

Deutsch-französischer Zukunftsdialog 2011

Weckruf Libyen-Krise! Frankreich und Deutschland müssen aus ihrem strategischen Missverständnis die richtigen Lehren ziehen

von Edmund Ratka und Simon Ulmer

Die deutsch-französische Spaltung in der Frage einer begrenzten Militärintervention in Libyen im März 2011 stellte einen Tiefpunkt in der außen- und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit beider Länder dar. Die offene Uneinigkeit zwischen Berlin und Paris, wie mit der eskalierenden Lage in Europas unmittelbarer Nachbarschaft umzugehen sei, und insbesondere die deutsche Enthaltung im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zur Libyen-Resolution 1973 haben der Welt erneut vor Augen geführt, dass mit der Europäischen Union als konsistentem außenpolitischen Akteur nicht zu rechnen ist.

Der deutsch-französische Dissens lässt sich auf zwei Ebenen erklären – auf einer kulturellen und auf einer politischen. Die Unterschiede, die zwischen Deutschland und Frankreich hinsichtlich ihrer jeweiligen strategischen Kultur zweifellos bestehen und auch in Zukunft weiterhin bestehen werden, können durch eine bessere politische Koordinierung – sowohl strukturell als auch situativ – nicht nur abgemildert, sondern im besten Fall in eine Komplementarität gebracht werden. Dies würde die Europäische Union als außen- und sicherheitspolitischen Akteur insgesamt stärken.

Verschiedenheit verstehen und akzeptieren: die strategischen Kulturen in Deutschland und Frankreich

Deutschland und die deutsche Außenpolitik sind nach wie vor tief geprägt von den Erfahrungen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Die Bundesrepublik wollte und will ein Gegenmodell sein zur aggressiven Machtpolitik, die in zwei Weltkriege und die Katastrophe des Nationalsozialismus mündete. Die Lehren aus der Geschichte sind nicht nur im kollektiven Gedächtnis der Deutschen verankert, sondern finden ihren Ausdruck auch im Friedensgebot des Grundgesetzes und institutionellen Bestimmungen wie der starken Rolle des Bundestages bei der Entsendung von Truppen in Auslandseinsätze. Im Laufe der letzten Jahrzehnte hat sich im auswärtigen Handeln der Bundesrepublik

eine „Kultur der Zurückhaltung“ herausgebildet, die insbesondere eine ausgeprägte Skepsis gegenüber militärischer Gewalt beinhaltet. Dass Deutschland in den 1990er Jahren schrittweise mehr internationale Verantwortung übernahm und sich an Militäreinsätzen wie im Kosovo und in Afghanistan beteiligte, hat diese Grundhaltung in der Bevölkerung und in weiten Teilen der politischen Eliten nicht wesentlich verändert.

Frankreich hingegen zeichnet sich auch nach seinem relativen Machtverlust nach Ende des Kalten Krieges durch eine selbstbewusste Außenpolitik mit globalem Anspruch aus. Das Land verfügt nicht nur über einige Übersee-Departments, sondern unterhält weiterhin intensive Kontakte in seine ehemaligen Kolonien und Einflussgebiete. Dazu dient nicht zuletzt ein dichtes Netz diplomatischer Vertretungen, das in seinem Umfang nur von demjenigen der Vereinigten Staaten übertroffen wird. Frankreichs Festhalten an Atomwaffen, der permanente Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen sowie seine – zumindest im europäischen Vergleich – schlagkräftige Armee mit seiner reaktionsfähigen Befehlskette unterstreichen die außenpolitischen Ambitionen des Landes. Die starke Stellung des Staatspräsidenten, zu dessen *domaine réservé* die Außenpolitik gehört, begünstigt außerdem eine schnelle Entscheidungsfindung und -umsetzung in diesem Politikbereich. Diese Divergenzen in der strategischen Kultur führen zu jeweils verschiedenen Denk- und Reaktionsmustern in Deutschland und Frankreich und tragen zur Ausprägung unterschiedlicher Handlungspräferenzen bei. Dass diese insbesondere in Krisensituationen zu Tage treten, hat sich erneut im Zuge der eskalierenden Situation in Libyen im Frühjahr des Jahres 2011 gezeigt.

Auch wenn es eine Reihe landesspezifischer Gründe und innenpolitischer Konstellationen gab, so manifestierten sich in der Libyen-Krise doch vor allem die unterschiedlichen strategischen Kulturen Deutschlands und Frankreichs. Während sich Präsident Nicolas Sarkozy früh für eine Flugverbotszone und damit für eine begrenzte militärische Intervention aussprach, verweigerte die Bundesrepublik im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ihre Zustimmung zu einer entsprechenden Resolution. Zwar wurde die diplomatische Ungeschicklichkeit, mit der sich Berlin in die Isolation geführt hatte, im Anschluss auch innerhalb Deutschlands stark kritisiert. Die Parlamentsdebatten wenige Tage vor der Entscheidung im Sicherheitsrat hatten aber einen parteiübergreifenden Konsens darüber erkennen lassen, dass sich Deutschland an einer militärischen Intervention in Libyen nicht beteiligen sollte. Umfragen vom März 2011 zeigen außerdem, dass sich zwar eine knappe Mehrheit der Deutschen für eine Intervention gegen das Gaddafi-Regime aussprach, eine übergroße Mehrheit einer deutschen Beteiligung daran aber ablehnend gegenüberstand.

In Frankreich hingegen wurde das Vorpreschen von Nicolas Sarkozy auch von der Opposition und der öffentlichen Meinung mitgetragen. Zwei Drittel aller Franzosen befürworteten den militärischen Eingriff in Libyen und die französische Teilnahme. Die Unterstützung durch die Bevölkerung war damit

in Frankreich noch wesentlich stärker ausgeprägt als in den anderen Staaten, die sich am Libyen-Einsatz beteiligten.

Diese Unterschiede in der strategischen Kultur beider Länder müssen verstanden und akzeptiert werden. Sie mit feierlichen Deklarationen zu überdecken, kann sie nur bis zur nächsten internationalen Krise verschleiern. Festzuhalten ist indes, dass in beiden Ländern – wenn auch unterschiedlich gelagert – der Wille, Europa als außenpolitischen Akteur zu stärken, ebenso ein Teil der strategischen Kultur ist. Damit dieses Element nicht in den Hintergrund gerückt wird, wenn es zur außen- und sicherheitspolitischen Nagelprobe kommt, bedarf es einer verbesserten strukturellen und situativen Koordinierung zwischen beiden Ländern.

Strukturelle und situative politische Koordinierung als Voraussetzung gemeinsamen Handelns

Frankreich und Deutschland gehören weltweit zu den beiden Ländern, die am engsten miteinander verzahnt sind. Dies gilt sowohl für die gesellschaftliche als auch für die politische Ebene. Zu den bilateralen Formaten wie den „Blaesheim-Gesprächen“ oder den gemeinsamen Kabinettsitzungen kommen die vielfältigen Verknüpfungen auf europäischer Ebene. Auch im Bereich der high politics gibt es mit dem Deutsch-Französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrat seit 1988 ein entsprechendes Koordinationsgremium. Dieses trifft sich zwei Mal im Jahr, seit kurzem im Rahmen der gemeinsamen Kabinettsitzungen.

Die Libyen-Krise hat jedoch gezeigt, dass dies nicht ausreicht, um einen offenen Dissens in einer existenziellen außenpolitischen Frage zu verhindern oder zumindest abzuschwächen. In der Libyen-Krise trafen sich die skizzierten Divergenzen in der strategischen Kultur mit einer mangelnden politischen Koordinierung. Trotz gemeinsamer Ziele – ein schnellstmögliches Ende des Blutvergießens in Libyen und zumindest mittelfristig ein Sturz des Gaddafi-Regimes – konnte eine Verständigung über ein gemeinsames Vorgehen nicht erreicht werden. Vor diesem Hintergrund plädieren wir für drei Maßnahmen, die zu einer besseren situativen und strukturellen Koordinierung beitragen können:

Ein deutsch-französischer außen- und sicherheitspolitischer Krisenstab

Die Libyen-Krise hat gezeigt, dass die bestehenden Mechanismen wie der Deutsch-Französische Sicherheits- und Verteidigungsrat (DFSVR), die routinemäßig zusammentreten, nicht ausreichend sind. Wir plädieren deshalb für die Weiterentwicklung des DFSVR zu einem Krisenstab, der bei außen- und sicherheitspolitischen Krisen automatisch und nur für diesen Zweck zusammentritt. Diesem sollen neben den Außen-, Verteidigungs- und Entwicklungshilfeministern bzw. (je nach Relevanz der Krise) deren Vertretern auch Militärvertreter beider Länder angehören. Dieser Krisenstab erarbeitet im

Krisenfall verschiedene Handlungsoptionen, die jeweils aufzeigen, inwieweit ein gemeinsames deutsch-französisches Vorgehen möglich ist. Nach Beendigung der Krise bzw. der Formulierung einer gemeinsamen Position löst sich der Krisenstab wieder auf. Er soll ein reines Arbeitsgremium sein, das vertraulich tagt.

Eine deutsch-französische außen- und sicherheitspolitische Strategie

Frankreich und Deutschland müssen sich in wichtigen außenpolitischen Fragen über ihre Ziele und Mittel verständigen. Dazu sollte von den Regierungen und Parlamenten beider Länder ein gemeinsames Grundsatzdokument erarbeitet werden. In diesem Grundsatzdokument sollten Krisenszenarien und mögliche konzentrierte Reaktionen abgebildet sein, ergänzt von Kriterien dafür, wann und in welchem Umfang die Option militärischer Einsätze herangezogen wird. Durch ein solches gemeinsames Grundsatzdokument werden – selbst wenn es rechtlich nicht bindend ist – normative Verbindlichkeiten auf beiden Seiten geschaffen und Handlungsrichtlinien für den Krisenfall bereit gestellt. Dadurch können die Unwägbarkeiten internationaler Politik zumindest abgemildert werden.

Ein deutsch-französischer Arbeitsstab für außenwirtschaftliche Zusammenarbeit

Sowohl Frankreich als auch Deutschland setzen in ihrer Außenpolitik einen starken Akzent auf wirtschafts- und handelspolitische Interessen. Dies kann – zumindest potenziell – zu Konkurrenz und Misstrauen führen. Deshalb sollte ein ständiger deutsch-französischer Arbeitsstab eingerichtet werden, der sich aus Regierungsbeamten und unabhängigen Experten zusammensetzt. Dieser Arbeitsstab macht Vorschläge, wie Deutschland und Frankreich ihre wirtschaftlichen Interessen gemeinsam verfolgen können. Er ist mit einem eigenen Budget ausgestattet und fungiert als Koordinierungsstelle zwischen den betreffenden Ministerien und gegebenenfalls Unternehmen, die an bilateralen Projekten interessiert sind. Der Arbeitsstab hat den Parlamenten beider Länder regelmäßig Rechenschaft abzulegen. Er greift nicht in die Kompetenzen der Europäischen Union im Bereich Außenhandel ein, sondern dient dazu, die deutsch-französische Zusammenarbeit insbesondere im Bereich außenwirtschaftlicher Projekte zu fördern und zu einem besseren gegenseitigen Verständnis der diesbezüglichen Interessen beider Länder beizutragen.

Die drei genannten Maßnahmen – das situativ bedingte Einsetzen eines Krisenstabs, die Erarbeitung einer gemeinsamen außen- und sicherheitspolitischen Strategie und eine verstärkte permanente außenwirtschaftliche Zusammenarbeit – können dazu beitragen, dass zwischen Berlin und Paris neues Vertrauen im Bereich der Außenbeziehungen aufgebaut wird. Dieses Vertrauen ist unabdingbar, um künftig eine deutsch-französische Spaltung wie in der Libyen-Krise zu verhindern oder durch eine bessere Koordinierung zumindest abzuschwächen.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen sollten zunächst auf Deutschland und Frankreich begrenzt und nicht für andere Länder der Europäischen Union offen sein. Diese werden aber genauso wie die europäischen Institutionen regelmäßig unterrichtet. Das Vermeiden eines außenpolitischen Dissenses zwischen Berlin und Paris hat Priorität. Erst wenn sich die Mechanismen etabliert und bewährt haben, können sie sukzessive um weitere europäische Länder erweitert werden.

Ein weiteres Auseinanderdriften Deutschlands und Frankreichs würde zwangsläufig auch eine Spaltung und damit eine Marginalisierung der Europäischen Union mit sich bringen. Wenn es den beiden Ländern hingegen gelingt, sich auf gemeinsame Strategien zu verständigen und ihre jeweiligen Kompetenzen komplementär zum Einsatz zu bringen, würde damit letztlich auch die internationale Akteursfähigkeit Europas insgesamt gestärkt .

Edmund Ratka ist Doktorand im Fachbereich Politikwissenschaft an der Ludwig-Maximilians-Universität München, Simon Ulmer ist stellvertretender Leiter der Abteilung „Unternehmen, Beruf und Wirtschaft“ in der Regionaldirektion DIRECCTE Rhône-Alpes und Berater für Industrie und Wirtschaft an der Präfektur der Region Rhône-Alpes. Der Text gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Autoren wieder. Er ist im Rahmen des Projekts „Deutsch-französischer Zukunftsdialog“ entstanden, das von der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), dem Institut français des relations internationales (Ifri) und der Robert Bosch Stiftung gemeinsam organisiert wird.