

## Brexit und europäische Verteidigung

Nicht die militärischen Fähigkeiten leiden, sondern die politische Gestaltungskraft

*Claudia Major/Alicia von Voß*

Großbritanniens Austritt aus der EU, den London im März 2017 beantragt hat, wird auch die Verteidigungspolitik in Europa betreffen. Traditionell organisieren die europäischen Staaten ihre Verteidigung national und in verschiedenen Foren: in der EU, der Nato und in kleineren Formaten. Der Brexit wird die Funktionsweise dieser Formate und ihr Zusammenwirken verändern. Die Folgen für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU (GSVP) werden sich jedoch in Grenzen halten. Die Nato könnte von einem stärkeren Engagement der Briten profitieren, ebenso die kleineren Formate. Gleichzeitig besteht die Gefahr einer politischen Fragmentierung, die wiederum die politische und militärische Handlungsfähigkeit der Europäer zu schwächen droht.

Der Brexit beeinflusst sämtliche Foren, in denen die europäischen Staaten ihre Verteidigung organisieren, sei es direkt (in der EU) oder indirekt (z.B. Nato). Die militärische Handlungsfähigkeit der Europäer dürfte kaum beeinträchtigt werden. Wahrscheinlich ist aber, dass ihre politische Handlungsfähigkeit unter angespannten Brexit-Verhandlungen und Unsicherheiten über die Zukunft der EU leiden wird.

### Neue GSVP-Initiativen

Die EU-Länder organisieren ihre Verteidigung nur in sehr geringem Umfang in der GSVP, die sich auf militärisches und ziviles Krisenmanagement konzentriert. Verteidigung im engeren Sinne (der Schutz der Bevölkerung, des Territoriums und des Staates) bleibt Aufgabe der Nato. Der EU-

Beitrag beschränkt sich bislang auf das Bemühen, über die Europäische Verteidigungsagentur (EVA) militärische Fähigkeiten zu koordinieren und Europas Rüstungsindustrie zu konsolidieren.

Im Unterschied zu anderen Politikfeldern werden die Folgen des Brexits auf die GSVP begrenzt sein. Erstens weil sie intergouvernemental organisiert ist: Die Staaten haben ihre Befugnisse nicht an EU-Institutionen übertragen. Da es weniger gemeinsame Strukturen gibt, lassen sich die britischen Beiträge einfacher herauslösen.

Zweitens hat London in den letzten Jahren die GSVP eher gebremst: So blockierte es eine Erhöhung des EVA-Haushalts genauso wie die Gründung eines Hauptquartiers (HQ). Zwar stellt London Personal und Ausrüstung (z.B. das HQ Northwood für die EU-Operation Atalanta), aber dieser Beitrag ist

angesichts der britischen Fähigkeiten gering.

Insofern hegen manche die Hoffnung, dass die GSVP vom Brexit profitieren könnte, weil das britische Veto wegfällt. Tatsächlich haben die Staaten und die EU-Institutionen zahlreiche Ideen zur Weiterentwicklung der GSVP lanciert oder wieder aufgegriffen. Die von Frankreich und Deutschland eingebrachten Ideen fanden am meisten Unterstützung. Teils nehmen sie bekannte (aber nie umgesetzte) Vorschläge aus den EU-Verträgen auf (wie Ständige Strukturierte Zusammenarbeit [PESCO]), teils unterbreiten sie neue (Aufbau eines Europäischen Sanitätskommandos). Im Dezember 2016 formulierten die EU-Staaten drei Prioritäten: die Umsetzung 1) der EU-Global-Strategie im Bereich Sicherheit und Verteidigung, 2) des Europäischen Verteidigungs-Aktionsplans und 3) der beim Nato-Gipfel 2016 unterzeichneten Gemeinsamen Nato-EU-Erklärung. Seit Anfang 2017 gibt es greifbare Ergebnisse, wie die Gründung einer Militärischen Planungs- und Führungsfähigkeit (HQ), die Lancierung von PESCO, in dessen Rahmen EU-Staaten enger zusammenarbeiten können, und die Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds (EDF), mit dem die EU Investitionen in Verteidigungsforschung und Fähigkeitsentwicklung finanziell unterstützen wird.

Doch wer hofft, dass die GSVP ohne London endlich entschieden vorankommen könnte, übersieht drei Punkte: Erstens ist Großbritannien nicht das einzige GSVP-skeptische Land. Andere, wie Polen, konnten sich bislang hinter London verstecken und müssen nun Stellung beziehen. Hinzu kommt, dass die Staaten unterschiedliche Erwartungen an die GSVP haben.

Zweitens zielen die jetzigen Vorschläge hauptsächlich auf Institutionen. Diese werden zwar die praktische Arbeit verbessern, sie lösen aber nicht das politische Problem: Weil die Europäer eine bewährte Alternative für ihre Verteidigung haben – die Nato –, besteht wenig Druck, im Rahmen der EU Verteidigungsfragen zu bearbeiten. Dass der Erfolg der GSVP bislang begrenzt war,

ist nicht allein der britischen Blockade geschuldet, sondern auch dem mangelnden Vertrauen in die militärische Handlungsfähigkeit der EU.

Drittens erfordert die Verwirklichung der lancierten Ideen eine vertiefte Integration, was die Aufgabe nationaler Souveränität voraussetzt. Unterstützung dafür ist jedoch fraglich angesichts euroskeptischer Parteien, die abgetretene nationale Kompetenzen wieder zurückfordern.

### **Geringe Veränderung**

Ein grundlegender Wandel der GSVP ist also unwahrscheinlich. Zu erwarten und bereits im Gange sind schrittweise Veränderungen. Das sind erstens Verbesserungen der Governance. Dazu gehört der Aufbau des HQ, von PESCO, aber vor allem der EDF, in dem die Kommission für 2017 mit der Preparatory Action on Defence Research 25 Millionen Euro bereitstellt, um Forschung zu Verteidigungsfragen zu fördern. Das ebnet den Weg für einen Europäischen Verteidigungs-(forschungs-)Haushalt im nächsten mehrjährigen EU-Finanzrahmen.

Die zweite Veränderung betrifft Operationen und Fähigkeiten. Großbritannien ist eine Militärmacht und eine von fünf EU-Staaten, die ein HQ für EU-Operationen stellen kann. Zudem verfügt es über hochwertige Fähigkeiten, die nur wenige andere Europäer haben, etwa ISR (Nachrichtengewinnung, Überwachung, Aufklärung). Auf dem Papier verliert die EU mit dem Austritt Großbritanniens etwa 20 Prozent der gesamten europäischen Fähigkeiten. Da sich London jedoch stets zurückhaltend zeigte, der EU diese Mittel zur Verfügung zu stellen, wird der Brexit in der Praxis keinen großen Unterschied machen. Theoretisch aber sehr wohl: Die EU-Länder haben ein Ambitionsniveau vereinbart – eine Zielvorgabe, zur Durchführung welcher Operationen sie in der Lage sein wollen. Die EU müsste dieses Niveau absenken, wenn die britischen Fähigkeiten wegfallen.

Drittens wird sich die strategische Kultur der EU verändern. Eine Reduzierung der

militärischen Fähigkeiten wird den militärischen und politischen Ambitionen der EU Grenzen setzen. London brachte seine strategische Kultur in die EU ein, die sich durch eine globale Perspektive und Ambition auszeichnet. Es ist schwierig zu ermessen, wie sich der Verlust dieser Kultur auf die EU auswirken wird. Wahrscheinlich wird sich dies nicht nur auf die internen Debatten darüber auswirken, was die EU wo tun sollte und wie, sondern auch auf den Eindruck, den der Rest der Welt von der EU hat. Externe Akteure könnten die Union als einen nicht mehr so ehrgeizigen Akteur wahrnehmen, der mit inneren Angelegenheiten beschäftigt und weniger bereit und fähig ist, global zu agieren.

### **Die Nato und kleinere Formate als Nutznießer**

Großbritannien verlässt die EU, aber nicht Europa; Sicherheitsprobleme auf dem Kontinent und in seinem Umfeld werden das Land weiterhin betreffen. Doch wenn London nach dem Brexit nicht länger im EU-Rahmen kollektive Reaktionen auf diese Herausforderungen mitgestalten kann, wird es andere Formate nutzen. Davon profitieren die Nato und kleinere Kooperationsformate.

In der Nato hat Großbritannien bereits ein aktiveres Engagement angekündigt, ohne jedoch Einzelheiten zu nennen. Es stockt Personal auf und will politische Führung übernehmen. Die Briten verweisen auf ihre Beiträge zu den Abschreckungs- und Verteidigungsmaßnahmen der Nato, darunter die Führung eines »Enhanced Forward Presence«-Bataillons im Baltikum. Das wurde jedoch vor dem Brexit-Votum entschieden und kann daher nicht als Ausdruck neuen Engagements gewertet werden. Zudem ist eine größere militärische Rolle keineswegs gesichert: Sollte die britische Wirtschaft unter dem Brexit-Verfahren leiden, wird London kaum in der Lage sein, die in der Strategic Defence and Security Review von 2015 festgelegten Ziele zu erreichen. Auch wenn es weiterhin 2 Prozent des britischen Bruttoinlandsprodukts (BIP) für Verteidi-

gung ausgibt, wird das weniger Geld sein, sofern das BIP insgesamt schrumpft. Verliert das Pfund an Wert, werden Beschaffungen im Ausland teurer. Mögliche Folgen wären eine Reduzierung der Stückzahl, eine Änderung des Zeitplans oder die Annullierung von Beschaffungsvorhaben. Schließlich könnten sich die Haushaltsprioritäten ändern, falls die Einheit des Königreichs in Frage gestellt werden sollte, etwa durch ein weiteres Unabhängigkeitsreferendum in Schottland.

Ungeachtet dessen besteht die Chance, dass die Nato von einem größeren britischen Engagement profitiert. Denn sie wird das einzige Verteidigungsforum in Europa sein, in dem London noch eine Rolle spielen und seine Ambitionen auf ein »globales Großbritannien« untermauern kann. Ironischerweise könnte der Brexit auf diese Weise die europäische Säule in der Nato stärken.

Weitere Nutznießer könnten multilaterale Kooperationsformate außerhalb von EU und Nato sein. Das gilt vor allem für die französisch-britischen Lancaster House Treaties von 2010, in denen eine Zusammenarbeit in nuklearen bis hin zu industriellen Fragen vereinbart wurde. Beide Staaten betonen die Bedeutung dieser Kooperation. So haben sie kürzlich Centres of Excellence für Raketentechnologie gegründet.

Großbritannien will auch die Zusammenarbeit mit den nordeuropäischen Ländern in der Northern Group stärken, der auch Deutschland angehört. Außerdem möchte es die Joint Expeditionary Force festigen, an der sich Dänemark, die baltischen Länder, die Niederlande und Norwegen beteiligen. Zudem wollen London und Berlin enger kooperieren, etwa im Bereich Cyber. Über diese kleineren Formate kann London den Kontakt zur EU halten und eigene Interessen in EU-Debatten geltend machen.

### **Politische Zersplitterung**

Welche Wirkung diese Entwicklungen auf Europas Verteidigung langfristig haben werden, bleibt abzuwarten. Bislang deutet vieles darauf hin, dass die neuen EU-Instru-

mente die Zusammenarbeit der Europäer verbessern können, von gemeinsamer Forschung bis zum Betrieb von Fähigkeiten. Davon würde ganz Europa profitieren, denn so würde das »single set of forces« – also die Gesamtheit aller europäischen Streitkräfte – besser dastehen. Die EU würde so Europas Verteidigungsfähigkeiten stärken. Fraglich ist aber, ob die Staaten diese Mittel im Rahmen von EU-Einsätzen nutzen werden. Wahrscheinlicher ist, dass sich die Arbeitsteilung zwischen EU, Nato und kleineren Formaten verfestigt: Die EU konzentriert sich auf Krisenmanagement und wird kurzfristig kaum zur klassischen Bündnisverteidigung übergehen. Dies bleibt Nato-Aufgabe. Kleinere Formate erlauben den Staaten, flexibel außerhalb des oft schwerfälligen EU- und Nato-Rahmens zu agieren, wie die aktuelle deutsch-französische G5-Sahel-Initiative zeigt.

Es besteht jedoch die Gefahr, dass der Brexit die politische Fragmentierung innerhalb der EU verstärkt. Die Union könnte von ihren internen Problemen absorbiert und daher weniger in der Lage sein, die regionale Ordnung zu gestalten. Nicht nur der Vollzug des Brexit wird die EU und Großbritannien lange beschäftigen und das gegenseitige Vertrauen auf die Probe stellen. Beide Seiten stehen auch vor innenpolitischen Herausforderungen. London muss die Brexit-Versprechen einlösen und gleichzeitig das Vereinigte Königreich zusammenhalten (Schottland, Wales, Nordirland). Für die EU gilt es zentrifugale Tendenzen zu verhindern und ihr künftiges Integrationsmodell zu definieren. Kritik am EU-Projekt wird kaum zu weiteren Exit-Referenden führen. Viele Staaten lehnen aber ungeliebte EU-Verpflichtungen ab, etwa die Aufnahme von Flüchtlingen. Das schwächt den Zusammenhalt der EU. Politische Kohäsion ist jedoch die Voraussetzung für gemeinsames Handeln. Ein Europa, das mit sich selbst beschäftigt ist, läuft Gefahr, externen Bedrohungen nicht entgegenwirken zu können und auf der internationalen Bühne an Gewicht zu verlieren. Das ist beunruhigend angesichts der aktuellen Herausforderun-

gen und der Unsicherheit über die internationale Rolle der USA.

## Europas Verteidigung neu denken

Die größte Herausforderung besteht aktuell darin, Londons Rolle zu definieren und Europas Verteidigung neu auszurichten. Für die GSVP bietet das bestehende Abkommen mit Drittstaaten (von dem über vierzig Staaten profitieren) einen Anknüpfungspunkt zur Organisation künftiger britischer Beiträge. Es erlaubt Nicht-EU-Staaten, sich an EU-Operationen zu beteiligen, gesteht ihnen aber kaum Mitsprache bei der Ausgestaltung der Einsätze zu. Die EU könnte London einen Sonderstatus einräumen, etwa im Rahmen eines 27+1-Formats, um es früh in die Planung einzubinden und Anreize für Beiträge zu bieten. Ein regelmäßiger Dialog, der im Interesse beider Seiten ist, könnte als Basis für operative, industrielle und Fähigkeitenszusammenarbeit dienen. Auch die Nato würde davon profitieren, weil es die Umsetzung der EU-Nato-Erklärung von 2016 vereinfachen würde.

Der nächste Schritt ist eine konzeptionelle Neuausrichtung der europäischen Verteidigung. Die meisten Länder Europas verbinden die Lösung ihrer Sicherheitsprobleme reflexartig mit Institutionen, vor allem der Nato und der GSVP. Doch beide haben Grenzen. Die Nato ist eine militärische Verteidigungsgemeinschaft. Wesentliche Instrumente, die dazu dienen, nicht-militärischen Bedrohungen zu begegnen, liegen in Händen der EU oder bei den Staaten. Auch die GSVP leistet nur einen beschränkten Beitrag zur Sicherheit. Schlüsselinstrumente besitzen neben der EU-Kommission die Staaten. Die Fokussierung auf die Institution ist daher irreführend. Die Kernfragen lauten vielmehr: Wie können die Europäer effektive Verteidigung gewährleisten und wer trägt was dazu bei, Bevölkerung, Territorium und Staaten zu schützen? Institutionen bieten die Möglichkeit, Kräfte und Ideen zu bündeln. Staaten müssen die verschiedenen Formate koordinieren und politische Führung übernehmen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorinnen wieder

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

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

ISSN 1611-6364

(Gekürzte und revidierte deutsche Übersetzung von SWP Comments 10/2017)