

FRANKREICHS NEUE STRATEGIE: DAS WEISSBUCH 2013

Das französische Weissbuch zur nationalen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist mit Spannung erwartet worden. Denn zurzeit überdenkt die EU dieses Politikfeld neu. Angesichts schrumpfender Militärbudgets ist Frankreich, die wichtigste Militärmacht auf dem europäischen Festland, gezwungen, seine Ambitionen zurückzufahren. Gleichzeitig will Paris die gemeinsame europäische Sicherheits- und Verteidigungsanstrengungen forcieren.



Der französische Präsident François Hollande bei der traditionellen Militärparade am 14. Juli 2013 in Paris.

Nach neunmonatigen Beratungen ist am 29. April dieses Jahres das französische Weissbuch 2013 zur nationalen Sicherheits- und Verteidigungspolitik veröffentlicht worden. Es benennt die Bedrohungen, denen sich Frankreich ausgesetzt sieht, sowie die Mittel, mit denen das Land ihnen begegnen will. Die neue Publikation hält grundsätzlich an den wichtigsten strategischen Prioritäten des Weissbuchs von 2008 fest: Schutz, Aufklärung, Prävention, Abschreckung und Intervention. Betont wird aber die Notwendigkeit einer stärkeren Konvergenz zwischen diesen Schwerpunkten. Geostrategisch ist der Blick nach Afrika wichtiger geworden, während die Bedeutung Asiens abgenommen hat. Das Weissbuch legt Einschnitte bei bedeutenden militärischen Kapazitäten nahe. Die Teilstreitkräfte werden reorganisiert. Fä-

higkeiten sollen durch die Zusammenlegung und gemeinsame Nutzung von Mitteln (*Pooling and Sharing*) erhalten bleiben. Um dies zu ermöglichen, will Frankreich die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP, ehemals ESVP) stärken. Zugleich bleibt das Prinzip der Autonomie durch nukleare Abschreckung erhalten. Der bilateralen militärischen Zusammenarbeit mit Grossbritannien wird weiterhin eine besondere Bedeutung beigemessen.

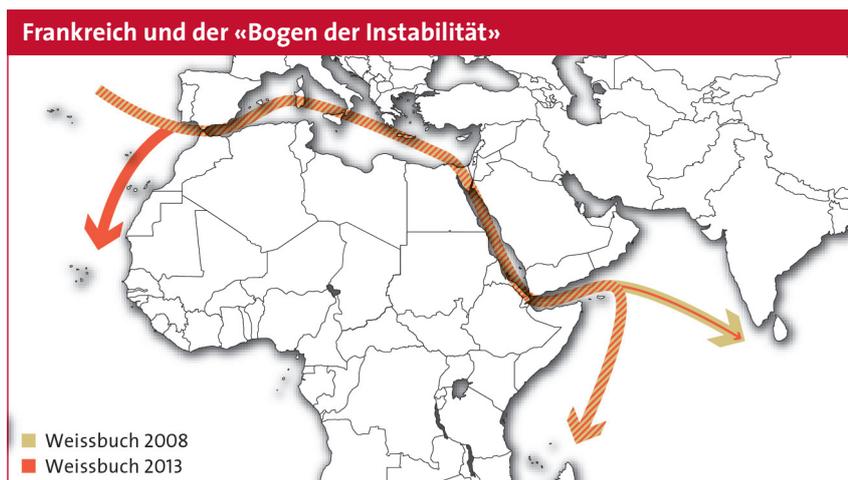
Der Kontext des Weissbuchs

Das 132-seitige Weissbuch 2013 ist erst das vierte seiner Art, seit diese Publikation 1972 eingeführt worden ist. Dieses Weissbuch beruhte auf der Doktrin der Abschreckung – einem tragenden Pfeiler des gaullistischen Konsenses in der Verteidigungspolitik. Das nächste Weissbuch aus

dem Jahre 1994 wurde nach dem Ende des Kalten Kriegs veröffentlicht und spiegelte die veränderte internationale Sicherheitslage wider. Es ebnete den Weg für die Umwandlung der Streitkräfte in eine Berufsmarine. Gleichzeitig gab Frankreich sämtliche landgestützte nukleare Raketen auf. Schliesslich wurden die Kapazitäten zur Streitkräfteprojektion verstärkt.

Während sich die Weissbücher von 1972 und 1994 auf Fragen der militärischen Sicherheit beschränkten, wurde in dem von Präsident Nicolas Sarkozy 2008 vorgestellten Weissbuch eine umfassende Sicherheitsstrategie als Antwort auf die zunehmende Globalisierung entwickelt. Überdies sollte Frankreich wieder in die militärischen Strukturen der Nato eingegliedert werden. Dies kam einer Abkehr von der gaullistischen Tradition des Fernhaltens Frankreichs von den militärischen Strukturen der Allianz gleich. Frankreich sollte nunmehr eine grössere Rolle in Krisenmanagement-Operationen spielen. Dies galt besonders für den «Bogen der Instabilität» vom Mittelmeer über den Persischen Golf und das Horn von Afrika bis nach Südasien, der nun stärker ins Blickfeld rückte. Gleichzeitig sollten schon seinerzeit militärische Kosten reduziert werden.

Das neueste Weissbuch ist nicht nur ein Mittel, mit dem sich Präsident François Hollande von seinem Vorgänger abheben kann. Die französische Regierung anerkennt auch die Notwendigkeit, Staatsschulden zu senken. Der französische Wunsch nach Zusammenlegung und gemeinsamer Nutzung von Mitteln innerhalb



der EU lässt sich einerseits auf finanzielle Engpässe zurückführen und andererseits auf die Notwendigkeit, dringend benötigte kostspielige militärische Mittel zu entwickeln oder zu erwerben. Solche praktischen Überlegungen sind in die aktuelle französische Debatte eingebettet, die Europa wieder eine grössere Bedeutung zukommen lässt. Präsident Hollande widmet der GSVP viel mehr Aufmerksamkeit, als dies noch unter seinem Vorgänger Sarkozy der Fall gewesen ist. Gleichzeitig hat sich das neue Weissbuch auch der sich verändernden strategischen Umgebung angepasst. In dieser Hinsicht wirkten sich der Arabische Frühling und die Instabilität der Sahelzone deutlich auf das Weissbuch aus.

Ein weiterer bedeutender Faktor ist die strategische Fortentwicklung der USA. In der französischen Hauptstadt ist man der Überzeugung, dass Washington in Zukunft selektiver in der Auswahl seiner militärischen Einsätze sein und «von hinten führen» (*leading from behind*) wird. Hinzu kommt der von Präsident Barack Obama verkündete «Schwenk nach Asien» (*pivot to Asia*). Paris geht daher davon aus, dass die USA den Europäern jedenfalls dort die Führung überlassen, wo zentrale amerikanische strategische Interessen nicht tangiert werden.

Lehren aus Libyen und Mali

Das Weissbuch wurde ferner unter dem Eindruck der Interventionen in Libyen und Mali formuliert. Dabei markierte vor allem der Krieg in Libyen einen bedeutenden Moment in den transatlantischen Beziehungen: Erstmals seit Gründung der Allianz wurden Nato-Mittel einer Koalition unter Führung europäischer Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt. Operationen wie die Nato-Mission *Unified Protector* in Libyen (2011), geleitet von Grossbritannien

und Frankreich, oder die *Operation Serval* in Mali unter französischer Führung (2013) werden sich wahrscheinlich wiederholen. Daher benennt das Weissbuch einige Lehren aus diesen Militäroperationen.

Die Operation in Libyen wurde zwar mit grosser Beteiligung Frankreichs und Grossbritanniens unter dem Kommando der Nato durchgeführt. Die Europäer waren jedoch in hohem Masse von amerikanischer militärischer Unterstützung abhängig. Allein wären Frankreich und Grossbritannien nicht in der Lage gewesen, eine solche Mission über einen Zeitraum von sechs Monaten durchzuhalten. Ohne amerikanische Marschflugkörper, Drohnen und elektronische Kriegführung wäre die Mission womöglich gescheitert. Daher machte diese Operation den Bedarf an verbesserten Führungsmitteln, Informationssystemen, nachrichtendienstlichen Informationen, Überwachung, Zielerfassung und Aufklärung sowie Luftbetankung und Präzisionsmunition deutlich. Das Lancaster-House-Abkommen zwischen London und Paris von 2010, das eine Zusammenarbeit in der Entwicklung und dem Einkauf genau dieser teuren Mittel ermöglichte, zeigte bereits vor dem Libyen-Krieg die Bemühungen, entsprechende Kapazitäten im Verbund mit Grossbritannien zu stärken.

Aus der Operation in Mali, die im Januar 2013 begann, wurden in Paris weitere Lehren gezogen. Erstens wurde deutlich, dass die Streitkräfte kurzfristig zu Verfügung stehen müssen. Zweitens müssen sie in der Lage sein, über grosse Entfernungen operieren zu können. Drittens müssen sie zu multidimensionalen Operationen befähigt sein. Die Mali-Operation war nicht zuletzt deshalb möglich, weil Frankreich bereits im Vorfeld Streitkräfte in Burkina Faso, im Tschad und in der Elfenbeinküste posi-

tioniert hatte. Die USA lieferten geheimdienstliche Erkenntnisse unter anderem aus elektronischer Aufklärung. Aufgrund dieser Informationen wurden die Ziele für die Luftangriffe ausgewählt, die den Einsatz von Bodentruppen vorbereiteten. Den Franzosen fehlten auch zeitnah verfügbare Kapazitäten für Lufttransport und Luftbetankung. Das Fehlen von Kräften zur strategischen Verlegefähigkeit machte sich schmerzlich bemerkbar. *Operation Serval* zeigte, dass man auf rapide veränderte Situationen reagieren können muss.

Strategische Prioritäten und Ausrichtung

Das Weissbuch 2013 hält an den fünf primären strategischen Funktionen fest, die schon im Strategiepapier von 2008 aufgestellt worden sind: Schutz, Aufklärung, Prävention, Abschreckung und Intervention. Die zentrale Bedeutung der nuklearen Abschreckung für die nationale Sicherheitsstrategie Frankreichs bleibt ein konstanter Faktor. Nach wie vor wird die atomare Schlagkraft als Rückgrat der militärischen und strategischen Autonomie des Landes gesehen, trotz des erklärten Ziels, die europäische Verteidigung und Sicherheit zu verstärken.

Zusammen mit anderen staatlichen Organen sollen die französischen Streitkräfte in der Lage sein, die Infrastruktur und die Institutionen des eigenen Landes zu verteidigen. Die Armee sollte ferner in der Lage sein, im Rahmen der Nato und der EU allfällige Aggressionen anderer Staaten abzuwehren sowie Krisenmanagement-Operationen in gescheiterten oder fragilen Staaten durchzuführen. Frankreich muss Operationen alleine oder als Führungsnation im Verbund mit anderen Staaten planen und durchführen können oder einen eigenen Beitrag zu multinationalen Operationen leisten.

Mit seinen Streitkräften kann Frankreich dort intervenieren, wo seine Interessen akut bedroht sind – an der europäischen Peripherie, im Mittelmeer, in Afrika (Maghreb, Sahel, Äquatorialafrika und am Horn von Afrika), am Persischen Golf und im Indischen Ozean (jedoch mit weniger Fokus auf Südasien). Der frühere Präsident Sarkozy hatte noch versucht, die Anzahl permanenter Militärbasen in Afrika zu verringern. Dies scheiterte jedoch, weil lokale Machthaber sich vor anschliessender Instabilität fürchteten. Die Notwendigkeit, im Jahr 2013 Einsatzkräfte schnell nach Mali zu verlegen, zeigte den Nutzen vorab positi-

onierter Streitkräfte in Afrika. Diese sind nun nicht mehr so umstritten, wie dies noch 2008 der Fall gewesen ist.

Anpassung militärischer Kapazitäten

Die französischen Streitkräfte müssen zwar weiterhin in der Lage sein, das Staatsgebiet zu verteidigen, Abschreckung zu leisten und sich im Rahmen von Interventionen im Ausland zu engagieren. Das Weissbuch sieht aber eine substantielle Verkleinerung der Hauptstreitkräfte um 10 bis 15 Prozent vor. Das Heer wird nicht mehr acht Brigaden umfassen, wie noch im Weissbuch 2008 vorgesehen, sondern nur noch sieben. Die Marine wird zehn anstatt der 2008 geplanten 13 Fregatten des neuesten Typs erhalten und ausserdem einige Jagdbomber aufgeben müssen.

Des Weiteren wird das anvisierte 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 5000 schnell einsatzbereite Truppen unterhalten. Damit sollen kurzfristig Verbände von 2300 Truppen für Missionen bis zu sieben Tagen formiert werden können. Für längere Missionen sind 7000 Bodentruppen mit zirka zwölf Kampfflugzeugen, einer Fregatte, einem Jagd-U-Boot sowie einem Transport- und Kommandoschiff und auch Spezialeinsatzkräften vorgesehen. Für grössere Missionen zur Durchsetzung von Zwangsmassnahmen werden ein Heeresverband von zwei Brigaden mit 15'000 Soldaten, rund 45 Kampfflugzeugen, einem Flugzeugträger, zwei Transport- und Kommandoschiffen sowie Spezialeinsatzkräften zur Verfügung stehen.

Zwischen 2015 und 2019 werden im Verteidigungsbereich 24'000 Stellen gestrichen – zusätzlich zu den bereits geplanten 10'000 Stellenstreichungen im Zeitraum 2014/15. Darüber, wie sich dieser Stellenabbau auf die verschiedenen Teilstreitkräfte verteilen soll, wird zurzeit noch diskutiert. Eine endgültige Entscheidung wird mit der Veröffentlichung des Gesetzes über die militärische Planung erwartet, das nach Abschluss der parlamentarischen Beratungen im Herbst 2013 die budgettechnischen Auswirkungen des Weissbuchs darlegen wird.

Im Bereich Aufklärung wird vor allem betont, dass die Geheimdienste sowie Aufklärungssysteme im Weltraum und elektronische Überwachungsmassnahmen verstärkt

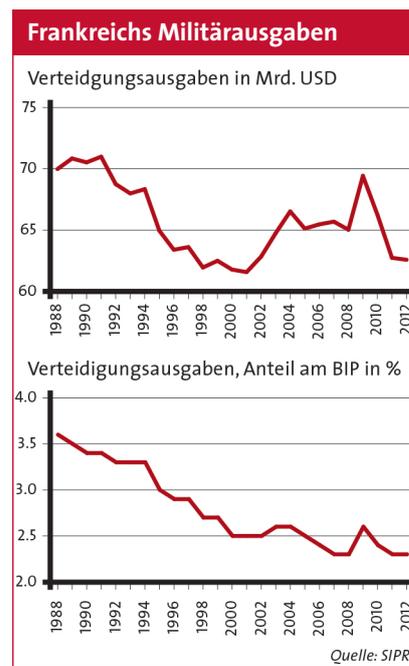
werden müssen. Bereits 2008 waren Weltraumprogramme gefordert worden, vor allem Satellitenüberwachung, die Fähigkeit zum Abfangen von ballistischen Raketen, Frühwarnsysteme, Navigation und Wetterbeobachtung. Zum Teil war dies eine Reaktion auf im Aufbau befindliche Weltraumprogramme aufstrebender Mächte, vor allem Chinas. Im Jahr 2013 wird der Bedarf nach Aufklärung in Echtzeit als besonders dringlich genannt. Frankreich hat nach wie vor Bedarf an Drohnen, die bei mittlerer Dienstgipfelhöhe mit hoher Einsatzdauer operieren können und mit optischer sowie elektromagnetischer Überwachungstechnik bestückt sind. Taktische Drohnen, leichte Aufklärungsflugzeuge und externe Überwachungssensoren werden ebenfalls gebraucht.

Aufbauend auf dem Weissbuch 2008 wird auch in der Publikation von 2013 die Notwendigkeit betont, technische Kapazitäten zur Identifizierung der Urheber von Cyberattacken weiterzuentwickeln und die entsprechenden offensiven Fähigkeiten potenzieller Gegner abzuschätzen. Bereits im Weissbuch 2008 wurde die Sicherheit von Netzwerken als künftige Priorität definiert. Daraufhin wurde eine Behörde geschaffen, die sich dem Schutz vor Cyberattacken widmet – die *Agence de la sécurité des systèmes d'informatiques (ASSI)*. Nun wird Frankreich jedoch eine neue Organisation im Bereich Cybersicherheit schaffen, die nicht nur defensiven, sondern auch offensiven Charakter hat. Sie soll in die Streitkräfte integriert und ein Bestandteil militärischer Operationen werden.

Budgettechnische Einschränkungen zwingen Frankreich zur Zusammenlegung und gemeinsamen Nutzung von Mitteln. Innerhalb der EU sucht Paris daher nach kurzfristigen Optionen, um im Einklang mit seinen Bedürfnissen gemeinsame Kapazitäten zu entwickeln. Dies betrifft vor allem die Bereiche Weltraumüberwachung, Lufttransport und Luftbetankung sowie Überwachung von Einsatzgebieten und Logistik in Krisengebieten.

Europäische Sicherheit und Verteidigung

Das Weissbuch 2013 bestätigt Frankreichs Bekenntnis zur Entwicklung von Konzepten und Fähigkeiten innerhalb der Nato und der EU. Im Jahr 2009 wurde ein französischer General zum NATO Supreme Allied Commander Transformation (SACT) ernannt. Frankreich ist somit innerhalb der Allianz für die Weiterentwicklung der



sogenannten *Smart Defence* zuständig. In diesem Bereich fordert Frankreich, die Bedürfnisse der europäischen Rüstungsindustrie als Produktionsstandort für moderne Technologien mit hohem Mehrwert zu berücksichtigen. Das Weissbuch betont, dass es der Nato und der EU nach wie vor an einer gemeinsamen Strategie für den weiteren Ausbau der Rüstungsindustrie mangle. Paris sieht die Verknappung finanzieller Ressourcen dabei als Anreiz zur Weiterentwicklung kooperativer Ansätze.

Frankreich sieht zwar die Nato und die EU nicht als Konkurrenten, sondern als sich komplementär ergänzende Partner – nicht nur im Einsatz, sondern auch im Zusammenhang mit dem *Pooling and Sharing* der EU und der *Smart Defence* der Nato. Letztlich hat für Frankreich jedoch die GSVP Priorität. Das Weissbuch betont die Notwendigkeit, der GSVP neuen Schwung zu verleihen. Es wird kritisiert, dass die GSVP-Operationen seit 2003 sowohl bei grösseren Einsätzen als auch bei begrenzteren Operationen einen Mangel an politischem Willen der EU offenbart haben. Auch wird die Fähigkeit der EU zu multidimensionalen Krisenmanagement-Einsätzen als mangelhaft angesehen. Das französische Weissbuch argumentiert, dass die GSVP sowohl von der Europäischen Kommission als auch von den Mitgliedstaaten mehr Ressourcen erhalten muss, um umfassend auf Krisen reagieren zu können. Aus französischer Sicht müssen nicht nur zivile und militärische Fähigkeiten besser koordiniert werden, sondern auch die EU-Prozeduren besser an operative Bedürfnisse angepasst werden.

Zudem fordert die französische Regierung ein EU-Weissbuch, in dem die strategischen Interessen und Ziele der EU im Bereich Verteidigungs- und Sicherheitspolitik klar formuliert werden. Dies würde dazu beitragen, präventive Einsätze, Missionen im aussereuropäischen Ausland und *Pooling and Sharing* zu realisieren. Das EU-Weissbuch soll die Massnahmen der EU zur Bewältigung von Sicherheitsbedrohungen aktualisieren und genauer formulieren, die in der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 («Ein sicheres Europa in einer besseren Welt») erstmals umrissen wurden.

Der EU-Gipfel vom 19. bis 20. Dezember 2013 wird sich auf verteidigungspolitische Fragen konzentrieren. Zum ersten Mal seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 werden die Staats- und Regierungschefs der EU sich damit wieder gemeinsam mit Verteidigungs- und Sicherheitspolitik beschäftigen. Frankreich wird voraussichtlich vorschlagen, die Institutionen und Instrumente zum gemeinsamen Vorgehen besser zu nutzen und die Möglichkeiten auszuschöpfen, die der Vertrag von Lissabon geschaffen hat. Frankreich wird versuchen, die GSVP zu stärken.

Trotz des Wunsches, der GSVP neues Leben einzuhauchen, zeigt das französische Weissbuch 2013 aber auch, dass der bilateralen Zusammenarbeit als Mittel zur besseren Integration von militärischen Fähigkeiten weiterhin erhebliche Bedeutung zugemessen wird. Deshalb wird den Abkommen mit Grossbritannien zur Zusammenarbeit im Rüstungsbereich immer noch besondere Bedeutung zugemessen.

Bedeutung für die Schweiz

Einige der Fragen, die das französische Weissbuch aufwirft, sind auch für die Formulierung des Sicherheitspolitischen Berichts 2014 in der Schweiz relevant, auch wenn die beiden Staaten ganz unterschiedliche strategische Ansätze verfolgen. Es gibt Ähnlichkeiten im Bereich des Bedrohungsspektrums, etwa was das Risiko von Cyberattacken angeht. Jedoch bestehen auch deutliche Unterschiede, beispielsweise was die Gefahr terroristischer Angriffe betrifft. Frankreich und die Schweiz sehen daher völlig unterschiedliche Bandbreiten möglicher Missionen für ihre Streitkräfte vor.

Beide Länder müssen sich jedoch mit der Frage auseinandersetzen, wie sie in Zeiten schmalere Budgets ihre eigenständigen militärischen Kapazitäten aufrechterhalten

wollen. Die Logik einer Zusammenlegung und gemeinsamen Nutzung von Kapazitäten kann auch in der Schweiz in den kommenden Jahren nur schwerlich von der Hand gewiesen werden. Auch wenn die Frage gemeinsam genutzter Kapazitäten aus staatspolitischer Sicht heikel ist, gibt es doch ein breites Spektrum möglicher Optionen zur Zusammenlegung, an denen die Schweiz teilnehmen könnte (vgl. CSS-Analyse Nr.126 )

Die Schweiz hat im Rüstungsbereich in der Vergangenheit bereits mit Schweden, Norwegen, Finnland, Österreich, Belgien, Dänemark, Irland und Spanien zusammengearbeitet. Aufgrund einer Übereinkunft vom März 2012 kann die Schweiz inzwischen auch an den rüstungspolitischen Kooperationsprojekten der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA) teilnehmen, etwa an gemeinsamen Ausbildungsprogrammen oder an der Entwicklung und dem Erwerb von Rüstungsgütern. Die Schweiz könnte

Teile des Regierungs-Satellitenkommunikationssystems (SATCOM) leasen, das von der EVA entwickelt wird. Als Mitglied der Nato-Partnerschaft für den Frieden (PfP) kann die Schweiz auch fallweise an Smart-Defence-Aktivitäten teilnehmen. Die Frage, welches Rahmenwerk für die Schweiz am angemessensten ist, sollte anhand der Bedürfnisse der Streitkräfte entschieden werden.

 Verantwortlicher Editor:
Christian Nünlist
analysen@sipo.gess.ethz.ch

 Fachexpertin für diese Analyse:
Lisa Watanabe
lisa.watanabe@sipo.gess.ethz.ch

 Bezug und Mailingliste:
www.css.ethz.ch/cssanalysen

 ISSN: 2296-0236

Bisher erschienen

- Nr. 138: Schweden ringt um seine Verteidigungspolitik
- Nr. 137: Im Sinkflug? US-Drohnen im Kampf gegen den Terrorismus
- Nr. 136: Russland in Europa: Strategische Herausforderungen
- Nr. 135: Tunesien: Hürden des Übergangsprozesses
- Nr. 134: Die NSS 2014: Auf dem Weg zu einer Obama-Doktrin?
- Nr. 133: Europarat: Zeit für Reformen
- Nr. 132: Lashkar-e-Taiba: Lokale Organisation, globale Ambitionen
- Nr. 131: Berg-Karabach: Hindernisse für eine Verhandlungslösung
- Nr. 130: Der ICC: Hohe Erwartungen, zwiespältige Bilanz
- Nr. 129: Whole of Government: Zwischen Integration und Abgrenzung
- Nr. 128: Strategien gegen jihadistische Radikalisierung in Europa
- Nr. 127: Die Gruppe der nuklearen Lieferländer am Scheideweg
- Nr. 126: Pooling and Sharing, Smart Defence und die Schweiz
- Nr. 125: Nepal: Stockender Friedensprozess und Schweizer Engagement
- Nr. 124: Der syrische Bürgerkrieg: Zwischen Eskalation und Intervention
- Nr. 123: Die arabischen Revolutionen aus der Sicht Israels
- Nr. 122: Chemiewaffen-Verbot: Stand und Perspektiven
- Nr. 121: Nordkoreas Atomprogramm: zwischen Eindämmung und Dialog
- Nr. 120: Atomausstieg und Energieversorgung der Schweiz
- Nr. 119: Somalia: Geringe Aussichten auf Frieden
- Nr. 118: Arktis: Tauwetter mit Konfliktpotential
- Nr. 117: Indien-USA: Partnerschaft mit begrenztem Entwicklungspotential
- Nr. 116: Die NATO nach Chicago: Smarte Rhetorik und viele offene Fragen
- Nr. 115: Myanmar: Politische Reformen und Machterhalt der Militärs
- Nr. 114: Frauen, Frieden und Sicherheit: UNO-Resolution 1325 im Praxistest
- Nr. 113: Der Irak nach dem US-Abzug: Erneut am Abgrund
- Nr. 112: Schuldenkrise: Folgen für die Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik
- Nr. 111: PPPs in der Sicherheitspolitik: Chancen und Grenzen
- Nr. 110: Die OSZE in Rücklage
- Nr. 109: Afghanistan: Vage Aussicht auf eine regionale Lösung
- Nr. 108: Schutzmacht Schweiz: Renaissance einer Tradition?
- Nr. 107: Atomwaffen im Nahen Osten: Keine Lösung in Sicht
- Nr. 106: Aussenpolitik nach Calmy-Rey: Brennpunkte und Perspektiven
- Nr. 105: Mediation in religiös geprägten Konflikten