

SWP-Aktuell

NR. 62 OKTOBER 2022

Frankreichs Afrikapolitik unter Präsident Macron

Zwischen Reformen, Public Diplomacy und unfreiwilliger politischer Zäsur

Denis M. Tull

Emmanuel Macron hat während seiner ersten Amtszeit (2017–2022) versucht, sich von altbekannten, weithin kritisierten Mustern französischer Afrikapolitik abzusetzen. Er diversifizierte die Beziehungen zu Afrika in regionaler und inhaltlicher Hinsicht, integrierte nicht-staatliche Akteure und pflegte einen vergleichsweise offenen Umgang mit Frankreichs problematischer Vergangenheit auf dem Kontinent. Das Narrativ des Wandels, das Paris vor allem über Kanäle der Public Diplomacy verbreitet hat, wurde jedoch von Pfadabhängigkeiten überlagert, sichtbar vor allem an der Fortsetzung des gescheiterten militärischen Engagements im Sahel und an einem politisch inkohärenten Auftreten gegenüber autoritären Regierungen. Ein Resultat war der unfreiwillige militärische Abzug aus Mali im August 2022, der eine historische Zäsur in den französisch-afrikanischen Beziehungen darstellt.

Präsident Macron hat das Reputationsproblem der französischen Afrikapolitik zweifellos erkannt. Dreh- und Angelpunkt seiner Politik war und ist daher der Versuch, ein neues Narrativ zu entwickeln, das den politischen Willen zu Veränderungen im Verhalten gegenüber den ehemaligen Kolonien demonstriert. Einen hohen Stellenwert nimmt dabei Public Diplomacy ein. Hauptadressat der Macron'schen Erzählung von Wandel und Erneuerung sind afrikanische Öffentlichkeiten und gesellschaftliche Akteure, die in den Augen des Präsidenten für Afrikas positive Dynamiken stehen: Unternehmer, Jugendliche, Kunstschaffende, aber auch Angehörige der Diaspora. Macron will diese Akteure als Brückenbauer

nutzen, um neue Partnerschaften zu etablieren und die Talsohle des Ansehens der französischen Soft Power in Afrika hinter sich zu lassen. Sinnbildlich für diesen Ansatz war das neue Format des traditionellen Afrika-Frankreich-Gipfels, der im Oktober letzten Jahres in Montpellier stattfand. Entgegen früheren Gepflogenheiten waren zu diesem Event keine afrikanischen Staatsgäste, sondern ausschließlich nicht-staatliche Akteure eingeladen. Fraglich bleibt allerdings, in welchem Maße dieser Kreis von Unternehmern, Künstlern und Wissenschaftlern breitere gesellschaftliche Schichten und Strömungen repräsentiert bzw. politischen Einfluss auszuüben vermag. Neben Public-Diplomacy-Aktivitäten hat



Macron aber auch einige politische und inhaltliche Pflöcke eingeschlagen.

Wirtschafts- und Finanzpolitik

Ein Reformimpuls von potentiell bedeutender Wirkung war die angekündigte Abschaffung des westafrikanischen Franc CFA. Dessen Bedeutung liegt vor allem im politischen Raum. Die Währung wird in Afrika in erster Linie als ein koloniales Relikt und ständige Erinnerung daran betrachtet, dass die CFA-Staaten knapp 60 Jahre nach Erlangung der Unabhängigkeit noch immer über keine währungspolitische Souveränität verfügen. Dies macht den Franc CFA zu einem weithin sichtbaren Symbol fortgesetzter postkolonialer Einflussnahme und Bevormundung durch Frankreich. In den vergangenen Jahren ist die Währung zu einem Fixpunkt von Ressentiments und sozialen Protesten geworden. Macron verbindet die Reform daher vor allem mit dem Ziel, die immer virulentere Frankreich-Kritik in der Region an diesem Punkt zu entschärfen.

Frankreich und acht Staaten der westafrikanischen Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft (Union économique et monétaire ouest-africaine, UEMOA) einigten sich Ende 2019 in einem ersten Schritt auf eine Reorganisation des Währungssystems des Franc CFA, der langfristig durch eine gemeinsame westafrikanische Währung (Eco) ersetzt werden soll. Diese würde dann in der gesamten ECOWAS (Economic Community of West African States) gelten, also auch in den anglophonen Staaten. Als erster Schritt wurde die westafrikanische Zentralbank (BCEAO) von der Pflicht entbunden, 50 Prozent ihrer Währungsreserven bei der französischen Notenbank zu hinterlegen. Zudem ist Frankreich nicht länger in den Aufsichtsgremien der UEMOA vertreten. Allerdings wird die Währung unverändert an den Euro gekoppelt sein und Frankreich garantiert weiterhin einen festen Wechselkurs. Wann es letztlich zur Einführung des Eco kommt, hängt unter anderem davon ab, ob und wann die Staaten der Region die vereinbarten Konvergenzkriterien erfüllen.

Einen weiteren Impuls setzte Macron mit dem »Financing African Economies«-Gipfel in Paris (18.5.2021), bei dem sich Frankreich als Fürsprecher afrikanischer Länder profilierte. Um die Folgen der Covid-Pandemie abzufedern, wurden Mittel aus Sonderziehungsrechten des Internationalen Währungsfonds in Höhe von 33 Milliarden Euro mobilisiert. Sudan erhielt Zusagen für einen weitreichenden Schuldenerlass. Von dem Gipfel ging damit einmal mehr das Signal aus, dass Frankreichs Afrikapolitik über die ehemaligen Kolonien hinausreiche. Das sollten auch Macrons Staatsbesuche außerhalb der Frankophonie (u. a. in Ghana, Nigeria, Südafrika, Äthiopien, Kenia) belegen. Mit ihnen bestätigte und verstärkte Macron einen Trend der Pariser Außenpolitik. Denn bei aller Aufmerksamkeit für die Länder des ehemaligen Pré-carré haben sich Frankreichs wirtschaftspolitische Interessen im Laufe der letzten Dekade weiter diversifiziert und dabei insbesondere in Richtung wachstumsstarker, dynamischer Länder verschoben. Von den Exporten Frankreichs nach Sub-Sahara Afrika geht mittlerweile nur noch ein Drittel in die UEMOA-Staaten. Bei den Importen liegt der Anteil der UEMOA bei nur 14 Prozent (2021).

Entwicklungspolitische Reformen

Die Regierung unter Präsident Macron hat eine Modernisierung ihrer entwicklungspolitischen Zusammenarbeit (EZ) initiiert. Unter anderem sollen die Mittel in diesem Politikfeld erhöht und effektiver verwendet werden. Nach knapp einem Jahrzehnt stagnierender oder rückläufiger EZ-Ausgaben sieht die mehrjährige entwicklungspolitische Finanzplanung vom August 2021 eine schrittweise Anhebung der EZ auf zunächst 0,55 Prozent (des BIP) und bis 2025 auf 0,7 Prozent vor. Die Regierung plant zudem eine veränderte Prioritätensetzung. Nachdem über Jahre hinweg der EZ-Anteil der aufstrebenden Ökonomien gestiegen war, sollen nunmehr die am wenigsten entwickelten Staaten priorisiert werden. Die Quote der Zuschüsse an der bilateralen EZ

soll bis 2025 auf 70 Prozent erhöht werden. Hauptempfänger soll ein Kreis von Schwerpunktländern bzw. Ländern mit niedrigem Einkommen sein. Unter den 19 Fokusländern sind 18 afrikanische Staaten. Damit betreibt Frankreich eine deutlich striktere Konzentration seiner EZ-Ausgabenpolitik als Deutschland, das mit 32 Schwerpunktländern und sieben Reformpartnern kooperiert. Insgesamt sechs der französischen Fokusländer sind auch Partner der deutschen EZ (Äthiopien, Benin, Burkina Faso, Mauretanien, Senegal und Togo).

Paris strebt zudem eine stärkere politische Steuerung der EZ auf strategischer Ebene an. Ein interministerieller »Nationaler Rat für Entwicklung und internationale Solidarität« (CNDSI) soll die großen Linien vorgeben. In den Partnerländern sollen die Botschafter diese Rolle übernehmen. Mit diesen Zentralisierungsmaßnahmen geht eine Anhebung des bilateralen EZ-Anteils von 57 Prozent (2015) auf durchschnittlich 65 Prozent (Deutschland: 80 Prozent) einher. Zum 1. Januar 2022 wurde zudem die Agentur für technische Zusammenarbeit (Expertise France) in die Agence française de développement (AFD) integriert, um Kompetenzen bei der Umsetzung von EZ-Vorhaben zu bündeln und mehr Kohärenz herzustellen.

Insgesamt weisen die Veränderungen in die richtige Richtung. Frankreichs EZ steht im Ruf politischer Beliebtheit und einer mangelnden Orientierung an Wirksamkeit. Während des letzten Jahrzehnts war die Diskrepanz zwischen den deklarierten politischen Prioritäten und der Allokation von EZ gewachsen. So war der ODA-Anteil Afrikas von 52 Prozent (2010) auf 41 Prozent (2016) zurückgegangen. Sub-Sahara-Afrika erhielt 2016 lediglich 29 Prozent der französischen ODA. Davon gingen wiederum nur 10 Prozent an die fünf Staaten des Sahel, obwohl die Region 2013 zu einer außenpolitischen Priorität der französischen Regierung erklärt worden war.

Neue Erinnerungs- und Vergangenheitspolitik

Neben der Reform der Währung Franc CFA hat Macron mit der Erinnerungs- und Vergangenheitspolitik ein weiteres symbolträchtiges Feld betreten. Er hat Geschichtspolitik zu einem wichtigen Instrument gemacht, um die Beziehungen zu afrikanischen Ländern neu zu gestalten.

Zwei Themen stehen dabei im Vordergrund. Erstens brachte Macron die Debatte über die Restitution afrikanischer Kulturgüter voran. Ein von ihm beauftragtes Gutachten der Wissenschaftler Felwine Sarr und Bénédicte Savoy empfahl eine umfassende Rückgabe afrikanischen Kulturguts und hat der Diskussion politisch und gesellschaftlich beträchtlichen Vorschub geleistet, auch wenn die praktische Umsetzung der Vorschläge nur langsam voranschreitet. Ein nicht unwesentlicher Effekt der Initiative war ihre Strahlkraft über Frankreich hinaus. Sie wirkte als Katalysator für nachholende Debatten in anderen europäischen Ländern, nicht zuletzt in Deutschland.

Eine zweite Stoßrichtung von Macrons Vergangenheitspolitik waren Initiativen zur Aufarbeitung des französischen Kolonialismus in Algerien sowie der Rolle Frankreichs beim Genozid in Ruanda. Auch hier ließ Macron wissenschaftliche Gutachten erstellen (Stora-Bericht; Duclert-Kommission), um eine quasi-offizielle Bewertung und Einordnung französischer Verantwortlichkeiten und Verbrechen zu erhalten. Damit knüpfte Macron an Aussagen aus seinem Präsidentschaftswahlkampf 2017 an, in denen er die Kolonialisierung Algeriens als Verbrechen gegen die Menschlichkeit bezeichnet hatte.

Indes wird die Vergangenheitspolitik Macronscher Prägung nicht nur von normativ-moralischen Erwägungen gelenkt. Der Präsident verfolgt damit auch das Ziel, die Beziehungen zu Algerien und Ruanda und damit zu zwei einflussreichen afrikanischen Staaten auf eine neue Grundlage zu stellen und Frankreichs ramponierte Reputation auf dem Kontinent insgesamt aufzubessern.

Sein Ansatz, die Vergangenheit zu thematisieren, um den Blick nach vorne zu richten, dürfte der politischen und gesellschaftlichen Bedeutung und Sensibilität der Problematik allerdings kaum gerecht werden. Ein Beispiel für das unausgereifte Agieren Macrons ist der von ihm oft thematisierte Generationenwechsel in Afrika, den der Präsident zum Anlass für seine Appelle an die junge Bevölkerung des Kontinents nimmt, sich nicht von der kolonialen Vergangenheit als Referenzrahmen französisch-afrikanischer Beziehungen »blockieren« zu lassen (»Darstellungen von gestern«). Vergangenheitsbewältigung und Erinnerungspolitik lassen sich aber nicht dekretieren – schon gar nicht von Seiten der ehemaligen Kolonialmacht. Macron unterschätzt die anhaltende Wirkungsmacht des kolonialen Erbes und kolonialkritischer Diskurse in afrikanischen Gesellschaften. Damit läuft er Gefahr, die Glaubwürdigkeit seiner Initiativen zu unterminieren, die leicht als Element strategischer Kommunikation abgetan werden können.

Kontinuität im Sahel und der Wendepunkt Mali

Die aus deutscher Sicht wohl wichtigsten Entwicklungen der französischen Afrikapolitik betrafen den Sahel. Hier trat Macron nicht als Reformator, sondern lediglich als Sachwalter einer geerbten und letztlich gescheiterten Militärintervention auf, die den größten Auslandseinsatz seit dem Algerien-Krieg darstellte. Aus westafrikanischer Perspektive setzte er schlicht die traditionelle französische Interventionspolitik in den ehemaligen Kolonien fort und untergrub damit die Erzählung vom afrikapolitischen Wandel. Macrons berühmtes gewordenes Diktum »Es gibt keine französische Afrikapolitik mehr!«, das er ausgerechnet in Burkina Faso (Ouagadougou, 28.11.2017) prägte und als Nachruf auf die skandalträchtige, mit dem Begriff *Françafrique* verknüpfte Politik seiner Vorgänger verstanden wissen wollte, verfehlte nicht nur seine Wirkung. Im Gegen-

teil schien seine Behauptung absurd zu sein angesichts von 4.500 französischen Truppen, die im selben Moment im Sahel stationiert waren. Schlimmer noch: Macrons denkwürdige Aussage wurde in der Region als weiterer Beleg für die Doppelbödigkeit der französischen Politik aufgefasst, die ständig Wandel behauptete, ohne ihn je umzusetzen. Die ausbleibenden Erfolge der militärischen Präsenz – sichtbar an der steten Zunahme von Unsicherheit und Gewalt – trugen zur weiteren Diskreditierung der französischen Intervention bei.

Macrons Festhalten an einer offensichtlich zum Scheitern verurteilten Sahelpolitik ist in weiten Teilen strukturell bedingt. Das beginnt mit der Erwartungshaltung regionaler und internationaler Partner, die von Paris sicherheitspolitische Führung in Westafrika erwarten – und damit letztlich dem tradierten Selbstverständnis Frankreichs immer neue Nahrung geben. Auf außenpolitischer Ebene bleibt Afrika eine wichtige Projektionsfläche französischer Macht und Grandeur. Das Militär ist dabei aufgrund seiner Stützpunkte in Côte d'Ivoire, Dschibuti, Senegal und Tschad sowie seiner operationellen Expertise ein elementares Mittel französischer Afrikapolitik. Seit 2013 haben sein Einfluss und der des Verteidigungsministeriums auf die außenpolitischen Entscheidungen des Elysée deutlich zugenommen. Das Außenministerium hingegen hat weiter an Bedeutung eingebüßt. Seine inhaltlich-analytischen Kompetenzen werden kaum genutzt. Das erklärt teilweise die mangelnde politisch-strategische Verankerung des Militäreinsatzes. Und auch eine Vielzahl folgenschwerer politischer Fehleinschätzungen muss darauf zurückgeführt werden, wie zum Beispiel die widersprüchlichen Positionierungen gegenüber den Militärregimen in Mali und Tschad, das Verkennen sowohl der innenpolitischen Dynamiken in Mali als auch – lange Zeit – der galoppierenden antifranzösischen Stimmung in der Region.

Auch politisch-institutionelle Faktoren haben sich dahingehend ausgewirkt, dass der einmal eingeschlagene Kurs fortgeführt und damit Änderungs- und Anpassungs-

prozesse erschwert wurden. Die Vertikalität des französischen politischen Systems gibt dem Präsidenten eine nahezu uneingeschränkte außen- und sicherheitspolitische Entscheidungsmacht, selbst bei einem großen und zeitlich unbegrenzten Auslandseinsatz (Opérations extérieures, OPEX) wie Barkhane. Denn auch nach der Verfassungsreform von 2008 übt die Nationalversammlung in der Außen- und Verteidigungspolitik faktisch keine Kontrolle der Regierung aus. Die Assemblée hat am 22. April 2013 einer Verlängerung der Opération Serval ohne Gegenstimme zugestimmt – und diese Ermächtigung ist bis heute gültig. Seitdem hat das Parlament in Plenarsitzungen gerade zwei Mal über den Sahel-Einsatz diskutiert – ohne Entscheidungskompetenz. Bei Auslandseinsätzen gilt nahezu ein innenpolitischer Konsens über Parteigrenzen hinweg. Ein kritischer Diskurs über Ziele, Verlauf und Wirkung der OPEX findet im politischen wie im öffentlichen Raum praktisch nicht statt. Das Fehlen politischer Korrekturen und konkurrierender Deutungsangebote bringt es mit sich, dass etwaige Veränderungen des französischen Kurses im Sahel im Wesentlichen von den mehr oder weniger tiefen Einsichten Macrons und seines kleinen Beraterzirkels im Elysée abhängen.

Perspektiven nach der Mali-Zäsur

In Anbetracht historisch gewachsener Strukturen und Handlungslogiken ist es wenig überraschend, dass die afrikapolitische Zwischenbilanz von Präsident Macron gemischt und in sich widersprüchlich ausfällt. Auf der Habenseite stehen einige Initiativen, die das Narrativ des politischen Wandels in Ansätzen mit Leben erfüllen. Auf der anderen Seite steht das Festhalten an einer Sahelpolitik, deren Ende letztlich nicht von Macron, sondern von Malis Militärregierung herbeigeführt wurde. Es ist paradox, dass der Reformier Macron ausgerechnet in Mali Pfadabhängigkeiten nicht zu durchbrechen wusste, obwohl einiges dafür spricht, dass er die Notwendigkeit

eines Politikwechsels im Prinzip erkannt hatte.

Fraglich bleibt dennoch, wie lernfähig sich Paris in Anbetracht des Desasters zeigen wird. Es ist durchaus denkbar, dass Paris nach anfänglichem Schock letztlich allenfalls geringfügige Konsequenzen aus der Krise ziehen wird. Dafür spricht die Neigung Macrons und mancher Entscheidungsträger, die Ursachen für die anti-französische Stimmung in Westafrika im Wesentlichen in den politischen und kommunikativen Manipulationen strategischer Mitbewerber (Russland, China, Türkei) zu suchen anstatt in eigenen Versäumnissen.

Mali dürfte als politische Zäsur in die Geschichte der französisch-afrikanischen Beziehungen eingehen. Wie unter einem Brennglas hat die Krise die Schwachstellen französischer Afrikapolitik offengelegt wie etwa den widersprüchlichen Umgang mit autoritären Herrschern, ineffektive militärische Ansätze und ungebrochene Bevormundung und Paternalismus. Sie hat in Mali tiefsitzende politische und gesellschaftliche Frustrationen über die seit 1960 anhaltende »blockierte Entkolonialisierung« zur Eruption gebracht, die sich auch in anderen Staaten der Region zunehmend Bahn brechen. Die afrikapolitische Krise Frankreichs macht daher nicht in Mali halt.

Den demographischen Wandel in Afrika betrachtet Macron gerne als Chance für einen politischen Neuanfang. In Wirklichkeit beschleunigt er einen politischen Bruch, auf den Paris nur noch reagiert. Die politischen und gesellschaftlichen Netzwerke zwischen Frankreich und Afrika erodieren seit geraumer Zeit, nicht zuletzt wegen restriktiver Migrationspolitiken. Für die nachrückenden Generationen in Afrika sind Frankreich (und Europa) Bezugspunkte mit abnehmender Attraktivität. Immer weniger junge Afrikaner verbinden mit ihnen das Versprechen sozialer Aufwärtsmobilität. Für Angehörige urbaner Protestbewegungen stellt Frankreich den zentralen Kristallisationspunkt ihrer Kritik und ihrer emanzipatorischen Diskurse dar. Diese Gruppierungen verändern die innenpolitischen Machtverhältnisse und setzen Regie-

rungen unter Druck, die von populistischen Wortführern als Erfüllungsgehilfen Frankreichs karikiert werden. Frankreich ist in Afrika dabei längst zum Objekt innenpolitischer Profilierungs- und Mobilisierungsbemühungen geworden.

Paris könnte auf Jahre hinaus mit einem nachhaltig erschütterten Selbstverständnis über seine eigene Rolle in Afrika befasst sein und steht vor der historischen Herausforderung, einen neuen Kurs gegenüber Afrika zu definieren. Für Deutschland und andere europäische Regierungen könnte daraus die Chance erwachsen, mit Frankreich in einen afrikapolitischen Dialog einzutreten, der nicht a priori von der Überlegenheit politischer Einsichten in Paris und dem Vorrang französischer Interessen bestimmt wird. An Herausforderungen mangelt es nicht. Die mannigfaltigen Folgen des Ukraine-Krieges, Klima-, Energie- und Migrationspolitik zählen dazu ebenso wie der Umgang mit der eigenen kolonialen Vergangenheit in Afrika.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2022

Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

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 (Print) 1611-6364
ISSN (Online) 2747-5018
DOI: 10.18449/2022A62

Dr. Denis M. Tull ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Afrika und Mittlerer Osten.

SWP-Aktuell 62
Oktober 2022