

Frankreichs Sonderrolle in Afrika

Die französische Afrika-Politik zwischen nationaler Tradition und internationaler Verantwortung

Dustin Dehez



Auf den ersten Blick scheinen die jüngsten französischen Interventionen in Mali und der Zentralafrikanischen Republik an die besonders engagierte Rolle Frankreichs in Afrika seit dem Ende der Kolonialzeit anzuknüpfen. Doch die französische Afrika-Politik hat sich seit den neunziger Jahren verändert und bemüht sich um eine Multilateralisierung, ohne dabei die eigenen Interessen aufzugeben.

Vor 20 Jahren wurde in Ruanda einer der verheerendsten Völkermorde seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs verübt, dem zwischen 800 000 und einer Million Menschen zum Opfer fielen. Der Genozid war zugleich ein kolossales Scheitern der internationalen Gemeinschaft, die sich nach dem Holocaust verpflichtet hatte, einem Völkermord nicht mehr tatenlos zuzusehen – doch in Ruanda genau das tat. Zwar waren die Vereinten Nationen mit einer Blauhelm-Mission vor Ort, doch die verfügte über zu wenig Truppen und ein unzureichendes Mandat, um den Völkermord aufhalten zu können.¹ Die Vereinten Staaten waren nach dem Debakel in Somalia 1993 nicht bereit, in einem weiteren afrikanischen Bürgerkrieg zu intervenieren, und die europäischen und afrikanischen Staatengemeinschaften waren dazu weder in der Lage noch gewillt. Die ehemalige Kolonialmacht Frankreich hätte wohl als einzige die Mittel gehabt, dem Völkermord Einhalt zu gebieten. Doch diese pflegte enge Beziehungen zu Ruandas damaligem Präsidenten Juvénal Habyarimana und dessen Regime. Die französische Regierung war zu Komplizen der Hutu-Extremisten geworden, die kurz nach Habyarimanas Tod Anfang April 1994 den Völkermord begannen. Der Genozid belastet schließlich auch das Verhältnis zwischen Frankreich und Ruanda bis heute. Die Aufarbeitung der französischen Politik während des Genozids ist kaum vorangekommen.²

Während in Ruanda, bei den Vereinten Nationen und in anderen Ländern an den Genozid gedacht wird, werden seit Ende 2013 in einem weiteren frankophonen Land Afrikas erneut gewaltige Verbrechen begangen. Niemand kennt die Zahlen der Opfer in der Zentralafrikanischen Republik genau, doch Zehntausende sind bereits gestorben und hunderttausende Menschen auf der Flucht. Massaker, Vergewaltigungen und Pogrome finden fast täglich statt. Die aus dem ruandischen Völkermord bekannte Macheite ist das Symbol eines neuen Massenmords, der – im Gegensatz zu Ruanda 1994 – weit weniger organisiert ist. Die Krise in der Zentralafrikanischen Republik veranlasste die französische Regierung im

Dezember 2013, die ›Opération Sangaris‹ zu autorisieren: eine militärische Intervention, die zumindest in der Hauptstadt Bangui und Umgebung für etwas Ruhe sorgen sollte. Die ›Opération Sangaris‹ ist schon die zweite Intervention, die Präsident François Hollande befahl, nachdem er Anfang 2013, unmittelbar nach Amtsantritt, die ›Opération Serval‹ autorisierte, mit der Frankreich in Mali intervenierte. Dort hatte eine Koalition aus Rebellen den Norden des Landes besetzt und mit Al-Qaida verbündete Kräfte hatten die direkte Kontrolle über das Territorium erkämpft. Das Eingreifen Frankreichs wurde in beiden Fällen von der internationalen Gemeinschaft zunächst begrüßt. Die französische Regierung hat zudem von Anbeginn für die Einbindung der Afrikanischen Union (AU) und der Vereinten Nationen gesorgt und sich dafür eingesetzt, dass die Europäische Union (EU) die Bemühungen um die Stabilisierung beider Länder unterstützt. Dennoch steht Frankreichs Bereitschaft, in seinen ehemaligen afrikanischen Kolonien zu intervenieren, stets unter dem Verdacht, mehr als nur humanitären Motiven zu dienen. Inwieweit diese jüngsten Einsätze an die Traditionen französischer Interventionen in Afrika anschließen, soll im Folgenden untersucht werden.

Die Krisen in Mali und der Zentralafrikanischen Republik

Im Laufe des Jahres 2012 spitzte sich die Situation in Mali dramatisch zu. Zwar prägte der Konflikt zwischen dem Südwesten und dem Nordosten immer schon die fragile Sicherheitslage des Landes, aber das Vordringen der Rebellen und der Zusammenbruch der Regierung nach einem Staatsstreich brachte nun auch die Hauptstadt Bamako in Gefahr. Um den Vormarsch der Rebellen, die von der terroristischen Organisation ›Al-Qaida im Islamischen Maghreb‹ (AQIM) unterstützt wurden, zu verhindern, autorisierten die Vereinten Nationen bereits Ende 2012 eine militärische Intervention.³ Die Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS) scheiterte 2012 noch mit dem Versuch, rechtzeitig eine Eingreiftruppe für den Norden Malis aufzustellen, sodass, angesichts der sich dramatisch verschlechternden Lage, Frankreich der Bitte der malischen Regierung folgte und im Januar 2013 in den Konflikt eingriff. Während die französischen Streitkräfte im Rahmen der ›Opération Serval‹ schnell die größeren Ortschaften im Norden Malis unter ihre Kontrolle bringen konnten, begann die französische Re-



Map No. 4506 Rev. 2 UNITED NATIONS
31 December 2013 (Colour)

Department of Field Support
Cartographic Section

gierung mit der Suche nach internationaler Unterstützung.

Die Krise in Mali wird seit Ende 2013 von dem Bürgerkrieg in der Zentralafrikanischen Republik überschattet, in dem es tagtäglich zu Massenmorden kommt. Auch diese Krise veranlasste Paris zu einem militärischen Eingreifen, auch wenn die verlegten Truppen bislang kaum in der Lage sind, die Sicherheit im Land wiederherzustellen. Das hat vor allem damit zu tun, dass Frankreich ursprünglich die ›Opération Sangaris‹ autorisierte, um die Séléka-Milizen zu entwaffnen, die Michel Djotodia Anfang 2013 als ersten muslimischen Präsidenten der Republik an die Macht gebracht hatten. Nun sehen sich die Friedenstruppen vor allem den Anti-Balaka gegenüber. Diese Milizen hatten sich als Selbstverteidigungsgruppen gegen die marodierenden Séléka gebildet, ziehen aber inzwischen selbst vergewaltigend und plündernd durch das Land. Die Anti-Balaka sind, wie zuvor die Séléka, für ethnische Säuberungen und Massaker verantwortlich. Sie legen die von den Friedenstruppen vorgenommenen Entwaffnungen als Parteinahme aus und verfügen über weit mehr Kämpfer als

die Séléka. So haben sich die Anti-Balaka bereits mit den Friedenstruppen aus Tschad angelegt, denen sie vorwarfen, mit den Séléka zu kooperieren. Nach mehreren Zwischenfällen zog Tschad das eigene Kontingent aus der Zentralafrikanischen Republik ab. Um beide Seiten zu entwaffnen und die ethnischen Säuberungen landesweit zu beenden, haben aber weder die Franzosen noch die EU oder AU genügend Truppen vor Ort.

Obwohl das französische Eingreifen den vollkommenen Verlust staatlicher Autorität in Mali verhindern und in der Zentralafrikanischen Republik die Gewalt zumindest in Ansätzen eindämmen konnte, stehen französische Militäreinsätze stets unter dem Verdacht, an die weitreichende Afrika-Politik anzu-

- 1 Siehe zum Thema Völkermord in Ruanda das Themenheft ›Lehren aus Ruanda 1994‹, Vereinte Nationen (VN), 2/2014.
- 2 Michaela Wiegel, Eine Vergangenheit, die nicht vergeht, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17.4.2014, S. 10.
- 3 UN-Dok. S/RES/2085 v. 20.12.2012.

Französische Interventionen in Afrika 1990 bis heute

Name der Operation	Ort	Jahr	Beschreibung
Opération Sangaris	ZAR	2013–	Stabilisierung der Zentralafrikanischen Republik
Opération Boali	ZAR	2002–2013	Evakuierung französischer Staatsbürger und Schutz der Hauptstadt Bangui
Opération Serval	Mali	Seit 2011	Stabilisierung des Nordosten Malis und Kampf gegen AQIM
Opération Harmattan/ NATO Unified Protector	Libyen	2011	Umsetzung Schutzverantwortung/UNSR-Resolution 1973
Ohne Namen	Côte d'Ivoire	2011	Eingriff, nach Laurent Gbagbos Weigerung, die Wahl Alassane Ouattaras anzuerkennen
Ohne Namen	Tschad	2008	Evakuierung frz. Staatsbürger und Schutz des Flughafens von N'Djamena
Ohne Namen	Dschibuti	2008	Logistische Unterstützung der Armee Dschibutis bei Zusammenstößen mit Eritrea
Ohne Namen	ZAR	2007	Schutz der Regierung von François Bozizé
Opération Épervier	Tschad	2006 (seit 1986)	Ursprünglich Schutz gegen Libyen, danach Stabilisierung Tschads
Opération Artemis	DR Kongo	2003	EU-Operation zur Stabilisierung der Provinz Ituri
Opération Licorne	Côte d'Ivoire	2002	Schutz frz./eur. Staatsbürger, Trennung der regulären Armee von Rebellen im Norden
Opération Khaya	Côte d'Ivoire	1999	Evakuierung frz. Staatsbürger während des Staatsstreichs von General Robert Gueï
Opération Khor Angar	Dschibuti	1999	Sicherung Dschibutis während des äthiopisch-eritreischen Krieges
Opération Malachite	DR Kongo	1998	Evakuierung frz. Staatsbürger aus Kinshasa
Opération Minurca	ZAR	1997–1998	Schutz der Hauptstadt Bangui und des UN-Personals
Opérations Almandin I,II und III	ZAR	1996–1998	Drei Interventionen, um den Sturz der Regierung von Präsident Ange-Félix Patassé durch aufständische Soldaten zu verhindern
Opération Azalée	Komoren	1995	Intervention, um die Komoren vor einem Putsch des Söldners Bob Denard zu schützen
Opération Turquoise	Ruanda	1994	Errichtung von Schutzzonen für ruandische Flüchtlinge
Opération Bajoyer	DR Kongo	1993	Evakuierung ausländischer Staatsbürger
Opération Volcan	Ruanda	1993	Evakuierung ausländischer Staatsbürger
Opération Verdier	Togo	1991–1992	Schutz frz. Staatsbürger in Lomé
Opération Godoria	Dschibuti	1991	Schutz Dschibutis vor heranrückenden Streitkräften Äthiopiens
Opération Requin	Gabun	1990	Evakuierung ausländischer Staatsbürger
Opération Noroit	Ruanda	1990–1993	Stützung des Regimes gegen Rebellen der «Rwanda Patriotic Front» (RPF)

Quelle: Zusammenstellung des Autors.

knüpfen, die für Paris seit dem Ende der Kolonialzeit maßgeblich war: Frankreich hat zwischen 1960 und 2005 mehr als drei Dutzend Militäroperationen in Afrika durchgeführt. Zudem unterhält das Land immer noch größere Garnisonen auf dem afrikanischen Kontinent: in Dschibuti, Libreville (Gabun) und Dakar (Senegal). Darüber hinaus hat Frankreich auch in den vergangenen Jahren in einer Reihe von Konflikten interveniert, in deren Nachgang Paris vor Ort präsent geblieben ist. Im Jahr 2002 etwa wurden Truppen in die Côte d'Ivoire (Opération Licorne) entsandt, wo die Einheiten französische Staatsbürger schützen sollten. Auch wenn die Präsenz französischer Streitkräfte in Afrika in den vergangenen Jahren immer weiter reduziert worden ist, ist Paris mit derart großen Kontingenten in der Region meist als einzige Macht auch in der Lage, in neu entstehenden Konflikten rasch zu intervenieren.

Motive französischen Eingreifens im Wandel

Frankreich hat in den beiden gegenwärtigen Krisen humanitäre Motive für die Interventionen angeführt.

Dennoch steht die französische Regierung wegen der starken militärischen Präsenz auf dem Kontinent und der in der Vergangenheit gezeigten Interventionsbereitschaft im Verdacht, hinter den humanitären stünden auch noch andere Motive. Es ist durchaus bemerkenswert, dass Paris eine traditionell engagiertere Afrika-Politik verfolgt als andere ehemalige Kolonialmächte. Das liegt an dem hohen Stellenwert, den Afrika in der französischen Außenpolitik hat und immer schon hatte. Während Großbritannien auf dem afrikanischen Kontinent nur kleinere Protektorate unterhielt und sich ansonsten vor allem am Indischen Ozean und im Nahen Osten Kolonien suchte, konzentrierte sich der französische Kolonialismus vor allem auf die Sahel-Zone und Afrika südlich der Sahara. Als sich das Zeitalter des Kolonialismus nach dem Zweiten Weltkrieg dem Ende zuneigte, tat sich Frankreich besonders schwer, sein Imperium aufzugeben: Nur das Kolonialreich machte aus Frankreich nicht nur ein befreites, sondern auch siegreiches Land. Sinnfällig wurde dies wenige Jahre später, als Frankreich sich von 1954 bis 1962 auf einen langen und blutigen Krieg in Algerien einließ. Dass Paris so kurz nach dem Ende

des Zweiten Weltkriegs bereit war, erneut Krieg zu führen, lag vor allem an dem besonderen Status, den Algerien genoss: Algerien war nach französischem Recht nicht etwa eine Kolonie, sondern Teil des französischen Territoriums und damit der Idealtyp für die von Frankreich in Kolonialzeiten angestrebte Assimilation. Auch außerhalb Algeriens siedelten französische Kolonisten deshalb vor allem in Afrika. Noch immer leben 240 000 Französischen und Franzosen in Afrika und begründeten damit auch den anhaltenden Einfluss Frankreichs, den Paris vor allem kulturell zu legitimieren versucht hat und dessen Anknüpfungspunkte sich in der sogenannten ›Francophonie‹ finden.

Besonders enge Beziehungen zum frankophonen Afrika bestanden also weit über das Ende des Kolonialismus hinaus. Das betraf vor allem die politischen Eliten, die stets außerordentlich eng miteinander verbunden waren und die auch erklären, dass Frankreich immer wieder bereit war, Diktatoren zu unterstützen. Diese engen Beziehungen zwischen den politischen Eliten beider Seiten finden in der sogenannten *Françafrique* ihren Ausdruck. Sie wurden lange Zeit nicht etwa vom französischen Außenministerium koordiniert, sondern direkt vom Elysée-Palast. Niemand personifizierte das so sehr wie Jacques Foccart, der als Präsidentenberater für Afrika erheblichen Einfluss auf die französische Afrika-Politik ausübte: von Charles de Gaulle über Georges Pompidou und François Mitterrand bis Jacques Chirac. Hinzu kommt, dass die Verfassungssysteme der ehemaligen französischen Kolonien stark an das französische Vorbild angelehnt waren – und damit auch an dessen zentralistischem Regierungssystem.⁴ Damit wurde indirekt auch die Grundlage für die Probleme der Gegenwart geschaffen, denn das französische Präsidialsystem begünstigte den Trend zu autoritären Systemen. Im Kalten Krieg war mit der *Françafrique* auch das Bestreben verbunden, die ehemaligen Kolonien im westlichen Einflussbereich zu halten. Im Rahmen der Entkolonialisierung in den fünfziger und sechziger Jahren hatte zwar auch Frankreich seine ehemaligen Kolonien in die Unabhängigkeit entlassen, das aber offenkundig nicht mit der Aufgabe des eigenen Einflusses gleichgesetzt.

Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und dem Wegfall der Systemkonfrontation ging in Frankreich eine gewisse Normalisierung der französischen Afrika-Politik einher. Diese Normalisierung fand ihren Höhepunkt, als mit Nicolas Sarkozy der erste Präsident an die Regierung kam, der seine außenpolitische Agenda stark auf die Einbettung Frankreichs in feste transatlantische Beziehungen zugeschnitten hatte und der weit weniger mit der *Françafrique* verbunden war. Nicht zuletzt schränkten die Budgeteinsparungen den Bewegungsfreiraum der französischen Afrika-Politik zunehmend ein. Sarkozy beschrieb die Neuausrichtung der französischen Au-

ßenpolitik als ›rupture‹, womit er deutlich machte, wie tief der Einschnitt zu seinen Vorgängern sein sollte. Für die Bereitschaft, in afrikanischen Konflikten zu intervenieren, führt Paris inzwischen eine Reihe von Gründen an, die sich von den sicherheitspolitischen Konzeptionen anderer, gerade europäischer Staaten auf den ersten Blick nur wenig unterscheiden. So haben die vergangenen Regierungen stets darauf verwiesen, eine generelle Stabilisierung der Sahel-Zone anzustreben, um insbesondere fundamentalistischen Gruppen den Boden zu entziehen, allen voran AQIM.⁵

Zweitens will Paris den Drogen- und Waffenschmuggel sowie den Menschenhandel eindämmen; beide Probleme betreffen vor allem das westliche Afrika und die Sahel-Zone. Frankreich bestreitet nicht, dass es über diese, auf die Sicherheit Europas gemünzten Ziele hinaus, auch seinen Einfluss erhalten will. Das Interesse an den politischen Entwicklungen in der Region bleibt bestehen, auch wenn das Land nicht mehr so direkt in die politischen Prozesse involviert ist. Insofern ist auch wenig verwunderlich, dass die Afrika-Missionen in der französischen Gesellschaft Unterstützung finden. Die Nationalversammlung hat erst Ende Februar 2014 das Mandat der französischen Truppen in der Zentralafrikanischen Republik erweitert, und im Dezember 2013 empfing man im Elysée-Palast 53 Delegationen aus Afrika zu einem Gipfel über Fragen der afrikanischen Sicherheitspolitik. Dennoch ist Paris erkennbar darum bemüht, nicht den Eindruck zu erwecken, es handle allein.

Europäisierung der französischen Afrika-Politik

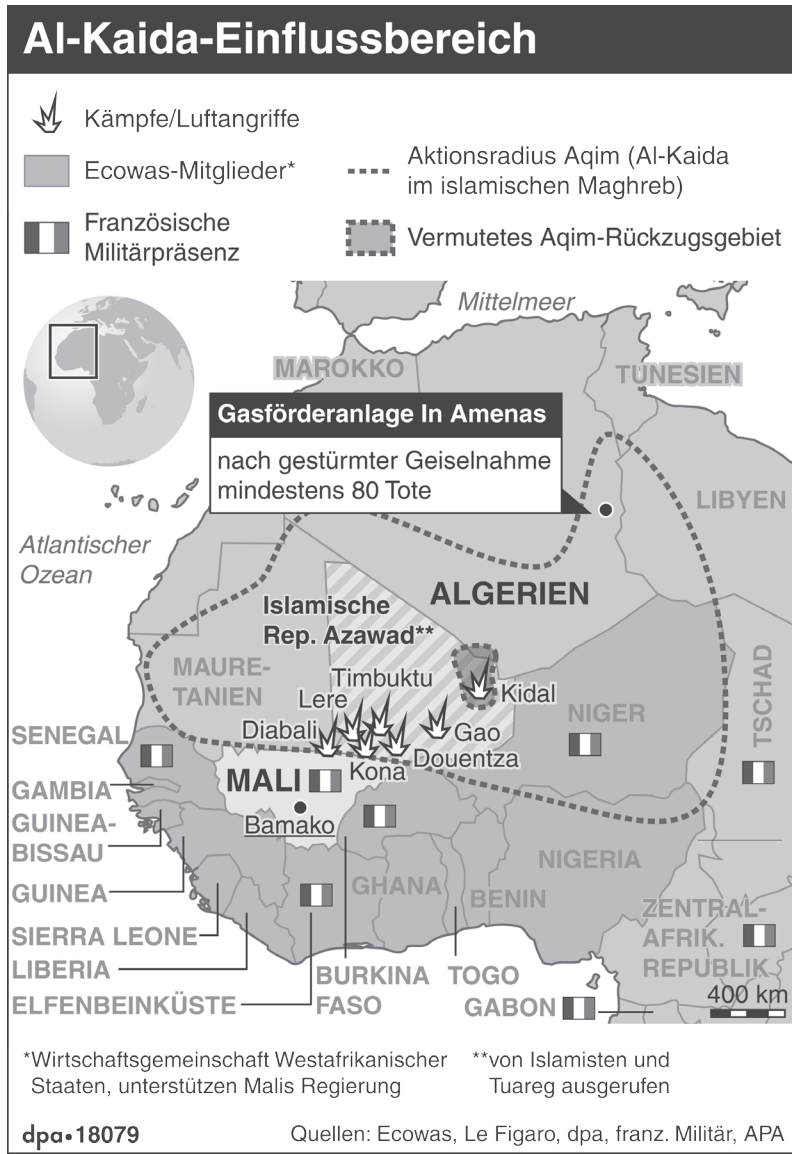
Seit einigen Jahren schon ist es Frankreichs Bestreben, die Europäische Union stärker in die Afrika-Politik einzubeziehen. Für Paris hat das gleich zwei politische Vorzüge: Erstens muss es die finanzielle und militärische Last des Engagements nicht mehr allein tragen. Zweitens schafft der multilaterale Rahmen eine Legitimität, die Frankreich in Folge des runden Völkermords verloren hat. Freilich führt diese Politik gelegentlich auch zu politischen Einschränkungen, denen Paris in der Vergangenheit so nicht unterlag. Insbesondere soweit es die Einhaltung demokratischer Grundsätze in den frankophonen Staaten betrifft, die in den Jahrzehnten zuvor

Besonders enge Beziehungen zum frankophonen Afrika bestanden weit über das Ende des Kolonialismus hinaus.

Mit dem Wegfall der Systemkonfrontation ging eine gewisse Normalisierung der französischen Afrika-Politik einher.

⁴ Vgl. Goran Hyden, *African Politics in Comparative Perspective*, Cambridge 2006, S. 109.

⁵ So hat AQIM die französische und internationale Intervention in der Zentralafrikanischen Republik verurteilt. Andrew McGregor, *Al-Qaeda Responds to Sectarian Clashes in the Central African Republic*, *Terrorism Monitor*, 12. Jg., 5/2014, S. 2f.



nicht im Mittelpunkt der französischen Politik gegenüber den frankophonen Staaten stand, kann Paris nicht mehr nach rein realpolitischen Gründen Regime unterstützen.

Die ›Europäisierung‹ der französischen Afrika-Politik steht mit einer unter Präsident Sarkozy begonnenen multilateralen Ausrichtung der französischen Außenpolitik insgesamt im Einklang.

Diese ›Europäisierung‹ der französischen Afrika-Politik steht mit einer unter Präsident Sarkozy begonnenen multilateralen Ausrichtung der französischen Außenpolitik insgesamt im Einklang. Sarkozy hatte im Jahr 2009 Frankreichs Sonderrolle in der NATO beendet und sein Land wieder in die militärischen Strukturen der NATO zurückgeführt. Sarkozy brach damit die an de Gaulle anknüpfenden außenpolitischen Leitlinien, die viele der französischen Alleingänge, allen voran in Afrika, legitimiert hatten. Zugleich ordnete Sarkozy eine Überprüfung und Neuausrichtung der französischen Verteidigungspolitik an. Sie sollte sich stärker an den Notwendigkeiten und weniger an den Gewohnheiten orientieren. Dies war eine klare Referenz an die *Françafrique*, mit der die besondere Rolle Frankreichs in Afrika beschrieben wird.⁶ Und letztlich zwingt das Eintreten neuer Akteure auf den afrikanischen Kon-

inent – vor allem der Volksrepublik China, Indiens und Brasiliens – Paris dazu, mehr Verbündete zu suchen, um den eigenen Einfluss aufrechterhalten zu können. Das Bemühen um eine stärkere Beteiligung der EU an der Afrika-Politik leidet allerdings an zwei Mängeln: erstens der geringen Bereitschaft der europäischen Alliierten, im größeren Umfang an EUEinsätzen teilzunehmen, und zweitens den ausgebliebenen Fortschritten bei der Unterfütterung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) mit militärischen Instrumenten. Schließlich halten sich die anderen europäischen Staaten auch deshalb zurück, weil sie fürchten, für die französische Afrika-Politik instrumentalisiert zu werden. Daher bleibt Frankreich, trotz des Bemühens um eine ›Europäisierung‹ der Afrika-Politik, gerade in militärischen Belangen, oft nur der Alleingang.

Die Anfang April 2014 angelaufene Mission der Europäischen Union in der Zentralafrikanischen Republik, EUFOR RCA Bangui, macht dies auf exemplarische Weise deutlich. Zwar hat die Europäische Union früh ihre Bereitschaft erkennen lassen, den Einsatz Frankreichs in der Zentralafrikanischen Republik mit einer eigenen Mission zu flankieren. Diese Mission ist aber auf die Sicherung des Flughafens und Teile der Hauptstadt Bangui beschränkt. Darüber hinaus fällt sie mit nur 900 Soldaten deutlich kleiner aus als in den ursprünglichen Plänen vorgesehen. Selbst zu dieser geringen Stärke wächst die Mission erst im Juni auf. Einige europäische Staaten hatten die vermeintlich hohen Kosten moniert, so dass der Einsatz der EUFOR für die mandatierten sechs Monate bis Oktober 2014 nun nur noch 29 Millionen Euro kosten soll. Außerdem tat sich die EU schwer damit, genügend Truppen für den Einsatz zu finden. Erst in der dritten Runde konnten genügend Soldaten rekrutiert werden – und das auch nur, nachdem sich mit Georgien ausgerechnet ein Nichtmitglied der EU bereit fand, das nach Frankreich zweitgrößte Kontingent zu stellen. Dabei ist bezeichnend, dass auch für diese Mission von den eigens zu diesem Zweck geschaffenen ›EU-Battlegroups‹ kein Gebrauch gemacht worden ist, obwohl die Mission exakt den dafür notwendigen Kriterien entspricht.⁷ Die ›Multilateralisierung‹ der französischen Afrika-Politik leidet also gerade im europäischen Kontext an der weiterbestehenden tiefen Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit der GSVP.⁸

Einbindung in AU und UN

Die französische Afrika-Politik hat sich aber nicht nur aus innenpolitischen Gründen verändert. Auch die Rahmenbedingungen auf dem Kontinent selbst haben sich grundlegend verschoben. Zur Blütezeit der *Françafrique* in den siebziger Jahren war regionale Kooperation in Afrika selten, die Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) kaum mehr als ein

Papiertiger. Das hat sich mit der Gründung ihrer Nachfolgeorganisation AU im Jahr 2001 grundlegend geändert: Oft sind es die AU-Staaten, die sich angesichts von Krisen und Konflikten in den Mitgliedstaaten zum Handeln entschließen. Französische Interventionen füllen also nicht mehr allein Sicherheitslücken in den afrikanischen Staaten, sondern finden parallel zu Friedensmissionen der AU statt oder gehen diesen voraus. Vor diesem Hintergrund ist eine besonders enge Abstimmung zwischen Frankreich, der AU und den UN unabdingbar geworden. Diese Beziehungen sind nicht mehr eingleisig. Schon weil die Afrikanische Union einen erheblichen Einfluss darauf hat, ob der UN-Sicherheitsrat Missionen autorisiert, bemüht sich Paris um eine Koordination der eigenen Aktivitäten mit der AU. Die Europäische Union unterhält am Sitz der AU in Addis Abeba einen Sondergesandten. Dessen oder deren Aufgabe ist, die Missionen im Rahmen der GSVP mit der AU zu koordinieren.

Der UN-Sicherheitsrat hatte bereits im Dezember 2012 die UN-Mission in Mali autorisiert (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali – MINUSMA), die sowohl den politischen Prozess als auch die Friedensmission der Afrikanischen Union, die ›African-led International Support Mission in Mali‹ (AFISMA), unterstützen sollte.⁹ Dennoch gab es zunächst kaum ernsthafte Überlegungen zu einer Mission der Vereinten Nationen selbst und der Bericht des Generalsekretärs Ban Ki-moon vom November 2012 nährte Zweifel an der Machbarkeit einer UN-geführten Intervention.¹⁰ In der Zentralafrikanischen Republik autorisierte der UN-Sicherheitsrat die ›Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine‹ (MISCA), deren Kontingente zunächst von Burundi, Kamerun, Ruanda, Tschad und bemerkenswerterweise von beiden Kongos (Demokratische Republik und Republik) gestellt wurden. Allerdings bleibt in der Zentralafrikanischen Republik das Hauptproblem der Vereinten Nationen und Frankreichs, dass keine der Konfliktparteien den UN wirklich traut und die Friedenstruppen nicht genügend Soldaten haben, um die Massaker wirksam zu unterbinden. Am 10. April 2014 schließlich autorisierte der Sicherheitsrat eine 12 000 Personen starke UN-Mission (United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic – MINUSCA), welche die Truppen der MISCA im September 2014 ablösen sollen.¹¹ Gleichzeitig werden die französischen Truppen, die nicht unter UN-Führung fallen sollen, nach Kapitel VII UN-Charta ermächtigt, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um die MINUSCA in ihrem Auftrag zu unterstützen. Im Sicherheitsrat eingebracht werden die entsprechenden Resolutionen von Frankreich, das sich internationaler Unterstützung in den Abstimmungen einigmaßen sicher sein kann.

Schlussfolgerungen

In der französischen Afrika-Politik hat lange eine politisch problematische Kontinuität geherrscht, welche die oftmals unilateralen Interventionen Frankreichs grundsätzlich in eine Legitimationskrise gebracht hat. Aller Erleichterung über die französische Bereitschaft, in Mali und der Zentralafrikanischen Republik zu intervenieren, schwingt daher auch eine gewisse Skepsis mit, ob sich die Tradition der *Françafrique* nur unter anderen Vorzeichen fortsetzt. Allerdings sind die Bemühungen Frankreichs um eine Beteiligung der EU an der Afrika-Politik ernsthafter Natur – nicht zuletzt, weil die heutige politische Elite Frankreichs weit weniger an die *Françafrique* gebunden ist, als das noch zu Zeiten de Gaulles und Mitterands der Fall war.¹²

Für die Bundesrepublik ist die ›Europäisierung‹ der französischen Afrika-Politik aber nicht unproblematisch: die ›Europäisierung‹ kann nur gelingen, wenn Deutschland die Ankündigungen, sicherheitspolitisch mehr Verantwortung übernehmen zu wollen, auch wahr macht. Danach sieht es freilich bislang nicht aus. Zwar stand die Bundesrepublik Frankreich sowohl in Mali als auch in der Zentralafrikanischen Republik zur Seite. Dabei hat sich Berlin aber stets bemüht, den eigenen Fußabdruck möglichst klein zu halten: Für die EUFOR RCA Bangui etwa steuert es nur strategische Luftverlegefähigkeiten und Stabsoffiziere für das militärische Nachrichtenwesen bei.¹³

Diese selbstauferlegte Beschränkung der Bundesregierung änderte sich auch nicht, als der Mission im Frühjahr 2014 mangels Truppenstellern beinahe das vorzeitige Aus drohte. Sie steht im krassen Gegensatz zu der erklärten Bereitschaft, sich stärker in Afrika zu engagieren.¹⁴ Die Bundesregierung setzt

Für die Bundesrepublik ist die ›Europäisierung‹ der französischen Afrika-Politik nicht unproblematisch.

6 Vgl. Ian Taylor, *The International Relations of Sub-Saharan Africa*, New York 2010, S. 60.

7 Vgl. Thierry Tardy, *EUFOR RCA Bangui: ›Defence matters‹*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), Issue Alert, Januar 2014.

8 Ausführlicher zur EU-UN-Zusammenarbeit in der Friedenssicherung siehe den Beitrag von Manuela Scheuermann in diesem Heft, S. 99–105.

9 UN-Dok. S/RES/2085 v. 20.12.2012.

10 UN Doc. S/2012/894 v. 28.11.2012.

11 UN-Dok. S/RES/2149 v. 10.4.2014.

12 Paul Melly/Vincent Darracq, *A New Way to Engage? French Policy in Africa from Sarkozy to Hollande*. London 2013, S. 10f.

13 Die Bundesrepublik beteiligt sich mit strategischem luftgestützten Verwundetentransport und Planungs- und Führungsfähigkeiten, wozu der Bundestag den Einsatz von bis zu achtzig Soldatinnen und Soldaten autorisiert hat, vgl. Antrag der Bundesregierung 18/1081 v. 18.04.2014.

14 Vgl. etwa den Artikel der deutschen und französischen Verteidigungsminister: Ursula von der Leyen/Jean-Yves Le Drian, *Afrika stabilisieren*, FAZ, 2.4.2014. Vgl. auch Ekkehard Griep, *Mehr Afrika – mit mehr UN*, VN, 2/2014, S. 71.

Drei Fragen an Heiner Bielefeldt



Foto: Cornelius Wachinger

Im Januar 2014 sprach John Ging, Direktor im Amt für humanitäre Angelegenheiten der Vereinten Nationen (OCHA), mit Blick auf die Zentralafrikanische Republik von Anzeichen für einen Völkermord. Wie sehen Sie als Sonderberichterstatter über Religions- und Weltanschauungsfreiheit die Situation?

Was die religiöse Dimension des Konflikts angeht, sollten wir in jedem Fall sehr vorsichtig sein. Zweifellos spielt Religion – Zugehörigkeit zum Christentum beziehungsweise zum Islam – eine Rolle im Konfliktgeschehen, sie

ist aber nicht der eigentliche Grund oder gar der Hauptgrund der Auseinandersetzung. Im letzten Jahr habe ich mich intensiv mit Sierra Leone beschäftigt und einen offiziellen Besuch durchgeführt. Viele der Gräueltaten, die wir derzeit in der Zentralafrikanischen Republik sehen, erinnern mich an den Bürgerkrieg, der in Sierra Leone vor zwölf Jahren zu Ende ging. Allerdings gibt es mindestens einen markanten Unterschied: In Sierra Leone spielte die Zugehörigkeit zu einer Religion nie eine Rolle in der Gewalteskalation. Das ist in der Zentralafrikanischen Republik offensichtlich anders. Trotzdem gehe ich davon aus, dass die fürchterliche Gewalt, die wir derzeit sehen, nicht angemessen als ›Religionskonflikt‹ beschrieben werden kann. Das wäre viel zu eng.

Worin sehen Sie die tieferliegenden Ursachen für den Konflikt?

Es geht in dem Konflikt nicht um religiöse Differenzen zwischen Christen und Muslimen. Eine Hauptursache für die Gewalteskalation liegt meiner Einschätzung nach im Staatsversagen: Massive Korruption, Klientelismus, Manipulationen bei Postenvergabe usw. haben dazu geführt, dass das Vertrauen in die Funktionsfähigkeit und Fairness staatlicher Institutionen dramatisch erodiert. Dies schafft ein Klima allgemeiner Unsicherheit, womöglich gar politischer Paranoia. Im Ergebnis zerfällt die Gesellschaft in Gruppierungen, die einander mit Angst und Misstrauen belauern. Erst an diesem Punkt kommt die Religion ins Spiel, sofern die bestehenden Gruppierungen weitgehend durch Religionszugehörigkeit definiert sind. Dann wird Religion ein Faktor des Konflikts, ist aber nicht seine Wurzel. Dies zu betonen, ist auch deshalb wichtig, weil eine falsche ›Religionisierung‹ von Konflikten dazu führen kann, dass wir die politischen Ursachen übersehen und nicht angemessen angehen. Eine einseitige Fokussierung auf Religion läuft im Ergebnis auf einen unpolitischen Fatalismus hinaus, als hätten wir es mit Konflikten zu tun, deren Ursachen viele Jahrhunderte zurück liegen und außerhalb der Reichweiten praktischer Politik liegen.

Haben die Vereinten Nationen und/oder ihre Mitgliedstaaten versagt, diesen Konflikt zu verhindern?

Wer genau hier in welchem Maße versagt hat, kann ich nicht einschätzen. Was wir sicherlich brauchen, ist eine wirksamere Verbindung von Frühwarnung (early warning) – die Warnzeichen sind in der Regel ja klar sichtbar! – und schnellem Handeln (early action). Adama Dieng, Sonderberater des UN-Generalsekretärs für die Verhütung von Völkermord, arbeitet derzeit intensiv daran – auch mit der Perspektive, die Präventivkomponente innerhalb der Schutzverantwortung zu stärken. Einen Beitrag in dieser Richtung sehe ich auch im Aktionsplan von Rabat, der sich der Bekämpfung von Aufstachelung zu kollektivem Hass widmet.

Prof. Dr. Heiner Bielefeldt hat den interdisziplinären Lehrstuhl für Menschenrechte und Menschenrechtspolitik an der Universität Erlangen-Nürnberg inne. Seit August 2010 fungiert er ehrenamtlich als UN-Sonderberichterstatter über Religions- oder Weltanschauungsfreiheit.

stattdessen ihre bisherige Politik fort, sich an Einsätzen der Europäischen Union nur im geringen Umfang zu beteiligen und dies auf Sanitätstruppen und logistische Fähigkeiten zu beschränken. Das wäre solange unproblematisch, solange die Bundesregierung gleichzeitig in anderen internationalen Formaten die angekündigte Verantwortungsbereitschaft einlöst. Allerdings ist Deutschland auch in Blauhelm-Missionen kaum präsent: mit 259 Soldaten, Polizisten und Militärexperten rangiert Berlin nur auf Platz 49 aller Truppensteller.¹⁵

Insofern erklärt sich die im Dezember 2013 auf dem Europäischen Ratsgipfel vorgestellte deutsche Ertüchtigungsinitiative ›Enable and Enhance Initiative‹ (E2I) zumindest zum Teil aus dem politisch gefassten Vorsatz, trotz der rhetorisch stets betonten Verantwortungsbereitschaft nicht direkt in die Verantwortung genommen werden zu wollen. Stattdessen setzt die Bundesregierung darauf, afrikanische Staaten durch Ausbildung, Beratung und Bereitstellung von Ausrüstung in die Lage zu versetzen, selbst für den Frieden zu sorgen und damit den Trend zu robusteren AU-Friedensmissionen zu beschleunigen.

Allerdings ist bislang kaum erkennbar, wie sich diese Initiative von klassischeren Ausbildungsprogrammen unterscheiden soll. Schließlich hat Paris bereits seit Jahren umfassende Ausbildungsprogramme in Afrika unterhalten. So diente etwa das im Jahr 1997 geschaffene Programm ›Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix‹ (RE-CAMP) gerade der Ausbildung afrikanischer Friedensstruppen. Dabei handelt es sich um eine Initiative, die Frankreich im Rahmen der GSVP im Jahr 2007 auf europäischer Ebene eingeführt hat und das als EURORECAMP bis 2010 bereits als Programm zur Operationalisierung der afrikanischen Sicherheitsarchitektur lief. Die Bundesrepublik hat insofern mit der E2I nichts wirklich Neues auf den Weg gebracht – im Gegenteil ist es eher alter Wein in halbwegs neuen Schläuchen. Das französische Bemühen um die ›Europäisierung‹ der eigenen Afrika-Politik demonstriert daher auch immer die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit in der deutschen Außenpolitik.

¹⁵ United Nations Peacekeeping, Troop and Police Contributors, Stand: 30.4.2014, www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml