

Modernisierung der französischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Das Weißbuch »Verteidigung und nationale Sicherheit« und seine Umsetzung

Ronja Kempin

Am 17. Juni 2008 stellte der französische Präsident Nicolas Sarkozy das Weißbuch »Verteidigung und nationale Sicherheit« vor. Dem Dokument zufolge soll Frankreich seine Verteidigungspolitik tiefgreifend reformieren, um sich für die kommenden 15 Jahre effektiv gegen die Bedrohungen einer globalisierten Welt schützen zu können. Das Weißbuch leitet institutionelle, militärische und politische Veränderungen der nationalen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ein. Zudem gab Premierminister François Fillon am 24. Juli mit der Vorstellung der »Carte militaire« die größte Umstrukturierung der französischen Streitkräfte seit dem Beschluss zur Abschaffung der Wehrpflicht 1996 bekannt. Mit den beiden Papieren unterstreicht die Regierung in Paris ihren Willen, Frankreich auch im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik grundlegend zu modernisieren.

Im August 2007 hatte Präsident Sarkozy eine Neufassung des französischen Verteidigungsweißbuchs angeordnet. Zu diesem Zweck setzte er eine 35-köpfige, aus Verwaltungsbeamten, Politikern, Wirtschaftsfachleuten und Wissenschaftlern bestehende Expertenkommission ein. Am 17. Juni 2008 übergab die Kommission dem Präsidenten das von ihr erarbeitete Weißbuch »Verteidigung und nationale Sicherheit«. Das Dokument fasst weitreichende Veränderungen der französischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ins Auge. Erstens sieht es vor, Frankreichs Sicherheit im Zeitalter von globalisierten Risiken und Bedrohungen durch institutionelle Neuerungen, wie die Ein-

richtung eines nationalen Sicherheitsrates, besser als bisher zu gewährleisten. Zweitens spricht es sich dafür aus, die militärischen Fähigkeiten des Landes deutlich zu verbessern. Drittens will es die Handlungsspielräume Frankreichs in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik durch politische Richtungsänderungen erweitern. Neben einer Neuausrichtung der Afrika-Politik plädiert das Weißbuch auch für eine stärkere Europäisierung der französischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Als wichtigste Neuerung könnte sich jedoch die von dem Dokument befürwortete Rückkehr Frankreichs in die militärische Integration der Nato erweisen.

Sicherheit im Zeitalter der Globalisierung

Dass Frankreich den Willen besitzt, sich den sicherheits- und verteidigungspolitischen Herausforderungen des globalen Zeitalters aktiv zu stellen, ist die wichtigste Botschaft des Weißbuchs. Es entwirft ein komplexes Szenario neuer Risiken und Bedrohungen, denen das Territorium und die nationalen Interessen Frankreichs ausgesetzt seien. Als Problemfelder genannt werden die Krisen auf dem Balkan und im Nahen und Mittleren Osten, die Verlagerung des strategischen Schwerpunkts zugunsten Asiens, der Einfluss von Terrorismus, die Bedrohung durch ballistische Raketen und Angriffe auf wichtige Informationssysteme sowie organisierte Kriminalität, Klimawandel, Naturkatastrophen und Pandemien.

Diese Diversifizierung sicherheits- und verteidigungspolitischer Herausforderungen habe zur Folge, dass die innere und äußere Sicherheit des Landes nicht länger getrennt voneinander behandelt werden könnten. Zudem müsse das Urteils- und Reaktionsvermögen des Staates angesichts eines immer komplexeren Umfeldes erheblich verbessert werden. Das Weißbuch spricht sich daher für die Einrichtung eines »Rates für Verteidigung und nationale Sicherheit« aus. Unter der Ägide des Staatspräsidenten sollen Premier-, Außen-, Innen-, Verteidigungs-, Finanz- und Wirtschaftsminister regelmäßig im Élysée-Palast zusammenkommen, um über notwendige sicherheitspolitische Maßnahmen zu beraten und entsprechende Beschlüsse zu fassen. Unterstützt würde die Arbeit dieses Gremiums durch einen ebenfalls im Élysée-Palast einzurichtenden »Nationalen Aufklärungsrat«, dessen Aufgabe vorrangig in der Koordination der Nachrichtenbeschaffung bestehen soll.

Darüber hinaus empfiehlt das Dokument, die strategischen Kernfähigkeiten des Landes zu erweitern. Zusätzlich zu den vorhandenen Fähigkeiten der Krisen- und Konfliktprävention, der nuklearen Abschreckung (mit den Komponenten Luft und

Boden), der militärischen Intervention und des Schutzes von Bevölkerung und nationalem Territorium soll Frankreich künftig auch über eine verbesserte Fähigkeit zur strategischen Nachrichtengewinnung und Aufklärung verfügen. Diese Fähigkeit wird als entscheidend dafür angesehen, Veränderungen des internationalen Umfeldes besser beurteilen und die Sicherheits- und Verteidigungspolitik des Landes an neue Herausforderungen anpassen zu können. Die politische Führung in Paris hat dieser Empfehlung bereits Rechnung getragen: Sie wird die finanziellen Aufwendungen für die Entwicklung neuer Satellitentechniken bis zum Jahr 2020 auf 760 Millionen Euro verdoppeln.

Verbesserung der militärischen Handlungsfähigkeit

Darüber hinaus hat Paris beschlossen, den Schutz der Bevölkerung zu verbessern. 10 000 Angehörige der französischen Streitkräfte werden künftig permanent im Inland in Bereitschaft gehalten. Sie sollen im Fall eines größeren Anschlags auf das nationale Territorium mitsamt militärischem Gerät zum Einsatz kommen.

Kritiker sehen in dieser Entscheidung einen Trend zur »Zivilisierung« der französischen Verteidigungspolitik. Dem Vorsitzenden der Weißbuchkommission, Jean-Claude Mallet, werfen sie vor, sich nicht gegen Sarkozys Vertraute durchgesetzt zu haben, deren verengter Blick auf Fragen der inneren Sicherheit den Status Frankreichs als Militärmacht gefährde. Hintergrund dieser Klagen ist zum einen der Beschluss, den Verteidigungshaushalt auf seinem derzeitigen Stand einzufrieren und ihn erst ab 2012 jährlich um ein Prozent anzuheben. Anlass zur Kritik gibt zum anderen die beschlossene Verringerung der Streitkräfte von derzeit 271 000 auf 225 000 Mann. Künftig soll das französische Heer 131 000, die Luftwaffe 50 000 und die Marine 44 000 Personen umfassen. Die Truppenstärke der operativen Landstreitkräfte wird sich der Planung nach auf

88 000 Soldaten belaufen; 30 000 Mann (statt der bisher vorgesehen 50 000) sollen innerhalb von sechs Monaten in bis zu 8000 Kilometer entfernte Krisengebiete entsandt werden können.

Parallel zur Verkleinerung des Militärapparats strukturiert die Regierung in Paris auch die verteidigungspolitische Landkarte Frankreichs radikal um. Die am 24. Juli veröffentlichte »Carte militaire« sieht vor, Streitkräfte, die im selben Aufgabenbereich eingesetzt werden, jeweils an einem von 80 ausgewählten Standorten (sogenannten »bases de défense«) zusammenzuführen. Dort sollen auch die entsprechenden Unterstützungsleistungen vorgehalten werden. Gemeinsam mit dem Abbau militärischer Dienstposten hat diese Bündelung der Kräfte zur Folge, dass in den kommenden fünf Jahren ganze Einheiten aufgelöst und 83 Militärstandorte geschlossen werden. Mit diesem Schritt verabschiedet sich die neue französische Regierung endgültig vom Konzept der Territorialverteidigung. Die Streitkräfte des Landes werden künftig ausschließlich auf Interventionen in entfernten Krisenregionen ausgerichtet sein.

Die Finanzmittel, die durch die Verschlankung der Streitkräfte und die Aufgabe militärischer Liegenschaften eingespart werden, will die Regierung vollständig in die Beschaffung von Rüstungsgütern fließen lassen. Sie plant daher, die investiven Ausgaben im Bereich der Rüstungsbeschaffung bereits im kommenden Jahr von derzeit 15,2 Milliarden auf 18 Milliarden Euro anzuheben. Bis 2020 sollen insgesamt 377 Milliarden Euro für die Verteidigungspolitik des Landes ausgegeben werden.

Die freiwerdenden Mittel versetzen die Regierung jedoch nicht in die Lage, großangelegte neue Rüstungsprojekte in Auftrag zu geben. So wird über die Beschaffung eines zweiten Flugzeugträgers erst am Ende von Sarkozys laufender Amtszeit entschieden werden. Allerdings wird es den Verantwortlichen in Paris möglich sein, bestehende Defizite bei der Entsendefähigkeit von Landstreitkräften und deren Schutz

vor Angriffen auszugleichen. Bis zum Jahr 2020 soll das Heer 250 Kampfpanzer (Typ Leclerc), 650 gepanzerte Transportfahrzeuge (Typ VBCI), 80 Kampf- und 130 Transporthubschrauber sowie 25 000 hochmoderne Infanterie-Kampfanzüge (Typ Félin) erhalten. Im maritimen Bereich ist der Aufbau einer Kampfgruppe mit 18 Zerstörern und Fregatten, sechs nukleargetriebenen Angriffs-U-Booten sowie einer Fliegerstaffel vorgesehen. Einschnitte wird es bei dem für Luftwaffe und Marine geplanten Kampfflugzeug Rafale geben. Das Verteidigungsministerium wird lediglich 200 Maschinen des Typs beschaffen – nicht 300, wie ursprünglich vorgesehen. Weil die Rafale im Vergleich zur veralteten Mirage 200D eine deutlich größere Leistungsfähigkeit besitzt, wird diese Anzahl jedoch als ausreichend betrachtet, um die Zielvorgabe des neuen Weißbuchs zu erfüllen, bis zu 70 Kampfflugzeuge für Auslandseinsätze verfügbar zu haben. Wenn es gelingt, diese Kapazitäten innerhalb des vorgesehenen Zeitrahmens zu beschaffen, dann genügen die geringen finanziellen Zuwächse des Verteidigungshaushalts, um Frankreich in einem Radius von etwa 8000 Kilometern weithin einsatzfähig zu halten.

Politische Neuausrichtung

Die weitreichendsten Konsequenzen könnte jedoch das dritte Element der geplanten Modernisierung mit sich bringen: die Neuausrichtung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Prinzipien Frankreichs. Zum einen spricht sich das Weißbuch für einen Kurswechsel in der Afrika-Politik aus. Ein halbes Jahrhundert nach der Entkolonialisierung soll das System der etwa 10 000 Mann umfassenden »vorgelagerten Streitkräfte« Frankreichs in Afrika, das Paris jährlich 760 Millionen Euro kostet, aufgegeben werden. Vor allem angesichts der wachsenden strategischen Bedeutung Asiens, so die Kommission, sei es nicht länger möglich, flächendeckend auf dem afrikanischen Kontinent präsent zu sein; es reiche aus, zwei strategische Stützpunkte aufrechtzu-

erhalten, einen an der West-, den anderen an der Ostküste Afrikas. Ferner sollten die existierenden Kapazitäten zur Krisenprävention in der Sahelzone beibehalten werden. Obwohl die soeben vorgelegte »Carte militaire« keine Aussagen zur Schließung französischer Stützpunkte in Afrika macht, kann als sicher gelten, dass Sarkozy diesen Schritt demnächst ankündigen wird. Bei der Vorstellung des Weißbuchs hat er sich bereits öffentlich dafür ausgesprochen, bestehende Verteidigungsabkommen mit afrikanischen Staaten offenzulegen und einer Überprüfung zu unterziehen.

Zum zweiten betrachtet es das Weißbuch als eine Priorität der französischen Sicherheitspolitik, die außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der Europäischen Union zu stärken. Deshalb treten die Kommissionsmitglieder dafür ein, die EU sowohl mit Interventionsfähigkeiten als auch mit autonomen Planungs- und Führungsfähigkeiten auszustatten, die es ihr ermöglichen, zwei bis drei friedenserhaltende oder -sichernde Operationen parallel durchzuführen. Gleichzeitig wird empfohlen, die Integration auf diesem Politikfeld so intensiv voranzutreiben, dass die Mitgliedstaaten der EU schon bald vor der Notwendigkeit stehen könnten, ein gemeinsames europäisches Weißbuch zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik auszuarbeiten. Diesen Prozess soll Frankreich nach dem Willen der Kommission unter anderem durch eine Europäisierung seiner Verteidigungsindustrie, vor allem aber durch eine Rückkehr in die militärische Nato-Integration beschleunigen.

Das Plädoyer für eine »Normalisierung« der Beziehungen Frankreichs zur Atlantischen Allianz könnte sich als die wichtigste Passage des Dokuments erweisen. Sarkozy hatte der Kommission bei ihrer Einsetzung explizit den Auftrag erteilt, Vor- und Nachteile einer möglichen Reintegration des Landes in die militärischen Strukturen der Nato zu eruieren, die Frankreich 1966 verlassen hat. Mit ihrer Empfehlung hat sich die Kommission über die dominierende Auffassung in der Bevölkerung wie in der

politischen Klasse Frankreichs hinweggesetzt, wonach eine vollständige Rückkehr in die integrierten Nato-Militärstrukturen darauf hinauslaufe, dass sich das Land der Außen- und Sicherheitspolitik der USA unterzuordnen habe. Dem hält das Weißbuch entgegen, dass Frankreichs Beharren auf einer Sonderstellung in der Nato angesichts der dramatischen Veränderungen des internationalen Umfelds, der Weiterentwicklung der Allianz und des französischen Engagements in militärischen Nato-Operationen weder kohärent noch vermittelbar sei. Zwar solle die Entscheidungsfreiheit der nationalen Politik auch in Zukunft gewahrt und die nukleare Unabhängigkeit des Landes erhalten bleiben; in Friedenszeiten dürften der Nato daher keine französischen Truppen unterstellt werden. Die Aufrechterhaltung dieser Prinzipien stehe einer Rückkehr Frankreichs in die integrierten Strukturen der Allianz jedoch nicht im Wege. Es scheint somit ausgesprochen wahrscheinlich, dass Sarkozy diesen von ihm persönlich befürworteten Schritt auf dem Nato-Gipfel im kommenden Frühjahr verkünden wird.

Die Bundesrepublik hätte sich von ihrem wichtigsten Partner in Europa keine bessere sicherheitspolitische Kursbestimmung wünschen können. Die angekündigte Modernisierung der französischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik kann Berlin nämlich für eigene Ziele nutzen: Eine Rückkehr Frankreichs in die militärische Nato-Integration eröffnet die Möglichkeit, die geplante Erneuerung der Allianz gemeinsam mit Paris vorzubereiten. Angestoßen werden könnte dieser Prozess auf dem Nato-Gipfel 2009, den die beiden Länder gemeinsam in Straßburg und Kehl ausrichten werden. Zuvor bietet bereits die anstehende Überarbeitung der Europäischen Sicherheitsstrategie eine Gelegenheit, Paris zu veranlassen, die Komplementarität von europäischer und transatlantischer Sicherheit anzuerkennen und unwiderruflich festzuschreiben.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin 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