



Brexit-Verhandlungen im Verteidigungsbereich

Lehren und Perspektiven

von *Sophia Besch*

Es liegt eindeutig im gemeinsamen Interesse Großbritanniens und der Europäischen Union, im Verteidigungsbereich auch nach dem Brexit eng zusammenzuarbeiten. Die bisherigen Verhandlungen zwischen den beiden Seiten haben jedoch gezeigt, dass eine problemlose Einigung schwieriger zu erzielen ist als zunächst angenommen.

1. Was wollen beide Seiten?

1.1 Die Ziele der EU

Welche Ziele die Kommission bei der Aushandlung der zukünftigen Beziehung mit dem Vereinigten Königreich auf dem Gebiet der Verteidigung verfolgt, ist ziemlich eindeutig: Es soll sichergestellt werden, dass es nach Großbritanniens Rückzug kein Sicherheitsvakuum in Europa geben wird und dass die bilaterale Zusammenarbeit zwischen dem Vereinigten Königreich und den EU-Mitgliedsstaaten im Bereich Verteidigung und Sicherheit nicht gefährdet wird. Zudem soll verhindert werden, dass der Brexit Auswirkungen auf die strategische Partnerschaft zwischen EU und NATO hat; und es soll eine bedingungslose Verpflichtung des Vereinigten Königreichs zur Aufrechterhaltung der europäischen Sicherheit auch nach dem Brexit erreicht werden. Gleichzeitig will die EU einige Grundprinzipien wahren: die Autonomie ihres Entscheidungsprozesses, den Grundsatz, dass ein Nicht-Mitglied der Union nicht dieselben Vorzüge wie ein Mitglied genießen kann, und darauf aufbauend die Sicherheit, dass die Einigung mit Großbritannien die Verteidigungsbeziehungen zu anderen Drittländern nicht beeinträchtigt. Das bedeutet, dass die Union die bestehenden Strukturen der Zusammenarbeit mit Drittländern berücksichtigen und sicherstellen muss, dass es keine offensichtlichen Verlierer gibt.

1.2 Die Ziele des Vereinigten Königreichs

Die Regierungspapiere des Vereinigten Königreichs zur künftigen Verteidigungspartnerschaft heben wiederum die gemeinsamen Werte und die gemeinsamen Bedrohungen hervor und beschreiben das angestrebte Ziel einer engen Zusammenarbeit mit der EU nach dem Brexit. Premierministerin Theresa May wiederholte diese Pläne in einer Rede auf der Münchener Sicherheitskonferenz im Februar 2018 und deutete einige der Herausforderungen an, vor denen Großbritannien bei den Verhandlungen über seine künftige Partnerschaft stehen wird. In ihrer Rede betonte May, dass das Vereinigte Königreich auch weiterhin für Beiträge zu Operationen oder Missionen der EU offen sei. Das Vereinigte Königreich möchte jedoch, dass seine Beteiligung in der Operationsplanung seinem Beitrag angemessen und skalierbar ist, das heißt je höher das Risiko für die Truppen und je größer der Beitrag des Vereinigten Königreichs ist, desto mehr Einfluss möchte London bei den Entscheidungen haben. Das Vereinigte Königreich möchte zudem sicherstellen, dass die Verteidigungsindustrien des Vereinigten Königreichs und Europas weiterhin zusammenarbeiten können, auch durch die Beteiligung des Vereinigten Königreichs an Projekten der Europäischen Verteidigungsagentur und dem Europäischen Verteidigungsfonds der Kommission.

2. Verteidigung ist anders

Die Verteidigungsverhandlungen spiegeln zum Teil die Herausforderungen in allen anderen Bereichen der Brexit-Verhandlungen wider. Die Regierung des Vereinigten Königreichs wünscht sich eine Partnerschaft, die über die derzeit von der EU getroffenen Maßnahmen hinausgeht. Die EU ihrerseits will ihren autonomen Entscheidungsprozess wahren. Und sie will sicherstellen, dass die Einigung mit dem Vereinigten Königreich die Verteidigungsbeziehungen zu anderen Drittländern nicht beeinträchtigt. Aspekte der künftigen Verteidigungsbeziehung werden auch stark vom britischen Zugang zum Binnenmarkt der EU abhängen. Verteidigungsunternehmen des Vereinigten Königreichs, die auf internationale Lieferketten angewiesen sind, hätten zum Beispiel gerne einen barrierefreien Marktzugang und Migrationsmodelle für Fachkräfte.

In vielerlei Hinsicht unterscheidet sich das Mandat im Verteidigungsbereich jedoch vom Rest des Brexit: Verteidigungsverhandlungen sollten ein Positivsummenspiel sein. Großbritannien ist eines der wenigen europäischen Länder mit einer glaubwürdigen Verteidigungsaufstellung und die EU profitiert davon, nicht zu weit abzurücken. Und Großbritannien wird auch nach dem Brexit eine europäische liberale Demokratie bleiben, mit nahezu identischen Sicherheitsinteressen wie die verbleibenden EU-Mitgliedsstaaten, und sollte deshalb versuchen, so viele Verbindungen wie möglich zu den EU-27 aufrechtzuerhalten.

Und dennoch hat die Rhetorik um das „globale Britannien“ dazu geführt, dass einige im Vereinigten Königreich nach einer Neuausrichtung weg von Europa hin zu anderen Partnern verlangen. Und einige in der EU glauben, dass man „Brexit-Britannien“ nicht länger als strategischem Partner vertrauen kann. Sie sehen Großbritanniens Entscheidung, die EU zu verlassen, als einen Angriff auf die Grundlagen europäischer Zusammenarbeit.

3. Galileo – eine Fallstudie

Aufschlussreich ist da der „Fall Galileo“: Er veranschaulicht die Herausforderungen, denen sich Verhandlungsführer im Verteidigungsbereich gegenübersehen. Galileo ist Europas eigenes globales Satellitennavigationssystem, das bis 2020 betriebsbereit sein soll. Während Galileos Basis-Ortungsdienste allen zur Verfügung stehen sollen, entwickelt die EU auch einen öffentlichen regulierten Dienst (*Public Regulated Service/PRS*), eine verschlüsselte Fähigkeit, die den Streitkräften und Regierungen von EU-Mitgliedsstaaten vorbehalten ist.

Nach der Brexit-Entscheidung schlug die Europäische Kommission vor, dass dem Vereinigten Königreich nur eine eingeschränkte Rolle bei Galileo zukommen soll. Wie jedem anderen Drittland soll dem Vereinigten Königreich in den Agenturen, die für das Weltraumprogramm der EU zuständig sind, nur ein Beobachterstatus ohne Entscheidungsgewalt zugestanden werden. Als Drittland spielt es bei der Generierung oder Verschlüsselung des PRS Signals keine Rolle. Verteidigungsunternehmen des Vereinigten Königreichs dürfen schließlich für einige Ausschreibungen im Zusammenhang mit Galileo Angebote abgeben, können aber nicht am Entwurf oder bei der Entwicklung von sicherheitsrelevanten Komponenten oder PRS-Anteilen mitwirken.

Das Vereinigte Königreich lehnt das Angebot der EU hauptsächlich aus zwei Gründen ab. Erstens: Die Regierung argumentiert, dass wenn das Vereinigte Königreich von der Entwicklung der PRS-Technologie ausgeschlossen wäre und kein Mitspracherecht bei der Weiterentwicklung des Dienstes oder seiner Kontrolle hätte, Galileo den Sicherheitsbedürfnissen des Vereinigten Königreichs nicht länger gerecht würde. Zweitens: Die britische Regierung gibt zu bedenken, dass wenn Unternehmen, die im Vereinigten Königreich ansässig sind, nicht mehr in der Lage wären, Angebote für Galileo-Ausschreibungen abzugeben, dies die Geschäftsgrundlage für die Beteiligung des Vereinigten Königreichs an Galileo insgesamt schwächen würde. Großbritannien betrachtet das Angebot der EU sowohl hinsichtlich des PRS-Zugriffs als auch in Bezug auf die Industrieaufträge als unzureichend. Das Vereinigte Königreich prüft jetzt die Möglichkeit, sein eigenes konkurrierendes Satellitennavigationsnetzwerk aufzubauen, möglicherweise in Zusammenarbeit mit Japan oder Australien.

Es liegt weder im Interesse Großbritanniens noch der EU, dass das Vereinigte Königreich aus dem Galileo-Projekt aussteigt. Der Verlust der britischen Expertise in den Bereichen Weltraumforschung und -technologie wäre ein Verlust für das gesamte EU-Projekt und könnte zu Verzögerungen bei der Erreichung der vollen Einsatzfähigkeit von Galileo führen. Ein unabhängiges britisches System würde auch die industrielle Zusammenarbeit mit Großbritanniens europäischen Partnern erschweren, und es wäre sehr teuer. Für Galileo sind bis zu seiner Einsatzbereitschaft im Jahr 2020 10 Milliarden Euro veranschlagt. Ein britisches System würde schätzungsweise mindestens 3 bis 5 Milliarden Pfund kosten. Zur Einordnung: der Raumfahrthaushalt des Vereinigten Königreichs beläuft sich auf 370 Millionen Pfund, der Verteidigungshaushalt auf 35 Milliarden Pfund.

4. Lehren

Welche Lehren sind aus dem Galileo-Projekt als Fallbeispiel für die Brexit-Verhandlungen, die für keine der Seiten zur Zufriedenheit verlaufen sind, zu ziehen?

Erstens: Der Standpunkt der EU-Kommission folgte den Grundprinzipien, die von der Europäischen Union für die Brexit-Verhandlungen vereinbart wurden, nämlich die Autonomie ihres Entscheidungsprozesses zu wahren und sicherzustellen, dass ein Nicht-Mitglied der Union nicht dieselben Vorzüge wie ein Mitglied genießen kann. Einzelne Mitgliedsstaaten wurden lange Zeit nicht umfangreich in die Positionierung der EU zu Galileo eingebunden. Dabei spielte zum Teil der Zeitfaktor eine Rolle. Die Verhandlungen zwischen den Vertretern des Vereinigten Königreichs und der EU wurden übereilt geführt, da eine Beschaffungsfrist für die letzte Runde der Satellitenverträge abzulaufen drohte. Aber Vertreter der Mitgliedsstaaten sträubten sich auch dagegen, sich mit den hoch komplexen und technischen Einzelheiten der Brexit-Verhandlungen zum Verteidigungsbereich zu befassen. In Bezug auf Galileo warfen einige Beteiligte in Paris und Berlin der Kommission vor, zu eigenmächtig zu handeln. Ihre Einwände bezogen sich jedoch größtenteils eher auf das Verfahren als auf den inhaltlichen Kern der strikten Haltung, die die Kommission eingenommen hat.

Zweitens: In der Globalen Strategie der EU von 2016 verpflichteten sich die Mitgliedsstaaten dazu, das Ziel der strategischen Autonomie zu verfolgen. Strategische Autonomie würde bedeuten, dass die Europäer in die Lage versetzt werden, ihre eigenen verteidigungspolitischen Ziele zu verfolgen. Das erfordert eine Stärkung der europäischen Streitkräfte und der Strukturen in der Verteidigungsindustrie sowie eine Verringerung der Abhängigkeit der EU von den Vereinigten Staaten. In den Brexit-Verhandlungen leidet London darunter, mit Washington in einen Topf geworfen zu werden. Die Kommission argumentiert, dass eine noch stärkere Einbindung des Vereinigten Königreichs und seiner Verteidigungsunternehmen und eine Abstützung auf Großbritannien bei der Herstellung besonders sicherheitsempfindlicher Teile des Systems die Unabhängigkeit Galileos gefährden würde.

Drittens: Viele in Brüssel erinnern sich noch daran, dass das Vereinigte Königreich Galileo zunächst abgelehnt hat und stehen dem plötzlichen Enthusiasmus des Vereinigten Königreichs skeptisch gegenüber. Sie wollen nicht, dass der Erfolg des Satellitenprogramms nach dem Brexit von der Unterstützung des Vereinigten Königreichs abhängt.

Viertens: Der Disput über die britische Beteiligung im Galileo-Weltraumprogramm der EU zeigt auch, wie schwierig es sein wird, Wirtschafts- und Sicherheitsinteressen während der Brexit-Verhandlungen zu entflechten. Positivsummenverhandlungen über die Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich werden schnell zu einem Nullsummenspiel, wenn wirtschaftliche Interessen in die Gleichung einfließen.

5. Brexit und Grundsatzdokumente zur Verteidigung

Die Muster der Galileo-Verhandlungen spiegeln sich auch in anderen Bereichen der Verhandlungen wider.

5.1 Zusammenarbeit in der Verteidigungsindustrie und Europäischer Verteidigungsfonds

Das Vereinigte Königreich ist besorgt, dass seine Unternehmen keine Angebote mehr für europäische Verteidigungsausschreibungen abgeben dürfen, wenn Projekte durch den neuen Verteidigungsfonds der Kommission gefördert werden. Der Fonds ist gegründet worden, um die industrielle Zusammenarbeit der EU-Mitgliedsstaaten anzukurbeln. Die Regelungen, die derzeit für Drittländer bestehen, die sich am Programm des Verteidigungsfonds zur Förderung von Fähigkeitsentwicklung beteiligen wollen, sind restriktiv. Nur Verteidigungsunternehmen mit Sitz auf dem Gebiet der EU und unter der Führung von Mitgliedsstaaten oder ihren Staatsangehörigen sollen für die Förderung infrage kommen. Verteidigungsunternehmen auf dem Gebiet von Drittländern oder ihre Tochterunternehmen sollen sich nur beteiligen dürfen, wenn strenge Vorgaben in Bezug auf die Sicherheits- und Verteidigungsinteressen der Union und ihrer Mitgliedsstaaten erfüllt sind. Das Vereinigte Königreich befürchtet, dass die bürokratischen Hürden des Fonds EU-Mitgliedsstaaten von der Zusammenarbeit mit britischen Unternehmen bei geförderten Projekten abschrecken wird.

5.2 Militärische Zusammenarbeit – mit oder ohne EU

Das erklärte Ziel der EU, ihren autonomen Entscheidungsprozess zu wahren, hat natürlich auch Auswirkungen auf die militärische Zusammenarbeit nach dem Brexit: Wie andere Drittländer hätte Großbritannien kein Stimm- oder Vetorecht bei der Entscheidung, eine Mission oder eine Operation durchzuführen. Das Vereinigte Königreich kann nicht mehr das Kommando über EU-geführte Operationen übernehmen oder EU-Battlegroups führen. Es ist jedoch erwähnenswert, dass die Teilnahme an GSVP-Einsätzen und -Operationen für Großbritannien nicht an erster Stelle steht. Bei der Einbindung in EU-Operationen ist für Großbritannien weniger der Einsatz an sich von Bedeutung als vielmehr das Interesse des Vereinigten Königreichs, die strategische Ausrichtung der EU, die regionalen Prioritäten und die Zielvorgaben zu beeinflussen. Die Regierung des Vereinigten Königreichs ist zuversichtlich, dass es – sollte sich eine Krise entwickeln – mit seinen europäischen Partnern zusammen in einen Einsatz ziehen kann, entweder im Rahmen der NATO, einer flexiblen Koalition der Willigen oder in einer neuen Zusammensetzung.

Tatsächlich hat Frankreich kürzlich eine Europäische Interventionsinitiative vorgeschlagen, die es europäischen Ländern ermöglichen würde, ein gemeinsames Verständnis für Krisen und eine gemeinsame strategische und militärische Kultur zu entwickeln. Paris hat deutlich gemacht, dass es beabsichtigt, die Initiative außerhalb der institutionellen Strukturen der EU zu gründen, um einerseits die operative Flexibilität und Geschwindigkeit zu erhöhen und andererseits die Möglichkeit zu haben, das Vereinigte Königreich nach dem Brexit in militärische Operationen Europas miteinzubeziehen.

6. Perspektiven

Um weiterhin an der verteidigungspolitischen Debatte der EU teilnehmen zu können, muss Großbritannien sein Engagement für die militärischen Anstrengungen der EU unter Beweis stellen. Das Vereinigte Königreich könnte eine Vereinbarung aushandeln, nach der es der EU Kräfte und Mittel zur Verfügung stellt – zum Beispiel Großbritanniens strategische Lufttransportkapazität, die der EU eine schnellere Verlegung ermöglicht – im Tausch gegen enge Absprachen und Informationsaustausch in der Anfangsphase der EU-Operationsplanung. Es könnte auch versuchen, Bewegung in die Verhandlungen zu den Bedingungen für die Zusammenarbeit in der Verteidigungsindustrie zu bringen, indem es die Problematik im Bottom-up-Ansatz angeht und seinen europäischen Partnern konkrete Fähigkeitsprogramme anbietet, anstatt in Top-down-Verhandlungen über die regulatorischen Rahmenbedingungen stecken zu bleiben.

Während die Verhandlungen fortgesetzt werden, sollte Großbritannien seinen guten Willen signalisieren. Obwohl das Vereinigte Königreich noch ein Mitgliedsstaat ist, könnte es theoretisch sein Veto gegen EU-Verteidigungsinitiativen einlegen, sollte dies aber tunlichst unterlassen. Innerhalb der NATO sollte Großbritannien sich vorrangig für eine enge Partnerschaft zwischen dem Bündnis und der EU einsetzen. Das Vereinigte Königreich sollte sich jedoch von der Annahme lösen, dass die EU zwangsläufig auf die Forderungen des Vereinigten Königreichs eingeht, da sie es sich nicht leisten kann, im Verteidigungsbereich auf das Vereinigte Königreich zu verzichten. Vielmehr sollte Großbritannien die Europäer überzeugen, dass sein Angebot, ein sehr enger Partner der Europäischen Union im Verteidigungsbereich zu werden, glaubwürdig ist und dass Großbritannien die Verteidigungsinitiativen der EU nicht behindern wird. Auch wenn es in der Vergangenheit hochkarätige EU-Verteidigungsinitiativen wie das kleine militärische Hauptquartier der EU abgelehnt hat, hat das Vereinigte Königreich in den Jahren vor dem Brexit die wachsende Rolle der EU bei der Verteidigung als Antwort auf Bedrohungen durch Russland und den Terrorismus stillschweigend unterstützt. Um überzeugend und vertrauenswürdig zu sein, muss Großbritannien erläutern, warum es eine enge Sicherheitspartnerschaft anstrebt, anstatt nur darauf hinzuweisen, was die EU durch den Brexit verliert.

Der Brexit sollte die EU im Gegenzug darin bestärken, ihre Beziehungen zu Drittstaaten zu überdenken, um sicherzustellen, dass das Vereinigte Königreich auch in Zukunft umfassend an EU-Missionen und -Operationen beteiligt wird, auch weil die Debatte mit Großbritannien Unzulänglichkeiten in bestehenden Vereinbarungen aufdecken wird. Sollte die EU das Vereinigte Königreich von der Verteidigungsinfrastruktur der Union ausschließen, würde sie nicht nur auf Großbritanniens Erfahrungsschatz und Ressourcen verzichten müssen, sondern möglicherweise auch die eigenen Bemühungen der EU untergraben. Für glaubwürdige militärische Strukturen der EU muss das Vereinigte Königreich weiter eingebunden werden, da es eine der wenigen europäischen Mächte mit ernst zu nehmenden militärischen Fähigkeiten ist.

Sophia Besch ist Research Fellow am Centre for European Reform.