

Februar 2008

Die Außenpolitik Nicolas Sarkozys – ein Bruch mit der Ära Chirac?

Ernst Hillebrand

Im Bereich der Außenpolitik ist der von Nicolas Sarkozy versprochene „Bruch“ mit der Amtszeit Jacques Chiracs noch am ehesten zu erkennen. Sarkozy hat in den ersten Monaten seiner Amtszeit auch in der Außenpolitik eine aktive Rolle übernommen und eine Reihe von Neujustierungen in wichtigen Einzelbereichen vollzogen. Am deutlichsten zeigt sich dieser Neuanfang nach der Ära Chirac in vier außenpolitischen Handlungsfeldern von großer Bedeutung: der Rolle Frankreichs in der EU, dem Verhältnis zur USA, der Politik gegenüber dem Iran und der Rolle Frankreichs im Mittelmeerraum.

Europa: Frankreich wird wieder aktiv

Unter Sarkozy hat sich Frankreich als Schlüsselakteur der europäischen Politik zurück gemeldet. Das Land spielte bei der Lösung der europäischen Verfassungskrise eine konstruktive Rolle. Mit Sarkozys Weigerung, den Lissabon-Vertrag einem Referendum zu unterziehen, wurde die Möglichkeit eines erneuten Scheiterns des Vertrages bei einer Volksabstimmung verhindert. In seiner ersten außenpolitischen Grundsatzrede vor den französischen Botschaftern Ende August 2007 kündigte Sarkozy an, Frankreich werde Europa zu einer „absoluten Priorität“ seiner Politik machen. Bisher ist dieser Wille allerdings am ehesten noch in der Verfassungsfrage konkretisiert worden. In anderen Bereichen ist von dieser Prioritätensetzung wenig zu spüren. Der EU-Apparat seinerseits ist von Sarkozys Stil und seinem gelegentlichen Locken wider der Brüsseler Technokraten-Orthodoxie wenig angetan. Die Erwartungen an die französische

Präsidentschaft halten sich in Grenzen und werden durch Äußerungen, dass diese eine Gelegenheit zur Durchsetzung französischer Interessen darstelle, nicht gesteigert. Insgesamt bleibt Sarkozys Verhältnis zu Brüssel seltsam ambivalent. Grundsätzlich kann angesichts des im Kern wirtschaftsliberalen Kurses der Barroso-Kommission von einer gewissen weltanschaulichen Nähe Sarkozys zu führenden Vertretern der Kommission ausgegangen werden. Auf der anderen Seite betont Sarkozy deutlicher als die Kommission und andere Politiker der europäischen Rechten die Notwendigkeit einer sozialen Verantwortung der EU. „Die Bürger Europas fordern ein Europa des Schutzes“ erklärte er Anfang Januar 2008, „sie wollen ein Europa, das sie schützt, nicht eines das sie verletzbarer macht.“ Allerdings hat Sarkozy bisher nicht deutlich gemacht, wie er sich die konkrete Ausgestaltung dieses „Europa des Schutzes“ vorstellt. Während der EU-Präsidentschaft

Frankreichs in der zweiten Jahreshälfte wird man sehen, ob diese Äußerungen mehr sind als bloße rhetorische Beruhigungsspielen für die französischen Wähler im Vorfeld der Verabschiedung des Lissabon-Vertrags.

Das Verhältnis zu den USA

Sarkozy versucht mit großer Energie, das Verhältnis zu den USA zu verbessern. Er sucht ostentativ die Nähe zur Regierung Bush und hat die durch den Rücktritt Tony Blairs entstandene Besetzungslücke im transatlantischen Verhältnis energisch zu füllen versucht. Diese Operation entspricht teilweise einer blanken Notwendigkeit. Frankreich hat - egal was die kollektiven Sehnsüchte der Franzosen sein mögen - in keinster Weise die Möglichkeit, sich als Art „westlicher Antagonist“ zu den USA zu behaupten.

Der angekündigte Wiedereintritt Frankreichs in die militärischen Strukturen der NATO stellt in diesem Zusammenhang einen weiteren Schritt zur vollständigen Normalisierung des Verhältnisses zur westlichen Supermacht dar.

In dieselbe Richtung gehen der veränderte Kurs in der Iran-Politik und die von Sarkozy angekündigte Verstärkung des französischen Engagements in Afghanistan. Im Laufe des Jahres 2008 sollen dort *Rafale*-Kampflugzeuge und schwere Kampfpanzer (*Leclerc*) zum Einsatz kommen. Für die zweite Jahreshälfte 2008 ist die Verlegung des französischen Flugzeugträgers *Charles de Gaulle* in den Indischen Ozean vorgesehen. Auch das Kontingent an Bodentruppen – auch für Kampfeinsätze im Süden - soll unter Umständen aufgestockt werden.¹ Auch die Mitte Januar angekündigte Errichtung eines französischen Marinestützpunkts im Persischen Golf kann als Teil dieser geostrategisch-politischen Annäherung an die USA gewertet werden.

„Bomben auf den Iran“

Frankreich hat sich unter der Führung Sarkozy zu einem der aktivsten Betreiber eines harten Kurses gegenüber dem Iran entwickelt. Während Jacques Chirac betont um Dedramatisierung in dieser Frage bemüht war,

haben sich sowohl Sarkozy wie Außenminister Kouchner durch eine betont bellizistische Rhetorik („Krieg“, „Bomben auf den Iran“) ausgezeichnet. *Le Monde* kommentierte in diesem Zusammenhang, dass Frankreich in der Iran-Frage „eine heftigere und aktivere Haltung als die Bush-Administration einnimmt“ (*Le Monde* 15.12.). Die konservativen französischen Medien und Teile des außenpolitischen Apparates reagierten entsprechend mit großer Skepsis, fast mit Enttäuschung auf den Bericht der US-Geheimdienste, die den militärischen Charakter der aktuellen iranischen Nuklearaktivitäten in Frage stellten.

Diese Entwicklung stellt einen gewissen Bruch mit der Nah- und Mittelostpolitik Jacques Chiracs dar, die auf die Stimmung in der arabischen Welt – „*la rue arabe*“ - größere Rücksicht nahm. Sarkozy versucht dies teilweise durch eine stärkere Akzeptanz und Betonung des Religiösen in seinem Diskurs gegenüber der islamischen Welt zu kompensieren. Ausgerechnet in Saudi-Arabien, Mutterland des Wahabismus und wichtige Finanzquelle des militanten Islamismus, betonte er bei seinem Staatsbesuch im Januar den „toleranten“ Charakter des Islams und lobte die Rolle, die Saudi-Arabien bei der Promotion eines „offenen Islam“ spiele.

Die Rolle Kouchners

Auf den ersten Blick überraschend erscheint die aktive Rolle, die Bernard Kouchner im Kontext dieser essentiell konservativen Außenpolitik spielt. Allerdings ist die Positionierung Kouchners nicht ohne innere Logik. Der „humanitäre Interventionismus“ liberaler Prägung und der ideologische Messianismus des Neokonservatismus sind im Einzelfall – siehe nicht nur den Irak – durchaus kompatibel. Auf der anderen Seite sollte man die Rolle Kouchners – trotz des persönlichen Respekts, den der Präsident ihm laut Medienberichten entgegenbringen soll - auch nicht überbewerten. Die Verfassungstradition der V. Republik gibt dem Präsidenten eine klare Führungsrolle in der Außenpolitik. Kouchner ist in der Regel mit den weniger wichtigen Dossiers befasst (zurzeit repariert er das Verhältnis zu Ruanda). Sarkozy lässt - zum medial gerne kolportierten Leidwesen des

¹ *Le Monde* vom 3. Februar 2008

Außenministers - wenig Zweifel daran aufkommen, wer auch in der Außenpolitik Koch und wer Kellner ist. Eine zentrale Rolle spielt hierbei der diplomatische Chefberater Sarkozy, der Karriere-Diplomat Jean-David Levitte. Levitte war vor seiner Berufung in den Elysée Botschafter in Washington. Sein Einfluss auf die Außenpolitik übertrifft nach Ansicht von Beobachtern den des Außenministers deutlich.

Der Vorschlag einer Mittelmeer-Union

Unter Sarkozy hat Frankreich eine aktivere Rolle im Mittelmeerraum übernommen, mit einer besonderen Konzentration auf Nordafrika. Dabei spielen nicht nur kommerzielle Interessen eine Rolle. Ein – in den konkreten Details bisher noch weitgehend undefinierter – Eckstein der französischen Politik in diesem Raum soll eine so genannte „Mittelmeerunion“ werden. Nachdem dieser Vorschlag auf Seite Deutschlands auf scharfen Widerspruch stieß, hat Sarkozy diese Initiative etwas tiefer gehängt und betont, dass damit keine Konkurrenz zur EU-Politik (Barcelona-Prozess) geschaffen werden soll. Allerdings gelang es Sarkozy Anfang Dezember, Italien und Spanien für den Prozess zu interessieren. Es könnte also doch noch interessant werden, welche Konkretisierungsschritte hier nächstes Jahr präsentiert werden sollen.

Die konzeptionelle Arbeit liegt in den Händen des Präsidentenberaters und Redenschreibers Henri Guiano. Der Nationalpopulist Guiano ist innerhalb der Administration und der UMP isoliert. Er verfügt aber bei Sarkozy – der seinen Wahlsieg zumindest teilweise Guianos Gespür für die Stimmungslage der Nation verdankte – nach wie vor über einen gewissen Einfluss. Wirklich klar ist bisher nur der Kalender: am 13. Juli soll ein Treffen der Staatsoberhäupter der Mittelmeer-Anrainerstaaten (mit EU-Vertretung) stattfinden, gefolgt am 14. Juli von einem Dialog zwischen EU und Mittelmeer-Anrainern. Die angestrebte Union soll sich zunächst neben den jährlichen Gipfeltreffen der „G-Med“ in gemeinsamen Projekten auf der Basis von freiwilligen Beteiligungen – „une union à la carte“ - manifestieren. Gedacht ist an Kooperationsprojekte in den Bereichen Wirtschaft,

Finanzen, Sicherheit, Umweltschutz und kulturelle Zusammenarbeit. Energie- und Infrastrukturprojekte werden sich in diesem Rahmen, ebenso wie Förderungsprojekte für den KMU-Sektor, wohl am raschesten realisieren lassen. Nicht-Mittelmeeranrainerstaaten sollen sich an diesen Projekten beteiligen können, die EU soll institutionelles Mitglied der Mittelmeer-Union sein.²

Eine neue Außenpolitik?

In wie weit summieren sich diese Einzelschritte zu einem „Bruch“ gegenüber der Politik Chiracs? Eine gewisse Neupositionierung der französischen Außenpolitik lässt sich daraus durchaus ablesen. Manches daran erinnert an die Außenpolitik Großbritanniens: In realistischer Einschätzung der Kräfteverhältnisse wird auf einen eigenständigen globalen Gestaltungsanspruch weitgehend verzichtet; globaler Einfluss wird vielmehr durch die enge Kooperation mit der Supermacht USA, die Einbindung in NATO und EU und den Status als Mitglied des UN-Sicherheitsrates sichergestellt. Im Gegensatz zu Großbritannien spielt für Frankreich jedoch die europäische Dimension - mit der Perspektive einer eigenständigen ESVP und dem Sonderverhältnis zu Deutschland - eine zentrale Rolle.

Die aktive, gestaltende Einflussnahme auf die Europäische Union ist ein logischer Bestandteil einer solchen Strategie.³ Nimmt man Sarkozys Ankündigungen ernst, dann wird Frankreich verstärkt versuchen, Einfluss auf die zukünftige Gestaltung Europas zu nehmen. Frankreich will die Instrumente einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik stärken. Durch den Volleintritt in die militärischen Strukturen der NATO will Sarkozy dafür die Voraussetzungen im Verhältnis zu den USA,

² Hinweise gibt sowohl das Interview mit dem Mittelmeer-Sonderbotschafter Jacques Huntzinger in *Projet*, No. 302, Januar 2008 und das Dokument der Arbeitsgruppe der Assemblée Nationale zur Mittelmeerunion, « Comment construire l'Union méditerranéenne ? », Rapport d'information par la Commission des Affaires Étrangères en conclusion des travaux d'une mission d'information constituée le 31 juillet 2007, 5.12.2007.

³ Auch Großbritannien hat eine solche Politik der interessengeleiteten Formung der EU in den letzten Jahrzehnten nicht ohne Erfolg betrieben und betreibt sie – Stichwort Türkeibeitritt - weiterhin.

aber auch gegenüber Großbritannien schaffen. Auch die wirtschaftspolitische Weiterentwicklung der EU soll zu einer höheren Priorität werden. Dabei werden Themen wie der Schutz europäischer Firmen, die Schaffung global wettbewerbsfähiger „*European champions*“, und die Sicherung von französischen Unternehmen vor ruinösem „Dumping“ aus anderen Regionen (auch innerhalb der EU) eine Rolle spielen.

Gleichzeitig konzentriert das Land seinen außenpolitischen Gestaltungsbemühungen stärker auf Gebiete, in denen es aufgrund geographischer und historischer Fakten tatsächlich über ein gewisses realpolitisches Gewicht verfügt. Hier kommt vor allem den ehemaligen Kolonien in Nordafrika eine besondere Bedeutung zu. Die wirtschaftliche, politische und soziale Stagnation dieser Länder bei hohem Bevölkerungswachstum und die damit verbundene latente Drohung des Islamismus stellen für Frankreich ein sehr viel unmittelbareres Problem dar als etwa für Deutschland oder GB. Nicht zuletzt führen der Immigrationsdruck aus diesen Ländern und das Vorhandensein einer starken maghrebischen Diaspora in Frankreich zu einem gesteigerten Handlungsbedarf, dem Sarkozy mit dem Projekt der Mittelmeerunion gerecht werden will. Ein ähnlicher Befund ließe sich, wenn auch mit erheblichen Einschränkungen, für Teile West- und Zentralafrikas stellen. Auch hier ist der Immigrationsdruck erheblich. Die Interessen Frankreichs hier sind allerdings sehr viel schwächer, sieht man von den Ölreserven am Golf von Guinea ab. Die „*chasse gardée*“ in Afrika und die Frankophonie – lange Zeit Symbole des Weltmachtanspruches Frankreichs - spielen entsprechend in Sarkozys außenpolitischem Diskurs kaum eine Rolle. Allerdings wird im Umgang mit den politischen Eliten des Kontinents eine bruchlose Kontinuität gepflegt und keineswegs, wie angekündigt, eine neue Afrika-Politik praktiziert.

Die Fetischisierung des Nuklearen

Auffällig in Sarkozys außenpolitischem Diskurs ist die Betonung, ja fast schon Fetischisierung der Nuklearenergie. Dies hat natürlich eine kommerzielle Dimension: Die Kernenergie ist eine der wenigen Großtechnologien, bei der französische Unternehmen weltweit führend sind. Sie sind in der Lage, eine geschlossene Kette von der Belieferung mit Brennstoff (dank der französischen Beteiligungen an den Uranminen im Niger) über die Energieerzeugung und dem Energietransport bis hin zur Wiederaufbereitung anzubieten. Jenseits davon wird die Kernenergie von Sarkozy jedoch auch immer wieder politisch-symbolisch aufgeladen. In Sarkozys Diskurs gegenüber dem Süden wird die Kernenergie zu einer Art Allheilmittel, mit dessen Hilfe sich Unterentwicklung, Terrorismus, Fundamentalismus und der „Clash of civilisations“ verhindern lassen. In seiner Rede vor den Botschaftern im August 2007 erklärte Sarkozy den Zugang zur Kernenergie – der „*Energie der Zukunft*“ – zu einem der zentralen Instrumente, um die „*Konfrontation zwischen dem Islam und dem Westen zu verhindern*“. Den islamischen Ländern die Kernenergie vorzuenthalten bedeute, die „*Bedingungen des Elends, der Unterentwicklung und entsprechend der Explosion des Terrorismus zu schaffen*.“ In seiner Rede in Indien sprach Sarkozy Mitte Januar von der „*Ungerechtigkeit*“, die der Nichtzugang Indiens zur Kernenergie darstellen würde. Von den Sicherheits- und Proliferationsrisiken der nuklearen Technologien ist nie die Rede. Und bei der Wahl der potentiellen Kunden ist man nicht zimperlich: Nicht nur Libyen soll ein Kernkraftwerk *made in France* erhalten. Auch in Bagdad soll Außenminister Kouchner – 26 Jahre nach der Zerstörung des ebenfalls französischen Kernkraftwerks Osirak durch israelische Kampfbomber – nachgefragt haben, ob nicht mal wieder Interesse an französischer Nukleartechnologie bestehe.

Die Beziehungen zwischen Frankreich und Deutschland

Es ist in diesem Zusammenhang nicht uninteressant zu sehen, wie sich die deutsch-französischen Beziehungen in den letzten Monaten entwickelt haben. Zu Beginn der

Amtszeit Sarkozys gab es große Erwartungen, dass die Zusammenarbeit der beiden liberal-konservativen Staats- und Regierungschefs in Paris und Berlin zu einer neuen Dynamik in den deutsch-französischen Beziehungen führen werden. Aus verschiedenen Gründen ist am Ende des Jahres nicht mehr viel von dieser Aufbruchsstimmung zu spüren. Diverse außenpolitische Alleingänge Frankreichs, der ungebrochene, teilweise sogar neu betonte Nationalismus Frankreichs (Mittelmeer-Union, Kernenergieexporte etc.), die neue ostentative Nähe zur Bush-Administration, verschiedene industrie-, wirtschafts- und finanzpolitische Dissense (EADS-Krise, Euro-Anstieg, Rolle der EZB, Verschuldung Frankreichs) haben keineswegs zu einem neuen Höhepunkt im Verhältnis zwischen den beiden Nachbarländern geführt. Spürbar ist vielmehr ein deutliches wechselseitiges Genervtsein. Die nächste Nagelprobe für das deutsch-französische Verhältnis wird wahrscheinlich die anstehende EU-Ratspräsidentschaft Frankreichs werden.

Ausblick: die französische EU-Präsidentschaft

Frankreich übernimmt in der zweiten Jahreshälfte 2008 die EU-Ratspräsidentschaft. Nicolas Sarkozy möchte diese französische Ratspräsidentschaft zu einem Schwerpunkt seines politischen Kalenders in der zweiten Jahreshälfte machen und bei dieser Gelegenheit das französische Engagement in Europa deutlich unterstreichen.

So weit bisher von Regierungsseite bekannt gegeben, sollen vier Themen im Vordergrund stehen:

- Energie mit der Verabschiedung eines Richtlinienpakets zur Liberalisierung des Energiemarkts⁴;
- Immigration (mit Initiativen zur Formulierung einer gemeinsamen EU-Immigrationspolitik; angedachte Elemente

⁴ Eine solche Initiative macht angesichts der konkurrenzlos günstigen Bedingungen, zu denen der weitgehend staatliche Energiekonzern EDF dank seiner weitgehend abgeschriebenen Kernkraftwerke Strom auf dem europäischen Markt anbieten kann, auch kommerziell Sinn.

sind eine europäische Zustimmungspflicht zu Massenlegalisierungen, die Harmonisierung der Asyl-Kriterien und – Bestimmungen und der Abschluss von Wiederaufnahme-Verträgen);

- Stärkung der ESVP (Aufbau eines militärischen Operationszentrums der EU, Stärkung der Europäischen Verteidigungsagentur).
- Klimapolitik und Umwelt: Hier sollen die Schwerpunkte auf der CO2-Reduzierung (mit Betonung der Rolle der Kernenergie), ökologischen Steuern, der Suche nach einem Kyoto-Nachfolge-Regime und gemeinsamen Forschungsanstrengungen liegen.

In der letzten Zeit sind als weitere Themen die Zukunft der EU-Agrarpolitik und eine größere Bürgernähe der EU ins Spiel gebracht worden.

Dies ist ein ambitioniertes Programm, das sich in vielen Einzelpunkten an den Interessen anderer EU-Partner stoßen wird. Darüber hinaus entstehen aus dem in Kraft tretenden Lissabon-Vertrag eine Fülle von konkreten zusätzlichen Aufgaben für die Präsidentschaft, die möglicherweise von der französischen Regierung in ihrem Umfang unterschätzt werden. Für Frankreich werden daher weniger die konkreten Ergebnisse der sechsmonatigen Präsidentschaft zählen, als die Festschreibung der französischen Schwerpunkte auf der Themen- und Prioritätenliste der 2009 aktiv werdenden neuen politischen Institutionen der EU.

Weitere FES-Papiere zur Bilanz Sarkozys:

Zur Innenpolitik siehe die FES-Analyse „Nicolas Superstar?“ Paris, Januar 2008

Zur Situation der PS siehe die FES-Analyse „Die sozialistische Partei Frankreichs am Jahresanfang 2008“ Paris, Januar 2008

Beide Papiere als download auf www.fesparis.org