

BRITISCHE VERTEIDIGUNGSPOLITIK: STRATEGIEPROZESS UND REFORMDRUCK

Grossbritannien hat jüngst die Erarbeitung eines neuen *Strategic Defence Review* angekündigt. Die britische Verteidigungspolitik steht unter Reformdruck. Operative und strategische Herausforderungen in Afghanistan und die absehbaren Kürzungen des Verteidigungsbudgets prägen die aktuellen Debatten. Der Strategieprozess wird sich aber auch mit Grundfragen wie dem künftigen sicherheitspolitischen Ambitionsniveau und dem Verhältnis Grossbritanniens zu Europa auseinandersetzen müssen. Die Ergebnisse des Prozesses werden auch für andere europäische Staaten relevant sein, haben die Briten die Transformation der Streitkräfte auf dem Kontinent doch massgeblich mitgeprägt.



Britische Soldaten in Helmand, Afghanistan, 27. Juli 2009

REUTERS / Omar Sobhani

Grossbritannien steht vor einem neuen verteidigungspolitischen Strategieprozess. Im Sommer 2009 gab der britische Verteidigungsminister Ainsworth den Anstoss zum ersten *Strategic Defence Review* (SDR) seit 1998. Zunächst wird das Verteidigungsministerium bis Anfang 2010 in einem Vorbericht (*Green Paper*) die zentralen Themen des Strategieprozesses identifizieren, den Reformbedarf ausloten und erste Lösungsvorschläge unterbreiten. Auf dieser Basis sollen anschliessend öffentliche Konsultationen durchgeführt werden. Der eigentliche SDR wird dann nach den bevorstehenden Unterhauswahlen im Frühjahr 2010 unter einer neuen Regierung stattfinden. Parallel dazu ist eine Überarbeitung der 2008 verabschiedeten Nationalen Sicherheitsstrategie vorgesehen. Zwischen diesem sicherheitspolitischen Rahmendokument und

der neuen Verteidigungsstrategie wird eine enge Abstimmung angestrebt.

Über die Notwendigkeit eines Strategieprozesses herrscht in Grossbritannien ein parteiübergreifender Konsens. Der *Strategic Defence Review* von 1998 entstand als Resultat der sicherheits- und verteidigungspolitischen Umwälzungen nach dem Ende des Kalten Krieges und war geprägt von den Erfahrungen auf dem Balkan. Seither haben sich die Rahmenbedingungen für die britische Verteidigungspolitik teilweise markant verändert. Zwar hat Grossbritannien auf diese Entwicklungen mit verschiedenen Strategieanpassungen reagiert. So wurde seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 neben einem SDR-Zusatzkapitel (2002) auch ein verteidigungspolitisches Weissbuch (2003/04) verfasst. In

diesem wurden etwa Südasien und Sub-Sahara-Afrika als zusätzliche Schlüsselregionen (neben Europa, Nordafrika und dem Nahen und Mittleren Osten) bezeichnet und die Streitkräftestrukturen modifiziert. Die Ergänzungen blieben insgesamt aber Stückwerk. Nicht zuletzt deshalb wird in Grossbritannien heute die Idee diskutiert, künftig ähnlich wie die USA mit dem *Quadrennial Defense Review* einen regelmässigen Strategieprozess durchzuführen.

Mit Blick auf den jetzt anstehenden *Strategic Defence Review* lässt sich ein beträchtlicher Reformdruck ausmachen. Die Einsätze in Afghanistan und im Irak haben die britischen Streitkräfte an die Grenze ihrer Belastbarkeit gebracht, operative Mängel aufgedeckt und zahlreiche politisch-strategische Fragen aufgeworfen. Zudem haben die Einsatzerfahrungen der letzten Jahre die Notwendigkeit aufgezeigt, Krisenmanagement als umfassende zivil-militärische Verbundaufgabe zu verstehen, was für die Streitkräfte eine grosse Herausforderung darstellt. Gleichzeitig zeichnen sich vor dem Hintergrund der Finanzkrise einschneidende Kürzungen des britischen Verteidigungsbudgets ab.

Über diesen unmittelbaren Handlungsdruck hinaus wird die neue Verteidigungsstrategie aber auch längerfristig ausgerichteten strategischen Grundfragen Rechnung tragen müssen. So sind Überlegungen zu möglichen künftigen Konfliktformen und militärischen Einsatzarten für die Streitkräfteplanung unabdingbar. Auch die internationale Rolle Grossbritanniens und seine

sicherheits- und verteidigungspolitische Positionierung zwischen der *Special Relationship* mit den USA und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) gilt es neuerlich festzulegen. Wie London auf all diese Herausforderungen reagiert, wird auch in anderen europäischen Hauptstädten aufmerksam verfolgt. Zusammen mit Frankreich ist Grossbritannien nach wie vor der wichtigste verteidigungspolitische Akteur in Europa.

Afghanistandebatte

Wie keine andere Armee in Europa haben die britischen Streitkräfte den Charakter einer Einsatzarmee. Dieser Umstand ist innenpolitisch grundsätzlich wenig umstritten. Allerdings haben die Einsätze im Irak und in Afghanistan intensive verteidigungspolitische Kontroversen hervorgerufen. Lange stand dabei die Frage der Überdehnung der Streitkräfte im Mittelpunkt. London beteiligte sich mit 46'000 Soldaten an der Irak-Intervention 2003 und stand danach mit bis zu 8500 Mann im Süden des Landes. Mit den parallel stattfindenden Einsätzen in Afghanistan, im Balkan und etwa in Afrika belief sich die Gesamtzahl an Soldaten in Auslandseinsätzen in den letzten Jahren teilweise auf über 16'000, was eine grosse Belastung für die Streitkräfte darstellte.

Seit dem Abzug aus dem Irak im Sommer 2009, dem fast vollständigen Rückzug aus Bosnien und dem Kosovo und der massiven Aufstockung der britischen Truppen in Afghanistan auf derzeit 9500 Soldaten lassen sich nun aber mehrere parallele verteidigungspolitische Kontroversen ausmachen, die sich hauptsächlich am britischen Engagement in Südwestasien entzünden. So hat der Afghanistaneinsatz eine Debatte über Defizite in der militärischen Ausrüstung ausgelöst. Bemängelt wurde insbesondere, dass zu wenig gepanzerte Fahrzeuge und Helikopter verfügbar seien. Ausrüstungsmängel wurden gar in direkten Zusammenhang mit dem Tod mehrerer Soldaten gebracht. Auch steht «Afghanistan» heute für das Problem, dass die britischen Streitkräfte in den letzten Jahren aufgrund der stetig wachsenden Zahl von Einsätzen in immer kürzeren Rotationszyklen operieren müssen. Damit zusammenhängend hat die Kritik über unzureichende Betreuungsmassnahmen für zurückkehrende Soldaten zugenommen.

Die hohe und rasch wachsende Zahl britischer Opfer in Afghanistan und die ausbleibenden Fortschritte in der Stabilisierung

| Die britischen Streitkräfte 2009 | |
|--|--|
| Umfang (ohne Reserve) | Gesamt: 160'280; davon Heer: 95'780; Marine: 30'880; Luftwaffe: 33'620 |
| Verteidigungsausgaben (Anteil BIP) | 2.14 % (1980: 4.95 %; 1990: 3.71 %; 2000: 2.51 %) |
| Einsätze (Auswahl) | NATO ISAF (Afghanistan): 9500; International Military Assistance Training Team (Sierra Leone): 50; EUFOR Althea (Bosnien): 10; NATO KFOR (Kosovo): 8 |
| Verluste in Afghanistan und im Irak | Afghanistan : 224 (seit 2001), inkl. 87 zw. Januar und Oktober 2009; Irak: 179 (2003-2009) |
| Stationierungen (Auswahl) | Deutschland: 19'060; Nordirland: 4370; Zypern: 2930; Gibraltar: 280; Asien/Ferner Osten: 270; Falklandinseln: 230 |

Quellen: UK Public Spending; IISS Military Balance 2009; Defence Analytical Services and Advice; Webpräsenz EUFOR Althea, KFOR und ISAF; BBC

des Landes haben zudem Skepsis gegenüber den Kampfeinsätzen am Hindukusch geschürt und die Frage nach der Sinnhaftigkeit der britischen Verluste aufgeworfen. Dies ist umso brisanter, als die britische Gesellschaft vor dem Hintergrund der langjährigen Erfahrung mit Expeditionskriegsführung grundsätzlich zu den opferbereitesten in Europa gehört. Vor dem Hintergrund des bereits mehrfachen Strategiewandels und der Modifizierung der Zielsetzungen in der britischen Afghanistanpolitik wird der *Strategic Defense Review* deshalb auch Erkenntnisse für künftige Krisenmanagement-Operationen thematisieren müssen. Zu diskutieren sein werden u.a. die notwendigen Voraussetzungen für neue Missionen, die Möglichkeiten und Grenzen von Staatsaufbau und damit das Ambitionsniveau solcher Einsätze sowie die Kriterien zur Feststellung der Zielerreichung und zur Definition einer Exit-Strategie. Dabei wird allerdings auch die Frage zu stellen sein, inwieweit es sich bei Afghanistan überhaupt um einen typischen Fall von Krisenmanagement-Operation handelt, d.h. wie generalisierbar welche Lehren aus diesem Einsatz tatsächlich sind.

Comprehensive Approach

Wofür Afghanistan zweifellos exemplarisch steht, ist die Notwendigkeit eines umfassenden Ansatzes im internationalen Krisenmanagement. Dem politischen Prozess in Afghanistan, dem Zusammenspiel ziviler und militärischer Akteure und der Bedeutung einer Regionalisierung der Stabilisierungsbemühungen wurde in Afghanistan lange zu wenig Beachtung geschenkt. Die Integration des *Comprehensive Approach* in den neuen *Strategic Defense Review* ist in Grossbritannien unbestritten. In welchem Ausmass damit neben dem Verteidigungsministerium aber auch andere Ministerien wie das Aussenministerium (FCO), das Entwicklungshilfeministerium (DFID), das Umweltministe-

rium (DETR) und das Handelsministerium (DTI) sowie die Nachrichtendienste in die Formulierung der neuen Verteidigungsstrategie einbezogen werden, ist vorderhand unklar.

Bereits Eingang gefunden hat der umfassende Ansatz in die Nationale Sicherheitsstrategie von 2008. Dieses unter Leitung des *Cabinet Office* entwickelte Grundlagendokument ist jedoch sehr allgemein gehalten und definiert nur begrenzt strategische Leitplanken. Die Forderung des Verteidigungsministeriums, in die Überarbeitung der Sicherheitsstrategie stärker als bei der Erstformulierung mit einbezogen zu werden, ist angesichts der notwendigen Feinabstimmung dieser Grundstrategie mit dem *Strategic Defense Review* durchaus nachvollziehbar. Allerdings existieren Befürchtungen, wonach eine stärkere Einflussnahme des MOD auf Kosten der Verankerung eines breiten Sicherheitsverständnisses und der Verinnerlichung einer strategischen und operativen zivil-militärischen Koordination gehen könnte.

Finanzdruck und Trident

Grosser Reformdruck auf die britische Verteidigungspolitik wird in den kommenden Jahren auch von der desolaten Finanzlage Grossbritanniens ausgehen. Zwar hat die Labour-Regierung das Verteidigungsbudget seit 2003 jährlich real um 1.5% erhöht. Auch waren die britischen Verteidigungsausgaben gemessen am Bruttoinlandprodukt im europäischen Vergleich stets überdurchschnittlich hoch. Die Finanzkrise wird aber in markanten Budgetreduktionen auch für den Verteidigungssektor resultieren. Grossbritannien ist aufgrund seiner grossen Abhängigkeit vom Finanzsektor und der hohen öffentlichen Ausgaben besonders stark von der globalen Finanzkrise betroffen. Die Neuverschuldung für das nächste Finanzjahr dürfte laut Finanzminister Darling schätzungsweise £175

Milliarden betragen, was etwa dem fünf-fachen Verteidigungshaushalt entspricht.

Wo genau man im Verteidigungsbereich den Rotstift ansetzen wird, ist vorderhand offen. Die Aussicht auf massive Finanzkürzungen hat aber jetzt schon ein Konkurrenzdenken zwischen den Teilstreitkräften angeheizt. Zur Diskussion steht beispielsweise, ob das Flugzeugträgerprogramm der Navy, die Typhoon-Flugzeuge der Royal Air Force (RAF) oder die Beschaffung weiterer Panzerfahrzeuge für die Army den Einsparungen zum Opfer fallen sollen. Solche Entscheidungen bergen grossen politischen Zündstoff. Um eine verstärkte verteidigungs- und rüstungspolitische Prioritätensetzung wird London aber nicht herumkommen.

Im Kontext der Finanzknappheit ist auch eine neuerliche Diskussion um das britische Nuklearprogramm entbrannt. Grossbritannien verfügt zurzeit über vier Nuklear-U-Boote (und 160 Sprengköpfe), wovon ein U-Boot stets einsatzbereit ist. Nun hat Gordon Brown im September 2009 vorgeschlagen, diese sogenannte Trident-Flotte auf drei U-Boote zu reduzieren. Zwar hat der britische Premierminister seine Initiative als Beitrag zur nuklearen Abrüstung dargestellt. Tatsache ist aber, dass er lediglich anregt, das alte Trident-Arsenal mit drei statt vier neuen Booten zu ersetzen. Im Vordergrund seiner Überlegungen steht deshalb zweifellos der Kostenfaktor. Schätzungen zufolge könnte Grossbritannien mit der Flottenreduktion drei bis fünf Milliarden Pfund sparen, die Unterhaltskosten noch nicht mit einberechnet. Eine solche Massnahme könnte sich durchaus als mehrheitsfähig erweisen – dies im Gegensatz zur vom konservativen Verteidigungspolitiker Malcom Rifkind jüngst wieder vorgebrachten jahrzehntealten Idee einer gemeinsamen anglo-französischen Nuklearstrategie.

Streitkräfteplanung und globales Rollenverständnis

Der *Strategic Defense Review* soll aber nicht nur eine Antwort auf drängende operative Fragen geben, sondern auch eine tragfähige Grundlage für die längerfristige Verteidigungs- und Streitkräfteplanung darstellen. Um Aussagen über mittel- und langfristig notwendige militärische Fähigkeiten machen zu können, bedarf es etwa einer Prospektivanalyse möglicher Konfliktszenarien. Bezüglich der Wahrscheinlichkeiten dieser Szenarien gehen die Meinungen auseinander: Die Mehrheit der Experten erachtet Stabilisierungsmissionen und Aufstands-

bekämpfung auch in Zukunft als wichtigste Einsatzformen. Damit einher geht ein hoher Bedarf an mobilen und einsatzbereiten Truppen sowie an Spezialisten für zivile Aufbauarbeit. Allerdings gibt es auch Stimmen, die vor einer Rückkehr zwischenstaatlicher Kriege warnen und von einer wieder zunehmenden Bedeutung konventioneller Kriegsführung ausgehen. Schliesslich wird angesichts des Aufstiegs Chinas und Indiens und der damit zusammenhängenden globalen Machtverschiebungen vom Westen nach Asien auch immer wieder auf die Bedeutung von Fähigkeiten zur Machtprojektion wie beispielsweise Flugzeugträgern, Langstreckenflugzeugen oder U-Booten hingewiesen.

Einmal mehr stellt sich für die Briten zudem die wichtige Frage nach ihrer künftigen Rolle in der Weltpolitik. Grossbritannien blickt auf eine lange Tradition des Internationalismus und Interventionismus zurück und hat seinen Anspruch auf globale Mitbestimmung trotz abnehmendem Machtpotential nie aufgegeben. Angesichts der sich verändernden geostrategischen Machtverhältnisse einerseits und der finanziellen Einschränkungen andererseits dürfte es für London in Zukunft aber zunehmend schwierig werden, sich im Konzert der Weltmächte zu behaupten. Weder Labour noch die Konservativen haben bisher ein plausibles Rollenkonzept für die Zukunft vorgelegt.

Special Relationship und Europa

In Zusammenhang mit der Frage nach der künftigen britischen Rolle dürfte insbesondere auch das Verhältnis zu den USA und zu Europa erneut Anlass zu Diskussionen geben. Die *Special Relationship* mit Washington ist seit Jahrzehnten der zentrale Anker der britischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Allerdings ist diese Politik vor dem Hintergrund der Erfahrungen in der Ära der Administration Bush innenpolitisch teilweise in die Kritik geraten. Vor allem der Einsatz im Irak erweckte in weiten Kreisen der britischen Gesellschaft den Eindruck, dass London trotz Bündnistreue und grossen Entbehrungen kaum Einfluss auf die Politik der USA auszuüben vermochte. Der neue US-Präsident Obama wiederum hat der *Special Relationship* bisher ein eher geringes Gewicht beigemessen, was in der Labour-Regierung bisweilen Irritation auslöste.

Entsprechend argumentieren manche britische Sicherheitsexperten, dass das Land seine Verteidigungspolitik künftig mehr als bisher im europäischen Rahmen ausgestalten sollte. Sie erachten darin nicht etwa eine Abkehr von den USA, sondern eine Voraus-

Wichtige Dokumente

- ▮ National Security Strategy 2008 [↗](#)
- ▮ Defence White Paper 2003 [↗](#)
(Ergänzung 2004) [↗](#)
- ▮ Strategic Defence Review New Chapter 2002 [↗](#)
- ▮ Strategic Defence Review 1998 [↗](#)

setzung dafür, in Washington auch künftig Gehör zu finden. Grossbritannien wird in der Tat vor allem dann ein interessanter Partner für die USA bleiben, wenn es als Brücke zu Europa fungieren und das potentiell vorhandene verteidigungspolitische Gewicht der EU-Staaten hinter sich vereinen kann.

Das traditionelle Dilemma der Briten hat sich im Kontext der Finanzkrise allerdings akzentuiert: Einerseits hängt die Stellung Grossbritanniens in der Weltpolitik mehr denn je von seinem Einfluss in Europa ab. Auch könnte Grossbritannien mit verstärkter ESVP-Kooperation in Bereichen wie der Rüstungsproduktion und der Logistik viel Geld sparen. Andererseits ist aber die EU-Skepsis in der britischen Gesellschaft unverändert gross. Sollten die Konservativen unter David Cameron die Unterhauswahlen 2010 gewinnen, dürften die Berührungsängste Grossbritanniens gegenüber der EU weiter zunehmen.

Wie sich London gegenüber Europa künftig positioniert, wird auch für die Zukunft der ESVP von Bedeutung sein. So wichtig Europa für das politische Gewicht Grossbritanniens ist, so bedeutsam ist Grossbritannien für die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Seitdem die Regierung Blair 1998 gemeinsam mit Frankreich den entscheidenden Anstoss zur Schaffung der ESVP gab, kommt Grossbritannien eine wichtige Rolle als Vorreiter der militärischen Kooperation und Modernisierung in Europa zu. Das britische Bekenntnis zur ESVP war dabei nicht etwa von politischem Integrationswillen, sondern von ausgeprägtem Pragmatismus nach den für Europa schmerzlichen Erfahrungen im Balkan geleitet. In welchem Ausmass Grossbritannien künftig auf die europäische Karte setzt, dürfte sowohl die sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der EU als auch die militärischen Transformationsprozesse der europäischen Partnerstaaten massgeblich beeinflussen.

▮ Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

▮ Bezug und kostenloses Abonnement:
www.ssn.ethz.ch