

Megatrends Afrika (ed.)

Joint Futures: Ideas for Germany's Africa Policy – Ideen für die deutsche Afrikapolitik

The Joint Futures Series

What does it mean to design a sustainable and effective Africa policy? How can Germany develop and rethink its relations with Africa? The Megatrends Afrika team addressed these questions in a dedicated blog series: *Joint Futures*. Between September 2023 and February 2024, the blog served as a platform for different voices from academia, practice and civil society to share reflections, ideas and visions on German Africa policy. In interviews, analytical and opinion pieces, authors reflected from different perspectives on strategically important developments, aspects that have received little attention to date, and possible new directions and approaches. The contributions intended to provide policy-relevant impulses and concrete recommendations for the German government as it formulates its new Africa policy guidelines. We paid particular attention to the question: How can Germany and its African partners look to the future together? This publication brings together all the contributions to the series in order to make the broad spectrum of insights and recommendations easily accessible. All contributions are also available on the Megatrends website <https://www.megatrends-afrika.de/en/joint-futures>. The team would like to thank all contributors for their great work on this series.¹

Die Joint Futures-Serie

Was bedeutet es, eine zukunftsfähige Afrikapolitik zu gestalten? Wie können wir die deutschen Beziehungen zum Nachbarkontinent weiterentwickeln und neu denken? Diesen Fragen haben wir, das Team von Megatrends Afrika, die Blogserie *Joint Futures* gewidmet. Zwischen September 2023 und Februar 2024 diente diese Reihe als eine Plattform, auf der vielfältige Stimmen aus Wissenschaft, Praxis und Zivilgesellschaft ihre Überlegungen, Ideen und Visionen zur deutschen Afrikapolitik teilen konnten. In Interviews, Analysen und Meinungsbeiträgen reflektierten unsere Autor*innen aus unterschiedlichen Perspektiven über strategisch wichtige Entwicklungen, bisher wenig beachtete Aspekte und mögliche neue Ansätze. Die Beiträge zielten darauf ab, politikrelevante Impulse und konkrete Handlungsempfehlungen für die Bundesregierung und die Ausgestaltung ihrer neuen afrikapolitischen Leitlinien zu liefern. Ein besonderes Augenmerk legten wir dabei auf die Frage: Wie können Deutschland und afrikanische Partner gemeinsam in die Zukunft blicken? Mit dieser Publikation bündeln wir nun alle Beiträge der Serie, um das breite Spektrum an Einsichten und Empfehlungen zugänglich zu machen. Alle Beiträge sind zusätzlich auf unserer Website www.megatrends-afrika.de zugänglich. Das Team dankt an dieser Stelle allen Mitwirkenden für ihre großartige Arbeit.

¹ There have been minor formal changes to this publication – an addition of copyright information – which do not affect the actual content of this publication. The original document was published on 23 May 2024. This updated version on 24 November 2025. / An dieser Veröffentlichung wurden geringfügige formale Änderungen – eine Ergänzung der Copyright-Informationen – vorgenommen, die keinen Einfluss auf den eigentlichen Inhalt haben. Das Originaldokument wurde am 23. Mai 2024 veröffentlicht. Die aktualisierte Fassung stammt vom 24. November 2025.

Aanu Adeoye

West and Central Africa Correspondent, Financial Times

Aljoscha Albrecht

Research Assistant, SWP

Christina Arkenberg

Research Assistant in the Megatrends Afrika project, SWP

Dr Kokou Azamede

Germanist and Historian, Université de Lomé

Dr Niagalé Bagayoko

Chair, African Security Sector Network (ASSN)

Prof. Dr Matthias Basedau

Director, GIGA Institute for African Affairs

PD Dr. habil. Julian Bergmann

Senior Researcher, IDOS

Susan Bergner

PhD Candidate, SCRIPTS Cluster of Excellence at Freie Universität Berlin

Carsten Bockemuehl

Africa Policy Officer, Misereor

Dr Edward K. Brown

Senior Director for Research & Policy Engagements, ACET

Agnieszka Brugger

Member of the German Bundestag, Bündnis 90/Die Grünen

Sabine Dall'Omo

Chairwoman, German-African Business Association

Gilbert Dhego

Coordinator, Diocesan Justice and Peace Commission of Caritas-Development, Goma

Dr Karamba Diaby

Member of the German Bundestag, SWP

Dr Susan S. Ekoh

Researcher, IDOS

Dr Karoline Eickhoff

Researcher with the Megatrends Afrika project, SWP

Prof. Dr Ulf Engel

Professor for African Affairs, Universität Leipzig

Dr Benedikt Erforth

Project Director of Megatrends Afrika, IDOS

Dr Obiageli „Oby“ Ezekwesili

Former Nigerian Federal Minister and Vice President, World Bank Africa Division

Julia Fath

Research Assistant in the Megatrends Afrika project, SWP

Dr Thomas Fues

Consultant on global sustainability and international relations

Dr Mark Furness

Senior Researcher, IDOS

Jakob Gomolka

Climate Diplomacy Analyst, adelphi

PD Dr habil. Christine Hackenesch

Project Director of Megatrends Afrika, IDOS

Prof. Dr Christof Hartmann

Professor for International Relations & African Politics, Universität Duisburg-Essen

Prof. Dr Tobias Heidland

Project Director of Megatrends Afrika, IfW Kiel

Dr Christoph Hoffmann

Member of the German Bundestag, FDP

Anna Hörter

Research Assistant in the Megatrends Afrika project, SWP

Dr Annabelle Houdret

Senior Researcher, IDOS

Bashiratu Kamal

Consultant on Gender, Labour and Safeguarding

Prof. Dr Robert Kappel

Emeritus Professor of Economics and Politics in Africa, Universität Leipzig

Tendai E. Kasinganeti

Climate Security Advisor, African Union Commission

Dr Eric Kioko

Lecturer of Social Anthropology, Kenyatta University

Dr Wolfram Lacher

Project Director of Megatrends Afrika, SWP

Dr Melle Leenstra

Strategic Policy Advisor, Africa Department of the Dutch Ministry of Foreign Affairs

Dr Katja Leikert

Member of the German Bundestag, CDU

Prof. Dr David Luke

Professor and Strategic Director, Firoz Lalji Institute for Africa at LSE

Moncef Marzouki

Former President of Tunisia

Prof. Dr Andreas Mehler

Director, Arnold Bergstraesser Institute

Tara Méité

Head of Africa Division, DIHK DEinternational

Héctor Morales Muñoz

Senior Advisor in Climate Diplomacy and Security, adelphi

Dr Melanie Müller

Senior Associate, SWP

Prof. Dr Detlef Müller-Mahn

Professor of Development Geography, Universität Bonn

Amelie Overmann

Project Director „Strengthening of Mediation and Dialogue Activities“, ZIF

Lilian Reichert

Project Assistant „Strengthening of Mediation and Dialogue Activities“, ZIF

Christoph Retzlaff

Ambassador and Director for Sub-Saharan Africa and the Sahel

Michael Roll

Researcher, IDOS

Prof. Dr Valérie Rosoux

Professor in the School of Political and Social Sciences,
UCLouvain

Bettina Rühl

Independent Journalist, Weltreporter.net

Minna Salami

Author & Chair "Black Feminism and the Polycrisis" Program, The
New Institute

H.E. Cheikh Tidiane Sall

Ambassador of Senegal to Germany

Jamila Schäfer

Member of the German Bundestag, Bündnis 90/Die Grünen

Meike Schulze

Researcher, SWP

Heiko Schwiderowski

Head of the Sub-Saharan Africa Division, DIHK

Priyal Singh

Senior Researcher, ISS Africa

Fidelis Stehle

UN Youth Delegate for Sustainable Development for Germany

Nadia Islam Tedoldi

UN Youth Representative for Uganda

Dr Denis Tull

Project Director Megatrends Afrika, SWP

Jutta Urpilainen

EU Commissioner for International Partnerships

Dr Isabelle Werenfels

Researcher, SWP

Dr Antonia Witt

*Head of African Intervention Politics Division, Peace Research
Institute Frankfurt*

Dr Alex Vines

Director Africa Programme, Chatham House

Contributions

On Germany's Africa Policy - Zur deutschen Afrikapolitik	13
German Africa Policy: Time for an Update	13
"Make the Better Offer! – That is the Key"	15
„Wir müssen konkrete Angebote machen, ohne neue Abhängigkeiten zu schaffen.“	19
„Afrika ist der junge Kontinent, der Zukunft verspricht.“	21
„Es ist Zeit, ein neues Kapitel der Zusammenarbeit aufzuschlagen.“	23
„Die deutsche Afrikapolitik muss geostrategischer gedacht werden!“	26
Anspruchsvoll, aber notwendig: Impulse für die Einbindung afrikanischer Diaspora-Gruppen	28
Ein integrierter Ansatz für die deutsche Afrikapolitik	32
"Africa has a lot of respect for Germany, but this must be preserved."	35
Braucht Deutschland eine Afrika-Strategie?	39
Für eine gerechtere Partnerschaft	42
„Wir müssen uns mit der Kritik am internationalen System sehr ernsthaft beschäftigen“	46
Great Expectations, New Ideas, and Many Unanswered Questions: On the Conclusion of Joint Futures	49
Partnerships – Partnerschaften	51
Zeiten-What-Now? Why Germany's Idea of Epochal Change Fails to Resonate Across Africa	51
Strategische Beziehungen mit Afrika: Konnektivität als Türöffner?	54
Team Europe is Forging a Stronger Partnership with Africa through Global Gateway	58
The Netherlands and Germany, European friends with Africa	60
The EU Global Gateway and North Africa: Practical and Moral Challenges	62
Megatrends – Megatrends	65
Not Just Statistics: Why We Need to Overcome Youth Unemployment in Nigeria	65
Wirksame Migrationspolitik geht nur in Partnerschaft	67
Was macht eine gute Digitalpartnerschaft mit Afrika aus?	71
Prioritizing Africa's Needs: How to Strengthen Africa-German Cooperation on Migration	75
Africa's Future Will Be Decided in its Cities	78
Climate Security as an Opportunity for African-German Cooperation	81
Current Debates – Aktuelle Debatten	84
Restitution als Chance zum Dialog zwischen „Zentrum“ und „Peripherie“	84
"It is important for the advancement of feminist politics to make the word 'feminist' visible in all our undertakings."	89
Koloniales Raubgut in Deutschland: Was jetzt geschehen sollte	92
"Always consult African feminists, academics, grassroots movements. There are many across the continent."	96
Bringing Female Mediators to the Table: Shed the Spotlight on African Women in Peace Processes	101
Society and Identity – Gesellschaft und Identität	104
Afrikanisch sein oder nicht?	104
Ein Afrika oder zwei?	107
Envisioning African Futures	111
Das Afrikabild in den deutschen Medien: Durch die eigene Brille gesehen	114
Beyond Borders: Youth as Architects of Sustainable Global Ties	118

Security Policy – Sicherheitspolitik	121
Coups in Africa – Why They Happen, and What Can (Not) Be Done about Them	121
Conflict Mediation: Limits and Pitfalls	124
The International Interventions in the Sahel: A Collective Failure?	127
Zusammenarbeit mit afrikanischen Regional- organisationen strategischer ausrichten	130
Economics – Wirtschaft	134
More Trade, Less Aid	134
Antizipieren, in welche Richtung Afrika sich entwickelt	137
The Heart of the Matter: Economic Concerns Will Shape Africa’s Foreign Affairs Strategies	140
Why Africa Needs a New Trade Deal	143
Echte Partnerschaft: Was unsere Wirtschaftsbeziehungen mit Afrika zukunftsfähig macht	148
Wie mehr wirtschaftliches Engagement deutscher Unternehmen in afrikanischen Märkten gelingen kann	151
A Catalyst for Transformation: Exploring Germany and Africa’s Joint Venture for Private Sector Development	154
Eine nachhaltige Rohstoffaußenpolitik gegenüber Afrika	157
Exploitive Mineral Extraction in the DRC Must Stop	161
	164

On Germany's Africa Policy – Zur deutschen Afrikapolitik

German Africa Policy: Time for an Update

Christine Hackenesch and Denis M. Tull

Joint Futures 01, 25.09.2023

The German government wants to work more closely with African partners. How must it change its policy in order to accomplish this? What does it mean to “rethink” Germany's Africa policy? In our blog series *Joint Futures*, we gather ideas from experts and discuss ways forward.

The Federal Government's Africa Policy Guidelines are outdated. The document that determines Germany's policy towards African states dates back to 2019. Much has changed in the world since then – especially in terms of cooperation with the 54 states of the neighbouring continent. In the coming months, the Federal Government will therefore revise and further develop its Guidelines.

How should Berlin position itself now? What needs to change in German policy towards its African partners? How can and should Germany position itself in order to be perceived as a relevant and credible partner on the continent? With our new blog series *Joint Futures*, we wish to get to the bottom of these questions and have discussions with experts from academia, practice and civil society.

Why is the revision of the Guidelines coming now?

Africa's importance for Germany and Europe has increased significantly. The context of Germany's Africa policy has also changed massively since 2019. The political, economic and social changes in Africa are more dynamic – and more visible – than ever.

The wave of coups in the Sahel region and the deteriorating security situation raise fundamental questions about Germany's security and development policy engagement. Calls for reforming multilateral institutions and growing demands by African countries to shape these very forums and debates also require greater consideration in Germany's Africa policy. The Covid-19 pandemic and Russia's attack on Ukraine have increased strategic interest in cooperation with Africa. Megatrends such as urbanisation, demographic change, digitalisation and climate change are already having a massive impact on the economies, politics and societies in Africa and require more joint action in cooperation with African countries.

The transformation in African societies is being driven by global changes that are transforming and affecting Germany in the same way. Global challenges such as adaptation to climate change and the transformation to climate-neutral societies are in the common interest of Europe and Africa and can only be overcome together. This finding must have consequences for the strategic development of the Guidelines, for example with regard to discourses or instruments of Germany's Africa policy.

Some of these developments are already being taken into account by the German government and ministries in recent strategies – with the key words being China, national security and feminist foreign policy. Now they are considering how this can be translated concretely into Germany's Africa policy.

The aim of the Guidelines is to develop a road map for German cooperation with partners on the African continent that is valid for all ministries. Most ministries have developed their own Africa strategies in recent years. The Africa Policy Guidelines are intended to identify overarching goals, priorities and common interests for Germany's Africa policy.

What role does this blog play?

It is not yet clear where the Guidelines will take us in terms of content. *Joint Futures* is therefore primarily a discussion forum. The blog series is intended to provide a platform for experts from Europe and Africa to present their ideas on the question: What does it mean today to design a sustainable Africa policy?

Until the end of the year, we will place strategically relevant developments in Africa within the context of German-African relations. We invite experts to reflect on blind spots, past aberrations and new paths – in interviews, opinion pieces and analyses.

With *Joint Futures*, we want to provide knowledge and theses, but also question them and discuss new perspectives. The contributions will provide incentives for the German government and should thus flow into the new Africa Policy Guidelines.

For us, there is one consideration in particular that is at the forefront: how the partners see the future together, *Joint Futures* in other words. The name of our blog series says it all. It stands for a shared reflection – a dialogue as well as a willingness to shape things that requires a balance of interests. We hope you enjoy reading it!

Christine Hackenesch (German Institute of Development and Sustainability) and Denis M. Tull (German Institute for International and Security Affairs) are project directors of Megatrends Afrika.

“Make the Better Offer! – That is the Key”

Ambassador Christoph Retzlaff in an interview with Julia Fath and Denis M. Tull

Joint Futures 02, 25.09.2023

The Federal Foreign Office (FFO) is developing new Africa Policy Guidelines for the Federal Government. In an interview with Megatrends Afrika, Christoph Retzlaff, Director for Sub-Saharan Africa and the Sahel, explains why this is necessary now.

Megatrends Afrika (MTA): Why does Germany need new Africa Policy Guidelines? Why is the Federal Government revising them and why now?

Christoph Retzlaff (CR): It is obvious that the world and also Africa have changed since the last iteration of the Africa Policy Guidelines in 2019 and their initial publication in 2014: the COVID-19 pandemic, Russia's war of aggression against Ukraine, the increasing competition of systems with China and the upheavals in the Sahel have been some of the recent significant developments. What is also new is the increased awareness of the growing importance of the African continent – not only in Germany, but also in many parts of the world. I would like to highlight a figure: since December 2021, there have been more than 50 visits to Africa on the political level by German government representatives – State Secretaries, Federal Ministers and the Federal Chancellor. We have never before experienced this great a level of exchange with our African partners, and that is of course due to Africa's growing importance. Worldwide, there is an increased recognition that we can only solve global challenges – the key issues being the climate crisis, migration and pandemic control – with partners from the Global South, including African countries.

Since Russia's attack on Ukraine, we have also seen a heightened global systemic competition, especially between Russia and China on the one hand and the West on the other. We must take this competition of systems seriously. We will only succeed if we work together to refute the Russian and Chinese narratives, which operate along the lines of “the West against the rest”. In contrast, we need to strengthen our exchanges with the so-called Global South, and in particular with African partners, in order to forge global partnerships – to defend our shared international order on the basis of the Charter of the United Nations and democracy, to fight the climate crisis and to address concerns that are particularly relevant to our partners in the South. That, in my view, is crucial.

In addition, it should be noted that Africa is the “youngest continent” and that by the year 2050, 40 per cent of the world's population under the age of 18 will live there. I do not need to explain the significance of this fact for value creation and markets. Furthermore, this is very important in view of the need for economic de-risking, especially with regard to China and the economic opportunities that Africa offers. We need to approach our African partners with tailored and convincing bids for future-oriented cooperation. We have a lot to offer, more than others. In short, we will be successful if we bring forward the better offer: “Make the better offer!” – that's the key.

Against this background, the Africa Policy Guidelines serve two primary functions: on the one hand, they provide a strategic and coherent framework for the Federal Government's policy on Africa, to ensure that all departments are pulling in the same direction. On the other hand, of course, the Guidelines serve the purpose of communicating with external actors, reaching out to the general public across Africa and Germany and explaining the Africa policy actions of the Federal Government and Germany. In order to do this, they have to portray the world as it is right now.

MTA: The Federal Government has initiated a series of strategic processes and set new priorities: a Feminist Foreign Policy, a Strategy on China, a National Security Strategy. Additional strategy initiatives have been announced. How do you see German policy on Africa and the new Africa Policy Guidelines in light of these processes?

CR: The large number of strategic processes – some of which have already been completed, with others ongoing – is a reflection of a world that is undergoing profound changes. We must take these developments into account in our foreign policy actions if we want to be able to help shape change – and that is, of course, our aspiration. The National Security Strategy is the common umbrella for all other strategies and guidelines, which also relate to and complement each other.

MTA: Let's come back to German internal politics. The Federal Foreign Office is the lead ministry in this process, but these are Guidelines for the entire Federal Government. How important is coordination among departments, especially with the Federal Ministry of Defence, the Federal Ministry for Economic Affairs and Climate Action and the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development? How would you assess the coherence of Germany's foreign policy on Africa, and what challenges do you see in its practical implementation?

CR: The title "Africa Policy Guidelines of the Federal Government" says it all. They are explicitly not a policy paper by a certain department. The Guidelines aim to formulate the principles and priorities of the Federal Government's policy on Africa. In other words, they provide the strategic framework. The main objective is to establish coherence across departments. Germany's ambitious travel diplomacy has made our increased engagement in Africa more visible. It is thus all the more important to work towards our shared strategic goals with the same ambition, to create synergy effects and to coordinate well. The challenge lies in the concrete implementation and shaping of this policy in practice. Naturally, the Guidelines by themselves cannot deliver on this. In order to succeed, further instruments are needed, for example sound coordination through regular inter-departmental consultations, which will be led by us at the Federal Foreign Office. Good coordination is especially important when engaging with a multitude of motivated actors – as is the case with Germany's Africa policy.

MTA: To what extent will the Guideline process include voices from academia, civil society and business?

CR: That's very important. We are deliberately reaching out to voices beyond the Federal Government, including African partners. This blog is one example: it is intended to provide a platform for a wide range of actors to contribute and to critically exchange ideas. We also want to hold up a mirror to ourselves and our policy on Africa. For this, we need ideas, motivations and a debate that challenges old wisdoms. We are particularly keen to hear from a large variety of voices.

MTA: What is the significance of the Guidelines for cooperation with African partners – in entirely practical terms?

CR: What is key is that the Guidelines express our shared goals and principles, prioritise and create transparency and let our African partners know where we stand. First, it is important to us to work closely together with the world as it is, and not as we would like it to be. Second, we aim to take African interests into account in a better and much more concrete manner than we have done in the past. In doing so, we want to approach not only



Nigeria, 2022: Federal Foreign Minister Annalena Baerbock visits Ngarannam, a village rebuilt with German support after Boko Haram's destruction. © picture alliance / photothek | Florian Gaertner

states and governments. That is why we are also engaging with African partners from civil society, for example. This way, we will be even more successful in making tailored offers. We are very excited and are looking forward to this process.

MTA: On the one hand, we continue talking about the diversity of developments across Africa; then again, with the Africa Policy Guidelines, the Federal Government is now preparing one key document vis-à-vis an entire continent. Is this not a contradiction?

CR: That is a valid point. Africa Policy Guidelines of 20 to 25 pages cannot, of course, reflect the diversity of the African continent. If I have counted correctly, I myself have travelled to 16 African countries in the last 12 months, and have been able to get a good impression of the differences. With the Guidelines, we provide the strategic framework and the overarching objectives for our policy on Africa. It is then the task of bilateral, concrete policy to do justice to these differences and the different starting points and interests.

MTA: Over the past year or two, it has become clearer that many changes are taking place across Africa, also with respect to the international system and external partners. On some points, Western partners are accused of double standards, for example in the wake of the COVID-19 pandemic and in migration policy. Will this be reflected in the Guidelines? Will certain trade-offs at least be made transparent in some form? Or is that too much to ask of such a document?

CR: It is important to address existing and perceived contradictions as well as to actively address allegations about the supposed double standards that you have mentioned. We have not written the Africa Policy Guidelines yet. I don't have a draft of them here in my drawer. Rather, we want to develop them in an inclusive process. I think that we have to take these points seriously. We are seeing a whole new self-confidence in Africa in international politics. One example is the African peace initiative in light of Russia's war of aggression against Ukraine. The fact that African heads of state and government are taking a stance on a war in Europe and are travelling to Ukraine, and then to Russia, is a new development underscoring that the international architecture – that is, the UN Security Council, the G20 and so on – no longer reflects the balance of power in the 21st century. After all,

that is in part where the accusations of double standards come from. As the Federal Government, we have taken a clear position: we support the African Union's membership of the G20 as well as two permanent seats for African states on the UN Security Council.

MTA: From your perspective, what are the strengths of German engagement on the African continent? What is Germany already doing really well and where are the challenges?

CR: Our strength is, first of all, that we already do a lot in Africa. I have already mentioned the numerous political visits since September 2021. But for decades we have been doing more – and in the field of development cooperation much more – than most others, even beyond that. We are also very active in the areas of stabilisation and humanitarian assistance. I believe that Germany's commitment in Africa is particularly appreciated due to our reliability, and we are often told that Germany engages without a "hidden agenda" in Africa. In any case, these are already two aspects with which we can continue to work very well. Together with our partners in the European Union, "like-minded" partners such as the United States and Canada and perhaps others as well, we can make our African partners strong offers that reflect our values and interests and are convincing compared to other competitors. But it is also clear that we are only assisting our African partners. They are in the driving seat in overcoming the many challenges that persist in Africa – social, humanitarian, political, economic and so on. Our Guidelines therefore have to be accessible for our partners. And that is why we will of course also engage them in the forthcoming writing process.

MTA: Are there any specific aspects that are close to your heart?

CR: It is of particular importance to me that we become much clearer about the increased relevance of Africa and the increased confidence of African partners, both of which, by the way, I think are very justified and positive elements. We would like to move the discussion on these aspects in a direction that brings the public perception in Germany up to date with regard to policy on Africa and the image of Africa. For me, that means in particular moving away from an agenda set on "We have to help Africa" to one that embraces the following: Africa is becoming one of the centres of gravity in the multipolar world order of the 21st century, and we need the African states as partners to solve global challenges together. In other words, we need to move away from a help-centred agenda towards an active partnership that shapes global policy.

Ambassador Christoph Retzlaff spoke with Dr Denis Tull and Julia Fath of Megatrends Afrika on 14 August 2023.

„Wir müssen konkrete Angebote machen, ohne neue Abhängigkeiten zu schaffen.“

Karamba Diaby (SPD) im Interview mit Anna Hörter

Joint Futures 06, 04.10.2023

Im Vier-Fragen-Interview mit Megatrends Afrika unterstreicht Dr. Karamba Diaby (SPD) die Notwendigkeit sich den afrikanischen Partnern stärker zuzuwenden und ihnen aktiv zuzuhören. Er mahnt, die Interessen der 54 Staaten differenziert zu betrachten und nicht mehr von dem „einen Afrika“ zu sprechen.

Megatrends Afrika (MTA): Welche aktuellen Entwicklungen und Herausforderungen machen es nötig, dass Deutschland seine Afrikapolitik neu ausrichtet?

Dr. Karamba Diaby (KD): Afrikas Gewicht in der Welt wächst stetig. Der Kontinent verfügt über ein immenses Potenzial für erneuerbare Energien, Digitalisierung und landwirtschaftliche Produktion, über Rohstoffvorkommen und eine chancenreiche junge Bevölkerung. Die Afrikanische Union und andere Regionalorganisationen gewinnen international erheblich an Bedeutung.

Während der Corona-Pandemie ist viel Vertrauen in die globale Solidarität verloren gegangen. Wir beobachten, dass sich immer mehr afrikanische Staaten nach Alternativen zum „westlichen Modell“ umsehen. Bei den jüngsten Machtwechseln in Burkina Faso, Mali und Niger haben lokale Akteure auch Kritik an westlichen Partnerländern geübt. Seit Beginn seines Angriffskriegs auf die Ukraine steht zudem der Einfluss Russlands auf dem afrikanischen Kontinent bei uns auf der politischen Tagesordnung.

Doch globale Herausforderungen können wir nur gemeinsam lösen. Der Klimawandel wird Krisenherde verschärfen und Auswirkungen auf die 17 Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 haben. Um vorhandene Partnerschaften zu stärken und neue aufzubauen, müssen wir auf aktive Diplomatie setzen. Wir müssen afrikanischen Staaten konkrete Angebote machen, ohne neue Abhängigkeiten zu schaffen.

MTA: Wie sollte die deutsche Afrikapolitik neugestaltet werden, um die Zusammenarbeit mit afrikanischen Staaten zu verbessern und die nachhaltige Entwicklung in Afrika zu fördern?

KD: Die deutsche Afrikapolitik orientiert sich an den Zielen der afrikanischen Staaten selbst. Diese formulieren selbstbewusst Zukunftsstrategien, die wir mit unserer Afrikapolitik flankieren. Im Bereich Frieden und integrierte Sicherheit heißt das auch die Zusammenarbeit mit den einschlägigen Regionalorganisationen zu stärken. Sie kennen die lokalen Gegebenheiten am besten.

Weiterhin bleibt es wichtig, unser Engagement an den 17 Nachhaltigkeitszielen auszurichten, die Klimaversprechen einzuhalten und die Zusammenarbeit im Bereich der Globalen Gesundheit und der Erneuerbaren Energien zu fördern. Zentral ist dabei, unsere Afrikapolitik an den Erwartungen von Frauen und marginalisierten Gruppen auszurichten. Diese progressiven Inhalte greift die neue Afrikastrategie des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) auf und sollen auch in die Leitlinien der Bundesregierung einfließen. Dazu gehören Initiativen wie der Klimaclub von Bundeskanzler Olaf Scholz, das Bündnis für globale Ernährungssicherheit von Ministerin Svenja Schulze und unser Engagement für Just Energy Transition Partnerships.

MTA: Wie wollen Sie sicherstellen, dass die deutsche Afrikapolitik sowohl die eigenen Interessen als auch die Bedürfnisse und Prioritäten der afrikanischen Staaten und Gesellschaften berücksichtigt?

KD: Neu ist, dass wir unseren Partnern nicht nur unsere Konzepte aufzwingen. Wir hören den afrikanischen Staaten mit ihren individuellen Zukunftsstrategien zu und fragen: Wie lauten Eure Prioritäten? Was erwartet Ihr von einer Zusammenarbeit?

Die Anerkennung von kolonialen Kontinuitäten und die entscheidende Rolle von Frauen, der Jugend und indigenen Minderheiten werden endlich explizit benannt. Progressive Afrika-Politik bedeutet, dekolonial zu denken, also koloniale Kontinuitäten aufzubrechen; die 54 afrikanischen Länder und ihre Prioritäten differenziert zu betrachten und nicht immer nur von dem „einen Afrika“ zu sprechen. Und besonders: von den Menschen vor Ort zu lernen.

Es bedeutet, in der afrikapolitischen Betrachtung weg von der alleinigen Entwicklungszusammenarbeit zu kommen und weitere Handlungsfelder mitzudenken. Das Muster, wir müssten „Afrika helfen“, ist mehr als veraltet! Wir sollten die vielfältige Zivilgesellschaft aktiv miteinbeziehen. So gelingt eine Ausrichtung unserer Politik an den konkreten lokalen Bedürfnissen. Gleichzeitig gilt es, uns ehrlich zu machen und eigene Interessen im Dialog mit den Partnerländern klar zu benennen.

MTA: Welche blinden Flecken nehmen Sie in der deutschen Afrikapolitik wahr, die Sie gerne stärker auf die politische Agenda setzen würden?

KD: Im Bereich Digitalisierung und Digitalwirtschaft bietet der Kontinent enormes Potenzial, von dem Deutschland noch lernen kann. Diese Chancen ebenso wie der sozial gerechte Übergang zu Erneuerbaren Energien gehören auf unsere Agenda.

Auch im Ausbau der sozialen Sicherungssysteme bieten sich stärkere Kooperationen an. Das hat sich die Bundesregierung ausdrücklich vorgenommen. Deutschland kann bei der Stärkung der nationalen Gesundheitssysteme ein verlässlicher Partner sein. Bereits jetzt fördern wir die lokale Produktion von Impfstoffen, Medikamenten und Diagnostika. Wissenschafts- und Bildungs Kooperationen spielen dabei eine wichtige Rolle. Aber: Wir verlieren Vertrauen, wenn wir uns einerseits für Bildungs- und Forschungsförderung einsetzen; das aber andererseits nicht für Visa-Gerechtigkeit und vereinfachte Migrationsverfahren tun.

Die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik bleibt ein zentraler Bestandteil der deutschen Außenpolitik. Schwerpunkt sollte darüber hinaus eine faire Handelspolitik sein, die die nachhaltige Wertschöpfung in Afrika selbst zum Ziel hat. Die afrikanische Freihandelszone ist eine Chance für den Kontinent, die Deutschland zusammen mit der Europäischen Union stärker unterstützen sollte.

Dr. Karamba Diaby (SPD) ist Mitglied des Deutschen Bundestages und Mitglied im Auswärtigen Ausschuss, sowie dem Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Dieses schriftliche Interview wurde im August 2023 geführt und ist Teil unserer Mini-Serie „Vier Fragen“, in denen wir Abgeordnete nach ihren Prioritäten für die neuen Afrikapolitischen Leitlinien fragen.

„Afrika ist der junge Kontinent, der Zukunft verspricht.“

Christoph Hoffmann (FDP) im Interview mit Anna Hörter

Joint Futures 12, 19.10.2023

Im Vier Fragen-Interview skizziert Dr. Christoph Hoffmann (FDP) Erwartungen an eine strategische Erneuerung des deutschen Engagements auf dem afrikanischen Kontinent. Besonders wichtig seien ein ehrlicher Dialog mit den afrikanischen Partnern und Investitionen in Infrastrukturen.

Megatrends Afrika: Welche aktuellen Entwicklungen und Herausforderungen machen es nötig, dass Deutschland seine Afrikapolitik neu ausrichtet?

Dr. Christoph Hoffmann (CH): Afrika ist der junge Kontinent, der Zukunft verspricht. Wirtschaftlich benötigen wir neben Asien weitere Regionen, in denen die deutsche Industrie Lieferketten aufbauen kann. Beim Thema Energieversorgung mit grünem Strom und Wasserstoff sind Partnerschaften mit afrikanischen Ländern ökonomisch und ökologisch zwingend. Mit wirtschaftlicher Entwicklung durch freie Märkte und Handelsabkommen gelingt die Schaffung von Arbeitsplätzen. Industrialisierung, Modernisierung und Intensivierung der Landwirtschaft kann die Spirale der Armut in vielen Ländern Afrikas durchbrechen.

Gleichzeitig ist das stark gestiegene wirtschaftliche Engagement Chinas und das politisch-militärische Engagement Russlands in Afrika zu beobachten. Peking erzielt wirtschaftliche Gewinne auf Kosten afrikanischer Länder. Es extrahiert Bodenschätze, die in China weiterverarbeitet werden, und drängt Ländern kreditfinanzierte Infrastrukturprojekte auf, die ihre Verschuldungssituation bewusst verschlimmern. Russland buhlt um politischen Einfluss und versucht Europa und Afrika zu spalten –und das leider erfolgreich, wie Mali oder Burkina Faso zeigen. Hier sind die Bundesregierung und die Europäische Union (EU) gefordert. Sie müssen afrikanischen Partnern eine wertebasierte und spürbar bessere Alternative anbieten. Daran fehlt es zu oft.

MTA: Wie sollte die deutsche Afrikapolitik neugestaltet werden, um die Zusammenarbeit mit afrikanischen Staaten zu verbessern und die nachhaltige Entwicklung in Afrika zu fördern?

CH: Wir benötigen eine wirkliche Partnerzentrierung und müssen auf die Wünsche und Bedürfnisse unserer Partner hören. Eine Kooperation mit erhobenem Zeigefinger, in der Deutschland vorschreibt, was gute und was schlechte Entwicklung ist, bringt uns nicht weiter. Das bedeutet konkret: Unterstützung in der Industrialisierung der afrikanischen Wirtschaft. Hilfe beim Aufbau von Energienetzen und nachhaltiger Energieversorgung. Aber auch Beistand bei der Erschließung neuer Energiequellen, wenn die Regierungen diese zur Entwicklung ihrer Länder benötigen.

Mit der Global Gateway Initiative existiert bereits ein Pendant zu chinesischen Infrastrukturkrediten. Doch die Umsetzung muss einfacher, schneller und unbürokratischer werden. Politisch muss noch mehr passieren: Wir brauchen eine „positive Propaganda“ über den Wert von Demokratie und Selbstbestimmung. Wir müssen die Sorgen und Wünsche ernstnehmen, die an uns als Partner gerichtet werden. Und wir müssen Entwicklungszusammenarbeit und Außenwirtschaft stärker verzahnen, denn afrikanische Länder wollen keine Almosen, sondern Investitionen!

MTA: Wie wollen Sie sicherstellen, dass die deutsche Afrikapolitik sowohl die eigenen Interessen als auch die Bedürfnisse und Prioritäten der afrikanischen Staaten und Gesellschaften berücksichtigt?

CH: Das geht nur im Dialog und mit ganz viel Ehrlichkeit. Deutschland muss seine Interessen eindeutig formulieren – so, wie es unsere afrikanischen Partner seit langem tun. Bislang haben wir ihnen aber nicht richtig zugehört und dachten, wir wüssten besser, was diese Länder brauchen. Eine Politik des erhobenen Zeigefingers ist neokolonial und verkennt, dass wir Afrika mehr brauchen als umgekehrt!

Anschließend müssen wir schauen, wie die jeweiligen Interessen zusammengebracht werden können. Es ist ganz klar, dass wir nicht auf Kosten der Bevölkerung oder der natürlichen Ressourcen unserer Partnerländer agieren können. Das ist aber auch nicht nötig. Beispiel Erneuerbare Energie: Die riesigen Potentiale bei Photovoltaik, bei Wind- und Wasserkraft reichen sowohl für die heimische Bevölkerung als auch für den Export. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit kann einen Beitrag zum Aufbau von Energienetzen leisten, der überschüssige Strom wird exportiert oder fließt in die Erzeugung von Wasserstoff.

MTA: Welche blinden Flecken nehmen Sie in der deutschen Afrikapolitik wahr, die Sie gerne stärker auf die politische Agenda setzen würden?

CH: Ich möchte hier zwei Punkte nennen. Erstens, der Aufbau einer lokalen Wirtschaft und von Wertschöpfungsketten bleibt unterbeleuchtet. Dabei sind die Forderungen vieler afrikanischer Partner eindeutig: Wir wollen Investitionen, wir wollen Arbeitsplätze und die Möglichkeit, unsere Rohstoffe zu veredeln und erst dann zu exportieren.

Das schafft die Entwicklungszusammenarbeit aber nicht alleine. Dafür benötigen wir einen Ausbau der Investitions- und Exportgarantien aus dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) heraus. Wir benötigen mehr Mut – auch in der Finanzierung von Projekten oder von neuen Standorten. Ein Mentalitätswandel hin zu mehr Risikoorientiertheit ist dabei ganz wichtig.

Zweitens muss auch die personelle Situation in unseren Botschaften stärker thematisiert werden. Angestellte, Techniker und auch Studenten müssen zeitnah reisen können, um Wissenstransfer und Fachkräfteeinwanderung zu ermöglichen. Ein wichtiger Schritt wäre die Digitalisierung des gesamten Verfahrens in einer Linie, von der Botschaft bis hin zur deutschen Kommune – mit direktem Zugriff auf alle benötigten Dokumente. Es kann nicht sein, dass Visaverfahren mehrere Monate dauern, weil Originaldokumente per Post hin- und hergeschickt werden.

Dr. Christoph Hoffmann (FDP) ist Mitglied des Deutschen Bundestages und amtierender Vorsitzender des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Dieses schriftliche Interview wurde im August 2023 geführt und ist Teil unserer Mini-Serie „Vier Fragen“, in denen wir Abgeordnete nach ihren Prioritäten für die neuen Afrikapolitischen Leitlinien fragen.

„Es ist Zeit, ein neues Kapitel der Zusammenarbeit aufzuschlagen.“

*Agnieszka Brugger (Bündnis 90/Die Grünen) im Interview mit Anna Hörter
Joint Futures 16, 26.10.2023*

Im Vier Fragen-Interview fordert Agnieszka Brugger (Bündnis 90/Die Grünen), dass mit den Afrikapolitischen Leitlinien Akzente für ein grundlegend neues Verständnis von Partnerschaftlichkeit gesetzt werden: Wertschätzung, Ehrlichkeit und Fairness sollten Leitwerte sein.

Megatrends Afrika (MTA): Welche aktuellen Entwicklungen und Herausforderungen machen es nötig, dass Deutschland seine Afrikapolitik neu ausrichtet?

Agnieszka Brugger (AB): Wenn sich in einer multipolaren Welt internationale Krisen verschärfen und globale Herausforderungen immer größer werden, brauchen wir starke und handlungsfähige Allianzen mehr denn je. Aus europäischer Perspektive ist dabei die Kooperation mit unserem afrikanischen Nachbarkontinent von besonderer Bedeutung. Nicht erst der brutale russische Angriffskrieg und seine verheerenden internationalen Folgen zeigen, wie wichtig verlässliche Partner sind, um die regelbasierte internationale Ordnung zu schützen und zu erhalten. In den letzten Jahren hat die Europäische Union (EU) sowohl regional, als auch politisch, wirtschaftlich und gesellschaftlich zu viele Lücken gelassen, die teilweise von Staaten wie China und Russland genutzt worden sind. Dabei hat Deutschland in vielen afrikanischen Staaten einen hervorragenden Ruf, bleibt aber sowohl innerhalb der EU als auch in den bilateralen Beziehungen hinter seinen Möglichkeiten zurück.

Zugleich müssen die Folgen und Verbrechen der europäischen Kolonialzeit aufgearbeitet werden. Wir müssen uns ernsthaft mit der Kritik auseinandersetzen, dass der globale Norden sich nicht an seine eigenen Werte hält und eigene kurzfristige Interessen in ungerechten Machtstrukturen durchsetzt.

Es ist Zeit, ein neues Kapitel der Zusammenarbeit aufzuschlagen: Statt die Debatten von gestern fortzuführen, gilt es mit fairer Kooperation, mehr Selbstkritik und ehrlicher Auseinandersetzung mit den eigenen Zielkonflikten voranzugehen.

MTA: Wie sollte die deutsche Afrikapolitik neugestaltet werden, um die Zusammenarbeit mit afrikanischen Staaten zu verbessern und die nachhaltige Entwicklung in Afrika zu fördern?

AB: Um es etwas zugespitzt und damit auch nicht ganz präzise zu formulieren: Bisher werden Fragen nach der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, fairen Handelsbeziehungen, feministischen Ansätzen und einer ehrlichen Aufarbeitung der Kolonialverbrechen belächelt und in ihrem immensen Potential vernachlässigt. Auf der anderen Seite scheinen Investitionsanreize und die gezielte Förderung wirtschaftlicher Kooperation grundsätzlich kritisch beäugt zu werden. Dabei könnten all diese Aspekte, gemeinsam und jeweils klug umgesetzt, sowohl afrikanischen wie europäischen Werten und Interessen besser gerecht werden, als die bisherige Politik.

Ein Zeichen echter Partnerschaftlichkeit ist die verstärkte Zusammenarbeit mit Regionalorganisationen wie der Afrikanischen Union (AU), der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) oder der Intergovernmental Authority on Development (IGAD). Gemeinsame Handlungsfelder sind zum Beispiel Vermittlung in Konflikten und die Unterstützung regionaler Initiativen wie den ersten Afrikanischen Klimagipfel in Nairobi. Dort, wo keine oder wenig Kooperation mit staatlichen Institutionen möglich ist, arbeiten wir verstärkt mit

der Zivilgesellschaft zusammen. Dieses einfache Prinzip wird in der Politik viel zu oft vernachlässigt: Die Menschen vor Ort wissen eigentlich immer am besten, was sie brauchen.

Zur Lösung globaler Probleme, von denen gerade viele afrikanische Staaten überproportional betroffen sind, müssen wir ungerechte Machtstrukturen abbauen sowie wirtschaftliche Zusammenarbeit und Investitionen fördern. Dazu gehört auch eine nachhaltige Reform der Weltbank und ein neuer, umfassender und fairer Weg der Entschuldung für hochverschuldete Staaten des Globalen Südens.

MTA: Wie wollen Sie sicherstellen, dass die deutsche Afrikapolitik sowohl die eigenen Interessen als auch die Bedürfnisse und Prioritäten der afrikanischen Staaten und Gesellschaften berücksichtigt?

AB: Für gute Zusammenarbeit braucht es gegenseitige Wertschätzung, Ehrlichkeit und Fairness. Wir sollten uns vor allem auf die vielen drängenden Themen konzentrieren, die beide Kontinente betreffen und zum beiderseitigen Vorteil bearbeitet werden können. Dies gilt gerade in einer Welt, in der geopolitische Spannungen und Konkurrenzen zunehmen. Mehr denn je brauchen wir verlässliche Partner, auch zum Schutz unserer langfristigen Interessen wie den Erhalt einer regelbasierten internationalen Ordnung, die Sicherung des eigenen Wohlstands zu nachhaltigen und fairen Bedingungen, bei Rohstoffabbau, der Wasserstoffproduktion oder der Gestaltung von Migration. Mit bilateralen Energiepartnerschaften können wir zum Beispiel Lösungsansätze schaffen, von denen alle Partner sogar mehrfach profitieren.

Es zeigt sich, dass vielen vermeintlich wohlklingenden Versprechen von Staaten wie China und Russland nun die Enttäuschung folgt. Hier können wir eine attraktivere und fairere Partnerschaft anbieten hin zu einer nachhaltigen und klimafreundlichen Entwicklung mit echten Zukunftsperspektiven. Gleichzeitig kann es aber auch keine Kooperation um jeden Preis geben, bei der Menschenrechtsverletzungen, Ausbeutung oder Umweltzerstörung ausgeblendet werden. Die Intensität und Tiefe unserer Zusammenarbeit sollte sich an der Übereinstimmung von Werten und Interessen orientieren, auch wenn wir mit allen Staaten im Gespräch sein müssen.

MTA: Welche blinden Flecken nehmen Sie in der deutschen Afrikapolitik wahr, die Sie gerne stärker auf die politische Agenda setzen würden?

AB: Es beginnt damit, dass wir aufhören, über „Afrika“ zu sprechen. Es ist ein riesiger Kontinent mit über 50 Staaten, mit extrem unterschiedlicher Geschichte, politischer Verfasstheit und Herausforderungen. So bleiben Afrikapolitische Leitlinien immer sehr abstrakt und können nur grundsätzliche Leitprinzipien beschreiben. Sie müssen im Zusammenhang mit anderen Grundsatzdokumenten gelesen werden, welche die internationale Politik Deutschlands beschreiben. Gezielte Regionalstrategien wie die neue Sahel-Strategie der Bundesregierung sind deshalb besonders sinnvoll.

Immer wieder wird die Chance übersehen, von der Expertise und den Erfahrungen afrikanischer Staaten, zum Beispiel mit Blick auf die Bekämpfung von Epidemien zu profitieren.

Gleichzeitig erfährt die Verschuldungssituation und die Gestaltung nachhaltiger internationaler Finanzbeziehungen viel zu wenig politische Aufmerksamkeit – gemessen an ihrer Relevanz.

Nach wie vor ist die Kohärenz zwischen den Ressorts ausbaufähig, auch wenn sich einiges zum Besseren verändert hat. Noch mehr fehlt es an einheitlichen europäischen Positionen und einer echten Aufarbeitung der Kolonialzeit. Dies hat sich auch jüngst im Sahel gezeigt, auch wenn die Ursachen für die multiplen Probleme dort noch viel komplexer sind. Zur Aufarbeitung unserer Versäumnisse in der Region gehört die Abkehr von einem extrem

verkürzten Sicherheitsbegriff. Dazu zählen Fragen nach dem Umgang mit korrupten Eliten und illegitimen oder nur teil-legitimierten Ordnungen sowie dem Potential und den Schwierigkeiten, die mit dezentralen Ansätzen verbunden sind.

Agnieszka Brugger (Bündnis 90/Die Grünen) ist Mitglied des Deutschen Bundestages und stellvertretende Vorsitzende ihrer Fraktion. Sie ist Mitglied im Verteidigungsausschuss und stellvertretendes Mitglied im Auswärtigen Ausschuss. Dieses schriftliche Interview wurde im September 2023 geführt und ist Teil unserer Mini-Serie „Vier Fragen“, in denen wir Abgeordnete nach ihren Prioritäten für die neuen Afrikapolitischen Leitlinien fragen.

„Die deutsche Afrikapolitik muss geostrategischer gedacht werden!“

Katja Leikert (CDU) im Interview mit Anna Hörter

Joint Futures 19, 02.11.2023

Im Vier Fragen-Interview mit Megatrends Afrika fordert Dr. Katja Leikert (CDU) ein klares Selbstverständnis von den strategische Interessen Deutschlands. Für eine zukunftsfähige Afrikapolitik sollten wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklungszusammenarbeit enger verzahnt werden.

Megatrends Afrika: Welche aktuellen Entwicklungen und Herausforderungen machen es nötig, dass Deutschland seine Afrikapolitik neu ausrichtet?

Dr. Katja Leikert: Afrikas Staaten werden zu Recht immer selbstbewusster und fordern mehr Respekt und größere Mitbestimmungsrechte auf globaler Ebene ein. In Europa reden wir uns seit Jahren ein, wir würden diese Forderungen ernst nehmen. Doch das tun wir nur sehr bedingt. In vielen Bereichen sind wir noch immer zu paternalistisch und beharren auf unseren Privilegien. Das schadet unserer Glaubwürdigkeit und unseren Beziehungen. Mit einem immer stärker aufstrebenden afrikanischen Kontinent – dessen zukünftige Entwicklung starke Auswirkungen auch auf Europa haben wird – können wir uns das nicht länger erlauben.

Eine akute Herausforderung ist die Zukunft unseres Engagements im Sahel. Die dramatischen Entwicklungen der letzten Monate zeigen deutlich, dass es für uns dort so nicht weitergeht. Ein vollständiger Rückzug aus der Region ist jedoch keine Lösung. Das Risiko ist zu groß, dass die Instabilität des Sahel auch auf die Küstenstaaten Westafrikas übergreift. Wir sollten aktiv bleiben, aber brauchen dafür endlich eine vernünftige Strategie.

MTA: Wie sollte die deutsche Afrikapolitik neugestaltet werden, um die Zusammenarbeit mit afrikanischen Staaten zu verbessern und die nachhaltige Entwicklung in Afrika zu fördern?

KL: Unser starkes Engagement in der Entwicklungszusammenarbeit hat viel Gutes erreicht, aber wir müssen stärker darüber hinausdenken. Es reicht nicht aus, wenn unsere Bundesregierung die enormen wirtschaftlichen Chancen des afrikanischen Kontinents nur anerkennt. Sie muss aktiver deutsche Firmen mit ins Boot zu holen, um diese Chancen auch zu nutzen.

Privatwirtschaftliches Engagement ist für eine rasche und zugleich nachhaltige Entwicklung unabdingbar. Nur so können zeitnah komplexere Wertschöpfungsketten in den jeweiligen afrikanischen Staaten realisiert werden.

Ein erster Schritt hierbei wäre es, unsere Entwicklungszusammenarbeit enger mit Maßnahmen der Außenwirtschaftsförderung zu verzahnen. Wir sollten für deutsche Unternehmen, die in Afrika aktiv werden wollen, eine zentrale Anlaufstelle einrichten, die den Zugang zu Informationen und Fördermitteln massiv erleichtert. Bisher ist dies gerade für kleine und mittelständische Unternehmen noch eine zu große Hürde.

MTA: Wie wollen Sie sicherstellen, dass die deutsche Afrikapolitik sowohl die eigenen Interessen als auch die Bedürfnisse und Prioritäten der afrikanischen Staaten und Gesellschaften berücksichtigt?

KL: Wir müssen uns unserer eigenen geostrategischen Interessen in diesem Kontext überhaupt bewusster werden und diese klarer definieren. Erst dann können wir unser entwicklungs- und wirtschaftspolitisches Engagement in Afrika auch strategischer denken. Die

aktuelle Zerfaserung des deutschen, aber auch europäischen Engagements vor Ort führt zur Verschwendung von ungenutzten Potenzialen.

Gleichzeitig müssen wir verstärkt darauf achten, afrikanische Partner nicht zu bevormunden, sondern auch mit divergierenden Interessen konstruktiv umzugehen. Hier braucht es die Bereitschaft auf unserer Seite, maßgeschneiderte Kooperationskonzepte erarbeiten. Gerade bei Fragen der wirtschaftlichen Entwicklung und des Klimaschutzes braucht es manchmal mehr Verständnis für die Position des Gegenübers.

Dabei ist es die Aufgabe beider Seiten, bei jeglichen Projekten auch auf die sozialen Auswirkungen zu achten. Wenn beispielsweise der Aufbau von grüner Wasserstoffproduktion in manchen afrikanischen Staaten zu Wasserverknappung und sozialer Verdrängung führen würde, muss dies in den Planungen frühzeitig und mit Nachdruck angesprochen werden.

MTA: Welche blinden Flecken nehmen Sie in der deutschen Afrikapolitik wahr, die Sie gerne stärker auf die politische Agenda setzen würden?

KL: Die französische Präsenz in Afrika nimmt ab. Das wird in Deutschland zwar wahrgenommen; was daraus für uns folgt, wird nicht entschlossen genug diskutiert. Hier braucht es zuerst eine umfassende Analyse, was die von Präsident Macron vor einigen Monaten angekündigte neue französische Strategie für uns wirklich bedeutet. Und dann gilt es ein klares Selbstverständnis davon zu entwickeln, wie wir uns vor dem Hintergrund dieser Änderungen in Afrika neu aufstellen können, wollen und müssen.

Ein weiterer blinder Fleck, wie oben bereits angeschnitten, ist die zu kurz greifende staatliche Unterstützung für deutsche Unternehmen, die in Afrika aktiv werden wollen. Das Potenzial ist in vielen afrikanischen Märkten riesig. Auch Interesse ist in der deutschen Wirtschaft vielerorts gegeben. Die bisher verfügbaren Instrumente der Außenwirtschaftsförderung sind jedoch an vielen Stellen nicht ausreichend. Hier sollte die Bundesregierung dringend nachbessern.

Dr. Katja Leikert (CDU) ist Mitglied des Deutschen Bundestages. Sie ist Mitglied im Auswärtigen Ausschuss und dort für die CDU/CSU Bundestagsfraktion Berichterstatterin zu Grundsatzfragen der deutschen Afrikapolitik. Dieses schriftliche Interview wurde im September 2023 geführt und ist Teil unserer Mini-Serie „Vier Fragen“, in denen wir Abgeordnete nach ihren Prioritäten für die neuen Afrikapolitischen Leitlinien fragen.

Anspruchsvoll, aber notwendig: Impulse für die Einbindung afrikanischer Diaspora-Gruppen

Susan Bergner

Joint Futures 22, 09.11.2023

Afrikanisches Diaspora-Engagement in Außenpolitiken steht bisher am Rande der deutschen Afrikapolitik. Susan Bergner ordnet in diesem Joint Futures Beitrag ein, welches Potential in Diaspora-Gruppen als transnationale Akteur*innen steckt und wie sie in politische Prozesse integriert werden können.

Die neuen Afrikapolitischen Leitlinien sollen den Wandel in der Welt mitgestalten und dem deutschen Handeln einen kohärenten und strategischen Rahmen geben. Damit Deutschland diesem Anspruch gerecht wird, muss die Bundesregierung offen dafür sein, die deutsche und afrikanische Zivilgesellschaft in politische Prozesse einzubeziehen. Nur in Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Gruppen lässt sich die Bandbreite und Komplexität transnationaler Herausforderungen besser erkennen. Mit dem Wissen über diasporische Gemeinschaften können Handlungsfelder kontextspezifischer und innovativer ausgestaltet werden.

Diaspora-Vertreter*innen sind hier als politische Gruppen noch weitestgehend von der afrikapolitischen Außenpolitik der Bundesregierung ausgeschlossen. Mit Diaspora-Gruppen sind vertriebene oder freiwillig migrierte Gemeinschaften der ersten oder späteren Generationen gemeint, die transnationale Verbindungen und Identitäten zu einem (vorgestellten) Heimatland pflegen. Wer zählt also nicht zur Diaspora?

Migrant*innen, die keinen Bezug zum Heimatland pflegen und innerstaatliche Migrant*innen sind nicht Teil der Diaspora. Auch die meisten religiösen Gemeinschaften, insofern sie nicht ein Territorium umschließen, gehören nicht dazu. Ein zentrales Charakteristikum von diasporischen Gemeinschaften ist der aktive und freiwillige Rückbezug auf die (vorgestellte) Heimat in Form von Verbindungen zu Verwandten, aber auch durch politisches Engagement. Für die Außenpolitik der Bundesregierung sind daher besonders jene Diaspora-Gruppierungen relevant, die sich in der politischen Arbeit auf die Heimatländer oder internationale Herausforderungen konzentrieren.

Warum ist die Diaspora eine wichtige Partnerin?

Erstens schlummert in politisch mobilisierten Diaspora-Vertreter*innen ein großes ungenutztes Potenzial. Diaspora-Organisationen können unter bestimmten Voraussetzungen als Brücken dienen; wenn sie gute Kontakte zu den lokalen Gemeinschaften pflegen, können sie Zugänge zu schwer erreichbaren Gebieten oder Gruppierungen ermöglichen. Dies war der Fall bei jungen somalischen Kämpfer*innen, welche von der somalischen Diaspora in Norwegen durch ein Bildungsprojekt und Unterstützung zum Lebensunterhalt erreicht wurden. Das Projekt ermöglichte dieser schwer zugänglichen Gruppe, sich aus dem Kreislauf der Gewalt zu lösen. Eine vermittelnde Rolle in bilateralen Beziehungen gelingt dann besonders gut, wenn beide Staaten demokratisch sind. Zwar ist ein demokratisches System keine alleinige Bedingung, erleichtert jedoch den Handlungsspielraum für das Diaspora-Engagement.

Zweitens hat sich Deutschland zu einer feministischen Außen- und Entwicklungspolitik verpflichtet, in deren Zentrum auch die marginalisierte Zivilgesellschaft einen Platz finden muss. Hier kann die Bundesregierung ihrem eigenen Anspruch gerecht werden, indem sie sich systematischer mit Diaspora als marginalisierter Zivilgesellschaft auseinandersetzt. Gerade das Ziel, postkoloniale Realitäten zu reflektieren, kann mit afrikanischen Diaspora-Zusammenschlüssen angegangen werden, die oft ein postkoloniale Erinnerung in ihre

Arbeit integrieren. So ordneten afro-diasporische Vertreter*innen die Diskriminierung von Schwarzen Geflüchteten aus der Ukraine als Folge des europäischen Kolonialismus ein. Sie zeigten damit auf, dass die Bundesregierung kaum in der Lage ist, im Krisenfall adäquat auf marginalisierte Gruppen einzugehen, da koloniale Strukturen zum Beispiel durch Polizeigewalt weiterwirken. Gleichzeitig war die Frage der Zuständigkeit nur schwer von staatlichen Institutionen zu beantworten. Diasporische Organisationen übernahmen daher vorübergehend staatliche Aufgaben, um den Schutz und die Unterstützung für diese Gruppe zu gewährleisten.

Drittens sollte sich Deutschland auch im internationalen Vergleich messen lassen. Die Herkunftsstaaten haben längst damit begonnen, afrikanische Diaspora-Gruppen durch eigene Institutionen in ihren Politiken zu verankern. Die Afrikanische Union (AU) hat neben der Ankündigung, Diaspora-Repräsentant*innen als sechste Region Afrikas zu erfassen, auch das Direktorat für Bürger*innen und Diaspora-Gruppen ins Leben gerufen. Gemeinsame Interessen zeichnen sich gerade ab, wenn Herkunftsstaaten an der Einbindung von zivilgesellschaftlichen Diaspora-Engagement in Fragen der nachhaltigen Entwicklung, in der humanitären Hilfe oder in Friedensprozesse interessiert sind. Zum Beispiel tritt Frankreich über Entwicklungsprogramme mit Diaspora-Akteur*innen in Kontakt und die USA haben im September 2023 einen Advisory Council on African Diaspora Engagement gegründet, der die Partnerschaft zwischen Afrika und den USA voranbringen soll. Die Europäische Union (EU) fördert mit der European Union Global Diaspora Facility ein Pilotprojekt zum entwicklungspolitischen Engagement der Diaspora. Schließlich bildet der Globale Migrationspakt der Vereinten Nationen, der Diaspora-Gruppen als Partner*innen anerkennt, die Grundlage für vielfältige Angebote und Partnerschaften der Internationalen Organisation für Migration (IOM). Auch Nichtregierungsorganisationen wie der Danish Refugee Council sind in diesem Rahmen über ein eigenes Diaspora-Programm mit Beirat aktiv.

Afrikanische Diaspora-Landschaft in Deutschland

Die politisch mobilisierte afrikanische Diaspora in Deutschland ist in unterschiedlichen formellen, aber auch informellen Zusammenschlüssen strukturiert. Einerseits kommen Diaspora-Vertreter*innen als Organisationen in Vereinen zusammen. Während das Network African Rural and Urban Development (NARUD e.V.) eine überregionale Ausrichtung mit



Berlin, 2023: Ein Graffiti der Künstler*innen Eme Freethinker und Carribean Vandals am Mauerpark. © picture alliance / SZ Photo | Rolf Zöllner

einem Fokus auf die entwicklungspolitische Bildung und Zusammenarbeit hat, gibt es auch zahlreiche länderspezifisch ausgerichtete Organisationen. Zum anderen sind afrikanische Dachverbände präsent, um eine stärkere politische Stimme einzunehmen. Hier sind die Dachverbände The African Network of Germany (TANG e.V.), das Bündnis für Entwicklungspolitik mit Afrika (BEA e.V.) oder die Afrikanisch-Deutschen Arbeitsgemeinschaft (A.D.A.G.E.) zu nennen. Lose Netzwerke sind ebenso Teil der afrikanischen Diaspora-Gemeinschaften, die sich ad hoc und themenbezogen bilden. So hat sich das African Diaspora Steering Committee zu Migration und Arbeitsmobilität gebildet. Schließlich sind auch informelle Initiativen im Diaspora-Engagement sichtbar, wie die Initiative Care & Repair Decolonial Think Tank. Neben diesen gemeinnützigen und oftmals ehrenamtlich getragenen Zusammenschlüssen gibt es diasporische Unternehmen, die transnational aktiv sind.

Bei aller Heterogenität ist eine Gemeinsamkeit erkennbar: die Kombinationen aus außen- und innenpolitischen Themen. Dabei arbeiten Diaspora-Gruppen mit verschiedensten Instrumenten wie projektbasiertem Arbeiten, Beratung, Schreiben von Berichten, Advocacy, Präsenz in anderen Gremien und Netzwerken oder Veranstaltungen.

Potenzial und Grenzen diasporischen Engagements

Diaspora Engagement kann verschiedenste Politikbereiche umfassen:

Als humanitäre Akteurin ist die sudanesishe Diaspora seit Ausbruch des Konflikts im April 2023 in den Bereichen Gesundheit, Advocacy, Informationsvermittlung und der Bereitstellung von finanzieller Mittel aktiv geworden. Gleichzeitig können diasporisch-humanitäre Organisationen mitunter gegen den Grundsatz der Neutralität in der humanitären Hilfe verstoßen, wenn sie nur ausgewählte Gruppen versorgen.

Im Bereich der nachhaltigen Entwicklung spielen Diaspora-Organisationen ebenso eine gewichtige Rolle. Die marokkanische Diaspora in der ländlichen Soussi Region war schon in den 1980er und 1990er Jahren ein Katalysator für die innovative Transformation der ländlichen Infrastruktur und sorgte für den Bau von Straßen, Wasser- und Stromversorgung. Als demokratische Kraft hat wiederum die ägyptisch-koptische Diaspora durch Debatten und die Anrufung des Internationalen Strafgerichtshofs, die Menschenrechte von Anhänger*innen der christlich-religiösen Gemeinschaft gefördert.

Diaspora-Gruppen können allerdings auch demokratische und nicht-demokratische Ziele und Mittel vereinen. Mitunter fördern sie auch autoritäre Regime. Ein prominentes Beispiel sind etablierte Vereine der eritreischen Diaspora in Deutschland, welche durch das Spendensammlungen oder regierungsnaher Öffentlichkeitsarbeit die Diktatur unterstützen.

Im gewaltsamen Konflikt zwischen den Volksgruppen der Tiv und Jukun in Nigeria, der 2001 zu einem Massaker an der Tiv Volkgruppe führte, hat sich die nigerianische Tiv Diaspora lokal und auch international für einen Friedensprozess eingesetzt. In Postkonflikt-Gesellschaften können Diaspora-Gruppen einen wichtigen Beitrag zum Wiederaufbau des Landes leisten. Die Rücküberweisungen aus der Diaspora in den USA haben in Liberia zum Wiederaufbau, zur Rückkehr von Geflüchteten aus Nachbarstaaten, zur Gründung von Kleinstunternehmen oder zur Verringerung der Perspektivlosigkeit junger Familienmitglieder beigetragen. Doch in der Rolle als Mitgestalter von Friedensprozessen im Herkunftsland können neben den beschriebenen positiven auch negative Auswirkungen auftreten, wie die Unterstützung gewalttätiger Konfliktparteien, selektive und diskriminierende philanthropische Arbeit oder Spill-Over Effekte auf die Staaten, in denen Diaspora-Gemeinschaften leben.

Diese Schlaglichter zeigen bereits die Bandbreite der Handlungsfelder und deuten auf die Komplexität des transnationalen Diaspora-Engagements hin. Damit wird klar: Der Einbezug der Diaspora in politische Prozesse kann sich lohnen, ist aber auch sehr anspruchsvoll.

Handlungsfelder und blinde Flecken

Afrikanische Diaspora-Organisationen in Deutschland haben vor allem Zugang zu entwicklungspolitischen Akteuren der Bundesregierung. Ein Flaggschiff der Diaspora-Zusammenarbeit ist die Plattform WIDU.africa, die Kleinstunternehmen in teilnehmenden afrikanischen Ländern mit Unterstützung der Diaspora finanziell fördert. Der Austausch mit Diaspora-Gruppen erfolgt über Gesprächsrunden oder Foren wie dem Diaspora Summit 2022.

Außerhalb dieses Engagements sind bisher von anderen außenpolitischen Institutionen noch keine nennenswerten Vorstöße zur Einbindung von Diaspora-Vertreter*innen erkennbar.

Zwei blinde Flecken zeigen exemplarisch, wo Diaspora-Vertreter*innen mehr Aufmerksamkeit in der afrikanisch-deutschen Kooperation erhalten können:

Als schnelle und agile humanitäre Akteure sind sudanesisch Diaspora-Vereine aufgefallen. Sie haben enge Verbindungen zu lokalen Gemeinschaften im Herkunftsland, ein gutes Verständnis für logistische Herausforderungen, starke Freiwilligennetzwerke und technische Expertise. Ein weiteres Handlungsfeld ist der Mangel an Partnerschaften und Zusammenarbeit mit Organisationen der humanitären Hilfe. Das Potenzial von Diaspora-Engagement in humanitären Not- und Krisensituationen kann durch eine systematische Verknüpfung mit der internationalen Infrastruktur besser genutzt werden. Die Einrichtung von agilen humanitären Koordinierungsmechanismen durch das Auswärtige Amt (AA), die es Diaspora-Organisationen ermöglichen, sich an internationalen humanitären Bemühungen zu beteiligen, wäre hier ein wegweisender Schritt.

Der Einbezug von Diaspora-Gruppen als Akteure der Friedensförderung ist eine anspruchsvolle Aufgabe. Dabei kann Deutschland über das AA und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) eine unterstützende Rolle einnehmen. Die differenzierte Einbeziehung der Diaspora kann dabei auf mehreren Eckpfeilern aufbauen. Erstens braucht es fortlaufende Einschätzungen zu den Zielen und Tätigkeiten der Diaspora-Akteur*innen, die in die außenpolitischen Analysen des AA einfließen. So kann der dynamischen Konfliktsituation Rechnung getragen werden. Zweitens ist es wichtig, durch eine wissenschaftlich-ethische Begleitung über mögliche intra-diasporische Spannungen und über unterschiedliche Zugänge zu Diaspora-Gruppen informiert zu sein. Drittens sollte ein inklusiver Friedensprozess auch Aussöhnungsstrategien für diasporische Gemeinschaften vorsehen. Hierzu sollte das BMZ diasporische Versöhnung in die entwicklungspolitische Friedensarbeit integrieren.

Ein erster Schritt zur Einbindung von afrikanischen Diaspora-Gruppen in die Gestaltung deutscher Afrikapolitik sollte ein gegenseitiges Kennenlernen sein, das vom AA koordiniert wird. Denkbar wäre hier eine Miniserie an Veranstaltungen mit wechselnden Themenschwerpunkten, zum Beispiel zu Zielen und Interessen der afrikanischen Diaspora, einer fachlichen Kommentierung der Afrikapolitischen Leitlinien aus Sicht der Diaspora und zu Möglichkeiten der Zusammenarbeit. Längerfristig würde es sich lohnen, in eine Datenbank zu (afrikanischen) Diaspora-Expert*innen zu investieren. Nach dem Vorbild des Brussels Binder könnte ein Pilotprojekt finanziert werden, das zur verstärkten Sichtbarkeit und zum erleichterten Zugang zur Expertise der politisch mobilisierten Diaspora beiträgt. Der Deutsche Bundestag ist ein weiterer Ort, an dem Diaspora-Expertise in die thematische Arbeit einfließen sollte, zum Beispiel durch Fachgesprächskreise. Die Einbindung von Diaspora-Gruppierungen ist also kein Selbstläufer, lohnt sich jedoch, um agiler mit den sich schnell verändernden internationalen Herausforderungen Schritt zu halten.

Susan Bergner ist Doktorandin am Exzellenzcluster SCRIPTS an der Freien Universität Berlin. Ihr Forschungsschwerpunkt liegt auf afrikanischen Diaspora-Gruppen im internationalen politischen Gefüge.

Ein integrierter Ansatz für die deutsche Afrikapolitik

Julian Bergmann

Joint Futures 34, 13.12.2023

Die deutsche Afrikapolitik braucht ein neues Ambitionsniveau für kohärentes Handeln, fordert Julian Bergmann. Notwendig ist ein integrierter Ansatz, der unterschiedliche Politikfelder stärker miteinander verzahnt. Dafür braucht es ein ressortübergreifendes Narrativ und neue Institutionen und Verfahren zur Koordinierung der deutschen Afrikapolitik.

Die Fortschreibung der afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung bietet die Chance, die Kohärenz der deutschen Afrikapolitik zu stärken. Die vergangenen Jahre haben gezeigt, dass der Anspruch, ressortgemeinsam zu handeln, in der Praxis nicht immer vollumfänglich eingelöst wird. Der Wille zum ressortgemeinsamen Handeln ist zwar vorhanden – wie Analysen in Partnerländern deutlich machen – aber eine Verständigung auf konkrete gemeinsame Ziele und Wirkungslogiken auf politischer Ebene fehlt oft und kann diesem deshalb entgegenstehen. Eine Stärkung der Kohärenz ist dringend notwendig.

Kakophonie deutscher Afrikapolitik

Dies liegt auch an der Kakophonie der strategischen Ausrichtung der deutschen Afrikapolitik, die sich aus dem Ressortprinzip ergibt. In den letzten zehn Jahren sind unter drei Bundesregierungen insgesamt zehn unterschiedliche afrikapolitische Strategien, Leitlinien und Eckpunktepapiere veröffentlicht worden: von den afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung (2014, 2019) über das Eckpunktepapier Wirtschaftliche Entwicklung Afrikas im Rahmen des Compact with Africa (2017) hin zu ressortspezifischen Strategien des Bundesministeriums der Verteidigung (2015), des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2017, 2023), des Bundesministeriums für Wirtschaft (2017), des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (2019) und des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (2020).

Diese Strategiefülle macht zwar die stark gewachsene Bedeutung deutlich, die dem Kontinent in der deutschen Außenpolitik zukommt. Gleichzeitig produziert sie auch Inkohärenzen. Eine vergleichende Analyse dieser Strategien hat gezeigt, dass es ressortübergreifend zwar große Übereinstimmungen bezüglich der identifizierten Herausforderungen in Afrika gibt. Gleichzeitig bestehen deutliche Unterschiede in Bezug auf die konkreten Zielrichtungen und die Wirkungslogiken deutscher Afrikapolitik, die von nachhaltigem Frieden über Sicherheit und Stabilität hin zu wirtschaftlicher Entwicklung reichen. Auch zentrale Wertmaßstäbe wie die Wahrung und der Schutz von Menschenrechten und der „do no harm“-Grundsatz finden sich nicht in allen Strategien wieder.

Es braucht ein neues Ambitionsniveau für kohärentes Handeln

Daher ist ein neues Ambitionsniveau für kohärentes Handeln in der deutschen Afrikapolitik notwendig – hin zu einem integrierten Ansatz, der die unterschiedlichen Politikfelder in Bezug auf die Afrikapolitik stärker und langfristig miteinander verzahnt. Der Anspruch eines integrierten Ansatzes in der Außenpolitik ist nicht neu und findet sich in Strategien anderer europäischer Länder und auch der EU, oft im Kontext des Umgangs mit fragilen und konfliktbetroffenen Staaten. Auch die dieses Jahr veröffentlichte Nationale Sicherheitsstrategie fußt auf einem integrierten Verständnis von Sicherheit, das explizit auch Politikfelder wie die Entwicklungspolitik als Sicherheitspolitik im erweiterten Sinne versteht.

Der Anspruch einer Integration unterschiedlicher Politikfelder in einen gemeinsamen Ansatz muss aber nicht auf die Sicherheitspolitik beschränkt sein, sondern kann auch Leitmotiv für regionalspezifische Strategien wie die afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung sein. Als Beispiel hierfür könnte die dieses Jahr verabschiedete Afrikastrategie der Niederlande dienen, die dezidiert einen integrierten Ansatz in ihrer Strategie verankern.

Wichtig dabei ist: ein integrierter Ansatz bedeutet nicht die Fusion unterschiedlicher Politikfelder und das Überkommen historisch gewachsener institutioneller Ressortkulturen und Herangehensweisen. Vielmehr geht es um das Stärken von Komplementaritäten und das kohärente Ausrichten der einzelnen Politiken auf gemeinsame Ziele und Prinzipien.

Integrierter Ansatz: Gemeinsame Narrative – Institutionen – Verfahren

Doch wie gelingt ein solch integrierter Ansatz? Aus der Forschung zur horizontalen Integration der Umwelt-, Klima- und Nachhaltigkeitspolitik lässt sich ableiten, dass ein integrierter Ansatz durch drei Instrumente befördert werden kann bzw. drei Dimensionen beinhalten sollte: kommunikative, institutionelle, und prozedurale.

Bei der kommunikativen Dimension geht es im Wesentlichen um drei Elemente: (1) ein gemeinsam entwickeltes strategisches Problemverständnis, (2) politikfeldübergreifende Narrative, die gemeinsame Ziele definieren und (3) Orientierungsplanken für konkrete Umsetzungsschritte. Strategiedokumente spielen eine wichtige Rolle für die Ausformulierung der Zielrichtung eines integrierten Ansatzes, reichen aber alleine nicht aus.

Die institutionelle Dimension umfasst politikfeldübergreifende Strukturen für Koordination, um systematische und effektive Koordinierung möglich zu machen. Solche Strukturen können von interministeriellen Arbeitsgruppen und Task Forces über die Abordnung von Verbindungsbeamt*innen hin zu informellen Austauschformaten reichen. In der prozeduralen Dimension schließlich sollten administrative Standards und Verfahren vereinheitlicht werden, um Informationsaustausch und Entscheidungsprozesse über verschiedene Politikfelder hinweg zu ermöglichen. Auch die Einführung neuer, gemeinsamer Verfahren wie zum Beispiel die Co-Finanzierung von Projekten über Ressortgrenzen hinweg kann zu einer stärkeren Integration von Politikfeldern beitragen.

Vom ressortgemeinsamen zum integrierten Ansatz in der deutschen Afrikapolitik

Wie nun das Ganze in den neuen afrikapolitischen Leitlinien verankern? In der kommunikativen Dimension sollten die neuen Leitlinien ein gemeinsames afrikapolitisches Narrativ entwickeln, das die bisherigen Ressortstrategien verbindet und gleichzeitig eine verbindliche Richtschnur für die Ausgestaltung zukünftiger ressortspezifischer Strategien festlegt. Dieses Narrativ sollte auf gemeinsame langfristige Ziele hinwirken. Außerdem bietet es die Grundlage, sich über eine übergeordnete Wirkungslogik des deutschen Engagements in Afrika zu verständigen. Damit müsste nicht direkt in der nächsten Legislaturperiode erneut eine Überarbeitung vorgenommen werden. Die Beantwortung von drei Fragen sollte im Zentrum der Erarbeitung eines gemeinsamen Narratives stehen:

1. Was sind zentrale Interessen der afrikanischen Partnerländer und -organisationen in der Kooperation mit Deutschland und wie können wir diese durch unser Engagement adressieren? Die Interessen der Partner als Ausgangspunkt der eigenen strategischen Überlegungen zu verwenden ist eine wichtige Voraussetzung dafür, um relevante und glaubwürdige Politikangebote zu formulieren.
2. Was sind die Interessen, Ziele und Leitprinzipien deutscher Afrikapolitik? Dazu gehört auch sich mit der Frage auseinanderzusetzen, wie mit möglichen Konflikten zwischen Interessens- und Werteorientierung umgegangen wird. Diese manifestieren sich zum Beispiel im Umgang mit den Putschregierungen in Westafrika. Hier wird es wichtig sein,

normative Eckpfeiler zu definieren, die trotz pragmatischen Handelns gewahrt bleiben müssen.

3. Was ist das spezifische deutsche Angebot an afrikanische Partnerstaaten und -organisationen, und welchen Mehrwert kann das afrikapolitische Engagement Deutschlands ihnen bieten? Die zentrale Aufgabe für die Bundesregierung ist es hier, das vielfältige afrikapolitische Engagement der einzelnen Ressorts von einer Bürde für kohärentes Handeln in eine spezifische Stärke deutscher Afrikapolitik umzumünzen. Dies gelingt vor allem dann, wenn sich die Ressorts auf gemeinsame inhaltliche Leitplanken einigen. Damit begriffen sie die Leitlinien alle als Richtschnur deutscher Afrikapolitik – trotz unterschiedlicher Ressortlogiken – und wären bereit, diese gemeinsam zu tragen; auch dann, wenn sich dadurch in einzelnen Ländern Einschränkungen für das eigene Handeln ergeben sollten. Neben der Entwicklung eines ressortübergreifenden Narratives können die afrikapolitischen Leitlinien aber auch Impulse für einen integrierten Ansatz auf der institutionellen und prozeduralen Dimension geben. Mit der Einrichtung eines Ressortkreises Afrika auf Ebene der Staatssekretäre im Zuge der Fortschreibung der afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung von 2019 wurde bereits ein wichtiges Koordinierungsgremium in der deutschen Afrikapolitik geschaffen. Dieses hat sich in wichtigen Phasen wie zum Beispiel während der deutschen G20-Präsidentschaft, die einen starken Afrika-Fokus hatte, bewährt. Die Rolle der Runde für die Festlegung ressortübergreifender Richtlinien für das deutsche afrikapolitische Engagement bezüglich konkreter Themenfelder (z.B. Energie- und Klimapolitik) oder in konkreten Länder- und Regionalkontexten sollte jedoch weiter gestärkt werden. Auch auf Länderebene fehlen oft permanente Strukturen, die alle in einem Land tätigen Ressorts zusammenbringen und ein gemeinsames Monitoring und eine Evaluierung des deutschen Engagements im Land ermöglichen.

Im Zuge der Entwicklung der neuen afrikapolitischen Leitlinien sollten sich die Ressorts auch damit beschäftigen, welche neuen Verfahren möglicherweise für einen integrierten Ansatz in der deutschen Afrikapolitik benötigt werden. Die systematische Einführung der ressortübergreifenden Entwicklung von Länderstrategien oder die Schaffung neuer Möglichkeiten zur gemeinsamen Projektfinanzierung und –implementierung könnten mögliche Mechanismen sein. Auch wenn deren Einrichtung über das Leitlinien-Dokument an sich hinausgeht, wird nur durch die Stärkung von gemeinsamen Verfahren ein integrierter Ansatz in der deutschen Afrikapolitik möglich sein.

Das alles bietet zwar keine fertigen Antworten auf die Frage, wie die neuen afrikapolitischen Leitlinien inhaltlich ausgestaltet werden. Eine Fokussierung auf die kommunikative, institutionelle und prozedurale Dimension von politikfeldübergreifend kohärentem Handeln zeigt jedoch wichtige Wegweiser auf, an denen sich die afrikapolitischen Leitlinien zur Entwicklung eines integrierten Ansatzes in der deutschen Afrikapolitik orientieren sollten.

PD Dr. habil. Julian Bergmann ist Senior Researcher am German Institute of Development and Sustainability (IDOS). Er hat zahlreiche wissenschaftliche Beiträge zur EU-Außen- und Entwicklungspolitik sowie zur Afrika-EU-Kooperation im Bereich Frieden und Sicherheit veröffentlicht.

“Africa has a lot of respect for Germany, but this must be preserved.”

*H.E. Cheikh Tidiane Sall in an interview with Wolfram Lacher and Aljoscha Albrecht
Joint Futures 39, 23.01.2024*

In our interview, Ambassador Sall discusses public opinion, migration, energy and the future of German-African cooperation. He highlights the positive steps taken by the German government, but urges Berlin to strengthen cooperation for mutual benefit.

Megatrends Afrika (MTA): Mr Sall, do you think the German view of Africa has changed over the five years you have been here, and how do you perceive the German debate on Africa in general?

H.E. Cheikh Tidiane Sall (CTS): We can indeed speak of a certain evolution over the last ten years. I think this first evolution became visible under Angela Merkel, especially with the launch of the G20 Compact with Africa (CwA) in 2017. Before that, Africa was not really high on the agenda of the German government, at least not at the level of the Federal Chancellery.

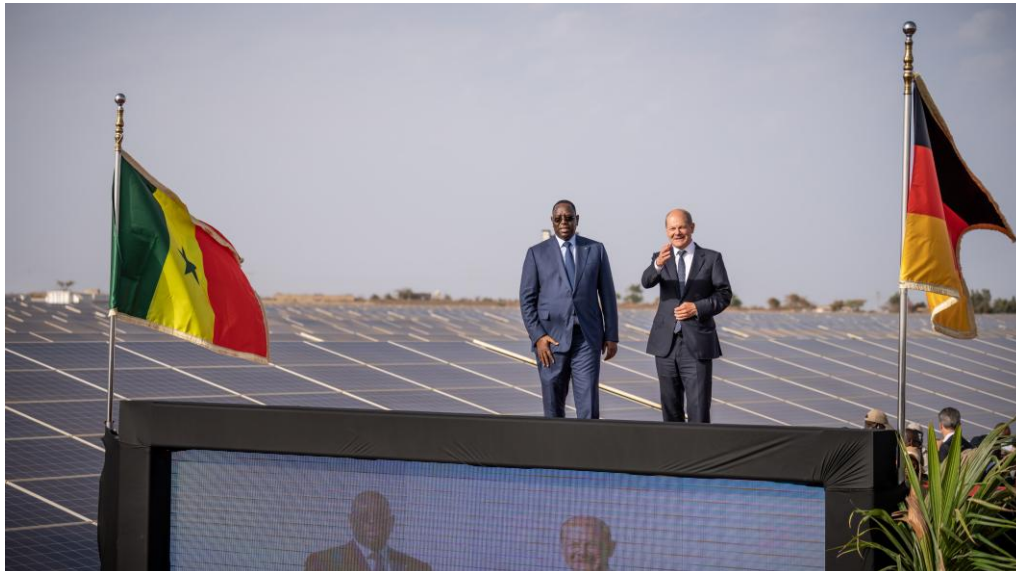
So there has been a positive development on the part of the German government, which has also been reflected in high-level visits to certain African countries. As far as Senegal is concerned, I can mention the visit of President Frank-Walter Steinmeier in February 2022. Three months later, we welcomed Federal Chancellor Olaf Scholz, not forgetting the visit of his predecessor Angela Merkel in August 2018. For me, this is a very good indicator of Germany's growing interest in Africa.

MTA: Do you feel the same way about public debate or the media?

CTS: Unfortunately, we're seeing a very slow evolution. Up to now, the public debate in Germany has been dominated by clichés: Africa is the continent of problems, immigration, war, hunger and so on. I'd like to see a positive change in German opinion and media, one that reflects the reality of African countries. Africa is fifty-four countries. It's a very, very big continent. There are different developments and situations from one country to another.

I've noticed that the German public is hardly aware of what has happened economically in recent years. For example, these past years, the countries with the highest growth rates in the world were in Africa. Senegal has recorded an average growth rate of more than 5% since 2014 – whereas here in Europe, and even in Germany, we see rates that are not far from zero, or even negative. I take the example of Senegal, but there are other countries that have introduced reforms and are experiencing economic growth, even if they are still in the category of a developing country. Public opinion regarding the African continent still needs to change.

One way of doing this is to increase the number of high-level official visits. The German Chancellor's visit to Senegal attracted a lot of attention from the public and especially from the business community. These visits will enable us to make many more contacts, to develop cultural exchanges, economic exchanges in the private sector and between governments. I think there is a lot of work to be done on both sides so that public opinion can really let go of preconceived notions from twenty or thirty years ago. Sometimes it's easier for the public to cling to stereotypes than to try to understand what's really going on in our countries. And the media has a central role to play in changing attitudes and understanding the very positive dynamics at work on the African continent.



President Macky Sall (l.) and German Chancellor Olaf Scholz (r.) open a photovoltaic plant during the Chancellor's visit to Senegal in 2022. ©picture alliance/dpa | Michael Kappeler

MTA: Looking at West Africa, which developments are not sufficiently taken into account in Germany and Europe? What should Germany pay more attention to?

CTS: In West Africa today, we have a young generation that is quite well educated and, above all, well informed. In our democracies, the role of public opinion means that even our own governments can no longer behave as they did in the past, because we have a very strong civil society and committed young people. This is also the case in Senegal. I even have the impression that our young people are more politicised than young people in Germany, and they are extremely demanding. Our governments can no longer ignore this. We have a very young population: 75% are under 35. That's why the decision-making process in our countries has changed. When we talk about migration, for example, we have to be much more careful because public opinion is watching every action.

Another example: shortly after the invasion of Ukraine, some Senegalese made it clear that "this is not our war", that the government should not get involved, that it should remain neutral. We are a democracy, a democracy of opinion. Our presidents are elected every five years and they take opinion into account. Just like the leaders here in Germany.

MTA: A thorny issue between Europe and Africa is migration policy: Europe's desire to tighten controls, prevent illegal migration and send back citizens from countries like Senegal. What proposals and solutions do you think would help to overcome these differences?

CTS: The debate on migration in Europe needs to be more rational. I think there is too much passion in the debate. In 2021, the Montaigne Institute published an interesting study which concluded that only a very small minority of African migrants arrive in Europe. Most African migrants therefore remain on the continent. Many Senegalese go to Gabon, Gambia and the Ivory Coast, while others try to reach the United States of America or certain Gulf countries. All in all, it's really a tiny minority who come to Europe. I think there is a lot of work to be done at the level of European public opinion to deconstruct this idea that Africans are going to invade you. As for those who stay, we must give them the chance to succeed at home, which we have launched a Senegalese-German project called "Réussir au Sénégal" ["Succeeding in Senegal"]. This project is all the more important because we know that not everyone can succeed in Europe.

The other thing we have to think about is the conditions for regularisation in Germany. Some people have to wait five or ten years to be regularised, even if they speak the language well and are trained in professions where there is a shortage of labour. President

Macky Sall has been very clear on this point: those who really cannot be regularised in Germany will be taken back here without any problem. But this migration policy must have two pillars: regularisation of those who meet the criteria and dignified return of those who want or need to return to Senegal.

MTA: Another current issue is energy, which is a priority sector for cooperation between Germany and Senegal. For about ten years now, German-Senegalese cooperation has been aimed at supporting the transition to renewable energies. More recently, the German government has expressed interest in importing Senegalese gas, which is due to come on stream in 2024. How does this fit in with your own energy supply objectives?

CTS: There's no contradiction with our objectives. We still have heavy fuel oil power plants, which are much more polluting. The objective of the Senegalese government is to replace these plants, hence our gas-to-power strategy. Senegal has already invested heavily in renewable energy, with photovoltaic and wind farms, but this will not be enough as part of our industrialisation policy. In our drive to create a competitive industry, access to electricity and affordable prices remain key challenges. Incidentally, I see that the same energy price debate is now taking place in Germany: Should industry and businesses benefit from a specific advantageous price? Our government believes that to be competitive, electricity must be available at all times and at an affordable price.

We will increase the share of renewable energy in our energy mix from 31% to 40% by 2030. This is part of the Just Energy Transition Partnership (JETP) that Senegal signed with its G7 partners in June 2023. Funding has been pledged by donors. At the same time, Senegal does not want to add to its debt. That's why we prefer grants and concessional loans. The idea is that our countries should not have to increase debt to comply with the Paris climate agreement.

This raises the question of how to finance the energy transition. In fact, the risk of investing in Africa is exaggerated by the rating agencies, which puts a strain on the possibilities of European financing, compared to financing from certain Asian countries that comes at concessional rates and with longer repayment periods. As a result, electricity produced by hydropower plants financed by European funds could be more expensive than that energy produced by different plants financed by other countries. African governments and the German government must therefore work to modify these rules. Otherwise, Western financing will not be competitive.

MTA: Which brings us to the last question: what do you expect from Germany's future policy in the region? How should it develop if Germany wants to be a strong and, above all, credible partner?

CTS: Germany has a very good reputation for the quality of its products. Germans are seen as rigorous and serious. Germany must make good use of this asset and be a driving force behind Europe's Africa policy.

President Macky Sall often says: "We want trade, not aid". He talks about partnership. We can all be winners. It's possible. In a few years, Africa will be the biggest market in the world. Its middle class is growing. In my opinion, German partners should not wait any longer, but get on this train, which is now leaving, and grab a seat while there is still time. It's about cooperation, working together, as you say: "auf Augenhöhe" ["at eye level"]. I often tease my German friends that they have a habit of saying "Das ist so" ["That's the way it is"], which locks them into options that can prevent compromise. I say "Nein, das ist nicht so" ["No, it's not like that"], because you don't know exactly what's going on in our countries. It's about listening, listening to each other and respecting each other.

Sure, there are problems, but West Africa is not just a few countries plagued by unconstitutional changes or hit by terrorism. And who would have thought that there would be another war in Europe in 2022? Nobody! No country is immune. We should support democratic countries and regimes in our own countries, because democracies are threatened everywhere, even here in Germany. Last year there was an attack on the Bundestag. On 6 January 2021 we saw what happened in the American Congress. Countries like Mali, Burkina Faso and Niger must be supported, otherwise there is a risk that anti-democratic forces will triumph. Overall, Germany is on the right track, but we need to move faster. To this end, the German authorities can increase the number of meetings, invite African leaders to make official visits to Germany and visit our countries to better understand the realities on the ground. Parliamentarians must also make a much greater effort to reach out to decision-makers and ambassadors based in Berlin and, above all, to listen to them. Africa has a lot of respect for Germany, but this must be preserved.

H.E. Cheikh Tidiane Sall is the Ambassador of Senegal to Germany. He took up his duties on 28 August 2018. This interview was conducted on September 8th, 2023.

Braucht Deutschland eine Afrika-Strategie?

Denis M. Tull

Joint Futures 41, 29.01.2024

2024 soll es neue afrikapolitische Leitlinien geben. Doch braucht Deutschland nicht vielmehr eine Afrika-Strategie, wie sie oft gefordert wird? Was unterscheidet Leitlinien überhaupt von einer Strategie? Und worin liegt ihr Mehrwert – und wo ihre Grenzen?

Zumindest, wenn es um verschriftlichte Eckpunkte geht, wird in Berlin um keine andere Region mehr gerungen als um Afrika. Lange vor der Veröffentlichung von Leitlinien zum Indo-Pazifik (2020) und erst recht vor der China-Strategie (2023) hatten Ressorts und Bundesregierung bereits eine Vielzahl von afrikapolitischen Papieren entwickelt. Lediglich das Lateinamerika-Konzept (2010) ging dem afrikapolitischen Konzept der Bundesregierung voraus. Es folgten die afrikapolitischen Leitlinien von 2014; 2019 dann die Aktualisierung. Die einzelnen Ressorts haben ebenfalls eine Fülle von afrikapolitischen Papieren erarbeitet, angefangen mit der außenpolitischen Afrika-Strategie des Auswärtigen Amts (2003) bis hin zur jüngsten Afrikastrategie des BMZ (2023). Auch die anderen Ministerien machten und machen sich ihre Gedanken. Gegenwärtig etwa erarbeitet das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft ein neues Afrika-Konzept.

Sinn und Zweck afrikapolitischer Papiere

Warum ausgerechnet Afrikapolitik einen verschriftlichten Rahmen mehr benötigt als die Politik gegenüber anderen Regionen lässt sich nur erraten. Natürlich hat es auch damit zu tun, dass (mittlerweile) viele Ministerien die Afrikapolitik mitgestalten wollen. Rückblickend kann sicherlich vermutet werden, dass man sich im politischen Berlin über die eigenen Interessen und Ziele in Afrika weniger im Klaren zu sein scheint als gegenüber anderen Regionen. In den letzten Versionen der Leitlinien von 2014 und von 2019 wurde das Thema Interessen weitgehend ausgespart. Mit maximaler Vagheit wurde 2019 formuliert, es sei in deutschem und europäischem Interesse, „zur politischen Stabilität und zu einem Abbau des Entwicklungs- und Wohlstandsgefälles beizutragen“ (mutmaßlich zwischen Afrika und Europa). Die einzige – bemerkenswerte – Ausnahme betraf die Migrationspolitik: hier wurde ohne Wenn und Aber die Minimierung ungesteuerter, irregulärer Migration aus Afrika als Interesse genannt.

Damit sind auch schon die zwei wesentlichen Funktionen angesprochen, die die Leitlinien im Idealfall erfüllen müssen: erstens die regierungsinterne Vergewisserung über die eigenen Ziele und Prioritäten. Der Weg ist sozusagen das Ziel, bedeutet er doch im Idealfall eine inhaltliche und strategische Auseinandersetzung zwischen den Ressorts; jedenfalls dann, wenn die Überarbeitung der Leitlinien mehr sein soll als ein bürokratischer Abstimmungs- und Kraftakt. Dass dabei die Frage der Kohärenz ebenfalls mitverhandelt wird, liegt auf der Hand angesichts der wachsenden Zahl an Ministerien, die sich afrikapolitisch positionieren. Und die Tatsache, dass das BMZ seine Afrika-Strategie vorgelegt hat, bevor die gemeinsamen Leitlinien der Bundesregierung geschrieben waren, lässt schon erraten, dass Kohärenz kein Selbstläufer ist. Es erschien logischer, dass die Bundesregierung ihre Leitlinien erarbeitet *bevor* die einzelnen Ressorts darlegen, wie sie im Rahmen dieser Leitplanken zu agieren gedenken.

Die zweite Funktion eines veröffentlichten Strategiedokuments ist die Kommunikation der eigenen Politik nach außen und nicht zuletzt gegenüber afrikanischen Gesprächspartnern. Doch es gibt weitere Gründe, strategisch über Afrika nachzudenken. Zwar ist der Kontinent auf der Prioritätenleiter im letzten Jahrzehnt nach oben gerutscht, aber andere

Themen und Regionen (China, EU, Osteuropa, Naher Osten, transatlantische Beziehungen) bleiben wichtiger, so dass Afrikapolitik naturgemäß mit endlichen politischen und finanziellen Ressourcen hantieren muss. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer afrikapolitischen Fokussierung und Prioritätensetzung, die ein Leitlinien-Dokument leisten müsste. Solch ein strategischer Rahmen sollte Zielorientierung, Wirksamkeit und Effizienz gleichermaßen zuträglich sein.

Strategie vs. Leitlinien

Der profane Grund dafür, dass die Bundesregierung lediglich von Leitlinien spricht, dürfte beim Erwartungsmanagement nach innen wie außen liegen. Ein Papier, das „Strategie“ in seinem Titel trägt, deklariert ein hohes Ambitionsniveau und weckt Erwartungen, die dann auch eingelöst werden müssen. Vor allem macht es eine Konkretisierung erforderlich, die man wahrscheinlich von einem Rahmendokument weniger erwarten dürfte.

Gleichwohl: auch ein Leitlinien-Papier sollte einen strategischen, zukunftsorientierten Kompass für die Ausrichtung und Gestaltung deutscher Politik gegenüber der Region darstellen. Das beinhaltet letztlich einen Bezug zu den klassischen Elementen einer Strategie, das heißt eine auf ein langfristiges Ziel hin ausgerichtete Politik. Prioritäten, Maßnahmen und Ressourcen werden an der Zielerreichung ausgerichtet.

Wie realistisch und zielführend wäre indes eine vollwertige Strategie, die diesen Namen auch verdiente? In der Tat könnte man fragen, warum es eine Strategie für den Umgang mit China gibt, aber „nur“ Leitlinien, wenn es um Afrika geht?

Die Antwort ist ebenso einfach wie naheliegend: China ist ein Land. Dies macht die Beschreibung von Ausgangslage, Interessen, Zielen, Prioritäten und Instrumenten ungleich einfacher als dies gegenüber den 54 Staaten eines Kontinents der Fall ist. Wenn wir die vielzitierte Heterogenität Afrikas ernst nehmen, dann wird eine einigermaßen konkrete und plausible Bestimmung von Interessen, Zielen und Prioritäten deutscher Afrikapolitik schnell an Grenzen stoßen. Zu unterschiedlich sind die Ausgangsbedingungen, zu wenig einheitlich sind die Interessen Deutschlands beispielsweise gegenüber Ländern wie Algerien, Benin oder Südafrika. Und selbst auf sub-regionaler Ebene können die Ausgangs- und Rahmenbedingungen recht unterschiedlich sein. Daraus folgt für ein strategisch orientiertes Papier logisch die Schwierigkeit, einen übergreifenden Ansatz zu formulieren, der zumindest für die Beziehungen gegenüber der Mehrheit der Staaten gilt.

Schluss

Eine allgemeingültige Afrikastrategie, die diesen Namen auch verdient, erscheint heute weder zielführend noch vielversprechend. Wichtiger als eine formale „Strategie“ ist der Anspruch, übergreifende Interessen, Ziele, Prinzipien und Felder politischen Handelns zu identifizieren. Die Kunst wird nicht so sehr darin bestehen, diese zu benennen, sondern aus einem mutmaßlich umfangreichen und heterogenen Katalog, den Ressorts und deren Referate zusammentragen, jene herauszufiltern, die tatsächlich prioritär sind. Wenn mit den Leitlinien die Ambition strategischer Orientierung verknüpft ist, dann wird die Regierung nicht glaubhaft eine lange Liste von Zielen benennen können. Nicht jedes Thema und Land kann gleichermaßen wichtig sein. Im Idealfall ermöglicht der Leitlinien-Prozess zwischen den Ressorts eine Verständigung darüber, welche Prioritäten und Prinzipien gelten sollen und wie die Ressorts diese gemeinsam erreichen wollen.

Ein veröffentlichtes Papier wird diese Eckpunkte darlegen. Die Operationalisierung wird auf anderem Wege erfolgen müssen, entweder entlang subregionaler oder – in wenigen ausgesuchten Fällen – länderspezifischen Ansätzen, d.h. orientiert an der Frage, was die festgelegten strategischen Prioritäten für die Gestaltung deutscher Afrikapolitik

beispielsweise gegenüber Ostafrika oder dem Sahel bedeuten. Auch mit Blick auf einzelne Sektoren sowie Politik- und Handlungsfelder ist dies ein unerlässlicher Schritt, um sicherzustellen, dass Ansätze, Maßnahmen und Ressourcen auch tatsächlich der Verfolgung von prioritären Zielen dienen. Die regelmäßige Überprüfung der Umsetzung der Leitlinien sollte sicherstellen, dass die Ressorts sich auch an die einmal vereinbarten Prioritäten halten und an einem Strang ziehen.

Dr. Denis Tull ist einer der Projektleiter*innen von Megatrends Afrika und Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Afrika und Mittlerer Osten der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).

Für eine gerechtere Partnerschaft

Carsten Bockemuehl

Joint Futures 43, 05.02.2024

Für die Weiterentwicklung der afrikapolitischen Leitlinien braucht es eine gründliche Bestandsaufnahme und ein offenes Ohr für die machtkritischen Positionen der afrikanischen Zivilgesellschaft. Dabei sind Demut, Offenheit im Dialog und die ernsthafte Auseinandersetzung mit postkolonialen Strukturen entscheidend. Nur so gelingt eine gerechtere Partnerschaft.

Die Bundesregierung richtet den Blick nach vorne und überarbeitet ihre afrikapolitischen Leitlinien. Dies ist angesichts der geopolitischen Umwälzungen sowie fortbestehender entwicklungs-, wirtschafts-, friedens- und klimapolitischer Herausforderungen auf dem afrikanischen Kontinent folgerichtig. Die Frage lautet nun, welche inhaltlichen Schwerpunkte die Bundesregierung künftig setzt und inwiefern sie „bessere Angebote“ machen wird, wie von Christoph Retzlaff, Afrikabeauftragter der Bundesregierung, in seinem Blogbeitrag in Aussicht gestellt.

Misereor und Brot für die Welt empfehlen, künftig systematisch den Dialog mit Akteur*innen der afrikanischen Zivilgesellschaft zu suchen – und als festen Bestandteil der Zusammenarbeit zu etablieren. Um Deutschlands politisches Verhältnis zu den Menschen auf dem afrikanischen Kontinent und ihren Staaten weiterzuentwickeln und eine gerechtere Partnerschaft aufzubauen, bedarf es einer Auseinandersetzung mit Perspektiven und politischen Forderungen von Menschen aus afrikanischen Nichtregierungsorganisationen, Kirchen, ländlichen Räumen, indigenen Bevölkerungsgruppen, Frauen- und Jugendnetzwerken, Gewerkschaften und Medien. Sie können helfen, eine ehrliche Bilanz der bisherigen Afrikapolitik zu ziehen, Fehler zu benennen und neue Wege der Zusammenarbeit aufzuzeigen, die den Menschen – und die Menschenrechte – in den Mittelpunkt stellen. Für Deutschlands Neuausrichtung gegenüber dem afrikanischen Kontinent braucht es ein offenes Ohr für die Belange aller Bevölkerungsteile – nicht nur der politischen und wirtschaftlichen Eliten eines Partnerlandes.

Eine postkoloniale, machtkritische und feministische Zusammenarbeit

Den Ergebnissen eines solchen Dialogs können und wollen wir nicht vorgreifen. Unsere Gespräche und Konsultationen mit lokalen Partner*innen – zum Compact with Africa, der Afrika-Strategie des BMZ oder in der Vorbereitung vergangener AU-EU-Gipfel – haben uns aber einige Schwerpunkte verdeutlicht, die unserer Meinung nach wesentlich stärker berücksichtigt werden sollten. Wir behaupten dabei nicht, dass die afrikanische Zivilgesellschaft immer mit einer Stimme auftritt, denn die Kontexte in den Ländern Afrikas sind vielschichtig und komplex. Sich ihnen anzunähern erfordert Demut, Offenheit und Sensibilität für die Grundzüge der europäischen Kolonialgeschichte. In Gesprächen und bei der gemeinsamen Arbeit mit afrikanischen Partner*innen fällt oft auf, dass das koloniale Erbe bis heute fortbesteht, nahezu jeden Politikbereich prägt und deshalb auch jenseits der Kulturpolitik einer gründlichen Aufarbeitung bedarf. Seit Jahren spricht sich manche afrikanische Menschenrechts- und soziale Bewegung lautstark gegen (post-)koloniale wirtschafts-, agrar-, energie- und sicherheitspolitische Kontinuitäten sowie die ihnen zugrundeliegenden politischen Vereinbarungen aus (siehe u.a. folgende Erklärungen afrikanischer Zivilgesellschaft: Africa-Europe Week CSO Forum Outcome Document, Africa-EU Civil Society Forum Declaration, Déclaration Forum Citoyen Afrique Europe, African Civil Society Declaration on the African-European Union Partnership). Darunter verstehen Partner*innen

meist das Fortleben von Machtdynamiken und Strukturelementen, die denen der Kolonialzeit ähneln und anhaltende Abhängigkeitsverhältnisse, Marginalisierung und Gewalt vor Ort ermöglichen. Ein wichtiger Schwerpunkt neuer deutscher Leitlinien sollte es daher sein, sich inhaltlich im Sinne einer macht- und strukturkritischen sowie feministischen Zusammenarbeit aufzustellen und sich – im aufrichtigen Dialog mit afrikanischer Zivilgesellschaft – aus kolonialen Politikmustern zu befreien.

Politische Beziehungen inklusiver gestalten

Auf der Ebene der politischen Zusammenarbeit beispielsweise fordern viele unserer Partnerorganisationen seit Jahren, dass Deutschland und seine europäischen Partner aufhören, allzu großzügig über menschenrechtliche und demokratische Defizite in afrikanischen Partnerländern hinwegzuschauen und autokratische Machthaber zu hofieren, wenn es geopolitischen Interessen dient (beispielsweise in Äthiopien, DR Kongo, Niger, Nigeria, Ruanda und Tunesien). Formell mögen manche dieser Machthaber zwar Wahlen gewonnen haben, aber sie können und wollen die Einhaltung menschenrechtlicher Standards sowie die breitenwirksame wirtschaftliche Entwicklung ihres Landes nicht sicherstellen und werden von Teilen der Bevölkerung frustriert abgelehnt. Gleichzeitig muss die Bundesregierung akzeptieren, dass es in einigen Ländern (z.B. in der Sahelregion) breite gesellschaftliche Unterstützung für Regime gibt, die zwar nicht durch Wahlen legitimiert sind, aber dennoch die aus Sicht der Bevölkerung drängenden Probleme anzugehen versprechen.

Es braucht daher in allen Partnerländern engere Dialoge mit der Zivilgesellschaft (insbesondere mit Organisationen, die sich an vorderster Front gegen autokratische und ausbeuterische Tendenzen wehren), um dabei zu helfen, partizipative und gelebte Demokratie im Sinne der Bevölkerung zu fördern. Dies sollte als gemeinsamer Lernprozess verstanden werden. Kohärentes Engagement für Bürgerechte (wie Versammlungs-, Vereinigungs- und Meinungsfreiheit) gemäß der AU-Charta über Demokratie, Wahlen und Regierungsführung ist hierbei ebenso zentral wie die explizite Stärkung von Handlungsräumen für die Zivilgesellschaft sowie die Unterstützung demokratischer Institutionen und sozialer Grunddienste, vor allem in ländlichen Räumen.

Das Vorhaben Deutschlands, „afrikanischen Lösungen“ den Vorrang zu geben und die Emanzipation des Kontinents zu unterstützen, benötigt auch eine klare, ressortübergreifende Zielsetzung seitens der vielen Akteure in der deutschen Afrikapolitik (aus unter-



Nairobi, 2020: Mitglieder der Zivilgesellschaft bei einer Protestaktion zu Beginn der Pandemie. Die Demonstrant*innen forderten die Regierung auf, die Ausbreitung des Virus im Land einzudämmen. © picture alliance / ZUMAPRESS.com | Billy Mutai

schiedlichen Politikfeldern wie Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs-, Wirtschafts- und Migrationspolitik). Bisher wurden nicht immer die richtigen Angebote gemacht und zum Teil widersprüchliche Strategien verfolgt. Zum Beispiel weisen afrikanische Partnerorganisationen in der Sahelregion seit Jahren darauf hin, dass kostspielige militärische Ausbildungs- und Ausstattungsmissionen zur Terrorbekämpfung die tieferen Ursachen von Konflikten nicht beheben – insbesondere, wenn sie die Perspektiven der ländlichen Bevölkerung und eine konfliktsensible Vorgehensweise vor Ort unberücksichtigt lassen.

Wirtschaftliche Transformation fördern

Mit Blick auf die Verteilungsgerechtigkeit sorgt aktuell der regelrechte Ansturm auf metallische Rohstoffe, Agrarressourcen, grüne Energien und Gas (symbolisiert beispielsweise durch die Africa-EU Green Energy Initiative sowie den G20 Compact with Africa) für viel Besorgnis. Dieser birgt das Risiko, die koloniale Arbeitsteilung (in der afrikanische Länder Rohstofflieferanten bleiben, während die Wertschöpfung außerhalb des Kontinents stattfindet) zu zementieren. Zwar weist offizielle deutsche Rhetorik mit ihrem Fokus auf lokale Verarbeitung und Arbeitsplätze in die richtige Richtung, doch es fehlen praktische Beispiele für die Ernsthaftigkeit dieser Aussagen. Daher wehren sich Bürger*innen im Kongo, Mosambik, Namibia und Senegal gegen Partnerschaftsmodelle, die primär dem Export von Bodenschätzen und Energie dienen und deren Hauptprofiteure lokale Machteliten sowie ausländische Unternehmen (die vor Ort kaum Steuern zahlen) sind. Zurecht fordern sie, den Fokus auf menschenwürdige Beschäftigung und lokale Energieversorgung zu legen und sicherzustellen, dass neue Großprojekte keine negativen Auswirkungen auf die Landrechte und Ernährungssicherheit lokaler Gemeinden haben.

Auch Deutschland kommt hier eine Verantwortung zu. Seinem wirtschaftspolitischen „Angebot“ fehlt – noch – ein nachweisliches Interesse an der breitenwirksamen Minderung von Armut, der Schaffung lokaler Beschäftigungs- und Wertschöpfungseffekte, und der Abkehr von traditionell problematischen Wirtschaftszweigen (vor allem dem Extraktivismus fossiler Energien und metallischer Rohstoffe sowie der industriellen Agrarproduktion). Die Africa Mining Vision bietet in diesem Zusammenhang wichtige Ansatzpunkte für eine bessere Politikgestaltung. Auch kommt die Verhinderung und Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden durch deutsche Wirtschaftsaktivitäten bisher deutlich zu kurz – wie zuletzt u.a. im Falle von BMW und seiner Zulieferer dokumentiert. Hier herrscht großer Handlungsbedarf und Potential, gerade im Hinblick auf das kommende EU-Lieferkettengesetz und UN-Abkommen zu transnationalen Konzernen und sonstigen Unternehmen.

Klimaschutz und Landwirtschaft armutsorientierter gestalten

Nicht länger zu verantworten ist auch die anhaltende Förderung und Abnahme fossiler Energieträger (beispielsweise Erdgas aus Nigeria und Senegal) bei gleichzeitiger Ausweitung von klimapolitischen Scheinlösungen wie z.B. Kohlenstoffmärkten, da der afrikanische Kontinent proportional bereits jetzt am stärksten unter den Folgen des Klimawandels leidet. Hier braucht es eine klarere Haltung Deutschlands, die den Forderungen vulnerabler Bevölkerungsgruppen stärker Rechnung trägt (beispielsweise bezüglich der Umleitung von Finanzströmen hin zu sauberer Stromversorgung, einer einfacheren Finanzierung lokaler Anpassungsmaßnahmen und dem Schutz von Landrechten). Auch bereits gemachte Zusagen und Selbstverpflichtungen bei der Emissionsminderung müssen eingehalten werden.

Nicht zuletzt weisen manche unserer landwirtschaftlichen Partnerorganisationen regelmäßig darauf hin, dass Fördermaßnahmen für die europäische, industrialisierte und technisierte Agrarwirtschaft bei minimaler Fokussierung auf nachhaltige Landwirtschafts- und

Erährungsansätze vor Ort (wie die Agrarökologie) die Entwicklung der lokalen Wirtschaft und des Klimaschutzes behindern. Die Unterstützung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft, Fischerei und Viehzucht sowie ihres strukturellen Umfeldes trägt dagegen nachweislich dazu bei, Ernährungssicherheit und -souveränität zu stärken und ländliche Gemeinden unabhängiger von Nahrungsmittelimporten (und somit auch globalen Krisen) zu machen.

Man könnte die Liste reformbedürftiger Politikansätze weiterführen; dies entnehmen wir dem kontinuierlichen Austausch mit unseren Partner*innen vor Ort. Die Weiterentwicklung der afrikapolitischen Leitlinien sollte daher den Beginn eines transparenten, inklusiven und anhaltenden Dialog- und Lernprozesses markieren. Das Ziel dabei sollte sein, die diversen Akteur*innen der afrikanischen Zivilgesellschaft ernsthaft und systematisch in die deutsche Afrikapolitik einzubinden, um sich künftig stärker an lokalen Perspektiven zu orientieren, Solidarität in der Bewältigung von Krisen zu zeigen und bestehende Machtasymmetrien abzubauen. Denn nur eine inklusive Zusammenarbeit ist auch wirklich ein „besseres Angebot“.

Carsten Bockemühl ist Referent für Afrikapolitik bei Misereor. Dieser Artikel entstand in Zusammenarbeit mit Helle Dossing, Imke Tiemann-Middleton, Anja Esch (Brot für die Welt) sowie Maria Klatte und Peter Meiwald (Misereor).

„Wir müssen uns mit der Kritik am internationalen System sehr ernsthaft beschäftigen“

*Jamila Schäfer (Bündnis 90/Die Grünen) im Interview mit Anna Hörter
Joint Futures 45, 14.02.2024*

Deutschland und Namibia leiten im September den UN-Zukunftsgipfel. Im Mittelpunkt steht die Reform der Vereinten Nationen – ein Hauptanliegen vieler afrikanischer Staaten. Ziel sollte es sein, das Vertrauen in multilaterale Organisationen zu stärken, sagt die Grünen-Abgeordnete Jamila Schäfer im Interview.

Megatrends Afrika: Was waren bisher die Stärken und Schwächen der deutschen Afrikapolitik? Gibt es Bereiche, die bisher übersehen wurden oder wo zu wenig unternommen wurde?

Jamila Schäfer (MdB): Die Afrikapolitik der letzten deutschen Regierungen war vor allem von der Zielsetzung geprägt, Migration zu verhindern und Armut zu bekämpfen. Bei vielen Maßnahmen und Projekten fehlte es an einer ressortübergreifenden Kohärenz. Deutschland genießt in vielen afrikanischen Ländern einen guten Ruf, aber gehörte nicht zu den relevanten Partnern.

Zwar hat die letzte Bundesregierung gerade auch während der Corona-Pandemie mehr Fokus auf Kooperationen mit afrikanischen Ländern gesetzt. Aber zum Beispiel bei der für die afrikanische Bevölkerung sehr wichtigen Frage der Vergabe günstiger Impfstoff-Lizenzen und -patente wurden Deutschland wie die USA oder andere EU-Staaten als Bremser der Interessen afrikanischer Länder und des Globalen Südens wahrgenommen. Viele afrikanische Partner empfinden die westliche Werteorientierung als unglaublich, nicht nur bei der Impfstoffverteilung in der Pandemie, sondern zum Beispiel auch im Umgang mit dem Krieg in der Ukraine. Nicht nur die unterschiedliche Behandlung von Kriegsflüchtlingen aus afrikanischen Ländern und der Ukraine wird zurecht kritisch bemerkt, auch angesichts der Völkerrechtsverstöße westlicher Länder (z.B. in Bezug auf den Irakkrieg) wird die Berufung auf das Völkerrecht eher als taktischer Schachzug denn als glaubwürdige Geste bewertet.

Es ist höchste Zeit, dass die legitimen Interessen afrikanischer Staaten anerkannt werden und enge, strategische Partnerschaften entstehen. Darum ist es gut, dass die jetzige Bundesregierung sich um mehr Kohärenz bemüht und zum Beispiel Energiekooperationen und den Aufbau von Produktionskapazitäten für Impfstoffe auf den Weg bringt. Neben den Sustainable Development Goals sollten vor allem die wirtschaftlichen Interessen der lokalen Bevölkerung in den Blick genommen werden.

Auch die Aufarbeitung der deutschen Kolonialgeschichte und ihrer Verbrechen rückt mehr in den Fokus, etwa durch die Rückgabe von geraubten Kulturgütern oder den sterblichen Überresten von Opfern der Kolonialverbrechen. Nur so lassen sich langfristig Bündnisse knüpfen, nicht mit wirtschaftlichem Druck und Abhängigkeiten.

MTA: Das internationale System mit der Vereinten Nationen (VN) als Herzstück steht immer wieder in der Kritik. Gerade Partner des sogenannten „Globalen Südens“ kritisieren die darin verankerten Asymmetrien zwischen dem Globalen Norden und Süden. Wie positionieren Sie sich zu dieser Kritik?

JS: Bei vielen Staaten des so genannten Globalen Südens hat sich der Eindruck verfestigt, dass der so genannte Globale Norden eine interessensgeleitete Prioritätensetzung auf Kosten anderer verfolgt. Unsere Schwächen der Glaubwürdigkeit nutzen die autoritären Systeme in China und Russland und versuchen sich in den Vereinten Nationen als Vorkämpfer der Interessen des Südens zu gerieren. Dabei werben sie mit Wirtschafts- und

Sicherheitskooperationen und machen im Gegensatz zu westlichen Partnern keine menschenrechtlichen Vorgaben. Immer mehr afrikanische Staaten wenden sich ihnen zu.

Tatsächlich muss man sich mit dieser Kritik am internationalen System sehr ernsthaft beschäftigen. Es sind zum Beispiel viele globale Steuer- und Finanzangelegenheiten zu Gunsten des wirtschaftlich starken Nordens ausgestaltet. Hier kritisiert der Süden zurecht die ungleiche Repräsentation in den Entscheidungsgremien der internationalen Finanzinstitutionen, wie dem Internationalen Währungsfonds und der Weltbank. Diese Institutionen werden oft von den wohlhabenderen Ländern dominiert, was dazu führt, dass die Stimmen und Interessen der Entwicklungsländer nicht angemessen berücksichtigt werden.

Zurecht gibt es zum Beispiel Kritik an von den Bretton-Woods-Institutionen implementierten Strukturanpassungsprogrammen, die in vielen Entwicklungsländern zu extremen sozialen Problemen führen und ihre politischen Handlungsspielräume beschneiden. Diese Programme fordern oft drastische wirtschaftliche Reformen wie die Reduzierung staatlicher Ausgaben, die Liberalisierung der Märkte und die Privatisierung staatlicher Unternehmen, was zu ökonomischer Benachteiligung der lokalen Bevölkerung führt. Viele Länder des Globalen Südens sind zudem stark verschuldet, und die Bedingungen, zu denen sie Kredite erhalten haben, werden oft als unfair und untragbar angesehen.

Solche Ungleichheiten und Asymmetrien müssen enden, wenn wir wollen, dass die Vereinten Nationen und ihre Institutionen als das legitime Forum für globale Kooperationen angesehen werden.

MTA: Im September findet nun vor diesem Hintergrund der UN-Zukunftsgipfel statt, bei dem es spezifisch um Reformen der VN geht. Welche Bedeutung messen Sie diesem Gipfel bei, insbesondere in Bezug auf die Rolle afrikanischer Staaten? Für welche Ziele und Initiativen sollte sich die Bundesregierung Ihrer Meinung nach einsetzen?

JS: Der Summit of the Future im September bietet der Weltgemeinschaft eine Chance, um bei den VN Reformprozesse anzustoßen und sie zukunftsfähiger zu machen. Deutschland kommt dabei als einem der Verhandlungsführer eine wichtige Rolle zu. Die Unzulänglichkeiten des aktuellen VN-Systems werden immer sichtbarer. Dadurch gibt es einen Vertrauensverlust in multilaterale Lösungen.

In diesem Reformprozess muss es darum gehen, Vertrauen wieder herzustellen und Anreize für multilaterale Kooperationen zu schaffen. Um zu zeigen, dass ein konkreter Mehrwert von unserem gemeinsamen multilateralen System ausgeht, müssen daher Repräsentationsdefizite und Reformen ehrlich angegangen werden, die das politische Commitment und die Handlungsfähigkeit für gemeinsame Ziele, wie die Sustainable Development Goals, stärken. Das betrifft die angesprochene Reform der Finanzarchitektur oder die Stärkung der globalen Friedenssicherung.

Die Bundesregierung sollte sich aus meiner Sicht in der Abschlusserklärung für einen ständigen Sitz eines afrikanischen Staates oder der Afrikanischen Union im Sicherheitsrat einsetzen, um die Repräsentationsdefizite anzugehen. Zudem sollte die Demokratisierung der Generalversammlung durch die Errichtung einer parlamentarischen Versammlung und auch die Einbindung der Zivilgesellschaft in die Reformdebatten weiter vorangetrieben werden.

MTA: Deutschland und Namibia teilen sich den Vorsitz des Gipfels. Gleichzeitig ist das Versöhnungsabkommen noch nicht ratifiziert. Das Jubiläum der Berliner Konferenz steht bevor und wirft Fragen zur historischen Verantwortung Deutschlands auf. Wie bewerten Sie das aktuelle Verhältnis zu Namibia?

JS: Die Beziehungen zwischen Namibia und Deutschland werden aktuell durch den stillstehenden Versöhnungsprozess im Umgang mit dem vom Deutschen Reich begangenen Völkermord dominiert. Die Ratifizierung des von beiden Regierungen erarbeiteten Versöhnungsabkommens war eigentlich schon im Jahr 2021 geplant. Doch Teile der vom Völkermord betroffenen Communities in Namibia fühlen sich nicht ausreichend repräsentiert und üben scharfe Kritik an dem Verhandlungsprozess. Sie verlangen einen Neustart der Verhandlungen und klagen beim Obersten Gericht in Namibia.

Obwohl der Ratifizierungsprozess damit zu scheitern droht und Ende des Jahres die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen stattfinden, betonen beide Regierungen weiterhin ihren Glauben an den Abschluss dieses Abkommens. Diese Haltung scheint aus meiner Sicht mit viel Wunschdenken verbunden zu sein und sollte überdacht werden. Gerade mit Blick auf den 140. Jahrestag der Westafrika-Konferenz am 15. November 2024 wäre es ein starkes Signal, wenn sich Deutschland zur historischen Verantwortung bekennt, für den Völkermord um Entschuldigung bittet und den Beginn der Aussöhnung nicht nur vom erfolgreichen Abschluss dieses Verhandlungsprozesses abhängig macht. Das ist lange überfällig und würde eine neue Basis für eine gerechte und zukunftsorientierte Partnerschaft mit Namibia legen.

Trotz dieser Schwierigkeiten und der unterschiedlichen Perspektiven auf den Nahostkonflikt bemühen sich Namibia und Deutschland sehr darum, dass der Prozess für den Summit of the Future davon nicht negativ beeinflusst wird. Darum bietet der erfolgreiche Abschluss des Gipfels auch die Chance für einen gemeinsamen Erfolg - für die Vereinten Nationen und das Verhältnis zwischen Namibia und Deutschland.

Jamila Schäfer (Bündnis 90/Die Grünen) ist Mitglied des Deutschen Bundestages und gehört dem Auswärtigen Ausschuss an.

Great Expectations, New Ideas, and Many Unanswered Questions: On the Conclusion of Joint Futures

Benedikt Erforth and Wolfram Lacher

Joint Futures 47, 15.02.2024

On the Joint Futures blog, German, European, and African authors addressed a variety of topics that are relevant to Germany's Africa policy. Have we made the work on the new guidelines easier or more difficult? Here we take stock.

With the blog series Joint Futures, Megatrends Afrika began to accompany Germany's revision of its Africa Policy Guidelines in September 2023. The topics and opinions reflected in the 46 blog posts are as heterogeneous as the continent itself, and as complex as the challenges facing Germany's Africa policy. Possibly, the blog, with its diversity of topics, may have made the task of decision-makers more difficult, rather than easier. After all, their job is to weigh issues against each other and prioritise them. Even if these are guidelines and not a strategy, effective cross-departmental action requires a clear direction and clearly defined goals.

However, the contributions also show that it is precisely this diversity that needs to be accounted for. The main challenge for the Africa Policy Guidelines is to do justice to the heterogeneity of the continent. While emphasising the continent's economic growth, the role of private investment, the need for greater mobilisation of private capital and while recognising Germany's economic interests, it is also important to not lose sight of security challenges and Europe's limited influence in conflict resolution and mediation. And then there are the big questions of the future: cooperation on migration, energy and raw materials, and climate foreign policy.

Great expectations

It is clear from many contributions that there are great expectations on both the African side and the German side for a reorientation of Germany's Africa policy. Perhaps these expectations are exaggerated. Everyone agrees that new approaches are needed in view of global power shifts and rapid change on the continent, as well as a German society whose relationship to its colonial past and its attitudes towards media reporting on Africa are evolving. However, what exactly a new German Africa policy could look like often remains vague.

This applies, for example, to the recurring call for German diplomacy to turn the page and finally deal with African partners on an equal footing. This demand risks turning into a cliché, as it is seldom based on a clear diagnosis of what exactly was wrong with Germany's Africa policy in the past. There is also the open question of how to encourage German companies to embrace dynamic African markets more strongly, lest they be left behind. And although it is now undisputed that Germany's security engagement in the Sahel region alongside France has failed, it remains unclear what a more promising approach could be.

New ideas

Despite such unanswered questions, the contributions also provide new inspiration and topics that are worth considering. For example, there has been a lot of talk recently about the need for Europe to take a strategic view of infrastructure investments on the African continent. However, what exactly this means and what conflicts of interest may arise as a result has rarely been considered to date, but two contributions offer some pointers. It is



Aerial skyline view of Addis Ababa, Ethiopia, on 3 November 2021. © picture alliance / REUTERS | Tiksa Negeri

also worth considering the proposal to involve African voices in an advisory capacity early on in processes that concern them, and to use the African diaspora in Germany as a bridge. A detailed examination of the African digital market – even beyond major infrastructure projects – can help to promote new economic partnerships, especially between SMEs, and a trustworthy exchange of data between the two continents. Further contributions provide suggestions for a reorientation of trade policy and cooperation on migration.

Domestic political changes in African countries and, above all, a rapidly increasing reordering of the international system call for a rethink of – and adjustments to – relations between Germany and its African partners. Agreement on this point does not yet help answer the questions of what exactly new policies should look like, how they should be implemented, and where they should lead to. The core concern of Joint Futures was to accompany the process of thinking through these questions. As an ideas lab and discussion space, we sought to initiate debates and highlight neglected issues. At the same time, a blog like this can only be a starting point, a reference point for the necessary public debate required to find answers to the challenges facing Germany's Africa policy.

Benedikt Erforth (IDOS) and Wolfram Lacher (SWP) are project directors of Megatrends Afrika.

Partnerships – Partnerschaften

Zeiten-What-Now? Why Germany's Idea of Epochal Change Fails to Resonate Across Africa

Priyal Singh

Joint Futures 03, 25.09.2023

Russia's invasion of Ukraine in 2022 was a watershed moment for Germany. It announced a "Zeitenwende" that promised a new era for defence spending and military deterrence in its foreign policy. Priyal Singh (ISS Africa) explains why African counterparts reacted differently.

Russia's invasion of Ukraine in February 2022 was a decisive rupture in international affairs, sparking heightened global geopolitical tensions among major powers not seen in the post-Cold War era. Although many Western countries swiftly and universally condemned Russia's aggression as a clear violation of the international rules-based order, as enshrined in the United Nations (UN) Charter, the responses of African states have been far more divided and ambiguous. In fact, the region represented by the African voting group in the UN General Assembly has consistently been the most divided globally regarding support for the adoption of resolutions seeking to condemn Russia's aggression, upholding Ukraine's territorial integrity or addressing the fallout of the conflict in terms of human rights violations and the humanitarian consequences.

The collective positions of African states on the ongoing conflict sharply contrast with those of countries such as Germany, whose leaders have characterized it as a watershed moment – famously captured by German Chancellor Olaf Scholz's "Zeitenwende" address to the Bundestag on 27 February 2022. This speech marked a decisive shift in German foreign and defence policy, signalling increased budgetary allocations for defence spending and a more pronounced stance on military deterrence than has been seen since the country's reunification. This has certainly resonated with many countries that do indeed view the brazenness of Russia's invasion as the effective end of the post-Cold War international system, and the beginning of a new form of European security order.

For many African states, however, Russia's invasion of Ukraine has barely registered as a blip on their respective foreign policy agendas, with Africa consistently accounting for the largest number of abstentions in the UN General Assembly's 11th Emergency Special Session on Ukraine. For many of these countries, the conflict in Ukraine is seen in terms similar to most other conflicts that have been raging across the continent for many years. Accordingly, the framing of the Russian invasion as some form of "epochal change" for the entire global order is viewed as puzzling at best, or disingenuous at worst.

In light of these contrasting positions, the Institute for Security Studies (ISS) undertook a study of Russia-Africa relations in 2022. One of the aims was to analyze why concepts such as "Zeitenwende" have gained little traction among African governments. The study was based on an analysis of recent political and economic developments between Russia and

African states, interviews as well as a statistical analysis of the UN Security Council and UN General Assembly voting patterns of Russia and African states. We came up with three main findings.

What it is not: Russian influence in Africa

The general reluctance of many African states to explicitly condemn Russia's invasion of Ukraine has very little to do with Russian influence on the continent (beyond a handful of states that have clearly benefited from Russian military and financial support in recent years). For many countries, Russia has remained a marginal player across the African continent when compared to other traditional and emerging powers. From trade and development assistance to investment in infrastructure, mining, energy and other key economic sectors, Moscow lags far behind the continent's major partners, such as China, the United States, the European Union, and even India and Turkey.

Accordingly, Moscow maintains very little political leverage over African states, despite a strategic pivot back to the African continent in recent years – particularly following the inaugural Africa-Russia Summit in 2019. In sum, Moscow is still largely attempting to catch up with other global powers that capitalized on its disengagement from Africa throughout much of the 1990s and 2000s. The only major exception, however, is the arms trade, where Russia has remained either a top or leading exporter.

Despite this limited economic investment, Moscow is nonetheless seen as having achieved an outsized degree of political influence in a handful of African states, building upon its relatively frugal investments. This may be explained by longstanding historical ties, or, more likely, by the shared worldviews of African states, which see their marginal place in the international system as a consequence of its unjust, unfair and unrepresentative structure. Against this backdrop, Moscow plays on these deep-seated grievances, framing its partnership with the continent as an attractive alternative to the West, which remains burdened by a history of abuse and exploitation in its engagements with Africa.

What it could be: Shared historical links

Longstanding historical and interpersonal ties between Soviet-era officials and former liberation struggle stalwarts in Africa are one important factor for understanding contemporary relations between Russia and African states. Many African leaders currently in power received considerable material and financial support from the former Soviet Union, including military training, arms and education (often centred around trainings in the Marxist-Leninist school of thought). Extensive Soviet support for African liberation movements ranged from the African National Congress (ANC) in South Africa to the South West Africa People's Organisation (SWAPO) in Namibia, the People's Movement for the Liberation of Angola (MPLA) and the Liberation Front of Mozambique (FRELIMO), among others.

This shared history has been wholly claimed by Russia (to the exclusion of other former Soviet Socialist Republics), given its position as the official legal successor to the Soviet Union. Consequently, the modern Russian state and the former Soviet Union continue to be viewed in fairly analogous terms across Africa, despite glaring substantive differences that are becoming increasingly difficult to ignore. As Moscow has more recently sought to rekindle these old ties, it has specifically honed in on these deep, historical, ideological and emotive relationships that were defined through a common struggle against the ongoing abuses of colonial and imperial powers across the world. This has afforded Moscow a particularly privileged position, in contrast to many of the continent's Western partners.

What it is: Shared worldviews of African states

ISS research suggests that one of the main reasons for Africa's ambiguous response to Russia's invasion of Ukraine is not so much the engagements or relations of African states with Russia. Instead, it is due to the frustrations of African states and growing disillusionment with the nature of the current global order. Whereas Germany's "Zeitenwende" seeks to develop a response to a significant turning point in the international system based on the brazenness with which global laws and norms have been violated, for many African states, on the other hand, this invasion simply parallels many other instances in which the international rules-based order was disregarded by a major power – in pursuit of their own narrow interests. Accordingly, the Russian invasion of Ukraine does not represent any significant deviation from the standard behaviour of any major power, let alone an "epochal change".

The ongoing conflict has simply reinforced the need for the meaningful reform of an international system that has consistently failed the African continent, namely by failing to constrain the aggression and abuses of power by dominant states, and to address the continent's persistent marginalization in world affairs. Of course, not all 54 African states share such a dim view of the international system, but the broad contours of a shared worldview can indeed be found based on common historical experiences in overcoming colonialism, and the hard lessons learnt during the Cold War. Accordingly, the divided response across the continent's 54 states is not so much an indictment of their commitment (or lack thereof) to a rules-based global order, but rather a sign of growing mistrust in a flawed system that does not treat all conflicts or countries equally.

What it means for Germany's Africa Policy

Germany and other Western partners' engagement with African countries needs to be grounded in a realistic and pragmatic framework that clearly acknowledges the divergent worldviews of African states. Although the "Zeitenwende" may carry a lot of weight in Germany, and across Europe, this framing of the international system's future does not align with contemporary international relations of African states. Accordingly, German policymakers should seek to broaden and nuance their conception of a "Zeitenwende" by attempting to understand the utility of this term from a "Southern" perspective – beyond the conceptual or policy confines of the immediate European security environment. In doing so, policymakers could better recognise that the foreign policy perspectives of many African states are primarily informed by their continued marginal position in an international system that is perceived as flawed, inequitable and unjust. In the absence of major changes, African states will remain naturally poised as revisionist actors on the world stage, pushing them into a closer orbit with other states in the Global South, as was recently illustrated by the expansion of the BRICS group. This could result in a greater pursuit of a more multipolar international order at the expense of the liberal normative bedrock underpinning the current system.

Priyal Singh is Senior Researcher for Africa in the World at the Institute for Security Studies (ISS) in Pretoria, South Africa.

Strategische Beziehungen mit Afrika: Konnektivität als Türöffner?

Karoline Eickhoff

Joint Futures 10, 17.10.2023

Investitionen in Infrastruktur werden zunehmend zum Mittel im Wettbewerb um Märkte und Ressourcen in Afrika. In diesem politischen Umfeld kann Deutschland durch Projekte mit hohem gesellschaftlichem Mehrwert strategische Vorteile erzielen, argumentiert Karoline Eickhoff in diesem Joint Futures Beitrag.

Der Ausbau von Infrastruktur wird über die Grenzen von Politikfeldern hinweg als ein wichtiger Schlüssel zu wirtschaftlicher Entwicklung angesehen. Produktion und Handel erfordern ausgebaute Verkehrswege, eine sichere Elektrizitäts- und Wasserversorgung und zuverlässige Internetverbindungen. Soziale Infrastruktur wie Gemeindezentren, Schulen und bezahlbarer Wohnraum ermöglichen das gesellschaftliche Zusammenleben. Für Deutschland und die Europäische Union (EU) sind entwicklungspolitische Vorhaben mit Afrika in diesen Bereichen bei weitem kein Neuland (z.B. EU-Africa Infrastructure Investment Trust Fund, External Investment Plan).

Gleichzeitig haben Infrastrukturinitiativen zunehmend geostrategischen Charakter. Regierungen möchten ihre Handelsbeziehungen diversifizieren, Lieferketten absichern und Marktzugänge für ihre Unternehmen verbessern. Europäische Staaten möchten insbesondere ihre wirtschaftlichen Abhängigkeiten von China reduzieren. Zuletzt kündigten Staats- und Regierungschefs aus den USA, Europa, Indien und dem Nahen Osten auf dem G20 Gipfel in Neu Delhi die Entwicklung eines Wirtschaftskorridors an, der Europa, den Nahen Osten und Indien verbinden soll, mitunter auch als „Bidens BRI Moment“ beschrieben – eine Anspielung auf Chinas Belt and Road Initiative (BRI). Auch in Afrika wollen die USA und Europa gemeinsam in eine Eisenbahnlinie auf dem Lobito Korridor investieren, der die rohstoffreiche Demokratische Republik (DR) Kongo und Sambia mit Angola verbindet. China ist auf diesem Transportkorridor ebenfalls aktiv. Zumindest gefühlt wird es enger an einigen zentralen Transportknotenpunkten des Kontinents. Folglich nimmt die wahrgenommene Konkurrenz zwischen den zahlreichen Infrastrukturanbietern zu – trotz der enormen Investitionsbedarfe von geschätzt 70 Milliarden EUR jährlich.

Wie kann die Bundesregierung in der Infrastrukturkooperation mit Afrika unter diesen Bedingungen strategischer handeln und kommunizieren?

Das Umfeld deutscher Infrastrukturkooperation mit Afrika verändert sich

Chinas BRI ist das prominenteste Beispiel für strategische Infrastrukturentwicklung mit globaler Reichweite. Die Volksrepublik hat enorme Investitionen getätigt: Schätzungsweise 1 Billion USD sind seit 2013 in Projekte geflossen. In Afrika ist China größter bilateraler Geldgeber für Infrastrukturprojekte und auch größter Handelspartner des Kontinents. Studien legen nahe, dass andere Geber wie die Weltbank in Ländern, in den auch China aktiv ist, zu Nachahmungsstrategien neigen, also ebenfalls mehr infrastrukturintensive Projekte durchführen.

Auch die Global Gateway Initiative der Europäischen Union ist als Wettbewerbsstrategie zu verstehen, die stark auf BRI Bezug nimmt. Mit dem Ende 2021 angekündigten Investmentpaket soll Staaten im Globalen Süden ein Alternativangebot zu chinesischen Investitionen unterbreitet werden. Die Beziehungen mit Afrika sollen (geo)strategischer gestaltet werden. Entsprechend sollen 150 Milliarden EUR in Afrika investiert werden, vorrangig in Infrastruktur. Die bisher angekündigten Projekte umfassen den Ausbau von Häfen,

Wasserkraftwerke, Glasfaserkabel und Straßen, entlang von elf strategischen Transportkorridoren – oft an Standorten, wo auch China Investitionen tätigt. In diesem Wettbewerbsklima drängt sich der Vergleich zwischen Global Gateway und BRI auf.

Was ist Europas Transformationsversprechen?

Die Seidenstraße feiert in diesem Jahr zehnjähriges Bestehen. Der Eindruck, dass Europa mit Global Gateway „ein bisschen spät“ auf den Plan tritt, ist in Afrika weit verbreitet. Die Anbahnungs- und Projektlaufzeiten von Infrastrukturprojekten sind bei europäischen Akteuren deutlich länger und bürokratischer. Dabei sind die Produkte bisweilen ähnlich: Im Transportbereich bauen und sanieren China und Europa Straßen und Brücken. Beide Akteure setzen zunehmend auf den Privatsektor und drängen verstärkt in die Bereiche erneuerbare Energien und Elektromobilität. China setzt auf den Preis: Chinesische Unternehmen bieten ihre Produkte oft deutlich günstiger an. Europa hingegen versucht mit Qualität und Standards als europäische Vorzüge zu punkten. Die Zeitfenster für Technologie- und Innovationsvorsprünge schließen sich jedoch schnell, wie zurzeit zu beobachten im Bereich des grünen Wasserstoffs.

Gleichzeitig reicht die bloße Mobilisierung von Ressourcen nicht aus, um globale Anziehungskraft zu entwickeln. Infrastrukturnarrative wirken, wenn sie Fortschritt versprechen. Auch hier spielt China seine Trümpfe aus: Die eigenen Entwicklungserfahrungen werden als Beispiel dafür angeführt, wie strategische Investitionen dazu beitragen können, großen Teilen der Bevölkerung den Weg aus der Armut zu ebnen. Auch wenn sich der Blick auf chinesische Investitionen vielerorts trübt erhält Peking weiterhin viel Würdigung für seine greifbaren Entwicklungsbeiträge.

Als Mitglied von Team Europe ist Deutschlands Zusammenarbeit mit Afrika in den EU-Rahmen und die gemeinsame Global Gateway Kommunikationsstrategie eingebunden. Dennoch sollte sich die Bundesregierung im Rahmen der afrikapolitischen Strategieentwicklung mit der Frage auseinandersetzen, für wen deutsche und europäische Infrastrukturinvestitionen tatsächlich einen Unterschied machen können, in wie fern es ein Transformationsversprechen geben kann. Die Antwort hängt auch davon ab, wessen Interessen vorrangig bedient werden.

Glaubwürdige „win-win“-Modelle: eine Herausforderung für alle Beteiligten

Zwischen europäischen und afrikanischen Akteuren besteht Einigkeit, dass Investitionen „win-win“ Charakter haben sollen. Doch trotz der relativ hohen Konsensfähigkeit von Infrastrukturprojekten liegen Interessenkonflikte auf der Hand: Sollen afrikanische Märkte und Produkte besser in den Weltmarkt integriert oder Lieferketten für kritische Rohstoffe nach Europa ausgebaut werden? Sollen Investitionen vorrangig dem Mittelstand in den Partnerländern, breiten Teilen der Gesellschaft oder benachteiligten Gruppen zugutekommen – oder den Zugang europäischer Unternehmen zu afrikanischen Märkten verbessern? Angesichts begrenzter Ressourcen und dem Wunsch, europäische Interessen stärker zu priorisieren, lassen sich diese Fragen nicht immer mit „sowohl als auch“ beantworten (eine Kommunikationsstrategie, die Global Gateway bisher verfolgt).

Tatsächlich leidet auch Chinas bisher erfolgreiche „win-win“ Kommunikation unter schwindender Glaubwürdigkeit auf dem Kontinent. Bei einigen Regierungen (z.B. in der DR Kongo) und Bürger*innen setzt sich der Eindruck durch, dass China langfristig stärker von Infrastrukturabkommen mit afrikanischen Staaten profitiert als diese selbst.

Die Entwicklung eines Kooperationsmodells, bei dem die Interessen der Beteiligten fair ausgehandelt werden, ist daher eine Herausforderung für China wie für europäische Staaten. Entscheidend für die Gestaltung eines glaubwürdigen „win-win“-Modells ist auch eine gute Kenntnis davon, aus welcher Richtung der Wind in den Partnerländern weht.

In afrikanischen Ländern wird strategisch über Infrastrukturentwicklung kommuniziert

In vielen Staaten wandelt sich der Blick auf kostenintensive Infrastrukturprojekte – auch wenn der Investitionsbedarf ungebrochen hoch ist. Viele Länder, darunter Ghana, Äthiopien und Sambia, sehen sich heute mit einer hohen Schuldenlast konfrontiert, ohne dass die Investitionen zu den gewünschten Entwicklungsfortschritten geführt haben. Aufgrund der prominenten Rolle chinesischer Akteure in der Infrastrukturfinanzierung steht Peking derzeit besonders in der Kritik.

Ein prominentes Beispiel ist Kenia, wo Megaprojekte zu einem erheblichen Anstieg der Auslandsverschuldung beigetragen haben. Das Land muss derzeit einschneidende und unpopuläre Sparmaßnahmen des Internationalen Währungsfonds umsetzen, um Zugang zu weiteren Finanzspritzen zu erhalten. Entsprechend ändert die Regierung ihre Kommunikationsstrategie gegenüber ausländischen Geldgebern. Auf dem Klimagipfel in Nairobi forderte Präsident William Ruto jüngst Investitionen in eine nachhaltige Infrastruktur für grünes Wachstum, deren Finanzierung nicht nur Transferzahlungen, sondern auch eine grundlegende Reform der globalen Finanzarchitektur und eine Reduzierung der Schuldenlast erfordert. Damit entwarf er eine Vision für eine klimaneutrale, gerechtere Zukunft, die im Globalen Süden auf weitreichende Zustimmung stößt.

Kenias Infrastrukturinteressen sind nicht zwangsläufig repräsentativ für den Kontinent. Andere Staaten wie beispielsweise Uganda setzen stärker auf fossile Ressourcen. Im Kern – und in zunehmender Tendenz – geht es aber oft um Gerechtigkeitsfragen vis-à-vis den Industrienationen. Diese gilt es zu antizipieren und die soziale Wirksamkeit von Projekten stärker in den Fokus der Zusammenarbeit zu rücken. Hier ist die Politik gefragt, denn für den Privatsektor sind soziale Kriterien keine Priorität.

Afrikanische Staaten sind offen für alternative Investitionsangebote

Mögliche Wettbewerbsvorteile Europas liegen nicht in der bloßen Finanzierung oder Bereitstellung von Infrastruktur, und mittelfristig vielleicht auch nicht in der besonderen Produktqualität. Punkten kann Europa hingegen mit vorausschauenden, inklusiven



Ein Mitarbeiter der Kenya Railway gibt das Abfahrtsignal für einen Zug der Standard Gauge Railway (SGR), die durch einen chinesischen Konzern realisiert wurde.

© picture alliance / REUTERS

| Thomas Mukoya

Nutzungskonzepten. Infrastrukturprojekte leiden oft unter mangelndem sozialem Nutzen, begrenzter Wirtschaftlichkeit und Instandhaltungsdefiziten – die „weißen Elefanten“. China hat mit entsprechenden Vorwürfen in Kenia zu kämpfen, aber auch in anderen Staaten.

Tatsächlich besteht in vielen afrikanischen Ländern derzeit eine große Offenheit für Alternativen zu chinesischen Investitionsangeboten. Diese sind bei Regierungen besonders willkommen, wenn sie ökonomisch vielversprechend und komplementär zu bestehender Infrastruktur konzipiert sind, egal von wem errichtet. Bürger*innen legen Wert auf den Nutzen im Alltag, wie bezahlbaren öffentlichen Nahverkehr.

Um entsprechende Vorzeigeprojekte zu entwickeln, ist ein tiefgehendes und vorausschauendes Verständnis der sozialen und wirtschaftlichen Prozesse notwendig, die sich rund um Infrastrukturen abspielen. Dabei kann die Bundesregierung ihre Beziehungen zu sozial vernetzten Akteuren vor Ort nutzen – Kontakte der Entwicklungszusammenarbeit. Europäische Unternehmen im Land können zudem helfen, Marktdynamiken in der Region besser zu verstehen.

Gefragt sind Projekte mit hohem gesellschaftlichem Mehrwert

Im Rahmen der Strategieentwicklung sind Gedankenexperimente nützlich, bei denen verschiedene Interessengruppen zur Sprache kommen: Ist sozial wirksame Infrastruktur mit Technologie- und Wissenstransferkomponente denkbar, die auch für Investoren profitabel ist? Welche speziellen Serviceleistungen können angeboten und vermittelt werden, um den Betrieb zu verbessern? Wie kann der ländliche Raum besser angebunden werden und wie fügen sich Projekte in regionale Integrationspläne ein? Wie kann der fortschreitenden Verdrängung der lokalen Bauindustrie durch ausländisches Kapital und ausländische Unternehmen entgegengewirkt werden?

In Kenias Hauptstadt Nairobi beispielsweise wollen Team Europe Akteure eine elektrisch betriebene Buslinie aufbauen, die unter anderem das Kenyatta National Hospital mit dem zentralen Geschäftsviertel und urbanen Ballungsräumen verbindet. Chinas letzter Beitrag zu Mobilität in der Hauptstadt, der Nairobi Expressway – nicht selten als „Autobahn für Reiche“ bezeichnet – zieht hingegen auch öffentliche Kritik auf sich. Angesichts steigender Benzinpreise und des überlasteten öffentlichen Nahverkehrs sollten sich „Leuchtturmprojekte“ wie die grüne Buslinie, wenn ihre sehr komplexe Umsetzung gelingt, besonders für Europas strategische Kommunikation eignen. Gleiches gilt für andere Projekte, die diese Ansprüche bereits still erfüllen. Gerade im Transportsektor werden wirtschaftliche und soziale Effekte bisher kaum erfasst.

Darüber hinaus gilt: Starke Institutionen, die einen klaren Rechtsrahmen schaffen und Korruption eindämmen, sind der stärkste Pull-Faktor für private Investitionen, noch vor den Kreditbedingungen. Die Zusammenarbeit im Bereich Governance bleibt also essentiell, wenn die Bundesregierung zukünftig bei der Infrastrukturentwicklung stärker auf den Privatsektor setzen möchte.

Dr. Karoline Eickhoff ist Wissenschaftlerin im Projekt „Megatrends Afrika“ und in der SWP-Forschungsgruppe Afrika und Mittlerer Osten.

Team Europe is Forging a Stronger Partnership with Africa through Global Gateway

Jutta Urpilainen

Joint Futures 11, 18.10.2023

The EU's Global Gateway strategy stands at the heart of Brussel's cooperation with the neighbouring continent. Jutta Urpilainen, Commissioner for International Partnerships, highlights the Team Europe approach in bringing together resources and expertise for Africa, in Africa and increasingly led by Africa.

In today's interconnected world, the political importance of international partnerships cannot be overstated. One such partnership that holds immense promise is the Africa-EU Partnership, a multi-actor collaboration that brings together European Union (EU) and African Union (AU) Member States, non-state and civil society organizations, youth bodies, economic and social actors, and the private sector.

At the heart of this partnership is the commitment to dialogue and cooperation, and Germany plays an integral role in shaping the future of this collaboration as an active Team Europe member, with the Global Gateway initiative at the forefront.

The positive and sustainable Global Gateway offer stands as the driving force behind this renewed partnership. Grounded in the framework of "Joint Vision for 2030", the Global Gateway Africa – Europe Investment Package charts the path forward and supports transformational projects in the areas of green transition, digital transition, sustainable growth and decent job creation, health systems, education, and training.

These change-driven projects are supported through 150 billion EUR worth of investments delivered through Team Europe initiatives. Through these investments, Global Gateway builds a future where the challenges posed by the COVID-19 pandemic, political instability, conflicts, security issues, food crises, climate change, and biodiversity loss are transformed into opportunities for sustainable growth and cooperation.

What Germany can do

Germany plays an instrumental role in supporting the Global Gateway vision. Team Europe is not a team without its members. This collaborative approach brings together the EU, EU Member States, and European development finance institutions to mobilize up to 300 billion EUR worldwide in public and private investments between 2021 and 2027 in an effort to narrow the investment gap worldwide, by creating links, not dependencies.

EU's commitment to investing in new strategic transport corridors and promoting renewable energy, renewable hydrogen production, and critical raw materials in Africa, aligns with the shared goals of sustainability and clean energy solutions. For instance, at the beginning of September, the Green Hydrogen Strategy and Roadmap for Kenya was launched, with the support of Global Gateway. The roadmap will guide Kenya towards its goal of developing its green hydrogen industry, accelerate investments and support Kenya's commitment of achieving a 100 per cent renewable electricity system by 2030. Germany is a key partner for Kenya and will support this project with a loan of 60 million EUR.

The list of Global Gateway initiatives is extensive. In healthcare for example, the production of vaccines, medicines and health technologies for Africa in Africa is becoming reality. In the digital landscape, investments are being directed towards a visionary project – a submarine fibre-optic cable which will connect the EU with Africa along the Atlantic coast and

in combination with other digital investments in sub-Saharan Africa, will provide access to open, secure internet to millions.

Furthermore, Germany's involvement in the Sahel region, with a focus on both development and security, signifies its dedication to coordinated efforts within the region. Germany's active participation, through Team Europe initiatives, in 39 out of the 87 Global Gateway flagships, such as the Great Green Wall or the hydrogen power plant in Morocco, serves as a testament to its commitment to advancing internationalism and strong multilateral approaches.

The way forward

As we progress with the rollout of the 2023 Global Gateway flagships and embark on consultations for the 2024 list, we recognize Germany's active role in these endeavours. The possibility for stronger alignment of Germany's raw materials policies with a joint European approach within the framework of Global Gateway is a prime example of the potential for synergy and success.

Global Gateway takes centre stage in strengthening the Africa-EU Partnership, with valuable support from various partners, including Germany. This partnership embodies the ideals of a more interconnected, collaborative world and shared values. By working in close cooperation, European partners and African counterparts contribute significantly to shaping a future marked by shared prosperity, sustainability, and global cooperation. With Global Gateway as a driving force and Germany as one of the steadfast supporters, we move forward united and determined to create a brighter future for all, bringing direct benefits for the citizens of Europe and Africa.

Since 2019, Jutta Urpilainen is the European Commissioner for International Partnerships. Previously, she served as the Minister of Finance of Finland from 2011 to 2014.

The Netherlands and Germany, European friends with Africa

Melle Leenstra

Joint Futures 20, 06.11.2023

Having received inspiration through its cooperation with Germany, the Dutch government has formulated an Africa Strategy that places equality at the heart of its agenda. This means taking responsibility for its place in the world, as well as acknowledging the historical role that Europe has played on the continent. Dr Melle Leenstra, Strategic Policy Advisor at the Africa Department of the Ministry of Foreign Affairs in the Netherlands, reflects on the challenge that the Netherlands has set itself regarding Africa.

Africa's place in the world has changed drastically over the last decades. With a young, self-assured and well-connected population, it is claiming a more prominent position on the world stage. Geo-political interest in the continent has surged, with countries such as China, India, the Gulf States, Russia and Turkey having increased their presence across Africa in the competition for good-will and resources. In this context, the influence of the EU and the Netherlands is waning. Africans look to Europe with mixed feelings, as the continent represents a bounty of opportunities while also harbouring a colonial past that seems to apply double standards at times. In view of continued instability, armed conflict and unrest, as well as persistent gaps in living standards when compared to European societies, more cooperation is not only necessary, but urgently needed.

Responding to calls from the Dutch Parliament and the government's Advisory Council for International Relations to redefine Dutch cooperation with Africa so that it stands on equal footing and is based on mutual interests, the Netherlands and its African partners have begun formulating a 10-year strategy. Consultations with stakeholders from civil society, academia and diplomacy from Africa and the Netherlands have provided a starting point for the Netherlands' first continent-wide strategy. With the EU as our primary vehicle for action, we are committed to contributing towards the African Union's Agenda 2063: The Africa We Want, which will extend those elements of the SDG agenda that we are committed to beyond 2030.

The Africa Strategy of the Netherlands is an integrated agenda relating to 1) economic development on an equal footing, 2) security and stability, 3) migration, reception and return and 4) poverty reduction, sustainability and inclusion. Having been published in May 2023 and discussed in Parliament in early October 2023, implementation has just started and is being followed with a fixed action agenda for the short, medium and long term. Concrete actions include aiming for dialogue with African countries on priorities in the framework of EU Global Gateway projects, improving matters regarding the issuing of visas for entrepreneurs from growth markets and strengthening local civil society on the basis of local ownership. At the same time, "how to" questions still remain, especially with regard to ensuring genuine equality in the implementation of the strategy.

What does equality and the pursuit of shared interests mean in practice? What language and attitudinal changes are needed to genuinely build equal relations? How does this relate to different fields of implementation – from diplomacy, trade promotion and knowledge exchange to development programming? How do we ensure a sustainable government-wide commitment? How do we shape an effective monitoring and evaluation process while highlighting what works and what does not? And how do we involve our African partners throughout?

Finding answers to these questions requires attitudinal changes on the part of diplomats, business people and development professionals as well as other Dutch actors with connections to Africa. Equality requires a mutual understanding of positions, looks for cooperation on the basis of shared interests and puts the relationship first. More engagement is needed with partners across the African continent to ensure this strategy delivers the desired results – from government, civil society and business to academia. It also requires working with domestic and international implementation partners. In the process of formulating our strategy, we looked closely at the strategic approaches of our friends in Europe. Initiatives taken by the German Government, in particular by formulating the BMZ Africa Strategy and currently the revision of the Africa Policy Guidelines, are a point of influence and very welcome. Germany has taken responsibility for its historical legacy by addressing the more difficult periods of its past and drawing lessons on how future generations may live together. Similarly, the Netherlands and its Ministry of Foreign Affairs are trying to take on their historical responsibility to address colonialism, slavery and institutional racism. Having adopted a Feminist Foreign Policy that is focussed on addressing systematic inequality world-wide, the current Africa Strategy is a logical next step for the Netherlands to take regarding its international responsibility.

Lofty declarations and policy objectives alone are not enough. The challenge is for governments in Europe as well as Africa to take responsibility and move towards a secure, just and prosperous future. In this endeavour of working towards mutual interests and benefits, there is a possibility to lead by example and share the opportunities for leadership with the women, men and youth in Africa, Europe and beyond.

Dr Melle Leenstra is Strategic Policy Advisor at the Africa Department of the Ministry of Foreign Affairs (BZ) of the Kingdom of the Netherlands.

Disclaimer: This blog post provides the author's perspective on the Netherlands' Africa Strategy for 2023-2032. Though it reflects on a strategy submitted by Ministers to parliament, it may not precisely and fully reflect the position of the Government of the Netherlands. The author is an independent advisor within the government, contributing to the diversity of thought.



Royal travel diplomacy at the Apartheid Museum in Pretoria in October 2023: The Netherlands wants to strengthen its ties with the African continent.

© picture alliance / Royal Press Europe | Albert Nieboer

The EU Global Gateway and North Africa: Practical and Moral Challenges

Mark Furness and Annabelle Houdret

Joint Futures 31, 04.12.2023

The EU's Global Gateway infrastructure investment programme is a new paradigm for cooperation with Africa. Mark Furness & Annabelle Houdret argue that European and German policymakers need to address the practical and moral dilemmas of investing in infrastructure with authoritarian governments, especially in North Africa.

Development policy in times of increasing autocratization is a major discussion for European and German cooperation with Africa. In practical terms, Europe has given up on using its development aid and other economic instruments to incentivise democratisation in non-European countries. This change has become inevitable, as non-EU countries have rejected the notion of Europe driving particular forms of state-society relations, especially in former colonies. At the same time, European security and migration management interests, which are often at odds with democracy promotion, have been prioritized over programmes that support risky transformation processes.

This change in emphasis has been particularly notable in the EU's cooperation with North African countries, where increased financial and rhetorical support for political change in the years following the 2011 Arab Uprisings has given way to pragmatic support for social, political and economic stability, especially since Tunisia's democratic experiment was suspended in 2021.

The change in emphasis has also been accompanied by a new policy framework. The Global Gateway infrastructure investment programme is becoming the new paradigm for European cooperation with the 'Global South'. The Global Gateway cooperation model re-conceptualizes development aid as a catalyst for investment, prioritizes development projects that serve 'mutual interests', places principal focus on the 'hardware' of physical infrastructure and de-emphasizes 'software' aspects such as governance, inclusion and rights.

Practical and moral considerations

The fact that investment partnerships are being formed with state actors in authoritarian countries raises important practical and moral questions. On a practical level, issues arise around transparency and efficacy. On a moral level, there are unanswered questions about the kinds of values that Europe wants to promote with its development cooperation and especially the issue of who should benefit: societies, or established autocratic elites.

The EU has touched on these practical and moral questions in its communications around the Global Gateway. In her contribution to this blog series, Commissioner Urpilainen noted that 'Global Gateway takes centre stage in strengthening the Africa-EU Partnership, with valuable support from various partners, including Germany. This partnership embodies the ideals of a more interconnected, collaborative world and shared values.' The European Commission lists six 'core values' on its website, the first two of which are 'democratic values and high standards' and 'good governance and transparency'. The Commission does not offer much detail about how these principles should influence investment projects in authoritarian partner countries.

As the Global Gateway gathers momentum, the practical and moral questions are becoming more relevant for Germany as well. Germany is a key financier and influential broker of EU-level decision-making. Germany is a key 'Team Europe' partner in several Global Gate

way projects, both running and planned. In this context, the German government would be well advised to elaborate strategies to deal with inevitable trade-offs and to make effective use of its influence at the EU level.

The Global Gateway in North Africa: Democratic Oversight, Environmental Sustainability & Geopolitics

As Werenfels and Lacher discussed in this blog series, the EU has different interests in North Africa than in Sub-Saharan Africa. These are shaped by proximity and shared concerns about rapid global warming, energy security and demographic change. Moreover, as most North African countries already have closer economic relations with Europe than their sub-Saharan neighbours, cooperation across the Mediterranean under the Global Gateway is likely to be deeper, the Gateway's whole-of-Africa ambition notwithstanding.

The EU – and therefore Germany – faces significant challenges in implementing the Global Gateway in North Africa. These range from the economy to social and environmental sustainability issues and geopolitical considerations, which raise practical and moral dilemmas for cooperation.

The first major challenges that arise stem from the inherent risks of doing deals in countries where not only the business environment and the investment climate lack transparency and accountability, but where political stability may be a mirage. The social and economic pressures that drove the Arab Spring uprisings in 2010 and 2011 have not been addressed, and in some countries have even worsened. Anti-government protests from late 2016 in

Morocco, Tunisia and Algeria were only suppressed by the COVID-19 pandemic, regime repression and electronic surveillance. Commissioner Urpilainen's assurances about 'democratic values and high standards' and 'good governance and transparency' are welcome, but clear definitions are missing and related monitoring and control mechanisms still need to be developed.

A second set of challenges arises around authoritarianism and environmental sustainability – a central objective of both Global Gateway and the European Green Deal. Trade-offs between sustainability and authoritarianism arise when trying to reconcile environmental standards (for instance for biodiversity or natural resources protection) with local needs of populations. In authoritarian settings, environmental policies tend to reproduce governance patterns, but if centralized top-down approaches do not consider local concerns, solutions may not be sustainable in the long term and produce negative side effects. The exclusion of relevant stakeholders and disregard for negative environmental impacts in Tunisia's green hydrogen strategy is a case in point.

Furthermore, the Global Gateway's investment guarantees are likely to support authoritarianism in North Africa, where governance systems are based on the rent-seeking behaviour of elites. The new rents may reinforce these patterns as well-connected businessmen grab market opportunities in green technologies. This raises serious questions about the equity of the so-called 'just transition' and thereby the legitimacy of Europe's agenda.

A third set of challenges arises from the Global Gateway's geopolitical ambitions. North Africa has witnessed several shifts in economic influence since independence, where prevailing economic ties with former colonial powers are increasingly replaced by extended cooperation with former Cold War allies (such as Algeria and Russia), regional partners such as Turkey and the Gulf States, and of course China. The Global Gateway is both an imitation of and a competitive response to China's belt-and-road initiative. China has considera-

bly expanded its presence in North Africa through infrastructure investments and the control of cyberspace, and will not be dislodged easily. The same goes for major Gulf investments such as the Saudi Green Initiative.

Build Credibility Along with Connectivity

The Global Gateway attempts to sidestep the reality of cooperation with authoritarian governments by focusing on infrastructure and mutual interests. Most European policymakers would still want to realize the 'ring of friends' vision of the European Neighbourhood Policy, and an open and democratic North Africa would be a major part of this. However, after several decades of half-hearted democracy promotion efforts, European leaders are well aware that they do not have the power to force transformation, nor the will and moral backbone to support regional forces of change when established elites resist.

While the rise of anti-democratic populism in European politics is not going unnoticed in North Africa, the universality of democratic values was evident in the Arab uprisings, and more recently in the pre-Covid protests in Algeria especially. The likelihood that these values will again surface in a region where social, economic and environmental tensions remain unresolved is high, and Germany and the EU would be wise to be prepared for this.

In theory, the Global Gateway may have significant potential, both for treading the path of least resistance and for providing momentum for positive change in North Africa. The EU has used cooperation on critical infrastructure to foster European integration and enable the free movement of goods, capital, expertise and people. This process was not without practical and moral dilemmas, and they were not easy to resolve even within Europe. In most cases, however, European dilemmas were not simply ignored in the hope that they would go away.

For Germany and the EU, openly articulating and addressing the challenges mentioned above would be a major contribution not only towards more effective implementation of the global gateway but to Europe's credibility as a legitimate and reliable partner in turbulent times. With the necessary honesty regarding practical and moral challenges, the Global Gateway could provide opportunities for addressing double standards, historic responsibilities and broken promises. Germany, as a major player within the EU, could seize the opportunity to shape the initiative in this direction.

Both authors, Dr Annabelle Houdret and Dr Mark Furness, are Senior Researchers at the German Institute of Development and Sustainability (IDOS), where they are part of the research and advisory project team 'Stability and Development in the Middle East and North Africa'.

Megatrends – Megatrends

Not Just Statistics: Why We Need to Overcome Youth Unemployment in Nigeria

Obiageli Ezekwesili

Joint Futures 04, 28.09.2023

Nigeria's youth is rapidly growing – a significant promise for the country's future, but a currently untapped potential due to high unemployment. Obiageli "Oby" Ezekwesili, former Minister of Education, explains how Abuja and Berlin could work together to empower youth.

Africa has the world's youngest and fastest-growing population. This is particularly evident in Nigeria, where nearly two-thirds of our 220 million people are under the age of 25. Nigeria's future, both as a nation and a key player on the African continent, indisputably hinges on its youth. But high unemployment and underemployment rates hinder their progress. Empowering them is crucial for their active political and economic participation. To that end, Nigeria and Germany are intensifying their joint commitment in three essential areas: skills development, supporting young entrepreneurs and promoting political engagement.

What is the problem?

Nigeria's burgeoning youth population stands at a crossroads. They signify both a beacon of hope and a source of concern. We see a demographic dividend waiting to be unlocked, and with it a generation that can actively drive economic growth as well as social progress in our country. This youth cohort is a reservoir of untapped energy, creativity and innovation. Recent elections have also shown what a significant voting bloc they form. Half of the 93.5 million eligible voters were below the age of 35.

At the same time, the World Bank reported an unemployment rate of 13.4 per cent in 2022. The National Bureau of Statistics even gave a much higher estimate – 53.4 per cent – for that same year. These are not just statistics. High youth unemployment is a harbinger of social disenchantment, unrest and the underutilisation of human capital, all of which can have severe consequences for the nation's stability and prosperity. The second problem is underemployment, a situation in which workers only hold seasonal or short-term positions that do not allow for financial stability and predictability.

This leads to the disillusionment of individuals in our population, but it also has broader societal implications: High youth unemployment can contribute to rising crime rates, political instability and a host of other challenges that can impede the nation's progress.

What we can do about it together

It is imperative that we empower Nigeria's youth and strategically invest in their skills and labour market access. According to the International Labour Organization (ILO) concrete initiatives such as vocational training and job placement services can kick-start positive change in labour markets. Germany has a wealth of experience and expertise in these areas that it could bring to the table when looking for ways to increase cooperation with Nigeria. Some key areas where we could cooperate and share best practices are:

1. **Skills Development:** Germany and Nigeria should continue to establish vocational training centres and opportunities to equip young Nigerians with essential skills. It is crucial to customize these programmes based on the current needs of and trends in local and regional industries. Germany's successful vocational training system can serve as a valuable best practice when designing solutions that are suitable for Nigeria. Additionally, by focussing on STEM education, we can invest in accessible digital learning platforms and other technological infrastructure to align education programmes with industry requirements.
2. **Supporting Young Entrepreneurs:** To harness the entrepreneurial spirit of the Nigerian youth, both countries should support their aspirations of starting their own companies by providing much needed funding opportunities. Support for young entrepreneurs should cover seed funding, while accompanying network programmes could offer mentorship and access to global markets, fostering a thriving entrepreneurial ecosystem. A particular focus should be placed on promoting green and sustainable business practices, supporting the transition to clean energy, biodiversity and conservation efforts, and sustainable agriculture.
3. **Promoting Political Participation and Youth Governance:** Young voters in Nigeria already constitute a significant voting bloc, and their political influence will only grow in the future. Nigeria and Germany have the opportunity to collaborate on promoting youth participation in politics. Berlin can broaden exchange programmes between youth leaders and youth parliaments, emphasizing democratic values and practices. It is crucial to prioritize models that emphasize youth representation and engagement in politics.

Obiageli "Oby" Ezekwesili is an economic and public policy expert, advisor, advocate and activist. She is a former vice president for the World Bank's Africa region (2007–2012) and previously served as Nigerian Federal Minister of Solid Minerals (2005–2006) and Federal Minister of Education (2006–2007).

Wirksame Migrationspolitik geht nur in Partnerschaft

Tobias Heidland

Joint Futures 25, 17.11.2023

Eine der größten Herausforderungen für Deutschland und die Europäische Union ist die Asyl- und Migrationspolitik. Wirksame Reformen seien nur dann möglich sein, wenn man afrikanische Herkunftsländer als wirkliche Partner an Bord nähme und mit ihnen entlang ihrer Interessen zusammenarbeite, argumentiert Tobias Heidland.

Migration, insbesondere Asyl und Flucht, ist aktuell im Herbst 2023 für die Bürger*innen in Deutschland das wichtigste Thema. Als größtes Problem wird dabei die irreguläre Migration wahrgenommen, also Migration ohne gültiges Visum. Diese irreguläre Migration ist zum Teil systemgemacht, da ein Asylantrag in der Europäischen Union (EU) in der Regel nicht ohne illegalen Grenzübertritt möglich ist und es für den Großteil der Weltbevölkerung kaum andere Migrationswege in die EU gibt.

Besonders problematisch für die hiesige Bevölkerung ist, dass diese irreguläre Migration ungeordnet und nicht kontrollierbar erscheint. Hinzu kommt die Überforderung vieler Kommunen und von Institutionen wie Ämter und Schulen, die insbesondere auch in Folge des russischen Angriffskrieges in der Ukraine noch einmal deutlich zugenommen hat. Klar scheint, dass die Aufnahmekapazitäten in Deutschland nicht mehr über Jahre hinweg solch hohe Asylbewerberzahlen wie in den vergangenen Jahren verkraften werden. Ein Kurswechsel ist daher notwendig. Dieser wird ohne die Herkunftsländer nicht möglich sein.

Zentrale Lösungsansätze nur in Kooperation

Derzeit werden zahlreiche Maßnahmen diskutiert. Diese zielen darauf ab, entweder den Wunsch zu migrieren oder die Erfolgswahrscheinlichkeit zu reduzieren und damit die potenziellen Migrant*innen zu einer anderen Entscheidung zu bewegen.

Vor allem von konservativer Seite wurden wochenlang Absenkungen der Sozialleistungen für Asylbewerber*innen gefordert, da diese angeblich große Anziehungseffekte (Pull-Effekte) auf irreguläre Migrant*innen hätten. Eine solche Kürzung wurde auf der Ministerpräsidentenkonferenz am 6. November 2023 beschlossen, gemeinsam mit weiteren Verschärfungen wie einer Bezahlkarte für Asylbewerber*innen, um ihnen den Zugang zu Bargeld zu erschweren. Doch die bisherigen Erfahrungen zu solcherlei Maßnahmen lassen jedoch nicht erwarten, dass allein aufgrund niedrigerer Zahlungen von Sozialleistungen erheblich weniger Asylbewerber*innen in Deutschland ankommen werden. Der zentrale Grund dafür ist, dass andere Faktoren eine größere Rolle für Migrationsentscheidungen spielen, insbesondere Push-Faktoren wie Konflikte, Armut und fehlende Hoffnung auf Besserung im Herkunftsland sowie bestehende Netzwerke und gute Beschäftigungschancen, die Deutschland als konkretes Zielland attraktiv machen. Die (vermutlich nicht allzu wirksame) Absenkung von Standards und der damit verbundene Unterbietungswettbewerb potenzieller Zielländer ist aus meiner Sicht auch deshalb in Teilen der deutschen Politik en vogue, weil sie einem beliebten Stereotyp aus Boulevard und Bierzelt („Sozialtourismus“) entgegentritt und zudem einer der wenigen Ansätze ist, der ohne eine enge Kooperation mit den Herkunfts- und Transitländern funktioniert. Erfolgsversprechende Ansätze kommen aber ohne eine solche Zusammenarbeit nicht aus.

Ein weiterer Ansatz, Emigration weniger attraktiv erscheinen lassen soll, ist, die direkte Reduktion von Migrationsursachen im Herkunftsland („Fluchtursachenbekämpfung“). Hierfür wird insbesondere die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) eingesetzt. Wie wir in einer

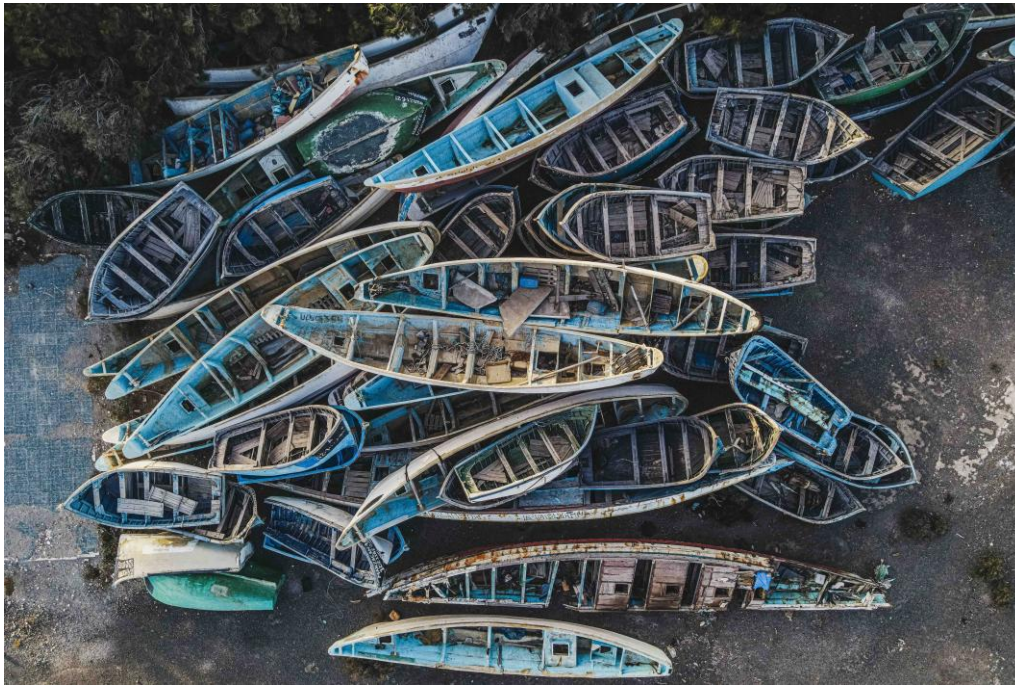
neuen Studie zeigen, kann EZ für Herkunftsländer attraktiv sein, denn sie trägt zumindest kurzfristig zu einem größerem Vertrauen der Bürger*innen in ihre nationalen Institutionen im Herkunftsland bei, was zur Legitimität beiträgt. Wie wir zeigen, kann dieser Ansatz zwar im Durchschnitt die gewünschte Wirkung in Form von geringeren Migrationswünschen und Asylbewerberzahlen ein wenig erzielen, seine Effektivität ist aber insbesondere in fragilen Kontexten sehr gering. Auch die EZ ist also kein Allheilmittel. Sind die Politikmaßnahmen mit den entsprechenden Ländern und lokalen Bedarfen abgestimmt und kohärent mit anderen Politiken, ließe sich höchstwahrscheinlich eine noch größere Wirkung erzielen, als wir in unserer Studie dokumentieren.

Eine Alternative besteht darin, die Erfolgchancen irregulärer Migration zu verringern. Die Bundesregierung hat in den letzten Wochen einen stärkeren Fokus auf Abschiebungen gelegt, der bereits im Koalitionsvertrag angelegt war. Menschen ohne Asylgrund sollen das Land schnell wieder verlassen. Die Hoffnung ist, dass sich schnelle Abschiebungen herum-sprechen und dadurch eine irreguläre Migration ohne Aussicht auf Asyl unattraktiver wird. Grundsätzlich ließe sich durch schnelle, aber faire Verfahren viel erreichen. Doch eines der größten Hindernisse war bisher stets der mangelnde Wille der meisten Herkunftsländer, bei der Abschiebung ihrer Bürger*innen zu kooperieren. Damit verlören sie innenpolitisch an Unterstützung und wichtige Finanzflüsse durch Rücküberweisungen brächen ab. Der Ansatz der Bundesregierung mit Hilfe eines „Sonderbevollmächtigten der Bundesregierung für Migrationsabkommen“ Vereinbarungen mit Herkunftsländern zu treffen, um diese stärker zur Kooperation zu bewegen, ist ein wichtiger Schritt. Auch hier steht wieder Kooperation im Mittelpunkt.

Gleichzeitig wird insbesondere von rechter Seite gefordert, dass Menschen schlicht am Grenzübergang in die EU und nach Deutschland gehindert werden müssten. Derartige Zurückweisungen an der Grenze würden den Menschen die Möglichkeit auf Asyl in der EU gänzlich nehmen und sind damit rechtlich wie ethisch höchst problematisch. Unbeantwortet bleibt dabei auch die Frage, wer dann den Schutz der Flüchtenden gewährleistet. Würde Deutschland als Trittbrettfahrer auftreten und sich seiner globalen Verantwortung entziehen, zum Flüchtlingsschutz beizutragen, wäre ein großer Reputations- und Glaubwürdigkeitsschaden die Folge, der auch auf andere Politikbereiche ausstrahlen würde.

Eine realistischere, ebenfalls im Koalitionsvertrag erwähnte Variante, ist die Idee, Asylverfahren nicht nur an die EU-Außengrenzen, sondern sogar in Länder außerhalb der EU zu verlagern (vgl. die stark kritisierten Varianten Italien-Albanien und Dänemark/ Vereinigtes Königreich-Ruanda). Letzteres wäre, unter der Voraussetzung, dass die notwendigen Gesetze und logistischen Vorkehrungen zur Sicherstellung fairer und schneller Verfahren geschaffen werden, durchaus denkbar und könnte die Anreize zur irregulären Migration tatsächlich verändern. Allerdings bestehen große Fragezeichen, wie außerhalb der EU faire Verfahren garantiert werden können, da diese sind bereits in der EU nicht überall sichergestellt sind. Bereits bei der Suche nach sicheren Orten für Verfahren in den Nachbarstaaten der EU zeigen sich diese Schwierigkeiten. Auch deshalb ist die Europäische Kommission diesen Ideen bisher sehr kritisch gegenüber. In jedem Fall wird man den beteiligten Ländern substanzielle Angebote machen müssen, von denen auch die dortige Bevölkerung nachhaltig profitiert.

Wie auch immer die konkreten Lösungen aussehen werden, die Bundesregierung sollte stets im Blick behalten, dass Flüchtlingsschutz ein globales öffentliches Gut ist. Das heißt, es besteht das grundsätzliche Problem, dass andere Länder stets den Anreiz haben, nicht dazu beizutragen. Um den Schutz von Menschen, die vor Verfolgung fliehen, effizient zu



Boote im Hafen von Arinaga auf Gran Canaria zeugen von den zahlreichen Versuchen, das europäische Festland zu erreichen. © picture alliance / Anadolu | Borja Abargues

gewährleisten, ist globale Kooperation notwendig. So oder so: Es geht nur in enger Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern irregulärer Migrant*innen ohne Chance auf Asyl und den Transitländern - in Afrika, aber ausdrücklich auch in Asien und zum Teil in Lateinamerika.

Was anbieten und womit verzahlen?

Um eine engere Zusammenarbeit mit wichtigen Herkunfts- und Transitländern zu erreichen, müssen wir uns fragen, was Deutschland und Europa für die Regierungen der Herkunftsländer zu attraktiven Partnern macht.

Europa ist attraktiv, weil es wirtschaftlich stark ist. Das ist auch der Hintergrund für einen erheblichen Teil der irregulären Migration. Wenn Menschen nicht vor etwas fliehen, dann migrieren sie zuvorderst, um bessere Arbeits- und Lebensbedingungen zu finden. Auch diejenigen, die auf der Flucht sind, ziehen es oft vor, in wirtschaftlich stärkere Länder zu gehen, wenn sie können (die meisten verbleiben jedoch in der Region), weil sie sich erhoffen, dort besser auf eigenen Beinen stehen zu können. Diese wirtschaftliche Stärke kann aber viel besser als bisher genutzt werden, indem sie zum zentralen Element deutscher Angebote an die Herkunftsländer werden und damit mehr Anreize zur Kooperation auch im Bereich irregulärer Migration geschaffen werden.

Erstens sollte in der Zusammenarbeit Deutschlands mit den afrikanischen Partnerländern viel stärker auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und wirtschaftliche Entwicklung ausgerichtet werden, insbesondere durch einen Dreiklang aus (Aus-)Bildung, Finanzierung und Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Für viele afrikanische Staaten ist die Schaffung guter Beschäftigungsmöglichkeiten das zentrale Thema der nächsten zwanzig Jahre. Es ist nicht nur innenpolitisch wichtig, sondern auch für die Migration, denn wachsender Wohlstand und gute Arbeit stabilisieren die Länder und verringern den Wunsch auszuwandern.

Zweitens sollte es mehr Möglichkeiten für legale Migration geben, um den Bedarf an Arbeitskräften zu decken. Dies kann beispielsweise mit einem Punktemodell geschehen, bei dem junge Menschen mit guter Ausbildung und Deutschkenntnissen auch ohne einen Arbeitsvertrag ein Visum erhalten könnten, wenn diese individuellen Charakteristika

„belohnt“ werden sollen. Von großem Interesse für die Herkunftsländer sind außerdem mehr Zugangswege zum deutschen Lehr-, Ausbildungs- und Hochschulsystem. Des Weiteren sollten Ausbildungspartnerschaften mit Herkunftsländern gestärkt werden, bei denen Zielländer mit Arbeitskräftebedarf im Herkunftsland die Ausbildung direkt finanzieren und damit sicherstellen, dass nicht alle neu ausgebildeten Fachkräfte direkt emigrieren. Derartige Angebote mit Deutschland auszuhandeln wäre für die Regierungen der Herkunftsländer ein großer Erfolg, der ihnen zu mehr Legitimität verhelfen könnte.

Gesteuerte Migration sollte dabei nicht nur als dauerhafte Migration verstanden werden. Durch regelmäßige zirkuläre Migration zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland und Transnationalität werden die Verbindungen zwischen beiden Ländern gestärkt und auch Werte aus dem Zielland in das Herkunftsland transferiert.

Der Umgang mit den Herkunftsländern muss aus meiner Sicht in Zukunft folgende Schwerpunkte haben: Deutschland steuert aktiv, wer von außerhalb der EU nach Deutschland zuwandert, beteiligt sich zugleich maßgeblich am weltweiten Flüchtlingsschutz ohne, dass Menschen dafür notwendigerweise nach Deutschland kommen müssen. Deutschland trägt außerdem langfristig zur Bekämpfung von Fluchtursachen durch bessere wirtschaftliche Entwicklung und die Förderung guter Regierungsführung bei. Eine erfolgreiche Migrationspolitik in Partnerschaft setzt zudem voraus, dass Prozesse in deutschen Botschaften und Ämtern effizienter und wertschätzender gegenüber Migrant*innen gestaltet werden.

Prof. Dr. Tobias Heidland ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Leiter des Forschungszentrums „Internationale Entwicklung“ im Kiel Institut für Weltwirtschaft (IfW Kiel) und ein Projektleiter von Megatrends Afrika.

Was macht eine gute Digitalpartnerschaft mit Afrika aus?

Benedikt Erforth

Joint Futures 26, 20.11.2023

Eine erfolgreiche Digitalpartnerschaft mit afrikanischen Ländern baut auf vertrauenswürdigen Datenaustausch, pragmatische Wirtschaftspartnerschaften und den Mittelstand. Um dies zu erreichen, bedarf es von deutscher Seite einer expliziten Auseinandersetzung mit dem afrikanischen Digitalmarkt ebenso wie einer verstärkten Koordination zwischen den einzelnen mit dem Thema betrauten Ressorts.

Das Potenzial digitaler Lösungen erstreckt sich auf Industrie-, Entwicklungs- und Schwellenländer und bietet erhebliche Chancen für Fortschritt und Wachstum. Vor allem in Afrika werden digitale Technologien in den kommenden Jahrzehnten weiterhin große wirtschaftliche, aber auch gesellschaftliche und politische Umwälzungen auslösen. In einem gemeinsamen Bericht von IFC und Google, der sich auf Prognosedaten von Accenture stützt, wird geschätzt, dass die Internetwirtschaft bis 2025 fast 180 Mrd. USD (5,2 % des prognostizierten BIP) und bis 2050 sogar 712 Mrd. USD (8,5 % des prognostizierten BIP) zur afrikanischen Wirtschaft beitragen wird. Zum Vergleich: Oxford Economics und Huawei haben den gegenwärtigen Anteil der Digitalökonomie am globalen BIP auf 15,5% bestimmt (Schätzung für 2025 24,3%). Wir beobachten demnach einerseits einen rasanten Zuwachs des afrikanischen Digitalmarktes, gleichzeitig veranschaulicht der direkte Vergleich mit dem Rest der Welt die bestehenden Ungleichheiten.

Zu beachten ist, dass diese Prognosen großen Unsicherheitsfaktoren unterliegen und von der Etablierung geeigneter politischer Rahmenbedingungen, einem stetigen Infrastrukturausbau und einer weiter zunehmenden Nutzung von Technologien durch Unternehmen abhängen.

Darüber hinaus bedingt eine flächendeckende Konnektivität politische und gesellschaftliche Teilhabe afrikanischer Gesellschaften. Gleichzeitig nehmen digitale Überwachung und Desinformation im digitalen Raum zu und ermöglichen polarisierende und extreme Positionen und Postwahrheiten. Dies ist vor dem Hintergrund des generellen Vertrauensverlust in die Demokratie eine besorgniserregende Entwicklung.

Eine Digitalpartnerschaft zwischen afrikanischen Ländern und Deutschland muss all diesen Dimensionen gerecht werden, dabei Deutschlands eigene Interessen wahren und zugleich Partnerbelange identifizieren und zur sozialmarktwirtschaftlichen Entwicklung in Partnerländern beitragen. Weder eine Replikation des chinesischen, staatszentrierten Modells basierend auf massiven Infrastrukturinvestitionen noch des amerikanischen marktwirtschaftlichen Ansatzes mit seinen Exzessen des Überwachungskapitalismus sind aus deutscher Perspektive umsetzbar oder wünschenswert. Stattdessen muss Deutschlands internationale Digitalpolitik, eingebettet in einen europäischen Rahmen, eigene Stärken herausarbeiten, pragmatische Lösungen anbieten und sich auf positive Alleinstellungsmerkmale konzentrieren.

Datenschutz: Internet, das Vertrauen schafft

Das Internet, einst ein eigenständiger, dezentraler und im wörtlichen Sinne anarchischer Raum, ist heute stärker denn je verschmolzen mit Alltag und Realitäten eines Großteils der Menschheit. Diese Fusion der virtuellen und physischen Realität verlangt Regelwerke, die die Rechte des Einzelnen schützen. Datenschutz kommt in diesem Zusammenhang die

Rolle zu, einen Rahmen zu schaffen, der Innovation und Fortschritt begünstigt, ohne dabei Grundrechte, Freiheit und Demokratie feilzubieten.

Datenschutz ist eines der wenigen Gebiete in denen Deutschland, insbesondere qua Europa, eine weltweite Führungsrolle einnimmt. Die Externalisierung eines bestimmten regulatorischen Modells hat sich unterdessen auch als Ausdruck eines zunehmenden Systemkampfs etabliert: basierend auf fundamentalen Grundrechten, Demokratie und Freiheit, bietet das europäische Modell in diesem Bereich einen eigenständigen Ansatz und eine Alternative zu China oder den USA. Ein auf die Endverbraucher zugeschnittenes Datenschutzrahmenabkommen, wie es die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) ist, und welches einen Binnenmarkt von nahezu 450 Millionen Verbraucher*innen abdeckt und externe Strahl- und Regulierungswirkung hat, ist weltweit einmalig. Darauf aufbauend kann und sollte Deutschland, als Teil von Team Europe und in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission und den EU-Delegationen, in interessierten Partnerländern weiter in den Bereichen der Harmonisierung von Regulierung tätig werden.

Während Europa seinen Partnern Instrumente und Prozesse für eine menschenzentrierte digitale Transformation vorschlagen kann, hängt der Erfolg in erster Linie von den Initiativen, Bedarfen und Zielen der Partnerländer selbst ab. Nur wenn ein Grundkonsens über Werte im digitalen Raum besteht, hat Zusammenarbeit im Bereich Regulierung auch eine Chance auf Erfolg. Harmonisierung auf regionaler Ebene kann den freien Datenfluss erleichtern und zu wirtschaftlicher und politischer Integration beitragen. Neben der Etablierung lokaler Datenzentren erscheinen zusätzliche Mittel und insbesondere technische Unterstützung zum Aufbau nationaler und insbesondere regionaler Datenschutzkapazitäten hier besonders zielführend. Auch hier kann Deutschland finanziell und mit technischer Expertise unterstützend wirken.

Dabei müssen die lokalen Gegebenheiten berücksichtigt werden. Dies gilt besonders vor dem Hintergrund der jüngsten Ausbreitung von eigenen Datenschutzverordnungen in den meisten afrikanischen Ländern. Einstellungen zum Datenschutz haben eine kulturelle und politische Verwurzelung und divergieren dementsprechend. Auch muss sich der Mehrwert eines europäisch inspirierten Datenschutzes für Partnerländer in der Praxis abzeichnen. Ein ausschließliches Insistieren auf das europäische Regelwerk, auf die Gefahr hin Partnerbelange zu ignorieren und afrikanische KMUs zu benachteiligen und Innovationen im Kern zu ersticken, wäre kontraproduktiv und würde den Eindruck eines neuen Datenimperialismus erwecken. Bereits heute stellt Artikel 45 der DSGVO eine besondere Herausforderung für afrikanische Digitalunternehmen dar. Demnach fällt die Notwendigkeit von weiteren Schutzmaßnahmen bei der internationalen Datenübermittlung – und somit zusätzliche Handelsbarrieren – nur dann weg, wenn das Partnerland von einem sogenannten Angemessenheitsbeschluss umfasst wird. Zurzeit bestehen derartige Beschlüsse nur für eine Handvoll Länder, darunter die USA, Kanada, Israel, die Schweiz, das Vereinigte Königreich oder Neuseeland. In allen anderen Fällen bedarf es zusätzlicher Garantien. Angesichts der negativen Effekte und hohen Anforderung der Maßnahme sollte im Gegenzug verstärkt auf den technischen Austausch und nicht ausschließlich auf den auf Konditionalität des Binnenmarktes basierenden Brussels Effect gesetzt werden.

Digitale Zusammenarbeit als Teil der Wirtschaftsaußenpolitik

Angesichts des schnellen Wachstums der Internetwirtschaft ist eine Digitalpartnerschaft vor allem auch Wirtschaftsaußenpolitik. Dieses Verständnis ist jedoch in der deutschen Afrikapolitik noch nicht weit verbreitet. In vielen afrikanischen Ländern ist nach wie vor die GIZ einer der ersten Referenzpunkte deutscher Digital(entwicklungs)politik. Die Organisation verrichtet im Namen der Bundesregierung und der EU wertvolle Arbeit und die zahlreichen

vom BMZ unterstützen Initiativen stellen essentielle Wegbereiter für nachhaltiges digitales Wirtschaften dar. Doch bedarf es einer über die entwicklungspolitische Zusammenarbeit hinausgehenden flächendeckenden Skalierung privaten Kapitals.

Letzteres kann mit Hilfe von staatlichen Garantien und Mischfinanzierung leichter mobilisiert werden. Damit diese funktionieren, ist ein ausgezeichnetes Verständnis des Marktumfeldes notwendig, das die Identifikation tatsächlicher Opportunitäten ermöglicht. Eine solche kritische Auseinandersetzung führt auch zu Abwägungen zwischen Ländern und Sektoren in welchen sich Investitionen lohnen und solchen in denen das Risiko Gewinn Verhältnis rentable Unternehmungen ausschließt. Ein ehrlicher Umgang mit dieser Differenzierung und eine Anerkennung auch langfristiger Rentabilität sind hier essentiell.

Ein gängiges Missverständnis im europäischen Diskurs beruht auf der engen Verwendung des Innovationsbegriffs. Das Potential afrikanischer Innovationen im digitalen Raum liegt im derzeitigen Technologiestadium noch nicht primär in Neuerungen, die den Weltmarkt durchdringen (auch wenn sich dies zeitnah ändern kann und in einigen Fällen bereits geändert hat), sondern vielmehr in kreativen Anwendungen bereits existierender Produkte. Investitionen, die auf inkrementelle Innovationen und Anwendungen für den lokalen Markt abzielen, haben demnach bessere Erfolgchancen als Risikokapital auf der Suche nach dem nächsten Einhorn.

Obgleich Künstliche Intelligenz (KI) einen neuen Innovationssprung darstellt, bietet sich eine Partnerschaft an, die sich nicht ausschließlich der kapitalintensiven Forschung und Entwicklung im Bereich KI bezieht. Hier hat Europa selbst noch einen langen Weg zu gehen, bevor es mit den USA und China gleichziehen kann. Das Augenmerk sollte auf die Anwendung und Kommerzialisierung existierender digitaler Technologien im afrikanischen Umfeld gelegt werden.

Fokus auf kleine- und mittlere Unternehmen

Das positive Bild Deutschlands in der Welt baut auf einige zentrale Merkmale mit starkem Wiedererkennungseffekt auf. Darunter fällt auch die Erfolgsgeschichte kleiner und mittlerer Unternehmen – dem sogenannten German Mittelstand, welche gerade im Medium-Hightech Bereich – Anwendungen kurz unterhalb der Schwelle zur Spitzentechnologie – oftmals zu den Weltmarktführern zählen. Auf diese positive Strahlwirkung gilt es aufzubauen. Im Gegensatz zu großen Infrastrukturinvestitionen, welche auf europäischer Ebene im Rahmen von Global Gateway besser abgegolten werden können, kann sich die deutsche Wirtschaft verstärkt auf die Zusammenarbeit mit ausgewählten Innovations- und Technologiehubs, wie dem Otiaba Computer Valley in Lagos oder Silicon Savannah in Nairobi, konzentrieren. Nach wie vor ist die Kooperation zwischen diesen Hubs und internationalen Unternehmen begrenzt. Interessant ist die Tatsache, dass es sich auch hier oftmals um mikro- oder Kleinunternehmen handelt, mit denen Kooperationen zu ganz spezifischen Herausforderungen oder Produkten möglich ist. Bestenfalls führen derartige Kooperationen zu einem bidirektionalen Wissenstransfer. Auf jeden Fall wären sie für afrikanische Unternehmen aufgrund des möglichen Wissens- und Technologietransfers von Bedeutung, während deutsche Unternehmen von der Erschließung neuer Märkte profitieren können.

Ressortgemeinsam Denken und Handeln

Kohärenz im Außenhandeln ist auch im Digitalsektor eine Herausforderung. Die digitale Außenpolitik ist zwischen dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), dem Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) und nicht zuletzt – qua digitaler Diplomatie – dem Auswärtigen Amt (AA) aufgeteilt. Die derzeit unter Federführung des BMDV in

Erarbeitung befindliche Strategie für internationale Digitalpolitik basiert auf einem breiten Stakeholder-Dialog. Eine derartige Strategie sollte sowohl die oben aufgeführten Ansätze widerspiegeln, als auch auf erfolgreichen Initiativen der anderen Ressorts aufbauen. Gerade im Bereich der Allianzbildung kann hier an bereits bestehende Initiativen von BMZ und GLZ, zum Beispiel Smart Africa, angeknüpft werden. Angesichts der parallellaufenden Überarbeitung der afrikapolitischen Leitlinien gilt es, die beiden Strategieprozesse aufeinander abzustimmen.

Die strategische Überarbeitung eröffnet neue Möglichkeiten, um Synergien zwischen Deutschlands Engagement im Rahmen des AU-EU Digital for Development (D4D) Hubs und einer neuen internationalen Digitalpolitik zu eruieren und bestehende Praktiken zu hinterfragen. Welche Herausforderungen sollten auf supranationaler Ebene und welche bilateral adressiert werden?

Deutschland zusammen mit Europa kann afrikanischen Partnern ein pragmatisches und auf Synergien konzentriertes Angebot machen, das zugleich Grundrechte und –freiheiten im Blick hat. Es ist eine nennenswerte Alternative zu anderen Modellen. Das bedeutet jedoch nicht, dass sich deutsche Digitalpolitik ausschließlich als Gegenmodell zu den digitalen Großmächten definieren sollte. Ein solches, ausschließlich auf Systemkonkurrenz geschmiedetes Narrativ, würde wenig Zugkraft im Globalen Süden erzeugen. Einen Mehrwert erlangt eine deutsche (europäische) Offerte nur dann, wenn sie sich auf die von afrikanischen Partnern bereits definierten Prioritäten stützt.

Dr. Benedikt Erforth ist Wissenschaftler im Forschungsprogramm „Inter- und transnationale Zusammenarbeit“ am German Institute of Development and Sustainability (IDOS) und ein Projektleiter von Megatrends Afrika.

Prioritizing Africa's Needs: How to Strengthen Africa-German Cooperation on Migration

Susan S. Ekoh

Joint Futures 30, 01.12.2023

Germany's Africa policy must maximize co-benefits by focusing on the migration-development nexus, argues Susan Ekoh (IDOS). The government needs to mainstream climate change needs in migration cooperation due to the present realities and future projections of climate-induced mobilities.

There is growing interest from the German government to strengthen its relations with African partners. As the government revises its Africa policy, German Chancellor, Olaf Scholz, visited Ghana & Nigeria in November 2023 to discuss cooperation opportunities in the areas of energy, digitalization and agriculture. One very important area of Africa-German relations is migration. Official statistics dating to December 2022 show that about 611,000 foreign-born Africans currently reside in Germany. Looking at Africa-EU relations on migration historically, curbing irregular migration is high on the agenda. This is evident through funded projects on strengthening border controls and on return and reintegration. However, from the African side, especially among West African countries, research shows that curbing outflows of people and return and reintegration are not political priorities. These are sensitive topics for national governments because it is politically unfavourable among their citizens.

Aligning interests on migration and development

High on the agenda for African states is the development side of migration. In particular, countries like Senegal show great interest in diaspora engagement. African countries are interested in harnessing development opportunities that come with migration through remittances and diaspora investment in the countries of origin. Studies show that remittances contribute positively to economic growth in the African context when the financial environment is healthy (Olayungbo and Quadri, 2019; Nyamongo et al., 2012).

The new Africa-German policy needs to take this into account. It could be particularly relevant in the context of Germany's interest in increasing labour migration of skilled workers. This is due to a shortage of skilled workers in parts of Germany, e.g. in the fields of STEM (Science, Technology, Mathematics). However, there are barriers associated with attracting these workers to Germany, especially from African countries. Long visa processing times and bureaucratic hurdles are barriers that may deter potential workers from Germany as a labour migration destination. In Nigeria for example, current processing times for long-term visas can take up to a year.

Cooperation on Climate change and human mobility

A second area to be accounted for in a new Africa policy is a strong emphasis on climate change and human mobility. The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) sixth assessment report clearly highlights that the adverse impacts of climate change increasingly influence human mobility in Africa. Impacts on food security, livelihoods, well-being or habitation drive people to leave their homes or to be trapped in high-risk areas for those who lack the resources to move. Climate change also contributes to conflict situations and displacement in places like the Lake Chad region and the Horn of Africa where we see competition for scarce resources increase.



Staff at the German-Nigerian Center for Jobs, Migration and Reintegration in Lagos, Nigeria's economic capital, process applications for funding. © picture alliance / dpa | Michael Kappeler

This area is a shared priority and needs to be addressed in the new Africa Policy Guidelines. The German Federal Ministry for Cooperation and Development (BMZ)'s 2030 strategy highlights climate and energy as one of five core areas of collaboration with partners. Furthermore, the BMZ has identified migration – understood as an adaptation strategy – as possible area of cooperation e.g. through financed projects that support labor migration to fill labor gaps in Germany, while also providing development benefits to countries of origin.

In the African context, the climate-human mobility nexus is a key issue that is reflected in several national migration and climate policies, Nationally Determined Contributions (NDCs), National Adaptation Plans (NAPs), climate communications and even regional initiatives. For example, Ghana's National Migration Policy strongly emphasizes the impact of climate change on human mobility in the country. In 2022, Ministers of Environment, Interior and Foreign Affairs of countries in the Inter-Governmental Authority on Development (IGAD), the East African Community (EAC), and States of the East and Horn of Africa also launched the Kampala Ministerial Declaration on Migration, Environment and Climate Change. These types of initiatives enable stakeholders to identify priorities and foster cooperation on the nexus of climate change and human mobility.

Funds for climate adaptation and loss and damage in the context of human mobility

In the area of migration, new Africa Policy Guidelines must reflect climate-induced human mobility as key areas of cooperation. The agreement to establish a loss and damage funding arrangement at COP 27 in Sharm El Sheikh, Egypt, is an opportunity for Germany to contribute towards supporting affected communities in Africa dealing with displacement. Germany can also support efforts to build resilience of communities against climate risks to mitigate displacement. In this, adaptation is paramount and should be scaled up. Furthermore, migration and/or climate policies need to reflect these issues that did not get the proper attention so far. For example, in West African cities like Accra and Dakar, urban climate plans do not sufficiently address the climate and human mobility nexus even though these cities are top destinations for migrants internally and from outside the respective countries.

In conclusion, it is important for Germany's Africa policy to strengthen two key areas: the migration and development nexus and the climate-human mobility nexus. On one hand, the policy should reflect the integration of climate change concerns within cooperation efforts on migration, accounting for human mobility within countries, regional movements and international migration to Germany. On the other hand, in terms of international migration, there is an opportunity for cooperation on skilled labour migration from Africa. This will potentially yield co-benefits to Germany and Africa by filling labour gaps in Germany but also increasing remittances for African states to contribute to development and resilience building in countries of origin.

Susan S. Ekoh is a researcher with the German Institute of Development and Sustainability (IDOS) in Bonn, Germany. Her research covers the topics of climate (im)mobility in African cities, climate adaptation and resilience in Africa.

Africa's Future Will Be Decided in its Cities

Michael Roll

Joint Futures 33, 08.12.2023

Africa is urbanising at an unprecedented pace and scale. Despite all the challenges, urbanisation represents a unique opportunity for the structural transformation and development of the continent – if the right measures are taken and supported in time, writes Michael Roll (IDOS).

With annual population increases of 7 per cent, Nigeria's capital, Abuja, has become the fastest-growing city in Africa in the past 20 years. A population of a mere 880,000 people at the turn of the millennium will have grown to more than 5 million by 2030. Abuja thus embodies the continental trend: Africa is urbanising at an historically unprecedented pace and scale. The world's 10 fastest-growing cities are all in Africa, and the urban population will increase by around 900 million people by 2050, thereby nearly tripling. And two-thirds of the African cities that will exist in 2050 have yet to be built.

Since more than half of the residents in most African cities currently live in informal settlements with limited access to basic services and jobs, this rapid urbanisation is a daunting scenario. However, the positive social and economic effects from Africa's urbanisation in the past decades are often overlooked. They offer insights into the opportunities and necessary steps needed to make Africa's future urbanisation a success.

The overlooked successes of Africa's urbanisation

Based on the most comprehensive analysis of Africa's urbanisation, the report „Africa's Urbanisation Dynamics 2022“ provides a new, more positive understanding of urbanisation on the continent during the period between 1990 and 2020. Compared to rural regions, cities offer significantly better living conditions, especially regarding job opportunities and higher wages, but also better public and private services. Although larger cities are better off overall, the conditions in small and medium-sized cities are much better than in rural regions. These advantages that cities enjoy over rural regions have been maintained, despite a tripling of the urban population since 1990. The underlying expansion of urban infrastructure, services and economic opportunities to the approximately 500 million new urban dwellers during this period is, for all its shortcomings, an often overlooked achievement.

Urban population growth has also directly contributed to the economic growth of African countries through economic agglomeration effects. Almost one-third of Africa's average annual per capita growth since 2001 can be attributed to this alone. In rural areas, too, urbanisation has improved income opportunities and living conditions by creating rural-urban value chains, especially around smaller cities. City clusters also promote trade and growth.

Despite these positive developments, many African cities are characterised by high levels of inequality, poverty and an insufficient number of formal and well-paid jobs, all of which has been exacerbated by the Covid pandemic. These factors are related to the biggest weakness of the urbanisation process in Africa so far: urbanisation without structural economic transformation. Increased productivity, diversification, and thus growth in manufacturing and higher-value services, which lead to significantly more and better-paid jobs, have mostly failed to materialise. However, for the successful urbanisation of the continent, such a structural transformation is necessary.

Africa's urban future as historic opportunity

There are two scenarios that can help with imagining the possible changes to Africa's cities through urbanisation over the next two and a half decades. In the first scenario, the growth and emergence of cities is largely unregulated and without sufficient investment. This would exacerbate already existing urban problems. Inequality would be even more extreme in 2050, with extraordinarily rich residential and business districts being separated from the rest of the city, including the poorer neighbourhoods where the majority of the city's residents live. These neighbourhoods would sprawl much further into the urban periphery than they already do now, housing standards would remain low as costs rise, public services would be almost non-existent, traffic jams would become even longer than they already are and insecurity would increase. People would also suffer more from the increasing effects of climate change, such as floods and life-threatening heatwaves. These living conditions could lead to political instability and increased migration to neighbouring countries and beyond.

In the second scenario, urbanisation would be planned in advance and supported through public and private investments. A structural economic transformation with a growing manufacturing sector and higher-value services could create many jobs and improve living conditions. These cities would stimulate economic growth in rural areas as well, and local revenue would finance the expansion of urban infrastructure and public services adapted to climate change. Political stability would be more likely and migration pressures would decrease.

These extreme scenarios show the range of possible developments over the next two and a half decades. Some structural conditions favourable to the successful governance of urbanisation include the fact that Africa has by far the youngest population, the increasing availability of alternative energy sources, digitalisation and the African Continental Free Trade Area (AfCFTA).

What to do

Whether Africa's urbanisation will be a success or not depends on how it is governed in the coming years. But time is running out – cities grow and develop, creating material structures every day that limit the room for manoeuvre. For example, one of the decisive factors for the economic performance and climate impact of a city is its agglomeration. Simply put, a high density strengthens economic performance and reduces climate damage. Uncontrolled urbanisation, on the other hand, leads to urban sprawl. This is not only harmful to the climate in itself, but subsequent adjustments to the infrastructure are much more expensive and often politically challenging to enforce. Therefore, with every year that urbanisation proceeds without proactive governance, the negative scenario described above becomes more likely.

African and international organisations, think tanks and academics have developed recommendations for governing Africa's urbanisation. There are four key aspects:

- *Governance*: The role of cities and local governments in national development planning should be significantly upgraded. In a multi-level approach, they should be understood and supported as central, independent actors of economic and social development. Small cities in particular, which have a strong impact on rural areas, have an important role to play. More local autonomy, revenues, and the use of participatory and experimental formats such as “urban labs” are important to promote local embeddedness and innovation.
- *Planning*: Due to the diversity of cities, planning should be based on local urban characteristics and potentials. Western planning paradigms should be questioned, and locally

appropriate approaches and resources should be prioritised. For example, cooperatives and religious organisations play a major role in the provision of housing and infrastructure in many African cities. The inclusion of women and disadvantaged groups as well as the consideration of nature-based solutions are of particular importance.

- *Financing and investment:* Based on the calculations for selected countries, the resources needed to finance the climate-friendly growth and construction of new cities in Africa until 2050 amount to trillions of euros and cannot possibly be raised by African countries alone. Public and private as well as national and international investments are needed, while at the same time cities need to increase own-source revenues, which are comparatively low in Africa.
- *Infrastructure and services:* The proactive provision of urban infrastructure and services is the most important and most cost-effective lever to positively influence the productivity of cities as well as their climate impact. In addition to secure land tenure, electricity and transport routes, this includes education and health care, affordable housing and social protection systems, which increase productivity and quality of life.

Apart from the people and countries most directly affected on the African continent, the consequences of successful or failed urbanisation in the coming decades will also be felt in Europe. It is therefore in Europe's and Germany's interests to more systematically and comprehensively support the proactive governance of urbanisation in Africa. One new approach for doing that would be Just Urban Transformation Partnerships (JUTPs), based on the model of the Just Energy Transition Partnerships (JETPs). JUTPs would be multilateral, multi-actor cooperation and investment agreements in which a group of countries would work with national governments, including relevant national actors such as the Ministry of Urban Development and the Association of Cities or Mayors' Forums, for example, and selected cities as well as local governmental, non-governmental and private-sector stakeholders. JUTPs would complement the cooperation of national governments with a more territorial approach. Germany could also build on existing city partnerships and its longstanding engagement in decentralisation processes. Another possibility would be to support international city networks more strongly ("urban diplomacy"). There are many potential approaches for collaborating on urbanisation. First of all, however, actors need to realise what a unique opportunity Africa's urbanisation presents for the continent's structural transformation and development.

Michael Roll is a researcher at the German Institute of Development and Sustainability (IDOS). He currently works on the governance of urban sustainability transformations in the Transformative Urban Coalitions (TUC) project.

Climate Security as an Opportunity for African-German Cooperation

Jakob Gomolka, Tendai E. Kasinganeti, Héctor Morales Muñoz

Joint Futures 35, 18.12.2023

Following COP28, Jakob Gomolka, Tendai Kasinganeti and Hector Morales Munoz summarize the findings of their African Climate Security Risk Assessment (ACRA). Policy responses such as financing and environmental peacebuilding provide entry points for Germany's cooperation with African states.

While Africa is one of the lowest contributors to global greenhouse gas emissions, the climate crisis puts the continent's very prosperity and security in danger. Climate impacts are threatening human security, limiting water resources, and affecting food production, livelihoods, health, and biodiversity. In response, the African Union (AU) tasked the AU Commission with developing a climate-related security risk continental assessment to inform the development of a Common African Position on the nexus between climate, peace, and security. This first African Climate Security Risk Assessment (ACRA) – conducted by adelphi using the Weathering Risk approach and in close exchange with the African Union Commission for Political Affairs, Peace and Security (AUC-PAPS) – identifies multiple context-specific climate security pathways for each African region as well as continental-wide trends. For the analysis, our team engaged in a continent-wide consultation process with stakeholders such as regional economic communities and mechanisms for conflict prevention, member states, CSOs, and climate, peace and security experts. Here, we want to highlight some key insight and their relevance for Germany's Africa policy.

Competition over Natural Resources and Fragility

The climate crisis is affecting the availability and access of natural resources such as water, land and forests, which can fuel resource competition and potential conflict. The ACRA report finds many examples of this: access to water, for instance, is particularly critical when its availability and quality changes in historically water-scarce regions such as in Northern Africa. Water access has been weaponized in armed conflicts, such as during the Libyan civil war, where militants blocked water supply pipelines. Similarly, the Matabeleland region of Zimbabwe is regarded as a flashpoint for conflict due to perceived marginalisation and climate-related water scarcity. As water sources in many countries are transboundary, either as shared groundwater reserves or as rivers, declining water availability as a result of climate change may exacerbate existing tensions between riparian states, such as the fraught Nile diplomacy between Egypt and Ethiopia. To avoid this, water-sharing agreements need to be updated to take climate impacts into account.

Our report shows that conflicts over natural resources are more likely to turn violent where political and social instability already exists. Factors such as exclusion, marginalisation, and existing social divisions contribute to this problem. For instance, young pastoralists in East Africa, especially those who have experienced high levels of political exclusion and injustice, may see armed groups as a way to escape hardship, often caused by climate induced negative impacts on livelihoods. This is being exploited by non-state armed groups all across Africa. Militias, criminal organisations and terrorists with radical Islamic ideologies are particularly able to recruit where state institutions are weak. Conversely, in the Congo Delta, militarised conservation efforts can exacerbate tensions.

Livelihoods: Impacts of Increased Food Insecurity, Maladaptation and Migration

Africa's arable land and agricultural yields are declining in size and quality. Since 1961, climate impacts such as droughts and flash floods, have reduced productivity growth of crops by 34%. The African continent, already dependent on food imports, is thus becoming more food insecure and forced to increase its already substantial reliance on the world market even further. If global agricultural production is then hit by climate shocks, the vulnerability of African countries will also increase. We have seen how dependence on food imports and the resulting vulnerability to food price spikes contributed to political unrest during the 'Arab Spring' in Northern Africa, and are likely to do so again if such dependencies are not addressed.

Climate change is also having a severe impact on communities that depend on natural resources for their livelihoods, a trend that can be observed across the African continent. For example, small island states in Africa have been hit hard by frequent tropical storms, affecting their fishing and tourism industries. When people lose their livelihoods due to the adverse effects of climate change, they may instead engage in environmentally destructive activities such as poaching, illegal fishing, small-scale mining, cutting down trees for charcoal, or slash-and-burn farming which can lead to conflict. Additionally, activities such as charcoal production in Somalia and small-scale mining in the Congo, Zimbabwe and the Sahel region are often exploited by armed groups to finance their activities.

Trends indicate that many African populations will use migration as a strategy to adapt to climate change and disrupted livelihoods. While most mobility is within countries rather than across borders, the impacts are still significant. By 2050, the number of Africans fleeing adverse climate change impacts within countries could reach up to 113 million people. Unsafe migration and permanent displacement caused by climate-related events or climate-exacerbated conflicts can incite tensions elsewhere. As people move towards cities and neighbouring countries, urban services and infrastructure will be strained by increased population and further climate impacts. This creates tensions between the residents and migrants, who are viewed as competitors for limited resources and job opportunities. Xenophobic human rights violations against migrants have already occurred across Africa.

Responses, Gaps and Opportunities and the German Africa Policy Guidelines

While highlighting that African states are already responding, our report identifies a set of recommendations to address climate security on the continent. Given the tremendous impacts of climate change on Africa, the German government's revision of its Africa Policy Guidelines (APG) should also be informed by climate security considerations.

1. Support the integration of climate and conflict early warning systems (EWS)

EWS are critical for addressing climate-related security risks, including violent conflict. While many African actors have developed comprehensive early warning systems, key challenges remain in integrating the climate-conflict nexus. Only about 40 per cent of African countries have functioning EWS due to poor access to reliable data. The institutional separation of climate and conflict EWS leads to horizontal silos, making vertical integration (local-national and regional) difficult. German engagement could promote and support the integration of climate, peace, and security into local institutional and governance frameworks that allow for cross-sectoral cooperation, and emphasise the importance of local knowledge gathered through civil society networks in existing EWS.

2. Continue the support and scaling up of environmental peacebuilding approaches

Different examples of nature-based solutions, integrated natural resource management and environmental peacebuilding have been implemented and have effectively addressed climate-related security risks. They successfully link livelihoods, natural

resource management, and peacebuilding. For example, mediation support and conflict sensitivity training have proven to reduce conflicts over natural resources between farmers and pastoralists in countries such as Nigeria, Uganda, Mali, Sudan and South Sudan. The revision of the APG must prioritise such integrated approaches that link climate adaptation, peacebuilding, and livelihoods. Nature-based solutions and restoration activities, such as the Great Green Wall Initiative (GGWI), can contribute in a conflict-sensitive, bottom-up, and inclusive manner. Intersectionality is crucial to addressing vulnerability. Specifically, the inclusion of marginalised groups, women, and youth in climate security programming can have a stabilising effect across the continent. This means supporting civil society and youth to voice their concerns, and insisting on the protection of environmental defenders and human rights defenders.

3. Address the climate financing gap and promote a just transition

A key requirement for Africa to build up climate resilience is financing. Our climate security risk assessment helps to illustrate the severity of existing and future losses and underlines the importance of providing financial compensation. A Loss and Damage Mechanism to compensate for the disruption caused is urgently needed, and Germany's leadership at COP28 to contribute to the new fund is a positive sign.

Beyond Loss and Damage compensation, we find there is an urgent need to invest in separate risk prevention to avoid the worst climate impacts on security and to promote resilient economies and societies. Key areas for action include bridging the gap in adaptation and mitigation financing, reaching vulnerable contexts, strengthening African financing facilities, and scaling up the African Peace Fund's on climate security activities with dedicated funding programmes. It is also crucial to strengthen the capacity to manage these funds, particularly at the country level. Payments from a possible Loss and Damage Mechanism cannot compensate for investments in adaptation and resilience.

Germany's Africa Policy Guidelines must also prioritize investment in the green transition on the African continent and ensure coherence with the EU's regional energy security policy. There is currently a fundamental conflict of interest between securing reliable supply chains for the raw critical minerals needed for the energy transition, the current EU legislation promoting the development of regional critical minerals industries, and the interest of the African nations in ensuring equal opportunities for growth by developing local value chains for green technologies.

This requires addressing inconsistencies in current policies. While renewable energy partnerships between EU and AU states, such as cooperation on hydrogen production, can offer lasting benefits, fossil fuel deals do not. Supporting the development of new fossil fuels, as in the German-Senegalese gas export deal, is inconsistent with leading on climate mitigation and cooperating with African partners for a sustainable future. Only by developing real opportunities for green growth with African states can we ensure that African states can adapt to the climate crisis.

We presented the findings of ACRA at COP28 in Dubai. The full report will be published in early 2024. By incorporating our recommendations, the Africa Policy Guidelines can play a transformative role in empowering African nations to navigate the complex intersection of climate, peace, and security for a better tomorrow.

Jakob Gomolka is a Climate Diplomacy Analyst at adelphi, focussed on the Geopolitics of Climate Change. Tendai E. Kasinganeti is the Climate Security Advisor of the African Union Commission Political Affairs, Peace and Security Department. Héctor Morales Muñoz is Senior Advisor in Climate Diplomacy and Security at adelphi, focussed on the Climate Action Co-benefits to Building Peace.

Current Debates – Aktuelle Debatten

Restitution als Chance zum Dialog zwischen „Zentrum“ und „Peripherie“

Kokou Azamede und Andreas Mehler

Joint Futures 13, 23.10.2023

Deutschland muss sich seiner Kolonialgeschichte stellen, das zeigen vor allem Forderungen zur Restitution. Kokou Azamede (Université de Lomé) und Andreas Mehler (Arnold-Bergstraesser-Institut) sehen darin eine Chance für tiefgreifendes interkulturelles Lernen. Doch bisher fehlt eine konsistente deutsche Politik.

In den letzten Jahren ist das öffentliche Bewusstsein für die Existenz von Sammlungen von Artefakten, tierischen, pflanzlichen Exponaten und Ancestral Remains in deutschen Museen stark gewachsen. Dies gilt sowohl für die deutsche Gesellschaft als auch für die Gesellschaften der ehemaligen deutschen Kolonien. Afrikanische Gemeinschaften sind überwiegend überrascht, teils auch schockiert von der Masse der Artefakte und der Human Remains ihrer Vorfahren im „Besitz“ deutscher Institutionen. Afrikanischen Gemeinschaften, die Opfer von Plünderung, Diebstahl, Beschlagnahmung oder „Entführung“ ihrer Vorfahren geworden sind, wollen die ursprünglichen Beweggründe für solche „Sammlungen“ besser verstehen und sich ein Bild von Ausmaß und Spektrum in deutschen Museen machen.

Überraschung, teils auch Scham sind ebenso groß in der deutschen Gesellschaft. Denn: Deutschland hat seine Kolonialgeschichte lange Zeit verdrängt; nun wird es von ihr eingeholt. Gesellschaft und Politik sind gespalten in der Frage, wie sie mit diesem schweren und sensiblen Erbe umgehen soll (Kößler/Melber 2021).

Herausforderungen für die deutsche Afrikapolitik bestehen darin, 1. den unterschiedlichen Diskussionsständen in Afrika gerecht zu werden, 2. nicht erneut – in kolonialer Tradition – bevormundend aufzutreten, 3. Platz für dezentrale Initiativen zu lassen, aber den politischen Willen zur Restitution und zur Aufbereitung des deutschen Kolonialismus auch zentral zu dokumentieren.

Polarisierte Debatte und viele offene Fragen

In der hiesigen Debatte stehen sich zwei Positionen diametral gegenüber: Soll man (1) den Herkunftsgemeinschaften das zurückgeben, was ihnen unter oft schon damals illegalen, mindestens aber ungerechten und unmenschlichen Bedingungen genommen wurde? Oder (2) soll man sie zum Wohle der Museen und ihrer Besucher – oder gar der Menschheit, wie manche pathetisch behaupten – aufbewahren und so ihre Präsenz in den zumeist inzwischen umbenannten „Völkerkunde“-Museen rechtfertigen? Es besteht durchaus die Gefahr, dass die gegenwärtige Debatte zur Restitution für identitätspolitische oder revisionistische Zwecke instrumentalisiert wird und so zu neuen sozialen und Wertekrisen in der deutschen Gesellschaft führt.

Nicht geringer ist die Gefahr, dass Forderungen nach Restitutionen und ihre Durchführung zu politischen Vereinnahmungen in den ehemals kolonisierten Staaten führen. Aus der Perspektive der Herkunftsgemeinschaften: Wer soll, wer darf die beraubten Gemeinschaften in den Verhandlungen mit deutschen Stellen repräsentieren? Natürlich beanspruchen

Regierungen diese Rolle, doch sie sind nicht umstandslos und überall hierzu legitimiert. Wie lassen sich vollkommen unvermeidliche Verzögerungen erklären, wenn Provenienzen nicht restlos geklärt sind – und zu wessen Lasten gehen diese Erklärungen?

Auch die umstandslose Rückgabe schafft Probleme – nicht nur, weil Aufnahmeoptionen nur selten geklärt sind. Die Rückgabe der Benin-Bronzen an Nigeria im Jahr 2022, am Ende aber die umstrittene Weitergabe der Güter an den Oba (politisches und rituelles Oberhaupt) des historischen Königreichs Benin, hat verdeutlicht, dass auch auf afrikanischer Seite Machtasymmetrien eine Rolle spielen. Restitutionen sind dazu geeignet, die historische Rolle einzelner Akteure in kolonialer und sogar vorkolonialer Zeit neu zu verhandeln.

Diese Rückgabe wurde von deutscher Seite in großer Geschwindigkeit vollzogen, sehr viel langsamer kommen Restitutionen in die ehemals eigenen Kolonien voran (grosso modo die heutigen Staaten Burundi, Kamerun, Namibia, Rwanda, Tansania und Togo). Ihr weiterer Verbleib in Deutschland könnte als Legitimierung der kolonialen Vergangenheit verstanden werden – symbolisiert durch die Aufbewahrung gestohlener, geplündelter oder unter fragwürdigen Bedingungen in einem kolonialen Kontext erworbener „Sammlungsgüter“. Gleichzeitig kann ihre vollständige Restitution umgekehrt dazu führen, dass in Deutschland eben nichts mehr daran erinnert, welche Enteignungen im Zuge kolonialer Verbrechen an afrikanischen Völkern vorgenommen wurden.

Wege der Restitution und ihre Herausforderungen

Deutschland wird in Afrika – möglicherweise mit der Ausnahme der aufgeladenen Beziehungen zu Namibia – als weitgehend selbstkritischer Partner in der Kolonialismus-Debatte angesehen. Die gegenwärtige deutsche Diskussion steht ganz unter dem Eindruck der Rückgabe der Benin-Bronzen. Diese sind aber kein repräsentativer Fall. Es steht außer Frage, dass die direkte deutsche Schuld an Verbrechen der Vergangenheit – also in den eigenen Kolonien – schmerzvoller einzugestehen ist, eventuell wird es dann auch noch zusätzlich um Reparationen gehen. Welche Wege können beschritten werden, um den Prozess der Aufarbeitung der Hintergründe kolonialer Sammlungen in Deutschland angemessen zu gestalten? Westafrika bietet dafür einige Beispiele:

Als der Präsident der Republik Benin, Patrice Talon 2016 an die Macht kam, machte er die Rückgabe des geplünderten und im Musée du quai Branly in Paris aufbewahrten Erbes des Königreichs Abomey (Agbome) zu einem zentralen Anliegen. Dies traf auf die grundsätzliche Zustimmung des französischen Präsidenten Emmanuel Macron, der in einer Grundsatzrede in Ouagadougou im November 2017 Restitutionen in Aussicht stellte. Am 9. November 2021 unterzeichneten Talon und Macron im Élysée-Palast ein Abkommen über die Rückgabe von 26 Kulturgütern an die Republik Benin. Schon am nächsten Tag wurden die „Schätze“ in einer feierlichen Zeremonie und unter starker medialer Begleitung zurückgeführt.

In Cotonou wurde die Ankunft der Artefakte mit großem Pomp gefeiert. Sie wurden monatelang im Präsidentenpalast ausgestellt, um der Bevölkerung die Möglichkeit zu geben, diese zu besichtigen. Allerdings stand kein geeigneter permanenter Aufbewahrungsort oder ein Museum bereit. Während einer Studienreise in das als Erinnerungsort konzipierte Museum „Maison du Brésil“ bzw. „Maison de Mémoire“ in Ouidah im März 2023 erfuhr einer der beiden Autoren, dass das ehemalige portugiesische Fort (1721) die 26 Kulturgüter aufnehmen soll (Interview mit Kurator Bertin Calixte Biah, Quidah 16.03.2023). Das Problem dabei: Ouidah liegt nicht im ehemaligen Königreich Abomey. Einige kritisieren bereits, dass die konkrete Urhebererschaft der Kunstwerke verschleiert sei. Regierungsamtliches Vorgehen und die Bedarfe der betroffenen Gemeinschaften an Erinnerung stehen also nicht im Einklang.

Der politische und personalisierte Ansatz – ein „Deal“ zwischen zwei Präsidenten, der in Benin verfolgt wurde, um die Rückgabe zu erwirken, hat bisher nicht zu einer umsichtig abgestimmten, akzeptablen Restitution geführt, da er offenbar nicht von Anfang an von den direkt betroffenen Gemeinschaften begleitet wurde. Daher sehen wir derzeit Stillstand.

Auch in der ehemaligen britischen Kolonie Ghana wurden Artefakte geraubt und in Museen in London, u.a. dem Victoria and Albert Museum, aufbewahrt. Als die britische Regierung 2022 über einen langfristigen Verleih oder die Rückgabe einiger im Aschanti (Asante)-Königreich geraubter Schätze verhandelte, war eine der heiklen Fragen, ob die durch das Vereinigte Königreich zurückgegebenen Schätze in Ghanas Hauptstadt Accra oder in Kumasi, Zentrum des Aschanti-Reichs ausgestellt werden sollten. Der ehemalige Präsidentenberater und Historiker Ivor Agyeman-Duah forderte, dass die geraubten Asante-Artefakte an den Ort zurückgebracht werden, an dem sie beschlagnahmt wurden: "Es ist sinnvoll, dass sie in den Palast von Kumasi gehen." Aber sieht das die jetzige Regierung auch so?

In der Volta-Region, die ein Teil von Deutsch-Togo war und mit der Teilung der Kolonie nach dem Ersten Weltkrieg an die Kolonie Goldküste angegliedert wurde, hat die Akpini-Gemeinde von Kpando eine Anfrage auf Rückgabe einiger ihrer Artefakte eingereicht, die während der deutschen Kolonialzeit am Hof von König Dagadu beschlagnahmt worden waren. Von Anfang an hat die Gemeinschaft deutlich gemacht, dass es ihre Absicht ist, ihre Artefakte zurückzubekommen, um sie dort aufzustellen, wo sie entwendet wurden (Apoth/Mehler 2021). Vertreter der Akpini sehen sie als wichtigste Symbole der Identität und des Zusammenhalts der Bevölkerung an. Die Vorfahren haben schweres Unrecht erlitten und können nur durch die Rückkehr besänftigt werden. Aus diesem Grund hat die Akpini-Gemeinde in Kpando die Initiative zu Verhandlungen über die Rückgabe ihrer Kulturgüter ergriffen – und nicht auf diejenige der Regierung Ghanas gewartet. Es ist sinnvoll, diesem Wunsch von deutscher Seite aus nachzugeben, aber Accra darf dabei nicht das Gesicht verlieren.

Diese Beispiele zeigen bereits zwei unterschiedliche Rückgabeansätze, die je nach Kontext zu verstehen, aber auch nach den Interessen der einen oder anderen Seite zu bewerten sind. Was sind aber die Vor- und Nachteile für den interkulturellen Dialog zwischen deutschen und afrikanischen Gesellschaften? Geschwindigkeit und Nachhaltigkeit sind nicht die einzigen Kriterien. Wer profitiert, wenn die Frage der Rückgabe direkt entweder von der politischen Spitze auf der einen oder von der Basis der Gemeinschaft auf der anderen Seite gestellt wird?

Provenienz und Restitution als Chance

Angesichts der angesprochenen Risiken und Herausforderungen ist es angebracht, die Vergangenheit zu re- und dekonstruieren. Oft sind simple Fakten umstritten. Besonders aber ist es das noch heute nachwirkende koloniale Erbe, das den Gesellschaften – den kolonisierten und den kolonisierenden – in einem Geist des offenen und aufrichtigen Dialogs „auf Augenhöhe“ und mit gegenseitigem Verständnis zur erneuten Beurteilung vorzulegen ist. Dieser Prozess setzt voraus, dass die Informationen zu „Sammlungsgütern“ in Deutschland auf den neuesten Stand gebracht werden, dass die Herkunft der Sammlungen aus dem kolonialen Erbe gemeinsam geklärt wird und dass gemeinsame Entscheidungen getroffen werden, die dann nicht nur auf dem Papier stehen. „Provenienzforschung mit Restitutionsperspektive“ wird also Geld kosten, aber sie bietet auch einmalige Chancen für die Völkerverständigung, gerade wenn man anerkennt, dass „Governance“ über Regierungen hinausgeht und möglichst viele „Stakeholder“ einschließen sollte, um dann auch nachhaltig zu sein.

Um eine „neue Beziehungsethik“ (Sarr/ Savoy 2018) zu schaffen, ist es wichtig, die Aktivitäten deutscher Institutionen zu stärken und zu diversifizieren, insbesondere in den



Im Dezember 2022 gibt die Bundesrepublik Deutschland zahlreiche höfische Kunstwerke aus dem Königreich Benin zurück. © picture alliance / photothek | Florian Gaertner

ehemaligen Kolonien. Restitution ist nicht der einzige mögliche, aber der sichtbarste Beweis, um zu zeigen, dass die koloniale Attitüde des Wegnehmens (Extraktivismus) ein Ende hat.

Die Aktivitäten der deutschen Botschaften und Goethe-Institute sollten auf Initiativen ausgerichtet sein, die darauf abzielen, lokale Gemeinschaften und Einrichtungen in Afrika und Deutschland einander näher zu bringen – und dies nicht nur in den jeweiligen Hauptstädten. Es bedarf der Debatten über die gemeinsame Geschichte und das gemeinsame Erbe.

Regelmäßige Treffen zwischen Akteuren der lokalen afrikanischen Gemeinschaften und ethnologischen Museen und Sammlungen in Deutschland sollten im beiderseitigen Interesse unterstützt oder sogar proaktiv organisiert werden. Denn bislang fehlt es auf deutscher Seite am Verständnis des kulturellen Kontexts und auch der politischen Bedeutung des Verlusts sowohl von „Ahnen“ als auch von spirituellen Gegenständen. Erfahrungen müssen dokumentiert werden, denn bislang gibt es noch keine „Best Practice“.

Wissenschaftsdiplomatie ist gut geeignet, diese Brücken über kollaborative Forschungsaktivitäten auf der Suche nach gemeinsamen Lösungen herzustellen. Der Schwerpunkt muss dabei auf ehemaligen deutschen Kolonialterritorien liegen. Voraussetzung ist eine deutlich erleichterte Visavergabe an afrikanische Forscher*innen, die als Partner*innen und nicht Bittsteller*innen wahrgenommen werden sollten.

Zahlreiche deutsche Institutionen (politische Stiftungen, Museen, Forschungsförderungseinrichtungen, einzelne Landesregierungen) unternehmen bereits große Anstrengungen, um auf diesem Weg voranzukommen.

Eine konsistente Politik, die dennoch pragmatisch bleibt, fehlt aber bislang. Eine Anpassung an sehr unterschiedliche Realitäten in afrikanischen Gesellschaften ist notwendig, sonst läuft die Bundesregierung Gefahr, Kredit zu verspielen. Zu den wichtigen Parametern, die hier nur skizziert werden können, gehören: a) Legitimität der Akteure, die eine Rückführung fordern, b) politische, kulturelle und religiöse Bedeutung der Artefakte, und zwar c) für Gemeinschaften bzw. präkoloniale Staaten und heutige Nationen, d) das Ausmaß der (kolonialen) Gewalt in der Aneignung durch deutsche Einrichtungen. Finanzielle Mittel für die auswärtige Kulturpolitik dürfen gerade jetzt nicht gekürzt werden, aber sie sollten auch auf Restitutionen und ihren Kontext konzentriert werden.

Der Bundestag muss sich viel intensiver mit dem Thema befassen, ein Rahmengesetz verabschieden, das aber lokalen Initiativen nicht entgegensteht. Die Bundesregierung muss das im Koalitionsvertrag gemachte Versprechen der Aufbereitung des deutschen Kolonialismus endlich sichtbar umsetzen.

Deutschland hat die Chance - und als weniger der Einflusspolitik verdächtiger Akteur vielleicht bessere Chancen als andere -, ein auf gegenseitigem Respekt, Toleranz, kooperativer Forschungspraktik und Bereitschaft zum Teilen beruhendes Zusammenleben in der Weltgemeinschaft zu befördern. Restitution stellt hierfür ein sehr geeignetes Themenfeld dar: die Chancen überwiegen die (realen) Herausforderungen.

Dr. Kokou Azamede ist Germanist und Historiker. Er lehrt an der Universität Lomé (Togo) Kulturwissenschaft und ist Träger des Jacob- und Wilhelm-Grimm-Preis. Er ist Mitglied in den Akademischen Beiräten des Merian Institute for Advanced Studies in Africa (MIASA) und des Deutschen Zentrums Kulturgutverluste (DZK)

Prof. Dr. Andreas Mehler ist Politologe und Direktor des Arnold-Bergstraesser-Institutes. Er lehrt an der Universität Freiburg und leitet dort das Africa Centre for Transregional Research. Er ist Projektverantwortlicher des vom BMBF geförderten MIASA.

Beide Autoren waren beteiligt an einem vom Deutschen Zentrum für Kulturgutverluste finanzierten Projekt mit dem Titel „Reziprok, interdisziplinär und transparent: Provenienzforschung mit Restitutionsperspektive im kolonialen Kontext - Zum angemessenen Umgang mit einer Sammlung menschlicher Überreste am Beispiel der Alexander-Ecker-Sammlung in Freiburg“.

“It is important for the advancement of feminist politics to make the word ‘feminist’ visible in all our undertakings.”

Bashiratu Kamal in an interview with Christina Arkenberg

Joint Futures 24, 15.11.2023

Gender-responsive trade policies are crucial for inclusive development across Africa. As trade union consultant and activist Bashiratu Kamal points out in an interview with Megatrends Afrika, there is more than one issue that the Africa Policy Guidelines need to address.

Megatrends Afrika (MTA): It is often said that the future of the African continent lies with its youth. Indeed, two-thirds of the Ghanaian population are aged 25 years or younger. How does the young generation contribute towards an agenda for change? What challenges and limits to their political activism do they face?

Bashiratu Kamal (BK): In Ghana, it is difficult to say that 25 is a “mature age”, since the economy has changed the demographics and how people are viewed. Many young people below this age are unemployed or in school. Politically, there are several challenges when it comes to the inclusion of the youth, and especially women, which has become a fallacy. Even though we, as a country, are supposed to practise democracy, which is supposed to promote inclusion, our political processes are not fully inclusive. While the 1992 Constitution of Ghana gives everyone the right to vote at the age of 18, the age to qualify in order to stand as President is set at 40, which excludes an active section of the population. Beyond voting, the youth are mostly used for activities such as electoral violence, campaigning in the trenches, gender-based violence and harassment of other political party opponents – especially women – before, during and after elections. Meanwhile, the same young people are not offered many opportunities once elections are over. Similarly, there are no decent jobs for young people in Ghana, except for precarious jobs with many drawbacks. There are several challenges that hinder the active political participation of young people, including a lack of inclusion in political decision-making, a lack of resources and status, and an undefined role in political parties.

MTA: You are a consultant to a large trade union federation on gender issues. What is the current role and relevance of trade unions in sustainable development in Ghana and across the African continent?

BK: Trade unions remain a key stakeholder in Ghanaian civil society. As trade unions, our work goes beyond negotiation and the bargaining of wages to the conditions of service, coupled with our interest in standards of living, which are key in the lives of citizens. Trade unions have contributed meaningfully by working with government at the tripartite level to ensure the smooth running of the labour market, despite government resistance and backlash from workers themselves. Trade union activism in Ghana has led to the existence of several social protection schemes and protection against discrimination for certain categories of workers, such as pregnant women, persons with disabilities, etc. The existence of maternity protection provisions in the Labour Act and in several collective agreements could not have been possible without trade unions.

Similarly, in line with Goal 5 of the Sustainable Development Goals, “Achieve Gender Equality and Empower All Women and Girls”, Ghana has ratified several International Labour Organisation [ILO] Conventions, including on non-discrimination, equal pay for work of equal value, forced labour, etc. In Ghana, the Trades Union Congress [TUC] - Ghana in the

past has been a key pillar in the design, development and implementation of a three-tier scheme of the Social Security and National Insurance Trust for the informal economy. The TUC has similarly worked with other stakeholders and the informal sector to establish the Union of Informal Workers Associations [UNIWA] in Ghana, which has played a key role in working with other stakeholders to extend the protection of legislations to its members, the majority of whom are women. Unions have also been crucial in the struggle for several pieces of legislation aimed at strengthening the protection of women, such as the Domestic Violence Act 732, the National Gender Policy and the yet to be passed Affirmative Action Bill. Today, trade unions are leading the advocacy for the ratification of ILO Convention No. 190 on Eliminating Violence and Harassment in the World of Work across Africa.

MTA: A recurring topos of Germany's Africa policy has been the “promotion of sustainable growth, private-sector engagement and decent jobs”. The informal sector continues to be of significant importance across the continent. What role does the informal sector play in Africa's economic development and addressing persistent inequalities?

BK: The informal sector accounts for more than 70 per cent of Africa's total economy. It employs a large majority of citizens to do a variety of work as self-employed workers, service jobs and sales attendants, entrepreneurs, hawkers, among many other positions. Beyond employment, the informal sector makes a huge contribution towards Ghana's GDP, and especially to the internally generated funds of Metropolitan, Municipal and District Assemblies [MMDAs].

Given the various challenges that women in particular face in the formal sector, many women end up staying in the informal sector, where there is flexibility in managing their triple roles and care responsibilities due to flexible work arrangements. The sector has also provided an opportunity for some women to combine formal work with managing a side-business informally. This has contributed to women's economic empowerment and access to work.

For most women, people with disabilities and other vulnerable groups, the informal sector has been an escape from some of the many discriminations they face in their bid to access and continue employment in the formal economy. Unfortunately, forms of harassment from authorities, extortion and exposure to health hazards due to poor sanitation are persistent realities across the country and MMDAs. The various government tax policies also remain a huge barrier, putting women's businesses at risk of collapse. Furthermore, the informal sector includes a range of domestic work and small-scale agribusinesses that overlap with women's traditional domestic and care responsibilities. Their availability has led to an increase in women's participation in the formal sector. Overall, the informal sector can be made more decent – if the government takes measures and prioritises its formalisation.

MTA: In light of recent initiatives to move a feminist foreign policy forward, where are some blind spots that you would perceive as fields of action for Germany's policy towards Africa?

BK: It is important for the advancement of feminist politics to make the word “feminist” visible in all our undertakings with our governments and other stakeholders. This is because outspoken African feminists continue to endure abuse and vilification from policy-makers, simply for identifying as feminists. Each and every engagement should apply feminist principles, including the promotion of diversity and inclusion, participation and consultation of all categories of people, transparency and accountability, and respect for the voice and agency of all.

The policy implementation process should give priority to:

- Ensuring locally appropriate co-creation of the implementation agendas, guided by democratic values; adaptation to context-specific inclusive processes is necessary.
- Expanding the current project-based approach to implementation beyond the more traditional “quick wins” to longer-term engagement to ensure greater consistency, coherence and flexibility, thereby helping to underpin change in the long term.
- Connecting the promotion of/ support of democracy in relations with state and non-state actors to the strengthening of economic justice and welfare economies.
- Ensuring that funding provided by the German government does not harm democratic movements, particularly in more authoritarian spaces, by not shying away from credibly withdrawing funding from governments where necessary.
- Enhancing financial flexibility in project management rules, particularly for German institutions, so that they can work on supporting the development of political and policy agendas, specifically with young and emerging youth movements as well as local consensus-building institutions.
- Educating the German taxpayer as well as regional and multilateral institutions – for which Germany plays a major role – about its Africa policy and the underlying interests, thereby providing leadership towards a more coherent and collaborative approach.
- Establishing a firm budgetary limit, through a ceiling or a percentage of budget, on the number of resources spent on international consultancy support in favour of locally available expertise.

MTA: With respect to Germany's ongoing revision of the Africa Policy Guidelines, the Federal Foreign Office seeks to challenge old beliefs guiding relations with African partners. Are there any specific ideas that are close to your heart or which you would like to point out in conclusion?

BK: Existing policies may be good, but they are not necessarily gender-responsive. It is therefore important that the Africa Policy Guidelines are inclusive, respect diversity and focus on the need to protect everyone.

With regard to African-German commercial relations, they must ensure a gender-responsive and gender-sensitive approach to reinforce corporate sustainability and due diligence legislation. Explicitly, human rights violations exacerbate gender inequalities through multiple intersecting vulnerabilities. It is important for the Africa Policy Guidelines to underscore that due diligence in commercial operations covers the entire value and supply chain, in both the formal and informal sectors. Like the provisions of the UN Binding Treaty on Business and Human Rights, currently being negotiated at the UN Human Rights Council in Geneva, due diligence legislation should be binding on all types of businesses and operations, regardless of their size or location. Finally, even an overarching strategy should take into account the realities of the people it may directly or indirectly affect. Support for the participation of workers and action against discrimination and gender-based violence is needed in order to improve their everyday lives. The Africa Policy Guidelines should include a commitment to the recognition of complex intersectionalities.

The Editorial Team at Megatrends Afrika conducted this interview with Bashiratu Kamal, a consultant on gender, labour and safeguarding with the General Agricultural Workers' Union (GAWU) at the Trade Union Congress Ghana in October 2023.

Koloniales Raubgut in Deutschland: Was jetzt geschehen sollte

Thomas Fues

Joint Futures 27, 23.11.2023

Immer lauter werden die Rufe aus afrikanischen Ländern nach Anerkennung der Kolonialverbrechen sowie Rückgabe von Ancestral Remains und geraubten Kulturgütern. Deutschland braucht eine umfassende Restitutions-Governance, argumentiert Thomas Fues.

In vielen deutschen Museen und Universitäten befinden sich heute Ancestral Remains, Kulturgüter und naturkundliche Sammlungen aus Afrika, die Deutsche während der Kolonialherrschaft in ihren Besitz gebracht haben. Erst langsam beginnen Institutionen damit, die hiesigen Bestände aus der Kolonialzeit und die Umstände ihrer Aneignung systematisch zu erschließen. Eine positive Ausnahme bildet das gemeinsame Forschungsvorhaben der Universität de Dschang und der Technischen Universität Berlin zu Kameruns Kulturerbe in Deutschland, das bemerkenswerte Fakten zusammengetragen hat. Die Recherchen haben ergeben, dass mehr als 40.000 Objekte aus dem westafrikanischen Land nach Deutschland transportiert wurden. Häufig im Zusammenhang mit Militäraktionen gegen Volksgruppen wie die Nso oder die Bangoua, die sich gegen die Fremdherrschaft aufgelehnt hatten.

Stand der Restitutionsbemühungen in Deutschland

Bereits vor einiger Zeit haben staatliche und kulturelle Institutionen in Deutschland die Problematik von Sammlungen aus kolonialen Kontexten erkannt und zu Raub und Restitution Position bezogen. 2019 haben die Regierungen von Bund und Ländern gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden ein erstes Eckpunktepapier verabschiedet, das 2024 überarbeitet werden soll. Darin heißt es unmissverständlich: "Kulturgüter aus kolonialen Kontexten zu identifizieren, deren Aneignung in rechtlich und/oder ethisch heute nicht mehr vertretbarer Weise erfolgte, und deren Rückführung zu ermöglichen, entspricht einer ethisch-moralischen Verpflichtung [...] Menschliche Überreste [sic!] aus kolonialen Kontexten sind zurückzuführen." Zwei Jahre später zog der Deutsche Museumsbund mit einem praxisorientierten Leitfaden nach, der Standards für Forschung, Präsentation und Rückgabe von Artefakten formuliert.

Angesichts der umfangreichen Positionspapiere sowie der vielfach nachgewiesenen kolonialen Gewaltausübung überrascht es, dass bisher kaum Fälle von Restitution von deutscher Seite zu verzeichnen sind. Die international beachtete Eigentumsübertragung sämtlicher sog. Benin-Bronzen in deutschen Museen im November 2022 durch Außenministerin Annalena Baerbock und Kulturstatsministerin Claudia Roth in Nigeria an die National Commission for Museums and Monuments (NCMM) ist ein spektakulärer Einzelfall. Gegenüber Nachfolgestaaten und Institutionen in früheren deutschen Kolonialgebieten sind derartige Schritte nicht erfolgt. Die Gründe dafür liegen sowohl auf deutscher als auch auf Seite der Herkunftsgesellschaften. Im deutschen föderalen System fehlt es an den politischen oder gesetzlichen Vorgaben, an Kooperationsbereitschaft relevanter Akteursgruppen sowie an ausreichenden Finanzmitteln.

In den Herkunftsgesellschaften behindern politische und administrative Hemmnisse die Formulierung erfolgversprechender Strategien gegenüber Deutschland. Teils befürchten die nationalen Regierungen eine Stärkung der traditionellen Autoritäten, teils schrecken sie vor einer Belastung der (entwicklungs)politischen Beziehungen mit Deutschland zurück. Beispielhaft zeigt sich die schwierige Ausgangslage auf Seite der Herkunftsgesellschaften in



Die Rückführung von Kulturgütern im Rahmen der Restitution an Nigeria wird logistisch durch die deutsche Flugbereitschaft unterstützt.
© picture alliance / epd-bild | Peter Jülich

Kamerun. Dort hat die Regierung ein politisches Restitutionskomitee eingesetzt, das von einem technischen Ausschuss unterstützt wird. Dessen Sondierungsreise im Oktober 2023 nach Deutschland hat anscheinend wegen unklarer Zieldefinition auf kamerunischer Seite keine Fortschritte erreichen können. Die Bereitschaft deutscher Museen, etwa Ethnologisches Museum Berlin, Linden-Museum Stuttgart und Rautenstrauch-Joest-Museum Köln, kamerunische Bestände zu restituieren, läuft somit ins Leere.

Hoffnungsfroher stimmen hingegen die aktuellen Bemühungen um eine Aufarbeitung der deutschen Kolonialgeschichte mit Tansania. Die jüngste Bitte um Entschuldigung von Bundespräsident Steinmeier für deutsche Kolonialverbrechen am Erinnerungsort für den Maji-Maji-Krieg in Songea hat in Tansania, aber auch in Deutschland, weitreichende Hoffnungen geweckt. Die Regierung in Dar es Salaam hat bereits eine Kommission für die Verhandlungen mit Berlin geschaffen, die allerdings noch nicht öffentlich in Erscheinung getreten ist. Zudem hat der tansanische Außenminister January Makamba die Einrichtung einer binationalen Arbeitsgruppe vorgeschlagen. Eine Antwort des Auswärtigen Amts (AA) dazu steht weiter aus. Offen ist auch, ob beziehungsweise in welcher Form zivilgesellschaftliche Kräfte beteiligt werden sollen.

Dass der gemeinsame Prozess nicht unproblematisch sein wird, lässt sich an den Forderungen aus Tansania nach Rückführung der Ahnen (Ancestral Remains), Restitution von Kulturgütern und Dinosauriern aus dem Berliner Naturkundemuseum sowie nach Reparationen für zugefügtes Leid ablesen. Zentraler Streitpunkt künftiger Verhandlungen wird vermutlich das Thema materieller und symbolischer Entschädigungsleistungen für die Kolonialverbrechen sein. Beide Seiten, Tansania und Deutschland, sind gut beraten, aus den Erfahrungen der schwierigen namibisch-deutschen Verhandlungen zu lernen. In Namibia konnte der langjährig erarbeitete Entwurf eines Abkommens mit der früheren Kolonialmacht wegen innenpolitischer Kontroversen, unter anderem zur Frage der Reparationen, bislang nicht umgesetzt werden.

Strategie der Bundesregierung nicht erkennbar

Nicht nur im Hinblick auf die Gespräche mit Tansania, sondern auch im Hinblick auf die anderen ehemaligen Kolonien scheint die Bundesregierung auf die zu erwartende Welle von Anfragen von Regierungen und Herkunftsgemeinschaften wenig vorbereitet zu sein. Es

drängt sich der Eindruck auf, dass die Bundesregierung keinen systematischen Plan hat, wie sie die Aufarbeitung der deutschen Kolonialgeschichte proaktiv gestalten will.

Im Rahmen der Beratungen für den Bundeshaushalt 2024 hat sich nun der Bundestags-Haushaltsausschuss im November 2023 kritisch mit dem Fehlen einer nationalen Restitutions-Governance für koloniale Kontexte befasst. Das Gremium fordert das AA und die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) auf, bis zum 30.04.2024 ein gemeinsames Konzept vorzulegen, das die jeweilige Zuständigkeit bei Rückgaben von Kulturgütern und Ancestral Remains eindeutig klärt. Zusätzlich hat der Haushaltsausschuss einen Restitutionsfonds für Ancestral Remains beim Deutschen Zentrum Kulturgutverluste (DZK) beschlossen, für den in den nächsten vier Jahren 2,4 Millionen EUR zur Verfügung gestellt werden.

Die beim AA angesiedelte, bislang noch nicht operativ tätige Agentur für Internationale Museumszusammenarbeit soll dem Haushaltsausschuss bis 31.07.2024 ein Konzept für eine zentrale Anlaufstelle zur Rückgabe von Ancestral Remains übermitteln, an die sich die Nachfahren von Opfern deutscher Kolonialgewalt wenden können. Bedauerlich im Hinblick auf vertiefte Aufarbeitung der Kolonialgeschichte in Deutschland ist die Tatsache, dass Claudia Roth (BKM) bis heute (nach Ablauf von mehr als der Hälfte der Legislaturperiode) das im Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung vereinbarte Konzept für einen nationalen "Lern- und Erinnerungsort Kolonialismus" schuldig geblieben ist. Durch die geplante Einrichtung soll die Auseinandersetzung mit der deutschen Kolonialgeschichte und ihren Folgen bis in die Gegenwart institutionell verankert werden.

Nächste Schritte auf deutscher Seite

Andere europäische Länder sind deutlich aktiver geworden: In den Niederlanden wurde eine unabhängige wissenschaftliche Kommission berufen, die alle Anträge auf Restitution bearbeitet und der Regierung mit entsprechenden Empfehlungen übergibt. Das belgische Parlament hat kürzlich ein Gesetz verabschiedet, das die umfassende Rückführung kolonialer Kulturgüter regelt. In Frankreich werden drei separate Gesetze vorbereitet, die sich mit dem Entzug jüdischen Eigentums während der Zeit des Nationalsozialismus sowie mit Kulturgütern und Ancestral Remains aus kolonialen Kontexten befassen.

Es liegt auf der Hand, dass Deutschland die Beziehungen zu früheren Kolonien, aber auch zu anderen afrikanischen Ländern besser voranbringen kann, wenn eine glaubwürdige Aufarbeitung der eigenen Kolonialgeschichte stattfindet. Die Bundesregierung sollte in Abstimmung mit den Bundesländern und kommunalen Spitzenverbänden ein umfassendes Handlungsprogramm, ggf. auf der Grundlage eines Rahmengesetzes, verabschieden, das Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten benennt und eine angemessene Finanzierung vorsieht. Ziel sollte es sein, ein umfassendes Übereinkommen mit der jeweiligen Nationalregierung abzuschließen, wie dies im Fall der sog. Benin-Bronzen geschehen ist. Welche Rolle die lokalen Gemeinschaften dabei spielen, liegt nicht in der Verantwortung Deutschlands, auch wenn die Frustration bestimmter Volksgruppen wegen der Schwerfälligkeit zwischenstaatlicher Aushandlungsprozesse und der oft als unzureichend empfundenen Einbeziehung durch die eigene Regierung spürbar zunimmt. Die Rückgaben an die jeweiligen Regierungen sollten von deutscher Seite aus bedingungslos erfolgen.

In der Europäischen Union sollte sich die Bundesregierung für gemeinsame Leitlinien zu kolonialen Kulturgütern einsetzen. Darüber hinaus sollte die Bundesregierung Initiativen gegenüber der Afrikanischen Union und den kontinentalen Regionalorganisationen ergreifen, wo ein wachsendes Interesse an Restitution festzustellen ist.

Die deutsche Zivilgesellschaft, der Kulturbereich und die Wissenschaft sowie Diaspora-Gruppen in Deutschland können im Sinne einer Track Two Diplomacy wichtige Beiträge für

bilaterale Verhandlungen leisten. Nicht zu unterschätzen ist ferner der mögliche Einfluss von Landesregierungen auf Restitutionen, wie Baden-Württemberg und Hamburg in den vergangenen Jahren gezeigt haben.

Auch die Museen haben in diesem Kontext Handlungsmacht. So hat das Linden-Museum Stuttgart die zehn deutschen Museen, die mehr als 500 Gegenstände aus Kamerun aufbewahren, zu einem Treffen im Januar 2024 eingeladen. Dieser Schritt könnte, vor allem gegenüber der kamerunischen Regierung, eine gewisse Dynamik entfalten. Die für Herbst 2024 in Berlin geplante Ausstellung der Stiftung Preußischer Kulturbesitz, des Humboldt Forums und des Nationalmuseums Tansania wird die Aufarbeitung der verflochtenen Kolonialgeschichte befeuern. Der anschließende Ortswechsel nach Tansania soll mit der Rückgabe zahlreicher Kulturgüter verbunden werden. Das Hamburger Museum am Rothenbaum hat mit seiner Ausstellung über Rudolf Duala Manga Bell, Opfer eines deutschen Justizmordes in Kamerun, die Diskussion um postkoloniale Rehabilitierung vorangebracht. Es ist auch diesem Impuls zu verdanken, dass sich AA und Bundesjustizministerium nun um eine kritische Aufarbeitung der kolonialen Rechtsprechung bemühen wollen. Der Transfer der Hamburger Ausstellung nach Kamerun im kommenden Jahr wird diesen Prozess beschleunigen.

Dr. Thomas Fues arbeitet als freier Berater zu Fragen globaler Nachhaltigkeit und internationaler Beziehungen. Zuvor war er als Wissenschaftler u.a. am German Institute of Development and Sustainability (IDOS), an der Universität Duisburg-Essen sowie für die Bundestagsfraktion Bündnis 90/ Die Grünen und die Landesregierung Nordrhein-Westfalen tätig.

“Always consult African feminists, academics, grassroots movements. There are many across the continent.”

Minna Salami in an interview with Anna Hörter

Joint Futures 32, 06.12.2023

Africa and Europe are facing the same global crises and megatrends. This opens up space for an international feminist debate. But “we do not have to have the same feminist politics,” argues Minna Salami (The New Institute). For a start, European politicians need to overcome persistent Eurocentric views.

Megatrends Afrika (MTA): You have written and researched extensively on Black Feminism. What trends do you see in the current feminist discourse? How are the conversations in Europe and on the African continent similar or different?

Minna Salami (MS): From my vantage point, feminism is not really a movement that has trends. It is a social movement that responds to the *zeitgeist*. What may seem like a trend is a response to socio-political developments and all of the conversations that are going on in society at large.

What we see today is that feminists around the globe are debating the same crises: Feminists are talking a lot about climate change, as we always have. The environment has always been a big issue for women's movements, as well as authoritarianism and the erosion of democracy, because they go hand in hand with patriarchy. There is no authoritarian regime that is not patriarchal and, in a sense, all patriarchal systems are authoritarian towards women. War and conflict affect women particularly in dire ways. And then, of course, there are still the perennial issues that we never seem to be able to escape: the asymmetrical distribution of power, sexual objectification, the disempowerment of girls in relation to boys.

This polycrisis affects women differently across the world. If you look at the wars in Africa – in Sudan, for example – the flags are not raised as urgently as in other wars. African women accordingly are treated differently in these situations. There should never be any kind of hierarchy when it comes to war, but that is one of the challenges that African feminists are facing.

It is similar with climate change: Africa contributes only 2 to 3 per cent of the world's carbon emissions, and yet it is the continent that faces the most severe consequences. African women bear the brunt of that weight. They do the majority of agricultural work on the continent. That already gives you an idea of the gendered impact of environmental degradation.

MTA: Does this open up space for cross-regional feminist discussions on a more level playing field? Is it an opportunity to find a common language?

MS: I certainly think it requires that kind of thinking. This is a time when we need feminism, and we need international feminism to intervene. It does not mean that we have to be some kind of united front. We do not! This discussion is why the movement is at a standstill. Feminists have made monumental achievements. But we could achieve even more if we did not feel this kind of obligation to have the exact same politics. I think that is really part of a backlash narrative against feminism; it is the first thing we always hear: “Oh, you cannot

even get along.” And the fact is, we do not have to. We do not need to have the same

feminist politics on every issue. But we do need to be aware of – and critically engage with – each other's work, I think.

MTA: At the same time, of course, there are always blind spots. What areas do not receive the attention they deserve, especially in the European political debate?

MS: The big thing is Eurocentrism: It always has been, and it still is. And it is difficult to overcome. I am proudly European as well as African, and I cannot understand why it is so difficult for Europeans, and also European feminists, to get rid of Eurocentricity. We know how toxic it is.

For decades, non-Western feminism has shown that we cannot end patriarchy anywhere as long as we are reinforcing it with Eurocentric feminist work at the same time. I think we need to start being more matter-of-fact about Eurocentricism. It is not about blame. It is not about guilt. All these emotions exist within the movement. But I think we need to move away from it because it is the tool that patriarchal systems use to manipulate feminist work.

More specifically, I have noticed, for example, that when I am introduced as a Black Feminist, Europeans – and even European feminists – find it difficult to understand that Black Feminism is a school of thought. People limit this to my identity, down to certain individuals or to humanitarian development projects. And this blind spot is really troubling. Black Feminism is a school of thought in the same way that Psychoanalytic Feminism or Post-structural Feminism are, and that is the way that we need to engage with it.

MTA: Eurocentrism also comes up increasingly in the debates around decolonising Africa policies and integrating intersectional approaches.

MS: Yes, it is fantastic that we have politicians in the West talking about decolonisation and intersectionality. Five years ago, let alone decades ago, that would have been unheard of. So, I want to acknowledge that this is an important first step. Yet, it needs to be said that it is damaging when influential people talk about intersectionality but do not put it into practice, and do not even try to.

One thing that I see happening with intersectionality is people saying that they are doing intersectional feminism or intersectional politics or whatever, and then they just go on and talk only about gender, for example. I see this a lot in the West. They bring in all the feminist arguments but do not talk about race. Conversely, in Africa, there are a lot of people touting intersectionality, but then they talk only about race. Yet, the very premise of intersectionality is, of course, the intersection of race and gender and other forms of identity and oppression.

The same with decolonisation. Today, all kinds of institutions and organisations are decolonising all kinds of things. Decolonise your computer or your museum, your body, your nail polish. Great! But again, they are not necessarily putting the question of Eurocentrism on the agenda. And if you do not do that, then it is not a decolonial approach. Such a reductive approach to decolonisation, which describes a centuries-long movement for emancipation and a rigorous field of knowledge, makes the concept even more decontextualised.

Decolonisation in the 21st century is still a political project, but it is also a mental and a psychosocial project. Overcoming Eurocentrism is the decolonisation of our time. So, raise this issue whenever a project claims to be about decolonisation.

MTA: As you said, we have a much more prominent discussion about feminism these

days. At the same time, the anti-feminist movement is growing here and on the African continent. How can we counter these narratives?

MS: It is a complex question. I think it is really important to see all of feminism as this huge compendium of knowledge about how to break free from patriarchy. And if that is the case, then we have a lot of language to counter anti-feminism. Feminism is the language itself. I would say it is very much about critical argument, analysis and imagination. Those three qualities are present in all the great feminist works and achievements. Analysis, so that we understand the predicament of what we are trying to oppose, and then a formulation of critical arguments against it, but at the same time an overarching vision, a kind of creative imagining of a better future.

How can we make an argument that is both critical and creative? You could go for the most radical critical argument, or sometimes the most radical approach is to be strategic and pragmatic. Right? But you must still make the critical argument, you still do the analysis and you still do the creative, imaginative work. And that is how we are going to counter all forms of authoritarianism, anti-gender, anti-feminism.

It does not always appeal to people because it is long-term work. It takes a certain amount of stepping back, observing and then proposing something new. But that has always been a key component of feminism. And it is necessary for fighting against these negative forces in society today.

MTA: We already touched upon the notion of the polycrisis earlier. Could you give us some insights into your research on it?

MS: People use various terms for it: Nested crises, perma-crisis, multi-crisis. But there is certainly something about the *zeitgeist* today that is unique because of the vast number of crises, of huge catastrophes, happening at the same time and exacerbating each other.

What the polycrisis essentially means is that there is an enormous and unprecedented amount of suffering in the world. To me, the polycrisis is a painful, ugly situation that we should never have found ourselves in. It implies suffering, death, all of the worst things that humanity has done to itself and to its ecosystems.

Now, when you hear people talking about the polycrisis, I do not hear that sentiment. I



Abuja, March 8, 2022:

A woman marches to protest against legislative bias against women on International Women's Day.

© picture alliance / REUTERS

| Afolabi Sotunde

am hearing urgent diagnostics. I see a lot of data. I do not hear the horror, the dystopia that

this term – if it is going to be used that way – is telling us. And honestly, it drives me mad. It makes me desperate.

Also, I think we are not talking enough about peace, not just peace from war and conflict, but just this notion of peace-building that, at its core, also implies making space for silence and ease. Remember that the pursuit of peace is the seed that bolstered the early Feminist movement with women's peace congresses and issues alike in the early 19th and 20th centuries. That seed can and should never be completely eradicated. It is there. But we are neglecting it.

So, how do we create peace in a world that is in polycrisis? Black Feminism offers a lot of different ideas, but I think the most famous is intersectionality. The theory offers useful ways of countering the polycrisis. The original theory centred on Black women being crushed by different systems – patriarchy, sexism, racism. With the polycrisis, you could say it is like if you replace the Black woman in the centre of this traffic jam with the planet. It is being crushed by these systems of consumerism, capitalism, patriarchy, authoritarianism, global warming and biodiversity loss.

The moment you look at the polycrisis from the Black Feminist lens, you cannot help but see that we are talking about suffering, we are talking about oppression and recklessness. We are talking about pain, exclusion, lack of care. You can see that this is not just about economic crises or political crises. It is also about a crisis of affect, a crisis of relationship.

MTA: From a feminist perspective, should we be focussing less on data and the technocratic side of issues and more on their impact at the individual and societal levels?

MS: Feminism always brings complexity. And that is not what we see in patriarchal crisis strategy. It is almost laughably immature because it is so banal. It is so devoid of complexity. It treats the world in a dualistic way, that is binary, very black or white – as if that has ever worked in history. Feminism is the voice that says: “Hey, these are complex questions. You cannot deal with A if A and B are connected and you ignore B, and C, D, E and F, for that matter.”

An example? A simple one might be the way that we usually see a spike in domestic violence when men are unable to find work, and that much of this job loss is caused by extractive systems that put many men out of work while also destroying the planet, which further exacerbates violence. So, that is always the kind of complexity that we need to bring to these issues.

MTA: How can we better integrate feminist perspectives into policy processes and the decision-making processes around them? We have seen a lot of stakeholder consultations and other instruments, for example. What would be your ideas on how to integrate feminist voices from academia, grassroots movements and civil society in this space?

MS: It is important to create spaces for feminist voices. When it comes to Africa, there is a curious thing going on. The gender and development sector is huge on the continent and does important work. But at the same time, it is not the same as “African feminism”. In fact, it is in some ways a kind of backlash against the African feminist movement.

What I mean is that it can be convenient for policy-makers to focus on that sector because they can avoid working with feminists while claiming to be feminist. But if you want to implement a Feminist Foreign Policy that claims to be truly feminist or intersectional, then work with the local feminists. Do not just go and work with some (international) NGO that

might actually be pretty stridently anti-feminist but is helping women in some way in a certain project. Always consult African feminists, academics, locally led organisations, intellectuals and grassroots movements. There are many across the African continent.

MTA: Just to clarify, in the area of gender and development: Do you think there are some initiatives that everybody can get behind while other important initiatives are still being neglected? For example, it is easier to support primary education for girls than the big issue of sexual and reproductive health.

MS: I mean all of that, actually. Pretty much everything you just mentioned is part of focusing on gender over feminism. This language has taken over the African continent, and it is strongly influenced by European and Western politics. In some ways, this is a backlash against the Feminist movement. And I know this is a very controversial statement. I do not know if all African feminists would even agree with me. And I would be cold-blooded if I said that organisations that are working on issues like girls' education or maternal health care are not doing good work. But they are often also importing Eurocentrism into Africa. Instead of pushing feminist ideas, they are often also importing and validating a prevalent patriarchal mindset.

African feminists are then left to rebuild years of work. All I am saying is that if you are claiming to do feminist work in Africa, then you have to talk to African feminists. It is really very obvious.

MTA: What does this mean in practice? Because I suspect the response to this criticism would be: "Oh, we are already doing that. Obviously, we are already in touch with African feminists."

MS: First of all, do they call themselves feminists? And even then, secondly, have you had a dialogue with them about feminism? Is there a tradition of feminism in that organisation? If you claim that you are working on a feminist project, then you should not be in a position where you have to question these things. And if you do not take these steps, then that is Eurocentric. If we were working on a feminist project in Europe, policy-makers would not just contact any humanitarian actor, they would approach a Feminist organisation. It is not enough to assume that doing charitable work equals a feminist approach. That is not necessarily the case. So why assume that it is the case in Africa?

But the problem is also that decision-makers have to first question the patriarchal structure of their own organisations. That is my third recommendation. If you do not interrogate the problem of sexism and patriarchy and racism within your own institution, then do not work with African organisations on the issue of feminism because you are just going to make the situation worse. Again, that is Eurocentrism, and potentially it is a saviour mentality. You cannot go and "help" people with a problem that you are not fighting to overcome yourself.

Megatrends Afrika's Anna Hörter conducted this interview with feminist author, journalist and critic Minna Salami in October 2023. Ms Salami, also known as MsAfropolitan to her followers on social media, is currently Program Chair at The New Institute.

Bringing Female Mediators to the Table: Shed the Spotlight on African Women in Peace Processes

Lilian Reichert and Amelie Overmann

Joint Futures 44, 13.02.2024

Women are underrepresented in high-level peace processes. Germany's new Africa Policy Guidelines should prioritise cooperation with regional and national networks to strengthen women's mediation capacities and aim for inclusiveness in high-level peace negotiations.

In July 2003, negotiations in the Liberian peace process reached an impasse. The Liberian Women Initiative and WIPNET (Women in Peacebuilding Network of the West African Network for Peacebuilding) took the lead and organised a sit-in in the halls where the peace negotiations were taking place. They called on the men involved to honour their previous commitments to include women. Two weeks later, the Comprehensive Peace Agreement was signed, officially ending the civil war in Liberia. This emancipatory moment shaped the role of women in the peace process that followed.

The German government's new Africa Policy Guidelines are being developed at a time when complex conflicts and humanitarian crises are on the rise worldwide, affecting the well-being and prosperity of societies as a whole. Women are often the hardest hit by these crises – they bear the brunt of the conflicts and are severely affected by gender-specific discrimination and violence. Even when the violence subsides, women are still largely excluded from participating in peace processes: Between 1992 and 2019, only 6 per cent of mediators, 6 per cent of signatories, and 13 per cent of negotiators worldwide were women.

In its Feminist Foreign Policy Guidelines, the German government has called for an integrated approach to security – a framework that now demands increased efforts to counter the lack of participation of women in peace processes. Studies overwhelmingly show that women's participation in peace negotiations and mediation leads to sustainable peace. But change is still lacking. The absence or low level of participation of African women in mediation and at the negotiating table in peace processes is clearly the unfinished business of Resolution 1325, adopted by the UN Security Council in 2000. The German government should emphasise the importance of mediation and negotiation in its foreign policy and promote the integration of women in these (high-level) processes.

Why do high-level peace negotiations involve so few women?

Many of the formal peace processes are largely dominated by men, whereas women are often seen merely as victims of war or are simply not given enough space to participate in peace processes. Over the years, the degree of inclusion of women has somewhat improved. Yet, obstacles remain that make it difficult for women to participate in negotiations and peace consolidation. Many of these structural and material barriers are often firmly anchored in the realities of conflicts.

The barriers are linked to the lack of sustainable financial resources, capacities, and experience to support the peace process directly or indirectly. A lack of capacity and experience in conflict mediation can lead to women being excluded from opportunities to participate in (high-level) mediation efforts. In most sub-Saharan African countries, there are not enough trained female mediators, and where they do exist, they are often only involved at a grassroots level or in local mediation efforts.

These challenges are grounded in societal structural barriers and asymmetries – divisions that are much more difficult to address through policy guidelines. For many female mediators, the access to formal processes is difficult to achieve due to a lack of power. Patriarchal structures exclude women from formal and informal peace processes. This is as true for local processes in sub-Saharan African countries as it is for high-level diplomacy at the national or global level.

New female actors and networks enter the field of mediation

Faced with systematic and continuous exclusion, many women and girls have chosen to join civil society organisations to make their voices heard and to gain access to peace processes. Previous African women's mediation networks established over the past two decades were sporadic and often established in response to local or regional crises. Yet, in the last five years, a new generation of networks has emerged; more and more national, regional, and global women mediator networks have been established. They advocate for peace among and through women, and they pursue the overarching goal of implementing Resolution 1325. Women should not only be included in processes at the regional but also the international level. These networks and associations seek to bridge the gap between the community level (where women are often actively involved) and formal high-level processes (where they are too often overlooked) by bringing women's mediation experience to a common level to facilitate access and use.

The African Union (AU) has contributed to this development through three landmark decisions that led to the establishment of FemWise-Africa. FemWise aims at strengthening the role of women in conflict prevention and mediation within the framework of the African Peace and Security Architecture. The network not only provides a platform for capacity-building, but also for strategic advocacy and networking, with the aim of strengthening the inclusion of women in peace processes. In 2019, the Global Alliance of Regional Women Mediator Networks was also founded, with the aim of expanding common goals and strengthening coordination and cooperation across networks.

Above all, the networks serve as a resource for female conflict resolution experts who can be deployed in mediation. They provide a platform for the exchange of best practices, expertise, and peer-to-peer learning, where women working in different contexts of mediation can learn from each other.

In this process of mediation, regional as well as country-level organisations play an equally important role: The establishment of regional women's networks to realise the women, peace, and security agenda began over a decade ago. In Western Africa, the experiences of the Network on Peace and Security for Women in the ECOWAS Region, the West African Network of Young Women Leaders, and the Mano River Women's Peace Network; provide examples of joint advocacy initiatives aimed at accessing peace processes and building the capacity for women's involvement in conflict prevention, resolution, and peacebuilding. The Economic Community of Central African States (ECCAS) strengthens the integration of women in processes for the prevention and resolution of conflict, and the ECCAS began promoting this integration in 2022 through an inclusive mediation approach administered by the Regional Network of Women Mediators.

What Germany can do to support the role of women in mediation

Firstly, these networks should be a focus of German feminist foreign policy. The German government can support the networks and their members as well as aspiring female students through trainings, peer-to-peer coaching, skills development, and other forms of assistance based on the needs and requests of the networks. However, it is important to bear

in mind that the conditions under which these policies are implemented vary greatly in terms of gender equality. There is therefore a certain tension between advocating the goals and values of feminist foreign policy worldwide and working in partnership in the respective country-specific contexts.

Secondly, the existing networks that are connected to regional and sub-regional organisations play a vital role as partners for Germany. For instance, FemWise could be expanded and supported to promote the AU's capacities for preventive diplomacy, mediation, and political dialogue. By linking these measures to these organisations and working with them as implementation partners, there could also be a change in perceptions about German foreign policy being paternalistic and neo-colonial in its implementation.

Thirdly, the German government should also support and strengthen the mediation capacities of its partner countries through cooperation and training measures that are on equal footing – this could help to transform emerging conflicts, above all at high-level negotiations. The promotion of networking is commendable and a first step, but it does not automatically lead to the adequate participation of women in Track 1 peace processes. This requires organisational as well as structural guidelines and standardised processes. Germany should back the AU's efforts to promote the involvement and leadership role of women in sub-Saharan Africa and push for the joint development of new approaches to promote the inclusion and participation of women in peace processes.

In sum, if Germany's Africa policy aspires to take a holistic approach, it must prioritise the empowerment of women in mediation and dialogue processes. This will contribute to sustainable crisis prevention and effective crisis management. Peace processes become more successful and last longer with the inclusion of feminist perspectives. Germany can play a decisive role by providing funding, expertise, trainings, forums for peer exchanges, and other forms of support for female mediators and their networks.

Lilian Reichert and Amelie Overmann work at the Center for International Peace Operations (ZIF), where they coordinate the project "Strengthening of Mediation and Dialogue Activities" as part of the International Capacity Development team.

Society and Identity – Gesellschaft und Identität

Afrikanisch sein oder nicht?

Moncef Marzouki

Joint Futures 07, 05.10.2023

Der ehemalige tunesische Präsident Moncef Marzouki (2011-2014) zeichnet Bruchlinien der politischen und kulturellen Zugehörigkeit in der Region nach, die sich in der tunesischen Identitätsfrage spiegeln. Wachsende Migrationsbewegungen in Richtung Europa und die Externalisierung der europäischen Migrationspolitik stellen Tunesien und die Maghrebstaaten vor die Frage, in welchem Verhältnis sie zu Subsahara-Afrika stehen.

Am 25. Juli 2021 ergriff Kais Saied die uneingeschränkte Macht in Tunesien. Erst 2019 war er demokratisch zum tunesischen Präsidenten gewählt worden. Anschließend löste er das Parlament auf und schaffte die erste und einzige demokratische Verfassung ab, die Tunesien jemals gehabt hatte.

In einer Erklärung vom 21. Februar 2023 sprach er davon, dass Tunesien von „Horden illegaler Migranten“ belagert werde, die eine Ursache für „Gewalt, Verbrechen und inakzeptablen Taten“ seien. Damit meinte er afrikanische Migrant*innen, die versuchten, über Tunesien nach Europa zu gelangen.

Saied betonte, dass ihre Anwesenheit in Tunesien schnell ein Ende finden müsse. Diese illegale Einwanderung sei Teil eines „kriminellen Unterfangens, das zu Beginn des Jahrhunderts geplant worden sei, um die demographische Zusammensetzung Tunesiens zu verändern“. Das Ziel dieser Verschwörung sei es, Tunesien in ein „rein afrikanisches“ Land zu verwandeln und seinen „arabisch-muslimischen Charakter“ zu verdrängen.

Diese Rede hatte dramatische Folgen. Auf menschlicher Ebene führte sie zu einer regelrechten Hetzjagd auf schwarze Menschen. Studierende mit regulärem Aufenthaltsstatus wurden auf der Straße belästigt; viele wandten sich an ihre Konsulate mit der Forderung, sie in ihre Herkunftsländer zurückzubringen. Ganze Familien wurden aus ihren Wohnungen vertrieben. Racial Profiling wurde zur Norm, von der auch dunkelhäutig gelesene Tunesier*innen betroffen waren. Schlimmer noch, Migrant*innen wurden an die libysche Grenze zurückgebracht und dort mitten in der Wüste ohne Wasser und Lebensmittel sich selbst überlassen.

Auf politischer Ebene hat dieser Skandal Tunesiens Image weiter beschädigt – ein Land, das 2011 mit seiner demokratischen und friedlichen Revolution den sogenannten Arabischen Frühling auslöste und damit der Stolz der arabischen Welt und Afrikas war.

Vor allem aber hat diese düstere und beschämende Episode der modernen Geschichte Tunesiens gezeigt, wie tief drei große Fragen reichen, die nicht nur Tunesien, sondern den gesamten Maghreb beschäftigen: jene nach der Identität, der regionalen Integration und der geostrategischen Verortung.

Die Rede des Putschisten-Präsidenten drehte sich im Kern um die nach wie vor ungelöste Frage, wer wir, die Tunesier*innen und Maghrebener*innen, eigentlich sind.

Auf diese Frage gibt es in Tunesien, wie im übrigen Maghreb, zwei Antworten, die relativ eng mit der sozialen Zugehörigkeit verbunden sind. Für einen konservativen Teil der Bevölkerung mit niedrigerem sozioökonomischen Status ist unsere Identität ohne Zweifel

arabisch-maghrebinisch. „Maghreb“ bedeutet im Arabischen „Westen“, was darauf verweist, dass wir am westlichen Rand der arabisch-muslimischen Welt sind.

Für das westlich orientierte und weitgehend säkulares Bürgertum sind wir in erster Linie Anrainer*innen des Mittelmeerraums, Bewohner*innen des südlichen Westens, wobei mit Westen hier Europa gemeint ist.

Insbesondere in Algerien, Marokko und Libyen werden außerdem zunehmend Stimmen laut, die eine identitäre Zugehörigkeit zur Kultur der Berber oder Amazigh beanspruchen.

Dagegen gibt es keine Stimmen, die sich auf eine afrikanische Identität berufen – obwohl ein Teil der Bevölkerung, insbesondere im Süden der Maghrebstaaten, aus Subsahara-Afrika stammt. Sogar das Wort „Afrika“ selbst leitet sich von dem Begriff „Ifriqiya“ ab, der ursprünglich den Nordwesten Tunesiens bezeichnete und später auf den gesamten Kontinent ausgeweitet wurde.

Die Ablehnung der afrikanischen Identität hat ihren Ursprung in einem Rassismus nach brasilianischem Muster. Bis heute werden Menschen umso niedrigerer auf der sozialen Leiter eingeordnet, je dunkler ihre Hautfarbe ist. Mit diesem latenten Rassismus und der impliziten Zurückweisung unseres Afrikanisch-seins spielte nun der gegenwärtige Putschisten-Präsident. Er erntete dafür Beifall, denn nichts funktioniert heutzutage besser als die populistische Rhetorik der extremen Rechten, die die niedrigsten Instinkte einer Gesellschaft anspricht.

Die menschliche Natur ist leider überall und zu allen Zeiten die gleiche. Deshalb betrachtete der Maghreb im Laufe seiner Geschichte Subsahara-Afrika nur als ein Gebiet, in dem es Reichtümer (hauptsächlich Gold und Menschen für den Sklavenhandel) zu plündern und die eigene Sprache und Religion zu verbreiten galt. Es ist die gleiche Art von kolonialer Beziehung, die der Kontinent unter europäischer Herrschaft erlitten hat.

Die zweite Frage, die durch die rassistische Tirade des Präsidenten mit Gewalt auf die Tagesordnung gesetzt wurde, ist eine politische: In welchen regionalen Raum sollen sich unser Land und der Maghreb integrieren?

Die Arabische Liga ist seit ihrer Gründung im Jahr 1945 eine leere Hülle. Das 1989 in Marrakesch gegründete Projekt der Union des Arabischen Maghreb (UAM), die Libyen, Tunesien, Algerien, Marokko und Mauretanien umfassen sollte, ist aufgrund des Konflikts zwischen Marokko und Algerien um die Westsahara tot und begraben. Die Versuche des ehemaligen marokkanischen Königs Hassan II, der Europäischen Union (EU) beizutreten, lehnte Europa höflich ab. Was also bleibt übrig?

Für die maghrebinischen Politiker*innen, die ihren Gesellschaften ausnahmsweise einmal voraus waren, war die Suche nach engeren Verbindungen mit den Ländern südlich der Sahara die Lösung für die Blockade der interarabischen und intermaghrebinischen Integration.

Der Wettlauf um Subsahara-Afrika wurde durch Libyen unter Muammar Gaddafi eröffnet, der sich als König von Afrika träumte. Weniger folkloristisch und besser organisiert war die marokkanische Politik, die Märkte Zentral- und Westafrikas zu erschließen. Algerien folgte Marokko im Zuge einer Rivalität in alle Himmelsrichtungen. Tunesien war unter Präsident Ben Ali in diesem Rennen völlig außen vor. Diese Abwesenheit, die in erster Linie meinem Land geschadet hat, musste so schnell wie möglich behoben werden.

Nach meinem Amtsantritt als Interims-Präsident 2011 besuchte ich zahlreiche afrikanische Hauptstädte in Begleitung einer Delegation mit rund 100 Unternehmensvertreter*innen, um Beziehungen für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Handel zu knüpfen.

Wir wurden überall sehr herzlich empfangen und brachten Kooperationsvorhaben, insbesondere im Gesundheits- und Bildungsbereich, auf den Weg. Diese ganze Arbeit wurde nun durch einen inkompetenten und unverantwortlichen Diktatorenlehrling zunichte gemacht.

Es bleibt allerdings festzuhalten, dass Tunesien, wie alle Maghrebstaaten, mit einem realen Problem konfrontiert ist, das sich weiter verschärfen wird, und das mit seiner geostrategischen Lage verbunden ist.

Aufgrund politischer Instabilität, des Klimawandels, wirtschaftlicher Krisen und einer rasanten demographischen Entwicklung, hat die Jugend in Afrika südlich der Sahara keine andere Wahl als zu emigrieren, vor allem in Richtung Europa. Der Maghreb liegt dabei auf der kürzesten Route und sieht sich Druck aus zwei Richtungen ausgesetzt: dem Migrationsdruck aus dem Süden und dem politischen Druck aus dem Norden, diese Migrationsbewegungen zu stoppen – einschließlich wirtschaftlicher Erpressung als Hebel.

Zwischen diesen beiden gegensätzlichen Kräften gefangen, stehen Tunesien und der Maghreb grundsätzlich vor unmöglichen Entscheidungen.

Unsere eigenen wirtschaftlichen und politischen Krisen schüren den Ansturm gen Norden, der in den Zielländern starke politische Reaktionen auslöst. Heute nutzt die extreme antidemokratische Rechte in Europa die Angst vor Migration und versucht Europa in die 1930er Jahre zurückzuführen. Welche Folgen hätte es für die Demokratie und die Welt, wenn Europa in die dunkelsten Stunden seiner Geschichte zurückkehren würde?

Diese drei großen Fragen konfrontieren alle Maghrebener*innen – und nicht nur sie – mit enormen Herausforderungen.

Die Frage der irregulären Migration von Nordafrikaner*innen und Afrikaner*innen südlich der Sahara kann nur durch eine großangelegte und langfristige Politik der wirtschaftlichen Zusammenarbeit gelöst werden – eine Zusammenarbeit zwischen Europa und Afrika als Regionen mit einem geteilten Schicksal.

Die Identitätsfrage stellt sich aufgrund der Globalisierung weltweit. Nur wenn wir unsere Vorstellung von Identität verändern, können wir das gefährliche Monster namens Rassismus in Schach halten. Für uns Maghrebener*innen bedeutet dies, dass wir aufgrund unserer Geographie und Geschichte arabisch-berberisch-afrikanisch-mediterran sind und unser Afrikanisch-Sein in gleichem Maße annehmen sollten wie die anderen drei Komponenten unserer Identität.

Allein die Integration innerhalb der Region, das heißt die Wiederbelebung der UAM, kann die Wirtschaft unserer Region ankurbeln und damit die Gründe für die Auswanderung unserer Jugend verringern – und zwar auch die der qualifizierten Jugend, die jedoch nur selten von den aufnehmenden Ländern als Geschenk der Ärmsten an die Wohlhabendsten verstanden wird.

Zum Schluss bleibt noch die Frage nach der menschenwürdigen Behandlung von Migrant*innen. Die Maghrebener*innen würden die schlechteste aller Lösungen wählen, wenn sie die Region in ein von Europa finanziertes Internierungslager verwandeln würden. Für die Europäer*innen wiederum wäre es die schlechteste aller Lösungen, den Kontinent in eine belagerte Festung umzubauen.

Es geht schließlich um unserer aller Zukunft und mehr noch, um unsere Ehre.

Dr. Moncef Marzouki war von 2011 bis 2014 der erste demokratisch gewählte Präsident der Republik Tunesien. Vor der Revolution von 2011 war Marzouki Medizinprofessor und Menschenrechtsaktivist. 2015 gründete er die Partei al-Irada, die sich 2019 in al-Harak umbenannte.

Ein Afrika oder zwei?

Wolfram Lacher und Isabelle Werenfels

Joint Futures 09, 12.10.2023

Sollte deutsche Afrikapolitik auch Nordafrikapolitik sein? Eine pragmatische Neuausrichtung der Beziehungen mit den Ländern auf beiden Seiten tradierter Trennlinien bedarf der Offenheit neue Räume des Dialogs zu öffnen. Wolfram Lacher und Isabelle Werenfels (SWP) zeichnen Unterschiedlichkeiten und Verbindendes nach.

Noch vor fünfzehn Jahren wurde in europäischen Ministerien Nordafrika und der Rest des Kontinents strikt getrennt betrachtet und behandelt. In jüngerer Zeit *mehren* sich dagegen die *Rufe*, westliche Regierungen sollten Afrika endlich als Gesamtkontinent begreifen. Die weit verbreitete Unterscheidung zwischen Nord- und Subsahara-Afrika, die sich auch in separaten Abteilungen in Ministerien widerspiegelt, sei eine künstliche und ein Überbleibsel kolonialer Denkweisen. Das Schubladendenken erschwere den Umgang mit politischen Herausforderungen, die beide Seiten der Sahara verbinden – wie etwa Migration oder Jihadismus. Tatsächlich meinen wir im akademischen und politischen Sprachgebrauch mit „Afrika“ meist implizit die Teile des Kontinents, die südlich der Sahara liegen. Sollte die zukünftige deutsche Afrikapolitik also Nordafrika explizit miteinbeziehen?

Wachsende Verknüpfung

Tatsächlich haben die Krisen des letzten Jahrzehnts regionale Konfliktkomplexe entstehen lassen, die schon bestehende trans-saharische Verbindungen offengelegt und neue geknüpft haben. Dazu zählen der Zusammenhang zwischen dem Libyenkrieg 2011 und der Krise in Mali 2012; die ständige Zirkulation von Waffen und Kämpfern zwischen Libyen, Tschad und dem Sudan; der Nilwasserkonflikt zwischen Äthiopien und Ägypten; oder auch die Animositäten innerhalb der Afrikanischen Union (AU) zwischen Marokko und Algerien, die sich stark aus dem ungelösten Westsaharakonflikt und Rivalität um Einfluss in Subsahara speisen. Auch der neue militärische *Interventionismus* nicht-westlicher Staaten wie der Türkei, Russlands und der Vereinigten Arabischen Emirate verbindet afrikanische Konflikte nördlich und südlich der Sahara.

Migrationsbewegungen, die seit 2015 von europäischen Regierungen als immer dringlicheres Problem wahrgenommen werden, sind ein weiteres offensichtliches Bindeglied zwischen den Subregionen. Nordafrikanische Staaten sind selbst Herkunftsländer, für Migranten und Flüchtlinge aus dem Süden und Transitländer auf dem Weg nach Europa, als auch wichtige – und problematische – Zielländer.

Hinzu kommt ein gewachsenes Interesse insbesondere der *Maghreb-Staaten* für den Rest des Kontinents. Marokko engagiert sich seit über einem Jahrzehnt stärker und weitgehend erfolgreich in Subsahara-Afrika: wirtschaftlich, diplomatisch, entwicklungs-, religions- und nicht zuletzt sicherheitspolitisch. Algerien knüpft seit einigen Jahren ebenfalls wieder an seine in der Vergangenheit einflussreiche und prestigereiche Rolle an, die in der Unterstützung von zahlreichen Unabhängigkeitsbewegungen auf dem Kontinent mündete.

Ein verbindendes Element ist überdies die geplante Afrikanische Kontinentale Freihandelszone – bis auf Libyen haben alle nordafrikanischen Staaten das Rahmenabkommen ratifiziert. Diese soll perspektivisch Zollschränken weitgehend abbauen, um Handel, Produktion und kontinentale Wertschöpfungsketten zu stärken. Darüber hinaus sind die nordafrikanischen Staaten über verschiedene subregionale Wirtschaftsorganisationen wie *COMESA* und *CEN-SAD* verbunden. Marokko hat Interesse am Beitritt zur Westafrikanischen Wirtschaftsunion ECOWAS signalisiert, Tunesien hat bereits Beobachterstatus. Denn im

Gegensatz zu dieser Organisation existiert die Union du Maghreb Arabe (UMA) nur mehr auf dem Papier.

Nicht zuletzt hat die Konnektivität zwischen Subsahara-Afrika und Nordafrika zugenommen. Das gilt in erster Linie für den nahezu fertig gestellten Transsahara-Highway. Im Gespräch sind aber auch zwei Gaspipelines von Nigeria über Marokko und über Algerien nach Europa.

Beständige Gräben

Trotz solcher enger werdenden Verbindungen gibt es aber auch weiterhin wichtige Unterschiede und fortbestehende Gräben zwischen Nordafrika und dem Rest des Kontinents, die auch für die deutsche Politik relevant sind.

Wichtige Megatrends erfassen die beiden Subregionen auf sehr unterschiedliche Weise: hinsichtlich *Urbanisierung*, demographischer *Transition* und *Internetdurchdringung* sind nordafrikanische Staaten den meisten Ländern in Subsahara-Afrika – mit Ausnahme Südafrikas und Botswanas – weit voraus. Dies gilt auch für so genannte menschliche Entwicklung, wie sie im Human Development Index gemessen wird. Umgekehrt befinden sich jedoch die am schnellsten wachsenden Volkswirtschaften des Kontinents südlich der Sahara – was bedeutet, dass sich auch die Gesellschaften dort dynamischer entwickeln dürften als diejenigen Nordafrikas. Hinsichtlich der staatlichen Verfasstheit existieren ebenfalls erhebliche Unterschiede: Mit der Ausnahme Libyens handelt es sich in Nordafrika um Staaten mit starken Sicherheitsapparaten, die das Gewaltmonopol über das gesamte Staatsgebiet ausüben. Überdies finden sich in Subsahara-Afrika nach wie vor eine gute Handvoll von Demokratien sowie eine Reihe hybrider politischer Systeme, während seit der Machtübernahme des tunesischen Präsidenten 2021 ganz Nordafrika autoritär oder – im libyschen Fall – von Milizen regiert wird.

Politische und gesellschaftliche Trends breiten sich innerhalb Nord- bzw. Subsahara-Afrikas aus, versanden aber in der Sahara – in beiden Richtungen. Deutlich wurde das insbesondere im „Arabischen Frühling“ 2011, aber auch in den Militärputschen, die seit 2020 vor allem in Westafrika um sich greifen. Das zeigt nicht zuletzt, dass es in beiden Subregionen jeweils gemeinsame öffentliche Räume gibt – aber keine, die den gesamten Kontinent miteinander verbinden. Nordafrikanische Staaten sind durch ihre arabischsprachige



Am Rande der Sahara wirbelt der Wüstenwind einen Souvenirladen auf, den Imazighen am Straßenrand errichtet haben. Die Stadt M'hamid liegt in einem Transitraum, geprägt durch die kulturellen Berührungen mit Durchreisenden. © picture alliance / imageBROKER | Stefan Kiefer

Medienlandschaft miteinander und mit dem Nahen bzw. Mittleren Osten verbunden; südlich der Sahara ist politische Diffusion jeweils zwischen frankophon bzw. anglophon geprägten Ländern besonders stark.

Nordafrikanische Bevölkerungen, die mehrheitlich an der Mittelmeerküste leben, sehen sich Großteils nicht als „Afrikaner“, sondern eher dem arabischen, mediterranen oder muslimischen Kulturraum zugehörig. Ein Ausdruck davon ist der weiterhin starke Rassismus, der sich in den letzten Jahren auch immer wieder in Kampagnen gegen Arbeitsmigrant*innen niederschlug. Regierungen pflegen ein instrumentelles Verhältnis zu ihrer afrikanischen Identität: sie wird für politische Zwecke auf AU-Ebene betont, sonst aber – mit der Ausnahme Marokkos – heruntergespielt.

Regierungen in Subsahara-Afrika wiederum nehmen das zunehmend starke Auftreten der großen nordafrikanischen Staaten in Subsahara-Afrika als potentielle Gefahr wahr. Dies wurde deutlich am Widerstand gegen Marokkos Aufnahme in die ECOWAS Ende der 2010er Jahren, bei der neben dem Westsahara-Konflikt vor allem die Sorge vor ökonomischer Dominanz eine Rolle spielte. Auch bei Wahlen von AU-Kommissar*innen gibt es oft Bestrebungen, ein Übergewicht nordafrikanischer Vertreter*innen zu verhindern.

Gewicht der direkten Nachbarschaft

Aus deutscher und europäischer Perspektive schließlich spielt vor allem die direkte geographische Nachbarschaft Nordafrikas und Südeuropas eine Rolle für Wahrnehmungen und Politiken. Die Stabilität der südlichen Nachbarstaaten ist ein unmittelbarer europäisches Interesse als diejenige von Staaten im südlichen Afrika. In der europäischen Migrationspolitik spielen die südlichen Mittelmeeranrainer eine wesentlich wichtigere Rolle bei der Externalisierung als die meisten anderen Transit- und Herkunftsländer. Überdies zeigen sich rund ums Mittelmeer zunehmend ähnliche Herausforderungen mit Blick auf den Klimawandel, wie etwa steigende Wassertemperaturen, Wassermangel und Waldbrände. Diese verlangen nach gemeinsamen Maßnahmen der Mittelmeeranrainer.

Die nordafrikanischen Staaten sind, ebenfalls aufgrund der geographischen Nachbarschaft, seit Jahrzehnten schon in ein Geflecht von bi- und multilateralen außenpolitischen Frameworks der EU eingebunden. Dazu gehören die bilateralen Wirtschafts- und Handelsabkommen im Rahmen der Euro-Mediterranen Partnerschaft, die Aktionspläne der Europäischen Nachbarschaftspolitik sowie multilaterale Regulations- und Infrastrukturprojekte, die die Union für das Mittelmeer in Bereichen wie Klimaschutz und Konnektivität vorantreibt. Diese Instrumente lassen sich mehrheitlich nicht auf den gesamten Kontinent ausweiten. Insbesondere die Handelsabkommen mit nordafrikanischen Staaten unterscheiden sich in ihrer Tiefe und Ausgestaltung teilweise stark von jenen mit Ländern in Subsahara-Afrika, nicht zuletzt, weil immer mehr europäische Firmen Produktionsstätten nach Marokko und Tunesien verlagern. Das deutsche Handelsvolumen mit den sechs nordafrikanischen Staaten ist *fast doppelt so groß* wie jenes mit dem Rest des Kontinents, Südafrika ausgenommen. Mit anderen Worten: europäische politische und wirtschaftliche Interessen sind in Nordafrika und Subsahara-Afrika anders gelagert.

Die deutsche Afrikapolitik wird den gesellschaftlichen Unterschieden und politischen Größen zwischen dem Norden und dem Rest des Kontinents also auch weiterhin Rechnung tragen müssen. Es ist nicht anachronistisch, den Zusammenhängen nordafrikanischer Staaten und Gesellschaften mit dem Mittelmeerraum und dem Mittleren Osten ein mindestens ebenso großes analytisches Gewicht einzuräumen als jenen mit dem subsaharischen Afrika. Die traditionellen bürokratischen Trennlinien lediglich gegen neue Schubladen auszutauschen, die solche Zusammenhänge ignorieren, wäre wenig zielführend. Vielmehr geht es darum, lösungsorientiert und pragmatisch auf die wachsenden unterschiedlichen

Zusammenhänge zwischen Nord- und Subsahara-Afrika zu reagieren. Dies gilt insbesondere in der Sicherheitspolitik und bei der Konfliktbearbeitung in der nördlichen Hälfte des Kontinents – perspektivisch aber auch bei Aspekten wie Lieferketten und Handelsströmen. Gerade in diesen Themenfeldern wäre es sinnvoll, Expertise zu beiden Seiten der Sahara problemorientiert und in flexiblen Formaten zusammenzubringen. Das könnte etwa bedeuten, zum Umgang mit akuten Konflikten wie im Sudan einen temporären Arbeitsstab einzurichten, in den Referent*innen zu Ländern wie den Vereinigten Arabischen Emiraten, Ägypten, Libyen und Tschad einbezogen werden. Oder, dass die deutschen Botschafter*innen in Nordafrika auch mal zum alljährlichen Austausch ihrer Kolleg*innen in Subsahara-Afrika eingeladen werden.

Dr. Wolfram Lacher ist Wissenschaftler in der SWP-Forschungsgruppe Afrika und Mittlerer Osten und ein Projektleiter von Megatrends Afrika. Dr. Isabelle Werenfels ist Senior Fellow in der SWP-Forschungsgruppe Afrika und Mittlerer Osten.

Envisioning African Futures

Detlef Müller-Mahn and Eric Kioko

Joint Futures 28, 24.11.2023

Germany's future depends on Africa in many ways, including with regard to some burning issues such as migration, energy supply and climate change, which can only be solved in cooperation with African partners. Detlef Müller-Mahn and Eric Kioko ask: How do Africans envision their own futures?

Recent visits by President Frank-Walter Steinmeier, Chancellor Olaf Scholz and several German ministers to Africa provide evidence of the government's renewed interest in the continent. Quite obviously, this interest is driven by domestic problems that require closer cooperation with partners in Africa. Migration is one issue, with xenophobic sentiments now influencing election results. Energy is another, as is the disruption of gas supplies from Russia, which has left the country extremely vulnerable. Finally, it is self-evident that Germany cannot solve the problems of an ailing economy or climate change on its own, because this requires global approaches.

Appeals to "Our Common Future" have been repeated again and again since the publication of the Brundtland Report in 1987. However, the belief in universal interests and goals is increasingly being questioned, especially by voices from the Global South. Like other actors in the Global North, Germany has to accept that we live in a pluriverse with divergent ideas about desirable and possible futures. Against this backdrop, it is essential that partners acknowledge each other's objectives and expectations, respect mutual interests and are prepared to compromise in order to jointly shape their futures.

International debates on the prospects of the African continent have oscillated from Afro-pessimism to Afro-optimism ("Africa Rising") and back again. In contrast to the rather pessimistic visions about African futures offered by Western experts, African voices are often more optimistic. They focus less on economic objectives and emphasise the importance of agency, freedom, self-reliance, emancipation and identity. These visions are formulated not only by national governments, but also by intellectuals, civil society organisations and countless social groups in urban and rural contexts. In the following, we sketch out some examples of how Africans envision their own futures.

The African Union's Agenda 2063

Given the fact that the African continent comprises 54 independent states with enormous cultural and economic diversity, it is better to speak of *futures* in the plural. The question arises about how to find commonalities in the plurality of envisioned African futures. As the continent's overarching political organization, the African Union (AU) has produced a strategy that outlines a roadmap towards The Africa We Want. The AU's Agenda 2063 was first launched in 2013 as a strategic framework for achieving inclusive economic development over the next 50 years. Its goals refer to the United Nations' Sustainable Development Goals, linking them with efforts to improve human well-being and sustainable livelihoods. These include the eradication of poverty, political integration, the strengthening of African cultures and identities through an African Renaissance, the establishment of justice, peace and security in all parts of the continent, and liberation from foreign domination. The goals of Agenda 2063 have been translated into 15 flagship projects, which are designed to give a major push to the continent's economic and social development, including the construction of a high-speed rail network, the establishment of a common free trade area and several large infrastructure programmes. The extent to which the ambitious goals of Agenda

2063 can realistically be achieved remains questionable, as 2063 is still a long way off. For the time being, Agenda 2063 may be read more as a wish list of desirable future developments.

Afrotopia – the View of African Intellectuals

Visions of a better future were the backbones of the independence movements and decolonization in the 1950s and 1960s. To this day, these visions remain among politicians and intellectuals and are considered controversial. In his book *Afrotopia*, the Senegalese economist Felwine Sarr reflects on a future African society that is built on the traditional values of family relations, solidarity and humanity. Despite his background as an economist, Sarr rejects Western models of economic growth and progress. Similarly, many African intellectuals are calling for a decolonisation of the mind, which means that the shaping of African futures is contingent upon the continent overcoming its continued dependence on Western funds and experts, emancipating itself from copying Western blueprints and searching for African values and autochthonous solutions. Sabelo Ndlovu-Gatsheni, a historian from Zimbabwe, calls this “epistemic freedom”, that is, liberation from Eurocentric thinking. In contrast to postcolonial debates, the historian and political theorist Achille Mbembe of the University of the Witwatersrand in Johannesburg argues against retro-topian visions. Instead, he sees the unfolding of possible futures in the coexistence of the continent with the rest of the world.

Urban and Rural Perspectives

Africa is urbanizing rapidly. Recent estimates suggest that half of Africa's population is expected to be living in urban areas by 2030, rising to 60 per cent by 2050. African policy-makers and economists see urbanisation as an opportunity for the realisation of Agenda 2063 to promote continental integration in the framework of the African Continental Free Trade Area, which brings together 54 countries in the AU and eight Regional Economic Communities. This integration establishes an African economic powerhouse that will redefine trade and compete with the rest of the world. Agenda 2063 envisions cities as hubs of economic and cultural activity, ultimately contributing to the continent's prosperity.

In contrast to the often urban-centred priorities of international development cooperation, rural areas are equally central to realising visions of a better future for Africa. Rural areas should therefore not be treated as the “waiting rooms for development”. They provide the necessary space for the mega-infrastructure installations – such as geothermal, wind power and hydropower – that drive urban growth. Newly established development corridors, most of which are still being planned or implemented, can be considered as Dreamscapes of Modernity. The promises of megaprojects may sometimes be misleading, but people see them as “beacons of hope”. Furthermore, Africa's rural areas are increasingly experiencing the positive externalities associated with the expansion of infrastructure and better services, including physical and social infrastructure and ICTs, creating opportunities for rural populations. Ultimately, these notions of modernity shape the visions and aspirations of people living in Africa's rural areas as much as those of the rest of the world.

African futures are also linked to the rapid growth of the youth population, both in rural and urban areas. African youth are seen as a fundamental resource capable of unlocking the continent's potential, while also contributing to the labour force. In his book *Youthquake: Why African Demography Should Matter to the World*, Edward Paice opens the critical debate on the relationship between population growth and Africa's developmental prospects, rejecting the predicted apocalyptic scenarios and doom-laden prophecies for the continent

and looking at the influence and action of youth – for Africa and the world. The “African Youthquake” presents an opportunity and a valuable resource for Africa and the world, and as such it should demand the world's attention.

The Plurality of African Futures

There are vibrant debates about desirable futures across the African continent that reflect its diversity of cultures and social conditions. What distinguishes the visions of many Africans from those in the West is the hope for a better future. Africa is a hopeful continent, against all odds. If there is one point on which governments, intellectuals and various social groups would probably agree, it is the urgency of improving the living conditions of the poor and the prospects of the urban middle classes. But there is no consensus on whether the way forward should follow a Western – or Asian – model and to what extent it should build on traditional cultural values.

Detlef Müller-Mahn is Professor of Development Geography at the University of Bonn. Eric Kioko is Lecturer of Social Anthropology at Kenyatta University, Nairobi. Both authors are members of the DFG-financed Collaborative Research Centre Future Rural Africa (CRC-TRR 228).

Das Afrikabild in den deutschen Medien: Durch die eigene Brille gesehen

Bettina Rühl

Joint Futures 29, 28.11.2023

Die deutsche Berichterstattung über den Kontinent beleuchtet oft entweder Chancen oder Krisen. Politische und soziale Entwicklungen sind aber vielschichtig und müssten differenziert betrachtet werden, fordert die Journalistin Bettina Rühl.

Seit einigen Jahren habe ich meine Suchmaschine so eingestellt, dass sie mir jeden Tag anzeigt, was in deutschen Medien über Afrika berichtet wird. Für Länder, die mich besonders interessieren, habe ich zusätzliche Suchaufträge eingerichtet. Die gute Nachricht: Jeden Tag finden sich in lokalen, regionalen und überregionalen Medien mehrere Berichte mit mehr oder weniger Afrikabezug.

Diese Einträge sind zwar keine Grundlage für eine empirische Aussage, aber sie vermitteln einen groben Eindruck davon, was über Afrika geschrieben und gesendet wird. Auf diese Weise erfuhr ich, dass die britische Königin Camilla unlängst in Kenia ein verwaistes Elefantenvbaby mit der Flasche fütterte. Ich lese, wenn wieder einmal afrikanische Athlet*innen einen Marathonrekord gebrochen haben. Ich bekomme mit, wenn es in einer deutschen Kleinstadt einen Spendenlauf „für Afrika“ gibt oder ein deutscher Verein ein Hilfsprojekt auf den Weg gebracht und eingeweiht hat. Und es geht nicht an mir vorbei, welche*r Deutsche gerade mit Fahrrad/Motorrad/Auto quer durch unseren südlichen Nachbarkontinent reist. Natürlich werde ich auch – dann meist in etlichen Medien zugleich – über katastrophale Dürren, Überschwemmungen, Massaker, Konflikte, Hungersnöte informiert. Selbstverständlich gibt es aber auch ausführliche Reportagen oder Hintergrundberichte darüber, unter welchen oft unmenschlichen Umständen die Rohstoffe für unsere Energiewende abgebaut werden. Warum die Menschen in Niger den Militärs zujubeln, die einen gewählten Präsidenten weggeputscht haben. Oder wie es Kenia gelingt, 90 Prozent seiner Energie aus nachhaltigen Quellen zu beziehen.

Licht und Schatten der Berichterstattung

Weil die Palette der Themen, der Ausführlichkeit und der Qualität aller Berichte so breit ist, finde ich Aussagen über „die Medien“ grundsätzlich unbefriedigend. Zum Glück haben wir in Deutschland immer noch eine ziemlich vielfältige Medienlandschaft, obwohl sich diese Vielfalt durch etliche Fusionen in den vergangenen Jahren deutlich (und besorgniserregend) reduziert hat. Auch wenn es sich also nicht so einfach sagen lässt, wie „die Medien“ über Afrika berichten, so gibt es doch Tendenzen, und um die soll es im Folgenden gehen.

Früher war ein häufiger Vorwurf an „die Afrikaberichterstattung“, sie zeichne das Bild eines tribalistischen und dunklen Kontinents, der grundsätzlich „anders“ sei als Europa. Mit diesem Vorwurf beschäftigte sich Johanna Mack 2019 in ihrem Beitrag für das Portal des European Journalism Observatory *„Wie westliche Journalisten über Afrika berichten“*. Mack forschte am Heinrich-Bost Institut für Internationalen Journalismus und bezog sich vor allem auf eine Untersuchung aus dem Jahr 2018 von Toussaint Nothias, der an der New York University Journalismus und globale Kommunikation lehrt. Macks und Nothias' Ergebnis zufolge lasse sich das Vorurteil nicht bestätigen, wonach Afrika durch Hinweise auf Tribalismus und „Dunkelheit“ als grundsätzlich „anders“ dargestellt werde. Berechtigt seien dagegen die Kritikpunkte, dass Berichte Afrika überwiegend wenig differenziert und als homogene Einheit darstellten. Dies komme in Beiträgen über Asien oder Lateinamerika deutlich seltener vor. Interessant ist ein weiteres Ergebnis von Nothias' Analyse: Zitate afrikanischer

Stimmen würden deutlich seltener mit Verben beschrieben, die sie als rational darstellten, als westliche Gesprächspartner*innen. Während letztere beispielsweise „erklären“ oder „ankündigen“, würden für afrikanische Stimmen oft Verben benutzt wie „behaupten“ oder „sich beschweren“.

Zwei weitere häufige Vorwürfe hätten viele Forscher*innen bestätigt, so Mack: Medien berichteten zu wenig und zu negativ über Afrika. Allerdings gilt zu bedenken, dass Nachrichten grundsätzlich dazu neigen, sich auf negative Ereignisse zu fokussieren. In den vergangenen Jahren zeigt sich ein gewisser Bewusstseinswandel, wie Nothias beschreibt, und ich ihn auch selbst empfinde: Es gibt weiterhin eine große Anzahl von „Doomsday“-Berichten über Afrika, aber auch extrem positive Darstellungen. So ist – häufig im Zusammenhang mit den Besuchen von deutschen Wirtschaftsdelegationen – gerne die Rede vom „Chancenkontinent“, der Investoren viel Potenzial, große Energiereserven und ein Reservoir an möglichen Facharbeitskräften biete. Das Problem: In den einen Berichten fehlt oft das Licht, in den anderen der Schatten. Was geschrieben oder gesendet wird, folgt unserem westlichen Narrativ und schaut ausschließlich durch unsere Brille auf den Kontinent. Es geht beispielsweise darum, wie sich Migrant*innen abwehren oder zurückschicken lassen. Wie sich Fachkräfte anlocken, Energie und Rohstoffe gewinnen lassen. Konsequenterweise kommen in den sogenannten Afrika-Berichten vor allem westliche Stimmen zu Wort: deutsche Militärs, Politiker*innen, Mitarbeitende deutscher Hilfsorganisationen oder politischer Stiftungen.

Bilder und Narrative aus der Ferne ganz nah

Der Medienwissenschaftler Lutz Mücke hat das am Beispiel der Berichterstattung über den Sahel in einer Studie für die Otto-Brenner-Stiftung untersucht, die im April dieses Jahres erschien: *„Mediale Routinen und Ignoranz? Die Sahel-Einsätze der Bundeswehr im öffentlichen Diskurs“*. Dazu wertete Mücke Beiträge aus, die zwischen Anfang April und Anfang Juli 2021 bei Zeit Online, tagesschau.de, bild.de und FAZ.NET erschienen waren. Sein Fazit ist aufschlussreich für die Tendenz in der gesamten Berichterstattung über den Kontinent. Die Beiträge im Untersuchungszeitraum seien stark nachrichtlich und von Agenturen geprägt. Keiner der Korrespondent*innenberichte sei in einem der Sahelstaaten entstanden, sondern in Büros tausende von Kilometern entfernt, unter anderem in Berlin, Paris und Kapstadt.

Aus der Ferne ist es natürlich leichter, mit Deutschen zu sprechen. In vielen Berichten erscheinen Afrikaner*innen nicht als handelnde Akteure, sie bekommen keine Gelegenheit, ihre Situation als Analyst*innen zu erklären. Stattdessen sind sie Objekte von Naturgewalten, Terrorgruppen und anderen Widernissen. Wenn sie Glück haben, helfen ihnen „weiße Retter“. Ein solches Narrativ wird den Menschen und Realitäten des Kontinents nicht gerecht, es ist aber auch für uns in Europa von Nachteil. Denn das, was wir durch die Mainstream-Berichterstattung erfahren, ermöglicht uns kaum, die Entwicklungen vor Ort zu begreifen. Das hat sich in den vergangenen Monaten immer wieder gezeigt, nicht zuletzt anlässlich von neun Militärputschen seit 2020, darunter zwei Coups in Mali und einer in Niger. Beide Länder galten bis dahin als Säulen der deutschen Sahelpolitik. Aus den Medienberichten konnte die deutsche Öffentlichkeit wenig ziehen, um sich die Umbrüche zu erklären – die immerhin den überstürzten Abzug der Bundeswehr zur Folge hatten und eine Neujustierung der deutschen Sahel-Politik erzwangen.

Warum die Bevölkerung in Bamako, Niamey oder Ouagadougou plötzlich Putschisten jubelt, russische Fahnen schwenkt und französische verbrennt, warum afrikanische Länder in der UN-Vollversammlung nicht mehr unbedingt mit „dem Westen“ stimmen, bleibt nach der Lektüre der meisten Medienbeiträge unverständlich. Agenturberichte, die tausende von



Reisen deutscher Politiker*innen in afrikanische Partnerländer werden meist medial gut dokumentiert. Für differenzierte Vor-Ort-Reportagen fehlen aber immer häufiger die Ressourcen.

© picture alliance / dpa | Michael Kappeler

Kilometern entfernt entstehen, helfen wenig dabei, solche Umbrüche zu erklären. Die Krücke, auf russische Troll-Fabriken und die Verblendung afrikanischer Gesellschaften zu verweisen, geht an einem Großteil der Gründe vorbei. Dabei wäre es in der gar nicht mehr so neuen multipolaren Weltordnung wichtiger denn je, dass Europa und Deutschland die Perspektiven anderer Weltregionen begreifen. Also auch die Perspektiven der afrikanischen Akteur*innen. Die Verhältnisse in den Ländern sind so komplex wie bei uns in Europa. Deshalb werden wir uns dauerhaft nicht ausreichend orientieren können, wenn wir nur auf die Frage starren, ob „der Westen“ nun in Afrika und anderswo von Russland ausgebootet wird, ob China europäischen Firmen alle Aufträge wegschnappt und ähnliche Fragen.

Mehr Zuhören, Verstehen, Vermitteln

Wenn wir verstehen wollen – und es wäre gut, wenn wir das täten – warum „der Westen“ heute in so vielen afrikanischen Ländern von vielen Menschen so negativ gesehen wird, dann sollten wir diesen Menschen zuhören. Oder praktikabler gesagt: Korrespondent*innen vor Ort haben, die ihnen zuhören können. Die mit ausreichend Mitteln ausgestattet sind, um ihre Schreibtische verlassen zu können, und ausreichend Sendeminuten oder Zeilen zur Verfügung gestellt bekommen, um von dem zu berichten, was sie gehört haben. Dass die Berichterstattung ist wie sie ist, hat viel mit geringen Ressourcen und schrumpfenden Budgets zu tun. Das betrifft nicht nur die Berichterstattung über den afrikanischen Kontinent, sondern aus dem Ausland insgesamt. Vor-Ort-Reportagen sind teuer, die Kosten sind meiner Erfahrung nach in den vergangenen Jahren noch deutlich gestiegen. Akkreditierungen – also die journalistische Arbeitserlaubnis – kosten meist mehrere hundert US-Dollar, wenn sie nach oft langem Warten überhaupt erteilt werden. Hinzu kommen Flug- und andere Reisekosten, die Honorare für Dolmetscher*innen und Fixer: Kolleg*innen aus den jeweiligen Regionen, ohne deren Mitarbeit wir häufig nicht weiterkommen. Je schwieriger die Sicherheitslage ist, je komplexer die politische (und militärische) Situation vor Ort, desto mehr sind wir auf ihre Unterstützung, ihre Expertise und ihren Rat angewiesen.

Welches Afrikabild die deutschen und internationalen Medien vermitteln, hat nicht zuletzt damit zu tun, wie nah wir Reporter*innen diesem Kontinent kommen können. Bei der Finanzierung von Recherchereisen kommen selbst die größeren Verlage und Redaktionen an ihre finanziellen Grenzen. Um eine Berichterstattung über den afrikanischen Kontinent zu ermöglichen, die so lebensnah, vielfältig und hintergründig ist, wie es den dortigen

Entwicklungen angemessen ist, und wie es die neue Weltordnung meinem Verständnis nach erfordert, brauchen wir mehr direkte Anschauung – also auch deutlich mehr Geld im System.

Dafür muss die Finanzierung der Auslandsberichterstattung auf eine neue Grundlage gestellt, sie muss durch öffentliche Mittel gefördert werden. Denn Recherchen vor Ort und qualitativ hochwertige Berichte lassen sich der Öffentlichkeit kaum kommerziell erfolgreich bereitstellen. Auch die Redaktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks stoßen an die Grenzen der Finanzierbarkeit, die Rundfunkgebühren lassen sich nicht beliebig erhöhen. Ganz richtig hat Marc Engelhardt in seiner Studie für die Otto-Brenner Stiftung *„Das Verblasen der Welt. Auslandsberichterstattung in der Krise“* von 2022 festgestellt, dass Informationen aus dem Ausland in einer globalisierten, multipolaren Welt als ein öffentliches Gut verstanden werden sollten, weil sie für das Funktionieren von Demokratie entscheidend sind: Politiker*innen und Bürger*innen müssen sich ein möglichst realitätsnahes Bild von der Welt machen, um die richtigen politischen Entscheidungen treffen und bei demokratischen Wahlen für Parteien stimmen zu können, die ihre Haltung auch in außenpolitischen Fragen vertreten. Denn ob Klimawandel, Rechtspopulismus oder Sicherheitspolitik: Was in der Welt geschieht, hat unmittelbare Auswirkungen auf das Leben in Deutschland. Dass die Bedeutung des afrikanischen Kontinents auch für Deutschland rapide wächst, belegt die Tatsache, dass die deutsche politische Elite immer häufiger in afrikanischen Ländern zu Gast ist.

Journalistin Bettina Rühl arbeitet seit mehr als drei Jahrzehnten schwerpunktmäßig zu Entwicklungen auf dem afrikanischen Kontinent. Seit 2011 ist sie Mitglied des Korrespondent*innennetzwerks weltreporter.net, in dem sie sich von 2017 bis 2021 als Vorsitzende engagierte. Für ihre Berichterstattung über Afrika wurde sie 2020 mit dem Bundesverdienstkreuz ausgezeichnet.

Beyond Borders: Youth as Architects of Sustainable Global Ties

Nadia Islam Tedoldi and Felis Stehle

Joint Futures 42, 31.01.2024

Youth cooperation has great potential to create a more interconnected world, argue Fidelis Stehle and Nadia Islam Tedoldi. This does not just have symbolic value – it is a strategic investment that recognises the interconnectedness of global challenges and the need to work together.

Sustainable solutions must be developed with and by young people

Young people today are already the world's largest population group, numbering 1.2 billion. At the same time, young people are vulnerable, and they are growing up during a time of multiple crises. They are also members of the generation that must live with today's negative developments the longest. Young people are rarely listened to and carry even less weight in political decision-making. The rights and interests of future generations are taken even less seriously.

However, members of the young generation are the change-makers and leaders of today and tomorrow. They have grown up in a globalised and digitalised world, and they are a critical resource for the innovation and action required for urgent change.

It is not about nice to have, it is about rights and better solutions

Young people are not only agents of change, they are also holders of internationally recognised rights and therefore need to be involved in decision-making processes. This requires inclusive and intersectional approaches. These must take into account that young people around the world are different and have different needs and interests. Here, it is particularly important not only to allow more privileged young people to have their say – as is often the case (e.g. in many youth delegate programmes) – but also to consider and find solutions that allow less-privileged young people from different socio-economic, regional, cultural and education backgrounds to participate and have their say, leaving no one behind. Addressing these issues requires a commitment to inclusivity and equal opportunities for all children and young people.

The current triple planetary crisis and global injustice are the result of an unequal distribution of resources, exploitation, colonialism and over-consumption. This results in inter- and intragenerational injustices, with the impacts of climate change disproportionately affecting the most vulnerable, who have the least responsibility for causing human-induced climate change. As young people are particularly vulnerable and affected by the consequences of climate change – such as the loss of schooling opportunities due to extreme weather events or droughts – it is essential to involve them in this and other decisions that will affect their futures.

Addressing this issue requires meaningful youth participation in settings where their voices are recognised and valued at the global level. Participation here means including young people's perspectives in decision-making processes for a better future. But what does that look like in practice?

Meaningful youth participation is a process, not an event

Youth themselves must decide how they will participate – where and how exactly they want to get involved and contribute. Youth participation through self-organised and democratic

youth organisations, acting as equal and independent partners, is a good way of doing this. In addition to these bottom-up approaches, there is also a need for initiatives and frameworks to promote youth participation by governments and international organisations, including the United Nations and its Member States. The recent policy brief referring to „Our Common Agenda“ identifies some key principles for bottom-up as well as top-down approaches: Rights-based, Security, Institutional embedding and mandate, Designated places (not just separate processes), Needs-based resources, Transparency, Access for all, Voluntary, Easy access to all necessary information, Reciprocal accountability, Diversity and inclusion. Unfortunately, these basic principles are rarely fully realised, not in the implementation of German-African partnerships, nor in most UN youth delegate programmes, as the Global Youth Voices Report shows.

There is no such thing as “the youth” – youth is diverse

Enriching dialogue, cultural exchange and an understanding of shared responsibilities are the basis for initiatives that transcend geographical boundaries. Exchanges between international youth organisations in global activities, such as the World Scout Jamboree and the cooperation between youth delegates from different continents, are just two of many good examples. Mutual learning builds on the strengths of each region and uses innovative solutions for collective benefit. A major blind spot in addressing the needs of young people is the tendency to overlook the diversity of youth perspectives. Failure to recognise and address this diversity results in policies and programmes that are ill-suited to the specific needs of different youth populations and do not adequately address the nuances within this demographic group. Initiatives need to move beyond a one-size-fits-all approach and actively seek input from a wide range of young voices to create inclusive and effective engagement strategies.

A deeper dive into these perspectives reveals the unique challenges African youth face in their quest for global engagement. Access to information and resources varies widely: limited internet connectivity, inadequate education infrastructure and resources, and socio-economic disparities contribute to a digital divide that affects African youth's access to knowledge. In addition, the systems that African youth must navigate are shaped by unique socio-political contexts resulting from the aftermath of historical legacies, uneven economic development and political instability. Recognising these differences is critical to fostering truly inclusive global cooperation. Understanding the diverse realities of African youth is essential for policymakers, as it provides insights that can inform more effective and targeted engagement strategies, such as diverse advisory panels that establish collaborations with local organisations and foster community forums characterised by strong accountability mechanisms.

Collaboration and empowerment

The role of civil society, and youth in particular, in decision-making processes is paramount. Although governments may be cautious and critical, meaningful youth engagement is a strategic imperative that offers significant benefits, especially for the sustainability and equity of decisions, society, the economy, and democracy and democratisation. Making this a reality requires participation and empowerment – from the local to the international level – and a strengthening of democracy, direct participation and citizen participation, in which the involvement of vulnerable and marginalised people, especially children and youth, must always be central. This also ensures that young people are involved in decision-making in a meaningful and inclusive way. This requires special spaces for youth

participation, such as youth councils, but also genuine involvement in the actual decision-making processes.

Innovative solutions and fresh perspectives from young people not only enhance the relevance of policies but also contribute to the overall resilience and adaptability of our communities. When young people are involved in decision-making, their participation not only builds the capacity to foster leadership and critical thinking skills, but also cultivates a culture of dynamic civic engagement. The representation of diverse youth voices ensures comprehensive decision-making, thereby avoiding overlooking the specific needs of young people and recognising the multifaceted benefits, including economic development and adopting global perspectives. Embracing young people's potential in decision-making, from the ground level to the top, paves the way for a society that thrives on diversity, innovation and the shared commitment of all its members. Programmes such as the CRISP East Africa Delegates Programme offer a tangible solution, demonstrating that youth engagement is collaborative rather than adversarial. The German government should engage in dialogue to convince African governments of its value and strongly support such initiatives, which not only build the capacities of young people at all levels, but also empower them to actively participate in shaping future advocates for human rights and democracy.

How can German policy act and empower?

It must be recognised that youth participation leads to just and better solutions and is not a “nice to have”. This requires a global expansion and strengthening of youth participation in decision-making at all levels. At the UN level, it must be a prerequisite for all decision-making processes. Germany and Namibia, as co-facilitators of this September's World Summit for the Future, can set a good example here by firmly anchoring and mainstreaming this important issue.

In addition, UN youth delegate programmes should no longer be implemented primarily in the wealthy countries of the Global North; we need the global and diverse perspectives of the world's youth. In this context, inequalities must not be reproduced – equitable and inclusive partnerships are needed. One way of doing this could be for countries to cooperate in order to develop meaningful and democratic youth delegate programmes. Here, Germany can further expand and optimise its support and, for example, finance self-organised and democratic youth delegate programmes (together with local groups and independent democratic youth councils) with partner countries. One option could be a joint UN youth delegate programme with Namibia, implementing the Core Principles for the Summit of the Future and the UN General Assembly.

Fidelis Stehle is Germany's UN Youth Delegate for Sustainable Development. Nadia Islam Tedoldi is the UN Youth Representative for Uganda with the AUNYD East Africa Programme.

Security Policy – Sicherheitspolitik

Coups in Africa – Why They Happen, and What Can (Not) Be Done about Them

Matthias Basedau

Joint Futures 05, 28.09.2023

Military coups in Africa are on the rise again. The trend is being driven by acute political crises, traditionally politicized militaries and self-reinforcing regional dynamics. German and European policy should address the root causes, and the West should avoid short-sighted geopolitics and revise its Africa policy. Importantly, instruments should be tailored according to local needs.

A New Epidemic of Coups

The recent events in Niger and Gabon show that military coups are again a common trend in African politics. Although the armed forces never ceased playing a role in politics, military coups had become less frequent since the early 1990s. The number of successful coups had continuously declined after 1990 and came to an all-time low of six military coups in the period from 2010 to 2019. Less than four years into this decade, at least eight putsches have succeeded. Burkina Faso and Mali both saw two military takeovers, Guinea one in 2021, and Niger and Gabon one each in July and August 2023, respectively. The developments in Sudan in 2021 constitute an additional case. In Chad, the unconstitutional takeover by Mohamed Déby Jr after the death of his father in 2021 might even bring the count to nine. However, the succession from father to son did confirm the military as the actual power centre of the country. We do not know whether the trend will continue. If no decisive action is taken however, it will be more likely to do so.

Coups Don't Come out of the Blue

While coup causes are always country-specific, three conditions have been key drivers: acute crises, politicized armed forces and an increasingly self-reinforcing dynamic. First, all countries were facing crises before the coups and had entrenched socio-economic challenges. Discontent grows when politicians do not deliver public goods, and they lack legitimacy because of corruption. The recent political crises have taken different shapes: Power struggles, such as those between civilian presidents clinging to power despite term limits, have been important sources of crises in Guinea and Gabon. In Mali and Burkina Faso, jihadist insurgencies have spread in West Africa in recent years and intensified instability and dissatisfaction.

Second, a military coup is much more likely in places where the armed forces have previously intervened in politics, which is true for around 40 per cent of all sub-Saharan countries, with West Africa as its epicentre. The specific interests of those within the ranks of the military are often the triggers for coups. The coup in Mali in 2012 was motivated by dissatisfaction with the government's support in fighting against the rebels, who inflicted heavy casualties. In the recent case of Niger, coup leader Omar Tchiani faced the threat of being ousted as the leader of the presidential guard. Rumours persist that the defence ministry embezzled large amounts of the military budget.

Third, coups breed coups. Successful military takeovers in other countries may inspire further coups and create a self-reinforcing dynamic. A further motivating factor for takeover attempts is that would-be plotters of coups might hope for Russian support, as with the junta in Mali.

Consequences: Rarely Better Governance and Delicate Geopolitical Implications

Given the dissatisfaction with civilian leaders, the military juntas initially enjoy considerable popularity. However, as a rule, military involvement does not improve governance. A military government is not only an indicator of instability but may also lead to further trouble: If the root causes of a coup persist, countries may face additional attempts, as recent events in Burkina Faso and Mali have exemplified. Moreover, military officers – who initially claim to be the “salvation” of the country – often develop a taste for ruling once they are in power. This is frequently accompanied by self-enrichment and serious human rights violations. Yet, there are exceptions. In Mali in 1991 and in Niger in 2010, armed forces ousted authoritarian leaders and went on to become “democratising soldiers”. Ghana’s Jerry Rawlings – after ‘implementing economic experiments that initial failed – led the country to relative prosperity and democracy. Gabon, where an oil-fuelled authoritarian regime was overthrown, has the chance of becoming such a success story.

The recent wave of coups is connected to geopolitical changes, especially Russia’s return to the region and the decline of Western – specifically French – influence. Russia takes advantage of these coups and the offer is straightforward: It provides security support for the regime, often through the infamous Wagner mercenaries, and generates revenues from resource extraction in return. Support for Russia at the international level follows suit. None of the coup countries condemned Russia’s imperialistic aggression against Ukraine. The support from Russia and other countries for military juntas and other authoritarian regimes may accelerate a “new scramble for Africa”. African governments can attract foreign support either from non-Western countries or entice Western countries to turn a blind eye to authoritarian or corrupt governance to keep them in their “camp”.

Addressing Root Causes and Lowering Expectations

It is necessary to adopt a firm stance against military coups and strengthen international and regional anti-coup norms in order to stop the contagion. Professionalizing the armed forces can help. First, the military needs to remain under stable civilian control and refrain from politics. Second, professional armed forces are capable of tackling and – preferably – deterring security challenges, such as the jihadist insurgencies that have indirectly led to the coups in Burkina Faso, Mali and Niger. Direct military support remains necessary if one does not want security to further deteriorate. However, any long-term strategy requires addressing the socio-economic and political root causes of the coups and other manifestations of instability. The long-term answer is socio-economic and political transformation.

We have no magic bullets to fix the related structural problems quickly. Practitioners and the public expect too much too fast and give up quickly if improvements do not materialise rapidly. However, things can be done. African political leaders must work for the common good and be held accountable to their populations. External actors such as Germany, the European Union (EU) and the United States should evaluate and rethink their policies. Although general concepts such as “security and development” do make sense, instruments such as traditional development cooperation as well as training programmes for African militaries have produced mostly disappointing results.

The European training missions for African militaries share some of the pitfalls of civilian development aid. Programmes are usually designed by Western experts rather than

developed according to the needs of local partners. Western instructors apparently refused to train Malian forces in offensive tactics out of fear they would exact vengeance on insurgents and their constituencies. As a result, ownership is lacking and participants view the programmes as sources of income, not as opportunities to improve their professional skills. Relatedly, corruption in the military often undermines efforts to improve their performance.

A revision of the programmes first requires in-depth analysis. We must acknowledge tensions between goals: The coups call for working on the integrity of partners. Security problems – one of the root causes of the coups – require strengthening military capabilities. Western partners need to decide to what extent the latter is conditional on the former. The key is to incentivise ownership by better tailoring programmes to the ideas and needs of African partners. This will also make programmes less prone to abuse. But again, expectations must be realistic. The causes of coups and deficiencies of armed forces cannot be changed overnight and from the outside. African challenges require African solutions.

A Geopolitical Dilemma for Western Actors?

The West faces a mild dilemma, at the very least. Letting things take their course might push the region towards greater turmoil. Russian assistance and military rule are unlikely to remedy either the jihadist surge or other causes of coups. The retreat of Western forces is likely to accelerate the spillover of the jihadist wave and coups to the continent's western coast. At the same time, Western engagement – military or otherwise – will play into an anti-Western narrative of “neocolonialism” and also be fuelled by Russian disinformation and deeply entrenched anti-French resentment. EU countries must develop a joint position that considers the mistakes of the past. Supporting responsible governance is the solution in the long run, not short-sighted geopolitical goals such as maintaining zones of influence, regardless of the character of the regimes. In the present situation, the best option is still to support African regional organisations such as the African Union and ECOWAS in their anti-coup policies. Instead of falling into the trap of engaging in a scramble for Africa with China, Russia and others, Germany, the EU and the West need to revise their Africa policy in terms of long-term goals, coherence and – in particular – instruments.

Matthias Basedau is the director of the GIGA Institute for African Affairs. His research interests are causes of peace and conflict as well as democratization and civil-military relations.

Conflict Mediation: Limits and Pitfalls

Valérie Rosoux

Joint Futures 14, 24.10.2023

Germany is proud of its commitment to conflict mediation and its engagement in peace-building efforts. With a focus on the post-conflict communities in the African Great Lakes and the Balkans, Valérie Rosoux asks: “What if reconciliation is not on the agenda?”

As the German government revises its Africa Policy Guidelines, it should reevaluate how it approaches conflict mediation. Supporting mediation efforts through the United Nations, regional organisations or NGOs has become the preferred policy option for Germany vis-à-vis African conflicts. This choice not only concerns relations with the neighbouring continent. Whether in Ukraine, Afghanistan or the Western Balkans, “Germany enjoys a world-wide reputation as an honest mediator and broker”, emphasizes Almut Wieland-Karimi, Managing Director of the Centre for International Peace Operations (ZIF). In 2019, the Federal Foreign Office published the Concept for Peace Mediation and emphasized Germany's specific experience in dealing with conflicts from its own national past. Referring to the “reconciliation with France and Poland”, German authorities consider themselves to be well-positioned to influence the transformation of relationships between former enemies.

This perspective is based on a widely accepted premise in the field of conflict resolution, namely that mediation oriented towards reconciliation is inherently positive. Yet, it might be wise to pay attention to the limits and pitfalls of this approach. Beyond being of theoretical interest, this question is of direct relevance for practitioners and the affected populations – a better understanding of the issue is a *sine qua non* condition for more efficient interventions.

Is conflict mediation inherently positive?

Most diplomats, practitioners, donors and scholars involved in post-conflict settings underline that mediation is more cost-efficient and produces faster results than other methods of dispute resolution. Beyond this comparative advantage, the positive connotation of mediation is related to the reconciliatory finality, which is often highlighted in the public debate. The objective of most mediation efforts is to enable the passage “from a divided past to a shared future”. However, it seems crucial to raise a question that in no way challenges the intentions of the mediators/reconcilers involved: What if reconciliation is not on the agenda?

Twenty years ago, I was in Paris to interview a Colombian survivor. After a long description of what she had endured, she stopped speaking for a while. We remained silent. She then adopted a lower tone and said: “Don't touch my hatred. That is the only thing that's left. They took all I had – except my hatred.” She then started crying. Her sentences remain powerful. They invalidate the premise of most conflict resolution textbooks that define hatred as a strictly “negative” emotion. Emotions are fundamentally ambivalent. They are as such neither positive nor negative. They just “are”. Clearly, the purpose of conflict resolution cannot be to call for hatred, but does it have to conceal it by all means?

Case studies in the Balkans and the African Great Lakes show that the emphasis placed on forgiveness, resilience and reconciliation can actually provoke additional violence. In 2009, Hillary Clinton explained in Kinshasa: “We can go work with people who are willing to forget the past and focus on the future. We are not going to work with people who are looking backwards, because that's not going to get us where we want to go” (Kinshasa, 11 August 2009). This eagerness to move forward is understandable. However, it does not naturally

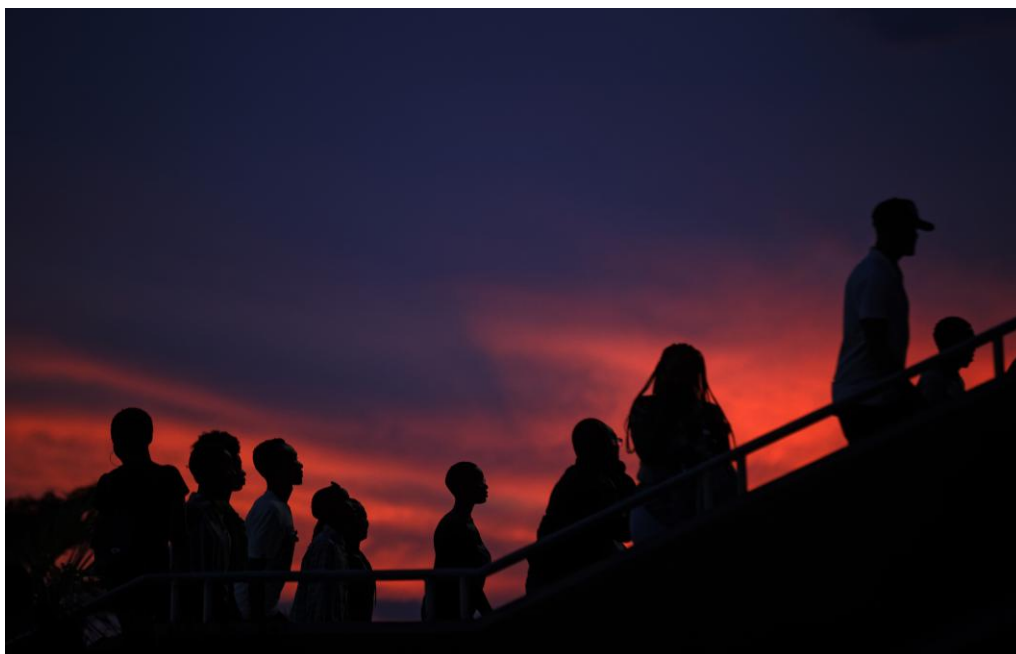
resonate with those victims who are not ready to take up the challenge, at least not in the short term. In Bosnia and Herzegovina as well as Serbia, for instance, reconciliation is described as an “off-the-shelf idea” or even a “dirty word”. The same sentiment is highlighted by a Rwandan survivor who was left alone in her village and slowly replied to some ambitious outsiders: “I can live with them [the killers]. Don’t ask me more. Don’t ask me too much” (Kigali, 7 April 2010). These words reveal that the survivors view the mediator’s presence not necessarily in a positive light but more with ambivalence. It means that in some circumstances, mediators – however well-intentioned – may actually reinforce the anger and prompt conflict escalation.

Should we not mediate at all then?

Although some structural changes can be implemented relatively rapidly after the end of a violent conflict, the same is not true for transforming relationships. If discussions are rushed, there is a strong chance that mediation based on the need to quickly fix things will not only be useless, but also counterproductive. Particularly traumatic events can remain unexpressed for a period of time – a period that clinicians often call “latent”. There do not seem to be any standards for this issue. Nonetheless, case studies indicate that the transformation of the representations that parties have of the past is an ongoing process which does not take years, but generations.

Mediators are neither magicians nor a *deus ex machina*. It is crucial to not burden them – or the local populations – with unrealistic expectations. Yet, their presence is indispensable for a gradual transformation of the relationships between former adversaries. Stories of disappointments and failures are no excuse for inaction. Past experiences not only show that harm can come from mediations that are insufficiently attuned to the particular circumstances of a conflict; they also remind us that the harm can be infinitely greater in the absence of mediation.

So, the question is not about whether there should be mediation, but rather who is it for? At first glance, the answer is obvious. Mediators undertake to help all parties. Nonetheless, interviews conducted over the years with mediators, policy-makers and experts indicate frequent confusion in this respect. One recurrent premise heard is that mediation never fails. One central argument is systematically repeated: Even if a settlement is not reached, mediation is worthwhile because the parties will have come away knowing more about the



A memorial service in Kigali. Post-conflict mediation in Rwanda follows a context-specific and restorative approach. © picture alliance/ AP Photo | Ben Curtis

dispute and, probably, narrowed down the issues in question at the very least. This argument, however, is disproven by observations made in actual post-war settings. Conflict mediation, even when it leads to settlement, can fail. It does so when it exacerbates political divisions, when it patronizes the most marginalized communities and when it contributes to new patterns of exclusion. In most cases, mediation leads to ambiguous processes that can be perceived as useful and productive for some groups, whereas other groups experience a decline in their well-being.

The faces of the victims, sometimes disfigured, demonstrate the absolute necessity to consider and address their immediate needs. If victims are not properly taken into account, mediators can be tempted to play – unconsciously – a self-gratifying role in a well-known scenario: the saviour who is able to (re)create bonds between a repentant perpetrator and a forgiving victim. This scenario resonates with the Christian narrative of redemption and corresponds to our own need for closure and a happy ending. Yet, it does not coincide with the reality on the ground. On a purely psychological level, in the short term it is highly improbable that survivors will overtly forgive their perpetrators or simply let bygones be bygones. Post-conflict settings are suboptimal situations, characterized by grey zones, tensions, contradictions, paradoxes and dilemmas. From this perspective, any attempt to mediate implies a long-term involvement with issues that are painful and divisive – the opposite of fairy tales.

The current situations in the African Great Lakes and the Balkans remind us that post-war mediation is extremely difficult. It is often inconsistent and ineffective. However, it is not impossible if we adopt a reasonable stance in terms of aims and timing. With patience, determination and humility, we might even recognize people's right not to reconcile.

Valérie Rosoux is currently Director of Research of the National Fund for Scientific Research (Fonds de la Recherche Scientifique—FNRS, Belgium) and Professor in the School of Political and Social Sciences at the University of Louvain. On the appropriateness of third parties' interventions seeking to foster political reconciliation, please see the author's recent article "How Not to Mediate Conflict" in *International Affairs* 98.5 (2022).

The International Interventions in the Sahel: A Collective Failure?

Niagalé Bagayoko

Blog Joint Futures 37, 15.01.2024

The ongoing crisis in the Sahel shows that traditional instruments of international involvement are no longer adequate to respond to the challenges in security provision and governance. Policymakers need to rethink their approach to addressing insecurity in the region and in Africa more generally.

A decade after international actors led their first operations in the Sahel, their collective failure is widely recognized. The Sahel multidimensional crisis is in fact clear evidence that most of the bilateral and multilateral mechanisms established since the early 1990s to prevent and manage conflicts can increasingly be considered obsolete and irrelevant. Similarly, the military and civilian instruments set up at both international and regional levels also largely appear to be outdated to address the complexity of the Sahelian context.

Misunderstanding the multidimensional nature of the Sahel crisis

Firstly, most military initiatives taken by the Sahelian states, with the support of their international partners have failed to achieve their main objective to prevent and – then more modestly – to curb the entrenchment and spread of radical Islamist groups, which have been reduced to their battle mode by the all-encompassing term of “armed terrorist groups”. On the one hand, the violent rivalries between these groups based on their competing affiliations either with al-Qaeda (Group for the Support of Islam and Muslims /GSIM)) or the Islamic State-Sahel (ISIS-Sahel) have not been sufficiently taken into account. The political rationale behind the struggle of some groups has been denied or overlooked, making it difficult to set political objectives that military interventions should achieve. Furthermore, it has not been sufficiently acknowledged that the Sahel region is hit by an essentially multifaceted crisis involving a wide variety of heterogeneous actors that should be considered alongside jihadist groups. These include separatist political and military entities, self-defence groups and community-based militias, as well as groups or individuals involved in typically criminal activities. The crisis quickly spread to central Mali, then to the Liptako-Gourma region (at the border zone between Burkina Faso, Mali and Niger) and finally reaching the north of the coastal countries.

The limits of military training and intervention

The aforementioned limitations explain why the French military operation Barkhane as well as the European Union's (EU) Common Security and Defence Policy (CSDP) advisory and training missions (European Union Training Mission, EUTM, and the European Union Capacity Building Mission, EUCAP Sahel) have all failed in efficiently training the Sahelian defence and security forces as part of their counter-terrorism efforts. It is also worth questioning the training curricula and equipment policies that were promoted, even before the crisis erupted. Decades of defence and security cooperation have undoubtedly helped to develop and strengthen the operational capabilities of the Sahelian armies, but without adequately supporting reforms geared towards the democratic control of the armed forces. The approach predominantly relying on "train and equip" programmes has provided a fertile soil for armed takeovers in a region whose Praetorian history has been all too quickly forgotten.

More normative approaches have also failed, including the concept of "security system reform", whose limitations have led not only to 6 coups d'état in Mali, Burkina Faso and Niger between August 2020 and July 2023, but also in massive embezzlement of defence budgets and human rights abuses by the armed forces in each of these countries.

An unmanageable institutional machinery

Juxtaposing the myriad of initiatives adopted by the various summits held to resolve the Sahel crisis – G5/Sahel, Alliance for the Sahel, Partnership for Security and Stability in the Sahel (P3S), European Task Force Takuba – has also made it impossible to coordinate and ensure the coherence of the heavy institutional machinery entrusted to the International Coalition for the Sahel, whose establishment was agreed in Nouakchott in June 2020. The difficulties encountered in making the G5-Sahel Joint Force operational showed how complex and lengthy the administrative and budgetary procedures governing the substantial funding announced at international donor conferences can be. The inefficiency of these various initiatives also raises questions about the relevance of the methodologies adopted by international partners. Excessively standardised instruments such as "results-based approaches", logical frameworks, theories of change, outcomes harvesting, milestones and monitoring and evaluation (M&E) processes based on quantitative indicators have been inadequate to meaningfully capture success or take into account local specificities.

Despite proposals to reform UN peace operations, notably through the HIPPO and Cruz reports, MINUSMA's mandate did not make it possible to handle a situation whose implications very quickly went beyond the organisation of electoral polls or the implementation of the 2015 Agreement for Peace and Reconciliation in Mali, while the protection of civilians and the investigation of human rights violations became increasingly difficult to conduct due to the deterioration of relations with the national authorities.

Growing resentment towards international partners

Today, the international actors supporting or directly involved in these initiatives are increasingly being rejected by the Sahelian opinion and by West African populations in general. Local resentment is being expressed in increasingly virulent ways on the streets and on social media. The civil and military interventions of bilateral and multilateral partners are being criticized in three ways:

Firstly, the norms upheld via the democratic-liberal approach – underpinning the institutional engineering and peace-building efforts that are part of a vast international stabilisation project – are now being rejected because of their dual and double standards nature with respect to democratic governance, human rights protection and the rule of law. For instance, the immediate support provided by France or the African Union to the unconstitutional Comité militaire de transition (CMT) headed by the son of the late Marshal-President Idriss Déby via a dynastic transition has contrasted with the harsh sanctions imposed on the Malian, Burkinabe and Niger juntas. Public opinion has protested against such a policy of double standards, which has also led to a lenient acceptance of constitutional manipulations by civilians eager to run for office, as in Côte d'Ivoire or Guinea.

Secondly, the national and local actors who played a part in the implementation of international programmes are now often considered as illegitimate and unrepresentative by other civil society organisations, which claim to be patriotic, nationalist or even, in some cases, black supremacists, and which assert their emancipatory aspirations;

Finally, the principles of gender and inclusion promoted at the international level are widely dismissed by societies that pride themselves on the importance and relevance of their traditional – and often conservative – values.



December 2023: The last German soldiers return from Mali after the end of United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA).
© picture alliance / dpa | Michael Matthey

Although less exposed to direct criticism than France or the United Nations, Germany should take these structural dynamics into account to maintain its commitment or extend its presence on the African continent. An understanding of these issues could help to increase the positive impacts of the recent policy of memorial recognition and forgiveness that was drawn up during the double visit to Africa by the German Chancellor Olaf Scholz and President Frank-Walter Steinmeier. It might also be relevant for Germany to:

- **Review** the train-and-equip approach that has underpinned all European security assistance programmes over the last past decade, with no significant results in the fight against jihadi groups whilst some of the army units benefiting from such support have been involved in coups;
- **Rethink** the overly standardized instruments that frame civilian assistance;
- **Develop** a much deeper knowledge and understanding of the local context in the Sahel.

Dr. Niagalé Bagayoko is a political scientist researching security systems in African French-speaking countries, Western security policies in Africa and African conflict-management mechanisms. She currently chairs the African Security Sector Network (ASSN) and develops the Africa programme of the Fondation Méditerranéenne d'Etudes Stratégiques (FEMS).

Zusammenarbeit mit afrikanischen Regionalorganisationen strategischer ausrichten

Antonia Witt, Christof Hartmann, Ulf Engel

Joint Futures 40, 24.01.2024

Die Zusammenarbeit mit afrikanischen Regionalorganisationen sollte stärker strategisch ausgerichtet werden und sie dabei unterstützen, gemeinsame Positionen ihrer Mitgliedsstaaten zu formulieren und für die Bevölkerung sichtbar umzusetzen, argumentieren Antonia Witt, Christof Hartmann und Ulf Engel.

Die Kooperation mit afrikanischen Regionalorganisationen ist seit vielen Jahren eine Konstante der deutschen Afrikapolitik. Die gilt sowohl für die Afrikanische Union (AU) als auch für die so genannten Regionalen Entwicklungsgemeinschaften (RECs), wie ECOWAS, EAC oder SADC. In kaum einem der zahlreichen deutschen Strategiepapiere zu Afrika der letzten zehn Jahre fehlt der Hinweis auf die Bedeutung dieser Organisationen – wobei es häufig bei einem allgemeinen Verweis bleibt und unklar ist, welche der acht offiziell von der AU anerkannten subregionalen Organisationen eigentlich als Partner besonders geeignet sind.

In den Afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung von 2019 werden afrikanische Regionalorganisationen als zentrale Partner in ganz unterschiedlichen Politikfeldern wie auch bei der Regelung globaler Herausforderungen benannt. Die neue Afrikastrategie des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ, (2023) möchte die Agenda 2063 der AU durch strukturpolitische Maßnahmen flankieren und beabsichtigt die „Zusammenarbeit mit den kontinentalen und regionalen afrikanischen Organisationen auszubauen“. Die Leitlinien Krisenprävention (wie auch die strategischen Leitlinien des Bundesministeriums der Verteidigung, BMVg, zur Afrikapolitik) betonen die zentrale Rolle regionaler Frühwarnsysteme und Mediation im Rahmen der Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur.

Vor diesem Hintergrund ist es bemerkenswert, dass die Nationale Sicherheitsstrategie von 2023 afrikanische Regionalorganisationen überhaupt nicht als zentrale Partner erwähnt. Auch in den Afrikakonzepten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz findet sich kein Hinweis auf Regionalorganisationen. Das deutet bereits darauf hin, dass die aktuelle ebenso wie vergangene Bundesregierung die Zusammenarbeit mit diesen Akteuren strategisch eher in der Entwicklungspolitik, der Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Migration verortet. Dies stellt eine unnötige Verengung dar. Gerade vor dem Hintergrund, dass z.B. die Afrikanische Kontinentale Freihandelszone (AfCFTA) ab 2021 als eines der Kernprojekte der Afrikanischen Union zentral für die zukünftige wirtschaftliche Zusammenarbeit mit den afrikanischen Staaten sein soll. Es zeigt auch, dass die Zusammenarbeit mit afrikanischen Organisationen stark von ressorteigenen Logiken getrieben ist und (noch) nicht dem Anspruch des ressortgemeinsamen Handelns nachkommt.

Veränderte globale Rahmenbedingungen

In den letzten Jahren zeigen sich in den Beziehungen Deutschlands zu Afrika neue Dynamiken und Rahmenbedingungen. Die Verhandlungen über eine neue multipolare Weltordnung, die nach dem Ende des Kalten Krieges und einem kurzen, von den USA dominierten Interregnum in den 1990er Jahren begonnen hatten, haben unter dem Eindruck der Corona-Pandemie und des Krieges in der Ukraine neue Dynamik erhalten.

Neben Rohstoffen und Energie scheint es aus Sicht des Westens primär um die diplomatische Unterstützung der eigenen Positionen durch afrikanische Staaten in globalen Fragen zu gehen. Die Rolle der Regionalorganisationen bleibt dabei ambivalent: Die AU wurde

durch ihre Aufnahme in die G20 (September 2023) auf globaler Ebene nun auch jenseits von Vereinten Nationen (UN) und Europäischer Union (EU) als Repräsentantin afrikanischer Interessen anerkannt. AU und Regionalorganisationen tun sich andererseits immer schwerer, eigene Normen durchzusetzen und die Erfolge der Vergangenheit in Sachen Demokratisierung zu verteidigen, wie sich zuletzt im Umgang mit den Militärputschen in Westafrika gezeigt hat. Es wird unklarer, welche inhaltliche Agenda afrikanische Regionalorganisationen auch nach außen vertreten. Trotz einzelner wichtiger Erfolge wie gemeinsamer Positionierungen zur Reform des UN-Sicherheitsrats, zur Post-2015 Agenda oder zur UN-Steuerkonvention fällt es AU und RECs oft schwer, gemeinsame Positionen zu entwickeln, die ihre Beziehungen zum Rest der Welt anleiten könnten.

Wer eine regelbasierte multilaterale Ordnung schützen und stärken will, der muss auf afrikanische Errungenschaften im Multilateralismus bauen und darf das Kind – bei allen aktuellen Krisensymptomen – nicht mit dem Bade ausschütten. Dennoch: angesichts der geopolitischen Großwetterlage ist die Zeit für allgemeine Bekenntnisse ohne strategische Unterfütterung vorbei. Vor diesem Hintergrund plädieren wir für eine zukünftig stärker strategische und ressortübergreifende Ausrichtung der Zusammenarbeit mit afrikanischen Regionalorganisationen, die Potenziale und Schwächen der Organisationen realistisch einschätzt. Wir wollen daher, vor dem Hintergrund unserer Forschung, Vorschläge machen, wie die Zusammenarbeit zukünftig ausgestaltet werden sollte.

Regionalorganisationen als politische Akteure ernstnehmen

Regionalorganisationen (und hier vor allem die AU) müssen mehr als bisher nicht nur als technische Partner, sondern als politische Akteure ernst genommen werden: als Foren, in denen auch kontroverse politische Anliegen verhandelt werden, sowie als Repräsentantinnen gemeinsamer Interessen, die auch quer zu jenen Deutschlands oder Europas liegen können. Dies anzuerkennen ist primär eine Frage diplomatischer Positionierung, nicht der materiellen Unterstützung. Die deutsche Unterstützung für die G20-Mitgliedschaft der AU war ein wichtiger Schritt. Afrikanische Interessen und Forderungen im globalen Raum werden zukünftig mehr und besser zur Kenntnis genommen. Wichtige Themen für die kommenden Jahre, in denen die AU eine zentrale Rolle spielen kann, sind etwa Entschuldung und die Reform der globalen Finanzarchitektur, Urbanisierung und Energietransition sowie der Ausbau der regionalen Gesundheitsgovernance. Hier braucht es jenseits der G20-Mitgliedschaft klare diplomatische Unterstützung.

Gerade für viele kleinere Staaten Afrikas bleiben Regionalorganisationen die einzige Chance, ihre Anliegen im globalen Rahmen zu formulieren und sich Gehör zu verschaffen. Zugleich sind es diese kleineren Staaten, deren Märkte kaum Investitionen anziehen, und deren Regierungen am wenigsten transnationalen Sicherheitsgefährdungen und den Folgen des Klimawandels begegnen können. In der Corona-Pandemie haben afrikanische

Organisationen – sowohl die AU als auch auf subregionaler Ebene etwa die ECOWAS – ihre Fähigkeiten als multilaterale Foren unter Beweis gestellt. Innerhalb kurzer Zeit hat die AU eine gemeinsame Politik zur Bekämpfung der Pandemie formuliert und mit dem Africa Centre for Disease Control and Prevention (Africa CDC) in ihren Mitgliedsstaaten erfolgreich umgesetzt. Die Eröffnung der ersten Produktionsstätte für mRNA-basierte Impfstoffe in Ruanda im Dezember 2023 ist auch ein Erfolg dieser Politik, die von Anfang an für eine gerechtere Verteilung von Impfstoffen und Produktionsrechten gekämpft hat.



Addis Abeba, Äthiopien, 2023:
Ein Sicherheitsbeamter bei
der Eröffnung der 36. Ver-
sammlung der Afrikanischen
Union im Hauptquartier der
Organisation.

© picture alliance / REUTERS

| Tiksa Negeri

Regionalorganisationen als umsetzende Akteure stärken

Im Gegensatz zur internationalen Anerkennung, die afrikanische Regionalorganisationen von außen bekommen, ist ihre gesellschaftliche Unterstützung in den Mitgliedsstaaten eher gering. In einer Afrobarometer-Umfrage von 2016 gaben nur 17,9% der Befragten an, dass die AU ihrem Land viel helfe. Mehr als 30% der Befragten meinten, nicht genug zu wissen, um diese Frage zu beantworten. Viele Menschen auf dem Kontinent sehen in regionalen Organisationen reine Elitenprojekte, „talking shops“ und „Gewerkschaften der Staatschefs“, die an den Bedürfnissen und Nöten der Bevölkerung vorbei arbeiten und deren primäre Aktivität das regelmäßige Abhalten von Gipfeltreffen ist.

In der Tat sind diese hochrangigen Treffen für viele Afrikaner*innen die einzige alltägliche Situation, in der die Regionalorganisationen wirklich sichtbar werden. Dennoch zeigt die Forschung auch, dass sich diese Sichtweise ändern kann, wenn die Organisationen erfahrbarer und sichtbarer für die Bevölkerung werden. So hat zum Beispiel das Freizügigkeitsprotokoll der ECOWAS dazu geführt, dass diese im Gegensatz zur AU lokal als wesentlich näher und relevanter angesehen wird – obwohl die Umsetzung des Protokolls bei weitem nicht perfekt ist. In Zukunft wird es darauf ankommen, afrikanische Regionalorganisationen nicht nur als politische Arenen, sondern auch als umsetzende Akteure zu unterstützen. Ihre Programme sollten vor Ort sichtbar und zur konkreten Besserung der Lebensverhältnisse beitragen. Hierfür könnten mehr Kooperationen mit der Afrikanischen Entwicklungsbank, deren Mitglied Deutschland ist, initiiert werden sowie auf der Ebene der Mitgliedsstaaten mehr Zusammenarbeit mit den vielen Sonderagenturen afrikanischer Regionalorganisationen (etwa der Pan-African University, des AU Sports Council oder der West African Health Organization) gefördert werden. Gerade letzteres bietet Möglichkeiten für mehr ressortgemeinsames Handeln.

Lokale Präsenz und Vernetzung von Regionalorganisationen verbessern

Über die vergangenen Jahrzehnte sind viele Regionalorganisationen insbesondere durch internationale Unterstützung zu Zentren der Professionalisierung und Bündelung von Expertise geworden. Damit wurden vor allem die Kommissionen bzw. Sekretariate gestärkt. Wenig wurde in Strukturen in den Mitgliedsstaaten selbst investiert. Um wie oben skizziert

lokal sichtbarer zu werden, wird es solche Strukturen allerdings in Zukunft dringend brauchen. Dies ist keine ganz neue Erkenntnis. So hat die ECOWAS etwa seit einigen Jahren Vertretungen in jedem Mitgliedsstaat, die – wie das Fallbeispiel Ghana zeigt – erfolgreich für mehr lokale Sichtbarkeit und Kontakt zur Bevölkerung arbeiten können. Die deutsche Zusammenarbeit mit den Regionalorganisationen des Kontinents könnte in Zukunft diese Strukturen nicht nur finanziell und technisch unterstützen, sondern auch selbst in Aktivitäten der Botschaften vor Ort stärker einbeziehen.

Deutschlands Rolle als langjähriger Partner für Reformen nutzen

Mit seiner jahrzehntelangen Unterstützung der Regionalorganisationen verfügt Deutschland über ein erhebliches Kapital auf dem Kontinent. Diese Position ermöglicht der Bundesregierung Andockpunkte und Allianzen mit ganz unterschiedlichen afrikanischen Akteuren aus einem breiten ideologischen Spektrum (Panafrikanisten, Anhängern eines development regionalism oder liberalen Anhängern einer afrikanischen Freihandelszone). All das bleibt auch in einer neuen multipolaren Phase bestehen. Nach unserer Einschätzung wird diese deutsche Unterstützung der Regionalorganisationen auf dem Kontinent als vergleichsweise unparteiisch und sachorientiert wahrgenommen, d.h. relativ wenig beeinflusst von engen nationalen deutschen Interessen. In den Schaltzentralen der Regionalorganisationen versteht man sehr wohl, dass die AU oder die RECs für Deutschland mehr sind als irgendeine Gelegenheit für projektbezogene Kooperation auf regionaler Ebene. Deutschland ist daher ein glaubwürdiger Partner, verfügt aber auch über die – bislang nicht systematisch genug genutzten – Netzwerke und Einflusskanäle, um zur Weiterentwicklung der afrikanischen Regionalorganisationen beizutragen.

Dr. Antonia Witt ist Leiterin der Forschungsgruppe African Intervention Politics am Peace Research Institute Frankfurt (PRIF). Prof. Dr. Christof Hartmann ist Professor für Internationale Beziehungen und Politik Afrikas und Direktor des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF), UDE. Prof. Dr. Ulf Engel ist Professor für Politik in Afrika, U Leipzig. Zusammen leiten die drei Autor*innen das vom BMBF geförderte Forschungsnetzwerk African Non-Military Conflict Intervention Practices.

Economics – Wirtschaft

More Trade, Less Aid

Alex Vines

Joint Futures 08, 10.10.2023

African states increasingly seek a trade, not aid partnership with Germany. Berlin will have to invest more in trade promotion, but also encourage the German private sector to develop market strategies for the continent. This will require a sharper Africa strategy that focuses on promoting Africa's market potential among German companies, in addition to stronger commercial diplomacy by German embassies and chambers of commerce.

Germany's Federal Ministry of Economic Cooperation and Development (BMZ's) new Africa Strategy, unveiled in January 2023, acknowledges that creating an enabling environment for new jobs that have a social and environmental impact, and at the same time empowering, is important. Reading through the BMZ's six Africa Strategy focus areas, energy transition partnerships, sustainable infrastructure, establishing a new green hydrogen industry, processing food locally, more intra-African trade or better access to credit for women are highlighted. Digital technology is also mentioned as an important transformation lever, especially for the young generation.

On paper, this reads like Germany is beginning a policy discussion with Africa rather than about Africa, which has been done previously. This had begun under Chancellor Merkel, who visited Africa more than 25 times and hosted a summit for African heads of state and government in Berlin four times. A driver for this was managing migration and seeking to improve conditions in countries of origin. In 2017, Merkel used Germany's G20 presidency to relaunch Germany's Africa policy, partly through the Compact with Africa (CwA). Twelve African nations are part of the CwA, but what are the results is debated, despite upbeat official reports.

Migration, development, and security looked to be the prime focus of the coalition government's Africa policy back in 2021 and the German private sector was conspicuously absent. However, what are key German interests in Africa currently is ill-defined. Strategic and critical minerals, counterterrorism and managing migration still need spelling out more clearly as key German foreign policy objectives.

Sharpen Bilateral Policy

The African continent is 85 times the size of Germany but Africa's diversity and how German policy navigates this needs sharper definition. It is fashionable to talk about multilateralism, but Berlin needs to define its bilateral relations with Africa's states more clearly. With 43 diplomatic missions Africa is home to more than a quarter of Germany's embassies worldwide. These embassies should become key building blocks, underpinning bilateral and sub-regional strategy. Their effectiveness should require better trade and investment promotion, and this will require more German diplomats trained for trade rather than aid and with more Africa expertise. This is something the UK is struggling with. Having left the EU and reduced its aid-budget, the UK is finding that many African governments increasingly want to focus on deepening bilateral commercial arrangements and access FDI from the City of London. Old style diplomacy is no longer fit for purpose.

Between 2016 and 2020, US\$9.7 billion flowed from Germany to Africa in foreign direct investment. However, compared to other European nations, it still only spent half as much as France and three-fifths as much as the UK, according to an analysis by EY consulting. If you compare globally, only 1% of the investment of €163.7 billion (\$173 billion) made by German companies in foreign countries in 2022 was in the African continent. In 2021, around 76% of the German capital went to European countries, while the Americas ranked second with 9%, and Asia took third place with 13%. Africa falls far behind and remains a low priority. More than half of Germany's direct investment flows to Africa go to South Africa, where more than 400 German companies employ some 65,000 people.

Educate and Mitigate Risk

This low level of German FDI into Africa is partly about perception. A survey conducted by the Federation of German Industry (BDI) of German companies and their Africa appetite highlighted corruption, political instability, bureaucratic hurdles, and the lack of skilled workers as the main problems they face in doing business on the continent. That the continent is risky and investment and trade unfriendly is often true, but not always and everywhere. It also begs the question if German companies are more risk-adverse than others, and to understand why this may be the case.

Africa's potential and that there are bankable project and investment opportunities needs to be better promoted. Setting up effective measures to make investing in Africa more attractive and less risky for German firms, such as expanding a fund for German investment in Africa and improved risk protection for German companies, should be a priority.

Germany's Economy Minister Robert Habeck at an opening of a German African business conference in Johannesburg in December 2022 highlighted that, "there will be additional incentives to invest in regions like sub-Saharan Africa where we want more German investments and more German trade." This is a welcome statement of intent but needs action.

Strategic Diversification

Berlin needs to find new markets to diversify trade and supply chains, particularly away from Russia and China. German companies want to boost their Africa trade especially in areas such as green hydrogen and liquefied natural gas, with 43% planning to increase investment in the continent, according to a survey by the German African Business Association. The Association, which claims it represents around 85% of German businesses active in Africa, wants the German government to also provide support through improved conditions for export credit insurance and investment guarantees.

Africa is also important for Germany's energy transition and its metallic raw materials such as cobalt, lithium or the platinum group metals are important for the green transformation of industry. According to a study by the German Institute for Economic Research, Germany is 100% dependent on foreign suppliers for 21 out of 27 raw materials that are deemed critical. Sustainable extraction and further processing of the raw materials locally as well as security of supply of critical and strategic minerals for German companies is clearly important as Germany seeks to diversify its trade relations.

The African Continental Free Trade Area (AfCFTA) will also create a market with 1.3 billion people and a cumulative gross domestic product of US\$3.4 trillion. Reducing intra-African economic barriers would make the continent more attractive for German investment and German development policy should make the implementation of the AfCFTA a priority, including by investing in intra-Africa trade and industrialisation.

Germany also needs to make it easier for African countries to manage their debts including by providing budgetary support. Germany is a member of the G20, the Paris Club and the fourth-largest shareholder of the IMF. Germany with its European partners can also look at the question of how to better involve private lenders based in Europe in debt restructuring negotiations – for instance in the framework of IMF programmes.

African Migration

Like many countries in Europe, Germany is facing a shortage of skilled workers. The German government also in 2023 has given its final approval for a law that will make it easier for skilled workers from outside the EU to move to Germany. A new German Africa strategy should focus on supporting legal immigration options from African countries in the future while avoiding predatory 'cherry picking' of talented Africans and weakening African states. Opening an honest debate on future German labour needs and the importance of a circular migration strategy with Africa is needed.

There is an opportunity for Berlin to re-engineer the German-Africa strategy, drawing it away from overly humanitarian to putting a strategic, business focused spine through it. This will require Germany and African states and regions to define their interests such as what are their trade and investment needs. Otherwise, such a strategy could just result for some countries in a sharper neo-colonial German mercantilist policy.

Dr Alex Vines OBE directs the Africa Programme at Chatham House and is an assistant professor at Coventry University and an honorary fellow of the Nigerian Institute of International Affairs, Lagos.

Antizipieren, in welche Richtung Afrika sich entwickelt

Robert Kappel

Joint Futures 15, 25.10.2023

Deutschland bedarf einer Revision seiner Wirtschaftskooperation mit den Ländern des afrikanischen Kontinents. Dabei gilt es, die große Transformation auf dem Kontinent besser zu verstehen und eine Strategie zu entwickeln, die zur Industrialisierung Afrikas beitragen kann. Entwickelt sich Afrika, ist das gut – auch für Deutschlands Wohlstand.

Afrikas Reichtum an natürlichen Ressourcen sorgt auch im 21. Jahrhundert weiterhin für einen Wettlauf, in dem die globalen Weltmächte und aufstrebende Mächte um die Rohstoffe des Kontinents wetteifern. Doch die Aussicht auf einen afrikanischen Wachstumsschub durch das geoökonomische Agieren des Westens, der BRICS-Gruppe und der Staaten des globalen Südens ist gering. Das von ihnen induzierte Wachstum durch Rohstoffförderung trägt nicht zu den erforderlichen Beschäftigungsschüben bei, im Gegenteil. Es verschärft die Ungleichheit und führt zu stagnierenden Zonen mit hoher informeller Beschäftigung.

Auch wenn die Zusammensetzung afrikanischer Exporte Kontinuität suggeriert, so hat sich die Lage der afrikanischen Länder seit den 1970er Jahren stark verändert. Die voranschreitende Urbanisierung und die entstehenden Inseln von wirtschaftlicher Dynamik zeigen an, wo die Musik auf dem Kontinent spielt.

Eine große Transformation ist in vollem Gange. An der dicht besiedelten Küste mit zahlreichen Millionenstädten zwischen Monrovia und Douala entwickelt sich eine riesige Agglomeration mit 400 Millionen Menschen. Dazu kommen Zentren wie Dakar, Casablanca, Kairo, Johannesburg, Luanda, Nairobi oder Addis Abeba. In den meisten Ländern ist die lokale Wertschöpfung noch nicht besonders groß, aber gerade in den urbanen Ballungsräumen, wo sich Kapital sammelt und die talentiertesten Arbeitskräfte rekrutiert werden, entstehen positive externe Effekte. Wachsende Mittelschichten konsumieren und Klein- und mittelständische Unternehmen schaffen die Jobs vor Ort. Afrikanische Unternehmer*innen kennen die lokalen Märkte, sie haben Führungsvorteile und bedienen die Transportnetzwerke. Innovationen und neue Geschäftsideen breiten sich aus und rufen einen Prozess wirtschaftlicher Stimulierung hervor. Produktivitätswachstum wird durch industrielle Cluster befördert. Eine neue Dynamik in größeren Märkten, die vom Tourismus, den Nahrungsmittelinindustrien, den Finanz-, Transport- und Mediensektoren und den IKT-Bereichen angeheizt wird, entsteht. Unternehmen pflegen Netzwerke über die Grenzen hinweg, wodurch der Handelsaustausch innerhalb des Kontinents wächst. Es handelt sich um intra-industriellen Austausch (Fertigwarenhandel), ganz im Gegensatz zum asymmetrischen Handel zwischen Afrika und der Europäischen Union oder China (Rohstoff- und Energieexporte und Importe von Maschinen, Fertigwaren und Kfz-Teile).

Deutschlands Instrumente

Die große Transformation auf dem Kontinent wird in den deutschen Ministerien kaum wahrgenommen. Stattdessen pflegt man eine Politik des Weiter-So. Dies wird besonders deutlich an den verfolgten Konzepten des Compact with Africa (CwA) und von AfricaNet und AfricaGrow. Der liberale Ansatz des CwA, makroökonomische Reformen an internationale Finanzierung zu koppeln, hat deutsche Unternehmen kaum veranlasst, mehr zu investieren. Der CwA setzt auf Finanzierung, makroökonomische Stabilität und möglichst hohe Exporteinnahmen, um die Schulden, die durch den Ausbau der Infrastruktur hervorgerufen werden, bedienen zu können. Langfristige Investitionen, verbunden mit

Qualifizierungsprogrammen, höherer lokaler Wertschöpfung und Technologietransfer bleiben auf der Strecke. Die Instrumente des Africanet und AfricaGrow sowie die Hermesbürgschaften könnten die Kooperation mit afrikanischen Ländern durch deutsche Investitionen ausweiten. Doch haben diese Instrumente bislang nicht die erwünschten Erfolge erzielen können. Es dürfte vermutet werden, dass die eingesetzten Instrumente nicht den Bedürfnissen des deutschen Mittelstandes genau genug angepasst sind und die Beratungsdienstleistungen die mittelständischen Firmen nicht erreichen. Eine Überprüfung dieser Maßnahmen ist daher dringend angeraten.

Insgesamt muss man leider zu dem Votum kommen, dass in der Bundesregierung die Wirtschaftskooperation mit Afrika kaum ein Thema ist, und im für die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zuständigen Ministerium besteht nur geringes Interesse an der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft. Dies manifestiert sich deutlich in der Afrika-Strategie des BMZ. Deutsche Afrikapolitik legt den Schwerpunkt auf andere Themen, unter anderem nachhaltige Entwicklung, Überwindung von Armut und Aufbau sozialer Sicherung, Gesundheit, Geschlechtergerechtigkeit, Menschenrechte und Frieden und Sicherheit. Dabei liegen die Dinge auf der Hand, die wirtschaftlich getan werden sollten.

Antizipieren heißt verstehen lernen

Für Deutschland ist es essenziell, die oben aufgeführten Dynamiken auf dem afrikanischen Kontinent besser verstehen zu lernen und darauf aufbauend die Weichen neu zu stellen. Für die deutsche Wirtschaft heißt dies, vor allem langfristig zu investieren und mit lokalen Unternehmen zusammenzuarbeiten, Verknüpfungen in Wertschöpfungsketten und Unteraufträge mit lokalen Unternehmen zu befördern, um vom entstehenden Industrialisierungsschub gerade in den afrikanischen Großagglomerationen zu profitieren. Durch die enge Kooperation mit lokalen Unternehmen können deutsche Firmen agglomeration economies realisieren. Insbesondere der Zugang zu Finanzierung, Anwerbung von qualifizierten Arbeitskräften, Erschließung von Industrieflächen und schließlich auch die Verringerung der Markteintrittsbarrieren sind herausragende Anreize für gemeinsame Unternehmensaktivitäten. Es geht um Wirtschaftskooperation, nicht zuletzt auch mit dem Ziel, Jobs zu schaffen. Das ist das, was afrikanische Staaten vom deutschen Engagement erwarten.

Deutsche Investoren können vom Aufstieg Afrika profitieren und einen Beitrag auch zur Wohlstandsmehrung in afrikanischen Ländern leisten. Sie können Technologie nach Afrika transferieren, hochwertige Arbeitsplätze schaffen und zugleich neues Wissen in Afrika auflesen. Im Zentrum der Agenda sollten langfristige Investitionen, Produktion, Arbeit und Lokalismus stehen, statt Finanzen und fossile Rohstoffe. Produktivismus ist die Leitlinie, das heißt, es geht um die Verbreitung produktiver wirtschaftlicher Möglichkeiten. Das Clustern von afrikanischen und deutschen Unternehmen könnte für einen Anschub deutsch-afrikanischer Wirtschaftskooperation sorgen.

Neuorientierung

Wo könnte deutsche Afrikapolitik ansetzen, um zum deutschen Wohlstand und zu unseren Sicherheits- und Werteinteressen beizutragen und zugleich anderen Ländern keine Schäden zuzufügen (beispielsweise durch Klimafolgen)? Vier wesentliche Bausteine sind für eine nachhaltige Kooperation von Belang:

Erstens: Die wirtschaftlich stärksten Länder sollten im Mittelpunkt des deutschen Engagements stehen und nicht von der EZ abhängige arme Länder. Das heißt die Wirtschaftskooperation und damit auch Privatsektorförderung sollten sich vormals auf Nigeria, Südafrika, Algerien, DR Kongo, Angola, Kenia, Tansania und Uganda sowie die CwA-Länder Ägypten, Marokko, Äthiopien, Senegal und Elfenbeinküste konzentrieren. Diese Länder

verfügen über die größte Wirtschaftskraft, weisen eine besondere Agglomerationsdynamik auf und strahlen auf Nachbarländer aus.

Zweitens mag eine „Lasst tausend Blumen blühen“-Entwicklungspolitik aus rein EZ-zentrierter Sicht sinnvoll sein, wird den Gegebenheiten aber nicht mehr gerecht: a) In den afrikanischen Ländern gibt es ausreichende eigene Expertise, b) die eingesetzten Instrumente verfehlen ihre Wirkung und sind außer in Krisenländern von abnehmender Bedeutung, nicht zuletzt eine Folge der großen Transformation auf dem Kontinent.

Drittens: Deutschland hat eigene Interessen, wozu Wirtschafts-, Sicherheits- und globale Interessen und Werteinteressen gehören. Werte stehen im Mittelpunkt der deutschen Diskussion. Deutsche Politiker*innen erklären gerne, was die richtigen Werte sind. Aber Werte werden in Teilen der Welt ganz anders gesehen als bei uns, sei es in den urbanen Zentren, Dorfgemeinschaften oder den Zivilgesellschaften. So stoßen unsere Vorstellungen, die oft genug durch falsche Wahrnehmungen geprägt sind, an ihre Grenzen. Wir haben natürlich das Recht, unsere Werte zu vertreten. Es stellt sich nur die Frage, inwieweit das für eine Kooperation angemessen ist.

Viertens ist eine deutsche Außenwirtschaftsförderung notwendig, die Instrumente einer beschäftigungsorientierten Industriepolitik einsetzt. Thomas Bonschab, Theo Rauch und Robert Kappel haben einige Bausteine für eine Neuaufstellung deutscher Wirtschaftsaktivitäten auf dem Kontinent formuliert. Unseres Erachtens sollte es Ziel sein, produktive Beschäftigungs- bzw. Existenzmöglichkeiten zu pushen. Investitionsabkommen sollten nicht nur einen besseren Schutz für Investitionen seitens afrikanischer Regierungen gewährleisten, sondern auch sicherstellen, dass Investitionen mit positiven Netto-Beschäftigungseffekten entstehen. Zwar hat es in den letzten Jahrzehnten immer wieder Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen gegeben, aber heute geht es vor allem um die Dynamiken mit höherer Produktivität, so dass der wachsende afrikanische Mittelstand in die Lage versetzt wird, Technologietransfer aktiv anzugehen und in Kooperation mit deutschen Unternehmen in Industrieclustern und Sonderwirtschaftszonen *collective efficiency* zu erwirken. Die Förderung der Afrikanischen Freihandelszone (AfCFTA) durch administrative Unterstützung ist sinnvoll, aber es kommt vor allem auf Investitionen und Produktion an: „bringing production and jobs in“. Hilfreich wäre ein Paket von Maßnahmen, die afrikanische Unternehmen sowie deutsch-afrikanische Unternehmenskooperationen in die AfCFTA besser einbinden. Die AfCFTA kann nur dann zum Erfolg für Afrika werden, wenn die afrikanischen Unternehmen in der Lage sind, die Märkte zu bedienen. Dies würde auch dem stärkeren deutschen Engagement förderlich sein.

Deutschland droht den wirtschaftlichen Anschluss auf dem Kontinent zu verlieren. Die Stagnation der deutschen Investitionen in Afrika ist auch darauf zurückzuführen, dass deutsche Unternehmen die Investitionsmöglichkeiten dort nicht wirklich im Blick haben und die Maßnahmen der Bundesregierung nicht greifen (können). Gerade die Möglichkeiten für Wirtschaftskooperation in der großen Transformation auf dem Kontinent könnte für die deutsche Industrie, für Groß- und Mittelstandsunternehmen, lukrativ sein und zugleich die Rohstoffabhängigkeit Afrikas reduzieren helfen.

Prof. Dr. Robert Kappel ist emeritierter Professor für Wirtschaft und Politik in Afrika der Universität Leipzig. Zuletzt war er von 2004 und 2011 Präsident des German Institute of Global and Area Studies (GIGA) in Hamburg.

The Heart of the Matter: Economic Concerns Will Shape Africa's Foreign Affairs Strategies

Aanu Adeoye

Joint Futures 17, 30.10.2023

In an increasingly divided and multipolar world, African countries are navigating how to relate with outside powers. Expect them to pick and choose their allies based on differing scenarios and with economic concerns to be top of mind at a time of deep discontent with living standards across the continent.

Understanding Africa's place in this current multipolar world requires a quick trip down memory lane through the eyes of its largest nation, Nigeria.

Nigeria has been largely absent as a major foreign policy player in Africa for the best part of a decade. Under Muhammadu Buhari, its president from 2015 to 2023, Nigeria became more insular and irrelevant as an actor on the global stage.

President Bola Tinubu, who took over in May, is hoping to make Nigeria internationally relevant again. The recent coup in Niger and his position as chair of the Economic Community of West African States (ECOWAS) provided an early opportunity to stake out his position. International allies such as the European Union and the United States have all signalled a willingness to work with a potentially reinvigorated Nigeria.

To achieve that aim, Tinubu would have to learn from the past. Buhari's inward-looking approach was a marked departure from the peak of Nigeria's foreign policy relevance during the Olusegun Obasanjo presidency (1999 to 2007).

Nigeria had a muscular foreign policy across West Africa where it was the regional hegemon and the rest of the continent where it dominated the African landscape with a freshly-minted power in post-apartheid South Africa. Obasanjo bestrode the foreign policy arena like a colossus, engaging Nigerian troops in peace-keeping missions, restoring São Tomé and Príncipe's ousted president and welcoming two US Presidents, Bill Clinton and George W. Bush. Obasanjo worked closely with Thabo Mbeki of South Africa at the forefront of rejuvenating the African Union (AU).



Nigeria's inflation rates have soared to their highest level since 2005, leaving consumers struggling.
© picture alliance / EPA | Akintunde Akinleye

However, a failure of Obasanjo's impressive success was that it was built on his larger-than-life personality. Nigeria's heft on the global stage was never institutionalized and upon his exit from office, his successors who did not have the same networks and interests did not follow through.

Nigeria's neglect of the global arena serves as a metaphor for Africa's reduced engagement for much of the past decade and a half. But that is changing.

A New Approach?

In 2023, African leaders are increasingly making the case for greater African influence in the world. Kenya's President William Ruto is calling for an overhaul of the global financial architecture that has been unfavourable to Africa for decades. Kenya is also spearheading an UN-backed multinational troop deployment to restore a semblance of peace in Haiti. Tinubu has his hands full as ECOWAS chairman seeking to beat back coups in West Africa and restore democratic order. African leaders have made finding a solution to the Russia-Ukraine war a priority given both countries' importance to food security across much of the continent.

Africa exerting its influence globally is a much more fraught exercise in 2023 than the likes of Obasanjo and South Africa's Thabo Mbeki had to contend with during their tenures. It is a delicate balancing act that requires diplomatic nuance to navigate a multipolar world. Consider the state of the global world order from the end of the Cold War until about 2010. This period was characterized by the United States of America being at the peak of its power globally, spreading the message of economic liberalisation and free markets across the globe. The Russia that emerged after the breakdown of the Soviet Union was inward-looking and with little financial clout. It discontinued the aid it provided to its Cold War allies in Africa and elsewhere and by the accounts of prominent foreign policy experts associated with the Kremlin, it was a "superpower only in the limited sense that it possesses nuclear capability". China's rise as a superpower was only just beginning and it was not the behemoth it is today. China's influence in Africa was also nascent.

The US-led western order was therefore hegemonic and African leaders, almost by default, formed partnerships with the US and its allies.

That world has given way to a much more multipolar world where the US, while still the world's foremost superpower, has competition in Africa. China has muscled in with financial clout to become Africa's largest trade partner, a feat it achieved in 2009. Chinese trade with Africa last year was 282 billion USD. Yet China's appetite for risk in Africa seems to be waning: there has been a slowdown of financing since 2019 which could spell trouble in the medium term for African states. The International Monetary Fund (IMF) is urging African countries to diversify trade and deepen regional cooperation.

Relatively newer players like Turkey, Saudi Arabia, India and the United Arab Emirates are all staking claims for cooperation. Russia, though still diminished financially and dwarfed in trade volume and aid to Africa, represents a major competitor for western interests through its arms sales and the paramilitary Wagner Group which supports coup leaders, warlords and would-be dictators in Mali, Libya, Sudan and the Central African Republic. This surfeit of options has been dubbed the "à la carte world" by some analysts.

Economic Concerns will Lead the Way

Many African countries are figuring out how to straddle this divided world based on their own interests without alienating any of the world's major powers. China's loans, although much criticised, have been a crucial source of funds to build much-needed infrastructure across the continent. Financial aid and investment from western governments and

companies provide foreign direct investment. Countries such as Mali, Burkina Faso and the Central African Republic who feel shunned by their traditional western partners or those where coups have taken place are turning to Russia. The desire of many African states — including nominally pro-western Nigeria — to join the BRICS alliance is a sign that many see the need for an alternative.

What Africa needs most is investment to support its teeming population of mostly young people. Debt sustainability is also top of the agenda of many states across the continent that are on the brink of financial distress following the disastrous consequences of the Covid-19 pandemic, Russia's invasion of Ukraine and economic mismanagement. Africa also needs an industrial strategy that ensures its countries benefit more from the value chain of its raw materials. There needs to be a concerted effort by African countries to embrace manufacturing which has the potential to provide jobs, a model that has lifted millions out of poverty in Southeast Asia. This would require investment in infrastructure like electricity and logistics to improve export revenues.

These economic needs will form the basis of Africa's foreign affairs strategy in the years to come. Western powers should seek to partner meaningfully and honestly with African countries through finances and expertise. But no one should expect unwavering African loyalty — African leaders are signalling that they will act in their countries' best interests just as western countries have done for decades.

Democracy is another sticking point. Afrobarometer polling from 36 countries on the continent suggests there is a majority (53 per cent) willing to countenance support for military rule "if elected officials abused their power", indicating that there is a weariness with democracies that are not benefitting the people. The west should support democracy where it is growing and must also assist with development. There should also be a consistency of purpose. Many voices in coup-hit Mali, Burkina Faso and Niger wonder aloud about what they see as Western hypocrisy which condemns their own coups but shows support to coup leaders in Chad and now, as it seems, Gabon.

As Zambia's President Hakainde Hichilema has put it: "You can't eat democracy. Human rights may sustain the spirit, but not the body. Particularly in young democracies like mine, governments must deliver economically if they are to retain the people's consent. When multiple administrations fail to do so, disillusionment can grow not just with them but with the process itself. Few will subsequently fight when it's on the line."

Based in Lagos, Aanu Adeoye is covering West and Central Africa as the Financial Times' (FT) correspondent.

Why Africa Needs a New Trade Deal

David Luke

Joint Futures 18, 01.11.2023

David Luke argues that the current trade policy framework between Africa and its partners is failing to deliver economic dynamism and growth. It is time for a major rethink of trade policy towards Africa.

These are turbulent times for trade and trade policy. Although global trade flows have proved resilient, trade growth has yet to return to pre-pandemic levels. According to the WTO, world trade has lost momentum under the weight of the “polycrises” of war in Ukraine, inflation, monetary tightening, and widespread debt distress. Reassessments of investment destinations and the ‘reshoring’ of global supply chains highlight the ongoing tensions in geopolitical relations as the world transitions from unipolarity to multipolarity. Planetary unsustainability and climate change provide cover for the return of industrial policy with green goals and instruments such as localisation and subsidies for those who can afford them. In the US, there is waning commitment to multilateral trade disciplines as security and climate intersect with concerns about inequality and populism. Across the Atlantic in the EU, new tools such as the Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) and the EU Deforestation Regulation (EUDR) have not sufficiently taken account of the negative impacts on poor countries.

In Africa, these trends and tensions come on top of high levels of poverty, weak growth, demographic and climate pressures, which provide a breeding ground for political instability as recent extra-constitutional changes in power demonstrate. Recurring cycles of debt distress underscore the inherent limitations of economies that are locked into the lowest levels of commodity value chains.

Trade Matters for Africa's Development

Yet, trade matters for Africa's development and must be an essential part of Africa's response to these challenges. Trade flows are valuable beyond their monetary value. Embedded in them are the ideas, technology, and know-how needed to compete in world markets. The firms that export are likely to be more productive, offer higher wages, provide employment opportunities in the formal sector and pay taxes. They can have “spill-over” effects on other domestic firms in their supply chains, creating a virtuous cycle of productivity growth and economic upgrading. Not surprisingly, most of the economic success stories and rapid reductions in poverty in recent decades have been predicated on trade, from China's integration into the global economy since 2001 to Bangladesh's meeting the criteria to move from “Least Developed Country (LDC)” to “Middle Income Country (MIC)” status in 2021.

Africa, the world's least developed region, is increasingly where the last vestiges of extreme poverty are to be found. 60 per cent of people living in extreme poverty now live within the continent. This is up from 21 per cent in 2000, as poverty rates have fallen elsewhere in the world, driven by growth underpinned by higher levels of trade performance. Unfortunately, Africa's trade performance is below average and does not live up to its developmental potential. Exports from Africa account for only 2.3 per cent of world trade despite the continent accounting for almost 17 per cent of the world's population. Africa's share of world trade has stagnated for more than three and a half decades. It was in fact higher in the 1970s, at 5 per cent of world trade. What may be surprising, however, is the extent to which exports dominate the foreign exchange flows to African countries: before the pandemic in 2019, it was 421 billion USD. Exports eclipsed official development assistance

(ODA) (31 billion USD), foreign direct investment inflows (FDI) (USD 40 billion) and remittances (84 billion USD). With ODA under pressure in 2023 due to an inflation crisis, a cost-of-living crisis and the reprioritisation of national security following Russia's invasion of Ukraine, trade is – and will continue to be – an even more important source of revenue flows into African countries and a critical resource for development and sustainable debt management.

What Africa Trades is Disappointing

Africa's trade performance is disappointing and continues to undermine its development. Fuels, ores, and metals have accounted for no less than 60 per cent of Africa's exports in any year since 1995, and as much as 89 per cent at their relative peak in 2008. These commodities tend to be more capital-intensive and less labour-intensive to produce, creating fewer jobs – a problem as 120 million African youth enter the labour force over the next decade. Extraction is usually more reliant upon foreign capital and expertise, and the value extracted is more prone to diversion into illicit channels. The prices of extracted commodities tend to be volatile, exacerbating budget planning, and their rents are susceptible to elite capture. They are an unstable basis for development.

Investment Inflows are not Generating Economic Change

Investment inflows into African countries are no better. They perpetuate an economic concentration in the extraction of fuels, ores, and metals. 40 per cent of EU net foreign direct investment in Africa between 2013 and 2020 went into the mining sector. This is in stark contrast to the EU's net FDI elsewhere; only 7 per cent of the EU's total global outward investment is in this sector. Similarly, 32 per cent of US FDI stock in Africa is in the mining sector, compared with just 3 per cent of total US FDI. The energy sector is also the biggest destination for Chinese outward FDI in Africa, followed by transport and metals. Investments are reinforcing Africa's unfavourable export concentrations.

Africa's trade flows need to change, both in terms of volume and composition, and trade policy can be one of the instruments to achieve this. It is crucial to understand what works, and what does not, in African trade policy and how it interacts with partner countries in trade, investment, and development assistance policies.

A New Trade Deal for Africa will Help

Africa could do with a trade deal that incentivises and rewards trade diversification, the expansion of productive capacities, supply chain interconnectivity, and sustainable trade growth. Empirical evidence suggests that to achieve these goals, two complementary measures are required: first, a trade policy sequencing that prioritises intra-African trade (which is already more diversified than Africa's external trade); and, second, liberalised trade between African countries with harmonised trade rules, as offered by the African Continental Free Trade (AfCFTA) initiative. In this context partner countries, much like doctors, should first of all ensure that they “do no harm.” But this is not always the current practice. Evidence from economic modelling suggests that the implementation of reciprocal agreements with the EU (such as the Economic Partnership Agreements, EPAs) and other developed countries before Africa's AfCFTA would lead to trade losses – or trade diversion – between African countries.

The problem is that such agreements force African countries to undertake divergent regulatory and other trade reforms rather than first consolidating better regionally. By contrast, if the AfCFTA is fully implemented before such reciprocal agreements, the negative effects would be mitigated. Trade gains for both African countries and the EU (or other countries)

would be preserved, while intra-African trade would increase substantially, benefiting trade in industrial goods. African integration is in the interest of its trading partners. This points to the need for a strategic sequencing to prioritise the implementation of the AfCFTA.

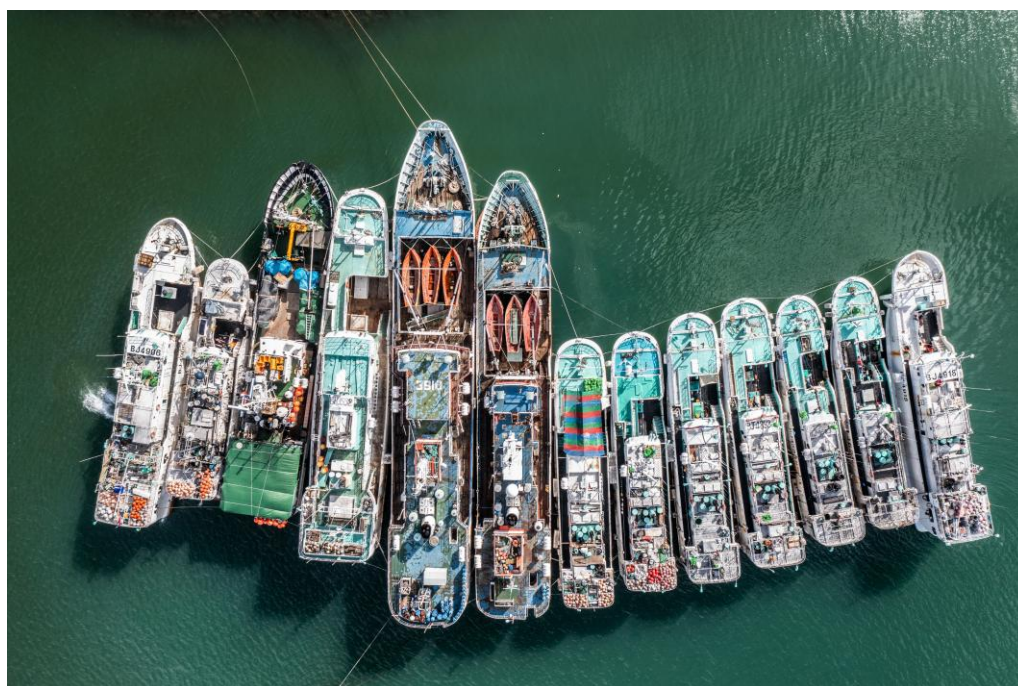
What a New Trade Deal for Africa will Look like

A good developmental case can be made for Africa's trading partners to offer unilateral duty-free, quota-free market access with cumulative rules of origin regimes to all African countries for a transitional period, benchmarked against milestones in AfCFTA implementation and the resulting benefits. Granting concessions to Africa to allow non-reciprocal access to partner markets for goods and services for a transitional period is a strongly pro-development measure and poses little commercial and competitive risk to developed countries. By securing external market access for Africa's exports, it incentivises African countries to seek trade opportunities with each other and mitigates the risks of trade diversion. Such a deliberate sequencing of the AfCFTA will help Africa to build productive capacities and realise its potential for strong and diversified growth in intra-African trade with inclusive and transformative effects.

It is recognised that what is proposed here will require a substantial change in partners' trade policies towards Africa. However, even in this era of economic nationalism and geopolitical realignment, a new trade deal for Africa is justified both in terms of minimal systemic risk to the international trading system and as part of a strategic effort by partners to boost Africa's development prospects. In just thirty years, by 2050, Africa will be home to more people than India and China combined. This demographic time bomb requires action to be taken now to improve the prospects for a more dynamic trade and investment regime in Africa. A growing and prosperous Africa is in everyone's interest.

The ideal trade deal for Africa raises three immediate questions: (1) what might constitute a sufficient transition period, (2) how to justify the inclusion of North African countries, and (3) the obstacles to a WTO waiver allowing special treatment for Africa as a whole.

As for the transition period, the first clue is the AU's Agenda 2063, which envisages a significant transformation of African economies by that year. The EU's post-Cotonou framework provides another clue. This covers a period of twenty years from 2021. As regards the US's African Growth and Opportunity Act (AGOA), twenty years from 2025 is understood to



Outside the port of St Louis, Mauritius, cargo ships and bulk carriers wait in an open dock. © picture alliance / ZB/euroluftbild.de | Mario Hagen

be the period under consideration for the renewal of this trade concession. Another indication comes from the UN Economic Commission for Africa's (ECA) modelling, which projects that after full implementation of the AfCFTA, gains for Africa would be concentrated in intra-African trade, which could increase by 33.8 per cent by 2045 as compared to a baseline without the AfCFTA. The ECA projection and the year 2045 may be considered as a reasonable timeframe for the transition period.

On the second question of the inclusion of North African countries, the US Strategy Towards Sub-Saharan Africa announced by the Biden Administration in August 2022 calls for the US to "address the artificial bureaucratic division between North Africa and Sub-Saharan Africa". The EU, for example, has also raised the prospect of a "continent-to-continent free trade agreement as an economic partnership between equals" in Jean-Claude Juncker's 2018 State of the Union address. This recognises that the value chains developing across the continent are outstripping artificial divisions and that trade integration for the continent as a whole will create a more dynamic market for both imports and exports. Egypt and Tunisia are already members of the Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA), Mauritania is a member of the Economic Community of the West African States (ECOWAS), while Morocco has applied for ECOWAS membership. Algeria, Egypt, Mauritania, Morocco, and Tunisia have ratified the AfCFTA Agreement (while Libya has signed but not yet ratified). The ECA and other economic models forecasting the transformative impact of the AfCFTA assume continent-wide implementation, not a Sub-Saharan rump.

On the third question of multilateral legitimacy through a WTO waiver, the precedent of the US's AGOA – which received a WTO waiver – suggests that this is not insurmountable. Africa's small share of global trade flows, at 2.3 per cent in 2020, according to IMF data – poses little competitive threat to the commercial interests of countries around the world. The international trading system can accommodate a special trade deal for Africa with negligible systemic effect.

A New Trade Deal Will Require a Broader Framework of Trade Support

Trade preferences alone are an important but insufficient part of the solution. The experience of trade under AGOA, the EU's various regimes, and China's duty-free, quota-free regime for LDCs shows that more is needed. African businesses struggle with non-tariff barriers, such as product standards, and trade facilitation constraints. Germany has provided much-needed support to improve Africa's quality and standards infrastructure, including through its technical assistance to the African Organisation for Standardisation (ARSO). The policy environment in African countries themselves is often not supportive either. Many African countries suffer macroeconomic instability and deficits in trade infrastructure, trade facilitation efforts, and institutional quality.

Africa's trading partners can help by underpinning a special trade deal for Africa with a number of complementary measures. The first would be a deliberate effort to boost investment in African countries and to improve the type of investment, diversifying away from disproportionate focus on extractive industries to encourage green approaches to agriculture and industry. Second, initiatives are needed to assist African businesses to overcome non-tariff barriers. The third area is the alignment of development assistance with trade. In programmes such as the EU's Global Gateway, Africa's partners have recognized the need for investment to help reduce supply-side constraints in areas such as infrastructure, clean energy, transport, education, health, research, and digitalisation. In clean energy for example, the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) is supporting the development of pilot plants for the production of green hydrogen. The European Investment Bank (EIB) is supporting the expansion of geothermal energy production in Kenya and

across East Africa. Germany, the EU, France, the UK and the US are partnering with South Africa to implement a Just Energy Transition Programme (JETP). Yet Africa's deficits in these areas remain and more support is needed. Africa's development partners should take deliberate action to harness trade for sustainable development, extreme poverty reduction, and greater integration of the continent into the global economy. Backed by complementary support measures, Africa's development partners can help to unlock trade as a driver of African socio-economic transformation even in these turbulent times for trade and trade policy. Within the EU, Germany is well placed to make the case that a new trade deal for Africa is in everyone's interest.

David Luke is currently Professor in Practice and Strategic Director at the Firoz Lalji Institute for Africa at the London School of Economics and Political Science (LSE). His analysis draws upon his recent edited book, *How Africa Trades*.

Echte Partnerschaft: Was unsere Wirtschaftsbeziehungen mit Afrika zukunftsfähig macht

Sabine Dall'Omo

Joint Futures 21, 07.11.2023

Der afrikanische Kontinent ist ein wesentlicher Partner für die politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen der Zukunft. Die Zusammenarbeit bietet Chancen in Bereichen wie Rohstoffe, grüne Energie und Fachkräfte. Die Vorsitzende des Afrika-Vereins der deutschen Wirtschaft Sabine Dall'Omo zeigt auf, welche konkreten Angebote es jetzt braucht.

Systemwettbewerb – in einer Zeit, in der diese Themen unsere politische und wirtschaftliche Agenda bestimmen, wird die Notwendigkeit einer tieferen Partnerschaft mit den Staaten des afrikanischen Kontinents immer offensichtlicher. In Anbetracht der wirtschaftlichen Dynamik und Innovationskraft, seiner wachsenden Bevölkerung – 2050 wird mehr als jeder vierte Mensch in Afrika leben – und seines Ressourcenreichtums ist der afrikanische Kontinent ein unverzichtbarer Partner in unserer unmittelbaren Nachbarschaft.

Viele der 54 afrikanischen Staaten haben sich in den vergangenen Jahrzehnten stark gewandelt. So gibt es ein signifikantes Arbeitskräftepotenzial mit einer ehrgeizigen, jungen Generation sowie hohe Wachstumsraten. Als Beispiele gelten etwa Ruanda, Côte d'Ivoire, DR Kongo, Botswana oder Äthiopien. Basis der deutschen Afrikapolitik ist jedoch oftmals noch ein undifferenziertes und überholtes Afrikabild: Besonders in der medialen Berichterstattung liegt der Fokus auf den Krisen und Konflikten, wie zuletzt etwa in Niger und Burkina Faso. Das spiegelt sich in den Formen der Zusammenarbeit mit Afrika wider, mit einem Fokus auf Krisenintervention und Entwicklungszusammenarbeit. Wirtschaftspartnerschaft tritt in den Hintergrund. Wir sollten unser Afrikabild überdenken und die unterschiedlichen, sehr komplexen Realitäten auf dem Kontinent als Grundlage der deutschen Afrikapolitik nehmen.

Wenn wir unsere Interessen im globalen Wettbewerb wirkungsvoll verfolgen, Fachkräfte anziehen oder unsere Märkte diversifizieren wollen, brauchen wir neue Partner und können diese auf dem afrikanischen Kontinent finden. Ein größeres Investment wird nicht zuletzt von afrikanischer Seite erwartet.

Potenziale der Zusammenarbeit gibt es reichlich

Von zentraler Bedeutung für den afrikanischen Kontinent sind bessere wirtschaftliche Perspektiven durch Wachstum, Schaffung von Arbeitsplätzen, Industrialisierung, Diversifizierung der Volkswirtschaften und eine stabile Energieversorgung. Zudem ist der Aufbau leistungsfähiger Gesundheitssysteme und die Qualifizierung von Fachkräften von großer Bedeutung. Besonders attraktiv sind hierzu Investitionsmöglichkeiten in Feldern wie Industrie, Energie und Bildung, welche mittelfristig zum wirtschaftlichen Erfolg von Unternehmen beitragen können. Angesichts dieser Chancen können deutsche Unternehmen erheblich mehr beitragen als bisher.

Ein weiteres Handlungsfeld könnte die verstärkte Zusammenarbeit im Bereich kritischer Rohstoffe und Seltener Erden sein. Neben China und Russland hat der afrikanische Kontinent die größten Rohstoffreserven der Welt. Um die Energiewende in Deutschland, Europa und Afrika erfolgreich umzusetzen, sind wir auf die Rohstoffe des afrikanischen Kontinents angewiesen. Bisher werden diese oftmals nur abgebaut – leider unter teils menschenunwürdigen Bedingungen – und eine Weiterverarbeitung findet nur sehr selten vor Ort statt. Um von einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung des Rohstoffsektors stärker

profitieren zu können, müssen zumindest erste Schritte der Wertschöpfungskette angesiedelt werden. Erste Ansätze sind beispielsweise das Verbot des Exports von unverarbeitetem Lithium aus Simbabwe oder die Absichtserklärung Sambias und der DR Kongo, gemeinsame Lieferketten für eigene Batterieproduktionen aufzubauen. So sollen das eigene Wirtschaftswachstum angekurbelt, Arbeitsplätze geschaffen und die Arbeitsbedingungen und -sicherheit verbessert werden.

Afrika verfügt zudem über reichlich Sonnen-, Wind- und Wasserkraftressourcen. Diese würden ausreichen, um den Energiebedarf des Kontinents zu decken und darüber hinaus Europa zu versorgen. Deutsche Unternehmen können als Partner fungieren, indem sie ihr Fachwissen und ihre Technologien und Anlagen einbringen.

Auch das Thema Fachkräfte sollte eine wichtige Rolle in der Zusammenarbeit mit Afrika spielen, denn es stellt sowohl in Deutschland als auch für Aktivitäten in afrikanischen Märkten eine echte Herausforderung dar. Die junge afrikanische Bevölkerung bietet immenses Potenzial, um den lokalen Arbeitskräftebedarf deutscher Firmen zu decken. Dazu müssten aber die Möglichkeiten zur Absolvierung einer Berufs- oder Hochschulausbildung von Afrikaner*innen in Deutschland ausgeweitet und flexiblere Ein- und Ausreisegelungen für afrikanische Fachkräfte umgesetzt werden. Vor diesem Hintergrund hat der Afrika-Verein der deutschen Wirtschaft jüngst ein Positionspapier mit derartigen Vorschlägen und Ideen veröffentlicht.

Was erwarten die Unternehmen von der Bundesregierung?

Bundeskanzler Olaf Scholz hat in seiner Amtszeit bereits vier Afrika-Reisen zusammen mit deutschen Wirtschaftsdelegationen absolviert. Diese Form der Wirtschaftsdiplomatie hilft deutschen Firmen, und sie sendet nach innen und außen wertvolle Signale. Noch wichtiger wäre es jedoch, diese politischen Bemühungen auch auf ministerialer Ebene stärker zu flankieren. Wirtschaftsdiplomatie und politische Flankierung sind zentral, um Unternehmensprojekte in afrikanischen Ländern besser zu unterstützen. Dabei sollten zukünftig die vor Ort ansässigen Unternehmen besser eingebunden werden.

Für ein größeres unternehmerisches Engagement in Afrika ist außerdem der Zugang zu Kapital und Garantieinstrumenten zur Risikoabsicherung unverzichtbar. Staatliche Instrumente wie unter anderem Exportkreditgarantien („Hermesdeckungen“) gibt es hierfür bereits. Diese führen in der empirischen Betrachtung zu Beschäftigungseffekten und werden von privatwirtschaftlicher Seite nachgefragt. Um international konkurrenzfähig zu bleiben, müssen jedoch die Konditionen für Exportkreditgarantien nachjustiert werden. Als Maßstab sollten hierbei die günstigsten gewährten Konditionen anderer OECD-Staaten dienen.

Auch bei den staatlichen Investitionsgarantien gibt es Verbesserungsbedarf. Um Investitionen in afrikanischen Staaten zu fördern, schlagen wir vor, neben den aktuell abgesicherten politischen Risiken auch ausgewählte wirtschaftliche Risiken zu decken. Die jüngst vorgestellten Sektorleitlinien im Rahmen der klimapolitischen Strategie der Bundesregierung sind mit Blick auf erneuerbare Energieprojekte wesentliche Verbesserungen. Andere ebenfalls bedeutende Branchen bleiben jedoch bisher noch außen vor. Hier wünschen wir uns eine Ausweitung. Denn das Ziel einer Diversifizierung der Wirtschaft kann aus unserer Sicht nur dann wirklich erreicht werden, wenn Afrika über alle Sektoren hinweg eine stärkere Visibilität erreicht.

Auch wäre es sinnvoll, von Finanzierungsinstrumenten anderer europäischer Länder, die erfolgreich auf dem afrikanischen Kontinent sind, zu lernen. So hat beispielsweise das Wirtschaftsministerium mit dem Vorschlag für den sogenannten Wirtschaftsfonds Afrika ein Soft Loan-Programm der Oesterreichischen Kontrollbank AG (OeKB) aufgenommen und an deutsche Verhältnisse angepasst. Mit dem Wirtschaftsfonds Afrika sollen

förderungswürdige deutsche Exporte nach Afrika durch günstigere Kreditbedingungen und Zuschusselemente unterstützt werden. Bisher ist jedoch die finanzielle Ausgestaltung und Umsetzung noch nicht finalisiert.

Taten statt Ankündigungen

In seiner Rede bei der UN-Generaldebatte im September hat der Außenminister Togos, Robert Dussey, deutlich gemacht, was viele Afrikaner*innen leid sind: Die afrikanische Jugend sei des westlichen Paternalismus müde. Afrikanische Länder wollen keine Bevormundung. Sie wollen eine Partnerschaft. Und wir haben vieles im Angebot, um ein guter und verlässlicher Partner zu sein. Um zu zeigen, dass wir es ernst meinen, sollten wir uns stärker engagieren, statt zu moralisieren. Wir sollten unseren Ankündigungen Taten folgen lassen. Und wir sollten erkennen, dass der afrikanische Kontinent nicht nur wirtschaftlich von großer Bedeutung für Deutschland und Europa ist, sondern auch geopolitisch.

Sabine Dall'Omo ist seit April 2023 Vorsitzende des Afrika-Verein der deutschen Wirtschaft. Sie ist seit mehr als dreißig Jahren bei der Siemens AG tätig und ist derzeit Chief Executive Officer (CEO) und Vorstandsmitglied von Siemens in Südafrika.

Wie mehr wirtschaftliches Engagement deutscher Unternehmen in afrikanischen Märkten gelingen kann

Tara Méité und Heiko Schwiderowski

Joint Futures 23, 14.11.2023

Angesichts des großen Interesses deutscher Unternehmen an diversifizierten Beschaffungs- und Absatzmärkten, diskutieren Tara Méité und Heiko Schwiderowski in diesem Blogartikel die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, unter denen eine erfolgreiche Zusammenarbeit gelingen kann.

Die deutsche Wirtschaft steht derzeit vor der großen Herausforderung, ihre Lieferketten neu auszurichten. Das „De-Coupling“ von Russland und „De-Risking“ von China führt dazu, dass Märkte verstärkt in den Blickpunkt geraten, die bisher eine eher marginale Rolle bei hiesigen Unternehmen gespielt haben.

Zukunft der Zusammenarbeit mit afrikanischen Märkten

Mit dem breiten Zukunftsfeld der sozialen ökologischen Transformation ist der bedeutendste Schwerpunkt gesetzt. Nicht zuletzt aus diesem Grund steht das kürzlich angestrebte Milliardenprojekt in Namibia, bei dem mit Unterstützung deutscher Unternehmen grüner Wasserstoff produziert werden soll, unter besonderer Beobachtung. Darüber hinaus wird mit deutscher Beteiligung in Angola an der Lieferung nachhaltiger Energieträger auf Wasserstoffbasis nach Deutschland und Europa ab dem Jahr 2024 gearbeitet. Ägypten und Marokko rücken wiederum wegen guter Produktionsbedingungen für grünen Wasserstoff und aufgrund resilienter Transportrouten nach Europa in den Fokus.

Fragen wir bei unseren afrikanischen Partnerinnen und Partnern nach, rückt eine Branche in den Vordergrund, die auf unserem Nachbarkontinent nach wie vor die mit Abstand größte Anzahl von Arbeitsplätzen stellt: die Landwirtschaft. Potentiale ergeben sich für deutsche Unternehmen nicht nur bei der Bereitstellung technischer Lösungen und der Lieferung von Maschinen für moderne Anbau- und Bewässerungsmethoden. Auch für die Verarbeitung von Lebensmitteln vor Ort sowie für den Import (verarbeiteter) landwirtschaftlicher Erzeugnisse verbessern sich die Aussichten stetig. Dazu tragen unter anderem Projekte der deutschen Entwicklungszusammenarbeit bei, wie zum Beispiel das Import Promotion Desk. Sei es mit Blick auf die Getreideproduktion, wie etwa Reis, Mais und Weizen, oder im Bereich der Fischereiwirtschaft – spannende Entwicklungen wie diese verfolgen wir unter anderem in Südafrika, Nigeria, Äthiopien und Tansania.

Einen besonderen Schwerpunkt der afrikanisch-deutschen Zusammenarbeit sollte die Afrikanische Freihandelszone (AfCFTA) bilden. Diese wird nur dann ihr gesamtes Potenzial entfalten können, wenn nicht nur Zölle- und Zollbürokratie abgebaut werden. Vielmehr muss die Infrastruktur zwischen den afrikanischen Ländern ausgebaut werden, wobei sich hierbei auch für deutsche Unternehmen neue Chancen ergeben: Innerhalb der Europäischen Union (EU) ist Deutschland bereits der zweitgrößte Exporteur sowie der drittgrößte Importeur von Waren und Dienstleistungen in und aus der AfCFTA. Sollte diese vollständig auf multilateraler Ebene realisiert werden und ihre nicht-tarifären Barrieren gegenüber Drittstaaten aufheben, ergäbe sich laut optimistischer Szenarien ein Wachstum des deutschen Exportvolums von bis zu 30 Prozent.



Ebrahim Patel (Südafrika) im Gespräch mit seinem Amtskollegen Bundeswirtschaftsminister Robert Habeck während des vierten German-African Business Summit (GABS) 2022. © picture alliance / dpa | Bernd von Jutrczenka

Unterstützung durch die Bundesregierung

Nachdem die globalen Lieferbeziehungen durch die Corona-Pandemie empfindlich gestört wurden, kommen mit dem Angriffskrieg auf die Ukraine sowie der Anhebung des Leitzinses der amerikanischen Notenbank und der Europäischen Zentralbank (EZB) erhebliche Herausforderungen auf die Weltwirtschaft zu. Deutsche Unternehmen teilen uns verstärkt mit, dass ihr internationales Geschäft derzeit von Unsicherheiten geprägt ist. Sie arbeiten deshalb an resilienteren Lieferketten sowie an diversifizierten Beschaffungs- und Absatzmärkten. Afrikanische Partnerländer spielen hierbei für Deutschland angesichts der aktuellen energiestrategischen Verschiebungen und geopolitischer Überlegungen eine zentrale Rolle, die nicht auf migrationsrelevante Themen beschränkt ist. Nicht zuletzt aufgrund unserer eigenen Rohstoffsicherheit und der gemeinsamen Klimaziele gilt es hier attraktive Kooperationsangebote zu intensivieren. Diese sollten auch die Bemühungen der afrikanischen Regierungen um mehr lokale Wertschöpfung und Arbeitsplätze für ihre junge Bevölkerung unterstützen.

Wir freuen uns deshalb, dass viele deutsche Ministerien eine Zusammenarbeit mit afrikanischen Ländern anstreben oder diese weiterentwickeln wollen. Zielführend wäre aus unserer Sicht, wenn all dies unter dem Dach einer Gesamt-Afrikastrategie der Bundesregierung geschehen würde. Die Schwerpunkte dieser Strategie sollten nicht nur unter Einbeziehung von Akteursgruppen in Deutschland ermittelt werden. Wichtig ist es, dass auch der immer wieder hervorgehobenen „Partnerorientierung“ Rechnung getragen wird. Wird dieser Ansatz konsequent umgesetzt, wird sich der Ausbau von Handel und Investitionen als Hauptschwerpunkt der afrikanisch-deutschen Beziehungen herauskristallisieren. Die verschiedenen Instrumente der deutschen Außenwirtschaftsförderung und der Entwicklungszusammenarbeit sollten konsequent hierauf ausgerichtet sein.

Ressortübergreifende Zusammenarbeit

Aus Sicht der deutschen Wirtschaft ist es ein positives Signal, dass sich viele Bundesministerien auf dem afrikanischen Kontinent engagieren. Neben der Außenwirtschaftsförderung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) und der

Entwicklungszusammenarbeit des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) befassen sich auch das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) sowie das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) und das Auswärtige Amt (AA) mit Themen, die für die deutsche Wirtschaft ebenso relevant sind wie für eine nachhaltige Entwicklung der afrikanischen Länder.

Besonderes Augenmerk wird in diesem Zusammenhang auf die berufliche Bildung für die afrikanischen Märkte, auf den Themenkomplex der Fachkräftesicherung, auf die Modernisierung der afrikanischen Landwirtschaft sowie auf Energiepartnerschaften und Klimaschutzinitiativen gelegt. Allerdings halten wir eine starke ressortübergreifende Zusammenarbeit und Abstimmung angesichts aktueller Einsparungen vieler Bundesministerien für besonders wichtig, zumal keines dieser Themen isoliert voneinander vorangetrieben werden kann.

So können etwa die Energiepartnerschaften einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, die Energieversorgung in den afrikanischen Ländern voranzubringen, aber auch Engpässe hierzulande abzumildern. Besondere Aufmerksamkeit verdient das Großprojekt in Namibia zur Produktion von grünem Wasserstoff. Die sozio-ökonomischen Auswirkungen für das geografisch große, angesichts von ca. 2,5 Millionen Einwohner*innen eher kleine Land, sind enorm. Der Bedarf an ausgebildeten Fachkräften ist sehr groß. Für viele Beobachter stellt sich insbesondere bei diesem Projekt die Frage, ob es gelingt, aus der von der Bundesregierung angestrebten ökologischen Transformation einen Gewinn für alle Beteiligten zu generieren. Für eine abschließende Bewertung ist es noch zu früh.

Erfolgreiche Zusammenarbeit mit afrikanischen Partnern

Damit eine erfolgreiche Zusammenarbeit mit afrikanischen Partnern gelingen kann, müssen wir in der Lage sein, einen kontinuierlichen, engen Austausch der relevanten politischen und wirtschaftlichen Akteure zu ermöglichen. Dieser sollte unter anderem durch hochrangige Gipfeltreffen und Staatsbesuche unter Einbeziehung von Wirtschaftsdelegationen ermöglicht werden, die sowohl kleine und mittelständische als auch große Unternehmen umfassen.

Damit anschließend langfristiges wirtschaftliches Engagement entstehen kann, müssen darüber hinaus die Förderinstrumente der Bundesregierung auf die Bedürfnisse der deutschen Unternehmen mit Interesse an einer Exportfinanzierung – auch im Bereich der „Small Tickets“ – oder an Investitionen vor Ort angepasst sein und mehr Flexibilität bieten. Bessere Bedingungen hinsichtlich des Selbstbehalts im Schadensfall sowie risikomitigierende Instrumente müssen für deutsche Unternehmen insbesondere angesichts der wettbewerbsverzerrenden Wirkung anderer Technologieanbieter attraktivere Anreize bieten.

Angesichts des großen Interesses deutscher Unternehmen an diversifizierten Beschaffungs- und Absatzmärkten stellen die richtigen politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen eine wichtige Voraussetzung für mehr wirtschaftliches Engagement deutscher Unternehmen in afrikanischen Märkten dar.

Tara Méité ist seit 2022 Referatsleiterin Afrika bei der DIHK DEinternational, Holding des globalen Netzwerks von Vetriebsgesellschaften der Auslandshandelskammern. Heiko Schwiderowski verantwortet als Referatsleiter den Regionalbereich Subsahara-Afrika der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK).

A Catalyst for Transformation: Exploring Germany and Africa's Joint Venture for Private Sector Development

Edward K. Brown

Joint Futures 36, 09.01.2024

Private sector investments play a pivotal role in the economic transformation of the African continent. Edward K. Brown highlights three key areas for Germany to further catalyze Africa's growth: green industrialization, skills development, and trade facilitation.

A vibrant and dynamic private sector is crucial to economic transformation in Africa. Nurturing a competitive private sector including a good mix of foreign direct investment and local entrepreneurship is fundamental to fostering innovation, stimulating growth, and creating jobs.

Across the continent, the challenges of private enterprises are many and well known – from weak and inconsistent policy and regulatory regimes to poor infrastructure and fragmented markets often operating in the informal sectors of the economy and political economy issues that directly and indirectly impact the private sector. For domestic entrepreneurs/firms, an underdeveloped and sometimes unorganized small- and medium-sized enterprise (SME) ecosystem marked among others by insufficient sources of the needed finance, especially in patient capital, limits investment. This constrains growth and integration into global value chains.

Addressing these challenges would be key to unlocking economic dynamism and stimulating inclusive and resilient economic development on the continent. Recognizing this, Germany has been at the forefront of supporting private sector development in Africa through various initiatives including BMZ/GIZ programmes on entrepreneurship and active support for EU programmes such as the Global Gateway. Germany's backing of the G20 Compact with Africa (CwA) since 2017 underscores commitment to fostering economic cooperation towards reforming the macroeconomic, business and financial environment for investment.

Proposed reforms highlighted in the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ)'s Africa Strategy emphasize future cooperation with Africa, particularly in the areas of trade, private sector investment and innovation. Recognizing the significant challenges arising from a rapidly growing population, the strategy also prioritized employment and enhanced economic participation.

In sum, Germany's support for private sector development is fitting but more can be done. In this blog post I explore three critical areas where Germany's investment and strategy in Africa could help fortify the fundamental pillars of SME growth in Africa's economic transformation journey. I argue that Germany is well-positioned to play a strategic role in supporting private sector development in Africa, by leveraging its strong industrial base, technological expertise, and commitment to sustainable development in three areas: (a) supporting ongoing efforts on green industrialization and just energy transition on the continent; (b) facilitating skills development and knowledge transfers between Germany and strategic sectors on the continent; and (c) facilitating trade and Africa's regional integration and collaboration.

Supporting Green Industrialization and a Just Energy Transition

The average cost of reducing emissions in developing economies, including Africa, is estimated by the International Energy Agency (IEA) to be about half that of advanced economies. This emphasizes that while all nations must strive to decrease emissions, investing in clean energy in Africa stands out as an especially cost-effective approach to combatting climate change. Supporting African countries in tackling climate change, prioritizing the implementation of the Nairobi Declaration adopted by the recently held African Climate Summit will be a good starting point. Beyond that, given that Germany is far ahead in green energy development and transitioning, the country should be a strong proponent of supporting African governments in aligning their industrial policies towards climate-positive green investments, particularly in the field of new adaptation and mitigation technologies. Large-scale impact on the continent will require reinforcing regional power pools –whose establishment has been significantly constrained by funding –for greater regional integration. Germany, renowned for its leadership in industrial development and renewable energy, should leverage its expertise to advocate for and support African governments in transitioning toward climate-positive green industrialization. This includes creating incentives for German companies to invest in solar, wind, and geothermal energy projects across Africa, providing both financial and technical assistance, development of new technologies and applications and local processing of merchandize exports. Germany, as a leading manufacturing nation, can play a strategic role in assisting Africa's manufacturing sector, particularly labour-intensive agricultural processing, precision technology, and job creation for the growing population of unemployed youth on the continent. Facilitating meaningful partnerships between German firms and local firms to develop sustainable infrastructure, such as green buildings, energy-efficient transportation systems, and sustainable waste management solutions will go a long way to catalyse the green industrialization process of the continent. In all this, it is imperative to recognize the significance of local perspectives and ownership. This will help Germany forge lasting partnerships with African governments and local communities in a bid to understand their needs, and co-create solutions that align with each country's unique challenges while fostering shared ownership and collaborative frameworks.

Enabling Skills Development and Technological Upgrading

In a rapidly evolving digital landscape, Germany can facilitate capacity building and technological advancement in Africa. By supporting reforms in Technical and Vocational Education and Training (TVET) programmes, Germany can provide tailored technical assistance to African countries in modernizing their TVET programmes, aligning them with current industry and global demands and emerging technologies under the third and fourth industrial revolutions. Collaborations between German technical institutions and African technical and vocational institutions to facilitate knowledge exchange, curriculum development, and student exchange programs will be a major conduit to facilitate the process. Simultaneously, through partnerships with the private sector, particularly in technology upgrading for Small and Medium-sized Enterprises (SMEs), Germany can foster knowledge transfers and boost linkages with the local economy and increasing production, thus reducing import dependence, and enhancing competitiveness. In the face of massive youth bulge, rapid digital transformation, and the massive drive for entrepreneurship and job creation in many African economies, the continent's demand for knowledge transfer remains high. Germany could leverage this wave by providing targeted training programmes for workers and entrepreneurs in SMEs in key priority sectors. However, to avoid the pitfalls of similar past projects, it will be crucial to draw lessons from those projects and to understand the political

economy issues such as the intricate and dynamic governance challenges, elite capture and equity and inclusiveness challenges. For example, selection of beneficiaries, geographical location of projects, as well as societal and cultural factors could hinder the effective implementation of training programs in SMEs.

Facilitating Trade and Africa's Regional Integration

To maximize Africa's economic potential, Germany should champion the harmonization of EU trade policies for Africa with the African Continental Free Trade Area (AfCFTA)'s rules of origin, tariff reduction schedules, and non-tariff barriers reduction commitments. These new trade policies should be equitable and considerate of the growing needs of industries in both Germany and the continent. Instead of dealing with African countries bilaterally, drawing inspiration from the EU's model, Germany should adopt a regional approach to trade on the continent by supporting the delivery of regional public goods to foster intra-African trade and access to crucial elements within of regional value chains within African regional blocs. This shift would strengthen the Africa-German partnership, enhance SME competitiveness, and ultimately contribute to job creation, skill enhancement, and the reduction of transcontinental migration of unskilled labour. Additionally, leveraging Germany's trade experience to support Africa in negotiating treaties and expanding markets can remove trade barriers that make it difficult for African companies to export their goods and services to Germany and other European countries. Finally, the continent needs a lot of support in leveraging fast growing services trade for Africa's economic transformation, which offers possibilities to expand the continent's digital economy and to exploit Africa's comparative advantage in renewable energy.

Conclusion

The symbiotic relationship between Germany and Africa's economic evolution hinges on not only successful traditional government-to-government partnerships but robust and meaningful private sector collaborations. Germany's proactive initiatives and support have laid a solid foundation, yet there is immense scope for deeper engagement beyond what currently pertains. By championing green industrialization, nurturing skills development, and aligning trade policies with the AfCFTA protocols, Germany can boost a mutually beneficial partnership with the continent, fostering prosperity and sustainable growth. But in doing so, it is important to be conscious of and be ready to navigate the intricate governance challenges and the social-cultural contexts as described earlier. All these significantly influence economic collaborations and must be navigated adeptly to realize the full potential of this partnership for both Germany and Africa.

Dr Edward K. Brown is a Senior Director, Research & Policy Engagements at the African Center for Economic Transformation (ACET). He has more than 35 years of experience in international development and public policy, half of which were spent at the World Bank.

Eine nachhaltige Rohstoffaußenpolitik gegenüber Afrika

Meike Schulze und Melanie Müller

Joint Futures 38, 18.01.2024

Meike Schulze und Melanie Müller argumentieren in diesem Joint Futures Beitrag, dass die Bundesregierung eine nachhaltige Rohstoffaußenpolitik gegenüber Afrika gestalten sollte, die das Ziel hat, langfristige industrielle Partnerschaften aufzubauen.

Die zunehmende US-chinesische Rivalität sowie der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine haben internationale Handelsbeziehungen stark politisiert. Daher verfolgen Deutschland und die Europäische Union (EU) derzeit entschlossen das Ziel, die eigene wirtschaftliche Handlungsfähigkeit zu stärken. Dafür wird unter anderem die Diversifizierung von Handelsbeziehungen vorangetrieben, um hohe Abhängigkeiten von kritischen Partnern zu reduzieren. Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei mineralischen Rohstoffen, deren Bedarf für die grüne und digitale Transformation hoch ist. Als wichtigster globaler Anbieter vieler Rohstoffe, Raffinade- und Zwischenprodukte dominiert China diese Lieferketten.

Die nachhaltige Sicherung des deutschen Rohstoffbedarfs stellt eine Herausforderung dar und sollte deshalb ein Schwerpunkt der deutschen Afrikapolitik sein. Denn Vorkommen mineralischer Rohstoffe in afrikanischen Ländern sind von besonderem strategischem Interesse – nicht nur für die Bundesrepublik. In einem Umfeld geopolitischer Konkurrenz und steigender Nachfrage können und werden mineralreiche afrikanische Länder ihre Partner sorgfältig auswählen, und dabei wirtschaftliche Überlegungen sowie industrielle Entwicklungspotentiale in den Vordergrund stellen. Die Bundesregierung sollte daher eine strategische Rohstoffaußenpolitik entwickeln, die darauf abzielt, langfristige industrielle Partnerschaften aufzubauen.

Dies erfordert eine deutliche Intensivierung des deutschen und europäischen Engagements in afrikanischen Rohstoffsektoren, auch weil erhebliche Risiken im Hinblick auf Umwelt- und Menschenrechte adressiert werden müssen. Umfassende Standardsetzung und eine effektive Rohstoffgovernance liegen häufig auch im Interesse afrikanischer Partnerländer, weil Anforderungen von Investoren und anderen gesellschaftlichen Akteuren steigen und dies damit eine Voraussetzung für die Realisierung industrieller Strategien ist. Möchten die Bundesregierung und die EU als attraktive Partner auftreten, bedarf es jedoch stärkerer Dialog- und Verhandlungsbereitschaft seitens Europas, konkreter Zusagen für die Umsetzung von Projekten sowie Unterstützung bei der Standardumsetzung.

Interessensbasierte Rohstoffaußenpolitik: Attraktive Kooperationsangebote kreieren

In einem zunehmend konfliktiven internationalen Umfeld gewinnt die Rohstoffpolitik verstärkt an außenpolitischer Bedeutung. Dabei öffnet sich ein „window of opportunity“ für eine intensivierte Zusammenarbeit zwischen den Kontinenten: Während Deutschland und die EU ihre Rohstoffversorgung sichern wollen, streben mineralreiche afrikanische Länder danach, ihre Rohstoffvorkommen strategisch zu nutzen und neue, gewinnbringende Kooperationen zu etablieren.

Die Bundesregierung muss hierfür attraktive Kooperationsangebote unterbreiten. Denn für viele afrikanische Staaten hat der Export unverarbeiteter Rohstoffe bisher nicht zur gewünschten Erhöhung von Wohlstand geführt. Daher versuchen sie, bei Verhandlungen internationaler Handels- und Kooperationsabkommen finanzielle und technische Unterstützung für den Aufbau lokaler Industrien sowie die dafür notwendige Energie- und

Transportinfrastruktur zu sichern. Ziel ist es, sich in globale Wertschöpfungsketten zu integrieren und Potentiale für die Erhöhung von Wertschöpfung zu nutzen. Insbesondere Länder mit kritischen Rohstoffvorkommen sind sich ihrer strategischen Position bewusst, so beispielsweise die Demokratische Republik Kongo (DRC) mit den weltweit größten Kobaltreserven – ein zentraler Rohstoff für die Batterieproduktion.

Einige Länder haben handelsprotektionistische Maßnahmen verstärkt. Beispiele hierfür sind das Exportverbot von unverarbeitetem Kobalt in der DRC oder Lithium in Namibia und Simbabwe. So sollen industriepolitische Strategien zunächst weiterentwickelt und Projekte im Rohstoffsektor, beziehungsweise an diesen anknüpfend, umgesetzt werden. Die Afrikanische Union (AU) ist auf kontinentaler Ebene ebenfalls stärker aktiv und entwickelt aktuell die African Green Mineral Strategy. Das Ziel ist es, Potentiale für die Inwertsetzung des Bergbausektors afrikanischer Länder zu heben, sowie den Aufbau regionaler Wertschöpfungsketten zu unterstützen.

Afrikanische Länder navigieren das bestehende geopolitische Umfeld zunehmend strategisch, um Kooperationspartner und Finanziers für ihre Ambitionen zu gewinnen. Die chinesische Regierung sagte während des BRICS-Summit im Oktober 2023 zu, ihre Unterstützung für Afrikas Industrialisierungsvorhaben zu erhöhen. Auch die Vereinigten Staaten sind in afrikanischen Rohstoffsektoren aktiver geworden, um unabhängiger von chinesischen Importen zu werden. Ende 2022 sagte die US-Regierung beispielsweise ihre Unterstützung für den Aufbau eines regionalen Batterieclusters in Sambia und der DRC zu, das die amerikanische Industrie unmittelbar beliefern soll.

In Anbetracht des eigenen strategischen Interesses gerät die deutsche Bundesregierung immer stärker unter Zugzwang. Tatsächlich sollte sie ihr Partnerschaftsangebot gegenüber rohstoffreichen afrikanischen Ländern nachschärfen. Dies erfordert nicht nur aktive diplomatische Bemühungen, sondern auch die Stärkung des außenwirtschaftlichen Auftretens Deutschlands. Für ein wirkungsvolles deutsches Auftreten ist es entscheidend, nicht ausschließlich die eigenen wirtschaftspolitischen Interessen zu fokussieren, sondern auch die lokalen und regionalen Strategien der afrikanischen Partner zu beachten. Darüber hinaus trägt die Bereitschaft zu langfristigen Zusagen für gemeinsame industrielle Projekte dazu bei, die Attraktivität deutscher Angebote zu erhöhen.

Für diese Art der Kooperation ist es entscheidend, konkrete Geschäftsfälle zu identifizieren und deutsche Unternehmen für aktive Beteiligungen zu gewinnen. Wegweisend wäre eine stärkere vertikale Integration deutscher Leitfirmen sowie die Planung gemeinsamer industrieller Cluster, beispielsweise im Rahmen der Batterieproduktion oder grünen Wasserstoffs – wie im kürzlich angestoßenen Projekt in Namibia. Ein überzeugender Faktor für deutsche Partnerländer könnte die Aussicht auf neue Arbeitsplätze und Technologietransfer sein, was langfristig Potentiale für staatliche Einnahmen und wirtschaftliche Entwicklung bietet.

Nachhaltigkeitsstandards mit außenpolitischer Wirkung

Auch umwelt- und menschenrechtliche Standards in Lieferketten spielen für die deutsche Außenpolitik und den Aufbau industrieller Partnerschaften eine zunehmende Rolle. Deutschland und die EU setzten in den vergangenen Jahren eine Reihe von Regulierungen um. Hierzu gehören sowohl das bereits verabschiedete deutsche Lieferkettengesetz (LkSG) als auch das geplante europäische Gesetz zu unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten (CSDDD). Hinzu kommen klimabezogene Gesetze, wie der Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM). All diese Regelungen betreffen sowohl den Rohstoffsektor als auch daran gekoppelte Produktionsprozesse in afrikanischen Ländern direkt.



DR Kongo, 2021: Goldgräber*innen bei der Arbeit in der ostkongolesischen Bergbaustadt Kamituga.
© picture alliance / ASSOCIATED PRESS | Moses Sawasawa

Allerdings stoßen Gesetze mit extraterritorialer Wirkung teilweise auf Widerstand bei afrikanischen Regierungs- und Wirtschaftsvertreter*innen, die sie als Ausdruck eines europäischen Protektionismus bewerten und im Konflikt mit ihren eigenen Industrialisierungsambitionen sehen. Sie lehnen die Etablierung von Standards dabei nicht kategorisch ab. Tatsächlich bestehen vielerorts ambitionierte Ziele, um Investoren gerecht zu werden und somit die Grundlage zur Steigerung lokaler Wertschöpfung zu schaffen. In etablierten Bergbauländern wie Südafrika oder Sambia besteht beispielsweise bereits eine umfassende Nachhaltigkeitsgesetzgebung. Herausforderungen liegen eher bei deren Implementierung. Hinzu kommt in vielen Ländern gesellschaftlicher Druck. Denn immer mehr vom Bergbau betroffene Gemeinden fordern von Bergbauunternehmen eine „social license to operate“ ein: Bergbauprojekte müssen im Einklang mit lokalen Interessen stehen.

Auf diplomatischer Ebene gilt es, Dialog- und Aushandlungsprozesse zu stärken, um die Perspektiven produzierender Länder besser einzubeziehen und Herausforderungen bei der Um- und Durchsetzung von Standards frühzeitig begegnen zu können. Nur so können Deutschland und die EU die Bedenken afrikanischer Länder bezüglich steigender Hürden für die Integration in europäische Lieferketten ernst nehmen und diesen angemessen begegnen. Rohstoffkooperationen müssen dafür umfassend ausgestaltet und durch kontextsensible begleitende Maßnahmen, wie die Unterstützung emissionsarmer Energieerzeugung oder die Einrichtung menschenrechtlicher Ombudsstellen, gestärkt werden.

Ausblick & Politikempfehlungen

Auf dem afrikanischen Kontinent findet die Bundesregierung geeignete neue Rohstoffpartner. Um erfolgreich zusammenzuarbeiten, sollte sie eine interessenbasierte Rohstoffaußenpolitik verfolgen, die sowohl die deutschen Zielsetzungen der Versorgungssicherheit und Nachhaltigkeit als auch afrikanische industriepolitische Ambitionen und den Wunsch nach lokaler Wertschöpfung berücksichtigt.

Dafür sollte die Bundesregierung erstens in mineralreichen afrikanischen Staaten präsent auftreten, durch regelmäßige Austausche zum Rohstoffsektor auf Arbeitsebene und die Stärkung deutscher Institutionen vor Ort. Austauschformate sollten darauf abzielen, gemeinsame Projekte auszumachen und deren Umsetzung voranzubringen. Mit solch einer Strategie geht zweitens eine Schwerpunktverschiebung des deutschen Engagements im

Rohstoffsektor einher: der Fokus sollte sich von der Entwicklungszusammenarbeit auf Formen der Kooperation verlagern, die sich auf die Umsetzung wirtschaftlicher und industrieller Projekte konzentriert. Für eine erfolgreiche Implementierung muss die Rolle der Außenwirtschaftsförderung durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Klima (BMWK) gestärkt werden, um deutsche privatwirtschaftliche Akteure für langfristige Investitionen und Zusammenarbeit in Projekten zu gewinnen. Eine solche Strategie muss auch weiterhin engmaschig entwicklungspolitisch begleitet werden, insbesondere im Bereich der Standardsetzung und -umsetzung.

Die Bedeutung der EU in der Rohstoffpolitik wächst. Nicht nur werden Nachhaltigkeitsstandards in Lieferketten auf EU-Ebene gemeinsam verhandelt. Auch die Europäische Kommission setzt sich ambitioniert dafür ein, die Resilienz mineralischer Lieferketten zu stärken. Dabei dient der derzeit verhandelte Critical Raw Materials Act (CRMA) dazu, eine europäische Strategie zu verstetigen. Die Bundesregierung sollte sich jedoch auch über die eigene Rohstoffsicherung hinaus zu gemeinsamen Vorhaben verpflichten, da sie die Diversifizierung im Rohstoffsektor kaum eigenständig bewerkstelligen kann. Über den Weg europäischer Kooperation kann die Bundesregierung afrikanischen Partnern attraktive Angebote machen, die im starken geopolitischen Wettbewerb konkurrenzfähig sind.

Dr. Melanie Müller leitet das Projekt „Forschungsnetzwerk Nachhaltige Globale Lieferketten“ und ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Afrika und Mittlerer Osten an der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Meike Schulze ist Gastwissenschaftlerin im Projekt „Forschungsnetzwerk Nachhaltige Globale Lieferketten“ an der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).

Exploitive Mineral Extraction in the DRC Must Stop

Gilbert Dhego

Joint Futures 46, 15.02.2024

In its economic relations with the Democratic Republic of the Congo, Germany should redouble its efforts to ensure that companies and private investors respect human rights, writes Gilbert Dhego in this Joint Futures blog.

My home country, the Democratic Republic of the Congo (DRC), is abundantly rich in minerals, particularly copper and cobalt. The exploitation and supply of these resources has become a major issue in global economics and geopolitics, attracting states, investors, and private companies from all over the globe, including Germany. This is because both minerals are essential for developments in modern technologies as well as the energy sector. Cobalt, for example, is a key element in the production of lithium batteries, which power a wide range of products, including electric vehicles and smartphones.

Unfortunately, foreign investors and private companies are not always adequately monitored by the Congolese state to ensure that their activities respect the rights of local Congolese communities. More than a decade after the Human Rights Council adopted the UN Guiding Principles on Business and Human Rights, cases of human rights abuses by mining companies continue to be reported in the DRC. There is great concern across local communities in eastern DRC that the situation will deteriorate further, noting the global rush for “green” minerals.

Examples of human rights violations related to mining

The example of Alphamine Bisie Mining (ABM, South Africa) is a case in point. The company is exploiting an enormous tin deposit in Walikale (North Kivu). It pays its legal royalties and taxes, but its social impact raises many questions: What benefits does it bring to local communities? How does it contribute to sustainable development, jobs, and economic value creation? What are the environmental and climatic impacts of the company's activities? Since 2017, thousands of people have been displaced and deprived of their means of subsistence without any recourse. The Congolese government, with the help of its police and army, has assisted ABM in carrying out these evictions.

Another example is the case of Mukumbi, in the province of Lualaba (Kolwezi) in south-eastern DRC. It is near the Mutoshi mine, which is operated by Chemical of Africa SA (Chemaf), a subsidiary of Chemaf Resources Ltd. Local residents were forcibly evicted from their homes and fields by soldiers to make way for the expansion of copper and cobalt mining projects. Villagers who tried to stop them were beaten and abused. The village was completely destroyed on 7 November 2016 without any compensation. The land grabbing has gone hand in hand with water and soil pollution, the loss of biodiversity, and the irreparable destruction of the environment.

The dark side of foreign private investments

Although private investments in the mining sector can offer advantages, such as increased tax revenue, temporary job creation, and improved social infrastructure, in the DRC they are often made without adequately considering the rights of local communities, thereby failing to contribute to meaningful, inclusive economic and social development.

Foreign – also European – companies tend to ignore the rights of host communities, often with the support of Congolese authorities. Local and national political elites benefit greatly

from the lack of transparency surrounding large-scale investments. As such, local communities tend to see any new mining contracts signed with multinational or private companies and investors as “predatory agreements”. Large protests can occur, such as the ones in Kitutu, a gold mining area in the Mwenga territory of South Kivu.

Small-scale and locally driven mining is generally viewed more positively, as it can contribute to poverty reduction and wealth creation. Artisanal mining offers opportunities for creating good jobs and local value chains; however, this requires formalisation to increase project transparency and reduce fraud.

Germany should promote victims' access to justice

Germany is a major importer of minerals, and this trend is likely set to increase in the coming years. In 2022, Germany's imports from the DRC amounted to USD 173 million, and the main commodity imported was copper. Given Germany's recently established Act on Corporate Due Diligence in Supply Chains, working to replicate this law at the European and UN levels – with strong provisions to guarantee communities' access to justice – would be a worthwhile next step. Local communities in the DRC would appreciate an inclusive and permanent framework to regulate the activities of transnational corporations and stop the widespread impunity for their human rights violations and environmental degradation.

The Guiding Principles already define the responsibilities of both states and companies in addressing human rights abuses related to business; however, they are not enough to ensure accountability on a meaningful scale. It is the legal responsibility of the state to prevent, investigate, punish, and remedy human rights abuses committed by companies. Unfortunately, this provision is rarely enforced in the DRC. ABM SA has violated with impunity the human rights of members of the COMIMPA and COCABI mining cooperatives, their dependants, and other residents of Bisie who were illegally evicted without a court order.

Germany should exert its diplomatic influence to confront these issues, use the Universal Periodic Review process, and help strengthen the work of regional mechanisms focussed on business and human rights cases (including the African Commission on Human and Peoples' Rights, the African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child, the African Court on Human and Peoples' Rights, and sub-regional mechanisms such as the International Conference on the Great Lakes Region).



Congo, 2019: Miners work at the entrance to a shaft at the Société Minière de Bisunzu (SMB) coltan mine near the town of Rubaya in the east of the country. © picture alliance / REUTERS | BAZ RATNER

Private investments must be sustainable and reduce poverty

It is also critical that German investors and companies, or those linked to German industries, act in compliance with international human rights law. Private investments in the mining sector should always be subject to strict human rights and environmental due diligence obligations – meaning companies must systematically carry out prior impact studies to prevent and remedy any violations. Furthermore, any German-funded resource extraction projects should aim to have positive effects on local employment and value creation and be monitored accordingly. This can be achieved, for example, by helping to build local smelting and refining capacities through knowledge and technology transfer. Not least, German investments should be accompanied by increased efforts to provide basic education, tertiary education, and training opportunities for local communities in technical and commercial trades.


The exploitation of minerals in the DRC (and other African countries) cannot continue as before. Germany can play a positive role in facilitating better access to redress mechanisms, help transform business practices, and end socially and environmentally harmful extractivism. The overarching goal must be to discourage companies from committing human rights violations and refereeing their own actions. Let us all demand that corporations show more respect for human rights!

Gilbert Dhego is the Coordinator of the Diocesan Justice and Peace Commission, Caritas-Development, based in Goma, Democratic Republic of Congo.

Megatrends Afrika is a joint project of SWP, IDOS and IfW.

The views expressed in this publication are those of the author(s).

All project publications are subject to an internal peer review process.

 This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

Note: The image on the front page shows a panoramic view of the Lekki-Ikoyi Link Bridge in Lagos, Nigeria, with parts of the Lekki and Ikoyi neighbourhoods, including Banana Island, in the background. The image was taken on 28 November 2020. © picture alliance / Amazing Aerial Agency | Olalekan Olafusi

SWP Stiftung Wissenschaft und Politik | German Institute for International and Security Affairs

IDOS German Institute of Development and Sustainability

IfW Kiel Institute for the World Economy

www.megatrends-afrika.de

megatrends-afrika@swp-berlin.org

ISSN 2747-4275

DOI 10.18449/2024MTA-WP12



Stiftung Wissenschaft und Politik
German Institute for
International and Security Affairs



IDOS | German Institute
of Development
and Sustainability



ifw KIEL INSTITUTE FOR
THE WORLD ECONOMY

Funded by:



Federal Foreign Office



Federal Ministry
of Defence



Federal Ministry
for Economic Cooperation
and Development