



Friedenspolitische Kohärenz deutscher Afrikapolitik

EINE ANALYSE ANHAND DER AFRIKABEZOGENEN LEITLINIEN UND
STRATEGIEPAPIERE DER BUNDESREGIERUNG

STUDIE 1 AUS DER STUDIENREIHE DES BEIRATS



**Studie im Auftrag des
Beirats der Bundesregierung Zivile Krisenprävention und Friedensförderung**

Autor*innen:

Dr. Julian Bergmann (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik)

Dr. Ina Friesen (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik)

Dr. Christine Hackenesch (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik)

Dr. Julia Leininger (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik)

Bonn, November 2020



Der Beirat der Bundesregierung
Zivile Krisenprävention und Friedensförderung

Friedenspolitische Kohärenz deutscher Afrikapolitik

EINE ANALYSE ANHAND DER AFRIKABEZOGENEN LEITLINIEN UND
STRATEGIEPAPIERE DER BUNDESREGIERUNG

STUDIE 1 AUS DER STUDIENREIHE DES BEIRATS

Impressum

Beirat der Bundesregierung Zivile Krisenprävention und Friedensförderung
c/o Auswärtiges Amt
Werderscher Markt 1
10117 Berlin

Autor*innen:

Dr. Julian Bergmann, Dr. Ina Friesen, Dr. Christine Hackenesch, Dr. Julia Leininger
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Redaktion:

Dr. Melanie Coni-Zimmer
Ginger Schmitz

Schreibweise:

Zitierweise für diese Publikation: Bergmann, Julian/Friesen, Ina/Hackenesch, Christine/Leininger, Julia (2020): Friedenspolitische Kohärenz deutscher Afrikapolitik. Eine Analyse anhand der afrikabezogenen Leitlinien und Strategiepapiere der Bundesregierung. Herausgegeben vom Beirat Zivile Krisenprävention und Friedensförderung. Studie 1. Berlin.

Diese Studie wurde vom Beirat Zivile Krisenprävention und Friedensförderung beauftragt. Inhalte und Empfehlungen geben nicht notwendigerweise die Meinung des Beirats oder einzelner Mitglieder wieder, sondern liegen in der Verantwortung der Autor*innen. Die Studie wurde finanziert durch Mittel des Auswärtigen Amtes.

Layout: www.kiono.de

Kontakt: Laura Berger, Koordinatorin des Beirats: l.berger@ifa.de

Stand: November 2020

Vorwort

Mit den Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen und Frieden fördern“ möchte die Bundesregierung einen nachhaltigen Beitrag zu Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung in Konfliktregionen leisten. Dafür müssen aus Sicht des Beirats Zivile Krisenprävention und Friedensförderung die nach außen gerichteten Politiken verschiedener Ressorts und Durchführungsorganisationen kohärenter geplant und umgesetzt werden. Die Herstellung friedenspolitischer Kohärenz in Deutschland, auf europäischer Ebene und vor Ort in Konfliktregionen ist eine voraussetzungsvolle und komplexe Aufgabe. Sie erfordert nicht nur eine Zusammenarbeit zwischen verschiedenen deutschen Ressorts, sondern auch Koordination und Kooperation auf europäischer Ebene und mit anderen Gebern in Konfliktregionen sowie eine enge Abstimmung und Zusammenarbeit mit den lokalen Akteur*innen in Konfliktregionen.

Ausgehend von den Leitlinien aus dem Jahr 2017 untersucht die vorliegende Studie Kohärenzen und Inkohärenzen afrikapolitischer Leitlinien und Strategiepapiere der Bundesregierung. Die Ergebnisse machen deutlich, dass sich das friedenspolitische Leitbild der Bundesregierung nur selektiv in den afrikabezogenen Leitlinien und Strategiepapieren widerspiegelt. Während in den letzten Jahren neue Koordinierungsmechanismen geschaffen und sich Abstimmungsprozesse zwischen den Ressorts in den letzten Jahren intensiviert haben, bleibt deren Nutzung und Ausgestaltung in konkreten Krisen und Konflikten entscheidend.

Der Beirat hat den Auftrag, die Ressorts zu beraten und eigene konzeptionelle Beiträge zu entwickeln. Dazu hat der Beirat die Möglichkeit, eigene Gutachten vorzulegen oder in Auftrag zu geben. Bei der vorliegenden Studie handelt es sich um die erste vom Beirat beauftragte und veröffentlichte Studie. Eine beiratsinterne Arbeitsgruppe hat die Vergabe initiiert und bis zur Veröffentlichung begleitet. Die Studie stellt gleichzeitig den ersten Schritt eines mehrstufigen Arbeitsprozesses zu friedenspolitischer Kohärenz deutschen Regierungshandelns dar. Unter Berücksichtigung der von den Autor*innen entwickelten Auswahlkriterien plant der Beirat im nächsten Schritt vertiefende Länderfallstudien. Diese sollen untersuchen, wie das friedenspolitische Leitbild der Leitlinien in ausgewählten Partnerländern Afrikas umgesetzt wird und inwieweit Engagement vor Ort als kohärent oder inkohärent bewertet werden kann.

Die Ergebnisse der Studie wurden bereits mit Vertreter*innen verschiedener Ressorts diskutiert. Wir freuen uns über Reaktionen und Anregungen aus der interessierten Öffentlichkeit.

Danksagung

Unser Dank gilt in erster Linie den Autor*innen der Studie Julian Bergmann, Ina Friesen, Christine Hackenesch und Julia Leininger für die konstruktive Zusammenarbeit.

Darüber hinaus danken wir allen Mitgliedern der AG Friedenspolitische Kohärenz, die sich im Rahmen dieses Arbeitsprozesses engagiert, die Vergabe der Studie initiiert und ihre Entstehung von der Idee bis zur Veröffentlichung kritisch beteiligt haben: Bodo von Borries (Verband Entwicklungspolitik und humanitäre Hilfe), Hans Jörg Friedrich (Weltfriedensdienst), Jörn Grävingsholt (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik), Marina Peter (Brot für die Welt), Martin Vehrenberg (Konsortium Ziviler Friedensdienst/AGIAMONDO), Kira Vinke (Potsdam Institut für Klimafolgenforschung).

Die Studie wurde in Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt vergeben. Wir danken Christian Resch, Lisa Apitz, Aurora Bergmaier, Laura Leschinski, Sophie Gatzsche und Anja Shetty, die die Umsetzung dieses Arbeitsvorhabens kritisch begleitet und unterstützt haben.

Melanie Coni-Zimmer

(Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung)

Ginger Schmitz

(Plattform Zivile Konfliktbearbeitung)

Mitglieder des Beirats und Koordinatorinnen der Arbeitsgruppe Friedenspolitische Kohärenz

Frankfurt/Berlin, November 2020

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
Vorwort	4
Danksagung	5
Zusammenfassung	9
Zielsetzung	10
Vorgehensweise	10
Ergebnisse der Studie	11
Executive summary	14
Objective	15
Approach	15
Findings of the study	16
1. Einleitung	19
1.1 Krisen, Konflikte und fragile Staatlichkeit als Herausforderungen für deutsche Afrikapolitik	23
1.2 Strategische Ausrichtung deutscher Afrikapolitik	26
2. Analyserahmen: Konzeptualisierung von friedenspolitischer Kohärenz	31
2.1 Konzeptualisierung Friedenspolitische Kohärenz	33
2.2 Methodik und Vorgehen	35
3. Analyse der friedenspolitischen Kohärenz der afrikapolitischen Strategien der Bundesregierung	37
3.1 Kohärenz hinsichtlich inhaltlicher Schwerpunkte, Ziele und Mittel	38
3.2 Übereinstimmung mit friedenspolitischem Leitbild der Bundesregierung	53
3.3 Prozessdimension friedenspolitischer Kohärenz	60
4. Fazit	63
4.1 Zusammenführung und Bewertung der Ergebnisse	64
4.2 Handlungsempfehlungen	67
4.3 Vorschläge zu Auswahlkriterien für vertiefte Fallstudienanalysen	70

Literaturverzeichnis	73
Annex I: Leitfragenkatalog Qualitative Dokumentenanalyse	79
A. Leitfragen für die Analyse einzelner Dokumente	80
B. Leitfragen für den Vergleich der Dokumente	82
Der Beirat der Bundesregierung Zivile Krisenprävention und Friedensförderung	83

Zusammenfassung

Zielsetzung

Die im Juni 2017 verabschiedeten Leitlinien der Bundesregierung *Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern* sind ein strategischer Kompass für das friedenspolitische Engagement der Bundesregierung. Ziel dieser Studie ist es einzuordnen, inwiefern das friedenspolitische Leitbild und der Anspruch friedenspolitischer Kohärenz in den afrikapolitischen Strategien der Bundesregierung umgesetzt werden. Der inhaltliche Fokus liegt auf der Analyse der Strategiedokumente. Auf dieser Grundlage wird geprüft, ob und wie sich friedenspolitische Kohärenz in den politischen Strategien zur Kooperation mit Afrika widerspiegelt. Die Studie versteht **friedenspolitische Kohärenz** als das Zusammenwirken von Politiken in Bezug **auf das übergeordnete Ziel der Förderung nachhaltigen Friedens** im Sinne der Leitlinien.

Vorgehensweise

In einem ersten Schritt analysiert die Studie alle afrikabezogenen **Leitlinien und Strategiepapiere** der Bundesregierung auf ihre **Kohärenz zueinander** hinsichtlich ihrer Zielsetzungen, der vorgesehenen Mittel und Instrumente und der zugrundeliegenden Wirkungslogik zur Förderung von nachhaltigem Frieden. Im zweiten Schritt werden die Dokumente auf ihre Kohärenz mit dem in den Leitlinien *Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern* entwickelten **friedenspolitischen Leitbild** geprüft. Die Analyse erfolgt anhand der vier Handlungsprinzipien, die für das Engagement der Bundesregierung in den Bereichen Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung handlungsleitend sind:

- *Menschenrechte achten, schützen und gewährleisten;*
- *Kontextspezifisch, inklusiv und langfristig orientiert handeln;*
- *Risiken transparent machen, kohärent handeln und Sorgfaltspflichten beachten;*
- *Primat der Politik und Vorrang der Prävention berücksichtigen.*

Schließlich untersucht die Studie, inwiefern die afrikabezogenen Strategien und Leitlinien der Bundesregierung Prozesse und Mechanismen spezifizieren, um durch ressortübergreifende Koordination die deutsche Afrikapolitik im Bereich

Frieden und Sicherheit kohärent zu gestalten. Anhand von Erkenntnissen aus Hintergrundgesprächen mit Ressortvertreter*innen werden die Ergebnisse der Dokumentenanalyse in den Kontext der politischen Praxis eingeordnet.

Ergebnisse der Studie

1. Die afrikabezogenen Leitlinien und Strategiepapiere weisen eine **hohe inhaltliche Kohärenz bezüglich der identifizierten Herausforderungen in Afrika, der politischen Ziele der Bundesregierung und ihrer Mittel** auf. Die demographische Entwicklung und die damit verbundene Notwendigkeit, Ausbildungs- und Arbeitsplätze zu schaffen sowie der Zerfall von Staatlichkeit, Kriege und Gewalt werden als zentrale Herausforderungen für das deutsche Engagement auf dem afrikanischen Kontinent herausgestellt. Diesen Herausforderungen stehen die **Schaffung von Frieden, Sicherheit und Stabilität**, die Unterstützung der ökonomischen Entwicklung und die Förderung von Entwicklungschancen und Zukunftsperspektiven in Afrika als Ziele gegenüber. Diese Ziele sollen primär durch die Stärkung der Eigenverantwortung der afrikanischen Partner erreicht werden. Auffallend ist, dass **nachhaltiger Frieden nicht als übergeordnete Zielrichtung deutschen Regierungshandelns, sondern primär als eine Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung dargestellt** wird.
2. Die Kernbestandteile des **friedenspolitischen Leitbilds** der Bundesregierung **spiegeln sich nur selektiv** in den afrikabezogenen Leitlinien und Strategiepapieren wider. Das Prinzip des „*Primats der Politik und Vorrangs der Prävention*“ wird in den Strategiedokumenten nicht explizit in die Afrikapolitik der Bundesregierung übersetzt. Das Handlungsprinzip „*Menschenrechte achten und schützen*“ wird in mehreren Dokumenten als grundlegendes Prinzip deutscher Afrikapolitik genannt und in manchen Dokumenten als Entscheidungskriterium für eine (verstärkte) Zusammenarbeit mit afrikanischen Partnern hervorgehoben. Dahingegen weisen die afrikabezogenen Strategien Lücken in Bezug auf die Übersetzung des Handlungsprinzips „*Kontextspezifisch, inklusiv und langfristig orientiert handeln*“ auf. Während die Eigenverantwortung der Partnerländer und -organisationen zur Förderung von Frieden und Sicherheit stark in den afrikabezogenen Strategien verankert ist, fehlt in den Dokumenten eine

kontextspezifische Perspektive auf unterschiedliche Ländergruppen und Regionen und die Orientierung an der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Das Handlungsprinzip „Risiken transparent machen, kohärent handeln und Sorgfaltspflichten beachten“ ist ebenfalls nicht in den Strategien verankert; mögliche Risiken deutschen Engagements in afrikanischen Krisen- und Konfliktkontexten oder mögliche Wechselwirkungen und Zielkonflikte zwischen unterschiedlichen Politikfeldern werden nicht thematisiert.

3. In Bezug auf die Prozessdimension friedenspolitischer Kohärenz betonen die untersuchten Dokumente das **ressortgemeinsame Handeln als wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche deutsche Afrikapolitik**. In den Hintergrundgesprächen mit Ressortvertreter*innen wurde deutlich, dass die Schaffung neuer Instrumente und Mechanismen der Ressortabstimmung, wie die Gemeinsame Analyse und abgestimmte Planung (GAAP) oder die Staatssekretärsrunde Afrika, die Koordinierung innerhalb der Bundesregierung verbessert und intensiviert hat. Gleichwohl komme es nach wie vor darauf an, dass der ressortgemeinsame Ansatz „gelebt“ und im konkreten Krisen- oder Konfliktfall umgesetzt werde.

Basierend auf diesen Ergebnissen sprechen wir der Bundesregierung *drei Empfehlungen* aus:

- Wir empfehlen der Bundesregierung einen **Verständigungsprozess** darüber anzustoßen, wie das friedenspolitische Leitbild auf der strategischen und regierungspraktischen Ebene umgesetzt werden kann und welche Prinzipien hierfür weiter konkretisiert werden müssten. Ein solcher Verständigungsprozess sollte auch zu einer Reflektion über den aktuellen Stand der Umsetzung der Leitlinien *Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern* beitragen.
- Wir empfehlen der Bundesregierung ein **klareres Verständnis der Inhalte von Krisenprävention**, geeigneter Präventionsmittel und ihres strategischen Einsatzes zu entwickeln, um dem Grundsatz des „*Primats der Politik und des Vorrangs der Prävention*“ gerecht zu werden.
- Wir empfehlen der Bundesregierung Klarheit darüber herzustellen, inwiefern im Rahmen der **EU-Außenpolitik** in Krisen- und Konfliktkontexten friedenspolitische Kohärenz gewährleistet werden kann und wie mögliche

Lehren aus der Umsetzung der Leitlinien *Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern* in aktuelle Politikprozesse auf EU-Ebene eingebracht werden können.

Der Beirat für Zivile Krisenprävention und Friedensförderung plant vertiefende Länderfallstudien in Auftrag zu geben, um die praktische Umsetzung friedenspolitischer Kohärenz deutschen Regierungshandelns zu untersuchen. In der Studie schlagen wir hierzu Kriterien für die Auswahl von vier Länderfällen vor. Wir unterscheiden dabei zwischen Kriterien für konfliktspezifische Faktoren und Charakteristika des deutschen Regierungshandelns in den jeweiligen Länderkontexten.

Executive summary

Objective

Adopted in 2017, the German Government's *Guidelines on Preventing Crises, Resolving Conflicts, Building Peace* provide the strategic compass for its crisis prevention and peacebuilding activities. This study aims to assess the extent to which the German Government's vision statement on peacebuilding and its ambition of achieving policy coherence for peace are being implemented in its various strategies for cooperation with Africa. The study focuses on analysing the strategy documents. This analysis provides the basis for determining whether and how policy coherence for peace is reflected in the political strategies for cooperation with Africa. The study defines **policy coherence for peace** as the interaction between policies with regard to **the overarching objective of fostering sustainable peace** as set out in the German Government's guidelines.

Approach

As a first step, the study examines the German Government's **guidelines and strategy papers** pertaining to Africa and analyses the **degree of coherence between them** in terms of their objectives, designated resources and instruments, and underlying theory of change for promoting sustainable peace. The second step involves determining the level of coherence between the documents and the **vision statement on peacebuilding** elaborated in the *Guidelines on Preventing Crises, Resolving Conflicts, Building Peace*. This analysis is based on the four principles of action that guide the German Government's work in the areas of crisis prevention, conflict resolution and peacebuilding:

- *Respecting, protecting and fulfilling human rights;*
- *Taking context-specific, inclusive and long-term action;*
- *Making risks transparent, acting in a coherent manner and observing due diligence;*
- *Taking into consideration the primacy of politics and the priority of prevention.*

Finally, the study examines the extent to which the German Government's Africa strategies and guidelines specify processes and mechanisms for coordinating the activities of the federal ministries in order to shape a coherent German policy

on peace and security in Africa. Insights gained from background interviews with ministerial representatives serve to further contextualise the findings of the document analysis.

Findings of the study

1. The strategy papers pertaining to Africa display a **high degree of substantive coherence in terms of the challenges** identified in Africa, the German Government's **policy objectives** and the **instruments** to achieve them. War, violence, failed states, and demographic trends and the associated need to create training places and jobs emerge as the central challenges to Germany's cooperation with the African continent. In the face of these challenges, the goals of Germany's engagement are to **foster peace, security and stability, support economic development and promote development opportunities** and prospects in Africa. These goals are primarily to be achieved by strengthening the African partners' ownership. Strikingly, **sustainable peace is not presented as an overarching objective for the German Government's action, but rather as a prerequisite for economic growth.**
2. The **key elements of the German Government's vision statement on peace-building are reflected only selectively** in the strategy papers pertaining to Africa. The principle of *'Respecting, protecting and fulfilling human rights'* is identified in several documents as a cornerstone of German policy on Africa and is highlighted in some documents as a criterion for making decisions on (increased) cooperation with African partners. By contrast, the principle of the *'Primacy of politics and the priority of prevention'* is not explicitly translated into the German Government's Africa policy. Furthermore, the Africa strategies show gaps regarding the implementation of the principle of *'Taking context-specific, inclusive and long-term action'*. While ownership on the part of partner countries and organisations for promoting peace and security is firmly mainstreamed in the Africa strategies, the documents lack a contextual perspective on different country groups and regions and are not geared towards the 2030 Agenda for Sustainable Development. The principle of *'Making risks transparent, acting in a coherent manner and observing due diligence'* is

not mainstreamed in the strategies either, and they do not address potential risks of German involvement in African crises and conflict contexts or potential interactions and trade-offs between different policy areas.

3. With reference to the process dimension of policy coherence for peace, the examined documents highlight **an interministerial approach to joint action as a key prerequisite for effective Africa policy**. The background interviews with ministerial representatives revealed that the creation of new instruments and mechanisms for interministerial coordination, such as joint analysis and coordinated planning (GAAP) and the Secretaries of State group on Africa, has improved and intensified coordination within the German Government. At the same time, the representatives stressed that it remains crucial to put the interministerial approach into practice and to implement it in specific crises and conflicts.

Based on these findings, we issue the following *three recommendations* to the German Government:

- We recommend that the German Government initiates a **consultation process** to determine how to implement the vision statement on peacebuilding at the strategic level and in governmental practice and what principles would need to be further fleshed out to this end. Such a consultation should also contribute to reflection on the current status of implementation of the *Guidelines on Preventing Crises, Resolving Conflicts, Building Peace*.
- We recommend that the German Government develops a **clearer understanding of what crisis prevention involves**, what constitutes suitable means of prevention and how these means can be strategically deployed in line with the principle of the '*primacy of politics and the priority of prevention*'.
- We recommend that the German Government reflects on how policy coherence for peace can be established as a guiding principle of **EU foreign policy** in crises and conflict contexts and how any lessons learned from implementing the *Guidelines on Preventing Crises, Resolving Conflicts, Building Peace* can be used to inform current policy-making processes at the EU level.

The Advisory Board for Civilian Crisis Prevention and Peacebuilding is planning to commission in-depth country case studies in order to examine the practical implementation of policy coherence for peace in the German Government's actions. In the study, we propose criteria for selecting four case studies, distinguishing between criteria for conflict-specific factors on the one hand and characteristics of actions taken by the German Government in the respective country contexts on the other.

1. Einleitung

„Mit den Leitlinien ‚Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern‘ haben wir einen strategischen Kompass für das friedenspolitische Engagement der Bundesregierung. Damit folgen wir der Perspektive eines nachhaltigen Friedens, wie sie in der Agenda 2030 Ausdruck gefunden hat“ (Bundesregierung 2017a: 2).

Mit diesen Worten beschreibt Bundeskanzlerin Angela Merkel die strategische Bedeutung der Leitlinien *Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern*. Die im Juni 2017 verabschiedeten Leitlinien formulieren einen politischen Gesamtansatz der Bundesregierung zur Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung, der das Zusammenwirken unterschiedlicher außenorientierter Politiken erfordert. Dementsprechend betont die Bundesregierung in den Leitlinien ihren Anspruch, die Kohärenz und Vernetzung ihrer Politiken zu stärken sowie kurz- und langfristige Ansätze in ihrem Engagement für Frieden und Sicherheit besser zu verzahnen (Bundesregierung 2017a: 66). Hierzu seien insbesondere kohärente politische Strategien notwendig, um den Ausbruch von Krisen zu verhindern, akute Konflikte zu bewältigen und langfristig zur Förderung von Frieden beizutragen (Bundesregierung 2017a: 14).

Dieser Anspruch ist im Kern nicht neu, sondern vielmehr eine Fortschreibung und Ausdifferenzierung eines Kohärenzgebots, das die Bundesregierung bereits in früheren Dokumenten formuliert hat. So betont bereits der Aktionsplan *Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung* aus dem Jahr 2004, dass Krisenprävention „ein kohärentes und koordiniertes Handeln aller beteiligten staatlichen und nichtstaatlichen Akteure“ erfordert und entsprechende Maßnahmen nur „durch die Verzahnung der verschiedenen Politikbereiche“ effizient und nachhaltig sein können (Bundesregierung 2004: 1). Unter dem Konzept des „Vernetzten Ansatzes“, das im *Weißbuch zur Sicherheitspolitik* von 2006 erstmals formuliert und im *Weißbuch zur Sicherheitspolitik* von 2016 weiterentwickelt wurde, hat die Bundesregierung die ressortübergreifende Koordinierung unterschiedlicher Instrumente und Maßnahmen der Sicherheitspolitik zu einem Leitprinzip deutschen Regierungshandelns in Krisenkontexten und Konflikten gemacht (Bundesregierung 2006, 2016).

Gleichwohl beinhalten die Leitlinien *Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern* der Bundesregierung von 2017 eine Weiterentwicklung des vernetzten Ansatzes, indem sie den Zusammenhang zwischen Frieden, Sicherheit und Entwicklung ins Zentrum des deutschen Engagements stellen und das *Weißbuch zur Sicherheitspolitik* „um den gesamten Instrumentenkasten zur Verfolgung unserer Ziele – von der Krisenprävention über Stabilisierung, Konfliktbewältigung und Wiederaufbau bis hin zur langfristigen Förderung von Frieden und nachhaltiger Entwicklung“ ergänzen (Bundesregierung 2017a: 14). Die Leitlinien formulieren ein friedenspolitisches Leitbild, das Grundprinzipien festschreibt, nach denen die Bundesregierung ihre Handlungsansätze, Instrumente, Strukturen und Partnerschaften für Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung gestalten will (Bundesregierung 2017a: 44-63).

Mit der Einführung des friedenspolitischen Leitbilds der Bundesregierung sollte friedenspolitische Kohärenz noch stärker ins Zentrum deutschen Regierungshandelns rücken. Friedenspolitische Kohärenz umfasst das Zusammenwirken von unterschiedlichen außenorientierten Politikfeldern in Bezug **auf das übergeordnete Ziel der Förderung nachhaltigen Friedens** im Sinne der Leitlinien *Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern* (Bundesregierung 2017a). Mangelt es an Kohärenz ist zu erwarten, dass gegenläufige Zielsetzungen zu widerstreitenden Wirkungen führen, Doppelarbeit entsteht und gegebenenfalls die Bundesregierung nach außen nicht mit einem klaren Profil auftritt. Mit anderen Worten stellt sich die Frage: Inwiefern hat sich das in den Leitlinien 2017 formulierte friedenspolitische Leitbild als strategischer Kompass des Engagements der Bundesregierung im Bereich Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung etabliert?

Die vorliegende Studie untersucht diese Frage mit besonderem Fokus auf das afrikapolitische Engagement Deutschlands. Gemäß der Auftragsformulierung durch den Beirat Zivile Krisenprävention und Friedensförderung der Bundesregierung verfolgt die Studie drei Ziele:

1. Erstens untersucht die Studie alle afrikabezogenen **Leitlinien und Strategie-papiere** der Bundesregierung in vergleichender Perspektive in Bezug auf ihre inhaltliche **Kohärenz zueinander** hinsichtlich Zielsetzungen, des vorgesehenen Einsatzes von Mitteln und Instrumenten und der zugrundeliegenden „theory of change“ zur Förderung von nachhaltigem Frieden.
2. Zweitens wird analysiert, inwiefern die afrikabezogenen Leitlinien und Strategie-papiere dem **friedenspolitischen Leitbild der Bundesregierung** entsprechen und sich ein kohärentes Gesamtbild der deutschen Afrikapolitik hinsichtlich ihrer friedenspolitischen Ausrichtung ergibt, auch in Bezug auf den **ressortgemeinsamen Ansatz** der Bundesregierung zum Handeln in Krisen- und Konfliktkontexten.
3. Drittens entwickelt die Studie **Handlungsempfehlungen für eine friedenspolitisch kohärente Ausrichtung deutscher Afrikapolitik** und schlägt Kriterien vor, anhand derer einzelne Länderfallstudien zur Vertiefung der Analyse deutschen Engagements in Konfliktkontexten ausgewählt werden sollten.

Um diese Ziele zu erreichen, ist die Studie wie folgt aufgebaut. Im folgenden Unterkapitel (1.1) wird zunächst eine kurze Einordnung des Krisen- und Konfliktgeschehens in Afrika vorgenommen, um die Relevanz der Frage nach der friedenspolitischen Kohärenz der afrikabezogenen Leitlinien und Strategie-papiere zu begründen. Das darauffolgende Unterkapitel (1.2) gibt eine Übersicht über die afrikabezogenen Leitlinien und Strategien der Bundesregierung und einzelner Ressorts und ordnet diese in ihren Entstehungskontext ein. In Kapitel 2 werden der Analyserahmen und das methodische Vorgehen der Studie erläutert, während Kapitel 3 die zentralen Ergebnisse hinsichtlich der oben beschriebenen Zielsetzung diskutiert. Abschließend werden in Kapitel 4 die Handlungsempfehlungen erläutert und Kriterien für die Auswahl von Länderfallstudien vorgestellt.

1.1 Krisen, Konflikte und fragile Staatlichkeit als Herausforderungen für deutsche Afrikapolitik

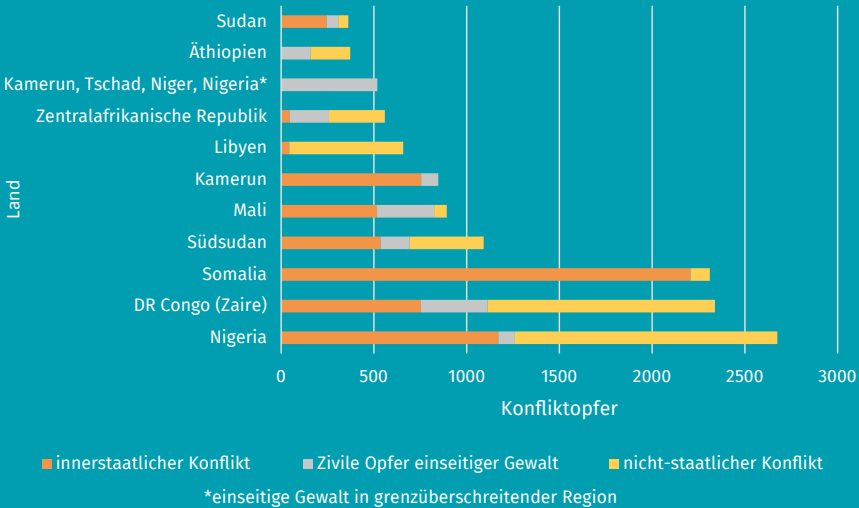
Gewaltkonflikte, fragile Staatlichkeit und gesellschaftliche Polarisierungen sind zentrale Herausforderungen für die deutsche Afrikapolitik. Um problemangemessene Ansätze zu verfolgen, muss grundsätzlich zwischen unterschiedlichen Formen von Gewaltkonflikten wie zwischenstaatlichen Konflikten, innerstaatlichen Konflikten und einseitiger Gewalt differenziert werden. Sie unterscheiden sich hinsichtlich der Konfliktakteure, des Austragungsorts und der Konfliktintensität¹ und bewegen sich auf einem Kontinuum zwischen hoher Gewaltintensität (z.B. Kriege, gezielte Anschläge) und niedrigschwelliger Gewalt (z.B. Proteste mit Vandalismus und Gewalt gegen Sicherheitskräfte). Die Diversität von gesellschaftlichen Konflikten und von Gewaltkonflikten hat Implikationen für die friedenspolitische Kohärenz, weil sie unterschiedliche Anforderungen an verschiedene Ressorts stellen. Beispielsweise sind bei krisenpräventiven Maßnahmen in Kontexten mit steigenden Protesten mit niedriger Konfliktintensität andere Instrumente und Ressorts gefragt als bei kriegerischen Auseinandersetzungen.

Während zwischenstaatliche Konflikte in Afrika kaum noch eine Rolle spielen, ist die Zahl der innerstaatlichen Konflikte seit 2005 wieder angestiegen (Williams 2017). Bemerkenswert ist der signifikante Anstieg lokaler Proteste, die immer häufiger in Form von gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Bevölkerung und staatlichen Einrichtungen oder zwischen lokalen Akteuren ausgetragen werden. Sie richten sich oft gegen die Regierungspolitik und Inhaber*innen politischer Ämter und sind Ausdruck von Unzufriedenheit und Ängsten in der Bevölkerung (Gyimah-Boadi et al. 2017). Hinzu kommen Phänomene wie transnationaler Terrorismus, Piraterie und Drogenhandel mit niedrigerem Gewaltniveau. Diese unterschiedlichen Gewaltkonflikte bedeuten zum einen große menschliche Opfer, sowohl hinsichtlich der Todesopfer als auch hinsichtlich der prekären Lebens-

1 Der Definition vom Uppsala Conflict Data Program folgend verstehen wir zwischenstaatliche Kriege als Gewaltkonflikte, die zwischen zwei Staaten ausgetragen werden, während innerstaatliche Kriege zwischen einer staatlichen und einer nichtstaatlichen Partei stattfinden. Darüber hinaus können innerstaatliche Kriege nach Gewaltkonflikten, die zwischen einem nichtstaatlichen Akteur und einem Staat innerhalb bestehender Staatsgrenzen stattfinden, und extrastaatlichen Gewaltkonflikten, die zwischen einem nichtstaatlichen und einem staatlichen Akteur außerhalb bestehender Staatsgrenzen ausgetragen werden, unterschieden werden. Als einseitige Gewalt wird Waffengewalt durch eine Regierung oder eine formell organisierte Gruppe gegen Zivilisten verstanden.

bedingungen (siehe Schaubild 1). Zum anderen verursachen sie eine hohe Zahl an Binnenvertriebenen auf dem Kontinent. So gab es in DR Kongo 2018 allein fünf Millionen Vertriebene (drittgrößte Zahl weltweit), in Somalia über 2,5 Millionen.

Schaubild 1: Länder mit höchster Anzahl an Konfliktopfern (2018)



Quelle: basierend auf Uppsala Conflict Data Program 2019

Der Großteil der Gewaltkonflikte auf dem afrikanischen Kontinent konzentriert sich auf die Sahelzone, Nigeria, die Zentralafrikanische Republik (ZAR), Südsudan, die Region der Großen Seen und das Horn von Afrika. In den meisten Ländern ist die Gewalt regional begrenzt und erstreckt sich nicht wie in Somalia oder ZAR über das gesamte oder den Großteil des Territoriums (siehe auch Petttersson & Öberg 2020).

Schwache Staatlichkeit oder Fragilität, d.h. massive Defizite in allen oder einer der drei Kernfunktionen eines Staates – Autorität, Legitimität, Kapazität – begünstigen Gewaltkonflikte und Aktivitäten von Terrorgruppen (Ziaja et al. 2019). Die meisten

afrikanischen Staaten weisen Defizite in einer der drei Kernfunktionen, vorwiegend in der Kapazität, auf. Einige Staaten wie Somalia müssen wegen starker Defizite in allen drei Kernfunktionen als dysfunktional klassifiziert werden.²

Wiederausbrüche früherer Kriege bilden die Mehrheit der heutigen Gewaltkonflikte. In diesen Kontexten ist präventives Handeln besonders gefragt und muss an strukturellen, konfliktverursachenden Faktoren anknüpfen. Auch Megatrends wie demographischer Wandel, Urbanisierung und Klimawandel wirken teilweise verschärfend auf den (Wieder-)Ausbruch von Gewaltkonflikten. Forschungsergebnisse zeigen, dass Länder mit einer größeren Bevölkerung und geringem Einkommen oder großer Ungleichheit zwischen Gruppen statistisch ein höheres Bürgerkriegsrisiko aufweisen (Hegre & Sambanis 2006; Cederman et al. 2011). Insbesondere sogenannte *Youth Bulges* werden oft mit einem erhöhten Konfliktisiko verbunden, vor allem angesichts mangelnder Zukunftsperspektiven (Urdal 2011). Besonders bedenklich ist, dass sich viele Länder mit einem steigenden Bevölkerungswachstum bereits heute im Konflikt befinden und es zu erwarten ist, dass sich Bevölkerungswachstum, Urbanisierung sowie der Klimawandel und die aktuelle COVID-19-Pandemie verschärfend auf die in vielen Ländern schwache wirtschaftliche Entwicklung auswirken (vgl. Collier et al. 2003; Collier et al. 2008; Quinn et al. 2007).

Diese komplexen und miteinander verwobenen Herausforderungen für Frieden und Sicherheit in Afrika erfordern den Einsatz eines umfassenden Instrumentenkastens der Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung. Ein derartig vielschichtiger Einsatz unterschiedlicher Instrumente bedarf deren enger Verzahnung und stellt erst recht den Anspruch der friedenspolitischen Kohärenz an das Engagement externer Akteure*innen für nachhaltigen Frieden in Afrika in den Mittelpunkt. Die Relevanz der Frage nach der friedenspolitischen Kohärenz stellt sich sowohl auf einer übergeordneten strategischen Ebene als auch auf der Ebene einzelner Länder- und Regionalkontexte.

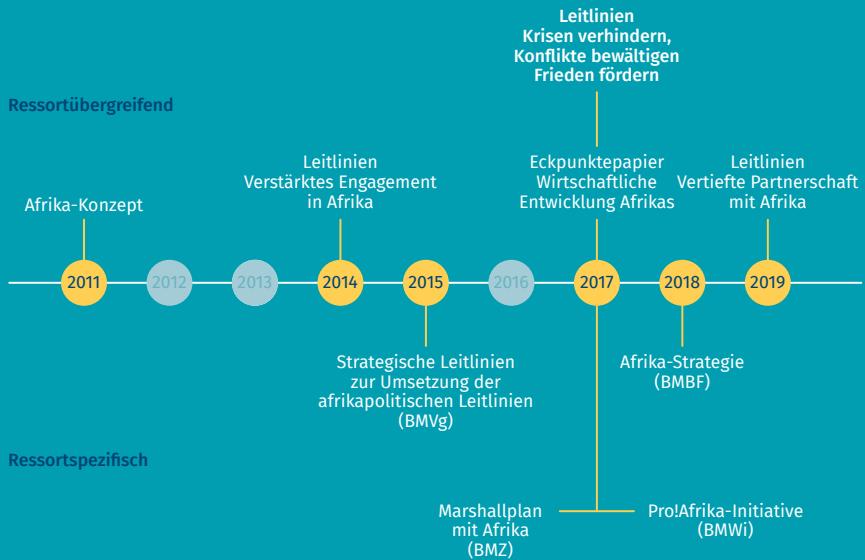
2 Siehe: <https://www.die-gdi.de/statefragility/>

1.2 Strategische Ausrichtung deutscher Afrikapolitik

Die Afrikapolitik der Bundesregierung basiert auf einer Reihe von ressortübergreifenden und ressortspezifischen Leitlinien und Strategiepapieren, von denen ein Großteil seit 2017 entstanden ist (vgl. Schaubild 2). Das erste ressortübergreifende Strategiedokument zur Afrikapolitik der Bundesregierung entstand bereits 2011 mit dem *Afrika-Konzept der Bundesregierung* (Bundesregierung 2011), das einen entsprechenden Auftrag aus dem Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und FDP von 2009 umsetzte (CDU, CSU & FDP 2009: 121). Seitdem hat die Bundesregierung mit den afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung *Verstärktes Engagement in Afrika* von 2014 und ihrer Weiterentwicklung in Form der afrikapolitischen Leitlinien *Vertiefte Partnerschaft mit Afrika* von 2019 die strategische Ausrichtung ihrer Afrikapolitik vorangetrieben (Bundesregierung 2014, 2019a). Das ressortübergreifende Eckpunktepapier *Wirtschaftliche Entwicklung Afrikas – Herausforderungen und Optionen* von 2017 (Bundesregierung 2017c) ist ebenfalls Ausdruck dieser strategischen Weiterentwicklung „Deutschlands neuer Afrikapolitik“ (Kappel 2017: 1; Lakemann & Lay 2018).

Die Anzahl ressortspezifischer Afrikastrategien hat seit 2017 zugenommen (vgl. Schaubild 2). So haben in den letzten Jahren eine Reihe von Ministerien, wie das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) und das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) eigene afrikapolitische Strategiedokumente erarbeitet. Daneben war das Auswärtige Amt (AA) federführend an der Entwicklung der afrikapolitischen Leitlinien *Vertiefte Partnerschaft mit Afrika* von 2019 beteiligt und das Bundesministerium der Finanzen (BMF) federführend für das Eckpunktepapier *Wirtschaftliche Entwicklung Afrikas* verantwortlich. Einige Bundesministerien verfolgen in ihrem Geschäftsbereich auch (Teilaspekte ihrer) Politiken mit Afrika-bezug, haben bisher allerdings keine spezifischen afrikapolitischen Strategien vorgelegt, so wie zum Beispiel das Bundesministerium des Innern (BMI), das Bundesministerium für Umwelt (BMU), das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) oder das Bundesministerium für Gesundheit (BMG).

Schaubild 2: Übersicht der afrikapolitischen Strategiedokumente der Bundesregierung



Quelle: Eigene Darstellung

Für die Analyse der friedenspolitischen Kohärenz afrikabezogener Leitlinien und Strategiepapiere in dieser Studie (vgl. Kapitel 3) werden die aktuellen ressortübergreifenden afrikapolitischen Strategien der Bundesregierung – die afrikapolitischen Leitlinien *Vertiefte Partnerschaft mit Afrika* von 2019 und das Eckpunktepapier *Wirtschaftliche Entwicklung Afrikas* – sowie alle ressortspezifischen Strategiedokumente herangezogen (vgl. Schaubild 2).

Strategiedokumente haben in der Regel zwei Funktionen: Zum einen dienen sie der Verständigung über politische Prioritäten und Maßnahmen in einem Ressort und leiten dessen Handeln an (*interne Funktion*). Zum anderen grenzen sie die Prioritäten, Zielsetzungen und ressortspezifischen Ansätze voneinander ab, um ein arbeitsteiliges, ressortgemeinsames Regierungshandeln zu gestalten und dies

auch gegenüber Partnern zu kommunizieren (*externe Funktion*). Unterschiede der einzelnen afrikapolitischen Strategien und Leitlinien ergeben sich hinsichtlich ihres zeitlichen Entstehungskontextes und ihrer inhaltlichen Ausrichtung.

Im Zeitverlauf lag der Fokus der Bundesregierung zwischen 2011 und 2015 vor allem auf übergeordneten Strategiepapieren für eine deutsche Afrikapolitik. Ressortspezifische Afrikastrategien und Leitlinien entstanden als Reaktion auf die Leitlinien von 2014 und als Teil eines intensivierten politischen Engagements in Afrika.³ Bedingt durch die steigende Zahl an Militäreinsätzen in Afrika hat zuerst das BMVg 2015 ressortspezifische Leitlinien verabschiedet. Das Jahr 2017 wurde teilweise als das „Super-Afrikajahr“ bezeichnet, weil die deutsche G20-Präsidentschaft einen Fokus auf die internationale Kooperation mit Afrika legte und damit deutsche Afrikapolitik eine beispiellose Aufmerksamkeit in der deutschen Öffentlichkeit erfuhr (vgl. Lakemann & Lay 2018; Kappel 2017). So wandelte sich die Wahrnehmung Afrikas vom „hilfsbedürftigen Kontinent“ zum „Kontinent der Chancen und Möglichkeiten“ mit wachsender geostrategischer Bedeutung. Damit waren auch Politikfelder wie die Finanz- und Wirtschaftspolitik angesprochen, in denen die Kooperation mit Afrika bis dahin eine untergeordnete Rolle gespielt hatte. So ist seit 2017 die Zahl afrikaspezifischer Strategien in den Ressorts angestiegen. Die einzelnen Dokumente lassen sich kurz gefasst wie folgt einordnen:

Die **afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung *Vertiefte Partnerschaft mit Afrika*** von 2019 schreiben die Leitlinien *Verstärktes Engagement in Afrika* von 2014 fort. Ein Hauptgrund für die Überarbeitung der Leitlinien von 2014 bestand aus Sicht der Bundesregierung in der Notwendigkeit, die strategische Ausrichtung deutscher Afrikapolitik an neue Referenzpunkte internationaler Kooperation, die seit 2014 entstanden waren, anzupassen. Hierzu gehören die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, das Pariser Klimaabkommen sowie die Globalen Pakte für Migration und Flüchtlinge. Zudem war mit der Überarbeitung der Leitlinien das Ziel verbunden, die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit

3 In der Außen- und Entwicklungspolitik stellt sich dies anders dar, weil hier auch zuvor schon Strategien für die Zusammenarbeit mit allen Weltregionen in regelmäßigen Abständen verfasst wurden.

den Staaten Afrikas in fünf Schwerpunkten⁴ zu vertiefen und Zukunftsthemen wie Digitalisierung, Innovation und Ausbildung verstärkt in den Blick zu nehmen (Bundesregierung 2019c: 1).

Das **Eckpunktepapier *Wirtschaftliche Entwicklung Afrikas*** der Bundesregierung von 2017 beinhaltet den bilateralen deutschen Beitrag zur **Compact with Africa (CwA)-Initiative** der G20 (Bundesregierung 2017b). Der CwA wurde im Rahmen der deutschen G20-Präsidentschaft verabschiedet. Er ist maßgeblich auf das deutsche Engagement für eine engere Zusammenarbeit der G20 mit afrikanischen Partnern zur Förderung von Privatinvestitionen zurückzuführen. Das von einer Staatssekretärsrunde unter der Leitung des Bundeskanzleramtes entwickelte Dokument enthält 16 Maßnahmen, mit denen die Bundesregierung die Wirtschaftsbeziehungen mit Afrika stärken und nachhaltige Entwicklung fördern möchte. Zudem zielt das Dokument darauf ab, Kohärenz zwischen den Strategien herzustellen, die auf die Förderung wirtschaftlicher Entwicklung in Afrika ausgerichtet sind.

Zu diesen **ressort eigenen** Strategien gehört die **Pro! Afrika-Initiative des BMWi**, durch die nachhaltiges Wachstum in Afrika gefördert und eine intensivere Kooperation mit der Privatwirtschaft hergestellt werden soll. Im Fokus der Initiative steht die Zusammenarbeit mit Partnerländern und -regionen in den Bereichen Neue Technologien, Innovation und Digitalisierung (BMWi 2017).

Eine Fokussierung auf die Förderung von Privatinvestitionen in der Zusammenarbeit mit Afrika ist auch im **Marshallplan mit Afrika des BMZ** zu erkennen (BMZ 2017). Der zentrale Anspruch des **Marshallplans** ist die Einleitung eines „Paradigmenwechsels“ vom traditionellen Geber-Empfänger-Verhältnis hin zu Reformpartnerschaften mit afrikanischen Staaten, die auf dem Prinzip „Fördern und Fordern“ beruhen (BMZ 2020: 1). Der Marshallplan knüpft an die Agenda 2063 der Afrikanischen Union an und basiert auf drei Säulen – (1) Wirtschaft, Handel und Beschäftigung; (2) Frieden und Sicherheit; (3) Demokratie und Rechtstaatlichkeit – für die jeweils konkrete Reformvorschläge präsentiert werden.

4 Diese fünf Schwerpunkte sind (1) „Frieden, Sicherheit und Stabilität schaffen“, (2) „Nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung, Wachstum, Wohlstand und Beschäftigung für alle – in Perspektiven für Afrikas Jugend und Frauen investieren“, (3) „Migration steuern und gestalten, Fluchtursachen mindern, Flüchtlinge unterstützen“, (4) „Mit Afrika die regelbasierte Weltordnung stärken“ und (5) „Unsere zivilgesellschaftlichen Partnerschaften vertiefen“.

Auch das BMVg verfügt über eine ressorteigene afrikapolitische Strategie, die **Strategische Leitlinie Umsetzung der Afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung im Geschäftsbereich des BMVg** (hiernach: *Strategische Leitlinie des BMVg*) aus dem Jahr 2015. Die *Strategische Leitlinie des BMVg* bezieht sich auf die afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung *Verstärktes Engagement in Afrika* von 2014 (Bundesregierung 2014). Die *Strategische Leitlinie des BMVg* ist eine „verbindliche Vorgabe für sämtliche afrikabezogenen Initiativen und Maßnahmen im Geschäftsbereich des BMVg“ (BMVg 2015: 3) und skizziert die primären sicherheitspolitischen Interessen, Ziele und Handlungsfelder der deutschen Afrikapolitik.

Schließlich verfügt auch das BMBF über eine eigene Afrika-Strategie, die 2018 veröffentlicht wurde. Unter dem Leitgedanken „Perspektiven schaffen“ zielt die **Afrika-Strategie des BMBF** darauf ab, die Zusammenarbeit mit afrikanischen Partnern in fünf Handlungsfeldern zu stärken: (1) Wissenstransfer und Innovation, (2) Hochschulbildung und wissenschaftlicher Nachwuchs, (3) Beschäftigungsfähigkeit von Hochschulabsolventen und Praxisnähe in der Berufsbildung, (4) Forschungszusammenarbeit zur Umsetzung der Ziele für Nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen sowie (5) Nutzung von Synergiepotenzialen auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene (BMBF 2018).

Um die vorgestellten Dokumente hinsichtlich ihrer friedenspolitischen Kohärenz untersuchen zu können, wird im folgenden Kapitel ein Analyserahmen entwickelt.

2. Analyserahmen: Konzeptualisierung von friedenspolitischer Kohärenz

Die explizite Klärung, was friedenspolitische Kohärenz im Kontext der vorliegenden Studie inhaltlich bedeutet, ist wichtig, weil es keine Pauschaldefinition gibt. **Friedenspolitische Kohärenz** ist sowohl in der politikwissenschaftlichen Forschung als auch in der politischen Praxis kein etabliertes und eindeutig definiertes Konzept.

Der allgemeinere Begriff der **Politikkohärenz** wird hingegen häufig als Maßstab zur Beurteilung von Regierungshandeln verwendet (May et al. 2006: 381). Dabei existieren sehr unterschiedliche Definitionen und inhaltliche Bezugspunkte für Politikkohärenz auf nationaler und internationaler Ebene. Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung ist beispielsweise von der „menschenrechtlichen“ Kohärenz der einzelnen Politiken der Bundesregierung die Rede (CDU, CSU & SPD 2018: 155), während die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie die „Stärkung der Politikkohärenz für nachhaltige Entwicklung“ in den Vordergrund rückt (Bundesregierung 2018: 21).

Auch auf der Ebene der Europäischen Union (EU) ist Kohärenz ein wichtiges Kriterium von Forschung und Politik zur Bewertung der außenpolitischen Handlungsfähigkeit und Effektivität der EU (Gebhard 2011; Marangoni & Raube 2014). Dabei wird zwischen horizontaler, vertikaler, externer und interner Kohärenz im Sinne von Koordination zwischen Akteuren und Politikfeldern unterschieden (Gebhard 2011: 107-109).

In der Entwicklungspolitik ist *Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung (policy coherence for development)* – das Zusammenwirken von Politiken zur Erreichung übergeordneter Entwicklungsziele – seit den 1990er Jahren ein wichtiges Prinzip der internationalen Zusammenarbeit (Carbone & Keijzer 2016; Tosun & Leininger 2017: 3). In der EU ist die Förderung von Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung sogar explizit als Ziel der EU-Entwicklungspolitik im Vertrag von Lissabon festgehalten (Art. 208, AEUV; vgl. Keijzer 2017). Sie findet sich auch in der 2015 verabschiedeten Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, in der ein eigenes Entwicklungsziel (SDG 17.14) die internationale Gemeinschaft zur Stärkung der Politikkohärenz im Interesse der nachhaltigen Entwicklung auffordert.

Auch wenn sowohl in der Forschung als auch in der politischen Praxis zuweilen unterschiedliche Verständnisse von Politikkohärenz vorherrschen, wird sie grundsätzlich insofern als wünschenswert erachtet, als dass fehlende Kohärenz zur Nichterreichung von Zielen, Verschwendung von Ressourcen und dem Verlust von Glaubwürdigkeit von politischen Akteur*innen führen kann (Ashoff 2005).

Im Sinne der Ziele dieser Studie sind eine Präzisierung und inhaltliche Füllung des Kohärenzbegriffs notwendig, die seine friedenspolitische Dimension in das Zentrum der Analyse stellen.

2.1 Konzeptualisierung Friedenspolitische Kohärenz

In dieser Studie verstehen wir **Politikkohärenz allgemein** als das Zusammenwirken von Politiken im Hinblick auf übergeordnete Ziele (vgl. May et al. 2006: 2). Darauf aufbauend verstehen wir **friedenspolitische Kohärenz** als das Zusammenwirken von Politiken in Bezug auf **das übergeordnete Ziel der Förderung nachhaltigen Friedens** im Sinne der Leitlinien der Bundesregierung *Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern* (Bundesregierung 2017a). Politikkohärenz umfasst sowohl eine inhaltliche Dimension als auch eine Prozessdimension, wobei sich erstere auf die Abstimmung von Politikinhalten fokussiert und letztere auf adäquate Abstimmungsmechanismen und -prozesse, um Kohärenz durch Koordination herzustellen (Tosun & Leininger 2017: 3). In unserer Analyse der friedenspolitischen Kohärenz der afrikabezogenen Leitlinien und Strategien der Bundesregierung unterscheiden wir folglich zwischen der **inhaltlichen Dimension** und der **Prozessdimension**.

In der **inhaltlichen Dimension** untersuchen wir zwei Aspekte, die zusammengekommen die friedenspolitische Kohärenz von Politikinhalten in der deutschen Afrikapolitik bestimmen. Erstens analysieren wir alle afrikabezogenen Leitlinien und Strategiepapiere der Bundesregierung in Bezug auf ihre **Kohärenz zueinander (horizontale Dimension)** hinsichtlich ihres Verständnisses der Herausforderungen auf dem afrikanischen Kontinent, der konkreten Zielsetzungen deutscher Afrikapolitik mit Bezug zu Frieden und Sicherheit, der vorgesehenen Mittel und der zugrundeliegenden „theory of change“ zur Förderung von nachhaltigem Frieden (vgl. Kapitel 3.1). Damit decken wir die Teilelemente einer Strategie – Ziel, Mittel und Plan zur Zielerreichung – ab.

Zweitens untersuchen wir, inwiefern die afrikabezogenen Strategien **kohärent mit dem friedenspolitischen Leitbild** der Bundesregierung sind (**vertikale Dimension**), welches im Zuge der Leitlinien *Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern* entwickelt wurde (vgl. Kapitel 3.2). Das friedenspolitische Leitbild umfasst vier Prinzipien, die für das Engagement der Bundesregierung in den Bereichen Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung handlungsleitend sein sollen:

- **Menschenrechte achten, schützen und gewährleisten:** Die Bundesregierung formuliert in den Leitlinien den Anspruch, dass „wo immer Deutschland sich für Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung engagiert“, dem Schutz der Menschenrechte „zentrale Bedeutung“ zukommen soll (Bundesregierung 2017a: 50).
- **Kontextspezifisch, inklusiv und langfristig orientiert handeln:** Deutsches Regierungshandeln soll kontext- und konfliktspezifisch orientiert, inklusiv und mit langfristiger Perspektive gestaltet werden. Der „Grundgedanke der Eigenverantwortung“ der Partnerländer und -organisationen soll deutsches Regierungshandeln leiten (Bundesregierung 2017a: 52).
- **Risiken transparent machen, kohärent handeln und Sorgfaltspflichten beachten:** Deutsches Regierungshandeln soll konflikt sensitiv und konflikt spezifisch gestaltet werden, potentielle Risiken und negative Implikationen deutschen Engagements abwägen und mögliche Wechselwirkungen mit anderen Politikfeldern berücksichtigen (Bundesregierung 2017a: 56-57).
- **Primat der Politik und Vorrang der Prävention:** Maßnahmen der Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung sollen in politische Strategien eingebettet werden und zivilen Instrumenten der Konfliktbearbeitung sowie der frühzeitigen Verhinderung von gewaltsamen Eskalationen soll Vorrang eingeräumt werden (Bundesregierung 2017a: 57).

Vier der sechs afrikabezogenen Strategien, die in dieser Studie im Fokus stehen, sind entweder vor oder im gleichen Jahr wie die Leitlinien *Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern* entstanden (vgl. Kap. 1.3). Daher ist nicht zu erwarten, dass diese Dokumente explizit auf den Begriff „friedenspolitisches Leitbild“ oder die konkreten Titel der vier Handlungsprinzipien verweisen. Stattdessen untersuchen wir, inwiefern sich die vier Handlungsprinzipien *inhaltlich*

in den afrikabezogenen Strategien widerspiegeln. Dies ist aus unserer Sicht insofern legitim, als dass es sich um grundsätzliche Prinzipien der deutschen Außenpolitik handelt, die bereits in früheren Dokumenten formuliert wurden.⁵

In Bezug auf die **Prozessdimension friedenspolitischer Kohärenz** untersuchen wir, inwiefern die afrikabezogenen Strategien und Leitlinien der Bundesregierung Prozesse und Mechanismen spezifizieren, um durch ressortübergreifende Koordination die deutsche Afrikapolitik im Bereich Frieden und Sicherheit kohärent zu gestalten (vgl. Kapitel 3.3). Hierbei orientieren wir uns am **ressortgemeinsamen Ansatz** der Bundesregierung zum deutschen Engagement in Krisen und Konflikten. Anhand der in den Leitlinien *Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern* (Bundesregierung 2017a) spezifizierten Dimensionen und dem *Praxisleitfaden Ressortgemeinsamer Ansatz* (Bundesregierung 2019b) wird untersucht, inwiefern die afrikapolitischen Strategien und Leitlinien dezidierte Aussagen zu gemeinsamer Krisenfrüherkennung, Ressortkoordinierung in politischer Steuerung und Planung sowie zu Ressortzusammenarbeit vor Ort enthalten.

Insgesamt folgt diese Studie einem **umfassenden Verständnis von friedenspolitischer Kohärenz**, das sowohl eine inhaltliche als auch eine Prozessdimension berücksichtigt. Die hier entwickelte Konzeptualisierung von friedenspolitischer Kohärenz dient als Analyserahmen für die Untersuchung der afrikabezogenen Leitlinien und Strategiepapiere der Bundesregierung, deren Methodik im Folgenden kurz vorgestellt wird.

2.2 Methodik und Vorgehen

Die Dokumentenanalyse stützt sich auf eine Inhaltsanalyse mit quantitativen und qualitativen Elementen. In einem ersten Schritt haben wir mittels einer computergestützten quantitativen Textanalyse die Übereinstimmung der Dokumente hinsichtlich gemeinsamer Schlagwörter untersucht und kodiert. Das Ziel der quantitativen Analyse ist es, Themenschwerpunkte innerhalb der einzelnen

5 So wird zum Beispiel die Achtung und der Schutz der Menschenrechte bereits im *Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung* als wichtiges Prinzip des deutschen Engagements in Krisen und Konflikten genannt (Bundesregierung 2004: 37-38).

Dokumente herauszuarbeiten und diese dokumentübergreifend zu vergleichen. Die Analyse basiert auf einer Stichwortanalyse der Dokumente (insgesamt 120 Seiten), bei der die am meisten genannten Begriffe aus den einzelnen Dokumenten zusammengefügt wurden.

In einem zweiten Schritt haben wir die Dokumente einer qualitativen Inhaltsanalyse anhand eines vorab entwickelten Leitfragenkatalogs unterzogen und bewertet (vgl. Anhang 1). Der Leitfragenkatalog orientiert sich an der oben vorgestellten Konzeptualisierung von friedenspolitischer Kohärenz und enthält jeweils Leitfragen zur horizontalen und vertikalen Dimension sowie zur Prozessdimension.

Die Studienergebnisse wurden durch Triangulation, d.h. durch die Analyse von Informationen aus unterschiedlichen Quellen, objektiviert und überprüft. Die Studie basiert auf folgenden Quellen:

- Öffentlich zugängliche afrika- und friedenspolitische Leitlinien und Strategiedokumente der Bundesregierung und der einzelnen Ressorts,
- Leitfadengestützte Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern einzelner Ressorts der Bundesregierung,
- Sekundär-/Fachliteratur zum friedenspolitischen Engagement Deutschlands in afrikanischen Konfliktkontexten und Krisensituationen.

Das folgende Kapitel präsentiert die Ergebnisse unserer Analyse.

3. Analyse der friedenspolitischen Kohärenz der afrikapolitischen Strategien der Bundesregierung

3.1 Kohärenz hinsichtlich inhaltlicher Schwerpunkte, Ziele und Mittel

Aus der Stichwortanalyse zur Identifizierung gemeinsamer Schwerpunkte der Dokumente ergibt sich folgendes Bild (vgl. Schaubild 3). Zunächst ist wenig überraschend, dass der Begriff „Afrika“ in allen Dokumenten mit Abstand am häufigsten genannt wird (544 Nennungen). Wenn wir den Begriff „Afrika“ unberücksichtigt lassen, da er keine weiteren inhaltlichen Hinweise liefert, steht der Begriff „Entwicklung“ an erster Stelle und die Übersicht lässt einen gemeinsamen thematischen Fokus der Dokumente auf Bildung, Wirtschaft und Forschung erkennen (Rang 4, 6, 7). Signalwörter für eine partnerschaftlich ausgerichtete Beziehung zwischen Deutschland und afrikanischen Staaten wie „**unterstützen**“, „**Zusammenarbeit**“, „**Partner**“ und „**fördern**“ werden ebenfalls häufig verwendet. Überraschend ist es, dass weder der Begriff „Frieden“ noch „Konflikt“ in der Liste der 20 am häufigsten genannten Begriffe vorkommt. Einzig der Begriff „Sicherheit“ steht auf Platz 16.

Die quantitative Textanalyse deutet darauf hin, dass die untersuchten afrika-bezogenen Dokumente auf die **Identifizierung von Chancen** zur Vertiefung der Zusammenarbeit im Bereich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, Bildung und Forschung ausgerichtet sind und Konflikte und Gefährdung des Friedens in afrikanischen Staaten eine untergeordnete Rolle in der strategischen Ausrichtung deutscher Afrikapolitik spielen.

Schaubild 3: Top 20-Wortnennungen in den sechs Dokumenten



Quelle: Eigene Darstellung

Qualitative Bestandsaufnahme der zentralen Herausforderungen

Die afrikapolitischen Strategien und Leitlinien weisen eine sehr ähnliche Problemwahrnehmung der Ressorts auf, indem sie überwiegend gleiche Herausforderungen auf dem afrikanischen Kontinent benennen. Unterschiede bestehen jedoch in der Gewichtung der Herausforderungen. Je nach Dokument wird oft eine zentrale oder übergeordnete Herausforderung hervorgehoben, die hierarchisiert über anderen Problemstellungen steht (vgl. Tabelle 1).

Die **demographische Entwicklung** in Afrika – oft wird auf die prognostizierte Verdopplung der afrikanischen Bevölkerung bis 2050 verwiesen – und die damit verbundene Notwendigkeit, wirtschaftliche Strukturen zu entwickeln und neue **Arbeits- und Ausbildungsplätze** zu schaffen, wird in allen Dokumenten entweder als eine **zentrale/übergeordnete oder große Herausforderung** definiert.

Dagegen werden **Krieg und Gewalt, der Zerfall von Staatlichkeit**, die Proliferation von Kleinwaffen und Munition und Konflikte um Rohstoffe nur in den afrikapolitischen Leitlinien *Eine vertiefte Partnerschaft mit Afrika* und der *Strategischen Leitlinie des BMVg* als zentrale Herausforderungen genannt (Bundesregierung 2019a; BMVg 2015). Weitere Dokumente, wie das ressortübergreifende Eckpunktepapier

Wirtschaftliche Entwicklung Afrikas oder der *Marshallplan* des BMZ, beziehen sich zwar ebenfalls auf Krieg und Gewalt, sehen sie jedoch als eine Herausforderung unter vielen. So benennt zum Beispiel der *Marshallplan* des BMZ Frieden und Sicherheit als notwendige Grundvoraussetzungen für Entwicklung und wirtschaftliches Wachstum, die durch Krieg und Gewalt zerstört werden. Krieg und Gewalt werden dabei zum einen als Ursache für Vertreibung und zum anderen als eine Hürde für wirtschaftliche Entwicklung adressiert – „wo geschossen wird, wird auch weiterhin niemand investieren“ (BMZ 2017: 19). Darüber hinaus identifiziert der *Marshallplan* auch den langsamen Aufbau der zivilen Kapazitäten afrikanischer Staaten zur Konfliktbewältigung als Herausforderung und weist darauf hin, dass es an Vernetzung, an personellen und administrativen Kapazitäten sowie an Training des Personals mangelt und diese Aspekte mehr Unterstützung benötigen. Außerdem verweist die *Strategische Leitlinie des BMVg* auf die begrenzte Fähigkeit vieler afrikanischer Staaten und Regionalorganisationen/-mechanismen zur effektiven Sicherheitsvorsorge und zum wirkungsvollen Krisenmanagement aufgrund von Unterfinanzierung, schlechter Ausstattung und Ausbildung sowie mangelhaften Strukturen zur Führung, Planung und Kontrolle von Operationen. Die *Pro Afrika! Initiative* des BMWi ist das einzige Dokument, das keine Verweise auf das Themenfeld Frieden und Sicherheit enthält.

Als weitere, aus dem Bevölkerungswachstum resultierende Herausforderungen werden der steigende Ernährungsbedarf (BMBF 2018: 4; BMZ 2017: 5), Zugang zu Energie (BMBF 2018: 4; BMZ 2017: 5), Ressourcenschutz (BMZ 2017: 5), fehlende wirtschaftliche Perspektiven und mangelnder Zugang zu Bildung (Bundesregierung 2019a: 11; BMBF 2018: 4) und die rasante Urbanisierung (BMBF 2018: 4) genannt. Darüber hinaus werden Armut (Bundesregierung 2019a: 11), mangelnde Rechtsstaatlichkeit (BMZ 2017: 21), Korruption (BMZ 2017: 8; BMVg 2015: 5), Menschenrechtsverletzungen (BMVg 2015: 5), Bedrohung durch gewaltsamen Extremismus (BMZ 2017: 19), die Abhängigkeit von Rohstoffen (Bundesregierung 2019a: 11), Klimawandel (BMZ 2017: 27; BMVg 2015: 5; BMBF 2018: 4), unzureichende Infrastruktur (BMZ 2017: 29) sowie Epidemien und Pandemien (BMVg 2015: 5) als Herausforderungen identifiziert.

Tabelle 1: Zentrale Herausforderungen für die deutsche Afrikapolitik

Dokument	Zentrale/übergeordnete Herausforderung	Große Herausforderungen	Herausforderungen in Bezug auf Frieden
Afrikapolitische Leitlinien Eine vertiefte Partnerschaft mit Afrika (2019)	Krieg und Gewalt, die die Hauptursache von Flucht sind und Entwicklung behindern	demographische Entwicklung Armut	Abhängigkeit der Volkswirtschaften von Rohstoffen hohe Ungleichheit fehlende wirtschaftliche Perspektiven mangelnder Zugang zu Bildung
Eckpunktepapier Wirtschaftliche Entwicklung Afrikas (2017)	starkes Bevölkerungswachstum Notwendigkeit ausreichend Ausbildungsplätze und realistische Beschäftigungsperspektiven schaffen zu müssen		Krisen und Konflikte in Teilen Afrikas

6 Die in den vorherigen Spalten genannten Friedensherausforderungen werden hier nicht mehr wiederholt.

Dokument	Zentrale/übergeordnete Herausforderung	Große Herausforderungen	Herausforderungen in Bezug auf Frieden
<p>Strategische Leitlinie des BMVg zur Umsetzung der afrikapolitischen Leitlinien (2015)</p>	<p>Zerfall von Staatlichkeit als Ursache von Bürgerkriegen, regionaler Destabilisierung, humanitären Katastrophen, ideologischer Radikalisierung und unkontrollierter Migration</p> <p>Proliferation von Kleinwaffen und konventioneller Munition</p> <p>gesellschaftliche Umbrüche, demographischer Wandel, Epidemien und Pandemien, Folgen des Klimawandels, Menschenrechtsverletzungen, Korruption etc.</p>		<p>begrenzte Fähigkeit vieler afrikanischer Staaten und Regionalorganisationen/-mechanismen zu effektiver Sicherheitsvorsorge und wirkungsvollem Krisenmanagement aufgrund von Unterfinanzierung, schlechter Ausstattung und Ausbildung, mangelhafter Strukturen zur Führung, Planung und Kontrolle von Operationen</p>

Dokument	Zentrale/übergeordnete Herausforderung	Große Herausforderungen	Herausforderungen in Bezug auf Frieden
Marshallplan mit Afrika des BMZ (2017)	<p>Entwicklung wirtschaftlicher Strukturen</p> <p>Schaffung neuer Arbeits- und Ausbildungsplätze, die das Bevölkerungswachstum auffangen sollen</p>	<p>Sicherstellung der Ernährung</p> <p>Zugang zu Energie</p> <p>Ressourcenschutz</p> <p>mangelnde Rechtsstaatlichkeit</p> <p>Korruption</p> <p>Bedrohung durch gewaltsamen Extremismus</p> <p>Kriege und Konflikte und daraus resultierende Vertreibung</p> <p>Klimawandel</p> <p>unzureichende Infrastruktur</p> <p>Benachteiligung von Frauen und Minderheiten</p>	<p>Kriege und Gewalt</p> <p>Konflikte um Rohstoffe</p> <p>gewaltsamer Extremismus</p> <p>langsamer Aufbau der zivilen Kapazitäten</p> <p>Mangel an Vernetzung</p> <p>Mangel an personellen und administrativen Kapazitäten</p> <p>mangelndes Training des Personals</p> <p>Klimawandel</p>
Pro! Afrika-Initiative des BMWi (2017)	<p>starkes Bevölkerungswachstum und die damit verbundene Notwendigkeit Arbeitsplätze zu schaffen, um Menschen in „Lohn und Brot zu bringen“ wird als einzige Herausforderung genannt</p>		

Dokument	Zentrale/übergeordnete Herausforderung	Große Herausforderungen	Herausforderungen in Bezug auf Frieden
Afrika-Strategie des BMBF (2018)	<p>starkes Bevölkerungswachstum</p> <p>hohe Jugendarbeitslosigkeit</p>	<p>steigender Ernährungsbedarf</p> <p>rasante Urbanisierung</p> <p>wachsende Nachfrage nach Energie</p> <p>Folgen des Klimawandels</p> <p>Mangel an Lebensperspektiven, der starke Migrationsbewegungen innerhalb Afrikas und nach Europa verursacht</p>	Jugendarbeitslosigkeit, mangelnde Ausbildungsmöglichkeiten

Konfliktbegriffe und Konfliktursachen in den afrikabezogenen Strategien

Die afrikabezogenen Strategien **definieren zentrale Begriffe wie Konflikte, Gewalt oder Krieg nicht näher**. So nennen die afrikapolitischen Leitlinien *Vertiefte Partnerschaft mit Afrika* „bewaffnete Konflikte“, „Krieg“, „Gewalt“ und „gesellschaftliche Spannungen“, beschreiben jedoch nicht, wie sich diese Begrifflichkeiten konzeptionell voneinander abgrenzen lassen. Das Eckpunktepapier *Wirtschaftliche Entwicklung* spricht dagegen von „Krisen“ und nimmt Bezug auf Konflikte nur als „Grenzkonflikt[e]“ (Bundesregierung 2017c: 1). Ein weiteres Beispiel ist der *Marshallplan*, der auf Konfliktregionen im östlichen und westlichen Afrika hinweist, aber nicht zwischen spezifischen Konflikttypen differenziert. Da Krieg und Gewalt in vielen Dokumenten gemeinsam genannt werden, wird implizit der Eindruck erweckt, dass es sich bei dem Begriff „Gewalt“ um offene/bewaffnete Gewalt und nicht um niederschwellige Gewalt handelt. Insgesamt wird nicht deutlich, welcher Konfliktbegriff den jeweiligen Dokumenten zugrunde liegt, weshalb keine Aussage darüber getroffen werden kann, inwiefern die Ressorts einen gemeinsamen Konfliktbegriff verwenden.

Auch in Bezug auf Konfliktursachen liefern die afrikabezogenen Strategien keine umfassende Analyse, sondern stichpunktartige Verweise auf unterschiedliche „Stabilitätsrisiken“ (BMVg 2015: 5). So weisen die afrikapolitischen Leitlinien *Vertiefte Partnerschaft mit Afrika* und die *Afrika-Strategie des BMBF* darauf hin, dass **hohe Ungleichheit, Jugendarbeitslosigkeit, fehlende wirtschaftliche Perspektiven und mangelnder Zugang zu Bildung** großes Konfliktpotential bergen (Bundesregierung 2019a: 11; BMBF 2018: 13). Die *Strategische Leitlinie des BMVg* deutet darauf hin, dass staatliche und regionale Stabilität durch gesellschaftliche Umbrüche („failing societies“) und Spannungen aufgrund demographischer und sozioökonomischer Entwicklungen, bewaffneter Konflikte, Menschenrechtsverletzungen, Korruption, Auswirkungen des Klimawandels, Epidemien und Pandemien gefährdet werden (BMVg 2015: 5). Die afrikapolitischen Leitlinien *Vertiefte Partnerschaft mit Afrika* sprechen sich dafür aus, die strukturellen Treiber und Ursachen von Konflikt, Gewalt und Fragilität in Afrika anzugehen, ohne diese näher zu erläutern. Nichtsdestotrotz wird in Bezug auf Krisenprävention und Konfliktbewältigung die Aussage getroffen, dass ein besonderes Augenmerk auf regionale, grenzüberschreitende Maßnahmen und die Bewältigung struktureller Ursachen bewaffneter Konflikte gelegt werden soll (Bundesregierung 2019a: 8).

„Kleinste gemeinsame Nenner“ hinsichtlich Zielsetzungen, Mitteln und „theory of change“

Insgesamt lassen sich aus den afrikapolitischen Strategien drei zentrale Ziele herauslesen: die **Schaffung von Frieden, Sicherheit und Stabilität** (Bundesregierung 2019a; BMZ 2017; BMVg 2015), die **Unterstützung der ökonomischen Entwicklung** Afrikas (Bundesregierung 2017c; BMWi 2017) und die **Förderung von Entwicklungschancen** und Zukunftsperspektiven in Afrika durch Internationalisierung von Bildung, Wissenschaft und Forschung (BMBF 2018). Einen weiteren Schwerpunkt in der Zielsetzung der deutschen Afrikapolitik bilden die Querschnittsziele **Stärkung der Eigenverantwortung** der afrikanischen Partner und die **Steuerung und Gestaltung von Migration und die Minderung von Fluchtursachen**.

Darüber hinaus will sich die Bundesregierung für die Stärkung demokratischer Systeme, gute Regierungsführung, einen gerechten globalen Ordnungsrahmen und die Gewährleistung der Menschenrechte engagieren (Bundesregierung 2019a; BMZ 2017; BMVg 2015). Die Bemühungen, politische Teilhabe und Chancengleichheit

zu unterstützen, werden damit begründet, dass politische Teilhabe eine Grundvoraussetzung ist, um gesellschaftliche Umbrüche zu verhindern (Bundesregierung 2019a). Dazu gehört die Unterstützung einer gerechten Handelspolitik, der Kampf gegen illegale Finanzströme, bessere Kontrolle des Kleinwaffenhandels und der Stopp von Waffenlieferungen (insbesondere Kleinwaffen) nach Afrika (BMZ 2017: 6, 13, 20). Zudem soll Druck auf Regierungen ausgeübt werden, die religiösen Extremismus in Afrika finanzieren und damit zur regionalen Destabilisierung beitragen (BMZ 2017: 13).

Zunächst muss darauf verwiesen werden, dass der Begriff „Frieden“, obgleich er eines der zentralen Ziele in drei Dokumenten ist, nicht definiert oder konkret erläutert wird. Dabei taucht der Begriff „Frieden“ zumeist entweder in Verbindung mit dem Begriff „Sicherheit“ oder „Stabilität“ auf, sodass der Eindruck entsteht, die drei Begriffe könnten nur in Verbindung zueinander verstanden werden oder gar gleichgesetzt werden (Bundesregierung 2019a; BMVg 2015; BMZ 2017). **Insgesamt wird nicht deutlich, welcher Friedensbegriff den jeweiligen Dokumenten zugrunde liegt**, weshalb keine Aussage darüber getroffen werden kann, inwiefern die Ressorts einem gemeinsamen Friedensbegriff folgen.

Eine „theory of change“ im Sinne einer Erläuterung der Ursache-Wirkungs-Beziehungen, die sowohl Wirkungsmechanismen als auch mögliche Risiken und nicht intendierte negative Wirkungen bei der Implementierung des Vorhabens erläutert, findet sich in den Dokumenten nicht. Statt einer umfassenden Erläuterung, *wie* bestimmte Mittel an eine Herausforderung geknüpft sind und zu einem Ziel führen sollen, wird oft ein Mittel exemplarisch einem bestimmten Ziel zugeordnet und erläutert, *was* gemacht wird.

Nichtdestotrotz lassen sich aus den Dokumenten **zwei auf die wirtschaftliche Entwicklung ausgerichtete Wirkungslogiken** herauslesen. Zum einen folgen einige Dokumente der Logik, dass **Frieden, Sicherheit und Stabilität Grundvoraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung** sind (BMZ 2017; BMVg 2015). So benennt der *Marshallplan* „Frieden und Sicherheit“ als „Grundvoraussetzungen für Entwicklung und wirtschaftliches Wachstum“ (BMZ 2017: 19). Ebenso stellt die *Strategische Leitlinie des BMVg* „Sicherheit, Frieden und Stabilität“ als „[z]entrale Voraussetzungen für die Fortsetzung wirtschaftlicher Prosperität und positiver Entwicklung in Afrika“ heraus (BMVg 2015: 5). Da sowohl der *Marshallplan* als auch die *Strategische Leitlinie des BMVg* die Schaffung von Frieden, Sicherheit

und Stabilität als zentrales Ziel hervorheben, ist es verwunderlich, dass die Erläuterung des Ziels über die Verbindung zu wirtschaftlicher Prosperität erfolgt, sodass der Eindruck entsteht, das eigentliche Ziel sei nicht die Schaffung von Frieden, Sicherheit und Stabilität, sondern wirtschaftliche Prosperität.

Andere Dokumente, wie die *Pro! Afrika Initiative* des BMWi, beziehen sich auf **wirtschaftliche Entwicklung als Treiber von Wohlstand und Stabilität** (BMW 2017). Auch das BMBF folgt dieser Logik, da es Bildung, Wissenschaft und Forschung als entscheidende Treiber für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung vorstellt, die zu Wohlstand, sozialem Zusammenhalt und gesellschaftlicher Teilhabe beitragen (BMBF 2018: 4).

Dabei ist es nicht zwingend, dass ein Dokument entweder der einen oder der anderen Wirkungslogik folgt. So betont das Eckpunktepapier *Wirtschaftliche Entwicklung Afrikas*, dass nachhaltige privatwirtschaftliche Investitionen „einen grundlegenden ordnungspolitischen Rahmen in den einzelnen afrikanischen Ländern“ voraussetzen (Bundesregierung 2017c: 2). Gleichzeitig macht es deutlich, dass die Schaffung von realistischen Beschäftigungsperspektiven „zentral“ für die Entwicklung und Stabilität Afrikas ist (Bundesregierung 2017c: 1).

Der Begriff „nachhaltiger Frieden“ kommt nur ein einziges Mal in den afrikapolitischen Leitlinien *Vertiefte Partnerschaft mit Afrika* vor, wenn auf die Förderung der Partnerschaften mit der afrikanischen Zivilgesellschaft Bezug genommen wird. Dort heißt es, dass gesellschaftliche Akteure „wichtige Triebkräfte für Innovation, Kreativität, Fortschritt und nachhaltigen Frieden seien“ (Bundesregierung 2019a: 27), aber es wird nicht erläutert, was „nachhaltiger Frieden“ beinhaltet.

Das Hauptmittel mit dem Frieden, Sicherheit und Stabilität erreicht werden soll, ist die **Stärkung der Kapazitäten und Eigenverantwortung der afrikanischen Partner**. So betont der *Marshallplan*, dass die Kooperation mit Afrika auf „Eigeninitiative und Eigenverantwortung“ (BMZ 2017: 5) basiert und auf „afrikanische Lösungen für afrikanische Herausforderungen“ setzt (BMZ 2017: 4). Die Afrikanische Union und afrikanische Regionalorganisationen sollen dazu befähigt werden, „Krisen und Konflikte selbst zu befrieden“ (BMZ 2017: 19). Die Befähigung regionaler und lokaler Akteur*innen zur Übernahme von Eigenverantwortung wird auch in der *Strategischen Leitlinie des BMVg* als primäres Ziel genannt (BMVg 2015: 4, 11). Auch

das Eckpunktepapier *Wirtschaftliche Entwicklung Afrikas* benennt die Förderung afrikanischer Initiativen für mehr Frieden und Stabilität als unverzichtbaren Teil einer engeren Partnerschaft mit Afrika (Bundesregierung 2017c: 1).

Die Unterstützung der afrikanischen Kapazitäten beinhaltet die **finanzielle Unterstützung für den Aufbau der Friedens- und Sicherheitsarchitektur** (African Peace and Security Architecture (APSA)), insbesondere der zivilen Konfliktbearbeitungsinstrumente, Unterstützung bei Ausbildung, Beratung und Ausrüstung von afrikanischen Streit- und Sicherheitskräften („Ertüchtigung“) sowie Angebote für Sicherheitspartnerschaften (Bundesregierung 2019a; BMZ 2017; BMVg 2015). Die Weiterentwicklung der Ertüchtigungsinitiative wird dabei als Beitrag zum Aufbau gut ausgebildeter, rechtsstaatlich ausgerichteter und adäquat ausgerüsteter Sicherheitskräfte begründet (Bundesregierung 2019a). Konkrete Instrumente dafür sind Militärattachéstäbe, Kooperationen im Rahmen bilateraler Jahresprogramme (z.B. Stabsgespräche), Entsendung von Militärberater*innen, militärische Ausbildungshilfe, Beratergruppen der Bundeswehr im Rahmen des Ausstattungshilfeprogramms der Bundesregierung für ausländische Streitkräfte sowie Länderabgaben in Form von Materiallieferungen (im Rahmen der Ertüchtigungsinitiative) (Bundesregierung 2019a; BMVg 2015).

Außerdem möchte die Bundesregierung ihre Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen (VN) dazu nutzen, die Zusammenarbeit der VN mit den afrikanischen Partnern bei allen Frieden und Sicherheit betreffenden Themen zu stärken (Bundesregierung 2019a: 7) und sich für einen ständigen Sitz der afrikanischen Staaten im VN-Sicherheitsrat einzusetzen (BMZ 2017: 5).⁷

Als zweites zentrales Ziel des deutschen Engagements in Afrika steht die **Unterstützung der ökonomischen Entwicklung** Afrikas (Bundesregierung 2017c; BMWi 2017). Auch hier spielt die Eigenverantwortung der afrikanischen Partner eine wichtige Rolle für die Erreichung des Ziels, denn die nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung soll insbesondere durch das Engagement des Privatsektors

7 Als weitere Ziele der deutschen Afrikapolitik werden die Stärkung der regelbasierten Weltordnung, Vertiefung der zivilgesellschaftlichen Partnerschaften, Stärkung der Menschenrechte, gesellschaftlicher Teilhabe, guter Regierungsführung (Bundesregierung 2019a), die Verhinderung der illegalen Verbreitung und unsicheren Lagerung von Kleinwaffen und Munition sowie der Schutz deutscher Staatsbürger vor unmittelbaren Gefahren in Afrika genannt (BMVg 2015).

in afrikanischen Ländern geschaffen werden (Bundesregierung 2017c, 2019a; BMWi 2017). Dabei betonen die afrikapolitischen Leitlinien *Vertiefte Partnerschaft mit Afrika*, dass der Fokus der wirtschaftlichen Kooperation verstärkt auf Beschäftigung und **wirtschaftliche Teilhabe** gelegt werden und der **Zugang von jungen Menschen und Frauen zu Bildung und Beschäftigung** und deren Teilhabe an wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung im „Mittelpunkt“ stehen soll (Bundesregierung 2019a: 12).⁸

Einen weiteren Schwerpunkt in der Zielsetzung und der Wirkungslogik der deutschen Afrikapolitik bildet die **Steuerung und Gestaltung von Migration und die Minderung von Fluchtursachen** (Bundesregierung 2019a; BMWi 2017). So beschreiben die afrikapolitischen Leitlinien *Vertiefte Partnerschaft mit Afrika* das Ziel, die Ursachen von Flucht und irregulärer Migration zu mindern und Schleuseraktivitäten zu unterbinden, **als Querschnittsaufgabe** der Bundesregierung (Bundesregierung 2019a: 19). Die Schaffung von realistischen Beschäftigungsperspektiven wird im Eckpunktepapier *Wirtschaftliche Entwicklung Afrikas* als „zentral“ für die Entwicklung und Stabilität in den verschiedenen Regionen Afrikas beschrieben (Bundesregierung 2017c: 1). Weiterhin heißt es, dass „eine wirtschaftliche Entwicklung, die Arbeitsplätze schafft“ dazu beitragen kann „den hohen Migrationsdruck zu mildern“ (Bundesregierung 2017c: 1). Eine ähnliche Wirkungslogik lässt sich ebenfalls in der *Pro! Afrika Initiative* des BMWi finden, die darauf hinweist, dass Perspektiven und Beschäftigung vor Ort geschaffen werden müssen, um den „Ursachen von sozialer Spaltung und verstärkter Migration in Richtung Europa entgegenzuwirken“ (BmwI 2017: 2).

8 Dabei wird darauf verwiesen, dass sich die Ausrichtung der deutschen Politik und die Schwerpunktsetzung an afrikanischen Wünschen/Themen orientiert: „Wir nehmen bewusst die Zukunftsthemen des afrikanischen Kontinents in den Fokus – Digitalisierung, Innovation und Ausbildung – und stärken Handel und Privatinvestitionen“ (Bundesregierung 2019a).

Zwischenfazit zur horizontalen Analysedimension: Kohärenzen und Inkohärenzen der Dokumente zueinander

Insgesamt nehmen die afrikapolitischen Strategien und Leitlinien eine sehr **umfassende Bestandsaufnahme der politischen, ökonomischen und sozialen Herausforderungen** auf dem afrikanischen Kontinent vor. Dabei wird die demographische Entwicklung bis 2050 als die übergeordnete Herausforderung identifiziert. Friedenspolitisch relevante Aspekte wie Konflikte, Krieg, Gewalt und der Zerfall von Staatlichkeit werden nur in zwei Dokumenten als zentrale Herausforderungen genannt (Bundesregierung 2019a; BMVg 2015). Diesen Herausforderungen stehen zwei zentrale Ziele gegenüber: die **Schaffung von Frieden, Sicherheit und Stabilität** und die **Unterstützung der ökonomische Entwicklung Afrikas**.

Dabei fällt in allen Dokumenten auf, dass Begriffe wie „Konflikt“, „Gewalt“, „Krieg“, „Frieden“ und „Sicherheit“ nicht näher definiert werden. Somit wird nicht deutlich, ob den Dokumenten ein gleiches Verständnis der Friedens- und Konfliktbegriffe zugrunde liegt und ob die unterschiedlichen Ressorts ein gemeinsames Friedensverständnis haben.

Die Wirkungslogiken, die sich aus den Dokumenten herauslesen lassen, sind auf die wirtschaftliche Entwicklung Afrikas ausgerichtet. So folgen manche Dokumente der Logik, dass Frieden, Sicherheit und Stabilität Grundvoraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung sind, während andere die wirtschaftliche Entwicklung als Voraussetzung für Wohlstand thematisieren. Eine auf die Schaffung von nachhaltigem Frieden ausgerichtete Wirkungslogik lässt sich in den Dokumenten nicht erkennen.

Während der Hintergrundgespräche mit Vertreter*innen der unterschiedlichen Ressorts wurden zwei unterschiedliche Friedensverständnisse deutlich, die auch zu unterschiedlichen Handlungslogiken für das deutsche Engagement in afrikanischen Krisen- und Konfliktkontexten führen. Auf der einen Seite ist dies ein **enger Friedensbegriff**, der vor allem auf die Abwesenheit von physischer Gewalt und der Gewährleistung eines Minimums an politischer und rechtsstaatlicher Ordnung abhebt. Aus diesem Friedensverständnis heraus folgt ein Fokus auf die (kurzfristige) Stabilisierung von Konfliktkontexten. Auf der anderen Seite steht ein **breiter Friedensbegriff**, der strukturelle Gewalt im Sinne von ungleichen Lebensverhältnissen und Ungerechtigkeiten stärker in den Fokus rückt. Aus

diesem Friedensverständnis heraus ist nachhaltiger Frieden nur durch eine umfassende Transformation von strukturellen Konfliktursachen möglich. Während beide Friedensverständnisse sich nicht gegenseitig ausschließen, zeigt sich in den afrikabezogenen Strategien und Diskussionen der Bundesregierung dieses Spannungsverhältnis zwischen unterschiedlichen Friedensverständnissen und daraus resultierenden Wirkungs- und Handlungslogiken deutlich.

Die zentralen inhaltlichen Gemeinsamkeiten und Unterschiede im Vergleich der Kohärenz der Dokumente zueinander werden in Tabelle 2 zusammengefasst.

Tabelle 2: Inhaltliche Kohärenzen und Unterschiede der afrika-bezogenen Strategien

	Gemeinsamkeiten/Übereinstimmung der afrika-bezogenen Strategien	Unterschiede/Divergenzen der afrika-bezogenen Strategien
Herausforderungen deutscher Afrika-politik	demographische Entwicklung in Afrika als zentrale Herausforderung	Gewichtung der Bedeutung von Krieg und Gewalt als Herausforderungen auf dem afrikanischen Kontinent unterschiedliche Bandbreite an weiteren Herausforderungen
Konflikt- und Friedensbegriff und Analyse von Konfliktursachen	keine Spezifizierung und Differenzierung des Konflikt- und Friedensbegriffs	divergierende Thematisierung und Diagnose hinsichtlich Konfliktursachen (Fragilität, Rohstoffkonflikte, Klimawandel, Terrorismus etc.)

	Gemeinsamkeiten/Übereinstimmung der afrikabezogenen Strategien	Unterschiede/Divergenzen der afrikabezogenen Strategien
Ziele deutscher Afrikapolitik	<p>Hauptziel 1: Schaffung von Frieden, Sicherheit und Stabilität</p> <p>Hauptziel 2: Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung Afrikas</p> <p>Querschnittsziel 1: Stärkung der Eigenverantwortung der afrikanischen Partner</p> <p>Querschnittsziel 2: Minderung der Ursachen von Flucht und irregulärer Migration</p>	<p>Unterschiedliche Gewichtung der Bedeutung von Hauptziel 1 und 2</p> <p>Unterschiedliche Gewichtung des Querschnittsziels „Eigenverantwortung“ für 1 und 2</p>
Mittel/ Instrumente zur Förderung nachhaltigen Friedens in Afrika	<p>gemeinsamer Fokus auf Maßnahmen zur Stärkung der Eigenverantwortung der afrikanischen Partner (z.B. Unterstützung der APSA)</p> <p>gemeinsamer Fokus auf Maßnahmen der Förderung wirtschaftlicher Entwicklung</p> <p>sowohl militärische als auch zivile Mittel der Konfliktbearbeitung werden identifiziert</p>	<p>unterschiedliche Schwerpunktsetzung hinsichtlich ziviler Konfliktbearbeitungsinstrumente und militärischer Kooperation</p>
Theory of change deutscher Afrikapolitik bezüglich der Förderung nachhaltigen Friedens	<p>1. Sicherheit und Stabilität als Grundvoraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung</p> <p>2. Wirtschaftliche Entwicklung als Treiber nachhaltigen Friedens und Wohlstands</p>	<p>unterschiedliche Betonung der Wirkungslogiken</p>

3.2 Übereinstimmung mit friedenspolitischem Leitbild der Bundesregierung

Neben der Kohärenz der afrikabezogenen Strategien und Leitlinien zueinander umfasst die inhaltliche Dimension von friedenspolitischer Kohärenz in dieser Studie auch die Analyse der Übereinstimmung der Strategien mit dem friedenspolitischen Leitbild der Bundesregierung, das im Rahmen der Leitlinien *Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern* entwickelt worden ist (Bundesregierung 2017a). Anhand der in den Leitlinien spezifizierten vier Handlungsprinzipien deutschen Engagements in der Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung wird untersucht, inwiefern die afrikapolitischen Leitlinien und Strategiepapiere dem friedenspolitischen Leitbild der Bundesregierung entsprechen.

Handlungsprinzip „Menschenrechte achten, schützen und gewährleisten“

In den Leitlinien *Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern* wird der Anspruch formuliert, dass „wo immer Deutschland sich für Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung engagiert“, dem Schutz der Menschenrechte „zentrale Bedeutung“ zukomme (Bundesregierung 2017a: 50). Dieser Anspruch findet sich auch in den untersuchten afrikapolitischen Strategiepapieren, wenn auch in unterschiedlich starker Ausprägung und Gewichtung. Konkrete Handlungsvorschläge zum Schutz der Menschenrechte sowie zum Umgang mit Menschenrechtsverletzungen finden sich in den Strategiepapieren nicht.

In den afrikapolitischen Leitlinien *Vertiefte Partnerschaft mit Afrika* wird die Stärkung der Menschenrechte, gesellschaftlicher Teilhabe, guter Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit als „besonderes“ und „universelles“ Anliegen der deutschen Afrikapolitik bezeichnet und dem Schutz der Menschenrechte insgesamt eine **starke Bedeutung** beigemessen (Bundesregierung 2019a: 2, 28). In Bezug auf die 2016 begonnene „Ertüchtigungsinitiative“ wird betont, dass es neben der materiellen Ausstattung von Sicherheitskräften von Partnerländern während der Ausbildung auch um die „Notwendigkeit der Achtung der Menschenrechte sowie der Regeln des humanitären Völkerrechts“ gehe (Bundesregierung 2019a: 9). Auch im *Marshallplan mit Afrika* des BMZ wird die Gewährleistung und der Schutz von Menschenrechten, Freiheit, Solidarität, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als die **zentrale Grundlage der deutschen Kooperation** mit Afrika bezeichnet (BMZ 2017: 7).

Neben dem Schutz der Menschenrechte als grundlegendem Prinzip deutscher Außenpolitik nennen einige Dokumente diesen auch als **Entscheidungskriterium für eine (verstärkte) Zusammenarbeit** mit afrikanischen Partnern. So betont der *Marshallplan* des BMZ, dass Deutschland seine Entwicklungszusammenarbeit in Form von Reformpartnerschaften insbesondere mit den Staaten intensivieren möchte, die Reformen für gute Regierungsführung, den Schutz der Menschenrechte und wirtschaftliche Entwicklung umsetzen (BMZ 2017: 5). In ähnlicher Weise nennt die *Strategische Leitlinie des BMVg* die Achtung der Menschenrechte und gute Regierungsführung als eines von mehreren Kriterien zur Entscheidung darüber, in welchen Staaten sich Deutschland sicherheitspolitisch engagieren sollte (BMVg 2015: 9). Man wolle vor allem mit den Staaten zusammenarbeiten, die zu regionaler Sicherheitsvorsorge und Krisenbewältigung einen Beitrag leisten könnten und in denen gleichzeitig die Bundeswehr durch die Zusammenarbeit „mittel- bis langfristig einen Beitrag zur Entwicklung demokratisch orientierter Streitkräfte in Afrika leisten [kann]“ (BMVg 2015: 12).

Auffällig ist, dass in den auf wirtschaftliche Zusammenarbeit fokussierten Dokumenten – der *Pro! Afrika-Initiative* des BMWi und dem Eckpunktepapier *Wirtschaftliche Entwicklung* der Bundesregierung – sowie in der *Afrika-Strategie des BMBF* entweder gar nicht oder nur an einer Stelle auf den Schutz der Menschenrechte als Handlungsprinzip deutscher Afrikapolitik verwiesen wird. Lediglich im Dokument zur *Pro! Afrika-Initiative* des BMWi wird auf den Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte verwiesen, der deutsche Unternehmen darin unterstütze, höhere Arbeits-, Umwelt- und Sozialstandards einzuhalten und damit die menschenrechtliche Situation vor Ort zu verbessern (BMW 2017: 1). Überraschend ist, dass im Eckpunktepapier *Wirtschaftliche Entwicklung Afrikas* der Schutz und die Gewährleistung von Menschenrechten nicht als übergeordnetes Handlungsprinzip deutscher Afrikapolitik genannt werden, obwohl diese ein wichtiges Kriterium für die Auswahl der Kooperationsländer im Rahmen der *Compact with Africa*-Initiative waren.

In allen untersuchten afrikapolitischen Strategien werden zudem weder konkrete Handlungsvorschläge zum Schutz der Menschenrechte in der Zusammenarbeit mit afrikanischen Partnern spezifiziert noch Aussagen zum Umgang mit der Nicht-Einhaltung von Menschenrechten und möglichen Konsequenzen für das deutsche Engagement getroffen. In den Hintergrundgesprächen haben Ressort-

vertreter*innen diesen Befund damit erklärt, dass Entscheidungen zum Umgang mit Menschenrechtsverletzungen in bestimmten afrikanischen Ländern am konkreten Einzelfall diskutiert werden müssten.

Insgesamt ist somit festzustellen, dass die Gewährleistung und der Schutz der Menschenrechte zwar in den afrikapolitischen Strategien der Bundesregierung und ihrer Ressorts als zentrales Prinzip deutschen Regierungshandelns genannt werden, ihre Gewichtung jedoch von Dokument zu Dokument unterschiedlich ist. Eine **Operationalisierung dieses Prinzips** im Sinne der Formulierung konkreter Handlungsvorschläge zu Schutz und Gewährleistung von Menschenrechten, insbesondere in Krisen- und Konfliktkontexten, wird in den Strategiepapieren nicht vorgenommen. In den Hintergrundgesprächen betonten die Ressortvertreter*innen jedoch, dass eine solche Operationalisierung ein wichtiger Gegenstand der Ressortabstimmung in konkreten Fällen sei.

Handlungsprinzip „Kontextspezifisch, inklusiv und langfristig orientiert handeln“

Dem Leitbild der Bundesregierung folgend soll deutsches Regierungshandeln kontext- und konfliktspezifisch orientiert, inklusiv und mit langfristiger Perspektive gestaltet werden, um zur Förderung eines positiven, nachhaltigen Friedens im Sinne der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung beizutragen (Bundesregierung 2017a: 45). Der „Grundgedanke der Eigenverantwortung“ der Partnerländer und -organisationen leite deutsches Regierungshandeln (Bundesregierung 2017a: 52). In den afrikapolitischen Strategien der Bundesregierung und ihrer Ressorts sind die Elemente dieses Handlungsprinzips bisher jedoch nur teilweise verankert. Während sich das **Prinzip der Eigenverantwortung wie ein roter Faden** durch alle Strategiedokumente zieht, ist eine Orientierung an der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung deutlich schwächer zu erkennen. Eine **kontextspezifische Perspektive** auf unterschiedliche Ländergruppen und Regionen **findet sich in keinem Dokument**.

Zunächst fällt auf, dass alle Dokumente vorrangig über Afrika als Kontinent allgemein sprechen, aber nicht auf Spezifika unterschiedlicher Ländergruppen und Subregionen sowie bestimmter Krisen- und Konfliktkontexte eingehen. Einige Dokumente differenzieren kursorisch zwischen Nordafrika und Subsahara-Afrika,

dies geschieht jedoch nicht systematisch.⁹ Stattdessen wird eher allgemein die Notwendigkeit einer Differenzierung in unterschiedliche Entwicklungsvoraussetzungen von Ländern und spezifischen Subregionen betont. So findet sich im *Marshallplan* des BMZ zum Beispiel der Verweis auf die Notwendigkeit der Flexibilisierung der Instrumente der Entwicklungspolitik, um schneller und gezielter auf politische Veränderungen in einzelnen Ländern und Regionen reagieren zu können (BMZ 2017: 13). In ähnlicher Weise wird im Rahmen der *Pro! Afrika-Strategie* des BMWi in Bezug auf Maßnahmen zur Förderung von Beschäftigungsperspektiven betont, dass die 54 afrikanischen Staaten differenziert betrachtet und Projekte und Initiativen auf lokale Bedürfnisse zugeschnitten werden müssten (BMWi 2017: 1-2). Das Eckpunktepapier *Wirtschaftliche Entwicklung* weist in Bezug auf Handelsabkommen mit afrikanischen Staaten darauf hin, dass den sensitiven Interessen der Entwicklungsländer in angemessener Weise Rechnung zu tragen sei (Bundesregierung 2017c: 8). Spezifische Aussagen zu einzelnen Ländern und Konfliktkontexten und daraus resultierende Handlungsempfehlungen finden sich jedoch in keinem der untersuchten Dokumente.

Dieser Befund der Dokumentenanalyse kann mit den Erkenntnissen aus den Hintergrundgesprächen weiter eingeordnet werden. So betonten die unterschiedlichen Ressortvertreter*innen, dass **in der Praxis die Länder in ihrem Kontext betrachtet** und analysiert werden, obwohl dieses Handlungsprinzip in den strategischen Dokumenten nicht explizit aufgeführt wird. Dadurch wäre auch eine **Differenzierung der Instrumente** der Bundesregierung nach den jeweiligen Länderkontexten, unter Berücksichtigung von Konfliktkonstellationen und Herausforderungen für Stabilität und nachhaltigen Frieden, gegeben.

In Bezug auf die **inklusive und langfristige Orientierung** deutscher Afrikapolitik im Sinne der Agenda 2030 und ihrer Prinzipien sowie die nachhaltigen Entwicklungsziele (insbesondere SDG 16) ergibt sich **kein einheitliches Bild**. In den afrikapolitischen Leitlinien *Vertiefte Partnerschaft mit Afrika* nehmen die nachhaltigen Entwicklungsziele eine übergeordnete Rolle ein und werden als „zentrale Richtschnur für globales Handeln und Zusammenwirken“ bezeichnet (Bundes-

9 Darunter fallen die afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung (Bundesregierung 2019: 24, 26), der *Marshallplan mit Afrika* (BMZ 2017: 14, 18), die *Afrika-Strategie des BMBF* (BMBF 2017c: 13) sowie die *Strategische Leitlinie des BMVg* (BMVg 2015: 11). Eine Ausnahme bildet hier die *Pro! Afrika-Initiative* des BMWi, die spezifische Programme und Initiativen für Nord- und Subsahara-Afrika enthält.

regierung 2019a: 23). Die Leitlinien formulieren den Anspruch der Bundesregierung, ihre Afrikapolitik auf ihren Beitrag zur Umsetzung der SDGs und des Leitprinzips „Leave no one behind“ auszurichten und die wirtschaftliche, ökologische und soziale Dimension nachhaltiger Entwicklung gleichermaßen zu berücksichtigen (Bundesregierung 2019a: 23). Mit dem Instrument der „strukturbildenden und entwicklungsorientierten“ Übergangshilfe bestehe ein dezidiertes Instrument, um in fragilen Kontexten frühzeitig erste Grundlagen für eine nachhaltige, friedliche und inklusive Entwicklung zu schaffen (Bundesregierung 2019a: 9).

In den einzelnen afrikapolitischen Strategien der Ressorts ist diese **Ausrichtung auf die Agenda 2030 und die SDGs deutlich weniger prominent**. Eine Ausnahme bildet die *Afrika-Strategie des BMBF*, in der ein eigener Schwerpunkt auf die Förderung der Forschungszusammenarbeit gelegt wird, welche einen Beitrag zur Bewältigung von Entwicklungs Herausforderungen in Afrika und zur Erreichung der SDGs leiste (BMBF 2018: 16-19). Auffällig im *Marshallplan* des BMZ ist, dass zwar allgemein auf die Agenda 2030 als normativer Bezugsrahmen verwiesen wird, in der zweiten Säule „Frieden, Sicherheit und Stabilität“ statt einer Bezugnahme auf SDG 16 und nachhaltigen Frieden jedoch Sicherheit im Sinne von Stabilisierung und Abwesenheit von Gewalt im Vordergrund zu stehen scheint.

Das **Prinzip der Eigenverantwortung** („local ownership“) ist dagegen deutlich in den afrikapolitischen Strategien der Bundesregierung verankert und **bildet einen roten Faden**, der sich durch alle Dokumente zieht. Die Stärkung der Eigenverantwortung afrikanischer Partnerländer und -organisationen kristallisiert sich als übergeordnetes Ziel der afrikapolitischen Strategien der Bundesregierung und ihrer Ressorts heraus (vgl. Kap. 3.1).

Insgesamt ist das Handlungsprinzip „*kontextspezifisch, inklusiv und langfristig orientiert handeln*“ nur teilweise in den Strategiepapieren verankert. Eine kontextspezifische Ausrichtung deutscher Afrikapolitik, die insbesondere die Spezifika von Krisensituationen und Konfliktkontexten berücksichtigt, ist aus den untersuchten Strategiedokumenten nicht ableitbar. Die langfristige Orientierung an der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung ist oft allgemein gehalten und eine konkrete Bezugnahme auf SDG 16 findet in der Mehrzahl der Dokumente nicht statt. Allein dem Grundsatz der Stärkung der Eigenverantwortung der afrikanischen Partner wird eine übergeordnete Bedeutung in allen Dokumenten zugewiesen.

Handlungsprinzip „Risiken transparent machen, kohärent handeln und Sorgfaltspflichten beachten“

Dem friedenspolitischen Leitbild der Bundesregierung folgend soll deutsches Regierungshandeln konflikt sensitiv gestaltet werden, mögliche Risiken und negative Implikationen deutschen Engagements abwägen und mögliche Wechselwirkungen mit anderen Politikfeldern berücksichtigen (Bundesregierung 2017a: 56-57). Insbesondere die Berücksichtigung des „do no harm“-Prinzips der OECD und die Reduzierung potenziell konfliktverschärfender Faktoren stehen im Zentrum dieses Anspruchs.

In den afrikapolitischen Strategien der Bundesregierung ist dieses Handlungsprinzip bisher nicht verankert. **Explizite Verweise auf Konfliktsensitivität** und den „do no harm“-Grundsatz finden sich **in keinem der untersuchten Dokumente**. Eine Reflektion über mögliche negative Implikationen der in den Dokumenten vorgeschlagenen Schwerpunkte und Maßnahmen ist aus den Dokumenten nicht ablesbar.

Lediglich in der *Strategischen Leitlinie des BMVg* wird angedeutet, dass bei der Zusammenarbeit mit „starken“ Staaten gewisse Risiken in der Zusammenarbeit mit dem Militär bestehen: „Das BMVg ist sich bewusst, dass das Militär in zahlreichen afrikanischen Staaten eine starke Stellung im Staatsgefüge und politischen System einnimmt und sich das Verständnis mit Blick auf die Rolle und rechtsstaatliche Einbettung der Streitkräfte sowie das Primat der Politik zum Teil deutlich vom deutschen Verständnis unterscheidet“ (BMVg 2015: 12). Potenzielle Folgen dieser Divergenz werden jedoch nicht spezifiziert. Zudem wird vorsichtig angedeutet, dass man durch zukünftige Begleitung von Materiallieferungen die Sorgfaltspflicht erhöhen will. Als Kriterien für sogenannte „Länderabgaben“ werden sicherheits-, rüstungs- sowie haushaltspolitische Kriterien genannt, jedoch keine friedenspolitischen wie der „do no harm“-Grundsatz (BMVg 2015: 12).

Eine konkrete Aussage zur Notwendigkeit der Berücksichtigung von Wechselwirkungen zwischen unterschiedlichen Politikfeldern findet sich allein im Einleitungskapitel der afrikapolitischen Leitlinien *Vertiefte Partnerschaft mit Afrika*: „Wir werden in unserer konkreten Afrikapolitik auch immer wieder Zielkonflikten und Abwägungsnotwendigkeiten begegnen“ (Bundesregierung 2019a:

3). Allerdings wird nicht weiter spezifiziert, worin genau diese Zielkonflikte bestehen könnten und welche Kriterien zur genannten politischen Abwägung herangezogen werden sollten.

Dieser Befund der Dokumentenanalyse kann mit den Erkenntnissen aus den geführten Hintergrundgesprächen weiter eingeordnet werden. So betonten die unterschiedlichen Ressortvertreter*innen, dass dieses Handlungsprinzip weniger auf der allgemeinen strategischen Ebene als in der Praxis der Ressortkoordination zu konkreten Länderkontexten in Afrika eine Rolle spiele. In konkreten Beratungen zu einzelnen Ländern sowie im 2019 initiierten Prozess Gemeinsame Analyse und abgestimmte Planung (GAAP) würden mögliche Wechselwirkungen zwischen dem Konfliktkontext und der Intervention sowie zwischen den unterschiedlichen Instrumenten des deutschen Engagements reflektiert und zur Debatte gestellt.¹⁰ Nichtsdestotrotz ergab sich auch aus den Hintergrundgesprächen kein eindeutiges Bild, nach welchen übergeordneten Prinzipien und Kriterien diese Risikoabwägung erfolgt.

Handlungsprinzip „Primat der Politik und Vorrang der Prävention“

Gemäß diesem Handlungsprinzip folgt das deutsche Engagement in Krisen und Konflikten dem Primat der Politik und dem Vorrang der Prävention. Damit ist zum einen die Einbettung der Maßnahmen der Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung in politische Strategien gemeint, welche „kontextspezifisch, konfliktsensibel und international anschlussfähig“ sind (Bundesregierung 2017a: 57). Zum anderen solle „wo immer möglich [...] zivilen Maßnahmen der Konfliktlösung de[r] Vorrang“ gegeben und gewaltsame Eskalationen von Krisen frühzeitig verhindert werden (Bundesregierung 2017a: 58). Gleichwohl bleibe „der Einsatz völkerrechtlich zulässiger militärischer Gewalt [...] für deutsche Politik dabei ultima ratio und [müsse] stets eingebunden sein in eine umfassende politische Gesamtstrategie“ (Bundesregierung 2017a: 58).

10 Das Konzept zur Gemeinsamen Analyse und Abgestimmter Planung (GAAP) wurde 2019 von BMZ und AA gemeinsam entwickelt. Der Anlass war ein Auftrag des Spending Reviews von 2018 zur „Humanitäre[n] Hilfe und Übergangshilfe einschließlich der Schnittstellen Krisenprävention, Krisenreaktion, Stabilisierung und Entwicklungszusammenarbeit“ an die beiden Ministerien zur Verbesserung der gemeinsamen Abstimmung bei Analyse und Planung in diesem Bereich. Der GAAP-Prozess soll mittelfristig zur Entwicklung ressortgemeinsamer strategischer Ausrichtungen in fragilen Ländern führen.

Auf dieses Primat der Politik wird in den Dokumenten nicht explizit verwiesen. Dies ist insofern nicht überraschend, als dass die untersuchten Dokumente selbst Ausdruck eines strategischen Überbaus sind, in den Maßnahmen der Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung eingebettet werden können. Gleichwohl stellt sich die Frage, ob die übergeordneten afrikapolitischen Strategien für diese politische Einbettung konkret genug und damit hilfreich sind, wenn sie dieses Primat nicht explizit in die Afrikapolitik der Bundesregierung übersetzen.

Statt konkreter Bezüge zum Primat der Politik und des Vorrangs der Prävention wird in denjenigen Dokumenten, die konkrete Instrumente der Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung nennen, eher allgemein die Breite des Instrumentenkastens in Bezug auf Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung betont, was sich auch in den Hintergrundgesprächen mit den Ressortvertreter*innen widerspiegelte. Eine klare Benennung, wie Krisen konkret vorgebeugt werden soll, fehlt jedoch in den Dokumenten.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass sich das Handlungsprinzip nicht explizit in den afrika bezogenen Strategien und Leitlinien der Bundesregierung wiederfindet, obwohl Vertreter*innen aller Ressorts, mit denen Hintergrundgespräche geführt wurden, dies als einen wichtigen Grundsatz – insbesondere für die deutsche Afrikapolitik – hervorhoben. Allerdings wurde auch betont, dass **in der Praxis des Regierungshandelns präventives Agieren extrem komplex** und voraussetzungsvoll ist und oft kurzfristige Ereignisse Bemühungen der langfristig angelegten Krisenprävention zunichtemachen können, sodass eher ein Reagieren auf akute Krisen erforderlich ist. Diese Einschätzung deckt sich mit den Leitlinien *Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern*, welche ebenfalls darauf hinweisen, dass es unrealistisch wäre anzunehmen, dass Krisenprävention in allen Fällen gelingen werde (Bundesregierung 2017a: 57-58).

3.3 Prozessdimension friedenspolitischer Kohärenz

Die Analyse der Prozessdimension friedenspolitischer Kohärenz in den afrikapolitischen Leitlinien und Strategien der Bundesregierung orientiert sich am **ressortgemeinsamen Ansatz der Bundesregierung** zum deutschen Engagement in Krisen und Konflikten. Anhand der in den Leitlinien *Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern* spezifizierten Dimensionen untersuchen wir, inwiefern

die afrikapolitischen Strategien Aussagen zu gemeinsamer Krisenfrüherkennung, Ressortkoordinierung bei politischer Steuerung und Planung sowie zur Ressortzusammenarbeit vor Ort enthalten.

In den afrikapolitischen Leitlinien *Vertiefte Partnerschaft mit Afrika* wird im Einleitungskapitel der Anspruch formuliert, einen „umfassenden afrikapolitischen Ansatz [zu] verfolgen, der in sich kohärent, innerhalb der Bundesregierung koordiniert und in den europäischen und multilateralen Kontext eingebettet ist“ (Bundesregierung 2019a: 3). Zudem wird auf die Einrichtung eines **Ressortkreises Afrika auf Staatssekretärebene** verwiesen, um die Koordinierung innerhalb der Bundesregierung zu stärken. Ein eigenes Kapitel, das diesen Anspruch inhaltlich vertieft und konkretisiert, ist im Dokument nicht enthalten.

Stattdessen finden sich in drei der fünf Schwerpunktbereiche des Dokuments einzelne Verweise auf den ressortgemeinsamen Ansatz. In Bezug auf das Ziel „Frieden, Sicherheit und Stabilität schaffen“ betont die Bundesregierung, einen ressortübergreifenden Ansatz zu verfolgen und in verstärktem Maße „auf eine gemeinsame Analyse der Länder- und Regionalkontexte sowie eine abgestimmte Planung“ zu setzen (Bundesregierung 2019a: 7). Ein ähnlicher Anspruch wird hinsichtlich des Ziels „Migration steuern und gestalten“ formuliert: die Bundesregierung wolle verstärkt „die Fluchtursachen in Herkunftsländern ressortübergreifend mit Instrumenten und Ansätzen der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik angehen“ (Bundesregierung 2019a: 20). Konkrete Mechanismen zur Umsetzung dieses Ziels werden jedoch nicht genannt. Schließlich wird zur Förderung nachhaltiger wirtschaftlicher Entwicklung auf das Eckpunktepapier *Wirtschaftliche Entwicklung zur Umsetzung des Compact with Africa* als ein konkretes Beispiel für eine ressortübergreifende Abstimmung zu einem spezifischen Themenbereich verwiesen (Bundesregierung 2019a: 13). Das Eckpunktepapier selbst unterstreicht den Anspruch der afrikapolitischen Leitlinien, einen ressortübergreifenden Ansatz zu verfolgen und nennt zur Koordinierung des wirtschaftlichen Engagements Deutschlands in Afrika die Staatssekretärsrunde – bestehend aus Bundeskanzleramt, AA, BMZ, BMWi, BMU und BMBF – als konkreten Mechanismus zur Ressortabstimmung, welche „künftig in regelmäßigen Abständen“ zusammenkommen solle (Bundesregierung 2017c: 3).

Unter den afrikapolitischen Strategiepapieren der einzelnen Ressorts findet der ressortgemeinsame Ansatz vor allem in der *Strategischen Leitlinie des BMVg* von 2015 prominente Berücksichtigung. In einem eigenen Kapitel zum ressortgemeinsamen Ansatz bekräftigt das BMVg im Sinne der afrikapolitischen Leitlinien *Vertiefte Partnerschaft mit Afrika*, die eigenen Erkenntnisse und Vorstellungen in die Ressortkreise, Ressortabstimmungen und Task Forces einzubringen, um so seinen Beitrag zum wirksamen und kohärenten Handeln der Bundesregierung in Afrika zu verstärken. Auch im *Marshallplan* finden sich Vorschläge zur Intensivierung der Ressortkoordination: Durch einen jährlichen afrikapolitischen Bericht der Bundesregierung sollen die bestehenden Afrikastrategien der Ressorts aufgegriffen und „verdichtet“ werden (BMZ 2017: 13).

Insgesamt sind in allen untersuchten afrikapolitischen Leitlinien und Strategiepapieren in unterschiedlicher Ausprägung **Aussagen zum Koordinierungsgebot** innerhalb der Bundesregierung **enthalten**. Nicht in allen Dokumenten beziehen sich diese spezifisch auf das deutsche Engagement in Krisen und Konflikten, sondern verweisen – wie zum Beispiel im Falle der *Afrika-Strategie des BMBF* (2018) – eher allgemein auf die Notwendigkeit der Koordinierung mit anderen Politiken der Bundesregierung gegenüber Afrika. In Bezug auf die drei Dimensionen des ressortgemeinsamen Ansatzes werden vorrangig **gemeinsame Krisenfrüherkennung** und die **Ressortkoordination bei politischer Steuerung und Planung** thematisiert, während die Ressortzusammenarbeit vor Ort wenig Beachtung findet.

In den Hintergrundgesprächen wurde deutlich, dass die Schaffung neuer Instrumente und Mechanismen der Ressortabstimmung wie die Gemeinsame Analyse und abgestimmte Planung (GAAP), die Entwicklung des *Praxisleitfadens Ressortgemeinsamer Ansatz* (Bundesregierung 2019b) oder die Etablierung der Staatssekretärsrunde Afrika die Koordinierung innerhalb der Bundesregierung deutlich verbessert und intensiviert haben. Herausforderungen in der Ressortabstimmung wurden eher auf unterschiedliche Handlungslogiken, „Hauskulturen“ und Allokationsfragen zurückgeführt, die auch mit unterschiedlichen Friedensverständnissen (enges vs. breites Verständnis) verknüpft sein können. Statt der Schaffung neuer Mechanismen komme es vor allem darauf an, dass der ressortgemeinsame Ansatz „gelebt“ und im konkreten Krisen- oder Konfliktfall umgesetzt werde.

4. Fazit

4.1 Zusammenführung und Bewertung der Ergebnisse

Die afrikapolitischen Strategien und Leitlinien weisen hinsichtlich der **Kernbestandteile des friedenspolitischen Leitbilds der Bundesregierung kaum Kohärenz auf**. Die vier untersuchten Prinzipien spiegeln sich nur selektiv in den Strategien wider. Auch fehlt bei dem Verweis auf ressortgemeinsame Ansätze eine Bezugnahme auf das friedenspolitische Leitbild. Teilweise kann das an der geringen Priorisierung von Friedensthemen liegen. Auch unterschiedliche Konfliktverständnisse und Wirkungslogiken der afrikabezogenen Strategien könnten eine Ursache sein.

Positiv ist hingegen zu bewerten, dass eine **hohe inhaltliche Kohärenz der Dokumente zueinander** besteht. Damit ist ein **gemeinsamer strategischer „Nenner“** der deutschen Afrikapolitik zu erkennen. So identifizieren die Ressorts ähnliche politische, ökonomische und soziale Herausforderungen in Afrika, setzen die gleichen Ziele für deutsches Engagement in Afrika und beschreiben ähnliche Mittel, mithilfe derer diese Ziele erreicht werden sollen. Unterschiede zwischen den Dokumenten in Bezug auf Herausforderungen, Mittel und Ziele sind oft eher eine Frage unterschiedlicher Gewichtung und Schwerpunktsetzung.

Die Bedeutung von Frieden in den Afrikastrategien der Bundesregierung wird eher einseitig definiert. Die vergleichende Betrachtung zeigt, dass nachhaltiger **Frieden** im Rahmen der Wirkungslogik deutscher Afrikapolitik primär als eine **Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung** verstanden wird. Nachhaltiger Frieden wird nicht als übergeordnete Zielrichtung bzw. zentraler Fluchtpunkt des deutschen Regierungshandelns identifiziert. Während solch eine Priorisierung für Politikfelder wie Wirtschaft oder Finanzen auch nicht zu erwarten wäre, überrascht es, dass auch der *Marshallplan* des BMZ und die *Strategische Leitlinie des BMVg*, in deren Kern es um Frieden und Sicherheit geht, nachhaltigen Frieden nicht als übergeordnetes Ziel festschreiben. Auch hier wird Frieden lediglich als eine Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung thematisiert.

Das **friedenspolitische Leitbild der Bundesregierung spiegelt sich in den Afrikastrategien nur selektiv wider** (vertikale Dimension). Es gibt erhebliche Unterschiede in der „Übersetzung“ der in den Leitlinien festgelegten vier Handlungsprinzipien in die Afrikapolitik der Bundesregierung. Der Zeitpunkt der Veröffentlichung der einzelnen Dokumente – vier von sechs Strategien wurden vor oder im gleichen

Jahr wie die Leitlinien *Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern* erstellt – scheint dabei kein entscheidender Faktor zu sein, da auch in den nach 2017 entstandenen afrikapolitischen Leitlinien *Vertiefte Partnerschaft mit Afrika* das friedenspolitische Leitbild nicht umfassend verankert ist.

Einzig das Prinzip der Eigenverantwortung der Partnerländer und -organisationen („local ownership“) zur Förderung von Frieden und Sicherheit ist in den afrika-bezogenen Strategien **stark verankert** und zentraler Bestandteil der Wirkungslogik deutschen Engagements. Diesem Grundsatz wird in den afrika-bezogenen Strategien der Bundesregierung eine übergeordnete Bedeutung zugewiesen. Gleichzeitig ist aus den Strategiedokumenten nicht ableitbar, welche Rolle eine kontextsensible und langfristige Ausrichtung spielt – ein weiterer Aspekt des Handlungsprinzips *„kontextspezifisch, inklusiv und langfristig orientiert handeln“*. In den Hintergrundgesprächen betonten die Ressortvertreter*innen jedoch, dass die Kooperationsinstrumente nach den jeweiligen Länderkontexten differenziert und unter Berücksichtigung von Konfliktkonstellationen und Herausforderungen für Stabilität und nachhaltigen Frieden eingesetzt würden. Gleichwohl bleibt auf der Grundlage der Studienergebnisse die Frage offen, ob es nicht notwendig wäre, auf strategischer Ebene Handlungsempfehlungen für die Berücksichtigung von kontextspezifischen Faktoren bei der Planung und Durchführung von Maßnahmen der Krisenprävention, des Konfliktmanagements und der Friedenskonsolidierung zu entwickeln.

Das **Handlungsprinzip „Menschenrechte achten und schützen“** wird in mehreren Dokumenten als grundlegendes Prinzip deutscher Afrikapolitik genannt, insbesondere in den afrikapolitischen Leitlinien *Vertiefte Partnerschaft mit Afrika* (2019) und dem *Marshallplan mit Afrika* des BMZ (2017). Auffällig ist, dass die auf die wirtschaftliche Zusammenarbeit fokussierten Dokumente – das Eckpunktepapier *Wirtschaftliche Entwicklung Afrikas* und die *Pro! Afrika-Initiative* des BMWi – gar nicht auf die übergeordnete Bedeutung dieses Prinzips verweisen. Inwiefern das Fehlen von konkreten Richtlinien und Handlungsanleitungen zum Schutz der Menschenrechte in (afrikanischen) Krisen- und Konfliktkontexten in allen Strategiedokumenten Konsequenzen für das politische Handeln in der Praxis hat, lässt sich auf Grundlage dieser Studie nicht bewerten und sollte in den vom Beirat geplanten vertiefenden Fallstudienanalysen untersucht werden.

Eine „Leerstelle“ in den untersuchten Strategien besteht in der fehlenden Artikulation von möglichen Risiken deutschen Engagements in afrikanischen Krisen- und (Post-) Konfliktkontexten, der Berücksichtigung der Grundprinzipien der Sorgfaltspflicht (wie dem “do no harm“-Prinzip) sowie der Thematisierung von möglichen Wechselwirkungen zwischen unterschiedlichen Politikfeldern. Hierzu betonten Ressortvertreter*innen, dass diese Reflektion über Risiken und mögliche Wechselwirkungen der geplanten Maßnahmen im Einzelfall in der Praxis durchaus stattfindet und im engen Austausch zwischen den Ressorts diskutiert werde. Um jedoch die friedenspolitische Kohärenz der deutschen Afrikapolitik insgesamt zu erhöhen und von Einzelfällen systematisch lernen zu können, wäre eine strategische Reflektion über (negative) Wechselwirkungen und den Umgang mit diesen notwendig.

In Bezug auf das **Prinzip des Primats der Politik und des Vorrangs der Prävention** ist festzustellen, dass in den Strategien **keine explizite Übertragung** dieses Prinzips auf die Afrikapolitik der Bundesregierung erfolgt. Auch wenn in mehreren Strategien auf Krisenprävention als wichtigen Bestandteil des Instrumentenkastens deutscher Afrikapolitik verwiesen wird, hat dies primär instrumentellen Charakter. Bedenkt man die starke Betonung von Frieden als Voraussetzung von wirtschaftlichem Handeln, so ist dieser Befund zumindest aus wissenschaftlicher Perspektive überraschend. Gerade in Kontexten mit schwachen staatlichen Institutionen und vielen Protesten kann ein Konflikt schnell eskalieren und auch wirtschaftliches Handeln gefährden. Besonders in diesen Kontexten sollte die Notwendigkeit der Friedensprävention genannt werden. Ressortvertreter*innen verwiesen darauf, dass präventives Handeln in der Praxis sehr komplex sei; statt präventiv zu agieren sei deutsche Kooperation mit Afrika oft davon geprägt, kurzfristig auf unvorhergesehene Krisen reagieren zu müssen. Dies absorbiere viele Kapazitäten. Für präventives Handeln andernorts bliebe dann wenig Zeit.

Ressortgemeinsames Handeln als wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche deutsche Afrikapolitik wird in den untersuchten Dokumenten durchweg betont. Damit findet die Prozessdimension friedenspolitischer Kohärenz zwar allgemeine Anerkennung, jedoch bleibt offen, wie ressortgemeinsames Handeln mit Blick auf friedenspolitische Kohärenz ausgestaltet werden kann. Als besonders gewinnbringende Mechanismen der Koordinierung wurden in den Hintergrundgesprächen der Staatssekretärsausschuss Afrika und regelmäßige Treffen auf Ebene der zuständigen Abteilungsleiter*innen eingeschätzt.

4.2 Handlungsempfehlungen

Der Anspruch, den sich die Bundesregierung mit dem friedenspolitischen Leitbild der Leitlinien *Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern* an ihr Engagement in Krisen- und Konfliktkontexten gesetzt hat, ist hoch. Ausgangspunkt dieser Studie war die Annahme, dass sich dieser Anspruch auch bzw. gerade in den afrikabezogenen Strategien der Bundesregierung und ihrer Ressorts widerspiegeln sollte, um als strategischer Kompass für deutsches Engagement im Bereich Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung auf dem afrikanischen Kontinent zu dienen. Ein zentrales Ergebnis der Studie ist, dass sich die **Kernbestandteile des friedenspolitischen Leitbilds der Bundesregierung nur selektiv** in den afrikabezogenen Strategien wiederfinden. Aus dieser Diskrepanz heraus stellt sich die grundsätzliche Frage, welche strategische Funktion das friedenspolitische Leitbild der Bundesregierung erfüllen sollte und wie es als strategischer Kompass für regionalspezifische Strategien und konkretes Regierungshandeln wie im Falle der deutschen Afrikapolitik operationalisiert werden kann.

Auf der Grundlage der Analyse ist der Bundesregierung daher zu empfehlen, einen **Verständigungsprozess der Ressorts** darüber anzustoßen, **wie das friedenspolitische Leitbild auf der strategischen und regierungspraktischen Ebene umgesetzt werden kann und für welche Prinzipien des friedenspolitischen Leitbildes eine weitere Konkretisierung notwendig ist**. Dies ist insbesondere in Hinblick auf die deutsche Afrikapolitik wichtig, hat aber grundsätzlich Relevanz für alle Krisen- und Konfliktkontexte weltweit, in denen sich Deutschland engagiert. Ein solcher Verständigungsprozess kann auch mögliche zukünftige Überarbeitungs- und Weiterentwicklungsprozesse einzelner afrikabezogener Strategien informieren sowie zu einer Reflektion über den aktuellen Stand der Umsetzung der Leitlinien *Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern* beitragen.

Folgende **Leitfragen** sollten im Zentrum eines Verständigungsprozesses zwischen den Ressorts stehen und im Austausch mit dem Beirat Zivile Krisenprävention und Friedensförderung diskutiert werden:

1. Wenn das friedenspolitische Leitbild strategischer Kompass des deutschen Engagements in der Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung sein soll, welche Rolle sollte ihm bei der *Formulierung* der afrika-bezogenen Strategien der Bundesregierung und ihrer Ressorts zukommen?
2. Welche Rolle sollte dem friedenspolitischen Leitbild bei der *Umsetzung* der afrika-bezogenen Strategien zukommen, insbesondere in afrikanischen Krisen- und Konfliktkontexten?
3. Wie können die Prinzipien des friedenspolitischen Leitbilds der Bundesregierung so konkretisiert werden, dass sie in der Umsetzung deutscher Afrikapolitik *handlungsleitenden Charakter* entfalten?
4. Welche strategischen Partner (auch zivilgesellschaftliche Akteur*innen und internationale Organisationen) sind für die Umsetzung der einzelnen Prinzipien des friedenspolitischen Leitbilds in der deutschen Afrikapolitik besonders wichtig und sollten in diese stärker miteinbezogen werden?
5. In welchen Länderkontexten und Subregionen sollten welche Ressorts Maßnahmen der Krisenprävention einleiten?

Ein **besonderer Handlungsbedarf ergibt sich für das Prinzip des Vorrangs der Prävention**, zu dem sich die Bundesregierung in den Leitlinien *Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern* verpflichtet hat. Die für diese Studie geführten Hintergrundgespräche haben angedeutet, dass dieses Prinzip oft von tagesaktuellen Ereignissen und akuten Krisensituationen mit dringendem Handlungsbedarf in den Hintergrund gedrängt werden kann. Es wurde weder in den Dokumenten noch Gesprächen deutlich, unter welchen Bedingungen und in welchem Kontext krisenpräventives Handeln erfolgt. Falls die vertieften Länderfallstudien diesen Befund bekräftigen, sollte innerhalb der Bundesregierung diskutiert werden, wie dieser Tendenz zu primär reaktivem Handeln, insbesondere angesichts der Zunahme von akuten Krisen weltweit, entgegengewirkt werden kann. Um dem Primat der Krisenprävention gerecht zu werden, müsste auch ein

klareres Verständnis der Inhalte der Krisenprävention, geeigneter Präventionsmittel und ihres strategischen Einsatzes entwickelt werden. Dies könnte auch zu einer klareren Arbeitsteilung und einer Effektivitätssteigerung des ressortgemeinsamen Handelns der Bundesregierung in unterschiedlichen Kontexten beitragen. Mögliche „lessons learnt“ zu erfolgreicher und weniger erfolgreicher Krisenprävention in Einzelfällen könnten hierzu wichtige Erkenntnisse liefern.

Schließlich kann die Verständigung innerhalb der Bundesregierung dazu dienen, auch auf europäischer Ebene eine Debatte darüber zu fördern, inwiefern im Rahmen der EU-Außenpolitik in Krisen- und Konfliktkontexten friedenspolitische Kohärenz gewährleistet werden kann. Die deutsche Ratspräsidentschaft 2020 bietet hierzu eine gute Gelegenheit. Das deutsche Präsidentschaftsprogramm nennt unter anderem als Priorität, einen Prozess zur Entwicklung von EU-Leitlinien für Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung anzustoßen (Auswärtiges Amt 2020: 23). Im Rahmen eines solchen Prozesses sollte auch diskutiert werden, **wie friedenspolitische Kohärenz des EU-Handelns sichergestellt werden kann** und **welche möglichen Lehren aus der Umsetzung der Leitlinien *Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern* der Bundesregierung (2017a) auch auf der europäischen Ebene eingebracht** werden können. Dies ist insofern dringlich, als dass mit der voraussichtlichen Einrichtung einer Europäischen Friedensfazilität zum Jahr 2021 die EU ihren Instrumentenkasten um Ertüchtigungsmaßnahmen, die auch die Lieferung von Waffen und Munition beinhalten können, erweitern wird (Bergmann & Furness 2019). Da die gegenwärtige EU-Strategie für Sicherheitssektorreform von 2016 (Rat der Europäischen Union 2016) solche Maßnahmen gar nicht berücksichtigt, ist die Entwicklung einer EU-Gesamtstrategie zur Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung, die das Prinzip der friedenspolitischen Kohärenz in den Mittelpunkt stellt, dringlicher geboten denn je.

4.3 Vorschläge zu Auswahlkriterien für vertiefte Fallstudienanalysen

Um die friedenspolitische Kohärenz des Regierungshandelns auf der Ebene der Politikimplementierung zu untersuchen und somit das Bild zur friedenspolitischen Kohärenz deutscher Afrikapolitik zu vervollständigen, sieht der Beirat Zivile Krisenprävention und Friedensförderung in einem nächsten Schritt **vertiefte Fallstudienanalysen zu einzelnen Ländern** vor. Teil unseres Auftrags ist daher, auf der Grundlage der Studienergebnisse geeignete Kriterien für die Länderauswahl zu treffen.

Ein **vergleichendes Fallstudiendesign**, bei dem mehrere Fälle in Bezug auf eine gemeinsame Fragestellung hin untersucht werden, sollte der Ausgangspunkt sein. Wir empfehlen, in den Fallstudien insbesondere die Kohärenz des Regierungshandelns mit dem friedenspolitischen Leitbild der Bundesregierung (**vertikale Dimension**) und die Umsetzung des ressortgemeinsamen Ansatzes (**Prozessdimension**) in der Praxis zu analysieren. Daraus würden sich folgende Leitfragen für die Fallstudienanalysen ergeben:

1. Inwiefern orientiert sich das deutsche Regierungshandeln in konkreten Krisen-, Konflikt- und Präventionskontexten am friedenspolitischen Leitbild der Bundesregierung und seiner vier Handlungsprinzipien?
2. Wie wird der ressortgemeinsame Ansatz in konkreten Krisen-, Konflikt und Präventionskontexten umgesetzt und welche Herausforderungen bestehen in der Praxis?

Um eine möglichst hohe Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse zu erzielen, ist eine Auswahl von **mehr als zwei Fällen** wünschenswert. Wir schlagen eine Auswahl von **vier Fällen** vor. Als Analyseebene eignen sich **einzelne Länder**, da das deutsche Engagement zumeist auf spezifische Länderkontexte zugeschnitten ist. Gleichwohl wäre es auch empfehlenswert, zwei Länder aus dem gleichen regionalen Kontext (z.B. Sahelregion) auszuwählen, um die regionale Dimension von Konflikten und ihre Auswirkungen auf spezifische Länderkontexte vergleichend analysieren zu können.

Hinsichtlich der Fallstudienmethode empfehlen wir **Paarvergleiche** (“paired comparisons“) ausgewählter afrikanischer Länder.¹¹ Dies würde zwei Analyseschritte implizieren: (1) vertiefte Einzelfallstudien anhand der oben spezifizierten Leitfragen und (2) den strukturierten Vergleich von zwei (oder mehreren) Ländern, um Gemeinsamkeiten und Unterschiede hinsichtlich der friedenspolitischen Kohärenz deutschen Regierungshandelns und ihrer Einflussfaktoren zu identifizieren.

Basierend auf den Ergebnissen dieser Studie und den gewonnenen Einschätzungen zur Frage nach geeigneten Länderfallstudien aus den Hintergrundgesprächen bieten sich aus unserer Sicht zwei komplementäre Perspektiven für die Fallauswahl an: eine **konfliktspezifische** und eine **akteurspezifische** Perspektive.

Aus einer **konfliktspezifischen** Perspektive empfehlen wir die Auswahl von Ländern mit Konflikten, die sich in unterschiedlichen Phasen im Konfliktzyklus befinden (d.h. vor, während oder nach der gewaltsamen Austragung des Konflikts), wobei auch Länder berücksichtigt werden sollten, in denen Konfliktprädiktoren vorherrschen und auf die Notwendigkeit präventiver Maßnahmen hinweisen. Dadurch wäre es möglich zu analysieren, inwiefern unterschiedliche Konfliktkontexte besondere Herausforderungen für die Herstellung und Förderung von friedenspolitischer Kohärenz implizieren und inwiefern das deutsche Engagement diesen unterschiedlichen Kontexten Rechnung trägt.

Aus einer **akteurspezifischen Perspektive** empfehlen wir die Auswahl von Fällen, die Unterschiede hinsichtlich der Charakteristika des deutschen Engagements im jeweiligen Konflikt aufweisen. So könnten zum Beispiel sowohl zwei afrikanische Länder ausgewählt werden, die als Pilotländer Gegenstand des GAAP-Prozesses sind, als auch zwei Länder, bei denen das GAAP-Konzept bisher noch nicht umgesetzt wird, um zu prüfen, inwiefern solche institutionellen Mechanismen Einfluss auf die Förderung friedenspolitischer Kohärenz haben. Ein weiteres Auswahlkriterium könnte die inhaltliche Breite des deutschen Engagements in Bezug auf die Politikinstrumente sein, die im entsprechenden Land eingesetzt werden, um zu analysieren, zwischen welchen Instrumenten sich Synergien im Sinne friedenspolitischer Kohärenz besonders gut herstellen lassen und bei

11 Zur Methode des Paarvergleichs siehe Tarrow, S. (2010): The Strategy of Paired Comparison: Toward a Theory of Practice, *Comparative Political Studies*, 43:2, 230-259.

welchen Instrumenten es besondere Herausforderungen gibt. Bei der akteurspezifischen Perspektive ist es wichtig, Fälle auszuwählen, die ausreichend prägnante Unterschiede in Bezug auf den Einsatz von Instrumenten und der Beteiligung der Ressorts aufweisen.

Idealerweise sollten vier Fälle ausgewählt werden, die sowohl aus einer *konflikt-spezifischen* als auch einer *akteurspezifischen* Perspektive Unterschiede aufweisen und daher in Bezug auf beide Perspektiven eine hohe Relevanz besitzen. Daneben sollten auch forschungspraktische Überlegungen und die politische Relevanz der Fälle berücksichtigt werden. Die friedenspolitische Kohärenz des deutschen Regierungshandelns in Bezug auf die ausgewählten vier Länder könnte dann anhand mehrerer Paarvergleiche erfolgen, welche jeweils zwei Länder mit einem spezifischen Fokus analysieren. Länder, die für die Einordnung in einer der beiden Perspektiven in den Hintergrundgesprächen mit Ressortvertreter*innen als fallstudienrelevant genannt wurden, sind Äthiopien, Burkina Faso, Ghana, Kamerun, Mali, Niger, Somalia, Sudan, Tunesien sowie die Zentralafrikanische Republik.

Literaturverzeichnis

Ashoff, G. (2005). *Enhancing Policy Coherence for Development: Justification, Recognition and Approaches to Achievement*. GDI Studies. Bonn: German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).

Auswärtiges Amt (2020). *Gemeinsam: Europa wieder stark machen. Programm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft*. Berlin: Autor. Verfügbar unter <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2360342/d08098eaeb179a722d91d99f529d5517/nat-programm-rp-data.pdf>

Bergmann, J. & Furness, M. (2019). Die „Europäische Friedensfazilität“: Gute Idee mit großen Risiken. PeaceLab-Blog, 29. Mai 2019. Verfügbar unter: <https://peacelab.blog/2019/05/die-europaeische-friedensfazilitaet-epf-gute-idee-mit-grossen-risiken>

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). (2018). *Afrika-Strategie des BMBF – Perspektiven schaffen! Neue Impulse für die Kooperation mit afrikanischen Partnern in Bildung, Wissenschaft und Forschung*. Bonn: Autor. Verfügbar unter https://www.bmbf.de/upload_filestore/pub/Afrika_Strategie_dt.pdf

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg). (2015). *Strategische Leitlinie. Umsetzung der Afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung im Geschäftsbereich des BMVg. Partnerschaft mit Zukunft, Partnerschaft für die Zukunft*. Bonn/ Berlin: Autor. Verfügbar unter: <https://www.bmvg.de/resource/blob/12810/fe3f44a6e3b12bec5ee3bc9c7880f570/strategische-leitlinie-zur-umsetzung-der-afrikapolitischen-leitlinien-data.pdf>

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi). (2017). *Pro! Afrika. Perspektive fördern, Chancen nutzen, Wirtschaft stärken*. Berlin: Autor. Verfügbar unter: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/S-T/strategiepapier-pro-afrika.pdf?__blob=publicationFile&v=22

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). (2017). *Afrika und Europa – Neue Partnerschaft für Entwicklung, Frieden und Zukunft. Eckpunkte für einen Marshallplan mit Afrika*. Berlin/ Bonn: Autor. Verfügbar unter: https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/infobroschueren/Materialie310_Afrika_Marshallplan.pdf

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). (2020). *Der Marshallplan mit Afrika in der Umsetzung*. Bonn: Autor. Verfügbar unter: https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/infobroschueren/Materialie460_Marshallplan_Umsetzung.pdf

Bundesregierung (2004). *Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“*. Berlin: Auswärtiges Amt (12 Mai). Verfügbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/217534/34f381909cf90443fa3e91e951cd/a89d/aktions%20plan-de-data.pdf>

Bundesregierung (2006). *Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*. Berlin: Autor. Verfügbar unter: http://archives.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/2008/IMG/pdf/weissbuch_2006.pdf

Bundesregierung (2011). *Deutschland und Afrika: Konzept der Bundesregierung*. Berlin: Autor. Verfügbar unter: <https://www.bmvg.de/resource/blob/12804/1a1f8991061fc0ea10663e8df344075d/deutschland-und-afrika-konzept-der-bundesregierung-data.pdf>

Bundesregierung (2014). *Afrikapolitische Leitlinien der Bundesregierung: Verstärktes Engagement in Afrika*. Berlin: Autor. Verfügbar unter: <https://www.bmvg.de/resource/blob/12808/227e3ae06ed32cb4d81d61a1bbc8b206/afrikapolitische-leitlinien-der-bundesregierung-data.pdf>

Bundesregierung (2016). *Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*. Berlin: Autor. Verfügbar unter: <https://www.bmvg.de/resource/blob/13708/015be272f8c0098f1537a491676bfc31/weissbuch2016-barrierefrei-data.pdf>

Bundesregierung (2017a). *Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern*. Berlin: Auswärtiges Amt. Verfügbar unter: https://www.auswaertiges-amt.de/blob/1213498/d98437c_a3ba49c0ec6a461570f56211f/krisen-verhindern-data.pdf

Bundesregierung (2017b). *Compact with Africa (CwA)*. Berlin: Autor. Verfügbar unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/G20-Dokumente/CwA/2018-07-26-CwA-Praesentation.pdf?__blob=publicationFile&v=3

Bundesregierung (2017c). *Wirtschaftliche Entwicklung Afrikas – Herausforderungen und Optionen*. Berlin: Autor. Verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/444316/1423bb55c37af6ce594b4e6f14ab36ca/2017-06-07-eckpunkte-afrika-data.pdf?download=1>

Bundesregierung (2018). *Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Aktualisierung 2018*. Berlin: Autor. Verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975274/1546450/65089964ed4a2ab07ca8a4919e09e0af/2018-11-07-aktualisierung-dns-2018-data.pdf?download=1>

Bundesregierung (2019a). *Eine vertiefte Partnerschaft mit Afrika. Fortschreibung und Weiterentwicklung der Afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung*. Berlin: Auswärtiges Amt. Verfügbar unter <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2204146/61736c06103e9a28e328371257ee34f7/afrikaleitlinien-data.pdf>

Bundesregierung (2019b). *Praxisleitfaden. Ressortgemeinsamer Ansatz zur Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung*. Berlin: Auswärtiges Amt. Verfügbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2312334/f945d11d6201949840f8e2865aedb439/praxisleitfaden-data.pdf>

Bundesregierung (2019c). *Ressortgemeinsame Strategie zur Unterstützung der Sicherheitssektorreform (SSR) im Kontext von Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung*. Berlin: Auswärtiges Amt. Verfügbar unter <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2298360/222c695ee476e6ec1eaa350989c08f41/sicherheitssektorreform-data.pdf>

Carbone, M. & Keijzer, N. (2016). The European Union and Policy Coherence for Development: Reforms, Results, Resistance. *The European Journal of Development Research*, 28, 30-34.

Cederman, L.E., Weidmann, N. & Gleditsch, K. (2011). Horizontal Inequalities and Ethnonationalist Civil War: A Global Comparison. *The American Political Science Review*, 105(3), 478-95.

CDU, CSU & FDP (2009). *Wachstum. Bildung. Zusammenarbeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP*. Verfügbar unter: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=83d8bb842-b2f7-bf99-6180-e65b2de7b4d4&groupId=252038

CDU, CSU, & SPD (2018). *Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*. Verfügbar unter: https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1

Collier, P., Elliott, V.L., Hegre, H., Hoeffler, A., Reynal-Querol, M. & Sambanis, N. (2003). *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy* (World Bank policy research report). Washington, DC: World Bank and Oxford University Press.

Collier, P., Venables, A. J, Conway, G. & Venables, T. (2008). Climate Change and Africa. *Oxford Review in Economic Policy*, 24(2), 337-353.

Gebhard, C. (2011). Coherence. In C. Hill & M. Smith (Hrsg.), *International Relations and the European Union Second Edition* (pp.. 101-27). Oxford: Oxford University Press.

Gyimah-Boadi, E., Bratton, M. Leininger J. (2017) Cooperation between the G20 and African states: Delivering on African citizens' demands, G20-insights. Verfügbar unter: https://www.g20-insights.org/wp-content/uploads/2017/05/G20-and-Africa_Cooperation-between-G20-and-African-states-Delivering-on-African-citizens%E2%80%99-demands.pdf

Hegre, S. & Sambanis, N. (2006). Sensitivity Analysis of Empirical Results on Civil War Onset. *Journal of Conflict Resolution*, 50(4), 508-535.

Kappel, R. (2017). *New Horizons for Germany's Africa Policy* (GIGA Working Paper 303). Hamburg: German Institute for Global and Area Studies (GIGA).

Keijzer, N. (2017). Expectation Management? Contrasting the EU's 2030 Agenda Discourse with Its Performance in Evaluating Policy Coherence for Development. *European Foreign Affairs Review*, 22(2), 177-195.

Lakemann, T & Lay, J. (2018). Wirtschaftsfokus der deutschen Afrikapolitik: Richtiger Weg, überhöhter Anspruch? (GIGA Fokus 6/2018). Hamburg: German Institute for Global and Area Studies (GIGA).

Marangoni, A.C. & Raube, K. (2014). Virtue or Vice? The Coherence of the EU's External Policies. *Journal of European Integration*, 36(5), 473-489.

May, P.J., Sapotichne, J. & Workman, J. (2006). Policy Coherence and Policy Domains. *Policy Studies Journal*, 34(3), 381-403.

Pettersson, T., Öberg, M. (2020) Organized violence, 1989-2019. *Journal of Peace Research* 57(4), 597-613.

Quinn, C.H., Ziervogel, G., Taylor, A., Takama, T. & Thomalla, F. (2007). Coping with Multiple Stresses in Rural South Africa. *Ecology and Society*, 16(3), 1-20.

Rat der Europäischen Union (14 November 2016). Council conclusions on EU-wide Strategic Framework to Support Security Sector Reform (SSR). Verfügbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/media/24227/ssr-st13998en16.pdf>

Tarrow, S. (2010). The Strategy of Paired Comparison: Toward a Theory of Practice, *Comparative Political Studies*, 43(2), 230-259.

Tosun, J. & Leininger, J. (2017). Governing the Interlinkages between the Sustainable Development Goals: Approaches to Attain Policy Integration. *Global Challenges*, 1(9), 1-12.

Urdal, H. (2011). *Demography and Armed Conflict: Assessing the Role of Population Growth and Youth Bulges* (CPRD Working Papers 2). Leuven: Centre for Research on Peace and Development.

Williams, P. (2017) Continuity and Change in War and Conflict in Africa. *Prism*, 6(4), 32-45.

Ziaja, S., Grävingsholt, J., Kreibaum, M. (2019) Constellations of Fragility: an Empirical Typology of States. *Studies in Comparative International Development*, 54, 299-321.

Annex I: Leitfragenkatalog Qualitative Dokumentenanalyse

A. Leitfragen für die Analyse einzelner Dokumente

1. Horizontale Dimension: Inhaltliche Kohärenz in Bezug auf Herausforderungen, Ziele, Mittel, Wirkungslogik

- Welche zentralen Herausforderungen für das deutsche afrikapolitische Engagement werden genannt?
- Inwiefern finden sich Verweise auf Fragilität und Krisenkontexte als mögliche Einflussfaktoren auf die deutsche Afrikapolitik?
- Welche Hauptziele werden in dem Dokument für die Afrikapolitik der Bundesregierung formuliert?
- Mit welchen Mitteln/Instrumenten sollen die Ziele erreicht werden?
- Welche „theory of change“ in Bezug auf die deutsche Afrikapolitik lässt sich aus dem Dokument ablesen?
- Inwiefern wird auf afrikapolitische Ziele und Instrumente anderer Ressorts innerhalb der Bundesregierung verwiesen?

2. Vertikale Dimension: Übereinstimmung mit dem friedenspolitischen Leitbild der Bundesregierung

i. „Menschenrechte achten, schützen und gewährleisten“

- Wird die Achtung und Gewährleistung von Menschenrechten als übergeordnetes Ziel der Afrikapolitik der Bundesregierung genannt?
- Wenn ja, wie wird es mit anderen inhaltlichen Zielsetzungen des Dokuments verknüpft?
- Werden Aussagen zum Umgang mit der Nicht-Einhaltung von Menschenrechten und möglichen Konsequenzen für deutsches Regierungshandeln getroffen?

ii. „Kontextspezifisch, inklusiv und langfristig orientiert handeln“

- Inwiefern betont das Dokument die Förderung eines positiven, inklusiven und nachhaltigen Friedens als Ziel der deutschen Afrikapolitik?

- Inwiefern wird im Dokument auf eine kontextspezifische Differenzierung der Instrumente deutscher Afrikapolitik verwiesen, insbesondere in Hinblick auf Krisen und Konfliktkontexte?
- Inwiefern finden sich explizite Verweise auf SDG 16 und die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung?
- Inwiefern wird im Dokument auf den Grundsatz der Eigenverantwortung („local ownership“) der Partnerländer verwiesen?

iii. „Risiken transparent machen, kohärent handeln und Sorgfaltspflichten beachten“

- Inwiefern finden sich Verweise auf eine konfliktssensitive Gestaltung des Regierungshandelns im Sinne einer reflexiven Risiko- und Folgenabschätzung?
- Werden konkrete Risiken und mögliche negative Implikationen deutschen Regierungshandelns genannt?
- Wird auf das „do-no-harm“-Prinzip verwiesen?
- Inwiefern werden mögliche Wechselwirkungen mit anderen Politikfeldern berücksichtigt?

iv. „Primat der Politik und Vorrang der Prävention“

- Inwiefern wird auf die politische Einbettung des Einsatzes von Instrumenten der Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung verwiesen?
- Welche Instrumente/Mittel der Konfliktbearbeitung werden genannt und ist ein Vorrang der Prävention und der Nutzung ziviler Instrumente erkennbar?

3. Prozessdimension: Ressortgemeinsamer Ansatz

- Inwiefern wird auf den ressortgemeinsamen Ansatz zur Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung verwiesen?
- Inwiefern werden konkrete Mechanismen der Abstimmung in der Analyse, Planung und Durchführung von Maßnahmen spezifiziert?

B. Leitfragen für den Vergleich der Dokumente

- Inwiefern ergibt sich ein kohärentes Gesamtbild der Zielrichtung der afrikapolitischen Strategien der Bundesregierung?
- Worin besteht der „kleinste gemeinsame Nenner“ der afrikapolitischen Zielsetzung der einzelnen Ressorts?
- Inwiefern stimmt dieses Gesamtbild mit dem friedenspolitischen Leitbild der Bundesregierung überein?
- Inwiefern berücksichtigt dieses Gesamtbild den ressortgemeinsamen Ansatz zur Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung?

Der Beirat der Bundesregierung

Zivile Krisenprävention und Friedensförderung

Der Beirat bündelt zivilgesellschaftliche und wissenschaftliche Expertise zur Krisenprävention und Friedensförderung und berät die Arbeit der Bundesregierung. Er setzt sich aus 20 Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Stiftungen und Nichtregierungsorganisationen zusammen. Er begleitet die Umsetzung der 2017 von der Bundesregierung beschlossenen Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“. Durch seine Arbeit fördert der Beirat aktiv den Austausch der Bundesregierung mit der Zivilgesellschaft. Zu übergreifenden strategischen Fragen kann der Beirat öffentlich Stellung beziehen.

Mitglieder des Beirats:

Bodo von Borries

Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe (VENRO), (Vorsitzender)

Dr. Kira Vinke

Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK), (Vorsitzende)

Dr. Melanie Coni-Zimmer

Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Professor Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann

Berghof Foundation

Generalleutnant a.D. Rainer Glatz

Dr. Jörn Grävingholt

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Melanie Hauenstein

United Nations Development Programme (UNDP)

Professor Dr. Andreas Heinemann-Grüder

Bonn International Center of Conversion (BICC)

Christiane Kesper

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

Dr. Jörg Lüer

Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)

Dr. Claudia Major

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Dr. Jochen Motte

Forum Menschenrechte

Nora Müller

Körper-Stiftung

Winfried Nachtwei

MdB a. D.

Sonja Schiffers

Polis180 e.V.

Ginger Schmitz

Plattform Zivile Konfliktbearbeitung

Martin Vehrenberg

Konsortium Ziviler Friedensdienst (ZFD)/AGIAMONDO e.V.

Lars Wagner

Deutsche Hochschule der Polizei

Natascha Zupan

Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (FriEnt)

Priv.-Doz. Dr. Nadjma Yassari

Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht

