

Tull, Denis

Research Report

Ad-hoc-Koalitionen in Europa: Der Sahel als Katalysator europäischer Sicherheitspolitik?

SWP-Studie, No. 8/2022

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Tull, Denis (2022) : Ad-hoc-Koalitionen in Europa: Der Sahel als Katalysator europäischer Sicherheitspolitik?, SWP-Studie, No. 8/2022, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin,
<https://doi.org/10.18449/2022S08>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/261373>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

SWP-Studie

Denis M. Tull

Ad-hoc-Koalitionen in Europa

Der Sahel als Katalysator europäischer Sicherheitspolitik?



Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 8
Juli 2022, Berlin

- Mit der Task Force Takuba hat Frankreich 2019 bis 2022 eine europäische Militäroperation in Mali angeführt, die sich vom übrigen europäischen Engagement im Sahel unterscheidet: Es handelte sich um einen riskanten Kampfeinsatz einer multinationalen Ad-hoc-Koalition, der außerhalb der EU stattfand.
- Die meisten der zehn europäischen Juniorpartner der Koalition betrieben mit Takuba primär »Beitrags-Kriegsführung«, um ihre Beziehungen zu Frankreich als diplomatischem und militärischem Schwergewicht in Europa auszubauen.
- Frankreich verband mit Takuba das Ziel einer politischen und militärischen Lastenteilung im Sahel, aber ebenso das Bemühen, das Ambitionsniveau der verteidigungspolitischen Kooperation in Europa anzuheben, zur Not außerhalb bestehender Institutionen. Eine größer werdende Zahl europäischer Staaten scheint diese Ziele zu teilen.
- Dies machte Takuba zu einer bemerkenswerten Kooperationsplattform zwischen den Staaten Süd-, Nord- und Zentraleuropas. Mit ihr wurden divergierende regionale Prioritäten überwunden, die nach herkömmlicher Einschätzung ein strukturelles Hindernis verteidigungspolitischer Handlungsfähigkeit in Europa sind.
- Für Deutschland sind Ad-hoc-Koalitionen aus politischen und verfassungsrechtlichen Gründen ein unbequemes Thema. Durch seine ablehnende Haltung macht sich Berlin zum passiven Zuschauer politisch relevanter Prozesse.
- Einen Kompromiss – aber noch keine Lösung – im Ringen um europäische Handlungsfähigkeit dürfte die Aktivierung von Artikel 44 EU-Vertrag bedeuten, der Koalitionen der Willigen unter dem Dach der EU ermöglicht.

SWP-Studie

Denis M. Tull

Ad-hoc-Koalitionen in Europa

Der Sahel als Katalysator europäischer Sicherheitspolitik?

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

SWP-Studie 8
Juli 2022, Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

SWP-Studien unterliegen
einem Verfahren der Begut-
achtung durch Fachkolle-
ginnen und -kollegen und
durch die Institutsleitung (*peer
review*), sie werden zudem
einem Lektorat unterzogen.
Weitere Informationen
zur Qualitätssicherung der
SWP finden Sie auf der SWP-
Website unter [https://
www.swp-berlin.org/ueber-
uns/qualitaetssicherung/](https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/).
SWP-Studien geben die
Auffassung der Autoren und
Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, Berlin, 2022

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 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN (Print) 1611-6372
ISSN (Online) 2747-5115
DOI: 10.18449/2022S08

Inhalt

5	Problemstellung und Schlussfolgerungen
7	Einleitung: Stabilisierungsversuche im Sahel
10	Frankreich: Die Interessen des Koalitionsführers
10	Lastenteilung und Legitimität
13	Die europapolitische Imprägnierung Takubas
18	Die Interessen der Juniorpartner
18	Estland
22	Schweden
24	Tschechische Republik
26	Fazit der Fallstudien: Strategische Konvergenz?
29	Ergebnisse und Empfehlungen
33	Abkürzungen

Dr. Denis M. Tull ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Afrika und Mittlerer Osten und Projektleiter bei »Megatrends Afrika«, einer Kooperation zwischen der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), dem German Institute of Development and Sustainability (IDOS) und dem Kiel Institut für Weltwirtschaft (IfW).

Ad-hoc-Koalitionen in Europa. Der Sahel als Katalysator europäischer Sicherheitspolitik?

Mit der Task Force Takuba hat Frankreich in den Jahren 2019 bis 2022 eine multinationale Militäroperation in Mali aufgebaut und angeführt, deren Profil sich von den übrigen sicherheitspolitischen Kooperationen der Europäer im Sahel unterscheidet. Es handelte sich um eine einsatzbegleitende Mission, bei der kleine Kontingente europäischer Spezialkräfte die malische Armee bei der Planung und Durchführung von Operationen unterstützten. Im Gegensatz zu anderen Ertüchtigungsmaßnahmen (EUTM Mali) hatte Takuba ein exekutives Mandat, das die Teilnahme an kriegerischen Auseinandersetzungen erlaubte. Die Task Force wurde im Juni 2022 abgezogen. Teile könnten in das Nachbarland Niger verlegt werden.

Zwei politische Besonderheiten kennzeichneten Takuba: Erstens handelte es sich um eine Koalition der Willigen, die außerhalb der EU und damit unabhängig von der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) agierte, von Paris aber dezidiert als *europäische* Operation beworben wurde. Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik wird also nicht mit der GSVP gleichgesetzt. Dies wirft die Frage nach den europapolitischen Ambitionen auf, die mit dieser Spezialkräftemission verknüpft wurden, zumal Takuba innerhalb kurzer Zeit bereits die zweite Koalition der Willigen war, die europäische Staaten unter französischer Führung initiierten. Seit 2020 läuft in der Straße von Hormuz die maritime Operation Agénor. Das zweite Distinktionsmerkmal war die Zusammensetzung des Bündnisses. Die Mehrheit der Takuba-Teilnehmer kam aus dem nord- und zentraleuropäischen Raum. Sie hatten historisch wie politisch kaum Bindungen zum Sahel. Welche Interessen hatten diese Staaten, sich in einer für sie peripheren Region mit knappen, hochwertigen Fähigkeiten an einer robusten Operation zu beteiligen? Und welche Interessen verfolgte die Rahmennation Frankreich? Welches sind die Trends und Entwicklungen, die sich in dieser Ad-hoc-Koalition verdichteten? Welche Probleme ergeben sich daraus für Deutschland?

Takuba war das Ergebnis konvergierender nationaler Interessen. Frankreichs Leitmotiv bei dieser Initiative war politische und militärische Lastenteilung.

Die Juniorpartner betrieben mit Takuba ihrerseits »Beitrags-Kriegsführung« (contribution warfare), um ihre Beziehungen zu Frankreich als diplomatischem und militärischem Schwergewicht in Europa auszubauen und damit letztlich ihr außen- und verteidigungspolitisches Sicherheitsnetz zu verdichten.

Die treibenden Kräfte hinter dieser Koalitions-politik sind destabilisierende Verschiebungen, die fundamentale Prämissen nationaler Sicherheitspolitik vor allem in Nord- und Osteuropa während des letzten Jahrzehnts erschüttert haben. Dazu zählen die Zweifel an der Verlässlichkeit der Nato, die während der Trump-Präsidentschaft und wegen der deutlichen Priorisierung Asiens in Washingtons geostrategischem Denken aufgekommen sind, die Folgen des Brexits und vor allem die aggressive Außenpolitik Russlands, in der die Nachbarn spätestens seit der Annexion der Krim und damit lange vor dem Überfall auf die Ukraine 2022 die Hauptbedrohung ihrer nationalen Sicherheit erkannt haben. Die Takuba-Staaten versuchen, mit einer aktivistischen Außen- und Sicherheitspolitik Status- und Reputationsgewinne bei Alliierten zu generieren, und zwar unabhängig von institutionellen Formaten und normativen Präferenzen. Ihre Teilnahme an Takuba hat demnach wenig mit dem Sahel selbst zu tun, aber umso mehr mit nationalen Strategien, mit denen die Staaten auf neue Unsicherheiten in ihrem Umfeld reagieren. Geteilte Bedrohungswahrnehmungen bewegen sie zur Bildung von Ad-hoc-Allianzen, in denen sie sich in Form einer Beitrags-Kriegsführung engagieren.

Dies macht Takuba zu einer bemerkenswerten Kooperation. Mit ihr wurden divergierende regionale Prioritäten überwunden, in denen bis dato immer ein strukturelles Hindernis für die verteidigungspolitische Handlungsfähigkeit in Europa gesehen worden ist. In der Takuba-Mission kristallisierten sich damit sicherheitspolitische Konvergenzen, die seit 2017 stärker hervortreten. Bei immer mehr europäischen Staaten wächst der Unmut über die Diskrepanz zwischen institutionellen Fortschritten und militärischer Handlungsfähigkeit der EU. In diesem Sinne lässt sich Takuba als operativer Ausdruck wachsender verteidigungs- und sicherheitspolitischer Ambitionen europäischer Staaten verstehen. Pragmatismus bestimmt dabei zunehmend die Wahl der Handlungsformate. Dies zeigt sich an Takuba und Agénor ebenso wie an den dahinterstehenden Projekten wie der Europäischen Interventionsinitiative (EI2).

Für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik sind Ad-hoc-Koalitionen ein unbequemes Thema.

Wenn sie, wie Takuba, die Form militärisch riskanter Operationen annehmen, sind sie mit der strategischen Kultur Deutschlands nur schwer vereinbar. Als Formate, die außerhalb von Systemen kollektiver Sicherheit konstituiert sind, ist ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz umstritten. Als Bündnisse parallel zur GSVP stehen sie im Widerspruch zum europapolitischen Kompass der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik. Der Umstand, dass Frankreich als Deutschlands wichtigster Partner in Europa diese Formate vorantreibt – unterstützt von einer wachsenden Zahl europäischer Staaten – vergrößert das Problem. Durch seine ablehnende Haltung macht sich Berlin zum passiven Zuschauer politisch relevanter Prozesse.

Auch wenn Ad-hoc-Formate als suboptimal gelten, sind sie nicht per se problematisch. Sie sind eine zusätzliche Handlungsoption für militärisch fähige und politisch willige Staaten. Wenig deutet darauf hin, dass sie das Potential hätten, die EU und die Nato zu unterminieren. Die großen Überlappungen bei Mitgliedschaften rechtfertigen eher die Annahme, dass Ad-hoc-Koalitionen als komplementäre Formate fungieren, deren operative Erfahrungen der EU und der Nato zugutekommen. Gleichzeitig hat Takuba gezeigt, dass Ad-hoc-Missionen keineswegs militärische Schnellschüsse ermöglichen. Auch ohne die »Komitologie« der Brüsseler EU-Gremien bedürfen sie teils langwieriger Aushandlungsprozesse. Operativ stellen solche gemeinsamen Task-Force-Projekte an den Koalitionsführer Anforderungen, die selbst für einen politisch-militärisch potenten Staat wie Frankreich schwer zu stemmen sind.

Berlin sollte die Diskussion um Ad-hoc-Koalitionen nicht scheuen. Das Eintreten für das Primat multilateraler Formate gegenüber Ad-hoc-Koalitionen wäre allerdings glaubwürdiger, wenn die Bereitschaft größer wäre, sich an militärisch robusten Einsätzen auch hin und wieder zu beteiligen. Ansonsten droht die Gefahr, von einer immer größeren Zahl politisch williger und militärisch fähiger Partner in Europa als Trittbrettfahrer wahrgenommen zu werden, dessen Vorbehalte gegen Ad-hoc-Koalitionen ein Vorwand sind, um die eigene Beteiligung an Militäroperationen zurückzuweisen, zu denen Berlin auch im EU-Rahmen nicht willens wäre. Die Aktivierung von Artikel 44 der EU-Verträge, der es dem Rat ermöglicht, einer Gruppe von Mitgliedstaaten die Durchführung einer militärischen Mission zu übertragen, eröffnet in diesem Zusammenhang keinen Königsweg, könnte aber einen kleinen Fortschritt in Richtung mehr europäischer Handlungsfähigkeit bedeuten.

Einleitung: Stabilisierungsversuche im Sahel

Der Sahel ist seit knapp einem Jahrzehnt ein Schwerpunkt des deutschen und europäischen Krisenmanagements. Seit dem Ausbruch der Krise in Mali 2012 und der anschließenden Militärintervention Frankreichs (Operation Serval) haben europäische Staaten und EU-Institutionen umfassende politische, sicherheitspolitische, militärische, entwicklungspolitische und humanitäre Hilfe geleistet, um Gewalt und Konflikte in Mali und seinen Nachbarstaaten zu begegnen. Vor allem militärisch und sicherheitspolitisch haben die Europäer beträchtliche Ressourcen investiert.

- **Vereinte Nationen:** Mehrere europäische Staaten haben seit 2013 mit großen Truppenkontingenten an der Multidimensionalen Integrierten Stabilisierungsmission MINUSMA teilgenommen, unter anderem Großbritannien, die Niederlande, Schweden und Deutschland, das derzeit bis zu 1.300 Soldaten bereitstellt.
- **Europäische Union:** Die EU hat drei GSVP-Missionen entsandt, die die »Ertüchtigung« lokaler Sicherheitskräfte zum Ziel haben, darunter die EU Trainingsmission EUTM Mali, die seit 2013 die malische Armee (Forces Armées Maliennes, FAMA) ausbildet und berät. Deutschland ist mit bis zu 300 Soldaten daran beteiligt.
- **Bilateral:** Zahlreiche europäische Staaten sind zudem bilateral engagiert. Neben der französischen Anti-Terrorismus-Operation Barkhane, die 2022 Mali verlassen wird, handelt es sich vor allem um Ertüchtigungsprojekte. Deutschland etwa leistet umfangreiche bilaterale Hilfe bei der Ausstattung und unterhält eine Bundeswehrberatergruppe in Mali.¹ Hinzu kommt die Trainingsmission Gazelle,

¹ Im Jahr 2021 leistete Deutschland Ertüchtigungshilfe an Mali im Wert von 30 Millionen Euro. Seit Beginn der Ertüchtigungsinitiative beläuft sich die Unterstützung für Mali auf insgesamt ca. 70 Millionen Euro (bis einschließlich 2021).

die seit 2018 in Niger operiert und 2021 in EUTM Mali integriert wurde.

Dennoch ist Mali weiter denn je von Stabilität und Frieden entfernt. Die Sicherheitslage hat sich seit 2017 kontinuierlich verschlechtert. Kritiker monieren unter anderem die militärische und sicherheitspolitische Schlagseite der Intervention, die politische Lösungsansätze vernachlässige.² Gleichwohl ist ohne sicherheitspolitische Anstrengungen kein Staat in Mali zu machen. Dort ist eine schwache Regierung mit geringen militärischen Kapazitäten in einer denkbar schlechten Position, um mit jihadistischen Widersachern in Friedensverhandlungen einzutreten, die vielerorts gefordert werden. Fakt ist, dass die Leistungsfähigkeit der malischen Armee nur graduell zunimmt. Dies hängt mit den Modalitäten der Trainingsmaßnahmen selbst zusammen, aber auch mit fehlenden strukturellen Reformen, die den operativen Kapazitätsaufbau des Sicherheitssektors flankieren müssten.³

Um die Effektivität der malischen Armee zu steigern, wird seit einigen Jahren über höherwertige Formen der Ertüchtigung diskutiert, die jenseits von relativ formalen Trainingsprogrammen einen Mentoring-Ansatz vorsehen. Ausländische Soldaten sollen malische Armeeeinheiten dezentral beraten, unterstützen und begleiten (Advise, Assist, Accompany, 3A), bis hin zu gemeinsamen militärischen Operatio-

² International Crisis Group, *A Course Correction for the Sahel Stabilisation Strategy*, Brüssel, 1.2.2022, (Africa Report Nr. 299), <<https://www.crisisgroup.org/africa/sahel/299-course-correction-sahel-stabilisation-strategy>> (Zugriff, wie auch auf alle folgenden Internetquellen, am 16.6.2022).

³ Dazu im Einzelnen Denis M. Tull, *The European Union Training Mission and the Struggle for a New Model Army in Mali*, Paris: Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire, Februar 2020 (Research Paper Nr. 89), <www.irsem.fr/data/files/irsem/documents/document/file/3233/RP_IRSEM_89.pdf>; ders., »Rebuilding Mali's Army: The Dissonant Relationship between Mali and Its International Partners«, in: *International Affairs*, 95 (2019) 2, S. 405–422.

nen. Diese Methode sei konkreter und praxisnäher als die bisherigen Ansätze, stärke das Selbstbewusstsein und die Resilienz der malischen Armee, verspreche unmittelbare Effektivitätssteigerungen und vergrößere mittelfristig deren Handlungsautonomie.⁴

Unter dem Dach der »Task Force Takuba« sollten Spezialkräfte aus europäischen Staaten unter französischer Führung die malische Armee bei Einsätzen unterstützen.

Nachdem Bemühungen insbesondere Frankreichs erfolglos blieben, die Mandate von MINUSMA und EUTM Mali um einen 3A-Ansatz zu erweitern, ergriff Paris 2019 die Initiative zum Aufbau der separaten, multinationalen Allianz bzw. Koalition »Task Force Takuba«.⁵ Unter ihrem Dach sollten Streitkräfte aus europäischen Staaten unter französischer Führung die malische Armee unterstützen.⁶ Formal untersteht Takuba der Befehlsgewalt des Barkhane-Kommandeurs. Die Eingreiftruppe besteht überwiegend aus Spezialkräften der Partnerstaaten, auch wenn einsatzbegleitendes Mentoring nicht notwendigerweise eine Aufgabe für Spezialkräfte ist. Paris hat konkrete und nützliche Beiträge gefordert und symbolische Unterstützung (z. B. Stabsoffiziere) weitgehend abgelehnt. Bis Ende 2021 hatten neben Frankreich zehn europäische Staaten ihre Bereitschaft zur Teilnahme bekundet oder bereits Truppen verlegt (siehe Grafik 1, S. 9).⁷ Weitere Staaten, die Interesse an einer Mit-

wirkung äußerten, waren Griechenland, die Niederlande, Spanien, Portugal und die Slowakei.

Im März 2020 wurde Takuba offiziell lanciert. Nach der Ankunft erster Kontingente aus Estland und später Tschechien wurde im Juli 2020 die vorläufige Einsatzbereitschaft ausgerufen.⁸ Gemeinsam mit weiteren schwedischen und französischen Kontingenten erreichte Takuba im April 2021 einen Aufwuchs auf 400 Mitglieder, die in Gao und Menaka stationiert wurden. Mitte 2021 waren mehr als 600 Soldaten aus acht Staaten für Takuba im Einsatz, um malische Infanterie-Einheiten (Unité légère de reconnaissance et d'intervention, ULRI) zu unterstützen.⁹ Geplant waren bis zu fünf gemischte Task-Force-Einheiten. Den räumlichen Schwerpunkt Takubas bildete die besonders stark von jihadistischen Gruppen betroffene malische Region Liptako im Dreiländereck zwischen Mali, Burkina Faso und Niger.¹⁰

Im Rückblick gestaltete sich der Aufbau der Task Force deutlich langsamer als von Paris erhofft. Zwischen der Ursprungsidee, die 2018 entwickelt wurde, und der vollen operativen Einsatzbereitschaft im April 2021 vergingen immerhin drei Jahre.¹¹ Dies hatte unterschiedliche Gründe: Die geplante Operation war komplex und die Verhandlungen zwischen Frankreich und potentiell interessierten Teilnehmerstaaten über Umfang und Form der Beiträge zogen sich in die Länge. Auch innenpolitische Faktoren spielten eine Rolle. So führten langwierige Regierungsbildungen mitunter dazu, dass geplante Beiträge zunächst nicht zustande kamen (u.a. in den Fällen Norwegen und Belgien). Diskussionen darüber, welche Leistungen Frankreich für die Partner übernehmen könne und werde (Nachrichtenwesen, Luftunterstützung, Logistik, Kostenteilung, Liaison mit der mali-schen Regierung über ein Streitkräftestatusabkom-

4 Elin Hellquist/Emma Sjökvist, *Accompanying Partners during Military Operations. Early Expectations for Task Force Takuba*, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut/Swedish Defence Research Agency (FOI), 2020 (FOI Memo 7210).

5 Die Begriffe Allianzen und Koalitionen werden in der vorliegenden Studie synonym verwendet und definiert als formelle oder informelle Zusammenschlüsse von Staaten, die militärische Fähigkeiten zusammenführen, um Bedrohungen außerhalb des Bündnisses entgegenzutreten, vgl. Sten Rynning/Olivier Schmitt, »Alliances«, in: Alexandra Gheciu/William C. Wohlforth (Hg.), *The Oxford Handbook of International Security*, Oxford 2018, S. 654.

6 Nicolas Barotte/Tanguy Berthemet, »De Pau à Nouakchott, le sursaut de l'opération »Barkhane« face aux djihadistes«, in: *Le Figaro*, 28.6.2020; <www.lefigaro.fr/international/de-pau-a-nouakchott-le-sursaut-de-l-operation-barkhane-face-aux-djihadistes-20200628>.

7 Nicht berücksichtigt sind dabei Stabsoffiziere (u.a. Portugal), die Paris nur in Fällen akzeptiert hat, in denen prospek-

tive Partnerstaaten ein glaubhaftes Interesse hinterlegt haben, ihr Engagement bei Takuba in der Folge auszubauen.

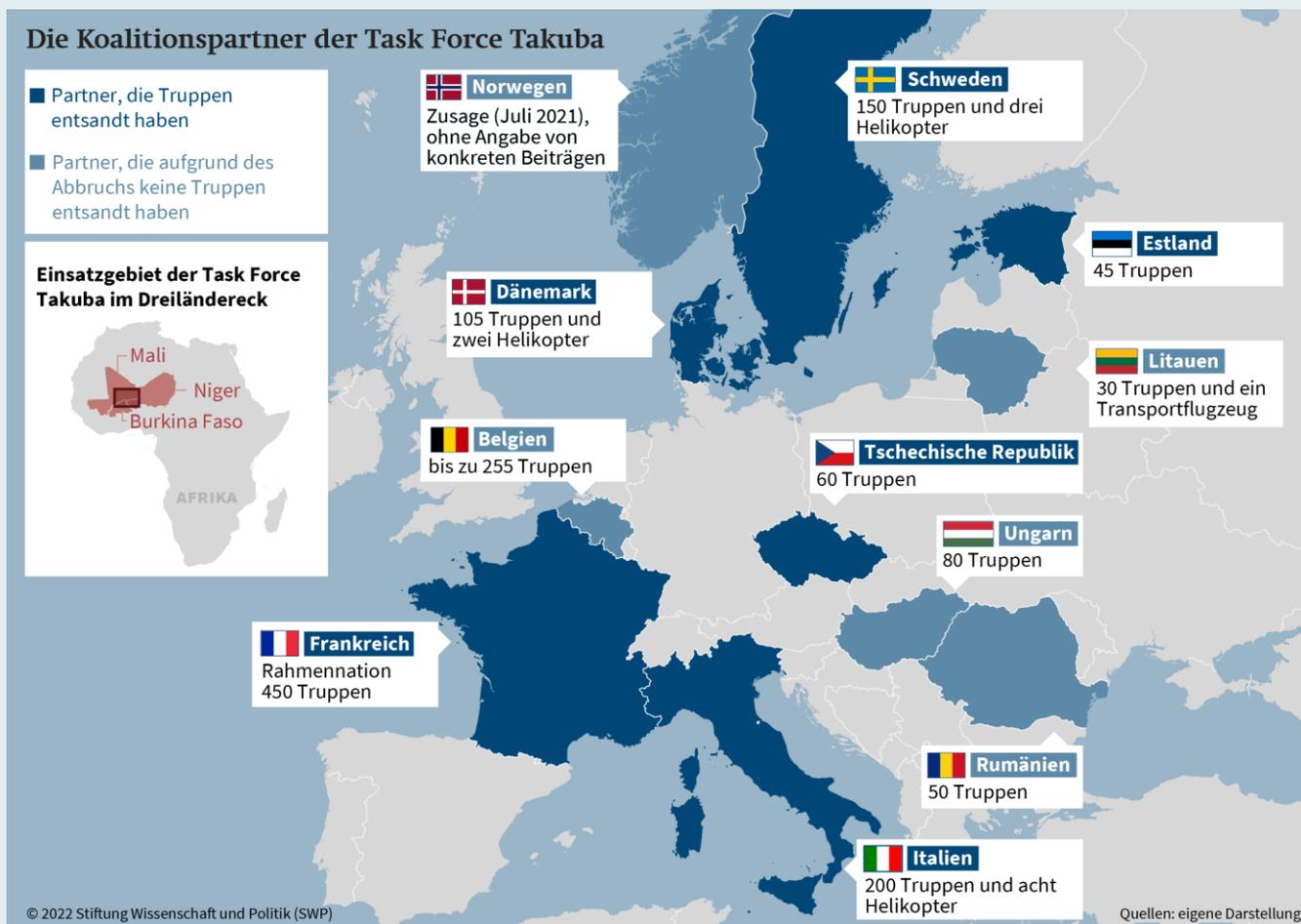
8 Nathalie Guibert, »La très lente éclosion de la force européenne »Takuba« au Sahel«, in: *Le Monde*, 4.8.2020; <https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/08/03/la-tres-lente-eclosion-de-la-force-europeenne-takuba-au-mali_6048008_3212.html>.

9 Takuba sollte insgesamt sechs ULRI mit jeweils 90 Soldaten begleiten (Stand Ende 2021).

10 Ministère des Armées, *Takuba: au Mali avec les forces spéciales européennes* (Youtube-Video), <www.youtube.com/watch?v=vVfzFk76-I>.

11 Twitter-Nachricht von Verteidigungsministerin Florence Parly, <https://twitter.com/florence_parly/status/1377937083537494018>.

Grafik 1



men für die Partner) nahmen ebenfalls viel Zeit in Anspruch, zumal Frankreich erstmals die Funktion einer Rahmennation bei einer multinationalen Operation übernahm. Die Covid-Pandemie war ein zusätzlicher Hemmfaktor.

Die ersten Eindrücke von der Task Force waren trotz des schleppenden Beginns sowohl auf europäischer als auch malischer Seite überwiegend positiv. Indes kam das abrupte und vorzeitige Ende der Task Force im Februar 2022, als Frankreich den Rückzug der Operation Barkhane aus Mali bekanntgab. In Abstimmung mit seinen europäischen Partnern beschloss Paris auch den Abzug von Takuba, der bis zum 1. Juli abgeschlossen wurde. Die Entscheidung war eine Konsequenz aus der Zerrüttung des Verhältnisses zwischen Bamako und Paris, die auch die Juniorpartner in Mitleidenschaft zog. Nach dem sogenannten zweiten Putsch vom Mai 2021 hatte sich Frankreich für Sanktionen gegen die Militärregierung starkgemacht. Diese konnte aber aus ihrer Opposition zu Frankreich erheblichen innenpolitischen Rückhalt

generieren. Beide Seiten gingen auf einen politisch-diplomatischen Konfrontationskurs, der die militärische Präsenz Frankreichs und seiner Takuba-Alliierten unhaltbar machte.¹²

Auch wenn Takuba damit zumindest in Mali ein vorzeitiges Ende gefunden hat, bleibt die Task Force als Beispiel einer europäischen Ad-hoc-Koalition ein politisch signifikantes Phänomen, das über den Einzelfall hinaus relevante Entwicklungen und Trends der europäischen Verteidigungspolitik abbildet. Demzufolge liegt der Fokus der Studie auf den politischen Dimensionen Takubas und nicht auf deren operativer Wirkung.

12 Vgl. dazu Denis M. Tull, *Mali: Gibt es (noch) Zukunftsperspektiven für die Intervention?*, Berlin, Februar 2022 (Megatrends Afrika, Kurzanalyse Nr. 1), <https://www.swp-berlin.org/assets/afrika/publications/kurzanalysen/MTA-KA01_2022_Tull_Mali_Gibt_es_noch_Zukunftsperspektiven_fuer_die_Intervention.pdf>.

Frankreich: Die Interessen des Koalitionsführers

Frankreich ist Initiator und Rahmennation der Task Force Takuba. Als Anführer der Ad-hoc-Koalition verfolgt die französische Regierung dabei zwei unterschiedliche Interessen.¹³

Lastenteilung und Legitimität

Mit dem Ende des Kalten Krieges hat Frankreich seine Interventionspolitik in Afrika verändert. Seither setzte es stärker auf die multilaterale Karte, insbesondere auf die EU und die Vereinten Nationen (VN).¹⁴ So auch im Sahel. Frankreich intervenierte ab 2013 zunächst auf malisches Ersuchen und setzte sich in der Folge erfolgreich für eine Multilateralisierung des Krisenmanagements ein.¹⁵ Die rasche Entsendung der Missionen MINUSMA, EUTM Mali (jeweils 2013) und EUCAP Sahel Mali (2014) sowie die Mobilisierung zahlreicher bilateraler Partner sind ein Beleg dafür, dass die französische Diplomatie mit ihrem Kurs Erfolg hatte.¹⁶ Die französischen Ziele waren Lasten-

teilung und ein höheres Maß an politischer Legitimität, verbunden mit dem Versuch, Einfluss und Gestaltungsansprüche über multilaterale Institutionen zu projizieren.

Mit Takuba hat Paris die Internationalisierung der Intervention auf den kinetischen militärischen Bereich ausgedehnt. Motiviert war dieser Schritt durch die immer deutlichere Verschärfung der Lage in Mali und Burkina Faso in den Jahren 2018/19 und steigende Opferzahlen auf Seiten der Armeen Malis, Burkina Fasos und Nigers, aber auch der französischen Armee selbst. Die finanziellen Kosten und die drohende militärische Überdehnung¹⁷ des Einsatzes spielten ebenso eine Rolle wie die strategische Debatte in Paris, die zunehmend von anderen sicherheitspolitischen Herausforderungen als dem Terrorismus im Sahel und im Nahen Osten geprägt wurde (China, Russland, Cyber etc.).¹⁸ Die französische Regierung insistierte daher gegenüber den EU-Partnern zusehends auf dem Standpunkt, dass der Sahel kein französisches, sondern ein *europäisches* Problem sei, bei dessen Bewältigung Frankreich bislang einen unverhältnismäßig hohen Lastenanteil trage. Sie forderte von den europäischen Partnern substantiellere Beiträge ein, die in einen qualitativ neuen Ertüchtigungsansatz eingehen sollten. Dies war die Geburtsstunde der Task Force Takuba.

13 Die Studie basiert auf 36 Leitfadenterviews, die der Verfasser 2021 geführt hat. Gesprächspartner waren Regierungsvertreter aus Außen- und Verteidigungsministerien, Offiziere sowie Wissenschaftler regierungsnaher Think-Tanks aus 12 EU-Mitgliedstaaten (plus Großbritannien), von denen die große Mehrheit an Takuba teilnahm.

14 Thierry Tardy, »France's Military Operations in Africa: Between Institutional Pragmatism and Agnosticism«, in: *Journal of Strategic Studies*, 43 (2020) 4, S. 539ff.

15 Benedikt Erforth, »Multilateralism as a Tool: Exploring French Military Cooperation in the Sahel«, in: *Journal of Strategic Studies*, 43 (2020) 4, S. 560–582.

16 Seit etwa 2017 wurde diese Politik – weniger erfolgreich – um das Ziel der »Sahelisierung« erweitert. Dem Motto »regionale Lösungen für regionale Probleme« folgend, unterstützten Frankreich und andere europäische Staaten die Intensivierung der militärischen Kooperation zwischen den sogenannten »G5«-Sahel-Staaten Burkina Faso, Mali, Mauretanien, Niger und Tschad.

17 Im Inland mit der Operation Sentinelle, im Ausland neben dem Sahel unter anderem mit der Beteiligung an der Anti-IS-Koalition.

18 Denis Tull, *Operation Barkhane im Sahel. Umriss einer veränderten französischen Interventionspolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2021 (SWP-Aktuell 6/2021); Elise Vincent, »Gagner la guerre avant la guerre«, nouvelle stratégie de l'armée française«, in: *Le Monde*, 5.10.2021.

Takuba sollte zeigen, dass europäische Partner mit Frankreich Ziele, Risiken und Kosten des Engagements im Sahel teilen.

Frankreich verband mit der Europäisierung der Sahel-Intervention aber auch politische Ziele, denn es sah sich aus zwei Richtungen wachsendem Druck ausgesetzt. In Mali und Burkina Faso hatte sich ein zunehmend kritischer Diskurs zur französischen Sahel-Politik etabliert. Im besten Fall wurde der französischen Regierung die strategische Ineffektivität ihrer Militärintervention vorgeworfen, immer öfter wurden ihr aber auch neokoloniale Motive unterstellt. In Frankreich selbst stieg der innenpolitische Druck angesichts wachsender Verluste der Armee. Paris, so die Kritik, stecke nicht nur im Wüstensand fest; schlimmer noch, es sei de facto allein auf weiter Flur, da die Regierung es versäumt habe, die europäischen Partner zu militärisch robusten Beiträgen zu bewegen.¹⁹ Vor diesem Hintergrund wurde die Militäroperation Takuba auch zu einem *politischen* Projekt, das den internationalen Rückhalt für die französische Sahelpolitik dokumentieren sollte (Legitimationsfunktion).²⁰ Takuba sollte zeigen, dass Frankreich mit europäischen Partnern Ziele, Risiken und Kosten teile.²¹

Die Ziele der Lastenteilung und Legitimation erklären indes nicht die Präferenz für eine Ad-hoc-Koalition. Im stark institutionalisierten Feld der Sicherheitspolitik und insbesondere des Krisenmanagements wäre es denkbar gewesen, dass Frankreich durch bestehende Organisationen agiert, insbesondere die EU. Alternativen zu einer militärisch robusten Ad-hoc-Koalition wären demnach der Aufbau einer eigenständigen GSVP-Operation gewesen oder die Überführung der Trainingsmission EUTM Mali in eine exekutive Operation. Gerade weil die EU im Bereich der Ertüchtigung auch auf französisches Drängen bereits seit 2013 in Mali präsent war, wäre ihre Ein-

beziehung im Rahmen der GSVP zumindest theoretisch naheliegend gewesen.

Minilaterale, informelle Koalitionen von Staaten sind ein verbreitetes Phänomen der internationalen Sicherheitspolitik.²² Beispiele für politische Koalitionen sind die Visegrád-Gruppe, die Kooperation zwischen den baltischen und nordeuropäischen Staaten, das Weimarer Dreieck, das Normandie-Format oder das E3/+3-Format bei den Verhandlungen mit Iran. Im militärischen Bereich ist zu unterscheiden zwischen Koalitionen, die eigenständig bleiben (u. a. erster und zweiter Irak-Krieg), und solchen, die früher oder später auf die multilaterale Ebene überführt werden (u. a. die Libyen-Intervention der Nato). Auch das von Deutschland entwickelte Rahmennation-Konzept (2013) oder die britische Joint Expeditionary Force (2014) sind Beispiele für minilaterale Formate.

Allianzen zur Durchführung militärischer Operationen sind indes ein zwiespältiges Unterfangen. Die politischen Ziele (Lastenteilung, Legitimität) stehen in einem Spannungsverhältnis zur militärischen Effektivität. Die politische und operative Komplexität von multinationalen Militärkoalitionen bedeutet häufig, dass deren militärischer Mehrwert geringer ist, als es die Summe ihrer Teile erwarten ließe. Nationale Vorbehalte, disparate und teils nur symbolische Beiträge der Partner haben zur Folge, dass das Motto »je mehr, desto besser« auf multinationale Militärkoalitionen selten zutrifft.²³ Dementsprechend ist der Koalitionsführer nur dazu bereit, Einbußen bei der militärischen Wirksamkeit in Kauf zu nehmen, sofern und solange diese durch politische Vorteile wie Legitimitätsgewinne aufgewogen werden.²⁴ Die Führung von multinationalen Einsätzen stellt zudem hohe Anforderungen an die Rahmennation. Sie muss für ihre Koalitionspartner substantielle Leistungen erbringen. Gleichzeitig sind die politischen und militärischen Transaktionskosten potentiell sehr hoch.

Militärische Koalitionen der Willigen weisen aber auch komparative Vorteile auf. Die Tatsache, dass Frankreich Takuba aus der Taufe gehoben hat, legt nahe, dass ein Ad-hoc-Arrangement als Handlungsrahmen geeigneter erschien als ein Rückgriff auf be-

19 Caroline Roussy, *Frankreich im Sahel. Warten auf die Europäische Union?*, Paris: Friedrich-Ebert-Stiftung, März 2021, <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/paris/17592.pdf>>.

20 Zum Legitimitätskriterium von Interventionen vgl. Martha Finnemore, *The Purpose of Intervention: Changing Beliefs about the Use of Force*, Ithaca: Cornell University Press, 2003.

21 Guibert, »La très lente éclosion de la force européenne« [wie Fn. 8]; Nicolas Gros-Verheyde, »Opération Barkhane. La France est-elle (vraiment) seule au Sahel?«, *Le blog de B2*, 27.11.2019, <<https://www.bruxelles2.eu/2019/11/la-france-est-elle-vraiment-seule-au-sahel/>>.

22 Alice Pannier, »Le «minilateralisme»: une nouvelle forme de coopération de défense«, in: *Politique Étrangère*, 80 (2015) 1, S. 37–48.

23 Olivier Schmitt, »More Allies, Weaker Missions? How Junior Partners Contribute to Multinational Military Operations«, in: *Contemporary Security Policy*, 40 (2019) 1, S. 75.

24 Ebd.

stehende Institutionen.²⁵ Das institutionelle Korsett von Ad-hoc-Formaten ist nicht vorgegeben. Diese versprechen somit größere Flexibilität und Autonomie mit Blick auf nationale Interessen, Ziele, Strategie und Operationsführung. Außerdem bietet eine solche Koalition der Rahmennation die Gelegenheit, ihre Partner und deren Beiträge auszuwählen statt innerhalb der Strukturen bestehender Formate politische Kompromisse aushandeln zu müssen. Ein Ad-hoc-Ansatz erlaubt zudem ein pragmatisches, zügiges und ergebnisorientiertes Vorgehen.²⁶

Aus französischer Sicht ist die EU derzeit kein geeigneter Handlungsrahmen für Operationen am oberen Ende des militärischen Spektrums.

Wenig überraschend wurden diese Argumente für Adhocismus von französischer Seite auch bei Takuba vorgetragen. Eine exekutive EU-Operation galt als unrealistisch. Schwierige Entscheidungsprozesse und das Einstimmigkeitsprinzip werden von Paris ebenso beklagt wie die Risikofeindlichkeit vieler EU-Mitgliedstaaten. Nach Ansicht der französischen Regierung rückten operative Ziele und Erfordernisse bei der Ausgestaltung von EU-Missionen in der Regel unverhältnismäßig weit in den Hintergrund. Beschlüsse der EU-27, sofern es überhaupt dazu komme, stellten immer nur den kleinsten gemeinsamen Nenner dar. Hinzu kämen langwierige Abstimmungsprozesse, die zeitkritisches Krisenmanagement unmöglich machten. Militärische Mandate seien aus diesen Gründen meist nicht funktional. Aus französischer Sicht ist die EU derzeit kein geeigneter Handlungsrahmen für Operationen am oberen Ende des militärischen Spektrums.

Je stärker der militärische Charakter einer Mission, desto zurückhaltender ist Frankreich daher gegenüber der Option, die EU zu mobilisieren.²⁷ Diese Haltung hat sich durch die Erfahrungen der letzten Dekade verfestigt, die die begrenzte Beschluss- und Handlungsfähigkeit der GSVP nachdrücklich demon-

striert haben. Abgesehen von maritimen Operationen hat sich die EU auf Trainings- und Beratungsmissionen zur Ertüchtigung von Sicherheitskräften konzentriert. Die EU Battle Groups kamen nie zum Einsatz, und die letzte Landoperation der EU wurde vor fast 15 Jahren beschlossen (EUFOR Tschad/ZAR, 2007–2009).²⁸ Obwohl die Institutionalisierung der GSVP seitdem unverkennbar vorangeschritten ist, greift die EU paradoxerweise immer seltener zu militärischen Mitteln.²⁹

Die Tatsache, dass die EU keine militärischen Landoperationen mehr angegangen ist, hat in Paris die Sichtweise bestärkt, dass Ad-hoc-Koalitionen pragmatischere, schnellere und ergebnisorientiertere Antworten liefern können als der Weg über Brüssel.³⁰ Zum programmatischen Kern der Macron-Regierung zählt zwar ihre dezidiert proeuropäische Haltung, aber der Glaube an den immanenten Nutzen von gemeinsamen Institutionen im Politikfeld Sicherheitspolitik ist deutlich schwächer als in Berlin. Priorität hat die Suche nach Problemlösungen mit Blick auf ein konkretes Ziel. Daraus erwächst folgerichtig eine grundsätzliche Offenheit bei der Wahl von Formaten, die als sicherheitspolitische und militärische Handlungsrahmen in Betracht kommen (Forum-Shopping). Europäische Sicherheitspolitik ist nicht identisch mit der GSVP, und die EU ist nur ein mögliches institutionelles Setting unter anderen – und zwar ausdrücklich neben unilateralen Ad-hoc-Koalitionen.³¹

25 Stephanie C. Hofmann, »Why Institutional Overlap Matters: CSDP in the European Security Architecture«, in: *Journal of Common Market Studies*, 49 (2011) 1, S. 101–120.

26 John Karlsrud/Yf Reykers, »Ad Hoc Coalitions and Institutional Exploitation in International Security: Towards a Typology«, in: *Third World Quarterly*, 41 (2020) 9, S. 1518–1536.

27 Tardy, »France's Military Operations in Africa« [wie Fn. 14], S. 551.

28 Yf Reykers, »EU Battlegroups: High Costs, No Benefits«, in: *Contemporary Security Policy*, 38 (2017) 3, S. 457–470.

29 Dieser Zeitraum fällt zusammen mit dem EU-Vertrag von Lissabon (2007, in Kraft seit 2009).

30 Ronan Le Gleut/Hélène Conway-Mouret, *Défense Européenne: Le défi de l'autonomie stratégique. Rapport d'information No. 626 au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées*, Paris: Sénat, 2019, <<https://www.senat.fr/rap/r18-626/r18-626.html>>.

31 Vgl. dazu die Beiträge von Ronja Kempin und Claudia Major in Ronja Kempin (Hg.), *Frankreichs Außen- und Sicherheitspolitik unter Präsident Macron. Konsequenzen für die deutsch-französische Zusammenarbeit*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2021 (SWP-Studie 4/2021); Ministère des Armées, *Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale 2017*, Paris, Oktober 2017, S. 62f, <https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/2017-rs-def1018_cle0b6ef5-1.pdf>.

Grafik 2



Die europapolitische Imprägnierung Takubas

Die französische Entscheidung zugunsten eines Ad-hoc-Formats im Sahel ist nicht allein das Ergebnis von Abwägungen zwischen verschiedenen militärischen Handlungsoptionen. Frankreich verbindet mit Takuba auch eine starke europapolitische Intention. Aus seiner Sicht erfüllt die Operation den doppelten Zweck, die verteidigungspolitische Zusammenarbeit in Europa zu stärken und gleichzeitig die französische Handlungsfähigkeit zu wahren.³²

Die von Frankreich initiierten Ad-hoc-Formate sollen keine Konkurrenz zur GSVP und zur Nato darstellen, sondern wie ein Katalysator strategische Konvergenz in Europa befördern.

Paris hat registriert, dass Europa angesichts destabilisierender strategischer Trends in seinem regionalen Umfeld (Wandel der Kriegeformen, geopolitische

Konflikte zwischen Großmächten, Terrorismus) seit einigen Jahren einem stetig wachsenden Handlungsdruck ausgesetzt ist. Hinzu kommt, dass die Beziehungen zu den beiden wichtigsten militärischen Alliierten Frankreichs, den USA und Großbritannien, durch die Trump-Präsidentschaft, den Brexit und die AUKUS-Episode Schaden genommen haben.³³ Die nationale Sicherheitsstrategie von 2021 sieht Europa »am Scheideweg« zwischen der Entscheidung für mehr Handlungsfähigkeit und einer strategischen Degradierung zum bloßen Objekt konkurrierender Mächte.³⁴ Gleichzeitig räumt Paris die wachsende Kluft zwischen seinen eigenen, nationalen Ansprüchen und seinen Handlungsfähigkeiten ein.³⁵ Die Regierung leitet daraus die Notwendigkeit ab, die sicherheits- und verteidigungspolitischen Beziehungen zu europäischen Partnern auszubauen und zu intensivieren.

³² Alice Pannier/Olivier Schmitt, *French Defence Policy since the End of the Cold War*, London: Routledge, 2021, S. 151; Erforth, »Multilateralism as a Tool« [wie Fn. 15], S. 572.

³³ Ministère des Armées, *Revue Stratégique* [wie Fn. 31].

³⁴ Ministère des Armées, *Actualisation Stratégique 2021*, Paris 2021, S. 25f. <<https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/dgris/REVUE%20STRAT%202021%2004%2002%202021%20FR.pdf>>.

³⁵ Ministère des Armées, *Revue Stratégique* [wie Fn. 31], S. 14.

Operation Agénor

Neben Takuba ist die maritime Operation Agénor ein weiteres Beispiel für eine europäische Ad-hoc-Operation. Agénor ist die militärische Komponente der europäischen maritimen Überwachungsinitiative in der Straße von Hormus (European Maritime Awareness in the Strait of Hormuz, EMASoH). Diese wurde von Frankreich im November 2019 vorgeschlagen, um die Sicherheit der Seefahrt in der strategisch wichtigen Meerenge zu gewährleisten, die im Laufe des Jahres mehrfach beeinträchtigt worden war. Rund 30 Prozent des weltweit gehandelten Erdöls wird von Öltankern durch die Straße von Hormus transportiert. Agénor hatte zudem die strategische Dimension, sich von der Trump-Administration abzusetzen, deren Politik des maximalen Drucks auf Iran die Europäer sich nicht anschließen wollten. Insofern war Agénor auch verbunden mit dem Ziel, das Atomabkommen mit Iran zu retten.

Acht europäische Länder (darunter Deutschland) unterzeichneten im Januar 2020 eine politische Erklärung. Bereits einen Monat später lief die Mission an. Neben Frankreich beteiligen sich Belgien, Dänemark, Griechenland, Italien, Niederlande und Norwegen mit konkreten Beiträgen (Fregatten und Aufklärern).

Mit diesem Ansatz begibt sich Frankreich un- ausweichlich in ein Spannungsfeld: Einerseits eröffnet es sich die Chance, Partner und Institutionen nach eigenen Präferenzen zu mobilisieren und zu beeinflussen; andererseits nimmt es Interdependenzen und Einschränkungen in Kauf, die aus den unterschiedlichen nationalen Interessen und strategischen Kulturen der Partner resultieren.³⁶ Um dieses Problem zu überwinden, beschwört die französische Regierung das Mantra von der »gemeinsamen strategischen Kultur«, die sich am Ende eines Prozesses der allmählichen sicherheitspolitischen Konvergenz ergebe.³⁷

³⁶ Pannier/Schmitt, *French Defence Policy* [wie Fn. 32], S. 130.

³⁷ Ministère des Armées, *Revue Stratégique* [wie Fn. 31], S. 63.

³⁸ Josep Borrell, »What's Next for European Defence?«, *European Union External Action* (online), 7.5.2021, <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/98044/What>.

³⁹ Nicolas Gros Verheyde, »Maritime Surveillance Becomes a Vector of European Defense«, *B2's Blog*, 6.1.2021, <<https://www.bruxelles2.eu/en/2021/01/maritime-surveillance-becomes-a-vector-of-European-defense>>; Édouard Jonet, *Des bases navales communes pour les marines européennes*, Paris: Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire (IRSEM), April 2020 (Note de recherche Nr. 92), <https://www.irsem.fr/data/files/irsem/documents/document/file/3241/NR_IRSEM_n92_2020.pdf>.

Wie Takuba ist Agénor ein europäisches Experiment, das politische Flexibilität und Pragmatismus miteinander verbindet. Obwohl die Operation außerhalb des EU-Rahmens stattfindet, ist sie aus Sicht des EU-Außenbeauftragten Josep Borrell ein erfolgreiches Unterfangen, das den Weg für weitere europäische minilaterale Missionen – allerdings unter dem Schirm der EU – ebnet.³⁸

Maritime Operationen sind ein Katalysator und Innovationsmotor europäischer Sicherheitspolitik geworden.³⁹ Dazu zählt das 2021 lancierte Pilotprojekt »Koordinierte Maritime Präsenz« im Golf von Guinea, das ebenfalls ein flexibles, minilaterales Kooperationsformat darstellt. Mit diesem Instrument wollen EU-Mitgliedstaaten durch enge Abstimmung Synergien zwischen nationalen Marineverbänden schaffen, ohne eine eigenständige Operation ins Leben zu rufen. Die maritimen Fähigkeiten einzelner Mitgliedstaaten, die eine quasi-permanente maritime Präsenz in der Region haben (Frankreich, Italien, Spanien), sollen der gesamten EU zugutekommen und das Profil der Union als Anbieter und Akteur maritimer Sicherheit stärken.

Die Methode, um diesem Ziel näher zu kommen, ist die Ausweitung von Kooperationen auf allen Ebenen (Rüstungsprojekte, Dialoge, gemeinsame Operationen) und im Rahmen diverser Formate, auch von Ad-hoc-Koalitionen, die als Vehikel für konkrete Fortschritte (z. B. Interoperabilität) im Bereich der europäischen Sicherheitspolitik fungieren sollen. Als unerlässlich gilt dabei gleichwohl eine »überzeugende Verzahnung zwischen der EU, der Nato und Ad-hoc-Formaten«. ⁴⁰ Bi- und minilaterale Formate sollen ausdrücklich keine Konkurrenz zur GSVP und zur Nato darstellen, sondern wie ein Katalysator strategische Konvergenz befördern.⁴¹ Dies setzt aus französischer Perspektive starke bilaterale Beziehungen sowohl zu privilegierten Partnern (Großbritannien, Deutschland, auch Italien und Spanien), als auch zu weiteren Staaten voraus, die politisch ambitioniert und militärisch fähig seien, um Beiträge für ein »Europa der Verteidigung« zu leisten.⁴² Die Unvermeidbarkeit, dass verschiedene Formate nebeneinander existieren

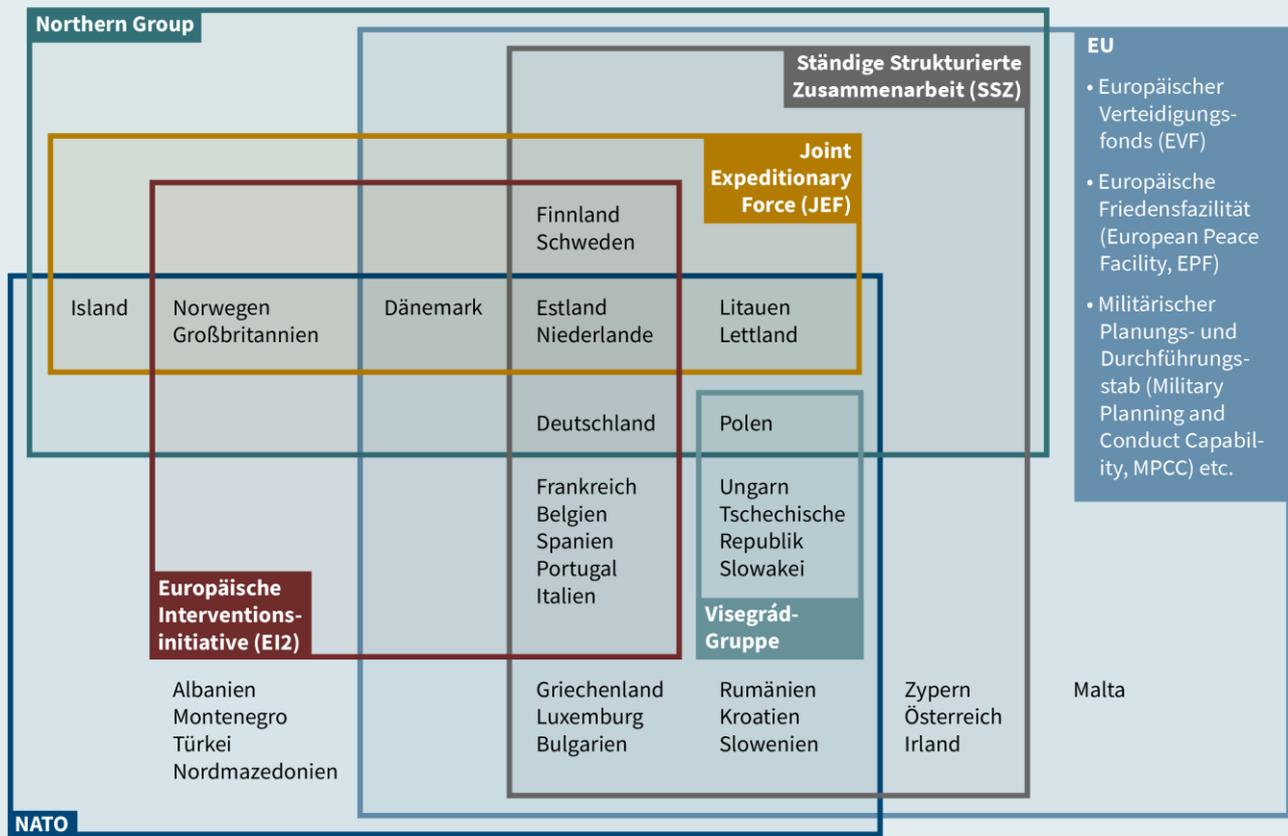
⁴⁰ Ministère des Armées, *Actualisation Stratégique 2021* [wie Fn. 34], S. 31.

⁴¹ Ministère des Armées, *Revue Stratégique* [wie Fn. 31], S. 63.

⁴² Ausdrücklich werden hier nord- und osteuropäische Länder genannt, zu denen Paris die Beziehungen verstärken wolle, ebd., S. 62f.

Grafik 3

Die europäische Sicherheitsarchitektur



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage einer Übersicht des französischen Senats (Stand 3. Juni 2022)

© 2022 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

(siehe Grafik 3), erklärt Europa-Staatssekretär Clément Beauce wie folgt: »Europa ist ein besonderes Projekt, ein einzigartiges Projekt, ohne Rezept, ohne Präzedenzfall, also müssen Clubs, Formate, Initiativen oder verschiedene Foren bestehen und koexistieren, auch wenn dies in einem Gesamtrahmen geschehen muss.«⁴³

In Frankreich wird europäische Sicherheitspolitik ausdrücklich nicht mit der GSVP gleichgesetzt. Aus Sicht der französischen Regierung kann die GSVP mit anderen multilateralen Formen nicht nur koexistieren, sondern von diesen auch profitieren, zumal sich die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik zwar politisch-institutionell weiterentwickelt, aber operativ hinter den Erfordernissen eines zunehmend brüchigen regionalen und internationalen Umfelds

⁴³ Zitiert in Samuel B. H. Faure, »Une idée incertaine de l'Europe. Comprendre les ambiguïtés stratégiques d'Emmanuel Macron«, in: *Les Champs de Mars*, 34 (2020) 1, S. 161f.

hinterherhinke. Dem französischen Diskurs über ein »Europa der Verteidigung« fehlt es indes an politischer Klarheit.⁴⁴ Der politischen Konvergenz hinderlich sind zudem französische Begrifflichkeiten (*Europe de la défense*, *autonomie stratégique*), die Ambivalenz zulassen und für die es in anderen Sprachen häufig keine angemessene Übersetzung gibt. Selbstkritische Stimmen in Paris räumen ein, dass Frankreich seinem Anliegen mitunter selbst im Weg stehe.⁴⁵

Die französischen Prämissen und Ziele auf dem Weg zu einem Europa der Verteidigung finden sich

⁴⁴ Ebd.; Daniel Reiner/Jacques Gautier/André Vallini/Xavier Pintat, *Pour en finir avec »l'Europe de la défense« – Vers une défense européenne. Rapport d'information n° 713 (2012–2013), au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées*, Paris: Sénat, 2013, <<https://www.senat.fr/rap/r12-713/r12-713.html#toc153>>.

⁴⁵ Le Gleut/Conway-Mouret, *Défense Européenne* [wie Fn. 30], S. 8.

in der von Macron lancierten Europäischen Interventionsinitiative (EI2) von 2018 wieder. Sie ist ein Instrument, um konkrete Fortschritte bei der Kooperation auf der Ebene der Streitkräfte zu erzielen und langfristig eine gemeinsame strategische Kultur in Europa zu etablieren.⁴⁶ Trotz ihres Namens richtet sich die EI2 nicht auf die Bildung einer Interventionsgruppe und sie soll auch keine eigenständige Institution werden, sondern ein schlankes sicherheitspolitisches Forum sein, in dem politisch willige und militärisch fähige Staaten Konvergenzen suchen, unter anderem im Bereich der strategischen Analyse, der Doktrin und Vorausschau.

Frankreich betrachtet die Europäische Interventionsinitiative (EI2) als einen Inkubator für Projekte, die die militärische Handlungsfähigkeit Europas verbessern.

Mit der EI2 verwirklichte Paris eine Idee, die es im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) – auch wegen deutscher Widerstände – nicht hatte durchsetzen können, nämlich einen Kooperationsrahmen für verteidigungspolitisch ambitionierte Länder zu schaffen. Dabei setzt sich Paris von der noch dominierenden, aber zunehmend brüchigen Logik der EU ab, der zufolge Konsenssuche bedeutet, dass der langsamste Mitgliedstaat das Tempo bestimmt. Frankreich versteht EI2 als einen Inkubator für Projekte, die die Reaktions- und Handlungsfähigkeit Europas verbessern sollen, unabhängig vom Format im jeweiligen Einzelfall (Nato, EU, Ad-hoc).⁴⁷ Bestehende Institutionen sollen kein Hindernis für verteidigungspolitische Zusammenarbeit sein. Im Gegenteil wird EI2 eine integrative Funktion zugeordnet, da sie den Mitgliedstaaten eine Zusammenarbeit mit Ländern wie Großbritannien und Norwegen (keine EU-Mitgliedstaaten) und Dänemark (GSVP-Opt-out) ermögliche.⁴⁸ Pragmatische Koopera-

tionen sollen den Weg bereiten für konkrete Fortschritte und Sogeffekte erzeugen.⁴⁹ Berlin machte keinen Hehl aus seiner Skepsis gegenüber der EI2, unterschrieb aber gleichwohl neben acht weiteren Ländern den politischen Gründungsakt der Initiative. Zwischenzeitlich traten Finnland, Schweden, Norwegen und Italien bei, so dass derzeit 13 Staaten an EI2 beteiligt sind.⁵⁰

Takuba ist eine logische Inkarnation und Konsequenz der EI2 und ein Beleg für deren europapolitische Dimension. Dies bestätigen auch offizielle und inoffizielle französische Verlautbarungen. Das Verteidigungsministerium stellt in seiner Außenkommunikation relativ durchgängig einen Zusammenhang zwischen Takuba und europäischer Verteidigungspolitik her unter dem Hashtag #EuropeDéfense. Offizielle Kommuniqués bezeichnen die Task Force als »konkreten Ausdruck der wachsenden Stärke der europäischen Verteidigung in ihrer operativen Dimension«⁵¹ oder in den Worten von Verteidigungsministerin Florence Parly als ein »rechtes Labor der europäischen Partner bei Kampfeinsätzen« bzw. »eine Art Labor für ein Europa der Verteidigung«.⁵² Takuba zeige, dass erfolgreiche und pragmatische Kooperation zwischen Europäern auch unter schwierigen Bedingungen möglich sei. Die Task Force demonstriere damit europäische Handlungsfähigkeit und trage langfristig zur Herausbildung einer gemeinsamen strategischen Kultur bei.⁵³ Beobachterinnen und Beobachter sehen in Takuba deshalb eine Art

46 Maïke Kahlert / Claudia Major, *Frankreichs Europäische Interventionsinitiative (EI2): Fakten, Kritik und Perspektiven*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2019 (Arbeitspapier AP 01/2019), S. 6f.

47 Ministère des Armées, *Actualisation Stratégique 2021* [wie Fn. 34], S. 33.

48 Als Reaktion auf die russische Invasion der Ukraine hat die dänische Regierung am 1. Juni 2022 ein Referendum über die Teilnahme des Landes an der GSVP organisiert. Knapp 70% der Befragten stimmten für die Abschaffung des dänischen EU-Verteidigungsvorbehalts (Opt-out).

49 Elysée, *Interview du Président Emmanuel Macron à la revue Le Grand Continent*, 12.11.2020, <<https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-16570-fr.pdf>>.

50 Mitglieder (Stand 2021): Deutschland, Belgien, Dänemark, Spanien, Estland, Finnland, Frankreich, Italien, Norwegen, Niederlande, Portugal, Großbritannien und Schweden, <https://www.youtube.com/watch?v=zURbQUWEC_s>.

51 »La Roumanie rejoint la Task Force Takuba au Sahel«, *Ministère des Armées*, 17.6.2021, <<https://www.achats.defense.gouv.fr/actualites/La-Roumanie-rejoint-la-Task-Force-Takuba-au-Sahel>>.

52 Nicolas Gros-Verheyde, »Takuba : la task-force opérationnelle. Pari réussi dixit Florence Parly«, 3.4.2021, *Le Blog de B2*, <<https://www.bruxelles2.eu/2021/04/takuba-la-task-force-operationnelle-pari-reussi-dixit-florence-parly/>>; »Déclaration de Mme Florence Parly, ministre des Armées, sur l'Europe de la défense, à Paris le 27 septembre 2021 [Rede an der Sciences Po Paris], *Vie publique*, 27.9.2021, <<https://www.vie-publique.fr/discours/281769-florence-parly-27092021-europe-de-la-defense>>.

53 Interview des Autors mit Vertretern des französischen Verteidigungsministeriums, 19.5.2021.

»Schaufenster« der politisch-strategischen Vorstellungen Präsident Macrons über ein verteidigungspolitisches Europa, eines Europas, das von willigen und fähigen Partnern getragen wird.⁵⁴ Das gemeinsame Agieren im Rahmen der Task Force sei eine Investition in europäische Sicherheit, Kooperation und Interoperabilität, auch mit Blick auf andere künftige Einsatzgebiete.⁵⁵ In ähnlicher Weise beschreiben französische Offiziere Agénor als eine mögliche »Lösung für die unauffindbare europäische Verteidigungspolitik«.⁵⁶

Um dem umfassenden europäischen Charakter des Ad-hoc-Projekts auch im geographischen Sinne Rechnung zu tragen, ist es von großer Bedeutung, dass nord-, zentral- und osteuropäische Staaten daran teilnehmen. Letztlich ist Takuba eine konsequente Operationalisierung von E12, auch wenn – offiziell – zwischen beiden kein Zusammenhang hergestellt wird: Zum einen will Paris den Eindruck vermeiden, E12 sei ein Instrument militärischer Intervention, das in Konkurrenz zur EU und zur Nato steht; zum anderen soll Takuba auch jenen Staaten offenstehen, die der E12 nicht angehören (u. a. Tschechien, Rumänien, Ungarn).

54 Elise Vincent, »G5 Sahel: l'avenir de l'opération ›Barkhane‹ au menu du sommet de N'Djamena«, in: *Le Monde*, 15.2.2021, <www.lemonde.fr/afrique/article/2021/02/15/g5-sahel-l-avenir-de-l-operation-barkhane-au-menu-du-sommet-de-n-djamena_6069954_3212.html>; Nicolas Barotte, »Les Européens de Takuba appelés en renfort de ›Barkhane‹«, in: *Le Figaro*, 17.2.2021, <www.lefigaro.fr/international/les-europeens-de-takuba-appelés-en-renfort-de-barkhane-20210216>; Vladimir de Gmeline, »Mali: la task force Takuba, laboratoire des combats à venir pour les forces spéciales européennes«, in: *Marianne*, 2.2.2022.

55 Interview [wie Fn. 53].

56 Laure-Mai Gaveriaux, »Comment la France défend ses intérêts stratégiques à Abu Dhabi«, in: *Les Echos*, 28.4.2022.

Die Interessen der Juniorpartner

Beim Blick auf die Koalitionspartner Frankreichs wird eine Paradoxie sichtbar. Nur die wenigsten unter ihnen haben originäre und manifeste Interessen im Sahel. Historisch unterhalten die meisten Takuba-Teilnehmer keine oder allenfalls punktuelle Beziehungen zu der Region. Noch bezeichnender ist, dass die meisten über Takuba – und partiell EUTM und MINUSMA – hinaus kaum ein weitergehendes Engagement im Sahel zeigen (Ausnahmen: Dänemark, Schweden, Italien).⁵⁷ Auf der Verlautbarungsebene folgen die Begründungen für die Teilnahme an der Ad-hoc-Koalition durchgängig Argumentationsmustern, die das internationale Sahel-Engagement seit 2013 insgesamt kennzeichnen, auch dasjenige Deutschlands: Unter Verweis auf Terrorismus, gewaltsame Konflikte, Instabilität sowie Flucht- und Migrationsbewegungen wird die Sahel-Region als Gefahrenherd für die internationale und europäische Sicherheit klassifiziert. Dieses Bedrohungsnarrativ ist indes nicht der wesentliche Faktor, der die Teilnahme an Takuba erklärt. Bis auf Italien sind diese Länder außerdem geographisch weit von Afrika und erst recht vom Sahel entfernt. Es ist nicht offensichtlich, dass die dortigen Entwicklungen und insbesondere der Terrorismus, den Takuba bekämpfen soll, eine Gefahr für die nationale Sicherheit dieser Staaten bedeutet.

Die Takuba-Teilnahme der Juniorpartner lässt sich nicht mit gemeinsamen Bedrohungswahrnehmungen, Werten oder (institutionalisierten) Verpflichtungen erklären.

Auch aus einer rationalistischen Sicht ist die Beteiligung der Juniorpartner an dem Militäreinsatz

⁵⁷ Camillo Casola/Edoardo Baldaro, *Italy and the Sahel: A New National Projection towards A Greater Mediterranean*, Mailand: Italian Institute for International Political Studies (ISPI), Mai 2021 (ISPI Policy Brief).

erklärungsbedürftig. Frankreich hat auch ohne das Zutun der Alliierten robuste Terrorismusbekämpfung im Sahel betrieben. Von diesem Engagement könnten die europäischen Staaten profitieren, ohne selbst Kosten und Risiken tragen zu müssen (Trittbrettfahren). Das klassische Argument, dass kleine Staaten sich dem Hegemon anschließen, um dessen Schutz nicht zu verlieren (»abandonment«), gilt im Fall Takubas nicht. Im Gegensatz zu den USA ist Frankreich keine Hegemonialmacht. Seine Fähigkeit, andere Länder in eine militärische Koalition zu treiben, ist ungleich geringer. Kurzum: Die Takuba-Teilnahme der Juniorpartner lässt sich nicht überzeugend mit gängigen Erklärungen wie gemeinsamen Bedrohungswahrnehmungen, Ideologien, Werten oder (institutionalisierten) Verpflichtungen begründen.

Im Folgenden werden exemplarisch die Ziele Estlands, Schwedens und Tschechiens analysiert, der ersten drei Länder, die sich Frankreich im Rahmen von Takuba angeschlossen haben. Sie sind insofern exemplarisch, als ihre mit Takuba verbundenen Interessen weniger im Sahel selbst, sondern in größeren strategischen Zusammenhängen zu verorten sind. In einigen wenigen Fällen koexistieren solche übergeordneten strategischen Interessen mit Stabilisierungszielen im Sahel, was sich an einem relativ umfangreichen Engagement ablesen lässt. Dies gilt für Dänemark, Italien und Schweden. Ein Sonderfall ist Großbritannien, das nicht an Takuba, aber an Barkhane teilnimmt (siehe Kasten, S. 19), und das ebenfalls sowohl strategische außenpolitische Interessen als auch Stabilisierungsziele verfolgt.

Estland

Estlands militärische Beteiligung an Barkhane und Takuba wird in nur geringem Maße von anderen Maßnahmen und Aktivitäten in Mali flankiert. Als relativ kleiner Staat (1,3 Mio. Einwohner), der erst

Großbritannien

Großbritannien stellt im Kontext der europäischen Interventionspolitik im Sahel einen interessanten Sonderfall dar. Es beteiligt sich nicht an Takuba, ist aber neben Estland und Dänemark eines von lediglich drei Ländern, die sich der französischen Anti-Terrorismus-Operation Barkhane angeschlossen haben. Mit drei Chinook-Helikoptern und circa 100 Soldaten leistet Großbritannien dabei seit 2018 einen erheblichen Beitrag. Seit Ende 2020 nimmt Großbritannien zudem mit 300 Soldaten und hochwertigen Fähigkeiten an der MINUSMA-Mission teil. Das macht Mali zum größten Auslandseinsatz der britischen Streitkräfte seit Irak und Afghanistan.

Bis zum Ausbruch der Mali-Krise war der Sahel für Großbritannien eine in jeder Hinsicht periphere Region. Erst danach hat London sein Engagement in der Region beachtlich ausgedehnt und dies auch mit erheblichen finanziellen und personellen Ressourcen abgestützt, unter anderem durch die Öffnung mehrerer Botschaften (Mali, Niger, Tschad), die Verabschiedung einer Sahel-Strategie (2015), die Einrichtung eines ressortübergreifenden Sahel-Arbeitsstabs sowie entwicklungs- und sicherheitspolitische Programme. Ähnlich wie andere Regierungen betonte London die internationalen Risiken, die vom Sahel ausgingen (Migration, Vertreibung, Terrorismus, organisierte Kriminalität), auch für seine wichtigsten westafrikanischen Partner Ghana und Nigeria. Im Jahr 2018 verkündete die britische Regierung einen neuen »strategischen

Ansatz« mit fünf afrikapolitischen Schwerpunkten. Der Sahel war dabei die einzige Region, die namentlich genannt wurde.⁵⁸

Hinter dem britischen Engagement verbergen sich aber zwei weitere Interessen, die wenig mit der Region selbst zu tun haben und vor allem unter Premierministerin Theresa May handlungsleitend waren: die Festigung der diplomatischen und verteidigungspolitischen Beziehungen zu Frankreich, insbesondere nach dem Brexit, und zu einem geringeren Grad zu anderen europäischen Staaten, die Mali und den Sahel ebenfalls zur Priorität erhoben haben (u. a. Deutschland). Die davon ausgehende Botschaft sollte lauten, dass Großbritannien zwar die EU verlassen habe, nicht aber seine *bilateralen* europäischen Partnerschaften, zu denen es auch über Lastenteilung in zwei- und mehrseitigen Kooperationsformaten sowie der Nato weiterhin beitragen werde. Dies ist umso bemerkenswerter, als Großbritannien sich kaum an GSVP-Missionen beteiligt hatte. Die Teilnahme an MINUSMA hingegen unterstreicht Londons Anspruch, trotz und gerade wegen des Brexits ein globaler Akteur zu sein (»Global Britain«) und damit auch seiner internationalen Verantwortung als ständiges Mitglied des VN-Sicherheitsrats gerecht zu werden. Außenpolitische Motive erklären nicht für sich das britische Sahel-Engagement, sie haben aber seit dem Brexit-Referendum von 2016 erhebliche Bedeutung gewonnen gegenüber dem Ziel der regionalen Eindämmung der Krise.

1991 seine Souveränität erlangt hat, verfügt Estland beinahe zwangsläufig über ein niedriges afrikapolitisches Profil. Estland hat lediglich zwei diplomatische Vertretungen auf dem Kontinent (Ägypten und Äthiopien). Im Sahel versucht Tallinn indes, seinem Engagement über das Militär hinaus ein breiteres Fundament zu geben. Im Jahr 2020 wurde gar eine Afrika-Strategie veröffentlicht. Sehr begrenzte Mittel fließen in die humanitäre Hilfe. Der baltische Staat rechnet sich mittel- und langfristig in Branchen, in denen er international wettbewerbsfähig ist (IT, Digitale Ökonomie, e-Governance), wirtschaftliche Chancen auch in Afrika aus. Insgesamt besteht jedoch eine deutliche Diskrepanz zwischen Estlands robustem militärischem Auftritt im Sahel und den bescheidenen Aktivitäten in anderen Bereichen und Politikfeldern, sowohl im Sahel als auch im Rest des Kontinents.

Estland zählt zu den Staaten, die sich seit 2013 kontinuierlich mit militärischen Mitteln in Mali engagiert haben. Die Beiträge zum internationalen Krisenmanagement im Sahel sind Ausfluss und Fortsetzung einer umtriebigen Verteidigungs- und Bündnispolitik. Estlands Verteidigungsausgaben betragen seit 2007 mindestens 1,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) oder mehr (2020: 2,3 %).⁵⁹ Das Land ist mit substantiellen Beiträgen in zahlreichen Missionen und Operationen (Bosnien-Herzegowina, Libanon, Kosovo etc.) vertreten. Hervorzuheben sind Einsätze am oberen Ende des militärischen Spektrums in Irak (seit 2003) und Afghanistan (2003 – 2021), wo Kontingente ohne Einsatzbeschränkungen in der umkämpften Provinz Helmand operierten.⁶⁰ Diese Beiträge zu amerikanisch-geführten riskanten Militär-

committees.parliament.uk/publications/1830/documents/17881/default/>.

⁵⁹ Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *Military Expenditure by Country as Percentage of Gross Domestic Product, 1988–2020*, 2021, <<https://bit.ly/3OHwBqY>>.

⁶⁰ Republic of Estonia, Defence Forces, *Operations abroad*, (Last updated) 23.7.2021, <<https://mil.ee/en/defence-forces/operations-abroad/#t-operations-since-1995>>.

⁵⁸ House of Lords, Select Committee on International Relations and Defence, *The UK and Sub-Saharan Africa: Prosperity, Peace and Development Co-Operation*, 1st Report of Session 2019 – 21, London, 10.7.2020 (HL Paper 88), <<https://>

einsätzen haben Estlands Ruf als »Modell-Verbündeten« (US-Präsident Obama) und »Super-Atlantiker« begründet und gleichzeitig seinen Weg in die Nato und die EU (jeweils 2004) geebnet.⁶¹

Estland arbeitet darauf hin, sicherheitspolitische Interdependenzen durch Bündnisse, auch im Ad-hoc-Format, zu schaffen.

Eine aktive, von militärischen Beiträgen begleitete Bündnispolitik ist (unter dem Schlagwort »Solidarität«) Teil des innenpolitischen Konsenses in Estland und ein tragendes Element seiner Außen- und Sicherheitspolitik. Sie zielt vor allem darauf ab, mächtige Partner an sich zu binden, da effektive Abschreckung und Verteidigung nur mit Hilfe Allierter gewährleistet werden kann. Diese strategische Ausrichtung ist in der Geschichte Estlands begründet, das – wie auch Litauen und Lettland – von 1940 bis 1990 zwangsweise Teil der Sowjetunion war. Aus Sicht Tallinns ist Russland die zentrale Bedrohung der nationalen Sicherheit, und die aggressive russische Außenpolitik seit 2008 (Georgien-Konflikt 2008, Krim-Annexion 2014) hat die estnische Führung noch stärker von der Notwendigkeit und Richtigkeit einer aktiven Bündnispolitik überzeugt.⁶² Dass Estlands Sicherheit von einer erfolgreichen Internationalisierung abhängt, ist mittlerweile zur obersten verteidigungspolitischen Prämisse geworden. Deshalb arbeitet Tallinn darauf hin, Interdependenzen durch Bündnisse zu schaffen.⁶³ Die von diesen ausgehende Schutzwirkung zahlt das Land durch sein Engagement als fähiger und williger militärischer Partner zurück.

61 Anders Wivel/Matthew Crandall, »Punching above Their Weight, but Why? Explaining Denmark and Estonia in the Transatlantic Relationship«, in: *Journal of Transatlantic Studies*, 17 (2019) 3, S. 392 – 419.

62 Francesca Polistina, »Russland ist aggressiver geworden« [Interview mit Kaja Kallas], in: *Süddeutsche Zeitung*, 21.8.2021, <<https://www.sueddeutsche.de/politik/estland-kaja-kallas-russland-afghanistan-1.5387133>>.

63 Einen vergleichbaren Ansatz verfolgt Litauen, das derzeit mit bis zu 323 Soldaten in diversen militärischen Operationen vertreten ist, darunter in Mali mit bis zu 50 Soldaten in den Missionen MINUSMA und EUTM Mali. Im Oktober 2021 kündigte die Regierung an, auf Bitte Frankreichs ab 2022 mit einem Transportflugzeug und bis zu 30 Soldaten an Takuba teilzunehmen. Ähnlich wie im Falle Estlands wäre Mali damit zum größten Auslandseinsatz der litauischen Armee geworden.

Die Nato und enge Beziehungen zu Washington galten dabei von jeher als Garant nationaler Sicherheit. Allerdings hat die Trump-Präsidentschaft Ungewissheit über den künftigen transatlantischen Kurs der USA und deren außen- und sicherheitspolitische Prioritäten hervorgerufen und damit auch Zweifel an der Belastbarkeit der Beistandspflicht nach Artikel 5 geweckt. Unsicherheit hat schließlich auch der EU-Austritt Großbritanniens erzeugt, das für nahezu alle nordeuropäischen Staaten der Hauptpartner in der Region ist. Die Antwort Estlands auf diese Umbrüche besteht darin, verteidigungspolitische Kooperationen noch stärker auszubauen und zu diversifizieren.

Frankreich spielt in diesen Überlegungen eine bedeutende Rolle. Es weist sicherheits- und außenpolitische Alleinstellungsmerkmale in Europa und der EU auf, die es in diesem Politikfeld zu einem unverzichtbaren Akteur machen. Aus estnischer Sicht hatte bereits Frankreichs Wiedereintritt in die militärischen Strukturen der Nato 2009 dessen Attraktivität als Partner deutlich erhöht. In der Post-Brexit-EU verfügt Frankreich über die mit Abstand schlagkräftigste Armee, ist die einzige Nuklearmacht der Union und deren einziger permanenter Vertreter im VN-Sicherheitsrat. Nicht nebensächlich ist, dass die enge Kooperation mit Frankreich es der estnischen Regierung ermöglicht, sich in Paris Gehör für die eigenen verteidigungspolitischen Prioritäten zu verschaffen – gerade weil Emmanuel Macrons Russlandpolitik ab 2017 nicht mit der estnischen Haltung konvergierte.⁶⁴

Bündnispolitik ist für Estland das Mittel der Wahl, um seine sicherheits- und verteidigungspolitischen Beziehungen zu Frankreich auszubauen.⁶⁵ Seinen Status als verlässlicher Partner, der nicht nur Empfänger, sondern auch Anbieter von Sicherheit ist, hat Estland sich stetig erarbeitet.⁶⁶ Dies belegen seine Beiträge zu französisch geführten oder initiierten Militäreinsätzen: im Sahel ab 2013 (EUTM Mali, MINUSMA) und zuvor an Bord französischer (und deutscher) Schiffe im Rahmen der Anti-Piraterie-Mission Atalanta

64 Susan Stewart, »Macrons Russlandpolitik – bereits gescheitert?«, in: Kempin (Hg.), *Frankreichs Außen- und Sicherheitspolitik unter Präsident Macron* [wie Fn. 31], S. 32 – 36.

65 Vgl. auch Maria Mälksoo, »Que font les troupes estoniennes au Sahel?«, *afriquexxi* (online), 1.10.2021, <<https://afriquexxi.info/article4865.html>>.

66 Masha Hedberg/Andres Kasekamp, »Baltic States«, in: Hugo Meijer/Marco Wyss (Hg.), *The Handbook of European Defence Policies and Armed Forces*, Oxford: Oxford University Press, 2018, S. 221.

der EU (Somalia, 2010–2013) sowie in der Zentralafrikanischen Republik (2014), wo Estland das erste Land war, das Frankreichs Operation Sangaris mit Truppen unterstützte.⁶⁷ Im Jahr 2018 war Estland erneut der erste Partner, der sich der französischen Operation Barkhane mit einer 50-köpfigen Infanterieeinheit anschloss. Seine Reputation als »Frankreichs bester Freund« hat Estland 2020 konsolidiert, als es wiederum der erste europäische Partner war, der Spezialkräfte (45) für die Task Force Takuba beisteuerte.⁶⁸ Die Teilnahme an Barkhane und an Takuba machen Mali zum größten Auslandseinsatz Estlands (95 Soldaten).⁶⁹ Bei einer Armee mit einer Personalstärke von rund 4.000 (ohne Reserve) ist dies eine signifikante Größenordnung.⁷⁰

Angesichts seiner operativen Umtriebigkeit war es nur logisch, dass Estland das erste Land Nord- bzw. Osteuropas war, das von Frankreich zum Beitritt zur E12 eingeladen wurde. Da seitdem alle nordischen Staaten dem Beispiel Tallinns gefolgt sind (Ausnahme Island), bildet Nordeuropa einen geographischen Schwerpunkt der Initiative. Von drei regionalen E12-Arbeitsgruppen ist eine dem Baltikum gewidmet. Für die Ostseeanlieger und direkten Nachbarn Russlands ist E12 ein nützliches Forum, um Bedrohungsszenarien und Krisenreaktionsmechanismen zu entwickeln.⁷¹ Die Teilnahme an der von Großbritannien geführten Joint Expeditionary Force (JEF) folgt demselben Kalkül.⁷²

67 Kalev Stoicescu / Maxime Lebrun, *Estonian-French Defence Cooperation: Where Estonian Pragmatism Meets French Vision*, Tallinn: International Centre for Defence and Security, August 2019, <<https://bit.ly/39YskAR>>.

68 So ein estnischer Diplomat über den Ruf Estlands in Paris.

69 Jean-Marc Tanguy, »Les Estoniens ont grandi avec la menace russe, c'est dans leur ADN«, *Le mamouth* (Blog), 28.5.2021, <<https://lemamouth.blogspot.com/2021/05/les-estoniens-ont-grandi-avec-la-menace.html>>.

70 Republic of Estonia, Defence Forces, *Estonian Defence Forces*, <<https://mil.ee/en/defence-forces>>.

71 Anna Wieslander / Viktor Lundquist, *The UK, France, and the United States in Sweden's Vicinity: Strategic Interests and Military Activities*, Washington, D.C.: Atlantic Council, Juni 2021, S. 10, <<https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/the-uk-france-and-the-united-states-in-swedens-vicinity>>.

72 Piotr Szymański, *Seeking an Additional Reassurance. The EU and France in Estonia's Security Policy*, Warschau: Center for Eastern Studies (OSW), September 2020, S. 4, <<https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2020-09->

Estlands Regierung macht keinen Hehl daraus, dass ihre Bündnispolitik auf der Erwartung der Reziprozität gründet. Die estnischen Unterstützungsleistungen sind ein Mittel, um die bestehenden Beistandspflichten militärischer Partner im Rahmen von Allianzen zu untermauern und zu erneuern.⁷³ Mit Blick auf Russland ist für es Estland unerlässlich, dass Frankreich als militärisches (und atomares) Schwergewicht einen sichtbaren Beitrag zum Abschreckungsdispositiv der Nato im Baltikum leistet. Rund 300–400 französische Soldaten nehmen seit 2017 an der Abschreckungsinitiative Enhanced Forward Presence (eFP) teil. Ihre Präsenz alterniert zwischen Estland und Litauen. Seit 2007 beteiligt sich Frankreich zudem substantiell an der Luftüberwachungsmission Air Policing Baltikum der Nato.⁷⁴ Auch außerhalb dieser Formate investiert Frankreich erhebliche Mittel in die verteidigungspolitische Kooperation mit den baltischen Staaten.⁷⁵

Für Estland ist das Sahel-Engagement an der Seite Frankreichs eine militärisch wie politisch sinnvolle Investition.

Estlands militärisches Sahel-Engagement an der Seite Frankreichs kann also als sicherheits- und verteidigungspolitische Transaktion betrachtet werden. Dahinter steht die Absicht, Frankreich an sich zu binden, dessen Fußabdruck im Baltikum zu vergrößern und die sicherheitspolitischen Übereinstimmungen mit Paris zu maximieren. Nicht nebensächlich sind aus Sicht des estnischen Militärs auch operative Aspekte. Der Einsatz im Sahel verbessert die Interoperabilität mit französischen und europäischen Partnern, generiert wertvolle Praxiserfahrungen und erhöht so die Einsatzbereitschaft der Streitkräfte, die nach dem Ende der Missionen in Irak und Afghanistan über freie Kapazitäten verfügen.⁷⁶ Kurzum, für Estland ist das Sahel-Engagement an der Seite Frankreichs eine militärisch wie politisch sinnvolle Investition.

23/seeking-additional-reassurance-eu-and-france-estonias-security>.

73 Wivel / Crandall, »Punching above Their Weight« [wie Fn. 61], S. 408.

74 Nur Belgien und Deutschland weisen mehr Rotationen auf.

75 Stoicescu / Lebrun, *Estonian-French Defence Cooperation* [wie Fn. 67], S. 8.

76 Ebd., S. 13.

Die Reziprozität der Beziehung wird auch von Frankreich gepflegt.⁷⁷ Sein eigenes langjähriges Engagement im Baltikum soll demonstrieren, dass es für die Sicherheit in Europa einem umfassenden Ansatz folgt, der sich eben nicht allein auf die »Südflanke« beschränkt. Dadurch, so ein ranghoher Diplomat, werde die Bitte an baltische und nordeuropäische Länder, »Risiken einzugehen und Truppen auf Schauplätze zu schicken, die für uns [Frankreich] wichtig sind, für diese Länder begründbar und hörbar«.⁷⁸

In Paris gilt Estland als verlässlicher Partner, dessen militärische Einsatzkultur der französischen ähnelt. Zudem gehen von Estlands Beteiligung Signal- und Sogeffekte an weitere, potentiell teilnahmewillige Staaten, insbesondere in Nordeuropa, aus. In der Tat bildet aus deren Sicht die Chance, mit nordischen Nachbarn unter realen Einsatzbedingungen zu kooperieren, einen wesentlichen Anreiz zur Beteiligung an Takuba. Der Wert Estlands besteht für Frankreich also auch in seiner politischen Bedeutung als Zugpferd der »Europäisierung« der militärischen Operationen im Sahel und darüber hinaus. Die Mitwirkung Estlands bei Takuba und anderen Operationen erfüllt die E12-Konzeption der strategischen Konvergenz mit Leben und lässt das größere Ziel eines handlungsfähigen »Europas der Verteidigung« damit näher rücken.

Schweden

Im Vergleich zu Estland und den meisten anderen Staaten der Takuba-Koalition verfolgt Schweden ein ausgesprochen breit angelegtes Engagement in Mali und dem Sahel. Das Land ist einer der größten bilateralen humanitären und entwicklungspolitischen Geber in der Region. Auch seine sicherheitspolitischen und militärischen Aktivitäten gehen weit über Takuba hinaus. Neben kleineren Beiträgen zu EUTM und EUCAP Sahel Mali liegt der Fokus Schwedens auf der VN-Mission MINUSMA, an der das Land seit 2013 mit Hochwertfähigkeiten und Truppenkontingenten

von bis zu 300 Soldaten (2021: ca. 200) teilnimmt.⁷⁹ Stockholm betrachtet seine Beteiligung an Takuba als einen Baustein, der seinen umfassenden Ansatz in der Region sinnvoll ergänzt und abstützt. Von November 2021 bis März 2022 wurde die Task Force Takuba erstmals nicht von einem französischen Offizier, sondern von einem schwedischen Kommandeur geleitet.

Schwedische Entscheidungsträger werten das eigene Engagement in der Mali-Krise als Beitrag für globalen Frieden und Stabilität. Dies entspricht dem außenpolitischen Selbstverständnis Schwedens als das eines kleinen und politisch neutralen Landes, das beansprucht, ein neutraler und vertrauenswürdiger Verfechter und Wegbereiter internationaler Friedenspolitik zu sein, ein Anspruch, den Stockholm bereits während des Kalten Krieges durch substantielle Beteiligungen an VN-Missionen unterstrichen hat. Die Teilnahme an militärischen Missionen stand im Dienst der Außenpolitik und war losgelöst von der nationalen Sicherheitspolitik, die ganz auf territoriale Abschreckung ausgerichtet war.⁸⁰

Das neutrale Schweden konnte sich nicht auf die Beistandsverpflichtung der Nato berufen. Daher versucht es, durch Ad-hoc-Koalitionen sicherheitspolitisches Kapital zu generieren.

Während des ersten Jahrzehnts nach dem Ende der Blockkonfrontation verschoben sich die Prioritäten. Die territoriale Bedrohung wurde abgestuft. Die Regierung senkte die Verteidigungsausgaben und setzte die Wehrpflicht aus (2009). Auslandseinsätze erhielten außen- und sicherheitspolitisch einen viel höheren Stellenwert als Beiträge zum internationalen Krisenmanagement der EU, der VN und der Nato. Neben normativen Erwägungen wurde dies mit dem erweiterten Sicherheitsbegriff begründet, der die Grenzen zwischen innerer und äußerer Sicherheit zunehmend auflöse.

Im darauffolgenden Jahrzehnt haben Umbrüche in Schwedens internationalem und regionalem Umfeld in Stockholm erneut ein außen- und sicherheitspoliti-

⁷⁷ Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass Estland über besonderes Know-how beim Thema Cybersicherheit verfügt, besteht zwischen beiden Ländern eine enge Kooperation in diesem Bereich.

⁷⁸ Assemblée Nationale, *Rapport d'information no. 2114, par la Commission de la Défense Nationale et des Forces Armées*, Juli 2014, <<https://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-infoi2114.asp>>.

⁷⁹ Der militärische Anteil der MINUSMA wurde zudem von 2018 bis 2021 vom schwedischen General Dennis Gyllensporre geführt.

⁸⁰ Elin Hellquist/Kajsa Tidblad-Lundholm, *National Defence and International Military Missions. The Swedish Armed Forces at Home and abroad 1958–2020*, Stockholm: FOI, Februar 2021 (Report Nr. FOI-R–060–SE), S. 37f, <<https://www.foi.se/rest-api/report/FOI-R--5060-SE>>.

ches Umdenken eingeleitet. Mit der Wiedereinführung der Wehrpflicht (2018) und einer drastischen Steigerung des Verteidigungshaushalts um 40 Prozent (2020–2025) erhielten territoriale Verteidigung und die Fähigkeit zur konventionellen Kriegsführung eine Aufmerksamkeit, die ihnen jahrzehntelang nicht zuteilgeworden war.⁸¹ Ergänzt wurde diese neue Prioritätensetzung von einer Bündnispolitik, die von der traditionellen Neutralität des Landes wenig übrig lässt.⁸² Die Kooperation zum Zwecke einer Interoperabilität mit der Nato und ihren Mitgliedstaaten hatte Stockholm bereits vor dem russischen Überfall auf die Ukraine intensiviert. Dieser führte seinerseits im Mai 2022 zum Antrag Schwedens auf Mitgliedschaft in der Nato. Gleichzeitig hat Stockholm ein weit gespanntes Geflecht an Allianzen und bilateralen Partnerschaften (u. a. mit Finnland, USA, Polen, Deutschland, GB, Deutschland, Norwegen und Frankreich) geknüpft.

Der Aufbau dieses »Sicherheitsnetzes« steht ganz oben auf Schwedens Agendaliste. Koalitionen und die damit verbundenen Aktivitäten sind mittlerweile zu einem konstitutiven Element der schwedischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik geworden.⁸³ Aus der Sicht Stockholms sind Auslandseinsätze im bi- und multilateralen Rahmen ein geeignetes Instrument, um kollektive Sicherheit zu erhöhen und Bedrohungen des eigenen Landes zu minimieren. »Solidarität« ist die handlungsleitende Maxime. In der Praxis manifestiert sich diese Haltung in der Teilnahme an Missionen und minilateralen Formaten, die mit instrumentellen Erwägungen und reziproken Erwartungen verbunden sind. Instrumentell bedeutet, dass verteidigungspolitische Allianzen konkrete militärische Kooperationsmöglichkeiten mit Partnern eröffnen, die die Fähigkeiten der schwedischen Streitkräfte verbessern und die Interoperabilität mit westlichen Partnern stärken. Die reziproke Dimension besteht darin, dass Schweden die militärische Unterstützung, die es Partnern leistet, auch in umgekehrter

Richtung erwartet. Als neutraler Staat konnte sich Schweden nicht auf die Beistandsverpflichtung von Nato-Mitgliedern berufen. Es versucht daher, durch informelle Koalitionen und Ad-hoc-Beiträge sicherheitspolitisches Kapital gegenüber wichtigen Partnern zu generieren, und zwar zu solchen, »die aktiv zur Sicherheit in Schwedens unmittelbarer Region beitragen können«.⁸⁴

Dieser Logik folgte Schwedens Beitritt zu den minilateralen sicherheitspolitischen Initiativen Großbritannien ab 2017 (JEF), Deutschlands ab 2018 (Framework-Nation-Konzept), und Frankreichs seit 2019 (EI2). Stockholm sucht aktiv die Kooperationsmöglichkeiten mit den wichtigsten und einflussreichsten Staaten Europas, aber auch nordischen Nachbarn, die sich durch diese Formate eröffnen.⁸⁵

Schweden will mit seiner Beteiligung an Takuba Frankreich für die eigenen sicherheitspolitischen Kerninteressen in Nordeuropa sensibilisieren.

Die Beteiligung an Takuba ist eine konsequente Umsetzung dieser sicherheits- und verteidigungspolitischen Maxime. Sie dient ausdrücklich dem Ziel, die bilateralen Beziehungen und insbesondere die militärische Zusammenarbeit mit Frankreich zu stärken, einem europäischen Partner, dessen strategische Prioritäten traditionell an der Südflanke Europas verortet sind.⁸⁶ Teil des größeren strategischen Zusammenhangs ist die Erwartung, Frankreich für die eigenen sicherheitspolitischen Kerninteressen in Nordeuropa zu sensibilisieren, vor allem mit Blick auf Russland. Solidarität ist kein Altruismus, sondern dient der Konstruktion gemeinsamer Ziele und Fähigkeiten, sowohl mit Frankreich als auch mit anderen nordischen und baltischen Nachbarn, die ebenfalls bei Takuba mitmachen.⁸⁷ Nicht zuletzt hat Takuba aus schwedischer Sicht kurz- und mittelfristig einen

⁸¹ Gerard O'Dwyer, »Sweden Progresses with Two Complementary Strategies to Deter an Invasion«, *Defense News* (online), 23.9.2021, <<https://www.defensenews.com/global/europe/2021/09/23/sweden-progresses-with-two-complementary-strategies-to-deter-an-invasion/>>.

⁸² Anna Wieslander, »The Hultqvist Doctrine: Swedish Security and Defence Policy after the Russian Annexation of Crimea«, in: *Defence Studies*, 22 (2022) 1, S. 35–59.

⁸³ Vgl. Jan Joel Andersson, »Finland and Sweden«, in: Meijer/Wyss (Hg.), *The Handbook of European Defence Policies* [wie Fn. 66], S. 345–359.

⁸⁴ Hellquist/Tidblad-Lundholm, *National Defence* [wie Fn. 80], S. 24 und 53.

⁸⁵ Alyson J. K. Bailes/Gunilla Herolf/Bengt Sundelius (Hg.), *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*, Oxford: Oxford University Press, 2006, S. 21–26.

⁸⁶ Sveriges Riksdag, *Svenskt deltagande i militär insats för stärkt säkerhet i Mali*, *Regeringens proposition 2019/20:86* [Schwedische Beteiligung an Militäroperation zur Stärkung der Sicherheit in Mali, Regierungsvorschlag], Stockholm, 12.3.2020, <<https://data.riksdagen.se/fil/5DE41040-A938-4D5D-B520-7FD8B4B01200>>.

⁸⁷ Ebd.

operativen Mehrwert. Die Teilnahme wird auch als Gelegenheit zum Kapazitätsaufbau betrachtet, der die Einsatzfähigkeit der Streitkräfte stärkt – sowohl national als auch mit Blick auf die Interoperabilität in multinationalen Zusammenhängen.⁸⁸

Takuba sollte nicht als Experimentierfeld der schwedischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gesehen werden. Der schwedische Fußabdruck in Mali und dem Sahel ist breit und tief. Tatsache ist aber, dass das Takuba-Engagement Stockholms im Kontext größerer strategischer Linien zu verorten ist, die am Knotenpunkt der Sicherheit in Nordeuropa zusammenlaufen. Die Kooperation mit Frankreich ist dafür ebenso bedeutsam wie die Möglichkeit, mit Partnern der unmittelbaren Nachbarschaft militärisch und sicherheitspolitisch an einem Strang zu ziehen.

Tschechische Republik

Tschechiens Agenda gegenüber Mali wird primär von sicherheitspolitischen Aspekten bestimmt. Seine Teilnahme an Takuba schließt an militärische Beteiligungen an, die bereits in die Zeit seit Beginn der Mali-Krise zurückreichen. Neben punktuellen Beiträgen zu MINUSMA (ab 2015) liegt das Hauptaugenmerk dabei auf der EUTM-Mission, für die Prag seit 2013 kontinuierlich Force-Protection-Einheiten und Ausbilder bereitstellt (Stand Ende 2021: rund 85 Soldaten). Im Jahr 2020 und 2022 führte Tschechien zudem das Kommando der Mission.

Um seinen militärischen Auftritt zu ergänzen, hat Prag eine Reihe flankierender Maßnahmen ergriffen. 2018 wurde eine ressortübergreifende Sahel-Strategie verabschiedet. Im darauffolgenden Jahr wurde die (1968 geschlossene) Botschaft in Bamako wiedereröffnet. Zwei Jahre später schuf die tschechische Regierung das Amt eines Sahel-Sonderbeauftragten.

Obwohl Tschechien seine Präsenz im Sahel ab 2013 spürbar ausweitete, hat sein Engagement (noch) keine strategische Dimension. Die historisch marginalen Beziehungen, die das ostmitteleuropäische Land mit der Region verbinden, sind auch weiterhin rudimen-

tär. Humanitäre und entwicklungspolitische Maßnahmen gibt es beispielsweise kaum. Von dem geringfügigen Budget für bilaterale Entwicklungszusammenarbeit (2019: 96 Mio. Euro) fließen gerade einmal 4 Millionen Euro in den Sahel.⁸⁹ Der bilaterale Handel ist verschwindend gering, auch wenn Prag perspektivisch auf Exportchancen für seine Unternehmen hofft. Im Jahr 2019 lag das Volumen von Tschechiens Ausfuhren in die Länder des Sahel bei 20 Millionen Euro.⁹⁰ Wenn die tschechische Politik gegenüber der Region neben dem militärischen Engagement in Takuba und EUTM noch andere Akzente hat, so sind dies migrationspolitische Ziele, die innenpolitisch eine große Rolle spielen.⁹¹ Obwohl Tschechien von illegaler Migration aus Afrika kaum betroffen ist, hat die Prager Regierung vergleichsweise große Mittel für die Migrationsabwehr aus Afrika und speziell den Ländern des Sahel bereitgestellt (11 Mio. Euro für die Jahre 2020–2022).⁹²

Was erklärt Tschechiens unerwartetes Interesse an der Sahel-Region und insbesondere seinen sicherheitspolitischen und militärischen Fokus? Die Sogwirkung, die vom Engagement europäischer Partner innerhalb wie außerhalb der EU ausgeht, ist ein Teil der Erklärung. Indes hat Tschechiens Regierung – anders als Estland – die eigene Armee in der Vergangenheit eher sparsam und selektiv für multinationale Auslandseinsätze mobilisiert. Im EU-Rahmen war dies im Grunde nur in Bosnien-Herzegowina (2004 bis 2008) der Fall. Bei Einsätzen der Nato war Tschechien vor allem an ISAF in Afghanistan beteiligt. Das Ende des Afghanistan-Einsatzes war für Takuba indirekt bedeutsam, weil es militärische Kapazitäten (Spezialkräfte) frei machte, die nunmehr nach Mali verlegt werden

⁸⁸ Ebd.; The Swedish Armed Forces, »Task Force Takuba avslutad – nu väntar nya utmaningar för specialförbanden« [Task Force Takuba abgeschlossen – neue Herausforderungen für die Spezialeinheit], *Försvarsmakten* (online), 21.4.2022, <www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2022/04/task-force-takuba-avslutad-nu-vantar-nya-utmaningar-for-special-forbanden>.

⁸⁹ Organisation for Economic Co-operation and Development, *Czech Republic, Development Co-operation Profiles*, Paris 2021, S. 14, <<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/4e4c3092-en/index.html?itemId=/content/component/4e4c3092-en>>.

⁹⁰ Ondřej Horký-Hlucháň / Jan Daniel / Ondřej Ditrych, *Stability, Sustainability and Success in the Sahel: The Next Steps for the Czech Engagement*, Prag: Institute of International Relations, 21.6.2021, S. 14, <<https://www.iir.cz/stability-sustainability-and-success-in-the-sahel-the-next-steps-for-the-czech-engagement>>.

⁹¹ Stefan Cibian, *Central and Eastern Europe and Sub-Saharan Africa. Prospects for Sustained Re-Engagement*, London: Chatham House, 2017, S. 7, <www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2017-05-24-cee-sub-saharan-africa-cibian.pdf>.

⁹² Horký-Hlucháň / Daniel / Ditrych, *Stability, Sustainability and Success* [wie Fn. 90], S. 15.

konnten. Dabei spielen operative Erwägungen eine Rolle. Nach Ansicht eines Beobachters hat der Afghanistan-Einsatz die Fähigkeiten der Armee signifikant verbessert.⁹³ Mit ihrem Kalkül, diese Fähigkeiten im Rahmen einer Verwendung im Sahel zu erhalten, folgt die tschechische Regierung der Logik anderer Takuba-Truppensteller.

Aus Sicht Tschechiens kommt nach dem Brexit und der Erfahrung der Trump-Präsidentschaft Frankreich als Sicherheitspartner eine höhere Bedeutung zu.

Ein weiterer Aspekt ihrer Takuba-Beteiligung, der wenig mit Mali selbst zu tun hat, ist für die Regierung in Prag die politische Großwetterlage und insbesondere die russische Außenpolitik.⁹⁴ Den territorialen und hybriden Bedrohungen, die in der nationalen Sicherheitsstrategie von 2015 benannt werden, will Tschechien durch die Mitgliedschaft in kollektiven Bündnissen entgegenzutreten, nunmehr allerdings unter neuen Vorzeichen. Zwar bleiben die transatlantischen Beziehungen für Prag zentral, allerdings haben sowohl die Trump-Präsidentschaft als auch der britische Brexit politischen Anpassungsdruck erzeugt. Aus Prager Sicht laufen diese Entwicklungen darauf hinaus, dass Frankreich als Partner eine höhere Bedeutung zukommt. Mit seiner militärischen und damit auch politischen Unterstützung für französische Interessen im Sahel will Tschechien die Beziehungen zu Paris intensivieren. Aus der außen- und sicherheitspolitischen Perspektive Prags sind die militärischen Beiträge ein Mittel, um »das Bild eines relevanten und verantwortungsbewussten Akteurs zu projizieren«.⁹⁵ Damit gehen – wie auch in den anderen beschriebenen Fällen – Erwartungen an eine Reziprozität der Hilfsdienste einher, gerade weil Prag im Sahel weit jenseits seiner eigenen regionalen Prioritäten agiert. Die militärische Kooperation dort hat der tschechischen Regierung die Tür zu einem außen- und sicherheitspolitischen Dialog geöffnet, der es Prag erlaubt, in Paris für die eigenen Sichtweisen und

Interessen etwa gegenüber der östlichen Nachbarschaft zu werben. Gleichzeitig ist das tschechische Sahel-Engagement auch als Wink an Deutschland und andere EU-Mitglieder zu verstehen, die ebenfalls Beteiligte des Krisenmanagements in Mali geworden sind. Mit anderen Worten: Prag macht sich die Prioritäten anderer europäischer Partner zu eigen, um seine Reputation als nützlicher und konstruktiver Verbündeter zu mehren.

⁹³ Michal Onderco, »Czech Republic, Hungary and Slovakia«, in: Meijer/Wyss (Hg.), *The Handbook of European Defence Policies* [wie Fn. 66], S. 279–296 (292)

⁹⁴ Ondrej Ditrych, »The Sorry State of Czech-Russian Relations«, *War on the Rocks*, 5.10.2021, <<https://warontherocks.com/2021/10/the-sorry-state-of-czech-russian-relations/>>.

⁹⁵ Horký-Hlucháň/Daniel/Ditrych, *Stability, Sustainability and Success* [wie Fn. 90] S. 12.

Fazit der Fallstudien: Strategische Konvergenz?

Warum schließen sich europäische Staaten der Task Force Takuba an und stellen damit knappe und hochwertige militärische Fähigkeiten (Spezialkräfte, teilweise Helikopter) für eine potentiell sehr riskante Militäroperation ab, die geographisch, historisch und strategisch jenseits ihrer unmittelbaren Interessensphäre stattfindet? Rhetorisch begründet wird das Engagement in der Regel mit den vom Sahel ausgehenden regionalen Stabilitätsrisiken. Aber diese Narrative sind nicht sehr überzeugend, da die meisten Takuba-Teilnehmer sich kaum über militärische Maßnahmen hinaus – mitunter nicht einmal über Takuba hinaus – an der Stabilisierung des Sahel beteiligen. Aus den Fallstudien lassen sich zwei wesentlich wichtigere Motive ableiten, die die regionalpolitische Argumentation an Bedeutung überlagern.

Entscheidend für das Engagement bei Takuba sind die Umbrüche im internationalen strategischen Umfeld Europas.

Entscheidend für das Engagement bei Takuba sind die Umbrüche im internationalen strategischen Umfeld Europas. An erster Stelle steht dabei die zunehmend aggressive, revisionistische Außenpolitik Russlands, die sich 2008 mit dem Krieg in Georgien ein erstes Mal offen zu erkennen gab.⁹⁶ Sie hat bei den Nachbarn in Nord-, Zentral- und Osteuropa die Furcht vor territorialen Übergriffen ebenso wie vor nicht-konventionellen Bedrohungen massiv gesteigert, eine Furcht, deren Angemessenheit der Überfall auf die Ukraine deutlich bestätigt hat. Parallel dazu haben die USA ihre strategische Hinwendung nach Asien angekündigt, was erste Zweifel an der künftigen Verlässlichkeit der transatlantischen Sicherheitspartner-

⁹⁶ Hugo Meijer/Marco Wyss, »Upside Down: Reframing European Defence Studies«, in: *Cooperation and Conflict*, 54 (2019) 3, S. 378 – 406.

schaft aufkommen ließ. Diese Unsicherheit hat sich durch Trumps Infragestellung der Nato und den britischen Austritt aus der EU noch deutlich vergrößert.

Diese Entwicklungen haben aus Sicht der zentral-, ost- und nordeuropäischen Staaten die Berechenbarkeit ihres strategischen Umfelds drastisch verringert.⁹⁷ Zwar bleiben die USA und die Nato für diese Länder Ankerpunkte, was ihre nationale Sicherheit betrifft, und zweifellos wird der Ukraine-Krieg die Nato revitalisieren. Allerdings haben in dem Bestreben, die Unsicherheit zu reduzieren, andere Partnerschaften an Bedeutung gewonnen, vor allem die mit Frankreich. Anders als die USA ist Frankreich nicht dazu in der Lage, belastbare Schutzgarantien auszusprechen, aber seine sicherheits- und verteidigungspolitischen Mittel und seine Gestaltungsansprüche hinsichtlich der europäischen Sicherheitsordnung machen es zu einem Gravitationszentrum. Aber auch über Frankreich hinaus sind Varianten verteidigungspolitischer Rückversicherung wichtiger geworden, bei denen die Akteure auf bi- und minilaterale Kooperationen setzen und auf diese Weise Netzwerke bilden.

Im Gegensatz zu Beteiligungen an militärischen Operationen, die sich aus Mitgliedschaften und Verpflichtungen im Rahmen formaler Bündnisse ableiten, setzen die Takuba-Staaten darauf, dass ihre Partizipation im Gegenzug informelle Sicherheitszusagen von Seiten Frankreichs, aber auch eine Verbundenheit mit weiteren regionalen Partnern generiert und vertieft bzw. als reziproke Geste für empfangene Unterstützung anerkannt wird. Estland und Litauen sind markante Beispiele für die zweite Variante dieser Handlungslogik.⁹⁸ Ein Beispiel für die erste Variante

⁹⁷ Wivel/Crandall, »Punching above Their Weight« [wie Fn. 61], S. 415.

⁹⁸ Vgl. Monika Bičkauskaitė, *Lithuania in the Sahel: Implications for European Security*, London: Royal United Services Institute for Defence and Security Studies (RUSI), 20.1.2022 (RUSI Commentary), <<https://rusi.org/explore-our-research/>

dürfte Rumänien sein. Wenige Monate, nachdem das Land seine Teilnahme an Takuba bekannt gab, verkündete Frankreich seine Bereitschaft, Truppen für eine Verstärkung der Nato-Präsenz in Rumänien bereitzustellen.⁹⁹ Es ist nicht zwingend ein direkter Zusammenhang zu unterstellen, das Geschehen illustriert aber, wie verteidigungspolitische Kooperation entlang konkreter Projekte schrittweise konstruiert und intensiviert wird.

Die Ziele der meisten Takuba-Koalitionspartner ergeben sich aus einer Mischung aus instrumentellen Erwägungen sowie Status- und Reputationsbestrebungen. Die instrumentelle Dimension liegt in der Erwartung an wechselseitigen Beistand, die mit größter Klarheit ausgerechnet das neutrale Schweden formuliert hat und seit Jahren in identischem Wortlaut wiederholt: »Schweden wird nicht untätig bleiben, wenn ein anderer EU-Mitgliedstaat oder ein nordisches Land eine Katastrophe oder einen Angriff erleidet. Wir erwarten von diesen Ländern, dass sie in gleicher Weise handeln, wenn Schweden betroffen ist. Wir müssen daher in der Lage sein, sowohl zivile als auch militärische Unterstützung zu leisten und zu empfangen.«¹⁰⁰ Die Beteiligung an Takuba ist also eine Investition in die nationale Sicherheit.

Beiträge zu Missionen, die im elementaren Interesse des Koalitionführers sind, mehren aber auch das Prestige und die Reputation des Juniorpartners als aktiver, loyaler Verbündeter, der »verteidigungswürdig« ist.¹⁰¹ Prestige und Reputation sind weder Selbstzweck noch abstraktes Ziel, sondern Teil einer Mechanik des Gebens und Nehmens. Sind sie erworben, so können sie als ein Hebel zur Verteidigung

nationaler Interessen eingesetzt werden, und zwar auch in Handlungsfeldern, die zu dem konkreten Einsatz (Sahel) in keinem direkten Bezug stehen.¹⁰² In der Logik der »Beitrags-Kriegsführung« (»contribution warfare«) dient ein Militäreinsatz dem Zweck, die Anerkennung, Solidarität und potentielle Gegenleistung seitens des Koalitionführers zu erwirken, aber auch Brücken zu den übrigen Koalitionspartnern zu schlagen.¹⁰³ In Anlehnung an Clausewitz sind Beiträge zu militärischen Allianzen »die Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln«.¹⁰⁴ Die Angemessenheit und Legitimität dieser Allianzpolitik ist auf innenpolitischer Ebene in den jeweiligen Staaten relativ unumstritten. In keinem der Takuba-Staaten hat die Entscheidung zur Teilnahme an der riskanten militärischen Operation zu einer innenpolitischen Kontroverse geführt. Die meisten Parlamentsbeschlüsse fanden überwältigende Mehrheiten. Auch Großbritannien ist ein Beispiel dafür, die Beteiligung an militärischen Allianzen als ein Instrument anzusehen, mit dem sich außen- und verteidigungspolitische Status- und Reputationsgewinne generieren lassen, in diesem Fall im Rahmen von Barkhane und MINUSMA.

Ein Ziel, das alle Takuba-Partner mit ihrer Teilnahme verbinden, sind operationelle Fortschritte auf militärischer Ebene.

Ein drittes Ziel sind operationelle Fortschritte auf militärischer Ebene. Die Teilnahme an Takuba ermöglicht praktische Einsatzerfahrungen, die dazu geeignet sind, militärische Kapazitäten zu erhalten bzw. auszubauen.¹⁰⁵ Dies gilt selbstredend zunächst für die entsandten nationalen Verbände und deren Mitglieder. Darüber hinaus aber erhöht die Kooperation im Rahmen einer multinationalen Operation auch die Interoperabilität mit militärischen Partnern in der

publications/commentary/lithuania-sahel-implications-european-security>.

99 Nicolas Barotte, »Emmanuel Macron prêt à envoyer des forces armées en Roumanie«, in: *Le Figaro*, 20.1.2022, <<https://www.lefigaro.fr/international/emmanuel-macron-pret-a-envoyer-des-forces-armees-en-roumanie-20220120>>.

100 Government of Sweden, *Minister for Foreign Affairs Margot Wallström, Statement of Government Policy in the Parliamentary Debate on Foreign Affairs*, 14.2.2018, <www.regeringen.se/49170e/contentassets/bf6301faf78d475ca01a8f432e0bfb15/utrikesdeklarationen-2018-engelska>.

101 Rasmus B. Pedersen / Yf Reykers, »Show Them the Flag: Status Ambitions and Recognition in Small State Coalition Warfare«, in: *European Security*, 29 (2020) 1, S. 16–32 (19); Peter Viggo Jakobsen / Jens Ringsmose / Håkon Lunde Saxi, »Prestige-seeking Small States: Danish and Norwegian Military Contributions to US-led Operations«, in: *European Journal of International Security*, 3 (2018) 2, S. 256–277 (260).

102 Ebd., S.257.

103 Jan Ångström, »Contribution Warfare: Sweden's Lessons from the War in Afghanistan«, in: *Parameters*, 50 (2020) 4, S. 61–72, <<https://press.armywarcollege.edu/parameters/vol50/iss4/7/>>.

104 Patrick A. Mello / Stephen M. Saideman, »The Politics of Multinational Military Operations«, in: *Contemporary Security Policy*, 40 (2019) 1, S. 30–37 (30).

105 Vgl. Nina Wilén, *Belgian Troops for Takuba: What's at Stake?*, Brüssel: Egmont Institute, Dezember 2021 (Africa Policy Brief Nr. 38), S. 3, <www.egmontinstitute.be/belgian-troops-for-takuba-whats-at-stake/>.

EU, der Nato und der eigenen regionalen Nachbarschaft. In der Beschlussvorlage der schwedischen Regierung etwa heißt es: »Schweden baut Sicherheit gemeinsam mit anderen auf. Ein Ziel ist daher, dass der schwedische Truppenbeitrag zur Task Force Takuba die Einsatzfähigkeit der Streitkräfte verbessert und zu einer verstärkten verteidigungs- und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit mit Frankreich und anderen an der Operation beteiligten Ländern, nicht zuletzt den teilnehmenden nordischen und baltischen Nachbarländern, beiträgt.«¹⁰⁶ Dies ist mehr als nur ein erwünschter Nebeneffekt von Takuba. Interoperabilität ist die operative Dimension des strategischen Ziels, verteidigungspolitische Kooperation mit Partnern zu vertiefen und zu intensivieren.

Damit stellt sich die Frage, ob die Takuba-Juniorpartner abseits ihrer nationalen sicherheitspolitischen Interessen die europapolitischen Prämissen teilen, die Frankreich explizit mit der Operation verbindet. Wird Takuba als Katalysator europäischer militärischer Handlungsfähigkeit oder gar Autonomie begriffen oder gelten Ad-hoc-Koalitionen zumindest als ein nützliches Format europäischer Kooperation?

Der »institutionelle Agnostizismus« der Takuba-Mitglieder beruht auf ihrer einhelligen Auffassung, dass die EU keine realistische Option für exekutive Missionen ist.

Für die strategische Konvergenz spricht zunächst, dass bis auf Litauen, Rumänien, Tschechien und Ungarn alle Takuba-Staaten auch Mitglieder der Europäischen Interventionsinitiative (EI2) sind. Die Task Force atmet unzweifelhaft den Geist der Initiative und reflektiert damit gemeinsame sicherheitspolitische Annahmen und Überzeugungen politisch williger und militärisch fähiger Staaten. Dies wird auch in dem Narrativ deutlich, das Entscheidungsträger und Beobachter aus den teilnehmenden Ländern verbreiten. Sie beschreiben Takuba häufig als pragmatische und notwendige Form der Zusammenarbeit: *notwendig* mit Blick auf die zunehmend komplexen sicherheitspolitischen Herausforderungen Europas; *pragmatisch*, weil es sich um eine ergebnisorientierte, auf militärische Effektivität ausgerichtete Kooperation handele, bei der die Frage des politisch-institutionellen Rahmens nachrangig sei. Dieser

»institutionelle Agnostizismus« kann umso mehr als pragmatisch gelten, als das theoretisch naheliegende institutionelle Format – die EU – nach einhelliger Auffassung keine realistische Option für exekutive Missionen ist. Die Befürchtung von EU-Befürwortern, Takuba könnte die GSVP unterminieren, wird in Brüssel kaum laut: Wo keine überzeugende EU-Alternative vorhanden ist, kann die Gefahr einer Konkurrenz schwerlich geltend gemacht werden.¹⁰⁷

Indes führt der proklamierte Pragmatismus bilateraler und minilateraler Zusammenarbeit die Takuba-Juniorpartner nicht so weit, die französische Vision europäischer Sicherheitspolitik im Sinne einer »strategischen Autonomie« zu übernehmen. Bei manchen besteht die Sorge, die Verwendung dieses Begriffs könne das transatlantische Verhältnis belasten und damit das Bekenntnis der USA zur Nato schwächen. Europäische Staaten, so die Prämisse der meisten Koalitionäre, seien absehbar nicht dazu in der Lage, Sicherheit auf dem Kontinent selbständig zu gewährleisten. Nach Auffassung mancher Gesprächspartner sollte Takuba daher ausdrücklich *nicht* als Pilotprojekt strategischer Autonomie aufgefasst werden. Aus ihrer Sicht ist sowohl die französische Ambition (»strategische Autonomie«) als auch die EU-zentrierte Sicht auf europäische Verteidigungs- und Sicherheitspolitik realitätsfern. Sicherheitspolitische Zusammenarbeit sei kein Nullsummenspiel. Europäischer Adhocismus im Gewand minilateraler Formate schaffe »Synergien« und »Komplementarität« sowohl mit der EU als auch der Nato. Die Überlappungen der Mitgliedschaften in den genannten Organisationen und in minilateralen Ad-hoc-Formaten stützen dieses Argument: Immerhin sind 21 der 27 Mitgliedstaaten der EU auch Nato-Mitglieder. Bis auf Schweden sind zudem alle Takuba-Staaten sowohl Mitglied der EU als auch der Nato.

¹⁰⁶ Sveriges Riksdag, *Svenskt deltagande i militär insats* [wie Fn. 86].

¹⁰⁷ Interviews des Autors mit zwei Vertretern im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) der EU.

Ergebnisse und Empfehlungen

Ungeachtet des abrupten, unvorhergesehenen Endes der Task Force Takuba – zumindest in Mali – ist Frankreich mit der Operation ein politischer und sicherheitspolitischer Erfolg gelungen.¹⁰⁸ Es hat außerhalb bestehender Institutionen eine Ad-hoc-Koalition für einen riskanten Militäreinsatz an der Peripherie Europas aufgebaut. Wichtiger als die Spekulation darüber, ob Takuba ein Modell für die Zukunft sein könnte, ist zunächst der Befund, dass die Task Force eine bahnbrechende interregionale Form der europäischen Zusammenarbeit bedeutet. Mit Takuba wurden althergebrachte Glaubenssätze über die unterschiedlichen Prioritäten zwischen nord- bzw. osteuropäischen und südeuropäischen Staaten überwunden, die lange als strukturelles Hemmnis sicherheitspolitischer Handlungsfähigkeit im EU-Rahmen galten. Die starke Repräsentation nord-, zentral- und osteuropäischer Länder bei Takuba ist daher ein starkes Signal der Konvergenz. Das Engagement der Task-Force-Partner hilft Frankreich politisch wie militärisch. Gleichzeitig ist die Solidarität, die die Koalitionäre erweisen, für diese eine Investition in ihre Beziehungen zu einem sicherheitspolitischen Schwergewicht, das in der Post-Trump- und Post-Brexit-Ära aufgrund seiner Alleinstellungsmerkmale eine herausgehobene Bedeutung in Europa und der EU erlangt hat. Als solches übt es enorme Anziehungskraft auf kleinere Staaten aus. Aber die Bereitschaft, sich an multinationalen Koalitionen zu beteiligen, reduziert sich nicht auf die Führungsrolle Frankreichs. Je mehr Partner an einer Koalition teilnehmen, umso attraktiver wird die eigene Mitwirkung, insbesondere dann, wenn es sich um Staaten aus der eigenen regionalen Nachbarschaft handelt. Genau dies ist in Nordeuropa ein gewichtiges Argument bei der Diskussion über die Beteiligung an Militäroperationen. Aber auch die Tatsache, dass Deutschland im Sahel militärisch so stark engagiert ist, mobilisiert indirekt andere europäische Partner. Kleinere Staaten

108 Möglicherweise wird die Task Force in einer angepassten Form in Nachbarländern Malis, insbesondere in Niger, wieder eingesetzt werden.

machen sich so die Prioritäten größerer Staaten zu eigen.

Für Staaten, die keine vollwertigen Mitglieder dieser Organisationen sind (u.a. Schweden, Dänemark), ist verteidigungspolitische Netzwerk- und Allianzpolitik umso bedeutsamer.¹⁰⁹

Neben den Friktionen in den transatlantischen Beziehungen (Trump, Brexit) sind die von Russland ausgehenden hybriden und territorialen Bedrohungen unzweifelhaft der wesentliche Treiber dieser neuen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Schon vor dem Angriff auf die Ukraine sah die Mehrheit der Takuba-Staaten in Russland die bedeutendste Gefahr für ihre nationale Sicherheit. Insofern befördert Russland die Konvergenz zwischen Süd- und Osteuropa. Denn Moskau tritt längst nicht mehr nur an der Ostflanke Europas als bedrohlicher Akteur auf, sondern zunehmend auch in der südlichen Nachbarschaft (Mali, Zentralafrikanische Republik, Libyen, Syrien) und trägt damit zur Herausbildung gemeinsamer Bedrohungsperzeptionen bei.

Der Trend hin zu Ad-hoc-Koalitionen mag mit deren komparativen Vorteilen zu erklären sein. Das höhere Maß an Flexibilität und an Effizienz, das ihnen eigen ist, hilft dabei, die institutionellen Schwerfälligkeiten etwa der EU zu umgehen.¹¹⁰ Aber auch Missionen oder Operationen, die unter dem Dach formaler Bündnisse stattfinden, sind faktisch häufig Koalitionen der Willigen. Beispielsweise begann die Intervention in Libyen als Ad-hoc-Koalition von Nato-Mitgliedstaaten, die nach weniger als zwei Wochen unter Nato-Kommando gestellt wurde. Danach nahmen bekanntlich längst nicht alle Mitglieder der Allianz

109 Björn Fägersten (Hg.), *The Nordics and the New European Security Architecture*, Stockholm: Utrikespolitiska Institutet (UI)/The Swedish Institute of International Affairs, 2020 (UI Report 3/2020), S. 12, <<https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/ui-publications/2020/ui-report-no.-3-2020.pdf>>.

110 Jana Puglierin, »Deutschland, der unwillige Koalitionär«, in: *Internationale Politik*, 76 (Mai – Juni 2021) 3, S. 37 – 42; Ed Arnold (Hg.), *Ad-Hoc European Military Cooperation outside Europe*, London: RUSI, Dezember 2021 (RUSI Occasional Paper), <<https://static.rusi.org/311-EuropeSecurity.pdf>>.

an dem Einsatz teil. Ähnlich verhält es sich bei EU-Missionen und Operationen, zu denen in der Regel kaum mehr als ein Dutzend Staaten beitragen.

Dass Koalitionen der Willigen zu einem solch unübersehbaren Teil der politischen Realität geworden sind, liegt auch an der mangelnden und möglicherweise abnehmenden Handlungsfähigkeit multilateraler Organisationen. Flexible, situationsgebundene Kooperationen bieten die Gelegenheit, eine europäische Antwort auf sicherheitspolitische Herausforderungen zu geben, die im Rahmen existierender Bündnisse nicht oder nicht ausreichend wirksam gegeben werden kann. Die Sorge um eine Schwächung des Multilateralismus wird im politischen Diskurs immer seltener als Argument gegen flexiblere Formate in der Außen- und Sicherheitspolitik artikuliert. Dies hängt damit zusammen, dass die auf Einstimmigkeit ausgerichteten EU-Entscheidungsprozesse dem kontinuierlichen Stresstest veränderter realpolitischer Bedingungen ausgesetzt sind. Die in den letzten Jahren gestarteten EU-Initiativen wie die Koordinierte Verteidigungsplanung für Europa (Coordinated Annual Review on Defence, CARD), die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (Permanent Structured Cooperation, PESCO), der Europäische Verteidigungsfonds (European Defence Fund, EDF) zeugen, wie zuletzt auch der im März 2022 veröffentlichte *Strategische Kompass*, von dem grundsätzlichen Einvernehmen über die Notwendigkeit, dass die europäische Handlungsfähigkeit verbessert werden muss.

Ebenso mehren sich die Stimmen, die das Einstimmigkeitsprinzip zugunsten qualifizierter Mehrheitsentscheidungen aufgeben, zumindest aber eine noch größere Flexibilität zulassen wollen.¹¹¹ Die Häufung neuer minilateraler Formate deutet ebenfalls darauf hin, dass der Imperativ der Handlungsfähigkeit gegenüber der Frage des institutionellen Handlungsformats an Gewicht gewonnen hat. Das zeigen nicht zuletzt EU-interne Diskussionen über eine mögliche Erweiterung und Flexibilisierung des sicherheits- und verteidigungspolitischen Aktionsrahmens. Immer öfter ist auch das Bemühen erkennbar, Komplementaritäten zwischen minilateralen bzw. Ad-hoc-Formaten und der GSVP zu identifizieren. In diese Richtung argumentiert zum Beispiel der EU-Außenbeauftragte Josep Borrell, der »mehr Flexibilität« und eine engere

Koordination und Kooperation zwischen GSVP-Missionen bzw. -Operationen und europäischen Ad-hoc-Koalitionen fordert.¹¹² Im *Strategischen Kompass* wird der Aufbau einer EU-Schnelleingreifkapazität von bis zu 5.000 Streitkräften angekündigt, aber eben auch der Rückhalt der EU für europäische Ad-hoc-Koalitionen versichert, für die sogar finanzielle Unterstützung durch das Instrument der EU-Friedensfazilität in Aussicht gestellt wird.¹¹³ In dem Dokument ist zudem das Ziel niedergelegt, dass sich EU-Missionen und Ad-hoc-Operationen wechselseitig operativ unterstützen, namentlich die maritimen Missionen EUNAVFOR Atalanta und die Agénor-Mission in der Straße von Hormus sowie EUTM Mali und Takuba.¹¹⁴ In Mali wurde punktuell bereits Komplementarität hergestellt. EUTM hat Trainingsmaßnahmen für malische Armeeeinheiten durchgeführt, die anschließend von der Task Force übernommen wurden und im Rahmen von Takuba zum Einsatz kamen.

Sollte sich der Trend hin zu Ad-hoc-Koalitionen verfestigen, wird sich die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik mit unbequemen Fragen auseinandersetzen müssen. Als Bündnisse, die konkrete militärische Ziele durch operatives, teils riskantes Handeln verfolgen, sind sie mit der strategischen Kultur Deutschlands nur schwer vereinbar. Als Formate, die außerhalb von Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit konstituiert sind, ist ihre Vereinbarkeit mit deutschem Verfassungsrecht umstritten. Als Kooperationsprojekte parallel zur GSVP stehen sie im Widerspruch zum europapolitischen Credo der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, die schon aus innenpolitischen Gründen auf die Inklusion und Legitimität setzt, die die EU als Handlungsrahmen bietet. Wenn mit Ad-hoc-Koalitionen dezidiert die Stärkung der militärischen Handlungsfähigkeit Europas verbunden wird, stellt sich die Frage nach der Bestimmung europäischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik in ihrem Verhältnis zur Nato. Der Umstand, dass Frankreich als Deutschlands wichtigster Partner und als Schwergewicht in Europa diese Formate vorantreibt – unterstützt von einer wachsenden Zahl von europäischen Staaten – vergrößert das Problem. Im Koalitionsvertrag von 2022 ist festgehalten, dass

¹¹¹ Rat der Europäischen Union, *Ein Strategischer Kompass für Sicherheit und Verteidigung*, Brüssel, 21.3.2022 (7371/2022), S. 14, <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/de/pdf>>.

¹¹² Borrell, »What's Next for European Defence?« [wie Fn. 38].

¹¹³ Rat der Europäischen Union, *Ein Strategischer Kompass* [wie Fn. 111], S. 15.

¹¹⁴ Ebd.

Auslandseinsätze in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einzubetten seien.¹¹⁵

Vorgeblich unterstützt Berlin Ad-hoc-Missionen wie Takuba oder Agénor »politisch«, lehnt aber eine Teilnahme mit eigenen Streitkräften häufig ab. An erster Stelle wird dabei auf das Grundgesetz verwiesen. Allerdings liegen durchaus unterschiedliche Rechtsauffassungen darüber vor, ob und wann Koalitionen der Willigen verfassungskonform sein können.¹¹⁶ Nicht zuletzt wurde die Elastizität des Grundgesetzes bereits bei der Entscheidung zur Teilnahme an der Anti-IS-Koalition extrem ausgereizt, bei der es sich ebenfalls um eine Koalition der Willigen handelt.¹¹⁷

Die Argumentation mit dem engen verfassungsrechtlichen Spielraum ist innenpolitisch opportun, denn sie hilft, die dahinterliegenden politischen Entscheidungen gar nicht erst treffen zu müssen. Dazu zählt die Frage, wie es Berlin mit riskanten militärischen Operationen hält. Auch diejenigen politischen Einlassungen gegen Koalitionen der Willigen, die etwa auf die Bevorzugung multilateraler Formate bzw. europapolitische Präferenzen abheben, können nicht den Widerspruch verdecken, dass Berlin in der Regel nicht dazu bereit ist, sich an robusten und riskanten militärischen Operationen zu beteiligen.

Gleichgültig, welche Begründungen Berlin auch ins Feld führen mag: Es erwächst daraus das fundamentale außenpolitische Problem, dass europäische Partner zunehmend militärische Einsätze durchführen, an denen Deutschland nicht teilnimmt. Es steht dann als Beobachter am Rande des Geschehens und ist nicht dazu in der Lage, europäische Sicherheitspolitik mitzugestalten.

Ein möglicher »Rettungsanker« könnte Artikel 44 der EU-Verträge sein, um den seit etwa 2021 eine Diskussion aufgekommen ist.¹¹⁸ Der bislang nicht angewandte Artikel gibt dem Rat mittels eines einstimmigen Beschlusses die Möglichkeit, einer Gruppe von Mitgliedstaaten die Durchführung einer militärischen Operation oder Mission zu übertragen. Der im März

2022 verabschiedete *Strategische Kompass* der EU enthält die Ankündigung, dass der Rat über »praktische Modalitäten für die Umsetzung von Artikel 44« entscheiden wird. Damit erscheint – unter der politischen Aufsicht des Rates – die Delegation von Operationen an politisch willige und militärisch fähige Mitgliedstaaten nicht länger illusorisch.¹¹⁹ Im Gegenteil dürfte eine konkrete Umsetzung nur eine Frage der Zeit sein, denn EU-intern wird schon über eine Takuba-ähnliche Operation nachgedacht, die auf Grundlage von Artikel 44 nach Niger entsandt werden könnte.¹²⁰

Befürworter eines häufigeren Rückgriffs auf Artikel 44 erhoffen sich schnellere Entscheidungsprozesse und eine zügigere Truppengenerierung als bei normalen GSVP-Missionen und damit eine insgesamt größere Handlungsfähigkeit der EU.¹²¹ Auch böten Artikel-44-Koalitionen den teilnehmenden Ländern ein höheres Maß an Flexibilität, als dies bei der GSVP der Fall sei. Und schließlich wird argumentiert, dass im Ringen um Handlungsfähigkeit Artikel-44-Einsätze immer noch besser seien als die Alternative reiner Ad-hoc-Koalitionen. Sie würden unter EU-Flagge laufen, hätten mehr politische Legitimität und würden der Europäischen Union Sichtbarkeit verleihen.

Für Deutschland und weitere Länder (u. a. Österreich) ist die Diskussion schon deshalb bedeutsam, weil mit Artikel 44 die nationalen verfassungsrechtlichen Hindernisse zur Teilnahme an Ad-hoc-Koalitionen überwunden würden, das heißt, die Beteiligung an einer EU-mandatierten Koalition der Willigen wäre dann vermutlich unproblematisch. Aber für Deutschland ist eine vermehrte Beanspruchung von Artikel 44 genau aus diesem Grund ein zweischneidiges Schwert, denn die Bundesregierung wird dann logischerweise keine verfassungsrechtlich relevanten Vorwände mehr geltend machen können, um die Teilnahme an einer Operation wie Takuba abzulehnen. Auch das Argument, die GSVP nicht schwächen zu wollen, wird an Kraft einbüßen, denn die bloße Aktivierung des Artikels, die der *Strategische Kompass* ankündigt, bedeutet schon eine politische Weichenstellung.

115 Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, S. 119, <<https://cms.gruene.de/uploads/documents/Koalitionsvertrag-SPD-GRUENE-FDP-2021-2025.pdf>>.

116 Puglierin, »Deutschland, der unwillige Koalitionär« [wie Fn. 110].

117 Ebd.

118 Vgl. auch Ronja Kempin/Ronja Scheler, »L'intégration différenciée peut-elle débloquer la PSDC?«, in: *Politique étrangère*, (2015) 1, S. 25–35.

119 Rat der Europäischen Union, *Ein Strategischer Kompass* [wie Fn. 111], S. 14.

120 European External Action Service, *Holistic Strategic Review of EUTM Mali and EUCAP Sahel Mali 2022*, EEAS (2022) 670, Brüssel, 20.5.2022, S. 5.

121 Luigi Scazzieri, *Could EU-Endorsed Coalitions of the Willing Strengthen EU Security Policy?*, London: Centre for European Reform, 9.2.2022, <<https://www.cer.eu/insights/could-eu-endorsed-coalitions-willing>>.

Ungeachtet nationaler verfassungsrechtlicher Schwierigkeiten stellt sich die Frage, inwieweit Artikel 44 einen politischen und sicherheitspolitischen Ausweg aus dem Problem europäischer Ad-hoc-Koalitionen darstellt und er dazu geeignet ist, die umständlichen und langwierigen Entscheidungsprozesse der EU zu überwinden. Ob seine Anwendung dazu beitragen kann, die Handlungsfähigkeit der EU zu verbessern, ist umstritten. Kontrovers diskutiert wird auch über die potentiellen politischen, auch nicht-intendierten Folgen einer Delegation an Koalitionen von willigen Mitgliedstaaten. So wird zum Beispiel befürchtet, dass Artikel 44 einzelnen Mitgliedstaaten erlauben könnte, die EU bzw. EU-mandatierte Einsätze für nationale Interessen zu instrumentalisieren, die politischen Schaden für die Union verursachen könnten. Das verfrühte Ende der Task Force Takuba könnte ein Hinweis darauf sein, dass diese Bedenken berechtigt sind. Sicherlich kann man nicht so weit gehen zu behaupten, Paris habe seine Alliierten in Mali instrumentalisiert. Aber das Zerwürfnis zwischen Paris und Bamako, das letztlich zum Abbruch von Takuba führte, hat gezeigt, dass die politische Dominanz der Rahmennation in einer Ad-hoc-Konstellation noch schneller zu einem Problem für ihre Juniorpartner werden kann, als dies mutmaßlich in einer gewöhnlichen GSVP-Mission der Fall wäre. Andere sehen in der Diskussion über Artikel 44 eine »Phantomdiskussion«, denn die Hoffnung auf schnellere Prozesse und damit mehr Handlungsfähigkeit lasse außer Acht, dass Einsätze nach Artikel 44 genau wie konventionelle GSVP-Einsätze der Einstimmigkeit bedürfen.

Unterm Strich scheinen die Vorteile einer Inanspruchnahme von Artikel 44 überschaubar zu sein. Die Diskussion per se ist aber politisch signifikant, denn sie ist ein Hinweis auf veränderte Denkweisen in Anbetracht des gewachsenen Handlungsdrucks, der auf der EU lastet. In diesem Sinne ist sie wahrscheinlich ein weiteres Indiz für die inkrementelle strategische Konvergenz, die seit 2016 zu beobachten ist, und die nicht nur in Ad-hoc-Koalitionen wie Takuba zum Ausdruck kommt, sondern auch in der Vielzahl sicherheitspolitischer Initiativen innerhalb der EU. Der Ukraine-Krieg wird diese Entwicklung weiter forcieren. Artikel-44-Operationen werden auch künftig nur zweitbeste Lösungen sein, sowohl operativ als auch politisch: operativ, weil Takuba gezeigt hat, dass auch Ad-hoc-Missionen langwierige Vorläufe und Aushandlungsprozesse erfordern können; politisch, weil sie in der externen Wahrnehmung mög-

licherweise mit weniger Legitimität ausgestattet sind als normale GSVP-Missionen.

Gleichzeitig sollte die politische Konkurrenz, die von Ad-hoc-Koalitionen für europäische und transatlantische Institutionen ausgeht, nicht überbewertet werden. Blickt man auf die Mitgliedschaften der Teilnehmer, wird sichtbar, dass zwischen der Nato, der EU und Ad-hoc-Koalitionen enorme Überlappungen bestehen, die außen- und sicherheitspolitische Gemeinsamkeiten und Übereinstimmungen abbilden. Koalitionen wie Takuba kommen letztlich der gemeinsamen Verteidigungspolitik und Handlungsfähigkeit Europas zugute.¹²² Dies gilt sowohl für die operative Ebene als auch politisch-strategisch für die interregionale Konvergenz zwischen Nord- und Südeuropa. Die Tatsache, dass sich viele EU-Staaten an Takuba beteiligen wollten – darunter selbst GSVP-Verfechter wie Schweden – verdeutlicht den Handlungsdruck, aber auch die wachsende Ungeduld mancher Mitgliedsländer angesichts der Diskrepanz zwischen politisch-institutionellen Fortschritten in der EU einerseits und der operativen Handlungsfähigkeit der Union andererseits.

Das französische Narrativ der strategischen Autonomie hat dabei nicht nur in Deutschland Irritationen hervorgerufen. Bei der Diskussion darüber geht es um die umstrittene Finalität der EU und ihrer Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Verhältnis zur Nato. Ebenso schwer wiegt aber das Misstrauen mancher deutscher Entscheidungsträgerinnen und -träger gegenüber einer französischen Außen- und Sicherheitspolitik, die im Ruf steht, Alleingänge nicht zu scheuen und für kollektives europäisches Handeln immer dann einzutreten, wenn dies französischen Interessen hilft, insbesondere in Afrika.

Diese Kritik ist häufig berechtigt. Sie spiegelt aber auch »liebgewonnene Vorannahmen« wider,¹²³ die übersehen, dass Frankreich mit der E12 und Takuba ein strategisches Narrativ bedient, dessen Glaubwürdigkeit und Anziehungskraft es durch Vorleistungen und die Übernahme von Kosten konsolidiert, nicht zuletzt als aktives Nato-Mitglied im Norden (Baltikum) und Osten Europas (u.a. Rumänien). Der Begriff der

¹²² Bence Nemeth, »Bilateralism and Minilateralism Are Europe's Secret Strengths«, *War on the Rocks*, 3.6.2022, <<https://warontherocks.com/2022/06/bilateralism-and-minilateralism-are-europes-secret-strengths>>

¹²³ Claudia Major, »Französische Sicherheits- und Verteidigungspolitik unter Präsident Macron – pragmatisch, ambitioniert, disruptiv«, in: Kempin (Hg.), *Frankreichs Außen- und Sicherheitspolitik unter Präsident Macron* [wie Fn. 31], S. 12.

Autonomie mag diskussionswürdig sein, aber in der Sache erfährt das damit verknüpfte Narrativ zunehmend Rückhalt unter Partnern, für die politisch-institutionelle Fortschritte in der EU kein Selbstzweck sein dürfen. Auch die Auffassung, dass ein handlungsfähigeres Europa aus Sicht der USA ein Problem für die Nato sein könnte, findet immer weniger Vertreter. Im besten Fall erkennt Washington wie zuletzt Präsident Joe Biden an, dass eine größere europäische Handlungsfähigkeit der Nato zugutekommt.¹²⁴ Im schlimmsten Fall wird sich Europa bei einer möglichen Trump-Rückkehr 2024 neuen Ungewissheiten stellen müssen.

Abkürzungen

3A	Advise, Assist, Accompany
CARD	Coordinated Annual Review on Defence
E3/+3	Deutschland, Frankreich, Großbritannien + China, Russland, USA
EDF	European Defence Fund
eFP	enhanced Forward Presence
EI2	Europäische Interventionsinitiative
EMASoH	European Maritime Awareness in the Strait of Hormuz
EUCAP	EU Capacity Building Mission
EUFOR	European Union Force
EUTM	European Union Training Mission
FAMa	Forces Armées Maliennes
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut/ Swedish Defence Research Agency (Stockholm)
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
IRSEM	Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire (Paris)
JEF	Joint Expeditionary Force
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali
Nato	North Atlantic Treaty Organization
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Paris)
PESCO	Permanent Structured Cooperation
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
RUSI	Royal United Services Institute for Defence and Security Studies (London)
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
ULRI	Unité légère de reconnaissance et d'intervention
VN	Vereinte Nationen

¹²⁴ The White House, *Joint Statement on the Phone Call between President Biden and President Macron*, 22.9.2021 <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/22/joint-statement-on-the-phone-call-between-president-biden-and-president-macron>>.

Weitere Literatur

Denis M. Tull

Mali: Gibt es (noch) Zukunftsperspektiven für die Intervention?

Megatrends Afrika, Kurzanalyse 1, Februar 2022

Denis M. Tull

Operation Barkhane im Sahel. Umriss einer veränderten französischen Interventionspolitik

SWP-Aktuell 6/2021, 20.1.2021

Ronja Kempin (Hg.)

Frankreichs Außen- und Sicherheitspolitik unter Präsident Macron. Konsequenzen für die deutsch-französische Zusammenarbeit

SWP-Studie 4/2021, 31.3.2021

Maike Kahlert / Claudia Major

Frankreichs Europäische Interventionsinitiative (EI2): Fakten, Kritik und Perspektiven

SWP-Arbeitspapier, FG 03-AP Nr. 1, Juli 2019

Kai-Olaf Lang

Regionale Kooperationsinitiativen im östlichen Teil von EU und Nato. Verbindungen schaffen, Einfluss gewinnen, Sicherheit verbessern

SWP-Aktuell 32/2022, 20.4.2022

Barbara Lippert/Nicolai von Ondarza/Volker Perthes (Hg.)

Strategische Autonomie Europas.

Akteure, Handlungsfelder, Zielkonflikte

SWP-Studie 2/2019, 1.2.2019

