

Frankreichs Sicherheits- und Verteidigungspolitik ohne Strategie

Deutsch-französische Initiativen anstelle eines französischen Aktionismus

Ronja Kempin / Lisa Watanabe

Die französischen Streitkräfte sind derzeit sehr gefragt: Im Kampf gegen die Terrorgruppe Islamischer Staat (IS) wird Paris in den kommenden Wochen sechs Mirage-Kampfflugzeuge nach Jordanien verlegen. Am 1. August 2014 hat Frankreich die Antiterror-Operation Barkhane (Sicheldüne) im Sahel- und Sahararaum begonnen. 3000 Soldaten sind mit schwerem Gerät von Mali und Tschad, ab 2015 auch von Niger aus im Einsatz. In der Ukraine will die französische Regierung Aufklärungsdrohnen verwenden, Spionageboote der Marine patrouillieren bereits im Schwarzen Meer. Dass die Armee jeden Krisenherd der Welt bearbeiten kann, erweist sich indes zusehends als Irrglaube. Frankreichs Streitkräfte, so beklagen ranghohe Militärs, »gehen auf dem Zahnfleisch«. Längst reichen Personalreduzierungen und Standortschließungen nicht mehr aus, um die überfällige Modernisierung der Ausrüstung zu finanzieren. Deutsch-französische Initiativen in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) könnten Frankreichs Sicherheits- und Verteidigungspolitik wieder schärfere Konturen verleihen.

Den Eindruck, Frankreich werde seine Stellung als Militärmacht alsbald einbüßen, soll der Verteidigungshaushalt 2015 zerstreuen, der am 18. November 2014 von der französischen Nationalversammlung verabschiedet wurde. Mit 31,4 Milliarden Euro liegt das Budget auf dem Niveau des Vorjahres, 2017 soll es sogar leicht ansteigen, auf 31,7 Milliarden Euro.

Dem rosigen Bild, das die politischen Verantwortungsträger dieser Tage in Paris zeichnen, steht entgegen, dass in der französischen Armee bestenfalls 31 Prozent der Panzer, 30 Prozent der Flugzeuge und

44 Prozent aller Hubschrauber einsatzfähig sind. Die Hälfte der Fregatten und 42 Prozent aller U-Boote stehen der französischen Marine im Einsatzfall nicht zur Verfügung. Trainingszeiten kann Frankreich nicht mehr im verabredeten Umfang gewährleisten, internationale Verpflichtungen kaum mehr einhalten. Den Piloten seiner Luftwaffe kann es lediglich jeweils 150 Flugstunden pro Jahr ermöglichen, obgleich der entsprechende Nato-Standard bei 180 Stunden liegt. Die Schiffe der Marine sind nur 80 Tage auf See, 20 weniger als in der Atlantischen Allianz vereinbart. Im Heer ist eine »Dreiklassen-

Dr. Ronja Kempin ist Senior Fellow der SWP-Forschungsgruppe EU / Europa.

Dr. Lisa Watanabe ist Wissenschaftlerin am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Sie war von September bis Dezember 2014 Gastwissenschaftlerin in der SWP-Forschungsgruppe EU / Europa.

SWP-Aktuell 4
Januar 2015

gesellschaft« entstanden: 60 Prozent der Soldaten sind für den Einsatz ausreichend trainiert und ausgestattet. Die übrigen können lediglich alle sechs bzw. zwölf Monate ein für den Auslandseinsatz notwendiges Training durchlaufen. Immer häufiger konkurrieren Sparzwänge die strategischen Interessen des Landes.

Weißbuch 2013 – dramatische Einschnitte, mäßige Erfolge

Am 13. Juli 2012, knapp acht Wochen nach seinem Amtsantritt, ordnete Präsident Hollande an, ein neues Verteidigungsweißbuch zu erstellen. Diese vierte Überprüfung der strategischen Grundlagen französischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik fällt aus dem Rahmen. Ausgangspunkte der bisherigen Weißbücher waren bedeutende Veränderungen des strategischen Umfelds: Das erste Weißbuch der V. Republik war eine Reaktion auf die Verschärfung der Ost-West-Konfrontation und schrieb 1972 die nukleare Abschreckung als Bestandteil französischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik fest. Im Nachfolgedokument bezog Paris 1994 Stellung zu den sicherheitspolitischen Konsequenzen der Beendigung des Kalten Krieges und forderte zu verstärkter europäischer Integration auf. Nicolas Sarkozy lenkte im Weißbuch 2008 den Blick auf die Bedrohungen durch den internationalen Terrorismus. Verteidigung und nationale Sicherheit wurden verknüpft, Frankreich kehrte vollständig in die militärische Nato-Integration zurück. Das am 29. April 2013 veröffentlichte aktuelle Weißbuch indes dient allein dem Ziel, ein finanzierbares sicherheits- und verteidigungspolitisches Projekt für Frankreich zu umreißen.

Seither werden drastische Einschnitte vorgenommen. Frankreich verzichtet fortan auf seinen Anspruch, global einsatzfähig zu sein. Immerhin will es eine europäische Militärmacht bleiben, die Konflikte an der Peripherie des Kontinents effektiv begegnen kann. Es verkleinert seine Teilstreitkräfte und organisiert sie neu. Die unter der Regie-

rung Sarkozy eingeleitete »Deflation des Personalbestandes« wird fortgesetzt. Zusätzlich zur 2008 festgelegten Streichung von 54 000 Dienstposten werden bis 2019 weitere 34 000 Personen ihre Arbeit bei den Streitkräften verlieren. Für 2015 ist der Wegfall von 7500 Stellen vorgesehen. Zwischen 2009 und 2019 müssen die Streitkräfte ein Viertel ihres Personals abbauen. 2008 wurde das Ziel aufgegeben, bis zu 30 000 Personen starke Bodentruppen und 70 Kampfflugzeuge in einer größeren Operation einsetzen zu können. Das Weißbuch 2013 sieht nur noch kleinere Operationen vor: Aufgebaut wird eine 5000 Personen umfassende, schnell einsatzfähige Truppe, aus der kurzfristig Verbände mit 2300 Soldatinnen und Soldaten für Operationen von bis zu sieben Tagen Dauer formiert werden können. Für längerfristige Einsätze des Typs Serval in Mali ist geplant, 7000 Bodentruppen mit rund zwölf Kampfflugzeugen, einer Fregatte, einem Jagd-U-Boot sowie einem Transport- und Kommandoschiff und auch Spezialeinheiten bereitzustellen. Dieses Kontingent soll auf drei Operationsfelder gleichzeitig verbracht werden können. Zur Verfügung stehen wird schließlich ein Heeresverband von zwei Brigaden mit 15 000 Soldaten, etwa 34 Kampfflugzeugen, einem Flugzeugträger, zwei Transport- und Kommandoschiffen sowie Spezialeinsatzkräften für größere Operationen, etwa zur Durchsetzung von Zwangsmaßnahmen.

Auch die Fähigkeiten der Streitkräfte werden weiter zurückgefahren. Im Heer wird die Anzahl der Leclerc-Panzer von 200 auf 50 verringert. Die Luftwaffe erhält lediglich 225 anstelle der geplanten 286 neuen Rafale- und Mirage-Kampfflugzeuge. Sie muss die Lebensdauer ihrer vorhandenen Mirages verlängern, die einem sogenannten »retrofit« unterzogen werden. Die Auslieferung ihrer strategischen Lufttransportflugzeuge wird auf das Jahr 2017 verschoben, die Zahl taktischer Transportkapazitäten von 70 auf 50 reduziert. Die Marine wird nur acht neue Fregatten erhalten, drei weniger als 2008 geplant. Zudem wurde beschlossen, die Mittel für Auslandseinsätze ab dem

Jahr 2014 von 650 auf 450 Millionen Euro zu senken.

Budget auf tönernen Füßen

Trotz dieser rigorosen Einschnitte gelingt es Frankreich nicht, sein Verteidigungsbudget zu konsolidieren. Allein die Aufwendungen der Streitkräfte für Auslandseinsätze beliefen sich 2014 wie in den Vorjahren auf 1,2 Milliarden Euro. Erstmals prangerte das Finanzministerium an, dass die Kosten für Auslandseinsätze »ausarten«. Anders als in den Jahren vor 2014, als sämtliche Ressorts die Auslandseinsätze zu gleichen Teilen finanzierten, werden dem Verteidigungsministerium nunmehr zusätzlich 500 Millionen Euro in Rechnung gestellt.

Dieser Betrag geht zu Lasten des Haushalts 2015, der ohnehin auf tönernen Füßen steht. Das avisierte Budget ist nur dann vollumfänglich verfügbar, wenn das Verteidigungsministerium 2015 »Sondereinnahmen« in Höhe von 2,1 Milliarden Euro erwirtschaftet. Das Ministerium ist darauf angewiesen, Gebäude und Liegenschaften ebenso zu veräußern wie Funkfrequenzen und Beteiligungen an privaten Firmen. Dass dies gelingt, darf bezweifelt werden. Von 2008 bis 2013 sollten Sondereinnahmen in Höhe von 3,47 Milliarden Euro erzielt werden. Die tatsächliche Summe belief sich aber nur auf 980 Millionen Euro. Französische Experten gehen sogar davon aus, dass das Haushaltsvolumen des Verteidigungsministeriums 2015 deutlich unter 30 Milliarden Euro liegen wird. Es sei ein Fehlbetrag von 5 bis 7 Milliarden Euro zu erwarten, denn in den vergangenen Jahren habe sich ein gewaltiges Finanzierungsloch von geschätzten 3,4 Milliarden Euro aufgetan, die zu den Sondereinnahmen addiert werden müssten.

Bereits 2015 können somit die Vorgaben des Militärischen Programmgesetzes (loi de programmation militaire; LPM) 2014–2019 nicht eingehalten werden. Dieses Gesetz sieht bis 2019 Rüstungsausgaben von insgesamt 190 Milliarden Euro vor. 102,7 Milliarden Euro sollen in den Erhalt und die

Erneuerung von Ausrüstung fließen. 49,2 Milliarden Euro stehen für die Anschaffung neuer konventioneller Fähigkeiten zur Verfügung, 23,3 Milliarden Euro für neue nukleare Abschreckungskapazitäten. Mit einem Betrag von 20,6 Milliarden Euro soll sichergestellt werden, dass die Fähigkeiten im Einsatzfall bereitstehen. Bislang hat es Frankreich nie geschafft, die Budgetplanungen des LPM einzuhalten. In der Regel konnte das letzte Programmjahr oder sogar die letzten beiden nicht vollständig finanziert werden.

Einsparungen zulasten strategischer Ziele – und der GSVP

Um Gelder zu akquirieren, plant das Verteidigungsministerium, die Beschaffung militärischen Geräts Privatunternehmen zu übertragen. Der Staat soll die Fähigkeiten bei Bedarf von diesen Firmen mieten oder leasen. Wie dies mit der strategischen Autonomie des Landes zu vereinbaren ist, darüber wird in Paris gestritten. Noch vermag Frankreich die aktuellen Konfliktherde militärisch zu bearbeiten. Das funktioniert jedoch nur, weil die französischen Regierungsverantwortlichen ihre Streitkräfte systematisch aus multilateralen Einsätzen herausnehmen. Von den gegenwärtig 18 000 im Ausland eingesetzten französischen Soldaten sind lediglich 2148 in internationalen Operationen tätig. An den Operationen der Europäischen Union (EU), die zu meist auf Betreiben Frankreichs zustande kamen, beteiligt es sich mit 536 Militärs (Deutschland: 484). Der anhaltende Rückzug des Landes aus den EU-Missionen und -Operationen ist auffällig – und für die Bundesrepublik problematisch. Zudem pocht Paris zwar darauf, es trage allein dafür Sorge, dass sich die EU der Sicherheit Afrikas annimmt. Doch Frankreich reduzierte seine Einsätze auf See im Rahmen der EU-Operation EUNAVFOR Atalanta zwischen 2012 und 2014 um drei Viertel. Berlin stellt der Operation drei Mal mehr Schiffstage zur Verfügung als Paris. In Mali wird die französische Regierung im Sommer 2015

55 französische Dienstposten der Trainingsmission EUTM aufgeben, nur elf Kräfte werden bleiben. Für den gleichen Zeitpunkt plant Deutschland als größter Truppensteller, die Leitung der Operation zu übernehmen und das deutsche Dispositiv von 160 auf etwa 180 Soldatinnen und Soldaten anzuheben. In der Zentralafrikanischen Republik ist die EU seit dem 1. April 2014 engagiert. EUFOR RCA soll als Überbrückung die Mission MISCA der Afrikanischen Union (AU) und die französische Operation Sangaris unterstützen und den Aufbau einer umfassenden VN-Friedensmission ermöglichen. Während die EU-Mitgliedstaaten im November 2014 beschlossen, das Mandat der Mission um drei Monate zu verlängern, kündigte Paris an, seine Präsenz im Land von 2000 auf 1000 Kräfte zu halbieren.

zung für seine Initiativen. Den Europäischen Rat im Juni 2015, der sich erneut dem Thema Sicherheit und Verteidigung widmen wird, sollten Paris und Berlin daher zum Anlass nehmen, über Maßnahmen nachzudenken, die beiden nutzen. Deutschland sollte Frankreich unter die Arme greifen, indem es ihm Angebote zum Pooling und Sharing von Ausrüstung unterbreitet. Paris sollte Berlin im Gegenzug dabei unterstützen, die GSVP institutionell zu reformieren. Die für 2015 anvisierte Neufassung der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) bietet in diesem Zusammenhang eine gute Gelegenheit für einen bilateralen Beitrag.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorinnen wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Deutsch-französische Initiativen gefordert

Die GSVP bietet Deutschland und Frankreich gleichermaßen die Möglichkeit, sich wechselseitig zu (unter-) stützen. Seit jeher verbinden Frankreich und Deutschland allerdings unterschiedliche Ziele mit der GSVP. Während Paris ein Zusammenwirken der EU-Mitgliedstaaten in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik vorrangig unter dem Gesichtspunkt militärischer Kräfte- und Fähigkeitengenerierung befürwortet, stehen für Deutschland konzeptionelle wie formale Aspekte europäischer Integration im Vordergrund. Die Kluft zwischen beiden Partnern ist in der Vergangenheit gewachsen. Frankreich fand in Berlin über einen längeren Zeitraum keinen Ansprechpartner für die Rüstungszusammenarbeit und wandte sich Richtung Großbritannien ab. Deutschland wiederum trieb die konzeptionelle Weiterentwicklung der GSVP ohne Paris voran, etwa durch Initiativen zur Umsetzung des Comprehensive Approach oder die Enhance and Enable Initiative (E2I). Dies gereichte keiner der beiden Seiten zum Vorteil. Frankreichs Sicherheits- und Verteidigungspolitik droht zu kollabieren, Deutschland findet bestenfalls mäßige Unterstüt-