

# FRANKREICHS WEISSBUCH: EINE NEUE UMFASSENDE SICHERHEITSSTRATEGIE

Auf der Basis eines im Juni 2008 veröffentlichten Weissbuchs unterzieht Frankreich seine Sicherheits- und Verteidigungspolitik einer tiefgreifenden Reform. Erstmals wird eine umfassende nationale Sicherheitsstrategie formuliert, welche die Mittel der Verteidigung und der inneren Sicherheit bündelt und aussenpolitische Gesichtspunkte miteinbezieht. Die sich abzeichnende Rückkehr in die militärischen Strukturen der NATO dient einer Stärkung der Position Frankreichs in den euro-atlantischen Sicherheitsinstitutionen. Kerntendenzen französischer Politik und insbesondere ein französischer Führungsanspruch in Europa bleiben erhalten.



Präsident Sarkozy anlässlich der jährlichen Militärparade in Paris, 14. Juli 2008 REUTERS/Benoit Tessier

Das französische «Weissbuch der Verteidigung und nationalen Sicherheit» ist in dreierlei Hinsicht bemerkenswert. Erstens wurde es in einem für französische Verhältnisse ungewöhnlich transparenten und partizipativen Prozess erarbeitet. Im August 2007 berief Präsident Sarkozy eine 35-köpfige Kommission, die ergebnisoffen die Bedrohungslage analysieren und Leitlinien für die Anpassung des französischen Sicherheitsapparats formulieren sollte. Die Kommission bestand aus hohen zivilen und militärischen Beamten, Wissenschaftlern, Vertretern der Wirtschaft und auch Parlamentariern aller Fraktionen, was angesichts der geringen Bedeutung des Parlaments in Frankreichs Aussen- und Sicherheitspolitik keine Selbstverständlichkeit war. Öffentliche Anhörungen, eine Diskussionswebseite und Seminare ergänzten die geschlossenen Arbeitssitzungen der Kom-

mission. Durch regelmässige Rücksprache mit der Präsidentsverwaltung wurde gleichzeitig die Unterstützung des Weissbuchs durch Präsident Sarkozy sichergestellt.

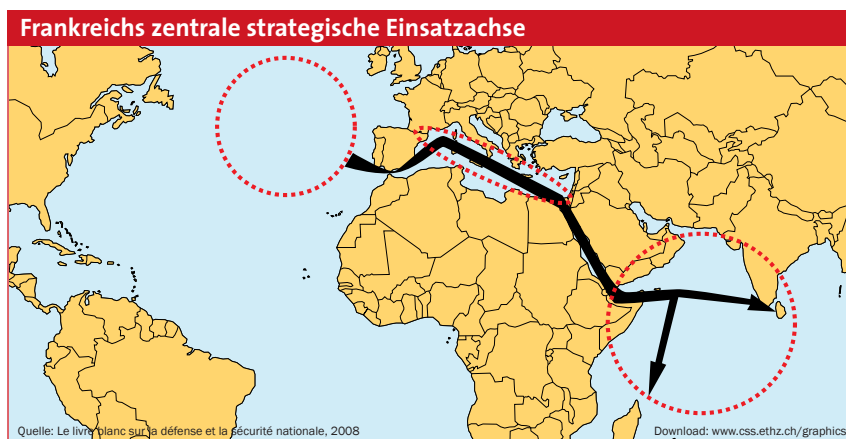
Zweitens fällt das Weissbuch durch seinen aussergewöhnlichen Umfang und Detaillierungsgrad auf. Im über 300 Seiten langen Dokument werden in 18 Kapiteln der Wandel der Bedrohungslage und die Konsequenzen für Frankreich und Europa analysiert; der europäische und transatlantische Rahmen für die französische Sicherheit erläutert; die neue Strategie und die damit verbundenen inhaltlichen und institutionellen Neuerungen abgeleitet; sowie die Folgen der Reformen für die politischen Strukturen, den Verwaltungsaufbau, das betroffene Personal, die Finanzen, die Verteidigungsindustrie, die Forschung und die Bevölkerung diskutiert.

Drittens schliesslich lassen das Weissbuch und dessen inhaltliche Schlussfolgerungen eine ausgeprägte Strategie- und Reformfähigkeit Frankreichs erkennen. Dabei widerspiegelt es auch den Gestaltungswillen von Präsident Sarkozy, der die Erarbeitung des Weissbuchs als Teil seines generellen Reformprogramms für Frankreich forcierte. Gleichzeitig sollte das Weissbuch in der französischen EU-Ratspräsidentschaft der zweiten Jahreshälfte 2008 wichtige Impulse verleihen. Allerdings wurde die Notwendigkeit einer Reform der französischen Sicherheitspolitik schon vor Sarkozys Amtsantritt im Mai 2007 erkannt, haben sich doch die Rahmenbedingungen seit dem letzten Weissbuch von 1994 und der Einführung der Berufsarmee 1996 markant verändert.

Dass Frankreich heute entschlossen ist, seine Sicherheitspolitik bedrohungsgerecht umzugestalten, zeigen die institutionellen und konzeptionellen Neuerungen und die Massnahmen zur Stärkung der militärischen und zivilen Fähigkeiten, die bereits eingeleitet oder zumindest angedacht worden sind. So ist im Verteidigungsbereich im Juli 2008 ein Modernisierungs- und Reorganisationskonzept für die Streitkräfte (*carte militaire*) vorgelegt und im Oktober 2008 das Militärplanungsgesetz 2009-2014 vom Ministerrat verabschiedet worden. Mit dem Weissbuch der französischen Aussen- und Europapolitik vom Oktober 2008 soll zudem die aussenpolitische Handlungsfähigkeit Frankreichs gestärkt werden.

## Ein umfassender Ansatz

Das Weissbuch 2008 definiert erstmals eine umfassende nationale Sicherheitsstra-



ategie für Frankreich. Während die Weissbücher von 1972 und 1994 nur den Verteidigungsbereich abdeckten, wird nun eine breite Strategie zur Bewältigung derjenigen Risiken und Bedrohungen formuliert, die das «Leben der Nation» (*la vie de la nation*) beeinträchtigen könnten. Die Notwendigkeit eines umfassenden Ansatzes wird aus den Rückwirkungen der Globalisierung auf die internationale Sicherheit abgeleitet. Da sich die einzelnen Bedrohungen gegenseitig immer mehr beeinflussen und sich innere und äussere Sicherheit zunehmend verschränken, sind auch die Politikbereiche der Verteidigung, der inneren Sicherheit, der Aussenpolitik und der Wirtschaft als Teile einer Gesamtstrategie zu verstehen und verstärkt aufeinander zu beziehen. Das Weissbuch setzt sich dabei schwerpunktmässig mit den Streitkräften und den zivilen und militärischen Mitteln der inneren Sicherheit auseinander. Die Integration der aussen- und wirtschaftspolitischen Dimensionen von Sicherheitspolitik manifestiert sich vor allem in institutionellen Neuerungen, wird in der Substanz der Strategie aber erst teilweise reflektiert.

Bei der Entwicklung eines departementsübergreifenden Ansatzes arbeitete die Kommission eng mit britischen Experten zusammen. Grossbritannien veröffentlichte bereits im März 2008 erstmals eine umfassende nationale Sicherheitsstrategie, wobei es sich beim britischen Dokument um ein wesentlich kürzeres Strategiepapier handelt. Im Vergleich zum deutschen Weissbuch zur Sicherheitspolitik von 2006 wiederum, das sich auf die Rolle der Bundeswehr konzentriert, ist die französische Strategie wesentlich breiter.

Konzeptionell betrachtet manifestiert sich der umfassende Ansatz nicht nur in der Berücksichtigung von zivilen und militärischen Fähigkeiten, sondern auch in fünf übergeordneten strategischen Schlüsselfunktionen, welche für die Sicherheitsstrategie

handlungsleitend sein sollen. Dabei handelt es sich um Lagekenntnis und Antizipation, Prävention, Abschreckung, Schutz und Einsätze. Auf der institutionellen Ebene soll mit dem im Oktober 2008 beschlossenen Rat der Verteidigung und nationalen Sicherheit die Koordination der sicherheitspolitischen Akteure und Mittel verbessert werden. Unter dem Vorsitz des Präsidenten der Republik bringt der Rat den Premierminister sowie die Vorsteher der Verteidigungs-, Aussen-, Innen-, Wirtschafts- und Haushaltsministerien zusammen, um sicherheitspolitische Fragen in einem strategischen Rahmen zu erörtern. Kritiker befürchten allerdings, dass mit dem nationalen Sicherheitsrat das Präsidentenamt zusätzlich auf Kosten der Ministerien gestärkt werde.

### Strategische Reorientierung und institutionelle Neuerungen

Das Weissbuch hat den Anspruch, die strategische Ausrichtung Frankreichs für die nächsten 15 Jahre zu definieren. Die neue Sicherheitsstrategie wird dabei aufgrund der fünf strategischen Schlüsselfunktionen dargelegt. Der Grad der strategischen Neuausrichtung und der institutionellen Neuerungen variiert je nach Funktion. Eine starke Aufwertung erfährt der Bereich der Lagekenntnis und Antizipation. Im Kontext eines Ausbaus der nachrichtendienstlichen Fähigkeiten hat die Regierung unter anderem zugesagt, die finanziellen Aufwendungen für die Entwicklung neuer Satellitentechniken bis 2020 auf €760 Mio. zu verdoppeln. Auch werden ein neuer Aufklärungsrat zur strategischen Führung der Nachrichtendienste und ein Koordinator für die Nachrichtenbeschaffung eingesetzt.

In Bezug auf die Präventionsfunktion fällt zunächst die starke Gewichtung eines integrierten zivil-militärischen Ansatzes auf. So ist etwa der Aufbau einer interministeriellen Frühwarnorganisation geplant, welche den Informationsaustausch zwischen den

Aussen-, Verteidigungs-, Justiz-, Innen- und Finanzministerien sowie der französischen Entwicklungsagentur erleichtern soll. Ein weiterer Schwerpunkt liegt in der Neugestaltung der französischen Afrikapolitik. Die bilateralen Verteidigungsabkommen, die teilweise eine Interventionsklausel zur Wiederherstellung der inneren Ordnung beinhalten, sollen modifiziert werden. Angestrebt werden insbesondere Kooperationsabkommen für ein gemeinsames Vorgehen gegen Bedrohungen wie Terrorismus, Drogen- und Menschenhandel und Proliferation. Die militärische Präsenz in Afrika soll zwar beibehalten, aber auf zwei strategische Stützpunkte in West- und Ostafrika konzentriert werden.

Während die Ausführungen zur nuklearen Abschreckung defensiv und kurz gehalten sind und einer Rechtfertigung des französischen Besitzes von Nuklearwaffen und der Politik der strategischen Autonomie dienen, finden sich in den Passagen zum Schutz der Bevölkerung und des Territoriums Frankreichs wiederum zahlreiche Neuerungen. Die stärkere Gewichtung der inneren Sicherheit manifestiert sich etwa in Massnahmen zur verstärkten Überwachung von Personen- und Güterströmen und zum Schutz kritischer Informationsinfrastrukturen, dem Aufbau eines eigenen weltraumgestützten Frühwarnsystems für eine Raketenabwehr, der Modernisierung der Krisenkommunikationsstrategie und -systeme, dem Ausbau von nationalen Krisenmanagementfähigkeiten und der teilweisen Neuorganisation der Steuerung und Koordination der zivilen und militärischen Sicherheitskräfte. Auch in diesem Zusammenhang haben Kritiker vor einer zunehmend schwer kontrollierbaren Konzentration von Kompetenzen beim Präsidenten gewarnt.

Bemerkenswerte Aussagen enthält das Weissbuch zur fünften strategischen Funktion der Einsätze. So will Frankreich die Fähigkeiten zur Machtprojektion und Intervention geographisch auf eine strategische Achse vom Atlantik über das Mittelmeer und den Persischen Golf bis zum Indischen Ozean konzentrieren, von wo aus auch ein Ausbau der französischen Präsenz nach Asien denkbar wäre. Auch wird ein Ausbau der zivilen Fähigkeiten für Stabilisierungsmissionen angestrebt, um dem zunehmend zivil-militärischen Charakter dieser Operationen Rechnung zu tragen. Viel Platz nimmt die Diskussion der Streitkräftetransformation ein. Auch wenn die französischen Streitkräfte weitgehend auf die Erfordernisse von Stabilisierungseinsätzen im Ausland ausge-

richtet werden, wird Frankreich die Möglichkeit eines Verteidigungseinsatzes im Kontext eines zwischenstaatlichen Krieges nach wie vor in den Planungen berücksichtigt.

### Verbesserung der militärischen Handlungsfähigkeit

Für die Ziele einer bedrohungsgerechten Transformation der Streitkräfte und einer Verbesserung der militärischen Handlungsfähigkeit schreckt die französische Regierung vor innenpolitisch schwierigen Entscheidungen nicht zurück. So ist ein massiver Personalabbau im Verteidigungsbereich von 271'000 auf 225'000 zivile und militärische Angestellte vorgesehen. Auch ist eine fundamentale Restrukturierung der verteidigungspolitischen Landkarte Frankreichs in Angriff genommen worden. Diese sieht die geographische Konzentration der Truppenstationierung vor, was die Schliessung von Militärstandorten und die Auflösung ganzer Einheiten nach sich ziehen wird. Auch wenn solche Massnahmen in Frankreich negative Reaktionen ausgelöst haben und eine Gruppe hochrangiger Offiziere anonym eine herbe Kritik am Weissbuch veröffentlicht hat, erweist sich der Umbau der Streitkräfte unter Sarkozy innenpolitisch bisher als tragfähig. Steigende Verluste französischer Soldaten etwa in Afghanistan könnten jedoch insbesondere die bisweilen erkennbaren Spannungen zwischen dem Militär und der Politik in Frankreich erhöhen.

Im europäischen Vergleich eher ungewöhnlich ist, dass Frankreich neben einer Senkung der Betriebskosten zugunsten höherer Investitionen mittelfristig auch eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben insgesamt anstrebt. Bis 2012 sollen die Ausgaben zunächst eingefroren werden, um dann über die Inflationsanpassung hinaus jährlich ein Prozent zu steigen. Allerdings haben die oben erwähnten Offiziere kritisiert, dass die Verteidigungsausgaben an die Streitkräfte gestellten Anforderungen in keiner Weise entsprächen und die Qualität der militärischen Fähigkeiten entsprechend abnehmen würde. Abzuwarten bleibt, ob Paris im Kontext der Finanzkrise die vorgesehenen Mittel bereitstellen kann. Der Entscheid über den Bau eines zweiten Flugzeugträgers ist bereits vor der Krise aus Kostengründen verschoben worden.

### Abkehr vom Gaullismus?

Die traditionelle französische Präferenz einer Stärkung der sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit der EU findet im Weissbuch ihre Fortsetzung. In Abkehr von seiner

bisherigen Politik hat Frankreich aber auch angekündigt, in die militärischen Strukturen der NATO zurückkehren zu wollen, aus welchen es 1966 ausgetreten ist. Mit der erklärten Absicht einer Stärkung der transatlantischen Sicherheitsstrukturen distanziert sich Sarkozy von einem Kernelement gaullistischer Verteidigungspolitik. Allerdings steckt hinter seinem pragmatischen Kurswechsel in erster Linie das Ziel einer Verbesserung der französischen Position in den euro-atlantischen Sicherheitsinstitutionen. So erwartet Frankreich als Gegenleistung für seine Rückkehr in die NATO, dass die USA nicht nur die vollständige Unabhängigkeit der französischen Nuklearstreitkräfte von der NATO respektieren, sondern auch einen Ausbau der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) unterstützen. Der NATO-Gipfel zum 60. Jahrestag der Allianz im Frühjahr 2009 dürfte Aufschluss darüber geben, in welchem Umfang und Tempo sich Paris der NATO wieder annähern will. Innenpolitisch hat Sarkozys Absicht kontroverse Reaktionen ausgelöst.

**Wichtige Dokumente**

- / Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale [☞](#)
- / Carte militaire: Modernisation de la défense [☞](#)
- / The National Security Strategy of the United Kingdom [☞](#)
- / Weissbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr [☞](#)
- / Sicherheitspolitischer Bericht 2000 (Schweiz) [☞](#)

Wieweit es Frankreich gelingen wird, die ESVP im Sinne des Weissbuchs zu dynamisieren und den französischen Führungsanspruch in Europa zu untermauern, bleibt abzuwarten. Der Vorschlag, ein EU-Weissbuch zur Verteidigung und Sicherheitspolitik zu verfassen, ist in Brüssel bisher nicht aufgenommen worden. Das Ziel, während der französischen Ratspräsidentschaft die Europäische Sicherheitsstrategie neu zu verfassen oder zumindest aufzudatieren, hat sich nur in sehr bescheidenem Masse in Form eines Zusatzprotokolls realisieren lassen. Zwar ist es der französischen Regierung gelungen, einige kleinere Ideen wie die eines EU-Austauschprogramms für Militärs voranzutreiben. Auch konnte sich die EU unter französischer Präsidentschaft als zunehmend wichtiger Akteur des internationalen Krisenmanagements bestätigen. Dennoch musste Paris erkennen, dass die Strategiefähigkeit der EU heute noch sehr begrenzt

ist und sich das strategische Gedankengut Frankreichs nicht ohne weiteres auf die europäische Ebene projizieren lässt.

### Erkenntnisse für die Schweiz

Auch die Schweiz tut sich mit ihrer Strategiefähigkeit schwer. Die schweizerische Sicherheitspolitik orientiert sich nur bedingt an einer Umfeld- und Bedrohungsanalyse, sondern wird wesentlich durch innenpolitische Leitplanken wie die Neutralität, die Wehrpflicht, die Miliz und den Föderalismus geprägt, was den Rahmen für einen Strategieprozess einengt. In den letzten Jahren hinzugekommen ist eine innenpolitische Polarisierung, die vor dem Hintergrund des politischen Konkordanzsystems und der direkten Demokratie weitreichende Kurskorrekturen wie in Frankreich kaum zulässt.

Die letzten Jahre haben gezeigt, dass das Fehlen eines strategischen Grundkonsenses in der Politik die sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der Schweiz stark einschränkt. Mit dem Entscheid des Bundesrats vom Juli 2008, den sicherheitspolitischen Bericht 2000 zu überarbeiten und dem Parlament künftig in jeder Legislatur einen neuen Bericht vorzulegen, bietet sich die Chance, eine Debatte über sicherheitspolitische Grundfragen anzustossen. Ein neuer Bericht ist Voraussetzung dafür, dass die Schweiz ihre sicherheitspolitische Selbstblockade überwinden kann.

Um eine Annäherung der politischen Positionen zu erreichen, wird es nicht genügen, in einem neuen Bericht nur die Analyse der Bedrohungslage und der Weiterentwicklung der europäischen Sicherheitsinstitutionen fortzuschreiben und die vorhandenen sicherheitspolitischen Mittel darzustellen. Auch die Schweiz sollte sich der Herausforderung einer umfassenden Strategie stellen. Eine bessere Integration von Verteidigung, innerer Sicherheit und Aussenpolitik ist Schlüssel für die Entwicklung einer bedrohungsgerechten Sicherheitspolitik. Auch hinsichtlich des Strategiebildungsprozesses kann das Weissbuch Frankreichs als Inspiration dienen. Wichtig ist insbesondere ein früher Einbezug der Politik, da einerseits die Bundesverwaltung selber die politischen Differenzen nicht überwinden kann und andererseits vermieden werden sollte, dass die politisch heiklen Themen im Bericht ausgeklammert werden.

- / Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli [analysen@sipo.gess.ethz.ch](mailto:analysen@sipo.gess.ethz.ch)
- / Bezug und kostenloses Abonnement: [www.ssn.ethz.ch](http://www.ssn.ethz.ch)