



Delphi-Studie zur Zukunft der afrikanisch-europäischen Beziehungen

Zusammenfassung

1 Hintergrund und Methode

2020 ist ein entscheidendes Jahr für die afrikanisch-europäischen Beziehungen – sei es mit Blick auf die Verhandlungen über einen Nachfolger des Cotonou-Abkommens, den 6. AU-EU Gipfel oder die neue EU-Afrika Strategie.

Deutschland hat am 01. Juli 2020 die EU-Ratspräsidentschaft übernommen und wird einen besonderen Fokus auf die Beziehungen mit Afrika legen. Vor diesem Hintergrund hat das BMZ eine Delphi-Studie zur „Zukunft der afrikanisch-europäischen Beziehungen“

erstellen lassen. Die Delphi-Methode – eine Methode der Strategischen Vorausschau – ist eine systematische und interaktive Expertenbefragung zu einem Zukunftsthema in mehreren Befragungsrunden.

Ziel der Studie ist, Expertenwissen zum Thema und seiner möglichen Zukunftsgestaltung zu generieren und dabei unterschiedliche Perspektiven aus Afrika und Europa aufzugreifen. Die Delphi-Studie leistet einen Beitrag zum politischen Diskurs im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2020.

METHODIK DER STUDIE

Im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH in Kooperation mit dem Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung (ISI) im ersten Schritt **38 Interviews mit afrikanischen und europäischen Expertinnen und Experten** aus Politik und Verwaltung, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Wirtschaft geführt.

Die Fragen der Interviews lauteten:

- Was sind die wichtigsten Zukunftsthemen in den afrikanisch-europäischen Beziehungen bis 2045?
- Was sind die wichtigsten Zukunftschancen für die afrikanisch-europäischen Beziehungen bis 2045?

- Welche Risiken oder Herausforderungen in den afrikanisch-europäischen Beziehungen zeichnen sich bis 2045 ab?
- Welches Thema wird in den afrikanisch-europäischen Beziehungen unterschätzt?
- Was ist Ihre Vision von den zukünftigen afrikanisch-europäischen Beziehungen?
- Wer sind die Hauptakteure, die diese Vision verwirklichen könnten?

Auf den Interviews aufbauend wurden **22 Zukunftsthemen** entwickelt. In einem zweiten Schritt haben **90 Teilnehmerinnen und Teilnehmer** diese Thesen hinsichtlich ihrer Eintrittsmöglichkeit, ihres Zeithorizonts, ihres Einflusses und ihrer Erwünschtheit in einer Echtzeit-Delphi-Befragung bewertet. Die Thesen wurden von den Verfassern der Studie **fünf thematischen Clustern** zugeordnet.

2 Die 22 Thesen

1 ▶ Bevorzugter Kooperationspartner

Europa ist der bevorzugte Kooperationspartner Afrikas, da der Kontinent von der Erfahrung der EU als Modell für soziale Sicherung und wirtschaftliche Integration profitiert.

2 ▶ Afrika ist zurückhaltend in der Zusammenarbeit mit Europa

Afrika ist zurückhaltend in der Zusammenarbeit mit Europa und hat sich mit gleichgesinnten Partnern zusammengetan, um die drängendsten Herausforderungen und Chancen des Kontinents (wie Urbanisierung oder „leapfrogging“) anzugehen.

3 ▶ Das „afrikanisch-europäische Modell“

Durch die Stärkung von soft power und eines regelbasierten Multilateralismus haben die beiden Kontinente die internationale Ordnung auf „afrikanisch-europäische Weise“ geprägt.

4 ▶ Globale Handelsmechanismen

Die EU hat ihr wirtschaftliches Gewicht genutzt, um globale Handelsmechanismen und -institutionen (wie die WTO) so umzustrukturieren, dass diese fair und gewinnbringend für beide Kontinente sind.

5 ▶ Eine einheitliche Stimme

Afrikanische und europäische Staaten haben es geschafft, eine einheitliche Stimme gegenüber ihrem Partnerkontinent zu finden. Sie implementieren Strategien gemeinsam und haben fragmentierte politische Entscheidungen überwunden.

6 ▶ Strategie der Entwicklungszusammenarbeit

Die EU hat ihren auf Konditionalitäten basierenden Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit aufgegeben und auf afrikanische Forderungen nach mehr Direktinvestitionen, Handel und gemeinsamen Projekten reagiert.

7 ▶ Junge afrikanische Generation

Die junge afrikanische Generation hat keinen Bezug mehr zur kulturellen und geographischen Nähe der beiden Kontinente und betrachtet sich vielmehr als „Weltbürger“.

8 ▶ Europas koloniale Vergangenheit in Afrika

Die koloniale Vergangenheit Europas in Afrika ist nicht aufgearbeitet worden. Dies hat zu einer gravierenden Verschlechterung der Beziehungen zwischen den beiden Kontinenten geführt.

9 ▶ „African Agency“

„African Agency“ – die Handlungsfähigkeit des Kontinents – steht außer Frage. Dem Prinzip „Afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme“ folgend, setzt der Kontinent seine eigenen Prioritäten und implementiert Strategien ohne Einmischung von außen.

10 ▶ „African way of life“

Der afrikanische Kontinent exportiert seine Popkultur und seinen „African way of life“ nach Europa und in die Welt. Eine junge, selbstbewusste Mittelschicht gibt den Ton in globalen Trends und Lebensstilen an.

11 ▶ Gesellschaftlicher und kultureller Austausch

Ein intensiver gesellschaftlicher und kultureller Austausch zwischen Afrika und Europa hat eine Wende eingeläutet. Durch die Stärkung von Vertrauen und die Veränderung von Wahrnehmungen wurde das Machtverhältnis zwischen den beiden Kontinenten neu ausbalanciert.

12 ▶ Legale und uneingeschränkte Mobilität

Die legale und uneingeschränkte Mobilität – sowohl innerhalb der beiden Kontinente als auch zwischen ihnen – generiert wirtschaftlichen Wohlstand und fördert kulturellen Austausch.

13 ▶ (Digitale) Plattformen zum Austausch

Um das Potential der unterschiedlichen demografischen Trends in Afrika und Europa auszuschöpfen, werden Plattformen breit genutzt, zum Beispiel für die Arbeitssuche und den akademischen Austausch.

14 ▶ Nicht-staatliche Akteure

Die afrikanisch-europäischen Beziehungen werden von einer Vielzahl nicht-staatlicher Akteure geprägt, darunter Philanthropen, religiöse Persönlichkeiten, NGOs, soziale Bewegungen und Einzelpersonen. Dies hat die traditionell zwischenstaatlichen Beziehungen grundlegend verändert.

15 ▶ Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur

Eine neue afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur wurde implementiert. Diese ist das Ergebnis einer engen afrikanisch-europäischen Zusammenarbeit und zeichnet sich durch ein gemeinsames Verständnis von „menschlicher Sicherheit“, eine von der EU inspirierte Mischung aus hard und soft power Instrumenten und einen Schwerpunkt auf Konfliktprävention aus.

16 ▶ Sicherheitszusammenbruch

Divergierende Ansichten zwischen Europa und Afrika über sicherheitspolitische Herausforderungen haben zum Zusammenbruch der Sicherheitslage in zentralen Konfliktgebieten wie der Sahelzone und dem Horn von Afrika geführt.

17 ▶ Autoritäre Allianzen

Autoritäre Regime in Europa und totalitäre Regime in Afrika haben die Schwäche der Demokratie ausgenutzt und ihre Kräfte gebündelt, um ihre politische Agenda umzusetzen.

18 ▶ Populismus, Fremdenfeindlichkeit und Nationalismus

Populismus, Fremdenfeindlichkeit und Nationalismus haben zu einer dramatischen Verschlechterung der afrikanisch-europäischen Beziehungen geführt.

19 ▶ Afrikas innovatives Potential

Afrika hat sein technologisches und digitales Potential erfolgreich genutzt, um Lösungen für drängende globale Herausforderungen zu entwickeln (z.B. Smart Cities, städtische Landwirtschaft, Pandemiebekämpfung und E-Health). Der Kontinent exportiert seine Innovationen nach Europa und in die Welt.

20 ▶ Zusammenarbeit beim Klimawandel

Der Klimawandel hat der Zusammenarbeit neuen Auftrieb verliehen. Afrika und Europa haben es geschafft, ihre Politik angesichts einer gemeinsamen Herausforderung zu harmonisieren.

21 ▶ Radikaler grüner Wandel

Die externe Dimension des europäischen „Green Deals“ liefert einen wichtigen Anstoß zu einem radikalen grünen Wandel und dem universellen Zugang zu Energie in Afrika.

22 ▶ Pandemie-Vorsorge

Da Pandemie-Vorsorge ein wichtiges Querschnittsthema für beide Kontinente ist, wurden gemeinsame afrikanisch-europäische Instrumente und Strategien geschaffen.

3 Kernerkenntnisse der Expertenbefragung

1. **Alles ist möglich, nichts ist sicher:** Die Zukunft der afrikanisch-europäischen Beziehungen ist von hoher Ungewissheit geprägt. Wird es zur Annäherung oder zur Entfremdung kommen? Eine neue Ära der Zusammenarbeit muss aktiv eingeleitet werden.
2. Zusammen machen Afrika und Europa etwa die Hälfte der Länder der Welt aus. Gelingt es beiden Kontinenten ihre Kräfte zu bündeln, könnten sie den Multilateralismus bewahren und ihn durch einen **afrikanisch-europäischen Weg der internationalen Zusammenarbeit** prägen.
3. Die externe Herausforderung von Zusammenarbeit muss zunächst von innen angegangen werden: Die umstrittenste These dieser Studie war, ob es den Kontinenten gelingt, eine jeweils **einheitliche Stimme** zu finden.
4. Europa ist für Afrika nicht der einzige Partner. Angesichts sich **wandelnder globaler Interessen und Allianzen** ist der Kontinent zunehmend in der Lage, Partner auszuwählen. Es wird immer wichtiger werden, das „Alleinstellungsmerkmal“ der Zusammenarbeit zwischen den beiden Kontinenten auszugestalten.
5. „**African Agency**“ – die Handlungsfähigkeit des afrikanischen Kontinents – ist entscheidend. Europa muss anerkennen, dass es afrikanische Lösungen für afrikanische und globale Herausforderungen gibt.
6. Das **koloniale Erbe** Europas in Afrika überschattet nach wie vor die Beziehungen zwischen beiden Kontinenten. Die Aufarbeitung der Vergangenheit stellt das Fundament für die zukünftige afrikanisch-europäische Zusammenarbeit dar.
7. Die **Jugend Afrikas** ist mehr als eine „demografische Dividende“. Eine Generation junger, selbstbewusster und innovativer Führungspersönlichkeiten beansprucht zunehmend ihren Platz in der Gesellschaft und fordert ihr Mitspracherecht in der Politik. Ihre Vision für den Kontinent wird die Beziehungen tiefgreifend beeinflussen.
8. Die afrikanisch-europäischen Beziehungen umfassen nicht nur Politik und Wirtschaft. **Gesellschaftlicher und kultureller Austausch** und die Förderung persönlicher Kontakte sollten mehr Aufmerksamkeit erhalten.
9. Von Zivilgesellschaft und Philanthropen bis hin zu Unternehmen, religiösen Führern und individuellen Veränderungsakteuren – **nicht-staatliche Akteure** beeinflussen zunehmend die afrikanisch-europäischen Beziehungen. Es müssen institutionalisierte Kanäle für ihre Einbeziehung geschaffen werden.
10. Die **sicherheitspolitische Zusammenarbeit** Afrikas und Europas hat mehrere Dimensionen. In institutioneller Hinsicht könnte Afrika von europäischen Ansätzen und Instrumenten (z.B. seiner Mischung aus hard power und soft power) profitieren. Es müssen jedoch größere Anstrengungen unternommen werden, um divergierende Konzepte aufeinander abzustimmen. Ein gemeinsames Verständnis von „menschlicher Sicherheit“ (das Themen wie grenzüberschreitenden Handel, Umwelt und Gesundheit umfasst) könnte im Mittelpunkt dieser Debatte stehen.
11. **Migration** wird mit großer Wahrscheinlichkeit ein politisch sensibles Thema bleiben, das entweder als „belastende Migration“ oder „gewinnbringende Mobilität“ verstanden wird. Die Bereitstellung von Plattformen für den beruflichen und akademischen Austausch, sowohl für Afrikanerinnen und Afrikaner in Europa als auch für Europäerinnen und Europäer in Afrika, könnte ein praktischer Weg sein, um die Vorteile von Mobilität zu nutzen.

12. **Gemeinsame Herausforderungen**, wie Klimawandel, Energieversorgung oder Pandemien könnten Chancen für Kooperation bieten. Gemeinsam an konkreten Problemlösungen zu arbeiten, könnte der Lackmus-Test für die Qualität der Beziehungen zwischen Afrika und Europa sein, und Ausstrahlungskraft auf andere, politisch sensiblere Bereiche der Kooperation haben.
13. Die **Covid-19 Pandemie** könnte ein besonderes Momentum für Kooperation bieten. Angesichts dieser globalen Bedrohung, die weitreichende Auswirkungen auf Gesellschaft, Politik und Wirtschaft nach sich zieht, könnte eine gemeinsame afrikanisch-europäische Antwort Einfluss auch jenseits des Themenbereichs Globale Gesundheit entfalten.

4 Erkenntnisse im Einzelnen

A. KURZZUSAMMENFASSUNG DER FÜNF THEMATISCHEN CLUSTER

Auf Grundlage der Auswertung der 38 Interviews und der 22 Thesen wurden fünf thematische Cluster gebildet, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

Cluster 1: Zusammenarbeit in einer neuen globalen Ordnung – wie lässt sich der Multilateralismus effektiv gestalten?

Eine engere Zusammenarbeit mit Afrika ist von zentralem geopolitischem Interesse. Gemeinsam umfassen beide Kontinente mehr als die Hälfte aller Länder weltweit. Dies sollte genutzt werden, um den Multilateralismus zu verteidigen und nach afrikanisch-europäischer Prägung zu formen. Gleichzeitig müssen Mehrwert und Alleinstellungsmerkmal der Beziehungen geschärft und Afrikas Rolle als gleichberechtigter Wirtschaftspartner gefördert werden. Wichtig ist außerdem ein differenzierterer Ansatz der Entwicklungszusammenarbeit, Investitionen in Infrastruktur sowie eine Reform des globalen Handels. Beide Kontinente sollten Positionen besser koordinieren, um kohärente Strategien zu implementieren. Wenngleich die Thesen dieses Clusters insgesamt als einflussreich bewertet wurden, ist das Themenfeld von einem besonders hohen Maß an Ungewissheit geprägt.

Cluster 2: Geteilte Geschichte, gemeinsame Zukunft? Was es für einen Neustart der Beziehungen braucht

Dass die Beziehungen zwischen Afrika und Europa in Zukunft enger sein werden, ist keine Selbstverständlichkeit. Voraussetzung hierfür ist auch eine umfassende Aufarbeitung der kolonialen Vergangenheit, die noch heute in Diskurs und Rhetorik der Beziehungen fortbesteht. Gleichzeitig soll die Fähigkeit des afrikanischen Kontinents, eigenmächtig zu handeln, stärker anerkannt werden, denn: Afrikanische Lösungen für afrikanische und globale Herausforderungen existieren. Haupttreiber dieser Forderungen dürfte die afrikanische Jugend sein, die – selbstbewusst und kosmopolitisch – ihre eigene, pan-afrikanische Version für die Zukunft des Kontinents vorantreibt. Auffallend in diesem Cluster ist der Zeithorizont: die Thesen dieses Clusters wurden als zeitnah realisierbar eingeschätzt – z.T. bereits bis 2025.

Cluster 3: Perspektivwechsel – ein gesellschaftsorientierter Ansatz für die afrikanisch-europäischen Beziehungen

Der Einfluss der Nationalstaaten nimmt auf beiden Kontinenten eher ab. Kooperationsstrategien sollten hingegen den wachsenden Einfluss nicht-staatlicher Akteure berücksichtigen. Neben den politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den beiden Kontinenten wurde außerdem die Bedeutung eines intensiveren kulturellen und gesellschaftlichen Austauschs betont. Migration wird ein langfristiges und politisch sensibles Thema bleiben, zu dem die Perspektiven sich unterscheiden zwischen „belastender Migration“ und „gewinnbringender Mobilität“. Die einzige These, die in diesem Cluster als früh realisierbar eingeschätzt wurde, ist der Aufbau (digitaler) Plattformen für professionellen und akademischen Austausch – pragmatische Wege im Bereich Migration und Mobilität sind also vorstellbar.

Cluster 4: Frieden, Sicherheit und Demokratie – Konzepte, Strategien und Institutionen harmonisieren

Ein gemeinsames Sicherheitsverständnis stellt die Grundvoraussetzung für dauerhaften Frieden dar. Wo die EU jedoch einen starken Fokus auf traditionelle Sicherheitsstrategien legt, verfechten afrikanische Akteure ein eher holistisches Sicherheitskonzept,

in dem Themen wie grenzüberschreitender Handel, Umwelt oder Gesundheit zusammengedacht werden. Die gemeinsame Reform der afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur sowie eine stärkere Lastenteilung bei Friedensmissionen stellen Chancen für die Zusammenarbeit dar. Es wird befürchtet, dass wachsender Populismus, Fremdenfeindlichkeit und Nationalismus die Beziehungen zwischen den beiden Kontinenten verschlechtern könnte. Der nahe Zeithorizont, mit dem die Thesen dieses Clusters bewertet wurden, unterstreicht die Dringlichkeit der Herausforderungen.

Cluster 5: Eine Welt der Risiken – mit Technologie und Innovation gemeinsam die Probleme von morgen angehen

Ob durch „leapfrogging“ oder nachholende Industrialisierung – Afrikas Innovationspotential ist riesig, v.a. bei Zukunftsthemen wie Digitalisierung, Urbanisierung, Klimawandel, grüner Energie oder globaler Gesundheit. Als vielversprechender Impulsgeber für die Zusammenarbeit wird etwa der europäische „Green Deal“ erachtet. Erfolgreiche Zusammenarbeit bei konkreten Herausforderungen könnte auch positive Effekte auf politisch sensiblere Bereiche der Kooperation haben. Die Thesen des Clusters zur Zusammenarbeit beim Klimawandel und im Rahmen eines grünen Wandels für Afrika erhielten die höchsten Werte der gesamten Delphi-Studie in der Kategorie „wünschenswert“.

B. MÖGLICHKEIT, EINFLUSS UND ZEITHORIZONT DER THESEN

Die folgenden Abbildungen zeigen, wie die Einschätzungen von Möglichkeit, Zeithorizont und Einfluss der 22 Thesen zusammenhängen.

Abbildung 1: Einer Gruppe als sehr einflussreich bewerteter Thesen wird ein langer Zeithorizont zugeschrieben. Sie beinhalten einige „große“ Themen, wie ein afrikanisch-europäisches Modell zur Neugestaltung der internationalen Ordnung oder legale und uneingeschränkte Mobilität. Diese Themen erfordern einen langfristigen Strukturwandel. Thesen mit einem kurzen Zeithorizont hingegen, deren Einfluss ebenfalls hoch bewertet wird, sind etwa Populismus, Fremdenfeindlichkeit und Nationalismus oder ein Afrika, das eher zurückhaltend gegenüber der Zusammenarbeit mit Europa ist.

Abbildung 2: Die als langfristig bewerteten Thesen werden insgesamt als weniger realisierbar eingestuft als andere. Dazu zählen strukturelle Herausforderungen wie z.B. die Reform der globalen Handelsmechanismen und -institutionen. Hingegen werden solche Thesen als mittelfristig und realisierbar eingeschätzt, die sich mit der Zusammenarbeit an konkreten Herausforderungen befassen, z.B. dem Kampf gegen den Klimawandel.

DELPHI-STUDIE ZUR ZUKUNFT DER AFRIKANISCH-EUROPÄISCHEN BEZIEHUNGEN

ZUSAMMENFASSUNG

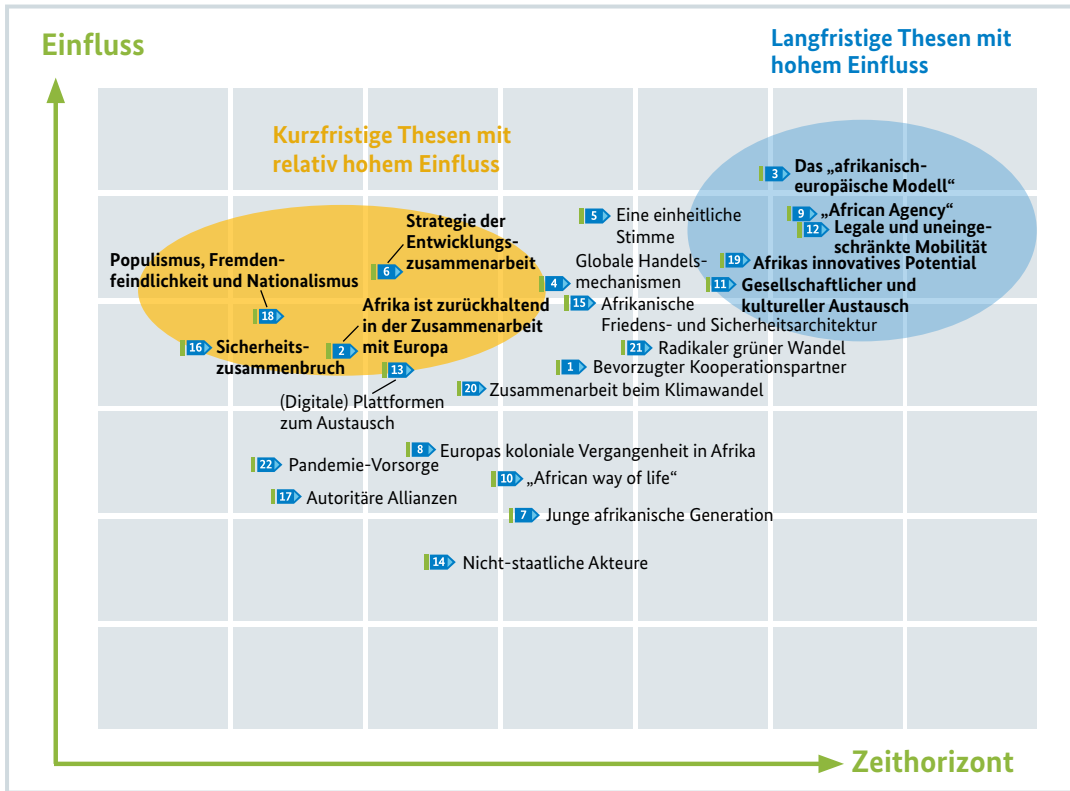


Abbildung 1: Einfluss und Zeithorizont

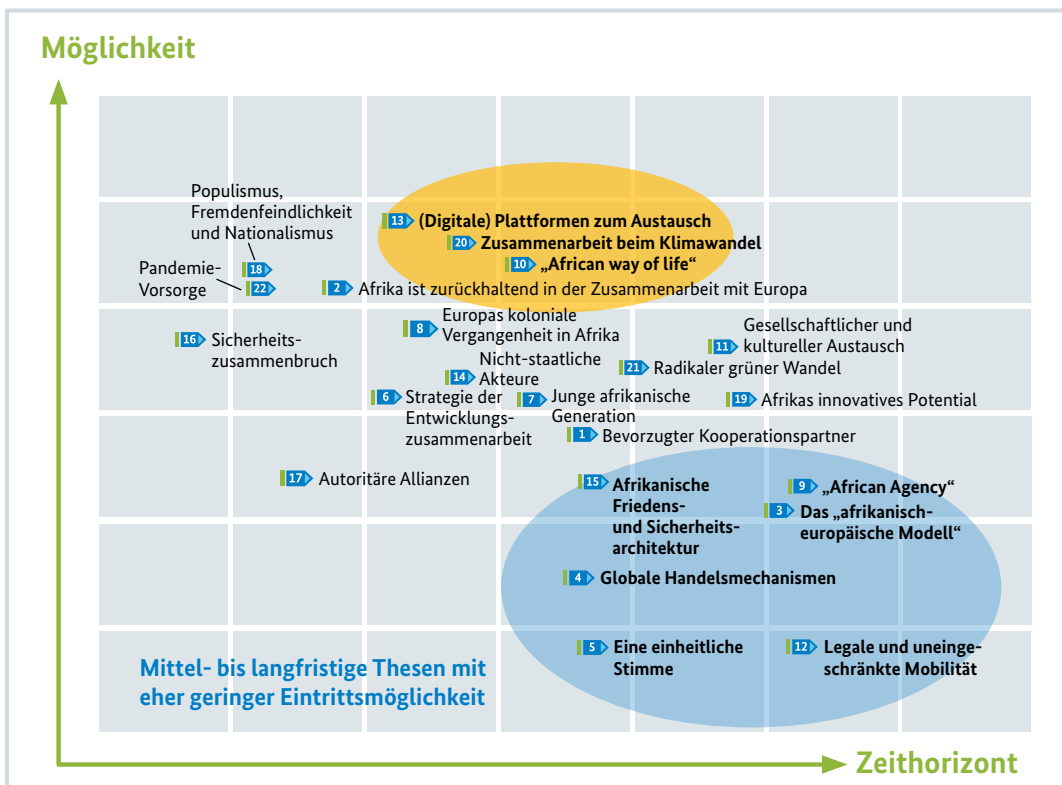


Abbildung 2: Möglichkeit und Zeithorizont

Abbildung 3: Auffällig ist, dass diejenigen Thesen als am wenigsten realisierbar bewertet werden, die andererseits als besonders einflussreich eingeschätzt wurden. Es herrscht offenbar Skepsis, ob sich die Entwicklungen hinter den Thesen zu „African Agency“,

die Errichtung einer neuen afrikanischen Sicherheitsarchitektur, die Reform der globalen Handelsmechanismen, die legale und uneingeschränkte Mobilität und das Sprechen mit einer gemeinsamen Stimme in Europa und Afrika realisieren lassen.

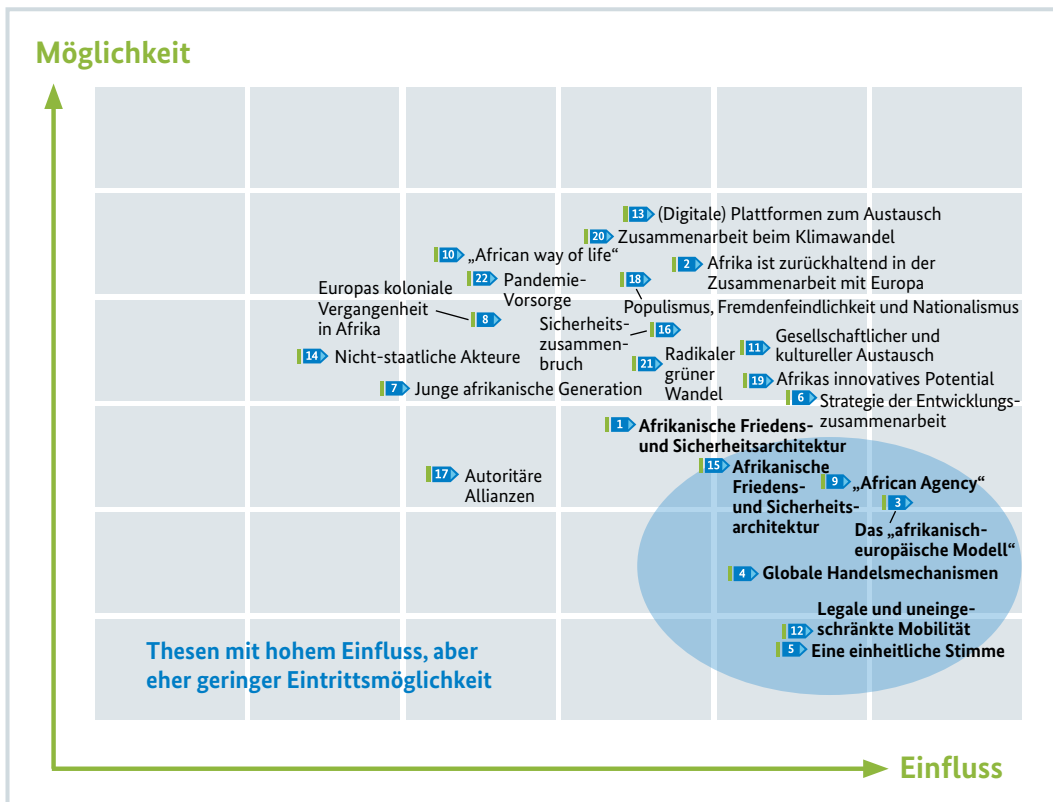


Abbildung 3: Möglichkeit und Einfluss