



Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Nr. 28/2016

Der Brexit und die britische Verteidigungspolitik Kein „business as usual“

von James de Waal

Obwohl Verteidigungsthemen bei Großbritanniens Entscheidung, die EU zu verlassen, keine große Rolle gespielt haben, wird der Brexit dennoch bedeutende Auswirkungen auf die britische Verteidigungspolitik haben. Großbritanniens Wirtschaftsleistung, die parteiinterne Politik der herrschenden Conservative Party und die tiefe Kluft zwischen der Meinung der Eliten und den Ansichten des Volkes über Großbritanniens internationale Rolle – all diese Faktoren deuten an, dass Großbritanniens zukünftiger Ansatz in der Verteidigungspolitik nicht so sicher ist, wie Theresa Mays Regierung gerade behauptet.

Nach der schockierenden Entscheidung, die Europäische Union zu verlassen, herrscht über viele Aspekte der zukünftigen Politik Großbritanniens große Unsicherheit. Die Wirtschafts-, Handels- und Gesellschaftsbeziehungen des Vereinigten Königreichs werden zweifellos alle beeinträchtigt werden. Wie und wie stark dies genau geschieht, wird sich jedoch erst zeigen, wenn die Verhandlungen um den Brexit beginnen. Im Gegensatz dazu erscheint die britische Verteidigungspolitik zumindest auf den ersten Blick vergleichsweise unverändert. Für manche bietet sie daher einen gewissen Grad an beruhigender Sicherheit in einem sonst unsicheren politischen Umfeld – gerade mit Blick auf eine radikale US-Regierung unter Donald Trump.

Der neuen britischen Regierung liegt zweifellos viel daran, dieses Bild von Stabilität zu verbreiten. So signalisierte sie direkt nach der Volksabstimmung, dass zumindest in Bezug auf die Verteidigungspolitik weiterhin „business as usual“ bestehen werde. Michael Fallon bleibt auch unter Theresa May Verteidigungsminister und damit einer der wenigen Minister des Kabinetts, die nach dem Weggang von David Cameron ihre Position behalten haben. Auf dem NATO-Gipfel in Warschau, nur zwei Wochen nach dem Brexit-Referendum, erklärte die Regierung ihre Bereitschaft, sich als eine der vier Rahmennationen für die neuen Battle Groups zu engagieren, welche in den Osten des NATO-Bündnisgebiets entsandt werden sollen (Sie ließ zudem die lang erwartete Entscheidung verkünden, dass Frauen von nun an auch in der britischen Panzertruppe und Infanterie dienen dürften). Auf der Farnborough Air Show einige Tage später bestätigte die Regierung einige große Beschaffungsprojekte, unter anderem den symbolträchtigen (und äußerst teuren) Erwerb von P8-Seefernaufklärern.

Der britischen Regierung liegt offenbar auch viel daran, über die Verteidigungspolitik ihre internationalen Partner dahingehend zu beruhigen, dass der Brexit keinen Rückzug in Isolation oder Fremdenfeindlichkeit zur Folge haben wird. Der Verteidigungsminister nutzte einige Treffen mit europäischen Amtskollegen, um bestehende militärische Beziehungen zu stärken und eine weitere Zusammenarbeit bei Einsätzen sowie im Bereich der Fähigkeitsentwicklung zu planen. Diese Betonung der Kontinuität passt zu dem, was der Großteil der britischen Regierung und Bevölkerung über Verteidigungspolitik denken. Für viele Menschen in

Großbritannien ist die EU bestenfalls irrelevant – und schlimmstenfalls eine Bedrohung – für die britische Verteidigungspolitik, weswegen der Brexit auf letztere nur wenig Einfluss haben dürfte.

Der Großteil der britischen Verteidigung liegt nach wie vor in rein nationaler Hand. Das betrifft auch den Einsatz der Nuklearstreitkräfte. Die wichtigsten verteidigungspolitischen Beziehungen des Landes fallen nicht in den Rahmen der EU, sondern in den der NATO oder gründen auf bilateralen Beziehungen, insbesondere mit den USA, dem Commonwealth und im Nahen Osten. Die EU als Organisation spielte in keinem von Großbritanniens letzten Kriegen eine wichtige Rolle, weder im Irak, in Afghanistan, Libyen noch im Kampf gegen den IS. Die Fähigkeit der EU, effektiv Konflikte vorbeugen oder sie gar lösen zu können, wird von Bürokratie, Ineffizienz und der engstirnigen Politik der Nationen und Institutionen behindert.

Dementsprechend war Verteidigungspolitik meist kein Thema in der britischen Debatte um das Referendum und wurde nur von den leidenschaftlichen Brexit-Befürwortern erwähnt, die die (tatsächlich sehr unwahrscheinliche) Möglichkeit einer zukünftigen europäischen Armee als eine Bedrohung für die Souveränität und Sicherheit Großbritanniens ansahen.

Während diese Sichtweise auf die britische Verteidigungspolitik in der Vergangenheit sinnvoll gewesen sein mag, werden solche Überlegungen zukünftig jedoch nicht die wichtigsten Faktoren sein. Obwohl die EU-Mitgliedschaft tatsächlich bis jetzt nur einen geringen Einfluss auf die Verteidigungspolitik Großbritanniens hatte, wird sein Verlassen der EU bedeutende Folgen für die eigene Verteidigungspolitik haben.

Großbritanniens NATO-Mitgliedschaft, seine „besonderen“ Beziehungen zu den USA und anderen Staaten und sein Status als Atommacht werden ihre Bedeutung nicht verlieren. Doch werden andere Themen, die mit den wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Aspekten des Brexit zu tun haben, in den kommenden Jahren viel entscheidender auf die britische Verteidigungspolitik einwirken. Es wird daher keine „Brexit-Immunität“ für die Verteidigungspolitik geben, und die Lage ist wahrscheinlich viel unsicherer als die britische Regierung erwarten und es Großbritanniens Partnern lieb sein mag. Drei Faktoren werden dieses Thema wohl vor allem beeinflussen: Wirtschaft, Politik und Öffentliche Meinung.

Wirtschaft

Die Wirtschaft wird von zentraler Bedeutung sein. Als die britische Regierung 2015 ihre letzte Strategic Defence and Security Review (SDSR) vorlegte, erklärte sie, dass in Bezug auf die Verteidigungspolitik die Zeit der Sparmaßnahmen vorbei sei. Der Bericht bekräftigte Großbritanniens Entscheidung, mindestens zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für die Verteidigung auszugeben und für einen Realanstieg der Ausgaben für Verteidigungsausrüstung zu sorgen. Flankiert wurde die SDSR von konkreten Ankündigungen zu zukünftigen Plänen für Beschaffung, Infrastruktur und Personal. Damit wurde sie als „Korrektur“ der Kürzungen des letzten Berichts von 2010 präsentiert.

Doch obwohl der Bericht von 2015 tatsächlich einen gewissen Anstieg der Ausgaben vorsah, war die Lage nicht so rosig wie von der Regierung dargestellt. Etwa die Hälfte der vorgeschlagenen neuen Projekte sollten nicht durch eine Erhöhung des Budgets finanziert werden, sondern durch Kosteneinsparungen bei bereits bestehenden Maßnahmen. Obwohl sich das Management im Verteidigungsbereich in den letzten Jahren in Großbritannien deutlich verbessert hat, ist dieses Einsparungsziel nach wie vor eine sehr große Herausforderung und könnte sich als unerreichbar herausstellen. Ebenso mag der Fokus auf den Erwerb neuer Ausrüstung der Regierung zu positiven Schlagzeilen verholfen haben, aber er verschärfte auch ein bestehendes strukturelles Ungleichgewicht zwischen den Ausgaben für Ausrüstung und für Personal. In der Folge verfügen die britischen Streitkräfte nicht über genügend ausgebildetes Personal, um das bestellte „ausgezeichnete“ Gerät zu bemannen. Die britische Marine ist in einer besonders schwierigen Lage und hat Mühe, eine ausreichende Anzahl an qualifizierten Seeleuten für die Bemannung ihrer neuen und technisch fortgeschrittenen Flugzeugträger, U-Boote und Zerstörer zu finden.

Obwohl diese Ausgabenlage von einigen anderen, kurzfristigen Faktoren positiv beeinflusst wurde, vor allem durch den Fall der internationalen Öl- und Rohstoffpreise, war der britische Verteidigungshaushalt vor dem Referendum über den Verbleib in der EU insgesamt nicht so stark, wie die Regierung angab, und barg bedeutende Risiken. Durch die Auswirkungen der Brexit-Entscheidung auf die britische Wirtschaft haben sich diese Risiken seitdem deutlich verschärft, und zwar so weit, dass die geplanten Ausgaben Großbritanniens in allen Bereichen der Regierungspolitik von Veränderungen betroffen sein könnten.

Zwar war der Schock für die britische Wirtschaft durch die Brexit-Entscheidung nicht so groß wie manche vorausgesagt hatten, doch es gibt einige bedeutende wirtschaftliche Konsequenzen gerade für die Verteidigungspolitik. So ist beispielsweise offensichtlich, dass das Ausgabenziel von zwei Prozent des BIP weniger Geld erbringen wird, wenn, was wahrscheinlich ist, das BIP weniger wächst als noch im Jahr 2015 angenommen. Dies zeigt die Nachteile von Ausgabenzielen in der Verteidigung, wenn diese nicht an militärische Fähigkeiten, sondern an makroökonomische Parameter gebunden werden. Zudem werden die Mittel nicht so lange reichen wie gehofft. Viele der geplanten neuen Ausgaben für Ausrüstung betreffen Beschaffungen im Ausland, vor allem aus den USA, darunter Prestigeprojekte im Wert von vielen Milliarden Pfund für die Beschaffung von F35- und P8-Flugzeugen und für die Erneuerung der Atomwaffen-U-Boot-Flotte.

Der Wertverlust des Pfunds gegenüber Dollar und Euro wird die Kosten für Großbritannien wohl um etwa vier Prozent erhöhen. Diese finanziellen Einbußen und ihre Fluktuationen werden andauern, solange über die Details des Brexit Verwirrung herrscht. Zukünftige Verteidigungsausgaben werden also genauso stark von den jeweiligen Verhandlungspartnern in Brüssel abhängen, wie von der britischen Regierung selbst. Nicht zuletzt wird wahrscheinlich auch die Inflation eine Rolle spielen. Der Brexit hat einige Analysten dazu veranlasst, ihre Prognosen für die britische Inflationsrate nach oben zu korrigieren, auf etwa 2,3 Prozent. Das ist höher als die ursprüngliche Vorhersage von 1,6 Prozent und auch höher als die momentane Rate von 0,9 Prozent. Historisch gesehen ist diese Rate nicht hoch, unterscheidet sich jedoch deutlich von den Planungsannahmen in der SDSR 2015. Eine höhere britische Inflationsrate könnte sich nicht nur negativ auf die Beschaffung von in Großbritannien produzierter Ausrüstung auswirken, die in Pfund bezahlt wird, sondern es auch erschweren, die höheren Kosten für ausländische Verteidigungsgüter durch Einsparungen bei den Personalkosten auszugleichen. Die Regierung hat ihre Fähigkeit, die Personalkosten im Verteidigungsbereich unter Kontrolle zu halten, bereits dadurch geschwächt, dass sie sich aus politischen Gründen dazu verpflichtet hat, den Wehrsold zu erhöhen und das militärische Personal nicht zu reduzieren, während beim kostengünstigeren, aber weniger populären Zivilpersonal im Verteidigungssektor Einsparungen vorgenommen werden. Insgesamt werden die wirtschaftlichen Auswirkungen des Brexit auf die britische Verteidigungspolitik also darin bestehen, entgegen den Verlautbarungen der Regierung, deren bereits angespannte Finanzlage weiter zu schwächen.

Politik

Ein zweiter Faktor, die Politik, führt gleichzeitig dazu, dass eine weitere Erhöhung des Verteidigungshaushalts unwahrscheinlich ist. Obwohl die SDSR 2015 als quasi-objektive Beurteilung der Bedrohungen für die britische Sicherheit sowie der erforderlichen konkreten Reaktionen dargestellt wurde, spielte die britische Innenpolitik doch eine wesentliche Rolle, vor allem die parteiinterne Politik der regierenden Conservative Party. Eines der Hauptziele der Regierung von David Cameron war es gewesen, Kritik an ihrer Verteidigungspolitik von Stimmen in der konservativen Presse und innerhalb der Conservative Party, die einen härteren außenpolitischen Kurs vertreten, zu vermeiden. Dies entsprach einem generellen Ansatz Camerons hinsichtlich der Verteidigungspolitik aus seiner Zeit in der Opposition und seinen ersten Monaten in der Regierung. Er hatte erlebt, wie die vorherige Labour-Regierung unter Gordon Brown durch die Kritik an ihrer Verteidigungspolitik schweren Schaden genommen hatte, und Cameron selbst war bei seiner eigenen Amtsübernahme von der starken Feindseligkeit überrascht gewesen, die aus seiner Partei den sparpolitisch motivierten Kürzungen im Verteidigungshaushalt der SDSR 2010 entgegenschlug.

Daher lag auf dem generellen Wunsch, politische Auseinandersetzungen über Verteidigungsfragen beim bevorstehenden EU-Referendum zu vermeiden, ein besonderer Fokus. Viele der schärfsten Kritiker

bisheriger Einsparungen im Verteidigungsbereich standen rechts im Parteienspektrum, sprachen sich damit auch am massivsten für ein Verlassen der EU aus und standen der Kampagne der Regierung für den Verbleib in der EU am feindlichsten gegenüber. Cameron scheint daher die SDSR 2015 und die damit verbundene Erhöhung der Ausgaben genutzt zu haben, um den Kritikern seiner Verteidigungspolitik von rechts den Wind aus den Segeln zu nehmen.

Es ist auffallend, dass die SDSR 2015 vor allem zu dem Zweck entwickelt und vorgelegt wurde, um auf einige sehr spezifische, öffentlich vorgetragene Kritikpunkte an ihrem Vorgänger von 2010 zu reagieren, darunter die Aufhebung der Kürzungen bei Großbritanniens Seefernaufklärer- und Flugzeugträgerflotte. Cameron war zwar durchaus besorgt über die Bedrohung der Sicherheit durch Dschihadismus und Putin; doch er war mindestens genauso besorgt über die Gefährdung seiner Regierung und deren EU-Politik durch seine eigene Partei. Eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben an sich würde zwar die konservativen Euroskeptiker nicht dazu bringen, ihre Haltung gegenüber der EU zu ändern, aber wohl dazu führen, dass Cameron bei seiner Konzentration auf das Schlüsselthema Europa nicht von Kontroversen um die Verteidigungspolitik abgelenkt werden würde. Cameron gewann diese Schlacht um die Verteidigungspolitik: Die SDSR 2015 wurde von Parlament und Presse sehr positiv aufgenommen, vor allem von rechts, und die Verteidigungspolitik war danach kaum ein Thema mehr in der politischen Kontroverse. Aber obwohl er die Schlacht gewann, verlor er den Krieg und erlebte den Zusammenbruch seiner Europapolitik, seiner Regierung und seiner politischen Karriere.

Jetzt hat sich die politische Lage geändert. Zwar sind einige der betreffenden Akteure immer noch in der Politik präsent, doch ihre Situation und ihre Prioritäten haben sich stark verändert. Dies wird zwangsläufig Folgen für den Verteidigungsbereich haben. Auch ohne den Brexit sind Theresa Mays Prioritäten im Bereich Verteidigung andere als die David Camerons. So ist sie zwar anscheinend besorgt über Russland, doch scheint sie sich weniger als ihr Vorgänger für eine aktive militärische Präsenz Großbritanniens außerhalb Europas einzusetzen. Cameron hatte von einer „existentiellen Bedrohung“ Großbritanniens durch dschihadistische Terroristen gesprochen und erklärt, dass man dieser Bedrohung weit außerhalb der Landesgrenzen begegnen müsse, auch mit militärischer Gewalt. Mays Schwerpunkt liegt dagegen, in Übereinstimmung mit ihren früheren Prioritäten als Innenministerin, auf dem Kampf gegen den Terrorismus innerhalb der Landesgrenzen, durch Nachrichtendienste sowie Polizei- und Justizbehörden.

Diese veränderte Haltung bezüglich der Ziele der britischen Verteidigungspolitik ist jedoch nicht so bedeutend wie die neue politische Lage in Großbritannien und innerhalb der Conservative Party. Die promilitärische, konservative Rechte, die sich für den Brexit einsetzte, ist nach wie vor präsent, und ihre Position wurde durch das Referendum zusätzlich gestärkt. Sie wird weiterhin darauf drängen, dass die Verteidigungsausgaben beibehalten oder erhöht werden. Aber der Brexit selbst ist das wichtigste Thema im Moment und wird dies auch in den nächsten Jahren bleiben. Er wird über die Zukunft der Premierministerin entscheiden. Ihre Kritiker in der Rechten sind jetzt entschlossen, sich beim Brexit mit ihren Vorstellungen durchzusetzen. Ihnen bei zweitrangigen Themen wie der Verteidigung ihren Willen zu lassen, wird nicht ausreichen, um sie zufrieden zu stellen. Eine harte Linie in der Verteidigungspolitik wird Theresa May also keinen innenpolitischen Vorteil bringen, und daher hat sie keinen Anreiz, die Ausgaben entweder zu erhöhen oder an anderen Stellen Kürzungen vorzunehmen, um die Haushaltslücken zu füllen, die durch die wirtschaftlichen Turbulenzen in Großbritannien nach dem Brexit entstehen werden.

Öffentliche Meinung

Nicht zuletzt könnte der traditionelle Ansatz der britischen Verteidigungspolitik auch durch Veränderungen in der öffentlichen Stimmung beeinträchtigt werden. Ein Grund dafür, dass die Entscheidung in der Volksabstimmung solch ein Schock war, lag darin, dass die außenpolitischen Akteure Großbritanniens – die Diplomaten, Akademiker, seriösen Medien und viele Politiker – deutlich für eine Fortsetzung der britischen EU-Mitgliedschaft waren und ihre Argumente für unangreifbar hielten. Es war eine enorme Überraschung, dass die breite Öffentlichkeit nicht ihre Meinung teilte und dass ein Anteil der Anti-EU-Haltung möglicherweise tatsächlich aus Abneigung und Misstrauen gegenüber den Eliten entstanden war.

In Bezug auf die Verteidigungspolitik des Landes könnten die sicherheitspolitische Kreise Großbritanniens unter einem ähnlichen Syndrom leiden. Unter den Eliten besteht weiterhin ein deutlicher Konsens, dass Großbritannien im Ausland aktiv bleiben sollte, auch unter Anwendung militärischer Gewalt, dass das Land globale Interessen und Verbindlichkeiten hat, die ein Eingreifen weit jenseits der Landesgrenzen erforderlich machen könnten, dass Instabilität in weit entfernten Regionen die britische Sicherheit bedroht, und dass Großbritannien auf Grund seiner Vergangenheit, seiner ständigen Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat und seiner demokratischen und liberalen Traditionen international einen besonderen Platz einnimmt. Seit den US-Wahlen muss jedoch darüber nachgedacht werden, ob diese Einschätzung der globalen Rolle Großbritanniens eine Trump-Präsidentschaft überleben kann. Der Brexit deutet darauf hin, dass auch neu beurteilt werden muss, ob die Meinung der Eliten zu Großbritanniens internationaler Rolle wirklich mit dem übereinstimmt, was die Mehrheit der britischen Bevölkerung will.

Es ist schwer, kategorische Aussagen über die Meinung der britischen Öffentlichkeit zur Verteidigungspolitik zu treffen. Verteidigung ist selten ein wichtiger Faktor bei nationalen Wahlen oder für den Beliebtheitsgrad einer Regierung. Meinungsumfragen ergeben oft ein widersprüchliches Bild: Zwar steht die Bevölkerung im Allgemeinen den Streitkräften als Institution und als Ausdruck nationaler Identität sehr positiv gegenüber, lehnt jedoch oft die von den Truppen geführten Kriege ab. Ein Großteil der Bevölkerung ist nicht davon überzeugt, dass die jüngsten militärischen Einsätze Großbritanniens das Land tatsächlich sicherer gemacht oder allgemein die internationale Sicherheit gestärkt hätten. Diese Haltung ist besonders unter einigen ethnischen oder religiösen Gruppen verbreitet, die sich weder mit Großbritanniens aktueller Sicherheitspolitik noch mit den Streitkräften identifizieren. In den Streitkräften sind auch viele darüber besorgt, dass die Öffentlichkeit militärisches Personal zunehmend nicht mehr als selbstbewusst und entschlossen wahrnimmt, sondern als eine Gruppe von Opfern, die die Folgen unpopulärer Kriege tragen müssen und beispielsweise nach ihrer Rückkehr ins zivile Leben an Traumatisierungen leiden. Hochrangige Militärs befürchten außerdem, dass die geringe Truppengröße dazu führt, dass militärisches Leben und militärische Operationen den meisten Briten heute sehr fremd sind, da sie mit beidem kaum Berührungspunkte haben.

Es ist schwer, klare Aussagen darüber zu treffen, welche praktischen Folgen diese unterschiedlichen Meinungen in der Bevölkerung mit sich bringen könnten. Doch nach dem Schock des Brexit und vor allem nach der Wahl von Donald Trump sollten die Eliten nicht mehr einfach davon ausgehen, dass die breite Öffentlichkeit die Welt so sieht, wie sie es tun. Der traditionelle Standpunkt, dass Großbritannien weiterhin als Weltmacht agieren wird, könnte tatsächlich außerhalb der Parlaments- und Regierungskreise nicht sehr weit verbreitet sein. Zukünftige Politiker werden auch aus den Niederlagen von Tony Blair und David Cameron lernen, die beide für ihre Ansicht über Großbritanniens Platz in der Welt ihre Karrieren aufs Spiel setzten – eine Ansicht, die am Ende weder von ihren Parteien noch von der Bevölkerung geteilt wurde.

Schlussbetrachtung

In der Gesamtbetrachtung ergibt sich eine Reihe von Schlussfolgerungen. Erstens, die britische Verteidigungspolitik wird hauptsächlich von der innenpolitischen und wirtschaftlichen Lage in Großbritannien bestimmt werden – es sei denn, es tritt eine große, unerwartete Sicherheitsbedrohung auf. Zweitens, es sieht nicht so aus, als könnte Großbritannien die unter Cameron geplante Erhöhung der Verteidigungsausgaben voll umsetzen, geschweige denn seine internationalen Verpflichtungen aufstocken, die Regierung May dafür nicht beträchtliche neue Bemühungen unternähme. Diese sind im Moment unwahrscheinlich. Drittens, angesichts der Dominanz der Innenpolitik werden Großbritanniens verteidigungspolitische Beziehungen zu seinen europäischen Partnern stark durch den Brexit beeinflusst werden – je einfacher die Verhandlungen, desto besser werden wahrscheinlich die verteidigungspolitischen Beziehungen.

James de Waal ist ehemaliger britischer Diplomat und als Senior Consulting Fellow für internationale Sicherheit am Chatham House auf westliche Verteidigungspolitik spezialisiert. Dieser Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.