA	Königreich Saudi-Arabien
LGAI	Lehrgang Generalstabs-/Admiralstabsdienst International
LGAN	Lehrgang Generalstabs-/Admiralstabsdienst National
LOC	Line(s) of Communication
MINUSMA	Multidimensionale Integrierte Stabilisierungsmission der VN in Mali
MMCC	Multinational Medical Coordination Centre
MoD	Ministry of Defense
MRCC	Maritime Regional Coordination Centre
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NG&A	Nachrichtengewinnung und Aufklärung
NGO	Non-governmental Organisation (Nichtregierungsorganisation)
NSS	National Security Strategy
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OK	Organisierte Kriminalität
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PMC	Private Military Company oder Contractor
RKI	Robert Koch-Institut
PMESII	Political, Military, Economy, Social, Infrastructure, Information
PSGW	Politik-, Sozial- und Gesellschaftswissenschaften
RIT	Regionale Informationstage



SASE .....	Safe and Secure Enviroment
SLOC .....	Sea Lines of Communication
SPD .....	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SSR .....	Sicherheitssektorreform
STISA .....	Science, Technology and Innovation Strategy for Africa
UNDP .....	United Nations Development Programme
USA .....	United States of America (Vereinigte Staaten von Amerika)
VAE .....	Vereinigte Arabische Emirate
VEO .....	Violent Extremist Organisations
VN .....	Vereinte Nationen
WHO .....	World Health Organization (Weltgesundheitsorganisation)



# Abbildungsverzeichnis

## Kapitelbilder

<b>Kapitelbild 1</b> .....	<b>15</b>
MINUSMA, Counter-IED-Roadbook; Foto: Michael Weckbach.	
<b>Kapitelbild 2</b> .....	<b>63</b>
MINUSMA, Fallschirmjäger in Mali; Foto: Daniel Bies.	
<b>Kapitelbild 2.1</b> .....	<b>64</b>
Einsatz MINUSMA; Foto: Sebastian Wilke.	
<b>Kapitelbild 2.2</b> .....	<b>84</b>
Ägypten, Bunkeranlage; Foto: Christoph Jan Longen.	
<b>Kapitelbild 2.3</b> .....	<b>98</b>
EUTM, Somalia; Foto: Sebastian Wilke.	
<b>Kapitelbild 2.4</b> .....	<b>120</b>
Côte d'Ivoire, Abidjan; Foto: Christoph Jan Longen.	
<b>Kapitelbild 2.5</b> .....	<b>136</b>
ATALANTA, Einsatz2; Foto: Christian Laudan.	
<b>Kapitelbild 3</b> .....	<b>153</b>
Niger, Patrouillenfahrt; Foto: Jana Neumann.	
<b>Kapitelbild 3.1</b> .....	<b>154</b>
MINUSMA, Schnelle Eingreiftruppe Luftbeweglichkeit; Foto: Elisabeth Rabe.	
<b>Kapitelbild 3.2</b> .....	<b>186</b>
Flickr/Óglaighana hÉireann, Migration (CC BY-NC 2.0).	
<b>Kapitelbild 3.3</b> .....	<b>210</b>
Münchener Sicherheitskonferenz 2020; Foto: Sebastian Wilke.	
<b>Kapitelbild 3.4</b> .....	<b>242</b>
MINUSMA, CFR-Übung; Foto: Oliver Pieper.	
<b>Kapitelbild 3.5</b> .....	<b>272</b>
ATALANTA, Einsatz2; Foto: Christian Laudan.	

## Einleitung

<b>Abbildung 1</b> .....	<b>7</b>
Aufteilung des Untersuchungsgebietes; eigene Darstellung.	
<b>Abbildung 2</b> .....	<b>11</b>
Übersicht Herausforderungen der Region; eigene Darstellung.	
<b>Abbildung 3</b> .....	<b>12</b>
Zuweisung von Gestaltungsfeldern; eigene Darstellung.	

## Kapitel 2.1

<b>Abbildung 1</b> .....	<b>67</b>
Ethnische Vielfalt am Beispiel Malis; Quelle: Krings, Thomas (2006), Sahelländer (WBG-Länderkunden), WBG: Darmstadt: S. 47.	
<b>Abbildung 2</b> .....	<b>72</b>
Violent Events 2019; Quelle: The Armes Conflict Location & Event Data Project ( <a href="https://acleddata.com/#/dashboard">https://acleddata.com/#/dashboard</a> , zuletzt aufgerufen am 11.06.2020).	
<b>Abbildung 3</b> .....	<b>73</b>
Migrationsbewegung durch VEO, Clingendael, Africa Center for Strategic Studies, IRIN, Global Initiative; Quelle: Oxford Analytica 2020.	

## Kapitel 2.2

<b>Abbildung 1</b> .....	<b>89</b>
Marktplatz von Marrakech; Quelle: pixabay.com.	

## Kapitel 2.3

<b>Abbildung 1</b> .....	<b>100</b>
Norden von Eritrea; Quelle: pixabay.com.	

## Kapitel 3.1

<b>Abbildung 1</b> .....	<b>156</b>
Roter Faden der Untersuchung; eigene Darstellung.	
<b>Abbildung 2</b> .....	<b>177</b>
Visualisierung der Handlungsempfehlung im Kontext der außen-, entwicklungs- und sicherheitspolitischen Maßnahmen Deutschlands; eigene Darstellung.	
<b>Abbildung 3</b> .....	<b>178</b>
Instrumente im CIR; eigene Darstellung.	

## Kapitel 3.2

<b>Abbildung 1</b> .....	<b>190</b>
Migrationsrouten in/durch Afrika; Quelle: Norwegian Center for Global Analyses, Trans-Sahara trafficking ( <a href="https://www.rhpto.org/maps-and-graphics?-lightbox=dataitem-iyjyvjv5">https://www.rhpto.org/maps-and-graphics?-lightbox=dataitem-iyjyvjv5</a> , zuletzt aufgerufen am 15.04.2020).	
<b>Abbildung 2</b> .....	<b>192</b>
Impressionen aus Mali; Quelle: Bundeswehr/Neumann.	
<b>Abbildung 3</b> .....	<b>194</b>
Ansicht der Megastadt Kairo; Quelle: pixabay.com.	

## Kapitel 4

<b>Abbildung 1</b> .....	<b>311</b>
Handlungsempfehlungen ähnlicher Ausrichtung; eigene Darstellung.	
<b>Abbildung 2</b> .....	<b>312</b>
Sich untereinander unterstützende Handlungsempfehlungen; eigene Darstellung.	
<b>Abbildung 3</b> .....	<b>316</b>
Die drei wesentlichen Linien der Handlungsempfehlungen sind <i>Competence</i> , <i>Cooperation</i> und <i>Containment</i> ; eigene Darstellung.	

Dieses Werk enthält die Essenz von zwei Jahren intensiver Arbeit unter der Überschrift ‚Afrika – Ein Kontinent im Aufbruch‘. In fünf Gestaltungsfeldern erarbeitete der Lehrgang Generalstabs-/Admiralstabsdienst National (LGAN) 2018 unter Einbeziehung von Vertretern anderer Ressorts sowie von Gästen aus Wirtschaft und Wissenschaft insgesamt 21 Empfehlungen für das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg). Im Zentrum stand dabei die Frage, welche Beiträge die Bundeswehr mit Blick auf verschiedene sicherheitspolitische Herausforderungen auf dem afrikanischen Kontinent leisten sollte. Neben Violent Extremist Organisations (VEOs) wurden die unkontrollierte und irreguläre Migration, der Nexus von Gesundheit und Sicherheit, die maritime Dimension und das Verhalten nicht-afrikanischer Akteure auf dem Kontinent untersucht. Die Empfehlungen wurden stets im Rahmen des ressortgemeinsamen Ansatzes und im Sinne eines inklusiven Local Ownership gedacht, bleiben aber für das BMVg entwickelte und damit ausschließlich militärische Optionen. Sie reichen von der taktischen Erweiterung bestimmter Aufklärungsmittel bis hin zu strategischen Überlegungen zum Umgang mit Chinas Engagement auf dem afrikanischen Kontinent.