Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Niklas Helwig / Isabelle Tannous

Die gemeinsame Handlungsfähigkeit der Europäischen Union wurde durch die dramatischen Entwicklungen in ihrer Nachbarschaft im Süden wie im Osten in einem bisher nicht bekannten Maß herausgefordert. Dies erhöhte gleichzeitig den Druck, die EU-Außenpolitik langfristig an das neue strategische Umfeld anzupassen. Mit Beginn des neuen institutionellen Zyklus Ende 2014 betonten bei ihrem Amtsantritt Kommissionspräsident Präsident Jean-Claude Juncker, die Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, und der Präsident des Europäischen Rates, Donald Tusk, neue politische und strategische Akzente setzen zu wollen. Die konkrete Umsetzung der Außenpolitik zeigte jedoch rasch, dass die Mitgliedstaaten die zentralen Spieler bleiben werden. Insbesondere in der andauernden Ukraine-Krise fiel Deutschland eine Führungsrolle in der EU-Außenpolitik zu. Die Schlüsselposition Deutschlands manifestierte sich im Normandie-Verhandlungsformat, in dem seit September 2014 Frankreich und Deutschland mit der Ukraine und Russland verhandeln. Dies warf die Frage auf, inwieweit deutsche Führung innerhalb der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) auch in Zukunft ein wiederkehrendes Merkmal sein wird.

Start von Mogherini: Frischer Wind in Brüssel

Im November 2014 übernahm Mogherini das Amt der EU-Außenbeauftragten. Die Nominierung durch die Staats- und Regierungschefs am 30. August 2014 erfolgte im Paket mit den restlichen Fachkommissaren und der Wahl Tusks zum Präsidenten des Europäischen Rates. Die Auswahl erfolgte dementsprechend weniger auf Basis von Qualifikationen, sondern war von einem Interessenausgleich zwischen den Mitgliedstaaten geprägt.[1] Die Kritik in den Kommentarspalten ließ nicht lange auf sich warten, da sich viele als Nachfolgerin der eher im Hintergrund agierenden Catherine Ashton eine profilierte Persönlichkeit erhofft hatten, insbesondere in Anbetracht der andauernden Krise in der Ukraine. Letztendlich hatten sich aber die Erwartungen der Beobachter im Vergleich zu denen bei der Nominierung der ersten EU-Außenbeauftragten mit „Doppelhut“ an die realen Handlungsspielräume des Amtes angepasst. Nicht zuletzt aufgrund ihrer kurzzeitigen Erfahrungen als Außenministerin Italiens startete Mogherini mit dem nötigen Vertrauensvorschuss in ihr Amt. Zudem bestand Mogherini ihre Anhörung vor dem Auswärtigen Ausschuss des Europäischen Parlamentes am 6. Oktober 2015 ohne nennenswerte Kritik. Insbesondere versuchte sie, Befürchtungen auszuräumen, als ehemalige italienische Regierungsvertreterin einen beschwichtigenden Kurs gegenüber Russland einzuschlagen. Russland sei zwar ein strategisch wichtiges Land, die Bezeichnung als strategischer Partner sei jedoch überholt: „I would say that we need a mix of assertiveness and diplomacy [...] the balance would also depend on the reaction of the (Russian) bear.“[2] Des Weiteren wurde neben Handelsabkommen, Entwicklungshilfe, Klimapolitik, Islamischer Staat (IS) und Libyen

1 Niklas Helwig/Isabelle Tannous: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg): Jahrbuch der Europäischen Integration 2014, Baden-Baden 2014, S. 293-302.

kein Thema ausgelassen. Die breit angelegte Fragestunde, welche weitestgehend die nötige kritische Tiefe auf Seiten der Parlamentarier vermissen ließ, meisterte Mogherini souverän. Die zentrale Priorität Mogherinis stellt ein neuer Ansatz in der Zusammenarbeit der Institutionen und Mitgliedstaaten dar: „We need to build our common vision together from the very beginning", daher sei es von Nöten, dass das Europäische Parlament, der Europäische Auswärtige Dienst (EAD), die Kommission und die Mitgliedstaaten enger zusammenarbeiten.[3] Die Betonung der engeren Zusammenarbeit war auch eine Antwort auf die wiederholte Kritik an Ashton, weder die Fachkommissare als Vizepräsidentin der Kommission unter Kontrolle zu haben, noch genügend auf die Bedürfnisse der Europäischen Abgeordneten und Außenminister der Mitgliedstaaten einzugehen. In der Tat vermochte es Mogherini in den Anfängen ihrer Amtszeit, neue Koordinationsimpulse zu setzen und den Kontakt mit anderen EU-Institutionen zu intensivieren (Tabelle 1). Insbesondere etablierte Mogherini ein monatliches Treffen der für Außenbeziehungen zuständigen Kommissionsmitglieder, welches zeitnah zum Treffen des Rates der Außenminister spezifische Kommissionsdossiers vorbereitete. So fanden zum Beispiel in den ersten Monaten Treffen zur Ebola-Krise und zu den Beziehungen mit Russland statt. Die verstärkte Einbeziehung der Europäischen Kommission in die Agenda-Planung der GASP kann als ein kleiner Schritt einer de facto Supranationalisierung der EU-Außenpolitik gewertet werden, und wurde dementsprechend kritisch in den Hauptstädten beäugt.[4] Mogherini nahm in ihren ersten Monaten auch einige Änderungen an den Strukturen des EAD vor. Dazu gehörten zum Beispiel die Zusammenlegung des Amtes des Verwaltungsleiters mit dem des Geschäftsführenden Generalsekretärs, das der französische Diplomat Alain Le Roy seit März 2015 inne hat, und kleinere Neustrukturierungen von Abteilungen.[5] Für den Herbst 2015 wurde eine Umstellung auf drei stellvertretende Generalsekretäre angekündigt, für Politische Angelegenheiten, Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)/Krisenmanagement und Ökonomische und Globale Fragen. Damit sollte eine klarere Zuständigkeitsverteilung erreicht werden, welche auch die Wahrnehmung von repräsentativen Aufgaben im Ausland für den jeweiligen Themenbereich beinhaltet. Eine Überprüfung des EAD steht weiterhin für Ende 2015 an.[6] In den Augen von engen Beobachtern bewirkte die Amtsübernahme durch Mogherini jedoch bereits einen Stimmungsumschwung unter den Beamten und Diplomaten im EAD. Wurde zuvor von vielen Mitarbeitern Ashtons zögerlicher und restriktiver Führungsstil bemängelt, sei es mit Mogherini „als hätte jemand das Fenster zum Lüften geöffnet."[7]

2 Auswärtiger Ausschuss des Europäischen Parlaments: Hearing of Federica Mogherini. Vice-President-Designate of the Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. Protokoll. Brüssel, 6. Oktober 2014, S. 9.

3 Auswärtiger Ausschuss des Europäischen Parlaments: Hearing of Federica Mogherini. Brüssel, 6. Oktober 2014, S. 5.

4 Niklas Helwig: Fine-tuning EU foreign policy. A joint approach between the new Commission and the European External Action Service?, in: The Finnish Institute of International Affairs Briefing Paper 2015, S. 8.

5 Steven Blockmans/Francesco Saverio Montesano: Mogherini's first 100 days: Not the quiet diplomat, in: Centre for European Policy Studies Commentary 2015.

6 Rat der Europäischen Union: Beratungsergebnisse. Schlussfolgerungen des Rates zur Überprüfung des EAD. Brüssel, 17. Dezember 2013, Dok. 17973/13.

7 So ein hochrangiger Beamter der Kommission im Hintergrundgespräch mit dem Autor am 1. Dezember 2014.

Tabelle 1: Mogherinis Terminkalender in Zahlen (November 2014 – April 2015)

Institution / Gesprächspartner	Anzahl der Treffen
Europäische Kommission – Gesamtes Kollegium – Gruppe für Außenbeziehungen	20 14 6
Ministerrat – Außenbeziehungen (inklusive Gymnich Treffen) – Verteidigung – Handel – Inneres – Entwicklung – Allgemeine Angelegenheiten – Jumbo (Außenbeziehungen und Inneres)	17 8 3 1 1 2 1 1
Europäischer Rat	4
Europäisches Parlament – Plenarsitzungen – Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten	12 6 6
Besuche in Mitgliedstaaten	10
Diplomatische Termine – Bilaterale Treffen – Fora (inklusive internationale Konferenzen)	223 189 34

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Daten der Pressestelle des EAD.

Neben der stärkeren Koordination zwischen den Institutionen stand auch eine intensivere Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten auf Mogherinis Agenda. So nahm Mogherini neben dem Vorsitz im Auswärtigen Rat auch Treffen anderer verwandter Ratsformationen wahr und nahm zudem an informellen Treffen der Verteidigungsminister teil, welches als Signal für eine Rückbesinnung auf die GSVP bewertet werden kann.[8] Einher ging der Versuch, einen proaktiven Führungsstil zu etablieren, welcher die Entwicklung eigener Politikoptionen und die strategische Vorausplanung der Debatten und der Agenda vorsah. Dieses wurde zwar von den Mitgliedstaaten erwünscht, erwies sich in der Praxis jedoch als schwierig umsetzbar. Aufgrund der außenpolitischen Herausforderungen wurden Rufe nach einer grundsätzlichen strategischen Debatte innerhalb der Europäischen Union lauter.

Eine neue außenpolitische Strategie der Europäischen Union

Beim Treffen des Europäischen Rates am 25. und 26. Juni 2015 erhielt Mogherini das Mandat für eine Revision der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) aus dem Jahr 2003. Sie soll in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten eine globale EU-Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik ausarbeiten und dem Europäischen Rat bis Juni 2016 vorlegen.[9] Der Wunsch nach einer neuen grundlegenden strategischen Debatte wurde bereits in den Jahren zuvor vereinzelt geäußert,[10] scheiterte jedoch sowohl an der fehlenden Initiative Ashtons als auch am mangelnden Interesse der großen Mitgliedstaaten. Während Deutschland und Frankreich 2003 die politische Entscheidungsfindung zur ESS

8 Nicole König: Neuausrichtung des Auswärtigen Handelns der EU: Potenzial und Grenzen, in: Jacques Delors Institut Policy Paper 2015.

9 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen. Tagung des Europäischen Rates (25. und 26. Juni 2015). Brüssel, 26. Juni 2015, Dok. EUCO 22/15, S. 5.

10 Zum Beispiel von den Außenministern Spaniens, Italiens, Polens und Schwedens: Emma Bonino/Radosław Sikorski/José Manuel García-Margallo y Marfil/Carl Bildt: In search of a global strategy, 7.3.2013.

noch maßgeblich mitgesteuert hatten, agierten sie in den ersten Jahren nach dem Lissabonner Vertrag zögerlicher. Der schwierige Aufbau des EAD und die Krisen in der Nachbarschaft hatten befürchten lassen, dass eine strategische Debatte eher die Unterschiede zwischen den Akteuren aufzeigt als eine gemeinsame Grundlage schafft.

Anfang 2015 drehten sich die Vorzeichen in Richtung eines strategischen Neustarts. Mogherini betonte bereits am Anfang ihrer Amtszeit die Wichtigkeit der neuen strategischen Debatte, um eine vorausschauende und proaktive gemeinsame Außenpolitik zu entwickeln. In einer ihrer ersten Amtshandlungen nominierte Mogherini die stellvertretende Direktorin des außenpolitischen Think Tanks Istituto Affari Internazionali in Rom, Nathalie Tocci, als Koordinatorin der Arbeiten an der neuen ESS. Zudem stellte die zunehmende Anzahl an Krisen in und um Europa die Grundannahmen infrage, wonach der europäische Kontinent dauerhaft befriedet ist und als vorbildliches Erfolgsmodell wertgebundener Integration weltweite Anziehungskraft ausstrahlt.[11] Der vielzitierte erste Satz der alten Strategie, „Nie zuvor ist Europa so wohlhabend, so sicher und so frei gewesen“[12], erschien immer mehr als höhnisch wirkendes Relikt aus überzogen optimistischen Zeiten. Auch die Mitgliedstaaten standen einem Reflexionsprozess aufgeschlossener gegenüber. So hatte der Europäische Rat im Juni 2013 die Hohe Vertreterin gebeten, „die Auswirkungen der Veränderungen im globalen Umfeld zu bewerten und nach Beratungen mit den Mitgliedstaaten dem Rat im Laufe des Jahres 2015 über die Herausforderungen und Chancen, die sich für die EU ergeben, Bericht zu erstatten.“[13] Der deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier hatte einen ähnlichen „Review 2014“[14] der Arbeit des Auswärtigen Amtes im Frühjahr 2015 abgeschlossen und sprach sich auch auf europäischer Ebene für eine Neudefinierung gemeinsamer Grundlagen und Ziele aus.[15] Eine erste Evaluationsphase wurde bereits vor dem Juni-Gipfel mit einem Bericht zum wandelnden globalen Umfeld der Europäischen Union abgeschlossen.[16] Demnach sei die Welt heute zunehmend „vernetzt“ (Zuwachs an Mobilität, Technologien und wirtschaftlichen Interdependenzen), „umstritten“ (Zuwachs an Ungleichheit, Identitäts- und Ideologiekonflikten und EU-Skeptizismus) und „komplex“ (Zuwachs der Bedeutung nicht-westlicher und regionaler Mächte). Um mit diesen Herausforderungen umzugehen, sollte der „umfassende Ansatz“ des Krisenmanagements, das Markenzeichen der Europäischen Union, auf weitere Bereiche ausgeweitet werden. So seien weitergehende Synergien im Bereich Migration-Entwicklung-Handel, Energie-Handel, Cyber-GSVP-Terrorismusbekämpfung und GSVP-Entwicklung-Humanitäre Hilfe zu verwirklichen. Der vom Europäischen Rat festgelegte Titel „globale EU-Strategie für die Außen und Sicherheitspolitik“ war daher bewusst gewählt und nahm bereits vorweg, dass die Strategie über die GASP hinaus weitere Instru-

11 Annegret Bendiek/Markus Kaim: Die neue Europäische Sicherheitsstrategie – der transatlantische Faktor, in: Stiftung Wissenschaft und Politik-Aktuell 2015, S. 3.

12 Javier Solana: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, 2003.

13 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen. Europäischer Rat (Tagung vom 19./20. Dezember 2013). Brüssel, 20. Dezember 2013, Dok. EUCO 217/13.

14 Abschlussbericht des Projekts „Review 2014 – Außenpolitik Weiter Denken”: Auswärtiges Amt: Review. Krise Ordnung Europa, Berlin 2015; Annegret Bendiek: The “2014 Review”: Understanding the Pillars of German Foreign Policy and the Expectations of the rest of the World, in: Stiftung Wissenschaft und Politik, Working Paper 2015; Constanze Stelzenmüller: Germany learns to look beyond its borders, in: Financial Times, 25.2.2015.

15 Auswärtiges Amt: “Germany –Looking Beyond its Borders“ – Rede von Außenminister Steinmeier bei “Carnegie Europe“ am 16. März 2015 in Brüssel.

16 Europäischer Auswärtiger Dienst: The European Union in a changing global environment: A more connected, contested and complex world, Brüssel 2015.

mente der EU-Außenvertretung umfassen würde. Die von Beobachtern positiv aufgenommene erste Evaluationsphase entsprach somit einer unpolitischen, im Think Tank-Duktus formulierten Bewertung des Status quo. Für die zweite Hälfte 2015 wurde der Start der zweiten Phase der Reflektion und Formulierung der neuen Strategie angesetzt, welche die schwierigen und politischen Fragen der gemeinsamen Ziele und Mittel umfassen sollte. Hauptaugenmerk war für Mogherini jedoch der integrative Prozess der gemeinsamen Reflektion an sich: „I don't need the product, I need the process [...] I need the process of awareness building and also self-confidence building."[17] Nach dem Gipfel im Juni 2015 war der Weg frei und es bleibt abzuwarten, ob es Mogherini gelingen wird, eine inklusive Debatte zu führen und ein zugespitztes und zukunftweisendes Dokument zu verfassen.

Härtetest in der Nachbarschaft

Der Europäischen Union war anlässlich des zehnjährigen Jubiläums ihrer 2004 mit großen Hoffnungen ins Leben gerufenen Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) nicht zum Feiern zumute. Ende 2002 hatte der damalige Kommissionspräsident Romano Prodi noch die Vision eines „Rings von Freunden" entworfen, der die Europäische Union und ihre engsten Nachbarn von Marokko bis Russland und zum Schwarzen Meer umgeben sollte.[18] Kaum eine Dekade später ist von diesem Zukunftsszenario wenig übrig geblieben. Die Europäische Union sieht sich von Zonen der Instabilität, einem „Ring aus Feuer", umgeben. Trotz der ernüchternden Bilanz, die eine grundlegende ENP-Revision zwingend nötig macht, bringt die Europäische Union ihr umfangreiches außen- und sicherheitspolitisches Instrumentarium in der unmittelbaren und mittelbaren Nachbarschaft zum Einsatz.[19]

Im Osten

Mit der Ukraine-Krise wurde die Östliche Partnerschaft infrage gestellt, mit der die Europäische Union mit sechs Ländern, die Russland als Teil seiner Einflusssphäre wahrnimmt, privilegierte Beziehungen anstrebt. Nach dem gescheiterten Gipfel zur Östlichen Partnerschaft im November 2013 in Vilnius und dem gescheiterten Assoziierungsabkommen eskalierte 2014 die Auseinandersetzung mit Russland. Die von der Europäischen Union im Sommer 2014 in Reaktion auf die rechtswidrigen Annexionen der Krim und Sewastopols und den mutmaßlichen Abschuss des Passagierflugzeugs MH 17 verhängten Sanktionen waren zunächst auf ein Jahr befristet. Sie umfassten unter anderem Reise- und Vermögenssperren und Strafmaßnahmen gegen russische Staatsbanken und betrafen den Im- und Export von Rüstungsgütern sowie die russische Öl- und Gasindustrie. Im Jahresverlauf 2015 blieb zunächst offen, ob für eine Verlängerung der am 1. August 2015 auslaufenden Sanktionen erneut ein einstimmiger Beschluss der EU-Staaten zustande kommen würde.

Eine harte Linie gegenüber Russland, einschließlich einer Verstärkung der Truppenpräsenz im östlichen Bündnisgebiet der Nato, forderten vor allem Polen, Großbritannien und die baltischen Staaten. Andere Staaten, darunter Ungarn, Bulgarien, Österreich und die Slowakei, sprachen sich hingegen gegen die Sanktionen und für ein Entgegenkommen

17 Federica Mogherini: Diskussion auf der Konferenz „The EU in a changed security environment" des Instituts der Europäischen Union für Sicherheitsstudien, Brüssel, 21. April 2015.

18 Romano Prodi: Das größere Europa – eine Politik der Nachbarschaft als Schlüssel zur Stabilität. Rede. Brüssel, 5.-6. Dezember 2012, Dok. SPEECH/02/619.

19 Stefan Lehne/Irini Tseminidou: Where in the World Is the EU, Carnegie Europe, April 2015; Nicolai von Ondarza/Ronja Scheler; Die Hohe Vertreterin als Stimme der EU – eine Evaluation fünf Jahre nach ‚Lissabon', in: integration, 2/2015, S. 129-144

gegenüber Russland aus. Der Vorschlag der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel auf dem Weltwirtschaftsgipfel im Januar 2015 in Davos, Russland eine gemeinsame Handelszone von Europäischer Union und Eurasischer Wirtschaftsunion vorzuschlagen, wurde als Brückenschlag für Putin verstanden, gesichtswahrend im Konflikt um die Ukraine einzulenken. Da ihr Vorstoß unmissverständlich an die vollständige Umsetzung der Minsker Vereinbarungen geknüpft war, blieb Merkel eine harte Verfechterin von Sanktionen. Um Anreize für ein russisches Einlenken zu schaffen, warb François Hollande für die Möglichkeit, einen Teil der Sanktionen aufzuheben, sollten Russland und die prorussischen Separatisten bis Dezember 2015 bestimmte Auflagen umsetzen. Auf enge Abstimmung mit Deutschland bedacht, setzte er, wenn auch verhältnismäßig spät, schließlich den umstrittenen Verkauf der französischen Hubschraubträger an Russland aus. Ein weiterer Mitgliedstaat, der zu den Sanktionsskeptikern gezählt werden konnte, war Italien. So empfing nicht nur der ungarische Premierminister Viktor Orbán im Februar 2015 den russischen Präsidenten in Budapest. Auch Matteo Renzi begrüßte Wladimir Putin nur wenige Tage nach dem G7-Gipfel in Elmau auf der Expo in Mailand. Für Fragezeichen sorgte auch Griechenland. Ministerpräsident Alexis Tsipras distanzierte sich bereits kurz nach seinem Amtsantritt von möglichen neuen EU-Sanktionen und plädierte im April 2015 bei einem Besuch in Moskau für ein Ende der Sanktionen. Unter den EU-Partnern wurden mit Blick auf die Westbalkanländer mögliche geopolitische Auswirkungen eines Austritts Griechenlands aus der Eurozone diskutiert. Unterschiedliche Positionen im Umgang mit Russland zeigten sich auch beim Führungspersonal in Brüssel. Im Gegensatz zu Mogherini bezog der Präsident des Europäischen Rates und frühere polnische Ministerpräsident Tusk eine konfrontativere Haltung. So bemühte er sich im Januar 2015, die Aussagen eines internen Strategiepapiers von Mogherini zu entkräften, nachdem dieses der Presse zugespielt worden war. In ihrem Papier hatte Mogherini auch Annäherungsoptionen an Russland zur Diskussion vorgeschlagen, die von den EU-Außenministern jedoch abgelehnt wurden.[20] Sie beschlossen auf dem Außenministerrat Ende Januar 2015 weitere Sanktionen gegen Russen und prorussische Separatisten sowie verschiedene Organisationen und Einrichtungen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Raketenbeschuss auch auf Wohngebiete der ostukrainischen Hafenstadt Mariupol standen.[21] Im Vergleich zum Vorjahr nahm das Thema Ukraine/Russland weniger Raum auf den Tagesordnungen der verschiedenen EU-Formate ein. Begründet war dies auch darin, dass Steinmeier das Ukraine-Dossier von Ashton und ihrem EAD de facto übernommen hatte, die Minsker Verhandlungen auch 2015 in der Vierergruppe des Normandie-Formats geführt wurden und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa die Beobachtermission im Osten der Ukraine unterhält. Frankreich und Deutschland informierten die europäischen Amtskollegen auf verschiedenen Ebenen über den Stand der diplomatischen Verhandlungen. So auch über

20 Vorgesehen waren unter anderem Dialogformen zu Visa- und Energiethemen und die Möglichkeit, zwischen Sanktionen, die wegen der Krimbesetzung verhängt wurden, und solchen, die im Zusammenhang mit dem Konflikt in der Ostukraine standen, zu unterscheiden. So wäre die Gelegenheit gegeben, die Sanktionen teilweise aufzuheben, sollte sich die Lage in der Ostukraine entspannen, die Krim jedoch weiter besetzt bleiben. Siehe Christian Oliver/Roman Olearchyk/Henry Foy: EU foreign ministers attack call to soften Russia stance, in: Financial Times, 20.1.2015, S. 8.

21 Rat der Europäischen Union: Beziehungen zur Ukraine – Schlussfolgerungen des Rates. Brüssel, 29. Januar 2015, Dok. 5714/15; Durchführungsverordnung (EU) 2015/240 des Rates vom 9. Februar 2015 zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 269/2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen, in: Amtsblatt der EU, Nr. L40/7 vom 16. Februar 2015, S. 7-13.

das im Februar 2015 unterzeichnete Minsk-II-Abkommen. Das Maßnahmenpaket sieht unter anderem eine Verfassungsreform in der Ukraine, die bestimmten Gebieten in Donezk und Lugansk einen Sonderstatus und mehr Autonomie einräumen soll, sowie die Übernahme der vollständigen Kontrolle über die russisch-ukrainische Grenze durch die Ukraine vor. Davon war auch die Entscheidung des Europäischen Rates im März 2015 geprägt. Die Staats- und Regierungschefs machten die Entscheidung über eine Verlängerung der Sanktionen von der vollständigen Umsetzung der Vereinbarungen von Minsk abhängig, deren Umsetzung bis Ende 2015 vorgesehen ist.[22] Im Juni 2015 verlängerte der Rat der Europäischen Union folglich die wirtschaftlichen Sanktionen um weitere sechs Monate bis Ende Januar 2016. Die restriktiven Maßnahmen, welche die Europäische Union als Reaktion auf die illegale Annexion der Krim und Sewastopols beschlossen hatte, wurden bis zum 23. Juni 2016 ausgedehnt. Der Gipfel der Staats- und Regierungschefs Ende Juni 2015 war somit der erste des Europäischen Rates seit März 2014, bei dem die Ukraine-Krise nicht auf der Tagesordnung stand. Das vergangene Jahr war trotz der Versuche, Dialogangebote weiter offen zu halten, geprägt von der Gefahr einer Eskalationsspirale. Die Nato verstärkte ihre Truppenpräsenz an der EU-Westgrenze, während Putin die Stationierung neuer Interkontinentalraketen ankündigte. Die Europäische Union verhängte Sanktionen gegen Russen und prorussische Separatisten und Russland verwehrte knapp 90 EU-Politikern aus 15 EU-Staaten die Einreise.[23] Auf die Verlängerung der Strafmaßnahmen reagierte Russland mit einem Embargo von Agrarprodukten bis Juni 2016.

Im Süden

Auch die Hoffnungen, die mit der ENP auf die Länder des Nahen Ostens und Nordafrikas, die MENA-Region, projiziert wurden und mit hochgesteckten Konzepten wie beispielsweise einer Euromediterranen Partnerschaft oder sogar einer Mittelmeerunion einhergingen, erfüllten sich nicht. Die Europäische Union verlor nach ihrer Unterstützung autoritärer Regime wie in Ägypten, Tunesien und Libyen an Glaubwürdigkeit und erschien angesichts der bereits fünf Jahre andauernden gewalttätigen Auseinandersetzungen in Syrien, der Dynamik in der Region und den Flüchtlingstragödien im Mittelmeer uneinig bis hilflos. Auf der Agenda des Gymnich-Treffens Anfang März 2015, das auch der Vorbereitung des Gipfels zur Östlichen Partnerschaft im Mai 2015 galt, stand neben der Ukraine auch Libyen. Das instabile Libyen, dessen Zerfall in die Hände des IS spielt und in dem sich Hundertausende von Flüchtlingen unter teils verheerenden Zuständen aufhalten, wird von Europa insbesondere unter den Gesichtspunkten terroristischer Bedrohungen und dem Anstieg der Flüchtlingszahlen wahrgenommen. Die EU-Außenminister zeigten sich im litauischen Riga bemüht, auch insbesondere dem Anliegen Frankreichs und Italiens ausreichend Aufmerksamkeit zu widmen und gemeinsam Verantwortung in der Mittelmeerregion zu übernehmen. Mogherini eröffnete daher das informelle Außenministertreffen mit dem 2.500 Kilometer entfernten Libyen im nur 200 Kilometer von Russland entfernten Riga. Weitreichende Vorschläge Mogherinis wie etwa eine militärische EU-Mission zur Überwachung des Waffenstillstands oder Überlegungen, mit Hilfe europäischer Kriegsschiffe für die Einhaltung des Waffenembargos gegen Libyen zu sorgen, wurden von den EU-Außen-

22 Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates (19. und 20. März 2015) – Schlussfolgerungen. Brüssel, 20. März 2015, Dok. EUCO 11/15.

23 Unter ihnen sind 17 EU-Parlamentarier wie der ehemalige Europäische Parlamentspräsident Jerzy Buzek (EVP), der ALDE-Vorsitzende Guy Verhofstadt, die Vorsitzende des Sicherheits- und Verteidigungsunterausschusses Anna Elzbieta Fotyga und die Grünen/EFA-Vorsitzende Rebecca Harms.

ministern nicht aufgegriffen. Im Mai 2015 wurde die Mittelmeer-Mission EUNAVFOR MED (EU Naval Forces Mediterranean) beschlossen, mit der gegen Schlepper im Mittelmeer vorgegangen werden soll. Diese Operation geht maßgeblich auf die Initiative Mogherinis zurück. Sie hatte in kürzester Zeit ein Krisenmanagementkonzept zur Eindämmung der Flüchtlingskrise vorgelegt, welches die Staats- und Regierungschefs zuvor im April auf ihrem Sondergipfel zur Migration in Auftrag gegeben hatten. Der Beschluss sieht in einer ersten Phase vor, Informationen über Schleuserwege und -methoden zu sammeln und auszutauschen. In einer zweiten und dritten Phase – für die ein UN-Mandat erforderlich sein wird – sollen dann die von Schleppern für den Transport von Flüchtlingen genutzten Boote ausfindig gemacht und schließlich aus dem Verkehr gezogen werden.[24] Das Hauptquartier soll in Rom errichtet und für die kommenden 14 Monate sollen rund 11,8 Mio. Euro bereitgestellt werden. Ob und wie EUNAVFOR MED ausgeführt wird, bleibt allerdings offen. Der Nutzen der Operation wurde mehrfach infrage gestellt; außerdem stößt weder eine landseitige EU-Militäroperation auf Zustimmung unter den EU-Staaten noch scheint ein UN-Mandat als gegeben. Ebenfalls als Reaktion auf Terrorismus und die Flüchtlingstragödie im Mittelmeer haben die EU-Außenminister im Juni 2015 eine Ausweitung der zivilen EU-Mission EUCAP Sahel Niger beschlossen. Die 2012 beschlossene Ausbildungs- und Trainingsmission soll um ein Grenz- und Migrationsmanagement ergänzt werden. Die Außenminister Deutschlands, Frankreichs und Italiens forderten aus diesem Anlass in einem Papier an Mogherini, die Zusammenarbeit mit den afrikanischen Herkunfts- und Transitstaaten zu stärken, da sich eine europäische Antwort auf Migration nicht nur auf kurzfristig wirkende Notfallmaßnahmen zur Bekämpfung von Schlepperbanden beschränken dürfe.[25] Die wegen ihrer einseitigen Symbolik kritisierten GSVP-Missionen stehen bisher weitgehend losgelöst von anderen Initiativen eines umfassenden Migrationskonzepts, für das neben der Seenotrettung wie mit der Europäischen Migrationsagenda der EU-Kommission auch verbindliche Flüchtlingsquoten gefordert werden. Eine Aufstockung der Mittel für humanitäre Hilfsleistungen für die notleidende Bevölkerung in Syrien und im Irak sowie in die Nachbarländer geflohenen Menschen stehen wie eine mitunter auf ungünstige Weise ineinander verwobene Flüchtlings- und Grenzschutzpolitik im Mittelpunkt der Reaktion der Europäischen Union auf den IS. Mit großen Hoffnungen wurden auch die Atomverhandlungen mit dem Iran fortgesetzt, deren Durchbruch mit dem Genfer Abkommen im November 2013 als einer der großen Erfolge von Ashton gilt. Im Juli 2015 verkündeten die Verhandlungspartner die Beilegung des Atomstreits. Auch EU-Sanktionen gegen den Iran sollen aufgehoben werden. Der Iran wird als wichtiger Anker für die Stabilität in der MENA-Region und als entscheidend im Kampf gegen den IS wahrgenommen.

Weiterführende Literatur

Jozef Batora/David Spence (Hrsg.): The European External Action Service. European Diplomacy Post-Westphalia, Basingstoke 2015.

Europäischer Auswärtiger Dienst: The European Union in a changing global environment: A more connected, contested and complex world, Brüssel 2015.

24 Der Beschluss vermied das auf dem Sondergipfel zur Migration genutzte Wort „zerstören“, um russischen Bedenken entgegenzutreten und so das nötige UN-Mandat zu sichern.

25 Siehe den Brief der Außenminister Gentiloni, Steinmeier und Fabius an Mogherini, abrufbar unter: http://www.statewatch.org/news/2015/jun/eu-migration-de-it-fr-letter.pdf (letzter Zugriff: 4.9.2015) sowie das Deutsch-Italienisch-Französische Non-Paper: A more active and comprehensive external migration policy of the European Union, abrufbar unter: http://www.statewatch.org /news/2015/ jun/eu-migration-de-it-fr-non-paper.pdf (letzter Zugriff: 4.9.2015) vom 15. Juni 2015.