

Vorteilhafte Verschiedenheit: **Zeit für gemeinsame außenpolitische Initiativen von Frankreich und Deutschland**

Claire Demesmay (Hrsg.)

Angesichts der beunruhigenden Instabilität an Europas Außengrenzen ist es höchste Zeit für gemeinsame außenpolitische Initiativen von Frankreich und Deutschland – und durch die neue Regierung in Deutschland bietet sich dazu gerade eine gute Gelegenheit. Diese Studie zeigt, wie die unterschiedlichen politischen Ansichten Frankreichs und Deutschlands zu vier zentralen Themen, nämlich Russland, den transatlantischen Beziehungen, Syrien und der Türkei, wieder näher zusammengebracht werden können. Gemeinsame Initiativen sind auch in naher Zukunft möglich und sinnvoll; dazu müssten die beiden Länder nur ihre Unterschiede als einen Vorteil begreifen.

Inhalt

Vorteilhafte Verschiedenheit:

Zeit für gemeinsame außenpolitische Initiativen von Frankreich und Deutschland

Claire Demesmay (Hrsg.)

3 Einleitung

Claire Demesmay

5 Russland und der Ukraine-Konflikt: Plädoyer für einen realistischen und interessenorientierten Dialog

Laure Delcours und Stefan Meister

9 Transatlantische Beziehungen: Frankreich und Deutschland müssen sich anstrengen

Barabara Kunz und Jana Puglierin

12 Syrien: Die Einbindung Deutschlands in französische Initiativen

Frédéric Charillon und Andreas Rinke

16 Türkei: Frankreich und Deutschland müssen verschiedene Stärken bündeln

Laura Lale Kabis-Kechrid und Dorothee Schmid

Einleitung

Claire Demesmay

Auch 2018 gibt es in den Nachbarländern der EU unvermindert Konflikte und Instabilität. Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union (EU) und Russland leiden weiterhin durch den Ukraine-Konflikt. Die Ungewissheit über den Kurs der US-Regierung hält an – beziehungsweise nahm sogar noch weiter zu, nicht zuletzt durch die Entscheidung von Präsident Donald J. Trump im März 2018 einen „Handelskrieg“ mit China zu starten. Der Krieg in Syrien destabilisiert nach wie vor den gesamten Nahen Osten und nährt die Flüchtlingsbewegung nach Europa. Die zunehmende Instabilität erhöht die Notwendigkeit, dass die EU aktiv für Friedenslösungen und Deeskalation eintritt. Deutschland und Frankreich, zwei der wichtigsten Länder der EU, stehen in besonderem Maße in der Verantwortung, einen Beitrag dazu zu leisten, dass die Spannungen abnehmen und sich die Nachbarländer der EU stabilisieren.

Es ist höchste Zeit für gemeinsame außenpolitische Initiativen von Frankreich und Deutschland. Nach dem lang erwarteten Abschluss der Regierungsbildung in Deutschland bietet sich dazu eine gute Gelegenheit. Doch obwohl konzertierte Initiativen der beiden Länder dringend notwendig wären, ist eine Zusammenarbeit zwischen Berlin und Paris alles andere als selbstverständlich, und zwar aus drei Gründen: Erstens bestimmt jeweils die Innenpolitik die politische Agenda, was zum Beispiel daran zu sehen ist, dass Emmanuel Macron derzeit den Fokus auf Reformen im eigenen Land legt. Zweitens können bestimmte außenpolitische Themen, wie die Beziehungen zu Russland, leicht polarisieren, weshalb Akteure der Opposition sie gern vereinnahmen. Gerade in Deutschland, wo der Bundestag die Außenpolitik mitbestimmen kann, darf man nicht unterschätzen, dass dies die Abstimmungsprozesse verzögern kann. Drittens sind sich Berlin und Paris bei den möglichen Lösungen nicht immer einig. Diese Studie wird indes zeigen, dass die unterschiedlichen politischen Ansichten Frankreichs und Deutschlands zu vier zentralen Themen, nämlich Russland, den transatlantischen Beziehungen, Syrien und der Türkei, wieder näher zusammengebracht werden können.

Wie nah Frankreich und Deutschland inhaltlich beieinanderliegen, hängt vom jeweiligen Themengebiet ab. In Bezug auf die Politik gegenüber Russland sind sich die beiden Länder noch am ehesten einig. Beide Länder verurteilen Moskaus aggressives Verhalten in der Ukraine, bemühen sich aber zugleich darum, die Kommunikations-

kanäle zur russischen Führung offen zu halten. Auch was den Zustand der transatlantischen Beziehungen betrifft, sind Frankreich und Deutschland einer Meinung: Da Amerika in seiner Führungsrolle geschwächt ist, müssen die europäischen Länder eine neue Position für sich finden und neue Aufgaben übernehmen – wobei bislang weder Berlin noch Paris gesagt hat, was das konkret bedeutet. Angesichts der fehlenden strategischen Autonomie der EU favorisieren beide Länder eine pragmatische Zusammenarbeit mit den USA unter Präsident Trump.

Bei zwei außenpolitischen Fragen gehen die Positionen von Frankreich und Deutschland allerdings deutlich auseinander. Dem Syrien-Konflikt messen Berlin und Paris nicht nur unterschiedliche Bedeutung bei, sondern sie befürworten auch unterschiedliche Lösungen: Deutschland möchte den Konflikt mit diplomatischen Mitteln lösen, während Frankreich auf militärische Intervention setzt. In Bezug auf die Türkei liegen die Prioritäten genau umgekehrt. Gewissermaßen könnte man sagen, dass zwischen Deutschland und der Türkei eine ähnlich lange Verbindung und ein ähnlich enger Kontakt herrscht wie zwischen Frankreich und Syrien. Die Beziehungen von Berlin und Paris zu Ankara unterscheiden sich dementsprechend erheblich, selbst wenn sie in beiden Fällen schwierig sind. Frankreich verfolgt zudem eigennützige Interessen, allen voran den Kampf gegen den Terrorismus.

An ihrer unterschiedlichen Außenpolitik lassen sich die unterschiedlichen strategischen Ausrichtungen beider Länder gut ablesen. Paris und Berlin haben traditionell eine unterschiedliche Meinung, was die Anwendung militärischer Gewalt betrifft. Außerdem unterscheidet sich ihre Außenpolitik, wiederum aus historischen Gründen, auch geografisch und in den angewandten diplomatischen Mitteln – und zwar in den verschiedensten Bereichen, sei es Sicherheitspolitik, Soft Power oder Handel. Diese Unterschiede stehen nicht nur einem gemeinsamen Agieren beider Länder im Weg, sondern erschweren auch eine europäische Position auf internationaler Ebene. Diese Schwäche haben Länder wie die Türkei oder Russland geschickt als Druckmittel gegen die EU eingesetzt, um zu vermeiden ihrerseits wirksam von der EU unter Druck gesetzt zu werden.

Strategische Ausrichtungen, darauf muss nicht ausdrücklich hingewiesen werden, ändern sich immer nur langfristig. Doch sollte dies nicht zur Resignation führen, was kurz- oder mittelfristige Ziele betrifft. Erstens ist ein

gemeinsames Handeln auch in naher Zukunft möglich und sinnvoll. Zum Beispiel könnten Paris und Berlin ihren Partnern eine UN-Friedensmission in der Ukraine oder eine internationale Friedenskonferenz für Syrien vorschlagen. Beides wäre ein wichtiger Schritt hin zur Lösung dieser Konflikte und hätte zudem den Vorteil, in einen multilateralen Kontext eingebettet zu sein. Zweitens könnte man die Verschiedenheit der deutschen und französischen Positionen sogar als Vorteil sehen – dazu müssten beide Länder aber auch gewillt sein, diesen Trumpf zu spielen. Sie könnten auf ihre jeweiligen Stärken in den verschiedenen Bereichen internationaler Beziehungen setzen: Indem Deutschland seine Handelsmacht und Frankreich seine diplomatischen Mittel einbringt, würde der gemeinsame Einfluss in Ländern wie der Türkei oder Russland erheblich steigen. Auch könnte man mit einer Rollenverteilung, die vor allem auf persönliche Beziehungen setzt, effektiver außenpolitisch agieren. So könnte ein deutsch-französisches Tandem das Ansehen, das Emmanuel Macron in Washington genießt,

für sich nutzen, um seinen Interessen mehr Gehör zu verschaffen.

Selbstverständlich können Frankreich und Deutschland in allen diesen Bereichen nicht isoliert handeln, sondern müssen im Gegenteil andere Länder hinzuziehen, die dieselben Interessen verfolgen und/oder besondere Sachkenntnisse einbringen können, sodass sich die Perspektive auf bestimmte Themen weitet. So wäre es sinnvoll, Großbritannien trotz – oder gerade wegen – des bevorstehenden Brexits etwa in Sicherheitsfragen in den Dialog mit der Türkei einzubinden. In Bezug auf die transatlantischen Beziehungen lohnt es sich, mit den Ländern aus Mittel- und Osteuropa zu kooperieren. In beiden Fällen gilt gewiss das Synergie- und Komplementaritätsprinzip.

Claire Demesmay leitet das Programm Frankreich/deutsch-französische Beziehungen der DGAP.

Russland und der Ukraine-Konflikt: Plädoyer für einen realistischen und interessenorientierten Dialog

Laure Delcour und Stefan Meister

Die Annexion der Krim und der andauernde Krieg im Osten der Ukraine sind Herausforderungen für die europäische Sicherheitsordnung, wie es sie seit Ende des Kalten Krieges nicht mehr gegeben hat. Deutschland und Frankreich haben im seit 2014 bestehenden Normandie-Format, das russische, ukrainische, französische und deutsche Regierungen an einen Tisch bringt, die Führung inne und spielen in den zwei Minsker Vereinbarungen eine zentrale Rolle. Für beide Länder löste der russische Einmarsch in die Ukraine einen fundamentalen Vertrauensverlust in den bilateralen Beziehungen zu Moskau aus. Infolgedessen setzte Frankreich seine bedeutende (sicherheits-)politische Zusammenarbeit mit Russland aus und beendete abrupt jegliches Engagement in den Wirtschaftsbeziehungen, die sich insbesondere seit Anfang der 2010er-Jahre entwickelt hatten. In Deutschland haben seit 2014 politische Belange Vorrang vor wirtschaftlichen Interessen, während es bis dahin genau umgekehrt war. Nahezu alle Bereiche in den Beziehungen zwischen Deutschland und Russland sind heute politisiert, und Berlin ist ein starker Befürworter von konsequenten Wirtschaftssanktionen gegen Russland, solange das zweite Minsker Abkommen nicht erfüllt ist.

Eindämmung und Zusammenarbeit mit Russland: eine gemeinsame Position

Als Reaktion auf die russische Aggression versuchen Frankreich und Deutschland gleichermaßen, Russland einzudämmen und abzuschrecken. Zugleich wollen sie, da wo möglich, mit Moskau zusammenarbeiten. Während beide Länder die militärischen Aktionen Russlands in der Ukraine seit 2014 verurteilen, sucht Frankreich weiterhin bei den meisten internationalen Themen den Dialog mit Russland. Dennoch haben unterschiedliche Wahrnehmungen und Haltungen zu Russland in der französischen Politik zu einer starken Polarisierung geführt. Im Jahr 2016 fassten die Nationalversammlung und der Senat Beschlüsse, um die Sanktionen gegen Russland wieder aufzuheben, was jedoch keine konkreten Auswirkungen hatte. Die französische Legislative hat nämlich nur wenig Einfluss auf die Außenpolitik. Zudem hat die Parlamentswahl 2017 eine grundlegende Umwälzung der politischen Landschaft zur Folge. Vom rechten und linken Rand der französischen Parteienlandschaft kommt Kritik an der Sanktionspolitik. Doch die politische Mitte spricht sich

für eine unnachgiebige Haltung gegenüber Russland aus, ebenso die Mehrheit der gemäßigten Linken und ein Teil der gemäßigten Rechten, denen Macron seine präsidentielle Mehrheit verdankt.

In Deutschland unterstützen CDU und SPD sowie die Grünen den Ansatz von Eindämmung und Zusammenarbeit; dagegen sprechen sich Die Linke und die Rechtspopulisten von der Alternative für Deutschland (AfD) aus. Letztere sind nach der Bundestagswahl 2017 zur drittstärksten Kraft im Bundestag geworden. Die Linke sowie die AfD wollen die Sanktionen gegen Russland aufheben und die Beziehungen durch Kompromisse mit Moskau wieder verbessern. Die starke Opposition im Bundestag könnte Angela Merkels Politik gegenüber Russland künftig stärker unter Druck setzen, vor allem vor dem Hintergrund einer eher russlandfreundlichen Haltung in der deutschen Bevölkerung. Darüber hinaus sprechen sich Teile der SPD-Basis sowie viele SPD-Wähler gegen die harte Haltung der vorigen Regierung zu Russland aus, und befürworten den Ansatz eines schrittweisen Ausstiegs aus den Sanktionen der ehemaligen Außenminister Frank-Walter Steinmeier und Sigmar Gabriel.

Frankreich und Deutschland sind sich weitgehend einig in ihrem Verständnis der Hindernisse und möglichen Verbesserungen in den Beziehungen zu Russland. Beide Regierungen sprechen sich dafür aus, die EU-Sanktionen beizubehalten, bis das zweite Minsker Abkommen vollständig umgesetzt ist. Ein schrittweiser Ausstieg aus den Sanktionen erscheint nur möglich, falls es zu einem echten Waffenstillstand in den besetzten Gebieten im Donbass kommt. Tatsächlich leidet vor allem die Landwirtschaft in beiden Ländern unter den russischen Gegensanktionen. Allerdings muss hinzugefügt werden, dass der russische Markt nur 2 bis 4 Prozent der Exporte der großen deutschen Unternehmen ausmacht, während der chinesische Markt mit 20 bis 40 Prozent für sie deutlich wichtiger ist. Für Frankreich gelten ähnliche Exportzahlen.

Nach der Wahl Emmanuel Macrons zum Staatspräsidenten und der erneuten Kanzlerschaft von Angela Merkel, nach gescheiterten Verhandlungen mit der FDP und den Grünen und zähen, aber letztlich erfolgreichen Verhandlungen mit der SPD, unterscheiden sich die Ansichten beider Partner zu einer möglichen künftigen Zusammenarbeit mit Russland in den Details. Die Unterschiede resultieren zum einen aus den bisherigen

Beziehungen zu Russland – wo in Frankreich der Schwerpunkt auf Politik und Sicherheit lag, in Deutschland auf Wirtschaft und Gesellschaft. Zum anderen haben sie etwas mit der unterschiedlichen Rollenverteilung zwischen den Partnerländern zu tun. Seit 2014 hatte Berlin die Führungsrolle übernommen, während Frankreich ausnahmslos alle deutschen Initiativen unterstützte. Deutschlands Hoffnung, Macron werde nach seiner Wahl womöglich eine neue Initiative zur Ukraine-Krise im Rahmen des Minsker Friedensplans einbringen, wurde enttäuscht. Stattdessen zeigt sich, dass sich die beiden Länder in ihrer Haltung zu Russland eher ergänzen. Während Deutschland die treibende Wirtschaftskraft in der EU und in den Beziehungen zu Russland ist, spielt Frankreich in Fragen der Sicherheit und der Diplomatie eine tragende Rolle. Insofern ist die entscheidende Frage nicht, ob sich Frankreich und Deutschland auf eine gemeinsame Initiative einigen können, sondern ob diese angesichts des begrenzten Interesses der russischen Führung an Kompromissen oder Verpflichtungen überhaupt erfolgversprechend wäre.

Ein Plädoyer für fortwährende Bemühungen um ein friedliches Miteinander

Vertrauensverlust und divergierende Interessen prägen die Beziehungen zwischen der russischen und französischen bzw. deutschen Regierung. Vor diesem Hintergrund wird Paris vermutlich unnachgiebig bleiben und zugleich, wo möglich, den Dialog mit Russland suchen. Bisher hat sich Moskau jedoch in praktisch keinem Feld kooperativ gezeigt und unterläuft damit den Doppelansatz. Deutschlands Ziel für die unmittelbare Zukunft dürfte sein, weiterhin ein friedliches Miteinander zu fördern. Dazu gehören verschiedene Initiativen und Entwicklungen: Erstens hat Deutschland Mitte 2016 eine neue Initiative zur Rüstungskontrolle gestartet, um ein Wettrüsten zwischen Russland und der NATO zu verhindern und zwischen Moskau und Washington in dieser zentralen Frage zu vermitteln. Inzwischen haben sich Frankreich und 14 weitere OSZE-Länder der Initiative angeschlossen. Der ehemalige Außenminister Frank-Walter Steinmeier wollte auf diese Weise die OSZE als Plattform für Gespräche zur Rüstungskontrolle stärken.

Zweitens scheint eine gemeinsame EU-Außen- und Verteidigungspolitik unter Führung von Frankreich und Deutschland nach dem Brexit realistischer geworden zu sein. Teil dieser Entwicklung ist unter anderem PESCO, die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit der EU. Deutschland hat seine Präsenz in den Missionen Frankreichs und der EU in Afrika erhöht. Zudem engagiert es

sich stärker in der NATO, um den östlichen EU-Staaten gegenüber Russland den Rücken zu stärken. Aus französischer Sicht normalisiert sich Deutschlands Rolle in Sicherheitsfragen durch den gestiegenen Verteidigungsetat und die Teilnahme der Bundeswehr an der NATO Enhanced Forward Presence in Litauen weiter.

Drittens sind Frankreich und Deutschland gleichermaßen daran interessiert, in der Energie- und Wirtschaftspolitik mit Russland zu kooperieren. Beide Länder sind – durch Finanzierungsverträge mit BASF-Wintershall bzw. ENGIE – am Nord Stream 2-Projekt beteiligt. Die Pipeline, die russisches Gas durch die Ukraine nach Europa bringen soll, ist bei vielen EU-Mitgliedstaaten nach wie vor umstritten. Wenngleich ökonomische Gründe für beide Länder in den Beziehungen zu Russland heute eine geringere Rolle spielen als vor dem Ukraine-Konflikt, sehen Paris und Berlin in diesem Bereich mögliche Anknüpfungspunkte mit Moskau. Beide wollen die Beziehungen zu Russland im Bereich Energie und Wirtschaft aufrechterhalten, weshalb sie erneute Wirtschaftssanktionen durch die USA nicht unterstützen werden.

Derartige sicherheits- und wirtschaftspolitische Initiativen sind wichtig für die zukünftige Zusammenarbeit zwischen Frankreich und Deutschland in ihrer Haltung gegenüber Russland, vor allem vor dem Hintergrund, dass es notwendig ist, eine kurz-, mittel- und langfristige Politik gegenüber Russland zu vertreten. Innen- wie außenpolitische Faktoren können sich dabei jedoch als hinderlich erweisen. Da wäre zum einen Emmanuel Macrons innenpolitische Agenda: Seit seiner Wahl legt er ein großes Augenmerk auf Reformen im eigenen Land sowie auf neue Impulse für den Integrationsprozess in der EU. Diese beiden Themen werden vermutlich neben dem Kampf gegen den Terrorismus seine Prioritäten bleiben, sodass Deutschland die Führungsrolle bei einer etwaigen neuen Initiative gegenüber Russland wahr übernehmen müssen. Umgekehrt wird Deutschlands neue Regierung einigen Gegenwind aus der starken Opposition im Bundestag bekommen, sollte sie den Verteidigungsetat in der nächsten Legislaturperiode erhöhen wollen. Die zunehmend anti-amerikanische Stimmung in der deutschen Gesellschaft verbunden mit traditionell pazifistischen Tendenzen wird zu weiteren Widerständen führen; und beides wird der parlamentarischen Opposition in die Hände spielen, die sich für eine Verbesserung der Beziehungen zu Russland einsetzt. Mit Angela Merkel als Kanzlerin wird die Ukraine sicher auch in der kommenden Regierung ein wichtiges Thema bleiben. Zugleich wird Merkel viel Energie darauf verwenden müssen, die Koalition zusammenzuhalten und interne Spannungen zu moderieren. Zugleich wird es zentral für ihre wohl letzte

Kanzlerschaft sein, eine konstruktive Debatte über die Zukunft der EU fortzuführen. Insofern werden Russland und die Ukraine wohl keine so zentrale Rolle mehr spielen wie in Merkels voriger Amtszeit.

Was die anderen außenpolitischen Fragen betrifft, können Frankreich und Deutschland angesichts der launenhaften Außenpolitik von US-Präsident Trump nicht länger auf eine zuverlässige transatlantische Partnerschaft bauen. Selbst die Unterstützung durch andere wichtige EU-Mitgliedstaaten ist den beiden Ländern nicht gewiss. Das Weimarer Dreieck aus Deutschland, Frankreich und Polen könnte ein geeignetes Format für eine neue Russland-Initiative sein. Vermutlich würde Polen diese zumindest nicht öffentlich unterstützen, seit in Warschau populistische und nationalistische Töne vorherrschen. Darüber hinaus haben sowohl Paris als auch Berlin den Schaden unterschätzt, den Nord Stream 2 in den Beziehungen zu Polen und den baltischen Ländern angerichtet hat. Jeder Versuch, das Weimarer Dreieck neu zu beleben, wird deshalb mit den daraus resultierenden Spannungen zu kämpfen haben. Darüber hinaus gibt es zwischen Paris und Warschau zunehmenden Differenzen hinsichtlich des EU-Arbeitsmarkts und außerdem bestehen Konflikte zwischen Berlin und Warschau fort, wenn es um Fragen geht, wie Flüchtlinge in der EU verteilt werden können.

Dialog und eine langfristige Strategie sind notwendig

Frankreich und Deutschland sollten vor allem deswegen eng zusammenarbeiten, um den Dialog mit Russland zu erneuern, und das vor dem Hintergrund einer realistischeren und interessenorientierten Politik. Zugleich sollten alle Sanktionen aufrechterhalten werden, solange der Minsker Friedensplan nicht vollständig umgesetzt ist. Abgesehen davon fehlt es aber an einer langfristigen Strategie, seitdem die deutsche Modernisierungspartnerschaft mit Russland gescheitert ist. Frankreich und Deutschland sollten gemeinsam mit anderen EU-Mitgliedstaaten eine realistische Politik für die Beziehungen mit Russland entwickeln, die darauf basiert, was mit dem aktuellen Putin-Regime möglich ist. Dabei sollten sie zum einen die autoritäre Führungselite des Landes stärker sanktionieren und z. B. auch gegen russische Korruption in der EU vorgehen. Zum anderen sollten sie die Öffnung mit Visa-Erleichterungen gegenüber einer sich wandelnden russischen Gesellschaft befördern. Dabei darf es nicht nur um die Rolle der EU als mögliches Modell für eine zukünftige russische Gesellschaft gehen, sondern auch um Russlands mögliche Rolle im europä-

ischen Sicherheitssystem, selbst wenn hier eine Annäherung, angesichts des derzeitigen aggressiven Regimes in Moskau, utopisch erscheint.

Außerdem sollten Frankreich und Deutschland in den derzeit unlösbaren Konflikten in der gemeinsamen Nachbarschaft mit Russlands eine stärkere Rolle einnehmen. Dazu wäre es ratsam, in der Region aktive Mitgliedsländer wie Polen, die baltischen sowie die skandinavischen Staaten stärker einzubeziehen. Jede Russlandpolitik muss die gemeinsame Nachbarschaft einbinden und die Souveränität dieser Staaten unterstützen, auch wenn das zu Konflikten mit Moskau führen wird. Nach dem Vorschlag Russlands, UN-Blauhelme in den Osten der Ukraine zu entsenden, könnte ein gemeinsamer Vorschlag von Frankreich und Deutschland für eine UN-Friedensmission im UN-Sicherheitsrat den Druck auf Moskau erhöhen, sich zu positionieren. Zugleich würde dies die Rolle der EU als wichtiger Krisenmanager in der Region aufwerten.

Die gegenseitigen Schuldzuweisungen zwischen Moskau und Washington vor dem Hintergrund des russischen Eingreifens in den US-Präsidentschaftswahlkampf 2016 befördern zudem, dass sich die russische Führungsriege weiter einigelt. Schuldzuweisungen aus Washington in diesem Kontext – und seit März 2018 aus London im Zusammenhang mit dem Giftgasanschlag gegen den britisch-russischen Doppelagenten Sergei Skripal in Salisbury –, werden die Wagenburgmentalität in Russland stärken. Das bestehende Misstrauen könnte die Beziehungen nachhaltig beschädigen, wenn es nicht gelingt, in einen neuerlichen Dialog zu treten. Noch schwieriger wird die Situation dadurch, dass sich der derzeitige US-Präsident einer harschen innenpolitischen Debatte über seine mutmaßlichen Verbindungen zu Russland ausgesetzt sieht. Zudem verfügt er offenbar nicht über genügend historische Sachkenntnis, vor welchem Hintergrund das Rüstungskontrollabkommen im Kalten Krieg zustande gekommen ist. Das Hauptaugenmerk der russischen Eliten gegenüber der US-Regierung liegt momentan auf der Sicherheitspolitik, was eine europäische Initiative zu vertrauensbildenden Maßnahmen und Rüstungskontrolle erheblich erschwert. Jedoch erhöhen die innenpolitischen Blockaden in Russland und den USA mit Blick auf den jeweils anderen die Notwendigkeit für Deutschland und Frankreich, dem Misstrauen entgegenzuwirken.

Die schwächelnde russische Wirtschaft, der innere Reformstau, die Polarisierung der Parteien im Ukraine-Konflikt und die wachsende Distanz zwischen Moskau und Washington sind allesamt Faktoren, die die zukünftigen Beziehungen zu Moskau gefährden. Umgekehrt sind die Handlungsmöglichkeiten der Europäischen Union gegenüber Russland und in der gesamten Region durch

die eigene Wirtschaftskrise und die Debatten über die Legitimität und Zukunft der EU geschwächt. In Russland gilt die Institution EU als gescheitert. Gelingt es EU-Führungskräften nicht, die internen Probleme zu lösen, werden populistische Kräfte weiter erstarken; diese Entwicklung würde von den kritischen Entwicklungen der EU-Nachbarländer ablenken. Unterdessen besteht die Gefahr, dass Russland mit seiner Desinformations- und Cyberpolitik gegenüber der EU den öffentlichen und politischen Diskurs in den Mitgliedstaaten weiter polarisieren

wird. Das würde es umso schwieriger machen, Vertrauen wiederaufzubauen und einen neuen Modus Vivendi mit Russland zu finden.

Laure Delcour ist Senior Research Fellow am IRIS, Institut de relations internationales et stratégiques, Paris.

Stefan Meister leitet das Robert Bosch-Zentrum für Mittel- und Osteuropa, Russland und Zentralasien der DGAP.

Transatlantische Beziehungen: Frankreich und Deutschland müssen sich anstrengen

Barbara Kunz und Jana Puglierin

Die Wahl Donald Trumps zum 45. Präsidenten der USA gilt in Paris und Berlin als Wendepunkt in den transatlantischen Beziehungen. Doch trotz der kruden Rhetorik von Trumps Twitter-Nachrichten herrscht in der US-Außenpolitik ein bemerkenswert hohes Maß an Kontinuität – zumindest noch und zumindest, was das Engagement in europäischen Sicherheitsfragen angeht. Unstrittig ist aber, dass sich Amerikas Führungsrolle in Europa verändert. Angela Merkel brachte dies auf einer Wahlveranstaltung in einem Münchner Bierzelt im Mai 2017 mit dieser Formulierung auf den Punkt: „Die Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten, die sind ein Stück vorbei“, um noch zu ergänzen: „Wir Europäer müssen unser Schicksal wirklich in unsere eigene Hand nehmen.“ In seiner mit Spannung erwarteten Europa-Rede vom 26. September 2017 an der Pariser Sorbonne betonte Frankreichs Präsident Emmanuel Macron, die europäische Integration finde vor dem Hintergrund eines „allmählichen und unvermeidlichen Rückzugs der USA“ statt. Auch seine Vorschläge zur europäischen Verteidigung müssen in diesem Licht gesehen werden. Was sich unter Obama bereits angedeutet hatte, ist unter Trump zur Gewissheit geworden: Europa kann seine außenpolitische – insbesondere militärische – Verantwortung nicht länger nach Washington auslagern.

In Paris ist das eine Selbstverständlichkeit, während es in Berlin ungleich schwerer zu akzeptieren ist. Frankreich hat immer schon Wert auf seine „strategische Autonomie“ gelegt. Deutschland dagegen fürchtet den Rückzug der Amerikaner aus Europa. Merkels Bemerkung, die Europäer hätten ihr Schicksal „in der eigenen Hand“, war bereits der erste Schritt hin zu einer Verteidigungsunion, in der auch Deutschland eine aktive Rolle spielen könnte. In dieser Hinsicht entspricht sie zumindest prinzipiell den französischen Erwartungen und Ambitionen.

Anti-Amerikanismus und Anti-Trumpismus in Frankreich und Deutschland

Die Haltung gegenüber den USA ist in beiden Ländern traditionell gespalten; in Frankreich ist der Anti-Amerikanismus tief verwurzelt. In Deutschland ist dies in etwas geringerem Maße auch der Fall, vor allem unter linken und rechten Kräften des politischen Spektrums besteht er fort. Am deutlichsten wurde dies im Vorfeld

der Bundestagswahlen 2017, als Merkels Herausforderer Martin Schulz von der SPD linke Wähler zu mobilisieren versuchte, indem er traditionelle anti-amerikanische Ressentiments beschwor. Dass Donald Trump in Deutschland extrem unbeliebt ist, verstärkte noch die schon vor seiner Wahl bestehende Skepsis. Laut einer Umfrage des Pew Research Center von 2017 ist das Vertrauen in Trump, „in internationalen Angelegenheiten richtig zu handeln“, in Frankreich wie in Deutschland deutlich niedriger als bei seinem Vorgänger.

In Frankreich hat die Beziehung des Staatspräsidenten zu Staatsoberhäuptern anderer Länder hohe symbolische Bedeutung. Der Stolz darüber, Frankreich nach den Präsidentschaftswahlen 2017 wieder „zurück auf der großen Bühne“ zu sehen begleitete die Berichterstattung über die Treffen von Macron und Trump: Ihr Handschlag auf dem G20-Gipfel in Hamburg, Trumps Besuch am französischen Nationalfeiertag in Paris oder auch das „Rededuell“ (Le Monde) zwischen den beiden Präsidenten im September 2017 bei den Vereinten Nationen sorgten für große öffentliche und mediale Aufmerksamkeit.

Da viele in Deutschland eine engere emotionale Bindung zu den USA haben, ist hier die Situation ein wenig anders. Bisweilen scheint gerade bei den außenpolitischen Führungskräften das Gefühl vorzuherrschen, man habe einen geschätzten väterlichen Freund verloren. Zugleich erschwert die ablehnende Haltung der Öffentlichkeit gegenüber Trump es den Atlantikern, an diesem Bündnis festzuhalten. Während die Franzosen im Stillen stolz auf die Begegnung der beiden Präsidenten im Elysée-Palast waren, musste Merkel noch während des Wahlkampfes die Gratwanderung meistern, Distanz zu Trump zu zeigen, ihm aber zugleich zu signalisieren, dass sie Wert auf eine Fortsetzung der Zusammenarbeit legt.

„Keine Beziehung“ ist keine Option

Politische Entscheidungsträger aus Frankreich und Deutschland sind sich dessen bewusst, dass die USA weiterhin von entscheidender Bedeutung für die europäische Sicherheit sind. Deutschland ist nicht darauf vorbereitet – geschweige denn dafür ausgerüstet! –, die Rolle des „Anführers der freien Welt“ zu übernehmen. Viele Deutsche suchen immer noch ihren Platz in einer globalisierten Welt, in der alte Gewissheiten wanken. Merkel

strebte während ihrer letzten Amtszeit trotz bedeutender und vermutlich bleibender Differenzen insbesondere bei den Themen Freihandel und Klimawandel eine pragmatische Zusammenarbeit mit der Trump-Regierung an. Als zutiefst überzeugte Atlantikerin wird sie diese Linie wohl weiterverfolgen. Der Widerstand in Parlament, Medien und Öffentlichkeit wird indes gewiss wachsen. Über alle Parteien hinweg sind viele Entscheidungsträger und -vorbereiter der Ansicht, dass die USA unter Donald Trump zu einem internationalen Unsicherheitsfaktor geworden sind, weshalb sie eine größere Unabhängigkeit von Amerika fordern. Schwierige Entscheidungen mit großen Auswirkungen auf die transatlantische Partnerschaft stehen für die neue Legislaturperiode an: Das von der NATO vorgegebene Ziel, zwei Prozent des BIP für die Verteidigung auszugeben, die Nachfolge des Tornado-Kampffjets und die Frage, wie sich die Entscheidung über ein neues Kampffjet-Modell auf die Absprachen der NATO zur nuklearen Teilhabe auswirken wird oder auch die weitere Entwicklung von Nord Stream 2, um nur einige wenige zu nennen.

Die Neuauflage der Großen Koalition unter Merkel wird sich sehr um Schadensbegrenzung bemühen und hoffen, dass die USA ihre Verbindung zu Europa in Sicherheitsfragen nicht vollständig abbrechen. Berlin wird vermutlich versuchen, auf allen Ebenen Bereiche zu finden, in denen eine Zusammenarbeit mit den USA möglich wäre (im Weißen Haus, im Kongress, bei den einzelnen Bundesstaaten und größeren Städten). Parallel dazu wird die deutsche Regierung Europa durch eine höhere Wettbewerbsfähigkeit der EU und die Gründung einer europäischen Verteidigungsunion zu stärken versuchen.

In Frankreich wird ähnlich gedacht. Hier hat sich in den letzten Jahren ein pragmatischer Umgang mit den transatlantischen Beziehungen durchgesetzt, was sich etwa an der Rückkehr Frankreichs in die NATO-Kommandostruktur unter Präsident Nicolas Sarkozy ablesen lässt. Jahrzehntlang haben viele ein „Europe de la défense“ als Alternative zur NATO und zur Einmischung der USA in europäische Sicherheitsangelegenheiten gesehen. Jedoch hat sich dieser Ansatz zur Zusammenarbeit in europäischen Sicherheitsfragen offenbar vorerst überlebt. Obwohl Sarkozys Entscheidung umstritten war, stellt ein Großteil der Außenpolitiker und außenpolitischen Experten sie heute nicht mehr in Frage. In seinem im Oktober 2017 veröffentlichten sicherheitspolitischen Weißbuch nennt Frankreich die USA einen „fundamental wichtigen Partner“. Daran erkennt man, wie nah sich die beiden Länder in Sicherheits- und Verteidigungsinteressen sind und wie eng die bilaterale Beziehung ist.

Auch beim transatlantischen Handel sind die USA nach wie vor ein wichtiger Partner für Frankreich. Die ansonsten lautstarken Globalisierungsgegner haben sich während der Verhandlungen zum inzwischen wohl begrabenen Transatlantischen Freihandelsabkommen (TTIP) erstaunlich zurückgehalten. Stattdessen sind unerwartet viele Deutsche auf die Straße gegangen, um gegen das Abkommen zu demonstrieren. Schlussendlich verlangte offiziell Paris, unter Premierminister Manuel Valls, die Verhandlungen über den als „inakzeptabel“ angesehenen Text abzubrechen. In Deutschland belasteten die öffentlichen Proteste die transatlantischen Beziehungen noch weiter, die auf dem Höhepunkt der NSA-Affäre sowieso stark angegriffen waren. Dennoch sprach sich Angela Merkel 2017 dafür aus, die Verhandlungen zu TTIP wiederaufzunehmen.

Trotz Trump: Keine großen Sprünge der EU in der Verteidigungsfrage

Vor diesem Hintergrund scheint es unwahrscheinlich, dass Trumps Präsidentschaft zu einer „Emanzipation“ Europas von den USA führen wird. Ebenso wenig wahrscheinlich ist, dass die EU in den Bereichen Außenpolitik und Verteidigung bedeutend autonomer werden wird. Für Deutschland und Frankreich selbst darf man Ähnliches vermuten. Auch wenn die EU rasch umschwenken und in naher Zukunft eine wirkliche europäische „Verteidigungsunion“ gründen würde, besäße eine solche Union nicht gleich strategische Autonomie – ob Deutschland so etwas anstrebt, bleibt ohnehin abzuwarten. Macrons Vorschläge für eine europäische Zusammenarbeit zielten ja auch nicht auf ein System der gemeinsamen Verteidigung ab. Die „europäische Interventionsinitiative“ – seine Kernidee – skizziert er eher als eine Art dauerhafte Koalition der Willigen, die aber nicht an die EU gebunden ist. Insofern wäre es trügerisch anzunehmen, dass ein Politikwandel unter Trump zugleich einen großen Sprung innerhalb der EU in der gemeinsamen Verteidigung nach sich zöge. Gewiss, Europa hat unter der Führung Frankreichs und Deutschlands bei der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in den letzten Jahren mehr erreicht als erwartet. Aber die neuen Vereinbarungen – hier seien nur PESCO und der Europäische Verteidigungsfonds genannt – sollen die transatlantische Zusammenarbeit im Bereich Sicherheit nur ergänzen, nicht ersetzen.

Darüber hinaus unterscheiden sich Frankreich und Deutschland grundlegend in ihrer strategischen Kultur und geopolitischen Perspektive, was ein gemeinsames Voranschreiten in Fragen der europäischen Verteidigung schwierig macht. Es bleibt abzuwarten, ob dieses Hinder-

nis vielleicht doch noch überwunden werden kann, sollte das Bedürfnis nach einer EU-weiten Sicherheitsstrategie drängender werden. Die bevorstehende Umsetzung von PESCO wird ein wichtiger Testfall für die deutsch-französische Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen sein. Beide Länder werden dafür ihre nationalen Interessen hinten anstellen müssen. Eine gelingende „permanente strukturierte Zusammenarbeit“ wäre jedenfalls eine große Leistung, die Europa neue Möglichkeiten eröffnen würde, und ein großer Schritt hin zu einer strategischen Autonomie der EU.

Ganz gewiss täten Paris und Berlin gut daran, sich eine Welt vorzustellen, in der die europäische Sicherheit nicht in erster Linie in den Zuständigkeitsbereich der USA fällt. Während die „pazifische Wende“ unter Trumps Vorgänger Obama keine größeren Auswirkungen für Europa hatte – unter anderem da sich die USA nach der Annexion der Krim durch Russland doch wieder engagierten –, könnte die Abwendung der USA von Europa diesmal unumkehrbar sein. Deshalb ist es an den letzten beiden Führungsmächten der EU, Frankreich und Deutschland, Europa auf den allmählichen Rückzug Amerikas vom Kontinent vorzubereiten. Wenngleich die EU zugegebenermaßen erhebliche Fortschritte in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) erzielt hat, ist Europa für Sicherheitsprobleme an seinen Außengrenzen noch immer schlecht gerüstet. Daher sollten Frankreich und Deutschland einen strategischen Dialog zur Perspektive eines post-amerikanischen Europas unter den EU-Mitgliedstaaten und unter Einbeziehung Großbritanniens anstoßen. Dieser Dialog sollte nicht nur auf höchster Ebene geführt werden, sondern auch auf der Ebene der Parlamente und in Track-1.5-Formaten. Von großer Bedeutung wird dabei

sein, die Länder in Mittel- und Osteuropa einzubinden und ihre Sicherheitsbedenken ernst zu nehmen. Der erste Schritt jedoch müsste eine Verständigung zwischen Frankreich und Deutschland sein. Dabei müssten die unterschiedlichen strategischen Kulturen beider Länder in Einklang gebracht werden. Von da ausgehend könnten die Partnerländer skizzieren, welche Schritte nach einem Rückzug der USA nötig wären.

Auch sollten sich Frankreich und Deutschland die Tatsache zunutze machen, dass Emmanuel Macron im Weißen Haus sehr beliebt ist. Trumps Paris-Besuch wurde in Washington als großer Erfolg gefeiert, und beide Präsidenten telefonieren regelmäßig miteinander. Während die persönliche Beziehung zwischen Merkel und Trump mäßig temperiert zu sein scheint, heißt es über den amerikanischen Präsidenten, er „liebe“ Macron. So wird der Franzose auch der erste ausländische Staatsgast in Washington sein. Es liegt in Frankreichs und Deutschlands Interesse, dieses Momentum zu nutzen, um etwa der europäischen Position zum Iran-Abkommen oder zu Nordkorea Gehör zu verschaffen. Agieren Frankreich und Deutschland gemeinsam, können sie den Einfluss Europas im Weißen Haus stärken und sich in den Verhandlungen mit den USA in eine bessere Position bringen. Wenn das gemeinsame Auftreten in einen EU-weiten Konsens eingebettet würde, wäre es noch wirksamer.

Barbara Kunz ist Wissenschaftlerin im Comité d'études des relations franco-allemandes (CERFA), Ifri, Paris.

Jana Puglierin leitet das Alfred von Oppenheim-Zentrum für Europäische Zukunftsfragen der DGAP.

Syrien: Die Einbindung Deutschlands in französische Initiativen

Frédéric Charillon und Andreas Rinke

Der Konflikt in Syrien steht derzeit im Zentrum internationaler Debatten, da er den gesamten Nahen Osten destabilisiert hat. Dies hatte zur Folge, dass wiederum weitere Länder militärisch aktiv geworden sind und sich ein echter Stellvertreterkrieg in dem Land entwickelt hat. Darüber hinaus löste der bewaffnete Konflikt die Flucht von Millionen Menschen in die Nachbarländer und bis nach Europa aus. Dadurch stand Syrien in Deutschland und Frankreich rasch ganz oben auf der diplomatischen Agenda. Doch obwohl beide Länder dringenden Handlungsbedarf sehen, haben sie einen ganz unterschiedlichen Blick auf diesen Konflikt. Das hat zum einen historische Gründe. Zum anderen liegt es daran, dass Frankreich und Deutschland verschiedene Rollen in der Weltpolitik spielen und eine unterschiedliche Haltung zur Anwendung militärischer Gewalt haben. Trotzdem ist der gegenwärtige Zeitpunkt günstiger denn je, um gemeinsame Initiativen zu starten. Erstens haben die beiden Länder übereinstimmende Interessen im Nahen Osten und zweitens könnte es unter Präsident Emmanuel Macron in Frankreich und Kanzlerin Angela Merkel in Deutschland leichter sein, eine gemeinsame Position zu finden. Eine deutsch-französische Strategie für Syrien und für den Nahen Osten insgesamt ist möglich und notwendig, und die EU stellt dafür den idealen Rahmen dar. Paris hat bereits signalisiert, neue Initiativen zu befürworten, wozu es allerdings unerlässlich wäre, Deutschland einzubinden.

Die unterschiedliche Haltung Frankreichs und Deutschlands zu Syrien

Deutschland und Frankreich unterscheiden sich in ihrer Haltung zu Syrien aus mindestens drei Gründen fundamental: wegen der jeweiligen historischen Präsenz in der Region, wegen ihrer Ansichten zum Einsatz militärischer Gewalt und wegen ihrer aktuellen Erfahrungen mit Terroranschlägen.

Die historischen Faktoren gehen dabei auf die Kolonialzeit zurück: Im Gegensatz zu Deutschland, das im Nahen Osten nicht präsent war, war Frankreich Schutzmacht über den Libanon und Syrien. Bis heute pflegt es eine enge Verbindung zum Vorderen Orient. Frankreichs Einfluss im Libanon nahm erst ab, als nach dem Bürgerkrieg (1975–1989) zunächst Syrien und dann Iran Machtansprüche im Land anmeldeten. Doch das Gerangel um

Einflussnahme, das zwischen dem Westen – zuvorderst Frankreich und die USA – und dem syrisch-iranischen Lager einsetzte, bestand fort. Angriffe in den 1980er-Jahren auf das französische Territorium, die Ermordung des französischen Botschafters in Beirut 1981 und die spätere Tötung französischer Geiseln wurden Damaskus, Teheran und ihren lokalen Verbündeten wie etwa der schiitischen Miliz Hisbollah zugeschrieben. Frankreichs traditionell enge Verbindung zu den Christen der Region und die persönliche Beziehung zwischen Präsident Jacques Chirac und dem sunnitisch-libanesischen Premierminister Rafiq al-Hariri in den 2000er-Jahren führten dazu, dass sich Frankreich und Syrien unter der Familie Assad dauerhaft voneinander distanzierten. Noch vor der Ermordung des früheren libanesischen Premierministers Rafiq al-Hariri 2005, für die Paris das Assad-Regime verantwortlich machte, spielte Frankreich eine gewichtige Rolle bei der Resolution 1559 des UN-Sicherheitsrats von 2004. Diese forderte, „ausländische Streitkräfte“ – vor allem syrische – aus dem Land abzuziehen.

Die unterschiedlichen Ansichten zum Einsatz militärischer Gewalt gehen auf die Zeit nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs zurück. In Deutschland herrscht seit der Nachkriegszeit vor allem auch angesichts der eigenen NS-Vergangenheit eine große Skepsis gegenüber Gewaltanwendung. Es dauerte Jahrzehnte, bis sich Deutschland wieder aktiv an militärischen Operationen beteiligte, erstmals bei der Bombardierung serbischer Streitkräfte im Kosovo-Krieg 1999. Doch auch dabei war der Einsatz von Waffengewalt extrem umstritten. Bundeskanzlerin Merkel hat bei diversen Gelegenheiten betont, sie sei der Ansicht, die meisten Konflikte ließen sich nur politisch lösen. Dagegen gilt die französische Tradition der militärischen Intervention als Mittel der Außenpolitik auch in der Fünften Republik ungebrochen. Als 2011 der Bürgerkrieg in Syrien begann, wollte Frankreich alte Rechnungen begleichen und das Assad-Regime stürzen. Die geplanten Luftangriffe musste Paris 2013 allerdings in letzter Minute abblasen, nachdem die US-Verbündeten ihre Unterstützung versagten. Nach der Intervention durch Frankreich, Großbritannien und die USA 2011 in Libyen erklärte Merkel, dies sei ein Beispiel für fehlgeleitete interventionistische Politik. Man habe zwar einen Regimewechsel erzwungen, die westlichen UN-Vetomächte hätten jedoch keinen Plan für die weitere Entwicklung des Landes. Die Probleme, die nach dem

Fall Gaddafis in Libyen überhandnahmen – allgemeines Chaos, eine zunehmende Zahl an Flüchtlingen, die in die EU strömten, der Aufstieg des IS im Land –, waren für Berlin Beweis genug.

Ein weiteres Beispiel für Divergenzen ist der jüngste Angriff auf Lagerstätten und Forschungsanlagen für Chemiewaffen in Syrien. Während Emmanuel Macron zu einer koordinierten militärischen Aktion mit den den USA und Großbritannien bereit war, machte Angela Merkel deutlich, dass Deutschland sich der Operation nicht anschließen würde. Obwohl sie einen Angriff für „erforderlich und angemessen“ hielt, schloss sie eine Beteiligung der Bundeswehr aus und zog stattdessen ein breites Spektrum anderer Optionen in Betracht. In dieser Hinsicht entspricht Macrons Wille, die diplomatischen Gespräche wieder aufzunehmen, um eine politische Lösung aus dem derzeitigen Chaos zu finden, viel mehr Berlins Ansatz.

Seit mehrere schwere Terroranschläge durch Islamisten ab dem Jahr 2015 Frankreich erschütterten, stehen Syrien und der Irak ganz oben auf der diplomatischen Agenda, woraus sich auch das politische und militärische Eingreifen gegen den IS erklären lässt. Deutschland ist dagegen in einer völlig anderen Situation und setzt gerade andere Prioritäten.

Für Berlin stand der Syrien-Konflikt nicht sofort ganz oben auf der politischen Agenda. Ihm wurde erst Bedeutung zugemessen, als sich Deutschland mit der durch den Konflikt ausgelösten Flüchtlingskrise konfrontiert sah. Die Notwendigkeit, dieses Problem in den Griff zu bekommen und die Lage in Syrien zu stabilisieren, führte dazu, dass Deutschland seine diplomatischen Bemühungen ausweitete, um etwa sichere Zonen für Zivilisten in Syrien einzurichten. Doch abgesehen von diesem spezifischen Problem hat sich Deutschland insgesamt wenig für eine Lösung der Syrienkrise engagiert. Die Zurückhaltung hat auch mit der Tatsache zu tun, dass Russland die Initiative des UN-Sicherheitsrats zum Syrien-Konflikt mit einem Veto verhinderte – und somit aus Sicht Berlins die sichere völkerrechtliche Absicherung etwa eines militärischen Eingreifens fehlt.

Paris und Berlin: Die Frage der militärischen Intervention und der Fall des Assad-Regimes

Aufgrund der unterschiedlichen Haltung zu Syrien haben Frankreich und Deutschland auch unterschiedliche Handlungsstrategien für die Krise in Syrien entwickelt. Deutschland verwarf eine militärische Intervention zum Sturz Assads auch mit Blick auf die Erfahrungen in Libyen. Dabei stimmte Berlin durchaus in den Chor der westlichen Stimmen ein, die 2012/13 immer nachdrück-

licher von einem „Regimewechsel“ sprachen. Kritiker in Deutschland mahnten allerdings, die USA, Frankreich und Großbritannien würden zwar Waffen an die syrische Opposition liefern, sich aber ansonsten inkonsequent verhalten: Sie schreckten vor dem doch notwendigen militärischen Einschreiten durch Bodentruppen zurück, während im Gegenzug Russland und Iran Assad militärisch unterstützten. Zudem wurde es zunehmend schwieriger, ein Szenario für die Zeit nach dem Sturz Assads zu entwerfen, da die syrische Opposition gespalten war und es keine klare Alternative für die Führung im Land gab. Seit den Bundestagswahlen 2013, als die FDP als Koalitionspartner von der SPD abgelöst wurde, spricht sich Berlin nicht mehr öffentlich für einen Regimewechsel aus.

Deutschlands Abrücken von dieser Position wurde auch dadurch begünstigt, dass sich das internationale Augenmerk allmählich von Assad auf den stärker werdenden IS sowohl in Syrien als auch im benachbarten Irak verlegte – der wegen der Anschläge auch in der EU als direkte Bedrohung angesehen wurde. 2014 begann Deutschland deshalb unter Zustimmung der irakischen Regierung mit der Ausbildung und Bewaffnung der kurdischen Miliz in Irak. In Syrien erstellten deutsche Streitkräfte zumindest Datenanalysen aus Aufklärungsflügen, um die Bombardierung der IS-Truppen durch die Verbündeten zu unterstützen.

Die im Grundgesetz verankerte Bedingung, dass die Armee nur mit Zustimmung des Bundestags ins Ausland entsandt werden darf, schränkt den Handlungsspielraum der deutschen Regierung aber entscheidend ein. Ohne die entsprechende völkerrechtliche Absicherung wird eine „Politik mit allen Mitteln“, also eine militärische Intervention, für unmöglich erachtet. An dieser Zurückhaltung wird sich in naher Zukunft kaum etwas ändern.

Stattdessen liegt der Fokus der deutschen Politik im Syrienkonflikt auf anderen Aspekten – etwa der Vermeidung weiterer Flüchtlingswellen und auch der humanitären Versorgung der Bevölkerung in Syrien selbst. Die Bundesregierung bemühte sich zudem verstärkt, Hilfen für Nachbarländer Syriens zu organisieren, die ihrerseits große Zahlen an syrischen Flüchtlingen aufgenommen hatten. Wie Berlin dagegen Assads Zukunft sieht, ist weniger klar. Zwar herrscht Konsens darüber, dass es für Syrien keine langfristige politische Lösung mit Assad geben kann. Jedoch hat sich Deutschland in dieser Frage alle Optionen offengehalten, um gegebenenfalls auch noch mit der derzeitigen Regierung sprechen zu können.

Dagegen hat sich Frankreich in der Syrienfrage zunehmend diplomatisch isoliert, da es seit 2011 und noch bis Ende 2017 darauf bestand, dass eine politische Lösung für Syrien erst diskutiert werden könne, nachdem Baschar al-

Assad abgedankt habe. Neuerdings scheint Paris in dieser Position allerdings nachgiebiger zu werden, auch wenn vorbehaltlose Gespräche mit dem Assad-Regime nach wie vor schwer vorstellbar sind. So sagte Jean-Yves Le Drian, Frankreichs Minister für Europa und auswärtige Angelegenheiten, noch im September 2017, Baschar al-Assad könne auf keinen Fall an der Macht bleiben. Paris legt seinen Fokus nunmehr darauf, a) durch Einrichtung einer Kontaktgruppe mit dem UN-Sicherheitsrat und später auch mit regionalen Interessensvertretern politisch wieder initiativ werden zu können, b) eine dauerhafte Zersplitterung des syrischen Staatsgebiets zu verhindern und c) den Kampf gegen potenzielle neue radikalislamische Gruppen fortzuführen.

Gemeinsames Engagement für eine internationale Friedenskonferenz in Syrien

Nach seiner Wahl zum Präsidenten erklärte Emmanuel Macron ausdrücklich, Frankreich wolle in der internationalen Debatte über Syrien wieder mitreden. Er plane neue Initiativen, deren Auftakt aller Wahrscheinlichkeit nach schon 2018 eine internationale Konferenz bilden solle. Das französische Engagement in allen Ehren: Doch eine Friedensinitiative, die Frankreich im Alleingang initiierte, wäre kaum erfolgversprechend. Sie müsste schon breiter aufgestellt sein. Eine europäische Bewegung unter der Führung Frankreichs und Deutschlands etwa könnte Europa auf die Weltbühne zurückbringen und auch die Rolle der deutschen Regierung als wichtige Vermittlerin in komplizierten oder gar verfahrenen Konflikten stärken. Zwar erachtet Berlin den Syrien-Konflikt nicht als das dringendste oder vielversprechendste Thema für eine deutsch-französische Diplomatie. Gemeinsamen außenpolitischen Initiativen sieht man nach der Wiederwahl Merkels zur Bundeskanzlerin allerdings wohlwollend entgegen. Und Merkel selbst hat zuletzt mehrfach betont, dass die Europäer eine wichtigere Rolle in der Region spielen müssten. Deutschland wäre vermutlich zurückhaltender als Frankreich, was die Zusammenarbeit mit regionalen Akteuren wie Iran betrifft, und würde jede Form des militärischen Engagements aus den oben genannten Gründen ablehnen. Dennoch wäre eine internationale Friedenskonferenz für Syrien, abgehalten in Europa und mit Paris und Berlin als Hauptinitiatoren, ein starkes politisches Signal für den gemeinsamen Willen, fortan häufiger auf internationaler Bühne zusammenzuarbeiten.

Vor dem Hintergrund des allmählichen Rückzugs der USA aus internationalen Angelegenheiten – schon vor den isolationistischen Verkündigungen von Präsident Donald

Trump hat sein Vorgänger Barack Obama die Präsenz der USA im Nahen Osten heruntergefahren – könnte eine deutsch-französische Initiative sogar noch an Gewicht gewinnen. Indem sie Trumps selbstgewählte Marginalisierung ausnutzt, könnte sie – unter europäischer Flagge und mit Unterstützung der UN – den Weg für neue (wenn gleich nach wie vor schwierige) Gespräche mit Russland, Iran und vielleicht der Türkei ebnen. Und ganz nebenbei könnte das Konzept einer EU auf den Prüfstand gestellt werden, die in unterschiedlichem Tempo agiert und bei der von Fall zu Fall nur einige wenige Partner, wie hier etwa Italien oder Spanien, eingebunden würden.

Einen Zeitplan für eine politische Lösung in Syrien aufzustellen wäre gewiss schwierig. Das ist selbst größeren Mächten wie den USA oder Russland, die auch beträchtliche Bodentruppen entsandt haben, nicht gelungen. Trotzdem würde eine Begleitung und Beobachtung des Friedensprozesses die Möglichkeit bieten, erstmals auch aufstrebende Länder wie China und andere einzubinden. Durch sein neuerliches Engagement im Syrien-Konflikt würde Frankreich zudem in Fragen, die den Nachbarn Libanon betreffen, wieder an Einfluss gewinnen. Deutschland wiederum könnte seine nicht-interventionistische Politik fortführen, zur Stabilisierung der Region nach dem Sturz des IS beitragen und seine Position im europäischen Mittelmeerraum stärken.

Natürlich hält gerade Moskau viele Fäden in der Hand, die die zukünftige Entwicklung der Situation in Syrien beeinflussen. Sollte Russland in einer solchen deutsch-französischen Initiative irgendeinen Vorteil für sich sehen, so müsste es sich auf einen komplizierten Kuhhandel gefasst machen, da Frankreich und Deutschland eine mögliche Kooperation mit Russland nicht völlig losgelöst von der Ukraine-Frage sehen könnten. Umgekehrt würden Moskaus Chancen, von Europa in internationalen Sicherheitsfragen als Partner angesehen zu werden, sinken, wenn es im Syrien-Konflikt keinen guten Willen zeigt.

Die Zurückhaltung Deutschlands vor militärischen Interventionen schränkt indes die Möglichkeiten ein, was Europa anbieten beziehungsweise fordern kann. Kompensieren könnte Berlin dies beispielsweise durch wirtschaftliche Maßnahmen oder Perspektiven für den Wiederaufbau Syriens nach Beendigung des Konflikts – auch hier zu gibt es bereits Überlegungen in der Bundesregierung.

Der erste Schritt könnte dabei für Macron und Merkel in einer realistischeren Einschätzung bestehen, wie mit Assad und der gesamten Region verfahren werden könnte. Dazu gehört zuallererst, anzuerkennen, dass Russland und Iran ihr militärisches Ziel, den syrischen Präsidenten zumindest vorerst an der Macht zu halten, erreicht haben.

Sodann könnte eine von Deutschland und Frankreich angeführte europäische Friedensinitiative für Syrien den verschiedenen Akteuren eine breiter angelegte Perspektive für den gesamten Nahen Osten ermöglichen. In dieser Hinsicht würde sie das Engagement der EU ergänzen, den Nukleardeal mit Iran aufrechtzuerhalten. Deutschlands Absicht, sich national und über die EU wirtschaftlich und humanitär mehr in Afrika und im Nahen Osten zu engagieren, um die Nachbarn im Süden der EU zu stabilisieren,

würde diese Strategie zusätzlich stärken und in einen größeren Rahmen einbinden.

Frédéric Charillon ist Professor für Politikwissenschaft an der Université de Clermont Auvergne (UCA).

Andreas Rinke ist Chief Political Correspondent, Teamleiter Politik, bei Thomson Reuters, Berlin.

Türkei: Frankreich und Deutschland müssen verschiedene Stärken bündeln

Laura Lale Kabis-Kechrid und Dorothee Schmid

Die Beziehungen zwischen der EU und der Türkei haben zweifelsohne einen historischen Tiefpunkt erreicht. Dennoch kann keine der beiden Seiten ein ernsthaftes Interesse an einem Abbruch der Beziehungen haben. So bleibt es weiterhin wichtig, zum Beispiel in Fragen der Sicherheit und Verteidigung, der Terrorismusbekämpfung, der Migration bis hin zur Wirtschaft zusammenzuarbeiten. Zugleich schwächen die unterschiedlichen Positionen der EU-Mitgliedstaaten zur Türkei – vor allem Deutschlands und Frankreichs – deren Möglichkeiten, den autokratischen Tendenzen entgegenzuwirken. Das gilt auch für die Schwierigkeit, der zunehmend unzuverlässigen Außenpolitik der Türkei zu begegnen, die, nicht zuletzt in Syrien, disruptive Züge annehmen kann. Die Türkei wiederum konnte diese Differenzen für sich nutzen, um die EU zu diffamieren und sie mit ihren Widersprüchen zu konfrontieren. Eine engere Zusammenarbeit und Koordination unter den Ländern der EU, allen voran Deutschland und Frankreich, ist unerlässlich, um dieses Muster zu durchbrechen.

Frankreich und Deutschland: ein unterschiedlicher politischer Blick auf die Türkei

Frankreich und Deutschland haben aufgrund ihrer unterschiedlichen bilateralen Beziehungen und unterschiedlicher nationaler Interessen verschiedene Perspektiven in Bezug auf die Türkei. Kooperation in den Bereichen Sicherheit und Terrorismusbekämpfung sind in beiden Ländern wichtige Aspekte. Vor allem wegen seines Engagements in der Region und der hohen Zahl der Terroranschläge im eigenen Land fokussiert Frankreich dies stärker. Darüber hinaus spielen Frankreichs außenpolitische Ambitionen im Nahen Osten, insbesondere im Levante und in Irak, eine entscheidende Rolle für Frankreichs Blick auf die Türkei. Dagegen wiegen für Deutschlands Beziehung zur Türkei wirtschaftliche Interessen stärker. Die politische und soziokulturelle Bedeutung der türkischen Diaspora spielt zudem eine wichtige Rolle. Darüber hinaus ist die Türkei ein zentraler Partner für die Bundesregierung, um den Zuzug von Geflüchteten zu kontrollieren. Gute Beispiele für diese verschiedenen Prioritäten sind Deutschlands Initiative zur Unterzeichnung des Flüchtlingsabkommens zwischen der EU und der Türkei am 18. März 2016 und Frankreichs Bemühungen, die Türkei in die Lösung des Syrienkonflikts einzubinden.

Deutschland und die Türkei haben traditionell eine besondere Beziehung, die sowohl auf historischen und wirtschaftlichen Verbindungen als auch auf der Migrationsgeschichte vor allem seit den 1960er-Jahren beruht. Spannungen zwischen den beiden Ländern haben daher naturgemäß innenpolitische Auswirkungen. Die tiefe Verbundenheit scheint dabei die Frustration auf beiden Seiten zu verstärken. Seit Anfang 2018 bemühen sich die Türkei und Deutschland allerdings wieder um Annäherung. Nach ihrem Treffen im Januar 2018 in Goslar äußerten der türkische Außenminister Mevlüt Çavuşoğlu und der damalige deutsche Außenminister Sigmar Gabriel den Wunsch, die deutsch-türkischen Konsultationen, unter anderem zu Sicherheit und Terrorismusbekämpfung, wieder aufzunehmen. Doch hat sich die Beziehung beider Länder längst nicht normalisiert. Wie nachhaltig derlei Bemühungen sind, bleibt fraglich, da viele strittige Fragen offen bleiben. Außerdem könnten die türkischen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen den türkischen Präsidenten Recep Tayyip Erdoğan veranlassen, im Wahlkampf zu einer anti-europäischen und anti-deutschen Rhetorik zurückzukehren.

Frankreich ist trotz der aktuellen Spannungen zögerlich, seine Beziehung zur Türkei zu sehr zu belasten. Diese Haltung ist auch geprägt von vergangenen Erfahrungen: 2006 war Paris federführend in der Anerkennung des Völkermords an den Armeniern. Außerdem sprach sich die Regierung des ehemaligen französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy offen gegen einen EU-Beitritt der Türkei aus. Beides sorgte für Spannungen zwischen den beiden Ländern. Nachdem sich die bilateralen Beziehungen unter François Hollande wieder verbessert haben, ist der derzeitige Präsident Emmanuel Macron darum bemüht, letzteren Kurs fortzuführen. Doch haben seit Anfang 2018 die Spannungen wieder zugenommen. Die jüngste türkische Militäroffensive gegen die kurdische YPG in Afrin, Syrien, geschah zu einem Zeitpunkt, da Frankreich erwog, die Strafverfolgung französischer Dschihadisten in ar-Raqqa der syrisch-kurdischen Einheit zu überlassen. Zudem löste die türkische Militäroperation in Syrien Sorge über den Zusammenhalt der NATO aus. Die Interessen der Türkei konkurrieren teilweise mit den Zielen der Koalition gegen den Islamischen Staat (IS) unter Führung der USA. Für sie sind die kurdischen Kämpfer bei der Rückeroberung von IS-kontrollierten Gebieten ein wichtiger Partner. Frankreich gehört zu den aktivsten

Mitgliedern der Koalition. Die Absicht der Türkei, das russische S-400-Raketensystem zu erwerben, löste in Frankreich ebenfalls Besorgnis aus. Darüber hinaus haben die Prozesse gegen Professoren der französisch-türkischen Galatasaray-Universität, die eine Petition gegen das Vorgehen der türkischen Regierung gegen die kurdische Bevölkerung im Südosten des Landes unterschrieben hatten, in Paris für Unverständnis gesorgt. Präsident Erdogans Ausfall gegen einen französischen Journalisten während einer Pressekonferenz im Elysée-Palast bei seinem Staatsbesuch im Januar 2018 verstärkten die Irritation.

Unterschiedliche Interessen, unterschiedliche Instrumente

In Deutschland spielen innenpolitische Faktoren eine zentrale Rolle in der Ausgestaltung deutscher Türkeipolitik. Neben der Präsenz der großen türkischen Diaspora einerseits ist es andererseits die deutlich negative öffentliche Meinung über die Türkei, noch verstärkt durch die Inhaftierung deutscher Staatsbürger in der Türkei, die sich auf Entscheidungsprozesse auswirken. Im Juli 2017 kündigte der damalige Außenminister Sigmar Gabriel im Vorfeld der Bundestagswahlen eine Neuausrichtung der deutschen Türkeipolitik an. Um den Druck auf Ankara zu erhöhen, zielt der neue Ansatz darauf ab, die wirtschaftliche Bedeutung Deutschlands als einer der wichtigsten Handelspartner der Türkei und Quelle ausländischer Direktinvestitionen verstärkt als Hebel zu nutzen. Darüber hinaus hat sich Berlin erfolgreich dafür eingesetzt, dass EU-Heranzuführungshilfen für die Türkei gekürzt werden. Berlin hat zwar nach der Freilassung einiger deutscher Staatsbürger, insbesondere der des deutsch-türkischen Journalisten Deniz Yücel im Februar 2018, versöhnlichere Töne angeschlagen. Jedoch überdauern viele Probleme, und Berlin spricht sich weiterhin gegen die Eröffnung von Verhandlungen zur Modernisierung der Zollunion aus.

Frankreich hingegen ist vor allem durch seine regionalen Interessen im Levante und in Irak geleitet. Um die Arbeitsbeziehung zur Türkei aufrechtzuerhalten, setzt Paris vor allem auf Dialog und diplomatische Instrumente. Doch gerade hinsichtlich seiner Interessen in Syrien ist diese Beziehung für Paris zu einem Balanceakt geworden. Noch Ende Januar 2018 warnte der französische Staatspräsident die Türkei davor, den Militäreinsatz in Afrin als Vorwand für einen Einmarsch in Syrien zu nutzen. Nach starker Kritik aus der Türkei relativierte Macron seine Aussage. Seitdem versuchen beide Seiten in direkten Gesprächen, ihre Differenzen zu klären. Zugleich ist Frankreich bestrebt, politischen Nutzen aus seiner Wirtschaftsdiplomatie zu ziehen. Bei Erdogans Staatsbesuch in Paris

im Januar 2018 wurde ein Vertrag mit dem französisch-italienischen Konsortium Eurosam vorgestellt, einem Hersteller von Boden-Luft-Raketen. Dieser Vertrag beinhaltet momentan nur eine Vorstudie zur möglichen Einrichtung eines gemeinsamen Raketensystems, könnte aber letztendlich dazu beitragen, die aktuellen Spannungen mit Blick auf die NATO zu mindern.

Möglichkeiten für konzertiertes Handeln zwischen Frankreich und Deutschland

Die Türkei verfolgt die Unterschiede zwischen Deutschland und Frankreich genau, um auf bilateralem Wege sowie aus der Uneinigkeit innerhalb der EU strategischen Nutzen zu ziehen. Als sowohl Kanzlerin Angela Merkel als auch ihr Herausforderer Martin Schulz im Bundestagswahlkampf mehr oder weniger deutlich den Abbruch der Beitrittsverhandlungen nahelegten, nahm Frankreich die gegenteilige Position ein – und wusste dabei die Mehrheit der anderen Mitgliedstaaten hinter sich. Auch erlaubte Frankreich vor dem türkischen Verfassungsreferendum türkische Wahlkampagnen im eigenen Land, während die Niederlande und Deutschland Amtsträgern aus der Türkei die Teilnahme an derlei Veranstaltungen untersagten. Angesichts solcher Differenzen und um weitere Spaltung zu vermeiden, werden Deutschland und Frankreich ihre Bemühungen um eine besser koordinierte Politik intensivieren müssen. Dies würde zugleich die Position der EU stärken und eine Vertiefung des europäischen strategischen Kurses fördern.

Wenngleich Fortschritte in den Beitrittsverhandlungen mindestens kurz- und mittelfristig sehr unwahrscheinlich sind, sind die Verhandlungen wichtig, um die diplomatischen Kanäle zwischen beiden Seiten offen zu halten. Trotz der vielen internen Probleme, vor denen die EU derzeit steht, sollten Bemühungen unternommen werden, wieder eine versöhnlichere Note in die Beziehungen zwischen der EU und der Türkei zu bringen. Frankreich könnte dabei als Vermittler auftreten, um Verhandlungen zur Modernisierung der Zollunion zu beginnen – eines der wenigen Instrumente, das der EU im Rahmen der Beziehungen zur Türkei derzeit noch bleibt.

Schnellere Resultate könnten unterdessen durch einen trilateralen Dialog zwischen Deutschland, Frankreich und der Türkei erzielt werden. Trilaterale Kanäle, die ein flexibleres Format als der EU-Rahmen bieten, könnten genutzt werden, um strittige Fragen wie die Rechtsstaatlichkeit, Bürger- und Menschenrechte in der Türkei zu erörtern. Darüber hinaus könnten sie genutzt werden um die Zusammenarbeit im Bereich der Terrorismusbekämpfung, der Militärkooperation oder der Energiesicherheit

zu verbessern, insbesondere im Hinblick auf besseren Informationsaustausch und langfristige strategische Planung. Während Frankreich und Deutschland bei diesen Formaten federführend sein sollten, sollten sie flexibel genug gestaltet werden, um andere europäische Länder in Bereichen einzubinden, die ihre Interessen berühren. So sollte Griechenland, und eventuell auch Italien, in Gespräche zu Migration und zur Grenzsicherheit einbezogen werden. Großbritannien könnte ebenfalls ein wichtiger Partner sein – nicht nur wegen seiner Rolle in den Bereichen Sicherheitskooperation und Verteidigung, sondern auch weil die Türkei und Großbritannien in der Folge des Brexit eine Intensivierung ihrer bilateralen Beziehungen gesucht haben.

Wenn sich Deutschland und Frankreich auf eine koordinierte Strategie einigten, die ihre jeweiligen Interessen berücksichtigt, könnten trilaterale Strukturen eine Ergänzung – oder „zwischenzeitliche Alternative“ – zum Beitrittsprozess sein. Auch über einen strikten europäischen Rahmen hinaus könnten in solchen Formaten etwa Sicherheitsfragen und Themen der Terrorismusbekämpfung besprochen werden. Dies könnte auch angesichts der derzeitigen Spannungen innerhalb der NATO hilfreich sein; dazu zählen das Misstrauen der Türkei nach dem Putschversuch im Juli 2016, an dem, nach Angaben der türkischen Regierung, türkisches NATO-Personal beteiligt waren, und der Streit zwischen der Türkei und den USA über die Unterstützung der YPG in Syrien.

Gleichzeitig hat gerade die Unterschiedlichkeit zwischen Berlin und Paris in der jeweiligen bilateralen Beziehung zu Ankara auch Vorteile. Die relative wirtschaftliche Schwäche der Türkei bietet insbesondere für Deutschland einen Ansatzpunkt; es sollte seine wirtschaftlichen Beziehungen zur Türkei nutzen, um Verhandlungen neu zu justieren. Frankreich wiederum kann seine relativ guten diplomatischen Beziehungen zur Türkei und seinen

strategischen Einfluss im Nahen Osten nutzen, um strittige politische Themen direkter anzusprechen. Natürlich erfordert ein solcher zweigliedriger Ansatz eine enge deutsch-französische Koordination, um eine Spaltung zwischen Deutschland und Frankreich zu vermeiden.

Die jeweiligen Stärken Frankreichs und Deutschlands in ihren Beziehungen zur Türkei stärker zu bündeln, ist für effektivere, konzertierte Verhandlungen unerlässlich. Dies könnte sich auch auf EU-Ebene positiv auswirken. Um effektiv zu sein, hängt jeder trilaterale Rahmen nicht nur von der Fähigkeit Deutschlands und Frankreichs ab, ihre Differenzen zu überbrücken und eine koordinierte Strategie zu entwickeln, sondern auch von der Mitwirkungsbereitschaft der Türkei. Die Entwicklung der Türkei innen- wie außenpolitisch, vor allem in Bezug auf Syrien, wird daher eine entscheidende Rolle spielen. Gleichwohl könnte ein solcher Ansatz dem Bedürfnis der Türkei entgegenkommen, sein Bündnissystem zu beleben und neue Verhandlungsinstrumente mit dem Westen zu etablieren, nachdem die Beziehungen zu den USA ernsthaft in Mitleidenschaft gezogen sind. Angesichts dieser belasteten Beziehung und der Unvorhersehbarkeit des Handelns der derzeitigen US-Regierung scheint es ratsam, eine solche Initiative nicht in einen transatlantischen Rahmen einzubinden.

Laura Lale Kabis-Kechrid ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Programm Naher Osten und Nordafrika der DGAP

Dorothee Schmid ist Senior Research Fellow am Ifri, Paris, und leitet dort das Türkei-Programm.

