

DGAPanalyse

Frankreich

Forschungsinstitut der
Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik

Oktober 2007 N° 2

ISSN ■■■■■■

Die Außenpolitik von Jacques Chirac oder: Frankreich ohne Überraschungen

von Christian Lequesne



Deutsche Gesellschaft
für Auswärtige Politik e.V.

Die DGAPanalysen Frankreich erscheinen
mit freundlicher Unterstützung der

Robert Bosch **Stiftung**

Redaktion:

Dr. Martin Koopmann und Ulla Brunkhorst

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.weltpolitik.net
© 2007 DGAP

Zusammenfassung / Summary

Christian Lequesne

Die Außenpolitik von Jacques Chirac oder: Frankreich ohne Überraschungen

In die Zeit der zwölfjährigen Präsidentschaft von Jacques Chirac (1995–2007) fielen mit der sich verstärkenden Globalisierung, der EU-Erweiterung und der damit verbundenen Krise der europäischen Integration sowie der Zunahme des internationalen Terrorismus wichtige Veränderungen in den internationalen Beziehungen.

Im Bereich der Außenpolitik war Chirac ein Präsident, der auf manchen Feldern dem gaullistischen Erbe treu war und sich gleichzeitig in anderen Fragen von diesem doktrinären Erbe frei gemacht hat. So stand er für eine Amerika-, Russland-, China- oder Afrika-Politik, die sich an den Paradigmen der Multipolarität beziehungsweise der traditionell gaullistischen »Françafrique«-Politik orientierte. Andererseits trug er, vom gaullistischen Erbe abweichend, die Stärkung der europäischen Institutionen im Verfassungsvertrag mit. Doch sucht man bei Chirac vergeblich nach klaren Linien in der Europa-Politik: Derselbe Politiker, der in den siebziger Jahren zum Boykott der Wahlen zum Europäischen Parlament aufgerufen hatte, unterstützte 1992 den Vertrag von Maastricht und einige Jahre später das europäische Verfassungsprojekt. So fällt die außenpolitische Bilanz von Chirac durchwachsen aus: eine Politik ohne neue Konturen und ohne Überraschungen.

Jacques Chirac's Foreign Policy or: No Surprises in France

Jacques Chirac's presidency of twelve years (1995–2007) was marked by some important changes in international relations: the accelerating process of globalization, EU-enlargement and the crisis of European integration as well as the emergence of international terrorism.

As to foreign policy, Chirac was a president who in many areas stuck to the Gaullist legacy but who also, on the other hand, felt independent of de Gaulles' doctrine in other questions. His policies concerning the USA, Russia, China or Africa clearly followed the paradigms of multipolarity respectively the traditional Gaullist "Françafrique"-policy. Then again, deflecting from the Gaullist legacy, he backed the improvement of EU institutions by the constitutional treaty. Nevertheless, there is no clear definition for the European policy of Chirac: The same politician, who appealed to the French public to boycott the elections of the European Parliament in the seventies, supported the treaty of Maastricht of 1992 and, some years later, the project of a European constitution. So Chirac's record in foreign policy turns out to be mediocre: a policy going by without any new objectives or a new profile and thus not giving rise to surprises.

Inhalt

Eine zwiespältige europäische Bilanz.....	5
Der Einsatz in Jugoslawien.....	5
Eine schwierige Erweiterungsdebatte.....	6
Komplizierte Beziehungen mit Berlin und institutionelle Reformen.....	8
Spannungen mit Washington, Kulanz gegenüber Moskau und Peking.....	9
Entwicklungshilfe und Politik der »Chasse gardée« in Afrika.....	11
Schlussfolgerungen.....	12
Anmerkungen.....	13

Die Außenpolitik von Jacques Chirac oder: Frankreich ohne Überraschungen

Christian Lequesne

In die Zeit der zwölfjährigen Präsidentschaft von Jacques Chirac (1995–2007) fiel eine Reihe wichtiger Veränderungen in den internationalen Beziehungen: die immer stärker werdende Globalisierung, das erneute Infragestellen des ursprünglichen Modells für den Aufbau Europas infolge der Erweiterung sowie die Zunahme des Terrorismus als neuer Konflikttypus.

Für eine Mittelmacht wie Frankreich blieben diese Veränderungen nicht ohne Auswirkungen auf die Außenpolitik. Wie hat Jacques Chirac die französische Außenpolitik geleitet – Chirac, dieses »Schlachtrösser« der französischen Rechten, der stolz auf eine vierzigjährige politische Karriere zurückblicken kann, darunter auf zwei Mandate als Staatspräsident, von denen eines durch fünf Jahre Kohabitation mit einer sozialistischen Regierung (1997–2002) geprägt war?

In den Präsidentschaftswahlen von 1995 siegte Jacques Chirac mit 52,6 Prozent der Stimmen gegen Lionel Jospin; 2002 wurde er mit 82,2 Prozent der Stimmen wiedergewählt, dieses Mal gegen den Kandidaten der extremen Rechten, Jean-Marie Le Pen. Im Bereich der Außenpolitik war er ein Präsident, der auf manchen Feldern (wie zum Beispiel Afrika, Russland) dem gaullistischen Erbe treu war und sich gleichzeitig in anderen Fragen (insbesondere bezüglich Europa) von diesem doktrinären Erbe frei gemacht hat. Während seiner zweiten Amtszeit (2002–2007) widmete er sich mehr der Außenpolitik als der Innenpolitik. Letztere war in dieser Phase insbesondere durch die Abwesenheit neuer Projekte gekennzeichnet, was seinem Nachfolger Nicolas Sarkozy zugute kam, der im Wahlkampf vor allem mit dem Thema »Veränderung« punkten konnte.

Eine zwiespältige europäische Bilanz

Wenn Jacques Chirac eine außerordentlich lange politische Karriere hatte – schon in jungen Jahren war er mehrfach Minister, anschließend zweifach Premierminister (von 1974 bis 1976 und von 1986

bis 1988), bevor er dann zweimal zum Staatspräsidenten gewählt wurde –, liegt dies vor allem daran, dass er ein Politiker war, der sich nie auf starre doktrinäre Prinzipien festgelegt hat. Er ist ein Politiker, der es stets verstanden hat, seine Positionen an die jeweilige Lage anzupassen, wobei er sich den populären Sinnspruch »Nur die Idioten ändern nie ihre Meinung!« zu eigen gemacht hat.

Die Positionswechsel, die ihm von seinen Gegnern häufig zum Vorwurf gemacht wurden, werden deutlich sichtbar, wenn man sein europäisches Engagement unter die Lupe nimmt. Derselbe Mann, der im November 1978 vom Krankenhaus Cochin aus dazu aufrief, die allgemeinen Direktwahlen für das Europäische Parlament zu boykottieren und sich damit in Opposition zur »Europa-Partei« des Präsidenten Giscard d'Estaing¹ begab, setzte sich 1986 gegen die Forderung seiner Partei, den EU-Beitritt Spaniens und Portugals erneut zu prüfen, zur Wehr, unterstützte 1992 den Vertrag von Maastricht und 2005 auch das Projekt der europäischen Verfassung. Wenn man die zwölf Jahre Europa-Politik des Staatspräsidenten untersucht, steht man einem »Vernunfteuropäer« gegenüber.²

Der Einsatz in Jugoslawien

Als er 1995 an die Macht kam, war die Jugoslawien-Krise eines der ersten außenpolitischen Dossiers, mit dem Jacques Chirac konfrontiert wurde. Im Unterschied zu François Mitterrand, der Serbien schonend behandelt hatte, zeigte Chirac von vorneherein ein deutliches Misstrauen gegenüber dem Belgrader Regime, von dem bald zweifelsfrei bekannt war, welche Rolle es bei dem Massaker von Tausenden von Muslimen und Kroaten in Bosnien-Herzegowina gespielt hatte. Im Dezember 1995, einen Monat nach dem Abkommen von Dayton, wurde in Paris das Friedensabkommen zwischen den serbischen, bosnischen und kroatischen Vertragspartnern unterzeichnet. Der Staat Bosnien-Herzegowina wurde geschaffen, der aus zwei Einheiten besteht: der Serbischen Republik und der Bosnisch-Kroatischen Föderation von Bosnien-Herzegowina.

Die massiven Gewalttätigkeiten, die ab März 1998 von der serbischen Regierung unter Slobodan Milošević an der albanischen Bevölkerung des Kosovo verübt wurden, veranlassten die NATO im Oktober 1998, ein Ultimatum zu stellen, mit dem ein sofortiges Ende der militärischen Aktionen gefordert wurde. Chirac unterstützte damals den Vorschlag der »Kontaktgruppe«, im Jahr 1999 eine Konferenz über den Kosovo in Rambouillet einzuberufen, um einen Kompromiss zwischen der serbischen Regierung und den albanischen Verantwortlichen zu finden. Das Scheitern dieser Konferenz, das zum einen auf die Unantastbarkeit Belgrads zurückgeführt werden kann, aber auch auf ein zweideutiges Spiel Russlands innerhalb der »Kontaktgruppe«, brachte die NATO-Streitkräfte dazu, zwischen März und Juni 1999 militärisch gegen Serbien vorzugehen. Jacques Chirac ließ die französische Luftwaffe an den Luftangriffen teilnehmen, die jedoch überwiegend von den Vereinigten Staaten durchgeführt wurden.

Der militärische Einsatz Frankreichs gegen das Regime von Milošević erhielt sowohl von der sozialistischen Regierung als auch von der französischen Bevölkerung große Zustimmung. Zwischen März und April 1999 konnte Chirac in den Meinungsfragen acht Punkte zulegen. Nach seiner Ansicht sollte die Unterstützung eines Krieges, in dem die Vereinigten Staaten eindeutig die Führungsrolle innehatten, eine Gegenleistung erfahren. Nachdem Chirac gemeinsam mit Tony Blair auf dem bilateralen Gipfel von Saint-Malo am 4. Dezember 1998 das Projekt einer gemeinsamen europäischen Verteidigung mit »glaubwürdigen militärischen Kräften« und »eigenständiger Handlungsfähigkeit«³ wiederbelebt hatte, dachte Chirac, dass der Einsatz in Jugoslawien diese Bestrebungen nach Unabhängigkeit innerhalb einer erneuerten Allianz fördern würde.

Auf dem NATO-Gipfel in Washington im April 1999, bei dem der fünfzigste Geburtstag des Bündnisses gefeiert wurde, versuchte er, unterstützt von seinem sozialistischen Außenminister Hubert Védrine, durchzusetzen, dass die Kompetenzen der Allianz nicht über ihren traditionellen geografischen Bereich hinaus ausgedehnt würden. Dies blieb jedoch erfolglos: Im Gipfelkommuniqué erklärten die Mitglieder der Allianz die »euro-atlantische

Region« zum künftigen potenziellen Einsatzgebiet, ohne dies geografisch weiter zu präzisieren. Jacques Chirac bemühte sich auch um eine erneute Bestätigung der eigenständigen Rolle der europäischen Verteidigung; stattdessen wurde im Kommuniqué noch einmal unterstrichen, dass der NATO-Rat den Europäern die nötigen Mittel zur Verfügung stellen würde und dass sie insofern nichts ohne die Zustimmung der NATO – und somit der Vereinigten Staaten – unternehmen würden.

Gerade in der Frage eines unabhängigen europäischen Verteidigungsbündnisses musste Frankreich feststellen, dass es innerhalb der Europäischen Union weitgehend isoliert war – trotz der Erklärung von Saint-Malo. Die früheren kommunistischen Länder, EU-Beitritts-Kandidaten und Mitglieder der NATO seit 1999, wurden durch die militärischen Interventionen in Jugoslawien in ihrer Überzeugung bestärkt, dass die Sicherheit Europas nicht ohne die Vereinigten Staaten garantiert werden kann.

Eine schwierige Erweiterungsdebatte

Die beiden Präsidentschaften von Jacques Chirac waren von drei Erweiterungsrounden geprägt, die zu tief greifenden Veränderungen in der Europäischen Union führten: die Erweiterung von 12 auf 15 Mitgliedsstaaten am 1. Januar 1995, dann von 15 auf 25 am 1. Mai 2004 und schließlich von 25 auf 27 Mitglieder am 1. Januar 2007. Die Jahre der Präsidentschaft Mitterrands waren durch prinzipiellen französischen Widerstand gegen die Osterweiterung der Union gekennzeichnet. Grund hierfür war die Befürchtung, dass die Aufnahme neuer osteuropäischer Mitglieder zu Lasten der EU-Beziehungen zu den Mittelmeer-Ländern gehen und dass das wiedervereinigte Deutschland versucht sein könnte, wieder ein »Mitteleuropa« unter seiner Kontrolle zu schaffen.⁴ Dieser Verdacht verkannte ganz offensichtlich die Tatsache, dass die osteuropäischen Länder einerseits nicht bereit waren, eine wie auch immer geartete deutsche Vorherrschaft zu akzeptieren und dass die Deutschen andererseits – aufgrund ihrer nationalsozialistischen Vergangenheit – jeglicher nach außen gerichteter Demonstration ihrer Macht äußerst zurückhaltend gegenüberstanden.

Dass die Franzosen hartnäckig die Risiken der Erweiterung und nicht deren Zweckmäßigkeiten betonten, hat zu Beginn der neunziger Jahre in Osteuropa nicht zu einem positiven Bild Frankreichs beigetragen. Nach dem Wahlsieg der Rechten bei den Wahlen zur Nationalversammlung im März 1993 hat die Nominierung von Alain Juppé (einem Vertrauten von Jacques Chirac) zum französischen Außenminister dazu geführt, dass »Verantwortliche, die sich mehr bemüht haben als der Präsident [Mitterrand], ein deutlicheres Signal an die anderen Länder Europas ausgesandt haben«.⁵ Als Präsident hat sich Chirac der Unausweichlichkeit des Erweiterungsprozesses gestellt. Zwischen September 1996 und April 1997 besuchte er Warschau, Budapest und Prag und erklärte, dass er den Beitritt dieser drei Länder ab dem Jahr 2000 wünsche. Es ging ihm darum, das Verdienst der politischen Unterstützung der zentraleuropäischen Länder nicht allein Helmut Kohl zu überlassen. Die Situation war jedoch nicht einfach für den Präsidenten: Sowohl die französische Öffentlichkeit als auch ein großer Teil der politischen Eliten – egal ob sie euroskeptisch oder proeuropäisch eingestellt waren – wünschten keine zu schnelle Erweiterung nach Osten. Für die einen barg sie die Gefahr unkontrollierter Einwanderung, für die anderen bedrohte sie, ohne vorhergehende institutionelle Reform, den politischen Acquis der Union.

Mit Blick auf die Reformen von Amsterdam (1997) und Nizza (2000) betonte Chirac unaufhörlich die Notwendigkeit, die Institutionen der EU an die Erweiterung anzupassen, insbesondere durch die Möglichkeit einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen denjenigen Mitgliedstaaten, die schneller und weiter vorankommen wollten. Bereits als Präsidentschaftskandidat hatte er sich den Gedanken der abgestuften Integration zu eigen gemacht, den schon andere vor ihm (wie etwa Edouard Balladur oder Jacques Delors) skizziert hatten, indem sie zur Einführung von »verstärkter Solidarität« aufgerufen hatten.⁶ Auch hat Chirac während seiner zweiten Amtszeit die Idee eines Aufnahmekriteriums für künftige Erweiterungen verfochten, das der Überprüfung dienen sollte, ob neben dem Beitrittskandidaten auch die EU auf den Beitritt vorbereitet wäre – ein weiteres Mittel, um die Franzosen angesichts ihrer »Erweiterungsmüdigkeit« zu beruhigen.

Die Normalisierung der Beziehungen zu den zentraleuropäischen Ländern wurde 2003 durch den Ausbruch des Irak-Krieges gebremst. Die Unterstützung der von Tony Blairs England, Silvio Berlusconi Italien und José María Aznars Spanien befürworteten amerikanischen Intervention durch die Beitrittskandidaten aus Mittel- und Osteuropa brachte Jacques Chirac im Februar 2003 dazu, ihnen vorzuwerfen, sie seien »schlecht erzogen« und hätten »eine gute Gelegenheit zu schweigen verpasst«. Sowohl aus Prag als auch aus Warschau und Budapest kamen empörte Reaktionen. In seinen Gesprächen mit Pierre Péan hat Chirac seine Äußerungen bereut: »Mein Anliegen war es nicht, sie zu beleidigen, sondern ihnen zu sagen, dass es nicht normal ist, in einer Angelegenheit, in der es um Krieg oder Frieden geht, Stellung zu beziehen, und dies ohne jegliche Beratung, und nachdem sie erst seit kurzem der EU beigetreten waren. Ich habe mich ungeschickt ausgedrückt, sie waren gekränkt, so ist es nun mal!«⁷

Gegenüber der Türkei bewies Chirac immer eine durch und durch offene Haltung. Als Politiker räumte er dem Einfluss kultureller Faktoren auf das politische Leben keinen hohen Stellenwert ein. Insofern konnte er nicht wie Nicolas Sarkozy behaupten, er lehne einen Beitritt der Türkei zur EU deswegen ab, weil dieses Land nicht »europäisch« sei.⁸ Auch wenn er im September 2006 nicht geögert hat, in Jerewan zu erklären, dass die Türkei eines Tages den Genozid der Armenier anerkennen müsse,⁹ hat sich Chirac zunächst 1999 für eine Anerkennung des Beitrittswunsches der Türkei ausgesprochen und 2005 auch für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen. Diese Haltung, die von dem Prinzip ausgeht, dass der Türkei eine Chance (mit ungewissem Ausgang) gewährt werden muss, wird weder von der öffentlichen Meinung noch von der politischen Klasse in Frankreich geteilt, vor allem nicht von der politischen Rechten.

Das Referendum über den Europäischen Verfassungsvertrag vom 29. Mai 2005 hat aufgezeigt, dass 44 Prozent der UDF-Wähler und 56 Prozent der UMP-Wähler, die mit »Nein« gestimmt haben, dies deswegen getan haben, weil sie die Perspektive eines Beitritts der Türkei nicht akzeptieren konnten. Angesichts der Skepsis seines eigenen Lagers, und

insbesondere des Parteichefs der UMP, Nicolas Sarkozy, musste Jacques Chirac Kompromisse finden. So wurde im Februar 2005 seine Forderung nach einer Revision der französischen Verfassung vom Parlament angenommen. Darin wurde festgelegt, dass nach dem EU-Beitritt von Kroatien die Ratifizierung jedes neuen Beitritts zur EU in Frankreich durch eine Volksabstimmung genehmigt werden muss. Diese Maßnahme, welche die internen Streitigkeiten bezüglich der Türkei schlichten sollte, wird ebenfalls für den Beitritt der westlichen Balkan-Länder, wie Mazedonien oder Bosnien-Herzegowina, gelten, wenn der Zeitpunkt gekommen ist. Das heißt, dass Chirac jede künftige Erweiterung der Europäischen Union von einem möglichen Veto der französischen Bevölkerung abhängig gemacht hat.¹⁰

Komplizierte Beziehungen mit Berlin und institutionelle Reformen

Als Jacques Chirac in das Präsidentenamt gewählt wurde, gab es in Deutschland einen Kanzler Helmut Kohl, der durch den Erfolg der Wiedervereinigung allgemein anerkannt war und dem es – trotz der nach dem Mauerfall aufgetretenen ernststen Spannungen – gelungen war, mit Chiracs Vorgänger, François Mitterrand, ein dreizehn Jahre anhaltendes Vertrauensverhältnis in Bezug auf europäische Fragen zu schaffen. Zwischen Kohl und Chirac gestalteten sich die Anfänge schwierig. So wurde der vom damaligen Bundesfinanzminister Theo Waigel im Herbst 1995 gemachte Vorschlag, die Währungsunion in einen Stabilitätspakt einzubetten, in Paris von vorneherein als zu rigide bewertet. Auf Betreiben von Chirac wurde dem Stabilitätspakt eine Wachstumsklausel hinzugefügt; diese Entscheidung wurde im Juni 1997 während des Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten in Amsterdam verabschiedet.

Im Februar 1998 führte die Frage der Präsidentschaft der Europäischen Zentralbank zu neuen Unstimmigkeiten. In der Tat zog Kanzler Kohl den Niederländer Wim Duisenberg dem Franzosen Jean-Claude Trichet vor, jedoch setzte sich Chirac mit aller Macht für eine Rotation im Jahr 2002 ein – zugunsten seines Kandidaten. Zu Beginn der Amtszeit von Gerhard Schröder, der im Okto-

ber 1998 zum Kanzler gewählt wurde, waren die deutsch-französischen Beziehungen in der Europa-Politik kaum besser.

Während der Beratungen über die finanzielle Vorausschau für die Jahre 2000–2006 beim Treffen des Europäischen Rates in Berlin im März 1999 beharrte Chirac darauf, die Ausgaben der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) einzufrieren – eine Forderung, die von Bundeskanzler Schröder, der damals die Ratspräsidentschaft innehatte, schlecht aufgenommen wurde. Während des Gipfeltreffens in Nizza im Dezember 2000, wo es um die Reform der EU-Institutionen ging, funktionierte das deutsch-französische Gespann kaum besser. Chirac, nun seinerseits Präsident des Europäischen Rates, lehnte es ab, Deutschland eine Neugewichtung seiner Stimmen im Rat der EU einzuräumen, welche das Gewicht der »wiedervereinigten« Bevölkerung berücksichtigen würde. Schröder sah in dieser Forderung dagegen einen berechtigten Ausgleich für den im Vorjahr eingegangenen Kompromiss bei der Finanzierung der GAP.

Doch angesichts einer sich vergrößernden Europäischen Union haben Jacques Chirac und Gerhard Schröder schließlich verstanden, dass das deutsch-französische Gespann seinem Führungsanspruch in der EU nicht mehr gerecht wurde und dass ihre beiden Länder »die ersten Opfer eines nicht funktionierenden Europa« sein könnten.¹¹ Im Januar 2001 wurde der »Blaesheim-Prozess« eingeleitet – regelmäßige informelle Gespräche zwischen den Staats- und Regierungschefs Frankreichs und Deutschlands und ihren Außenministern –, mit einem Arbeitsprogramm, durch das eine Annäherung der jeweiligen Positionen zur europäischen Integration angestrebt wurde. Im Oktober 2002 konnte mit den damals 15 Mitgliedstaaten eine Einigung über die Finanzierung der Erweiterung erzielt werden, da diese auf einem im Vorfeld erzielten Übereinkommen zwischen Bundeskanzler Schröder und Präsident Chirac beruhte, das eine Kontrolle der Ausgaben der GAP bis 2013 vorsah. Schließlich war es jedoch die Irak-Krise, die die beiden Politiker einander wirklich näher gebracht hat. In seinen Memoiren unterstreicht Schröder, dass durch dieses Ereignis das persönliche Vertrauen zwischen Chirac und ihm sehr viel größer und tiefer geworden sei.¹²

Aufgrund ihrer Weigerung, George W. Bush zu unterstützen, standen Frankreich und Deutschland jedoch isoliert gegenüber Großbritannien, Italien und Spanien, aber auch gegenüber den künftigen Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa. Diese deutsch-französische Isolierung wurde noch verstärkt durch die Annäherung von Paris und Berlin an Wladimir Putin, der seinerseits eine Intervention im Irak ablehnte. Die Glaubwürdigkeit beider Länder nahm darüber hinaus auch deswegen Schaden, weil sich ihre Regierungen die Freiheit nahmen, von ihren europäischen Verpflichtungen abzuweichen. So wurde die Verletzung der Regeln des Stabilitätspakts, zu deren Formulierung sie selbst einige Jahre zuvor wesentliche Beiträge geleistet hatten, im Dezember 2003 von den anderen Partnern in der Union schlecht aufgenommen. Während des Europäischen Konvents und der folgenden Regierungskonferenz, in denen zwischen Februar 2002 und Juni 2004 der Europäische Verfassungsvertrag ausgearbeitet wurde, konnte man sehen, dass sich das Kräfteverhältnis in der Europäischen Union zu Ungunsten des deutsch-französischen Gespanns verändert hatte.

Auf Drängen der linken Opposition beraumte Jacques Chirac, der im Verfassungsvertrag Deutschland jene institutionellen Änderungen zugestanden hatte, die er in Nizza noch abgelehnt hatte (insbesondere die Berücksichtigung des Bevölkerungsfaktors bei Abstimmungen im Rat), ein Referendum über den Verfassungsvertrag für den 29. Mai 2005 an. Dieses ergab 54 Prozent an »Nein«-Stimmen – ein Ergebnis, das eine tiefgehende wirtschaftliche und soziale Krise in Frankreich aufgezeigt hat, aber auch die Angst vor der Erweiterung.¹³

Insbesondere einer Mehrheit der linken Wählerschaft erschien der Verfassungsvertrag verhängnisvoll, da er aus ihrer Sicht die Errungenschaften des Wohlfahrtsstaats gefährdete. Anstatt den Wählern zu erklären, dass der globale Kapitalismus sich geändert hat und dass man dies zur Kenntnis nehmen muss, entwickelte Chirac im Gegenteil eine Argumentation, nach welcher der Verfassungsvertrag der beste Schutz gegen den angelsächsischen Liberalismus sei, den also auch er als ein Übel darstellte. Das Scheitern des Referendums in Frankreich sowie die ebenso negative Volksabstimmung

in den Niederlanden am 1. Juni 2005 bedeuteten das Aus für den Verfassungsvertrag. Dadurch war es Chirac unmöglich, bis zum Ende seiner Amtszeit im Mai 2007 ein wie auch immer geartetes ehrgeiziges Europa-Projekt zu initiieren. Für Kanzlerin Angela Merkel, die im November 2005 gewählt worden war und die als amtierende Ratspräsidentin im ersten Halbjahr 2007 einen Kompromiss zur Bewältigung der Krise des Verfassungsvertrages finden musste, hieß dies auch, dass sie nichts wirklich unternehmen konnte, solange der Nachfolger von Chirac, Nicolas Sarkozy, nicht im Amt sein würde.

Spannungen mit Washington, Kulanz gegenüber Moskau und Peking

Im Verlauf seiner beiden Amtszeiten hat Jacques Chirac regelmäßig die Bewahrung einer »multipolaren Welt« beschworen. Hier kam seine Vision einer Welt zum Ausdruck, »die den Dialog zwischen den Zivilisationen und Kulturen begünstigt und Konfrontationen vermeidet«.¹⁴ Hinter dieser Betrachtungsweise, die in direkten Gegensatz zum »Widerstreit der Kulturen« und zur Überlegenheit der westlichen Werte tritt, stand natürlich der Gedanke, dass die Vereinigten Staaten ihre demokratischen Normen in einer mehrpoligen Welt nicht so einfach durchsetzen können. Dem Erbe des Gaullismus getreu hat Chirac insofern immer darauf geachtet, dass Frankreich gegenüber den Vereinigten Staaten seiner Stimme Gehör verschafft. Dies brachte es mit sich, dass die Beziehungen zu Moskau und Peking behutsam gepflegt werden mussten, um den notwendigen Ausgleich zur amerikanischen Macht herzustellen – auch auf die Gefahr hin, als nachlässig hinsichtlich der demokratischen Zustände in diesen beiden Ländern zu gelten.

Das Verhältnis von Chirac zu den Vereinigten Staaten war während beider Mandate angespannt. Mit Bill Clinton waren die Beziehungen noch einfacher, wie bereits am Beispiel der militärischen Intervention in Serbien 1999 gezeigt wurde. Dagegen herrschte mit George W. Bush ein nahezu vollkommene Unverständnis. Zwar war Chirac der erste Staatschef, der dem Präsidenten Bush eine Woche nach den New Yorker Attentaten vom 11. Sep-

tember 2001 einen Besuch abstattete. Auch setzte er sich im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen für die Verabschiedung der Resolution 1368 ein, die Terroranschläge mit kriegerischen Handlungen gleichstellt. Aber die Vorhaben der Bush-Regierung im Nahen Osten und insbesondere die Intervention im Irak haben große Unterschiede zwischen Chirac und Bush hinsichtlich Konfliktanalyse und -management sowie der Steuerung der internationalen Beziehungen insgesamt aufgezeigt. Der wesentliche Unterschied liegt darin, dass Chirac nie an das neokonservative Gebot geglaubt hat, nach dem Amerika sein Demokratiemodell in der gesamten Welt durchsetzen könne. Er war zu sehr davon überzeugt, dass die antiwestlichen Einstellungen – gestärkt durch die in weiten Teilen der Welt vorherrschende Armut – zu tief verankert waren, um einen solchen Anspruch vernünftigerweise erheben zu können. Da er die Existenz von Massenvernichtungswaffen im Irak anzweifelte, ließ der französische Präsident ab Februar 2003 nichts unversucht, um eine militärische Intervention zu verhindern. Bei den Vereinten Nationen drohte er damit, im Sicherheitsrat von seinem Veto Gebrauch zu machen, um jegliche Resolution, die eine Gewaltanwendung erlauben würde, zu blockieren. Er war sich sicher, dass Russland und mehrere nicht ständige Mitglieder, wie zum Beispiel Brasilien und Chile, sich ihm anschließen würden. Aufgrund dieses französischen Widerstands blieb den Vereinigten Staaten keine andere Wahl, als auf eine UN-Resolution zu verzichten und die Aufnahme von militärischen Aktionen nur gemeinsam mit den ihnen treuen Bündnispartnern zu entscheiden («coalition of the willing»).

Dank dieses »Widerstands« gegen die Amerikaner gewann Chirac in Frankreich wieder an Beliebtheit sowie auch ein gewisses Prestige in der muslimischen Welt, aber er spaltete Frankreich auch von den USA und ihren Bündnispartnern, insbesondere Großbritannien, ab. Erst ab Januar 2005, mit dem Wechsel von Colin Powell zu Condoleezza Rice im amerikanischen Außenministerium, konnten sich die Beziehungen zwischen Bush und Chirac wieder etwas normalisieren. Interessanterweise kam die Annäherung in der Nahost-Politik zustande: Chirac war fest entschlossen, hier nicht der amerikanischen Diplomatie allein das Spielfeld zu

überlassen, auch wenn er sich eingestehen musste, dass sie die Karten dafür in der Hand hatte. So machte Chirac ab 2004 die Verteidigung der Souveränität des Libanons gegen die unverkennbare Einmischung Syriens zu einer der Prioritäten seiner Außenpolitik. Die am 2. September 2004 verabschiedete UN-Resolution 1559, durch die Syrien gezwungen wurde, seine Truppen aus dem Libanon abzuziehen, war in erster Linie durch Frankreich und die Vereinigten Staaten angeregt worden. Nach dem Mord im Februar 2005 an seinem Freund Rafik Hariri, dem libanesischen Premierminister, entschied Chirac – ohne dass das gesamte Quai d’Orsay davon überzeugt gewesen wäre –, den Dialog mit dem syrischen Regime als vermutetem Drahtzieher des Anschlags abzubrechen, – was Bush keinesfalls missfiel.

Als die libanesische Hisbollah im Sommer 2006 Israel mit Raketen beschoss und damit eine Intervention der israelischen Streitkräfte im südlichen Libanon auslöste, verteidigte Jacques Chirac zunächst den israelischen Einsatz gegen die schiitische Miliz, womit er wiederum der Haltung Washingtons nahe zu stehen schien. In dem – gaullistischen – Bestreben, nicht auf Konfrontationskurs mit der arabischen Welt zu gehen, forderte er jedoch schon bald eine Waffenruhe sowie die Aufstellung einer internationalen Friedenstruppe im Süden des Libanon. Wenn Chirac im Übrigen bereitwillig den Dialog mit dem syrischen Regime von Bachir Al Assad einstellte, so bemühte er sich dagegen, nach der amerikanischen Intervention im Irak die Regierung von Teheran schonend zu behandeln; insbesondere hielt er die Deutschen und die Briten zu einem Dialog über die Frage des iranischen Nuklearprogramms an. Ein Motiv dieser Politik war durchaus auch die Aussicht auf französische Wirtschaftsverträge im Iran (wie z. B. von Total). Wie aber Natalie Nougarede schreibt, misstraute Chirac angesichts des sich abzeichnenden Scheiterns der Vereinigten Staaten im Irak einer amerikanischen Politik der Eindämmung des Iran, von der er annahm, dass sie zu einer Ausweitung des Konflikts auf den ganzen Nahen Osten führen konnte.¹⁵

Dem gaullistischen Erbe getreu ist Chirac auch Wladimir Putins Russland mit Rücksicht begegnet.

Obwohl verschiedene Nichtregierungsorganisationen in Frankreich gegen die von der russischen Armee den Tschetschenen aufgezwungenen Bedingungen mobil gemacht haben, sah Chirac von jeglicher Kritik bezüglich der Niederschlagung des Aufstandes in Tschetschenien oder auch bezüglich der Destabilisierungsversuche in den kaukasischen Ländern, insbesondere in Georgien, ab. Angesichts kaum nennenswerter Handelsbeziehungen zwischen Frankreich und Russland spielte wirtschaftliches Kalkül für ihn hier kaum eine Rolle. Seine zuvor kommende Haltung gegenüber Wladimir Putin entsprang eher seiner Überzeugung – die im übrigen unter manchen Diplomaten des Quai d’Orsay recht verbreitet ist –, dass man die Russen nicht erniedrigen darf, indem man sich in ihre inneren politischen Angelegenheiten einmischt, und dass gute Beziehungen zu Moskau nach wie vor nützlich sind, um so manche Konflikte in dieser Welt zu bereinigen. Diese prorussische Politik, der sich auch Bundeskanzler Gerhard Schröder anschloss (später sollte er in den Dienst der Gasprom-Gruppe treten), war auch ein Mittel, der Bush-Regierung Knüppel zwischen die Beine zu werfen: einerseits bezüglich des Irak, aber auch generell hinsichtlich ihrer »Mission«, die Welt zu demokratisieren. Hingegen hat diese prorussische Politik auch dazu beigetragen, dem Bild Frankreichs in den neuen EU-Mitgliedstaaten ernsthaft zu schaden.

Gegenüber China hat Chirac es sorgfältig vermieden, Kritik zum Thema Menschenrechte zu formulieren. Seine Priorität lag darin, »positive Auswirkungen auf Verträge für französische Unternehmen zu fördern«. ¹⁶ Innerhalb der Europäischen Union drängte er diskret auf eine Aufhebung des seit 1989 bestehenden Waffenembargos gegen China, konnte sich aber nicht durchsetzen.

Entwicklungshilfe und Politik der »Chasse gardée« in Afrika

Unter den Präsidentschaften von Jacques Chirac stand Frankreich an vorderster Front, wenn es darum ging, »die staatliche Entwicklungshilfe zu erhöhen, Europa zu drängen, das Gleiche zu tun, für die Länder der südlichen Hemisphäre Maßnahmen in den Bereichen Bildung, Gesundheit und

Wasserversorgung in die Wege zu leiten, sowie die Schulden der ärmsten Länder zu mindern oder zu erlassen«. ¹⁷ Niemand kann die französischen Initiativen bestreiten, die unter Chirac im Bereich Entwicklungshilfe gestartet wurden. Es ging hier etwa darum, eine flexiblere Handhabung im Patentrecht bei der Medikamentenherstellung zu erreichen, oder auch, ab dem Jahr 2004, innovative Finanzierungen (insbesondere die Besteuerung der Flugtickets) einzuleiten, durch welche neue Geldmittel für den Kampf gegen die Armut bereitgestellt werden sollen. Wenn diese Vorschläge von den reichsten Ländern der Welt aufgrund von Vorbehalten gegenüber dem als undemokratisch angesehenen Prinzip globaler Steuern nicht gut aufgenommen wurden, fanden sie in den südlichen Ländern eine gewisse politische Resonanz. Diese sahen darin ein Anzeichen dafür, dass der französischen Diplomatie (vor allem nach der Ablehnung einer Intervention im Irak) die Qualität des Nord-Süd-Dialogs doch noch immer wichtig war. Gleichzeitig wurde Frankreich unter Chirac immer stärker von anderen Geldgebern verdrängt, insbesondere in seiner traditionellen Einflusszone in Afrika, wo die chinesische Präsenz beträchtlich angewachsen ist. ¹⁸

Die Afrika-Politik von Chirac unterscheidet sich in keiner Weise von derjenigen seiner Vorgänger. Sie ist dem alten gaullistischen Modell von »Françafrique« treu geblieben. Als Apanage einer kleinen, im Elysée-Palast ansässigen Dienststelle und einer stark in die Aktivitäten der Geheimdienste verwickelten Diplomatie, bestehend aus persönlichen Gesandten, hat die Afrika-Politik von Chirac nach wie vor die Frankreich getreuen autoritären Regime unterstützt – auch auf die Gefahr hin, die vielfache Beeinträchtigung der Demokratie und die gesellschaftlichen Forderungen außer Acht zu lassen. So hebt Jean-Philippe Rémy folgendes Beispiel hervor: »Das Unterpfand der Treue, das dem Präsidenten Togos, Gnassingbé Eyadéma, bis zu seinem Tod zugesichert wurde – inklusive der Billigung des »Staatsstreiches«, der seinen Sohn an die Macht brachte –, hat auf den Straßen Togos lange Zeit für Verärgerung gegenüber Frankreich und seinem Präsidenten gesorgt.« ¹⁹ Man könnte weitere Beispiele von persönlicher Unterstützung autoritärer Regimes anführen, die zwar durch und durch korrupt, aber Frankreich »treu« sind: Von Omar Bongo in Gabun

zu Ismaël Omar Guelleh in Dschibuti vermitteln diese Beispiele den afrikanischen Völkern den Eindruck, dass Frankreich eine Art neokolonialer Politik weiterführt, die eher auf Stabilität denn auf Veränderung bedacht ist. Der Konflikt in der Elfenbeinküste – früher das »Vorzeigeland« der Kooperation »Françafrique« –, der 2002 von einem fehlgeschlagenen Putschversuch ausgelöst worden war, hat aufgezeigt, wie wenig das militärische Eingreifen Frankreichs vermochte, um eine gerechte Vermittlung zwischen den verfeindeten Gruppen in Westafrika möglich zu machen.²⁰ Die starken antifranzösischen Gefühle in der Elfenbeinküste, die sich im gegenseitigen Abscheu von Jacques Chirac und Präsident Laurent Gbagbo widerspiegeln, zeugen von einer Art »verzögerter Entkolonialisierung«, die der Staatspräsident wahrscheinlich weder kommen sah noch verstanden hat.

Schlussfolgerungen

Die Außenpolitik von Jacques Chirac während beider Präsidentschaften zeichnete sich eher durch Elemente der Kontinuität als Ansätze eines Bruches mit den gaullistischen Traditionen aus. Ob gegenüber den Vereinigten Staaten, Russland, China oder Afrika – Chirac hat eine französische Außenpolitik verkörpert, die »ohne Überraschungen« war. In Bezug auf Europa hat er gegen das gaullistische Erbe verstoßen, indem er keinen prinzipiellen

Widerstand gegen eine Stärkung der Institutionen leistete. Gleichzeitig scheint die Idee, europäische Maßnahmen – etwa im Agrarbereich – zu unterstützen, die das nationale Interesse Frankreichs maximieren, durchaus auch konform mit der gaullistischen Tradition zu sein. Sein Nachfolger, Nicolas Sarkozy, der am 6. Mai 2007 gewählt wurde, hat sich während des Wahlkampfes schon früh von Chiracs Politik distanziert, sowohl bezüglich der Beziehungen zu Washington als auch hinsichtlich sensibler Themen wie dem iranischen Nuklearprogramm oder dem Konflikt in Tschetschenien. Seit seiner Wahl hat er sich auch für eine Kompromisslösung in der europäischen Verfassungskrise engagiert, während er jedoch zugleich nicht mit Kritik an der Währungspolitik der Europäischen Zentralbank gespart oder verlängerte Fristen für den Ausgleich des französischen Haushaltsdefizits gefordert hat – auch auf die Gefahr hin, starkes Missfallen in Deutschland zu erregen. Die Praxis wird zeigen, ob sich die Außenpolitik von Nicolas Sarkozy, über seine Worte hinaus, wirklich von jener von Jacques Chirac unterscheiden wird.²¹

Prof. Dr. Christian Lequesne ist Forschungsdirektor am CERI – Sciences Po in Paris und Sciences-Po-LSE-Alliance-Professor an der London School of Economics and Political Science.

Übersetzung aus dem Französischen:
Beate Husser.

Anmerkungen

- 1 Vgl. den Appel de Cochin vom 23. November 1978, abzurufen unter <<http://www.clionautes.org>>.
- 2 Vgl. Henri de Bresson und Arnaud Leparmentier, Europe. L'échec d'un Européen de raison, in: *Le Monde*, 13.3.2007.
- 3 Die Erklärung von Saint-Malo ist über folgende Internetseite abrufbar: <http://www.defense.gouv.fr/portal_repository/1326637531__0003/fichier/getData>. Eine deutsche Übersetzung ist in: *Internationale Politik*, Nr. 2–3/1999, S. 127 f.
- 4 Vgl. Jacques Rupnik, La France de Mitterrand et les pays du Centre-Est, in: Samy Cohen, Mitterrand et la sortie de la guerre froide, Paris 1998, S. 189–216.
- 5 Florence Deloche, La France et l'élargissement à l'Est de l'Union européenne, in: *Les Etudes du CERI*, Nr. 45, Oktober 1998, S. 13.
- 6 Vgl. die Rede von Jacques Chirac im Hotel Méridien in Paris, 16. März 1995.
- 7 Vgl. Pierre Péan, L'inconnu de l'Elysée, Paris 2007, S. 435 (Übersetzung des Herausgebers).
- 8 Vgl. Christian Lequesne, Sarkozy et l'Europe, in: *Telos*, <<http://www.telos-eu.com>>.
- 9 Vgl. International Crisis Group, Turkey and Europe: The way ahead, 17.7.2007, S. 26.
- 10 Vgl. Lequesne, La France et l'élargissement de l'Union européenne : la difficulté à s'adapter à de nouveaux objectifs, in: *Questions Internationales*, Nr. 25, Mai–Juni 2007, S. 84–89.
- 11 Vgl. de Bresson et Leparmentier, op. cit. (Anm. 2).
- 12 Vgl. Gerhard Schröder, Entscheidungen. Mein Leben in der Politik, Hamburg 2006.
- 13 Vgl. dazu Annie Laurent et Nicolas Sauger (Hrsg.), Le référendum de ratification du Traité constitutionnel européen du 29 mai 2005 : comprendre le « non » français, in: *Cahiers du CEVIPOF*, Nr. 48/2005.
- 14 Interview vom 10. März 2003 im französischen Fernsehen, zitiert von Pierre Péan, op. cit. (Anm. 7), S. 436 (Übersetzung des Herausgebers).
- 15 Vgl. Natalie Nougarede, Une politique internationale dominée par la relation avec les Etats-Unis, in: *Le Monde*, 13.3.2007.
- 16 Nougarede, Entente et ménagements avec Moscou et Pékin, in: *Le Monde*, 13.3.2007 (Übersetzung des Herausgebers).
- 17 Vgl. Pierre Péan, op. cit. (Anm. 7), S. 439 (Übersetzung des Herausgebers).
- 18 Chris Alden, China in Africa, London 2007.
- 19 Vgl. Jean-Philippe Rémy, Le dernier président de l'Afrique, in: *Le Monde*, 13.3.2007.
- 20 Vgl. Richard Banégas, La Côte-d'Ivoire : les enjeux d'une crise régionale, in: *Questions Internationales*, Nr. 3, September-Oktober 2003.
- 21 Vgl. Lequesne, Nicolas Sarkozy et l'Europe, op. cit. (Anm. 8).