



### **Zwischen Reform und Tradition: Die französische Afrikapolitik heute**

Jean-Marc Châtaigner

Oktober 2006

*„Deutsche Afrikapolitik“ so lautet ein oft gehörtes Bonmot, „zeichnet sich vor allem dadurch aus, dass sie nicht existiert.“ Sicher kann diese Einschätzung mit einigem Grund als zu kritisch zurückgewiesen werden – einen wahren Kern scheint sie allerdings zu enthalten. Schließlich ist eine Weiterentwicklung des deutschen entwicklungs- und außenpolitischen Engagements in Afrika nicht von ungefähr seit geraumer Zeit Gegenstand intensiver Debatten. Da deutsche Außenpolitik jedoch nur im europäischen Kontext definiert werden kann, wird der Abgleich bundesdeutscher Politiklinien mit den außenpolitischen Grundmustern der europäischen Partner immer wichtiger. Dies nicht zuletzt im Hinblick auf die deutsche EU-Ratspräsidentschaft im kommenden Jahr.*

*Vor diesem Hintergrund liefert der vorliegende Beitrag von Jean-Marc Châtaigner einen Überblick über die Grundlagen der aktuellen französischen Afrikapolitik sowie über ihre strukturellen Veränderungen in den letzten Jahren. Der Beitrag beleuchtet aus französischer Binnenperspektive Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Afrikapolitik Frankreichs, Großbritanniens und der Bundesrepublik und plädiert für eine engere deutsch-französische Kooperation auf politischer, finanzieller sowie – falls erforderlich – auf militärischer Ebene.*

#### **1. Frankreich und sein „Pré Carré“: Ein neues politische Umfeld**

Die französische Afrikapolitik wurde lange als grundlegende aber zugleich einzigartige und spezifische Dimension der französischen Außenpolitik betrachtet. Grundlegend erschien sie, weil Afrika aus geopolitischer Sicht der einzige Kontinent war, auf dem Frankreich nach Abschluss der Entkolonialisierung erwarten konnte, weiterhin bedeutenden Einfluss aufrechterhalten zu können. Zwar spielte französische Politik auch in anderen Weltregionen eine beträchtliche Rolle (Libanon, Indochina), doch wurde der

Einfluss Frankreichs dort durch andere Großmächte weit stärker eingeschränkt. Der afrikanische Kontinent schien Paris somit Gelegenheit zu geben, sich als ehrgeizige „Grande Nation“ zu präsentieren. Als Symbol dieser französisch-afrikanischen Beziehungen gilt seitdem der Frankreich-Afrika-Gipfel, zu dem alle zwei Jahre afrikanische Machthaber und das französische Staatsoberhaupt zusammenkommen.

Einzigartig und spezifisch erschien französische Afrikapolitik dabei, weil sie nie wirklich in der französischen Außenpolitik aufging. Bekanntlich ist dies

institutionell daran abzulesen, dass bis 1999 neben dem Außenministerium ein politisch autonomes Entwicklungshilfeministerium existierte. Und noch heute ist auf die „*Cellule Africaine*“ zu verweisen – ein für Afrikapolitik zuständiger Beraterstab des Staatspräsidenten, der nicht dem außenpolitischen Präsidentenberater unterstellt ist.

Trotz großer Kontinuität hat die französische Afrikapolitik in den letzten zehn Jahren eine Wende erfahren, die als „radikale Zäsur“ bezeichnet werden kann (Bourmaud, 2005). Der Beginn dieser Wende zeichnete sich in der Rede von Präsident Mitterrand im Jahre 1990 auf der Konferenz von La Baule ab.<sup>1</sup> Seitdem setzt Frankreich deutlich andere Schwerpunkte in Interventionsmodalitäten und –prinzipien. Anders als zuvor agiert Paris heute ungern allein, sondern bemüht sich um regionale und subregionale Einbindung (AU, ECOWAS, etc.) sowie um internationale Unterstützung (EU, UN). Dabei zielen Interventionen heute nicht mehr in erster Linie auf die Unterstützung von „Klientenregimen“ ab, sondern beruhen auf der Verteidigung allgemeinverbindlicher Prinzipien wie territoriale Integrität, Unterstützung der gewählten Führungen und der Menschenrechte.

Es ist nicht zu leugnen, dass diese Wende mit Rückschlägen verbunden war und zugleich von Ausnahmen und Fehlschlägen unterbrochen wurde. Zu erwähnen sind hier insbesondere die umstrittene Unterstützung der Regime in Togo und im Tschad, sowie das französische Engagement in der Côte d’Ivoire. Dennoch ist die eingeschlagene grundlegende Wende der französischen Afrikapolitik heute unumkehrbar. Hierfür sprechen die folgende Gründe:

- Der internationale Rahmen hat sich mit Ende des Kalten Krieges verändert: Die Beschleunigung der

---

<sup>1</sup> Konkrete Auswirkungen auf die Modernisierung der Entwicklungszusammenarbeit hatte diese Rede allerdings erst einige Jahre später.

Globalisierung hat auch Afrika erreicht (Orsenna, 2006) und den Kontinent gegenüber neuen Einflüssen (chinesischen, indischen, brasilianischen, usw.) geöffnet. Zudem treten auch die USA heute sehr viel stärker konkurrierend in Erscheinung.

- Die nationale Ausgangsposition Frankreichs hat sich verändert: Das Interesse der französischen Bevölkerung an Afrika lässt beständig nach. Hinzu kommt, dass die aktuelle politische Elite Frankreichs keine so engen und schon gar keine so gefühlsbetonten Beziehungen mehr zu den afrikanischen Eliten entwickelt wie ihre Vorgänger.
- Der Handlungsrahmen in afrikanischen Staaten hat sich verändert: Der politische Generationswechsel in Frankreich korreliert mit einem Generationswechsel auch in afrikanischen Staaten, in denen politisch Verantwortliche ihr Studium oder einen Teil ihrer beruflichen Laufbahn erstmals außerhalb der frankophonen Welt durchlaufen haben. Einige von ihnen, wie Präsident Kagame in Ruanda oder Präsident Gbagbo in der Côte d’Ivoire, sind an die Macht gekommen bzw. halten sich dort, obwohl ihre Beziehungen zu Paris eher unterkühlt sind. Und auch die afrikanische Jugend (immerhin 60 % der Bevölkerung) trägt zur Entwicklung politischer Vorstellungen bei, die von den Modellen der Vergangenheit weit entfernt sind.
- Der finanzielle Handlungsrahmen in Frankreich hat sich gewandelt: Obwohl staatliche Entwicklungszusammenarbeit weiterhin offiziell hervorgehoben wird, ist Frankreich aufgrund seiner Haushaltslage heute gezwungen, das Finanzvolumen für Afrika zu beschränken. Nach Abzug des Schuldenerlasses bleibt nur wenig

Handlungsspielraum, und dieser wird eher in multilateralen Kanälen wie etwa im „*Weltfonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria*“ eingesetzt.<sup>2</sup>

Angesichts dieser Situation ist festzustellen, dass Afrika heute in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit Frankreichs keine oberste Priorität mehr genießt. 1998 wurde in bezug auf die französische Entwicklungszusammenarbeit eine „*Zone de Solidarité Prioritaire*“ eingerichtet, die die wichtigsten Kooperationspartner umfasst. Diese Gruppe von Primärpartnern Frankreichs ist jedoch nicht auf afrikanische Staaten beschränkt, sondern umfasst u.a. den Libanon, Indochina, den Jemen und Afghanistan. In diesen Zusammenhang passt auch, dass das Communiqué des „*Interministeriellen Komitees für internationale Zusammenarbeit und Entwicklung*“<sup>3</sup> vom Juni 2006 zwar eine Priorität für Afrika postuliert, jedoch zugleich die Bedeutung eines aktiven Engagements in den Schwellenländern (China, Indien, Brasilien usw.) hervorhebt.

## **2. Trotz(t) Kontinuität: Die Politikwende ist irreversibel**

Die Entwicklung der französischen Afrikapolitik ist von Brüchen und Kontinuitäten geprägt. Dies lässt zwei entgegengesetzte Interpretationen zu. Einige Beobachter sind davon überzeugt, dass das französische Engagement in Afrika grundsätzlich und unabhängig von der politischen Ausrichtung der jeweiligen Regierung langfristig zurückgefahren wird. Diese Beobachter verweisen auf anhaltenden Personalabbau in der Entwicklungszusammenarbeit, auf die Auflösung militärischer Einrichtungen und

<sup>2</sup> Vielsagend ist hier auch, dass die Gelder aus der neuen Solidaritätssteuer auf Flugtickets nicht etwa in spezielle afrikanische Entwicklungsprojekte, sondern in einen weltweit agierenden Arzneimittelfonds fließen.

<sup>3</sup> Seit der Reform von 1999 ist das „*Comité Interministériel pour la Coopération Internationale et le Développement*“ zuständig für die Koordinierung im Bereich Entwicklungshilfe zwischen den einzelnen Ministerien.

auf die Senkung der staatlichen Entwicklungshilfe (Schuldenerlass ausgenommen). Sie argumentieren, dass Frankreich heute weder über den Ehrgeiz noch über die Mittel verfüge, seine frühere Afrikapolitik fortzusetzen – trotz afrikanischer Bodenschätze und möglicher strategischer bzw. wirtschaftlicher Erwägungen (Marchesin, 1998). Diese Einschätzung wird in offiziellen Kreisen vehement zurückgewiesen und auch die schärfsten Kritiker der französischen Afrikapolitik (Verschave, 1998) können sich mit diesem Gedanken nicht anfreunden. Während die französische Politik immer wieder betont, wie sehr sie Afrika zugetan sei, fällt für radikale Kritiker eine Rückführung des französischen Engagements schlichtweg nicht unter Analyse Kriterien einer Politik, die für sie von Profitgier und mafiösen Motivationen bestimmt ist.

Für andere Beobachter hingegen herrscht in der französischen Afrikapolitik ein Status-quo-Denken vor. Das Fehlen einer wirklichen Politik-Reform zeige sich dabei in der fortgesetzten Pflege bilateraler Beziehungen mit umstrittenen Regimen, in Klientelismus, sowie in der Verteidigung französischer Wirtschaftsinteressen. Multilaterales Vorgehen werde angesichts dieser Tatsachen lediglich deklamiert. Wirklich umgesetzt werde der Multilateralismus jedoch nur, wenn keine andere Lösung greifbar sei. Ökonomisch, politisch und militärisch habe Frankreich seine wesentlichen Kapazitäten in Afrika beibehalten (Chaigneau, 2001). Zudem hätten die Auslandseinsätze der französischen Armee die Wiedergeburt einer neuen „kolonialen Kultur“ bei den vor Ort eingesetzten Offizieren und Soldaten ermöglicht. Trotz dieser Einschätzung gestehen die Advokaten dieser Position durchaus einzelne Anpassungen der französischen Afrikapolitik zu: So sei die neue Linie kontinentaler ausgerichtet und verfolge eine Öffnung in Richtung neuer Partnerschaften insbesondere im englischsprachigen Raum. Grundsätzlich

stellen Analysen dieser Kategorie den historisch gewachsenen Bilateralismus sowie die „familiäre“ und „sentimentale“ Natur der Beziehungen zwischen Frankreich und den frankophonen afrikanischen Staaten in den Vordergrund. Symbolisiert wird diese Beziehung etwa durch die Entscheidung François Mitterrands, der sich 1982 auf Verlangen eines afrikanischen Staatsoberhauptes von seinem Entwicklungshilfeminister, Jean-Pierre Cot, trennte.

*Heute wirkt diese Art der Analyse wie aus einer anderen Zeit. Wie der Leiter der Afrika-abteilung des französischen Außenministeriums feststellt, „basieren beide Kritikstandpunkte (...) auf einer vergangenheitsbezogenen und starren Sichtweise Afrikas. Sowohl die Anhänger der alten Ordnung als auch scharfe Kritiker des Neokolonialismus erkennen die französische Politik nicht mehr wieder, weil sie Afrika nicht so kennen, wie es heute ist.“ (Joubert, 2005). Tatsächlich hat die französische Afrikapolitik sich seit der 1998 von der Regierung Jospin beschlossenen Reform tief greifend verändert. Diese Entwicklung wurde auch durch den Regierungswechsel im Jahre 2002 nicht in Frage gestellt<sup>4</sup> Die derzeitige Politik Frankreichs ist geprägt:*

- von einem wachsenden Interesse an Ländern außerhalb der klassischen frankophonen Zone. So sind heute etwa Südafrika und Kenia die beiden wichtigsten afrikanischen Partner der „Agence Française de Développement“<sup>5</sup>. Und auch die Beziehungen zu Nigeria, die lange durch den Kampf gegen Geldwäsche belastet wurden, dürften mit der Streichung des

<sup>4</sup> Bourmaud meint allerdings, dass die Politik seitdem eine Spur voluntaristischer zugunsten Afrikas geworden sei (Bourmaud, 2005). Dies sei „eine Wiederbelebung ohne Provinzialität“ (Gouttebrune, 2002).

<sup>5</sup> Frz. „Französische Agentur für Entwicklung“. Laut CICID (2004) wichtigste Institution der französischen Entwicklungszusammenarbeit. Ihr wurden in den Jahren 2004 und 2005 zahlreiche Zuständigkeiten übertragen.

Landes von der schwarzen Liste der FATF<sup>6</sup> Auftrieb erhalten.

- von dem Wunsch, die französisch-afrikanischen Beziehungen in einen multilateralen Kontext zu stellen. Dies insbesondere durch die Zusicherung politischer, technischer sowie finanzieller Unterstützung für afrikanische Regionalorganisationen wie ECOWAS und SADC, die eigentlich stärker unter angelsächsischem Einfluss stehen, sowie durch die Unterstützung politischer und ggf. militärischer Interventionen der EU und der UN. Dabei ergänzt dieser Schritt zum Multilateralismus die traditionellen französischen Standpunkte freilich eher, als dass er sie ersetzt. In bezug auf die Unterstützung der sich entwickelnden intra-afrikanischen Krisenmanagement-Kapazitäten ist dabei allerdings auch festzustellen, dass diese Unterstützung als solches noch kein schwächer werdendes Engagement Frankreichs bedeutet. Relevant ist vielmehr, ob das eingesetzte Finanzvolumen unverändert beibehalten wird.

### **3. Die Dimensionen des französischen Engagements**

Die französische Afrikapolitik ruht grundsätzlich auf drei Säulen: Einer wirtschaftlich-finanziellen, einer politischen sowie einer militärisch-sicherheitspolitischen. Keine dieser drei Säulen wird einer Modernisierung auf Dauer entgehen.

#### **3.1. Die finanzielle / wirtschaftliche Säule**

Finanzielle und wirtschaftliche Zusammenarbeit findet zwar weiterhin in der Franc-Zone statt, wurde jedoch zugunsten der Bretton-Woods-Institutionen stark reduziert. Dies nicht zuletzt, seit Paris 1994

<sup>6</sup> „Financial Action Task Force on Money Laundering“ – Task Force zur Bekämpfung der Geldwäsche.

damit begann, mögliche französische Interventionen für die CFA-Zone an die Position des IWF zu koppeln („Balladur-Doktrin“).<sup>7</sup> Die 50%ige Abwertung des CFA-Francs noch im selben Jahr war ebenfalls ein bedeutender Schritt und hat die frankophonen afrikanischen Staaten (bis auf wenige Ausnahmen) unabhängiger von Pariser Finanzhilfen gemacht. Wenn Frankreich sich wie andere Geldgeber auch in der Finanzhilfe engagiert (allerdings vorsichtiger als die EU oder Großbritannien), so scheint es dies in erster Linie unter Berücksichtigung lokaler Geld- und Finanzkreisläufe zu tun. Die ersten drei Länder, die von Frankreich in erheblichem Umfang globale Finanzmittel erhalten haben (wovon zwei keine „historischen“ Partner Frankreichs sind), sind Mosambik, Ghana und Burkina Faso. Der Anteil der Handelsbeziehungen zwischen Frankreich und den afrikanischen Staaten ist im übrigen stetig gesunken. Heute ist die Franc-Zone mit gerade einmal 0,96 % an dem in der französischen Handelsbilanz ausgewiesenen Export beteiligt, und Afrika stellt heutzutage nur noch einen marginalen Markt für französische Unternehmen dar. Dies nicht zuletzt, weil diese immer stärkerer Konkurrenz von lokalen sowie chinesischen Unternehmen ausgesetzt sind.<sup>8</sup>

### 3.2. Politische Säule

In der politischen Säule seiner Afrikapolitik stützt sich Frankreich grundsätzlich auf die Prinzipien Partnerschaft, Afrikanisierung und (insbesondere europäische) Bemühungen. Intervention orientieren sich an den Positionen von AU, subregionalen

<sup>7</sup> Nachdem Premierminister Balladur diese Theorie 1994 in Abidjan entwickelt hatte, wurde sie nie in Frage gestellt, obwohl sie sich mitunter, vor allem für Post-Konflikt-Länder, als etwas inflexibel erwies.

<sup>8</sup> Das chinesische Engagement in Afrika löst auch bei der französischen Regierung Besorgnis aus. Die französische Regierung untersucht, ob und wie darauf zu reagieren ist (z. B. mit dem Erlass von Regeln zur sozialen und Umweltverantwortung bei öffentlichen Ausschreibungen?).

Organisationen und UN-Sicherheitsrat. Wie auch Großbritannien, versteht sich Frankreich als Anwalt afrikanischer Staaten im UN-Sicherheitsrat, für die sich die übrigen ständigen Mitglieder nur zeitweise interessieren. Immer wieder bemüht es sich darum, eine politische Beteiligung der UN an Konfliktlösungsmechanismen zu begünstigen. Allerdings könnte man in diesem Zusammenhang durchaus auf den Gedanken kommen, dass der Wille zur Multilateralisierung auch dem Anliegen entspringt, die Verantwortung und die personellen und finanziellen Belastungen eines Engagements in Krisenherden an Dritte abzugeben – wie geschehen bei der Einrichtung der MINURCA 1998 in der Zentralafrikanischen Republik sowie der MINUCI in der Côte d’Ivoire im Mai 2003.

Frankreich führt öffentlich auch die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und der demokratischen Regierungsführung (*democratic governance*) als Handlungsprinzipien an. Es tut dies jedoch vorsichtiger und vielleicht auch mit weniger Nachdruck als Großbritannien im Commonwealth. Wie Bruno Joubert darlegt, „möchte Frankreich die Demokratiebewegung der afrikanischen Länder begleiten, sie ihnen aber nicht aufzwingen“ (Joubert, 2005).

### 3.3. Militärische Säule

Zwischen einigen frankophonen afrikanischen Ländern und Frankreich bestehen seit den 1960er-Jahren gegenseitige Verteidigungsabkommen. In der militärischen Säule der französischen Afrikapolitik erleben wir heute die Nichtanwendung von geschlossenen Verteidigungsabkommen sowie die Reform der Abkommen über die militärtechnische Entwicklungszusammenarbeit. So berief sich etwa Präsident Gbagbo im September 2002 vergeblich auf das französisch-ivorische Verteidigungsabkommen, um die Rebellion in der Côte d’Ivoire in den Griff zu bekommen. In der militärtechnischen Entwicklungszusammenarbeit kam es zu

einem Abbau von Stellen. Darüber hinaus wurde die Anzahl afrikanischer Teilnehmer an Militärlehrgängen reduziert. Mit dem Programm „*Recamp*“ (*Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix*)<sup>9</sup> widmet sich die französische Sicherheitspolitik dem Friedenserhalt und der regionalen Sicherheit Afrikas. *Recamp* wurde gemeinsam mit anderen westlichen Staaten (Großbritannien, Vereinigte Staaten) entworfen und soll den afrikanischen Streitkräften ermöglichen, sich selbst an friedenserhaltenden Maßnahmen zu beteiligen.

Die französische Militärpräsenz in Afrika wurde zum Ende der 1990er-Jahre deutlich zurückgefahren. Dabei wurde zunächst die Truppenstärke insgesamt erheblich reduziert. Darüber hinaus wurde der Stützpunkt Bouar in der Zentralafrikanischen Republik geschlossen. Dennoch darf französische Militärpräsenz heute in der Analyse nicht völlig vernachlässigt werden. Die militärische Präsenz wurde vor kurzem um vier Militärbasen herum neustrukturiert. Als Basen bleiben erhalten: Dschibuti, Dakar (Senegal), Libreville (Gabun) und La Réunion. Die Stützpunkte in Abidjan (Côte d’Ivoire) und Ndjamena (Tschad) haben nur noch einen geringeren Status. Diese Einrichtungen haben neben ihrer geostrategischen Bedeutung noch eine weitere Funktion: Sie sollen im Notfall auch zur Evakuierung von Ausländern beitragen.

#### **4. Durchwachsene Bilanz: Frankreichs Haltung in neueren Krisen**

Der französischen Politik wird regelmäßig entweder die „Einmischung“ in afrikanische Angelegenheiten oder die „Aufgabe“ und „Abschreibung“ des Kontinents vorgeworfen. Grundsätzlich ist hierzu festzuhalten, dass Frankreichs neue Afrikadoktrin gegenüber Ländern wie Madagaskar<sup>10</sup>, Benin oder Senegal leichter

<sup>9</sup> Frz.: „Stärkung afrikanischer Kapazitäten zum Friedenserhalt“.

<sup>10</sup> In Madagaskar schaffte es Frankreich 2002 auf Beschluss seines damaligen Außenministers de Villepin,

anzuwenden ist als im Tschad oder in Kongo-Brazzaville... Das Gleichgewicht zwischen Indifferenz und Einmischung stellt sich weiterhin als Gratwanderung dar, wie die Schwierigkeiten bei der Bewältigung mehrerer aktueller Krisen zeigen – insbesondere im Herzen des französischen „*Pré-Carrés*“<sup>11</sup> in Westafrika. Die Zuspitzung des ivoirischen Konfliktes und die französische Unentschlossenheit in der togolesischen Krise (zumindest bis Ende August 2006) sind hierfür die frappierendsten Beispiele. Im Gegensatz dazu konnte Frankreich sein traditionell positives Image in Zentralafrika und in der Region der Großen Seen in den letzten zehn Jahren wiederherstellen, obwohl dieses nach dem ruandischen Genozid im Jahre 1994 und der Unterstützung des Regimes von Präsident Habyarimana schwer beschädigt worden war. Bleibt festzustellen, dass Frankreich nur diskret seine Stimme erhebt, wenn Krisen außerhalb seines traditionellen Einflussbereiches ausbrechen, wie etwa in Sierra Leone, Liberia, Simbabwe oder im Südsudan.

#### **Côte d’Ivoire: Das Ende einer wunderbaren Freundschaft?**

Die Ereignisse in der Côte d’Ivoire seit 2002 und insbesondere die im November 2004 beschlossene Evakuierung französischer Bürger kennzeichnen das Ende einer besonderen Beziehung, die Frankreich mit diesem Land seit seiner Unabhängigkeit unterhalten hatte.<sup>12</sup> Auf einem politisch labilen Kontinent „stellte die Côte d’Ivoire ein erfolgreiches Partnerschaftsmodell zwischen einem erst kurz unabhängigen Staat und seiner ehemaligen Kolonialmacht dar, und am Erfolg dieser außergewöhnlichen Partnerschaft haben im Laufe der Jahre französische Entwicklungshelfer und

seine traditionell die örtlichen Machthaber legitimierende Linie zu verlassen.

<sup>11</sup> Frz.: „Vorgarten“.

<sup>12</sup> Auch wenn zahlreiche Franzosen, die seit mehreren Generationen dort lebten, bzw. Angestellte von großen Unternehmen, seitdem in die Côte d’Ivoire zurückgekehrt sind und dort ihre Tätigkeit wieder aufgenommen haben.

Unternehmensleiter mitgewirkt“ (Michailof, 2005). Das Entgleisen der ivoirischen „Lokomotive“ bedeutet in dieser Hinsicht eine herbe Niederlage für die politische Klasse Frankreichs und darüber hinaus für alle Franzosen, die Verbindungen nach Afrika unterhalten. Diese Niederlage ist umso schwerwiegender, als Frankreich sich zu Beginn des Jahres 2003 mit ganzer Kraft für die Unterzeichnung der Friedensabkommen von Linas-Marcoussis eingesetzt hatte. Wenn auch die französischen Bemühungen im Augenblick einen offenen Bürgerkrieges zu verhindern scheinen, so ist doch die momentane Lage der (nicht befriedeten) Côte d’Ivoire, in der der Friedensprozess in Gefahr ist, eine Belastungsprobe für die künftige französische Afrikapolitik. Im kommenden Jahr 2007 wird in der Côte d’Ivoire für den neugewählten französischen Präsidenten und seine Regierung, wie immer sie auch aussehen mag, viel auf dem Spiel stehen. Drei Szenarien sind denkbar (Serequeberhan, 2005):

1. Das Land versinkt in der Krise: Dadurch stellt sich die französische Intervention als kompletter Fehlschlag heraus. In diesem Fall ist es wahrscheinlich, dass Frankreich sein Engagement in Afrika in Zukunft zurückfährt.
2. Die Situation gerät ins Stocken: Es gibt keinen offenen Konflikt aber auch kein politisches Abkommen. In dieser Situation dürfte Frankreich gezwungen sein, über Jahre in der Côte d’Ivoire zu verharren, was seine Interventions- und Mediationskapazitäten in anderen afrikanischen Ländern begrenzen würde.
3. Das dritte Szenario gibt mehr Anlass zur Hoffnung, würde den Parteien jedoch erhebliche Zugeständnisse abverlangen: Das Land findet einen demokratischen Ausweg aus der Krise und organisiert erfolgreiche Wahlen. In

diesem Falle dürfte Frankreich seine politische und militärische Hilfs- und Stabilisierungsrolle in anderen regionalen Krisen nicht aufgeben.

### **Zwischen Anspruch und Wirklichkeit: Frankreichs Haltung zur Togo-Krise**

Die Ereignisse in Togo seit dem Tod von Präsident Gnassingbé Eyadema zu Beginn des Jahres 2005 haben peinliche Reaktionen der französischen Führung ausgelöst, die sich von den deutlicheren Positionen der afrikanischen Regionalorganisationen (mit kleineren Unterschieden zwischen AU und ECOWAS) und internationalen Organisationen unterscheiden. Aufgrund seiner mehr als moderaten Stellungnahmen in den unterschiedlichen Stadien der Krise wurde Frankreich beschuldigt, den Sohn des verstorbenen Präsidenten, Faure Gnassingbé, zu unterstützen. Comi Toulabor beurteilt die Situation dahingehend, dass das togolesische Regime „die Interessen einer militärisch-wirtschaftlichen Kaste wahren konnte, in der Frankreich eine der wichtigsten Rollen spielt“ (Toulabor, 2005). Wie konnte es zu dieser Haltung kommen?

Auch, wenn gewisse persönliche Verbindungen auszuschließen sind, so scheint die französische Haltung von zwei Betrachtungsweisen bestimmt worden zu sein: Erstens sollte eine weitere Krise nach ivoirischem Vorbild vermieden werden.<sup>13</sup> Zweitens wurde die Führungsrolle der Staaten der Subregion und der ECOWAS im Krisenmanagement respektiert. Allerdings wäre diese Haltung zweifellos legitimer gewesen, wenn sie nicht von der ziemlich systematischen Verteidigung der Interessen der togolesischen Machthaber in EU und UN begleitet gewesen wäre.<sup>14</sup> Frankreich befindet sich heute in Togo in

<sup>13</sup> Hier sei daran erinnert, dass 40 000 Togolesen das Land nach der Präsidentschaftswahl im Jahre 2005 verlassen mussten.

<sup>14</sup> Beispielsweise als Präsident Gnassingbé Eyadema beschuldigt wurde, in den Verstoß gegen das angolanische Embargo verwickelt zu sein.

einer unhaltbaren Lage (Ayad, 2005), in der es in den Augen der togolesischen Opposition seine Glaubwürdigkeit verliert. Dennoch scheint mit der Unterzeichnung eines Abkommens zwischen der togolesischen Regierung und den Oppositionsparteien am 20. August 2006 eine politische Lösung in Sicht. Diese kam dank der Mediation des Präsidenten von Burkina Faso, der Paris nahe steht, zustande.

### **Region Große Seen: Rückkehr zu tatsächlichem Einfluss**

Seit 1998 hat sich die französische Diplomatie erfolgreich bemüht, wieder eine wichtige Funktion in dieser Region auszuüben. Diese Rolle war durch den Vorwurf französischer Nähe zum Regime der Völkermörder von Ruanda und dem Mobutu-Regime in Zaire schwer beschädigt worden. Frankreich hat die Friedensabkommen in Burundi unterstützt und aktiv die Beteiligung Südafrikas und der UN an der Krisenbearbeitung vorangetrieben. Was die DR Kongo angeht, war die französische Haltung zur Beendigung der Einmischung von außen (Ruanda und Uganda), zum Kampf gegen die illegale Ausbeutung der Ressourcen und gegen Menschenrechtsverletzungen, zum Einsatz der UN-Mission (MONUC), zur Wiederherstellung der verfassungsrechtlichen Ordnung und zur Organisation von Wahlen ausschlaggebend für die Festlegung der Positionen der EU und der internationalen Gemeinschaft insgesamt. Paris wusste den Sicherheitsrat zu nutzen, um nach und nach auch die Vereinigten Staaten und Großbritannien hinter sich zu bringen – was keinesfalls selbstverständlich war.

Die politische Bedeutung dieser Aktivitäten wird jedoch dadurch begrenzt, dass Frankreich bislang nur geringe Mittel für bilaterale Hilfe zum Wiederaufbau der Region aufwendet (eine Ausnahme ist hier der Schuldenerlass für die DR Kongo). Als schwieriges Kapitel stellt sich zudem weiterhin die Beziehung zwischen Frankreich und Ruanda dar. Hier wird der Aussöhnungsprozess regelmäßig durch die

unterschiedlichsten Völkermord-Schuldzuweisungen – mal von der einen, mal von der anderen Seite – gestört (Péan, 2005).

### **5. Auf Linie: Frankreich und die Afrikapolitik der EU**

Aufgrund seiner Geschichte und seiner Beteiligung am Aufbau einer europäischen Entwicklungszusammenarbeit hat Frankreich lange eine entscheidende Rolle in der Konzeption der EU-Afrikapolitik gespielt. Trotz seines finanziellen Engagements beim Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) ist diese Rolle in den letzten Jahren immer unbedeutender geworden. Dies hat sich erst mit Amtsantritt von Louis Michel geändert, dessen Sichtweise als EU-Kommissar für Entwicklungszusammenarbeit der Pariser Haltung sehr nahe kommt. Die Positionen der EU liegen auf einer Linie mit der neuen Ausrichtung der französischen Afrikapolitik, insbesondere was politische Fragen (etwa in bezug auf die Verfassungsmäßigkeit und die Einhaltung von Wahlstandards) betrifft. Hierzu gehört auch die neue **Strategie der Europäischen Kommission für Afrika für das Jahrzehnt 2005–2015**. Diese Strategie definiert einen Handlungsrahmen für die 25 Mitgliedsstaaten und die EU-Kommission und unterstützt die afrikanischen Bemühungen, die MDGs zu erreichen. Dies ist ein Ziel, hinter dem selbstverständlich auch Paris steht.

Aus folgenden Gründen stand eine Europäisierung der französischen Afrikapolitik lange nicht auf der Tagesordnung:

1. Einige europäische Länder schienen sehr zögerlich, wenn es darum ging, sich auf dem Kontinent zu engagieren (Vgl. etwa die Debatten über die Ost-Süd-Prioritäten in der EU).
2. Es gab keinen gemeinsamen Standpunkt (traditionelle Einwände Frankreichs gegen die Positionen der nordeuropäischen Staaten, die als dogmatisch und für die

afrikanischen Gegebenheiten ungeeignet angesehen werden).

3. Es war schwierig, zu einer gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (EVSP) zu gelangen.
4. Innerhalb des französischen Entscheidungsapparates selbst gab es bei den Kontrollen von Auslandseinsätzen Behinderungen (Bagayoko-Penone, 2003).

Allerdings führte der Erfolg der Operation Artemis in Ituri (DR Kongo) vom Juni/August 2003 zu einer neuen Glaubwürdigkeit solcher Einsätze.<sup>15</sup> Und heute spielt die EU-Truppe EUFOR eine entscheidende Rolle in der Absicherung des Wahlprozesses in der DR Kongo.

### **Parallel und doch gegenläufig? Die Afrikapolitik Frankreichs und Großbritanniens**

Tatsache ist, dass sich die französische und die britische Afrikapolitik parallel zueinander entwickeln und nur wenige Schnittpunkte aufweisen. Die geografischen Prioritäten sind klar abgegrenzt (einzige Ausnahme ist hier die DR Kongo), und beide Länder identifizieren sich mit einer gewissen Vorrangstellung in ihrem Einflussbereich: Die jeweilige Unterstützung Frankreichs und Großbritanniens 2000/2001 für Sierra Leone bzw. die Zentralafrikanische Republik im UN-Sicherheitsrat war hierfür ein eklatantes Beispiel (Châtaigner, 2005). Dabei erscheint die Entwicklung der britischen Afrikapolitik in vielerlei Hinsicht als gegenläufig zur französischen:

- Großbritannien engagiert sich seit 1997 nach mehreren Jahrzehnten relativen Desinteresses wieder stark in Afrika (*Commission for Africa*, G8-Gipfel in Gleaneagles). Dies

<sup>15</sup> In der Operation Artemis wurde eine europäische deutsch-französische Truppe zur Effizienzsteigerung der MONUC in die DR Kongo entsandt. „Saver les sauveurs – Die Retter retten“, schreibt Thierry Vircoulon (Vircoulon, 2005) ironisch.

geschieht also genau in einer Phase, in der Frankreich im Rückzug begriffen zu sein scheint. Die Regierung Blair machte aus dem *Department for International Development* (DFID) ein autonomes und starkes Ministerium mit ausreichenden Finanzmitteln, während das französische Entwicklungshilfeministerium im *Quai d'Orsay* aufging. „Die Labour-Regierung hat es verstanden, für einen Sinneswandel in der britischen Verwaltung zu sorgen, die dadurch die afrikanischen Gegebenheiten aus einem anderen Blickwinkel betrachtet und gänzlich anders analysiert“, fasst François Gaulme (Gaulme, 2003) zusammen.

- Die britische Regierung stellt ethische Standpunkte, Armutsbekämpfung, Transparenz im Umgang mit Bodenschätzen (Kimberley-Prozess) und Ölvorkommen („*Publish what you pay*“) in den Vordergrund ihrer Politik. Diese Sichtweise scheint das genaue Gegenteil der französischen zu sein, die eher geostrategisch und kulturpolitisch geprägt ist.

Zwischen Absichtserklärungen und Realitäten der neuen britischen Afrikapolitik scheint sich allerdings eine Diskrepanz aufzutun, die den Schwierigkeiten der französischen Afrikapolitik bisweilen stark ähnelt: So erscheinen Management und die Umsetzung bisweilen ungeschickt und manchmal arrogant, was insbesondere in Simbabwe dazu geführt hat, dass Präsident Mugabe paradoxerweise in den Augen vieler Afrikaner als Opfer dasteht. Darüber hinaus sind britische Handlungsspielräume u.a. durch Budgetkürzungen aufgrund des Irak-Engagements eingeschränkt. Obwohl Großbritannien Afrika auf seine Prioritätenliste gesetzt hat, wurden etwa die Botschaften in Lesotho und Swasiland

geschlossen, die DFID-Programme in Gambia und Angola liefen 2005 aus.

### **Annäherung in der Afrikapolitik – für Frankreich und Deutschland ein Gewinn**

Die französische Politik erhofft sich eindeutig ein stärkeres Engagement der Bundesrepublik auf dem afrikanischen Kontinent – und zwar auf politischer, finanzieller und (falls erforderlich) auch auf militärischer Ebene. Die geschilderte jüngere Entwicklung der französischen Afrikapolitik im Sinne einer Unterstützung afrikanischer Initiativen und eines multilateralen Vorgehens macht eine solche Annäherung zwischen deutscher und französischer Afrikapolitik möglich. Die Hauptzielsetzungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Afrika (u.a. Governance-Förderung) stimmen mit den von Paris in den Vordergrund gerückten Zielen überein. Die beiden Länder haben auch in bezug auf die Auswahlkriterien und die Ausrichtung ihrer Kooperation vergleichbare Schritte unternommen. AFD und KfW stehen über Personalaustausch, gegenseitige Kreditzuweisungen und die Förderung gemeinsamer Positionen in Diskussionen mit der Europäischen Kommission in enger Beziehung zueinander.

Es ist offensichtlich, dass beide Länder von einer engeren Kooperation und gemeinschaftlichem Vorgehen profitieren würden. Nicht zuletzt die aktuelle Entwicklung in der DR Kongo hat gezeigt, dass Annäherungen möglich sind (eine gemeinsame Mission im Sudan im Februar 2004 wurde leider nicht weiterverfolgt). Für beide Länder wären gemeinsame Initiativen positiv: Frankreich könnte die Befürchtung widerlegen, aufgrund seiner historischen Beziehungen zu diesem Kontinent egoistische Hintergedanken zu hegen. Die Bundesrepublik hingegen könnte zeigen, dass Afrika für Deutschland von Bedeutung ist und dass Berlin eines ständigen Sitzes im UN-Sicherheitsrat würdig ist. Das würde für beide Länder allerdings auch bedeuten, dass sie weitere

finanzielle Mittel für Subsahara Afrika aufbringen müssten.

====

Zum Abschluss möchte ich hervorheben, dass politische und wirtschaftliche Machtverhältnisse, die bisweilen als „neokolonial“ bezeichnet werden, für die französische Afrikapolitik definitiv nicht mehr ausschlaggebend sind. Der partnerschaftliche Charakter dieser Politik ist unumkehrbar (Chafer, 2002). Frankreich hat weder die Kapazitäten noch die Absicht, in Afrika als Gendarm aufzutreten. Dennoch darf man nicht die Augen davor verschließen, dass diese Politik letztendlich von neuen Anliegen geleitet werden könnte, die wenig mit den tatsächlichen Bedürfnissen afrikanischer Staaten zu tun haben. Wenn Politik etwa von der alleinigen Sorge bestimmt wird, wie der Immigrationsfluss nach Frankreich eingedämmt werden kann, oder wenn Hilfeleistungen ausschließlich humanitärer Natur sind, kann sich eine tragfähige Wirtschaft nicht entwickeln. Ob die Afrikapriorität Frankreichs in eine tragfähige Politik unter anderen Vorzeichen mündet, kann daher nicht ausschließlich am Einsatz von Finanzmitteln gemessen werden, die derzeit starken Haushaltszwängen unterliegen.

*Die in diesem Artikel zum Ausdruck gebrachten Ansichten geben nur den Standpunkt des Autors wieder.*

#### **Autor :**

Jean-Marc Châtaigner ist Direktor in der Agence Française de Développement (Département de Pilotage et des Relations Stratégiques).

**Ansprechpartner:**

Dr. Michael Bröning, Tel. 0228-883 592

[Michael.Broening@fes.de](mailto:Michael.Broening@fes.de)

Sabine Matambalya, Tel.: 0228-883 577

[Sabine.Matambalya@fes.de](mailto:Sabine.Matambalya@fes.de)

Friedrich-Ebert-Stiftung

Referat Afrika

Godesberger Allee 149

53170 Bonn

Fax: 0228-883 623

**Hinweis:**

Titellisten zu unseren Veröffentlichungen und Arbeitsschwerpunkten finden Sie unter

[www.fes.de/afrika](http://www.fes.de/afrika)

**Literatur**

Ayad, Christophe, « L'intenable position de la France au Togo », *Libération*, 5. Juli 2005.

Bagayoko-Penone, Niégale, « La France et la gestion militaire des crises africaines », *Géopolitique africaine*, 2003.

Bourmaud, Daniel, « La nouvelle politique africaine de la France à l'épreuve », *Esprit*, August – September 2005.

Chafer, Tony, « Franco-African Relations: No Longer so Exceptional? », *African Affairs*, N°101, 2002.

Chaigneau, Pascal, « La France, ex-puissance africaine ? », Centre d'études diplomatiques et stratégiques, 2001.

Châtaigner, Jean-Marc, « L'ONU et la Sierra Leone – Les méandres d'une négociation », Paris, Karthala, 2005.

Gaulme, François, « Le sursaut africain du New Labour », *Afrique contemporaine*, Nr. 207 – Herbst 2003.

Gouttebrune, François, « La France et l'Afrique : le crépuscule d'une ambition stratégique ? », *Politique étrangère* 4/2002.

Joubert, Bruno, « Quelle politique de la France en Afrique ? », *l'ENA hors les murs, Magazine des anciens élèves de l'ENA*, Nr. 350, April 2005.

Marchesin, Philippe, « La politique africaine de la France en transition », *Politique africaine*, Nr. 71, Oktober 1998.

Michailof, Serge, « Côte d'Ivoire 2005 : bienvenue sur le Titanic », *Commentaire*, Nr. 110, 2005.

Orsenna, Erik, « Voyage aux pays du coton – Petit précis de mondialisation », Paris, Fayard, 2006.

Péan, Pierre, « Noires fureurs, blancs menteurs – Rwanda 1990-1994 », Paris, Mille et une nuits, 2005.

Serequeberhan, Hewane, « Le réengagement français dans les conflits africains et le défi ivoirien », *Annuaire français de relations internationales*, 2005.

Toulabor, Comi, « Election à haut risque dans un Togo déchiré », *Le Monde diplomatique*, April 2005.

Tournemire, Marc-Emile, « La politique africaine de la France s'enlise dans le borbier ivoirien », *Revue Républicaine*, 16. November 2004.

Verschave, François-Xavier, « La "Françafrique", le plus long scandale de la République », Paris, Stock, 1998.

Vircoulon, Thierry, « Ambiguïtés de l'intervention internationale en République Démocratique du Congo », *Afrique contemporaine* Nr. 98, Juni 2005