

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Ronja Kempin

Frankreichs neuer Nato-Kurs

Sinneswandel, Pragmatismus,
Politik für Europa?

S 2
Februar 2009
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

Die Studie gibt ausschließ-
lich die persönliche Auf-
fassung der Autorin wieder

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2009

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 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Einleitung**
- 9 **Frankreichs schwieriges Verhältnis zur Nato und zu den USA**
- 9 De Gaulles Erbe
- 10 Annäherungen an die Nato unter François Mitterrand und Jacques Chirac
- 12 **Französischer »Sinneswandel« im Verhältnis zu den USA und zur Nato?**
- 12 Annäherung an die USA und die Nato
- 14 Veränderte Sicht auf die USA und die Nato?
- 16 **Ein pragmatischer Schritt?**
- 16 Annäherung Frankreichs an die militärische Nato-Integration
- 16 Zustimmung zur Nato von Seiten der Armee, der Rüstungsindustrie und der Verteidigungsexperten
- 19 Interessenkalkül und Stärkung der französischen Stellung in der Nato
- 20 **Politik für Europa?**
- 20 Langfristige Entwicklung der ESVP als Ziel
- 22 Zustimmung Washingtons als Vehikel für die ESVP
- 23 **Ergebnisse, Schlussfolgerungen und die Konsequenzen für Deutschland**
- 25 **Abkürzungen**

*Dr. Ronja Kempin ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der
Forschungsgruppe Sicherheitspolitik*

**Frankreichs neuer Nato-Kurs.
Sinneswandel, Pragmatismus, Politik für Europa?**

Seit dem Ende des Kalten Krieges stehen Frankreichs Regierungsvertreter vor einem Dilemma: Sie wollen, dass sich ihr Land stärker an den Aufgaben der Nato beteiligt, ohne dabei seine historisch bedingte Sonderstellung gegenüber dieser Organisation aufgeben zu müssen. Das »gaullistische Modell« der Zugehörigkeit zur Nato – Nicht-Integration und selektive Teilnahme in den Entscheidungsorganen des Bündnisses – hatte dem Land mehr als 40 Jahre zum Vorteil gereicht. Inzwischen aber sah man in dem selbstgewählten Verzicht auf eine Vollmitgliedschaft im Bündnis zunehmend einen Grund, warum Frankreich den von ihm angestrebten Aufbau einer autonomen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nicht voranzubringen vermochte. Der französische Präsident Nicolas Sarkozy hofft nun, dieses Problem durch die Rückführung seines Landes in die militärische Nato-Integration lösen zu können. Bereits wenige Wochen nach seiner Wahl machte er deutlich, dass er gewillt ist, die seit 1966 bestehende Distanz Frankreichs gegenüber den Militärstrukturen der Atlantischen Allianz aufzugeben.

Welche Motive bewegen Staatspräsident Sarkozy, von einem zentralen Merkmal der gaullistischen Außenpolitik abzurücken und einen tiefgreifenden Wandel der französischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu vollziehen? Bislang ist das Kalkül, das die französischen Regierungsverantwortlichen mit der Rückführung ihres Landes in die militärische Nato-Integration verbinden, nicht eindeutig zu identifizieren. Es zu ergründen ist jedoch insofern von besonderer Relevanz, als die Kenntnis der handlungsleitenden Erwägungen der Regierung in Paris Aufschluss geben wird über die künftige Nato-Politik Frankreichs.

Die Studie analysiert drei denkbare Intentionen, die den Plänen Sarkozys zugrunde liegen könnten. In einem ersten Schritt untersucht sie, inwieweit die angestrebte Kehrtwende des Präsidenten möglicherweise der Überzeugung geschuldet ist, derzeit biete sich eine günstige Gelegenheit, die transatlantischen Beziehungen – und insbesondere die zwischen Frankreich und den USA – auf ein neues Fundament zu stellen. Anschließend geht sie der Frage nach, ob die Normalisierung der französischen Nato-Politik Ergebnis eines rationalen Kosten-Nutzen-Kalküls sein könnte, um Frankreichs internationalen Geltungs-

anspruch auch in den militärischen Gremien der Nato zu untermauern. Im dritten Teil der Untersuchung schließlich wird geprüft, ob für Sarkozys Nato-Kurs unter Umständen europapolitische Überlegungen ausschlaggebend sind, die darauf abzielen, die ESVP langfristig unabhängiger und eigenständiger zu machen.

Wichtigstes Ergebnis der Studie ist, dass Sarkozys Pläne zum einen dem Ziel folgen, Frankreich eine größere Geltung in der Atlantischen Allianz zu verschaffen und den internationalen Handlungsspielraum des Landes zu vergrößern. Dies zeigt sich insbesondere in seinem Bemühen, exponierte Posten in den integrierten Kommandostrukturen mit Franzosen zu besetzen. Zum anderen dient die Normalisierung der Beziehungen Frankreichs zur Nato dem Zweck, die militärische Autonomie der ESVP allmählich deutlich zu erhöhen. Indem er versichert, Paris sei an einer komplementären Weiterentwicklung der Nato und der EU gelegen, erhofft sich Sarkozy die amerikanische Unterstützung für sein Vorhaben, die militärische Handlungsfähigkeit Europas zu verbessern. Im Elysée-Palast hat man erkannt, dass die Zustimmung Washingtons zu Frankreichs Konzept eines Europas der Verteidigung die *conditio sine qua non* der ESVP-Entwicklung ist. Das Einvernehmen der USA allein enthöbe Frankreich des Verdachts, die ESVP als Gegenmodell zur Nato voranbringen zu wollen, und ist die Voraussetzung dafür, dass vor allem diejenigen EU-Mitgliedstaaten, die in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik traditionell auf Seiten Washingtons stehen, ihre Vorbehalte gegen französische Initiativen in Sachen ESVP zurückzustellen. Dabei gibt es für eine fundamentale Neubewertung des Stellenwerts der Nato durch Frankreich keine Anzeichen. Und Sarkozys Verweis darauf, Frankreich sei Freund, Alliiertes, aber weiterhin den USA nicht untergeordnet, verdeutlicht zudem, dass auch im bilateralen Verhältnis des Landes zu Amerika keine grundlegende Kursänderung zu erwarten ist. Von einem umfassenden Wandel der transatlantischen Politik Frankreichs kann somit nicht die Rede sein.

Der Rückkehr des Landes in die militärische Integration des Bündnisses liegt somit das rationale Kalkül zu Grunde, Frankreichs internationalen Geltungs- und Gestaltungsanspruch aufrechterhalten und gleichzeitig die Entwicklung der ESVP vorantreiben zu können. Da dieses letztgenannte Ziel auch im deutschen Interesse liegt, hätte sich die Bundesrepublik von ihrem wichtigsten Partner in Europa keine bessere sicherheitspolitische Kurskorrektur wünschen können. Denn damit bietet sich auch für die Bundesregie-

rung die Gelegenheit, folgende sicherheits- und verteidigungspolitische Anliegen durchsetzen zu können:

Zunächst sollte die Regierung in Berlin die gemeinsame Ausrichtung des Nato-Gipfels 2009 in Baden-Baden, Kehl und Straßburg zum Anlass nehmen, ihren französischen Partner für deutsche Vorschläge zur Erneuerung der Nato zu gewinnen. Insbesondere bei der Frage der Erweiterung des Bündnisses und dessen funktionaler und geographischer Ausrichtung wäre es wünschenswert, dass Kanzleramt und Verteidigungsministerium auf die Erarbeitung einer gemeinsamen Position beider Länder drängen.

Zum zweiten sollte die Bundesregierung das Gewicht, über das Frankreich nach seiner Rückkehr in die integrierten Bündnisstrukturen verfügen wird, nutzen, um die bestehenden Kräfteverhältnisse in der Nato zugunsten beider Länder zu korrigieren. Weil die Mehrheit der neuen Mitgliedstaaten in der Regel gemeinsam mit Washington stimmt, verlieren die europäischen Gründungsmitglieder der Allianz zunehmend an politischem Einfluss. Diesem Trend kann Berlin allein im Verbund mit seinen französischen Partnern entgegenwirken.

Des Weiteren sollte die Bundesregierung die Bereitschaft Frankreichs, sich wieder voll in die Nato einzugliedern, dazu nutzen, um Paris von den Vorzügen einer konstruktiven Zusammenarbeit zwischen der Allianz und der EU zu überzeugen. Deutschland sollte sein Interesse durchsetzen, die Streitkräfteplanung zwischen den Staaten beider Organisationen transparenter zu gestalten und effizienter miteinander abzugleichen. Von einer französischen Mitarbeit in den integrierten Militärstrukturen der Nato könnte ein wesentlicher Impuls für entsprechende Reforminitiativen ausgehen, wäre damit doch der Verzicht Frankreichs verbunden, auf getrennten Planungsprozessen zu bestehen.

Schließlich sollte sowohl in den zuständigen Regierungsabteilungen als auch in den Gremien des Bundestags darüber nachgedacht werden, ob es zweckmäßig sein könnte, Frankreich – analog zur Vorbereitung der Sitzungen des Europäischen Rates – einen verstetigten Meinungsaustausch im Vorfeld von Nato-Gipfeln vorzuschlagen. Da die Regierung in Paris Posten in den integrierten Kommandostrukturen einfordern wird, die gegenwärtig von Deutschen besetzt werden, könnte dadurch der Einflussverlust, den Deutschland durch die Rückkehr Frankreichs in die militärische Nato-Integration erleiden würde, kompensiert werden.

Einleitung

In der bislang wichtigsten und ausführlichsten außenpolitischen Rede seiner Amtszeit überraschte Nicolas Sarkozy nicht nur die Botschafter seines Landes, an die seine Worte gerichtet waren. Vielmehr horchten alle Mitgliedstaaten der Atlantischen Allianz auf, als der Präsident am 27. August 2007 seinen Willen kundtat, Frankreich in die militärische Integration der Nordatlantischen Vertragsgemeinschaft (Nato) zurückzuführen und »die Nato und ihre Beziehung zu Frankreich« zu erneuern.¹ Damit rüttelte er kräftig an einem zentralen Fundament der gaullistischen Außen- und Sicherheitspolitik, denn die integrierte Kommandostruktur und die kollektive Verteidigungsplanung des Bündnisses hatte Paris 1966 unter der Führung Charles de Gaulles verlassen. Neben dem Bestreben, Frankreich wieder voll in die Nato-Strukturen einzugliedern, kündigte der neue Machtinhaber im Elysée-Palast an, mit einem weiteren Tabu der französischen Nato-Politik zu brechen: Nach seiner Auffassung stünden Fortschritte im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die Frankreich seit jeher anstrebe, nicht im Gegensatz zum Auftrag und zur Funktionsweise der Atlantischen Allianz. Für ihn, so Sarkozy, ergebe es keinen Sinn, die EU mit ihren sicherheitspolitischen Aspirationen in einem Konkurrenzverhältnis zur Nato zu sehen. Frankreich bedürfe beider Organisationen.²

Diese Äußerungen Sarkozys kamen überraschend, denn bislang hatte es keine Anzeichen dafür gegeben, dass eine Veränderung der französischen Haltung zur Nato auf der Agenda des Elysée-Palasts gestanden hätte. Im französischen Präsidentschaftswahlkampf hatte Sarkozy die Idee einer »Normalisierung« der französischen Position in der Nato ebenso wenig erwähnt wie seine sozialistische Gegenkandidatin Ségolène Royal. Zwei Gründe sprachen allerdings dagegen, in den Erklärungen Sarkozys eine Neubewertung der Nato durch Paris zu sehen. Zum einen hat sich Frankreich der Allianz in den vergangenen Jahren

ohnehin schon stark angenähert. So hat das Land zum Beispiel seine militärische Präsenz in der Nato erheblich ausgeweitet; es gehört heute zu den größten Truppenstellern innerhalb des Bündnisses. Auch hat Frankreich bereits Mitte der 1990er Jahre seinen Platz im Militärausschuss der Nato wieder eingenommen. Zum anderen steht die französische Öffentlichkeit einer Rückkehr des Landes in die militärische Integration der Allianz nach wie vor reserviert gegenüber. Sie hat nicht vergessen, dass Jacques Chirac vor dreizehn Jahren mit seinen Bemühungen, Frankreich in die integrierten Strukturen zurückzuführen, am Widerstand der Partner gescheitert ist, dem Land die Führung über das Südkommando der Nato in Neapel zu übertragen.³ Darüber hinaus betrachtet eine Mehrheit der Franzosen die Nato unverändert als ein amerikanisch dominiertes Militärbündnis, dem sich Frankreich nicht unterwerfen darf.

Welche Gründe veranlassen Sarkozy nun aber dazu, die Reintegration Frankreichs in die militärischen Strukturen der Nato als einen der wichtigsten Punkte seiner sicherheitspolitischen Agenda zu benennen? Weder die Äußerungen des Präsidenten noch relevante Regierungsdokumente geben einen eindeutigen Aufschluss über die Motive der gegenwärtigen Regierung. Drei Erklärungen drängen sich jedoch auf:

1. Eine Ursache für das Streben, Frankreich wieder als vollwertiges Mitglied in die Nato-Strukturen einzugliedern, ist die Überzeugung des Präsidenten, dass die gegenwärtige Phase günstig ist für eine grundsätzliche **Neugestaltung der transatlantischen Beziehungen** – insbesondere der zwischen Frankreich und den USA. Sarkozy unterscheidet sich von seinen Vorgängern nicht nur durch sein Bekenntnis, Frankreich bedürfe der Nato ebenso wie der Europäischen Union, wenn es seine Sicherheitsinteressen wahren wolle, sondern auch durch seine tiefe Verbundenheit gegenüber den USA. Aus diesen Überlegungen und Empfindungen heraus ist der französische Präsident bereit, mit der traditionellen Politik seines Landes zu brechen und sich

¹ Sarkozy wählte tatsächlich diese geradewegs etwas kühn wirkende Formulierung, vgl. Nicolas Sarkozy, *Discours du Président de la République. Conférence des Ambassadeurs*, Paris, 27.8.2007, <www.elysee.fr/download/?mode=press&filename=embassadeur-27-08-07.pdf>.

² Ebd.

³ Vgl. Frédéric Bozo, »Alliance Atlantique: La fin de l'exception française?«, in: *Fondation pour l'innovation politique, Document de travail*, Februar 2008, S. 3.

dabei auch über dessen gaullistisches Erbe hinwegzusetzen. Da dieses Erbe in der französischen Politik und Gesellschaft nach wie vor tief verwurzelt ist und er glaubt, es andernfalls nicht überwinden zu können, forciert Sarkozy seinen zentralistischen, auf seine Person zugeschnittenen Führungsstil.

2. Hinter Sarkozys Bemühungen um eine »Normalisierung« der französischen Nato-Politik steckt aber auch schlicht **Pragmatismus**. Der französische Präsident will auf diese Weise den internationalen Geltungsanspruch seines Landes auch in den militärischen Gremien der Nato untermauern. Es handelt sich um ein rationales Kosten-Nutzen-Kalkül, das insofern folgerichtig scheint, als Paris in den vergangenen Jahren ohnehin bereits eine nahezu vollständige Annäherung an das transatlantische Bündnis vollzogen hat. Diesen Prozess, so die Überlegung im Elysée-Palast, gilt es nun fortzusetzen und institutionell abzuschließen.
3. Schließlich hat Sarkozy eine weitergehende Annäherung Frankreichs an die Nato auch deshalb in Aussicht gestellt, um **Fortschritte im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik** zu erzielen. Die Weiterentwicklung der ESVP hatte der französische Präsident zu einem der vier Kernziele der EU-Ratspräsidentschaft seines Landes in der 2. Jahreshälfte 2008 erklärt. Bislang hat sich Frankreich schwergetan, seine EU-Partner von der Notwendigkeit jener eigenständigen europäischen Politik im Bereich der Sicherheit und Verteidigung zu überzeugen, wie sie Paris anstrebt. Grund ist Frankreichs ambivalente Haltung zur Atlantischen Allianz, die das Land dem Verdacht aussetzt, die ESVP als Gegenmodell zur Nato entwickeln zu wollen.

Eine detaillierte Analyse der Beweggründe für Sarkozys Initiative, sein Land in die militärische Nato-Integration zurückzuführen, ist notwendig, weil ein Politikwandel Frankreichs in Bezug auf die USA und die Nato nachhaltige Konsequenzen für die bundesdeutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik haben könnte, insbesondere dann, wenn Paris eine privilegierte Partnerschaft mit Washington zu Lasten Deutschlands anstreben sollte.

Um die Motive der Staatsführung in Paris systematisch zu ergründen, gliedert sich die Studie in vier analytische Schritte. In einem ersten Teil werden die Ursachen für Frankreichs schwieriges Verhältnis zu den USA und zur Nato dargelegt und in ihren Folgen für die französische Sicherheits- und Verteidigungspolitik beurteilt. Das nachfolgende Kapitel geht der

Frage nach, inwiefern sich Sarkozys Haltung zu den USA von derjenigen seiner Amtsvorgänger unterscheidet. In Anschluss daran werden die pragmatischen Überlegungen näher beleuchtet, die dem Interesse Frankreichs an einer Reintegration in die militärischen Nato-Strukturen zugrunde liegen. Hier wird es neben der schon unter Präsident Chirac eingeleiteten Annäherung des Landes an das Bündnis in erster Linie um die Stimmung in den Streitkräften und in der französischen Rüstungsindustrie sowie um die Aussagen des im Juni 2008 veröffentlichten Weißbuchs »Verteidigung und nationale Sicherheit«⁴ gehen. In einem vierten Schritt schließlich werden die europapolitischen Motive in den Blick genommen, die hinter Sarkozys Vorhaben stehen. In diesem Abschnitt der Untersuchung wird ergründet, ob und in welchem Maße Frankreichs Präsident die vollständige Wiedereingliederung seines Landes in die Nato an die Bedingung knüpft, dass in der ESVP greifbare Fortschritte erzielt werden. Letzteres war immerhin eines der Kernziele der französischen EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2008. Aufgabe des Schlusskapitels soll es sein, die Ergebnisse der Untersuchung im Hinblick auf ihre Konsequenzen für die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu bewerten.

⁴ Commission du Livre Blanc (Hg.), *Défense et Sécurité nationale. Le Livre Blanc*, Paris 2008.

Frankreichs schwieriges Verhältnis zur Nato und zu den USA

Frankreichs Haltung gegenüber der Nordatlantischen Vertragsgemeinschaft war seit deren Gründung 1949 von einem hohen Maß an Ambivalenz geprägt. Dass das Bündnis Westeuropa militärischen Schutz vor der Sowjetunion und (ab 1955) dem Warschauer Pakt gewährleistete, sah Paris durchaus als notwendig an. Auch war die Präsenz amerikanischer Truppen auf deutschem Boden für Frankreich eine wichtige Garantie für die Einbindung des Nachbarlands in die westliche Staatengemeinschaft.⁵ 1966 jedoch ordnete Präsident de Gaulle – nach langen Auseinandersetzungen mit den Bündnispartnern – den Rückzug der französischen Vertreter aus den militärischen Institutionen der Nato an. Frankreich verließ damit die sogenannten integrierten Kommandostrukturen der Allianz, blieb in deren politischen Organen aber vertreten.

De Gaulles Erbe

Grundlage dieser Entscheidung war das traditionelle Konzept der Unabhängigkeit des französischen Staates.⁶ De Gaulle machte dieses für Frankreich geradezu identitätsstiftende Leitmotiv zur Maxime seines sicherheitspolitischen Handelns, nachdem er 1958 mit dem Versuch gescheitert war, der Vorrangstellung der USA innerhalb der Nato durch die Bildung eines Dreier-Direktoriums, in dem neben dem transatlantischen

Verbündeten noch Großbritannien und eben Frankreich vertreten gewesen wären, entgegenzuwirken.

Deutlichster Beleg für Frankreichs Bestrebungen, eine unabhängige, aber nichtsdestoweniger schlagkräftige Verteidigungspolitik zu verfolgen, war neben dem Rückzug aus den integrierten Nato-Strukturen der Aufbau einer eigenen Nuklearstreitmacht (*force de frappe*). Paris war daran gelegen, eine privilegierte Position in einer multipolaren Sicherheitsordnung einzunehmen und »möglichst ohne Unabhängigkeitsverlust mit den Nachbarländern zu kooperieren und die Option für ein unabhängiges westeuropäisches Aktionszentrum offen zu halten.«⁷ Das Interesse Frankreichs am Aufbau eines handlungsstarken »Europas der Verteidigung« unter französischer Führung ist dementsprechend in Zusammenhang zu sehen mit der Ablehnung der amerikanischen Hegemonialansprüche, die nach Ansicht de Gaulles in der Atlantischen Allianz spürbar waren. Obgleich Frankreichs Regierungen immer wieder konzilient erklärt haben, der Ausbau einer unabhängigen ESVP sei auch für die Nato von Vorteil und erlaube die Aufgabenteilung zwischen beiden Organisationen, blieb die negative Grundeinstellung des Landes zur Dominanz der USA innerhalb des militärischen Bündnisses nie verborgen.⁸

Das »gaullistische Modell«, der Atlantischen Allianz zuzugehören und sich im Militärischen doch weitgehende Selbständigkeit zu bewahren, hat dem Land beinahe 25 Jahre lang zum Vorteil gereicht. Die starre weltpolitische Ordnung des Kalten Krieges erlaubte es den aufeinanderfolgenden Präsidenten der V. Republik, an dem Prinzip der Nicht-Integration und der selektiven Teilnahme des Landes in den Entscheidungsorganen der Nato stringent festzuhalten.⁹ Zwar ließ auch Frankreich in dieser Zeit keinen Zweifel an der kollektiven Verteidigungsfunktion des Bündnisses und

⁵ Vgl. Charles G. Cogan, *Oldest Allies, Guarded Friends. The United States and France Since 1940*, Westport, Conn., 1994, S. 75.

⁶ Seit der Französischen Revolution von 1789 gilt in Frankreich, dass Nation und Staat untrennbar miteinander verbunden sind: Während die Nation als Solidargemeinschaft der Bürger die Quelle staatlicher Legitimation bildet, ist der Staat angehalten, diese nach innen vor Spaltung und nach außen vor Fremdbestimmung zu schützen. Aus diesem symbiotischen Verhältnis von Staat und Nation leiten sich drei Kernelemente der französischen Außenpolitik ab: Unabhängigkeit (*indépendance*), Glaube an die Größe der französischen Nation (*grandeur*) und zivilisatorisches Sendungsbewusstsein (*mission civilisatrice*). Unter Präsident de Gaulle haben diese identitätstiftenden und miteinander verschränkten Eckpfeiler des außen- und sicherheitspolitischen Selbstverständnisses Frankreichs ihre bis heute fortwirkende Ausprägung erhalten, vgl. Axel Sauder, *Souveränität und Integration. Deutsche und französische Konzeptionen europäischer Sicherheit nach dem Ende des Kalten Krieges (1990–1993)*, Baden-Baden 1995, S. 304–318.

⁷ Peter Schmidt, »Frankreichs Ambitionen in der Sicherheitspolitik«, in: *Außenpolitik*, 44 (1993) 4, S. 335–343 (336).

⁸ Vgl. Lutz Holländer/Peter Schmidt, »Möglichkeiten der ESVP angesichts nationaler europäischer Politik«, in: Erich Reiter (Hg.), *Beiträge zur Entwicklung der ESVP – Teil 2*, Wien 2005, S. 19–27.

⁹ Vgl. Bozo, »Alliance Atlantique: La fin de l'exception française« [wie Fn. 3], S. 5.

erwies sich bei internationalen Krisen als verlässlicher (militärischer) Partner; doch achtete man in Paris in den Jahrzehnten nach de Gaulle argwöhnisch darauf, die Entscheidungssouveränität über ein militärisches Vorgehen nicht aus der Hand zu geben.¹⁰

Annäherungen an die Nato unter François Mitterrand und Jacques Chirac

Mit der sich abzeichnenden Beendigung der Ost-West-Blockkonfrontation glaubte Frankreich unter der Führung von Staatspräsident Mitterrand zunächst das Ende der Nato gekommen. Ende 1989 lancierte die sozialistische Regierung die Idee, Europa in eine »Konföderation« zu verwandeln. Der Auftrag der Nato sollte darauf begrenzt werden, Europa wirkungsvoll vor möglichen Angriffen von außen zu schützen. Die Krisenbewältigung auf dem europäischen Kontinent hingegen wäre fortan Aufgabe der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften (EG) gewesen.¹¹

Die Auflösung Jugoslawiens, die wenige Monate nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion einsetzte, trug indes entscheidend dazu bei, die Distanz, die Frankreich gegenüber der Nato wahrte, zu verringern. Paris musste eingestehen, dass sich seine Vorstellung der Allianz als eines »Auslaufmodells des Kalten Krieges« nicht bewahrheitet hatte. Während es den Mitgliedstaaten der EG nicht gelang, ihre politische Uneinigkeit zu überwinden und ihren diplomatischen Bemühungen durch den Einsatz militärischer Mittel Nachdruck zu verleihen, erwies sich die Nato in den Balkan-Konflikten durchaus als handlungsfähig. Diese Erkenntnis führte bereits zu Beginn der 1990er Jahre zu einer deutlichen Annäherung Frankreichs an die integrierten Militärstrukturen der Nato. Auf Drängen des damaligen Verteidigungsministers Pierre Joxe, der eine stärkere Beteiligung an den politisch-militärischen Beratungen der Allianz gefordert hatte, kehrte

Frankreich 1993 in den Militärausschuss¹², die oberste militärische Instanz des Bündnisses, zurück. An dessen Zusammenkünften nahmen die französischen Vertreter zunächst nur unregelmäßig teil, seit 1995 jedoch sind sie bei allen Sitzungen dieses Gremiums anwesend.¹³ Darüber hinaus beteiligte sich das Land auch an den militärischen Einsätzen des Bündnisses. So operierten französische Soldaten bereits im zweiten Golfkrieg unter dem Oberbefehl eines amerikanischen Generals; im Bosnien-Krieg unterstanden sie Nato-Kommando.¹⁴

Jacques Chirac, der im Mai 1995 zum Nachfolger Mitterrands gewählt wurde, setzte die Annäherung an das Bündnis konsequent fort. Unmittelbar nach Übernahme der Staatsgeschäfte zeigte sich Chirac zunächst sogar gewillt, Frankreichs Beziehungen zur Nato vollständig zu normalisieren. Allerdings knüpfte er die Rückkehr seines Landes in die militärische Integration des Bündnisses an die Bedingung, dass Frankreich die Verantwortung für das Regionalkommando Süd der Nato in Neapel übertragen würde.¹⁵ Diese Forderung war für Washington jedoch nicht zu erfüllen. Die USA verweigerten Frankreich das Kommando über die *Allied Forces Southern Europe*, weil dieses die sechste

¹² Der Militärausschuss berät die Nato-Mitgliedstaaten in allen Fragen der Verteidigung des Bündnisgebiets und bei der Planung und Durchführung der militärischen Operationen der Allianz. Er setzt sich aus Offizieren der Nato-Mitgliedstaaten zusammen, die als militärische Repräsentanten ihrer Nationen bei der Nato dienen und damit die Generalstabschefs ihrer Streitkräfte vertreten.

¹³ Nachdem Frankreich 1991 der Erweiterung der Nato um Staaten des aufgelösten Warschauer Paktes zugestimmt hatte, billigte es im Juni 1992 eine Resolution, die Allianz auch im Bereich humanitärer Interventionen sowie friedenssichernder und -erhaltender Operationen einzusetzen. Damit war verbrieft, dass das Bündnis künftig außerhalb seines Vertragsgebiets zum Einsatz kommen würde, vgl. Ronja Kempin, *France's Discourses on Nato since the Kosovo-War*, Kopenhagen: Copenhagen Peace Research Institute, 2001 (COPRI Working Paper 27/2001), <www.diis.dk/graphics/COPRI_publications/COPRI_publications/publications/workingpapers.htm>.

¹⁴ Frankreich beteiligte sich sowohl an den Operationen *Deny Flight* und *Deliberate Force* als auch an der Nato-geführten Mission IFOR (später dann KFOR), vgl. dazu Kai Burmester, »Atlantische Annäherung – Frankreichs Politik gegenüber der Nato und den USA«, in: Maull/Meimeth (Hg.), *Die verhinderte Großmacht* [wie Fn. 11], S. 99–112.

¹⁵ Vgl. Peter Schmidt, »Frankreichs neues Verhältnis zur Nato: Preisgabe oder Verwirklichung gaullistischer Prinzipien?«, in: Maull/Meimeth (Hg.), *Die verhinderte Großmacht* [wie Fn. 11], S. 113–128; Jean-Pierre Froehly »Frankreichs neue Nato-Politik«, in: *Österreichische Militärische Zeitschrift*, 36 (1998) 3, S. 261–274.

¹⁰ Vgl. Jean-Claude Casanova, »Alliance atlantique: en être ou pas?«, in: *Le Monde*, 22.5.2008.

¹¹ Vgl. Michael Meimeth/Christoph Neßhöver, »Die gesamt-europäische Dimension französischer Sicherheitspolitik. Mitterrands Konföderationsprojekt und Balladurs Stabilitätspakt«, in: Hanns W. Maull/Michael Meimeth (Hg.), *Die verhinderte Großmacht: Frankreichs Sicherheitspolitik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts*, Opladen 1997, S. 149–173.

Flotte der amerikanischen Marine im Nahen und Mittleren Osten befehligt.

Im Unterschied zu seinem Amtsvorgänger Mitterrand war Chirac nicht bereit, politisch auf die Nato zuzugehen. Vielmehr verordnete er den Vertretern seines Landes, in nahezu allen für die Zukunft des Bündnisses bedeutsamen Fragen eine bremsende, bisweilen gar ablehnende Haltung einzunehmen. Entsprechend wehrte sich die Regierung Chirac eisern dagegen, die regionalen und funktionalen Zuständigkeiten der Nato auszuweiten, und bestand darauf, das Bündnis auf seinen militärischen Verteidigungsauftrag festgelegt zu lassen; Krisenmanagement sei Aufgabe der EU und gehöre nicht zum Aufgaben-Portfolio der Nato. Dem Interesse der Allianz an globalen Partnerschaften stellte sich die konservative Regierung in Paris schließlich mit dem Argument entgegen, die Aufnahme neuer Mitglieder, insbesondere solcher aus dem asiatisch-pazifischen Raum, werde sich negativ auf den inneren Zusammenhalt des Bündnisses auswirken. Eine Erweiterung der Nato berge die Gefahr, dass diese in Krisen verwickelt werde, die fernab der strategischen Interessen ihrer Kernmitglieder liegen.

Mit dieser starren Haltung marginalisierte sich Frankreich unter der Regierung Chirac in der Debatte über die Zukunft des Bündnisses. Noch stärker litten die Durchsetzungsfähigkeit und Gestaltungskraft des Landes sowohl in Bezug auf die transatlantischen Beziehungen als auch auf Europa nach den harschen Auseinandersetzungen um ein militärisches Vorgehen gegen den irakischen Diktator Saddam Hussein.¹⁶

¹⁶ Vgl. dazu u.a. Charles G. Cogan, *French Negotiating Behavior. Dealing with la Grande Nation*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 2003.

Französischer »Sinneswandel« im Verhältnis zu den USA und zur Nato?

Kaum ein französischer Politiker hat sich in der Vergangenheit so positiv zu den USA und zur Nato geäußert wie Nicolas Sarkozy. Bereits im Präsidentschaftswahlkampf unterstrich der damalige Innenminister seine Bewunderung für die Vereinigten Staaten: Im September 2006 stattete er Präsident Bush einen Besuch ab, bei dem er sich öffentlich von der Irak-Politik Jacques Chiracs distanzierte.¹⁷ Wenige Tage später verwahrte er sich dagegen, dass es ein Vorwurf sei, »eine Affinität zur größten Demokratie der Welt«¹⁸ zu haben. Auch nach seiner Wahl zum Staatspräsidenten sparte Sarkozy nicht mit positiven Äußerungen in Bezug auf die Nato und deren wichtigstes Mitglied, die USA.¹⁹ Dies alles deutet darauf, dass das französische Staatsoberhaupt die im Zuge der Auseinandersetzungen über die richtige Irak-Politik entstandenen Friktionen zwischen Paris und Washington überwinden und Frankreichs Beziehungen sowohl zu den USA als auch zur Nato auf eine neue Grundlage stellen will.

Annäherung an die USA und die Nato

Rhetorisch grenzte sich die Regierung Sarkozy sehr bald von ihrer Vorgängerin ab. Mit Hervé Morin gab im September 2007 erstmals ein französischer Verteidigungsminister öffentlich zu, Frankreich, »nörgele und zögere zu oft« und vermittele »das Gefühl [...], die Nato daran hindern zu wollen, sich zu verändern«.²⁰

¹⁷ Vgl. dazu Glenn Kessler, »Visiting French Presidential Hopeful Lauds U.S. in Speech«, in: *Washington Post*, 13.9.2006; »Sarkozy von Bush empfangen – Ungewohntes Lob für die USA«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 14.9.2006.

¹⁸ Vgl. dazu Nicolas Sarkozy, *Bekanntnisse: Frankreich, Europa und die Welt im 21. Jahrhundert*, München: Bertelsmann, 2007, S. 258.

¹⁹ Vgl. dazu die mit großem Aufwand publizierten Interviews Nicolas Sarkozys mit den amerikanischen Zeitungen *New York Times* und *International Herald Tribune* vom 21.9.2007, <www.nytimes.com/2007/09/23/world/europe/24excerpts.html?ref=europe>, in denen Nicolas Sarkozy seinen »Stolz« bekundete, »ein Freund Amerikas zu sein«.

²⁰ Vgl. *Discours de M. Hervé Morin, Ministre de la Défense*, Toulouse, 11.9.2007, <www.defense.gouv.fr/ministre/prises_de_parole/discours/discours_de_m_herve_morin_ministre_de_la_defense_toulouse_le_11_septembre_2007>.

Staatspräsident Sarkozy wich von Frankreichs bisheriger Nato-Position allerdings nicht allein dadurch ab, dass er die Komplementarität von Nato und ESVP anerkannte. Auch seine Versicherung, Frankreich werde unter seiner Führung eine konstruktive Rolle bei der Erneuerung der Instrumente und der Handlungsfelder der Nato einnehmen und seine Beziehungen mit der Allianz weiterentwickeln, markiert einen Bruch mit früheren französischen Verlautbarungen zur Nato.²¹ Mit Blick auf die französisch-amerikanischen Beziehungen bekräftigte er zudem seinen Willen, den Freundschafts- und Allianzpakt zu erneuern, der Paris und Washington seit mehr als 200 Jahren verbinde.²²

Wie ernst es dem neuen Machtinhaber im Elysée-Palast ist, die bilateralen Beziehungen substantiell zu verbessern, hat Sarkozy in den vergangenen Monaten mehrfach unter Beweis gestellt. Im August 2007 entsandte er seinen Außenminister Bernard Kouchner nach Bagdad, wo dieser verkündete, Frankreich sei bereit, eine größere Verantwortung bei den Bemühungen um den Wiederaufbau des Landes zu übernehmen.²³ Einer Revision wurde auch die Haltung Frankreichs zum iranischen Nuklearprogramm unterzogen. Im Unterschied zu seinem Amtsvorgänger Chirac pflegt Sarkozy gegenüber den Machthabern in Teheran eine deutliche Sprache. Deren Streben nach Nuklearwaffen sei »inakzeptabel«, es müsse durch verschärfte Wirtschaftssanktionen unterbunden werden, die auch außerhalb des Rahmens des UN-Sicherheitsrats zu beschließen seien, solange solche Maßnahmen dort durch das Veto Russlands und Chinas blockiert würden.²⁴ Die Entschlossenheit Frankreichs, gegebenenfalls auch militärisch gegen das iranische Nuklearprogramm vorzugehen, stellte die neue Regie-

ministre_de_la_defense_toulouse_le_11_septembre_2007>.

²¹ Diese Zusage machte Sarkozy im November 2007 vor Mitgliedern des amerikanischen Kongresses, *Discours de Monsieur Nicolas Sarkozy, Président de la République Française devant la Congrès des Etats-Unis d'Amérique*, Washington, D.C., 7.11.2007, <www.elysee.fr/download/index.php?mode=edito&id=23>.

²² Ebd.

²³ Vgl. Philip Gordon, »The Hyperpresident«, in: *The American Interest*, November/Dezember 2007, S. 1–5.

²⁴ Ebd.

zung Anfang 2008 unter Beweis. Mitte Januar unterzeichnete Staatspräsident Sarkozy ein Kooperationsabkommen mit den Vereinigten Arabischen Emiraten über einen ständigen militärischen Stützpunkt Frankreichs im Persischen Golf. Die Entscheidung, nach mehr als 50 Jahren einen Militärstützpunkt neu einzurichten, begründete er mit dem Anspruch des Landes, zu Frieden und Stabilität in der Golfregion beizutragen.²⁵ Im Falle einer militärischen Eskalation mit Iran könnte Frankreich mit seinen etwa 500 in Abu Dhabi stationierten Soldaten den USA unmittelbar zur Seite stehen.

Schließlich gab Sarkozy auch die militärische Zurückhaltung Frankreichs in Afghanistan auf. Unmittelbar vor dem Nato-Gipfel in Bukarest erhöhte er im April 2008 die Beteiligung seines Landes an dem Natogeführten ISAF-Einsatz um 700 auf 2785 Soldaten.²⁶ Zuvor hatte der Präsident bereits mehrfach betont, französische Truppen blieben so lange in Afghanistan engagiert wie nötig: In dem Land am Hindukusch stehe die Zukunft der westlichen Grundwerte auf dem Spiel, für deren Bewahrung die Atlantische Allianz seit jeher eintrete. Die USA könnten sich im Kampf gegen den Terrorismus auf Frankreich verlassen. Der Terrorismus werde nicht siegen, bekundete Sarkozy; die demokratische Welt habe nicht das Recht, schwach zu sein. Ihr Scheitern sei daher keine politische Option.²⁷

An der Entscheidung, die militärische Präsenz in der für die Zukunft der Nato bedeutenden Afghanistan-Mission auszuweiten, zeigt sich auch die Entschlossenheit der Regierung in Paris, Frankreich in die militärische Integration der Nato zurückzuführen. Diese Entscheidung war und ist innenpolitisch keineswegs unumstritten. Im Vorfeld des Bukarester Nato-Gipfels löste Sarkozys Annäherungskurs an das atlantische Bündnis in Frankreich lautstarke Protest aus.²⁸ Weite Teile der politischen Opposition wie auch der

Gesellschaft wollen den Status quo in den Beziehungen Frankreichs zur Allianz auf keinen Fall verändert sehen. Es sind vor allem drei Argumente, die sie gegen Sarkozys Pläne ins Feld führen: Das gewichtigste unter ihnen ist der nach Ansicht der Kritiker drohende Geltingsverlust des Landes in den internationalen Beziehungen. Frankreich werde gemeinhin als ein Akteur wahrgenommen, der über eine autonome Außen- und Militärpolitik verfügt und in der westlichen Gemeinschaft eine andere Botschaft als die USA vertritt. Dieses Bild sei nicht zuletzt der Tatsache geschuldet, dass Paris eben *nicht* in die Nato-Strukturen integriert ist. Darüber hinaus wird argumentiert, dass das politische Gewicht des Landes in der Allianz allein dann werde zunehmen können, wenn Washington und die europäischen Nato-Staaten dem zustimmen. Die Frage, wie viel Einfluss die Partner Frankreich gewähren werden, sei in erster Linie eine politische. Entsprechend könne sie nicht institutionell, das heißt durch eine Rückkehr in die militärische Nato-Integration gelöst werden. Schließlich rechnen die Kritiker ihrer Regierung die Kosten vor, mit denen eine vollständige Wiedereingliederung in das Bündnis verbunden wäre. Neben den Geldern für die Entsendung von zusätzlichem Personal in die militärischen Organe der Allianz entstünden Frankreich insbesondere durch die Beteiligung am Haushalt des Bündnisses erhebliche finanzielle Mehrbelastungen.²⁹

Doch offenbar lässt sich der Präsident von diesen Einwänden nicht beirren. Sarkozy geht bei der Verwirklichung seines Vorhabens zielsicher und wenig rücksichtsvoll vor und schreckt auch nicht davor zurück, seine persönlichen Kontakte zu einflussreichen Medienvertretern zu nutzen und mitunter zu instrumentalisieren, um seinen politischen Willen durchzusetzen. Sein unbekümmerter Umgang mit den Medien hat ihm bereits den Spitznamen »Omnipräsi-

²⁵ Vgl. dazu Michaela Wiegel, »Eine kleine geopolitische Revolution«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17.1.2008.

²⁶ Vgl. *Intervention de M. le Président de la République, Sommet de l'OTAN*, Bukarest, 3.4.2008, <www.elysee.fr/download/?mode=press&filename=03.04_Discours_sommet.pdf>.

²⁷ Vgl. *Discours de Monsieur Nicolas Sarkozy, Président de la République Française devant la Congrès des Etats-Unis d'Amérique* [wie Fn. 21].

²⁸ Vgl. die Parlamentsdebatte vom 1.4.2008 zur Rolle Frankreichs in der Nato: *Assemblée Nationale, »Session Ordinaire de 2007–2008, 126e Séance, Compte Rendu Intégral, 2e séance du mardi 1er avril 2008, Déclaration du Gouvernement sur la situation en Afghanistan et débat sur cette déclaration*«, in: *Journal Officiel de la République Française*, 2 (2008) 18, A.N. (C.R.), S. 1053–1068.

²⁹ Vgl. zu dieser Kritik insbesondere den Bericht des ehemaligen französischen Außenministers Hubert Védrine, *Rapport pour le Président de la République sur la France et la mondialisation*, Paris, 4.9.2007, S. 37–43, <www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais/salle_de_presse/2007/septembre/rapport_sur_la_france_et_la_mondialisation_par_m_hubert_vedrine.79348.html>, und den Bericht des französischen Senats zur Zukunft der Nato, Jean-François Poncet/Jean-Guy Branger/André Rouvière, *Rapport d'information Nr. 405, fait au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur »Les enjeux de l'évolution de l'OTAN*«, Sénat, Session extraordinaire de 2006–2007, <<http://senat.fr/rap/r06-405/r06-405.html>>.

dent«³⁰ eingetragen. Mit seiner schon im Wahlkampf erkennbaren Tendenz zum öffentlichkeitswirksamen Auftreten und seiner geringen Scheu gegenüber dem Boulevardjournalismus hat Sarkozy einen neuen Politikstil geprägt, einen Stil, der – wie schon heute zu erkennen ist – das politische System Frankreichs in starkem Maße polarisiert und personalisiert hat.³¹ Seine Art zu führen hat darüber hinaus wesentlich zur Schwächung der ohnehin gespaltenen politischen Opposition in Frankreich beigetragen, die sich immer weniger Gehör zu verschaffen vermag. Im Zuge einer sogenannten »Politik der Öffnung« berief Sarkozy führende Mitglieder des Parti Socialiste in sein Kabinett. Damit gelang es ihm, harte Trennlinien zwischen »links« und »rechts« zu verwischen. Resultat all dieser Strategien ist, dass es derzeit weder in den Medien noch in der Opposition Kräfte gibt, die in der Lage wären, eine alternative Politik zu derjenigen des Präsidenten zu formulieren.³²

Eine weitere, im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik besonders evidente Folge des von Sarkozy etablierten Führungsstils ist eine weitgehende Zentralisierung der politischen Gestaltungs- und Entscheidungsprozesse im Elysée-Palast. Es ist das erkennbare Interesse Sarkozys, die sicherheitspolitische Richtlinienkompetenz (*domaine réservé*), die ihm sein Präsidentenamt ohnehin bereits verleiht, noch zu erweitern. Bezeichnend ist dabei vor allem, dass weder Verteidigungsminister Hervé Morin noch Außenminister Bernard Kouchner zum Zeitpunkt ihrer Ernennung zum engeren Kreis des Präsidenten gehörten. Dass beide Minister heute bei der Ausübung ihrer Ämter im Wesentlichen von unbeständigen, mitunter willkürlich anmutenden Zuständigkeitsverteilungen durch den Präsidenten abhängig sind, zeigt sich in vielen Bereichen. So wurde etwa das neue Weißbuch »Verteidigung und Nationale Sicherheit« nicht vom Verteidigungsministerium, sondern von einer vom Präsidenten einberufenen Kommission erarbeitet und

³⁰ Daniela Schwarzer, »Der »Omnipräsident«. Sarkozys dynamische Amtsführung macht Frankreichs Presse (fast) sprachlos«, in: *Internationale Politik*, 62 (2007) 10, S. 130–134; Gordon, »The Hyperpresident« [wie Fn. 23]; außerdem Ronja Kempin, »Sarkomania. Glamour und Kalkül«, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, (2008) 2, S. 16–19.

³¹ Vgl. Nick Hewlett, »Nicolas Sarkozy and the Legacy of Bonapartism. The French Presidential and Parliamentary Elections of 2007«, in: *Modern and Contemporary France*, 15 (2007) 4, S. 405–422.

³² Vgl. hierzu Wiegel, »Eine kleine französische Revolution« [wie Fn. 25].

von Sarkozy selbst vorgestellt.³³ Ähnliches ließ sich beim Prestigeprojekt der »Union für das Mittelmeer« beobachten, das unter der Ägide des Präsidenten, nicht des Außenministers initiiert wurde.³⁴

Veränderte Sicht auf die USA und die Nato?

Die Änderungen in der Rhetorik und im Umgang der französischen Verantwortlichen mit der Nato und den USA sind nicht zu übersehen. Daraus aber auf einen Politikwandel der Regierung Sarkozy zu schließen, greift indes zu kurz. Gewichtige Indizien sprechen gegen eine fundamentale Neuausrichtung der Beziehungen Frankreichs zur Allianz wie zu Washington.

Mit Blick auf das Verhältnis zu den USA muss konstatiert werden, dass Sarkozys Politik keineswegs von dem Wunsch geleitet ist, den Auffassungen der amerikanischen Regierung in allen außen- und sicherheitspolitischen Belangen Rechnung zu tragen.³⁵ Auch dem derzeitigen Präsidenten ist vielmehr daran gelegen, die Handlungsfähigkeit und Unabhängigkeit Frankreichs aufrechtzuerhalten und permanent unter Beweis zu stellen – so etwa, als er im zweiten Halbjahr 2007 im Alleingang versuchte, die Libanon-Krise friedlich beizulegen. Sarkozy übertrat dabei Amerikas außenpolitische »rote Linie«, als er im Zuge seiner Bemühungen den direkten Kontakt mit Syriens Präsident Assad suchte, während sein Außenminister mit der radikalislamischen Hamas verhandelte, die Washington als terroristische Vereinigung einstuft. Darüber hinaus teilt Sarkozy mit seinen Vorgängern die Auffassung, dass Frankreichs internationale Aufgabe darin besteht, geopolitische Differenzen zu über-

³³ Sarkozy berief verschiedene politische Meinungs- und Interessenvertreter in die Kommission, die mit der Ausarbeitung des Weißbuchs beauftragt war. Dadurch verschaffte er sich – so lässt sich zumindest vermuten – eine solidere innenpolitische Legitimationsbasis für seine »neue« Sicherheits- und Verteidigungspolitik, siehe dazu *Allocution de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, à l'occasion de l'installation de la commission chargée d'élaborer un nouveau Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale*, Paris, 23.8.2007, <www.elysee.fr/elysee/elysee/francais/interventions/2007/aout/allocution_a_l_occasion_de_l_installation_de_la_commission_du_livre_blanc_sur_la_defense_et_la_securite_nationale.79262.html>.

³⁴ Vgl. Dorothee Schmid, *Die Mittelmeerunion – ein neuer französischer Motor für die europäische Mittelmeer-Politik?*, Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Januar 2008 (DGAP-Analyse Frankreich 1), S. 3–13 (6).

³⁵ Vgl. auch die beiden Interviews Nicolas Sarkozys mit den amerikanischen Zeitungen *New York Times* und *International Herald Tribune* vom 21.9.2007 [wie Fn. 19].

winden. Unabhängig von den Ansichten seiner westlichen Verbündeten beharrt der französische Präsident darauf, politische und wirtschaftliche Beziehungen mit allen Staaten zu unterhalten, die »verantwortungsbewusst« handeln und sich zur Einhaltung internationaler Normen verpflichtet haben. Machthaber, die sich für die Zusammenarbeit mit dem Westen entschieden haben, müssten politisch belohnt werden. Dieser Überzeugung entsprechend verschafft er den Regierungen solcher Länder Zugang zu ziviler Nukleartechnik und verkauft ihnen westliche Hochtechnologie, ohne dabei der Frage Aufmerksamkeit zu schenken, ob, wie im Fall arabischer Staaten, es sich um demokratische Systeme handelt.³⁶

Von einer Neuausrichtung der französisch-amerikanischen Beziehungen kann auch deshalb nicht gesprochen werden, weil Frankreichs Präsident in seinen Statements regelmäßig in gaullistisch-mitterrandischer Tradition darauf beharrt, dass Frankreich zwar ein »Freund [und] Alliiertes, aber kein Untergebener«³⁷ der USA sei. In sehr expliziter Weise hat Sarkozy diese Haltung zuletzt vor den Mitgliedern des amerikanischen Kongresses auf den Punkt gebracht, indem er sagte, er wolle der Freund Amerikas sein, sein Verbündeter, sein Partner, und dieser Aussage wieder hinzufügte: »Aber ich möchte ein aufrichtiger Freund sein, ein unabhängiger Verbündeter und ein freier Partner.«³⁸

Auch was die Nato betrifft, hat sich die gegenwärtige Führung in Paris von der alten Sicht auf die Allianz nicht wirklich abgekehrt. Im Gegenteil, sie vertritt bei so gut wie allen aktuellen Problemen, die im Bündnis diskutiert werden, Ideen, die sich kaum von denen ihrer Vorgänger unterscheiden:

- ▶ Der Erweiterung der Nato steht die Regierung Sarkozy ebenso kritisch gegenüber wie ihre Vorgänger.
- ▶ Gegenüber dem Konzept einer globalen Nato – eines Bündnisses also, dass sowohl geographisch als auch funktional seinen vertraglich festgelegten Handlungsrahmen erweitert – hält Sarkozy an der

Mahnung Chiracs fest, dass ein solches Projekt das Risiko einer Auflösung der Ziele und Mittel der Allianz in sich berge.

- ▶ In der Debatte über die Aufgaben der Atlantischen Allianz spricht sich Paris weiterhin gegen die Übernahme von Missionen mit zivilem Charakter aus und plädiert dafür, die funktionalen Zuständigkeiten der Nato nicht auszubauen. Schon im Präsidentschaftswahlkampf hatte Sarkozy seinen Anhängern zugesichert, er werde darauf achten, dass sich die Nato nicht in eine Organisation verwandele, die »humanitäre, militärische und polizeiliche Aufgaben« übernimmt: »Die Nato darf sich nicht über die UNO stellen.«³⁹ Der wichtigste Auftrag der Allianz sei der der kollektiven Verteidigung. In anderen Einsatzspektren habe die Nato keine eigenständige Rolle zu spielen.⁴⁰
- ▶ Auch im Hinblick auf das Thema der Verteilung von Verantwortlichkeiten zwischen Amerikanern und Europäern lassen sich in Paris keine Anzeichen für einen Paradigmenwechsel erkennen. Wie seine Amtsvorgänger betont auch Sarkozy, dass die EU heute ein handlungsfähiger internationaler Akteur sei. Bei der Durchführung ziviler Missionen sei sie privilegierter Partner der Nato. Darüber hinaus habe die Union ihre Bereitschaft deutlich gezeigt, mehr Einsätze und auch mehr Risiken zu übernehmen als in der Vergangenheit.⁴¹

Diese Aussagen machen deutlich, dass Sarkozys Bestreben, sein Land in die militärische Nato-Integration zurückzuführen, nicht von einer grundlegenden Revision der Positionen Frankreichs gegenüber den USA und der Allianz begleitet ist. Ein fundamentaler »Sinneswandel« scheidet somit als Erklärung für eine mögliche Reintegration Frankreichs in die Militärstrukturen des transatlantischen Bündnisses aus.

³⁶ Vgl. Justin Vaisse, »A Gaullist by Any Other Name«, in: *Survival*, 50 (Juni/Juli 2008) 3, S. 5–10.

³⁷ In seinem Buch *Les Mondes de François Mitterrand* überschrieb Hubert Védrine das Kapitel zu den französisch-amerikanischen Beziehungen mit »Ami, allié, pas aligné« und prägte diesen Ausspruch damit maßgeblich, Hubert Védrine, *Les mondes de François Mitterrand, A l'Élysée 1981–1995*, Paris 1996, S. 131–191.

³⁸ *Discours de Monsieur Nicolas Sarkozy, Président de la République Française devant la Congrés des Etats-Unis d'Amérique* [wie Fn. 21].

³⁹ Vgl. *Discours de Nicolas Sarkozy, Président de l'Union pour un Mouvement Populaire, Journée UMP de la Défense*, Paris, 7.3.2007, S. 8, <www.sarkozy.fr/download/?mode=press&filename=7mars2007_DiscoursNS_JourneeUMPDefense.pdf>.

⁴⁰ Vgl. Commission du Livre Blanc (Hg.), *Défense et Sécurité nationale* [wie Fn. 4], S. 107.

⁴¹ Vgl. Sarkozy, *Discours du Président de la République. Conférence des Ambassadeurs* [wie Fn. 1].

Ein pragmatischer Schritt?

Die These, Staatspräsident Sarkozys Interesse an einer Normalisierung der französischen Nato-Politik sei das Ergebnis eines pragmatischen Kalküls, gründet auf zwei Beobachtungen: derjenigen, dass Frankreich seine Annäherung an die militärische Integration der Allianz in den vergangenen Jahren kontinuierlich vorangetrieben hat, und der, dass sich sowohl in der Armee als auch in der Rüstungsindustrie des Landes nunmehr mehrheitlich eine proatlantische Stimmung breitgemacht hat.

Annäherung Frankreichs an die militärische Nato-Integration

Ihr Land wieder vollständig in den militärischen Entscheidungsorganen der Nato präsent zu machen, bedeutet für die Regierung Sarkozy – vereinfacht dargestellt – kaum mehr, als politisch zu vollziehen, was seit Jahren gängige Nato-Praxis Frankreichs ist: die Beteiligung an den militärischen Abläufen des Bündnisses. Während der 12-jährigen Amtszeit von Jacques Chirac (1995–2007) hat sich Paris in mehreren Schritten nahezu komplett wieder in die Strukturen des Bündnisses eingegliedert:

- ▶ 1995 entsandte Frankreich Vertreter in die relevanten militärischen Entscheidungsgremien der Nato außerhalb der Kommandostrukturen, in den Militärausschuss und den Internationalen Militärstab.
- ▶ Zwischen 1995 und 2007 beteiligte sich Frankreich, das mittlerweile zu den größten Truppenstellern der Nato gehört,⁴² an allen militärischen Operationen der Allianz. Darüber hinaus willigte Paris ein, 11 Prozent des Militärhaushalts der Nato zu finanzieren.
- ▶ In der Folge des Nato-Gipfels von Prag im Jahr 2002 brachte Jacques Chirac die französischen Streitkräfte in die *Nato Response Force* (NRF) ein.

⁴² Derzeit ist Frankreich mit etwa 2300 Soldaten an der KFOR-Mission beteiligt (Stand 4.2.2008, <www.nato.int/kfor/struktur/nations/placemap/kfor_placemap.pdf>); 2785 französische Soldatinnen und Soldaten beteiligen sich an der Nato-Mission ISAF in Afghanistan (Stand 1.12.2008, <www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/isaf_placemat_081201.pdf>).

- ▶ Von Anfang an unterstützte Paris das 2004 im amerikanischen Norfolk neu eingerichtete Kommando *Allied Command Transformation* (ACT).⁴³
- ▶ Schließlich entschloss sich die Regierung Chirac 2004 dazu, erstmals seit 1966 wieder eine Hundertschaft militärischen Personals in die integrierten Kommandostrukturen nach Mons/Belgien und Norfolk/USA zu entsenden.⁴⁴

Zustimmung zur Nato von Seiten der Armee, der Rüstungsindustrie und der Verteidigungsexperten

Die Forderung, diesen Annäherungsprozess formell abzuschließen und Frankreichs Gewicht in der Nato zu erhöhen, kommt insbesondere aus dem Militär und der Rüstungsindustrie, aber auch von Mitgliedern jener Kommission, die das neue Weißbuch »Verteidigung und nationale Sicherheit« erarbeitet haben.

Ältester Befürworter einer deutlich stärkeren Präsenz Frankreichs in den integrierten Stäben und Strukturen der Nato ist zweifellos das französische Militär, insbesondere die Luftwaffe und Marine. Drei Gründe werden dort zugunsten einer Normalisierung der Stellung Frankreichs in der Allianz geltend gemacht: Zum einen verweisen Vertreter der beiden genannten Teilstreitkräfte darauf, dass eine für die Beteiligung des Landes an den Einsätzen des Bündnisses erforderliche Interoperabilität zwischen den eigenen und den alliierten Streitkräften sehr viel ein-

⁴³ Das ACT ist eines der beiden strategischen Hauptquartiere der Nato. Es wurde auf der Grundlage der Beschlüsse des Prager Nato-Gipfels vom November 2002 mit der Aufgabe eingerichtet, die Transformation des Bündnisses vorzubereiten und zu begleiten.

⁴⁴ Die Entsendung französischen Personals in die integrierten Kommandostrukturen wurde am 18. März 2004 durch die Vereinbarung »*Flag to posts*« geregelt, die der französische Generalstabschef und der SACEUR unterzeichnet haben. Darin ist festgeschrieben, dass Frankreich 110 Posten in den integrierten Strukturen besetzen kann. Laut aktueller Angaben sind gegenwärtig 107 Franzosen in den Nato-Strukturen tätig: 34 im ACT in Norfolk und 73 im *Allied Command Operations* (ACO), siehe Poncet/Branger/Rouvière, *Rapport d'information* Nr. 405 [wie Fn. 29], S. 56–61.

facher erzielt werden könne, wenn Frankreich in die integrierten Nato-Strukturen zurückkehrte. Zum zweiten geben sie zu bedenken, dass den Staaten Europas die Durchführung einer groß angelegten, militärisch intensiven Operation auf absehbare Zeit ausschließlich im Rahmen der Nato möglich sein werde. Mit Nachdruck fordern sie die politischen Entscheidungsträger ihres Landes deshalb anzuerkennen, dass die Europäische Union bis heute weder über ein funktionierendes Truppenstellungsverfahren verfügt noch die militärischen Planziele des *Helsinki Headline Goals* erreicht hat, die vorsehen, die militärischen Einsatzfähigkeiten europäischer Streitkräfte zu beschleunigen und zu flexibilisieren.⁴⁵ Schließlich plädieren Vertreter der Luftwaffe und der Marine für eine Rückkehr ihres Landes in die integrierten Nato-Strukturen, weil sie sich von diesem Schritt Kosteneinsparungen versprechen, etwa im Bereich der Ausbildung und Zertifizierung militärischer Kräfte, die sowohl der Nato als auch der EU zur Verfügung gestellt werden.⁴⁶

Trüge Nicolas Sarkozy dem Wunsch des französischen Militärs Rechnung und führte Frankreich in die militärische Integration der Nato zurück, würde er damit ein nicht ganz unerhebliches Zeichen des Entgegenkommens gegenüber den Streitkräften seines Landes setzen. Denn diese sehen sich in Zukunft mit bedeutenden Einschnitten konfrontiert: Zum einen kündigt sich mit dem im Juni 2008 veröffentlichten Weißbuch *Défense et Sécurité nationale* eine umfassende institutionelle, militärische und politische Veränderung der nationalen Sicherheits- und Verteidigungspolitik an.⁴⁷ Zum anderen ließ Sarkozy mit der Präsentation der *Carte militaire* einen Monat später die größte Umstrukturierung der französischen Streitkräfte seit

der Entscheidung zu ihrer Umwandlung in eine Berufsarmee im Jahr 1996 festschreiben. Vorgesehen ist dabei unter anderem die Verringerung der Truppenstärke von derzeit 271 000 auf 225 000 Soldaten sowie die Schließung von 83 Militärstandorten.⁴⁸ Durch die ausschließliche Ausrichtung der Streitkräfte auf Interventionen in entfernten Krisenregionen verabschiedet sich die Regierung in diesen beiden Dokumenten vom Konzept der Territorialverteidigung. Wenn Sarkozy das angeschlagene Tempo durchhält, kann es ihm durchaus gelingen, den in den 1990er Jahren begonnenen Transformationsprozess der französischen Verteidigungspolitik bald abzuschließen. Der Präsident plant, die finanziellen Einsparungen, die er durch die Verschlingung der militärischen Kräfte erzielen wird, in die laufenden Rüstungsprojekte fließen zu lassen und die investiven Verteidigungsausgaben von derzeit 15,2 auf 18 Milliarden Euro anzuheben.

Die damit verbundene Aussicht auf eine absehbare Verbesserung ihrer Ausstattung veranlasste herausgestellte militärische Vertreter dazu, den beschlossenen Truppenreduzierungen zuzustimmen. Ungetrüb ist die Stimmung innerhalb der französischen Armee gleichwohl nicht: Die durch die Verringerung des Personals und die Schließung von Standorten eingesparten Mittel, die zur Verbesserung der Ausstattung verwendet werden sollen, reichen nicht aus, um vollkommen neue Rüstungsprogramme auf den Weg zu bringen. Das französische Verteidigungsministerium wird in den kommenden Jahren im Gegenteil gezwungen sein, die Ausgaben für Rüstung noch weiter zu kürzen. Die Marine und die Luftwaffe des Landes werden davon in besonderem Maße betroffen sein. Einschnitte wird es zum Beispiel beim geplanten Kampfflugzeug Rafale geben, das beide Teilstreitkräfte nutzen sollen. Das Ministerium wird lediglich 200 Maschinen des Typs beschaffen, nicht, wie ursprünglich beabsichtigt, 300. Die Marine muss darüber hinaus weiter auf einen zweiten Flugzeugträger warten. Die Entscheidung über den Bau eines Schwesterschiffs der *Charles de Gaulle* wurde auf das Ende der ersten Amtszeit Sarkozys im Jahr 2012 vertagt.⁴⁹ Mit der vorgesehenen Einrichtung eines »Rates für Verteidigung und nationale Sicherheit« im Elysée-Palast wird das französische Militär schließlich erheblich an Einfluss auf den Präsidenten

⁴⁵ Vgl. Dominique David, *Überfällig oder unnötig? Anmerkungen zur Annäherung Frankreichs an die NATO*, Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, März 2008 (DGAP-Analyse Frankreich 2).

⁴⁶ Im französischen Heer laufen die Positionen in der Frage, ob Frankreich vollständig in die militärische Nato-Integration zurückkehren soll, deutlich stärker auseinander. Während die Führungsschicht des Heeres – vermutlich aus einer dieser Teilstreitkraft eigenen Skepsis gegenüber den USA heraus – mehrheitlich gegen eine Normalisierung der Beziehungen ihres Landes mit der Allianz eingestellt ist, stehen jüngere Heeresvertreter diesem Schritt – insbesondere wohl auch wegen der damit verbundenen Erweiterung ihrer persönlichen Karrierechancen offen gegenüber.

⁴⁷ Vgl. Ronja Kempin, *Modernisierung der französischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Das Weißbuch »Verteidigung und nationale Sicherheit« und seine Umsetzung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2008 (SWP-Aktuell 68/08).

⁴⁸ Danach soll das Heer 131 000, die Luftwaffe 50 000 und die Marine 44 000 Mann stark sein. Die Truppenstärke der operativen Landstreitkräfte soll sich auf 88 000 Mann belaufen, ebd., S. 2f.

⁴⁹ Vgl. ebd.

verlieren.⁵⁰ Schenkt man Informationen des französischen Verteidigungsministeriums Glauben, wird dieses Gremium dem im Elysée-Palast angesiedelten *Etat-Major Particulier*, dem bisher höchsten Beratungsorgan des Präsidenten in sicherheitspolitischen Fragen, übergeordnet.

Vor diesem Hintergrund erscheint die These durchaus plausibel, Sarkozy wolle sein Land auch deshalb wieder vollständig in die Nato integrieren, um den militärischen Vertretern seines Landes entgegenzukommen, die durch massive Einsparungen im Verteidigungsbereich sowie durch institutionelle Veränderungen auf nationaler Ebene schwerwiegende Einflüsse einbüßen hinnehmen müssen. Untermauert wird diese Interpretation des Richtungswechsels in der französischen Nato-Politik als Ausdruck pragmatischer Erwägungen auch durch die Stimmungslage in der Rüstungsindustrie. Führende Industrielle, zu denen Sarkozy seit seiner Zeit als Finanz-, Wirtschafts- und Industrieminister gute Beziehungen unterhält, und einige der engsten sicherheitspolitischen Berater des Präsidenten haben sich eindeutig für eine Rückkehr Frankreichs in die militärische Nato-Integration ausgesprochen. Anders als für die Vertreter der Armee stehen für diese Personengruppen wirtschaftliche Interessen und die Kontinuität von Forschung und Entwicklung im Rüstungsbereich und damit die Konkurrenzfähigkeit Frankreichs auf dem Gebiet der militärischen Technologie im Vordergrund. Entsprechend plädieren sie dafür, dass Frankreich künftig an den Sitzungen des Ausschusses für Verteidigungsplanung (DPC) der Allianz teilnimmt.⁵¹

⁵⁰ Neben dem Präsidenten sind Premier-, Außen-, Innen-, Verteidigungs-, Finanz- und Wirtschaftsminister in diesem Sicherheitsrat vertreten. Bei Bedarf können weitere Fachressorts dazugeladen werden. Aufgabe dieses Gremiums soll es sein, Frankreich zu einer deutlich aktiveren Außen- und Sicherheitspolitik zu führen. Das neue Gremium soll sich bei seiner Arbeit auf einen ebenfalls im Elysée-Palast einzurichtenden »Nationalen Aufklärungsrat« stützen, dessen Auftrag vorrangig in der Koordination der Nachrichtenbeschaffung liegen wird. Zu den entsprechenden Empfehlungen der Weißbuchkommission siehe Commission du Livre Blanc (Hg.), *Défense et Sécurité nationale* [wie Fn. 40], S. 125.

⁵¹ Vgl. Poncet/Branger/Rouvière, *Rapport d'information Nr. 405* [wie Fn. 29]. Der Verteidigungsplanungsausschuss der Nato tritt regelmäßig zusammen. Mit Ausnahme Frankreichs nehmen alle Nato-Mitgliedstaaten daran teil. Das Gremium kommt mindestens zwei Mal jährlich in Gestalt der Verteidigungsminister zusammen, ansonsten beraten sich dort die Botschafter der Mitgliedsländer als ständige Vertreter, vgl. dazu *Nato Handbook*, Chapter 7: Policy and Decision Making, The Principal Policy and Decision-Making Institutions of the

Bislang, so der Konsens in Paris, sei das DPC zwar ein Gremium, »welches in der Tat wenig Nutzen hat«; gelinge es jedoch, die Bedeutung dieser Institution aufzuwerten, müsse Frankreich jedes Interesse an der Arbeit des Ausschusses haben. Es sei durchaus vorstellbar, dass sich das DPC in ein Forum verwandle, in dem rüstungspolitische Zukunftsfragen, wie etwa die der Raketenabwehr, besprochen würden.⁵²

Schließlich erhält der Nato-Kurs des Präsidenten Unterstützung aus den Reihen der Kommission, die im vergangenen Jahr mit der Ausarbeitung des neuen französischen Verteidigungsweißbuchs befasst war. In ihrem am 17. Juni 2008 veröffentlichten Dokument empfehlen die 35 Kommissionsmitglieder die Rückkehr Frankreichs in die integrierten Strukturen der Allianz nachdrücklich. Nach ihrer Ansicht würde eine stärkere Beteiligung an der integrierten Kommandostruktur und den Arbeiten des Ausschusses für Verteidigungsplanung die Beurteilungs- und Entscheidungsautonomie Frankreichs in sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen keineswegs einschränken. In allen transatlantischen Kooperationsinstanzen, die sich mit strategischen Fragen befassten, würden Beschlüsse im Konsensverfahren getroffen. Paris müsse folglich nicht fürchten, dass es sich quasi zwangsweise an Interventionen der Nato zu beteiligen habe. Das Land behalte in jedem Fall das Recht, eigenständig über den Einsatz seiner Streitkräfte zu entscheiden.⁵³

Eine Ausnahme machen die Kommissionsexperten indes bei der Autonomie und Eigenverantwortlichkeit der nuklearen Streitkräfte: Ein Engagement Frankreichs in der Nuklearen Planungsgruppe (NPG), die erst nach dem Rückzug des Landes aus den integrierten Strukturen geschaffen wurde, schließen sie aus. Die Unabhängigkeit der französischen Nuklearstreitkräfte, die es aufrechtzuerhalten gelte, stehe einer Mitarbeit des Landes in diesem Forum entgegen.⁵⁴

Alliance, The Defence Planning Committee, <www.nato.int/docu/handbook/2001/hb070102.htm>.

⁵² Vgl. Assemblée Nationale, XIII Législature, Compte rendu Nr. 31, Commission de la défense et des forces armées, *Table ronde conjointe avec la commission des affaires étrangères, sur la place de la France dans l'OTAN*, 3.6.2008, S. 4.

⁵³ Vgl. Commission du Livre Blanc (Hg.), *Défense et Sécurité nationale* [wie Fn. 40], S. 110.

⁵⁴ Ebd. Grund für die Empfehlung der Kommission, sich aus der NPG herauszuhalten, dürfte auch ihre Einschätzung sein, dass es sich bei der Planungsgruppe um »eine sehr formelle Instanz« handele, »die sich allein mit der Sicherheit des amerikanischen Nukleararsenals in Europa befasst, welches Washington der Nato zur Verfügung stellt«, vgl. dazu die Ausführungen Benoît d'Abovilles, des ehemaligen französi-

Interessenkalkül und Stärkung der französischen Stellung in der Nato

Die Begründung, Frankreichs Rückkehr in die militärische Nato-Integration beruhe allein auf der pragmatischen Überlegung, die Interessen der französischen Streitkräfte wie auch der Rüstungsindustrie auf diese Weise besser bedienen zu können, greift allerdings zu kurz. Diese Erklärung trifft zu einem Teil zwar zu. Sie wird aber durch das Motiv ergänzt, Frankreich in allen Sicherheitsorganisationen – und damit auch in der Nato – einen herausragenden Einfluss zu verschaffen.⁵⁵

Dass Frankreich in der Atlantischen Allianz weit davon entfernt ist, eine tragende Rolle zu spielen, gestehen die neuen politischen Verantwortungsträger in Paris erstmals ohne Schönfärberei ein. Verteidigungsminister Morin etwa hat eingeräumt, dass das Festhalten an der Sonderstellung des Landes in der Allianz den Einfluss begrenze, den Paris in den integrierten Strukturen des Bündnisses ausüben kann.⁵⁶ Die Rückführung ihres Landes in die militärische Nato-Integration soll der Regierung in Paris somit zuvorderst dazu dienen, Frankreichs Gewicht in der Allianz deutlich zu steigern.

Frankreich kann prinzipiell auf zwei Wegen versuchen, seinen künftigen Platz in den Kommandostrukturen zu bestimmen. Zum einen könnte die Regierung in Paris anstreben, ihr Land personell ähnlich stark in den Nato-Strukturen zu verankern, wie Deutschland und Großbritannien dies in der Vergangenheit getan haben. Der Anspruch, zwischen 800 und 1000 französische Soldaten nach Mons, Norfolk und in die Regionalkommandos zu entsenden, wäre nicht zuletzt aufgrund der Beiträge, die Frankreich zu den militärischen Operationen der Nato erbringt, keineswegs vermessen. Fraglich ist jedoch, binnen welcher Zeit Frankreich diesen Personalbestand aufbringen könnte. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt verfügt das Land nicht über eine ausreichende Zahl an

militärischen Führungskräften, die für eine Verwendung in den Nato-Strukturen qualifiziert wären.

Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund scheint sich Paris bereits auf den zweiten Weg festgelegt zu haben. Dieser besteht darin, mit einem deutlich geringeren Personalvolumen in die integrierten Strukturen zurückzukehren, bei den Verhandlungen über die Normalisierung der Beziehungen mit der Atlantischen Allianz aber darauf zu pochen, herausgestellte Positionen in den integrierten Kommandostrukturen besetzen zu dürfen. Auf die Wahl dieses Weges deutet die in politischen und militärischen Kreisen wiederholt geäußerte Ansicht hin, wichtig sei nicht der Umfang des Personals, sondern dessen Einfluss.⁵⁷ Im Mittelpunkt des französischen Interesses steht dabei insbesondere der Posten des Stellvertretenden Obersten Alliierten Befehlshabers Europa (DSACEUR). Den zweiten Spitzenposten der Nato, den des Supreme Allied Commander Transformation (SACT), zu bekleiden, stößt in Paris bislang auf Ablehnung; nicht zuletzt, weil dieser Posten nach Auffassung der französischen Regierung bei der Durchführung von Operationen keine Rolle spielt. Er gleiche mehr derjenigen des Direktors eines Studienzentrums.⁵⁸ Das Amt des DSACEUR, der auch die EU-Streitkräfte befiehlt, sobald diese unter den sogenannten *Berlin-Plus*-Verabredungen, also unter Rückgriff auf Nato-Fähigkeiten zum Einsatz kommen, scheint Frankreich einem Rotationsverfahren unterwerfen zu wollen. Neben Frankreich und Großbritannien, das diese Position seit 2004 permanent innehat, sollen sich Deutschland, Italien und Spanien bei der Besetzung dieses europäischen Spitzenpostens in der Allianz abwechseln.⁵⁹ Frankreich den Oberbefehl über ein Regionalkommando zu sichern, wie dies Jacques Chirac 1995 noch anstrebte, scheinen die Verantwortlichen im Elysée-Palast derzeit nicht in Betracht zu ziehen.⁶⁰

Diese Äußerungen und Aktivitäten zeigen, dass die Pläne der gegenwärtigen Regierung, Frankreich in die militärische Integration der Nato zurückzuführen, sehr stark auf dem Wunsch gründen, die internationale Bedeutung des Landes und dessen Einfluss auf die künftige Entwicklung der Atlantischen Allianz zu erhöhen.

schen Botschafters bei der Nato und engen Beraters des Präsidenten in der Frage der Rückkehr des Landes in die integrierten militärischen Strukturen des Bündnisses, vor dem Verteidigungsausschuss der Nationalversammlung, Assemblée Nationale, XIII Législature, Compte rendu Nr. 31 [wie Fn. 52], S. 4.

⁵⁵ Vgl. *Allocution de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, à l'occasion de l'installation de la commission chargée d'élaborer un nouveau Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale* [wie Fn. 33].

⁵⁶ Vgl. *Discours de M. Hervé Morin* [wie Fn. 20].

⁵⁷ Assemblée Nationale, XIII Législature, Compte rendu Nr. 31 [wie Fn. 52], S. 4.

⁵⁸ Ebd.

⁵⁹ Vgl. Poncet/Branger/Rouvière, *Rapport d'information* Nr. 405 [wie Fn. 29].

⁶⁰ Vgl. Assemblée Nationale, XIII Législature, Compte rendu Nr. 31 [wie Fn. 52], S. 6.

Politik für Europa?

Der dritte, ebenfalls plausible Erklärungsansatz ist, dass europapolitische Motive für Frankreichs neuen Nato-Kurs ausschlaggebend sind. In der eingangs zitierten Rede vor den Botschaftern seines Landes hatte Sarkozy im August 2007 angekündigt, der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik neuen Elan verleihen zu wollen. Europa sei es mit der kurz zuvor erreichten Einigung auf einen Reformvertrag (Lissabonner Vertrag) gelungen, seine institutionellen Blockaden zu überwinden. Zehn Jahre nach dem französisch-britischen Gipfel von Saint-Malo, auf dem 1998 der Grundstein für den Aufbau einer eigenständigen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gelegt wurde, sei der Zeitpunkt gekommen, sich über eine Weiterentwicklung der EU in diesem Politikfeld zu verständigen. Vor dem Hintergrund dieser Aussagen verwundert es nicht, dass Präsident Sarkozy Fortschritte in der ESVP zu einem Kernziel des französischen EU-Vorsitzes in der zweiten Jahreshälfte 2008 erklärte.⁶¹

Langfristige Entwicklung der ESVP als Ziel

Nicht zuletzt aufgrund seines ambivalenten Verhältnisses zur Nato und zu den USA hatte sich Paris seit jeher für eine stärkere Unabhängigkeit der Europäer in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik eingesetzt: Während des Kalten Krieges versuchte Frankreich die Westeuropäische Union (WEU) zu einer handlungsfähigen Organisation zu machen, nach Beendigung des Ost-West-Konflikts besann es sich darauf, die Rolle der europäischen Staaten in der Nato zu stärken. Im Jahr 1994 nahmen die Mitgliedstaaten der Allianz das Konzept der *Combined Joint Task Forces* an, wonach es der WEU möglich sein sollte, unter Rückgriff auf Nato-Fähigkeiten aktiv zu werden. Der entscheidende Durchbruch auf dem Weg zu einer autonomen sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit der EU-Partner gelang Paris jedoch erst im Dezember 1998. Gemeinsam mit Großbritannien verabschiedete Frankreich damals eine Erklärung zur Europäi-

schen Verteidigung, in der beide Seiten festhielten, die Union müsse »in der Lage sein, ihre Rolle auf der internationalen Bühne voll und ganz zu spielen.«⁶²

Seither hat Europa in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik entscheidende Fortschritte erzielt: Mit bislang 23 militärischen, zivilen und zivil-militärischen Operationen gehört die EU heute weltweit zu den aktivsten sicherheitspolitischen Organisationen.⁶³ Doch verfügen ihre Mitglieder weiterhin weder über die militärischen Fähigkeiten noch über die operativen Instrumente, mittlere bis große militärische Einsätze eigenständig – also ohne Rückgriff auf entsprechende Nato-Fähigkeiten – zu planen und durchzuführen. Die Bereitschaft der europäischen Staaten, Beiträge zu EU-Missionen zu leisten, ist begrenzt. Dies liegt insbesondere daran, dass die Union bislang nicht über einen eigenen Verteidigungshaushalt verfügt. Die Staaten, die sich an einer EU-Operation beteiligen, müssen die Kosten, die ihnen in deren Rahmen entstehen, selbst tragen.⁶⁴

Frankreichs Bemühen, diese Schwächen zu überwinden, war bislang jedoch kaum von Erfolg gekrönt. In den vergangenen Jahren etwa drängte Paris immer wieder darauf, die EU mit eigenen Planungs- und Führungsfähigkeiten auszustatten. Aus zwei Gründen blieben entsprechende Fortschritte aus: Zum einen gab es sowohl in Washington als auch innerhalb der EU stets die Befürchtung, Frankreich strebe eine gegen die Atlantische Allianz gerichtete ESVP an. Eine solche Politik würde aber von der Mehrheit der Beteiligten nicht gebilligt, weshalb französischen Initiativen oft

⁶¹ Vgl. Sarkozy, *Discours du Président de la République. Conférence des Ambassadeurs* [wie Fn. 1].

⁶² *Franco-British Summit. Joint Declaration on European Defense*, St. Malo, 4.12.1998, <www.atlanticcommunity.org/Saint-Malo%20Declaration%20Text.html>.

⁶³ Zur Aufschlüsselung der einzelnen EU-Missionen siehe <www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=268&lang=DE&mode=g>.

⁶⁴ In der EU sind über den Finanzierungsmechanismus ATHENA, der am 1.5.2004 in Kraft trat, allein diejenigen Kosten einer militärischen Operationen über das Gemeinschaftsbudget zu bestreiten, die keinem Mitgliedstaat explizit angerechnet werden können, vgl. dazu Annegret Bendiek/Oliver Bringmann, *ATHENA und die Finanzierung der militärischen ESVP*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2008 (Diskussionspapier FG2, 5/08), <www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4908>.

die Zustimmung verweigert wurde. Zum anderen vermochte Paris seine Partner nicht von der Notwendigkeit zu überzeugen, auf EU-Ebene militärische Fähigkeiten bereitzustellen, die die Nato bereits vorhält und die sie der EU im Rahmen der *Berlin-Plus*-Verabredungen zur Verfügung stellt. Es verwundert somit nicht, dass die EU gegenwärtig lediglich Nuklei ziviler und militärischer Planungs- und Führungsfähigkeiten besitzt.⁶⁵

Heute erkennen mit Nicolas Sarkozy, Hervé Morin und Bernard Kouchner höchste französische Entscheidungsträger erstmals an, dass Frankreich sein Ziel eines Europas der Verteidigung schwerlich erreichen wird, solange es seine Sonderstellung in der Nato aufrechterhält und solange es wegen dieser Rolle im Verdacht steht, die europäische Verteidigung gegen die Nato aufbauen oder diese sogar ganz überflüssig machen zu wollen. Zustimmung zu seinem Projekt eines selbständig agierenden Europas der Verteidigung werde Frankreich nur dann erhalten, so räumte Verteidigungsminister Morin im September 2007 ein, wenn es sein »Verhalten in der Nato ändere«.⁶⁶ Diese Erkenntnis ist ursächlich für den Politikwandel, den Sarkozy vollzieht, wenn er klarstellt, dass Frankreich die Nato und die ESVP nicht als »Konkurrenten«, sondern als komplementäre Institutionen betrachte, und für eine parallele Weiterentwicklung beider wirbt.⁶⁷

Ungeachtet ihrer Annäherung an die Nato hält die Regierung Sarkozy an dem Anspruch fest, dass die ESVP zu einer global agierenden sicherheitspolitischen Institution ausgebaut wird. Die EU dürfe, so heißt es in dem erwähnten Weißbuch *Défense et Sécurité nationale*, weder als »zivile Agentur der Nato« angesehen werden, noch als eine Organisation, deren Aufgabe darin besteht, die kollektive Verteidigung ihrer Mitglieder sicherzustellen. Die Union verfolge eine globale politische Mission, weshalb ihr Handeln auf einem breiten Spektrum an Instrumenten beruhen müsse, nicht zuletzt auch auf militärischen Fähigkeiten. Die kollektive Verteidigung sei hingegen Kernaufgabe der Atlantischen Allianz. Die Rolle der

Nato für die kollektive Verteidigung der europäischen Länder, die dem Bündnis angehören, werde durch eine Fortentwicklung der ESVP nicht in Frage gestellt.⁶⁸

Eben jene Förderung der ESVP ist nach den Worten des Verteidigungsweißbuches Frankreichs zentrale Aufgabe. Dafür müsse die Regierung in Paris zunächst den wiederkehrenden Debatten über eine Arbeitsteilung zwischen Europäischer Union und Atlantischer Allianz eine Absage erteilen. Eine Analyse der Konflikte zeige, dass es unrealistisch ist, der Nato die Operationen hoher Intensität zu überlassen und der EU jene mit niedriger Intensität. Zum einen seien die von beiden Organisationen benötigten Mittel zur Friedenserhaltung und -erzwingung weitestgehend deckungsgleich, zum anderen folgten die verschiedenen Phasen eines Konflikts nicht linear aufeinander. Die Vergangenheit habe darüber hinaus gezeigt, dass auch eine geographische Aufgabenteilung zwischen beiden Institutionen wenig sinnvoll ist: Während die Nato auf dem Balkan, also auf dem europäischen Kontinent, aktiv sei, sichere die EU den Frieden in Indonesien.

Wenn man den Grundsatz anerkenne, dass beide Organisationen sich ergänzten, aber in ihren Entscheidungen autonom seien, so könne Frankreichs Aufgabe allein darin bestehen, das Europa der Verteidigung zu stärken und genauso aktiv an der dynamischen Erneuerung der Nato mitzuwirken. Die Bemühungen des Landes müssten entsprechend darauf abzielen, eine »erneuerte strategische Partnerschaft zwischen Europa und den USA zu schaffen«.⁶⁹ Die Atlantische Allianz bedürfe einer Union, die in der Lage ist, eine zunehmend wichtigere Rolle bei der Stabilisierung externer Krisen zu spielen. Die EU ihrerseits sei auf eine Allianz angewiesen, die fähig ist, ihre Verteidigungsrolle auszufüllen, und das Band stärkt, das Nordamerika und Europa gerade im Hinblick auf die Bekämpfung neuer Bedrohungen verbindet.

⁶⁸ Vgl. ebd., S. 101. Wiederholt wird auf den nachfolgenden wenigen Seiten des Nato-Kapitels im Weißbuch darauf verwiesen, die Allianz sei diejenige Organisation, die Nordamerika und Europa freundschaftlich miteinander verbinde. Die Aufgabe der kollektiven Verteidigung sei spezifisch für die Nato, weshalb es im Interesse Frankreichs und seiner Partner sei, diese Organisation beizubehalten und anzupassen. Im Unterschied dazu verfüge die Europäische Union über die vollständige Bandbreite der Instrumente zur Krisenbewältigung – militärische, humanitäre, diplomatische und finanzielle. Die Kontinuität, die durch ein solches Instrumentenrepertoire ermöglicht werde, sei entscheidend für den Erfolg von Stabilisierungsoperationen in Konfliktländern geworden.

⁶⁹ Ebd., S. 102.

⁶⁵ Vgl. Ronja Kempin, *Frankreich und die Annäherung von Nato und EU. Optionen der französischen EU-Ratspräsidentschaft*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2008 (SWP-Aktuell 34/08).

⁶⁶ *Discours de M. Hervé Morin* [wie Fn. 20].

⁶⁷ Vgl. Sarkozy, *Discours du Président de la République. Conférence des Ambassadeurs* [wie Fn. 1]. Diese Erkenntnis des Präsidenten schlägt sich auch im französischen Verteidigungsweißbuch vom Juni 2008 nieder, siehe Commission du Livre Blanc (Hg.), *Défense et Sécurité nationale* [wie Fn. 40], S. 109f.

Zustimmung Washingtons als Vehikel für die ESVP

Präsident Sarkozy hat erkannt, dass eine wichtige Voraussetzung gegeben sein muss, damit sich seine langfristigen ESVP-Ziele verwirklichen können: die Zustimmung der USA. Allein wenn die Regierungsverantwortlichen in Washington ihre Vorbehalte gegen eine größere Eigenständigkeit Europas in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik aufgegeben haben, darf sich Frankreich, so die Überlegung in Paris, der Unterstützung seiner europäischen Partner für eine Fortentwicklung der ESVP sicher sein. Aus diesem Grund betont der französische Präsident in jeder seiner außenpolitischen Reden, dass eine Stärkung der europäischen Verteidigungskapazitäten mit erheblichen Vorteilen für die Nato verbunden und daher im Interesse Amerikas sei.⁷⁰ In Washington bat er die Mitglieder des Kongresses darum, Europa zu vertrauen: Wenn Frankreich seinen europäischen Partnern den Ausbau einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik vorschlägt, dann tue es dies aus der schlichten Erkenntnis heraus, dass es mehr Krisen gibt als Mittel, diesen zu begegnen. Die Nato könne nicht überall militärisch aktiv werden. Daher müsse die EU in der Lage sein zu handeln; heute auf dem Balkan und im Kongo, morgen im Sudan und im Tschad. Frankreichs Drängen auf eine Verstärkung der verteidigungspolitischen Anstrengungen der europäischen Staaten sei nicht ideologisch motiviert; dem französischen Engagement liege ausschließlich die pragmatische Überlegung zugrunde, dass Europa – ebenso wie die USA – für die Verteidigung seiner Werte und Interessen selbst Sorge zu tragen habe.⁷¹

Wenn die Zustimmung Washingtons zu den französischen ESVP-Ambitionen das wichtigste Motiv für Sarkozy war, eine Rückkehr seines Landes in die militärische Integration der Allianz in Aussicht zu stellen, dann ist er diesem Ziel auf dem letzten Nato-Gipfel einen großen Schritt näher gekommen. Denn in Bukarest trug der amerikanische Präsident dem Anliegen des französischen Präsidenten Rechnung und forderte die europäischen Partner auf, ihre Verteidigungsausgaben zu erhöhen und sowohl die militärischen Einsätze der Nato als auch diejenigen der EU zu unterstützen. Amerika, so erklärte Bush, glaube, dass Europa

⁷⁰ Vgl. Sarkozy, *Discours du Président de la République. Conférence des Ambassadeurs* [wie Fn. 1].

⁷¹ Vgl. *Discours de Monsieur Nicolas Sarkozy, Président de la République Française devant la Congrès des Etats-Unis d'Amérique* [wie Fn. 21].

in gemeinsamen Operationen künftig ein stärkeres Gewicht haben könne, wenn es in seine eigene Verteidigung investiert.⁷² Mit dieser Aussage scheint Sarkozy tatsächlich die angestrebte Rückendeckung der USA erhalten zu haben.⁷³

Die Ernsthaftigkeit der Bemühungen Sarkozys, Washingtons Unterstützung für Frankreichs ESVP-Pläne zu erreichen, zeigt auch, dass seine Signale gegenüber der Atlantischen Allianz keineswegs davon motiviert waren, die Partner in der EU während der französischen EU-Ratspräsidentschaft zu Zugeständnissen in diesem Politikfeld zu bewegen. Bis weit in die Mitte des Jahres 2008 waren Beobachter davon ausgegangen, Sarkozy werde eine vollständige Rückkehr Frankreichs in die militärischen Nato-Strukturen daran knüpfen, dass sich zuvor seine ambitionierten ESVP-Vorhaben erfüllt hätten.⁷⁴ Zu diesen Vorhaben gehört erstens, die existierenden Planungs- und Führungsfähigkeiten für EU-Operationen in eine permanente Struktur zu verwandeln; zweitens, einen EU-Militärhaushalt und ein militärisches Austauschprogramm (*Erasmus Militaire*) einzurichten; drittens, die Europäische Sicherheitsstrategie um ein Zusatzprotokoll zu erweitern; viertens, ein europäisches Lufttransportkommando aufzubauen, sowie schließlich fünftens, das Aufgabenspektrum der Europäischen Verteidigungsagentur um die Koordination der ständigen strukturierten Zusammenarbeit zu erweitern.⁷⁵

Präsident Sarkozy war indes klug genug, die Zustimmung Washingtons zu einem langfristigen Aufbau einer eigenständigen ESVP einzuholen. Dass er darüber hinaus auch das Einverständnis seiner EU-Partner mit den französischen Plänen für eine Weiterentwicklung Europas in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik erhalten hat, spricht für sein politisches Geschick.

⁷² Vgl. The White House, *President Bush Visits Bucharest, Romania, Discusses NATO*, Bukarest, 2.4.2008, <www.whitehouse.gov/news/releases/2008/04/20080402-2.html>.

⁷³ Vgl. *Intervention de M. le Président de la République, Sommet de l'OTAN* [wie Fn. 26].

⁷⁴ Vgl. dazu Tomas Valasek, *France, NATO and European Defence*, London: Center for European Reform, März 2008 (Policy Brief), <www.cer.org.uk/pdf/policybrief_nato_12may2008.pdf>.

⁷⁵ Zu den ESVP-Zielen der französischen EU-Ratspräsidentschaft vgl. Französische EU-Ratspräsidentschaft, *Arbeitsprogramm, 1. Juli – 31. Dezember 2008, Ein Europa, das handelt, um den aktuellen Herausforderungen gerecht zu werden*, S. 26–28, <http://ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/ProgrammePFUE/Programme_DE.pdf>.

Ergebnisse, Schlussfolgerungen und die Konsequenzen für Deutschland

Im Mai 2007 zog Frankreichs Präsident Sarkozy mit einer Reformagenda in den Elysée-Palast ein, die ihresgleichen sucht. Neben der Wirtschafts- und Sozialpolitik wollte der neue Präsident in den ersten fünf Jahren seiner Amtszeit auch die Sicherheits- und Verteidigungspolitik seines Landes grundlegend neu ausrichten. Im Sommer 2008 ist es Sarkozy mit der Veröffentlichung des neuen Verteidigungsweißbuchs und der *Carte Militaire* auch tatsächlich gelungen, die Modernisierung der Verteidigungspolitik seines Landes einzuleiten. Beide Dokumente haben Reformprozesse angestoßen, die es Frankreich ermöglichen sollten, seine Stellung als europäische Militärmacht zu bewahren.

Die zweifellos größte Korrektur der französischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die Präsident Sarkozy durchzuführen gedenkt, steht weiterhin aus: Frankreichs vollständige Rückführung in die integrierten Militärstrukturen der Nato, die das Land 1966 verlassen hat. Wenn Sarkozy den im April 2009 anstehenden Nato-Gipfel zum 60-jährigen Jubiläum der Atlantischen Allianz nutzt, diesen Schritt bekanntzugeben, dann tut er dies aus zwei Gründen: zum einen, weil er das Gewicht seines Landes in der Nato deutlich stärken will, zum anderen, weil er erkannt hat, dass Paris nur über eine Normalisierung seiner Beziehungen zur Allianz sein Ziel erreichen kann, ein eigenständiges Europa der Verteidigung aufzubauen.

Sarkozys neuer Nato-Kurs ist zunächst auf die Erkenntnis zurückzuführen, dass Frankreichs bisherige Annäherung an die Allianz dem Land kaum einen Gewinn an Einfluss in der Organisation beschert hat. Dass dem Präsidenten aber genau daran gelegen ist, zeigt sich überdeutlich in seinem Streben nach exponierten Posten in den integrierten Kommandostrukturen. In Paris wird längst nicht mehr das Interesse verhehlt, sich künftig jenes Recht auf Mitsprache bei der Entwicklung der Allianz nehmen zu wollen, das Frankreich aufgrund seines Engagements in den Nato-Operationen zwangsläufig zustehe. Dabei geht es der französischen Führung weniger darum, mit »Masse« in die integrierten Strukturen zurückzukehren, als vielmehr, Schlüsselpositionen wie die des DSACEUR und andere operative Spitzenpositionen des

Bündnisses zu bekleiden. Das Plädoyer der französischen Streitkräfte und der Rüstungsindustrie, die sich für eine Beteiligung des Landes an den Arbeiten des Ausschusses für Verteidigungsplanung ausgesprochen haben, weil sie sich davon technologische Vorteile und verbesserte Exportmöglichkeiten versprechen, dürfte den Präsidenten in seinem Entschluss bestärkt haben.

Frankreichs Wunsch, seinen internationalen Handlungsspielraum zu vergrößern, ist die eine Seite der Medaille der von Sarkozy anvisierten Rückkehr in die Nato. Die andere sind die europapolitischen Motive des Präsidenten. Diese kommen in dem Eingeständnis zum Ausdruck, dass man dem Ziel eines weitgehend autonom agierenden Europa der Verteidigung nicht näher kommen werde, solange Frankreich an seiner speziellen Haltung zur Nato festhält. Mit der Ankündigung, sein Land in die integrierten Nato-Strukturen zurückzuführen, peilte der neue Präsident nicht auf einen kurzfristigen Erfolg des EU-Vorsitzes seines Landes im zweiten Halbjahr 2008. Ihm ging es vielmehr von Beginn seiner Amtszeit an darum, der ESVP langfristig zu einer wesentlich stärker ausgeprägten militärischen Unabhängigkeit zu verhelfen. Pariser Regierungsverantwortliche haben jedoch erkannt, dass sie dieses Vorhaben erst verwirklichen können, wenn Frankreichs Verhältnis zur Nato geklärt ist. Um die ESVP fortentwickeln zu können, bedarf Paris nicht allein der Unterstützung seiner EU-Partner, sondern auch des positiven Votums Washingtons. Die USA reagierten bislang ebenso misstrauisch auf französische ESVP-Initiativen wie die europäischen Verbündeten des Landes. Diesseits wie jenseits des Atlantiks wurde gergewöhnt, Paris verfolge den Aufbau einer sicherheitspolitischen Alternative zur Nato. Sarkozys Kalkül besteht darin, seine Partner durch die Rückführung Frankreichs in die militärische Nato-Integration dahingehend zu besänftigen, dass sein Land die beiden sicherheitspolitischen Organisationen nicht in einer Konkurrenz zueinander sieht, sondern vielmehr ihre komplementäre Weiterentwicklung anstrebt. Im Gegenzug erhofft er sich grünes Licht aus Washington für Frankreichs Bestreben, Europas militärische Handlungsfähigkeit zu verbessern. Da sich eine Mehrheit der europäischen Staaten weiterhin am Standpunkt

der USA orientiert, ist deren Zustimmung in der Tat die *conditio sine qua non* der ESVP-Entwicklung.

Frankreich wird somit auf der Grundlage eines rationalen Interessenkalküls in die gemeinsamen militärischen Strukturen des Bündnisses zurückkehren. Auch als vollständig integriertes Mitgliedsland wird seine Politik in der Atlantischen Allianz weiterhin zuvorderst von der Durchsetzung nationaler Interessen geleitet sein. Diese bestehen zum einen darin, eine exponierte Rolle innerhalb der Nato einzunehmen und Einfluss auf die künftige Entwicklung der Allianz auszuüben, zum anderen aber auch in der Verbesserung der militärischen Handlungsfähigkeit Europas. Hier geht es Paris insbesondere darum, die Umsetzung der im Dezember 2008 verabschiedeten Beschlüsse des Europäischen Rates zu erreichen.⁷⁶

Sollte Paris seine Ankündigung wahr machen, so könnte sich die Bundesrepublik Deutschland von ihrem wichtigsten Partner in Europa keine bessere sicherheitspolitische Entscheidung wünschen. Eine Rückkehr Frankreichs in die militärischen Organe der Nato eröffnet nämlich Spielräume, die die deutsche Politik für die Durchsetzung eigener Ziele nutzen könnte.

Die gemeinsame Ausrichtung des Nato-Gipfels 2009, der zugleich das 60-jährige Jubiläum des Bündnisses markiert, bietet die Gelegenheit, Paris für deutsche Vorschläge zur Erneuerung der Allianz zu gewinnen. Hier sollte die Regierung in Berlin vor allem darauf hinarbeiten, in den Fragen einer Erweiterung des Bündnisses und seiner künftigen funktionalen und geographischen Ausrichtung mit Paris an einem Strang zu ziehen.

Darüber hinaus sollte die Bundesregierung das Gewicht, über das Frankreich nach seiner Rückkehr in die integrierten Bündnisstrukturen in der Nato verfügen wird, nutzen, um gemeinsam mit dem Nachbarn die bestehenden Kräfteverhältnisse in der Allianz zugunsten der »traditionellen« EU-Mitglieder, zu denen Frankreich und Deutschland zählen, zu korrigieren. Es fällt auf, dass die Gründungsstaaten der Nato innerhalb der Organisation zunehmend an politischem Einfluss verlieren, insbesondere, weil die

Mehrheit der neuen Mitgliedsländer in der Regel gemeinsam mit Washington stimmen. Da die finanzielle und materielle Beitragsfähigkeit dieser Partner jedoch begrenzt ist, haben die Staaten Westeuropas den Löwenanteil der »Lasten« zu tragen. Dieser Entwicklung gemeinsam mit Frankreich entgegenzuwirken, wäre ein lohnendes Ziel deutscher Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Schließlich sollte Berlin die Rückkehrbestrebungen Frankreichs in die Nato-Integration zum Anlass nehmen, Paris dazu zu bewegen, in einem neuen strategischen Konzept der Allianz die Komplementarität von europäischer und transatlantischer Sicherheit anzuerkennen und unwiderruflich festzuschreiben. Diese Aufgabe bedeutet auch, die sicherheits- und verteidigungspolitischen Entscheidungsträger in Frankreich davon zu überzeugen, dass sie eine konstruktive Zusammenarbeit von Nato und EU nicht weiter behindern. Deutschland sollte Paris gegenüber sein Interesse durchsetzen, die Streitkräfteplanung zwischen den Staaten beider Organisationen transparenter zu machen und effizienter miteinander abzugleichen. Als Nachteil erweist sich hier bislang vor allem, dass die in den vergangenen Jahren auf Drängen Frankreichs geschaffenen Konsultationsgremien keine Entscheidungsautonomie besitzen. Auch weil die Trennung zwischen europäischen militärischen Fähigkeiten in der Nato und solchen in der EU bei der hohen Zahl der überlappenden Mitgliedschaften ohnehin eher künstlicher Natur ist, stellt sich nach wie vor die Aufgabe, die bisherigen Mechanismen der Kooperation und Konsultation einfacher und somit effektiver zu gestalten. Eine französische Mitarbeit in der Militärintegration der Nato böte einen wesentlichen Impuls für entsprechende Reforminitiativen, da mit einem solchen Schritt der Verzicht Frankreichs verbunden wäre, auf getrennten Planungsprozessen zu bestehen.

Wenn die Bundesregierung aktiv um französische Unterstützung der deutschen Nato-Politik wirbt und sie Paris dazu bewegen kann, gemeinsame Vorschläge zur Reform des Bündnisses einzubringen, so dürfte dies den Einflussverlust deutlich begrenzen, den Berlin erleiden wird, sobald der gegenwärtig starke französische Partner in die integrierten Strukturen der Allianz zurückkehrt.

⁷⁶ Darin geht es unter anderem um die Verbesserung und Erweiterung der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003, die in Anbetracht neuer und alter Bedrohungen Europas notwendig erscheint, vgl. Rat der Europäischen Union, *Tagung des Europäischen Rates vom 11./12. Dezember 2008 in Brüssel, Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, <http://eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1211_Conseil_europeen/Europaeischer_Rat_12-12-2008_Schlussfolgerungen_DE.pdf>.

Abkürzungen

ACO	Allied Command Operations
ACT	Allied Command Transformation
DPC	Defence Planning Committee (Council) (NATO)
DSACEUR	Deputy Supreme Allied Commander Europe (Stellvertretender Oberster Alliiertes Befehlshaber Europa)
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
NPG	Nukleare Planungsgruppe
NRF	Nato Response Force
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe (Oberster Alliiertes Befehlshaber Europa)
SACT	Supreme Allied Commander Transformation
WEU	Westeuropäische Union

Andere SWP-Veröffentlichungen zum Thema

Ronja Kempin / Marco Overhaus, Kein großer Sprung in der Entwicklung der ESVP. Lehren aus der französischen EU-Ratspräsidentschaft, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2009 (SWP-Aktuell 1/09), <www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5631>.

Ronja Kempin, Modernisierung der französischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Das Weißbuch »Verteidigung und nationale Sicherheit« und seine Umsetzung, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2008 (SWP-Aktuell 68/08), <www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5186>.

Ronja Kempin, Frankreich und die Annäherung von Nato und EU. Optionen der französischen Ratspräsidentschaft, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2008 (SWP-Aktuell 34/08), <www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4926>.

Frank Kupferschmidt, Vor dem Nato-Gipfel von Bukarest. Intensive Bemühungen um die Überwindung von Differenzen der Mitgliedstaaten, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2008 (SWP-Aktuell 22/08), <www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4819>.

Auf unserer Website <http://www.swp-berlin.org> finden Sie Informationen zu weiteren aktuellen Themen. Wenn Sie über neue SWP-Papiere informiert werden möchten, abonnieren Sie unseren elektronischen Newsletter unter <http://www.swp-berlin.org/core.php/de/Newsletter/Register>