



Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Nr. 8/2016

Where is the Beef?

Chancen einer engeren deutsch-britischen Sicherheitspartnerschaft

von *Robert J. Rider*

Bereits im Oktober 2015 regte der britische Verteidigungsminister Michael Fallon bei einem bilateralen Treffen mit seiner deutschen Kollegin Ursula von der Leyen eine engere und intensivere verteidigungs- und sicherheitspolitische Partnerschaft zwischen dem Vereinigten Königreich und der Bundesrepublik Deutschland an. Ende Januar 2016 haben beide das Thema erneut aufgegriffen. Das war mehr als ein Akt diplomatischer Höflichkeit: Es ist die Aussicht auf einen substanziellen und qualitativen Schritt nach vorn in der Zusammenarbeit der beiden Länder, insbesondere angesichts der erheblichen Bedrohungen durch den russischen Revisionismus und den Aufstieg der Terrororganisation „Islamischer Staat“. Was steckt hinter diesem Partnerschaftsvorschlag und welche Folgen wird er haben?

Strategic Defence and Security Review

Der Strategic Defence and Security Review (SDSR) von 2015 stellt heraus, dass sich Großbritannien gleichzeitig den unterschiedlichsten Bedrohungen gegenübersteht. Darunter fallen Terrorismus und gewalttätiger Extremismus, wie sie vom „Islamischen Staat“ (IS oder auch „Daesh“ genannt) ausgehen, das Wiederaufleben staatlicher Aggression (das heißt Russlands Besetzung der Krim und die Intervention im Donezbecken), die Zunahme zwischenstaatlicher Konflikte sowie das Phänomen des Cyber-Kriegs. Durch diese Bedrohungen ist Europa weniger sicher, als es einmal war. Zudem stellt die Flüchtlingskrise Europas Eintreten für offene Grenzen und Reisefreiheit zusätzlich auf die Probe und beansprucht die Sicherheits- und andere Behörden des Öffentlichen Dienstes erheblich.

Vor diesem strategischen Hintergrund beruht der SDSR 2015 auf dem Kerngrundsatz des „Schutzes der Bevölkerung“ und auf der Einsicht, dass die Sicherheit des Vereinigten Königreichs im Wesentlichen vom NATO-Bündnis und insbesondere der Verpflichtung nach Artikel 5 des NATO-Vertrags abhängt. Wie auch Deutschland arbeitet Großbritannien daher in Vorbereitung des NATO-Gipfels in Warschau im Juli 2016 eng mit seinen NATO-Partnern zusammen, um konsensfähige Ergebnisse zu erzielen. Alle Seiten stimmen darin überein, dass die atlantische Allianz sich kontinuierlich an die neuen Gegebenheiten anpassen und darüber hinaus eine tragfähige Doktrin der Abschreckung für das 21. Jahrhundert entwickeln muss. Diese Anpassung wird die NATO und die westliche Staatengemeinschaft stärken, um mit den Herausforderungen hybrider Kriegsführung, möglichen Cyber-Angriffen oder der Bedrohung durch die sogenannten „grünen Männchen“ umgehen zu können. Darüber hinaus bedarf es ausreichender Truppenstrukturen und eines vernünftigen Gleichgewichts zwischen militärischer Präsenz im Baltikum, in Polen und Mitteleuropa sowie der Fähigkeit zur raschen Verstärkung dieser Präsenz. Gleichzeitig muss die militärische und politische Entschlossenheit gegenüber Russland mit einer Bereitschaft zum Dialog einhergehen, um Fehlinterpretationen zu vermeiden.

In diesen Aspekten der zukünftigen Ausrichtung des atlantischen Bündnisses besteht eine große Übereinstimmung zwischen den politischen Grundhaltungen Großbritanniens und Deutschlands, die aber unterschiedliche Auslegungen und Nuancen nicht ausschließt.

Auf der operativen Ebene sehen beide Länder die Notwendigkeit raschen militärischen Handelns, entweder auf Grundlage des deutsch-niederländischen Framework Nation Concept (FNC), der britischen Joint Expeditionary Force (JEF) oder der Very High Readiness Joint Task Force (VJTF) der NATO, für die sowohl Deutschland als auch Großbritannien Führungsverantwortung übernommen haben beziehungsweise zukünftig übernehmen.¹ Nach britischer Ansicht sind sowohl FNC als auch JEF die Grundlage für die Truppenstellung der beiden Länder und bilden die Grundlage für das, was NATO-Generalsekretär Stoltenberg „kontinuierliche Anpassung“ genannt hat. Im britischen SDSR wurde auch die auf dem NATO-Gipfel in Wales im September 2014 beschlossene Selbstverpflichtung der Mitgliedsstaaten bestätigt, in den nächsten fünf Jahren einen Richtwert für Verteidigungsausgaben in Höhe von zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu erreichen. Deutschland hat seine bisherigen Pläne, die Verteidigungsausgaben zu kürzen, ebenfalls revidiert und will für seine NATO-Verpflichtungen mindestens zwei Divisionen und sechs Brigaden – materiell und personell vollständig ausgestattet – bereitstellen.

Die Kernaussagen der SDSR und seine gewollte internationale Ausrichtung

Der SDSR war ein regierungsübergreifendes Dokument – auf britische Weise pragmatisch ausgerichtet und auf vernünftigen Zielvorgaben beruhend, die wiederum mit den gegebenen Fähigkeiten und Ressourcen abgestimmt sind. Das britische Cabinet Office hatte die Federführung und arbeitete in einer Gruppe mit Vertretern aus dem Außenministerium, dem Ministerium für Internationale Entwicklung, dem Verteidigungsministerium und den Nachrichtendiensten zusammen. Auch sprach man sich eng mit den wichtigsten Verbündeten wie den USA, Frankreich und Deutschland ab. Dabei war die Zusammenarbeit mit dem Bundesverteidigungsministerium und dem deutschen Weißbuch-Team außerordentlich fruchtbar, ebenso wie der Austausch mit dem Bundeskanzleramt und dem Auswärtigen Amt. Neben den bereits erwähnten Punkten legte sich das Vereinigte Königreich auch auf die Erhaltung seines nuklearen Abschreckungspotenzials fest und betonte den Kampf gegen Extremismus und Terrorismus. Darüber hinaus beschloss man eine jährliche Investition von einer Milliarde britischer Pfund in die Cyber-Verteidigung, die Stärkung einer regelbasierten internationalen Ordnung und das Bemühen um Stabilität in Übersee.

Eines der bemerkenswertesten Elemente war der zum Ausdruck gebrachte Wunsch nach einer gestärkten verteidigungs- und sicherheitspolitischen Beziehung zu Deutschland als zentralem Partner neben den USA und Frankreich. In dem Dokument wurde Folgendes hervorgehoben:

„Deutschland ist aufgrund seiner Wirtschaftskraft und seines wachsenden Einflusses auf die internationale Sicherheitslage ein wichtiger Partner. Es spielt in Afghanistan eine wichtige Rolle, hat die europäische Reaktion auf Russlands Agieren in der Ukraine mitangeführt und beteiligt sich an Stabilisierungsmissionen im Nahen Osten, auf dem Balkan und in Afrika. Wir sind ein starker Befürworter von Deutschlands Bemühungen, ständiges Mitglied eines erweiterten Sicherheitsrats der Vereinten Nationen zu werden.

Wir streben eine Intensivierung unserer sicherheits- und verteidigungspolitischen Beziehungen zu Deutschland an. Wir werden die gemeinsame Nutzung von Erkenntnissen im Kampf gegen terroristische Bedrohungen intensivieren und enger in folgenden Bereichen zusammenarbeiten: bei der Sicherheit der Energieversorgung, bei der militärischen Unterstützung für humanitäre und entwicklungspolitische Arbeit, bei der Cyber-Sicherheit sowie beim ‚Capacity Building‘ in Ländern außerhalb

¹ 2015 war Deutschland, neben den Niederlanden und Norwegen, Rahmennation der Interim-VJTF.

Europas. Außerdem werden wir kooperieren, um die NATO beziehungsweise die Fähigkeiten ihrer europäischen Mitglieder zu stärken. Wir werden unsere Zusammenarbeit im Einsatz und in der Ausbildung ausbauen sowie die Interoperabilität beispielsweise zwischen unseren See- und Landstreitkräften verbessern. Wir werden eine Vertiefung unserer Zusammenarbeit im Bereich Ausrüstung, Ausbau der Fähigkeiten und Reduzierung der Unterstützungskosten für gemeinsame Luftfahrzeuge (Typhoon/Eurofighter und A400M) anstreben. Wir prüfen auch künftige Kooperationsmöglichkeiten im Bereich Ausrüstung und anderer lohnender Bereiche. Auch wenn wir nach wie vor beabsichtigen, unsere Truppen bis 2020 aus Deutschland abzuziehen, werden wir uns weiterhin um Gelegenheiten für gemeinsame Ausbildungsmaßnahmen mit der Bundeswehr bemühen. Wir denken hierbei an die mögliche Fortsetzung der Ausbildung auf dem Truppenübungsplatz Sennelager."

Dies ist das erste Mal, dass Großbritannien seine sicherheitspolitische Beziehungen zu Deutschland auf diese Weise hervorgehoben hat. Der britische Verteidigungsminister Michael Fallon sprach mit seiner deutschen Amtskollegin Ursula von der Leyen während der Arbeiten am SDSR-Entwurf über diese neue Qualität der bilateralen Beziehungen, um die deutsche Akzeptanz abzuschätzen. Die Resonanz war sehr positiv. Allerdings weiß Großbritannien sehr wohl, dass seine Initiative – bei aller Wertschätzung – nur ein erster Schritt sein kann. Auch ist man sich in London im Klaren darüber, dass Berlin sich derzeit auf die Flüchtlingskrise, auf die fortgesetzte Instabilität der Eurozone und auf das bevorstehende britische Referendum zur EU konzentriert. Auch ist man sich bewusst, dass Deutschland traditionell anderen sicherheitspolitischen Beziehungen wie dem Elysée-Vertrag mit Frankreich oder dem Weimarer Dreieck im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU (GSVP) – die von Großbritannien ebenfalls stark unterstützt wird – einen hohen Stellenwert beimisst. Dennoch schätzt das Vereinigte Königreich die Bundesrepublik sehr hoch und ist der Ansicht, dass es im nationalen Interesse beider Länder liegt, sowohl kurzfristig als auch über die nächsten 20 bis 30 Jahre hinaus enger zusammenzustehen. In einer Zeit erheblicher Unbeständigkeit und Instabilität stehen beide Länder einer Vielzahl gemeinsamer Herausforderungen gegenüber. Daher ist die Koordinierung von Politik, Fähigkeitsentwicklung und operativen Einsätzen äußerst sinnvoll.

Welche konkreten Schritte sind denkbar? – Where is the Beef?

Neben einer Vertiefung der engen Beziehungen zwischen Deutschland und Großbritannien – die es im Bereich Verteidigungspolitik, Fähigkeiten und Operationen zur Förderung internationaler Stabilität bereits gibt – sind konkrete Vorschläge vorstellbar, die beide Länder bis Ende 2016 vorbringen können. Diese können die Substanz einer für beide Seiten vorteilhaften Beziehung in einem breiteren strategischen Kontext sein.

1. *IS/Daesh und Terrorismusbekämpfung*: Hier können Deutschland und Großbritannien bei spezifischen operativen Einsätzen und weiteren Maßnahmen gegen die Infrastruktur, die Verbindungswege oder die Versorgungsstraßen von IS/Daesh kooperieren.
2. *NATO*: Deutschland und Großbritannien bemühen sich gemeinsam um eine Vertiefung ihrer Zusammenarbeit im Einsatz und in der Ausbildung sowie um eine Stärkung der NATO. Großbritannien hat sich der deutsch-amerikanischen „Transatlantischen Initiative zur Stärkung von Fähigkeiten und zur Ausbildung“ (Transatlantic Capability Enhancement and Training/TACET) angeschlossen. Großbritannien wird eine Führungsrolle im Bereich der Sicherung und Verteidigung von Flugplätzen und der Fähigkeiten der mechanisierten Infanterie übernehmen sowie mit Deutschland an der Minenabwehrfähigkeit der Seestreitkräfte arbeiten. Dies trägt zur Schaffung von Widerstandsfähigkeit und zur Bereitstellung einer robusten Militärpräsenz in den osteuropäischen Staaten bei.
3. *Fähigkeiten und Plattformen*: Im Rahmen einer engeren Zusammenarbeit im Bereich militärische Beschaffung haben die für das Beschaffungswesen zuständigen Staatssekretäre der beiden Länder die Einrichtung

eines „Ministeriellen Dialogs über Zusammenarbeit im Bereich Wehrmaterial und Fähigkeiten“ (Ministerial Dialogue on Equipment and Capability Cooperation/MECC) vereinbart. Der Bereich „Fähigkeiten“ ist angesichts knapper Verteidigungshaushalte von besonderer Bedeutung. Deshalb wird darüber geredet werden müssen, wo beide Länder die Instandhaltungskosten für gemeinsame Luftfahrzeuge, insbesondere den A400M und den Eurofighter/Typhoon, reduzieren können. Weitere Optionen im Bereich der Luftstreitkräfte sind die Verbesserung der Bewaffnung des Eurofighters, der Lufttransport – insbesondere angesichts der Verzögerungen beim A400M-Programm – und die Schwerlasthubschrauber. Was letzteren Punkt angeht, könnte die Nachfolge des CH-53GS/GA in der Bundeswehr ein vielversprechendes Feld der Zusammenarbeit sein. Darüber hinaus dürfte nach Ansicht Großbritanniens Deutschland auch an einer Beteiligung an dem britisch-französischen Programm „Future Combat Aircraft System“ (FCAS) interessiert sein.

Im maritimen Umfeld wird Großbritannien sich auf Trägerangriffsoperationen (von den neuen Flugzeugträgern der „Queen Elizabeth“-Klasse), auf die unabhängige nukleare Abschreckung und auf regionale Aufgaben konzentrieren. Hier sind für Großbritannien der Nordatlantik, das Mittelmeer sowie die allgemeine Sicherheit und Freiheit der Schifffahrtswege von Bedeutung. Deutschland sieht seine Schwerpunkte bei den Minenabwehrfähigkeiten und den U-Booten – insbesondere als sogenannte „framework nation“ in der Ostsee. Das deutsche Interesse gilt auch dem Mittelmeer und, aus seiner Position als Handelsnation heraus, der Sicherheit von globalen Schifffahrtswegen. Allein daraus lassen sich bereits lohnende Bereiche der Zusammenarbeit im maritimen Bereich ableiten. Dies schließt auch die Aspekte amphibischer Fähigkeiten und Operationen ein. Durch die jüngste Ankündigung der deutsch-niederländischen Initiative in diesem Bereich dürfte diese Diskussion eine gewisse Dynamik erhalten.

Bei den Landstreitkräften gibt es ebenfalls mehrere Bereiche für eine Zusammenarbeit, etwa bei der Entwicklung zukünftiger Kampfpanzer, von Brückengerät oder abstandsaktiven Verteidigungssystemen. Es bestehen auch Kooperationsmöglichkeiten bei der medizinischen Rettungskette. Darüber hinaus gibt es wichtige Bereiche der Nutzung künftiger Innovations-, Forschungs- und Entwicklungs- sowie Erprobungsprogramme. Durch die enge Zusammenarbeit mit deutschen Wirtschaftspartnern sollte es beiden Ländern möglich sein, Geld einzusparen oder bessere Verkaufserlöse zu erzielen. Die europäischen Rüstungsindustrien sollten aus britischer Sicht Referenzpartner für kleinere Länder sein. Durch gemeinsames Handeln könnten Betriebskosten gesenkt werden – beispielsweise durch die Einrichtung eines europäischen Knotenpunkts für die technische Unterstützung des Chinook-Hubschraubers seitens des Herstellers Boeing, falls die Bundeswehr den Entschluss fasst, den Chinook als Ersatz für den CH-53 zu beschaffen. Das ist die Art innovativer Denkweise, Kooperation und Kreativität, die im neuen strategischen Kontext nötig ist.

4. Operationalisierung der Beziehung: Angesichts der Bedrohungsvielfalt sollten Großbritannien und Deutschland zu einer engeren Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung, bei der militärischen Unterstützung für humanitäre Aufgaben, bei der Entwicklung von Cyber-Fähigkeiten (einschließlich eines Austausches zwischen dem UK Cyber Command und dem entstehenden Cyber- und Aufklärungskommando der Bundeswehr) und beim „capacity building“ in Ländern außerhalb Europas finden. Ein mögliches Arbeitsfeld wäre Afghanistan, um etwa den zukünftigen Personalaufwand in Kabul bei Ausbildungs-, Beratungs- und Unterstützungsmissionen zu koordinieren. Mali wäre ebenso ein Kooperationsfeld, wie auch die Ertüchtigungsmissionen für künftige libysche Sicherheitskräfte. Erheblichen Koordinierungsbedarf gibt es auch bei anderen von Deutschland angeregten Ausbildungs- und Ausrüstungsmissionen in Jordanien, Nordirak und Nigeria. Großbritannien kooperiert mit Deutschland auch bei Operationen wie der neuen NATO-Mission in der Ägäis und der Operation „Sophia“ vor der libyschen Küste.

5. Ein Beispiel für taktischen Einsatz – Operationen der Landstreitkräfte: Vor kurzem haben der britische Heeresgeneralstabschef und der deutsche Inspekteur des Heeres ein „Joint Vision“-Dokument unterzeichnet, das die Fortsetzung von gegenseitigen Ausbildungsmöglichkeiten und den Austausch von Offizieren auf Stabsebene zwischen der 1. Panzerdivision der Bundeswehr und der 3. Division der britischen Armee vorsieht. Großbritannien denkt auch darüber nach, Heeresgerät auf dem Kontinent über 2023 hinaus in

Mönchengladbach vorzuhalten sowie eine Ausbildungs- und Erprobungspräsenz am Truppenübungsplatz Sennelager bei Paderborn zu belassen. Die letztgenannte Initiative könnte die operative Umsetzung der NATO-Bereitschaftspläne erleichtern, hätte man doch weiterhin eine Basis für Ausbildung und Erprobung im Kampf gegen hybride Kriegsführung sowie für die Erprobung logistischer Aufgaben wie Bahntransporte und Straßenkonvois. Gerade der Logistikbereich ist angesichts der aktuellen russischen Strategie, der NATO den Zugang zu bestimmten Regionen abzuschneiden (Anti-Area Access Denial / A2/AD) von großer Bedeutung. Moskaus Bemühungen um den militärischen Ausbau der Region Kaliningrad sind ein Zeichen für Versuche, die NATO-Verstärkung der baltischen Staaten und Polens in Spannungszeiten zu verhindern. Diese potenziellen künftigen Einrichtungen in Deutschland bieten auch eine perfekte Ausgangsbasis für die Teilnahme an NATO-, TACET- und sonstigen bilateralen Übungen in Polen.

Schlussbetrachtung

Nach eigener Überzeugung intensiviert das Vereinigte Königreich eine vitale verteidigungs- und sicherheitspolitische Beziehung zur Bundesrepublik genau zum richtigen Zeitpunkt, denn sie liegt im Interesse der NATO, der EU und der transatlantischen Partnerschaft. Eine solche bilaterale Partnerschaft sollte auch dem Ausbau der sonstigen verteidigungs- und sicherheitspolitischen Beziehungen Deutschlands, insbesondere zu Frankreich, dienen. Im britisch-französischen „Lancaster House“-Vertrag vom November 2010 wurde zum ersten Mal in der Geschichte der beiden Länder eine derartige strategische Kooperation in der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik vereinbart. „Lancaster House“ war ein Meilenstein in der verteidigungspolitischen Zusammenarbeit zwischen den beiden Ländern, der alles übertraf, was es bis dato gab. In diesem Sinne könnte die SDSR 2015 den Beginn einer ähnlichen britisch-deutschen Partnerschaft darstellen – es lohnt sich, hierüber in beiden Ländern intensiver nachzudenken. Die britische Ankündigung mag für Deutschland überraschend gekommen sein. Die Bundesrepublik ist traditionell eher auf multinationale Engagements in der NATO und der EU eingestellt und hat Großbritannien bislang offenbar nicht als wesentlichen bilateralen Partner gesehen. Dennoch hat es seit Jahren so etwas wie eine „Stille Allianz“ zwischen den Ländern gegeben. Heute ist es an der Zeit, diese zu vertiefen und fortzuentwickeln.

Es gibt allerdings keinen Zwang zur Eile oder zu Aktionismus. Stattdessen sollten bis Mitte 2016 auf beiden Seiten die nutzbringenden Kooperationsfelder identifiziert werden. Danach wäre über eine Implementierung der Kooperation zu entscheiden. Angesichts der drängenden Bedrohungen und des instabilen strategischen Kontexts lohnt es sich, innovative und kreative Ideen für die Beziehung der beiden wichtigen Verbündeten und Sicherheitspartner zu entwickeln.

Brigadier General Robert J. Rider ist Verteidigungsattaché an der Botschaft des Vereinigten Königreichs in Berlin. Der vorliegende Artikel gibt die persönliche Meinung des Verfassers wieder.