

Arbeitspapier

Arbeitspapiere sind Online-Veröffentlichungen der Forschungsgruppen.
Sie durchlaufen kein förmliches Gutachterverfahren wie SWP-Studie,
SWP-Aktuell und SWP-Zeitschriftenschau.

FORSCHUNGSGRUPPE SICHERHEITSPOLITIK | AP NR. 01, JUNI 2024

Für einen Neustart der deutsch-französischen Kooperationsgremien im Bereich Verteidigung

Acht Vorschläge für eine effizientere bilaterale Kooperationsarchitektur im Bereich der Verteidigung

Sven Arnold, Gaspard Schnitzler

Inhalt

Einleitung	3
Der deutsch-französische Verteidigungs- und Sicherheitsrat (DFVSR) – kaum bekannt, aber essenziell.	3
Empfehlungen	4
Schlussfolgerungen	7

Einleitung

Obwohl der internationale Kontext einen starken, geeinten deutsch-französischen Motor erfordert, der zur Stärkung der europäischen Verteidigung die Initiative ergreift, ist die Beziehung zwischen Deutschland und Frankreich heute von einer immer größeren strategischen Entfernung und immer stärkeren Divergenzen geprägt. Während in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg die deutsch-französische Zusammenarbeit von einem klaren und unmissverständlichen Ziel geleitet wurde – dem der Versöhnung nach drei Bruderkonflikten – scheint heute, mehr als ein echtes gemeinsames politisches Projekt, eine Art Gewohnheit oder sogar Zwang der Antrieb dafür zu sein. Ein Beispiel für diese Antriebslosigkeit und für eine Beziehung, die nach einem Sinn sucht, ist die unzureichende Nutzung der bilateralen Kooperationsgremien, insbesondere des Deutsch-Französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrats (DFVSR). Klar ist, dass diese Gremien allein die oben genannten Schwierigkeiten nicht lösen können, aber sie scheinen ein geeignetes Instrument zu sein, um eine gemeinsame deutsch-französische Vision zu einer Reihe von wichtigen Themen zu entwickeln. Über den strategischen Rahmen hinaus, den sie festlegen, gewährleisten sie außerdem, dass die zahlreichen laufenden Initiativen in ihrer Gesamtheit kohärent bleiben. Die Autoren dieses Artikels sind daher von ihrer Bedeutung überzeugt und schlagen acht Empfehlungen zur Wiederbelebung und Reform der bilateralen Gremien für die Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich vor, um sie effizienter zu gestalten und zu verhindern, dass sie eines Tages zu leeren Hüllen werden.

Der deutsch-französische Verteidigungs- und Sicherheitsrat (DFVSR) – kaum bekannt, aber essenziell.

Der durch das Zusatzprotokoll zum Élysée-Vertrag von 1988 eingerichtete Deutsch-Französische Verteidigungs- und Sicherheitsrat (DFVSR), der zuletzt am 28. Mai 2024 in Berlin stattfand, bietet einen Rahmen für den bilateralen Dialog im Bereich der Sicherheit und der Verteidigung auf höchster politischer Ebene. Den Verträgen zufolge bringt der DFVSR die Staats- und Regierungschefs Deutschlands und Frankreichs, die Außen- und Verteidigungsminister der beiden Länder sowie den Generalinspekteur der Bundeswehr und den französischen Generalstabschef zusammen. Zu seinen Aufgaben gehören die Ausarbeitung gemeinsamer Konzeptionen, die Abstimmung zwischen den beiden Staaten in allen die Sicherheit Europas betreffenden Fragen, die Beschlussfassung hinsichtlich der militärischen Zusammenarbeit, die Verbesserung der Interoperabilität zwischen den beiden Streitkräften sowie die Vertiefung der Rüstungszusammenarbeit¹. Zu diesem Zweck verfügt der Rat über ein eigenes Sekretariat und vier Arbeitsgruppen, die ihm unterstellt sind: Militärische Zusammenarbeit (AGMilZA), Rüstungszusammenarbeit und IT-Angelegenheiten (AG „Rüstung“), Strategie und Abrüstung (AG „Strategie“) sowie Rechts- und Vertragsangelegenheiten (AG „Recht“). (Siehe Grafik im Anhang).

Mehr als drei Jahrzehnte nach der Einführung des DFVSR fällt vor allem eines auf: die Diskrepanz zwischen den Verträgen und der Realität. Während das Zusatzprotokoll von 1988 die Organisation von zwei DFVSR pro Jahr vorsieht, wurden die Räte in der Praxis seit 2008 höchstens einmal im Jahr abgehalten und dies obwohl Berlin und Paris den DFVSR im Ver-

1 Zusatzprotokoll zum Vertrag vom 22. Januar 1963 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit, Artikel 4.

trag von Aachen 2019 zum "politischen Steuerungsorgan für [die] beidseitigen Verpflichtungen" erhoben haben². Darüber hinaus existieren einige der 1988 geschaffenen Gremien heute de facto nicht mehr. Dies gilt insbesondere für den Deutsch-Französischen Ausschuss für Verteidigung und Sicherheit, das Ratssekretariat – dessen Rolle bei der Vorbereitung der Treffen jedoch von entscheidender Bedeutung ist – sowie für drei der vier Arbeitsgruppen (AG „Rüstung“, AG „Recht“ und AG „Strategie“). Schließlich arbeiten die verschiedenen Instanzen heute völlig unabhängig voneinander und beeinträchtigen dadurch die Gesamtkohärenz. Angesichts dieser Tatsache scheint es unerlässlich, die Gremien zu reformieren, um zu einer kohärenteren und letztlich effizienteren Architektur zu gelangen.

Empfehlungen

1. Die Entkopplung des Deutsch-Französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrats (DFVSR) vom Deutsch-Französischen Ministerrat (DFMR).

Seit der Schaffung der Deutsch-Französischen Ministerräte (DFMR) im Jahr 2003 ist der DFVSR an sie gekoppelt. Auch wenn es aus praktischen und organisatorischen Gründen sinnvoll erscheinen mag, diese beiden Formate zusammenzulegen, scheint dies auf Kosten der Effizienz der Gremien zu geschehen. So führt der in den letzten Jahren beobachtete verlangsamte Rhythmus der Ministerräte de facto zu einer schwindenden Anzahl der Verteidigungs- und Sicherheitsräte. Wenn der DFVSR am Rande eines DFMRs stattfindet, ist zudem die Zeit zu knapp, um einen ausführlichen Austausch über die zahlreichen Themen von strategischem Interesse zu führen, die besonderer Aufmerksamkeit bedürfen. Es scheint also zweckmäßiger, die Gremien voneinander zu trennen, damit regelmäßig DFVSR abgehalten werden können, deren Länge einen fruchtbaren Austausch über alle zu diskutierenden Themen zulässt.

2. Die Aufrechterhaltung eines regelmäßigen Rhythmus für den DFVSR – den Kompass der deutsch-französischen Beziehungen im Verteidigungsbereich – unter Wahrung einer gewissen Flexibilität

Zwar erscheint der ursprüngliche Rhythmus von zwei Verteidigungs- und Sicherheitsräten pro Jahr heute aufgrund des großen Verwaltungsaufwands und der hohen Anzahl an anderer Austauschmöglichkeiten ehrgeizig, doch ausschließlich Ad-hoc-Treffen abzuhalten beeinträchtigt die Effizienz der Zusammenarbeit. Es scheint daher sinnvoll, auf eine gewisse Regelmäßigkeit bei der Abhaltung des DFVSR zu achten oder sogar einen festen Zeitraum im Jahr für den Rat festzulegen. Ein Treffen pro Jahr wäre dabei wünschenswert. Selbstverständlich kann bei Bedarf ein „Gelegenheits-DFVSR“ organisiert werden, insbesondere im Fall von Krisen oder Großereignissen, die eine enge Abstimmung zwischen Berlin und Paris erfordern. Solche Ad-hoc-Räte könnten gegebenenfalls in kleinerem Rahmen stattfinden. Die Gewährleistung eines jährlichen Treffens würde es ermöglichen, den für die bilaterale Zusammenarbeit erforderlichen politischen Impuls aufrechtzuerhalten und den Kurs festzulegen, ohne die notwendige Flexibilität und Anpassungsfähigkeit zu beeinträchtigen.

² Vertrag vom 22. Januar 2019 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration, Artikel 4.

3. Die Harmonisierung der Zeitpläne der verschiedenen dem DFVSR untergeordneten Gremien und die Stärkung ihrer Zusammenarbeit, um eine bessere Gesamtkohärenz zu gewährleisten

In der Praxis arbeiten die dem DFVSR unterstellten Arbeitsgruppen sowohl untereinander als auch gegenüber dem Rat unkorreliert. Es erscheint unerlässlich, eine Kohärenz zwischen all diesen Kooperationsgremien einzuführen. So wäre es nach dem Vorbild der Arbeitsgruppe „Militärische Zusammenarbeit“ (AGMilZA) – die als einziges Gremium nach den ursprünglich vorgesehenen Modalitäten tagt – sinnvoll, dass auch die anderen Arbeitsgruppen zwei Mal pro Jahr zusammenkommen. Da viele Querschnittsthemen mehreren Arbeitsgruppen gemeinsam sind, ist es von entscheidender Bedeutung, Synergien zwischen ihnen zu schaffen. Eine „Top-Down“-Steuerung (vom DFVSR zu den Arbeitsgruppen) ist unerlässlich, um die großen strategischen Leitlinien festzulegen. Zugleich ist ein „Bottom-Up“-Ansatz ebenso notwendig, damit die Arbeitsgruppen dem DFVSR Empfehlungen geben, den Rat beraten und so die Entscheidungsfindung der hohen politischen Instanzen vereinfachen.

4. Die Reaktivierung des Ratssekretariats als unerlässliches Organ für die Koordination zwischen den deutschen und französischen Ministerien

Im Sinne der Verträge hat das Ratssekretariat (gemeinsam geleitet von einem deutschen Diplomaten des Auswärtigen Amtes und einem Offizier des französischen Verteidigungsministeriums) eine Koordinierungsfunktion zwischen den Ministerien und spielt eine wesentliche Rolle bei der Vorbereitung des DFVSR. Leider ist das Sekretariat heute faktisch verschwunden und hat seit über einem Jahrzehnt nicht mehr getagt. Seine Aufgaben wurden von den nationalen Verwaltungen übernommen, doch seine zentrale Stellung in der Architektur und sein binationaler Charakter können nicht vollständig ersetzt werden. Es wäre notwendig, das Sekretariat zu reaktivieren. Auch über seine Zusammensetzung sollte nachgedacht werden. Ausgestattet mit mehr Ressourcen (einschließlich Vertretern der Außen- und Verteidigungsministerien beider Länder) könnte das Sekretariat eine nützliche Rolle bei der Überwachung des Fortschritts der Arbeitsgruppen und ihrer Koordination spielen.

5. Die Reaktivierung der Arbeitsgruppe „Rüstungszusammenarbeit“, um sich von der gegenwärtigen Programmlogik zu lösen und einen bereichsübergreifenden Ansatz zu verfolgen

Seit der Einführung der *Steering Committees* zur Steuerung der deutsch-französischen Rüstungskooperationsprogramme (MGCS, FCAS³...) auf Ebene des Staatssekretärs für Ausrüstung und des *Délégué général pour l'Armement* (DGA) tagt die Arbeitsgruppe „Rüstungszusammenarbeit“ (AG „Rüstung“) nicht mehr. Die AG „Rüstung“ ist jedoch von wesentlicher Bedeutung, da sie es ermöglicht das Thema Rüstungskooperation als Ganzes mit der nötigen Distanz zu betrachten, während die *Steering Committees* nur einem einzelnen Programm gewidmet sind und daher nicht die Möglichkeit bieten, eine Gesamtvision zu entwickeln oder gar gemeinsame Themen der verschiedenen Programme in einem programmübergreifenden Ansatz zu behandeln. So ist es dringend erforderlich, unter Beibehaltung der *Steering Committees*, die AG „Rüstung“ zu reaktivieren. Dabei sollte eine Überlegung zu ihrer Zusammensetzung und der potenziellen Einbeziehung der für die Fähigkeitsplanung zuständigen Einheiten der französischen und deutschen Generalstäbe angestellt werden. An Themen, die einen gemeinsamen Ansatz erfordern, mangelt es in der

³ Main Ground Combat System und Future Combat Air System.

Tat nicht. Während die EU gerade ihre erste Industriestrategie für den Verteidigungsbe-
reich (EDIS) verabschiedet hat, könnte die AG „Rüstung“ beispielsweise an einer gemeinsa-
men Vision für die Zukunft der technologischen und industriellen Basis der europäischen
Verteidigung (EDTIB) arbeiten und einen gemeinsamen Ansatz zum Erreichen der Ziele
dieser Strategie vorschlagen. Schließlich gibt es seit der Covid-19-Pandemie kein „2+2-For-
mat“ mehr, in dem sowohl die Planungsdirektoren der Generalstäbe (*Etat-major des armées*
und Abteilung „Planung“) als auch die Rüstungsdirektoren (DGA und BAAINBw⁴) aus
Frankreich und Deutschland zusammenkommen. Die Wiederbelebung der AG „Rüstung“
würde einen geeigneten Rahmen für Überlegungen zur Vorbereitung zukünftiger Fähig-
keitsprojekte schaffen.

6. Die Anpassung der Arbeitsgruppe „Strategie und Abrüstung“

Zwar finden zwischen den Außen- und Verteidigungsministerien regelmäßig hochrangige
Treffen zu strategischen Fragen und zur Rüstungskontrolle statt, doch die Arbeitsgruppe
„Strategie und Abrüstung“ findet sich nicht mehr offiziell unter dieser Bezeichnung zusam-
men. In Anbetracht des Kontexts wäre die Wiedereinführung der AG „Strategie“ als offiziel-
les Gremium der Zusammenarbeit sinnvoll, um Überlegungen im „2+2“ Format (Außen-
und Verteidigungsministerien) über strategische Themen wie die künftige europäische Si-
cherheitsarchitektur, die Stärkung des europäischen Pfeilers der NATO oder auch die Rolle
der nuklearen Abschreckung vorzuschlagen.

7. Die Anpassung der Zusammensetzung des DFVSRs von Fall zu Fall

Auch wenn es nicht unbedingt notwendig scheint, die in den Verträgen vorgesehene Struk-
tur zu ändern, wäre ein flexibler Ansatz bei der Zusammensetzung der Räte sinnvoll, der es
ermöglicht das Format an die spezifischen Prioritäten der einzelnen DFVSR anzupassen. Im
Falle einer Ratstagung, die sich hauptsächlich auf die industrielle Zusammenarbeit kon-
zentriert, wäre beispielsweise die Anwesenheit des deutschen Staatssekretärs für Ausrüs-
tung und seines französischen Amtskollegen, des *Délégué général pour l'Armement* (DGA),
besonders nützlich.

8. Die stärkere Einbeziehung der nationalen Parlamente in die Arbeit des DFVSRs

Es könnte sinnvoll sein, über die Einbeziehung der nationalen Parlamente in die Überlegun-
gen und Arbeiten des DFVSR nachzudenken, insbesondere der mit Verteidigungsfragen be-
fassten Ausschüsse sowie der Arbeitsgruppe „Außen- und Verteidigungspolitik“ (AG AVP)
der Deutsch-Französischen Parlamentarischen Versammlung. Die Schlüsselrolle des Bun-
destages im deutschen Entscheidungsprozess in Verteidigungsfragen und die wachsende
Rolle, die die Verteidigungsausschüsse des Senats und der Nationalversammlung in Frank-
reich anstreben, erfordern einen engen und regelmäßigen Austausch mit diesen Institutio-
nen. Die gelegentliche Teilnahme der Vorsitzenden der nationalen Ausschüsse und der AG
AVP an bestimmten DFVSR-Sitzungen könnte je nach Relevanz der Themen in Betracht ge-
zogen werden.

⁴ Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr.

Schlussfolgerungen

Zwar ist eine neue deutsch-französische Kooperationsarchitektur im Verteidigungsbereich, die flüssiger, kohärenter und besser an die Realitäten der Zusammenarbeit angepasst ist wünschenswert, doch ohne den politischen Willen und ohne diejenigen, die diese Zusammenarbeit im Alltag tragen, wird sie nicht umzusetzen sein. Sie setzt ein gegenseitiges Verständnis der verschiedenen institutionellen Systeme auf beiden Seiten des Rheins voraus und benötigt einen Pool von Experten aus beiden Ländern, um trotz der regelmäßigen Personalwechsel in den nationalen Verwaltungen eine kontinuierliche Weitergabe des Wissens über die deutsch-französische Zusammenarbeit zu gewährleisten.

Schließlich sind die Kooperationsgremien natürlich kein Selbstzweck, sondern Instrumente eines deutsch-französischen politischen Bestrebens zugunsten eines stärkeren Europas. Es ist daher unerlässlich, dass Berlin und Paris wieder ein gemeinsames übergeordnetes Bestreben entwickeln, das auf gemeinsamem Interesse beruht. Mehr als 60 Jahre nach der Unterzeichnung des Élysée-Vertrags und 35 Jahre nach dem Fall der Berliner Mauer ist es an der Zeit, die Relevanz dieser einzigartigen Beziehung erneut unter Beweis zu stellen und ein neues Kapitel der bilateralen Zusammenarbeit aufzuschlagen. Der Bundeskanzler und der französische Staatspräsident haben sich verpflichtet, eine ehrgeizige gemeinsame Agenda zu entwickeln, um die strategische Souveränität Europas in den Bereichen Wirtschaft, Innovation und Klimawandel zu stärken⁵. Es ist von entscheidender Bedeutung auch in Bezug auf Verteidigungs- und Sicherheitsfragen solche Überlegungen anzustellen, ggf. unter Einbeziehung der Partner, damit der deutsch-französische Motor in einen größeren europäischen Rahmen eingebettet ist und dadurch seine Legitimität stärkt.

Sven Arnold M.A. ist Gastwissenschaftler in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

Gaspard Schnitzler ist Forschungsleiter am Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS)

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2024
Alle Rechte vorbehalten

Das Arbeitspapier gibt die Auffassung des Autors bzw. der Autorin wieder.

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

⁵ A new agenda to boost competitiveness and growth in the European Union, 28 Mai 2024. Link

Anhang: Die deutsch-französischen Kooperationsgremien im Bereich Verteidigung

