

# Frankreichs Verteidigungs- politik am Scheideweg

Der Einmarsch Russlands in die Ukraine bringt unzählige neue Herausforderungen mit sich, auch für die französische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Die Anforderungen an Frankreichs Verteidigungsindustrie steigen zunehmend. Die französischen Streitkräfte werden heute mehr denn je seit dem Ende des Kalten Krieges gebraucht, um die Verteidigung Europas zu gewährleisten.

Von Constant Despont

Frankreich ist der drittgrösste Waffenhersteller der Welt und verfügt über eine der fähigsten Streitkräfte in Europa. Das Land ist ständiges Mitglied im UNO-Sicherheitsrat und hat eine eigene nukleare Abschreckung. Folglich kommt Paris eine Schlüsselrolle in der europäischen Verteidigungspolitik zu. Schon lange will Frankreich seine Streitkräfte weiterentwickeln: So sollen Frankreichs strategische Autonomie aufrechterhalten und seine Stellung als Schlüsselakteur in der NATO und in Europa gesichert werden. Der Krieg in der Ukraine wird Frankreich wahrscheinlich dazu veranlassen, seine bisherigen Pläne und Ansätze bezüglich der europäischen Verteidigung zu überdenken.

Allerdings steht Frankreich bereits jetzt vor Problemen, die seine Ziele gefährden könnten. Die ständige Verpflichtung der französischen Streitkräfte im In- und Ausland hat deren Kapazitäten überstrapaziert. Zudem ist das künftige Verteidigungsbudget aufgrund eines schwierigen Wirtschaftsklimas – namentlich ein globaler Wirtschaftsabschwung, hohe Inflationsraten und anhaltende Nachwirkungen der COVID-19-Pandemie – eingeschränkt. Der kürzliche Verlust von Präsident Emmanuel Macrons absoluter Mehrheit im Parlament könnte der Reaktionsfähigkeit der französischen Regierung weitere Grenzen setzen. Macron wird eine Koalitionsregierung mit anderen Parteien bilden

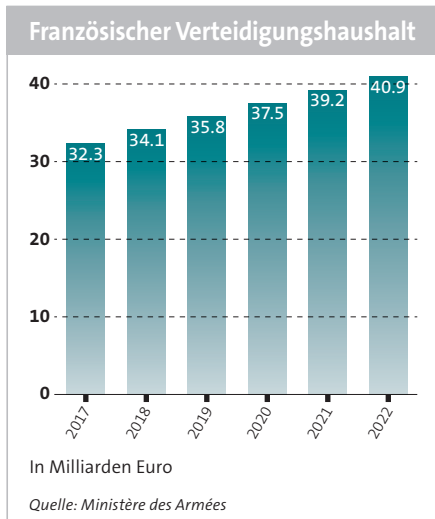


Der französische Präsident Emmanuel Macron spricht während einer Pressekonferenz nach einem NATO-Gipfel in Brüssel, Belgien, am 24. März 2022. *Gonzalo Fuentes / Reuters*

müssen, die nicht unbedingt dieselbe Verteidigungspolitik verfolgen. Infolgedessen bleibt der neuen Regierung womöglich keine andere Wahl, als die Ziele zu überdenken und ihre Haushaltsprioritäten sorgfältig abzuwägen.

Darüber hinaus hat die französische Verteidigungsindustrie in den letzten Jahren mehrere Rückschläge erlitten. Französische Unternehmen stehen in direkter Konkur-

renz mit US-amerikanischen Unternehmen, den bevorzugten Rüstungslieferanten vieler europäischer Staaten. Dies behindert möglicherweise Frankreichs Bemühungen zur Stärkung der europäischen Verteidigungsindustrie und beeinträchtigt seine eigenen Führungsbestrebungen in verschiedenen gemeinsamen Projekten. Folglich könnte Frankreichs Schlüsselposition in der europäischen Politik geschwächt werden.



### Geplant, aber nicht umgesetzt

2019 hat die französische Regierung mit dem Gesetz zur Militärplanung 2019-2025 ein neues Entwicklungsprogramm für seine Verteidigungspolitik gestartet. Das Gesetz bildet den rechtlichen Rahmen für den Verteidigungshaushalt und enthält die Richtlinien für dessen Verwendung. Es sieht bis 2025 eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben auf zwei Prozent des BIP vor. Frankreich plant, seine Fähigkeiten durch die Beschaffung neuer Rüstungsgüter und mehr Personal wieder aufzufrischen und auszubauen. Ausserdem beabsichtigt Paris, die Zusammenarbeit innerhalb Europas weiterzuentwickeln und die Erforschung neuer Technologien zu verstärken. Dieses Gesetz ist ein wichtiger Teil einer langfristigen Planung für den Aufbau eines neuen, umfassenderen Modells für die französischen Streitkräfte, das eine grössere Einsatzfähigkeit und die Bereitstellung von Truppen für grössere Bündnisoperationen ermöglichen würde.

Frankreich will – im Gegensatz zu anderen NATO-Mitgliedern – seine strategische Autonomie aufrechterhalten und gleichzeitig aktiver Bündnispartner sein. Um diese zwei Ziele zu erreichen, behält Frankreich seine eigene nukleare Abschreckung und die Fähigkeit bei, Truppen zur Verteidigung seiner Gebiete in Übersee oder zur Unterstützung von Partnerländern in die ganze Welt zu entsenden. Diese Bestrebungen erfordern die Entwicklung und den Unterhalt kostspieliger Waffensysteme wie etwa eines Flugzeugträgers und mit ballistischen Nuklearraketen ausgestatteten U-Booten. Zusätzlich zu diesen «klassischen» militärischen Fähigkeiten spielen

die französischen Streitkräfte auch eine immer wichtigere Rolle bei der Bekämpfung einer grossen Bandbreite von Bedrohungen – von Cyberangriffen bis hin zum Terrorismus. Dementsprechend müssen die französischen Streitkräfte ein grosses Spektrum an Fähigkeiten in vielen verschiedenen Einsatzszenarien beherrschen und einsetzen können.

Das Verteidigungsbudget für je 2019, 2020 und 2021 wurde wie geplant zugewiesen. Frankreich ist jedoch in finanzieller Hinsicht aufgrund unter anderem eines grossen Staatsdefizits und der zunehmenden Inflation eingeschränkt. Diese Entwicklungen werden wohl das künftige jährliche Verteidigungsbudget – auch für 2024 und 2025 – stark beeinflussen. Ausserdem hat die neue Regierung möglicherweise andere Prioritäten bei den Staatsausgaben. Trotz der wachsenden Verantwortung der französischen Streitkräfte entwickeln sich ihre Fähigkeiten nicht wie erwartet. Mehrere für die französischen Streitkräfte vorgesehene Ausrüstungsgegenstände wurden

### Die französischen Streitkräfte müssen ein grosses Spektrum an Fähigkeiten in verschiedenen Einsatzszenarien beherrschen.

schliesslich anderen Empfängerländern zugewiesen. Zum Beispiel wurden die ursprünglich für die französische Luftwaffe vorgesehenen Rafale-Kampfflugzeuge 2021 an Kroatien verkauft. Gleichzeitig verringerten die Schenkung von Waffensystemen, wie etwa Haubitzen vom Typ César, und die finanzielle Unterstützung für die Ukraine das französische Arsenal und wirkte sich auf den Verteidigungshaushalt aus. Diese Waffensysteme müssen ersetzt werden. Wie im Gesetz zur Militärplanung vorgesehen, sind zusätzliche Erhöhungen des Verteidigungshaushalts notwendig. Das bestehende Budget wird jedoch noch stärker beansprucht werden, falls Macron plant, als Zeichen der Unterstützung mehr schwere Waffen in die Ukraine zu liefern.

Schon zu Beginn des russischen Einmarschs in die Ukraine war Frankreich fest entschlossen, eine wichtige Rolle in der europäischen Verteidigung einzunehmen. Paris verstärkte seine Präsenz in Osteuropa, insbesondere durch die Entsendung von Truppen nach Rumänien. Diese Entscheidung kann zwar als starkes Zeichen der Unterstützung für die NATO gewertet werden, das Frankreichs Glaubwürdigkeit

in der Organisation stärkt, sie hat allerdings dennoch Folgen. Sollte es nötig werden, weitere Truppen an die Grenzen zwischen NATO-Gebieten und der Ukraine zu entsenden, bedeutet dies eine noch stärkere Umverteilung der Ressourcen. Zudem dürften die Kosten die derzeitigen Annahmen übersteigen: In vergangenen Überseeinsätzen wurde das Budget erfahrungsgemäss häufig überschritten.

### Eine Industrie unter Druck

Die französische Waffenindustrie ist ein wichtiger Pfeiler der französischen Verteidigungspolitik. Sie deckt alle nötigen Fähigkeiten für die Produktion grosser Waffensysteme von Kampffjets bis Kampfpanzern ab. So kann Frankreich seine eigene Armee unabhängig ausrüsten und ist nicht auf ausländische Waffenlieferer angewiesen. Die Industrie setzt sich aus neun grossen Industriekonzernen und viertausend kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) zusammen. Frankreich investiert massiv in die Forschungs- und Entwicklungsbranche. Zudem ist der Staat Anteilseigner bei mehreren grossen Industriekonzernen. Dank der starken Beteiligung der Regierung an der Industrie ist die finanzielle Unterstützung für die kontinuierliche Entwicklung des französischen Militärs sichergestellt. Dennoch entstehen daraus auch einige kontraproduktive Folgen.

Waffenexporte sind für die inländische Rüstungsindustrie in Frankreich und deren künftige Entwicklung von zentraler Bedeutung. Sie sichern den Fortbestand und das Wachstum der französischen Verteidigungsunternehmen, falls und wenn inländische Aufträge nicht erfüllt werden können, und begünstigen die kontinuierliche Arbeit der Forschungs- und Entwicklungsbranche. Dementsprechend spielt die französische Regierung eine zentrale Rolle bei der Suche nach und der Abwicklung von neuen Waffenexportverträgen. Allerdings ist die gesamte Branche durch die jüngsten Fehleinschätzungen der Regierung bedroht. Sollten neue Interessen Druck auf die französische Regierung ausüben, könnten Schritte wie etwa der Verkauf von Alstom, einem führenden Turbinen-Hersteller für atomar angetriebene U-Boote, im Jahr 2015 an die US-amerikanische Firma General Electric bald keine Seltenheit mehr sein.

Im Hinblick auf die Finanzierung schreckt die verstärkte Kontrolle von Waffenexport-

ten durch nationale Behörden die Banken vor einer Unterstützung der KMU im Verteidigungsbereich, die bereits aufgrund rückläufiger Aufträge während der Pandemie unter Druck stehen. Grosse Verteidigungsunternehmen waren zwar weniger von der Pandemie betroffen, doch ihr Image hat infolge der Konflikte in der Ukraine und im Jemen stärker gelitten. Im März 2022 wurde Thales öffentlich kritisiert, als einige Wärmekamerasysteme des Rüstungskonzerns bei russischen Panzern in der Ukraine entdeckt wurden. 2019 reichte die NGO *European Center for Constitutional and Human Rights* Strafanzeige gegen Dassault und MBDA wegen des Verkaufs von Waffensystemen an Saudi-Arabien, die im Bürgerkrieg im Jemen eingesetzt wurden, beim Internationalen Strafgerichtshof ein. Der Ausgang dieser Untersuchung könnte den Ruf französischer Unternehmen weiter beschädigen und künftige Exporte in Länder wie Saudi-Arabien verhindern. Obwohl eine stärkere Kontrolle der Aktivitäten französischer Waffenhändler gerechtfertigt und politisch wünschenswert erscheint, könnte dies das Gesamtvolumen der französischen Waffenexporte begrenzen. Zwar hat Frankreich über mehrere Jahre – insbesondere 2021 – zunehmend mehr exportiert, doch die Exporte könnten mittel- bis langfristig zurückgehen.

**Wettbewerb und Abhängigkeit**

Frankreich fällt es schwer, mit der weltweit führenden amerikanischen Rüstungsindustrie zu konkurrieren. Allein in den letzten zwei Jahren verloren französische Waffenexporteure mehrere Grossaufträge an US-amerikanische Zulieferer. Ende 2021 stand der Verkauf mehrerer Fregatten an Griechenland auf der Kippe und Australien stornierte überraschend bestellte U-Boote zugunsten US-amerikanischer Ersatzgüter (siehe CSS Analyse Nr. 300). Über die letzten zehn Jahre entschieden sich die meisten europäischen Länder für den Kauf von F-35-Flugzeugen von Lockheed Martin. Der Rafale aus den französischen Werken von Dassault ging hingegen nur an wenige Kunden in Europa. Ungeachtet dieses Konkurrenzkampfes sind die USA in Sachen Verteidigung jetzt, da der Krieg in Europa erneut ausgebrochen ist und Chinas Einfluss im Südpazifik und damit auf die dortigen französischen Überseegebiete weiter zunimmt, ein zunehmend wichtiger Schlüsselpartner für Frankreich geworden.

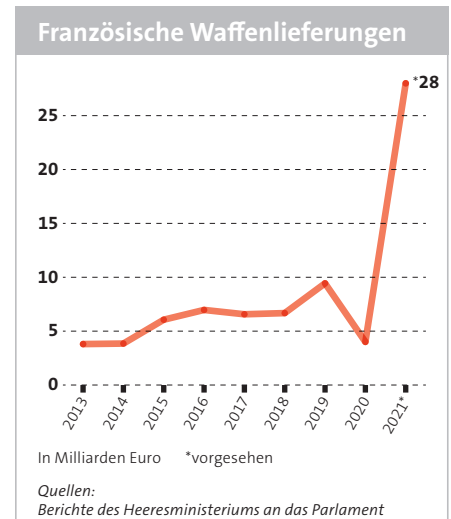
Nach dem russischen Einmarsch in die Ukraine bekräftigte Präsident Macron im

März 2022 am ausserordentlichen NATO-Gipfel in Brüssel erneut Frankreichs Bereitschaft, die Entwicklung der europäischen Verteidigung weiter voranzubringen. Dies wird von der Zusammenarbeit mit der NATO und den USA abhängen. Die USA spielen insbesondere im Hinblick auf ihre weitreichende nukleare Abschreckung eine zentrale Rolle bei der Verteidigung der europäischen Bündnispartner. Zwar unterstützt die Biden-Regierung dieses Engagement. Es bleibt allerdings offen, ob die Vereinigten Staaten die Entwicklung einer autonomen europäischen Waffenindustrie fördern werden.

Eine starke Waffenindustrie in Europa gehört zu den Hauptzielen des strategischen Kompasses der EU, für den Frankreich sich einsetzt. Durch eine unabhängigere europäische Waffenindustrie müsste die US-amerikanische Waffenindustrie mittel- bis langfristig auf etliche Aufträge verzichten. Zwar sind Frankreich und die USA nach wie vor Verbündete, doch auch zunehmend Konkurrenten im Bereich der Waffenexporte. Da nun die Unterstützung der USA zentral für den Schutz Europas vor möglichen Angriffen Russlands ist, sind wohl nur wenige andere europäische Länder geneigt, mit den USA in einen Wettstreit, um die Vormacht im Rüstungsbereich zu treten. Auch für Frankreich bleibt die Balance zwischen Wettstreit und Zusammenarbeit ein heikles Unterfangen. Beispielsweise wird Frankreich mit AUKUS, der trilateralen Sicherheitspartnerschaft zwischen Australien, Grossbritannien und den Vereinigten Staaten, zusammenarbeiten müssen, um seine Interessen im Südpazifik zu wahren. Die Notwendigkeit dieser Kooperation könnte gegenüber den Brancheninteressen an neuen Waffenaufträgen Vorrang haben.

**Zusammenarbeit unter Spannung**

Das Tandem zwischen Frankreich und Deutschland spielt eine Schlüsselrolle bei der Entwicklung der europäischen Verteidigungspolitik. Da beide Länder grosse Streitkräfte haben, stellen sie das Hauptkontingent der europäischen Verteidigung. Aus gemeinsamen Projekten wie etwa *Future Combat Air System* (FCAS, siehe CSS Analyse Nr. 291) und *Main Ground Combat System* (MGCS) werden Schlüsseltechnologien für die Stärkung der Widerstandsfähigkeit Europas gegen Bedrohungen durch Russland entstehen. In letzter Zeit haben Frankreich und Deutschland ihre Zusammenarbeit inten-



siviert, um sicherzustellen, dass diese und andere entscheidende Rüstungsprojekte Früchte tragen. Sowohl Präsident Macron wie auch Kanzler Olaf Scholz erinnerten vor Kurzem an die Bedeutung dieser Zusammenarbeit und bekundeten ihren Willen, sie zum Erfolg zu führen. Dennoch haben sich in vergangenen Jahren zwischen Frankreich und Deutschland einige Diskrepanzen hinsichtlich der Bedeutung dieser Zusammenarbeit gezeigt.

**Auch für Frankreich bleibt die Balance zwischen Wettstreit und Zusammenarbeit ein heikles Unterfangen.**

Die beiden wichtigsten Projekte, bei denen Frankreich und Deutschland zusammenarbeiten, sind FCAS und MGCS. Für Frankreich sind beide Projekte entscheidend, denn diese neuen Systeme sollen das Rafale-Flugzeug und Frankreichs Kampfpanzer Leclerc ersetzen. Dennoch hinken beide Projekte weit im Zeitplan hinterher. Die Lieferung von FCAS ist nicht vor 2050 geplant – zehn Jahre später als das ursprüngliche Lieferdatum. Gleichzeitig haben Dassault und Airbus Defence and Space, die beiden Hauptunternehmen im FCAS-Projekt, erhebliche Schwierigkeiten, die anstehenden Projektphasen gemeinsam zu bewältigen. Eine weitere Ursache der Verspätung ist auch die schwierige Einbettung der neusten Technologien, wie dies auch bei der Entwicklung des F-35 der Fall war. Beim Projekt MGCS, das im Frühling 2020 startete, gibt

es bereits Verspätungen von bis zu sechs Monaten. Rheinmetall hat sich kürzlich aus dem Projekt zurückgezogen und seinen eigenen KF51 Panther als Nachfolger für die französischen und deutschen Kampfpanzer präsentiert. Dies dürfte wohl weitreichende Konsequenzen für den Verlauf des sich noch in der Anfangsphase befindende MGCS-Projekts haben.

Deutschland scheint sich nur ungern auf Frankreich als seinen Hauptpartner verlassen zu wollen. Berlin verliess ein gemeinsames Projekt zur Modernisierung der Tiger-Kampfhubschrauber und drängte drauf, Spanien in das FCAS-Projekt zu holen, um die Rolle der französischen Unternehmen zu schmälern. Während Frankreich das deutsche HK416 F als neues Sturmgewehr wählte, entschied Deutschland sich für den F-35 anstelle des Rafale und gab dem US-amerikanischen Seeaufklärungsflugzeug Poseidon den Vorzug vor

## Macron wird nicht mehr den gleichen Handlungsspielraum haben wie zuvor, als seine Partei die Parlamentsmehrheit stellte.

dem Maritime Airborne Warfare System, an dessen Entwicklung es gemeinsam mit Frankreich gearbeitet hatte. Paris hat signalisiert, dass es die deutsch-französische Verteidigungspartnerschaft beibehalten und verstärken möchte, während die Herangehensweise auf der anderen Rheinseite eher zwiespältig ist.

Infolge des russischen Einmarschs in der Ukraine änderte Deutschland seine Verteidigungs- und Sicherheitspolitik drastisch. Berlin bestätigte seine Bereitschaft, seine Verteidigungskapazitäten wiederherzustellen und auszubauen. Deutschland wird zudem seine Verteidigungsausgaben auf zwei Prozent des BIP erhöhen. Die ausserordentliche Ausschüttung von 100 Milliarden EUR an die Bundeswehr ist der erste Schritt dieser Bemühungen zur Wiederaufrüstung. Ob französische und andere europäische Unternehmen von den damit zusammenhängenden Investitionen profi-

tieren werden, bleibt indes abzuwarten. Bei ihrem Besuch des US-amerikanischen Verteidigungsministers Lloyd Austin im März 2022 sprach die deutsche Verteidigungsministerin Christine Lambrecht über grundlegende Bedürfnisse, die erfüllt sein müssen. Viele glauben, dies impliziere die Absicht Deutschlands, vorwiegend standardisierte US-amerikanische Militärsysteme zu kaufen, statt neue militärische Mittel gemeinsam mit Frankreich und anderen europäischen Partnern zu entwickeln. Somit könnten diese Entwicklungen die Bestrebungen hin zu mehr europäischer Autonomie und einer selbstständigeren europäischen Verteidigungsindustrie erschweren.

### Unvermeidliche Kompromisse

Frankreich bekam durch den russischen Einmarsch in die Ukraine die Gelegenheit, aufzuzeigen, wie schnell es seine Ressourcen für seine Verbündeten bereitstellen kann. Diese Verpflichtung verkompliziert allerdings die Bestrebungen nach einem unabhängigen französischen Militär, wie im Gesetz zur Militärplanung dargelegt, oder verunmöglicht sie sogar. Nach dem derzeitigen Stand benötigt die Ukraine mehr und schnellere Unterstützung, um den Krieg gegen Russland zu gewinnen. Wenn Macron bei seiner Zusage bleibt, der Ukraine noch mehr militärische Hilfe zu liefern, müssen andere Verteidigungsvorhaben vielleicht aufgrund der begrenzten Mittel überdacht werden.

Trotz des beiderseitig geäußerten Willens der französischen und deutschen Regierung haben die gemeinsamen Rüstungsprojekte nicht die erwarteten Resultate erbracht und liegen im Zeitplan zurück. Sollte sich dieser Trend fortsetzen und die Auseinandersetzung mit Russland eskalieren, würde sich die deutsche Regierung höchstwahrscheinlich für bereits bestehende Waffensysteme entscheiden statt für diejenigen aus gemeinsamen Projekten mit Frankreich. Die Aufstockung des deutschen Verteidigungsetats würde wohl auch eher US-amerikanischen Unternehmen als europäischen respektive französischen Un-

ternehmen zugutekommen. Wenn Deutschland sein Versprechen hält und das Budget auf zwei Prozent seines BIP erhöht, würde diese Investition Berlin auf europäischer Ebene mehr Schwung verleihen – was Frankreich nicht unbedingt gefallen dürfte. Berlin hat militärisch weniger globale Interessen zu verteidigen und kann darum seine Ressourcen und alle Aufmerksamkeit auf Europa konzentrieren. Frankreich würde an Einfluss sowohl in der Verteidigung als auch im Militärwesen einbüßen. Dadurch könnte es seine eigenen Interessen nicht mehr so einfach voranbringen, vor allem innerhalb der vielen deutsch-französischen Rüstungsprojekte.

Der derzeitige wirtschaftliche Abschwung sowie die Kürzung der französischen Staatsausgaben werden das Verteidigungsbudget sicherlich beeinflussen. Macron wird nicht mehr den gleichen Handlungsspielraum haben wie zuvor, als seine Partei die Parlamentsmehrheit stellte. Die neue Regierung wird wohl mit der stärksten Oppositionspartei, der aus einem linken Zusammenschluss entstandenen *Nouvelle union populaire écologique et sociale*, eine Koalition bilden müssen. Diese neue politische Kraft setzt ihre Prioritäten auf umweltbezogenen und gesellschaftspolitischen Massnahmen. Ihr Standpunkt zum Verteidigungshaushalt kam nicht eingehend zur Sprache. Sollte sie in die Regierung einziehen, wird das Verteidigungsbudget für die Jahre 2024 und 2025 höchstwahrscheinlich zumindest zum Teil gekürzt werden. In Anbetracht zahlreicher verteidigungspolitischer Notwendigkeiten wird das neu gewählte französische Parlament umgehend über die Zukunft der Streitkräfte des Landes beraten und Lücken schliessen müssen, falls die Verteidigungsausgaben stark einträchtig werden.

Für mehr zu Militärdoktrin und Rüstungsbeschaffung, siehe [CSS Themenseite](#).

**Constant Despont** ist Researcher im Team Globale Sicherheit am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich.

Die **CSS Analysen zur Sicherheitspolitik** werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch.

HerausgeberInnen: Névine Schepers, Benno Zogg  
Lektorat: Fabien Merz, Julian Kamasa  
Layout und Grafiken: Rosa Guggenheim

Feedback und Kommentare: [analysen@sipo.gess.ethz.ch](mailto:analysen@sipo.gess.ethz.ch)  
Weitere Ausgaben und Abonnement: [www.css.ethz.ch/cssanalysen](http://www.css.ethz.ch/cssanalysen)

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

**Die Anpassung der NATO an die russische Bedrohung** Nr. 306  
**Der russische Krieg in der Ukraine: Indiens Balanceakt** Nr. 305  
**Europäische Verteidigungspolitik: Zeitenwende mit Vorbehalt** Nr. 304  
**Der russische Krieg in der Ukraine: Chinas Kalkül** Nr. 303  
**Frankreich: Europas Vorreiter in der Tech-Geopolitik** Nr. 302  
**Der Krieg in der Ukraine – erste Lehren** Nr. 301

© 2022 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich  
ISSN: 2296-0236; DOI: 10.3929/ethz-b-000556183