Strategic Trends 2017

Ist Europas Sicherheit in Gefahr?

Europa steht sicherheitspolitisch unter wachsendem Druck. Zur Flüchtlingskrise und zu Russlands Militarismus kommt nun die Verunsicherung über die USA hinzu. Die Erschütterung der EU durch den Brexit erfolgt in einem denkbar heiklen Moment. Das Center for Security Studies der ETH Zürich analysiert diese Entwicklungen in seiner Reihe «Strategic Trends». Aus deren Ausgabe 2017 präsentieren wir zwei Beiträge in gekürzter Form.

Europa bleibt für seine Sicherheit stark auf Amerika angewiesen: Ankunft eines Helikopters der USA in Riga. VALDA KALNINA / EPA

Der Brexit wirft seine Schatten voraus

Ein langwieriger Streit über den Austritt Grossbritanniens hätte negative Folgen für Europas Sicherheitsarchitektur

Die britische Absage an die EU wirkt sich zwangsläufig auf die Sicherheitspolitik aus. Noch hat Europa sein Schicksal selber in der Hand. Doch dazu bedarf es entschlossener Führung und des Willens zum Ausgleich.

DANIEL KEOHANE

Viele Beobachter scheinen sich bereits an die Aussicht auf den Austritt Grossbritanniens aus der Europäischen Union gewöhnt zu haben. An den Märkten herrscht keine Aufregung. Die britische Regierung unter der resoluten Premierministerin Theresa May verbreitet Zuversicht, dass der Brexit sauber ausgehandelt werden kann.

Diese Gelassenheit scheint unberechtigt. Insbesondere mit Blick auf die Sicherheit Europas kommt der Brexit angesichts einer Vielzahl von Krisen zu einem gefährlichen Zeitpunkt: Ein unberechenbares Russland demonstriert seine Stärke, der Nahe Osten steht in Flammen, und in vielen EU-Mitgliedstaaten wächst die Angst vor weiteren Terroranschlägen und neuen Migrationsbewegungen. All dies geschieht, während die USA unter Präsident Donald Trump zwiespältige Signale hinsichtlich ihrer Bündnistreue aussenden und von den europäischen Partnern erwarten, dass sie die Verteidigungsausgaben teilweise drastisch erhöhen. Kein europäischer Staat kann sich diesen Herausforderungen alleine stellen.

Die Stunde der Populisten

Vor diesem Hintergrund nährt der Brexit Zweifel an Europas Handlungsfähigkeit. Präsident Trump scheint dies recht zu sein, ist er doch ein lauter Unterstützer des Brexit und erweckt er doch nicht den Eindruck, als wolle er das Friedensprojekt EU um jeden Preis stützen. Der Vorsitzende der Münchner Sicherheitskonferenz, Wolfgang Ischinger, drückte kürzlich die Besorgnis der meisten der verbleibenden 27 EU-Mitgliedstaaten treffend aus, als er Trumps Haltung zur EU als eine «nichtmilitärische Kriegserklärung» bezeichnete.

Trumps Präsidentschaft stärkt rechtspopulistische und EU-feindliche Bewegungen. Das Wahlergebnis in den Niederlanden, das die Ambitionen des Rechtspopulisten Geert Wilders dämpfte, sollte eine Ermutigung, aber noch lange keine Entwarnung sein. Das Jahr 2017 wird schicksalhafte Wahlen in Frankreich, Deutschland und vielleicht in Italien bringen, allesamt Gründungsmitglieder der EU. Diese Wahlen können durchaus das Projekt der EU existenziell gefährden – nach dem Ausscheiden Grossbritanniens fiele mit Frankreich nach einem Wahlsieg Marine Le Pens eine weitere tragende Säule der EU weg. Noch ist es nicht so weit, aber die rechtspopulistische Welle, angeschoben von Donald Trump, wird die enorm komplexen Verhandlungen um die Modalitäten des Brexit weiter erschweren.

Zunächst einmal ist der Brexit eine existenzielle Gefahr für Grossbritannien selber. Zwei der vier Teile des Vereinigten Königreichs stimmten im Referendum für ein Verbleiben in der EU: Nordirland und Schottland. Je nach Verlauf der Brexit-Verhandlungen steht zu befürchten, dass die 1998 überwundene Instabilität nach Nordirland zurückkehrt, während sich Schottland in einem zweiten Unabhängigkeitsreferendum von London loslösen könnte. Insofern verursacht der Brexit in mehrfachem Sinn eine Verfassungskrise, und ihr Ausgang ist keineswegs klar.

Paris und Berlin an die Front?

Aber auch wenn Grossbritannien intakt bleibt, wird der Brexit fundamentale Auswirkungen auf die Sicherheitspolitik Europas haben. London ist die wichtigste militärische Macht der EU – sowohl mit Blick auf die Verteidigungsausgaben als auch mit Blick auf Handlungsfähigkeit und Handlungswillen. Zwar bleibt Grossbritannien in der Nato, und seine Rolle als Nuklearmacht innerhalb des atlantischen Bündnisses garantiert auch in Zukunft eine Schlüsselrolle in der Sicherheitspolitik Europas. Doch wird der Brexit nicht zu der von vielen erhofften Renaissance europäischer Verteidigungskooperation führen: Durch den Wegfall Londons, des traditionellen «Balancer», verändert sich das Gleichgewicht auf dem Kontinent. Dies könnte die Beziehungen zwischen jenen beiden Staaten belasten, auf die es jetzt ankommt: Frankreich und Deutschland.

Die ersten Signale aus Brüssel waren ermutigend. Zügig nach dem Brexit-Referendum vom Juni 2016 verpflichteten sich die übrigen 27 Mitgliedstaaten, ihre gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik deutlich zu stärken. Am EU-Gipfel im Dezember beschlossen die Staats- und Regierungschefs mit Unterstützung Grossbritanniens sogar ein umfassendes Massnahmenpaket. Vor allem sollten die Entwicklung gemeinsamer militärischer Fähigkeiten, die Kooperation bei militärischer Forschung und Entwicklung und die Führungs- und Planungsfähigkeit verbessert werden. Dies stellt zwar einen Fortschritt, aber keinen Durchbruch dar. So wenig, wie es immer nur London war, das aus Angst um die Nato eine Weiterentwicklung der europäischen Verteidigungspolitik blockierte, so wenig fallen nun mit dem Austritt Grossbritanniens alle Hürden weg. Trotz der ostentativen Harmonie zwischen Paris und Berlin werden sich handfeste Differenzen zwischen den beiden Staaten auch weiterhin auswirken.

Da sind zum einen grundlegende Unterschiede in den strategischen Kulturen der beiden Staaten. Frankreich ist eine Atommacht und sitzt mit Vetorecht im Uno-Sicherheitsrat, was einhergeht mit einem ausgeprägten Verantwortungsgefühl für weltpolitische Fragen und dem Willen zu militärischen Alleingängen. Deutschland ist hingegen noch immer militärisch zurückhaltend und handelt grundsätzlich nie allein – und nur selten entschlussfreudig.

Zum anderen fehlt schlicht eine gemeinsame Vision für die Zukunft der europäischen Verteidigungspolitik: Berlin schätzt politische Symbolik, wohingegen Paris harte militärische Fakten bevorzugt. So ruft das deutsche Weissbuch von 2016 nach einer «europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion» und betont damit den Charakter als Integrationsprojekt mit Sitz in Brüssel. Frankreich ist dagegen traditionell ein Befürworter zwischenstaatlicher Kooperation mit den Regierungen im Fahrersitz. Historisch gewachsene kulturelle Unterschiede scheinen somit zu verhindern, dass beide Staaten ihre ambitionierten Pläne vollständig umsetzen.

Schliesslich werden auch nach dem Brexit viele europäische Staaten nach London schauen, wenn sie militärische Rückversicherung erwarten. So intensiviert Warschau seine Verteidigungskooperation mit London ausserhalb multilateraler Rahmenvereinbarungen; und für die baltischen Staaten ist die Unterstützung Grossbritanniens angesichts der Zweifel an Washingtons

Das Abwehrdispositiv der Nato in Osteuropa

QUELLEN: NATO, US ARMY, STIFTUNG WISSENSCHAFT UND POLITIK, DEUTSCHES VERTEIDIGUNGSMINISTERIUM NZZ-Infografik/efl.

Bündnistreue von zentraler Bedeutung. Premierministerin May nimmt diese Sorgen ernst. Im Januar betonte sie in einer vielbeachteten Rede, Grossbritannien verlasse zwar die EU, nicht aber Europa. Dabei hatte sie bestimmt auch die Sicherheit der Osteuropäer im Blick.

Heikles Faustpfand

Angesichts der Bedeutung Grossbritanniens für die Sicherheitspolitik Europas ist die vielleicht wichtigste Frage der nächsten Jahre, ob sich die sicherheitspolitische Zusammenarbeit von den Brexit-Verhandlungen entkoppeln lässt. Erste Anzeichen stimmen besorgt. Zum einen fordern einflussreiche Stimmen in London, dass die britischen Verteidigungszusagen, aber auch die für die Terrorbekämpfung so wichtige Geheimdienstkooperation als Faustpfand verwendet werden, um bessere Konditionen in anderen Fragen zu erlangen.

Zum anderen zeichnet sich ab, dass Teile der Verhandlungen so emotional geführt werden könnten, dass es schlichtweg unmöglich ist, so zu tun, als sei die sicherheitspolitische Kooperation davon unberührt. Warum, könnte man sich in London eher früher als später fragen, sollen wir im Baltikum und anderswo für die Staaten einstehen, die uns in Brüssel in einen «harten» Brexit drängen und zugleich Banken aus London abwerben wollen?

Darunter könnten auch die bisher robusten Beziehungen zwischen London und Paris leiden. Die beiden Staaten teilen eine ähnliche strategische Kultur. Seit einem Abkommen von 2010 ist ihre militärische Kooperation sehr eng. Falls Präsident Trump das amerikanische Engagement in und für Europa tatsächlich reduzieren sollte, wird die militärische Achse Paris–London künftig noch wichtiger. Dennoch ist nicht garantiert, dass sie bestehen bleibt. Sollten sich aufgrund der Brexit-Verhandlungen die Positionen zwischen Frankreich und Britannien verhärten, könnte dies ihre bilateralen Beziehungen beeinträchtigen und generell die Kooperation zwischen Nato und EU tangieren. Denn die Europäer müssen fähig sein, sowohl mehr zur Nato beizutragen (wie es Grossbritannien fordert) als auch notfalls eigenständig zu handeln (wie Frankreich es wünscht). So könnten die Brexit-Verhandlungen alte strategische Gräben zwischen einem «atlantischen», also in die USA blickenden London und einem «gaullistischen», auf Distanz zu Washington beharrenden Paris aufreissen.

Ein zentrales Trio

Zur Tragik des Brexit gehört, dass sich in letzter Zeit die britische, die französische und die deutsche Verteidigungspolitik merklich angenähert haben. Alle drei Staaten streben tendenziell umfassend einsetzbare Streitkräfte an – im Rahmen der Landes- und Bündnisverteidigung wie auch bei globalen Einsätzen. Dementsprechend haben sich alle drei Staaten, wenn auch in unterschiedlichem Masse, an den jüngsten Rückversicherungsmassnahmen der Nato gegenüber den osteuropäischen Verbündeten beteiligt. Zugleich stehen deutsche, französische und britische Truppen im Einsatz gegen jihadistische Gruppen im Nahen Osten und in Nordafrika. Nicht zuletzt wollen Paris, London und Berlin die Verteidigungsausgaben deutlich steigern. Dies alles wird nun durch den Brexit erschwert, aber es bleibt weiter möglich, wenn der Kurs gehalten wird.

Letztlich bleibt europäische Sicherheitspolitik – sei es im Rahmen der Nato, der EU oder in anderen Formaten – eine Frage des Willens in diesen drei Hauptstädten. Jede militärische Kooperation in Europa kann nur funktionieren, wenn Berlin, London und Paris an einem Strick ziehen. Der Brexit kann hier fatale Auswirkungen haben, wird er doch existenzielle Fragen des weiteren Verhältnisses zwischen diesen Staaten berühren. Gefragt ist also staatsmännisches Handeln in schwierigen Zeiten, über tagesaktuelle Konflikte hinaus. Ist dies möglich, dann liegt es auch nach einem Brexit an Deutschland, Frankreich und Grossbritannien, den Kurs für Europas Sicherheit zu setzen – und nicht an Trump.

Daniel Keohane ist Senior Researcher am Center for Security Studies der ETH Zürich.

Die Nato gewinnt neue Bedeutung

Regionalisierung der Allianz als Chance und Risiko

Russland versucht, die Nato zu unterminieren. Strategische Differenzen schwächen die transatlantische Allianz zudem von innen. Was tun? Auch der Ausweg einer stärkeren Arbeitsteilung birgt Gefahren.

MARTIN ZAPFE

Die Nato ist noch immer das Rückgrat europäischer Sicherheitspolitik. Nur sie verfügt über eine erprobte und effektive multinationale Kommandostruktur. Nur sie ist als nukleare Allianz die letzte Linie Europas zur Abschreckung gegen aussen, und nur durch sie wird eine Brücke über den Atlantik, nach Kanada und in die USA, geschlagen. Angesichts zahlreicher Krisen ist das Bündnis heute so relevant wie schon lange nicht mehr.

Gefährdeter Zusammenhalt

Die Nato steht unter Druck von innen und von aussen. Zwar ist nicht mehr eine Invasion Westeuropas zu befürchten – auch wenn dies nicht genauso für die baltischen Staaten gelten kann. Der Nato mangelt es hingegen an innerem Zusammenhalt. Russland lässt keine Gelegenheit ungenutzt, um die Bündnispartner auseinanderzudividieren. Es drohen zudem erbitterte Verhandlungen mit Grossbritannien um die Konditionen des Brexit, und die Beziehungen zwischen dem Nato-Mitglied Türkei und europäischen Alliierten sind stark angespannt. Auch schauen bei weitem nicht alle Mitgliedstaaten nach Osten: Angesichts der Katastrophe im Nahen Osten, der Instabilität in Nordafrika und der nur oberflächlich beruhigten Flüchtlingskrise sehen viele Staaten ihre Sicherheit vor allem aus dem Süden gefährdet. Zu alldem kommt nun ein amerikanischer Präsident, der zumindest zwiespältige Botschaften zur Bündnistreue der USA sendet.

Es gehört zum guten Ton bei Nato-Gipfeltreffen, Einigkeit zu demonstrieren. In der Allianz müssen alle wesentlichen Entscheidungen von allen Beteiligten getragen werden. So war es zu Beginn des Bündnisses von 12 Ländern, so ist es heute in der Allianz von 28 souveränen Mitgliedstaaten. Noch hat es die Allianz immer geschafft, gegensätzliche Sichtweisen auszugleichen und als integrierende Kraft des Westens zu wirken. Doch es war schon lange nicht mehr so schwer, die Einheit zu wahren.

Bildung von Staatengruppen?

Ein naheliegender Schritt zur Abfederung der unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen wäre eine Regionalisierung des Bündnisses. So könnten Gruppen von Mitgliedstaaten sich primär jenen Herausforderungen zuwenden, die für sie Priorität haben. Die baltischen Staaten, Polen, aber auch Grossbritannien und Norwegen würden sich auf die Herausforderung durch Russland im Osten konzentrieren. Staaten wie Spanien, Italien und Frankreich hingegen würden vor allem nach Süden blicken. Eine solche Arbeitsteilung hätte grosses Potenzial und wäre in der Nato-Geschichte nicht ohne Vorbild, bärge aber auch politische und militärische Risiken.

Der grosse Vorteil einer Regionalisierung wäre eine möglicherweise deutlich effektivere militärische Kooperation innerhalb der einzelnen Staatengruppen. So könnten östliche Staaten den Fokus auf schwere und mechanisierte Verbände legen, während Italien und Spanien maritime Fähigkeiten und Stabilisierungseinsätze im Süden in den Blick nähmen. Diese Tendenzen bestehen innerhalb der jeweiligen Staaten ohnehin, und eine enge Koordination würde die Effizienz erhöhen. Herzstück einer solchen Regionalisierung könnte die multinationale Nato-Kommandostruktur sein. Wo ein Kommando nur für eine Region zuständig ist, wird die militärische Planung verbessert und die Reaktionsfähigkeit der Allianz erhöht. Politisch könnte eine solche Regionalisierung zudem die Akzeptanz der Nato in vielen Staaten verbessern – dem Bürger Italiens ist nur begrenzt erklärbar, warum knappe militärische Ressourcen eher im Baltikum als im Mittelmeer eingesetzt werden.

Die praktischen Vorteile sind also gewichtig, weshalb das Konzept in jüngster Zeit Befürworter findet. Doch zugleich drohen erhebliche Nachteile. Die Nato war nie nur eine nach Funktionalität und Effizienz zu bemessende Organisation, sondern eben ein Verteidigungsbündnis, dessen Fundament das gegenseitige Beistandsversprechen des Artikels 5 des Nato-Vertrages ist: Einer für alle, alle für einen. Erst durch diese umfassende Allianz wurde die Nato neben der EU zur Klammer Europas und über die EU hinaus zur Brücke über den Atlantik. Bröckelt das Fundament der Beistandspflicht, dann gerät schnell das ganze Haus der Nato in Schieflage.

Militärisch stellt sich zudem das altbekannte Problem von Vorhersagbarkeit und Spezialisierung: Regelmässig muss Militär eben nicht dort eingesetzt werden, wo man es wenige Jahre zuvor noch mit Überzeugung vermutet hat. Wer hätte am 10. September 2001 wirklich gedacht, dass Nato-Staaten nur wenige Wochen später Krieg in Afghanistan führen würden? Und wer hätte Anfang 2014 damit gerechnet, dass Russland kurz darauf die Krim annektieren sollte? Daher ist eine übermässige Spezialisierung auf eine Region gefährlich, schränkt sie doch die militärische Handlungsfähigkeit der betroffenen Staaten erheblich ein.

Kein bequemes Rezept

Bündnissolidarität ist ein hohes Gut, gerade in Zeiten, in denen die Allianz geschwächt scheint. Am Ende muss eine Regionalisierung also gut bedacht und gemeinsam gestaltet werden – nur so sind einige Vorteile nutzbar, ohne die Allianz als Ganzes zu gefährden. Zudem bleiben zentrale Fakten gültig: Die Nato braucht die militärische Macht der USA, gleich welcher Region sie sich zuwendet. Ohne entschlossene Führung durch die «grossen drei» Europas – Frankreich, Grossbritannien und Deutschland – ist keine Kooperation erfolgversprechend. Und schliesslich: Egal wie ausgefeilt eine Strategie auch ist, um deutlich höhere Verteidigungsausgaben kommt die Nato nicht herum. Diese Botschaft der USA unter Präsident Trump ist für einmal nicht missverständlich, sondern mehr als deutlich.

Martin Zapfe leitet das Team «Globale Sicherheit» am Center for Security Studies der ETH Zürich (www.css.ethz.ch).

Militärische Ausrüstung wichtiger Nato-Mitglieder

	Militärbudget in Mrd. Dollar	Truppenzahl	Kampfpanzer	Kampfflugzeuge	Kriegsschiffe (inkl. U-Boote)
Grossbritannien	53	152 350	227	279	30
Frankreich	47	202 950	200	351	34
Deutschland	38	176 800	306	217	21
Italien	22	174 500	160	268	26
Polen	9	99 300	985	98	7
USA	604	1 347 300	2 831	3 628	172

QUELLE: IISS Military Balance 2017