

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Niklas Helwig / Isabelle Tannous

Die Lücke zwischen den Ambitionen einer wirklichen Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und dem Umgang mit den Herausforderungen in der Nachbarschaft klappte weiterhin weit auseinander. Die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, wollte die Konsultationen der Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik als Gelegenheit für einen breiten Dialog mit den nationalen Regierungen, Außenpolitik-Experten und der Öffentlichkeit nutzen und erhoffte sich, dass gemeinsame Interessen der 28 Mitgliedstaaten deutlicher zutage kommen. In der Praxis war die EU-Außenpolitik aber mit einem drohenden EU-Austritt Großbritanniens, innenpolitischem Druck durch die hohen Flüchtlingszahlen und einer zunehmenden Fragmentierung von Gefahrenwahrnehmungen der Mitgliedstaaten konfrontiert.

Der Weg zur Globalen Strategie für die EU-Sicherheits- und Außenpolitik¹

Der Europäische Rat verlieh im Juni 2015 Mogherini das Mandat, eine EU-Außenpolitikstrategie zu verfassen. Obwohl der breit angelegte Konsultationsprozess ein in sich stimmiges Dokument hervorbrachte,² war aufgrund der politisch schwierigen Situation nach dem negativen Referendum in Großbritannien Mitte 2016 nicht klar, inwieweit die Strategie neue Impulse für die GASP setzen kann. Zwischen Oktober 2015 und April 2016 fanden 38 Konsultationsveranstaltungen zur neuen Strategie in fast allen Mitgliedstaaten statt. Die unterschiedlichen Formate wurden meistens unter Beteiligung lokaler Think Tanks und nationaler Außenministerien organisiert. Neben diesen Expertenveranstaltungen gab es Konsultationen mit EU-Diplomaten, Außenministern, im Europäischen Parlament und in nationalen Parlamenten.

Früh im Prozess wurden Grundelemente der neuen Strategie mit den Mitgliedstaaten kommuniziert und in den Veranstaltungen diskutiert. Ausgangspunkt für die Strategie sollten die gemeinsamen Interessen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten sein. Als Interessen wurden die Sicherheit der EU-Bürgerinnen und -Bürger, der Wohlstand der europäischen Wirtschaft und die Widerstandsfähigkeit der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung definiert. Ein zentrales Element war die weit gefasste ‚globale‘ Herangehensweise an die Europäische Außenpolitik, die auch Themen wie Entwicklungszusammenarbeit oder Energiesicherheit umfasste.

Es gab dennoch unterschiedliche Meinungen, inwieweit sich die EU-Außenpolitik grundsätzlich neu ausrichten sollte. So wurden vor allem Stimmen laut, welche angesichts

1 Federica Mogherini: Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, June 2016, abrufbar unter: <https://europa.eu/globalstrategy/> (letzter Zugriff: 9.7.2016).

2 Für eine kritische Betrachtung vgl. Annegret Bendiek: Die Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU, SWP-Aktuell 2016/A 44, Juli 2016, abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/publikationen/swp-aktuell-de/swp-aktuell-detail/article/die_globale_strategie_fuer_die_aussen_und_sicherheitspolitik_der_eu.html (letzter Zugriff: 26.10.2016).

der Krisen in der Nachbarschaft und der Spannungen mit Russland eine Rückbesinnung auf eine ‚realistische‘ Außenpolitik forderten. Danach kann es sich die Europäische Union nicht mehr leisten, das Mittel der Macht in der internationalen Politik zu ignorieren und muss sich selber als ein geopolitischer Spieler wahrnehmen, welcher eigene Interessen verfolgt.³ Die Europäische Sicherheitsstrategie von 2003 hatte eine pluralistische, demokratische und rechtsgebundene Regierungsführung als festes Element Europas und als Model für die Welt gesehen.⁴ Nun ist es nach Ansicht einiger Experten nicht mehr genug, sich nur auf die ‚Soft Power‘ der Europäischen Union zu verlassen. Die Gemeinschaft sollte sich nicht scheuen, aktiv die Umwelt zu beeinflussen.⁵

Im Kontrast dazu wurde jedoch angezweifelt, inwieweit die GASP wirklich in der Lage ist, eine auf ‚Hard Power‘ und Interessen basierende Außenpolitik zu verwirklichen.⁶ So wurde argumentiert, dass gerade die wertegebundene Außenpolitik die Stärke der Europäischen Union sei. Eine interessengeleitete ‚pseudo-Realpolitik‘ sei zu vermeiden, da eine wirkliche Transformation unsere Nachbarschaft nur durch ein klares Bekenntnis zu europäischen Werten möglich sei.⁷ Die traditionelle Debatte zwischen den Verteidigern einer wertegebundenen transformativen Außenpolitik und den Anhängern einer realistischen und machtorientierteren Sichtweise wurde demnach deutlich.

Im Bereich der Sicherheitspolitik wurde der Zusammenhang zwischen internen und externen Gefahren unterstrichen, welcher durch die Attentate in Paris und Brüssel erneut sichtbar wurde. Für das zweite Halbjahr 2016 wurde allgemein erwartet, dass eine Strategie oder ein Weißbuch zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) in Auftrag gegeben werden wird, um sich mit den spezifischen Fragen in diesem Bereich zu beschäftigen. Dieses Dokument soll zu den teilweise neuen Bedrohungen durch hybride Kriegsführung (zum Beispiel Desinformationskampagnen und Cyberangriffe) oder Terrorismus konkretere Antworten bringen.

Der Strategieprozess hat unter Experten zu einer europaweiten Diskussion zu den Grundlagen und Zielen Europäischer Außenpolitik geführt. Eine breitere Debatte in der Öffentlichkeit wurde, wie zu erwarten war, nicht angestoßen. Im Vergleich zur Diskussion zur EU-Sicherheitsstrategie in 2003, welche damals eine gemeinsame Europäische Perspektive nach den Zerwürfnissen des Irakkrieges suchte, fehlte diesmal das eindeutige Bekenntnis zur Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten. Die Tatsache, dass die Vorstellung der Strategie im Europäischen Rat einige Tage nach dem Ausstiegsreferendum in Großbritannien stattfand, belastete schon im Vorhinein die politische Stimmung, da man den britischen Europaskeptikern keine zusätzliche Munition liefern wollte. So stellten mehrere Zeitungen der Insel fälschlicherweise die Strategie als einen Geheimplan zur Schaffung einer Europäischen Armee nach dem EU-Referendum dar.⁸ Am 28. Juni 2016 „begrüßte“

3 Jolyon Howorth: For a big picture strategic review: simplicity and realism, Egmont Institute, 4.3.2016, abrufbar unter: <https://europa.eu/globalstrategy/en/big-picture-strategic-review-simplicity-and-realism> (letzter Zugriff: 9.7.2016).

4 Vgl. Beitrag von Constanze Stelzenmüller, in: Antonio Missiroli (Hrsg.): Towards an EU Global Strategy – Consulting the Experts, Paris 2015, S. 45 f.

5 Vgl. Beitrag von Giovanni Grevi, in: Antonio Missiroli (Hrsg.): Towards an EU Global Strategy, Paris 2015, S. 59 f.

6 Vgl. Beitrag von Michael Leigh, in: Antonio Missiroli (Hrsg.): Towards an EU Global Strategy, Paris 2015, S. 47 f.

7 Vgl. Beitrag von Heather Grabbe, in: Antonio Missiroli (Hrsg.): Towards an EU Global Strategy, Paris 2015, S. 105 f.

8 Bruno Waterfield: EU army plans kept secret from voters, in: The Times, 27.5.2016, S. 1.

der Europäische Rat die Vorstellung der neue Strategie und „ersucht(e) die Hohe Vertreterin, die Kommission und den Rat, die Arbeiten weiter voranzubringen.“⁹ Dies wurde von Beobachtern als ‚lauwarmer‘ Bestätigung bewertet, ermöglichte jedoch auch, die Arbeit in konkreten Politikfeldern zu vertiefen.

Brexit und die GASP

Die Entscheidung der britischen Wähler am 23. Juni 2016, einen Austritt aus der Europäischen Union anzustreben, sorgte für politische Turbulenzen in Großbritannien und einen politischen Schock im restlichen Europa. Im Vorfeld hatte sich der überwiegende Teil der Brexit-Diskussionen vor allem um Themen wie Wirtschaft und Migration gedreht. Es wurde jedoch auch debattiert, inwieweit das Großbritannien weltpolitischen Einfluss kosten würde und welcher Impuls für die GASP von einem Austritt der Britinnen und Briten ausgehen könnte.

Der ehemalige britische Premier David Cameron versuchte, die Rolle der Europäischen Union in der Weltpolitik in seiner Kampagne als ein positives Element für den Verbleib hervorzuheben. In einer prominenten Rede im Londoner Think Tank Chatham House am 10. November 2015 hob Cameron hervor, dass die EU-Mitgliedschaft seines Landes ein wichtiger Bestandteil der nationalen Sicherheit seines Landes ist. Als positive Elemente hob er die erfolgreichen EU3+3-Iran-Atomverhandlungen und die Russlandsanktionen hervor. Er warnte, „if the British Prime Minister was no longer present at European summits, we would lose that voice and therefore permanently change our ability to get things done in the world.“¹⁰

Ein Report des britischen Unterhauses mahnte auch vor einem Einflussverlust in der GASP.¹¹ Die Europäische Union und Großbritannien teilen auch in der Zukunft viele außenpolitische Interessen, jedoch benötigt ein isoliertes London deutlich mehr diplomatische Ressourcen, um die Politik in Brüssel zu beeinflussen.¹² Zudem ist die spezielle Partnerschaft mit den USA in Gefahr, da die Amerikaner sich in Zukunft direkt an Paris oder Berlin wenden können. Die Kampagne für einen Austritt Großbritanniens betonte jedoch mögliche Vorteile: Eine angeblich flexiblere Außenpolitik, welche dennoch in der NATO und in bilateralen Verteidigungsbündnissen (zum Beispiel mit Frankreich) eingebunden bleibt, sei möglich.

Die möglichen Folgen eines Austritts Großbritanniens aus der Europäischen Union für die Zukunft der GASP wurden ebenfalls unterschiedlich bewertet. Einige Stimmen sahen keinen langfristigen Nachteil eines Ausstiegs. Die engen US-EU-Beziehungen sind weiterhin eine tragende Säule der GASP, da die USA neben der Partnerschaft mit Deutschland und Frankreich auch auf die pro-amerikanischen Mitgliedstaaten in Ost- und Mitteleuropa und im Baltikum setzen kann.¹³ Mit Großbritannien fällt auch ein Bremsklotz für eine Vertiefung der GSVP weg. So ist zum Beispiel der Weg für ein permanentes militärisches

9 Europäischer Rat: Schlussfolgerung. Tagung des Europäischen Rates vom 28. Juni 2016, Dok. EUCO 26/16, S. 7.

10 Rede von David Cameron beim Londoner Think Tank Chatham House, London, 10.11.2015, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/speeches/prime-ministers-speech-on-europe> (letzter Zugriff: 9.7.2016).

11 House of Commons Foreign Affairs Committee: Implications of the referendum on EU membership for the UK's role in the world, 26.4.2016, abrufbar unter: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmselect/cmfaaff/545/545.pdf> (letzter Zugriff 9.7.2016).

12 Richard Whitman: Brexit or Bremain: what future for the UK's European diplomatic strategy?, in: *International Affairs* 3/2016, S. 509-529.

EU-Hauptquartier frei, während die britischen Streitkräfte weiterhin an GSVP-Missionen teilnehmen können. Es wurde jedoch auch vor negativen Konsequenzen gewarnt. Ohne die britische Stimme in Brüssel könnte die GASP weniger aktiv sein, da London eine treibende Kraft zu wichtigen Themen wie zum Beispiel zu Sicherheitsfragen im Asien-Pazifik-Raum oder der EU-Sanktionspolitik ist.¹⁴ Ohne die größte Militärmacht Europas – Großbritannien erreicht als eines der wenigen EU-Länder, das NATO-Ziel 2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Verteidigungsausgaben aufzuwenden – ist es schwieriger, eine größere Rolle der Europäischen Union in Verteidigungsfragen zu erwarten.

Zudem wurde das zukünftige Ungleichgewicht in Europa als problematisch gesehen. Berlin hatte durch die Ukraine Krise und den Flüchtlingsdeal mit der Türkei ohnehin schon einen ungewöhnlichen Status als „neuer politischer Motor der GASP“ erhalten.¹⁵ Nach einem Austritt Großbritanniens, so befürchteten Kommentatoren, würde Deutschland als europäischer Hegemon wahrgenommen werden und es könne zu einer dauerhaften Konfrontation mit einem antagonistisch eingestellten Südeuropa kommen.¹⁶

Die direkte Reaktion auf das Brexit-Votum Ende Juni war vor allem von einem demonstrativen Einigungswillen geprägt. Die GASP wurde dabei am Rande als ein gemeinsames Projekt aufgeführt, welches den Nutzen der Gemeinschaft aufs Neue unterstreichen könnte. Die Außenminister Deutschlands und Frankreichs traten zum Beispiel dafür ein, in Sicherheitsfragen noch enger zusammenzuarbeiten und „die EU Schritt für Schritt zu einem unabhängigen und globalen Akteur zu entwickeln“.¹⁷

Die GASP in Aktion

Ein roter Faden der Globalen Strategie ist die zunehmende Verflechtung der inneren und äußeren Dimension des politischen Handelns in einer komplexer werdenden Welt. Wie sehr die Verschränkung von Innen und Außen längst Realität geworden ist, zeigte das seit Spätsommer 2015 die Agenden dominierende Thema: der Umgang mit Migration und Flucht. Die Strategiebekundungen auf EU-Ebene dienen häufig nicht mehr als gemeinsames Narrativ und ermöglichen keine europäischen Antworten auf die Herausforderungen, mit denen die Europäische Union heute insbesondere in ihrer Nachbarschaft im Süden und Osten konfrontiert ist.

Die Fluchtbewegungen nach Europa und neue globale Bedrohungsszenarien werden in den 28 Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich wahrgenommen. Auch unabhängig von einem möglichen Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union bilden sich neue Allianzen unter den EU-Staaten. Diese formieren sich insbesondere entlang der Reaktionen auf

13 Tim Oliver: Special relationships in flux: Brexit and the future of the US-EU and US-UK relationships, in: *International Affairs* 3/2016, S. 547-567.

14 Ian Bond: Europe after Brexit: Unleashed or Undone?, Centre for European Reform, 2016, abrufbar unter: <https://www.cer.org.uk/publications/archive/policy-brief/2016/europe-after-brexit-unleashed-or-undone> (letzter Zugriff: 9.7.2016).

15 Niklas Helwig (Hrsg.): Europe's New Political Engine: Germany's role in the EU's foreign and security policy, FIIA Report, 11.4.2016, abrufbar unter: http://www.fii.fi/en/publication/585/europe_s_new_political_engine/ (letzter Zugriff: 22.8.2016).

16 Hans Kundnani: Enough of the hegemony: why Germany really wants the UK to stay in the EU, LSE Blog Eintrag, 23.2.2016, abrufbar unter: <http://blogs.lse.ac.uk/brexitvote/2016/02/23/enough-of-the-hegemony-why-germany-really-wants-the-uk-to-stay-in-the-eu/> (letzter Zugriff: 9.7.2016).

17 Gemeinsamer Beitrag des französischen Außenministers Jean-Marc Ayrault und Außenminister Frank-Walter Steinmeiers: Ein starkes Europa in einer unsicheren Welt, 24.6.2016, abrufbar unter: <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2016/160624-BM-AM-FRA.html> (letzter Zugriff: 9.7.2016).

die Flüchtlingskrise sowie den Umgang mit dem großen Nachbarn Russland im Osten. Die bisherigen ‚Minilateralismen‘ haben sich jedoch bisher selten als dauerhaft erwiesen und sie gewährleisten, anders als der Konsens der ‚großen Drei‘, nicht mehr die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union.¹⁸

Im Süden

Die Europäische Union ist von einer gemeinsamen Position im Umgang mit dem Krieg in Syrien weit entfernt. Versuche, die Syrien-Politik zu koordinieren, scheiterten weiterhin an den unterschiedlichen Haltungen der Mitgliedstaaten. Stattdessen bemühte sich die Europäische Union bei der Geberkonferenz in London im Februar 2016, Präsenz zu zeigen, und war mit dem Präsidenten des Europäischen Rates Donald Tusk, Parlamentspräsident Martin Schulz, der Hohen Vertreterin Mogherini und den beiden EU-Kommissaren für Nachbarschaft und humanitäre Hilfe, Johannes Hahn und Christos Stylianides, vor Ort. Während die Europäische Union ihre finanziellen Hilfszusagen weiter erhöhte, wurde jedoch offensichtlich, dass gerade die Mitgliedstaaten, die sich vehement gegen mehr Solidarität bei der Aufnahme von Flüchtlingen ausgesprochen hatten, ihren Zusagen, in den Ende 2014 von der Europäischen Union eingerichteten Syrien-Treuhandfonds (‚Madad Fund‘) einzuzahlen, nicht ausreichend nachgekommen sind.¹⁹

Spätestens mit den Anschlägen von Paris im November 2015 wurde die Flüchtlingskrise auch zu einer außen- und sicherheitspolitischen Angelegenheit der Europäischen Union. Frankreich berief sich nach den Anschlägen auf die Beistandsklausel nach Art. 42 Abs. 7 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) und forderte bei der Bekämpfung des Terrorismus im In- und Ausland sowie bei den französischen militärischen Einsätzen im Nahen Osten und in Afrika mehr Unterstützung der EU-Partner. Die Versuche, das Schengener und Dubliner System wiederherzustellen und die EU-Außengrenzen zu kontrollieren, machte das Management der Flüchtlingskrise zum Ankerpunkt der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik. Dabei wurde das Ziel der Europäischen Union, das breite Spektrum an politischen Maßnahmen und Instrumenten zusammenzuführen, vor allem einem Ansinnen untergeordnet: Die Flüchtlingszahlen in die Europäische Union zu reduzieren und den Dialog zwischen den Mitgliedstaaten wiederherzustellen.

2015 erreichte der Großteil der Flüchtenden und Migranten von der Türkei über die Ägäis Griechenland und nutzte die Westbalkanroute für die Weiterreise. Mit dem Ziel, die Zahl der Migranten und Flüchtlinge nach Europa deutlich zu reduzieren und gleichzeitig die humanitäre Lage in der Türkei zu verbessern, einigten sich die Europäische Union und die Türkei im Oktober 2015 auf einen Aktionsplan. Ausbuchstabierte wurde die Umsetzung nach mehrmonatigen Verhandlungen schließlich durch die EU-Türkei-Erklärung. Dieses wurde auf dem EU-Türkei-Gipfel im März 2016 unterzeichnet, nur wenige Tage nachdem die türkische Zeitung Zaman unter staatliche Kontrolle gestellt worden war. Die Türkei verpflichtete sich den Grenzschutz zu verbessern, stärker gegen illegale Schleuser vorzugehen und das Rückübernahmeabkommen mit der Europäischen Union in vollem Umfang anzuwenden. Im Gegenzug sprach sich die Europäische Union für eine rasche Aufhebung der Visumpflicht für türkische Staatsangehörige im Schengen-Raum und eine Intensivie-

18 Rosa Balfour: Europe's Patchwork Foreign Policy Needs More Than a Few New Stitches, in: The German Marshall Fund of the United States (Hrsg.): Policy Brief 6/2015, July 2015.

19 Süddeutsche Zeitung: Große Worte, kleine Schecks, 4.2.2016, S. 2; vgl. zu den jeweiligen Anteilen aus den EU-Staaten die Übersicht von Oxfam: Syria Crisis Fair Share Analysis 2016, February 2016, abrufbar unter: <http://oxf.am/ZnVx> (letzter Zugriff: 9.7.2016).

zung der Beitrittsverhandlungen aus.²⁰ Im Juni wurde mit den Gesprächen zu den Finanz- und Haushaltsregeln das 16. der insgesamt 35 Kapitel der Beitrittsgespräche geöffnet und es soll – unbeschadet der jüngsten Entwicklungen in der Türkei – bis Oktober weiterverhandelt werden.²¹ Nach dem Putschversuch in der Türkei im Juli 2016 bemühten sich die EU-Außenminister um eine möglichst ausgewogene Beurteilung der Situation.²² Sie zeigten sich solidarisch mit dem NATO-Partner Türkei und verurteilten den versuchten Staatsstreich auf das Schärfste. Gleichzeitig riefen sie dazu auf, die verfassungsmäßige Ordnung der Türkei in vollem Umfang einzuhalten und forderten von der türkischen Regierung, Zurückhaltung zu üben. Nach Verhaftungen und Entlassungen im großen Stil in Justiz, Medien und Universitäten, die von vielen Kommentatoren als ‚Säuberungen‘ interpretiert wurden, wiederholten führende Politiker in der Europäischen Union und die Hohe Vertreterin Mogherini, dass eine Wiedereinführung der Todesstrafe in der Türkei das Aus für die Beitrittsgespräche bedeuten würde.

Der Grund für die Zurückhaltung der Europäischen Union ist auch die strikte Einhaltung des Flüchtlingsabkommens durch die Türkei. Zeitweise drohte die Flüchtlingskrise eine nahezu existenzielle Krise der Europäischen Union heraufzubeschwören, die den Zusammenhalt der gesamten Union gefährdet hätte. Nachdem Ungarn bereits im Oktober 2015 seine Grenze zu Kroatien gesperrt hatte, hatten sich die Anrainerstaaten im Anschluss an ihre Strategietagung in Wien im Februar 2016 ebenfalls entschlossen, ihre Grenzen zu schließen. Die de facto Schließung der Westbalkan-Route sorgte daher nicht nur für ein Aufatmen der Anrainerstaaten. Bereits unmittelbar nach Unterzeichnung der EU-Türkei-Erklärung sanken die Flüchtlingszahlen über die Türkei nach Griechenland dramatisch.

Unmittelbare Folge der Schließung der Ägäis- und Westbalkanroute war das Ausweichen auf die gefährliche Route über das Mittelmeer von Libyen aus. Entsprechend waren einige der Außen- und Verteidigungsminister der EU-Staaten auf ihrem Ratstreffen im April 2016 in Luxemburg bemüht, die im Mai 2015 beschlossene Mittelmeer-Mission EUNAVFOR (seit Herbst 2016 unter der Bezeichnung „Sophia“) auf libysche Hoheitsgewässer auszuweiten. Insbesondere Frankreich, Großbritannien und Italien sprachen sich trotz der weiter bestehenden rechtlichen und politischen Hürden²³ sowie Vorbehalten, etwa aus Deutschland, für einen Einsatz europäischer Marineeinheiten in libyschen Hoheitsgewässern aus. In der Erklärung des Außenministerrates wurde eine solche Ausweitung nicht explizit genannt, stattdessen konzentrieren sich die Maßnahmen auf Hilfen zum Aufbau des libyschen Staatswesens, zum Beispiel durch eine zivile EU-Mission mit dem Ziel, Polizei und Justiz zu unterstützen, den Grenzschutz zu verbessern sowie die Schleuserkriminalität zu bekämpfen.²⁴ Auf dem NATO-Gipfel in Wales im Mai 2016 warb Mogherini für einen engeren Schulterschluss der beiden Organisationen auch bei der GSVF-

20 European Council: EU-Turkey Statement, Press release 144/16, 18 March 2016; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 17./18. März 2016, Pressemitteilung 143/16.

21 Elmar Brok: Die EU ist nicht abhängig von der Türkei, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2.8.2016, S. 8.

22 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Rates zur Türkei, 18. Juli 2016, Dok. 463/16.

23 Ein solcher Einsatz bedarf der Bitte einer legitimen politischen Führung Libyens sowie neben der Zustimmung der Vereinten Nationen voraussichtlich auch der Zustimmung des Deutschen Bundestages, vgl. Niklas Helwig/Isabelle Tannous: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2015*, S. 287-294.

24 Council of the European Union: Council conclusions on Libya, Press release 193/16, 1.8 April 2016; siehe auch *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: Land in Sicht. Die EU will ihre Mittelmeer-Mission nach Libyen hin ausweiten, 20.4.2016, S. 5.

Operation Sophia.²⁵ Die NATO, die bereits als Juniorpartner beim Einsatz in der Ägäis beteiligt ist, könnte künftig weitere Unterstützungsleistungen, etwa in Form von Lageanalysen oder der Durchsetzung eines UN-Waffenembargos, übernehmen.²⁶

Libyen ist eines der Länder, in denen die Europäische Union sogenannte ‚Migrationszentren‘ plant. Mit dem Fokus auf Migration und Flucht haben die EU-Partner auch das 2013 noch als eigenmächtig wahrgenommene Vorgehen Frankreichs in Mali neu bewertet.²⁷ Neben Maßnahmen zur Terrorbekämpfung rücken heute Unterstützungsleistungen für Herkunfts- und Transitländer in den Fokus, die die illegale Weiter- und Einreise nach Europa unterbinden sollen. Ziel ist es, auch im Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Drittstaaten die Migration bereits in den Herkunfts- und Transitländern zu steuern, also die Migranten an der Weiterreise zu hindern und bei Rückführungen aus Europa mit der Europäischen Union zu kooperieren. Auf dem EU-Afrika-Gipfel zu Migrationsfragen in Valletta, Malta, ist mit dem Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika ein dritter EU-Treuhandfonds eingerichtet worden.²⁸ In diesem sollen unter anderem auch Mittel für die Bekämpfung der Ursachen irregulärer Migration und Vertreibungen bereitgestellt werden. Die EU-Türkei-Erklärung stand Pate für die im Juni 2016 von der Europäischen Kommission lancierten „neuen Migrationspartnerschaften“.²⁹ Die Kommission setzt bei diesen auf den bekannten Mix aus positiven und negativen Anreizen. Dazu zählen neben der Verbesserung der Lebensbedingungen, Handelserleichterungen und Visaerleichterungen sowie finanzielle Unterstützung beim Grenzschutz, beim Kampf gegen Schmuggler oder bei der Ausbildung der Sicherheitskräfte. Als Sanktionsmaßnahmen können Kürzungen von Entwicklungshilfemitteln oder Handelsrestriktionen erwogen werden. Im Gespräch sind neben Libyen auch Jordanien, Libanon, Tunesien, Nigeria, Senegal, Mali, Niger und Äthiopien. Zu einem späteren Zeitpunkt soll eine Ausdehnung auch auf Staaten wie Afghanistan, Pakistan und Bangladesch möglich sein.³⁰

Ebenfalls im Juni 2016 legte die Kommission und die Hohe Vertreterin einen Vorschlag vor, der es künftig erlauben soll, Entwicklungshilfe in Ausnahmefällen stärker für Sicherheitsmaßnahmen in Drittstaaten vorzusehen.³¹ Geplant ist unter anderem, Mittel aus dem Gemeinschaftshaushalt über das Instrument zur Unterstützung von Stabilität und Frieden auch für militärische Zwecke, wie Aus- und Weiterbildung sowie Beratung von Sicherheitskräften, Minenräumung oder Kommunikationstechnik zu nutzen, wofür für den Zeit-

25 Vgl. zu den laufenden GSVP-Missionen Daniel Göler/Lukas Zech: Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie zum Verhältnis der beiden Organisationen Hans-Georg Ehrhart: Die EU und die NATO in diesem Buch.

26 Süddeutsche Zeitung: Der Nato-Gipfel in Warschau soll die Wende bringen, 9.7.2016.

27 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Auf der Suche nach der afrikanischen Türkei, 4.5.2016.

28 Vgl. u.a. Europäische Kommission: Präsident Juncker startet EU-Nothilfe-Treuhandfonds zur Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration in Afrika, Pressemitteilung IP/15/6055, 12. November 2015. Zu den EU-Treuhandfonds vgl. Volker Hauck/Anna Knoll/Alisa Herrero Cangas: EU Trust Funds – Shaping more comprehensive external action?, in: European Center for Development Policy Management (Hrsg.): Briefing Note 81, November 2015.

29 Europäischen Kommission: Kommission stellt neuen Migrationspartnerschaftsrahmen vor: Zusammenarbeit mit Drittländern verstärken, um Migration besser zu steuern, Pressemitteilung IP/16/2072, 7. Juni 2016; European Commission: Communication from the Commission: on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration, COM(2016) 385 final.

30 Süddeutsche Zeitung: Locken und drohen, 8.6.2016, S. 6.

31 Siehe Europäische Kommission: Neue Vorschläge zur Verbesserung der EU-Unterstützung für Sicherheit und Entwicklung in Partnerländern, Pressemitteilung IP/16/2405, 5. Juli 2016; European Commission: Joint Communication: Elements for an EU-wide strategic framework to support security sector reform, JOIN(2016) 31 final.

raum 2017 bis 2020 circa 100 Mio. Euro bereitgestellt werden sollen.³² Der Vorstoß, bei dem sich die Kommission auch auf die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen beruft, blieb im Europäischen Parlament nicht unkommentiert und kann eine Klage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union nach sich ziehen.³³

Im Osten

Während Migration und Flucht die Agenden der Treffen des Europäischen Rates und verschiedene Ratsformationen dominierte, war Tusk darauf bedacht, die Verlängerung beziehungsweise Lockerung der EU-Sanktionen gegenüber Russland nicht auf Ebene der Staats- und Regierungschefs zu diskutieren. Diese hatten im März 2015 die Aufhebung der Sanktionen an die vollständige Umsetzung des Abkommens von Minsk gekoppelt.³⁴ Mit Blick auf ein Auslaufen der Sanktionen Mitte 2016 wurden auch im vergangenen Jahr wieder Stimmen laut, die Sanktionspolitik der Europäischen Union zu überdenken. Der deutsche Wirtschaftsminister Sigmar Gabriel überlegte laut, ob die Sanktionen gegenüber Russland nicht zumindest teilweise gelockert werden sollten und kam damit Forderungen des Ost-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft nach, der den „Einstieg in den Ausstieg aus den Sanktionen“ gefordert hatte.³⁵ Auch in Frankreich und Italien wurden das rigide Festhalten an der Sanktionspolitik wiederholt infrage gestellt; so forderte der französische Senat in einer nicht-rechtsverbindlichen Resolution die schritt- und teilweise Aufhebung der Strafmaßnahmen.³⁶ Auch der deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier und die Hohe Vertreterin Mogherini äußerten wiederholt, dass die Sanktionen gegen Russland kein „Selbstzweck“ seien.³⁷ Dessen ungeachtet betonten die G7 auf ihrem Gipfel im Mai 2016 in Japan, bei dem die Europäische Union von Tusk und Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker vertreten wurde, weiterhin die vollständige Umsetzung des Abkommens von Minsk als Voraussetzung für eine Beendigung der Sanktionen.³⁸ Der Rat verlängerte am 17. Juni 2016 die restriktiven Maßnahmen der Europäischen Union als Reaktion auf die Annexion der Krim um ein Jahr bis zum 23. Juni 2017. Die Verlängerung der Wirtschaftssanktionen bis zum 31. Januar 2017 erfolgte am 1. Juli 2016. Der Europäische Rat wird sich ab Herbst 2016 mit dem Thema beschäftigen.

Weiterführende Literatur

Federica Mogherini: *Gemeinsame Vision, gemeinsames Handeln: Ein stärkeres Europa. Eine Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union*, Juni 2016.

32 Frankfurter Allgemeine Zeitung, *Entwicklungshilfe für militärische Zwecke?*, 6.7.2016, S. 4.

33 Süddeutsche Zeitung: *Bewaffnet zum Frieden. EU-Entwicklungshilfe soll künftig auch ans Militär fließen können*, 6.7.2016, S. 7.

34 Zu den Bedingungen des Abkommens von Minsk und der Sanktionspolitik der Europäischen Union vgl. Helwig/Tannous: *Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik*, 2015, S. 287 ff.

35 Süddeutsche Zeitung: *Zu früh für Vergebung*, 11.6.2016, S. 7.

36 Süddeutsche Zeitung: *Zu früh für Vergebung*, 2016.

37 Beispielsweise Interview mit Federica Mogherini in der Süddeutschen Zeitung, 28.6.2016, S. 5; Süddeutsche Zeitung: *Der Baustellen-Minister*, 2.6.2016, S. 6.

38 G7 Summit 2016: *Ise-Shima Leaders' Declaration. G7 Ise-Shima Summit, 26-27 May 2016*, abrufbar unter: <http://www.mofa.go.jp/files/000160266.pdf> (letzter Zugriff 24.8.2016).