

Aufsatz

Christian Deubner*

Frankreichs langer Rückzug aus der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU

<https://doi.org/10.1515/sirius-2021-1003>

Zusammenfassung: Frankreichs Teilnahme an der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU (GSVP) verringert sich seit Jahren. Es verfolgt einen Sonderweg mit drei Merkmalen: (1) Geografisch hat es eine Präferenz für Afrika, (2) kapazitätsmäßig überragt es die anderen an Schnelligkeit der Entscheidung, an Truppenstärke und an Einsatzfähigkeit. Zudem (3) ist die französische Staatselite im Vergleich stärker auf sicherheitspolitische Glaubwürdigkeit und militärische Effizienz orientiert. Expliziter als andere beharrt sie auf ihrer nationalen Entscheidungsautonomie in sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen und leitet daraus einen Führungsanspruch gegenüber den EU-Partnerländern ab. In der Folge ist es zu einem Auseinanderlaufen von kleinen und auf Kapazitätsstärkung orientierten GSVP-Missionen auf der einen Seite und robusten Militärmissionen Frankreichs auf der anderen Seite gekommen. Dieses Muster ist mit dem Interesse Deutschlands an gleichberechtigter Einbindung in eine gemeinschaftliche Sicherheits- und Verteidigungspolitik unvereinbar. Die Aussichten für eine Annäherung sind gering. Eine Wende ist nur vorstellbar, wenn das Kapazitätsgefälle zwischen Frankreich und den übrigen Mitgliedern (insbesondere Deutschland) verringert würde. Wenn Deutschland effektive Schritte zur Stärkung der Bundeswehr unternähme und gleichzeitig Bereitschaft zu mehr militärischer Zusammenarbeit innerhalb der GSVP zeigen würde, könnte eine Annäherung Frankreichs an die GSVP denkbar werden.

Schlüsselbegriffe: Frankreich, Europa, Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Afrika, Militärpolitik, Multilateralismus

Abstract: French participation in the EU's Common Security and Defence Policy (CSDP) has decreased over many years. France follows a particular line with three charac-

teristic features: (1) In geographic terms, it prefers Africa; (2) in terms of capacity, as to speed of decision, military personnel numbers and equipment, and operational readiness, it outclasses its peers. Compared to them (3), the French government elite is more concerned with the credibility of its security policy posture and with its military effectiveness. It also insists on its national autonomy of decision-making in security- and defence policy, and aspires to a leadership position within the EU. Consequently, France's policy stands in contrast with Germany's national interest in being integrated into a European security- and defence policy community among equals. The likelihood of France re-converging in a more consensual CSDP in Africa or Europe is small. Things could change if the capacity difference between France and the other EU member states, in particular Germany, would be reduced. If Germany were to undertake effective steps toward strengthening the *Bundeswehr* in combination with a declared readiness for intensified military cooperation within CSDP, a momentum might be generated to draw France into renewed participation.

Keywords: France, Europe, Common Security- and Defence Policy, Africa, military policy, multilateralism

1 Einleitung

im Herbst 2020 stritten der französische Präsident und die deutsche Verteidigungsministerin öffentlich über die Bedeutung der ‚Strategischen Autonomie‘ als Leitkonzept der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP).¹ Das war nicht allein „toxische Wortklauberei.“ Dahinter stehen auch einige wichtige und ungelöste Probleme dieser Politik, die Gegenstand der folgenden Untersuchung sind. Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidi-

*Kontakt: Dr. habil. Christian Deubner, Politikberater, Berlin, zurzeit tätig für die Foundation of European Progressive Studies, FEPS, Scientific Council Member; E-Mail: deubner@kabelmail.de

¹ Für nähere Information über diese Auseinandersetzung vgl. <https://legrandcontinent.eu/fr/2020/11/16/macron/> und <https://www.politico.eu/article/german-minister-to-macron-eus-dependence-on-us-is-sobering-facts/>, Eine Bewertung findet sich in Major, Claudia/Mölling, Christian: Toxische Wortklauberei, *Der Spiegel*, 29.11.2020.

gungspolitik (GSVP) der EU, angesiedelt unter dem Dach der GASP, leidet seit Jahren darunter, dass sich im sicherheits- und verteidigungspolitischen Krisenmanagement die Wege Frankreichs und der Mehrheit der übrigen Mitgliedsländer voneinander trennen.² Diese Entwicklung begann nach den ersten großen und noch gemeinsamen sicherheits- und verteidigungspolitischen Militärmissionen in Europa und Afrika, als zunehmende Differenzen über Ziele und Mittel sichtbar wurden. Sie hat sich über die Jahre verschlimmert. Daher stellt sich die Frage, was die Folgen für die Weiterführung der GSVP sind und was die Bundesrepublik dagegen unternehmen kann. Diese Fragen drängen Deutschland in besonderer Weise, weil es aufgrund seiner geopolitischen und ökonomischen Position in Europa noch mehr als andere Länder daran interessiert sein muss, die Strukturen gemeinschaftlicher Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu erhalten und zu verbessern.

Die folgende Analyse greift diese Fragen aus einem ungewohnten Blickwinkel auf. Sie sucht nach Antworten zunächst in Afrika, dem geografischen Schwerpunkt der GSVP-Missionen und des französischen Interesses. Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse wendet sie sich dem euro-atlantischen Kontext der GSVP zu und fragt, welche weiteren Optionen sich dort für eine GSVP ergeben könnten. Dabei geht es vorwiegend um die militärischen Missionen der GSVP.

Für die Verteidigung ihrer Länder gegen bewaffnete Angriffe kooperieren die meisten EU-Mitgliedsstaaten zwar im Format der NATO, für sicherheitspolitische Herausforderungen anderer Art – insbesondere auf dem Gebiet des Krisenmanagements – können sie das aber auch im Format einer Gemeinschaftspolitik tun, eben der GSVP. Diese wichtige Komponente der europäischen Integrationspolitik wurde 1999 ins Leben gerufen, 2003 startete ihre erste Mission. In diesem Feld können die Mitgliedstaaten außerdem das Format der Vereinten Nationen (VN) und das der NATO nutzen.³

Um über die Zukunft der GSVP Klarheit zu gewinnen, sollen zunächst vier Fragen gestellt werden: Worin besteht

die GSVP im Jahr 2020? Wo liegen die geografischen Schwerpunkte ihres Handelns? Wer sind ihre Hauptakteure? Und worin besteht ihre Hauptdynamik?

2 Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU

Die GSVP besteht grob gesagt aus zwei Teilen: ihren Regeln und Brüsseler Institutionen und ihren operativen Missionen in Europa, im Mittlerem Osten und in Afrika. Bezüglich der Regeln und Institutionen muss man wissen, dass sie die einzige EU-Struktur bieten, in der die Mitgliedstaaten in einem gleichberechtigten Verfahren gemeinschaftliche sicherheits- und verteidigungspolitische Maßnahmen beschließen und durchführen können. Damit dient die GSVP einem vitalen Interesse vieler EU-Mitgliedstaaten, aber am meisten vielleicht dem Interesse Deutschlands.⁴ Allerdings kann die GSVP nur aufgrund einer einstimmigen Entscheidung des EU-Ministerrates gestartet werden (EU-Vertrag Art.42[4]). Wie entscheidend diese Regelung für die Anwendung und damit die Zukunft der GSVP ist, wird weiter unten genauer angesprochen, wenn es um die Bedingungen geht, unter denen Frankreich an ihr teilnimmt. Die oft genannte Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ, nach EU-Vertrag Art.42[6] und 46 und Protokoll Nr.10) ist vertraglich zwar auch Teil der GSVP, aber nicht Gegenstand dieser Untersuchung. Sie ist *de facto* nur als ein EU-Vertragsrahmen zur gemeinschaftlich unterstützten industriepolitischen Zusammenarbeit im Rüstungssektor eingerichtet worden.⁵

Nach ihrer ersten Mission im Jahr 2003 unternahm die GSVP bis 2008 noch 21 weitere, davon je 8 in Europa und in Afrika. In Europa und im Nahen Osten liefen in 2019 von den alten Missionen noch sieben. Neue wurden dort seit dem Ende der Jugoslawienkriege 2008 mit Ausnahme von der Operation Sophia nicht mehr begonnen. Auch die russischen Provokationen und Aggressionen in Osteuropa seit 2008 änderten daran nichts.

² Ähnliches galt für das EU-Mitglied Großbritannien, das sich allerdings auch nicht annähernd so stark wie Frankreich in der GSVP engagierte, und nach dem Brexit nicht mehr als GSVP-Mitglied infrage kommt.

³ Im Vergleich mit der GSVP stellten die Mitgliedstaaten der Europäischen Union für das VN-Peacekeeping deutlich mehr Militärpersonal bereit: 4.323 kamen 2019 allein von den stärksten 6 Truppenstellern Italien, Frankreich, Spanien, Irland, Großbritannien und Deutschland. Aber auch für das NATO-Krisenmanagement dürfte der entsprechende Beitrag der EU-Mitgliedstaaten höher liegen als für die GSVP.

⁴ Mit Ausnahme der kollektiven Selbstverteidigung ihres Territoriums, die für die meisten von ihnen der NATO obliegt. Deutschland betreffend vgl. Deubner 1995, 39 f. u. 147.

⁵ Deubner 2018, 146 f.

3 Frankreich und die Schwerpunktverlagerung nach Afrika

In diesem Kontext erfolgte eine noch stärkere Hinwendung der GSVP nach Afrika. Seit 10 Jahren sind operative Missionen der GSVP nur noch dort oder mit Bezug zu Afrika neu aufgelegt worden.⁶ Gegenwärtig laufen in Afrika sieben zivile und militärische Missionen zur sicherheitspolitischen Kapazitätsstärkung. Lediglich eine – Mission Atalanta – hat eine militärische Dimension mit der Befugnis, auch Gewalt einzusetzen. Frankreich war schon ab 2003 die treibende Kraft dafür, dass der zweite Schwerpunkt der GSVP auf diesem Kontinent entstand. Es initiierte fast alle gemeinsamen Missionen, schlug ihre militärisch-exekutiven Aufgaben vor und stellte die größten Kontingente. Die Missionen – zunächst militärisch, robust und großdimensioniert – fanden fast alle in ehemaligen französischen Kolonien statt sowie im sonstigen frankofonen Afrika. Schwerpunkte waren Kongo, Tschad und Zentralafrika.⁷ Seit 2009 allerdings wollten die meisten europäischen Mitgliedsstaaten nur noch GSVP-Missionen akzeptieren, die sich auf Kapazitätsstärkung – institutionell und auch im Sicherheitsbereich – beschränkten und die vom Kräfteansatz her bescheidener ausfallen würden. Für Aufgaben größerer Dimension und Konfliktintensität bevorzugten sie die Eingliederung ins *VN-Peacekeeping* oder in die NATO. Frankreich reagierte in der GSVP mit einer starken Verringerung seiner Beteiligung und mit einer Rückbesinnung auf national geführte Militärmissionen in Afrika, gegebenenfalls in selbstgewählter Koalition, auch unter VN-Flagge.

Das Festhalten Frankreichs an militärischen Missionen in Afrika hat unterschiedliche Gründe:

- Zum einen ziehen die französischen Staats- und Militärreliten aus diesen Militäreinsätzen einen internationalen Statusgewinn. Sie stehen zudem auf dem Sockel der kolonialen Vergangenheit im frankofonen Teil Afrikas, wo das Französische weiterhin als Sprache der Eliten und als Amtssprache dient. Frankreich unterhält weiterhin Militärstützpunkte in west- und ostafrikanischen Ländern. Es pflegt freundschaftliche Beziehungen zu den meisten Regierungen und ist durch militärische Beistandsvereinbarungen an sie

gebunden. Und es gibt vielfältige Verbindungen wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Art Frankreichs zu diesen Ländern.⁸

- Zum zweiten bleibt Afrika absehbar sehr instabil. Seine Sicherheitsprobleme sind hauptsächlich verursacht durch innerstaatliche, vielfach interethnische Kämpfe um die Kontrolle des Staates und der nationalen Ressourcen, verschärft durch den hohen demografischen Druck bei unzureichendem Wirtschaftswachstum. Vor allem im frankofonen Westafrika werden diese Konflikte zunehmend durch islamistische Kräfte ausgenutzt, die im Zeichen al-Qaidas oder des Islamischen Staates in sie eingreifen. Zu ihrer Zurückdrängung findet die französische Regierung zusammen mit den dortigen Machthabern vielfach kein anderes Mittel als den Einsatz des Militärs.

Die anderen Mitgliedsstaaten der EU fühlen keine traditionelle Verbindung zum frankofonen und subsaharischen Afrika. Auch sind sie zurückhaltender, was den Einsatz militärischer Gewalt betrifft. Allerdings suchen auch diese Regierungen nach Mitteln zur Stabilisierung Nord- und Westafrikas. Insofern dürfte Afrika auf absehbare Zeit ein Schwerpunkt von Krisenmanagement-Operationen – und damit auch Hauptgegenstand – der GSVP bleiben. Dies gilt umso mehr, als die meisten EU-Mitgliedstaaten die GSVP nicht nutzen wollen, um der russischen Bedrohung in Osteuropa zu begegnen. Im Nahen Osten bevorzugten sie, nicht alleine, sondern als Partner der USA aufzutreten.⁹ Afrikas Entwicklungen dürften daher prägend für die GSVP bleiben. Die Frage ist nur, wie sich die GSVP angesichts der Divergenzen zwischen Frankreich und den anderen GSVP-Mitgliedern entwickeln wird. Wird sich die Haltung Frankreichs wesentlich ändern?

⁶ Oder in direktem Bezug zu Afrika, wie EUNavFor Sophia im Mittelmeer im Jahr 2015.

⁷ Mit jeweils zwischen 1.000 und 4.000 europäischen Soldaten im Einsatz. Frankofon, aber eine belgische Ex-Kolonie, ist dagegen die DR Kongo, weder das eine noch das andere ist Somalia, vor dessen Küste die GSVP 2008 die große Marinemission Atalanta startete, Vgl. Deubner 2018, 84 f.

⁸ U. a. im *Défense et Sécurité nationale: le Livre blanc des Ministère de la Défense*, Paris, Juni 2008, 72, <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/084000341.pdf> oder in den *Relevés de conclusions* (Sitzungsberichten) des *Comité interministériel de la coopération internationale et du développement* vom 31.7.2013: „*Les pays d'Afrique subsaharienne demeurent la priorité de la France.*“ https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/07-31_Releve_de_decisions_du_Comite_interministeriel_de_la_cooperation_internationale_et_du_developpement_CICID_cle0e5e79-1.pdf.

⁹ Dies ist eines der zentralen Ergebnisse eines Forschungsprojektes des Stockholm International Peace Research Institutes (SIPRI) zum Thema *New geopolitics of peace operations: Africa*; <https://www.sipri.org/research/conflict-peace-and-security/peace-operations-and-conflict-management/africa/new-geopolitics-peace-operations-africa>



Afrikanische MINUSMA Soldaten, die an einer Militärparade in Paris aus Anlass des 14. Juli teilnehmen

4 Die besondere Bedeutung Frankreichs für die GSVP

Eine erfolgreiche GSVP setzt voraus, dass die größeren Staaten innerhalb der EU (Frankreich, Deutschland, Italien, Spanien, Polen) bereit sind, die Divergenzen bezüglich ihrer Ziele und Strategien zurückzustellen und die in ihren ersten Missionen erprobten gemeinschaftlichen Entscheidungs- und Führungsverfahren weiter zu entwickeln. Besser wäre es auch, wenn sie bezüglich ihrer militärischen Kapazitäten und ihrer Handlungsfähigkeit Frankreich näherkommen würden. Derzeit ist dieser Abstand zu groß:

- Nur Frankreich besitzt die verfassungsmäßigen (Semi-Präsidentalismus) und institutionellen Fähigkeiten, um autonom eine eigene sicherheitspolitische Strategie zu entwickeln, Krisensituationen selbständig zu bewerten, kurzfristig Entscheidungen zu fällen und militärische Einsätze zu starten.
- Frankreichs selbstbestimmte Stellung als Nuklearmacht und das Vorhandensein eines bestens geschulten und ausgerüsteten Berufsmilitärs, das in französischen und überseeischen, vor allem in den afrikanischen Garnisonen, auf Abruf bereitsteht, findet innerhalb der EU keine Parallele.

Beide Faktoren erlauben Frankreich im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten ein unvergleichlich rasches Entscheiden und Ausführen militärischer Einsätze. Dieser Effizienzvorteil gilt übrigens auch im Vergleich zu den langsameren Verfahren der französischen Entwicklungshilfe, die im Krisenmanagement eigentlich die militärischen Aktionen flankieren soll. Was im Wirken

nach außen als Handlungsfähigkeit zur Geltung kommt, das sind im staatlichen französischen Selbstverständnis gleichzeitig unverzichtbare Komponenten der nationalen sicherheitspolitischen Identität. Diese sollen auch im Wandel der vielen anderen Rahmenbedingungen der Sicherheitspolitik Bestand haben.

Dieses politische und militärische Auftreten verschafft den Staats- und Militäreliten Frankreichs bedeutende internationale Statusgewinne¹⁰. Dazu gehören die Unterstützung durch viele afrikanische Staaten in den VN und anderen internationalen Gremien, aber auch der Respekt vieler anderer Regierungen, selbst von Großmächten.¹¹ Dieser Respekt gilt den militärischen Handlungsfähigkeiten Frankreichs, verstanden als die Fähigkeit, auf strategische Herausforderungen zu reagieren, die entsprechenden Entscheidungen zu treffen und diese auch durchzuhalten. Damit geht auch der tradierte Anspruch der Staatselite auf eine französische Führungsrolle bei der Bewertung von Krisensituationen und bei der Entscheidung über Maßnahmen zu ihrer Bewältigung einher¹² – insbesondere was Afrika betrifft. Dieser Anspruch wird durch die Selbstverständlichkeit und Schnelligkeit, mit der Frankreich mit

¹⁰ Sehr ähnlich drückte es 2015 ein Blog der Strategieberatung CASSINI aus: „L'engagement de la France en Afrique contribue à maintenir son statut de puissance mondiale. En effet, la France tire une grande partie de sa légitimité au sein des institutions internationales du rôle central qu'elle joue en Afrique en matière de gestion des conflits.“ CASSINI: le blog, <https://www.cassini-conseil.com/loperation-barkhane-un-imperatif-de-puissance-pour-la-france/> (aufgerufen am 7.01.2020); vgl. auch Gegout 2017, 4.

¹¹ US-amerikanische Komplimente für den *French Way of War* finden sich bei Shurkin 2014.

¹² Dazu etwa die Formulierung in der Französisch-britischen Erklärung zur Zusammenarbeit bei Verteidigung und Sicherheit im Lancaster-House-Abkommen mit dem Vereinigten Königreich vom 2.11.2010, Absatz 2: „*Nous sommes déterminés à jouer un rôle leader en matière de sécurité et de défense (...). De même, nous sommes parmi les rares pays à avoir la capacité et la volonté d'assumer les missions militaires les plus exigeantes.*“, oder in der Einladung zu einer Konferenz über *Maintien de la paix en environnement francophone* vom 26–27.10.2016: „*La France joue un rôle central dans le maintien de la paix. ... ayant une responsabilité particulièrement importante dans le maintien de la paix.*“, vgl. www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/dossier_de_presse_maintien_de_la_paix_cle0d5e99.pdf. Sehr explizit auch die Formulierung im ersten verteidigungspolitischen Grundsatzprogramm *Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale* unter Präsident Macron vom 4.12.2017, S. 56: „*La France doit conserver sa capacité à décider et à agir seule pour défendre ses intérêts. Cette autonomie est la condition de sa crédibilité, à l'égard de ses alliés comme de ses partenaires. (...), la capacité de la France à continuer de peser et d'agir est un atout pour soutenir et fédérer les volontés de ses voisins, en particulier les plus capables au plan militaire.*“ <https://www.defense.gouv.fr/dgris/presentation/evenements-archives/revue-strategique-de-defense-et-de-securite-nationale-2017>.

der Planung und Umsetzung solcher Maßnahmen zur Stelle ist, eingelöst. In der Summe entspricht das einer Weitergeltung tradierter gaullistischer Positionen zur französischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.¹³

Auch die wirtschafts- und währungspolitische Präsenz Frankreichs in Afrika dürfte weiterhin den Status und internationalen Einfluss seiner außenpolitischen Eliten fördern: Neben anderen wirtschaftspolitischen Hebeln, etwa durch die Entwicklungshilfe, ragt vor allem die CFA-Franc-Zone mit ihrem Einfluss auf den gesamten frankofonen Raum Afrikas heraus. Sie umfasst die Länder, in denen die zentralafrikanische Währung CFA-Franc BEAC oder die westafrikanische Währung CFA-Franc BCEAO gilt. Die Bindung an den CFA-Franc wird von afrikanischen Ökonomen und Politikern schon länger kritisiert.¹⁴ Im Jahr 2019 haben die Regierungen der westafrikanischen Länder der Zone zwar erklärt, zusammen mit anderen Ländern der Region eine neue Währung, den Eco, schaffen zu wollen, dieser soll aber eine Stabilitätsbindung an Frankreich behalten.¹⁵ Frankreich will die Bindung offenbar nicht kappen. Paris schützt damit sowohl den Euro-Wert der französischen Direktinvestitionen und ihrer Gewinntransfers nach Frankreich, wie auch die Wettbewerbsfähigkeit der französischen Exporte nach Afrika. Und *de facto* erleichtert es auch den frankophilen Eliten Afrikas, für ihre dortigen Geldeinkommen weiterhin französische Luxusprodukte und Immobilien zu erwerben.

Viel spricht also für das Interesse des französischen Staates, an seinen politischen und militärischen Aktivitäten im frankofonen Afrika festzuhalten und die dafür notwendigen steigenden Kosten und Belastungen zu akzeptieren. Dass Frankreich es in zunehmenden Maße vorzieht, diese Strategie sicherheitspolitisch unilateral und mit Hilfe von ad-hoc Koalitionen umzusetzen und nicht gemeinsam mit anderen EU-Mitgliedstaaten im Rahmen von GSVP-Missionen, hat natürlich Folgen für die GSVP. Die oben erwähnte Bedingung einer erfolgreichen GSVP, Vertiefung und höhere Verbindlichkeit gemeinschaftlicher

Entscheidungsverfahren, wird so konterkariert. Die Tiefe des Widerspruches wird deutlich, wenn man sich noch einmal die besondere Bedeutung der Entscheidungsautonomie für Frankreich vor Augen führt.

Diese Autonomie ist die Bedingung dafür, dass der Militäreinsatz ein glaubwürdiges Instrument der französischen Sicherheitspolitik bleibt, über das man nach eigenem Ermessen verfügen kann, ohne ungewisse Verhandlungen und Abstimmungen abwarten zu müssen. Sie betrifft den Einstieg in eine Militärmission, aber auch ihre Führung, die Anpassung an veränderte Umstände und die Beendigung der Mission. Frankreich stand schon seit der Maastrichter Vertragsreform der EU neben Großbritannien als Verteidiger des Einstimmigkeitsprinzips für die Genehmigung von Maßnahmen in der Außen- und vor allem der Sicherheits- und Verteidigungspolitik gegen jene Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, die die Einführung eines Mehrheitsverfahrens favorisierten. Zwar würde ein solches es Frankreich erleichtern, im Rat eigene Präferenzlösungen durchzusetzen. Aber als loyales EU-Mitglied hätte es auch Maßnahmen mit zu verantworten, die es selber nicht favorisierte. Außerdem könnte eine Mehrheit eine französische Initiative auch explizit ablehnen. Und ausdrückliche Ablehnung durch eine Mehrheit in einem institutionellen Kontext verschließt mehr Handlungsoptionen als das Nicht-Erreichen eines Konsenses. Das Einstimmigkeitsprinzip schützt die Glaubwürdigkeit der französischen Sicherheitspolitik am besten. Zudem wird Entscheidungsautonomie bezüglich Führung, Anpassung und Beendigung von Missionen den teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten durch die Vertragsreformen von Maastricht bis Lissabon nicht gewährleistet, und hier liegen weitere Gründe für die zunehmende Pariser Abneigung gegen GSVP-Missionen.

Allerdings wird diese Politik auch in Frankreich in Frage gestellt. Dazu trug etwa der dramatische Rückgang von Afrikas wirtschaftlicher Bedeutung für Frankreich bei. Vom Gesamtbestand der französischen Auslandsdirektinvestitionen (ADI) im Jahr 2017 lag nur noch etwa ein halbes Prozent in den frankofonen Ländern Afrikas.¹⁶ Die 19 Nachfolgestaaten der ehemaligen französischen Kolonien in Afrika und die ehemals belgische Demokratische Republik Kongo (früher Zaire), hielten gemeinsam im Jahr 2017 nur noch einen Anteil von 3,8 Prozent am Export und von 2,7 Prozent am Import Frankreichs.¹⁷ Für die übrigen

¹³ Vgl. hierzu auch Quencez 2016, 60 und 62.

¹⁴ Der CFA-Franc hat einen festen und durch Frankreich garantierten Wechselkurs zum Euro. Vgl. u. a. <https://www.senepus.com/opinions/le-franc-cfa-monnaie-anachronique>; dagegen argumentiert u. a. Vedie 2018. Zusammenfassend auch: Franc CFA (6): La monnaie commune est-elle un frein au développement?, Deutsche Welle, 2.4.2019, <https://www.dw.com/fr/franc-cfa-6-la-monnaie-commune-est-elle-un-frein-au-d%C3%A9veloppement/a-48152992>.

¹⁵ Macron et Quatarra enterrent le franc CFA, *Le Figaro*, 21.12.2019. Dass die anglofonen ECOWAS-Mitgliedsstaaten dieses Vorpreschen misstrauisch betrachteten, zeigte sich wenig später: Les pays anglophones d'Afrique de l'Ouest dénoncent la décision „unilatérale“ de renommer le CFA en „eco“, *Le Figaro*, 16.1.2020.

¹⁶ Sehr grobe Schätzung des Autors nach den Zahlen des International Monetary Fund, <http://data.imf.org/?sk=40313609-F037-48C1-84B1-E1F1CE54D6D5&Id=1482331048410>.

¹⁷ Zahlen der 19 Nachfolgestaaten der ehemaligen französischen Kolonien in Afrika, plus der ehemaligen belgischen Kolonie Kongo, vom Autor kalkuliert aus: World Bank WITS-Statistik: *France exports*,

sub-saharischen Länder sind die entsprechenden Werte 1,0 Prozent und 0,37 Prozent. Auch die Bedarfsdeckung für strategische Rohstoffe muss nicht mehr durch frankophone Länder gesichert werden.

Zudem gelten die befreundeten afrikanischen Regime schon seit de Gaulles Zeiten großenteils als undemokratisch und korrupt. Die Praxis ihrer Stabilisierung durch französische Militärpräsenz war spätestens unter Mitterrands Präsidentschaft politisch in Misskredit geraten, und das Ende des Kalten Krieges machte es noch schwieriger, diese Praxis im Zeichen des Antikommunismus zu legitimieren. Auch die Komplizenschaft von noch in Afrika aktiven französischen Großunternehmen mit solchen Regimen wurde von der öffentlichen Meinung immer weniger akzeptiert. Die breite Kritik des Völkermords unter Ruandas französisch gestütztem Hutu-Regime im Jahr 1994 trieb die französische Staatselite dann tatsächlich zu einer temporären Abkehr von ihrer traditionellen Linie.¹⁸

Im Zeichen dieser Infragestellung, der verbreiteten Abrüstungstendenz nach 1990, und getrieben von fiskalischen Zwängen, wurden langfristig auch die militärischen Kapazitäten in Afrika zurückgefahren. So wurde der französische Wehretat bis 2017 laufend verringert, die Wehrpflicht aufgehoben und die Armee verkleinert. Insgesamt schlug sich das in einer spürbaren Verringerung der verfügbaren militärischen Kräfte in afrikanischen Standorten nieder: von 15.000 zu Ende der 1980er Jahre, auf 5.000 in 2013 und nur noch 3.800 im Jahr 2019.¹⁹ Dabei war die finanzielle Mehrbelastung durch die auswärtigen Einsätze (OPEX) spätestens seit 2012 sehr deutlich gestiegen.

Tatsächlich hatte Paris sich nach Ruanda verstärkt dem Multilateralismus zugewandt und nach Koalitionspartnern und neuen Formaten der Kooperation gesucht. Neben den Formaten national + Koalition, GSVP und VN hatte Frankreich seit Ende der 90er Jahre – parallel zur EU und in Zusammenarbeit mit ihr – auch multilaterale afrikanische Formate der Afrikanischen Union (AU) und ihrer Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur

(APSA) gefördert. Mit einem geringeren Eigenbeitrag sollte die Effektivität von Frankreichs afrikanischen Krisenmissionen gewahrt oder erhöht und ihnen mehr Legitimität gegeben werden.²⁰

Zunächst versuchte Frankreich aber, diese Ziele in Afrika als Anführer eines europäischen Multilateralismus im GSVP-Format zu erreichen. Weiter oben wurde schon auf die großen Missionen dieser Anfangszeit verwiesen. Die anderen Mitgliedstaaten der EU bevorzugten in der Folgezeit aber nur noch Missionen, bei denen es nicht um den Einsatz militärischer Gewaltmittel ging. Dies, und die Entscheidungsmethoden der GSVP, stellten Frankreichs Entscheidungsautonomie und die Umsetzung seiner Lösungspräferenzen infrage. Deshalb wurde die GSVP von Frankreich immer weniger genutzt. Frankreich wurde „Ein Führer ohne Gefolgschaft“, wie Martin Quencez es in einem Aufsatz von 2016 treffend charakterisierte.²¹

Was den neu aufgebauten afrikanischen Multilateralismus als Partner Frankreichs betrifft, so kam es in den 2010er Jahren zu dem für Frankreich entscheidenden Praxistest dieses Formats bei Krisen in Mali, der Zentralafrikanischen Republik und im Sahel. Auch angesichts dieser Krisen hat die Regierung in Paris bislang keine militärische Unterstützung ihrer dort kämpfenden Truppe durch die GSVP erbeten. Ihrerseits hat auch die GSVP keine solche Unterstützung erwogen oder angeboten.²² Sie hat im März 2020 nur ihre militärische Ausbildungsmission EUTM Mali um vier Jahre verlängert und ergänzt die Schulung der malischen Streitkräfte für diese wie auch andere G5 Streitkräfte durch eine *einsatzvorbereitende* Begleitung.²³ Wie in anderen Fällen auch, sind einzelne Mitgliedstaaten der EU aber bereit, Frankreich außerhalb der GSVP *ad hoc* Unterstützung zu leisten. Zusätzlich zu Großbritannien und Estland gewann es für 2021 noch militärische Hilfezusagen

imports and trade balance by country and region 2017, <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/FRA/Year/LTST/TradeFlow/EXPIMP> (aufgerufen 15.6.2019).

¹⁸ Zur Begründung dieser Position Koepf 2013, 77 ff, siehe auch Hansen 2008.

¹⁹ Hansen 2008. Für die Zahlen vgl. Bernard Deflesselles: *Avis fait au nom de la Commission de la Défense Nationale et des Forces Armées, sur le projet de loi (n° 426)*, Paris, *Assemblée Nationale*, 16.4.2013, 6 und das französische Verteidigungsministerium; https://www.defense.gouv.fr/operations/rubriques_complementaires/carte-des-operations-et-missions-militaires. Unter Präsident Macron steigt der Wehretat inzwischen wieder an.

²⁰ Dies geschah zunächst im Rahmen der von Frankreich 1997 gegründeten RECAP-Organisation. Sie dient der multilateralen militärischen Ausbildung für militärische Missionen in Afrika, als Koalition oder im Format der Vereinten Nationen, und zu deren Durchführung. Nach Fertigstellung dieses Artikels ist ein neues Buch zum Thema erschienen: *French Interventions in Africa: Reluctant Multilateralism*, herausgegeben von Stefano Recchia und Thierry Tardy. Bibliografische Angaben dazu im Literaturverzeichnis.

²¹ Quencez 2016.

²² Zumindest hat dieser Autor keine Spuren einer solchen Initiative gefunden. Allerdings gibt es eine Verschränkung zwischen der EU-Strategie für Sicherheit und Entwicklung im Sahel von 2011 und den darin eingebundenen GSVP-Missionen zur militärischen und zivilen Kapazitätsstärkung. Vgl. dazu die Verweise in FN 33.

²³ Diese Begleitung beschränkt sich auf gesicherte Orte und schließt Kampfeinsätze aus. Vgl. u. a. <https://eutmmali.eu/the-new-mandate-broadening-its-scope/>; Deutscher Bundestag Drucksache 19/19002, Mandatsverlängerung Mali vom 6.5.2020.



Operation Barkhane: eine französische Transall C-160 in der Wüste von Niger

von Italien, Schweden, Tschechien, Belgien und Griechenland.²⁴ Das ist eine Fortsetzung seiner früheren Linie.

Könnte diese Situation die GSVP beschädigen und damit auch die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik in ihrem *harten* Kern desavouieren? Tatsächlich lässt die gegenwärtige Situation eine gravierende Fehlentwicklung der GSVP erkennen. Wenn alles so bliebe wie es ist, wäre das Fortbestehen der GSVP gefährdet. *Gemeinsam* findet die sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation der EU-Mitgliedstaaten nur noch in einigen GSVP-Kompetenzfeldern statt. *De facto* hat sie sich zu einer verstärkten Mehrheitszusammenarbeit innerhalb des GSVP-Vertragsrahmens zurückgebildet, mit einer systematischen Unterrepräsentation des militärisch stärksten und handlungsfähigsten Mitglieds, Frankreich. Paris seinerseits organisiert vor allem für militärische Missionen außerhalb des EU-Vertrags eine verstärkte Kleingruppenzusammenarbeit oder geht unilateral vor.

Der EU-Vertrag verbietet eine solche Praxis nicht.²⁵ Aber schon institutionell ist es schwer vorstellbar, dass

Frankreich *à la longue* über die Ziele und Aufgaben von afrikanischen GSVP-Missionen im Rat mit berät und mitentscheidet, während es gleichzeitig seine Interventionen auf demselben Kontinent und teilweise im selben Zielland nach eigenem Gutdünken und mit ausgewählten Partnern durchführt. Damit wird das Ziel einer *gemeinsamen* Politik für eine außen- und sicherheitspolitisch konvergierende Union desavouiert. Es bleibt allerdings die Frage, wie lange beide Seiten an ihren jeweiligen Positionen und Präferenzen festhalten können.

5 Perspektiven der GSVP in Afrika, der Lackmus-Test des französischen Sahel-Einsatzes

Die Bedeutung Afrikas als der Kontinent mit der absehbar weltweit höchsten künftigen Konfliktwahrscheinlichkeit und daher auch dem höchsten Bedarf an Krisenmanagement und *Peacemaking* wurde schon hervorgehoben.²⁶ Angesichts seiner Nachbarschaft und vielfältigen Verbindungen zu Europa, ist wohl auch die Mehrheit der Regierungen in der EU überzeugt, dass die GSVP sich vor allem

²⁴ Ob und wann alle von diesen tatsächlich dazu stoßen, bleibt noch abzuwarten. Vgl. hierzu die Angaben in Nicolas Gros-Verheydes Brüsseler Blog „B2“. Zu Griechenland etwa vgl. <http://www.bruxelles2.eu/2020/11/la-grece-veut-sengager-dans-takuba/>, zu Belgien <http://www.bruxelles2.eu/2020/11/une-compagnie-belge-dans-loperation-barkhane-un-accord-politique-encore-necessaire/>

²⁵ Die Loyalitätsgebote von EUV Art.24(3) und Art.32 sowie bei konstruktiver Enthaltung nach EUV Art.31(1) sind nicht für so tiefgreifende und dauerhafte Strategiedifferenzen gemacht.

²⁶ *New geopolitics of peace operations: Africa*. SIPRI, a.a.O.; Zandee/Hoebeke/Merket/Meijnders 2015.

dort bewähren muss.²⁷ Wie sind vor diesem Hintergrund die Perspektiven der französischen Stabilisierungsmission im Sahel einzuschätzen?

Nach inzwischen sechs Einsatzjahren ist die Barkhane-Mission im Sahel zu einem Lackmus-Test für die Erfolgsaussichten von Frankreichs autonom bestimmter militärzentrierter Strategie und im weiteren Sinne seines Krisenmanagementansatzes in Afrika geworden. Spätestens dort hat sich auch gezeigt, dass der afrikanische Multilateralismus dazu noch keinen wirksamen Beitrag leisten konnte. Frankreichs ca. 5.100 Soldaten und Soldatinnen wurden Ende 2020 direkt unterstützt von Briten, Esten, Amerikanern und eben auch von der *G5-force conjointe* aus Mali, Burkina-Faso, Niger, Tschad und Mauretanien sowie indirekt von der 13.000 Mann starken MINUSMA-Truppe. Gleichzeitig wurden die erklärten Ziele zurückgenommen. Wirkliche Erfolge der *französischen-plus-G5*-Einsätze sind ausgeblieben.²⁸ Die zunehmende Zahl der Dihadisten, ihrer Überfälle und der Todesopfer, und ihre regionale Weiterverbreitung vergrößern die Zweifel an einem französischen Sieg bei den G5-Regierungen wie bei der Bevölkerung. Die innenpolitische Resilienz nimmt vor allem in Mali in dem Maße ab, wie staatliche Dienste und Autorität in der Fläche weiter ausbleiben. Präsident Emmanuel Macron hatte im Dezember 2019 erstmals die Möglichkeit eines militärischen Abzugs aus dem Sahel erwähnt. Sachkenner sprechen schon von einem verlorenen Krieg oder den Szenarien eines französischen Rückzugs.²⁹ Eine militärische (Teil-) *Aufgabe* des Sahel durch Frankreich wäre also inzwischen denkbar.

Diese Entwicklungen beeinträchtigen bei den verunsicherten G5-Staatseliten den Wert der französischen Militärpräsenz. Vereinzelte Hilfsersuchen an Russland zeigen, dass das Vertrauen in Macht und Verlässlichkeit Frankreichs schwindet. Infolgedessen könnte sich auch die besondere Afrika-Orientierung der französischen

Staats- und Militäreliten verringern. Die alleinige nationale Verantwortung für eine teure und erfolgssame Strategie dürfte weniger als ehrenvoll, denn als drückend empfunden werden.

Würde eine solche Infragestellung des französischen Sonderweges Frankreich und den anderen EU-Mitgliedstaaten (MS) doch noch eine Möglichkeit eröffnen, ihre getrennten Wege beim afrikanischen Krisenmanagement wieder unter dem Dach der GSVP zusammen zu führen? Das wäre denkbar, etwa, wenn langfristig angelegte, kapazitätsstärkende multilaterale Strategien des Krisenmanagements für Afrika im GSVP-Format auch wieder auf mehr französische Unterstützung rechnen könnten – und wenn Frankreich dies Format auch für robuste militärische Initiativen nutzte. Dann dürften sie auch wieder von mehr Mitgliedstaaten mitgetragen werden. Denn auch bei jenen wächst die Erkenntnis, dass kapazitätsstärkende Strategien allein in ungeschützten Zonen nicht durchzuhalten sind.

6 Handlungsoptionen jenseits des Sahel

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob sich auch außerhalb des Sahels Chancen dafür bieten, die derzeitige Spaltung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu verringern. Hier könnten zwei Optionen ins Auge gefasst werden: zum einen der Versuch einer gemeinsamen Afrika-Politik der Union, deren Umsetzung teilweise auch im Rahmen der GSVP erfolgt, zum anderen eine stärkere Einbindung in transatlantische Zusammenhänge.

6.1 Eine europäische Politik für Gesamtafrika

Ausgangspunkt dieser Politik wäre der Versuch, Frankreich und die GSVP unter dem Dach europäischer Afrika-Strategien zusammen zu führen, die über die frankofone Zone hinausgehen. Die Aussichten sind allerdings nicht sehr ermutigend. Es gibt bereits integrierte EU-Strategien für Afrika: diejenige *für den Sahel* und die *für das Horn von Afrika*. In beiden soll mit einer Kombination verschiedener Ansätze eine Verbesserung von Politik und Institutionen, des Entwicklungsstandes und der Sicherheit der dortigen Staaten angestrebt werden. In beiden Strategien sind GSVP-Missionen zur Kapazitätsstärkung im Sicherheitsbereich und die exekutive Mission Atalanta

²⁷ Ausnahmen von dieser Bewertung wird es von Fall zu Fall mit Blick auf den Nahen Osten und auf die westliche Nachbarschaft Russlands geben.

²⁸ Trotz spektakulärer Einzelerfolge wie der Tötung von Abdelmalek Droukdel durch französische Spezialkräfte am 3. Juni 2020. Droukdel, auch bekannt als Abou Musab Abdel Wadoud, war Gründer und Führer der Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI), *Le Monde*, 19.6.2020.

²⁹ Im Dezember 2020 sprach der französische Generalstabschef General Lecointre von einer Verringerung der französischen Militärpräsenz in Mali, vgl. Elise Vincent: „On a fait le tour du cadran“: la France cherche une stratégie de sortie pour l'opération „Barkhane“ au Sahel, *Le Monde*, 17.12.2020.; siehe auch Editorial du „Monde“: La France face au bourbier malien, *Le Monde*, 13.1.2021, sowie Perouse de Monclos 2020.

eingebaut.³⁰ Bisher zeigt sich an der EU-Sahel-Strategie allerdings vor allem, wie schwierig eine effektive Koordinierung zwischen ihren langfristig angelegten Maßnahmen und den französischen sowie den G5-Militäraktionen umzusetzen ist. Die institutionellen und die funktionalen Schwierigkeiten erwiesen sich als unüberwindbar und die militärische Logik dominierte viel zu oft.³¹ Umgekehrt bemüht sich die EU in ihrer Strategie für den Sahel und in ihrer Teilnahme an der Allianz auch um keine explizite Anpassung an die Strategie der parallel laufenden Militäreinsätze.

Eine andere Idee wäre es, sektorale sicherheitspolitische Kooperationsformate auf dem afrikanischen Kontinent zu suchen. Mögliche Handlungsfelder der GSVP unter Einschluss Frankreichs könnten sein:

- Gemeinsame maritime Einsätze mit Frankreich zum Schutz von Schiffen der EU-Mitgliedstaaten in der Hormuz-Enge oder zur Überwachung exklusiver Fischereizonen der west- und ostafrikanischen Küstenländer,
- gemeinsame punktuelle Unterstützung von Sahel-G5-Operationen im Falle gravierender Kapazitäts-Lücken,
- gemeinsame punktuelle Unterstützung der Afrikanischen Union bei ihren Krisenmissionen,
- gemeinsame punktuelle Unterstützung im Falle gravierender Kapazitätslücken bei robusten Friedenseinsätzen, als zeitlich begrenzte *Bridging Missions*, etwa mit EU-Battle Group-Einsätzen, oder taktischer Luftunterstützung, Lufttransport oder Marineeinsatz oder bei VN-Friedensmissionen, mit einem ähnlichen strategischen Ansatz,
- Aufbau einer militärischen Präsenz gegenüber der expandierenden chinesischen Marinepräsenz am Horn von Afrika, angelehnt an Amerikas, Italiens, Japans und künftig Indiens Flottenstützpunkte. Daran könnten sich im indo-pazifischen Raum weitere sicherheitspolitische Kooperationen anschließen.

In solchen Fällen könnte es zur Deckung zwischen französischen Interessen und denjenigen der anderen EU-Mitgliedstaaten kommen. Ob dadurch das Gewicht der Sonderfaktoren der französischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Afrika verringert und die Probleme der GSVP-Inkompatibilität aufgehoben werden könnten,

wird zumindest zum Teil von den zuvor diskutierten Entwicklungen im Sahel abhängen.

6.2 Eine nordatlantische Lösung?

Vielleicht macht es mehr Sinn, den geografischen Sonderfaktor Afrika erst einmal zu ignorieren. Vielleicht kann man eher eine Konvergenz der jeweiligen sicherheitspolitischen Ansätze erreichen, indem man im GSVP-Rahmen eine gemeinsame Bewertung von europäischen Sicherheits Herausforderungen und ihrer politisch-militärischen Beantwortung anstrebt. Die 2018 von Frankreich initiierte *European Intervention Initiative* (EII) könnte ein Forum zu diesem Zweck werden. Sie wurde mit der erklärten Absicht gegründet, um Frankreich herum eine Gruppe strategisch gleichgesinnter Mitgliedstaaten zu versammeln, um später auf diesem Sockel gemeinsame europäische Militärinterventionen unternehmen zu können. Allerdings siedelt Frankreich die Initiative ausdrücklich außerhalb der GSVP an. Daher – und mit ihren 13 Mitgliedern aus den 27 EU-Mitgliedstaaten und einem ständigen Sekretariat im französischen Verteidigungsministerium – erscheint die EII bisher die Spaltung innerhalb der GSVP mehr zu verstärken als zu überwinden.³²

Ein aussichtsreicherer Ort dafür könnte die NATO sein, in der die meisten GSVP-Partner ja Mitglieder sind. Ein solches Vorhaben könnte in einer Phase besonders interessant erscheinen, in der angesichts einer wiedererstarkten Herausforderung durch Russland, und im weiteren Sinne durch China, die meisten Regierungen und Sachverständigen in den EU-Mitgliedstaaten die *gemeinsame* Verteidigung des EU-Territoriums im Rahmen der NATO wieder als Priorität ihrer äußeren Sicherheitspolitik ansehen. Aber dagegen spricht die abweichende französische Bedrohungswahrnehmung. Seit Herbst 2018 schert Frankreichs Regierung unter Präsident Macron ausdrücklich aus der gemeinsamen NATO-Sicht aus, dass das Bündnis sich gegen Putins Russland als Hauptgegner des Westens in Europa ausrichten sollte. Frankreich versucht, die Folgen dieser Neuausrichtung zu begrenzen und den Kampf gegen den Terrorismus als einen weiteren Hauptzweck der NATO aufrechtzuerhalten,³³ so wie das seit etwa 2000 bereits der Fall war.

³⁰ Zum Sahel die Pressemitteilung des Rats der EU: „Sahelzone ist eine strategische Priorität der EU und ihrer Mitgliedstaaten“; Rat verabschiedet Schlussfolgerungen, 13.5.2019, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/05/13/the-sahel-is-a-strategic-priority-for-the-eu-and-its-member-states-council-adopts-conclusions/>.

³¹ Degrais 2019, 125. Siehe auch Lebovich 2020, ähnlich Tull 2020, 4.

³² Alexandra Brzozowski: Macrons europäische Militärkoalition wächst, *EURACTIV*, 25.09.2019, <https://www.euractiv.de/section/europakompakt/news/macrons-europaeische-militaerkoalition-waechst/>.

³³ Transcription du propos liminaire du Président Emmanuel Macron lors de la conférence de presse avec M. Jens Stoltenberg, Secrétaire gé-

Selbst dann, wenn Macrons Forderungen nach einer Konvergenz der strategischen Kulturen (via die EII oder die NATO-Reformdebatte) erfüllt wären, dürfte es weiterhin unmöglich sein, die Verteidigungskooperation der EU-Mitgliedstaaten in das Format einer gemeinschaftlich organisierten Politik zu überführen. Präsident Macron hält bisher an den kapazitären und politischen Besonderheiten der französischen Verteidigungspolitik fest.³⁴ Zwar erklärt er ausdrücklich Frankreichs Bereitschaft zu einem *Europe de la défense*, strebt aber gleichzeitig danach, in der Verteidigungskooperation der EU-Mitgliedstaaten das Format der gemeinschaftlich organisierten GSVP weiter an den Rand zu drängen und als ihren neuen Schwerpunkt eine selbsternannte variable Gruppe der Gleichgesinnten und Fähigen mit Frankreich als Führungsmacht zu konstituieren. Kann das zwischen den Mitgliedern dieser GSVP und dem ihr gegenüber auf Distanz gegangenen Frankreich noch gelingen, vor allem, wenn der Ansatz Frankreichs in Afrika immer weniger erfolversprechend zu sein scheint?

7 Die Rolle Deutschlands

Auch in Frankreichs intensivstem bilateralen Verhältnis, dem zu Deutschland – der zweitstärksten Militärmacht und einer Führungsmacht in der *Post Brexit*-EU – schlagen sich die GSVP-Schwierigkeiten deutlich nieder. Könnte es sein, dass in diesem Verhältnis trotzdem ein Schlüssel zur Lösung dieser Probleme liegt?

Es wurde schon darauf hingewiesen, dass Frankreich seit 2017 seine Verteidigungsausgaben wieder erhöht hat. Das geschah mit dem Ziel, den finanziellen Erfordernissen seiner afrikanischen Interventionen zu genügen und gleichzeitig die Modernisierung seiner vielfältig einsetzbaren Waffensysteme in Marine, Luftwaffe und Heer voranzutreiben. Damit kann Frankreich vorerst auch seinen

kapazitären Vorsprung unter den EU-Mitgliedstaaten wahren.³⁵

Der Blick auf die anderen Mitgliedstaaten der EU zeigt allerdings, dass dieser Vorsprung nicht von Dauer sein dürfte – jedenfalls nicht im Bereich der konventionellen Streitkräfte. Der NATO-Gipfel von Wales hat für die EU-Mitgliedstaaten im Bündnis ein Nachholen ihrer Verteidigungsanstrengungen und –ausgaben auf 2 % vom BIP angestoßen. Deutschland beabsichtigt nach seinen nur 1,18 Prozent des BIP in 2014, diese 2-Prozent Quote in 2031 zu erreichen.³⁶ Seither holt es auf, bezüglich der Quote noch zu langsam, aber schon deutlich erkennbar im absoluten Vergleich der Verteidigungsausgaben. Lagen die Verteidigungsausgaben in Frankreich 2014 noch ca. 4,5 Mrd. US Dollar vor den deutschen,³⁷ so hatte sich 2019 das Verhältnis wegen weit schnellerer Zunahme in Deutschland bereits umgekehrt, wo sie nun mit knapp 2 Mrd. US Dollar vor Frankreich lagen. Von den Verteidigungsausgaben aller EU-NATO Mitglieder einschließlich Frankreichs hatte es jetzt einen Anteil von 26,3 %, Frankreich 25,3 %.³⁸ Würden beide in 2030 jeweils 2 Prozent vom BIP für Verteidigungszwecke ausgeben, dann würde Deutschland voraussichtlich 30 Prozent mehr ausgeben als Frankreich.³⁹

So baut sich parallel zum militärischen Machtapparat Frankreichs ein solcher auch in Deutschland auf, der bezüglich seiner konventionellen Kapazitäten den Partner ein- und überholen könnte. Anders als Frankreich bettet Deutschland seinen Kapazitätszuwachs multilateral im Bündnisrahmen der NATO ein. Im Rahmen des *Framework Nation Concept* führt Deutschland eine Gruppe von 21 europäischen Staaten an. Ziel ist es, mit partiell

³⁴ *néral de l'OTAN*, Paris, 28.11.2019, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/11/28/declaration-du-president-de-la-republique-avec-jens-stoltenberg-secretaire-general-de-lotan>. Hierzu auch Emmanuel Macrons Beitrag zur Münchner Sicherheitskonferenz 2020, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/02/15/conference-sur-la-securite-de-munich-faire-revivre-leurope-comme-une-puissance-politique-strategique>.

³⁵ Macrons Rede in der Ecole Militaire in Paris am 7.2.2020, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/02/07/discours-du-president-emmanuel-macron-sur-la-strategie-de-defense-et-de-dissuasion-devant-les-stagiaires-de-la-27eme-promotion-de-lecole-de-guerre>; und seinen schon erwähnten Beitrag zur Münchner Sicherheitskonferenz acht Tage später, (beide aufgerufen 20.2.2020). Siehe dazu auch Cordesman 2019.

³⁶ Ein Ausrufungszeichen in diesem Sinne setzte auch Macrons Ankündigung (8.12.2020) zum Bau eines neuen nuklear betriebenen Flugzeugträgers für 2038, der nach einem Pressebericht als rein nationales Projekt kommuniziert wurde, vgl. Stefan Brändle: „Nationaler Stolz“: Frankreich baut atomaren Flugzeugträger, *Der Standard*, 8.12.2020.

³⁷ In der ‚Gipfelerklärung von Wales‘ vom 04.09.2014 versprochen die NATO Mitgliedsländer deren Verteidigungsausgaben bisher unter 2 % ihres BIP geblieben waren, darauf „abzuzielen“, „sich innerhalb von zehn Jahren auf den Richtwert von 2 Prozent zuzubewegen.“ Die zeitliche Unbestimmtheit dieser Formulierung nutzte die Bundesregierung, um die eigene ‚Erreichung‘ dieses Richtwertes erst für 2031 zu versprechen.

³⁸ Ohne Berücksichtigung des Anfang 2020 ausgetretenen Vereinigten Königreichs lagen diese beiden in der EU an der Spitze.

³⁹ *Verteidigungsausgaben der NATO Mitgliedsländer*. Aus: NATO: Secretary General's Annual Report 2019', Brüssel 2020, Annex: Table 4. Hier ist das Vereinigte Königreich für 2014 und -19 schon hinausgerechnet.

⁴⁰ Eine Unsicherheit bringt 2020 und 2021 durch die Corona bedingte Wirtschaftsschrumpfung.

multinational integrierten Einheiten einen strukturierten Rahmen zur gemeinsamen Kapazitätsstärkung und zum Aufbau größerer militärischer Einheiten zu erreichen.⁴⁰

Diese Konvergenz bei den militärischen Kapazitäten wird seitens der Bundesregierung durch ein konzeptionelles Einschwenken auf Frankreich in der Militärpolitik flankiert. Das betrifft die geografische Ausrichtung, vor allem nach Afrika. Aber auch der Indopazifische Raum soll bedient werden. In Afrika sieht Deutschland inzwischen ebenso wie Frankreich islamistischen Terror, inter-ethnische Konflikte und Migrationsdruck als gravierende Herausforderungen für die europäische und deutsche Sicherheit an. Die Bundesregierung hält seit mehreren Jahren eine stärkere militärische Beteiligung an Frankreichs Intervention im Sahel zur Bekämpfung der islamistischen Terrormilizien für wünschenswert.⁴¹ Bezüglich des Indopazifischen Raums, wo Frankreich in La Réunion, Polynesien und Neu-Kaledonien große Überseegebiete besitzt, denkt die deutsche Verteidigungsministerin laut darüber nach, den Partnern der EU – allen voran Australien, Japan und Südkorea, aber auch Indien – „gegenüber Chinas Machtanspruch Solidarität“ zu zeigen.⁴² Darf man in dieser breiten deutschen Konvergenzbewegung in geografischen Prioritäten, im Kapazitätsaufbau und bei der Interventionsbereitschaft entscheidende Beiträge zu einer künftigen Beendigung der Spaltung in der GSVP erkennen?

Leider dürfte das nicht der Fall sein, denn das Einschwenken betrifft nicht die Methode, wo weiterhin die entscheidenden Divergenzen liegen. Im Gegensatz zu Frankreich setzt Deutschland beim Krisenmanagement primär auf die Stärkung der wirtschaftlichen und institutionellen Kapazitäten Afrikas. Dabei sollen europäische und nationale Maßnahmen im Vordergrund stehen, die der Förderung von Direktinvestitionen und Entwicklungsprojekten dienen sowie der Ausbildung und Ausrüstung der Polizei, der Justiz und des Militärs. Nur in einem vernetzten Ansatz mit solchen Strategien und unter Ausnahmebedingungen, wie im Sahel, findet sich die Bundesregierung dann auch zur Teilnahme an robusten Militärinterventionen bereit. Im Unterschied zu Frankreich will Berlin

Militärinterventionen nur eingebunden in GSVP-, NATO- oder VN-Formate vornehmen und nur auf Grundlage eines VN-Mandates, gegebenenfalls auch als Hilfe zur Selbstverteidigung nach Artikel 51 der VN-Charta.⁴³ Damit das funktioniert, soll das GSVP-Format nach Berliner Ansicht vor allem handlungsfähiger werden. Im deutsch-französischen Gipfel von Meseberg, 2018, hatten die Kanzlerin und der Präsident von der Union unter anderem gefordert, die Möglichkeiten zur Nutzung des Mehrheitsprinzips in der GASP zu prüfen, und über neue Entscheidungsformate wie einen Europäischen Sicherheitsrat zu diskutieren. Fortschritte gab es bisher allerdings bei beiden Projekten nicht.⁴⁴ Außerdem hat die Bundesregierung während ihrer Präsidentschaft die Erstellung eines neuen sicherheitspolitischen Grundlagendokuments – einen „strategischen Kompass“ der EU – vorangetrieben, um unter den EU-Mitgliedern die unterschiedlichen strategischen Positionen zusammenzuführen. Als Grundlage dafür wurde aus Beiträgen aller EU-Mitgliedstaaten eine gemeinsame Bedrohungsanalyse verfasst, vom EU-Außenbeauftragten koordiniert und im November 2020 vorgelegt. Nach ausführlicher Diskussion unter den Mitgliedsländern soll die Fertigstellung des Kompass unter französischer Präsidentschaft in 2022 erfolgen.⁴⁵

⁴³ Hindernisse seien also, wie bezüglich des Sahel, dass ein entsprechendes VN-Mandat nicht vorliege, so die Kanzlerin am 14.5.2018 vor der Bundeswehrtagung, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/rede-von-bundestkanzlerin-merkel-bei-der-bundeswehrtagung-am-14-mai-2018-in-berlin-1008722>. Frankreich wolle, so Annegret Kramp-Karrenbauer im ARD-Sommerinterview am 5.7.2020, nicht innerhalb eines VN-Rahmens, sondern in einer selbstbestimmten Koalition handeln, was dem 1994er Bundesverfassungsgerichtsurteil über die Auslandseinsätze der Bundeswehr widerspreche, <https://www.youtube.com/watch?v=OwUFe0iqwY8>. Das BVerfG urteilte am 12. Juli 1994, „das Grundgesetz berechtige den Bund nicht nur zum Eintritt in ein System kollektiver Sicherheit, sondern biete auch die verfassungsrechtliche Grundlage für die sich daraus ergebenden militärischen Einsätze der Bundeswehr. Nicht nur die UN, sondern auch die NATO stelle ein solches System dar“. Das gilt nach herrschender Meinung auch für Einsätze im Rahmen der EU GSVP. Quelle: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/1994/bvg94-029.html>.

⁴⁴ Mauro 2021, 4.

⁴⁵ Es handelt sich um eine deutsche Initiative. Dazu das Interview mit dem Leiter der Politischen Abteilung des BMVg, Detlef Wächter, vom 17.7.2020, www.bmvg.de/de/aktuelles/interview-strategischer-kompass-soll-eu-den-weg-weisen-417986. Zur Fertigstellung der Bedrohungsanalyse vgl. <https://www.bmvg.de/de/presse/eu-verteidigungsminister-erreichen-mehrere-meilensteine-4526066>. Diese Konvergenzfortschritte wurden bestätigt und verstärkt beim deutsch-französischen Ministerrat am 16.10.2019 (<https://www.auswaertigesamt.de/de/ausenpolitik/laender/frankreich-node/deutsch-franzoesischer-ministerrat/2257792>).

⁴⁰ Es handelt sich um 16 NATO+EU, 3 nur EU- und 1 nur NATO-Staaten, plus die Schweiz. *Konzeption der Bundeswehr* des Bundesministeriums der Verteidigung, S. 8, www.bmvg.de/de/aktuelles/konzeption-der-bundeswehr-26384. Allerdings fehlt jede Erfahrung mit dem militärischen und politischen Wert dieser Kooperation.

⁴¹ Siehe Patz 2019.

⁴² Die Verteidigungsministerin bei ihrer Rede an der Universität der Bundeswehr in München am 7.11.2019, <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/rede-der-ministerin-an-der-universitaet-der-bundeswehr-muenchen-146670>.

Trotz wichtiger Konvergenzen unterscheiden sich also zentrale Positionen Frankreichs weiterhin entscheidend von den deutschen. So bleibt Frankreich in Afrika vielfach eng mit den nationalen Politikeliten verbunden, hält neben seiner umfangreichen Entwicklungshilfe an der Stationierung ständig einsatzbereiter Militäreinheiten im frankofo- nen Afrika fest und zögert wenig, sie dort bei der Regelung von Konflikten nach eigener Lage- und Interessenbewertung einzusetzen. Auch in Europa nimmt Frankreich sich dieses Recht heraus, wie jüngst mit seiner militärischen Einmischung in die türkisch-griechischen Streitigkeiten über Gas-Exploration in ihren Küstengewässern bewiesen, einer sehr autonomen Anwendung des EUV Beistandsartikels 42§7. In Europa hat es zusätzlich zu seinen militärischen *ad-hoc* Koalitionen auch eine dauerhaftere, rasch aktionsfähige Militärkooperation gebildet, und zwar im *Lancaster-House*-Abkommen mit Großbritannien, mit der *Combined Joint Expeditionary Force* (CJEF). Außerdem hat es auch seinerseits und schon früher begonnen, die schon erwähnte Gruppe strategisch gleichgesinnter EU-Mitgliedstaaten um sich her zu identifizieren bzw. aufzubauen (Europäische Interventionsinitiative, EII). Aber für beide Formate meidet es die Einbindung in EU oder NATO.

Während Deutschland bei dem Kompass-Projekt, ausgehend von der Vielfalt der Positionen, ermitteln will, wo in der EU gemeinsame Schnittmengen zur Begründung strategischen Handelns sind (inklusive Ansatz), baut Frankreich von vornherein auf den Ansatz ‚engerer Kooperation‘ außerhalb der EU, und das möglichst nur mit Partnern, von denen es erwartet, dass sie zu strategischer Konvergenz und gegebenenfalls gemeinsamer Handlungsfähigkeit mit Paris finden können (exklusiver Ansatz).

Man könnte die Deutsch-Französische Brigade als eine zweite dauerhafte bilaterale Militärkooperation Frankreichs in Europa deuten. Damit würde man sich allerdings täuschen. Die bisherige Verwendung der Brigade zeigt nämlich deutlich die grundlegenden Hindernisse des Zusammenwirkens zwischen beiden Staaten: Auf französischer Seite ist es das Festhalten an der Entscheidungsautonomie, auf deutscher Seite ist es das Bestehen auf multilateraler Einbindung. Im Ergebnis ist die Brigade zwar eingesetzt worden, sogar in Mali, aber nie als bilateraler Verband: In Mali unterstützt ihr französischer Teil die nationale französische Barkhane-Mission, der deutsche die dortigen EU- und VN-Missionen.⁴⁶ Das klingt nach einem Gleichgewicht der Vorbehalte. In

Wirklichkeit könnte Deutschland aber selbst ohne seinen Multilateralismusbereich nicht in eine engere militärische Zusammenarbeit einwilligen, zu deren Grundlagen das Recht des einen Partners gehört, den anderen durch Alleinentscheidungen unter Zugzwang oder vor vollendete Tatsachen zu stellen.⁴⁷

Zwar betreibt Deutschland die sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation im EU-Kontext noch in verschiedenen Formaten: vorwiegend dem der GSVP, die es weiterzuentwickeln gilt, und dem intergouvernementalen Format, welches vor allem durch Frankreichs drängende Initiativen geprägt wird. Dieses zweite Format hofft die Bundesregierung in ein GSVP-Format zurückführen zu können. Die Aussichten dafür stehen aber nicht gut. Eher sieht es danach aus, dass sich Deutschland und Frankreich als größte Akteure um die Unterstützung ihrer EU-Partner für alternative Sicherheits- und Interventionskonzepte bemühen.⁴⁸ Diese Entwicklung ist mit dem vitalen Interesse Deutschlands an gleichberechtigter Einbindung in eine gemeinschaftliche Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU langfristig gesehen unvereinbar. Von daher dürfte es zielführend sein, erneut in eine Zusammenführung und Stärkung der GSVP zu investieren.

Erlauben wir uns in diesem Sinne noch eine Spekulation. Angenommen, die Kapazitätserhöhung der Bundeswehr in Richtung 2 Prozent bis 2031 und auch der Wandel hin zu einer glaubwürdig höheren Interventionsbereitschaft in Afrika gingen weiter und die multilateralen Präferenzen der Deutschen blieben bestehen. Könnte dann in den nächsten 10 Jahren nicht doch der Punkt kommen, an dem ein in Afrika geschwächtes Frankreich einen Versuch unternähme, dieses vergrößerte deutsche Potential – und damit auch andere EU-Mitgliedstaaten – enger an sich zu binden, indem es seinerseits in relevanten Feldern seine Entscheidungsautonomie aufgibt und bei gemeinsamen Missionsplanungen wieder die Einbindung in die GSVP-Entscheidungsprozesse akzeptiert? Die historischen Er-

⁴⁷ Bundeskanzlerin Merkel in einem Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung im Juni 2018, „Wer gemeinsam mit Partnern handeln möchte, muss auch gemeinsam entscheiden“, *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 3.6.2018.

⁴⁸ Siehe Beaune 2020, 12, 24. Der langjährige Europaberater Macrons, als sehr einflussreich angesehen und seit Juli 2020 Staatssekretär für europäische Angelegenheiten im Quai d'Orsay, sucht im deutsch-französischen Dialog Allianzen mit möglichst vielen anderen EU-Ländern, mit deren Hilfe der große deutsche Partner zum Einschwenken auf französische Positionen gedrängt werden kann. Ob diese sehr dynamische Strategie im Sicherheits- und Verteidigungsbereich aber zu einer stabilen neuen Entscheidungsstruktur in klar abgegrenztem Rahmen führen soll oder kann, ist zweifelhaft. Die GSVP fehlt in seinen Ausführungen völlig.

⁴⁶ <https://augengeradeaus.net/2018/01/deutsch-franzoesische-brigade-getrennt-marschieren-getrennt-schlagen-getrennter-einsatz-im-gleichen-land/>

fahrungen der vergangenen 65 Jahre rechtfertigen eine solche Erwartung. Ob diese Entwicklungen tatsächlich eintreffen, kann nicht vorausgesagt werden. Entscheidend wird sein, welche Schwerpunkte Deutschland und Frankreich beim Krisenmanagement setzen und welche Kapazitäten sie dafür entwickeln. Eine Konvergenz ist möglich, aber nicht gesichert.

Literatur

- Beaune, Clément (2020): L'Europe, par-delà le COVID-19, *Politique étrangère*, 85 (3), 9–29
- Cordesman, Anthony H. (2019): NATO's „Brain Death“ Burden-sharing Blunders: Focusing on the Right Investment, Force Strength, and Readiness Needs. Washington, D.C.: CSIS Working Paper
- Deubner, Christian (1995): *Deutsche Europapolitik: Von Maastricht nach Kerneuropa?* Baden-Baden: Nomos
- Deubner, Christian (2006): *Closer Cooperation in Tomorrow's European Union*. Los Angeles: University of California, UCLA Occasional Lecture Series, <https://escholarship.org/search?q=christian%20deubner>
- Deubner, Christian (2018): *Security and Defence Cooperation in the EU. A Matter of Utility and Choice*. Baden-Baden: Nomos
- Desgrais, Nicolas (2019): *Cinq ans après. Une radioscopie du G5 Sahel – Des réformes nécessaires de l'architecture et du processus décisionnel*. Paris: Fondation pour la Recherche Stratégique
- Gegout, Catherine (2017): *Why Europe Intervenes in Africa. Security, Prestige and the Legacy of Colonialism*. Oxford und New York: Oxford University Press
- Hansen, Andrew (2008): *The French Military in Africa*. Washington, D.C.: Council on Foreign Relations
- Koepf, Tobias (2013): *Frankreichs ‚neue‘ militärische Interventionspolitik in Subsahara-Afrika (2002 bis 2009): Eine konstruktivistische Analyse*. Baden-Baden: Nomos
- Lebovich, Andrew (2020): *Disorder from Chaos: Why Europeans fail to promote stability in the Sahel*. London und Berlin: European Council on Foreign Relations, ECFR Policy Brief
- Mauro, Frédéric (2021): *Pour un nouveau cadre institutionnel de la politique de sécurité et de défense commune: la mise en place d'un conseil de sécurité européen*. Paris: Institut de Relations Internationales et Stratégiques, Analyse no. 10
- Meyer zum Felde, Rainer (2020): Deutsche Verteidigungs-politik – Versäumnisse und nicht eingehaltene Versprechen, *Sirius – Zeitschrift für strategische Analysen*, 4 (3), 315–332
- Patz, Christian (2019): Peacekeeping Labor Mali. Deutschland und der MINUSMA Einsatz, *Sirius – Zeitschrift für strategische Analysen*, 3 (4) 339–361
- Perouse de Monclos, Marc-Antoine (2020): *Une Guerre Perdue. La France au Sahel*. Paris: JCLattès
- Quencez, Martin (2016): France: A leader without followers, in: Josef Janning (Hrsg.): *Keeping Europeans Together*. Berlin und London: European Council on Foreign Relations, 60–63
- Recchia, Stefano/Tardy, Thierry (2020): *French interventions in Africa. Reluctant multilateralism*
- Schiller, Thomas (2020): *Sahel-Gipfel in Pau. Ein neuer Anlauf?* Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung
- Shurkin, Michael (2014): *France's War in Mali. Lessons for an Expeditionary Army*. Santa Monica, Calif.: RAND Corporation
- Tull, Denis (2020): *Deutsches und internationales Krisenmanagement im Sahel*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik
- Vedie, Henri-Louis (2018): *Le franc CFA: impact sur les taux d'inflation et de croissance des pays d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale sur la période 1999–2017*. Rabat: OCP Policy Center Policy
- Zandee, Dick/Hoebeke, Hans/Merket, Hans/Meijnders, Minke (2015): *The EU as a security actor in Africa. In-depth study*. Den Haag: Clingendael Institute