

Diskussionspapier

Forschungsgruppe Sicherheitspolitik
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Ronja Kempin

Neue Töne – neue Politik?

Die außen- und sicherheitspolitische Agenda
des künftigen Präsidenten Frankreichs

Vortrag gehalten vor der deutsch-
französischen Parlamentariergruppe im
Deutschen Bundestag am 10. Mai 2007

FG3-DP 08
Mai 2007
Berlin

Inhalt

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

Diskussionspapiere sind
Arbeiten im Feld der For-
schungsgruppe, die nicht
als SWP-Papiere heraus-
gegeben werden. Dabei kann
es sich um Vorstudien zu
späteren SWP-Arbeiten
handeln oder um Arbeiten,
die woanders veröffentlicht
werden. Kritische Kommen-
tare sind den Autoren in
jedem Fall willkommen.

1 Vollmundige Ankündigung tief greifender Veränderungen in der Außen- und Sicherheitspolitik	3
2 Veränderungen nach innen	4
3 Veränderungen der außen- und sicherheitspolitischen Grundeinstellungen?	4
3.1 <i>Europa</i>	4
3.2 <i>Amerika/Transatlantische Beziehungen</i>	5
3.3 <i>Mittelmeerunion („Union de la Méditerranée“)</i>	6
3.4 <i>Afrika</i>	6
4 Schlussbetrachtungen	6

Sehr geehrter Herr Dr. Schockenhoff,
sehr geehrte Mitglieder der deutsch-französischen
Parlamentariergruppe,
liebe Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Deutschen
Bundestages, liebe Gäste,

ich möchte mich sehr herzlich für die Gelegenheit
bedanken, die Auswirkungen, die die Präsidenten-
schaftswahlen auf die Außen- und Sicherheitspolitik
Frankreichs haben (könnten), mit Ihnen diskutieren
zu dürfen.¹

1 Vollmundige Ankündigung tief greifender Veränderungen in der Außen- und Sicherheitspolitik

Als Sie, liebe Mitglieder der deutsch-französischen
Parlamentariergruppe, mich Mitte März zu dieser
Veranstaltung einluden, haben Sie sehr viel Weitsicht
bewiesen. Zu diesem Zeitpunkt spielte die Ausgestal-
tung der Außen- und Sicherheitspolitik Frankreichs
kaum eine Rolle im Kampf um das wichtigste Amt im
Staat (wenn wir von den Fehlaussagen der Kandidaten
Royal und Sarkozy über die Anzahl der nuklearbetrie-
benen U-Boote, die Frankreichs besitzt, absehen). Und
wie wir jetzt wissen, sollte sie auch in den folgenden
Wochen nicht zum Gegenstand ernsthafter politischer
Auseinandersetzungen werden. Der Wahlkampf blieb
von innenpolitischen Themen dominiert.
Dieser Umstand ließ viele Berichterstatter übersehen,
dass die beiden Kontrahenten des entscheidenden
zweiten Wahlgangs um das Präsidentenamt über aus-
formulierte außen- und sicherheitspolitische Agenden
verfügten. Der künftige Staatspräsident Nicolas Sarko-
zy hatte seine Vorstellungen über die Ausrichtung
und Ausgestaltung der Außen- und Sicherheit seines
Landes zwischen Anfang Februar und Anfang März
2007 der Öffentlichkeit vorgestellt: Anfang Februar
autorisierte er den Abdruck eines Interviews mit der
Zeitschrift „Défense“²; am 28. Februar 2007 hielt er in
Paris eine Pressekonferenz zur internationalen Poli-

tik³; am 7. März schließlich wiederholte er seine Vor-
stellungen auf dem „Journée UMP de la Défense“⁴.
Meine nachfolgenden Ausführungen beruhen auf
einer Analyse dieser Äußerungen.

Die gegenwärtige französische wie deutsche Presse-
berichterstattung hat somit nur in Teilen recht: Es
stimmt, dass Themen der internationalen Politik nie
zuvor einen solch prominenten Platz in der ersten
Rede des neu gewählten Präsidenten der Republik
eingenommen hatten, wie sie dies am Abend des 6.
Mai in der Rede Sarkozys im Pariser *Salle Gaveau* getan
haben.

Berichte, die sich überrascht zeigen, dass die Au-
ßenpolitik des Landes die öffentliche Bühne an diesem
Abend derart machtvoll betrat, scheinen die an-
spruchsvolle Agenda, die Sarkozy auch im Bereich der
Außen- und Sicherheitspolitik seines Landes entwi-
ckelt hat, indes nicht zur Kenntnis genommen zu
haben.

Dabei hatte dieser auch bei der Verkündung seines
außen- und sicherheitspolitischen Kurses nicht an
„Pauken und Trompeten“ gespart: Er verglich die
Tragweite seiner Reformüberlegungen mit denen
Charles de Gaulles. Als dieser 1958 die Amtsgeschäfte
übernommen hatte, habe er die Außenpolitik Frank-
reichs auf eine vollkommen neue Grundlage gestellt.
Ähnliches habe auch er vor, kündigte Nicolas Sarkozy
in seiner Pressekonferenz zur internationalen Politik
vom 28. Februar 2007 an. Zwar wolle er keine Politik
des *tabula rasa* betreiben, doch seien seine Vorstellun-
gen durchaus ein „Vorzimmer“ für mögliche tief grei-
fende Veränderungen der Außen- und Sicherheitspoli-
tik Frankreichs.

Erleben wir unter Präsident Sarkozy also einen
Bruch mit der bisher gültigen, auf den Begründer der
V. Republik, Charles de Gaulle, zurückgehenden und
daher „gaullistisch“ genannten Außen- und Sicher-
heitspolitik Frankreichs? Unterscheiden sich die Aus-
führungen Sarkozys substantiell von denen seiner
Amtsvorgänger?

¹ Dieser Vortrag kann zitiert werden als Ronja Kempin, Neue
Töne – neue Politik? Die außen- und sicherheitspolitische A-
genda des künftigen Präsidenten Frankreichs, SWP-Berlin,
Diskussionspapier, Forschungsgruppe Sicherheitspolitik, FG
3-DP 08, Mai 2007.

² „Il serait imprudent de relâcher notre effort de défense“, En-
tretien avec Nicolas Sarkozy, in: Défense, Nr 125, Januar-
Februar 2007.

³ [http://www.sarkozy.fr/download/?mode=press&file-
name=28fevrier_Conferencesurlapolitiqueinternationale_Dis-
coursNS.pdf](http://www.sarkozy.fr/download/?mode=press&file-name=28fevrier_Conferencesurlapolitiqueinternationale_DiscoursNS.pdf)

⁴ [http://www.sarkozy.fr/download/?mode=press
&filename=7mars2007_DiscoursNS_JourneeUMPDefense.pdf](http://www.sarkozy.fr/download/?mode=press&filename=7mars2007_DiscoursNS_JourneeUMPDefense.pdf)

2 Veränderungen nach innen

Nicolas Sarkozy richtet sein Augenmerk zunächst nach „innen“. Inspiriert von der anglo-amerikanischen politischen Kultur strebt Sarkozy danach, den Kurs der Außen- und Sicherheitspolitik in einer Doktrin festzuschreiben. Etwa im Sinne der amerikanischen *National Security Strategy* solle diese regelmäßig an die Veränderungen des außen- und sicherheitspolitischen Kontextes angepasst werden. Um dieses Ziel zu erreichen, möchte Sarkozy eine Art Kultur des außen- und sicherheitspolitischen Dialogs in seinem Land etablieren. Die Außen- und Sicherheitspolitik eines Landes sei zu wichtig, als dass sie in der „Ecke“ der „domaine réservé“ des Staatspräsidenten eingeschlossen bleiben könne. Vielmehr sei es geboten, dass Parlament stärker in außen- und sicherheitspolitische Entscheidungen einzubeziehen. Entsprechend werde er mit dem ungeschriebenen Gesetz der V. Republik brechen, wonach ein Staatspräsident nicht vor der Nationalversammlung erscheint, um mit den Volksvertretern die grundlegende Orientierung der Außen- und Sicherheitspolitik Frankreichs oder die Dauer möglicher Auslandseinsätze der Streitkräfte zu diskutieren. Darüber hinaus möchte Nicolas Sarkozy die Entscheidungen, die er in außen- und sicherheitspolitischen Angelegenheiten zu treffen habe, auf der Grundlage breiter Expertise fällen. Er kündigte an, im Elysée-Palast einen „Nationalen Sicherheitsrat“ einzurichten, dessen wichtigste Aufgabe darin bestehe, regelmäßige Dialogveranstaltungen zu den verschiedensten außen- und sicherheitspolitischen Problemen zu veranstalten. Allein vor dem Hintergrund differenzierter Analysen außenpolitischer Handlungsoptionen sei es möglich, die richtigen Entscheidungen für Frankreich zu treffen.

Wenngleich der Zuwachs an Befugnissen, die die Nationalversammlung im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik bislang unscharf formuliert – Sarkozy spricht davon, dass die Abgeordneten nach einer „gewissen Zeit“, die es „genauer zu bestimmen gelte“, über die Beteiligung französischer Streitkräfte an Auslandseinsätzen befinden dürfen – kann festgehalten werden, dass der künftige Staatspräsident Frankreichs gewillt ist, den Stil, mit dem bisher Entscheidungen in den Bereichen Außen- und Sicherheitspolitik getroffen wurden, zu verändern. Sollte Sarkozy seine Ankündigungen umsetzen, würden sich auch für die deutsch-französische Zusammenarbeit neue Dialogkanäle eröffnen, die es positiv auszugestalten gilt.

3 Veränderungen der außen- und sicherheitspolitischen Grundeinstellungen?

Lässt Nicolas Sarkozy ähnlich tief greifende Veränderungen auch in den Grundeinstellungen, die der Außen- und Sicherheitspolitik Frankreichs bislang zugrunde lagen – Unabhängigkeit, sicherheits- und verteidigungspolitisches Europa als Gegengewicht zur NATO und den transatlantischen Beziehungen, privilegierte Beziehungen zu Afrika und zur arabischen Welt – erkennen? Ich möchte versuchen, diese Frage entlang der großen Themenbereiche zu beantworten, die Nicolas Sarkozy in seiner Rede vom 6. Mai 2007 als die für ihn zentralen Bereiche seiner künftigen außen- und sicherheitspolitischen Agenda benannt hat. In der Reihenfolge ihrer Nennung am 6. Mai sind diese Themenbereiche: Europa, Amerika, die „Mittelmeerunion“ und die Entwicklung des afrikanischen Kontinents.

3.1 Europa

„Frankreich ist zurück in Europa“ verkündete Sarkozy am Abend des 6. Mai, und in der Tat lässt sich im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) durchaus ein ernsthafter Gestaltungswille des künftigen Staatspräsidenten erkennen.

- Klar und eindeutig bekennt sich der frisch gewählte Präsident Sarkozy zu einer verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik. Den Aufbau eigener Verteidigungsfähigkeiten sieht er als eine der wichtigsten Missionen Europas an.
- Dieses eindeutige Plädoyer macht ebenso Mut, wie die Entschlossenheit, mit der Sarkozy bisherige, zaghaft vorgetragene französische Bekenntnisse zu einer vertieften Integration in der Sicherheitspolitik umsetzen will. Wenn er von der Einrichtung eines Europäischen Außenministeriums spricht, scheint er in der Tat bereit, Abstand zu nehmen von der Vorstellung, Frankreich genieße eine Sonderstellung in der EU. Für Sarkozy bietet das Europäische Außenministerium in erster Linie die Gelegenheit, dass sich die Mitgliedstaaten der EU in einer Krise zunächst untereinander verständigen und eine gemeinsame Position festlegen, bevor sie auf Dritte zugehen.
- Deutlich stärker als sein Vorgänger will Nicolas Sarkozy auch von der Möglichkeit der strukturellen Zusammenarbeit in der Sicherheitspolitik Gebrauch machen. Sein Wunsch ist es, die sicherheitspolitische

Zusammenarbeit mit Deutschland, Großbritannien, Italien und Spanien zu intensivieren. Zu den ersten Zielen, die er gemeinsam mit den genannten Partnern realisieren möchte, zählt der Aufbau eines „Europäischen Katastrophenschutzes“. Dieses Projekt hatte der frühere französische Außenminister Michel Barnier, der im Dezember 2004 gleichzeitig verantwortlich war für die Koordination der französischen Tsunami-Hilfsmaßnahmen, vor einem Jahr in Brüssel vorgestellt. Unter der Bezeichnung „EuropeAid“ solle danach ein Europäischer Ziviler Sicherheitsrat eingerichtet werden, der die Sofortmaßnahmen der EU im Falle von Erdbeben und Tsunamis, Bränden, Überschwemmungen, nuklearen und sonstigen Industrie-Unfällen, terroristischen Angriffen, Schiffsunglücken und den Ausbruch von Pandemien koordinieren.

- Weiter als sein Amtsvorgänger wagt sich Sarkozy auch im Bereich der Integration von Streitkräften vor, wenn er fordert, die Europäische Verteidigung durch Zusammenlegung von Streitkräften oder der Bildung von Allianzen im Bereich von Heer und Marine voranzubringen. Zwar hat Nicolas Sarkozy in diesem Bereich noch keine konkreten Vorstellungen geäußert. Die Möglichkeiten, durch ein deutsch-französisches Integrationsprojekt Europa voranzubringen, scheinen jedoch ausgesprochen günstig. Sinnvolle Projekte sollten auf deutscher Seite frühzeitig eruiert werden.
- Abwartend sollte hingegen zunächst auf die Forderung Sarkozys reagiert werden, europäische Rüstungschampions aufzubauen. Mit dieser Forderung befindet sich der künftige Präsident ganz in der Linie traditioneller französischer Außenpolitik. Wenig europäisch inspiriert hat auch er zunächst die Stärkung der französischen Rüstungsindustrie im Blick. Hier gilt es nicht allein mit Blick auf rüstungsindustrielle Interessen, die Frankreich verfolgt, Vorsicht zu wahren. Insbesondere eine Fusion deutscher und französischer Werften wäre für Deutschland mit deutlich mehr Nach- als Vorteilen verbunden.

Die europapolitische Reformagenda Nicolas Sarkozys weicht, dies kann an dieser Stelle bilanzierend festgehalten werden, somit nicht entscheidend von denjenigen seiner Amtsvorgänger ab. Einem klaren Bekenntnis zur Integration in der Außen- und Sicherheitspolitik steht die Wahrung französischer (rüstungsindustrieller) Interessen gegenüber.

3.2 Amerika/Transatlantische Beziehungen

Ein ähnliches Bild lässt sich auch mit Blick auf die transatlantischen Beziehungen zeichnen. Die neuen Töne, die Nicolas Sarkozy anschlägt, können nicht über sehr traditionelle Vorstellungen zur Rolle der NATO und der Unabhängigkeit Europas hinwegtäuschen.

- Dabei überrascht Sarkozys offenes Bekenntnis zunächst. Ausdrücklich erkennt er die Legitimität und Bedeutung der NATO in einer unsicheren und gefährlichen Welt an. Die Beziehungen zwischen NATO und europäischer Verteidigung, so sein Plädoyer, seien künftig in unaufgeregter und pragmatischer Weise anzugehen, die traditionelle französische Gegenüberstellung von NATO und ESVP sei steril, die beiden Organisationen stünden komplementär zueinander, Europäer, aber auch die USA bedürften ihrer in gleichem Maße.
- Böten sich hier Möglichkeiten, die Zusammenarbeit von NATO und EU endlich auf eine vernünftige Grundlage zu stellen, schmälert Sarkozy diese Hoffnung durch den traditionellen Verweis darauf, dass die NATO ihre Handlungsfelder nicht auszuweiten habe: Sie sei eine auf ihr Vertragsgebiet beschränkte militärische Allianz, die keinesfalls die UNO ersetzen dürfe. Europa müsse seine Sicherheits- und Verteidigungspolitik unabhängig von der NATO ausgestalten.
- Ein ähnliches Bild zeichnet sich auch für die transatlantischen Beziehungen ab: Als „Atlantiker“ gestartet, der die französische „Arroganz“ im Irak-Konflikt anprangerte, spricht Sarkozy heute von der Freundschaft zu Amerika nur noch mit dem Zusatz, dass Freundschaft nicht Vasallentum bedeute. Also hier: Vorsicht, keine allzu großen Hoffnungen auf eine spürbare Verbesserung der Beziehungen. Auch Chirac startete als Atlantiker...
- Verlässliche Aussagen darüber, wie sich die transatlantischen Beziehungen entwickeln werden, können wir vermutlich ab Herbst treffen. Der Lakmустest für Sarkozy wird die Umsetzung seines innenpolitischen Reformprogramms sein. Wenn dieses auf den Widerstand der Straße trifft, wenn die Franzosen massenhaft gegen seine harschen Einschnitte mit sich führende Agenda zur Flexibilisierung des Arbeitsrechtes und der Kürzung sozialer Dienstleistungen demonstrieren, wird Sarkozy dann dem klassischen Muster widerstehen, Zusammenhalt im Inneren herzustellen über die gemeinsame Ablehnung des amerikanischen Imperialismus? Erst wenn er diesem Schema wider-

steht, besteht Hoffnung auf eine Entspannung der transatlantischen Beziehungen.

3.3 Mittelmeerunion („Union de la Méditerranée“)

Kommen wir nun zu dem in meinen Augen „schwierigsten“ Projekt Sarkozys, der Mittelmeerunion, die er als größte Ambition für Frankreich und für Europa betrachtet.

- Nicolas Sarkozy strebt mit diesem in seinen Konturen bislang sehr vagen Projekt danach, Frankreich zu einer „herausragenden Macht des Mittelmeerraumes“ zu machen. Gemeinsam mit seinen europäischen Partnern des Südens möchte er eine Union aufbauen, die sich mit Fragen der Terrorismusbekämpfung befassen soll, die Maßnahmen gegen Migration nach Europa ergreifen und die wirtschaftliche wie demokratische Entwicklung des Mittelmeerraumes befördern soll.
- Die Notwendigkeit, die politische und wirtschaftliche Integration des Mittelmeerraumes voranzubringen, ist unstrittig. Nicolas Sarkozys Ansatz liegt jedoch außerhalb der Instrumente, die die EU mit dem Barcelona-Prozess geschaffen hat. Er strebt nicht danach, dieses Dialogforum zu reformieren und ihm neues Leben einzuhauchen. Sein Bestreben ist es, Frankreich ein eigenes europäisches Projekt zuzuschreiben.
- Der „europäische Geist“ dieses Vorhabens ist daher mit vielen Fragezeichen behaftet. Nicolas Sarkozy stellt unmissverständlich heraus, dass er die Mittelmeerunion zu einem Gegengewicht zu Amerika und Asien ausbauen möchte. Hier klingen nicht nur Chiracs Vorstellungen einer multipolaren Welt durch, hier sind kritische Fragen angebracht: Ist die Mittelmeerunion ein Instrument, mit dem Frankreich seine Sonderstellung in der EU zurückerlangen will? Ist sie ein Drohpfeil: Wenn ihr nicht tut, was wir wollen, ziehen wir uns auf die Mittelmeerunion zurück! Ist die neue Union, so sie funktioniert, der Beginn des Rückzugs Frankreichs aus der EU?
- Oder ist sie ein Instrument, Frankreichs Wirtschafts- und Ressourceninteressen der kommenden Jahre zu sichern? Sarkozy beabsichtigt, Algerien (als erstem Staat der Region) eine Zusammenarbeit im Bereich der zivilen Nutzung der Kernenergie anzubieten und zwar im Austausch mit einem Partnerschaftsabkommen, das Frankreich die gemeinsame Erschließung der algerischen Erdgasfelder sicherstellt.

Es ist zu hoffen, dass sich die soeben aufgeworfenen Fragen als überkritisch erweisen und andere Experten Recht behalten, die die Mittelmeerunion als ein Angebot Frankreichs ansehen, der Türkei eine Alternative zur Vollmitgliedschaft in der EU anzubieten.

3.4 Afrika

In jedem Fall steht die Mittelmeerunion in scharfem Kontrast zu den positiven Neuerungen, die der künftige Präsident Sarkozy mit Blick auf die französische Afrikapolitik angekündigt hat. Hier sind die größten Neuerungen seiner Außen- und Sicherheitspolitik zu erwarten:

- Nicolas Sarkozy will die in Afrika stationierten französischen Streitkräfte ausschließlich unter einem Mandat der Vereinten Nationen oder der Afrikanischen Union zum Einsatz bringen, ihre Präsenz auf ein Minimum begrenzen, sobald die AU in der Lage ist, selbstständig Frieden und Sicherheit in Afrika zu gewährleisten.
- Entwicklungshilfe dürfe nicht länger als Belohnung für schlechte Regierungsführung angesehen, Korruption nicht länger als unvermeidliches Übel hingenommen werden. Französische Entwicklungshilfegelder sollen künftig ausschließlich jenen Ländern zuteil werden, die die Regeln von Good Governance einhalten. Der über Jahrzehnte bestehende Fokus Frankreichs auf die Staaten des frankophonen (West-) Afrika solle zugunsten der gezielten Förderung reformfähiger Staaten aufgegeben werden. Die Nachsicht, die Paris allzu oft mit zweifelhaften Regierungschefs in den Ländern des frankophonen Afrika hatte, werde ebenfalls enden: Seine Außenpolitik, so hebt Nicolas Sarkozy mit Nachdruck hervor, bestehe nicht darin, Diktatoren im Amt zu halten, aus Scheu, Veränderungen einleiten zu müssen.

4 Schlussbetrachtungen

Meine Damen und Herren, erleben wir unter Präsident Sarkozy eine Abkehr vom Gaullismus in der französischen Außen- und Sicherheitspolitik? Und welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die deutsch-französische Zusammenarbeit in diesem Politikfeld?

Die vollmundige Ankündigung Nicolas Sarkozys, die Außen- und Sicherheitspolitik ähnlich grundlegend zu verändern, wie Präsident Charles de Gaulle

dies zwischen 1958 und 1969 getan hat, wird in zentralen Themenfeldern einen allenfalls geringen Niederschlag finden. Weder in Bezug auf die Ausgestaltung einer europäischen Integration in der Außen- und Sicherheitspolitik noch mit Blick auf die transatlantischen Beziehungen unterscheiden sich die Ausführungen des künftigen Staatspräsidenten substantiell von denen seiner Vorgänger. Der Gestaltungswille, den Sarkozy in seinen bisherigen außen- und sicherheitspolitischen Reden zum Ausdruck gebracht hat, lässt weder auf eine grundlegende Neudefinition der Rolle Frankreichs in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, noch auf eine undogmatische Haltung Frankreichs zu Fragen der Zusammenarbeit von NATO und EU schließen. Im Gegenteil: Hier vertritt der künftige französische Präsident altbekannte Positionen, hier hat auch er allzu oft zunächst die Durchsetzung französischer Kerninteressen im Blick. Dies lässt ihn weder als überzeugten „Europäer“ noch als „Atlantiker“ erscheinen.

Allein in der Afrikapolitik könnten sich in der Amtszeit Sarkozys grundlegende Änderungen zu vollziehen. Insgesamt gilt jedoch: Keine „übertriebenen“ Erwartungen an einen grundlegenden Richtungswandel der Außen- und Sicherheitspolitik Frankreichs hegen!

Gleichzeitig gilt es für deutschen Verantwortungs-träger, die Dialogkanäle, die sich auftun werden, wenn Nicolas Sarkozy seinen Wunsch nach Veränderungen im Inneren umsetzen kann, zu nutzen. Diese neuen Kanäle werden unsere Möglichkeiten, Frankreich von der Abkehr einiger traditioneller Positionen zu bewegen, über die Zeit erheblich steigern. Sie sollten genutzt werden, deutsch-französische Großprojekte anzustoßen. Insbesondere gemeinsame Initiativen im Bereich der Zusammenlegung militärischer Kernfähigkeiten werden die Zusammenarbeit unserer beiden Länder weiter festigen. Diese Projekte werden darüber hinaus der Stärkung Europas als außen- und sicherheitspolitischer Akteur, der in positiver Weise Einfluss auf die Ausgestaltung der internationalen Beziehungen nimmt, zuträglich sein.