

Zeitenwende in der französischen Afrikapolitik

Denis M. Tull

Vor dem Hintergrund des politischen Fiaskos seiner Militärintervention in der Côte d'Ivoire (Operation Licorne) hat Frankreich eine Umstrukturierung seiner Sicherheitspolitik in Afrika südlich der Sahara angekündigt. Nach den in den 1990er Jahre eingeleiteten, aber ins Stocken geratenen Reformen der französischen Afrikapolitik bedeutet der Schritt die wohl wichtigste Zäsur im Sonderverhältnis zwischen Paris und seinem afrikanischen Pré Carré: die weitere Rückführung des französischen Engagements in Afrika, den Verzicht auf unilaterale Interventionen und die graduelle Multilateralisierung der französischen Afrikapolitik. Paris wird Initiativen ergreifen, um eine europäische Afrikapolitik voranzutreiben, die seiner eigenen eine breitere Legitimationsgrundlage verschaffen soll.

Die Eckpunkte der Reform sind folgende: Paris wird die Zahl seiner Militärbasen in Afrika von derzeit fünf auf drei reduzieren. Betroffen sind die Stützpunkte in Côte d'Ivoire und Tschad (jeweils 1000 Soldaten). Ob die Umstrukturierung auch eine Gesamtverringerung des in Afrika stationierten Personals nach sich ziehen wird, ist noch unbekannt. Die verbleibenden Militärbasen in Senegal (1000 Mann), Gabun (800) und Dschibuti (2800) sollen entsprechend ihrer geographischen Lage zu Partnern von Afrikas subregionalen Organisationen ECOWAS (Westafrika), CEEAC (Zentralafrika) und IGAD (Ostafrika) werden, die die Grundpfeiler der neuen afrikanischen Sicherheitsstruktur darstellen. Die Zuständigkeit für das südliche Afrika (SADC) wird

dem Stützpunkt auf der französischen Insel Réunion im Indischen Ozean zufallen. Ziel der Umstrukturierung, so Paris, sei eine multilateral ausgerichtete sicherheitspolitische Kooperation mit Afrika, in deren Rahmen die französischen Stützpunkte die im Aufbau befindlichen afrikanischen »Standby«-Brigaden mittels Ausbildung, Logistik und Ausstattung unterstützen werden. Neben dieser »Afrikanisierung« strebt Paris auch eine »Europäisierung« seiner Sicherheitspolitik in Afrika an. Danach sollen die französischen Militärstrukturen in Afrika für europäische Partner geöffnet werden. Unter anderem könnte dies die Entsendung von Offizieren aus EU-Mitgliedsländern an die französischen Stützpunkte beinhalten. Diese Zusammenarbeit ließe sich dann als

Instrument der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU ausbauen.

Französische Afrikapolitik: plus ça change...?

Aus zwei Gründen kann die Tragweite der ins Auge gefaßten Neustrukturierung der französischen Militärpolitik in Afrika kaum überbewertet werden. Zum einen nimmt Afrika einen traditionell hohen Stellenwert in der französischen Außenpolitik ein. Seit der fünften Republik ist das frankophone Afrika für das nationale Selbstverständnis Frankreichs und seinen Platz in der internationalen Politik kaum weniger zentral als der Besitz atomarer Waffen. Zum anderen scheint die geplante Veränderung der Sicherheitspolitik, die ihrerseits ein Grundpfeiler der französisch-afrikanischen Beziehungen ist, symptomatisch für den graduellen Wandel der französischen Afrikapolitik seit Beginn der neunziger Jahre zu sein. Vier Faktoren setzten diesen überwiegend unfreiwilligen Prozeß in Gang bzw. beschleunigten ihn: (1) das Ende des Ost-West-Konflikts; (2) das Aufkommen einer neuen Generation von französischen Spitzenpolitikern, die die Vorteile der historisch bedingten Sonderbeziehungen zum afrikanischen *Pré Carré* angesichts hoher Kosten zunehmend in Zweifel zogen; (3) eine Reihe von afrikapolitischen Debakeln: Dazu zählte Frankreichs unrühmliche Rolle in Ruanda vor und nach dem Genozid (1990–96) sowie im ehemaligen Zaire (1994–96), wo Paris bis zuletzt den Diktator Mobutu unterstützte und sich damit international isolierte, und (4) öffentlichkeitswirksame Skandale (Elf, Angolagate), in die hochrangige französische Politiker verstrickt waren.

Die Diskreditierung der französischen Afrikapolitik und der daraus erwachsene Reformdruck führten zu beachtlichen Anpassungsmaßnahmen. Diese zielten darauf ab, einer pragmatischeren und »rationaleren« Afrikapolitik den Weg zu ebnen, deren Kosten auf ein vernünftiges Niveau zurückgeführt werden sollten. Dazu zählten die

deutliche Senkung der französischen Entwicklungshilfe für Afrika, die 50-prozentige Abwertung des an den Französischen Franc gekoppelten Franc CFA (1994), die drastische Reduzierung ziviler und militärischer Experten in Afrika und die von Premier Lionel Jospin (1997–2002) im Jahr 1998 gegen erhebliche Widerstände Präsident Chiracs durchgesetzte Eingliederung des Entwicklungshilfeministeriums in das Außenministerium. Daß diese Maßnahmen eine Herabstufung der strategischen Bedeutung Afrikas signalisierten und konsequenterweise einen Rückgang des französischen Engagements auf dem Kontinent zur Folge hatten, konnte auch durch die von Jospin ausgegebenen neuen afrikapolitischen Devisen (»Nicht weniger tun, sondern es besser machen«; »Weder Einmischung noch Indifferenz«) nicht verdeckt werden.

Die Reformen der Jospin-Ära mündeten dennoch nicht in eine programmatisch-strategische Neuausrichtung der französischen Afrikapolitik. Die einflußreichen Seilschaften aus französischen und afrikanischen Eliten leisteten erheblichen Widerstand. Auch die zahlreichen mit Afrika befaßten politischen Entscheidungszentren (Präsidentenamt und *Cellule Africaine*, Premierminister, Außenminister etc.) bahnten der angestrebten Neuorientierung nicht gerade den Weg. So kam beispielsweise die mit Großbritannien vereinbarte Harmonisierung der Afrikapolitik im EU-Rahmen über das Stadium der Ankündigung kaum hinaus. Im Bereich der Förderung von Demokratie und Menschenrechten blieb Paris noch weiter hinter den offiziellen Bekenntnissen zurück als andere Staaten. Das Ergebnis war eine wenig konsistente, teilweise orientierungslose Afrikapolitik, die zwischen notwendigen Reformen und tradierten Politikmustern oszillierte, wobei erstere von Jospin und letztere von Chirac personifiziert wurde, der der traditionellen gaullistischen Afrikapolitik seit jeher verhaftet ist.

Interventionismus und seine Folgen

Mit dem Ende der gaullistisch-sozialistischen Kohabitation im Jahr 2002 nahm die Bedeutung Afrikas für die französische Regierung wieder zu. Chirac und sein neuer Außenminister Dominique de Villepin distanzieren sich deutlich von dem von Jospin vertretenen Multilateralismus. Der bilaterale Anteil der Entwicklungshilfe wurde umgehend von 66 auf 72 Prozent erhöht. Frankreich scherte nicht nur aus der kritischen Haltung der EU gegenüber dem autokratischen Regime in Togo aus und fiel damit in tradierte Positionen zurück, es lud – trotz massiver Widerstände – auch Simbabwe Präsident Mugabe zum französisch-afrikanischen Gipfeltreffen im Februar 2003 nach Paris ein. Mit diesen und anderen Schritten wurden die zuvor eingeleiteten Reformen zwar nicht rückgängig gemacht, gleichwohl aber relativiert. Ziel dieser Kurskorrektur war es, die durch Jospins Reformen beeinträchtigte Handlungsfähigkeit Frankreichs in einer für sein nationales Selbstverständnis und seinen internationalen Status zentralen Region wieder zu stärken. Die Krisen in der Côte d'Ivoire und in Ituri (DR Kongo) boten dazu die Gelegenheit.

Die von Paris maßgeblich initiierte und getragene Militärintervention »Artemis« der EU in Ituri (2003) sollte erstens Frankreichs Führungsansprüche und Gestaltungsfähigkeit in seinem Pré Carré unter Beweis stellen und zugleich die Kosten dieser Politik auf die Schultern der europäischen Partner verteilen. Im Kontext der zeitgleichen Kontroverse um den Irak-Krieg sollte sie zweitens die Vorwürfe der USA entkräften, die EU sei weder willens noch in der Lage, internationale Verantwortung zu übernehmen. Von Paris wurde Artemis dann auch als Erfolg einer gemeinsamen europäischen Verteidigungspolitik gefeiert, in deren Rahmen die französische Armee einen herausragenden Beitrag geleistet habe.

Die Intervention »Licorne« in der Côte d'Ivoire (ab 2002) entsprach indes wieder dem bekannten Muster unilateralen Vorgehens in Afrika, auch wenn die Mission

nachträglich vom UN-Sicherheitsrat legitimiert wurde und Frankreich sich im ivorischen Bürgerkrieg als »neutrale« Interventionsmacht positionierte. Paris lehnte es ab, für die von Rebellen bedrängte Regierung Laurent Gbagbo Partei zu ergreifen. Dafür bezahlte Frankreich einen hohen Preis: Die von Gbagbo entfachte antifranzösische Hetzkampagne, die notwendige Evakuierung von 10 000 Franzosen und die Bombardierung französischer Stellungen durch die ivorische Luftwaffe bedeuten faktisch nichts weniger als den unwiederbringlichen Verlust des ehemaligen »französischen« Vorbildlandes für die Pariser Afrikapolitik, ein Verlust, der zudem Frankreichs Einfluß in anderen afrikanischen Staaten mindern könnte. Die jetzt getroffene Entscheidung, die französische Militärbasis in der Côte d'Ivoire aufzugeben, trägt dieser Erkenntnis Rechnung.

Der von französischer Seite lange Zeit für undenkbar gehaltene Zusammenbruch ihres einstigen westafrikanischen Juwels, vor allem aber die traumatische Erfahrung der gewaltsamen antifranzösischen Agitationen in der Côte d'Ivoire, werden den Befürwortern einer neuen französischen Afrikapolitik neuen Rückenwind verschaffen. Denn jenseits der finanziellen Belastungen hat die Licorne-Intervention vor allem die politischen Kosten einer Afrikapolitik zutage gefördert, deren unerläßliche Neugestaltung auf halbem Wege steckengeblieben war. Daß sich Frankreich in dem wichtigsten »seiner« vier afrikanischen Kernländer (Côte d'Ivoire, Senegal, Kamerun, Gabun) in eine ausweglose Sackgasse manövrierte und sich schließlich sogar gezwungen sah, die Regie über die politische Situation in der Côte d'Ivoire an Südafrika abzutreten, ist an Symbolkraft kaum zu übertreffen.

Ein Blick nach vorn

Welche Bedeutung hat in dem hier skizzierten Kontext die Umstrukturierung der französischen Militärpolitik in Afrika und welche Erkenntnisse lassen sich aus ihr für die

künftige Gestaltung der französischen Afrikapolitik gewinnen? Frankreich wird sein Engagement in Afrika weiter verringern, ohne sich freilich von dem Kontinent ganz zurückzuziehen. Insbesondere im frankophonen Afrika wird es auf absehbare Zeit ein sehr einflußreicher Akteur bleiben. Die bestehenden bilateralen Beziehungen, einschließlich der teils geheimen Verteidigungsabkommen, bleiben von der geplanten Umstrukturierung der in Afrika stationierten Streitkräfte unberührt – ein Widerspruch, in dem die ambivalente Haltung der französischen Regierung treffend zum Ausdruck kommt.

Im Lichte des Debakels in der Côte d'Ivoire und der nunmehr als unvermeidlich erkannten Abkehr von unilateralem Handeln ist die Umstrukturierung der Militärpolitik in Afrika ein repräsentativer Teilausschnitt der künftigen französischen Afrikapolitik. Diese wird zwei multilaterale Komponenten umfassen: erstens die Unterstützung afrikanischer Regionalorganisationen, die bereits seit 1997 im Rahmen des RECOMP-Programms (Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix) erfolgt. Die angekündigte Intensivierung dieser Bemühungen ist nicht nur dem Unvermögen Frankreichs geschuldet, die ivoirische Krise weder politisch noch militärisch alleine zu bewältigen. Die Teilnahme am Aufbau regionaler Organisationen eröffnet Frankreich vor allem mehr Mitsprachemöglichkeiten bei der künftigen Ausgestaltung der afrikanischen Sicherheitsarchitektur, die Chirac durch das verstärkte militärische Engagement der USA in Afrika bedroht sieht. Die zweite und wichtigere Komponente betrifft die Beteiligung an multilateralen Einsätzen von UN und EU. Dabei wird Paris zweifellos die als »Erfolg« deklarierte EU-Operation Artemis im Kongo als idealtypisches Modell seiner künftigen Afrikapolitik im Auge haben. Frankreich wird sich den Mantel des Multilateralismus umhängen, um in Afrika seine Handlungsfähigkeit zu demonstrieren, seine Interessen zu wahren und dabei gleichzeitig die politischen und finanziel-

len Kosten auf die Mitgliedstaaten der EU zu verteilen. Dies legt den Schluß nahe, daß die französische Afrikapolitik ihre Strategien und Instrumente verändern wird, während die Zielsetzungen vorerst dieselben bleiben, zumindest aber nicht einer grundlegenden Revision unterzogen werden. Mit anderen Worten, die französische Regierung, zumal unter Präsident Chirac, wird einen multilateralen Kurs vertreten, der sie befähigt, die Führungsrolle innerhalb der EU in bezug auf Afrika zu beanspruchen und wahrzunehmen. Vor dem Hintergrund dieses instrumentellen Verständnisses ist daher zu erwarten, daß Frankreich in naher Zukunft Initiativen zur Gestaltung einer gemeinsamen europäischen Afrikapolitik ergreifen wird. Voraussetzung für deren Herausbildung ist jedoch erstens Frankreichs Abschied von dem seit Jahrzehnten praktizierten »Geo-Klientelismus« in Afrika, der von Deutschland lange akzeptiert wurde, sowie zweitens ein politischer Dialog »auf Augenhöhe« nicht nur zwischen Paris und Berlin, sondern auch zwischen Paris und der EU insgesamt. Ob dieser dialogische Prozeß unter der Präsidentschaft Jacques Chiracs realistisch ist, darf bezweifelt werden. Allerdings deutet die Umstrukturierung der französischen Sicherheitspolitik in Afrika darauf hin, daß sich die reformorientierten Kräfte innerhalb der französischen Administration im Aufwind befinden. Die Frage lautet daher nicht, ob, sondern wann Paris eine offene afrikapolitische Diskussion anstoßen wird. Für die Bundesregierung gilt es, diese Chance selbstbewußt zu ergreifen, um die eigenen afrikapolitischen Zielsetzungen als gleichberechtigter Partner einzubringen und französischen Versuchen, multilaterale Ansätze zu instrumentalisieren, eine deutliche Absage zu erteilen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2005
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364