DGAPanalyse
Frankreich

Forschungsinstitut der
Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik

Dezember 2007 N° 5
ISSN 1865-701X

Aller Anfang ist schwer: Frankreich auf der Suche nach einer neuen Afrika-Politik

von Andreas Mehler

DGAP Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.

Die DGAPanalysen Frankreich erscheinen
mit freundlicher Unterstützung der

Robert Bosch Stiftung

Redaktion:
Dr. Martin Koopmann und Ulla Brunkhorst

Herausgeber:
Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e. V. | Rauchstraße 17/18 | 10787 Berlin
Tel.: +49 (0)30 25 42 31-0 | Fax: +49 (0)30 25 42 31-16 | info@dgap.org | www.dgap.org | www.weltpolitik.net
© 2007 DGAP

Zusammenfassung / Summary

Andreas Mehler

Aller Anfang ist schwer: Frankreich auf der Suche nach einer neuen Afrika-Politik

Die Afrika-Politik nimmt in Frankreich aufgrund der französischen Kolonialvergangenheit seit jeher einen besonderen Stellenwert ein. Sie gilt als stark an den Interessen bestimmter Lobbys orientiert, europäisch nicht vernetzt, in hohem Maße militarisiert und politisch rückwärtsgewandt. Nicolas Sarkozy gab schon im Vorfeld seiner Wahl 2007 zu verstehen, dass er die sehr spezifischen Beziehungen zum afrikanischen Kontinent »normalisieren« möchte. Aber die Signale des neuen Präsidenten bleiben widersprüchlich. So wandte sich Sarkozy zwar offen gegen die »Netzwerke aus einer anderen Zeit«, gleichzeitig unterhält er aber beste Beziehungen zu einem Teil der großen Drahtzieher im Afrika-Geschäft.

In den anderen EU-Mitgliedstaaten stößt das französische Engagement in Afrika weiterhin auf Misstrauen. Es hat sich in den letzten Jahren der Eindruck verfestigt, dass Frankreich in Afrika die europäische Karte nur dann zieht, wenn es glaubt, den Prozess kontrollieren zu können, oder wenn es die Möglichkeit eines »Burden-Sharing« kostspieliger Engagements sieht. Auf dem EU-Afrika-Gipfel in Lissabon am 8./9. Dezember 2007 wird erneut eine gemeinsame Afrika-Strategie diskutiert. Es ist durchaus vorstellbar, dass sich Paris im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit gemeinsamen Vorgaben unterwirft. In den meisten anderen Politikfeldern ist dies aber kaum zu erwarten.

All beginnings are difficult: France in search of a new Africa policy

Due to its colonial past, Africa policy has always been a key priority in France. For a long time, it has been deemed to be subordinated to interests of certain pressure groups, to be disconnected from the European context, largely militarized and politically backward. In the run-up to the elections, Nicolas Sarkozy already expressed his intention to "normalize" the very specific relations with the African continent. However, his signals and statements have remained contradictory to a great extent. Officially, Sarkozy has argued against the "networks of former times", but at the same time maintains close ties with some of the key actors in the Africa business.

French commitment in Africa still provokes skepticism and mistrust among other EU member states. In recent years, it seemed that France opted for the European way in African affairs only when it could be sure to control the process, or when it anticipated the benefits of burden sharing regarding costly commitments. At the EU-Africa Summit in Lisbon on 8–9 December 2007, a common Africa strategy will again be on the agenda. It is quite conceivable that Paris will accept common guidelines in the area of development cooperation. In most other policy fields, this is unlikely to occur.

Inhalt

Ein kurzer Rückblick 5

Das koloniale Erbe 7

Zuwanderung und Integration 7

Die Macht der Generäle 8

Französische Alleingänge 9

Aufgeklärte Wirtschaftsinteressen oder Machenschaften 10

EU-Afrika-Strategie, EU-Afrika-Gipfel 11

Welche Szenarien sind vorstellbar? 11

Szenario 1: »Kontinuität durch Wandel« 11

Szenario 2: Struktureller Wandel 12

Perspektiven für die deutsche Afrika-Politik 12

Anmerkungen 13

Aller Anfang ist schwer: Frankreich auf der Suche nach einer neuen Afrika-Politik

Andreas Mehler

Französische Afrika-Politik stand stets mehr im Fokus der Aufmerksamkeit als die Politik, die andere europäische Staaten gegenüber dem Nachbarkontinent verfolgten. Nicolas Sarkozy gab schon im Vorfeld seiner Wahl 2007 zum Präsidenten zu verstehen, dass er die sehr spezifischen Beziehungen zu »normalisieren« gedenke.[1] Aber seine Signale bleiben widersprüchlich.

Ein kurzer Rückblick

Die französische Afrika-Politik ist in einer Findungsphase. Während der Amtszeit Jacques Chiracs gab es noch ein deutliches Profil, das in Frankreich, in Afrika, aber auch in EU-Mitgliedstaaten stark kritisiert wurde. Es galt als

- stark an Interessen bestimmter Lobbys orientiert,
- europäisch nicht vernetzt,
- übermächtig in Währungsfragen,
- in hohem Maße militarisiert und
- politisch rückwärtsgewandt.

Erinnert sei an ambivalente bis herabwürdigende Stellungnahmen französischer Spitzenvertreter, insbesondere vom Präsidenten Chirac, zur afrikanischen Demokratiebewegung. Letztlich stand Frankreichs Afrika-Politik über Jahrzehnte in der Kontinuität ihrer Begründung unter Charles de Gaulle, der sich deutlich für einen weltweiten Einfluss in ehemaligen Kolonien einsetzte, um auf internationalem Parkett Unterstützung zu generieren, aber auch, um privilegierten Zugang zu Rohstoffen und Absatzmärkten zu sichern.[2] Davon profitierten einige französische Topunternehmen (zum Beispiel Accor, Air France, Bolloré, Bouygues, früher Elf-Acquitaine, eher weniger heute: Total) und ein Heer von Mittelsmännern, die Verbindungslinien zwischen Politik und Wirtschaft sowohl in Frankreich als auch auf dem Nachbarkontinent hinter den Kulissen zu beeinflussen trachteten (Stichwort »Françafrique«). Von Beginn an wichtig war eine militärische Komponente französischer Afrika-Politik. Frankreich unterhält mit zwanzig afrikanischen Staaten südlich der Sahara militärische Kooperationsverträge, die in acht Fällen Geheimklauseln enthalten.[3] Ein Netz von Militärbasen sorgte für die schnelle Einsetzbarkeit in allen Subregionen des Kontinents. Allerdings wurde die Zahl der stationierten Truppen von einst 60 000 beständig reduziert, zu Jahresbeginn 2007 waren ca. 10 000 Mann in Afrika im Einsatz.[4] Trotz einiger Reformversuche in den 1990er Jahren änderte sich an diesem Bild wenig. Lediglich der erklärte Wille zur Europäisierung der eigenen Afrika-Politik wurde häufig wiederholt und in Ansätzen auch verwirklicht.

Über die Einrichtung der beiden west- und zentralafrikanischen CFA-Franc-Währungszonen[5] behielt Frankreich überdies einen hohen Einfluss in der Währungs- und Finanzpolitik seiner ehemaligen Kolonien. 1994 erfolgte die fünfzigprozentige Abwertung des an den französischen Franc gekoppelten CFA-Franc, was auf afrikanischer Seite zu heftigem Protest führte, Importe verteuerte und damit die Mittelschichten hart traf. Das Ziel der Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Volkswirtschaften wurde nur sehr begrenzt erreicht. Frankreich gelang es aber, die feste Bindung des CFA-Franc an den Euro zu veranlassen, als die eigene nationale Währung entfiel.[6]

Auf diplomatischem Parkett feierte sich Frankreich durch die sogenannten Franko-Afrikanischen Gipfel, die erst in den 1990er Jahren um Teilnehmer aus dem nichtfrankophonen Afrika erweitert wurden. Mehrfach wurde schon gemutmaßt, dass der Gipfel in Cannes (15./16.1.2007) der letzte seiner Art sein würde. Mit der Frankophonie-Bewegung und einem dichten Netz von französischen Kulturinstituten wollte sich Paris auch seinen Platz in den Köpfen der intellektuellen Elite sichern. Weit wichtiger waren die Beziehungen zu den jeweiligen Staatschefs und auch eine klare staatliche Fixierung zum Beispiel der Entwicklungspolitik, wo zivilgesellschaftliche Gruppen und Nichtregierungsor-

ganisationen – im Vergleich mit anderen Gebern – einen geringen Stellenwert einnahmen.

Zwei einschneidende Ereignisse der jüngeren Geschichte haben die Gewissheit verstärkt, dass eine solche Politik einen zu hohen politischen und materiellen Preis hat: Ruanda 1994 und Elfenbeinküste 2004.

In Ruanda unterstützte Frankreich bis zuletzt politisch und militärisch das »exkludierende« Regime Juvénal Habyarimanas; und nach dessen gewaltsamen Tod am 6. April 1994 wurde wenig getan, um dem Genozid an den Tutsi Einhalt zu gebieten.[7] Die dann einsetzende militärische »Opération Turquoise« ermöglichte es vielen radikalen Milizen, in die benachbarte Demokratische Republik Kongo zu fliehen und von dort den Krieg fortzusetzen. Während es berechtigte Zweifel an der Lauterkeit der damaligen Rebellenbewegung und heutigen Regierungspartei Front Patriotique Rwandais gibt, ist weitgehend unbestritten, dass Paris seinen erheblichen Einfluss nicht dafür genutzt hat, um mäßigend auf das Hutu-dominierte Regime einzuwirken. Ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss der französischen Nationalversammlung kam zu einem gemischten Urteil über die Politik der Regierung,[8] während sich in Afrika und weltweit der Eindruck verfestigte, dass Frankreich eine Mitschuld am Genozid trug, der ca. 800 000 Menschen (Tutsi und gemäßigte Hutu) das Leben kostete.

Im November 2004 erlebten französische, aber auch afrikanische Fernsehzuschauer, wie französische Soldaten in Abidjan (Elfenbeinküste) auf schwarze Demonstranten schossen und umgekehrt französische Bürger, teilweise seit Jahrzehnten ansässig, durch die Straße der Metropole getrieben wurden.[9] Vorausgegangen war eine Abfolge militärischer und diplomatischer Ereignisse, die Frankreich trotz sehr intensiven Engagements nicht kontrollieren konnte.[10] In der Nacht zum 19. September 2002 überfielen Bewaffnete strategische Punkte in Abidjan. Der Innenminister wurde erschossen, am Folgetag in einem Racheakt auch ein ehemaliger Militärdiktator – der Startschuss für das furchteinflößende Treiben von Todesschwadronen. Während loyale Truppen die Lage in Abidjan in den Griff bekamen, blieb die zweitgrößte Stadt, Bouaké, in der Hand der Rebellen. Sukzessive fanden die Rebellen Unterstützung in zahlreichen Städten der nördlichen Landeshälfte – der Beginn der Spaltung des ehemaligen Vorzeigelandes im frankophonen Afrika. Die erst seit zwei Jahren amtierende, Frankreich-kritische Regierung unter Präsident Laurent Gbagbo rief daraufhin Paris auf, das bestehende Verteidigungsabkommen anzuwenden und die stationierten Truppen zu mobilisieren. Dort sah man die Krise offiziell zunächst als innerivorische Angelegenheit an; die Antipathie gegenüber Gbagbo mochte ein Motiv dafür sein. Erst am 28. Oktober schickte Frankreich Truppen zur Friedenssicherung. In Friedensverhandlungen bei Paris vermittelte die ehemalige Kolonialmacht einen Frieden, der zumindest in seinen Ausführungsbestimmungen für Gbagbo inakzeptabel war. Das rigorose Auftreten auf französischer Seite schuf zusätzlichen Widerstand. In der Folgezeit wurden immer neue, nicht umgesetzte Friedensschlüsse formuliert. Gbagbo mobilisierte die Straße – und weite Teile der öffentlichen Meinung in Afrika! – gegen Frankreich, obwohl er wenigstens zeitweise darauf angewiesen war, eine minimale militärische Unterstützung zu bekommen. Ohne Aussicht auf eine politische Lösung blieben zunächst 4000 französische Soldaten (»Opération Licorne«) an der Seite einer UN-Mission vor Ort.

Am 4. November 2004 verletzte die Regierungsarmee den Waffenstillstand einseitig und griff diverse Stellungen der Rebellen an. Zwei Tage später bombardierten die beiden Kampfflugzeuge der ivorischen Luftwaffe Bouaké und griffen dabei offenbar gezielt ein französisches Lager an. Bei diesem Angriff starben neun französische Soldaten und ein US-Bürger. Der französische Gegenschlag bestand in der kompletten Vernichtung der ivorischen Luftwaffe. Es folgten wütende Proteste und antifranzösische Ausschreitungen in Abidjan. Französische Truppen rückten in die Nähe des Präsidentenpalasts vor, was zu Befürchtungen Anlass gab, man werde Präsident Gbagbo gewaltsam entfernen. Bei den folgenden Unruhen starben nach offiziellen Angaben 64 Menschen durch französische Kugeln (1300 Verletzte).[11] Während in den französischen Medien die Horrorerlebnisse fliehender Franzosen die Nachrichtenlage dominierten, zeigten die regierungsnahen Organe in Abidjan die grausigen Bilder getöteter Ivorer. Paris bemühte sich nun intensiv

und erfolgreich um eine Beruhigung sowie auf dem diplomatischen Parkett um eine Verurteilung der ivorischen Regierung. Aber erst die »afrikanische Lösung« der Krise durch den Präsidenten Burkina Fasos, Blaise Compaoré (selbst kaum verdeckt zu Beginn ein Unterstützer der Rebellion), schuf im März 2007 eine Atempause und die Chance auf einen geordneten Rückzug Frankreichs.

Beide Ereignisse verweisen auf tiefer sitzende Probleme französischer Afrika-Politik, die unter Sarkozy auf der Tagesordnung sein werden: das koloniale Erbe, Einwanderungsfragen, die Macht der Generäle, französische Alleingänge, aufgeklärte Wirtschaftsinteressen oder Machenschaften (»Françafrique«).

Das koloniale Erbe

Mit all seinen formellen und informellen Einflusskanälen hat Frankreich das Bild einer ehemaligen Kolonialmacht genährt, die Jahrzehnte nach der juristischen Unabhängigkeit ihrer »Besitzungen« die reale Unabhängigkeit nur unwillig zugesteht. Sarkozy möchte diesen Ballast offenkundig loswerden, und genau darin besteht die große Chance für einen Neubeginn. Unmissverständlich erklärt er, dass Demokratie die richtige Regierungsform für Afrika sei,[12] sein Vorgänger Chirac hatte sie als Luxus bezeichnet. Chirac hat nie dementiert, dass er dem alten Modell (spöttisch »L'Afrique à Papa« genannt, also Paternalismus pur) anhing. Aber Sarkozy tut dies in einem Tempo, das manch einen aufschrecken lässt: Will sich der Präsident mit dem Hinweis auf die Mündigkeit seiner Gesprächspartner in Afrika aus seiner Verantwortung stehlen, das heißt: weniger Entwicklungshilfe und Umgehung der Frage nach der »Kolonialschuld«? Heftiger als je zuvor wurde in Frankreich 2005–2007 über koloniale Erinnerung gestritten. Hohe Wellen schlug eine Gesetzesänderung durch die konservative Mehrheit der französischen Nationalversammlung, die in Schulbüchern die Anerkennung »der positiven Rolle französischer Präsenz in Übersee« festgehalten sehen wollte.[13] Weil das Gesetz vor allem die »Algerien-Franzosen« betraf, die nach 1962 unter schwierigen Bedingungen in die Metropole zurückkehrten, war die Reaktion vor allem in Nordafrika scharf. Aber auch südlich der Sahara meldeten sich Intellektuelle wie Achille Mbembe vernehmlich zu Wort und nahmen die Debatte zum Anlass, die Behandlung von Zugewanderten heute mit denen der kolonialen »Untertanen« zu vergleichen, denen die vollen Bürgerrechte verweigert wurden.[14]

Letztlich kassierte der französische Verfassungsrat die umstrittene Formulierung Anfang 2006. Sarkozy selbst erklärte dazu kurz, dass es Episoden der Gewalt gegeben habe, er respektiere die »notwendige Pflicht der Erinnerung«.[15] Die Kolonisierung dürfe jedoch nicht mit der Sklaverei gleichgesetzt werden. Er stellte die rhetorische Frage, ob man Visa auf Lebenszeit ausstellen müsse, nur weil man ein gemeinsames Kapitel in der Geschichte habe.[16] Für viele ist das zu wenig oder schon wieder zu viel.[17] Eine eigentümliche Mischung aus Selbstanklage und Kolonialapologie konnte das Publikum dann auch Ende Juli an der Universität Dakar hören. In großem Pathos erinnerte Sarkozy dort wieder an die Schicksalsgemeinschaft Afrika-Frankreich: »Et la France n'oublie pas ce sang africain versé pour sa liberté«.[18]

Zuwanderung und Integration

Als Innenminister unter Chirac hat Sarkozy das Thema der illegalen Immigration konsequenter aufgegriffen als alle seine Vorgänger. Die »erlittene Zuwanderung« (»immigration subie«) möchte Sarkozy per Gesetz durch eine »gewählte Zuwanderung« (»immigration choisie«) ersetzen.[19] Rund 10 Prozent der erwachsenen Bevölkerung Frankreichs ist nicht in dessen Grenzen geboren – gegenüber 12,5 Prozent in Deutschland oder Österreich und sogar 22,4 Prozent in der Schweiz.[20] Auf den ersten Blick ist dies also gar keine so dramatische Zahl. Zwei Faktoren sorgen aber dafür, dass Immigration ein Reizthema ist:

- Nach übereinstimmenden Schätzungen gibt es bis zu 500 000 »sans-papiers«, also illegale Immigranten. Unter diesen befinden sich überproportional viele Afrikaner, die insgesamt aber nur ein Drittel aller Zuwanderer ausmachen.
- Frankreich hat ein Ghettoproblem: Einige Straßen Pariser Vorstädte brannten 2005 und 2006.

In dieser Form ist das in den Nachbarländern unbekannt.

Sarkozy verfolgt eine Politik der harten Hand und der starken Worte. Als Sohn ungarischer Einwanderer fühlt sich der Präsident berufen und besonders geeignet, eine strikte Zuwanderungspolitik zu betreiben. Hierzu gehört seine Vorstellung, mehr Afrikaner in Frankreich auszubilden, dann aber wieder zur Aufbauarbeit nach Hause zu schicken. Was afrikanische Gastarbeiter regulär in Frankreich verdienen, könnte sogar steuerfrei in die Heimatländer zurückfließen, um dort investiert zu werden – nicht zuletzt zur Sicherung von lokalem Wohlstand, der den Migrationsfluss bremsen dürfte. Diese Ideen gehören in den Bereich der Prävention; kein Zweifel besteht aber auch daran, dass Sarkozy konsequent illegale Zuwanderung unterbinden wird. Quantitative Vorgaben zur Abschiebung illegaler Zuwanderer für jeden Präfekten gehören hierzu (für 2006: 25 000). Zuckerbrot und Peitsche werden also genutzt. Die aufgeheizte innenpolitische Diskussion, Fremdenfeindlichkeit und die Versäumnisse der Stadtplanung bleiben Frankreich aber wohl auch mit Sarkozy erhalten. In Afrika wurde der Präsident in seinen Ministerjahren auf breiter medialer Front als Menschenfeind abgestempelt. Er fühlt sich hier missverstanden. Nicht sehr viel besser ging es ihm mit seiner jüngsten Rede an der Universität von Dakar: Der herbeigesehnte Bruch mit schlechten Traditionen fand jedenfalls nicht statt.[21] Es ist keine kleine Aufgabe, dieses Image zu korrigieren.

Die Macht der Generäle

Frankreichs spezifische Afrika-Politik entwickelte sich im Kalten Krieg und schuf ein System aus Geheimdienst, Militär, Parteipolitik und Wirtschaft, das oft zu Unrecht als monolithischer Block gesehen wurde. Über die militärische Seite wird wenig gesprochen. Nach einer längeren Phase der Zurückhaltung in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre engagierte sich Frankreich mit dem Einsatz in der Elfenbeinküste 2002 erneut auf militärischer Ebene. Hier suchte Paris schnell ein UN-Etikett für die eigene »Opération Licorne«. So viel Mühe machte man sich im Jahr 2006 nicht, als die Regierungen des Tschad und der Zentralafrikanischen Republik durch attackierende Rebellen zusehends unter Druck gerieten. Paris setzte dort Mirage-Kampfflugzeuge ein, ohne Rücksprache mit dem Parlament, ohne Abgleich mit der EU, der Afrikanischen Union oder den Vereinten Nationen – einfach mit dem Verweis auf existierende Verträge.

Einmal so stark engagiert, wird es schwierig, sich wieder zurückzuziehen. Andererseits sind die militärischen Abenteuer kostspielig. Die im September 2005 verfügte Reduktion der französischen Militärbasen in Afrika auf vier Standorte – Dschibuti (2900 Soldaten), Senegal (1130), Elfenbeinküste (700[22]) und Gabun (850) – könnte sich noch als eine Entscheidung mit großer Tragweite herausstellen. An die Stelle der »forces prépositionnées« sollten offenbar zunehmend kurzfristige Auslandseinsätze treten. Doch welcher Rahmen wird bevorzugt – EU, UN oder NATO? Und wie ist das Echo von außen? Das Vorzeigeprojekt ist hier RECAMP (Renforcement des capacités africaines en maintien de la paix). Für die Afrikanische Union sollen in gegenseitiger Abstimmung Peacekeeping-Potenziale aufgebaut werden, durch klassische Ausbildungsmaßnahmen und gemeinsame Manöver. Frankreich preist das Programm an und wirbt bei europäischen Partnern – auch bei Deutschland – um finanzielle Beiträge. Aber noch scheint es an der Seine wenig Bereitschaft zu geben, RECAMP als Instrument der ESVP in die EU einzugliedern, wobei auch unklar bleibt, ob gerade kleinere EU-Länder dies unterstützen würden, da sie eine Verlängerung kolonialer Einflusspolitik auf ihre Kosten vermuten. Statt des Engagements bei RECAMP befürworten viele deutsche Entscheidungsträger das auch für Afrika relevante »Battle Group«-Konzept (im EU-Rahmen) nicht zuletzt deswegen, weil dort bei Dritten kein Verdacht einer deutsch-französischen Absprache besteht – zumal auch Großbritannien sowie kleinere Staaten mit an Bord sind. Beide Konzepte widersprechen sich nicht, im einen Fall geht es um afrikanische, im anderen um europäische Friedenswahrer; die Qualität der RECAMP-Ausbildung gilt außerdem als sehr gut. Bezeichnend ist aber das Misstrauen gegenüber französischen Vorstößen im restlichen Europa. Auffällig ist ferner, dass sich Frankreich gerade im Vergleich zu den meisten Nachbarn bei der zivilen Krisenprä-

vention sehr zurückhält und entsprechende Debatten gar nicht geführt wurden.[23]

Das französische Engagement für Frieden in Afrika hat damit eine militärische Schlagseite, die nur aus historischer Perspektive verständlich wird: Eine ganze Reihe französischer Generale haben in ihrer Karriere eine oder mehrere afrikanische Stationen durchlaufen. Ihr Einfluss in Paris ist nicht zu unterschätzen. Sie dürften auch weiterhin Interesse an einem afrikanischen »Spielfeld« haben. Sowohl bei der Artemis-Mission im Ostkongo als auch bei der EUFOR-Mission zur Absicherung der Wahlen in der Demokratischen Republik Kongo, beides im Rahmen der ESVP, wurde Frankreich vor Ort als die treibende und sichtbarste Kraft angesehen. Das war durchaus von Paris intendiert – und zugleich in hohem Maße problematisch. Denn Frankreich hatte früh auf den Amtsinhaber Laurent-Desiré Kabila gesetzt, die Neutralität des europäischen Einsatzes war vor Ort kaum vermittelbar. Europäisierung à la française kann besonders dann problematisch sein, wenn das Ansehen der ehemaligen Kolonialmacht in Frage steht – nicht zuletzt wegen schneidiger militärischer Auftritte. Es wird daher durchaus von Interesse sein, wie sichtbar das Militär im französischen Afrika-Engagement bleibt.

Französische Alleingänge

Nicht nur in der Sicherheitspolitik hat sich der Eindruck verfestigt, dass Frankreich in Afrika die europäische Karte nur dann zieht, wenn es glaubt, den Prozess kontrollieren zu können. Wichtiger Nebenaspekt ist stets das europäische »Burden-sharing« kostspieliger Engagements. Mit Übertragung realer Kompetenzen hat dies bisher wenig zu tun. Zu den Problemen im deutsch-französischen Verhältnis gehört die geringere Werteorientierung auf der anderen Rheinseite. Die afrikanischen Verantwortlichen für schwere Menschenrechtsverletzungen finden in Frankreich deutlich mehr Verständnis als in allen anderen europäischen Staaten: Das galt lange für die Staatsführung im Sudan, das scheint auch für Simbabwe zu gelten. Es wäre durchaus hilfreich, wenn sich Frankreich einmal der Initiative Anderer anschließen könnte.[24] In Frankreich, aber auch in Deutschland gibt es allerdings Stimmen, die eine weitgehende Europäisierung der Afrika-Politik als problematisch ansehen. Die Verlagerung auf die Brüsseler Bühne enthält vor allem das Risiko, dass es auf dieser Ebene an einer kritischen Öffentlichkeit fehlt. In den Demokratien der Mitgliedstaaten können Regierungen immer noch besser zur Verantwortung gezogen werden als auf EU-Ebene (selbst wenn die Machtfülle des französischen Präsidenten gerade in der Außenpolitik gegenüber einem ohnmächtigen Parlament ins Auge sticht). In Deutschland fürchtet man, dass die Übertragung auf die EU postkoloniale Bemühungen Frankreichs (in zweiter Linie auch Portugals, Belgiens und Großbritanniens) kaschieren könnte. Gleichzeitig ist nicht zu verkennen, dass EU-Mitgliedstaaten oft nur sehr schwer dazu zu bewegen sind, Verantwortung in Afrika zu übernehmen.

Daran hat es im Falle Frankreichs selten gefehlt. Problematischer ist daher sogar noch, dass Frankreich schwierige Beziehungen zur Afrikanischen Union unterhält. Personifiziert wurde dies durch das schlechte Verhältnis zwischen Chirac und AU-Kommissionspräsident Alpha Oumar Konaré. Der Vorstoß des neuen Außenministers Bernard Kouchner zur Lösung der Darfur-Krise war zunächst überhaupt nicht mit der AU abgestimmt, die dort immerhin Friedenstruppen unterhält. Die Pariser Darfur-Konferenz wurde zu einem diplomatischen Desaster. In der Sudan-Frage wurden am Ende doch gemeinsame Lösungen gefunden, die entsprechende UN-Resolution, gemeinsam von Frankreich und Großbritannien sowie den USA eingebracht, nimmt auch französische Vorstöße wieder geschickt auf, indem die AU-Mission nun doch in eine gemeinsame UN-AU-Operation integriert wird. Frankreich mühte sich aber weiterhin, die eigenen Pläne zur Sicherung der Grenzzonen zwischen Sudan, Tschad und Zentralafrikanischer Republik über eine flankierende europäische Mission zu verwirklichen. Trotz einstimmiger Unterstützung im UN-Sicherheitsrat für eine 4000 Mann starke Truppe (26.9.2007) fand dieses Ansinnen aber nicht viele Freunde. Nichtregierungsorganisationen stellten offen die Frage, ob eine von Frankreich dominierte Truppe in seinen Exkolonien als neutral angesehen werden könne. Und mit Mühe konnten innerhalb der EU bis Mitte Oktober ca.

2500 Mann gefunden werden, davon 1500 Mann aus Frankreich selbst, um die Mission personell auszustatten.

Diese Art von französischer Einflussnahme zur Herstellung eines multilateralen Feigenblatts für alte Interessenpolitik wird es auch weiterhin geben, weil sich niemand in der EU offen gegen Paris stellen möchte. Nicht zuletzt mit Blick auf Sarkozys überraschende Offerten an Libyens Revolutionsführer Muammer el-Khadafi (im Spektrum von Nukleartechnologie bis Waffenlieferungen) wird man aber sagen müssen, dass die EU auch vor noch weit problematischeren französischen Volten in der Afrika-Politik nicht sicher sein kann.

Aufgeklärte Wirtschaftsinteressen oder Machenschaften

Nicht nur die Diskussion in Frankreich selbst, sondern auch die deutsche Diskussion zur französischen Afrika-Politik ist stark geprägt vom »Françafrique«-Konzept, also der engen Verquickung afrikanischer und französischer Eliten zur diskreten Absprache im gegenseitigen Interesse. Auch aus der Sicht deutscher Entscheidungsträger wird oft moniert, es sei fast nicht möglich, im frankophonen Afrika stärker ökonomisch und politisch präsent zu sein. Französische Offizielle haben über Jahrzehnte gerne das Bild geprägt, dass etwa die Hälfte des Kontinents die »chasse gardée« Frankreichs sei. Seit wenigen Jahren gilt das nicht mehr als opportun. Aller jüngeren Rhetorik zum Trotz sehen deutsche Wirtschaftskreise kaum Veränderungen in den hieraus resultierenden Wettbewerbsverzerrungen.

Letztlich könnte das aber ein Mythos sein, der den eigenen Misserfolg kaschiert. Sehr wohl ist es aggressiven chinesischen Unternehmen gelungen, auch in frankophonen Staaten Fuß zu fassen. Das ökonomische Gewicht Afrikas für Frankreich wurde von Sarkozy stark relativiert (»wirtschaftlich brauchen wir Afrika nicht«),[25] weshalb das Fachblatt Jeune Afrique recherchierte und auf eine wachsende Bedeutung des Kontinents für den französischen Außenhandel stieß: 2004 machte der afrikanische Anteil (freilich inklusive Nordafrika) 4,8 Prozent, 2005 sogar 5,1 Prozent aus. Weil Frankreichs Außenhandelsbilanz mit Afrika positiv ist, sehen die Daten nicht so schlecht aus. Und für einige wichtige Unternehmen stellt der Nachbarkontinent über 20 Prozent des Auslandsgeschäfts dar (zum Beispiel Bolloré oder Peugeot). Auch die Hotelgruppe Accor, die Brauereigruppe Castel, das Energieunternehmen Vivendi, Telekommunikationsfirmen wie Alcatel oder France Télécom machen gute Geschäfte, deren Wegfall die Firmenzentralen schwer treffen würde.[26] Richtig ist, dass mit Südafrika, Angola und Nigeria neben der Elfenbeinküste und Kamerun auch Staaten von außerhalb des »pré-carré« zu den wichtigsten Partnern südlich der Sahara zählen. Frankreich hat damit solide, wenn auch nicht mit anderen Kontinenten vergleichbare Wirtschaftsinteressen in Afrika.

Welche Politik wird die neue konservative Regierung hier verfolgen? Sarkozy wandte sich offen gegen die »Netzwerke aus einer anderen Zeit«.[27] Auf der anderen Seite unterhält er beste Beziehungen zu einem Teil der großen Drahtzieher im Afrika-Geschäft: Als Sarkozy nach seinem Wahlsieg eine Auszeit nahm, war dies auf der Yacht von Vincent Bolloré![28] Zu den besten Kontakten und ersten Besuchern Sarkozys gehörte Gabuns Präsident Omar Bongo, das Sinnbild frankoafrikanischer Machenschaften. Als Schlüsselfrage gilt, ob Sarkozy fortfährt, die wesentlichen Entscheidungen zur Afrika-Politik in einer »Cellule Africaine« im Elysée-Palast treffen zu lassen. So hatten es seine Vorgänger gehalten und damit die technokratischen Abläufe der Sachpolitik in den Fachressorts regelmäßig außer Kraft gesetzt. Vorerst hält Sarkozy an einer ähnlichen, gut ausgestatteten Struktur fest,[29] allerdings hat deren Leiter Bruno Joubert keinen direkten Zugang mehr zum Präsidenten, sondern muss bei seinem Vorgesetzten, dem diplomatischen Berater Jean-David Levitte, vorsprechen.[30] Es wird sich zeigen, ob dies eine nennenswerte Änderung bedeutet. Joubert gilt immerhin als sehr misstrauisch gegenüber den selbsternannten Mittelsmännern aus dem »frankoafrikanischen Dorf«. Dies hat nicht verhindert, dass auch die erste Afrika-Reise Sarkozys als Präsident wieder in die ehemaligen Kolonien ging, nach Senegal und – offensichtlich mit Nachdruck vom »Doyen« Bongo eingeklagt – nach Gabun.

In Gabun gibt es Erdöl, Tropenholz und – Uran. Für den Energiekonzern AREVA hat sich Sarkozy persönlich eingesetzt, als dieser sein Geschäft im Niger zu verlieren drohte. 43 Prozent des von AREVA produzierten Urans kommt aus dem bettelarmen Niger, die eigenen französischen Reserven sind weitgehend erschöpft, und der Weltmarktpreis steigt.[31] In der Wüstensiedlung Arlit hat nur der französische Nuklearkonzern etwas zu sagen. Hinweise auf erhebliche Strahlenbelastung der Arbeiter gibt es – aber wenig Beweise.[32] Als die Regierung in Niamey nun den örtlichen AREVA-Direktor zur unerwünschten Person erklärte und chinesischen Firmen Konzessionen anbot, erhöhte AREVA umgehend die Royalties, um Schlimmeres zu verhindern. Es sind solche Ereignisse, die daran zweifeln lassen, dass sich Frankreichs Afrika-Politik ändert.

EU-Afrika-Strategie, EU-Afrika-Gipfel

Im Dezember 2005 einigten sich die EU-Mitgliedstaaten auf einen Konsens zu Entwicklungsfragen und eine EU-Afrika-Strategie, die für die Kommission und für alle Mitgliedstaaten gelten soll. Bestehende Initiativen (Cotonou-Vertrag, das MEDA-Programm mit Nordafrika und das Handels-, Entwicklungs- und Kooperationsabkommen mit Südafrika) werden erstmals zusammengefasst, die innereuropäische Koordination wird gestärkt, und die Strategie geht über das klassische Feld der Entwicklungszusammenarbeit hinaus (also zum Beispiel auch in den militärischen Bereich hinein). Theoretisch gibt es seitdem eine gemeinsame Afrika-Politik, aber die Implementierung der Strategie kostet Zeit. Die EU-Strategie ist die Grundlage aktueller, weitergehender Verhandlungen mit der Afrikanischen Union und soll auf dem kommenden EU-AU-Gipfel am 8./9. Dezember 2007 in Lissabon diskutiert werden. Die Spielräume französischer und aller anderen nationalen Afrika-Politiken sollten also schrumpfen. Während durchaus vorstellbar ist, dass sich Paris im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit gemeinsamen Vorgaben unterwirft, ist dies in den meisten anderen wesentlichen Politikfeldern kaum denkbar. Sarkozy verfolgt aber immerhin mit Nachdruck den Gedanken eines gemeinsamen konsularischen Dienstes der EU zur Ausstellung von Visa für den Schengen-Raum. Hier sind Fortschritte – gerade während der französischen Ratspräsidentschaft – möglich.

Welche Szenarien sind vorstellbar?

Grundsätzlich können zwei unterschiedliche Szenarien entworfen werden. Mischformen sind denkbar, aber letztlich steht zu erwarten, dass diese Szenarien den Korridor beschreiben werden, in dem sich französische Afrika-Politik in der laufenden Amtszeit entwickeln wird:

Szenario 1: »Kontinuität durch Wandel«

- Französische Afrika-Politik bleibt interventionistisch, aber mit einer Akzentverschiebung: Der humanitäre Aktivismus gepaart mit einem neuen, auf Werte zielenden Pathos wird unter dem prägenden Einfluss des Außenministers Kouchner zum sicherheitspolitischen Markenzeichen Frankreichs – mehr kürzere Peacekeeping-Einsätze, relativer Bedeutungsverlust der Militärbasen vor Ort, aber Fortführung einer stark militärisch geprägten Afrika-Politik.
- Die privilegierten Beziehungen zu einer Handvoll Staatschefs (insbesondere Omar Bongo Ondimba / Gabun, Paul Biya / Kamerun, Denis Sassou-Nguesso / Kongo-Brazzaville) werden fortgesetzt, allerdings bei geringerer Sichtbarkeit dieser Beziehungen (Verkleinerung oder Aufgabe der afro-französischen Gipfel, geringere Anzahl von Afrika-Reisen französischer Spitzenvertreter) und bei Überprüfung der Beziehungen zu den schwierigeren Vertretern der alten Politik (Togo, Tschad).
- Vorbehalte gegen eine stärkere Multilateralisierung bleiben erhalten. Die EU wird wie bislang nur oberflächlich in die eigene Politikgestaltung einbezogen; die Afrikanische Union wird bei Bedarf mittels der Subregionalorganisationen (insbesondere CEMAC, teilweise ECOWAS) überspielt.
- Die ökonomische Vorzugsbehandlung französischer Unternehmen durch einflussreiche Kreise und Regierungen in den ehemaligen Kolonien wird diskret weiter erwartet und auch unterstützt.

Szenario 2: Struktureller Wandel

- Präsident Sarkozy bestimmt die Außenpolitik weitgehend selbst, die Afrika-Politik wird mit weniger Pathos und klarerer Interessensteuerung betrieben. Im Vergleich zu anderen Kontinenten erfährt Afrika eine klare Abwertung und Unterordnung unter die Innenpolitik (Stichwort Zuwanderung). Dies führt zu einer neuen Selektion der wichtigsten Partner nach klaren geostrategischen und ökonomischen Kriterien, mithin zu einer Aufwertung Südafrikas und Angolas.
- Schrittweise vollzieht sich ein weiteres militärisches Disengagement, beginnend mit der Elfenbeinküste, wo nach der Beendigung der »Opération Licorne« auch die Militärbasen geschlossen werden.
- Einige Dossiers, darunter auch die militärische Ausbildung im RECAMP-Rahmen, werden der EU überlassen. Der begrenzte Enthusiasmus auf EU-Ebene führt zu einer Unterfinanzierung dieses Programms. Eventuell gelingt auch eine stärkere Übertragung des Währungsdossiers, es folgt eine neue Abwertung des CFA-Franc.
- Die offizielle Politik begleitet französische Unternehmen sehr viel verhaltener als bisher und setzt vollkommen auf deren schon bestehende Marktvorteile.
- Kostspielige Prestigeprojekte, darunter der afrofranzösische Gipfel, werden abgeschafft. An Stelle der Treffen auf Spitzenebene werden nun andere Ebenen wichtiger: Kooperation der Parlamente, Austausch auf technokratischer Ebene.

Perspektiven für die deutsche Afrika-Politik

Bei den Gestaltern deutscher Afrika-Politik gibt es gegenwärtig eine starke Zurückhaltung zur engeren Kooperation mit Frankreich. Die Befürchtungen, wie in der Vergangenheit als »Juniorpartner« oder »Zahlmeister« gefragt zu sein, aber nicht mitreden zu dürfen, sitzt tief. Quer durch die Parteien und Administrationen gibt es eine recht klare Absage an rein bilaterale Initiativen. Sollte sich der humanitäre Interventionismus à la Kouchner durchsetzen, wird sich in der öffentlichen Meinung Deutschlands eventuell deutliche Sympathie mobilisieren lassen, in den Apparaten des Auswärtigem Amts, des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie des Verteidigungsministeriums aber kaum. Nur bei einer radikalen Veränderung könnte es sinnvoller sein, das alte französisch-deutsche Tandem wieder flott zu machen und für europäische Zwecke in Gang zu setzen. Die Zusammenarbeit mit Frankreich wird vor allem dann leichter, wenn an der Seine endlich eine ehrliche Bewertung der eigenen Afrika-Politik vorgenommen würde. Das »objektive Interesse« Frankreichs könnte es in der Tat sein, nicht etwa bilaterale Sonderbeziehungen zu pflegen, sondern sich multilateral einbinden zu lassen und aus europäischer Sichtweise zu agieren. Das würde es Deutschland erleichtern, auch dort fortgesetzt zu kooperieren, wo es positive gemeinsame Erfahrungen gibt: bei der technischen Bewältigung von Krisen. Noch erfolgversprechender wäre allerdings, wenn Frankreich nicht so sehr auf den deutschen Partner schauen, sondern gleichzeitig weitere europäische Nachbarn mit in eine neue europäische Afrika-Politik einbeziehen würde. Am besten kann dies gelingen, wenn das heiße Eisen Zuwanderung auf eine zugleich

- zukunftsfähige (Anerkennung, dass ein bestimmtes Maß an Zuwanderung unvermeidlich ist),
- menschenwürdige (die Modalitäten der Zuwanderung dürfen nicht den europäischen Standard an Rechtsstaatlichkeit untergraben),
- praktikable (die Visavergabe erfolgt nach transparenten Kriterien und ohne bürokratische Verschleppung) und
- kooperative (afrikanische Regierungen, bei Bedarf auch lokale Gebietskörperschaften, werden zum Beispiel in die Gestaltung von Migrationsregelungen einbezogen)

Basis gestellt wird. Dazu müssten Korrekturen der bisherigen Politik vorgenommen werden, allerdings stehen dem reale französische Interessen in Afrika und Europa sowie ein ehrgeiziger französischer Präsident entgegen.

Andreas Mehler, Direktor des GIGA Instituts für Afrika-Studien, Hamburg.

Anmerkungen

1 Das wichtigste Dokument ist eine frühe Grundsatzrede zur Afrika-Politik, die Nicolas Sarkozy vor dem Parlament Benins schon am 19. Mai 2006 gehalten hat: Sarkozy, Politique de la France en Afrique, <http://www.u-m-p.org/site/index.php/ump/s_informer/discours/politique_de_la_france_en_afrique_vendredi_19_mai_2006> (Zugriff 15.7.2007). Mehr Programmatisches in einem predigenden Stil an die »afrikanische Jugend« findet sich in seiner Rede vor der Universität Dakar am 26. Juli 2007, <http://www.afrik.com/article12199.html> (Zugriff 2.8.2007). Die »essenzialisierenden« Aussagen zum »afrikanischen Menschen« wirken seltsam anachronistisch.

2 Vgl. Gisela Müller Brandeck-Bocquet, Die Afrikapolitk Frankreichs zwischen Einflusswahrung und Multilateralisierung, in: dies. u. a., Die Afrikapolitik der Europäischen Union, Opladen / Framington Hills 2007, S. 221–252; Denis Tull, Zeitenwende in der französischen Afrikapolitik (SWP aktuell 44), Berlin 2005.

3 Elfenbeinküste, Gabun, Kamerun, Seychellen, Tschad, Togo, Zentralafrikanische Republik (ZAR), Simbabwe.

4 Neben den »forces prépositionnées« auch Soldaten im Auslandseinsatz (Elfenbeinküste, Tschad, ZAR).

5 Die CFA-Franc-Zone umfasst die beiden Währungsräume des CFA-Franc BEAC in Zentralafrika und des CFA-Franc BCEAO in Westafrika. Beide Währungen sind zu einem Wechselkurs von 655,957 CFA-Franc je Euro an die Währung der Eurozone gekoppelt.

6 Das französische Schatzamt verwaltet im Gegenzug 50 Prozent der Währungsreserven der betroffenen Länder.

7 Immer noch die beste Darstellung ist Gérard A. Prunier, The Rwanda crisis 1959–1994 : History of a genocide, London 1995, S. 281 ff.

8 Rapport de la Mission d'information parlementaire sur le Rwanda, <http://www.assemblee-nationale.fr/11/dossiers/Rwanda/r1271.asp> (Zugriff 15.12.1998).

9 Dies ist auch der Ausgangspunkt der Analyse von Antoine Glaser, Stephen Smith, Comment la France a perdu l'Afrique. Paris 2005.

10 Vgl. Andreas Mehler, Côte d'Ivoire: Chirac allein zu Haus? (Institut für Afrika-Kunde), Hamburg 2004.

11 Nach Angaben der ivorischen Regierung gegenüber AFP, 24.11.2004.

12 Sarkozy, Politique de la France en Afrique, op. cit. (Anm. 1).

13 Artikel 4, loi n° 2005-158 (23.2.2005) portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés. Ein Abänderungsvorschlag der linken Oppositionsparteien wurde im November 2005 mit der konservativen Mehrheit zurückgewiesen.

14 Le Messager (Douala, Kamerun), 27.9.2005.

15 Sarkozy, Politique de la France en Afrique, op. cit. (Anm. 1).

16 Interview in: Jeune Afrique, 5.–11. November 2006.

17 Wissenschaftliche Debatten zur Erinnerung an die Kolonisation haben sich nicht zufällig 2006 entsponnen. Vgl. dazu Politique Africaine, Nr. 102/2006.

18 Quelle: siehe Anm. 1.

19 Loi n° 2006-911 (24.7.2006) relative à l'immigration et à l'intégration.

20 Angaben nach: Jeune Afrique, 4.–10.3.2007.

21 Vgl. Falila Gbadamassi, »L'Eurafrique« : la vraie fausse rupture de Nicolas Sarkozy, <http://www.afrik.com/article12193.html> (Zugriff 1.8.2007). Dort wird auch AU-Präsident Alpha Oumar Konaré aus einem RFI-Interview zitiert, der die Rede als »nicht die Art Bruch, die gewünscht war,« charakterisierte.

22 Zusätzlich sind in der Elfenbeinküste ca. 3000 Mann der »Opération Licorne« als Friedenswahrer eingesetzt (Juli 2007, alle Angaben laut Homepage des französischen Verteidigungsministeriums <http://www.defense.gouv.fr>, Zugriff 18.7.2007). In den afrikanischen Übersee-Départements sind weitere Militärs stationiert: auf Réunion (3300) und Mayotte (750). Die »Opération Epervier« im Tschad verfügt über 1100 Mann, die »Opération Boali« in der Zentralafrikanischen Republik über 220 Mann.

23 Mehler, Major flaws in conflict prevention policies towards Africa. The Conceptual Deficits of International Actors' Approaches and How to Overcome Them (Deutsches Übersee-Institut), Hamburg 2005, S. 23 f.

24 So Ronja Kempin, Stiftung Wissenschaft und Politik, in einem Interview mit dem Autor am 25.10.2005.

25 Interview in: Jeune Afrique, 5.–11.11.2006. Ähnlich sieht das Le Monde, 14.2.2007.

26 Alle Angaben nach: Jeune Afrique, 11.–17.2.2007.

27 Sarkozy, Politique de la France en Afrique, op. cit. (Anm. 1).

28 Bolloré gehört zu den französischen Geschäftsleuten mit den besten Afrika-Netzwerken, siehe L'Express, 18.6.2007.

29 Jeune Afrique, 15.–21.7.2007.

30 L'Express, 18.6.2007.

31 Die Welt, 12.8.2007.

32 Communiqué de presse « La responsabilité sociale et environnementale d'Areva est mise en cause par Sherpa, Médecins du Monde et CRIIRAD », <http://www.medecinsdumonde.org> (Zugriff 12.9.2007).