

DGAPanalyse

Frankreich

Forschungsinstitut der
Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik

November 2011 N° 10
ISSN 1865-701X

Globaler Geltungsanspruch in einer Welt im Wandel: Leitlinien der Strategischen Kultur Frankreichs

von Frédéric Charillon

Die DGAPanalysen Frankreich erscheinen im Rahmen des Deutsch-französischen Zukunftsdialogs, eines Gemeinschaftsprojekts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, des Institut français des relations internationales und der

Robert Bosch Stiftung

Herausgeber und Redaktion:
Claire Demesmay und Katrin Sold

Kontakt: Claire Demesmay <demesmay@dgap.org>

Herausgeber:

Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e. V. | Rauchstraße 17/18 | 10787 Berlin
Tel.: +49 (0)30 25 42 31-0 | Fax: +49 (0)30 25 42 31-16 | info@dgap.org | www.dgap.org | www.aussenpolitik.net
© 2011 DGAP

Zusammenfassung/Summary

Frédéric Charillon

Globaler Geltungsanspruch in einer Welt im Wandel: Leitlinien der Strategischen Kultur Frankreichs

- Bis zum Fall der Berliner Mauer galt Frankreich als zentraler politischer und militärischer Akteur in Europa, der zwar einerseits vom Schutz der USA profitierte, sich aber andererseits seine Unabhängigkeit und seinen eigenen Handlungsspielraum bewahrte. Das Ende der Blockkonfrontation des Kalten Krieges beendete diese Sonderstellung Frankreichs in Europa.
- Angesichts der Neuorganisation des internationalen Staatsystems entschied sich Frankreich für eine Fortführung, aber zugleich Weiterentwicklung seiner drei strategischen Leitlinien: der globale Geltungsanspruch, die Europa-Bindung und die nukleare Abschreckung als Kern der französischen Verteidigungspolitik.
- Zugleich zeichnen sich drei Brüche in der strategischen Kultur Frankreichs ab. Dies betrifft das diplomatische und militärische Auftreten Frankreichs, die Deutung der Begriffe Allianz und Partnerschaft – vor allem mit den USA und Schwellenländern – und schließlich die Beziehungen zu Afrika und dem Mittelmeer-Raum.
- Frankreich steht heute vor der schwierigen Aufgabe, die eingeleitete Revision und Neujustierung seiner außenpolitischen Strategie weiter voranzutreiben und zugleich sein Verständnis der internationalen Beziehungen und die Instrumente seiner Außen- und Sicherheitspolitik zu überdenken.

A Claim to Global Standing: Guidelines for the French Strategic Culture

- Until the fall of the Berlin Wall, France was considered as being a central political and military actor in Europe able to maintain its independence and political room for action while benefiting from the protection of the USA. The end of the Cold War closed the chapter of this characteristic of France's political situation in Europe.
- In reaction to the following reorganization of the international system, France decided to emphasize its attachment to three big strategic priorities while simultaneously developing them further: become a power with a global reach, be adherent to the goals of the “political Europe,” and maintain nuclear deterrence as a core element of its defense strategy.
- At the same time three major turning points occurred that affected France's diplomatic and military instruments for external action, the notion of political alliance and partnership, especially with the USA and emerging powers, and finally its relations to Africa and the Mediterranean.
- France is now forced to pursue the difficult task of revising its strategic thinking, its perception of international relations as well as its foreign and security policy instruments.

Inhalt

Von der Nachkriegszeit zum Kalten Krieg, vom Kalten Krieg zur strategischen Unsicherheit.....	5
Die Beständigkeit strategischer Leitlinien	6
Erzwungene Strategiebrüche	8
Anmerkungen.....	11

Globaler Geltungsanspruch in einer Welt im Wandel: Leitlinien der Strategischen Kultur Frankreichs

von Frédéric Charillon

Wie Deutschland, Großbritannien, die USA und einigen anderen Staaten ist Frankreich Mitglied eines in sich relativ geschlossenen Zirkels an Staaten, deren Vordenker in der internationalen Strategie-Debatte einflussreich waren und bleiben. Die angelsächsische Fachliteratur würdigt bis heute Napoleon, Jomini, Lyautey, Foch oder Joffre, General de Gaulle, Galula, Aron, Gallois, Poirier, Ailleret, Beaufre, Castex und andere.¹ Doch auch Frankreich kennt die Ungewissheit der anderen Mittelmächte: Wie entwirft man in einer Welt wachsender strategischer Unsicherheit Konturen einer internationalen Politik und geeignete außenpolitische Instrumente? Der »Nebel des Krieges« (Carl von Clausewitz), also die Unvollständigkeit kriegsrelevanter Informationen, die wachsende Vielfalt an Akteuren und Herausforderungen sowie der Umsturz von Staaten und Regimen erzeugen immer neue Zäsuren, aus denen kaum die notwendigen Lehren für die Außenpolitik gezogen werden können, bevor neue Erschütterung von Außen erfolgen.

Nach dem Zweiten Weltkrieg hatte sich Frankreich schnell den Anforderungen des Kalten Krieges und den Realitäten einer nuklearen Konfrontation angepasst. Das Ende der bipolaren Welt stürzte Frankreich daher ebenso wie andere Staaten erneut in die Ungewissheit einer strategischen Übergangszeit. Sie war durch das Ende einer Welt gekennzeichnet, ohne dass jedoch die künftige Gestalt der neuen Welt bekannt war. Angesichts dieses inzwischen 20 Jahre währenden Zustands der Ungewissheit im internationalen System und der damit einhergehenden Turbulenzen versuchte Frankreich zunächst, die außenpolitischen Prioritäten zu erhalten, die untrennbar mit nationalen Interessen verknüpft waren: die Wahrung eines globalen Machtanspruchs, die Bindung an Europa als zentraler Akteur auf der Weltbühne und die Entscheidung für die nukleare Abschreckung als Garantie der eigenen

Sicherheit. Gleichzeitig unterliegt die französische Strategieplanung neuen Zwängen: Finanzielle Einschränkungen erfordern eine Rationalisierung der außenpolitischen Instrumente, und der Aufstieg neuer Mächte neben den nach wie vor dominanten Vereinigten Staaten macht eine Reflexion über künftige internationale Partner notwendig. Schließlich müssen die tiefgehenden Umbrüche im Mittelmeer-Raum und in Afrika durch einen neuen strategischen Ansatz begleitet werden.

Von der Nachkriegszeit zum Kalten Krieg, vom Kalten Krieg zur strategischen Unsicherheit

Nach dem Zweiten Weltkrieg benötigte Frankreich einige Zeit, bevor die Erbfeindschaft zu Deutschland überwunden werden konnte. Trotz ihrer kurzen Dauer (1946–1958) und der Instabilität ihrer Regierungen (21 Regierungen in 12 Jahren) legte die Vierte Republik – häufig durch Krisenreaktionen – das Fundament für die drei zentralen Elemente der französischen Strategie, die bis heute Bestand haben: die Entscheidung für das Atlantische Bündnis (mit der Gründungsmitgliedschaft der NATO seit 1949), die Entscheidung für Europa (mit dem Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl 1951 und den Römischen Verträgen 1957), und schließlich die Entscheidung für die Entkolonialisierung (u. a. mit dem Rahmengesetz Deferre von 1956). Auf Grund der Bedeutung dieser drei Elemente, die auch während des Kalten Krieges beibehalten wurden,² setzte sich bei den französischen Eliten die Erkenntnis durch, dass die drei jüngsten Konflikte mit Deutschland (1870, 1914–1918, 1939–45), so traumatisierend sie auch gewesen waren, gegenüber der Schaffung einer gemeinsamen Zukunft zurücktreten mussten. Europa war nicht länger globale Führungsmacht, und sein wiederholter Selbstmord

würde keine Weltkriege mehr auslösen: Die Herausforderungen waren – wie auch die Macht – andernorts zu finden.

Die Rückkehr Charles De Gaulles an die Macht und die Gründung der Fünften Republik im Jahr 1958 stellten die vorangegangenen strategischen Entscheidungen nicht in Frage. Vielmehr entwickelte De Gaulle eine der Positionen weiter, die im Rahmen der Vierten Republik vorbereitet worden waren, bis er sie schließlich verkörperte: den Eintritt Frankreichs in den Club der Atommächte, auch wenn dies einen enormen finanziellen Aufwand bedeutete. Indem Frankreich die Strategie der nuklearen Abschreckung als ein Instrument des Schwachen gegen den Starken theoretisch unterfütterte und die »ausgleichende Wirkung des Atoms« betonte, rechtfertigte es den Besitz eines Nukleararsenals durch eine Mittelmacht, auch wenn dieses bei Weitem nicht der Ausstattung der Großmächte entsprach. Dieser Sichtweise folgend lehnte Frankreich die Logik der Blockbildung ab, ohne dabei eine neutrale oder gar pazifistische Haltung einzunehmen. Seit dem Austritt aus der integrierten Kommandostruktur der NATO (aber nicht aus dem Atlantischen Bündnis) im Jahr 1966 bewerten die Nachfolger De Gaulles bis hin zu Nicolas Sarkozy die französische Haltung als optimal: Auf der einen Seite profitierte Frankreich vom Schutz durch die USA, auf der anderen behielt es seine Unabhängigkeit und wahrte seinen Handlungsspielraum. Ausgestattet mit Nuklearwaffen (die Deutschland nicht besaß) und einer gewissen Freiheit in der Äußerung gegenüber Washington (die Großbritannien nicht geltend machte) wurde Frankreich als zentraler politischer und militärischer Akteur in Europa wahrgenommen. Durch die theoretische Herleitung eines notwendigen Atomwaffenbesitzes von Mittelmächten, verbunden mit dem Verweis auf nationale Größe und Unabhängigkeit, gelang es der gaullistischen Außenpolitik lange Zeit, einen politischen Konsens im Land zu erreichen.³

Das Ende des Kalten Krieges, das auf den Fall der Berliner Mauer im November 1989 folgte, setzte dieser Übereinkunft ein Ende. Die Blocklogik, die Frankreich so gerne kritisiert hatte, löste sich von selbst auf. Der Mehrwert der französischen Atomstreitmacht innerhalb des Atlantischen Bündnisses

wurde mit dem Verschwinden der sowjetischen Bedrohung stark relativiert. Die französischen Einsatzkapazitäten in Afrika, die von den Bündnispartnern angesichts des vorrückenden Kommunismus im Süden geschätzt worden waren, verloren ihre Legitimität. Die Wiedervereinigung Deutschlands sowie die Erweiterung Europas, das zur Europäischen Union wurde, stellten schließlich gar die Position Frankreichs in seinem unmittelbaren strategischen Umfeld in Frage. Das Ende des Kalten Krieges geht so mit dem Verlust der französischen Sonderrolle in Europa, dem Ende der zentralen Stellung Europas in den internationalen Beziehungen ebenso wie der westlichen Dominanz in der Welt einher. Auch die Krise des Staates als Akteur in den internationalen Beziehungen, der zunehmend in Konkurrenz zu transnationalen Akteuren steht (religiöse oder zivilgesellschaftliche Gruppen, private Unternehmen, NGOs, mafiose und terroristische Gruppierungen) belastete die französische Außenpolitik, die traditionell auf einer zentralen Stellung des Staates beruhte. Angesichts dieser Veränderungen beharrte Frankreich auf einigen seiner strategischen Leitlinien, andere Positionen und Instrumente hingegen wurden zum Gegenstand einer erzwungenen Revision.

Die Beständigkeit strategischer Leitlinien

Selbstverständlich war Frankreich nach dem Zerfall eines internationalen Systems, das die Welt über vierzig Jahre geprägt hatte, nicht der einzige Akteur, der sich mit der Erfahrung strategischer Unsicherheit konfrontiert sah. Die Beschaffenheit der neuen Welt, nicht wirklich unipolar, doch ebenfalls noch nicht multipolar, Konflikte von zugleich ziviler und internationaler Dimension wie beispielsweise in der Demokratischen Republik Kongo, die weder zwischenstaatlich verliefen noch ohne äußere Intervention auskamen, die Herausbildung eines globalisierten Terrorismus, der in lokale »Franchises« untergliedert ist, doch unter der Vorherrschaft Einzelner steht – all dies stellte die traditionelle Definition von Macht, die Modalitäten der Anwendung militärischer Mittel und sogar den Begriff der Diplomatie in seiner klassischen Bedeutung in Frage. In dieser stürmischen Zeit entschloss sich

Frankreich, drei starke Prinzipien seiner Strategie aufzugreifen und sie an die neuen Bedingungen anzupassen.

Zunächst wurde der globale (und nicht nur regionale) Geltungsanspruch aufrechterhalten. Frankreich ist mit dem zweitgrößten diplomatischen Netzwerk nach den USA⁴ ausgestattet und durch den Besitz von Überseegebieten⁵ auf mehreren Kontinenten präsent. Als wichtige Militär- und Nuklearmacht, ständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrates, wichtige Wirtschaftsmacht, ehemalige Kolonialmacht, die komplexe, aber häufig enge Beziehungen zu ihren ehemaligen Kolonien pflegt, und als glühender Verfechter der Frankophonie weist Frankreich unleugbar eine gewisse Anzahl an Machtattributen auf. Trotz mehrerer Reformen auf dem Feld der Außenpolitik (die letzte Reform wurde 2009 vorgenommen) wurde der globale Geltungsanspruch nie in Frage gestellt: Das diplomatische Netzwerk, bisweilen wegen seiner großen Anzahl an Botschaften auch in Staaten von geringerer Bedeutung kritisiert, wurde 2009⁶ rationalisiert, jedoch nicht reduziert. Frankreich möchte auch weiterhin eine Rolle spielen, die über seine regionale Umgebung hinausgeht. Dies beweist auch die diplomatische Präsenz im Rahmen mehrerer internationaler Verhandlungsprozesse (vom Libanon über die Elfenbeinküste bis hin zum Berg-Karabach-Konflikt), die militärische Präsenz in Konflikten und Stabilisierungsmissionen⁷ sowie die Vorreiterrolle bei einigen Themen von globaler Bedeutung.⁸ Auch wenn das Weißbuch zur Verteidigung und Sicherheit, das im Juli 2008 veröffentlicht wurde,⁹ zum ersten Mal einen geografischen Raum vom Nordatlantik bis zum Indischen Ozean als französische Interessenzone festlegt, blieb der Wille, eine universelle Rolle einzunehmen, ungebrochen. Dies bezeugen nicht zuletzt die häufigen Stellungnahmen des französischen Außenministeriums zu einer Vielzahl von internationalen Ereignissen, wo auch immer diese stattfinden.¹⁰

Das zweite unabänderliche Kredo der französischen Außenpolitik betrifft das politische Europa. Paris zieht nach wie vor den Ansatz einer »Europe puissance« der Idee einer »Europe espace« vor. Dies bedeutet, dass Europa sich durch eine eigenständige Identität im internationalen Kontext

auszeichnen soll, statt lediglich als großer Wirtschaftsraum wahrgenommen zu werden. Der Fall des Eisernen Vorhangs Anfang der 1990er Jahre wurde als Möglichkeit wahrgenommen, diese Idee, die Mitte der achtziger Jahre von François Mitterrand neubelebt wurde, voranzubringen. Doch sehr schnell erfolgte eine Desillusionierung im Bereich der Verteidigungspolitik und vor allem der gemeinsamen europäischen Außenpolitik. Mehrere Entwicklungen führten schließlich dazu, dass Frankreich seine Zielsetzungen aufschob, darunter die Weigerung der USA, im Gegenzug zu einer Rückkehr Frankreichs in die integrierte Kommandostruktur der NATO ein Regionalkommando an Europa abzugeben, das Verlassen des »Geistes von Saint-Malo«,¹¹ der 1998 nach der Unterstützung Tony Blairs für die Idee einer Sicherheits- und Verteidigungskomponente der EU Hoffnung auf einen entscheidenden Fortschritt der europäischen Integration aufkamen ließ, die Spaltung der Europäer während des Irak-Kriegs von 2003 und schließlich das »Nein« der Franzosen beim Referendum über einen europäischen Verfassungsvertrag. Die Ankündigung der Rückkehr Frankreichs in die integrierte Kommandostruktur der NATO durch Präsident Nicolas Sarkozy im Jahr 2009 wurde schließlich als Bruch mit der strategischen Tradition Frankreichs gedeutet, der das Eingeständnis beinhaltete, dass das entfernte Ziel einer »Europe puissance« keine Alternative zur Sicherheitsgarantie des Atlantischen Bündnisses, so unvollkommen es auch sein mag, darstellen konnte. Diese Schlussfolgerung ist sicher voreilig, fördert Frankreich doch nach wie vor Auslandsoperationen im Rahmen einer europäischen Außenpolitik, indem es häufig die Initiative ergreift oder das Kommando übernimmt, wie zum Beispiel bei der Mission Tchad-RCA 2008–2009 oder in der Ituri-Region 2003. Auch wurde die Annäherung an die NATO in den Jahren 2009–2010 mit dem Willen Frankreichs begründet, den Verdacht zu entkräften, dass das Engagement Frankreichs für ein politisches Europa und seine Loyalität gegenüber der NATO inkompatibel seien. Das wirkliche Hindernis, und dies wird heute in Führungskreisen auch zugegeben, liegt jedoch in Wahrheit weniger in der Schwächung der europäischen Idee in Frankreich¹² als vielmehr in der Isolierung Frankreichs mit dieser Position. Tatsächlich scheint Frankreich einer der letzten europäischen Staaten

zu sein, der noch an das Modell einer europäischen Verteidigung glaubt: Neben den Ländern, die keinesfalls die Absicht haben, sich auf europäischer Ebene mehr im Verteidigungsbereich einzubringen, ließ auch Großbritannien, mit dem im November 2010 ein wichtiges strategisches Militärbkommen geschlossen worden war, verlauten, dass es der Schaffung eines europäischen Hauptquartiers kritisch gegenüberstehe. Zugleich trifft Deutschland immer häufiger strategische Entscheidungen, die mit denen Frankreichs nicht im Einklang stehen. So wurden die deutsche Enthaltung zur Resolution 1973 der Vereinten Nationen bezüglich des Libyen-Einsatzes, und vor allem die deutsche Unterstützung einer nuklearen Abrüstung Europas während des NATO-Gipfels in Lissabon im November 2010 von Paris als Alarmsignale gewertet.

Denn die Beibehaltung der nuklearen Abschreckung als Kern der Verteidigungsstrategie bleibt die dritte Säule der strategischen Ausrichtung Frankreichs. Der Weg zur französischen Atomstreitmacht wurde während der Vierten Republik geebnet, unter General de Gaulle wurde sie zum Synonym der Souveränität und der Zugehörigkeit Frankreichs zum Club der Großmächte. Auch De Gaulles Nachfolger, darunter François Mitterrand, der das »Bömbchen« (la bombinette) einst verspottet hatte, teilten diese Wahrnehmung, und der Besitz von Atomwaffen wurde, obwohl die Programme deutlich zurückgefahren wurden,¹³ nie grundsätzlich in Frage gestellt. Bis heute nimmt das Atomarsenal einen bedeutenden Teil des Verteidigungsbudgets ein, wird regelmäßig modernisiert und ist kaum von der französischen Verteidigungsidentität zu trennen. Es symbolisiert die nationale Unabhängigkeit und garantiert eine mögliche Verteidigung gegen Feinde, die an Zahl oder Potenzial überlegen sind. Das französische Nukleararsenal war nicht Gegenstand der Abrüstungsverhandlungen zwischen der NATO und dem Warschauer Pakt zu Zeiten des Kalten Krieges und galt als nicht verhandelbar, solange andere Staaten ebenfalls Atomwaffen besitzen – und doch wird die französische Atomstreitmacht heute neu überdacht, in erster Linie, weil Atomwaffen nicht die Antwort auf die neuen Bedrohungen, wie sie sich insbesondere seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in den USA entwickelt

haben, sein können. Zudem scheint das Prinzip der Abschreckung überholt, sobald man sich eingestellt, dass zusätzliche Maßnahmen zum Schutz vor den Feinden entwickelt werden müssen, die sich nicht abschrecken lassen. Diese Überlegung stellt auch den Kern der Debatte über die Raketenabwehr in Europa dar. Und schließlich bringt das von Staatspräsident Barack Obama in seiner Rede in Prag am 6. April 2009 formulierte Ziel der USA, die schrittweise nukleare Abrüstung in der Welt voranzubringen und dabei möglicherweise in Europa zu beginnen, Frankreich in eine schwierige Lage. Die Initiative wurde von den EU-Staaten ohne Atomwaffen begrüßt und könnte Frankreich in die unangenehme Rolle eines nuklearen »Außenseiters« drängen, falls Großbritannien die amerikanische Linie unterstützt. Dennoch könnte der nukleare Rüstungswettlauf, der in verschiedenen Ländern des Südens begonnen hat, die französische Entscheidung für einen Verbleib im Club der Atomstreitmächte festigen, unabhängig von der Haltung seiner europäischen Nachbarn.

Erzwungene Strategiebrüche

Zwar haben die drei genannten Grundelemente – globaler Geltungsanspruch, europäisches Engagement und Atomstreitmacht – die rasche Folge internationaler Krisen überstanden, doch wurden tiefgehende Änderungen in anderen Bereichen nötig. Insbesondere betrifft dies die außenpolitischen Instrumente, die Begriffe des Verbündeten und des Partners sowie das Verhältnis zu Afrika und dem Mittelmeer-Raum.

Zunächst erfordert die Multiplizierung internationaler Herausforderungen, Akteure und Themen, welche die Agenda der Entscheidungsträger füllen,¹⁴ ein neues Konzept internationalen Agierens und eine Neustützung der Instrumente. Der Diplomat und der Soldat, die beiden wichtigen Akteure Raymond Arons, müssen theoretisch eine unendliche Anzahl von Themenfeldern bearbeiten, wofür jedoch in der Praxis die personellen und finanziellen Ressourcen fehlen. Ihre Aufgaben müssen daher neu überdacht werden. Das Wesen des »Global Village«, die Interdependenz globaler Herausforderungen und die Komplexität der Kon-

flikte bringen für einen führenden Staat die Notwendigkeit mit sich, die Zahl seines diplomatischen Personals sowie die Kapazitäten für militärische Interventionen, die ständig verfügbar und für langfristige Einsätze gerüstet sind, deutlich zu erhöhen. Die Budgetbeschränkungen, die seit einigen Jahren und insbesondere seit der Finanzkrise von 2008 bestehen, führen zu einem umgekehrten Trend: Die abrufbaren Ressourcen werden rationalisiert, optimiert und häufig sehr sparsam eingesetzt. Außerdem ist die Diplomatie zugleich multi- und bilateral geworden, Einfluss wird verstärkt indirekt durch »smart power«¹⁵ ausgeübt, und Militäraktionen erfordern heute zunehmend Planungskapazitäten und präzises Know-How statt einer großen, hochgerüsteten Armee. Ein Land mit dem zweitgrößten diplomatischen Netzwerk sowie einer der angesehensten Armeen der Welt im Besitz eines Atomarsenals kann sich diesen Entwicklungen nicht entziehen.

Der zweite Strategiebruch liegt im Bereich der Konzepte von Bündnis und Partnerschaft. Auch er geht auf neue Entwicklungen im internationalen Kontext zurück. Im Zeitalter der Bipolarität lehnte Frankreich die Blocklogik ab, ohne jedoch sein (atlantisches) Bündnis aufzukündigen. Statt dessen verfolgte Frankreich weltweit eine Strategie der Partnerschaft oder zumindest der Anerkennung, so beispielsweise mit dem kommunistischen China 1964 oder bis zu einem gewissen Grad mit der Sowjetunion, die in erster Linie als Russland wahrgenommen wurde, sowie mit der arabischen Welt oder Lateinamerika. Das Ende der Blocklogik nahm dieser Haltung ihre Besonderheit und erschwerte ihre Umsetzung, zugleich gestaltet die amerikanische Dominanz die Führung des Atlantischen Bündnisses schwierig. Frankreich muss sich wie andere Staaten fragen, welche Art von Beziehung es zu seinem amerikanischen Bündnispartner unterhalten möchte, aber auch zu anderen aufstrebenden Weltmächten, von denen die meisten Schwellenländer sind, und schließlich zu der Welt der »Nichtmächte«. Sie stellen sowohl durch die Ungleichheiten, unter denen sie leiden, und die daraus resultierende Instabilität als auch durch ihre künftig drohenden Ansprüche ein Problem dar. Die französisch-amerikanischen Beziehungen leiden vor allem an der fehlenden Auseinandersetzung

mit dem jeweils anderen Partner. Hubert Védrine hatte in seiner Amtszeit als Außenminister (1997–2002) versucht, Frankreichs Ziel unter der Formel »Freund, Bündnispartner, aber nicht linientreu« (amis, alliés mais pas alignés) zusammenzufassen. Seitdem jedoch sind mehrere Gelegenheiten verstrichen, um die Beziehung zu klären: Die Irak-Krise der Jahre 2002–2003 hat eine nüchterne Neujustierung der transatlantischen Beziehung verhindert. Auch der Wahlsieg von Barack Obama im November 2008, der auf die Wahl des USA-freundlichen Präsidenten Sarkozy in Frankreich folgte, hat nicht wie erwartet den Weg für eine Neubegründung der Beziehungen geebnet. Innereuropäische Schwierigkeiten, die Finanzkrise, Afghanistan und die Frage der Zukunft der nuklearen Abschreckung verzögern den notwendigen Neubeginn weiter. Zugleich muss Frankreich das Verhältnis zu seinen anderen Partnern überdenken. Wenn die USA der Vorzugspartner sind, was ist dann die Europäische Union? Wenn die großen autoritären und semiautoritären Schwellenländer (wie Russland oder China, das gerade im Begriff ist, zum neuen »peer competitor« der USA zu werden) keine Feinde mehr sind, inwiefern kann man sie als Partner betrachten? Können die großen nichtwestlichen Demokratien (Brasilien, Indien, Japan, Südkorea, Mexiko, Südafrika ...), die ohne Zweifel Partner sein können, künftig auch in Bündnisse einbezogen werden? Mit dem Wegfall des Feindbegriffs verschwimmen auch die Begriffe des Verbündeten und des Partners. Auch in diesem Punkt muss eine neue Position definiert werden.

Die südliche Nachbarschaft als strategische Region, die Frankreich sowohl historisch als auch geografisch verbunden ist und den französischen Entscheidungsträgern in Folge der Kolonialvergangenheit besonders vertraut sein dürfte, hat sich grundlegend verändert.¹⁶ In Afrika ist das politische Leben vielfältiger geworden, die Regionalisierung nimmt zu, die Gesellschaften haben sich weiterentwickelt und die Konflikte sind komplexer geworden. Der schwarze Kontinent ist nicht mehr der geografische Raum, in dem Frankreich – um eine bekannte Wendung zu gebrauchen – den Lauf der Geschichte mit einer Handvoll Soldaten und einigen Flugzeugen beeinflussen kann. Auch wenn Frankreich im Frühjahr 2011 in der Elfenbeinküste seine Fähigkeit bewiesen hat, effizient in wichtige

Regulierungsangelegenheiten in Afrika einzugreifen, so haben die vergangenen Jahre doch gezeigt, dass der französische Einfluss begrenzt ist.¹⁷ Afrika bleibt ein wichtiges Element des strategischen Konzepts Frankreichs, genauso wie Frankreich eine der wenigen Mächte bleibt, die ein Konzept für Afrika haben und sich in der Region gerne einbringen möchten. Die Parameter dieser Interaktion haben sich jedoch grundlegend verändert. Gleiches gilt für den Mittelmeer-Raum, zu dem auf Grund der sozialen und wirtschaftlichen Verflechtungen besonders enge Beziehungen bestehen, und der sich aktuell im Umbruch befindet. Frankreichs »Politique arabe«, die von De Gaulle initiiert und von Jacques Chirac 1996 mit einer Rede an der Universität Kairo neu belebt wurde, wurde schrittweise durch eine euro-mediterrane Politik ersetzt, die Israel und die Türkei einbindet. Zugleich wurden durch den Aufbau neuer diplomatischer Beziehungen in der Golf-Region (Saudi-Arabien und Katar) und durch die Bestätigung des Iran als Regionalmacht (beginnend mit der Islamischen Revolution im Jahr 1979 und begünstigt durch den Irak-Konflikt, die Instabilität des Libanon und die Isolation Syriens) die Karten in der Region neu gemischt. Angesichts der arabischen Revolutionen, die 2011 ausbrachen und im September 2011 bereits zum Sturz mehrerer Regime geführt haben (Tunesien, Ägypten, Libyen), andere stark destabilisierten (Jemen, Bahrain, Syrien) bzw. Reformen (Marokko, Jordanien) oder Subventionsprogramme (Golf-Staaten, Algerien) erzwangen, muss die französische ebenso wie die europäische Strategie für den Mittelmeer-Raum und den Nahen Osten überdacht werden. So haben die Ereignisse einerseits die Intuition von Nicolas Sarkozy aus dem Jahr 2008 bestätigt, der mit der Gründung der »Union für das Mittelmeer« die Bedeutung eines umfassenden Dialogs in der Region betont hatte, andererseits haben sie auf die notwendige Überarbeitung der Rahmenbedingungen dieses Dialogs verwiesen. Auch wenn die Rolle, die Paris beim Sieg der Aufständischen

in Libyen gespielt hat, die Lähmung Frankreichs angesichts der Ereignisse in Tunesien und Ägypten in den Hintergrund treten ließ, bleiben der israelisch-palästinensische Konflikt, die Themen Libanon, Syrien und Iran sowie das angespannte Verhältnis zu Ankara Probleme, die zur Lösung auf der Agenda stehen.

In Frankreich wie anderswo zeigt sich ein dreifaches Dilemma zwischen Verantwortungsethik (die es verhindert, überall gleichzeitig zu handeln) und Überzeugungsethik (die manchmal die moralische Verpflichtung darstellen würde, dies zu tun), zwischen Besitzinteresse (das zu internationaler Konkurrenz führt) und Interesse für das Umfeld (das Kooperation und Partnerschaft fördert) sowie zwischen Ausgrenzung, die bei Zurückhaltung angesichts großer internationaler Themen droht, und der Spirale von Folgeentwicklungen im Falle eines Engagements (Fallbeispiele sind Tunesien und Libyen im Jahr 2011). Diese Gleichung, die in Folge der zunehmenden Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Politik eine wachsende Zahl an Unbekannten aufweist, macht eine Neuausrichtung der Theorie, der Wahrnehmung und der Instrumente notwendig. Die Theorie muss an neue Bedrohungslagen und die Wahrnehmung an das Ende der bipolaren Welt des Kalten Krieges angepasst werden. Zugleich werden die Instrumente immer kostenintensiver. Diese Vorgaben bilden das Fundament einer notwendigen Revision der strategischen Analyse, die spannend, aber nicht einfach werden wird.

Frédéric Charillon ist Universitätsprofessor für Politikwissenschaft, Leiter des Institut de Recherche Stratégique de l'Ecole Militaire (Paris) und Autor zahlreicher Arbeiten über die Außenpolitik Frankreichs, darunter: *La France peut-elle agir sur le monde?* (Paris, 2010), *La politique étrangère française. De la fin de la guerre froide aux révoltes arabes* (Paris, 2011); Übersetzung: Nele Katharina Wissmann.

Anmerkungen

- 1 Vgl. z. B. Rupert Smith: *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*, London/New York, NY, 2007.
- 2 So musste Rücksicht auf eine starke kommunistische Partei (fast 25 Prozent der Wählerstimmen) mit einer engen Verbindung zu den Gewerkschaften sowie auf eine gaullistische Opposition genommen werden, die sich in einigen Fragen ohne Zögern den Kommunisten anschloss, wie zum Beispiel im Fall der Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft 1954. Vgl. zu diesem Zeitabschnitt das Standardwerk von Alfred Grosser, *La IV^e République et sa politique extérieure*, Paris 1961.
- 3 Vgl. Philip H. Gordon, *A Certain Idea of France: French Security Policy and the Gaullist Legacy*, Princeton, NJ, 1993.
- 4 Im Jahr 2010 gab es mehr als 160 Botschaften. Vgl. Charillon, *La politique étrangère française. De la fin de la guerre froide aux révolutions arabes*, Paris 2011.
- 5 Insbesondere in der Karibik, in Südamerika, im Indischen Ozean und im südlichen Pazifik.
- 6 Es gibt nun drei Arten von Botschaften: für globale Aufgaben, sektorelle Aufgaben (der Fokus liegt auf einigen genau definierten Bereichen der bilateralen Beziehungen) oder eine einfache Präsenz im Land.
- 7 Seit 2010 ist die französische Armee in Afghanistan, im Rahmen der UNIFIL im Libanon, im Kosovo, an der Elfenbeinküste, im Tschad, bei den militärischen Operationen zur Bekämpfung der Seepiraterie sowie selbstverständlich bei den Luftangriffen in Libyen im Einsatz. Im Sommer 2011 waren insgesamt 10 600 Soldaten an Auslandseinsätzen beteiligt.
- 8 Hierzu zählen beispielsweise die Ausnahmeregel für Kulturgüter im internationalen Handel in den 1990er Jahren, die Verteilung von Generika in armen Ländern im Jahr 2000 oder der Kampf gegen den Klimawandel.
- 9 *Livre Blanc défense et sécurité nationales*, Paris 2008, <http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/information/les_dossiers_actualites_19/livre_blanc_sur_defense_875/index.html>.
- 10 Vgl. <<http://www.diplomatie.gouv.fr>> und insbesondere den täglichen Pressepiegel des Außenministeriums.
- 11 Beim französisch-britischen Gipfeltreffen in Saint-Malo am 4. Dezember 1998 formulierten die Politiker beider Staaten das Ziel: »Um Entscheidungen treffen zu können und – wenn die Allianz als ganzes nicht betroffen ist – militärische Maßnahmen zu billigen, muss die Europäische Union über geeignete Strukturen verfügen.« Vgl. Internationale Politik 2–3/1999, S. 127 f., hier S. 127. Der Gipfel wird im Allgemeinen als Gründungsmoment einer europäischen Verteidigungspolitik gewertet.
- 12 Die politische Debatte, die im Rahmen des Präsidentschaftswahlkampfs 2012 stattfinden wird, wird voraussichtlich mehrere Wiederbelebungsversuche eines politischen Europas beinhalten.
- 13 So unter François Mitterrand und Jacques Chirac mit der Aufgabe mehrerer Einrichtungen (wie die Raketensilos auf dem Plateau d'Albion oder das Zentrum für Nuklearversuche auf Mururoa im Südpazifik), der Einstellung von Waffenprogrammen und Atomtests sowie der Verringerung der Zahl der Atomsprengköpfe bis an die »Schwelle der Glaubwürdigkeit« Frankreichs.
- 14 Von Umweltthemen über Proliferation bis hin zu Konfliktlösungen, Lebensmittelsicherheit, Gesundheit, Frauenrechten sowie kultureller und religiöser Vielfalt.
- 15 Joseph S. Nye, *The Future of Power*, Washington, DC, 2011.
- 16 Vgl. Charillon, *La France, la Méditerranée et l'Afrique, vers une refondation du « troisième cercle »*, in: *Le Monde*, 8.4.2011.
- 17 Trotz der zeitweise bis zu 5000 Soldaten, die im Rahmen der Operation Einhorn (Opération Licorne ab 2002) im Einsatz waren, war Paris während mehrerer Jahre nicht in der Lage, mehr als eine Trennung der verfeindeten Konfliktparteien zu erreichen.