

Zusammenfassung des Gestaltungsfeldes „Externe Akteure“

1 Beschreibung und Bedeutung des Gestaltungsfeldes

- Als „externe Akteure“ werden Völkerrechtssubjekte sowie supranationale Entitäten verstanden, die eigene Ziele mit eigenen Mitteln verfolgen und geografisch nicht der Untersuchungsregion (erweitertes Horn von Afrika) zugeordnet werden können.
- Externe Akteure sind deshalb von herausragender Bedeutung, weil sie die Entwicklungen in einem Land oder einer Region entscheidend anstoßen, prägen bzw. gestalten.
- Die Beschäftigung mit externen Akteuren ist deshalb so wichtig, weil das deutsche Engagement in Afrika durch das jeweilige Engagement der anderen Staaten beeinflusst wird, Deutschland seinen Einfluss bisher nicht entschlossen geltend macht und dies ohne Berücksichtigung der anderen externen Akteure auch nicht machen kann.
- Die Frage, ob und unter welchen Bedingungen eine Kooperation mit anderen Staaten möglich ist, hat deshalb für Deutschland einen hohen Stellenwert.

2 Vertiefungen im Gestaltungsfeld „Externe Akteure“

2.1 Frankreich: Europäischer Partner mit strategischem Fußabdruck

Frankreichs Afrikapolitik fußt traditionell auf engen Beziehungen zu den frankophonen Staaten des Kontinents. Obwohl die Verbindung zur Sahelregion deutlich stärker ausgeprägt ist als zum Rest des Kontinents, unterhält Frankreich in Dschibuti seine größte ausländische Militärbasis mit ca. 1.500 Soldatinnen und Soldaten. Sie erfüllen den Zweck, im Falle einer Krise am Horn von Afrika – aber auch in Richtung des Indischen Ozeans oder des Nahen Ostens – schnell Kräfte empfangen, verlegen und damit Macht projizieren zu können (Möglichkeit zur Antizipation sicherheitspolitischer Entwicklungen).

Frankreich bleibt in der EU der wichtigste Partner für Deutschland, der – anders als Deutschland – bereits über einen deutlichen Fußabdruck in der Region verfügt. Vor dem Hintergrund gemeinsamer Werte und Interessen bleibt die Frage, in welcher Art und Weise Deutschland erfolgreicher als bisher mit Frankreich kooperieren kann. Sofern eine Abstützung auf französische Infrastruktur zur Erreichung strategischer Ziele in Betracht gezogen wird, muss der Erwartungshaltung Frankreichs zu einem stärkeren militärischen Engagement zumindest Rechnung getragen werden. Ob Deutschland die französische Forderung nach größerer militärischer Unterstützung dauerhaft ablehnen kann,

bleibt fraglich. Möchte Deutschland seinen Gestaltungsspielraum in Afrika mit französischer Kooperation ausbauen, muss es mittel- bis langfristig ein stärkeres militärisches Engagement in Betracht ziehen.

2.2 China: Partner, Wettbewerber oder Systemrivale?

Chinas langfristig angelegtes Engagement (2050+) auf dem afrikanischen Kontinent ist nicht zu übersehen. Vor allem die strategisch exponierte Lage des Horns von Afrika und die damit verbundenen Vorteile für eine Anbindung der Belt and Road Initiative (BRI) an den afrikanischen Kontinent begründen die maßgeblich wirtschaftlich geprägten Beziehungen zu den jeweiligen Staaten.

Während das Projekt „Flughafen Dschibuti“ ohne Angabe von Gründen abgebrochen wurde, stellt der Ausbau der Eisenbahnlinie von Addis Abeba (Äthiopien) an den Dual-Use-Hafen an Dschibutis Küste einen enormen Erfolg dar. Er liefert außerdem einen Vorgeschmack auf die dringend benötigte Ost-West-Verbindung durch Afrika, die China leichten Zugang zu afrikanischen Staaten und somit Absatzmärkte und Rohstoffgebiete sichern soll. Dabei kommt der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten des Anderen als grundlegendes Prinzip chinesischer Außen- und Entwicklungspolitik auch auf dem afrikanischen Kontinent höchste Bedeutung zu.

Der große Fußabdruck Chinas in Afrika bedeutet für ein deutsches (oder europäisches) Engagement zwangsläufig, dass es vor Ort zu Überschneidungen, konkurrierendem oder auch einem gemeinsamen Vorgehen kommen kann. Bei allem Engagement Chinas als wichtigen Wirtschaftspartner für Deutschland und die Europäische Union bleibt evident, dass China ein grundsätzlich anderes Verständnis von Menschenrechten hat. Dieser Umstand errichtet eine Art natürliche *Grenze der Integration* der Kooperation mit China auf sicherheitspolitischer Ebene, die jedoch nicht den *Umfang eines gemeinsamen Engagements in Afrika* betrifft. Eine Partnerschaft auf Augenhöhe zu etablieren, ist für Deutschland allein schon aufgrund des Umfangs des chinesischen Engagements schwierig.

2.3 Russland: Proxy-Warfare als globale Machtprojektion?

Das russische Engagement in Afrika ist geopolitisch und wirtschaftlich motiviert. Seit Beginn der Präsidentschaft Wladimir Putins zielt die russische Außenpolitik darauf ab, als gleichberechtigte Großmacht auf der internationalen Bühne wahrgenommen zu werden. Kooperationen im Energie- und Rohstoffsektor sollen die russischen Absatzmärkte für Staatskonzerne wie Gazprom (Gas), Rosneft (Öl), Alrosa (Diamanten), Rosatom (Kernenergie) sowie Konzerne der Waffenindustrie sichern und die eigene Rohstoffversorgung garantieren. Auffällig ist, dass Russland bewusst nach Lücken sucht, die „der Westen“ durch nachlassendes Engagement hinterlassen hat.

Russland stellt bei seinem Engagement keine normativen Anforderungen an den afrikanischen Partner (ähnlich China), greift aber bspw. über die Gruppe Wagner auch einseitig in innerstaatliche Angelegenheiten ein (Niederschla-

gung der Aufstände gegen Präsident al-Bashir im Sudan 2019). Hierin liegt ein wesentlicher Unterschied zu China, der zudem eine Stärkung der „African ownership“ unterminiert. Begleitet wird dies durch eine PR-Strategie des „hiding the real – showing the false“. Diese Art des Handelns steht im Widerspruch zum deutschen Interesse der Stärkung der regelbasierten Weltordnung und birgt weitere, derzeit nicht abschätzbare Risiken für deutsches bzw. europäisches Engagement in Afrika.

3 Handlungsempfehlungen

3.1 Frankreich: „Core Cooperation“

Zielsetzung

Frankreich und Deutschland müssen Treiber der Weiterentwicklung der europäischen GSVP (Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik) bleiben. Gerade in Krisenzeiten schauen andere europäische Staaten auf das Verhalten Deutschlands und Frankreichs. Umso wichtiger ist es, dass Deutschland und Frankreich auch bezüglich der Verteidigung bzw. im Rahmen eines größeren (vor allem militärischen) Engagements einen engen Schulterschluss herstellen. Solange robustes militärisches Handeln in Deutschland als ultima ratio bewertet wird, gilt es zudem, dem französischen Partner gewinnbringende Alternativen aufzuzeigen.

Wege

Die Schaffung gemeinsamer Einsatzmandate auf europäischer Ebene könnte die Möglichkeit eröffnen, eine stärkere Betonung ziviler (vernetzter) Komponenten in möglichen Einsatzmandaten zu erzielen. Der multidimensionalen Konfliktbewältigung gehört die Zukunft und diese ist in einschlägigen deutschen Konzepten mittlerweile auch anerkannt.

Flankierenden Maßnahmen im Bereich von Logistik oder auch humanitären Unterstützungsleistungen kommt dabei zunehmende Bedeutung zu. Mögliche Wege für eine „Core Cooperation“ wären demzufolge:

- Faire Lastenteilung: Bei EU-mandatierten Einsätzen mit überwiegend militärischen Kernkomponenten (Bspw. BARKHANE oder TACOUBA) übernimmt Deutschland die logistische Drehscheibe für Afrika, ggf. auch im Sinne einer vorgelagerten Deployable Operation Base (DOB).
- Weitere Ausformulierung des ressortgemeinsamen Ansatzes bei der Krisenverhinderung und Konfliktbewältigung auf EU-Ebene. Explizite Schaffung von zivilen Krisenreaktionsmitteln, die ggf. in eine militärische Operation integriert werden können.
- Freiwillige bzw. proaktive Übernahme von Einsatzmandaten im Bereich „Train, Assist, Advise“ bzw. der deutschen Ertüchtigungsinitiative, um Frankreich als Partner insoweit zu entlasten.

Dabei kann europäisches Engagement zugleich zur Stärkung und Verstetigung des eingeschlagenen Entwicklungspfades der Afrikanischen Union (AU) beitra-

gen. Der Ausbau bestehender institutioneller Strukturen der Afrikanischen Sicherheits- und Verteidigungsarchitektur (APSA) kann über drei Ansatzpunkte realisiert werden:

- Konfliktprävention mit kontinentalem Frühwarnsystem (CEWS) ermöglichen;
- Mediation auf Grundlage des Organs „Gremium der Weisen“ (Panel of the Wise) stärken;
- logistische Fähigkeiten der Afrikanischen Bereitschaftsarmee (African Standby Force, ASF) stärken.

Instrumente

Die Mittel für einen vernetzten Ansatz innerhalb der EU sind im Rahmen der GSVP bereits vorhanden. Zusätzlich kommen in Betracht:

- Eine Stärkung des „Zentrums für Internationale Friedenseinsätze“;
- Technische Unterstützung (KI-basiert) bei der Auswertung von OSINT-Inhalten zur Verbesserung des CEWS, technische Unterstützung bei Vernetzung mit den Regional Economic Communities (RECs) als Baustein der AU;
- Entsendung von Militärberatern zur Verbesserung von CEWS;
- Ausbildung von logistischem Schlüsselpersonal in Deutschland und Kamerun (Logistikbasis in Douala) in Form einer afrikanischen Multiplikatoren-ausbildung;
- Unterstützung bei der Entwicklung der Luftverlegbarkeit (Fähigkeitslücke);
- Unterstützung bei der Entwicklung der Führungsunterstützung und Kommunikation;
- Nutzung des Alumni-Netzwerks des Lehrgangs Generalstabs-/Admiralstabsdienst International (LGAI) an der Führungsakademie der Bundeswehr, um Schlüsselkompetenzen innerhalb der drei genannten Ansatzpunkte aufzubauen;
- Prüfung, ob eine dauerhafte Repräsentanz innerhalb der AU möglich ist – PSC (Political and Security Council) oder Kommission Abt. I. Frieden und Sicherheit –, um Austausch zu ermöglichen und gegenseitiges Verständnis zu erhöhen.

3.2 China: „Coexistence“

Zielsetzung

Ziel sollte die Zusammenarbeit mit China sein, soweit diese entlang der deutschen Interessen möglich ist. Die Schnittfläche hierfür bildet die Sicherung des deutschen Wohlstandes, die Stärkung der internationalen Rechtsordnung und die Stärkung der afrikanischen Entwicklung in Frieden, Stabilität und Wohlstand. Zwischen Deutschland und China ist eine Koexistenz in Afrika möglich, die Grenze wird durch die transatlantische Partnerschaft und die Vorgaben der EU aufgerichtet, die aber im Gegenzug die Einbindung der AU erleichtert.

Wege

Die gleichzeitige Verfolgung sicherheitspolitischer Interessen von Deutschland, China und den afrikanischen Staaten ist auf folgenden gemeinsamen Wegen möglich:

- Eine intensivere Zusammenarbeit bei VN-mandatierten Einsätzen kann sich positiv auf die regionale Infrastruktur und Sicherheit sowie die normative Ausbildung der afrikanischen Streitkräfte auswirken.
- Die Beteiligung an den VN-Peacekeeping-Missionen durch logistische oder sanitätsdienstliche Unterstützung bietet sich an.
- Wirtschaftskooperation auf trilateraler Ebene (EU + AU + China) dienen den oben genannten Zielen, verlangen aber nach ressortgemeinsamer Abstimmung und Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt, dem Bundesministerium der Finanzen, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.
- Öffentliche Anerkennung und Achtung der chinesischen Leistungen auf militärpolitischer Ebene: Chinas Krisenmanagement (ggf. bei Ebola in Westafrika) oder der infrastrukturelle Aufbau in Afrika.

Instrumente

Mögliche Instrumente, die im Rahmen einer „Politik der kleinen Schritte“ für eine Annäherung an China in Afrika geeignet wären, sind:

- Begleitung des chinesischen Engagements in Afrika durch Besetzung von Schlüsseldienstposten bei den VN oder der AU;
- Konkrete Interessen und Ziele für jeweiliges afrikanisches Land definieren, vor Ort kommunizieren und über die Gemeinsamkeiten die Schnittstelle mit China finden;
- Ausbildungsvorhaben im Bereich des Sanitätsdienstes in afrikanischen Ländern mit großem chinesischem Einfluss projektieren und durchführen;
- Entsendung von Militärberatern zur Verbesserung der Kommunikation;
- Nutzung des Alumni-Netzwerks des LGAI, um Schlüsselkompetenzen innerhalb der genannten Ansatzpunkte aufzubauen.

3.3 Russland: „Containment“

Zielsetzung

Solange Russland nicht auf eine normativ völkerrechtsfreundliche Außen- und Sicherheitspolitik zurückschwenkt, müssen sein Einfluss und Vorgehen in Afrika eingedämmt werden. Eine Rückkehr Russlands zu einer normativ völkerrechtsfreundlichen Außen- und Sicherheitspolitik bleibt ausdrückliches Ziel dieser Handlungsempfehlung.

Wege

Die Verfolgung dieses Zieles ist nur koordiniert, mindestens auf Ebene eines EU-gemeinsamen Vorgehens möglich. Aufgrund der großen Überschneidungen mit US-amerikanischen Interessen ist hier zusätzlich ein euro-atlantischer

Weg eröffnet. Die Verfolgung des Zieles erfordert entschlossenes und koordiniertes Vorgehen, nicht aber zwingend den Weg der Konfrontation.

Zudem muss den afrikanischen Partnerstaaten und der AU kommuniziert werden, dass ein russisches Engagement einseitig wirkt und nicht in ihrem langfristigen Interesse ist.

Instrumente

- Nutzung von Militärberatern zur permanenten und strukturierten Erzeugung des Lagebildes.
- Beteiligung an zukünftigen VN-Missionen in Afrika zur Gewinnung von lokalen und aktuellen Erkenntnissen aus erster Hand.
- Strategische Kommunikation zugunsten eigener, europäischer Ziele etablieren, Ansprechpartner vor Ort finden und russische Verstöße gegen internationales Recht schnell benennen.
- Ein Ausbildungsangebot zur Sicherheitssektorreform (SSR) für afrikanische Staaten unterbreiten.
- Afrikanischen „Future Leaders“ (Streitkräfte-Angehörige) die Teilnahme an Ausbildungsabschnitten in Deutschland ermöglichen, um frühzeitig gegenseitiges Vertrauen aufbauen zu können.

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

Diese Zusammenfassung gibt die Meinungen der AutorInnen wieder und stellt nicht zwangsläufig den Standpunkt des GIDS dar.

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