

Nach den Wahlen

FRANKREICHS AUSSENPOLITIK VOR EINEM KURSWECHSEL

Unter Präsident Sarkozy zeichnen sich eine neue Dynamik und ein Kurswechsel in der französischen Aussenpolitik ab. Auf der europäischen Ebene bemüht sich Frankreich wieder aktiv um eine Stärkung der Handlungsfähigkeit der EU und schliesst dabei auch mehr Supranationalität nicht aus. Im Verhältnis zu den USA plädiert Sarkozy für eine Abkehr vom traditionellen Gaullismus und eine neue französisch-amerikanische Partnerschaft. Der Machtwechsel in Paris eröffnet die Chance einer Intensivierung europäischer und transatlantischer Zusammenarbeit und damit einer Revitalisierung des Westens.



Präsident Sarkozy und US-Aussenministerin Rice in Paris am 25. Juni 2007. Philippe Wojazer / Reuters

Mit dem Sieg von Nicolas Sarkozy bei den Präsidentschaftswahlen im Mai 2007 steht Frankreich in mancherlei Hinsicht vor einer Zäsur. Während die politische Karriere seines Vorgängers Jacques Chirac noch auf die Zeiten General de Gaulles zurückging, ist der 1955 geborene Sarkozy der erste Präsident der französischen Nachkriegsgeneration. Auch verkörpert er einen neuen Politikstil. Die Bilder des joggenden Staatsoberhauptes stehen für einen dynamischen, im besten Sinne hemdsärmeligen Pragmatiker, der mehr an amerikanische Politiker erinnert als an frühere französische Präsidenten. Auf der inhaltlichen Ebene schliesslich hat Sarkozy tiefgreifende innenpolitische Reformen angekündigt. Dank dem Sieg seiner Regierungspartei UMP in den Parlamentswahlen Mitte Juni 2007 verfügt er in der Nationalversammlung über eine solide Mehrheit,

um sein Programm einer Modernisierung Frankreichs zügig anzugehen.

Die künftige Ausrichtung der französischen Aussen- und Sicherheitspolitik wurde im Wahlkampf nur am Rande thematisiert. Unzweifelhaft steht aber auch in diesem Bereich die Stärkung der Handlungsfähigkeit Frankreichs im Zentrum der Bemühungen Sarkozys. Darüber hinaus zeichnen sich Neujustierungen in der französischen Politik gegenüber Europa und den USA ab. Auch in anderen Schlüsselregionen französischer Aussenpolitik ist mit einem Kurswechsel zu rechnen.

Das Erbe Chiracs

Sarkozy tritt ein schwieriges Erbe an. Während der Präsidentschaft Chiracs verlor Frankreich weltpolitisch an Einfluss. Der Grund hierfür war einerseits der Irakkrieg,

der nicht nur das Verhältnis zwischen Paris und Washington schwer belastete, sondern auch die französische Führungsrolle in der EU unterminierte. Noch immer klingt Chiracs Aussage nach, wonach die «ahnungslosen» und «leichtfertigen» Kandidatenländer eine «gute Gelegenheit zum Schweigen» verpasst hätten. Andererseits hat das Nein der Franzosen in der von Chirac selbst angeordneten Volksabstimmung über den Europäischen Verfassungsvertrag im Mai 2005 dem Präsidenten geschadet und die EU in eine schwere Krise gestürzt.

Im sicherheitspolitischen Bereich setzte Chirac allerdings einige wichtige Akzente. Dies gilt sowohl für das Militärische Programmgesetz 1997–2005 aus dem Jahre 1996, das unter anderem die beschleunigte Modernisierung der Streitkräfte ermöglichte und den Übergang zur Berufsarmee einläutete, als auch für den Aufbau der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), die 1998 anlässlich eines britisch-französischen Gipfeltreffens in Saint-Malo initiiert wurde. Gleichwohl fällt die Gesamtbilanz der Ära Chirac mager aus: Französische Aussenpolitik war in den vergangenen Jahren mehr durch rhetorische Profilierung als durch reale Gestaltungsmacht gekennzeichnet.

Europas Handlungsfähigkeit

Sarkozy hat die Stärkung der Handlungsfähigkeit der EU zu seiner aussenpolitischen Priorität erklärt. Diesbezüglich sieht sich der Präsident mit drei zentralen Herausforderungen konfrontiert. Erstens steht seit seinem Amtsantritt die

Überwindung der Verfassungskrise im Vordergrund. Sarkozy hat sich in diesem Zusammenhang von Beginn weg sehr engagiert gezeigt. In den Wochen vor dem wegweisenden EU-Gipfel in Brüssel am 21./22. Juni 2007 warb er in enger Kooperation mit Deutschland für einen vereinfachten Vertrag, der die institutionellen Kernelemente des Verfassungsentwurfes retten sollte. Dabei versicherte er, dass Frankreich auch bereit sei, mehr Supranationalität zu wagen, und plädierte für eine Abwendung vom Prinzip «ein Kommissar pro Mitgliedstaat». Sein Vorschlag einer verkleinerten EU-Kommission entspricht seinem eigenen Regierungsverständnis, hat er doch die Anzahl der Regierungsmitglieder in Frankreich deutlich reduziert.

Während der Gipfelverhandlungen hatte Sarkozy durch seine aktive Unterstützung der Ratsvorsitzenden Merkel und eigene Kompromissvorschläge massgeblichen Anteil daran, dass sich im Ringen mit Polen um einen neuen Abstimmungsmechanismus eine – zumindest vorläufige – Einigung erzielen liess. Die in Brüssel beschlossenen Eckwerte für einen während der zweiten Jahreshälfte 2007 auszuhandelnden EU-Reformvertrag liegen denn auch ganz auf seiner Linie: Mehr Kontinuität durch die neue Institution eines auf zweieinhalb Jahre gewählten Präsidenten des Europäischen Rats; mehr Kohärenz und Visibilität durch den Hohen Repräsentanten für Aussen- und Sicherheitspolitik, der sowohl für die Aussenbeziehungen der Kommission als auch für die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik der Mitgliedstaaten (2. Säule) zuständig sein wird; mehr Legitimität durch eine Stärkung des EU-Parlaments; sowie mehr Effizienz durch vermehrte Abstimmungen nach dem Prinzip der doppelten Mehrheit (55% der Staaten, 65% der EU-Bevölkerung) und durch eine Reduktion der Anzahl Kommissare auf zwei Drittel der Anzahl Mitgliedstaaten. Sollte dieser Vertrag wie vorgesehen bis 2009 von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden, würde die EU damit ihre Reformfähigkeit demonstrieren und die Gefahr einer institutionellen Lähmung bei neuen Erweiterungsrunden erheblich reduzieren.

Auch in der zweiten europapolitischen Herausforderung, der Frage eines EU-Beitritts der Türkei, deckt sich die Position Sarkozys mit derjenigen Angela Merkels. Beide lehnen eine EU-Mitgliedschaft Ankaras ab und plädieren stattdessen für eine «privilegierte Partnerschaft». Sarkozy will

Französische Verteidigungspolitik

Personalstärke der Streitkräfte (Berufsarmee seit 2003)

- ! Aktivtruppen: 254'895 (Heer: 133'500; Marine: 43'995; Luftwaffe: 63'600; Zentrale: 5200; Gesundheitsdienst: 8600), zusätzlich 104'275 Paramilitär
- ! Zivile: 44'465 (Heer: 28'500; Marine: 10'265; Luftwaffe: 5700)
- ! Reservisten: 21'650, zusätzlich 40'000 Paramilitär
- ! Zielgrösse Personalstärke 2008: 446'653

Stabilisierungseinsätze

- ! Total Mai 2007: 12'000 Soldaten
- ! Grösste Kontingente: Elfenbeinküste: 3200; Kosovo: 2000; Libanon: 1600; Tschad: 1100; Afghanistan: 1000; Bosnien: 350

Budget

- ! Weltweit dritthöchste Verteidigungsausgaben
 - ! 2006: \$53.1 Mia. (USA: 528.7; UK 59.2; DE: 37.0)
 - ! Pro Kopf: \$875 (USA: 1756; UK 990; DE: 447)

Quelle: Military Balance 2007

diese Partnerschaft in eine neue «Union der Mittelmeerländer» einbinden, in welcher er der Türkei die Rolle eines «Stützpfilers» zuweist. Diese Mittelmeer-Union soll sich die EG-Integrationsdynamik der 50er Jahre zum Vorbild nehmen und eine vertiefte sektorale Kooperation zwischen ihren Mitgliedstaaten z.B. in Fragen der Umwelt, des Handels und der Immigration erreichen. Mit diesem Vorhaben zielt Sarkozy zum einen auf eine alternative Einbindung der Türkei, zum anderen aber auch auf verbesserte und institutionalisierte Beziehungen Frankreichs zu den nordafrikanischen Staaten. Inwiefern die «Union der Mittelmeerländer» mit der Euro-Mediterranen Partnerschaft der EU zusammengeführt werden kann, ist bislang jedoch nicht näher spezifiziert worden.

Drittens schliesslich hängt die künftige Handlungsfähigkeit Europas auch davon ab, ob Frankreich unter Sarkozy zu einer Neujustierung des integrativen Gleichgewichts innerhalb der EU bereit ist, das einerseits der erweiterten Union Rechnung trägt und andererseits dem traditionellen deutsch-französischen Führungsduo weitere Staaten, vor allem aber Grossbritannien, hinzufügt. Insofern ist die Entwicklung der bilateralen Beziehungen zwischen Frankreich und Grossbritannien von grosser Bedeutung. War der Bruch zwischen Chirac und Blair in der Irakfrage während deren Amtszeit nie mehr vollständig zu überwinden, so bietet der fast zeitgleiche Machtwechsel in Paris und London Chancen für einen Neuanfang. Sarkozy kann sich inzwischen sogar vorstellen, dass Tony Blair dereinst in das neu zu schaffende Amt des EU-Präsidenten gewählt werden könnte. Ohne Konsens der europäischen Grossmächte wird sich die EU hingegen auch weiterhin schwer tun, ihre weltpoli-

tischen Interessen zu definieren und kollektiv durchzusetzen.

Verbesserte Beziehungen zu Washington

Die Chancen auf eine kohärentere und effizientere EU-Aussenpolitik stehen nicht zuletzt deshalb gut, weil sich in der französischen USA-Politik ein weitreichender Kurswechsel abzeichnet. Während Chirac in traditioneller gaullistischer Manier im Sinne einer multipolaren Ordnung die Abgrenzung von den USA befürwortete, bewegt sich Sarkozy – ungeachtet anti-amerikanischer Ressentiments in der französischen Bevölkerung – auf Washington zu. Bereits in der Irakfrage hatte Sarkozy mehr Verständnis für die Position Washingtons gezeigt als die Mehrheit der französischen Entscheidungsträger. Auch heute schlägt er deutlich versöhnlichere Töne an. Obwohl er inzwischen – nicht zuletzt auf Druck der öffentlichen Meinung – von «Freundschaft und nicht Vasallentum» spricht, lobt er seit Jahren die Dynamik des amerikanischen Gesellschaftsmodells. Schon in der Wahlnacht unterstrich er die traditionelle Verbundenheit Frankreichs mit den USA und betonte, Paris stehe in der Not stets an der Seite Washingtons.

Dass die Weichen auf Kooperation mit den USA und eine Abwendung vom traditionellen Gaullismus stehen, deutet auch Sarkozys Ernennungspolitik im Kabinett an. Der neue Aussenminister Bernard Kouchner gilt als Transatlantiker. Als einer von wenigen französischen Politikern brachte er öffentlich Argumente für das amerikanische Eingreifen im Irak vor. Der Gründer der «Ärzte ohne Grenzen» und ehemalige Uno-Administrator im Kosovo spricht sich grundsätzlich für eine interventionistische Politik aus, wenn auch aus humanitären

Gründen und nicht wie Washington aus sicherheits- und geopolitischen Überlegungen. Das gewachsene Interesse in Paris an guten Beziehungen zu den USA widerspiegelt auch die Berufung Jean-David Levittes zum ausserpolitischen Berater und «Sherpa» Sarkozys. Levitte hat sich in den vergangenen Jahren als französischer Botschafter in Washington mit viel Geschick darum gekümmert, die Wogen im transatlantischen Sturm zu glätten.

Die Annäherung zwischen Paris und Washington dürfte sowohl der Nato als auch den Beziehungen zwischen der EU und den USA neue Impulse verleihen. Allerdings sind an einzelnen Brennpunkten der Weltpolitik auch neue Friktionen zwischen Frankreich und den USA nicht auszuschliessen. So spricht Sarkozy von einem mittelfristigen Rückzug der französischen Truppen aus Afghanistan, während die Administration Bush einen Ausbau der internationalen Isaf-Truppe fordert. Nachdem Paris schon im Winter 2006 eine 200 Mann starke Spezialtruppe aus Afghanistan abgezogen hat, sind derzeit noch etwas mehr als 1000 französische Soldaten um und in der Hauptstadt Kabul stationiert. Denkbar ist auch ein Konflikt bezüglich einer Erweiterung der Nato um die Ukraine und Georgien, wie sie in den USA bereits intensiv diskutiert, in Paris aber vorläufig verworfen wird.

Frankreich in der Welt

Auch unter Sarkozy wird Frankreich seine weltpolitischen Ansprüche geltend machen. So hat sich der neue Präsident zum Bau eines zweiten Flugzeugträgers bekannt, der dem atomgetriebenen «Charles-de-Gaulle» zur Seite gestellt werden und Frankreich überregionale militärische Machtprojektion erlauben soll. Zudem kann erwartet werden, dass Sarkozy die bereits unter Chirac beobachtbare sukzessive Steigerung der Verteidigungsausgaben fortsetzen wird.

In Bezug auf regionale Konfliktherde zeichnen sich vor allem in der französischen Nahostpolitik gewisse Korrekturen ab. Sarkozy nimmt die israelischen Sicherheitsinteressen sehr ernst. Seine Wahl ist denn auch von offizieller israelischer Seite entschieden begrüsst worden. Eine ablehnende Haltung nimmt Frankreichs Präsident gegenüber der Hisbollah ein, die aus seiner Sicht die Unabhängigkeit und Souveränität des Libanon gefährdet. Während Chirac insofern persönlich von der Libanonproblematik betroffen war, als er enge freundschaftliche Beziehungen zur Familie

Die Schweiz und Frankreich

Aussenpolitische Kooperation

- Seit 2003 bilateraler Dialog zu Fragen, die die Vereinten Nationen und die Menschenrechte betreffen
- Zivile Friedensförderung: Gemeinsame Vermittlungsbemühungen, z.B. im Konflikt zwischen der kolumbianischen Regierung und der FARC (trilateral mit Spanien)

Sicherheitspolitische Kooperation

- Strategisches Krisenmanagement
 - Für 2008 ist erstmals eine strategische Führungsübung geplant (trilateral mit Italien)
- Militärische Ausbildung
 - Enge Kooperation vor allem der Luftwaffen
 - Jährliche Zusammenarbeitspläne, z.B. auf Stufe Heer: 2007 sind 30 Aktivitäten in Frankreich und 20 Aktivitäten in der Schweiz geplant
- Militärische Einsätze
 - G-8-Gipfel in Evian 2003
 - Terrorbekämpfung allgemein: Vertrag über Zusammenarbeit in der Sicherung des Luftraums gegen Bedrohungen durch zivile Luftfahrzeuge (2004)

des ermordeten ehemaligen Ministerpräsidenten Hariri unterhält, verfügt Sarkozy über mehr Distanz im Umgang mit Assads Regime in Syrien, so dass sich auch hier neue Verhandlungsmöglichkeiten ergeben könnten. In der Iranfrage bezieht Sarkozy gegenüber dem Regime in Teheran eine kritischere Position als sein Amtsvorgänger. Im iranischen Präsidenten Ahmadinejad sieht er eine sicherheitspolitische Bedrohung. Entsprechend drängt er den Iran, bedingungslos mit der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA) zu kooperieren. Obwohl er grundsätzlich die Bedeutung multilateraler Verhandlungen unterstreicht, schliesst Sarkozy Sanktionen selbst ausserhalb des Uno-Rahmens gegen den Iran nicht aus.

Eine kritischere Haltung der neuen französischen Regierung ist auch gegenüber Russland und China erkennbar. Die Brisanz des Tschetschenienkonflikts und die Bedeutung der Menschenrechte werden deutlich hervorgehoben. Allerdings sucht auch Sarkozy nicht die offene Konfrontation. Eine Eskalation des Konflikts mit Moskau über den zukünftigen Status des Kosovo etwa will er vermeiden und plädiert deshalb gegen überstürzte Entscheidungen und für eine behutsame Diplomatie. Afrika wird weiterhin eine zentrale Region für die französische Aussenpolitik bleiben. Allerdings hat der neue Staatspräsident angekündigt, das französische Engagement in Afrika in Zukunft noch stärker mit der weiter auszubauenden Afrikanischen Union abzustimmen. Sarkozys Afrikapolitik, die vom Diplomaten Bruno Joubert koordiniert werden soll, verfolgt einen zurückhaltenderen, weniger paternalistischen Anspruch. Die Transparenz der französischen Afrikapolitik soll erhöht werden. Die umstrittene

«cellule africaine» im Élysée soll zu Gunsten eines neuen Nationalen Sicherheitsrats an Zuständigkeiten verlieren.

Stärkung des Westens

Eine Analyse der ersten Wochen der Präsidentschaft Sarkozy lässt eine neue Dynamik in der französischen Aussenpolitik erkennen. Jenseits bleibender budgetpolitischer Beschränkungen zeigt sich ein klarer Wille, bestehende «Baustellen» zu bearbeiten und dabei auch neue Wege einzuschlagen. Neben der Belebung des europäischen Integrationsprozesses zeigt sich dies auch und gerade in Bezug auf das transatlantische Verhältnis. Das Frankreich Sarkozys wird sich seinen westlichen Partnern in zahlreichen Sachfragen annähern. Der Machtwechsel in Paris gibt Anlass zur Hoffnung, dass der in den letzten Jahren durch interne Zerwürfnisse und terroristische Attacken islamistischer Gruppierungen geschwächte und verunsicherte Westen eine Revitalisierung erfährt. Die 2008 anstehenden Präsidentschaftswahlen in den USA dürften das ihre zu dieser Entwicklung beitragen. Erste erfolgversprechende Schritte im Sinne vertiefter Zusammenarbeit sind beim G-8-Gipfel von Heiligendamm und dem EU-Gipfel in Brüssel im Juni 2007 deutlich geworden. Zur Bewältigung globaler Herausforderungen wie dem Klimawandel ebenso wie zur Stabilisierung regionaler Krisenherde wie dem Nahen Osten ist eine Belebung der transatlantischen und europäischen Kooperation zwar keine hinreichende, aber eine unverzichtbare Voraussetzung.

- Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch
- Bezug und Mailingliste:
www.ssn.ethz.ch