Frankreichs künftige Verteidigungspolitik

Frankreich war in den letzten Jahren das militärisch aktivste europäische NATO-Mitglied, inklusive eines grossen Antiterror-Einsatzes im Inland. Der nächste französische Präsident wird wichtige verteidigungspolitische Entscheidungen treffen müssen. Kann Frankreich seinen Ehrgeiz behaupten, eine europäische Macht mit globaler Reichweite zu sein?

Von Daniel Keohane

Als Nuklearmacht und ständiges Mitglied im UNO-Sicherheitsrat sieht Frankreich sich in der Verantwortung für die globale Sicherheit. Der nächste Präsident wird enormen Einfluss auf die Verteidigungspolitik des Landes haben, unter anderem das Recht, gegebenenfalls ohne unmittelbare Zustimmung des Parlaments militärisch einzugreifen. Frankreich war in den letzten Jahren das militärisch aktivste europäische NATO-Mitglied, wegen des andauernden Ausnahmezustands auch im Heimatland.

Der nächste Präsident erbt zudem den zweitgrössten Verteidigungsetat unter den europäischen NATO-Mitgliedern (über 40 Mrd. EUR für 2017). Dieser Etat soll weiter steigen, auch wenn das hohe französische Haushaltsdefizit weiteren Anstiegen letztlich Grenzen setzt. Der neue Präsident Frankreichs wird ein neues Weissbuch verfassen, das die wichtigsten geostrategischen Grundzüge der französischen Verteidigungspolitik für die nächsten fünf Jahre darlegt. Dies kommt alles zu einem Zeitpunkt, zu dem die Sicherheit Frankreichs und Europas unter anderem von aussen durch Russland und von innen durch den Terrorismus bedroht wird.

Diese Analyse nimmt keine Bewertung der Wahlprogramme der französischen Präsidentschaftskandidaten vor (die erste Runde der Wahlen findet am 23. April statt). Stattdessen betrachtet sie den geostrategischen und politischen Kontext, in dem sich der nächste Präsident wiederfinden wird, sowie die anstehenden Entscheidungen im Hinblick auf Operationen, Budgets, Kapazitäten und Partnerschaften.

Vier Mirages 2000 und ein Alpha-Jet während einer Flugshow am französischen Nationalfeiertag am 14. Juli 2016. *Philippe Wojazer / Reuters*

Kontext: Geostrategie und Politik

Die wichtigsten Parameter der französischen Verteidigungspolitik wurden zuletzt im 2013 veröffentlichten Weissbuch beschrieben. Darin wurden ambitionierte strategische und operative Ziele formuliert, auch wenn zugleich Kürzungen bei den Verteidigungsausgaben (von ca. 1,9% auf 1,76% des BIP) und beim Personal (um 24'000) angekündigt wurden.

Die Gewährleistung der Sicherheit in Europa und der nordatlantischen Region wird nach dem Schutz des nationalen Territoriums als zweite strategische Priorität betrachtet. Eine Bedrohung durch Russland wurde in dem Dokument von 2013 nicht erörtert. Seit der russischen Annexion der

© 2017 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

Krim 2014 hat sich die diesbezügliche Einschätzung jedoch geändert. Paris reagierte auf die russische Aggression in der Ukraine, indem es eine Panzereingreiftruppe nach Polen entsandte, Marinepatrouillen in der Ostsee verstärkte und den geplanten Verkauf von Mistral-Kriegsschiffen an Russland stoppte.

Beim Blick über Europa hinaus konzentrierte Frankreich seine geostrategischen Prioritäten 2013 hauptsächlich auf Afrika (insbesondere Nordafrika und die Sahelzone) und Nahost, während das Vorgängerdokument von 2008 noch einen breiten «Bogen der Instabilität» von Afrika über den Nahen Osten bis nach Zentralasien gezogen hatte. Der Indische Ozean wurde 2013 als weitere geostrategische Priorität genannt, wobei das Potenzial strategischer Unruhen in Ost- und Südostasien hervorgehoben wurde.

Mit anderen Worten: Frankreich versucht, eine «europäische Macht mit globaler Reichweite» zu sein, die ihre militärischen Bande mit Partnern in der Golfregion und in der indopazifischen Region stärkt, auch wenn es die sicherheitspolitischen Herausforderungen in Europa und südlich von Europa priorisieren sollte. Frankreich betrachtet Sicherheit aber weiterhin mit globalem Anspruch. Beispielsweise schlug Verteidigungsminister Jean-Yves Le Drian im Juli 2016 ungeachtet der zahlreichen Bedrohungen in Europa vor, dass die EU-Regierungen Militärschiffe entsenden sollten, um im territorial umstrittenen Südchinesischen Meer für freie Schifffahrtswege zu sorgen.

Dies ist der längste ununterbrochene Ausnahmezustand seit dem Ende des Algerienkrieges 1962.

Nach den Terroranschlägen in Paris im Januar und November 2015 verstärkte Frankreich den geostrategischen Fokus in Nahost, Nordafrika und Sahel parallel zu der Notwendigkeit, Russland in Osteuropa abzuschrecken. Die 2013 formulierte Konzentration auf das nationale Territorium, die europäische Sicherheit und die Regionen südlich Europas dürfte sich fürs Erste kaum ändern – die Entwicklungen seit damals haben diese Prioritäten eher noch verstärkt. Durch die Verhärtung des Sicherheitsumfelds werden die französischen Verteidigungsressourcen nun noch stärker belastet.

Wichtiger als die aussenpolitischen Prioritäten ist die Tatsache, dass die französische Regierung als Reaktion auf die Terroranschläge vom November 2015 den Notstand ausgerufen hat. Seither werden der Exekutive in akuten Krisenfällen Sonderbefugnisse gewährt, darunter Durchsuchungen ohne richterlichen Beschluss. Dieser Notstand wurde mittlerweile bis zum 15. Juli 2017 verlängert und erstreckt sich somit über die anstehenden Präsidentschaftswahlen hinaus. Dies ist der längste ununterbrochene Ausnahmezustand in Frankreich seit dem Ende des Algerienkrieges 1962.

Die Kriegsanalogie ist damit noch nicht zu Ende. Der französische Präsident François Hollande und mehrere seiner Minister haben ihren Kampf gegen den IS als «Krieg» bezeichnet. Eine solche Sprache hatten die meisten Europäer bislang mit den amerikanischen Neokonservativen aus der früheren Regierung von George W. Bush in Verbindung gebracht. Infolge weiterer Terrorangriffe, etwa in Nizza im Juli 2016, verstärkte sich die Kriegsrhetorik der Regierung.

Einige französische Sicherheitsexperten (und ein paar Politiker) stehen diesem Ansatz sehr kritisch gegenüber. Für François Heisbourg von der Pariser *Fondation pour la recherche stratégique* macht es einen Unterschied, «ob man Rakka bombardiert und Mossul befreit oder ob man französischen Bürgern in St. Denis den Krieg erklärt.» Eine wichtige Entscheidung für den nächsten französischen Präsidenten wird die Frage sein, ob der aktuelle Notstand verlängert wird – und ob man weiterhin eine so kriegerische Sprache verwendet, mitsamt ihrer Auswirkungen auf die französische Verteidigungspolitik.

Teilweise, aber eben nicht nur durch die aktuelle terroristische Bedrohung begründet, gibt es eine breite politische Unterstützung, die Verteidigungsausgaben Frankreichs (die derzeit nach NATO-Zahlen 1,8 Prozent des BIP ausmachen) und die Ausgaben für die Innere Sicherheit, etwa Polizei und Nachrichtendienste, zu erhöhen. Drei der chancenreichsten Präsidentschaftskandidaten – François Fillon, Benoît Hamon und Emmanuel Macron – haben sich dafür ausgesprochen, den Anteil der Verteidigungsausgaben am BIP auf mindestens 2 Prozent zu erhöhen; Marine Le Pen möchte diese Zahl sogar auf beeindruckende 3 Prozent steigern. Der Durchschnitt der europäischen NATO-Staaten liegt bei knapp unter 1,5 Prozent. Kaum ein ernstzunehmender französischer Politiker verspricht in seinem politischen Programm, die Verteidigungsausgaben zu reduzieren und/oder das französische Nuklearwaffenprogramm aufzugeben.

Operationen, Budgets, Kapazitäten

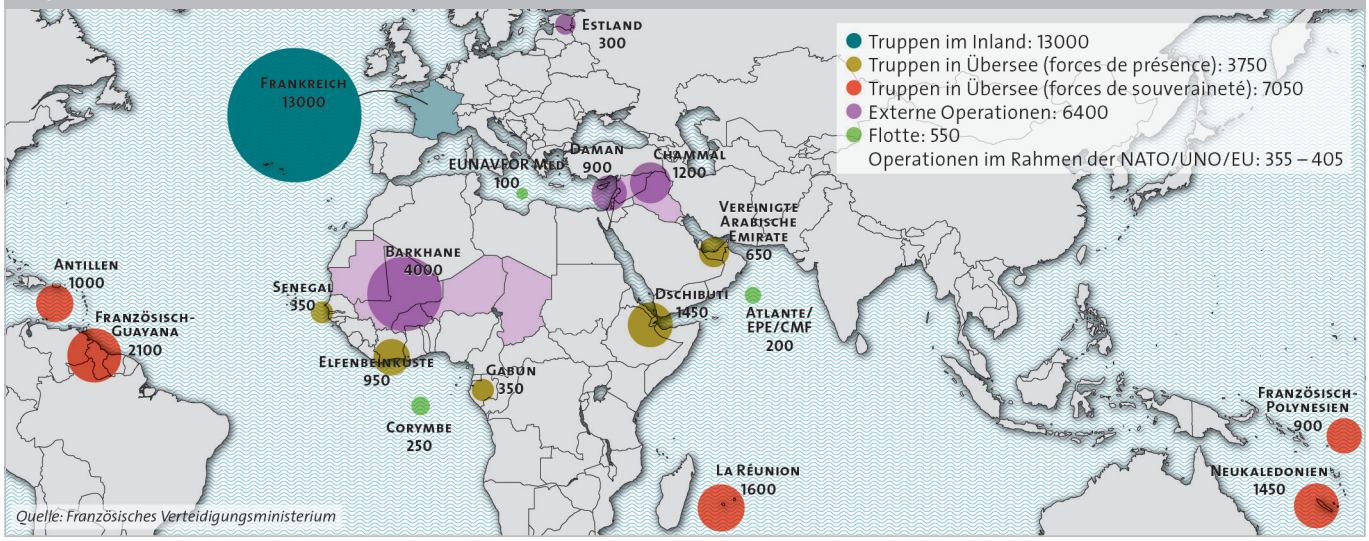
Die Logik des zu Hause geführten Krieges gegen Terroristen und die verstärkten Bombardements gegen den IS in Syrien und Irak belasten die französischen Verteidigungsressourcen zusätzlich. Derzeit sind 13'000 Soldaten im Inland zum Schutz gefährdeter Objekte eingesetzt. Zudem ist Frankreich seit geraumer Zeit unter den EU-Mitgliedern militärisch am aktivsten. Neben den Interventionen in Libyen und der Elfenbeinküste 2011, in Mali 2013 und in der Zentralafrikanischen Republik 2013/14 sind in der Sahelzone (Burkina Faso, Tschad, Mali, Mauretanien, Niger und Nigeria) 4000 französische Soldaten stationiert.

Zudem hat Paris Ende 2015 den französischen Flugzeugträger *Charles de Gaulle* in den Persischen Golf geschickt, um Angriffe auf den IS in Syrien und Irak durchzuführen. Als erstes nicht-amerikanisches Schiff übernahm der französische Flugzeugträger den Oberbefehl über die *Task Force 50* der US-Marinestreitkräfte, die im Operationsgebiet der Fünften Flotte der USA Eingriffe plant und durchführt. Zudem vernachlässigt Frankreich seinen globalen Anspruch nicht: Im Verlauf des Jahres wird Frankreich ein *Mistral*-Kriegsschiff in den Westpazifik entsenden, wo dieses mit der japanischen, britischen und amerikanischen Marine Militärübungen durchführen soll.

Diese deutlich gestiegenen Engagements im In- und Ausland haben die Fähigkeiten Frankreichs, zur Verteidigung des NATO-Territoriums in Osteuropa beizutragen, in gewissem Umfang geschmälert. Frankreich gehört nicht zu den Rahmennationen für die unlängst in den baltischen Staaten stationierten Bataillone. Es stellt jedoch 300 Soldaten für das unter britischer Führung stehende Bataillon in Estland. Das Land hat zudem bereits Kampfjets in die baltischen Staaten und Schiffe ins Schwarze Meer entsendet. Dazu übernimmt Frankreich 2020 den Oberbefehl über die *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF) der NATO.

© 2017 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

Operationen der französischen Streitkräfte: Mehr als 30 000 Soldaten im Einsatz (Stand: März 2017)



Quelle: Französisches Verteidigungsministerium

In Militärkreisen wird derzeit diskutiert, ob das Land dieses Tempo und dieses Zusammentreffen operativer Aufgaben auf Dauer tatsächlich bewältigen kann – zumal diese noch wachsen könnten. Bei einigen Kapazitäten ist etwa ein höher als erwarteter Verschleiss festzustellen. Im Juli 2016 kündigte die Regierung an, eine 84'000 Mann starke «Nationalgarde» bilden zu wollen. Diese Kräfte sollen aus Polizei, Gendarmerie und der Armeereserve (die bis 2018 von 28'700 auf 40'000 anwachsen soll) rekrutiert werden, um die Armee im Bereich der Inneren Sicherheit zu entlasten. Im Einklang mit den zunehmenden operativen Engagements kündigte Frankreich 2015 (nach dem Terroranschlag auf *Charlie Hebdo*) an, seinen Verteidigungshaushalt ab dem Zeitraum 2016–2019 um 3,9 Milliarden Euro zu erhöhen. Dies würde einen 4-prozentigen Anstieg bedeuten und die Verteidigungsausgaben bis 2019 auf etwa 1,8 % des BIP festschreiben.

Um das derzeitige Ambitionsniveau halten zu können, muss das Verteidigungsbudget künftig erhöht werden. Aber auch wenn der nächste Präsident die Verteidigungsausgaben bis 2025 auf mindestens 2 Prozent des BIP erhöhen will, könnte dies schwieriger werden, als die Kandidaten heute zugeben mögen. Das Haushaltsdefizit lag 2016 bei 3,5 Prozent des BIP und somit deutlich über dem Durchschnitt der Eurozone von 2,1 Prozent (2015). Der Rechnungshof hat der Regierung wiederholt vorgeworfen, Fortschritte bei der Sanierung der öffentlichen Finanzen übertrieben positiv darzustellen. Die Europäische Kommission in Brüssel wiederum weist darauf hin, dass der nächste Präsident umgehend Sparmassnahmen umsetzen muss, um einen Verstoss gegen die Haushaltsregeln der Eurozone zu vermeiden (das Haushaltsdefizit darf maximal 3 Prozent des BIP betragen).

Seit 2013 verwendet Frankreich Mittel aus dem Verteidigungshaushalt für den Ausbau von Kapazitäten, um seine Armee besser im Ausland einsetzen zu können. Dabei sollen die Informationsbeschaffung und eine hohe Reaktionsbereitschaft stärker im Mittelpunkt stehen. Die Gesamtzahl an Kampfjets, Panzern und (in geringerem Umfang) Schiffen wurde reduziert; einige dieser Kapazitäten wurden jedoch durch modernere Modelle ersetzt – und werden ergänzt durch Drohnen, Satelliten, Transportflugzeuge, Lenkraketen und Sonderkräfte. Laut Michael Shurkin von der US-Denkfabrik Rand ist sich das französische Militär seiner geringen Grösse und seines Ressourcenmangels (im Vergleich zu den USA) sehr bewusst. Er beschreibt das französische Vorgehen im Bereich der Kriegsführung als «den Verzicht auf Quantität zugunsten von Qualität, intelligenter Kampfführung und optimaler Nutzung der zur Verfügung stehenden Instrumente.»

Trotz des Schwerpunkts auf der Terrorbekämpfung arbeitet die französische Armee weiter daran, gegen sämtliche Arten von Sicherheitsbedrohungen vorgehen zu können, angefangen bei der Verteidigung des Heimatlandes bis hin zu Einsätzen im Ausland. So wird Frankreich seine atomare Abschreckung beibehalten und auf den neuesten Stand bringen. Diese Abschreckung verschlingt etwa 11 Prozent des Verteidigungshaushalts, während dies in Grossbritannien, wo US-Technologie zum Einsatz kommt, nur 5–6 Prozent sind. In einer Rede warnte Präsident Hollande im Februar 2015 vor dem Risiko zukünftiger strategischer Überraschungen, wozu er auch eine grössere Bedrohung Frankreichs durch andere Staaten zählte. Deshalb seien fortgesetzte Investitionen in die *force de frappe* unabdingbar.

Derweil die *Charles de Gaulle* überholt wird, wünschen sich einige Experten und Politiker, dass Frankreich einen zweiten Flugzeugträger entwickelt, damit diese Option jederzeit zur Verfügung steht. Im Zuge des englisch-französischen Lancaster-House-Vertrags von 2010 kam die Idee auf, einen Flugzeugträger mit Grossbritannien zu teilen, was aber später wieder verworfen wurde. Ein zweiter französischer Flugzeugträger würde allerdings einen bedeutenden Teil des Verteidigungsbudgets absorbieren. Zum Vergleich: Die beiden britischen Pendants, die ab 2020 zum Einsatz kommen sollen, werden jeweils über 3 Milliarden Euro kosten.

Internationale Partnerschaften

Nach dem britischen EU-Austritt (voraussichtlich im März 2019) wird Frankreich mit deutlichem Abstand die führende Militärmacht in der EU sein. Seit der Brexit-Abstimmung im Juni 2016 hat Frankreich mit Deutschland mehrere konkrete Vorschläge präsentiert, wie die militärische Zusammenarbeit in der EU gestärkt wer-

den könnte. Berlin und Paris haben überzeugend vorgeschlagen, dass ein höherer Anteil der Kosten für Militärlogistik, medizinische Unterstützung und Satellitenaufklärung geteilt werden und die EU mehr Mittel für Forschung und Ausrüstung bereitstellen sollte.

Ausserdem möchten die beiden Länder die Fähigkeit der EU stärken, Militäroperationen zu leiten und schneller umzusetzen. Zudem soll eine Kerngruppe von Ländern bei der militärischen Zusammenarbeit innerhalb der EU vorangehen und ihre gegenseitigen Verpflichtungen intensivieren. Dazu könnte der in den EU-Verträgen vorgesehene Mechanismus der «ständigen strukturierten Zusammenarbeit» genutzt werden. Ohnehin vertiefen Frankreich und Deutschland derzeit ihre bilaterale Zusammenarbeit. Im Oktober 2016 vereinbarten sie die Bildung eines gemeinsamen Lufttransportgeschwaders. Dazu soll das US-Modell C-130 gemeinsam erworben, stationiert und eingesetzt werden.

Französische Politiker legen gerne Lippenbekenntnisse für eine vertiefte militärische Zusammenarbeit in Europa ab. Der nächste Präsident sollte aber die Möglichkeiten der deutsch-französischen Partnerschaft, eine deutlich engere EU-Militärpolitik voranzutreiben, nicht überschätzen. Zunächst einmal weisen Deutschland und Frankreich sehr unterschiedliche strategische Kulturen und Visionen für eine EU-Verteidigung auf. Die 1989 gebildete Deutsch-Französische Brigade beispielsweise ist bislang kaum zum Einsatz gekommen. Die aktuelle deutsche Regierung widersetzt sich vehement französischen Vorschlägen, die Verteidigungsausgaben teilweise (oder sogar ganz) aus der Berechnung des Haushaltsdefizits auszuklammern. Und im Gegensatz zu vielen deutschen Politikern hat noch kein französischer Präsident je eine «europäische Armee» gefordert (mit entsprechendem föderalistischem Unterton). Die meisten Franzosen würden ein starkes *Europe de la défense* bevorzugen – eine umfassende zwischenstaatliche EU-Militärallianz mit Frankreich an der Spitze.

Trotz des Brexits dürfte auch der nächste französische Präsident in Militärfragen eng mit Grossbritannien zusammenarbeiten. Die strategische Sichtweise Frankreichs ist deutlich näher an der britischen als an der deutschen. Präsidentschaftskandidat Macron führte am Tag nach dem Terroranschlag in London im März 2017 aus, dass er zwar eine stärkere EU-Verteidigungspolitik unterstütze, aber wenige Chancen dafür sehe, eine solche in den nächsten Jahren erfolgreich zu gestalten. Frankreich solle sowohl mit Deutschland als auch mit Grossbritannien eine Kooperation fortführen. Seit dem Lancaster-House-Vertrag von 2010 entwickeln Frankreich und Grossbritannien ein gemeinsames Expeditionskorps und verstärken ihren gegenseitigen Rückgriff etwa auf die Raketentechnologie.

Angesichts des engen militärischen Verhältnisses der beiden Länder betonte der französische Verteidigungsminister Jean-Yves le Drian, die britisch-französische Zusammenarbeit werde auch den Brexit überstehen. Die Kooperation in militärischen Fragen könnte aber durchaus unter politischen Aspekten leiden, gerade wenn sich die Brexit-Verhandlungen zwischen London und Paris als schwierig erweisen sollten. Es gibt entsprechende Präzedenzfälle. Laut Jean-Pierre Maulny vom Pariser *Institut de relations internationales et stratégiques* spielte Präsident Hollande nach seiner Wahl 2012 die britisch-französische Militärpartnerschaft herunter, «um den Ausgleich des Verhältnisses mit Deutschland zu demonstrieren». Zugleich setzte die britische Ablehnung eines Militäreinsatzes in Syrien 2013 dem (dem Abkommen von 2010 zugrunde liegenden) Glauben ein Ende, Franzosen und Briten würden jede Schlacht gemeinsam schlagen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt für den nächsten Präsidenten wird die Frage sein, wie sich die französisch-amerikanischen Beziehungen unter US-Präsident Donald Trump gestalten werden. Innerhalb der NATO wurden die französischen Militäraktionen der letzten Jahre am stärksten durch die USA unterstützt. So haben die USA bei der französischen Intervention 2013 und den laufenden Operationen in Mali Luftbetankung und Truppentransporte bereitgestellt. Trump ist wie Frankreich der Meinung, dass der IS in Syrien und Irak bekämpft werden muss, stellt aber den Fortbestand von NATO und EU infrage. Dies bietet für Frankreich Chancen und Herausforderungen. Die Chance für Frankreich besteht darin, die führende Stellung des Landes in der europäischen Verteidigungspolitik weiter auszubauen. Schliesslich ist man sowohl Mitglied der EU als auch der NATO. Die Herausforderung könnte darin liegen, die militärische Belastung eines ohnehin schon überdehnten Frankreichs zu erhöhen, wenn Trump das Militärengagement der USA in Europa tatsächlich zurückfahren sollte.

Zudem dürfte der nächste Präsident weiter in die Beziehungen zu Ländern ausserhalb von NATO und EU investieren wollen. Dies ist einerseits darauf zurückzuführen, dass Frankreich seine globale Militärpräsenz beibehalten möchte, etwa seine 2009 eröffnete Basis in Abu Dhabi. Andererseits hat die französische Rüstungsindustrie in den letzten Jahren eine beeindruckende Zahl an Exportaufträgen abgewickelt. 2016 war ein Rekordhoch von 20 Milliarden Euro zu verzeichnen. Der nächste Präsident wird diese Erfolgsbilanz wahrscheinlich fortführen wollen. Zuletzt wurden an Indien, Ägypten und Katar Kampfjets verkauft. Mit Australien wurde ein über mehrere Jahrzehnte laufendes U-Boot-Geschäft über 37 Milliarden US-Dollar abgeschlossen.

Alles in allem dürfte der nächste französische Präsident breite politische Unterstützung erfahren, wenn es darum geht, die Verteidigungsausgaben weiter zu erhöhen und militärisch gegebenenfalls schlagkräftig einzugreifen. Wenn Frankreich aber seinen Anspruch aufrechterhalten will, eine «europäische Macht mit globaler Reichweite» zu sein, steht der nächste Präsident Frankreichs vor einigen wichtigen Entscheidungen im Hinblick auf Operationen, Budgets, Kapazitäten und internationale Partnerschaften.

Daniel Keohane ist Senior Researcher am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Zu seinen Veröffentlichungen zählen *«Brexit and European Insecurity»* (2017), *«Das deutsche Weissbuch zur Sicherheitspolitik»* (2016), *«Die britische Verteidigungsstrategie»* (2016).

Die **CSS Analysen** zur Sicherheitspolitik werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik.

Herausgeber: Christian Nünlist und Matthias Bieri
Lektorat: Benno Zogg
Layout und Infografiken: Miriam Dahinden-Ganzoni
ISSN: 2296-0236

Feedback und Kommentare: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Bezug und Abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

Konfessionell motivierter Terrorismus in Pakistan Nr. 205
Die Urbanisierung der Katastrophenvorsorge Nr. 204
Klimapolitik nach Paris: Unbequeme Wahrheiten Nr. 203
Die OSZE und die Zukunft europäischer Sicherheit Nr. 202
Das deutsche Weissbuch zur Sicherheitspolitik 2016 Nr. 201
Krim in der Steppe: Zentralasien und Geopolitik Nr. 200

© 2017 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich