

# FRANKREICHS STREITKRÄFTE ZWISCHEN INTERNATIONALEM GESTALTUNGSANSPRUCH UND NATIONALEN BUDGETZWÄNGEN

**RONJA KEMPIN** || Frankreich prescht militärisch vor, gestern in Libyen und Mali, heute in der Zentralafrikanischen Republik. Gleichzeitig verordnen die Regierungsverantwortlichen in Paris den Streitkräften einen harschen Sparkurs und verkleinern die Armee drastisch. Gelingt Frankreich der Spagat zwischen internationalem Gestaltungsanspruch und nationalem Haushaltsdruck? Oder sind die Interventionen in Afrika das letzte Aufbäumen von Europas letzter Militärmacht?

## **EINLEITUNG**

Frankreich sendet in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik gegenwärtig widersprüchliche Signale aus. Die militärischen Einsätze in Libyen, Mali und der Zentralafrikanischen Republik verdeutlichen, dass die politische Elite des Landes weiterhin gewillt ist, das Weltgeschehen durch den Einsatz militärischer Mittel und Fähigkeiten zu beeinflussen. Zur gleichen Zeit belegen Ankündigungen wie diejenige, das 110. französische Infanterieregiment aus Kostengründen aus Deutschland abzuziehen, wie angespannt die finanzielle Situation der französischen Streitkräfte ist. Gelingt dem Militär der Spagat zwischen internationalem Gestaltungsanspruch und nationalem Haushaltsdruck?

## **Frankreichs internationale Militärendagements**

Seit der Französischen Revolution von 1789 mit ihrem Vermächtnis von „Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit“ sehen sich die Regierungsverantwortlichen des Landes in der Pflicht, diesen zivilisatorischen Errungenschaften weltweit Geltung zu verschaffen und für ihre Einhaltung einzutreten. Die Überzeugung, eine besondere Verantwortung für das Weltgeschehen zu tragen, wuchs mit dem Ende des Zweiten Weltkrieges weiter an. Der Sieg über Nazideutschland brachte Frankreich einen ständigen Sitz

im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Die Nuklearwaffen, über die das Land seit 1960 verfügt, katapultierten Paris schließlich in den Kreis der militärischen Großmächte.<sup>1</sup> Wann immer es gilt, in Krisen und Konflikten Stellung zu beziehen, sich einzumischen,<sup>2</sup> ist Frankreich zur Stelle. In Afrika etwa hat Paris seit der Entlassung seiner ehemaligen Kolonien in die Unabhängigkeit 39 Mal militärisch eingegriffen.<sup>3</sup>

## **Libyen 2011**

So auch im März 2011, als das Land unter der Führung von Staatspräsident Nicolas Sarkozy den internationalen Militäreinsatz in Libyen anführte. Die Mitglieder des UN-Sicherheitsrates hatten auf Drängen Frankreichs am 17. März 2011 die UN-Resolution 1973 verabschiedet.<sup>4</sup> Der Text erlaubte der internationalen Staatengemeinschaft, Militärschläge gegen das Regime des libyschen Diktators Gaddafi durchzuführen. Im Februar 2011 hatte die Protestwelle des „arabischen Frühlings“ Libyen erreicht. In Bengasi, der zweitgrößten Stadt des Landes, war es zu Zusammenstößen zwischen Aufständischen, der Polizei und den Anhängern Muammar al-Gaddafis gekommen, die schnell in blutige Kämpfe mündeten. Nachdem es den Regierungstruppen Anfang März gelungen war, strategische Städte zurückzuerobern, drohte Gaddafi der Bevölkerung Bengasis mit einem Blutbad.

Um dieses zu verhindern, vereinbarte die internationale Gemeinschaft schließlich, zum Schutz der Bevölkerung vor Übergriffen des Regimes eine Flugverbotszone einzurichten und diese militärisch zu sichern. Die von Frankreich und Großbritannien angeführte internationale Militäroperation mündete im Oktober 2011 in die Ermordung Muammar al-Gaddafis und die Befreiung des Landes.<sup>5</sup> Frankreich leistete dabei zwei Drittel aller Flugeinsätze. Im Rahmen der „Opération Harmattan“ stellte das Land Ausrüstung und Personal im Wert von täglich 1 Mio. Euro zur Verfügung. Auch politisch führte Frankreich die internationale Gemeinschaft: Die Regierung in Paris lehnte Kompromisse mit dem libyschen Regime ab, beharrte auf dem Sturz des Diktators und lieferte den Rebellen heimlich Waffen sowie die Expertise seiner Militärberater. Nach dem Sturz Gaddafis versicherte Nicolas Sarkozy auf dem Flugzeugträger Charles de Gaulle, sein Land werde sich „überall engagieren, wo die Freiheit der Völker und die Demokratie bedroht sind“.<sup>6</sup>

### **Mali und Zentralafrikanische Republik 2013**

Dieser Devise scheint sich auch Nicolas Sarkozys Nachfolger im höchsten Staatsamt Frankreichs verpflichtet zu fühlen. Der im Mai 2012 zum 7. Präsidenten der V. Republik gewählte François Hollande führte die Streitkräfte seines Landes im Januar sowie im Dezember 2013 erneut in militärische Auseinandersetzungen, zunächst im Mali, dann in die Zentralafrikanische Republik.

Dabei schien es zunächst, als vollziehe der sozialistische Präsident eine Abkehr von der Politik militärischer Interventionen. Im Wahlkampf hatte Hollande im Frühjahr 2012 versprochen, im Falle seiner Wahl Frankreichs Soldaten vorzeitig aus Afghanistan abzuziehen. Im Januar 2012 hatte eine Serie von Anschlägen gegen französische Militärangehörige zu einer verschärften Kritik am Engagement des Landes in Afghanistan geführt. Frankreich hatte in Afghanistan die Verantwortung für die Provinz Kapisa, nordöstlich von Kabul. Dort erlitten französische Kampftruppen seit ihrer Verlegung im Jahr 2008 schwere Verluste: Knapp zwei Drittel der 88 getöteten französischen Soldaten wurden in dieser Schlüsselprovinz zwischen

Kabul und Pakistan getötet. Nach seiner Wahl zum Staatspräsidenten setzte Hollande sein Versprechen um: Zwei Jahre vor dem für 2014 geplanten Ende des Einsatzes der Internationalen Schutztruppe (ISAF) verließen die französischen Kampfteinheiten Afghanistan. Bereits im Juli 2012 übergab Frankreich die Schutzverantwortung für die Provinz an die afghanischen Autoritäten. Im November 2012 holte es die französische Flagge im Feldlager Nidschrab ein und verlegte die verbliebenen 500 Soldaten seiner Kampftruppe nach Hause zurück.<sup>7</sup>

Doch waren die Streitkräfte des Landes bereits wenige Wochen später wieder im Einsatz, diesmal in Afrika: Sahelistan, so nennt man in Paris die 7.500 Kilometer lange Wüste, die vom Senegal bis nach Somalia reicht – ein Gebiet, durchzogen von Schmuggler- und Drogenrouten, unmöglich zu beherrschen, weder von den schwachen afrikanischen Staaten Mali, Niger oder Tschad noch von Frankreich, der ehemaligen Kolonialmacht. Und doch bearbeitet das Land gegenwärtig gleich zwei Krisenherde militärisch: Im Januar 2013 entsandte Staatspräsident François Hollande 2.500 Soldaten nach Mali mit dem Auftrag, den Vormarsch ebenso entschlossener wie gut gerüsteter und trainierter Islamisten auf die Hauptstadt Bamako zu stoppen. Elf Monate später, am 5. Dezember 2013, erteilte Hollande 1.600 französischen Armeemangehörigen den Befehl, in der Zentralafrikanischen Republik religiös motivierte Gewalttaten zu unterbinden und überlebenswichtige Versorgungsrouten des Landes in den Tschad sowie nach Kamerun zu sichern.

### **KOSTSPIELIGE INTERVENTIONEN ZUR UNZEIT**

Doch kamen die beiden jüngsten Interventionen für die Regierung in Paris zur Unzeit – aus zwei Gründen.

#### **Alternativlose Lage in Afrika**

Zum einen versucht Frankreich seit Jahren, die Beziehungen zu seinen ehemaligen Kolonien in Afrika auf eine neue Grundlage zu stellen. Bei seinem Antrittsbesuch in Senegal erklärte Präsident Hollande im Oktober 2012 die Zeit der „Françafrique“, des dichten Geflechts politischer, militärischer und wirtschaftlicher Geheimverbindungen, mit dem Paris darauf abzielte,

seine Vorrangstellung im frankophonen Afrika zu bewahren, endgültig für „beendet“.<sup>8</sup> Mit seinem Eingreifen in die Konflikte in Mali und der Zentralafrikanischen Republik erweckt der Elysée-Palast gleichwohl den Eindruck, in der Kontinuität der französischen Afrikapolitik verhaftet zu sein. Seit der Rede Mitterrands 1990 in La Baule, in der er Frankreichs Entwicklungshilfe an Schritte der demokratischen Entwicklung knüpfte, predigen die Staatshäupter den Neuanfang der französisch-afrikanischen Beziehungen – und lassen im nächsten Moment die Arme zugunsten korrupter Machthaber einschreiten. Doch wer Frankreichs Handeln in der Sahel-Zone als neokoloniale Machtpolitik abqualifiziert, verkennt, dass Frankreichs Lage kompliziert ist.

Als einzige in Europa betrachtet die Regierung in Paris die Entwicklungen in der Sahel-Zone seit Jahren mit Sorge. Das „Weißbuch zur Verteidigung und nationalen Sicherheit“ von 2008 bezeichnet die Region als „kritische Zone“ für die Sicherheit Frankreichs. Mangelnde staatliche Strukturen, eine Ausweitung rechtsfreier Zonen und die Existenz krimineller Netzwerke bedrohten, so die Autoren des Regierungsdokuments, die Interessen des Landes. Sie begünstigten illegale Migration, die religiöse Radikalisierung muslimisch geprägter Gebiete und das Erstarken fundamentalistischer Sekten in christlichen Regionen. Zudem hätten sie, so die Einschätzung in Paris, zur Folge, dass sich Ableger des Terrornetzwerks al-Qaida in der Sahel-Zone festsetzen und sich Routen für den Vertrieb von Drogen und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen ausprägen.<sup>9</sup> Paris reagierte: mit Elitesoldaten, Ausbildern für Sicherheitskräfte, mit Geld und Material. Seit Juli 2010 ist Frankreich „im Krieg mit al-Qaida im islamischen Maghreb“.<sup>10</sup>

Dass Frankreich heute Krieg in Mali und der Zentralafrikanischen Republik führt, liegt jedoch zuvorderst in einer Mischung aus Alternativlosigkeit und historischer Verantwortung begründet. Allzu gern hätte Paris die militärische Konfliktlösung an die westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft abgetreten. Deren Streitkräfte, die Frankreich im April 2012, als Mali infolge eines Militärputsches und dem Aufstand der Tuareg faktisch geteilt wurde, gern in

Stellung gebracht hätte, erwiesen sich als zu schwach, um gegen Islamisten der Gruppen Ansar Dine und al-Qaida im islamischen Maghreb vorzugehen, die in Nord-Mali die Kontrolle übernommen hatten. In der Zentralafrikanischen Republik zeigte sich nach dem Staatsstreich vom März 2013, dass die gut 3.000 Mann starke afrikanische Eingreiftruppe schlecht ausgerüstet, unkoordiniert und untereinander so zerstritten war, dass sie nicht in der Lage war, die Ausbreitung von Chaos und Gewalt im Land aufzuhalten. Auch aus der EU drangen allein Skepsis und Abwarten nach Paris. In Deutschland bestand parteiübergreifend Konsens, nicht „französischen Interessen hinterherzulaufen“. Mali und Zentralafrika werden „nicht als der erste Kreis deutscher Sicherheitspolitik“ angesehen.<sup>11</sup> Bereits in der Libyen-Krise 2011 hatten die EU-Staaten Frankreich signalisiert, in akuten Krisensituationen militärisch nicht zur Verfügung zu stehen. Was blieb Frankreich, welches sich für jahrzehntelange Korruption und Misswirtschaft in seinen ehemaligen Kolonien verantwortlich fühlt, anderes übrig, als den Gesuchen der Regierungsverantwortlichen in Mali und der Zentralafrikanischen Republik um militärische Unterstützung Rechnung zu tragen?<sup>12</sup>

### Finanzielle Überlastung

Die zögerliche Haltung der französischen Regierungsverantwortlichen, militärisch in beiden Konflikten einzugreifen, wird verständlich vor dem Hintergrund einer Haushaltslage, die extrem angespannt ist.

Schon lange bemüht man sich in Paris darum, die Kosten für die Auslandseinsätze der eigenen Streitkräfte zu reduzieren. Verteidigungsminister Jean-Yves LeDrian hatte etwa Mitte Oktober 2012 bekanntgegeben, dass der Abzug der französischen Kampftruppen aus Afghanistan im Jahr 2013 auch finanziellen Erwägungen geschuldet sei. Eine Rückholung der 1.500 französischen Kampftruppen ermögliche den Streitkräften, über 90 Mio. Euro einzusparen.<sup>13</sup> Ein Jahr später, am 31. Oktober 2013, kündigte die französische Regierung an, das der deutsch-französischen Brigade angehörende 110. französische Infanterieregiment im Verlauf des Jahres 2014 aus dem deutschen Standort Donaueschingen abzuziehen. Die etwa 5.500 Mann

starke Brigade war auf dem 50. deutsch-französischen Gipfel im November 1983 gegründet worden. Sie ist das Symbol, mit dem beide Seiten ihren Willen zum Ausdruck bringen, sich auch militärisch vertieft integrieren zu wollen. Noch heute ist die deutsch-französische Brigade der weltweit einzige integrierte einsatzfähige Großverband.<sup>14</sup> Dass Paris sein 1.200 Mann umfassendes Jägerbataillon nunmehr aus der Brigade abzieht und nach Frankreich zurückverlegt, ist ein weiterer Ausweis seiner finanziellen Engpässe. Der Unterhalt des Infanterieregiments ist in Deutschland drei Mal höher als in Frankreich.<sup>15</sup>

Ende 2013 schließlich beschlossen die politischen Verantwortungsträger in Paris, das Budget für die Auslandseinsätze der französischen Streitkräfte deutlich zu reduzieren. Bislang sieht der französische Verteidigungsetat für die Auslandseinsätze seiner Streitkräfte eine Dotierung von 630 Mio. Euro vor. Dass dieser Betrag viel zu knapp bemessen ist, verdeutlicht der Blick auf die Ausgaben des Jahres 2011. Hier betragen die Aufwendungen der Streitkräfte für Auslandseinsätze in Kosovo, Elfenbeinküste, Sahel, Libanon, Libyen, dem indischen Ozean und Afghanistan insgesamt 1,3 Mrd. Euro.<sup>16</sup> Für die kommenden fünf Jahre ist jedoch vorgesehen, die Haushaltsmittel für Auslandseinsätze auf 450 Mio. Euro zu kürzen.

#### **AUF DEM WEG ZU EINER KLEINEREN, ABER BESSER AUSGESTATTETEN ARMEE? VERTEIDIGUNGSWEIßBUCH UND MILITÄRISCHES PROGRAMMGESETZ**

Dass Frankreich seinen internationalen Ansprüchen in Zukunft gleichwohl weiter gerecht werden kann, darum bemüht sich die Regierung von Staatspräsident François Hollande seit ihrem Amtsantritt. Am 13. Juli 2012 ordnete der Präsident die Redaktion eines neuen Verteidigungsweißbuches an. Es ist das vierte Mal in der Geschichte der V. Republik, dass die Staatsführung eine Überprüfung der strategischen Grundlagen von Frankreichs Sicherheits- und Verteidigungspolitik anordnet. Im ersten Weißbuch, welches 1972 erschien, schrieb das Land die nukleare Abschreckung als Bestandteil seiner Sicherheits- und Verteidigungspolitik fest. Das 1994 veröffentlichte Weißbuch untersuchte

die Konsequenzen, welche sich aus dem Ende des Ost-West-Konflikts für die Sicherheit Frankreichs und Europas ergeben. Das dritte Weißbuch, welches unter der Präsidentschaft Nicolas Sarkozys erarbeitet und 2008 veröffentlicht wurde, stellt erstmals eine Verknüpfung her zwischen der Verteidigung und der nationalen Sicherheit. Entsprechend schreibt es der Aufklärung eine besondere Rolle zu. Darüber hinaus öffnet es den Weg für die vollständige Rückkehr Frankreichs in die militärische NATO-Integration, für die es sich explizit ausspricht.<sup>17</sup>

Aus zwei Gründen hielt es François Hollande nur vier Jahre nach Erscheinen des „Weißbuch über die Verteidigung und die nationale Sicherheit“ für wichtig, die Aussagen des Dokuments aus dem Jahr 2008 überprüfen zu lassen: Zum einen haben sich seit der Veröffentlichung des Weißbuchs von Nicolas Sarkozy gewichtige geostrategische Veränderungen ergeben. Dazu zählen aus französischer Sicht insbesondere der weiter rasch voranschreitende Aufstieg Chinas, welches sich zunehmend auch in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu einer Großmacht entwickelt, die Abwendung der USA von Europa zugunsten des asiatisch-pazifischen Raums sowie die Umbrüche in der arabischen Welt. Zum anderen zwingen die wirtschaftlichen Schwierigkeiten des Landes Frankreich dazu, seine Militärausgaben anzupassen. Der Weißbuchkommission erteilte François Hollande den Auftrag, Frankreich aus der „Verneinung der Realitäten“ zu führen und ein sicherheits- und verteidigungspolitisches Projekt aufzuzeigen, welches das Land auch finanzieren könne.<sup>18</sup>

#### **Strategische Prioritäten Frankreichs**

Es waren die Umbrüche in der arabischen Welt und die mit ihnen verbundenen französischen Militärinterventionen in Libyen und Mali sowie die lahmende Konjunktur und die rasant steigende Staatsverschuldung, welche die Arbeiten am neuen Weißbuch erheblich in die Länge zogen. Die 46 Mitglieder der Weißbuchkommission waren beauftragt, das neue Strategiedokument bis Anfang 2013 zu erarbeiten und dem Ministerrat vorzulegen. Tatsächlich konnte das neue Dokument jedoch erst am 29. April 2013 an den Präsidenten übergeben werden.

Das neue Weißbuch hält im Prinzip an den strategischen Prioritäten seines Vorgängerdokumentes fest – Schutz, Aufklärung, Prävention, Abschreckung und Intervention. Gleichzeitig stellt es jedoch den Schutz des Territoriums, die Aufrechterhaltung der nuklearen Abschreckung mit ihren beiden Komponenten (See und Luft) sowie die Fähigkeit der Streitkräfte zu externen Interventionen als Schwerpunkte heraus.<sup>19</sup>

Um das französische Staatsgebiet sowie die französischen Staatsangehörigen bestmöglich vor Angriffen zu schützen, plant Frankreich, seine Fähigkeit zur Frühwarnung und Ausklärung zu stärken. Das Verteidigungsweißbuch von 2013 stellt heraus, dass hierzu die Geheimdienste gestärkt und Aufklärungssysteme im Weltall sowie elektronische Überwachungsmaßnahmen verbessert werden müssen. Das Ausbrechen neuer Krisen und Konflikte in Europas unmittelbarer Nachbarschaft hat für die Autoren des Verteidigungsweißbuches im Jahr 2013 die Fähigkeit zur Aufklärung in Echtzeit besonders dringlich gemacht.

Zum Schutz des Territoriums wie der Bürger zählt in Frankreich auch die Sicherheit des Internets. Aufbauend auf dem Weißbuch von 2008 wird auch im Dokument von 2013 die Notwendigkeit betont, technische Kapazitäten zur Identifizierung der Urheber von Cyberattacken weiterzuentwickeln und die entsprechend offensiven Fähigkeiten potenzieller Gegner abzuschätzen. Bereits im Weißbuch 2008 wurde die Sicherheit von Netzwerken als künftige Priorität definiert. Nun wird Frankreich eine neue Organisation im Bereich Cybersicherheit schaffen, die nicht nur defensiven Charakter hat.

Die nukleare Abschreckung bleibt auch weiterhin eine Priorität französischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Noch während der Erarbeitung des Weißbuchs wurde darüber spekuliert, dass Frankreich nicht länger in der Lage sei, die beiden Komponenten seiner nuklearen Abschreckung – see- und luftgestützt – zu finanzieren. Doch stellte François Hollande alsbald klar, dass er, wie alle Präsidenten vor ihm, an beiden Komponenten der nuklearen Abschreckung festhält. Zur Aufrechterhaltung der nuklearen Abschreckungsfähigkeit seines Landes erklärte er sich bereit, die finanziellen Ausgaben für die beiden Nuklearkapazitäten

Frankreichs von jährlich 3,7 Mrd. Euro – diese Summe entspricht 26 % der Ausgaben des Ausrüstungsbudgets des Verteidigungsministeriums – beizubehalten. Zudem sprach er sich dafür aus, die bereits unter Nicolas Sarkozy beschlossene Modernisierung der Nuklearwaffen fortzusetzen.<sup>20</sup>

Mit Blick auf die Fähigkeiten des Landes zum militärischen Eingreifen in Krisen und Konflikte stellt das neue Weißbuch heraus, dass Asien als geostrategischer Schwerpunkt französischer sicherheits- und verteidigungspolitischer Einflussnahme im Vergleich zum Dokument von 2008 an Bedeutung verloren hat. Deutlich wichtiger geworden ist für Frankreich hingegen der afrikanische Kontinent mit seinen zahlreichen Krisen und Konflikten.

Damit das Land auch künftig mit militärischen Mitteln in Krisen in seinem unmittelbaren regionalen Umfeld eingreifen kann, seien, so streicht das Weißbuch heraus, Investitionen dringend geboten. Die Operationen in Libyen und Mali hätten einmal mehr verdeutlicht, wie sehr auch Frankreich von der militärischen Unterstützung der USA abhängt. Ohne die Hilfe Washingtons wäre Paris nicht in der Lage gewesen, den Libyen-Einsatz der NATO über einen Zeitraum von sechs Monaten zu leiten. Allein die militärischen Fähigkeiten der USA – Marschflugkörper, Drohnen und elektronische Kriegführung – hätten Paris zum Erfolg in Libyen verholfen. Entsprechend müsse Frankreich seine Führungsmittel, Informationssysteme, nachrichtendienstlichen Informationen, Überwachung, Zielerfassung und Aufklärung verbessern. Die „Opération Serval“ in Mali habe den Mitgliedern der Weißbuchkommission verdeutlicht, dass Streitkräfte auch kurzfristig einsatzfähig zur Verfügung stehen und über große Entfernungen operieren können müssen. Profitiert habe Frankreich in Mali gleichwohl von dem Umstand, dass die 2008 von Nicolas Sarkozy beschlossene Schließung französischer Militärbasen in Afrika am Widerstand lokaler Machthaber gescheitert sei, die allesamt davor warnen, dass diesem Schritt politische Instabilitäten folgen könnten. So konnte Frankreich bei seinem Eingreifen in Mali auf eigene Kräfte zurückgreifen, die in Burkina Faso, Tschad und der Elfenbeinküste stationiert waren.<sup>21</sup>

### Umstrukturierungen der Streitkräfte

Um die als dringend erachteten militärischen Fähigkeiten beschaffen zu können, schlagen die Autoren des Verteidigungsweißbuchs vor, Einschnitte bei vorhandenen militärischen Fähigkeiten vorzunehmen und die Teilstreitkräfte Heer, Marine und Luftwaffe zu verkleinern und neu zu organisieren.

Insbesondere Luftwaffe und Marine sind gefordert, Opfer zu erbringen. So ist die Luftwaffe gehalten, die Lebensdauer ihrer neuen Mirage-Kampfflugzeuge zu verlängern, die über ihre Laufzeit hinaus einem so genannten „retrofit“ unterzogen werden. Die Zuführung der modernen Kampfflugzeuge vom Typ Rafale wird fortgesetzt. Jedoch muss die Luftwaffe auch hier mit einer deutlich geringeren Anzahl an Flugzeugen rechnen. Das Weißbuch sieht vor, allenfalls 225 Flugzeuge, nicht aber die ursprünglich geplanten 286 Flugzeuge zu beschaffen. Die Marine wird lediglich 10 neue Fregatten erhalten; drei weniger, als im Weißbuch von 2008 eingeplant.<sup>22</sup>

Des Weiteren wird der Umfang der Streitkräfte weiter reduziert. Die bis dato in diesem Umfang einzigartige „Deflation des Personalbestandes“, die bereits unter der Regierung von Nicolas Sarkozy eingeleitet worden war, wird fortgesetzt. Das neue Weißbuch legt für die kommenden sechs Jahre eine weitere Einsparung von 34.000 Dienstposten vor. Allein 2014 will Paris in der französischen Armee 7.881 militärische wie zivile Dienstposten einsparen. Bis zum Jahr 2019 werden die Streitkräfte dann um 33.675 Personen verkleinert. Diese Reduzierung des Streitkräfteformats muss gleichsam addiert werden zu der bereits im Jahr 2008 angeordneten Streichung von 54.000 militärischen Dienstposten. Zwischen 2009 und 2019 werden die französischen Streitkräfte somit knapp 80.000 Stellen und damit insgesamt ein Viertel ihres Personals, abbauen müssen. Das Militär, welches etwa 10 % des französischen Beamtenapparates ausmacht, wird somit 60 % des Personalabbaus im öffentlichen Dienst des Landes tragen.<sup>23</sup>

Abstriche müssen die Streitkräfte ferner mit Blick auf ihre Einsatzfähigkeit hinnehmen. So wird das avisierte Ziel aufgegeben, bis zu 30.000 Bodentruppen und 70 Kampfflugzeuge

für eine größere Operation einsetzen zu können. Stattdessen werden Operationen in kleinerem Umfang angepeilt. Dafür wird Frankreich 5.000 schnell einsatzfähige Truppen unterhalten, aus denen kurzfristig Verbände von 2.300 Mann für Operationen bis zu sieben Tagen Dauer formiert werden können. Für längere Operationen sind 7.000 Mann Bodentruppen mit zirka 12 Kampfflugzeugen, einer Fregatte, einem Jagd-U-Boot sowie einem Transport- und Kommandoschiff und auch Spezialeinheiten vorgesehen. Frankreich plant, gleichzeitig drei Operationen des Typs „Serval“ in Mali durchführen zu können und die 7.000 Soldaten auf drei Operationsfelder verbringen zu können. Für größere Operationen, etwa zur Durchsetzung von Zwangsmaßnahmen, werden ein Heeresverband von zwei Brigaden mit 15.000 Soldaten, etwa 34 Kampfflugzeugen, einem Flugzeugträger, zwei Transport- und Kommandoschiffen sowie Spezialeinsatzkräfte zur Verfügung stehen.<sup>24</sup>

Kritiker des Weißbuchs zweifeln jedoch daran, dass diese Einsatzplanungen realistisch sind. Führende Militärs äußern die Befürchtung, dass die Zeiten für die operative Vorbereitung – Flugstunden, Trainingsmaßnahmen – den Sparzwängen zum Opfer fallen und die Streitkräfte entsprechend nicht im geplanten Umfang einsatzfähig sein werden.<sup>25</sup> Aufgrund der finanziellen Schwierigkeiten der öffentlichen Haushalte werden weitere Einschnitte befürchtet. In militärischen Kreisen wird damit gerechnet, dass im Anschluss an die französischen Kommunalwahlen Ende März 2014 weitere Kürzungen bekannt gegeben werden, insbesondere die Schließung von Standorten.

### Das militärische Programmgesetz 2014-2019

Diese Befürchtungen versucht der französische Verteidigungsminister Jean-Yves LeDrian zu zerstreuen. Bei der Vorstellung des militärischen Programmgesetzes 2014-2019, in dem die strategischen Ziele des Weißbuchs in planerische wie finanzielle Kennzahlen umgesetzt werden, sicherte er den Streitkräften im Sommer 2013 zu, dass sich Frankreich, wenn es den vorgegebenen Budgetrahmen einhält, unter den wichtigsten sicherheits- und verteidigungspolitischen Ländern der Welt halten wird. In Europa werde es den ersten Platz als gewichtigster Ver-

teidigungsakteur einnehmen. Schließlich rühmt sich die Regierung auch dafür, die wichtigsten Rüstungsverträge aufrechterhalten zu können, wenngleich diese zeitlich nach hinten gestreckt werden.<sup>26</sup>

Für den Zeitraum zwischen 2014 und 2019 sieht das militärische Programmgesetz einen Verteidigungshaushalt von 190 Mrd. Euro vor. Es hält fest, dass das Budget in den kommenden Jahren auf dem Niveau des Jahres 2013, somit bei 31,4 Mrd. Euro jährlich, gehalten wird. Ab dem Jahr 2016 soll das Budget ein wenig ansteigen, um 2019 schließlich 32,5 Mrd. Euro zu betragen. Das Verteidigungsbudget beläuft sich weiterhin auf 1,5 % des BNP. Schließt man die Pensionszahlungen ein, wie dies in den Budgetplanungen der NATO üblich ist, liegt der Etat künftig bei 1,76 % des BNP. Gegenwärtig beträgt er 1,9 %.<sup>27</sup>

Doch sind gewichtige Zweifel an den Kennzahlen des militärischen Programmgesetzes angebracht. Die vorgesehenen Budgetzahlen können allein dann erreicht werden, wenn es dem Verteidigungsministerium gelingt, „Sondereinnahmen“ in Höhe von 6,1 Mrd. Euro zu erzielen. Das Ministerium muss Gebäude und Liegenschaften veräußern und Hertz-Frequenzen ebenso verkaufen wie Beteiligungen an privaten Firmen. So plant der französische Staat, sich von Airbus-Unternehmensanteilen im Wert von etwa 1,2 Mrd. Euro zu trennen. Entscheidend ist jedoch insbesondere der Verkauf der Rafale-Kampfflugzeuge. So räumt der Verteidigungsminister, der seit Antritt der sozialistischen Regierung im Mai 2012 bereits drei Mal in Saudi-Arabien zu Verkaufsgesprächen war, offen ein, dass der Erfolg des militärischen Programmgesetzes am Export des Kampffliegers hängt. Skepsis ist also angebracht. Weder hat das Finanzministerium seine Zustimmung dazu gegeben, dass die Erlöse dieser Verkäufe tatsächlich dem Verteidigungsetat zugeführt werden können, noch kann das Militär davon ausgehen, dass die geplanten Einnahmen zeitnah und in der avisierten Höhe erfolgen. So gehen Experten bereits jetzt davon aus, dass der jährliche Verteidigungsetat zwischen 1 und 3 Mrd. Euro geringer ausfallen wird als angenommen. In der Vergangenheit ist es Frankreich zudem noch nie gelungen, ein militärisches Programm-

gesetz vollständig auszuführen. Die vorangegangenen Gesetze wurden während ihrer Laufzeit finanziell immer wieder nach unten korrigiert. Als Faustregel gilt, dass den 5-jährigen Programmgesetzen die Finanzierung des letzten Jahres, allzu oft gar der letzten beiden Jahre fehlte. Ein Blick auf die Umsetzung des Militärischen Programmgesetzes 2008-2013 verdeutlicht, dass von den dort eingeplanten 3,47 Mrd. Euro „Sondereinnahmen“ lediglich 980 Mio. Euro erzielt wurden.<sup>28</sup> Zu diesen wenig optimistischen Zahlen gesellt sich ein gewaltiges Finanzierungsloch, welches in den vergangenen Jahren immer weiter angewachsen und Schätzungen zufolge bei ebenfalls mindestens 3 Mrd. Euro liegt.

### SCHLUSSFOLGERUNGEN

Frankreich erhebt weiterhin den Anspruch, die internationalen Beziehungen durch eine aktive Außen- und Sicherheitspolitik zu bestimmen. Zu den wichtigsten Instrumenten hierfür zählen die Streitkräfte des Landes. Die schwache Wirtschaftsleistung und die damit verbundene hohe Verschuldung des Staates beschneiden gleichwohl die Handlungsfähigkeit der französischen Armee. Um einen tragfähigen Kompromiss zwischen Gestaltungsanspruch und Haushaltsdisziplin bemüht sich die sozialistische Regierung unter Präsident Hollande seit ihrer Amtsübernahme im Mai 2012. Das im April 2013 veröffentlichte Weißbuch „Verteidigung und nationale Sicherheit“ und das im Dezember 2013 verabschiedete militärische Programmgesetz 2014-2019 zeichnen den Weg für finanzierbare Streitkräfte vor. Beide Dokumente machen deutlich, dass auch die letzte verbliebene Militärmacht in Europa künftig Krisen allenfalls im Umfang derjenigen im Mali und der Zentralafrikanischen Republik bearbeiten können. Daher wird auch aus Frankreich der Ruf nach militärischer Integration in Europa immer lauter – Aufgabe und Chance zugleich für die deutsch-französische Partnerschaft.

|| DR. RONJA KEMPIN

Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

## ANMERKUNGEN

- <sup>1</sup> Sauder, Axel: Souveränität und Integration. Deutsche und französische Konzeptionen europäischer Sicherheit nach dem Ende des Kalten Krieges (1990-1993), Baden-Baden 1995.
- <sup>2</sup> Das so genannte „Recht auf Einmischung“ wurde erstmals im Jahr 1979 vom französischen Philosophen Jean-François Revel verwendet und geprägt. 1988 wurde das Recht auf Einmischung in innere Angelegenheiten eines Staates aus humanitären Gründen in das Völkerrecht aufgenommen.
- <sup>3</sup> Kempin, Ronja: Solo in Sahelistan, in: Security Times, Special Edition of the Atlantic Times for the 50th Munich Security Conference, 31.1.2014, S. 21, [http://www.the-atlantic-times.com/download/Security\\_Times\\_Feb2014.pdf](http://www.the-atlantic-times.com/download/Security_Times_Feb2014.pdf), Stand 31.1.2014.
- <sup>4</sup> United Nations Security Council: Resolution 1973 (2011), Adopted by the Security Council at its 6498th meeting, on 17 March 2011, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/268/39/PDF/N1126839.pdf?OpenElement>, Stand 31.1.2014.
- <sup>5</sup> Lacher, Wolfram: Bruchlinien der Revolution. Akteure, Lager und Konflikte im neuen Libyen, SWP-Studie S 5, März 2013, [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2013\\_S05\\_lac.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2013_S05_lac.pdf), Stand 31.1.2014.
- <sup>6</sup> Der Ausspruch Sarkozys ist zitiert nach Ulrich, Stefan: Sarkozy und das Glück des Mutigen, in: Süddeutsche Zeitung, 1.9.2011.
- <sup>7</sup> Seit Beginn des internationalen Afghanistan-Einsatzes 2001 hatte Frankreich 65.000 Soldaten an den Hindukusch verbracht. Paris hatte durchschnittlich 4.000 Armeeinghörige im Einsatz. Damit war es nach den USA, Großbritannien, Deutschland und Italien der fünftgrößte Truppensteller der ISAF. Vgl. dazu Frankreich beendet offiziell Kampfeinsatz in Afghanistan. Soldaten aus Kapisa abgezogen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20.11.2012; Franzosen verlassen Afghanistan endgültig. François Hollande macht sein Wahlkampfversprechen wahr: Die letzten französischen Soldaten sind aus Kabul abgereist, am Dienstag sollen sie in Paris ankommen, in: Zeit online, 16.12.2012, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2012-12/afghanistan-frankreich-abzug>, Stand 31.1.2014.
- <sup>8</sup> François Hollande à Dakar: „Le temps de la Francophonie est résolu“, in: Le Monde, 12.10.2012.
- <sup>9</sup> Ministère de la Défense: Défense et Sécurité nationale. Le Livre blanc, Paris 2008, S. 44-47.
- <sup>10</sup> Knaup, Horand / Repinski, Gordon / Schult, Christoph: Soldaten in Sandalen, in: Der Spiegel 44/2012, 29.10.2012, S. 94-96.
- <sup>11</sup> Heyer, Julia u.a.: Rechnung fürs Nichtstun, in: Der Spiegel 51/2013, 16.12.2013, S. 86-88.
- <sup>12</sup> Die Krise in Mali war im Frühjahr 2012 ausgebrochen: Im April 2012 überfielen Tuareg-Rebellen, die sich seit Jahren im Konflikt mit der malischen Regierung befinden, die Stellungen der malischen Armee im Norden des Landes. Im Anschluss riefen sie die Unabhängigkeit ihres Territoriums aus. Hinfort war Mali faktisch zweigeteilt. Im Januar 2013 starteten die Rebellen gleichwohl eine Offensive auf die Stadt Konna, welche sich hinter der Demarkationslinie befand. Schnell war die Stadt eingenommen und die Rebellen setzten ihren Vormarsch in Richtung der Hauptstadt Bamako fort. Mali drohte in die Hände islamistischer Gruppen zu fallen. Der Präsident Malis sowie die Staaten der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS riefen Frankreich offiziell um militärische Unterstützung an. Am 11. Januar 2013 erteilte François Hollande den französischen Soldaten den Befehl zum Eingreifen. In der Zentralafrikanischen Republik war es bereits im März 2013 zu einem Staatsstreich gekommen. Dabei hatte das vorwiegend muslimische Rebellenbündnis Séléka den amtierenden Staatsschef Bozizé gestürzt. Frankreich sah sich zu diesem Zeitpunkt nicht geneigt, militärisch zugunsten der etablierten Machthaber einzugreifen. Paris betrachtete mit Sorgen, wie eines der ärmsten Länder der Welt in Gewalt und Chaos versank. Doch erst der Hilferuf des Premierministers der Zentralafrikanischen Republik, Tiangaye, führte Paris im Dezember 2013 vor Augen, dass es an der Zeit ist zu handeln. „Von Frankreich, so erkannte François Hollande, wird erwartet, dass es eine humanitäre Katastrophe verhindert.“ Paris agiert auf einem Staatsgebiet, in dem nahezu eine Million Menschen auf der Flucht vor Rebellen ist, im Rahmen einer UN-Resolution unter Kapitel VII, welche den Rückgriff auf militärische Mittel aus humanitären Gründen erlaubt.
- <sup>13</sup> Franzosen verlassen Afghanistan endgültig. François Hollande macht sein Wahlkampfversprechen wahr: Die letzten französischen Soldaten sind aus Kabul abgereist, am Dienstag sollen sie in Paris ankommen, in: Zeit online, 16.12.2012, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2012-12/afghanistan-frankreich-abzug>, Stand 31.1.2014.
- <sup>14</sup> Die Brigade setzt sich zusammen aus einem gemischten Stab, einem gemischten Versorgungsbataillon, dem 110. französischen Infanterieregiment, einem französischen Aufklärungsregiment, einem deutschen Jägerbataillon, einem deutschen Artilleriebataillon und einer deutschen Panzerpionierkompanie. Vgl. dazu Kempin, Ronja: Deutsch-französische Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik – Vernunftfehle vor dem Aus?, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik (ZfAS) 2/2012, S. 203-214.
- <sup>15</sup> Soldt, Rüdiger / Wiegel, Michaela: Sag' zum Abschied leise au revoir, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24.10.2013, S. 3.



- <sup>16</sup> Boyer, Yves: French defence policy in a time of uncertainties, in: Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS), Note Nr. 4/13, S. 3, <http://www.frstrategie.org/barreFRS/publications/notes/2013/201304.pdf>, Stand 4.2.2014.
- <sup>17</sup> Kempin, Ronja: Modernisierung der französischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Das Weißbuch „Verteidigung und nationale Sicherheit“ und seine Umsetzung, SWP-Aktuell 2008/A 68, August 2008.
- <sup>18</sup> Direction de l'information légale et administrative: Livre Blanc Défense et Sécurité Nationale 2013, Préface du Président de la République, Paris 2013, S. 7-8, [http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/le\\_livre\\_blanc\\_de\\_la\\_defense\\_2013.pdf](http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/le_livre_blanc_de_la_defense_2013.pdf), Stand 31.1.2014.
- <sup>19</sup> Guibert, Nathalie: Défense: la France prépare les guerres de demain avec des ambitions réduites, in: Le Monde, 30.4.2013, S. 1.
- <sup>20</sup> Rist, Manfred: Frankreich bleibt Atommacht mit Ambitionen, in: Neue Zürcher Zeitung, 30.4.2013, S. 8; Direction de l'information légale et administrative: Livre Blanc Défense et Sécurité Nationale 2013.
- <sup>21</sup> Direction de l'information légale et administrative: Livre Blanc Défense et Sécurité Nationale 2013.
- <sup>22</sup> Guisnel, Jean: Les points noirs du Livre Blanc, in: Le Point, 29.4.2013.
- <sup>23</sup> Barluet, Alain: Comment l'armée vit-elle les restrictions budgétaires?, in: Le Figaro, 28.10.2013, S. 17.
- <sup>24</sup> Direction de légale et administrative: Livre Blanc Défense et Sécurité Nationale 2013.
- <sup>25</sup> Ende Oktober 2013 jedoch berichtete die konservative französische Tageszeitung „Le Figaro“ vom Hilferuf eines Obersten, der eine Situation „finanzieller Strangulation“ beklagt, welche die operative Handlungsfähigkeit der Streitkräfte erheblich beeinträchtigt. Vgl. dazu Barluet: Comment l'armée vit-elle les restrictions budgétaires?
- <sup>26</sup> LeDrian, Jean-Yves: Allocution devant l'Assemblée nationale à l'occasion de l'examen du projet de loi de programmation militaire, Paris, 26.11.2013, <http://www.defense.gouv.fr/ministre/prises-de-parole-du-ministre/prises-de-parole-de-m.-jean-yves-le-drian/lpm-allocution-de-jean-yves-le-drian-ministre-de-la-defense-devant-l-assemblee-nationale>, Stand 31.1.2014.
- <sup>27</sup> Journal Officiel de la République Française: Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, 18-12-2013 Loi LPM 2014 à 2019.pdf, Stand 31.1.2014.
- <sup>28</sup> Guillermand, Véronique: Défense: les cinq éléments marquants du livre blanc, in: LeFigaro.fr, 29.4.2013, <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2013/04/29/20002-20130429ARTFIG00357-defense-les-cinq-elements-marquants-du-livre-blanc.php?print=true>, Stand 31.1.2014.