

Reaktionen auf den Arabischen Frühling – Kleinster gemeinsamer Nenner statt innovativer Kompromisse

Claire Demesmay und Katrin Sold

Der Sturz der nordafrikanischen Machthaber Ben Ali und Mubarak hat die europäischen Regierungen überrascht. Auch Deutschland und Frankreich zogen sich auf eine abwartende Position zurück und verzichteten auf öffentliche Stellungnahmen und auf schnelle Absprachen mit den europäischen Partnern. Auch wenn diese ausbleibende Reaktion insbesondere für Frankreich überraschend ist, das den nordafrikanischen Raum traditionell als seine Einflussosphäre und sich selbst als Fürsprecher einer europäischen Mittelmeerpolitik betrachtet, so ist sie doch mit der raschen Abfolge unerwarteter Ereignisse und dem offenen Ausgang des Geschehens teilweise zu erklären. Bemerkenswerter erscheint, dass auch im weiteren Verlauf der arabischen Aufstände die deutsch-französische Abstimmung jenseits multilateraler Foren marginal blieb und von einer Vielzahl von Missverständnissen und Fehlinterpretationen geprägt war.

Warum erwies sich die Abstimmung zwischen beiden Ländern als so schwierig, wo sie doch im selben Zeitraum bei der Stabilisierung der Euro-Zone eng zusammenarbeiteten? Welche Akteure und Instrumente haben sie eingesetzt, um sich über diese Fragen auszutauschen und ihre Handlungsstrategien zu koordinieren? Welche Ergebnisse haben sie dabei erzielt? Der vorliegende Beitrag untersucht diese Fragen anhand zweier aufeinanderfolgender, doch eng miteinander verknüpfter Phasen, die zwei verschiedene politische Handlungsmodi widerspiegeln. Die erste Phase vom Beginn des Arabischen Frühlings im Januar 2011 bis zur Abstimmung über die Resolution 1973 im UN-Sicherheitsrat im März desselben Jahres¹, steht im Zeichen einer Krise: Frankreich und Deutschland, wie im Übrigen auch ihre Partner, sahen sich gezwungen, auf eine Ausnahmesituation zu *reagieren*, auf die sie nicht vorbereitet waren. Die zweite Phase begann mit dem Libyen-Einsatz und endete (zumindest im Rahmen dieser Fallstudie) mit der Ratssitzung der Außenminister der Europäischen Union im Dezember 2011. Im Gegensatz zum Zeitraum der Krisenreaktion bemühten sich die politischen Akteure in dieser zweiten Phase darum, die EU-Mittelmeerpolitik langfristig *neu zu ordnen*, um sie dem veränderten geopolitischen Kontext in den südlichen Mittelmeernachbarstaaten anzupassen.

¹ Resolution 1973 (2011) des UN-Sicherheitsrats vom 17.3.2011, verfügbar unter: <http://www.un.org/Depts/german/sr/sr_11/sr1973.pdf>.

Phase I: Krisenreaktion – Ausfall der bilateralen Kommunikation

Weder in Form eines zwischenstaatlichen Austauschs unter den Vertretern der zuständigen Ministerien und obersten Regierungsbehörden noch auf europäischer Ebene kam es in der Phase nach dem Sturz des ägyptischen Regimes und im Vorfeld des Libyen-Einsatzes zu regelmäßigen oder gar institutionalisierten deutsch-französischen Konsultationen. Festgelegte Rollenbilder sind hierfür ebenso verantwortlich wie wirtschaftliche Konkurrenz, eine unterschiedliche Prioritätensetzung in der Nordafrikapolitik und Asymmetrien im Kommunikations- und Entscheidungsprozess.

Schwierigkeiten des bilateralen Abstimmungsprozesses

Rollenbilder und Einflussphären

Dank einer funktionierenden Zusammenarbeit in Routinefragen waren die Ansprechpartner dies- und jenseits des Rheins den jeweiligen deutschen und französischen Akteuren der Nahost- und Nordafrikapolitik zwar bekannt. Dennoch sahen die Zuständigen in beiden Außenministerien im Frühjahr 2011 trotz der krisenhaften Entwicklung „keinen Anlass“² für einen vertieften bilateralen Austausch. Zur Erklärung wird auf französischer Seite wiederholt die Sonderbeziehung zu Nordafrika angeführt³, die Frankreich natürlicherweise in den Stand eines privilegierten Ansprechpartners der nordafrikanischen Staaten erhebe und eine Kooperation mit anderen Partnern, insbesondere mit Nicht-Anrainer-Staaten des Mittelmeers, wenig erstrebenswert erscheinen ließ. Deutsche Vertreter hingegen betonten zwar die zunehmend aktive Rolle und das wachsende Interesse Deutschlands im Mittelmeerraum, verweisen jedoch ebenfalls auf die französische „Omnipräsenz“⁴ in Nordafrika, die den Handlungsspielraum anderer Akteure klar einschränke. Verstärkt wurde die deutsche Zurückhaltung durch einen Meinungsstreit in den Reihen deutscher außenpolitischer Entscheidungsträger: Während auf der einen Seite die Ansicht vertreten wurde, dass Frankreich dank seiner engen Beziehungen in die Region einen zentralen Partner für die künftige deutsche Nordafrikapolitik darstellt, sahen andere Frankreichs Image in Nordafrika nachhaltig beschädigt und bewerteten eine enge Kooperation mit dem Nachbarland als Risiko für das Ansehen Deutschlands in der Region.

2 Gespräch im Auswärtigen Amt am 22.11.2011.

3 Gespräch im französischen Außenministerium am 26.1.2012.

4 Gespräch im Auswärtigen Amt am 22.11.2011.

Wirtschaftliche Konkurrenz und außenpolitische Strategie

Problematisch wirkte sich zudem die Tatsache aus, dass Frankreich und Deutschland in ihrer jeweiligen Nordafrikapolitik unterschiedliche Interessen verfolgen und in zunehmendem Maß in einem wirtschaftlichen Konkurrenzverhältnis zueinander stehen.⁵ Klare Unterschiede lassen sich zudem in der Gestaltung der Zusammenarbeit ausmachen: Wo Frankreich auf historisch gewachsenen Strukturen ein umfassendes Netzwerk aufgebaut hat, das von engen Bindungen zwischen den politischen Eliten und einer intensiven wirtschaftlichen Zusammenarbeit in vielfältigen Sektoren getragen wird, erweist sich die deutsche Nordafrikapolitik als selektiv und beschränkt sich auf einzelne Kooperationsfelder von herausragendem Interesse für die Bundesrepublik. Hierzu zählen vor allem der Exportmarkt, insbesondere für Elektrotechnik und Maschinen, sowie der Energiesektor. Diese unterschiedlichen Kooperationsstrukturen und Prioritäten erschweren eine Zusammenarbeit beider Staaten in der Nordafrikapolitik. Zugleich fürchte Frankreich Diplomaten zufolge durch das steigende Interesse Deutschlands an der Region, aber auch in Folge des Machtverlusts der frankreichnahen Politik- und Wirtschaftseliten im Maghreb um seine traditionelle Rolle als privilegierter Handelspartner der nordafrikanischen Staaten. Man sei sich des Verlusts der dominanten Wirtschaftsposition Frankreichs bewusst und betrachte die neuen europäischen Wettbewerber, insbesondere Deutschland, mit Argwohn, so gestehen französische Diplomaten.⁶

Neben den wirtschaftlichen Interessenkonflikten behindern Meinungsverschiedenheiten über die adäquate politische Strategie gegenüber den nordafrikanischen Umbruchstaaten eine abgestimmte deutsch-französische Reaktion. Auf deutscher Seite steht insbesondere Frankreichs unkritische Haltung gegenüber der Region in der Kritik, die sich beispielsweise im Plädoyer für einen *statut avancé* Tunesiens noch während der Herrschaft Ben Alis geäußert habe – ungeachtet des autoritären Charakters des tunesischen Regimes.⁷ Französische Vertreter hingegen monieren, dass es Deutschland „immer nur um Menschenrechte“⁸ gehe, sodass eine pragmatische Transitionsdebatte kaum zu führen sei. Diese Schwierigkeiten, die auf grundsätzliche Unterschiede in den außenpolitischen Rollenkonzepten beider Staaten verweisen⁹, bestimmen auch die Konditionalitätsdebatte, welche die Verhandlungen über eine Weiterentwicklung der europäischen Nachbarschaftspolitik prägt.

5 Gespräche im Auswärtigen Amt am 22.11. und 9.12.2011, im französischen Außenministerium am 30.1.2012 sowie beim Europäischen Auswärtigen Dienst am 1.3.2012.

6 Gespräch im französischen Außenministerium am 31.1.2012.

7 Gespräch im Auswärtigen Amt am 9.12.2011.

8 Gespräch beim Europäischen Auswärtigen Dienst am 1.3.2012.

9 Vgl. Katrin Sold, Der Arabische Frühling – Prüfstein für die außenpolitische Kultur Deutschlands und Frankreichs, in: Sabine Ruß-Sattar, Peter Bender, Georg Walter (Hrsg.), Europa und der Arabische Frühling, Baden-Baden 2013 (im Erscheinen).

Asymmetrie der Kommunikations- und Entscheidungsfindungsprozesse

Ein bilateraler Austausch zur Diskussion und möglichen Annäherung der Positionen fand nicht statt. Dies ist jedoch nicht allein mangelndem politischem Willen angesichts divergierender Interessen und Strategien geschuldet. Auch eine Asymmetrie der Entscheidungsstrukturen und die unterschiedlichen Modi und Geschwindigkeiten der nationalen Entscheidungsfindungsprozesse erschweren den Dialog. Während in Deutschland ein enger Abstimmungsprozess zwischen Auswärtigem Amt und Bundeskanzleramt über die deutsche Reaktion auf den Arabischen Frühling stattfand, agierte in Frankreich der Präsident federführend und ohne konsequente Rückkopplung an das Außenministerium. Insbesondere die Libyen-Entscheidungen trugen eines präsidentialen Alleingangs. Die Dominanz des Staatspräsidenten im außenpolitischen Entscheidungsprozess Frankreichs unterstreicht die weitgehende Marginalisierung des Parlaments in Fragen der Außenpolitik, während der deutsche Bundestag einen wichtigen Status als außenpolitisches Legitimationsorgan genießt.

Die unterschiedliche Struktur nationaler Entscheidungsfindung führt immer wieder zu Schwierigkeiten im bilateralen Abstimmungsprozess. Während Frankreichs außenpolitische Positionierung in Folge der dominanten Rolle des Präsidenten rasch vollzogen wird, gestaltet sich die deutsche Konsensfindung zwischen den unterschiedlichen Akteuren häufig als zeitaufwändiger Prozess. Als charakteristisches Beispiel hierfür wird immer wieder die Positionierung im Vorfeld der Abstimmung über eine Libyen-Resolution im UN-Sicherheitsrat angeführt. Während sich Frankreich früh auf eine Unterstützung einer Flugverbotszone festlegte, gelang es dem Außenminister und der Bundeskanzlerin offensichtlich erst kurz vor der Abstimmung, sich auf eine Position zu einigen. Zeit für Konsultationen mit den internationalen Partnern blieb daher nicht.

Die genannten Schwierigkeiten des bilateralen Abstimmungsprozesses sind letztlich auch der Grund für eine Reihe von Missverständnissen und Fehleinschätzungen, welche die deutsch-französische Verständigung über den Arabischen Frühling bis heute erschweren. So wird in Frankreich regelmäßig darauf verwiesen, dass die deutsche Enthaltung im UN-Sicherheitsrat Beobachter und Akteure in Frankreich überrascht habe. In der festen Annahme eines Einschwenkens Deutschlands auf die Linie der Partner hatte Frankreich eine Klärung im Vorfeld offensichtlich für überflüssig erachtet. Der Vorwurf an Deutschland, durch ein „Hinhalten“¹⁰ der Partner einen europäischen Abstimmungsprozess verhindert zu haben, wird wiederholt formuliert. Auf deutscher Seite hingegen stehen bis heute Annahmen im Raum, die offenbar nie in direkter Unterredung überprüft wurden: So wird im Auswärtigen Amt die Vermutung geäußert, dass bereits früh zwischen Frankreich und Großbritannien eine „militärische

10 Gespräch im Elysée-Palast am 14.10.2011.

Marschroute“¹¹ festgelegt worden sei, was die weitere Abstimmung in Militärzirkel unter Ausschluss Deutschlands verlagerte. Ungeprüfte Annahmen wie diese tragen kaum dazu bei, eine Vertrauensbasis für bilaterale Konsultationen in einem schwierigen Kooperationsfeld wie der Nordafrikapolitik zu schaffen. Beide Länder ergriffen daher nationale Initiativen und setzten verstärkt auf die Zusammenarbeit in größerem Rahmen oder mit anderen, vermeintlich einfacheren Partnern wie Großbritannien.

Nationale Initiativen, multilaterale Formate und neue Partner

Statt auf die Entwicklung konzertierter europäischer Initiativen durch bilaterale Abstimmungsprozesse konzentrierten sich Deutschland und Frankreich im ersten Halbjahr 2011 in erster Linie auf nationale Maßnahmen und unilaterale Kooperationsangebote an die Umbruchstaaten. Dabei bemühte sich Frankreich vor allem durch diplomatische Offensiven um eine Wiederherstellung des Vertrauensverhältnisses zu den Ländern der Region und meldete angesichts der Libyen-Krise unmissverständlich seinen Anspruch auf eine Führungsrolle in der Nordafrikapolitik der internationalen Gemeinschaft an. Davon zeugt die frühzeitige Anerkennung des libyschen Rebellenrats am 10. März 2011 ohne Abstimmung mit den europäischen Partnern ebenso wie der schnelle Einsatz der französischen Luftwaffe nach dem Beschluss einer Flugverbotszone durch den UN-Sicherheitsrat. Deutschland schloss unterdessen mit den Umbruchstaaten Ägypten und Tunesien eine unter der Federführung des Auswärtigen Amts rein bilateral konzipierte „Transformationspartnerschaft“ für die Jahre 2012 und 2013, die ein finanzstarkes Instrument zur Umsetzung konkreter Kooperationsvorhaben zwischen deutschen Mittlerorganisationen und den Empfängerstaaten darstellt.¹²

Eine weitere wichtige Konsequenz des schwierigen und unausgereiften deutsch-französischen Abstimmungsprozesses während des Arabischen Frühlings wird übereinstimmend von einer Vielzahl der befragten Entscheidungsträger in beiden Ländern benannt: Deutschland und Frankreich vernachlässigten die bilaterale Form der politischen Konsultation in Fragen der Nordafrikapolitik zugunsten multilateraler Gremien und Gesprächsformate. Lediglich „punktuell“ sei es im Jahr 2011 zum Thema Arabischer Frühling zu bilateralen Konsultationen gekommen, die deutsch-französische Dimension jedoch insgesamt „extrem beschränkt geblieben“¹³. Beide Länder tendierten

11 Gespräch im Auswärtigen Amt am 28.11.2011.

12 Zu den Transformationspartnerschaften vgl. die Informationen auf den Internetseiten des Auswärtigen Amts, verfügbar unter: <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/NaherMittlererOsten/Umbrueche-TSP/Ueberblick_Umbrueche_Arab_Welt_no.de.html>.

13 Gespräch im Elysée-Palast am 14.10.2011.

vielmehr zu Konsultationen im Rahmen kleinerer multilateraler Formate, wobei Frankreich in erster Linie an einer Einbindung Großbritanniens gelegen war, beispielsweise im Rahmen des E3-Formats zwischen Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Paris und London hatten sich im November 2010 auf eine engere militärische Kooperation verständigt, die ein wichtiges Fundament des gemeinsam beschlossenen und realisierten Libyen-Einsatzes darstellte. „Europa ist eine französisch-deutsche Frage, der Rest der Welt eine französisch-britische“¹⁴, fasste ein Gesprächspartner aus dem Elysée-Palast diese Tendenz zusammen. Im Verlauf des Arabischen Frühlings fand zudem eine gelegentliche Erweiterung des Formats auf vier Teilnehmer unter Einbeziehung der USA statt. Der nach dem Rücktritt von Michèle Alliot-Marie im Februar 2011 ernannte französische Außenminister Alain Juppé reiste vor einem Besuch in Deutschland zunächst in die USA, was in Deutschland mit Missfällen registriert wurde. Juppé unterstrich damit die Präferenz Frankreichs für die angloamerikanische Kooperation in Fragen internationaler Politik.

Anders als Frankreich bevorzugte Deutschland das sogenannte Quint-Format unter Beteiligung Frankreichs, Großbritanniens, Italiens und der USA. Im Gegensatz zum bilateralen Austausch haben sich im Rahmen des Quint institutionalisierte Konsultationen etabliert, die im zweimonatigen Rhythmus die Nahost- und Mittelmeerbeauftragten der Außenministerien zusammenführen. Auch in Krisenmomenten scheint das Kleinformat reaktionsfähig, beispielsweise in Form von Ad-hoc-Telefonkonferenzen der Mitgliedstaaten.

Die genannten multilateralen Kleinformate dienen den beteiligten Staaten als effiziente Entscheidungszirkel und wichtige Ergänzung der großen multilateralen Foren. Beschlüsse im Rahmen der EU-27 oder des G8-Gremiums werden bereits in Dreier-, Vierer- oder Fünferzirkeln vorgezeichnet. Sowohl die europäischen Institutionen als auch die Gruppe der sieben wichtigsten Industrienationen und Russlands (G8) setzten sich mit dem Arabischen Frühling auseinander und wurden von Deutschland wie Frankreich als wichtige Plattformen genutzt. Konzertierte deutsch-französische Initiativen sind jedoch auch in diesem Rahmen kaum zu beobachten. Vielmehr divergieren die Angaben über die Initiatorrolle in der Nordafrikapolitik in auffälliger Weise. Während deutsche Vertreter sich als Impulsgeber für die Deauville-Partnerschaft im Rahmen der G8 sehen und ein „Versanden“¹⁵ der Initiative unter französischer G8-Präsidentschaft beklagen, beschreiben französische Beteiligte Deutschland in diesem Kontext als „wenig präsent“¹⁶. Auch das Platzieren des Themas auf der EU-Agenda reklamieren beide Länder für sich, Deutschland in Form eines unilateral eingebrachten

14 Gespräch im Elysée-Palast am 14.10.2011.

15 Gespräch im Auswärtigen Amt am 22.11.2011.

16 Gespräch im Elysée-Palast am 14.10.2011.

Non-Papers, Frankreich auf der Basis einer im Elysée-Palast verfassten E3-Position zur Lage in Ägypten.

Phase II: Neuordnung der Europäischen Nachbarschaftspolitik – Die Collage-Methode

Die disparate Reaktion auf die Aufstände in Nordafrika im Frühjahr 2011 und insbesondere die Episode des Libyen-Votums im UN-Sicherheitsrat hatten offenbart, dass eine bessere Abstimmung zwischen Deutschland und Frankreich in Fragen der aktuellen Mittelmeerpolitik dringend notwendig war. Auf beiden Seiten des Rheins wurden im Rückblick die deutsch-französischen Divergenzen hinsichtlich des Libyen-Einsatzes in Politik und Verwaltung kritisiert. Zugleich jedoch unterschied sich die Analyse der Ursachen deutlich. Der französische Präsident und die Bundeskanzlerin bemühten sich daher, schnell wieder das Heft des Handelns in die Hand zu bekommen und Lehren aus den Fehlern der Vergangenheit zu ziehen. In den Tagen nach der Verabschiedung der Resolution 1973 fanden Gespräche auf höchster Ebene statt, die von dem Willen geprägt waren, die Zusammenarbeit wieder aufzunehmen.¹⁷ Dies wurde vor allem mit Angela Merkels Anwesenheit bei der Konferenz der „Freunde Libyens“¹⁸ am 1. September 2011 in Paris deutlich. Auch diese Entscheidung ist im Übrigen Gegenstand unterschiedlicher Auslegungen. Während deutsche Vertreter darin eine Initiative des Bundeskanzleramts sehen, unterstreichen französische Gesprächspartner den Wunsch des Elysée-Palasts, Deutschland in den Kreis der Freunde Libyens aufzunehmen.¹⁹ Jenseits der symbolischen Ebene führte jedoch der gemeinsame Wille zu intensivierten Konsultationen auf den Ebenen von Politik und Fachressorts. Sie bestanden im Wesentlichen im Austausch von Informationen über die jeweiligen nationalen Positionen.

Gewiss trug diese Intensivierung der politischen und ressortspezifischen Absprachen im Folgenden zur Vermeidung offener Konflikte zwischen Deutschland und Frankreich bei, verschleierte damit jedoch zugleich in einem gewissen Maß existierende Meinungsverschiedenheiten. Zudem führte sie nicht zu einer wirklichen Annäherung der deutschen und französischen Positionen in zentralen Fragen der Mittelmeerpolitik. Das kreative Potenzial des Antagonismus, auf dem der Erfolg der deutsch-französischen Zusammenarbeit seit Jahrzehnten beruht, kam hier kaum zum Tragen. Statt zu

17 Gespräch in der französischen Botschaft in Berlin am 19.12.2011.

18 Ziel des Treffens von Vertretern aus über 60 Ländern, das auf Initiative von Staatspräsident Sarkozy organisiert wurde, war, den politischen Transitionsprozess Libyens zu begleiten. Nicht nur die Befürworter eines Militäreinsatzes in Libyen waren vertreten, sondern auch Kritiker wie Russland und China. Vgl. dazu den Artikel EU hebt Sanktionen auf, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2.9.2011.

19 Gespräch im Elysée-Palast am 14.10.2011 und in der französischen Botschaft in Berlin am 19.12.2011.

einer innovativen Synthese auf der Basis von Kompromissen zu gelangen, führten die gemeinsamen Absprachen vor allem zu einer Parallelführung der deutschen und französischen Positionen – und damit allenfalls zur Suche nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner.²⁰ Sowohl die Entscheidungen, die anlässlich des Deauville-Gipfels im Rahmen der französischen G8-Präsidentschaft im Jahr 2011 getroffen wurden, als auch die Reorganisation der EU-Mittelmeerpolitik nach dem Arabischen Frühling zeigen, dass diese „Collage“ deutscher und französischer Positionen Ausdruck einer Konkurrenz um Macht und Einfluss auf die europäische Mittelmeerpolitik ist und zu einem konzeptuellen Konservatismus führt.

Die Deauville-Partnerschaft

Selbst wenn sie über den Rahmen der Europapolitik hinausgeht, kann die Diskussion über eine Unterstützung der arabischen Länder während der französischen G8-Präsidentschaft als bezeichnendes Beispiel für diese problematische Situation angeführt werden. Die in den bilateralen Gesprächen der Kanzlerin und des französischen Präsidenten nach der Verabschiedung der UN-Resolution erzielte Einigkeit, auf Alleingänge zu verzichten, hatte die Überwindung des „Libyen-Zwischenfalls“ ermöglicht und der Zusammenarbeit zwischen den beiden Außenministerien einen neuen Impuls gegeben. Die Abstimmung wurde von den dort zuständigen Abteilungsleitern für Nordafrika und den Nahen Osten sowie den Sous-Sherpas im Elysée-Palast und im Bundeskanzleramt gesteuert. Die getroffenen Absprachen hatten jedoch kaum bilateralen Charakter, sondern fügten sich in den multilateralen Rahmen der G8 ein. Dabei scheint die französische Regierung Berlin wie jeden anderen Partner behandelt und der Zusammenarbeit mit Deutschland keinen privilegierten Rang eingeräumt zu haben. Vielmehr bemerkt ein französischer Diplomat gar, dass Deutschland in der Frage „nicht sehr präsent“ gewesen sei.²¹

Sowohl Paris als auch Berlin traten für eine gemeinsame westliche Initiative ein, um die Länder südlich des Mittelmeers auf ihrem Reformweg zu unterstützen. Deutschland war es dabei wichtig, die vom Auswärtigen Amt im Frühjahr 2011 ins Leben gerufenen Transformationspartnerschaften zu verlängern und auszubauen, während Frankreich vor allem einen erweiterten politischen Rahmen schaffen wollte, um die finanziellen Hilfen für den Süden zu konsolidieren. Die beiden Länder waren sich jedoch uneinig über die Modalitäten der Unterstützung. Neben der wiederkehrenden Konditionalitätsfrage, auf die wir weiter unten näher eingehen werden, unterschieden

20 Vgl. Claire Demesmay, *La France et l'Allemagne face à l'espace méditerranéen: la persistance des préférences nationales dans le cadre européen*, in: *Allemagne d'aujourd'hui*, 201 (2012), S. 185-195.

21 Gespräch im Elysée-Palast am 14.10.2011.

sich vor allem ihre Meinungen in der Frage, welche Staaten für mögliche Hilfsleistungen in Frage kamen. Während aufgrund des Regimewechsels Konsens über die Beteiligung Tunesiens und Ägyptens herrschte, zeigte Deutschland Unverständnis gegenüber der französischen Forderung, auch Marokko an den Leistungen teilhaben zu lassen, da hier Reformen auf Initiative des Königs angestoßen worden waren.²² Umgekehrt wunderte man sich in Paris, dass die deutschen Partner – möglicherweise als Reaktion auf die französische Unterstützung für Marokko – für eine Aufnahme Jordaniens in die Initiative plädierten, wurde doch der Fortschritt der Reformen in Jordanien im Vergleich zu den marokkanischen Reformen in Frankreich als eher gering beurteilt.²³ Letztlich erhielten sowohl Marokko als auch Jordanien einen Platz auf der Liste, ohne dass im Vorfeld präzise Auswahlkriterien definiert worden wären. Zwar sind Deutschland und Frankreich, da die Entscheidungen im multilateralen Rahmen getroffen wurden, nicht allein für diese Parallelführung unterschiedlicher Positionen verantwortlich. Dennoch schienen sich beide Länder mit diesem Vorgehen abgefunden zu haben, das jedoch das Risiko barg, die Effizienz der Deauville-Maßnahmen zu verwässern.

Die Reorganisation der EU-Mittelmeerpolitik

Ähnliches kann im Hinblick auf die EU-Mittelmeerpolitik festgestellt werden, auch wenn sich die Ausgangssituation in der deutsch-französischen Zusammenarbeit in den beiden Fällen deutlich voneinander unterscheidet. Angesichts des Arabischen Frühlings, der die alte Ost-Süd-Spaltung Europas und damit auch den traditionellen Trennungsfaktor zwischen Frankreich und Deutschland²⁴ in den Hintergrund treten ließ, haben sich die Bedingungen für eine Zusammenarbeit verbessert. Zwar hat die Tatsache, dass das Auswärtige Amt besonderes Interesse für die Umbrüche in Nordafrika zeigt und eine begleitende Rolle spielen will, die zuständigen Diplomaten im französischen Außenministerium und im Elysée-Palast nicht wirklich aufhorchen lassen. Trotz der Sensibilisierungsbemühungen mancher „Durchreisender“, wie z.B. Botschaftsmitarbeitern oder Austauschbeamten, wird Deutschland immer noch nicht als ernstzunehmender Akteur in der Region wahrgenommen.²⁵ In Brüssel hingegen war die Lesart eine andere, da hier die deutsche Diplomatie schnell versuchte, die Reorganisation der EU-Mittelmeerpolitik mitzugestalten. In der Ständigen Vertretung Frankreichs bei der EU bestand daher die Hoffnung, dass das neue Interesse Berlins

22 Gespräche im Auswärtigen Amt am 22.11.2011 und am 28.11.2011.

23 Gespräch in der Französischen Botschaft in Berlin am 19.12.2011.

24 Vgl. Andreas Marchetti / Dorothee Schmid, La politique européenne de voisinage: potentiels d'une ‚concurrency‘ franco-allemande, in: Claire Demesmay / Andreas Marchetti (Hrsg.), La France et l'Allemagne face aux crises européennes, Pessac 2010, S. 147-167.

25 Gespräche im französischen Außenministerium am 20.1.2012 und am 2.2.2012 sowie im Elysée-Palast am 14.10.2011.

die traditionelle deutsch-französische Blockade²⁶ in der Nachbarschaftspolitik aufheben und beide Länder in Fragen der Mittelmeerpolitik einander näher bringen würde.²⁷ Dies galt zumindest für den Anfang des Jahres 2011, bevor sich neue inhaltliche Differenzen zwischen beiden Ländern auftraten.

Wie zur Deauville-Partnerschaft fanden die deutsch-französischen Gespräche auch zu diesem Thema nicht in einem bilateralen Rahmen statt. Vielmehr wurden erneut multilaterale Formate genutzt, darunter die Quint-Gruppe, die E3 oder die EU-Instanzen. Auch wenn vereinzelt eine bilaterale Absprache vor den jeweiligen Treffen stattfand, so war diese keineswegs systematisch. Neben der Tatsache, dass die beiden Außenministerien sich selten bilateral über Mittelmeerfragen austauschen und hierfür kein besonderes Format existiert, scheint es auch keine privilegierte Zusammenarbeit zwischen den Ständigen Vertretungen in Brüssel zu diesem Thema zu geben. Zudem spielen ähnlich wie in der Krisenreaktion auch hier die erheblichen Unterschiede im internen Entscheidungsprozess eine Rolle. Der zentralistische Charakter des französischen politischen Systems, der während der Präsidentschaft von Nicolas Sarkozy noch verstärkt wurde, ermöglicht den französischen Diplomaten eine gewisse Reaktivität und einen Spielraum in den Verhandlungen mit ihren europäischen Partnern. Auf deutscher Seite hingegen trägt die Beteiligung einer Vielzahl von Akteuren am internen Entscheidungsverfahren dazu bei, dass die Positionen am Ende des internen Prozesses unveränderbar erscheinen. Französische Vertreter zeigen sich daher überrascht, wenn sie in Brüssel mit bereits „geschnürten“²⁸ deutschen Verhandlungspaketen konfrontiert werden.

Diese Schwierigkeiten trugen mit Sicherheit dazu bei, dass auch hier die deutsch-französischen Gespräche lediglich zu einer Parallelisierung der jeweiligen nationalen Positionen führten, statt einen innovativen Kompromiss zu befördern. Im Fall der Reorganisation der EU-Mittelmeerpolitik, über die in Brüssel und in den europäischen Hauptstädten ab dem Frühjahr 2011 nachgedacht wurde, lässt sich diese „Collage-Methode“ insbesondere – aber nicht ausschließlich – im Hinblick auf das Konditionalitätsprinzip und den Handlungsrahmen für die euro-mediterrane Zusammenarbeit beobachten.

26 Zu den verschiedenen Interessen und Traditionen vgl. Isabel Schäfer, Nordafrika-Politik zwischen Idealen und Interessen, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, DGAP-Analyse 1, Berlin Februar 2003, verfügbar unter: <<https://dgap.org/de/think-tank/publikationen/dgapanalyse/nordafrika-politik-zwischen-idealen-und-interessen>>.

27 Gespräch in der französischen Ständigen Vertretung bei der EU am 28.2.2012.

28 Ebd.

Konditionalität

Auch wenn die deutsch-französischen Differenzen bezüglich der Zuwendungsbedingungen für EU-Hilfsleistungen an die nordafrikanischen Länder nichts Neues sind²⁹, erfährt dieses Thema doch seit dem Arabischen Frühling eine neue Dynamik. Um den Bruch mit der wohlwollenden Haltung gegenüber autoritären Regimen deutlich zu machen und den Willen der EU zu unterstreichen, die Demokratisierung in den Umbruchstaaten zu unterstützen, forderte Deutschland ein strenges Konditionalitätsprinzip – wie beispielsweise im Brief von Außenminister Guido Westerwelle an die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Catherine Ashton, vom 15. Februar 2011.³⁰ Für Berlin ging es nicht nur darum, verbindliche Kriterien zu definieren, an denen der Demokratisierungsfortschritt für alle Länder ohne Ausnahme in der Region gemessen werden konnte. Zugleich sollte auch ein objektives Monitoring der Maßnahmen durch Brüssel sichergestellt werden. Die EU-Hilfen sollten nach deutscher Meinung gemäß den erreichten Ergebnissen geleistet und bei Nicht-Respektieren der eingegangenen Verpflichtungen Sanktionen verhängt werden. Paris hingegen zeigte sich zögerlich und hielt dieses Prinzip für zu dogmatisch und wenig effizient, da mit ihm weder die Hilfsleistungen an die Bedürfnisse der jeweiligen Staaten noch an die strategischen Interessen der Europäer angepasst werden könnten. Zudem fürchtete man in Paris „illoyale Konkurrenz“³¹ von Seiten neuer Akteure in der Region, wie z.B. Katar und der Türkei, die für Unterstützungsleistungen kaum politische Bedingungen stellen. Die französische Diplomatie setzte eher einen Akzent auf die Schaffung von Anreizen für die nordafrikanischen Länder.

Es ist wahrscheinlich, dass die deutsch-französischen Absprachen eine Blockade in dieser Frage vermeiden konnten bzw. sogar eine gewisse Annäherung ermöglichten. Auch wenn Paris klarstellte, dass dies „nicht nach seinem Geschmack sei“³², akzeptierte es das Konditionalitätsprinzip: Alain Juppé, zu diesem Zeitpunkt Außenminister, erklärte, er wolle „denen mehr Finanzhilfen gewähren, die in ihren demokratischen und wirtschaftlichen Reformen sowie in der Zusammenarbeit in Migrationsfragen noch weiter gingen“³³. Deutschland ließ sich im Gegenzug auf eine gewisse Offenheit in der Definition und Evaluierung der Demokratisierungskriterien ein und akzeptierte

29 Vgl. Timo Behr, *Enduring Differences? France, Germany and Europe's Middle East Dilemma*, in: *Journal of European Integration*, 1 (2008), S. 79-96.

30 Zu diesem Brief vgl. Almut Möller, *L'Allemagne face au printemps arabe*, Institut français des relations internationales, Note du Cerfa 88, Paris Juli 2011, verfügbar unter: <<http://www.ifri.org/?page=detail-contribution&id=6698>>.

31 Gespräch im französischen Außenministerium am 31.1.2012.

32 Gespräch im französischen Außenministerium am 30.1.2012.

33 Rede des französischen Außenministers Alain Juppé vor der Nationalversammlung am 15.6.2001, verfügbar unter: <<http://pastel.diplomatie.gouv.fr/editorial/actual/ae12/bulletin.asp?liste=20110616.html>>.

faktisch, dass eine noch größere Zahl von Staaten von den EU-Hilfen profitieren würde. Die Bundesregierung musste vor allem das *Less for less*-Prinzip aufgeben, demzufolge die EU-Leistungen bei Verletzungen der Menschenrechte zurückgefahren worden wären. Außerdem wurde auf das Sanktionsprinzip verzichtet, das nicht Teil der Ergebnisse des Rats für Auswärtige Angelegenheiten vom 20. Juni 2011 wurde, was zu einer Anfrage der Fraktion der Grünen im Bundestag führte.³⁴ Die Tatsache, dass Frankreich und Deutschland in diesem Punkt einen Schritt aufeinander zu taten, ebnete jedoch noch keiner europäischen Einigung den Weg. Vielmehr wurden im Schlussdokument des Rats beide Forderungen beibehalten. Darin heißt es, dass die Hilfeleistungen gemäß den „Bedürfnisse[n] der Partnerländer, ihrer Bereitschaft zur Durchführung von Reformen und ihre[n] Fortschritte[n] beim Aufbau einer vertieften und tragfähigen Demokratie“³⁵ genehmigt werden. Die Formulierung ist vage genug, dass alle Beteiligten sich darin wiederfinden können – doch sie widerspricht zugleich dem Ziel einer Neuorientierung der EU-Mittelmeerpolitik.

Handlungsrahmen

Im Bezug auf den institutionellen Rahmen haben Frankreich und Deutschland traditionell einen unterschiedlichen Ansatz in der Zusammenarbeit mit dem Süden. Während Paris in der Mittelmeerpolitik für einen multilateralen Rahmen plädiert, was in der Union für das Mittelmeer (UfM) deutlich wird, bevorzugt Berlin seit jeher die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) und die bilateralen Instrumente, welche die ENP ausmachen. Mit dem Arabischen Frühling hat sich dieser Unterschied weiter verstärkt. Während die französischen Entscheidungsträger – zumindest unter der Präsidentschaft Nicolas Sarkozys³⁶ – immer wieder die Bedeutung der UfM unterstrichen, welche sie im Übrigen selbst geschaffen hatten, plädierten die deutschen Partner nach wie vor für einen differenzierten Ansatz, wie ihn die ENP darstellt. So erklärt ein deutscher Diplomat, dass Deutschland weiterhin die UfM „brav unterstützt“³⁷. Dabei

34 Kleine Anfrage der Abgeordneten Viola von Cramon-Taubadel, Marieluise Beck, Volker Beck, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zur Neuausrichtung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, Drucksache 17/6577 vom 26.7.2011, verfügbar unter: <<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/065/1706577.pdf>>.

35 Schlussfolgerungen des Rats für Auswärtige Angelegenheiten vom 20.6.2011 zur Europäischen Nachbarschaftspolitik, Dokument 11850/11, S. 5, verfügbar unter: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/11/st11/st11850.de11.pdf>>.

36 Seit der Wahl von François Hollande im Mai 2012 zeigt sich die Regierung deutlich distanzierter gegenüber der Union für das Mittelmeer und verweist auf andere Formate, wie beispielsweise den 5+5 Dialog. Dieses informelle, im Jahr 1990 ins Leben gerufene Format soll den Austausch zwischen den Ländern des westlichen Mittelmeers fördern.

37 Gespräch im Auswärtigen Amt am 28.11.2011.

wird sie als fachspezifisches Forum für energiepolitische Fragen genutzt.³⁸ Gleichzeitig sei es laut den Entscheidungsträgern wichtiger als je zuvor, die europäische Politik an die jeweilige nationale Situation im Partnerland anzupassen, da im Vergleich zur Vergangenheit die wirtschaftliche und politische Lage südlich des Mittelmeers heterogener geworden ist.

Diese unterschiedlichen Sichtweisen führten jedoch nicht zu einem deutsch-französischen Konflikt, wie dies anlässlich der Schaffung der UfM im Jahr 2007 der Fall gewesen war.³⁹ Es wird aber auch keine innovative Synthese erkennbar, die von den Positionen beider Länder ausgeht. Stattdessen wird zum wiederholten Mal die Fortsetzung des Nebeneinanders der nationalen Positionen sichtbar. Im Gegensatz zur Konditionalitätsthematik gelang Deutschland und Frankreich in der Frage des Handlungsrahmens im Lauf des Jahres 2011 keine Annäherung. Nach wie vor wurden die beiden unterschiedlichen Politikansätze parallelgeführt, ohne dass einer von beiden in Frage gestellt worden wäre. Eine Debatte darüber, wie sie kohärenter und damit effizienter gestaltet werden könnten, findet bis heute nicht statt. Obwohl beide Ansätze komplementär zueinander sein könnten, stehen sie weiterhin in Konkurrenz zueinander.⁴⁰ Für die Tatsache, dass es dennoch keinen offenen deutsch-französischen Konflikt in dieser Frage gibt, lassen sich verschiedene Erklärungen anführen. Man könnte vermuten, dass die deutsch-französischen Absprachen dazu beigetragen haben, die Differenzen zwischen beiden Ländern aus dem Weg zu räumen. Angesichts der Tatsache, dass es seit dem Arabischen Frühling bei diesem Thema keine nennenswerten Fortschritte gab und bilateraler Austausch nur sehr begrenzt stattfand, ist es jedoch wahrscheinlicher, dass beide Parteien nicht das Gespräch suchten⁴¹ bzw. sogar bewusst vermieden, das schwierige und unangenehme Thema erneut aufzurollen. Schließlich hatte es einige Jahre zuvor die bilateralen Beziehungen stark belastet. Der politische Wille zur Überwindung des „Libyen-Zwischenfalls“ trug in diesem Fall nicht zur Intensivierung der bilateralen Zusammenarbeit auf der Modellgrundlage des „produktiven Antagonismus“ bei, sondern kehrte bestehende Differenzen unter den Teppich. Es scheint, als ob die politische Führung in beiden Ländern den Erhalt eines unbefriedigenden Gleichgewichts neuen Streitigkeiten vorzog.

Auch wenn diese Art von Zusammenarbeit dabei hilft, Konflikte zu vermeiden oder zu begrenzen, so dient sie doch nicht der Entwicklung einer innovativen Politik. Während des von uns gewählten Untersuchungszeitraums war die EU trotz ehrgeiziger Äußerungen der europäischen Entscheidungsträger nicht fähig, eine neue, mutige

38 Gespräche im Generalsekretariat der UfM am 6.10.2011 und im Auswärtigen Amt am 28.11.2011.

39 Vgl. hierzu den Beitrag von Stephan Martens und Julien Thorel in diesem Band.

40 Vgl. Claire Demesmay / Carsten Främke / Katrin Sold, Auf der Suche nach Kohärenz. Die europäische Mittelmeerpolitik nach dem arabischen Frühling, in: *Leviathan*, 1 (2012), S. 52-70.

41 Gespräch mit einem Mitglied des Bundestags am 30.11.2011.

Strategie im Hinblick auf ihre arabischen Nachbarn zu entwerfen. Was die Prinzipien und Rahmenbedingungen der euro-mediterranen Zusammenarbeit, zentrale Politikfelder (Öffnung der Agrarmärkte, Erleichterung von Einreisebedingungen) oder Zukunftsfragen wie das Verhältnis zum politischen Islam oder den wichtigen regionalen Akteuren angeht, liefert die EU nur zu oft zaghafte und mehrdeutige Antworten. Diese sind Ausdruck der Suche nach einem kleinsten gemeinsamen Nenner. Obwohl die EU mit nie dagewesenen geopolitischen Umbrüchen in ihrer südlichen Nachbarschaft konfrontiert wurde, wählte sie den Weg der Kontinuität. Frankreich und Deutschland können nicht allein für diesen Mangel an Reaktivität verantwortlich gemacht werden. Indem sie jedoch Harmonie oder zumindest die Vermeidung von Disharmonie den notwendigen Grundsatzdebatten vorzogen und sich auf die Collage-Methode einließen, trugen sie zweifellos dazu bei.

Schlussfolgerungen

Beide Zeitphasen, die Gegenstand dieser Studie sind, sind durch eine geringe Intensität der Interaktionen zwischen Deutschland und Frankreich gekennzeichnet. Trotz der gestiegenen Bedeutung der EU-Mittelmeer-Beziehungen seit dem Arabischen Frühling und trotz der deutsch-französischen Meinungsverschiedenheiten in diesem Bereich waren die traditionellen Akteure der bilateralen Zusammenarbeit offensichtlich nur in geringem Maß mit diesen Fragen befasst. Zwar versuchten Botschaftsvertreter und Austauschbeamte in den Außenministerien, den nationalen Akteuren die jeweilige Position des Partnerlands zu erklären, und begünstigten somit den Informationsaustausch zwischen beiden Ländern. Doch selbst die Diplomaten, die in beiden Hauptstädten mit Mittelmeerfragen betraut sind, gestehen ein, dass ihre Kollegen eine geringe Rolle im Verständigungs- und vor allem Entscheidungsprozess spielen. Sie sind nicht in der Lage, der Zusammenarbeit „langfristigen Impulse“⁴² zu geben, sondern lediglich die Kooperation im Fluss zu halten. In Krisenfällen oder bei politisch brisanten Themen findet die Verständigung direkt zwischen den Spezialisten der beiden Ministerien statt, ohne Rücksicht auf die Generalisten der bilateralen Beziehungen. Die Abstimmungen zwischen den beiden Parlamenten erscheinen weitgehend substanzlos, wenn nicht gar „inexistent“⁴³. Der Austausch zwischen den Abgeordneten ist sicherlich hilfreich, um Verständigungsprobleme zu mildern und „psychologische Schocks abzdämpfen“⁴⁴, die eine Folge der nationalen Differenzen darstellen können. Dies war beispielsweise beim Libyen-Einsatz der Fall. Sie können jedoch anstehende Grundsatzdebatten, die für die Entwicklung gemeinsamer Vorschläge notwendig sind, nicht ersetzen. Der Deutsch-Französische Sicherheits- und Verteidigungsrat schließ-

42 Gespräch im Auswärtigen Amt am 28.11.2011.

43 Gespräch mit einem Mitglied des Bundestags am 10.2.2012.

44 Gespräch in der Nationalversammlung am 14.10.2011.

lich, der als Forum des bilateralen Austauschs in Sicherheitsfragen konzipiert ist, tagte im Jahr 2011 kein einziges Mal.

Für die erste Untersuchungsphase unmittelbar nach den Aufständen in Tunesien und Ägypten konnte gezeigt werden, dass es weder Absprachen noch Koordination zwischen beiden Ländern gab. Dies erklärt sich vor allem durch die für die staatlichen Akteure überraschende und unerwartete Entwicklung. Auf beiden Seiten des Rheins hatte in der Folge die Wiederherstellung der bilateralen Beziehungen mit den nordafrikanischen Transitionstaaten oberste Priorität. Zudem gibt es in Mittelmeerfragen traditionell keinen deutsch-französischen Reflex: Im Quai d'Orsay hört man nicht selten, dass Frankreich Deutschland in dieser Region „nicht braucht“⁴⁵; das Auswärtige Amt wollte hingegen zunächst Deutschlands Position als „neuer Akteur“ in Nordafrika konsolidieren, bevor in diesem Bereich europäische Partnerschaften eingegangen würden. Auch die Missverständnisse in Bezug auf den Libyen-Einsatz lassen sich aus dieser Logik erklären und verweisen auf deutliche Kommunikationsschwierigkeiten zwischen den beiden Außenministerien. Auch wenn es Gespräche zwischen den Diplomaten gab, die in Paris und Berlin für die entsprechenden Dossiers verantwortlich waren, bzw. sogar Gespräche zwischen den Ministern selbst, konnten diese die bestehenden Missverständnisse nicht aus dem Weg räumen oder eine Einigung herbeiführen. Vermutlich hängen diese Schwierigkeiten weniger mit den Verständigungsstrukturen an sich zusammen, als vielmehr mit einem Mangel an politischem Willen, die nationalen Divergenzen zu überwinden.

Hierin liegt zugleich der zentrale Unterschied zwischen den beiden Untersuchungsphasen. Die zweite Phase beginnt nach der Verabschiedung der UN-Resolution 1973 und der darauf folgenden deutsch-französischen Krise und ist vor allem durch den Willen des Präsidenten und der Bundeskanzlerin geprägt, in Zukunft ähnliche Konflikte zu vermeiden. Auch wenn die Mehrheit der deutsch-französischen Konsultationen in einem multilateralen Rahmen stattfand, waren sie doch deutlich zahlreicher als in der ersten Jahreshälfte. Dabei schien der Informationsaustausch den Diplomaten in beiden Ländern eine verbesserte Kenntnis der Position des Partners ermöglicht zu haben. Wie wir gezeigt haben, hatte die politische Entscheidung auf Spitzenebene, nach der Libyen-Auseinandersetzung auf Alleingänge zu verzichten, jedoch nicht eine Intensivierung der Kooperation in Fragen der Mittelmeerpolitik im Allgemeinen zur Folge. Stattdessen wurden die nationalen Differenzen in diesem Politikfeld ausgeklammert. Der deutsch-französisch Austausch führte lediglich zu einem Nebeneinander der deutschen und der französischen Positionen und trug so zu einer gewissen Statik der EU-Politik bei. Obwohl Frankreich und Deutschland über ein stark institutionalisiertes Abstimmungssystem verfügen, konnten die Austauschmechanismen und Foren an sich keine nennenswerte qualitative Zusammenarbeit gewährleisten. Die vorlie-

45 Gespräch im französischen Außenministerium am 30.1.2012.

<http://www.nomos-shop.de/21029>

gende Studie vergegenwärtigt, dass politischer Wille unerlässlich ist – gerade in den Bereichen, in denen Deutsche und Franzosen kein traditionelles Tandem bilden. Ziel darf dabei jedoch nicht nur ein Dialog, sondern muss die Überwindung von Differenzen durch wirkliche Kompromisse sein.