

# ARGUMENTATION KOMPAKT

Ein Service der Hanns-Seidel-Stiftung für politische Entscheidungsträger



Ausgabe vom 5. Mai 2017 – 3/2017

## Wie weiter nach dem Brexit?

### Die euro-atlantische Sicherheit in einem veränderten Umfeld

**Markus Kaim** /// Die Konturen des Ausstiegs Großbritanniens aus der Europäischen Union sind bislang nur vage erkennbar. Aber doch ist bereits klar, dass dieser Schritt erhebliche Folgen für einzelne Politikfelder in der (Rest-)Union haben wird, so z. B. für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie für die zukünftige Rolle Europas in den transatlantischen Sicherheitsbeziehungen. Ein Expertenworkshop der Hanns-Seidel-Stiftung hat am 28. März 2017 in München die sicherheitspolitischen Folgen des Brexit und Handlungsempfehlungen für die deutsche bzw. europäische Politik diskutiert. ///

# Wie weiter nach dem Brexit?

## Die euro-atlantische Sicherheit in einem veränderten Umfeld

Markus Kaim

### Effektivität der GSVP

Unter Beobachtern ist die Wirkung des Brexit auf die Effektivität der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der Europäischen Union umstritten. Die eine Schule verweist auf die bisherigen Erfahrungen mit Krisen des Integrationsprozesses und darauf, dass diese langfristig jeweils weitere Vertiefungsschritte ausgelöst hätten. Die gehäuften Aktivitäten im Bereich der GSVP seit dem Sommer 2016, so z. B. die deutsch-französische Initiative „Erneuerung der GSVP. Hin zu einer umfassenden, realistischen und glaubwürdigen Verteidigung in der EU“\* vom September 2016, der Plan der Hohen Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik zur Umsetzung der verteidigungspolitischen Elemente der EU Global Strategy oder schließlich der am 30. November von der Europäischen Kommission vorgelegte Aktionsplan zur Stärkung von Forschung, Industrie und Fähigkeitsentwicklung werden als entsprechende Indikatoren gesehen. Für die Zukunft erwarten die Vertreter dieser Schule ein inkrementelles Fortschreiten der Kooperation in der GSVP, das vor allem von größerer Flexibilität charakterisiert sein wird. Hier wird der permanenten strukturierten Zusammenarbeit (PESCO), die im Lissaboner Vertrag verankert ist, große Bedeutung zukommen, und sie ermöglicht, dass eine Gruppe von kooperationswilligen und -fähigen Staaten ihre Zusammenarbeit in der Erwartung, dass andere EU-Mitglieder folgen werden, vertieft.

Skeptischer äußern sich andere Beobachter, die vor allem darauf verweisen, dass die angesprochene vertiefte Zusammenarbeit bereits längst möglich gewesen wäre und dass es in den vergangenen Jahren schlicht am politischen Willen gefehlt habe, in diesem Bereich weiter zusammenzuarbeiten. Dass der Brexit diesen jetzt befördert habe, sei kaum zu erwarten. Vertreter dieser Schule verweisen in diesem Zusammenhang vor allem darauf, dass das Ambitionsniveau der GSVP graduell und erheblich gesunken sei. Das European Headline Goal 2003 hatte noch die Bildung einer EU-Eingreiftruppe von 50.000 bis 60.000 Soldaten vorgesehen, die innerhalb von 60 Tagen imstande sein sollte, unter Rückgriff auf NATO-Ressourcen sog. Petersberg-Aufgaben zu erfüllen. Nachdem dieses Ziel nicht wie geplant bis 2003 erreicht werden konnte, erfolgten zunächst die Entwicklung des EU-Battlegroup-Konzepts und die Aufstellung entsprechender Gefechtsverbände ab 2007. Diese wurden aus politischen Erwägungen heraus nie eingesetzt. Daher liegt der Fokus der GSVP heute auf der Ertüchtigung von Partnern bzw. dem Kapazitätsaufbau. Diese sukzessive Ambitionsreduktion lasse nicht vermuten, dass die EU-Mit-

glieder nunmehr die Kraft für eine ambitionierte GSVP besäßen, insbesondere angesichts des integrationssskeptischen Klimas in vielen EU-Mitgliedern.

### **Die zukünftige britische Beteiligung an der GSVP**

Der Brexit hat zweifelsohne Auswirkungen auf die GSVP, jedoch vor allem bezüglich „politics“ und „governance“, d. h. auf das politische Machtgefüge in der EU sowie den institutionellen Rahmen der GSVP, weniger auf die laufenden oder geplante Operationen. Vertreter der Regierung May haben mehrfach unterstrichen, dass auch nach dem Brexit eine britische Beteiligung an EU-Militärmissionen denkbar sei. So hat Verteidigungsminister Fallon auf die britische Beteiligung an Missionen wie dem Einsatz zur Flüchtlingsrettung im Mittelmeer oder der Ausbildung von Soldaten in Somalia verwiesen. Wenn es im britischen Interesse liege, seien solche Beteiligungen auch künftig möglich. Der gegenwärtige britische Beitrag zu militärischen Missionen der EU liegt bei unter 5 %.

Dies sollte umso leichter fallen, da die GASP bzw. die GSVP in Großbritannien keine Punkte gewesen sind, die das Votum gegen die EU bestimmt haben und es institutionelle Arrangements gibt, die es in der Vergangenheit bereits möglich gemacht haben, Drittstaaten in GSVP-Operationen einzubinden. Diese sollten sich auch problemlos für Großbritannien nutzbar machen lassen. Klar ist aber auch, dass die Regierung May an Einfluss auf die GSVP verlieren wird. London kann Entscheidungen ggf. noch formen, aber letztlich nicht wirklich beeinflussen.

### **Machtpolitische Verschiebungen in Europa**

Einigkeit besteht unter Analysten weitgehend über die machtpolitischen Verschiebungen innerhalb der EU. Vom klassischen EU-Führungstrio ist wenig geblieben. Großbritannien wird (nach aktuellem Sachstand) im Jahr 2019 die EU verlassen und Frankreich ist aus vielfältigen innenpolitischen Gründen mit sich selbst beschäftigt, d. h. der Wille, außen- bzw. sicherheitspolitisch aktiv und engagiert zu gestalten, ist eher schwach ausgebildet. Wenn nunmehr von einer Stärkung der GSVP die Rede ist, richten sich die Erwartungen also vor allem an Berlin. Damit verfestigt sich die (wenn auch temporäre) Führungsrolle Deutschlands in der Union, was einerseits auf Widerstände im politischen System Deutschlands stößt, andererseits zur Gegenmachtbildung unter der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union.

Eine offene Frage bzw. Sorge bleibt nämlich, ob die Trump-Administration Großbritannien instrumentalisieren könnte, um auf den europäischen Integrationsprozess im Allgemeinen und die außen- und sicherheitspolitische Kooperation im Besonderen Einfluss zu nehmen. Einerseits deutet die erkennbare Bilateralisierung der amerikanischen Außenpolitik auf eine Wiederbelebung der „special relationship“ hin, wie dies auch bei Theresa Mays Besuch in Washington zum Ausdruck kam, andererseits erscheint diese Ordnungsvorstellung immer weniger tragfähig.

In diesem Zusammenhang wird auch zu beobachten sein, ob bzw. in welchem Umfang sich in der nächsten Zeit ein sicherheitspolitischer Bilateralismus Londons zu EU-Mitgliedern herausbildet (erste Bemühungen zu Sondervereinbarungen, z. B. mit Polen, sind erkennbar) bzw. wie dieser von den multilateralen Verpflichtungen der britischen Partner eingehegt wird.

### **Die Austrittsverhandlungen**

Grundsätzlich steht London vor der Aufgabe, seine außen- und sicherheitspolitischen Beziehungen zur EU vollständig neu zu ordnen. Langfristiges Ziel dabei wird es sein, eine Balance zwischen größeren nationalen Handlungsspielräumen einerseits und den bleibenden Vorteilen multilateraler Zusammenarbeit andererseits zu finden. Sofern der Brexit tatsächlich eine Trennung von der EU, aber nicht Europa sein soll, wird es darum gehen, auch zukünftig gemeinsame Initiativen mit der EU zu ermöglichen.

Offen bleiben muss zurzeit auch die Frage, ob Großbritannien sicherheitspolitische Fragen als „bargaining chip“ in den Austrittsverhandlungen mit der EU benutzen wird. Das Schreiben von Premierministerin May, mit dem sie den Austrittsprozess eingeleitet hat, lässt sich in Teilen so interpretieren. Entscheidend wird hier aber der politische Gesamtkontext der Verhandlungen sein.

### **Folgen für die NATO**

Dasselbe gilt auch für das britische Engagement in der NATO. Drohungen, das gerade erst verlegte britische Kontingent in Estland wieder abzuziehen oder aber die britische Rolle im Rahmen der nuklearen Abschreckung in Frage zu stellen, würden Großbritanniens Anspruch, ein verlässlicher Partner im Rahmen der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen zu sein, unterminieren.

Londons Einfluss auf die euro-atlantische Sicherheit wird auf Grund der eigenen militärischen Fähigkeiten und der Bereitschaft, diese zum Einsatz zu bringen, weiterhin bedeutsam sein, aber es wird immer schwieriger werden, dies in politischen Einfluss zu übersetzen. Denn Großbritannien kann nicht länger glaubwürdig die Rolle einer Brücke zwischen den USA und den europäischen NATO-Partnern spielen. Ganz im Gegenteil läuft die Regierung May Gefahr, von den US-EU-Beziehungen abgekoppelt zu werden bzw. als Appendix zu gelten, insbesondere da Ordnungsvorstellungen einer „special relationship“ an Strahlkraft verloren haben.

Sollten die jüngsten amerikanischen Forderungen nach einer fairen transatlantischen Lastenteilung, d. h. höheren europäischen Verteidigungsausgaben, umgesetzt werden, werden die europäischen Staaten hinsichtlich der nutzbaren militärischen Fähigkeiten für Großbritannien (wieder) als Partner attraktiv. Das könnte auch die gegenwärtigen Überlegungen bezüglich eines European Pillar of Defense beeinflussen. Obwohl das Konzept institutionell bislang vage

bleibt, ähnelt es doch Vorstellungen aus den 1990er-Jahren, als unter der Überschrift der European Security and Defense Identity eine vertiefte europäische Kooperation innerhalb der NATO angestrebt wurde.

Militärisch existieren mit den schon vorhandenen bi- und multilateralen Kooperationsprojekten Konturen einer solchen größeren europäischen Rolle im Bündnis. Nötig wäre aber noch mehr. Erstens sollte man sich wieder auf diejenigen Ziele besinnen, welche für die Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI) innerhalb der NATO einmal maßgeblich waren. Dazu gehört beispielsweise die bessere Verfügbarkeit von Mitteln und Fähigkeiten der Allianz, mit denen Operationen unter der Leitung der EU unterstützt werden können. Zweitens wäre eine enge Konsultation zwischen der NATO und der EU in Planung und Durchführung solcher EU-Operationen anzuraten, die Mittel und Fähigkeiten der NATO nutzen. Drittens müsste die Kommandostruktur der Allianz befähigt werden, Hauptquartierelemente für die Führung von Operationen der EU bereitzustellen. All dies würde die sicherheitspolitische Autonomie der Europäischen Union beschneiden, wäre aber unumgänglich.

Politische Schritte hin zu einer „wiederentdeckten“ Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität bestünden darin, eine geographische oder funktionale Arbeitsteilung zwischen den USA und den Europäern innerhalb der Allianz festzulegen sowie eine institutionelle Form für die politische Abstimmung innerhalb des europäischen Pfeilers der NATO zu finden. Eine Art „European Caucus“, d. h. ein europäisches Koordinationsgremium in der NATO auf Ebene der Verteidigungsminister sollte Ausdruck der gestiegenen sicherheitspolitischen Verantwortung der Staaten Europas sein.

## **Autor**

**PD Dr. habil. Markus Kaim**

Senior Fellow, Forschungsgruppe Sicherheitspolitik, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

## **Hanns-Seidel-Stiftung**

Ansprechpartnerin:

**Andrea Rotter M.A.**

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung in München.

Tel.: 089/1258-297

E-Mail: [rotter@hss.de](mailto:rotter@hss.de)

**Anmerkung**

\* <[https://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/start/journal/ministerium/!ut/p/z1/hY\\_RC4IwEMb\\_I2-bVOvRjYWgoinV9hJDhxm2yVjSQ398k8C36B4-u0-7-x0HAi4gtJz6TrreaDn4nov1ldGOTsmWkLrYxSjJQsZwSRKKCZzg\\_G9E-Bj9qAhB1SrgnrH5xSBVCBUIEKOKGqOVm9Up7XqvnZX02GA01g1z8rTWJ0HfAkc4Zggvp\\_A7istDFoWIXgk7zsC7nORr2ZXN\\_DTwm9TtoArTRF9jfOxpnq-6D7CVdAs!/dz/d5/L2dBISEvZOFBIS9nQSEh/#Z7\\_B8LTL2922TPCDOIM3BB1Q2I2S3](https://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/start/journal/ministerium/!ut/p/z1/hY_RC4IwEMb_I2-bVOvRjYWgoinV9hJDhxm2yVjSQ398k8C36B4-u0-7-x0HAi4gtJz6TrreaDn4nov1ldGOTsmWkLrYxSjJQsZwSRKKCZzg_G9E-Bj9qAhB1SrgnrH5xSBVCBUIEKOKGqOVm9Up7XqvnZX02GA01g1z8rTWJ0HfAkc4Zggvp_A7istDFoWIXgk7zsC7nORr2ZXN_DTwm9TtoArTRF9jfOxpnq-6D7CVdAs!/dz/d5/L2dBISEvZOFBIS9nQSEh/#Z7_B8LTL2922TPCDOIM3BB1Q2I2S3)>