

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU: von der Transformation zur Resilienz

Bendiek, Annegret

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bendiek, A. (2017). *Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU: von der Transformation zur Resilienz*. (SWP-Studie, 19/2017). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-54520-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Annegret Bendiek

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU: Von der Transformation zur Resilienz

S 19
September 2017
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2017

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Das alte Paradigma: Transformation
7	EU als normative und imperiale Macht
11	Kritik am transformatorischen Ansatz
15	Das neue Paradigma: Resilienz
16	Die Sicherheits- und Verteidigungsunion
17	<i>Sicherheitsunion</i>
19	<i>Verteidigungsunion</i>
20	<i>EU-Nato-Zusammenarbeit</i>
21	<i>Cybersicherheit</i>
23	<i>Migration</i>
25	Rechtsgemeinschaft und Rolle des EuGH
30	Reformperspektiven
33	Abkürzungsverzeichnis

*Dr. Annegret Bendiek ist Wissenschaftlerin in der
Forschungsgruppe EU/Europa*

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU: Von der Transformation zur Resilienz

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union lebt. Zum großen Erstaunen vieler Beobachter lässt sich eine stark erhöhte konzeptionelle und praktische Aktivität in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) als vertraglich verankerter Bereich der GASP feststellen. Von der Rüstungsmarktentwicklung über die Terrorismusbekämpfung bis hin zur Militärischen Planungs- und Führungsfähigkeit (MPCC) ist deutlicher Reformwille zu verzeichnen. Dies zeugt von einer Integrationsdynamik, die durch ein »Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten« beschleunigt wird und über die altbekannte Symbolpolitik des »kleinsten gemeinsamen Nenners« hinausgehen soll. Wie aber ist diese Renaissance der GASP zu erklären? Welche rechtlichen und politischen Dynamiken tragen zu ihrer Wiederbelebung bei?

Zum einen ist erstmals nach Jugoslawiens Zerfall der Krieg nach Europa zurückgekehrt, seit Russland die Krim völkerrechtswidrig annektierte. Dadurch wächst die Erwartung, dass eine effektive europäische Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik entwickelt wird. Weitere Faktoren sind die zunehmende Unberechenbarkeit der USA, Großbritanniens Austritt aus der EU, Terrorismus, die Verwundbarkeit kritischer Infrastrukturen sowie die Migrationskrise. Zum anderen befindet sich die EU derzeit in einer internen Legitimationskrise. Doch zeigen alle Umfragen, dass die Bürgerinnen und Bürger Sicherheitsfragen hohe Bedeutung beimessen und eine starke sicherheitspolitische Rolle Europas wünschen. Im Frühjahr 2017 hat das Europäische Parlament die Staats- und Regierungschefs der EU aufgefordert, »Koalitionen der Willigen« zu bilden. Der Rat soll handlungsfähiger werden, indem das Einstimmigkeitsprinzip schrittweise durch das Mehrheitsprinzip und flexible Integration ersetzt wird.

Die neue GASP unterscheidet sich fundamental von ihrem Vorläufer. In ihrer Globalen Strategie vom Juni 2016 gesteht die EU ein, dass sie ihren noch im Lissabonner Vertrag aufgeführten hohen transformativsten Anspruch nicht einlösen kann: Bis auf weiteres ist Europa nur begrenzt in der Lage, sein internationales Umfeld zu stabilisieren. Stattdessen avancierte Resilienz zum zentralen Begriff der Strategie. Allgemein

wird darunter Widerstands- und Regenerationsfähigkeit sowie Krisenfestigkeit verstanden. Das Konzept trägt der Einsicht Rechnung, dass sich die internationale Umwelt gemäß den in Artikel 21 Absatz 2 EUV vertraglich verankerten hohen Ambitionen kaum gestalten lässt. Angesichts dessen soll es die EU befähigen, ihre Werte in einer immer unübersichtlicheren Umwelt zu bewahren und gleichzeitig ihre Interessen zu verfolgen.

Der Aufbau von Resilienz hat eine externe und eine interne Dimension. Die entstehende Sicherheits- und Verteidigungsunion wird auf drei Pfeilern ruhen, nämlich Sicherheitsunion, Verteidigungsunion und EU-Nato-Zusammenarbeit. Sie ist zwar funktional und regional variabel, führt aber dazu, dass politische Macht sich in der GASP konzentriert und institutionalisiert. Klassische Felder der Innenpolitik wie Cyber-sicherheit, Migrationspolitik, aber auch Terrorismusbekämpfung werden zu Aktionsfeldern der GASP. Gleichzeitig werden die GASP und das auswärtige Handeln der EU immer stärker verrechtlicht, im Gegensatz zur nationalen Außen- und Sicherheitspolitik. Die europäische Rechtsgemeinschaft selbst wird auch resilienter gegenüber politischen Handlungen der Mitgliedstaaten, die grundlegenden Werten der EU widersprechen. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) unterstützt diesen Prozess aktiv. Eine resiliente Rechtsgemeinschaft ist notwendige Vorbedingung für die Abwehr externer Gefahren.

Das neue »Europa der Sicherheit«, das laut Kommissionspräsident Juncker »schützt, stärkt und verteidigt«, gewinnt immer mehr Zustimmung. Der Krisendiskurs wird von einem Diskurs abgelöst, in dem ein »sicheres Europa« als Chance begriffen wird. Im Bresso-Brook-Bericht vom Februar 2017 wird beschrieben, wie weitere Integration innerhalb der Verträge möglich ist. Mit dem Austritt Großbritanniens aus der EU wird sogar eine Vertragsänderung wieder realistisch, wie im Verhofstadt-Bericht vom Juli 2016 ausgeführt wird. Verwaltungsreformen und projektbezogene Integrationsfortschritte beseitigen jedoch nicht die strategische Uneinigkeit der Mitgliedstaaten. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Lissabon-Urteil das Konzept der Integrationsverantwortung geprägt. Gemeint ist die dauerhafte Übernahme von Verantwortung für die europäische Integration, bei der Übertragung von Hoheitsrechten und der Ausgestaltung der Entscheidungsverfahren, aber auch bei der Vertragsentwicklung. In vier Bereichen wären Reformen nötig:

Erstens: Eine den realen Möglichkeiten der EU angepasste Interessendefinition durch ein europäisches

Weißbuch zur Sicherheit und Verteidigung würde strategische Klarheit schaffen und demokratische Rückkopplung erleichtern. Die Prioritätensetzung sollte sich im neuen Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) ab 2021 niederschlagen. Damit der nach innen wie außen wirkende europäische Rechtsraum gelingen kann, sollten die Mitgliedstaaten die Rubrik IV »EU als globaler Akteur« im MFR finanziell stark aufstocken.

Zweitens: Um eine resiliente Rechtsgemeinschaft zu schaffen, sollten die Ämter des Kommissionspräsidenten und des Hohen Vertreters für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU fusioniert werden. In diese Richtung geht auch der Vorschlag, den Kommissionspräsident Juncker in seiner Rede zur Lage der Union 2017 unterbreitete, nämlich die Ämter der Präsidenten der Kommission und des Europäischen Rats zusammenzulegen. Die Fusion würde alle GASP-Agenturen und Arbeitsbereiche der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik einschließen. Im Falle einer Vertragsänderung sollte dem EuGH eine vertraglich verankerte Rolle im auswärtigen Handeln sowie in Fragen der GASP zugestanden werden. Die Rechtsprechungen des EuGH haben hierfür den Weg bereitet.

Drittens: Im Entscheidungsprozess sollte das Einstimmigkeitsprinzip durch Mehrheitsbeschlüsse ersetzt werden. Alternativ könnte die verstärkte Zusammenarbeit nach Artikel 20 EUV durch neun Mitgliedstaaten angewandt werden. Eine stärkere Kultur der konstruktiven Enthaltungen würde ebenfalls die Effizienz fördern. Dabei sollte die Interessendurchsetzung zum Schutz der Rechtsgemeinschaft Priorität haben und vertragswidriges Verhalten EU-intern stärker sanktioniert werden. Über eine inklusiv verstandene intensivere Zusammenarbeit hinaus wäre über eine Kerngruppe nachzudenken, die aus der Eurogruppe und (in der Russlandpolitik) Polen bestände. Eine engere Verflechtung in der Rüstungsbeschaffung sollte mit einer harmonisierten Rüstungsexportpolitik verbunden sein, um Wettbewerbsverzerrungen unter den EU-Staaten zu vermeiden.

Viertens: Die neue GASP sollte parlamentarisch kontrolliert werden, am besten über die Konferenz der Ausschüsse für Gemeinschafts- und Europa-Angelegenheiten der Parlamente der EU-Mitgliedstaaten (COSAC). Die Zusammenarbeit sollte den Prinzipien Konsens, Informationsaustausch und Zustimmung folgen. Kommission und Rat sollten verpflichtet werden, an den interparlamentarischen Sitzungen teilzunehmen. Die Mitwirkung des Europäischen Parlaments bei Embargo- und Sanktionsverordnungen ist zwingend notwendig.

Das alte Paradigma: Transformation

Das auswärtige Handeln der EU und die GASP der Vergangenheit waren von hohen, oft auch illusionären Ambitionen geprägt.¹ In offiziellen Texten wie der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) von 2003, aber auch in anderen Strategiedokumenten wie beispielsweise zur Europäischen Nachbarschaftspolitik brachte die Union immer wieder den Anspruch zum Ausdruck, ihr politisches Umfeld eigenständig zu gestalten und in ihrer Nachbarschaft als stabilisierende und transformierende Macht aufzutreten. Nie wieder sollte Europa in eine Situation wie während der Kriege im ehemaligen Jugoslawien ab 1992 geraten, in der es noch nicht einmal seine Interessen formulieren, geschweige denn eigenverantwortlich handeln konnte. Ein weiteres wichtiges Ziel lautete, dass Europa imstande sein sollte, seine Interessen auch global zu vertreten. So hatte sich in der Umwelt-, der Menschenrechts- und der Nahostpolitik immer deutlicher erwiesen, dass die Interessen und besonders die Prioritäten Europas und der USA voneinander abwichen. Die mit dem Vertrag von Maastricht im Jahr 1993 geschaffene GASP sollte Europa befähigen, seine Interessen sowohl in der europäischen als auch in der globalen Politik mit Nachdruck durchzusetzen. In der wissenschaftlichen Debatte herrscht allerdings die These vor, die GASP-Strukturen seien dysfunktional. Es wird vor den Gefahren einer Desintegration² gewarnt, denn einerseits müssen Grundsatzbeschlüsse nach wie vor einstimmig gefasst werden, andererseits sind sich die Mitgliedstaaten weiterhin uneins über die Rolle der USA in Europa, über die Russlandpolitik der EU und über ihre Migrationspolitik. Im Gegensatz dazu haben Politik und Politikberatung an der Idee europäischer Handlungsfähigkeit festgehalten.³ Manche prominente

Wissenschaftler wie Andrew Moravcsik konstatieren gar, die EU sei schon heute eine Supermacht und werde dies auch für die nächsten Dekaden bleiben.⁴

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik Europas scheint demnach nicht untergegangen zu sein, als die mitgliedstaatlichen Präferenzen im Zuge der Osterweiterung zerfaserten. Offenbar lebt sie vor allem in »Koalitionen der Willigen« außerhalb der offiziellen GASP-Entscheidungsverfahren fort. Im Vertrag von Lissabon 2009 wurde sie sogar weiterentwickelt und umfasst mittlerweile alle Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik (Artikel 24 Absatz 1 EUV). Gemäß Artikel 42 Absatz 1 EUV ist die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) integraler Bestandteil der GASP und kann auf die zivilen und militärischen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten für den gesamten Krisenzyklus von Krisenprävention bis Konfliktnachsorge zurückgreifen. Viele Instrumente des Außenhandelns der EU – etwa Beitrittsverhandlungen, Europäische Nachbarschaftspolitik, Handel mit anderen Ländern und Entwicklungspolitik – liegen im Geschäftsbereich der Europäischen Kommission. In den Worten des einstigen Kommissionspräsidenten Barroso wurde die EU lange Zeit als »nicht-imperiale Macht« verstanden, die sich die Transformation ihrer internationalen Umwelt zum Ziel gesetzt hat. Dieses Verständnis der EU als einer »Transformationsmacht« kam in unterschiedlichen Varianten zum Ausdruck. Sie stützte sich auf rechtliche Bestimmungen im Vertrag von Lissabon oder individuelle Politiken der EU.

EU als normative und imperiale Macht

Eine Variante der Idee von der EU als Transformationsmacht speist sich aus der vielzitierten These des britischen Politikwissenschaftlers Ian Manners,⁵ die EU sei

1 Bis 2009 war die GASP in der Säulenstruktur der EU als deren »zweite Säule« verankert. Im Vertrag von Lissabon ist die GASP unter der Überschrift »Allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union und besondere Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik« geregelt (Artikel 21 bis 46 EUV).

2 Douglas Webber, »How Likely Is It that the European Union Will Disintegrate? A Critical Analysis of Competing Theoretical Perspectives«, in: *European Journal of International Relations*, 20 (2014) 2, S. 341–365.

3 Mark Leonard, *Why Europe Will Run the 21st Century*, London 2005.

4 Andrew Moravcsik, »Europe Is Still a Superpower. And It's Going to Remain One for Decades to Come«, in: *Foreign Policy*, 13.4.2017, <<http://foreignpolicy.com/2017/04/13/europe-is-still-a-superpower/>> (eingesehen am 30.5.2017).

5 Ian Manners, »Normative Power Europe. A Contradiction in Terms?«, in: *Journal of Common Market Studies*, 40 (2002) 2, S. 235–258; Kalypso Nicolaïdis/Richard G. Whitman (Hg.),

eine »normative Macht« und daher außerordentlich attraktiv für andere Staaten. Die einmaligen Umstände ihrer Gründung, also die freiwillige Annäherung und Souveränitätsabgabe der Staaten nach dem Zweiten Weltkrieg, wirkten sich konstitutiv auf die Beschaffenheit der EU, ihrer Werte und Normen⁶ sowie deren Verbreitung aus. Laut dieser Vorstellung unterliegt die GASP keinen geographischen Einschränkungen, sondern wird von den Werten Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte sowie anderen hehren Zielen angeleitet (Artikel 21 Absatz 1 EUV). In der europäischen rechtlichen und politischen Realität findet sich eine Reihe von Belegen, die diese Sicht auf die EU untermauern.

Die Politiken der EU sind dem Verständnis der EU als »soft power« verpflichtet. Sie konzentrieren sich auf Menschenrechte (Ratsarbeitsgruppe Menschenrechte, COHOM), Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen und Abrüstung (Ratsarbeitsgruppen CODUN, CONOP), Rüstungsexportkontrolle (Ratsarbeitsgruppe Konventionelle Rüstungskontrolle, COARM), Terrorismusbekämpfung (Ratsarbeitsgruppe Terrorismus, COTER) und Völkerrecht (Comité Juridique, COJUR). Der Begriff normative Macht bezeichnet nach Manners die Fähigkeiten eines Akteurs »to define what passes for ›normal‹ in world politics«. ⁷ Diese bildeten die »greatest power of all«, ⁸ da sie einen Maßstab für das Handeln aller Akteure schufen. Entsprechend ambitioniert sind die verfassungsrechtlichen (Artikel 3 Absatz 5 EUV) und politischen (Artikel 21 Absatz 2 EUV) Zielvorgaben der EU. ⁹ In ihrem auswärtigen

Handeln nimmt die Menschenrechtspolitik einen zentralen Stellenwert ein. ¹⁰ Zur Umsetzung ihrer Ziele verständigten sich die Mitgliedstaaten im Juni 2012 auf eine Menschenrechtsstrategie und einen Aktionsplan. Unmittelbare praktische Bedeutung für die Achtung der Menschenrechte hat die Politik der EU auch dadurch erhalten, dass Menschenrechtsklauseln in die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen sowie in die Assoziierungsabkommen eingefügt wurden. Dies erlaubt es, bei schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen auf die ebenfalls in den neueren Abkommen enthaltenen Suspendierungsklauseln zurückzugreifen. In der Beitrittspolitik sind es die sogenannten Kopenhagener Kriterien, welche die hohen Anforderungen zur Einhaltung von Menschenrechten sowie Rechtsstaats- und Demokratieprinzipien zum Ausdruck bringen.

Um die Fähigkeit, ihre normativen Ziele zu verfolgen, wesentlich zu verbessern, führte die EU 1999 im Vertrag von Amsterdam zunächst das Amt eines Hohen Vertreters für die GASP ein und ersetzte dieses im Vertrag von Lissabon 2009 durch das Amt des Hohen Vertreters der EU für Außen- und Sicherheitspolitik. Dieser nimmt gleichzeitig die Positionen des Außenkommissars und des Vizepräsidenten der Kommission ein (was als »Doppelhut« bezeichnet wird). Einfluss auf die Gestaltung der GASP übt er durch seinen Vorsitz auf allen Ebenen in den GASP-Formaten aus. ¹¹ Seit dem 1. November 2014 bekleidet Federica Mogherini das Amt, ihre Amtszeit endet am 31. Oktober 2019. Als Vizepräsidentin der Kommission hat sie den Vorsitz des Rats für Auswärtige Angelegenheiten und der entsprechenden Ratsarbeitsgruppe inne. Nicht nur

Special Issue on Normative Power Europe, *Cooperation and Conflict*, 48 (2013) 2.

⁶ Siehe die Kopenhagener Kriterien: Europäischer Rat Kopenhagen, 21.–22.6.1993, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, <http://g7.europa.eu/de/european-council/conclusions/pdf-1993-2003/SCHLUSSFOLGERUNGEN-DES-VORSITZES_-EUROP%C3%84ISCHER-RAT-KOPENHAGEN-21_-22_-JUNI-1993> (eingesehen am 30.5.2017).

⁷ Manners, »Normative Power Europe. A Contradiction in Terms?« [wie Fn. 5], S. 253.

⁸ Ebd.

⁹ Ihre Ziele lauten: »Wahrung der Werte, der grundlegenden Interessen, der Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Unversehrtheit der Union; Festigung und Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und Grundsätzen des Völkerrechts; Friedenserhaltung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen, der Schlussakte von Helsinki und der Charta von Paris; Förderung nachhaltiger Entwicklung in Bezug auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt in den Entwicklungsländern zur Beseitigung von Armut;

Förderung der Integration aller Länder in die Weltwirtschaft und Abbau von Handelshemmnissen; Beitrag zu internationalen Maßnahmen, zum Umweltschutz und zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Ressourcen, um nachhaltige Entwicklung sicherzustellen; Katastrophenhilfe; Förderung einer Weltordnung, basierend auf multilateraler Zusammenarbeit und verantwortungsvoller Weltordnungspolitik.«

¹⁰ Auf Vorschlag der Hohen Vertreterin kann der Rat gemäß Artikel 33 EUV mit qualifizierter Mehrheit einen EU-Sonderbeauftragten (EUSB) für besondere politische Fragen ernennen. So wurden im Laufe der Jahre ein Dutzend Sonderbeauftragte eingesetzt – nicht nur für Menschenrechte, sondern auch für Afghanistan, die Afrikanische Union, Bosnien und Herzegowina, die Georgienkrise und den südlichen Kaukasus, den Kosovo und anderes.

¹¹ Zu den Auswirkungen der Finanz- und Schuldenkrise auf die Außenpolitik der EU siehe Ronja Kempin/Marco Overhaus (Hg.), *EU-Außenpolitik in Zeiten der Finanz- und Schuldenkrise*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2013 (SWP-Studie 9/2013).

dort, auch in regelmäßigen Zusammenkünften mit den für Auswärtiges zuständigen Kommissaren kann sie die GASP mit den übrigen Bereichen des EU-Außenhandelns enger verzahnen und besser auf die vertraglich verankerten Ziele abstimmen.¹² In der Praxis ist der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) mit seinen über 5500 Mitarbeitern und 139 Auslandsvertretungen dafür zuständig, die vertraglich kodifizierten Ziele der EU umzusetzen.¹³ Dafür standen dem EAD 2016 etwa 600 Millionen Euro aus dem Gesamthaushaltsplan der Union zur Verfügung.¹⁴ Das Europäische Parlament (EP), die Europäische Zentralbank (EZB) und zahlreiche Agenturen der EU sind ebenfalls angehalten, in ihren Außenbeziehungen den normativen Zielen Geltung zu verschaffen.

Auch gegenüber internationalen Foren und Organisationen agiert die EU inzwischen selbstbewusster. Gemäß Artikel 15 Absatz 6 EUV nimmt der Präsident des Europäischen Rates die Außenvertretung der EU in GASP-Angelegenheiten wahr, unbeschadet der Befugnisse der Hohen Vertreterin. Darüber hinaus nimmt die EU sowohl an G7/G8- und G20-Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs als auch an G7/8-Außenministertreffen teil. Zu den Gipfeltreffen entsendet sie den Präsidenten des Europäischen Rates und den Präsidenten der Europäischen Kommission, zu den Außenministertreffen die Hohe Vertreterin. Zudem stellen die Mitgliedstaaten der EU die Hälfte der OSZE-Mitgliedschaft und leisten gut zwei Drittel der Beitragszahlungen. Politische Dialoge sind wichtige GASP-Instrumente, denn mit Informationsaustausch und einer verstärkten Zusammenarbeit lässt sich Einfluss auf Verhalten und Positionierung der Dialogpartner nehmen. Besondere Bedeutung haben die Dialoge mit Regionalorganisationen erlangt, zum Beispiel mit der Afrikanischen Union (AU) und dem Verband Südostasiatischer Nationen (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN). Die Fundamente für die Politischen Dialoge werden in Assoziierungs-

Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, Gemeinsamen Erklärungen oder Briefwechseln gelegt.

Die EU als Rechtsform *sui generis* ordnet sich selbstverständlich in internationale Rechtssysteme ein und bezieht auch daraus ihre normative Macht und Glaubwürdigkeit.¹⁵ So gilt etwa gemäß Artikel 34 Absatz 2 EUV: »Die Mitgliedstaaten, die auch Mitglieder des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen sind, stimmen sich ab und unterrichten die übrigen Mitgliedstaaten sowie den Hohen Vertreter in vollem Umfang.« Im Jahr 2011 hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) mit der Resolution 65/276 »Strengthening of the United Nations System: Participation of the EU in the Work of the UN«¹⁶ die EU in ihre Arbeitsstrukturen aufgenommen. Laut dem vertraglich festgelegten Anspruch der EU sind in ihrem auswärtigen Handeln weder Druckmittel noch Zwang zulässig, um eigene Interessen durchzusetzen. Die Verleihung des Friedensnobelpreises im Jahr 2012 an die EU unterstreicht die bisherigen Friedensleistungen Europas und gab ihr den Zukunftsauftrag, die Globalisierung mitzugestalten.

Eine andere Variante der Interpretation der EU als Transformationsmacht stützt sich auf die These, dass sich die EU »ohne Anleihen beim Ordnungsmodell der Imperien«¹⁷ nicht verstehen lasse. Die Sozialwissenschaftler Herfried Münkler sowie Ulrich Beck und Edgar Grande bezeichnen die EU als »Imperium« beziehungsweise »kosmopolitisches Empire« und setzen sie damit von früheren Großreichen wie dem Britischen Empire ab. Beck und Grande meinen »eine Form von Herrschaftsausübung, deren Charakteristikum darin besteht, dass es dauerhaft die Beherrschung von Nichtbeherrschten anstrebt«.¹⁸ Mit diesem zunächst widersprüchlich erscheinenden Befund thematisieren die Autoren, dass die EU ein freiwilliger Zusammenschluss von Staaten ist, für dessen Bestand ein starkes Zentrum sorgen muss. Die europäische Außen- und Sicherheitspolitik wird dabei (a) mit Hilfe formalisierter Zusammenarbeit, also den GASP-Verfahren,

¹² Marianne Riddervold, »(Not) in the Hands of the Member States: How the European Commission Influences EU Security and Defence Policies«, in: *Journal of Common Market Studies*, 54 (2016) 2, S. 353–369.

¹³ European Union Institute for Security Studies (EUISS), *YES 2017. EUISS Yearbook of European Security*, Paris 2016; European External Action Service, *2015 Annual Activity Report*, Brüssel, 26.5.2016, <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/annual_activity_report_2015_en.pdf> (eingesehen am 29.6.2017).

¹⁴ »EU General Budget, Section X, European External Action Service«, in: *Official Journal of the European Union*, L 51/2280, 28.2.2017, <<http://eur-lex.europa.eu/budget/data/General/2017/en/SEC10.pdf>> (eingesehen am 30.5.2017).

¹⁵ Sibylle Scheipers/Daniela Sicurelli, »Normative Power Europe: A Credible Utopia?«, in: *Journal of Common Market Studies*, 45 (2007) 2, S. 435–457.

¹⁶ United Nations General Assembly, *Participation of the European Union in the Work of the United Nations*, A/RES/65/276, New York, 3.5.2011.

¹⁷ Herfried Münkler, *Imperien: Die Logik der Weltherrschaft – vom Alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten*, 4. Auflage, Hamburg 2007, S. 254.

¹⁸ Ulrich Beck/Edgar Grande, *Das kosmopolitische Europa. Gesellschaft und Politik in der Zweiten Moderne*, Frankfurt a. M. 2007, S. 89.

(b) durch ein enges Zusammenspiel der großen Mitgliedstaaten sowie (c) über »Koalitionen der Willigen« außerhalb der Verfahren zusammengehalten.

a) Nicht die Zwangsgewalt einer Zentralmacht ist Garant für die GASP, sondern die Verpflichtung, gemeinsame Ziele zu befördern und alles zu unterlassen, was dem widerspricht (Artikel 24 Absatz 3 EUV). Es obliegt der Hohen Vertreterin, diese Kohärenz im Außenhandeln zu gewährleisten. So nahm der Rat Mitte Mai 2014 Schlussfolgerungen zum »umfassenden Ansatz«¹⁹ von Außen-, Sicherheits-, Verteidigungs- und Entwicklungspolitik an, um die vertraglich vorgesehene Kohärenz in der Konfliktregulierung zu stärken und das gemeinsame Vorgehen der EU-Institutionen und -Mitgliedstaaten in diesem Bereich zu verbessern.²⁰ Aus dem umfassenden Ansatz wurde mit der Globalen Strategie von Juni 2016 der »integrierte Ansatz«. Der darin enthaltene Anspruch, Kohärenz im Krisenmanagement der EU herzustellen, soll durch die neue Einheit PRISM (Prevention of Conflicts, Rule of Law/Security Sector Reform, Integrated Approach, Stabilisation and Mediation) im EAD umgesetzt werden.²¹

b) Die Mitgliedstaaten verfügen, ganz im Einklang mit der Imperiumslogik, über jeweils spezifische Machtpotentiale und gehen unterschiedlich tiefgreifende Verpflichtungen ein.²² Im Kern der europäischen Herrschaftsordnung stehen Deutschland und Frankreich, die gleichzeitig an allen politikfeldspezifischen Regimen der EU beteiligt sind, während Länder wie Griechenland oder die baltischen Staaten eher als periphere Regelungsnehmer zu verstehen sind. Zugleich allerdings müssen die mächtigsten Staaten die stärksten Einbußen an formaler Souveränität hinnehmen. Staaten wie Deutschland oder Frankreich, früher auch Großbritannien, tragen

aufgrund ihrer Größe und ihres politischen Gewichts besondere Verantwortung, einen substantiellen Beitrag zu konfliktbearbeitenden Maßnahmen zu leisten.

c) Dieser Verantwortung haben sich die wichtigsten Länder in vielen Fällen auch gestellt. Das Krisenmanagement auf dem Balkan, die Initiative zum Kosovo-Serbien-Dialog, die Verhandlungen in der EU+3 mit Iran über dessen Nuklearprogramm sowie das Minsker Abkommen waren allesamt durch ein hohes Maß an politischer und materieller Unterstützung durch die bedeutendsten Mitgliedstaaten gekennzeichnet.²³ Ein weiteres konstitutives Merkmal des kosmopolitischen Imperiums Europa ist laut Beck und Grande die bewusste Negation von Gewalt.²⁴ Die Union bilde ein Imperium »auf Einladung«, in dem sich Herrschaft auf freiwillige Anerkennung und Unterwerfung unter die Regelungen der EU gründe. Beispielsweise hatte die Bundesregierung im Vorfeld des Europäischen Rats vom Dezember 2013 gemeinsam mit Frankreich und vor dem Europäischen Rat vom Juni 2015 zusammen mit Polen darauf hingewirkt, ambitionierte Ziele für die Weiterentwicklung der GSVP zu formulieren. Auch versucht sie die Visegrád-Staaten mit der Formel »flexible Solidarität« in die Bearbeitung der Migrationsfrage einzubeziehen, um sie davon zu überzeugen, die Regeln zu befolgen.

Das Imperium kennt zudem keine klare Unterscheidung zwischen innen und außen. Auch »nicht-beherrschte« Staaten werden mit Hilfe politischer und ökonomischer Anreize an die Regeln gebunden. So zahlt die EU rund drei Milliarden Euro an die Türkei für humanitäre Hilfe und die Unterbringung von Flüchtlingen.²⁵ Diese Mittel sind eigentlich für Hilfsorganisationen gedacht, doch ein beträchtlicher Teil

¹⁹ Der Begriff »umfassender Ansatz« meint die koordinierte Anwendung sämtlicher EU-Finanzinstrumente durch die jeweiligen Akteure und beschreibt die Arbeitsmethode der EU im Krisenzyklus. Siehe Ronja Kempin/Ronja Scheler, *Vom »umfassenden« zum »integrierten Ansatz«*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2016 (SWP-Studie 8/2016).

²⁰ Rat der Europäischen Union, 3312. *Tagung Auswärtige Angelegenheiten*, Brüssel, 12.5.2014, S. 18, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/DE/foraff/142824.pdf> (eingesehen am 30.5.2017).

²¹ Tobias Pietz, *Flexibilisierung und »Stabilisierungsaktionen«: EU-Krisenmanagement ein Jahr nach der Globalen Strategie*, Berlin: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), September 2017 (Policy Briefing), S. 2.

²² Münkler, *Imperien* [wie Fn. 17].

²³ Oliver Meier/Azadeh Zamirirad, *Die Atomvereinbarung mit Iran. Folgen für regionale Sicherheit und Nichtverbreitung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2015 (SWP-Aktuell 70/2015); Susan Stewart, *Die Zukunft der Minsker Vereinbarungen. Umsetzung vorantreiben und Sanktionen gegen Russland stützen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2016 (SWP-Aktuell 12/2016); Annegret Bendiek/Ronja Kempin, *Europe's Foreign and Security Policy Adrift. Strengthening the Role of the EU-3*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2011 (SWP Comments 39/2011).

²⁴ Beck/Grande, *Das kosmopolitische Europa* [wie Fn. 18].

²⁵ Christian Geinitz, »EU zahlt Millionen an Flüchtlingshilfe an den türkischen Staat«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26.6.2017, <www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/eu-fluechtlingshilfe-fliesst-tuerkischem-staat-unter-erdogan-zu-15077071.html> (eingesehen am 22.8.2017).

fließt an den Staat selbst. Und auch für einen möglichen Beitritt zur EU bekommt die Türkei immer noch Geld. Zum Vergleich: Die gesamten Mittel, die im Haushalt der EU für ihre Außenbeziehungen vorgesehen sind (Rubrik IV, »Die EU als globaler Akteur«) beliefen sich im Jahr 2016 auf 8,2 Milliarden Euro.²⁶ Unter anderem umfassen sie Ausgaben der Union für humanitäre Hilfe und Entwicklungshilfe, für Aufbauförderung in der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) und für die Unterstützung der Beitrittskandidaten. Diese Mittel lassen sich als Indiz dafür interpretieren, dass die EU auf ständige Erweiterung angelegt ist. Unterstrichen wird dies auch durch die offenen und variablen räumlichen Strukturen der Zugehörigkeit (wie im Schengenraum oder in der Wirtschafts- und Währungsunion) und durch die im Sinne von Beck/Grande halbdurchlässigen Grenzen der imperialen Machtvorstellung (wie im Assoziierungs- und Stabilisierungsprozess für Südosteuropa).

Kritik am transformativem Ansatz

Gleichwohl kann der transformativem Ansatz der EU als weitgehend gescheitert betrachtet werden.²⁷ Es ist ihr nicht gelungen, die europäische Nachbarschaft im Hinblick auf Konfliktregelung so zu beeinflussen, dass die Folgen der teilweise katastrophalen Entwicklungen in den Staaten Afrikas oder des Mittleren Ostens wirksam eingedämmt und dadurch größere Migrationsströme verhindert werden.²⁸ Nach wie vor versuchen jeden Tag Hunderte von Migranten, der Armut und Perspektivlosigkeit in ihren Heimatländern über die Mittelmeerroute zu entfliehen. Trotz aller

²⁶ European Commission, *Multiannual Financial Framework 2014–2020 and EU Budget 2014. The Figures*, Luxemburg 2013, S. 7, <<http://bookshop.europa.eu/en/multiannual-financial-framework-2014-2020-and-eu-budget-2014-pbKV0413055/?CatalogCategoryID=mpgKABstFogAAAEjbiUY4e5K>> (eingesehen am 30.5.2017).

²⁷ Vgl. Richard Youngs, »Is Hybrid Geopolitics the Next EU Foreign Policy Doctrine?«, *LSE Blogs*, 19.6.2017, <<http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/category/authors/richard-youngs/>> (eingesehen am 19.9.2017); Richard Youngs, *Europe in the New Middle East: Opportunity or Exclusion?*, Oxford: Oxford University Press, 2014.

²⁸ Tobias Schumacher, »Uncertainty at the EU's Borders: Narratives of EU External Relations in the Revised European Neighbourhood Policy towards the Southern Borderlands«, in: *European Security*, 24 (2015) 3, S. 381–401; Steven Blockmans, *The Obsolescence of the European Neighbourhood Policy*, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, Mai 2017 (Report Nr. 4).

Maßnahmen der Demokratie- und Rechtsstaatsförderung sowie der Konditionalitätspolitik gegenüber den ENP-Staaten bleibt die Bilanz der Europäischen Nachbarschaftspolitik negativ.²⁹ Es gibt verschiedene Gründe dafür, dass der transformative Ansatz der EU nur begrenzt umgesetzt werden kann. Davon seien nur einige hier ausgeführt:

Erstens: Das Streben nach einer normativ geprägten Politik ist immer mit einem Machtanspruch der EU gegenüber anderen Regionalorganisationen und Wirtschaftsblöcken verbunden. Die Mitgliedstaaten sind aber vorrangig an Sicherheit und Wohlstandsmaximierung interessiert. Daher bestimmen hauptsächlich diese Faktoren das Handeln der EU-Länder.³⁰ Weil aber alle Staaten mitreden dürfen und jeder von ihnen über die Möglichkeit des Einspruchs verfügt, bilden das auswärtige Handeln der EU und die GASP kaum mehr als den Ausdruck des »kleinsten gemeinsamen Nenners« der auseinanderstrebenden Interessen. Aus Sicht der Realistischen Schule der Internationalen Beziehungen steht die EU in der Verantwortung, ihre Stellung in der Staatengemeinschaft zu sichern oder auszubauen. Völkerrechtlich gesehen ist die EU aber kein souveräner Akteur und kann diesem Anspruch daher nicht gerecht werden. Die EU-Vollmitgliedschaft im Völkerrechtssystem ist vorerst nicht in Sicht.³¹ Selbst der geplante Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ist strittig.

Zweitens: Die Mittel, welche unter der Ausgabenrubrik IV »Die EU als globaler Akteur« und für den Europäischen Entwicklungsfonds für den transformativem Anspruch bereitgestellt wurden, reichen nicht aus, um die hohen Erwartungen an die Transformationskraft zu erfüllen. Für die 16 Staaten der Europäischen Nachbarschaftspolitik beispielsweise stehen insgesamt lediglich 15 Milliarden Euro, verteilt auf die Jahre 2014 bis 2020, zur Verfügung. Zudem wurde die Politik, Beziehungen zur EU an wirtschaftliche und politische Konditionalitäten zu knüpfen,

²⁹ Vgl. Volker Perthes (Hg.), »Krisenlandschaften«. *Konfliktkonstellationen und Problemkomplexe internationaler Politik. Ausblick 2017*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2016.

³⁰ Adrian Hyde-Price, »A Tragic Actor? A Realist Perspective on »Ethical Power Europe««, in: *International Affairs*, 84 (2008) 1, S. 29–44 (30); Andreas Dür/Hubert Zimmermann, »Introduction: The EU in International Trade Negotiations«, in: *Journal of Common Market Studies*, 45 (2007) 4, S. 771–787.

³¹ Frank Hoffmeister, »Outsider or Frontrunner? Recent Developments under International and European Law on the Status of the European Union in International Organizations and Treaty Bodies«, in: *Common Market Law Review*, 44 (2007), S. 41–68 (41).

deutlich geschwächt – spätestens mit der Ansage des Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker Ende 2009, in seiner Amtszeit werde es keine Erweiterung der Union geben. Als kompensatorische Maßnahme soll ein neues Instrument der EU zum Fähigkeitsaufbau zivile und auch militärische Sicherheitsakteure unterstützen. Begründet wird die Einführung dieses Instruments mit dem »umfassenden Ansatz« und der Annahme, dass sich Sicherheit und Entwicklung gegenseitig bedingen. Der Fähigkeitsaufbau soll alle für Sicherheit und Justiz zuständigen Institutionen einschließen. Das steht im Einklang mit der Mitteilung der Kommission und der Hohen Vertreterin über »Elemente eines EU-weiten Strategierahmens zur Unterstützung der Reform des Sicherheitssektors«³² vom Juli 2016.

Drittens: Die Bilanz der GASP/GSVP-Missionen und -Operationen ist bestenfalls gemischt.³³ Es liegt auf der Hand, dass die EU Aufgaben im Krisenmanagement nur dann übernehmen kann, wenn die Mitgliedstaaten entsprechende Fähigkeiten bereitstellen. Diese werden koordiniert beschafft und der EU bei Bedarf zur Verfügung gestellt. Um langwierige Verhandlungen im Vorfeld einer Operation zu vermeiden, wurde 2004 der Athena-Mechanismus geschaffen. Demnach gilt für den Großteil der Kosten: »Costs lie where they fall.« Die Gemeinkosten werden nach Höhe des jeweiligen Brutto sozialprodukts aus den Haushalten der beteiligten Mitgliedstaaten beglichen. Einsatzbedingte zusätzliche Kosten, etwa für entsandte Experten in den zivilen Missionen der EU oder für bis zu 700 Soldaten in militärischen EU-Operationen, werden nach wie vor national bezahlt.

Gemäß dem Rahmenabkommen »Berlin Plus« vom März 2003 kann die EU bei Planung und Durchführung militärischer Operationen auf Mittel und Fähigkeiten der Nato zurückgreifen.³⁴ Diese Möglichkeit hat sie bisher in zwei ihrer Operationen genutzt, nämlich

Althea in Bosnien und Herzegowina sowie EUNAVFOR MED Sophia im Mittelmeer. Solche Kooperationen bleiben jedoch hochgradig abhängig vom Willen der Nato-Mitglieder zur Zusammenarbeit, wie etwa der Türkei oder der USA. Immerhin wird derzeit im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (Permanent Structured Cooperation, PESCO) in der GSVP über konkrete Planungen für einen ständigen maritimen Verband nachgedacht.

Viertens: Der Hauptzweck der GSVP (Artikel 42 bis 46 EUV) als integraler Bestandteil der GASP besteht darin, »eine auf zivile und militärische Mittel gestützte Operationsfähigkeit« der Union zu gewährleisten. Diese Fähigkeit kann die EU allerdings nur bei Missionen außerhalb ihres Gebiets einsetzen und auch nur zum Zwecke der Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Charta der VN.³⁵ Derzeit unterhält die EU zehn zivile Missionen mit rund 2500 Kräften in zehn verschiedenen Staaten des erweiterten Nachbarschaftsraums³⁶ sowie sechs militärische Operationen mit rund 2400 Soldaten auf dem Balkan, im südlichen Mittelmeer, in der Zentralafrikanischen Republik, im Golf von Aden, in Somalia und in Mali.³⁷ Weil die Verfahren der GSVP zur Umsetzung einer Mission langwierig sind, hat der Rat erstmals eine Stabilisierungsaktion der EU in Mali gemäß Artikel 28 EUV beschlossen, für die die Hohe Vertreterin verantwortlich ist. In seinen Schlussfolgerungen zur GSVP vom Mai 2015 forderte der Rat für Auswärtige Angelegenheiten die Mitgliedstaaten und den EAD auf, bei Einstellung und Entsendung von Personal mehr Unterstützung zu leisten. Deutschland organisiert den Einsatz ziviler Experten in GASP/GSVP-Missionen zusammen mit den Bundesländern, nämlich im Rahmen der Arbeitsgruppe Internationale Polizeimissionen, und mit dem Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF). Eine dem deutschen Beispiel folgende europäische Institution fehlt aber bislang. Auch stellt der GASP-Haushalt für diese Mis-

³² European Commission, Joint Communication to the European Parliament and the Council, *Elements for an EU-wide Strategic Framework to Support Security Sector Reform*, Straßburg, 5.7.2016, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52016JC0031>> (eingesehen am 29.6.2017).

³³ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Doris Wagner et al., *Weiterentwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU*, Drucksache 18/9364, Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, Berlin, 14.9.2016.

³⁴ EU-NATO: *The Framework for Permanent Relations and Berlin Plus* [17.3.2017], <www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf> (eingesehen am 30.5.2017).

³⁵ So wurden seit 2003 bislang rund 30 zivile und militärische GSVP-Missionen und -Operationen in Europa, Asien und Afrika durchgeführt. Vgl. hierzu European External Action Service (EEAS), *Military and Civilian Missions and Operations*, 3.5.2016, <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en> (eingesehen am 29.6.2017).

³⁶ Thierry Tardy, *Civilian CSDP. What Next?*, Paris: European Union Institute for Security Studies (EUISS), November 2016 (Brief Issue Nr. 32/2016).

³⁷ Vgl. EEAS, *Military and Civilian Missions and Operations* [wie Fn. 35].

sionen im Jahr 2017 nur die bescheidene Summe von 327 Millionen Euro zur Verfügung.³⁸ Artikel 41 Absatz 2 EUV regelt aber eine Ausnahme vom Grundsatz, dass Maßnahmen der GASP aus dem Haushalt der EU finanziert werden müssen. Diese betrifft Ausgaben für militärische und verteidigungspolitische Belange. Nach Auffassung des Juristischen Dienstes des Rates ist es zulässig, Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau von Partnern aus anderen Quellen zu finanzieren.³⁹ Jenseits des GASP-Haushalts sind indes nur sehr limitierte Mittel für das Außenhandeln der EU vorgesehen. Zum einen handelt es sich dabei um Instrumente aus der Rubrik IV (»Die EU als globaler Akteur«) des EU-Haushalts, deren Volumen im Jahr 2016 bei 8,2 Milliarden Euro lag,⁴⁰ zum anderen um den Europäischen Entwicklungsfonds (European Development Fund, EDF). Neue Finanzinstrumente sind derzeit in Planung, beispielsweise Instrumente zum Fähigkeitsaufbau oder der im Juni 2017 auf den Weg gebrachte Verteidigungsfonds als Bestandteil des Mehrjährigen Finanzrahmens.

Fünftens: Zudem droht die GASP/GSVP von den Mitgliedstaaten für ihre jeweiligen außenpolitischen Agenden instrumentalisiert zu werden. Die Bekämpfung der Piraterie am Horn von Afrika, wo die EU mit der maritimen Operation EU NAVFOR Atalanta einschritt, gilt als bislang einziger Fall, in dem die Union allein tätig ist und »den kleinsten gemeinsamen Nenner« der EU-27/28 vertritt. Anfang November 2008 beschloss die EU-28, im Rahmen der Mission European Union Naval Force – Somalia (EU NAVFOR Somalia – Operation Atalanta) Kriegsschiffe und Soldaten gegen die Piraterie vor Somalias Küste zu entsenden und die bisherige Nato-Operation Allied Provider abzulösen, die aus Schiffen der Standing NATO Maritime Group 2 gebildet worden war. Es besteht aber die Gefahr, dass Atalanta nach dem Austritt Großbritanniens aus der

Europäischen Union nicht mehr vom Operation Headquarters in Northwood bei London geführt werden kann. Dort ist ein Sicherheitszentrum eingerichtet worden, das der Schifffahrt als Ansprechpartner bei der Bekämpfung der Piraterie am Horn von Afrika und im Golf von Aden dient. Kommandeur der Operation Atalanta ist ein britischer Generalmajor.

Inzwischen besteht offiziell Konsens darüber, dass sich die GASP zu einem Instrument weniger Mitgliedstaaten entwickelt. Dies hat seinen Niederschlag in der Globalen Strategie der EU (European Union Global Strategy, EUGS) sowie den Beschlüssen der Staats- und Regierungschefs seit 2016 gefunden. Schon früh befürworteten einige Regierungsvertreter eine informelle Arbeitsteilung zwischen EAD und Mitgliedstaaten. So hatten Großbritannien und Deutschland eine Initiative zu Bosnien und Herzegowina unternommen, die EAD und Kommission nach Mandatierung durch den Rat fortführen. In Mali wiederum hatte zunächst Frankreich militärisch interveniert, wurde dann aber von der EU abgelöst. Diese Entwicklung lässt sich jedoch auch so interpretieren, dass die GASP lediglich der verlängerte Arm nationaler Außenpolitik ist.

Sechstens: Auch was den Kampf gegen hybride Bedrohungen anbelangt, hat die EU nur dürftige Resultate vorzuweisen. Diese Art Bedrohung zeichnet sich durch eine Mischung von Zwang und Unterwanderung sowie konventioneller und unkonventioneller Methoden seitens staatlicher und nichtstaatlicher Akteure aus, ohne dass die Schwelle zu einem offiziell erklärten Krieg überschritten wird. Die politischen Dialoge der EU mit Drittstaaten sind zwar auf Cybersicherheitsfragen ausgeweitet worden, jedoch ergebnislos geblieben. Berichten des Verfassungsschutzes zufolge beheimaten Russland und China sogenannte Proxys, also private Akteure wie Hacker, die im Auftrag der Regierung oder von ihr geduldet regelmäßig Angriffe auf europäische Regierungsbehörden und Unternehmen starten. Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen wurden auf den Ebenen von VN und OSZE initiiert, doch haben Mitgliedstaaten oftmals widersprüchliche Anliegen. Zudem bleibt das Interesse der EU in diesen Gremien auf den kleinsten gemeinsamen Nenner beschränkt. Außerdem wurde auf EU-Ebene ein Sanktionskatalog in Auftrag gegeben, die sogenannte Cyber Diplomacy Toolbox.

Anders als die USA hat die EU noch nicht ernsthaft in Betracht gezogen, China und Russland wegen anhaltender Cyberangriffe mit konkreten Sanktionen zu belegen. Um politische Ziele durchzusetzen, bedient sich die Union verstärkt restriktiver Maßnahmen, die

³⁸ European Commission, *Report on Budgetary and Financial Management of the European Commission (Section III of the EU Budget), Financial Year 2016*, Brüssel 2017, <http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2016/Report_on_budgetary_and_financial_management-2016_en.pdf> (eingesehen am 30.5.2017).

³⁹ Harry Cooper, »EU Plans to Militarize Aid Pass Parliament Hurdle«, in: *Politico*, 13.7.2017, <www.politico.eu/article/eu-plans-to-militarize-aid-pass-parliament-hurdle/> (eingesehen am 27.7.2017); Markus Becker, »Friedensgelder fürs Militär«, in: *Spiegel Online*, 11.7.2017, <www.spiegel.de/politik/ausland/migration-eu-parlament-fuer-entwicklungshilfe-fuers-militaer-a-1157165.html> (eingesehen am 27.7.2017).

⁴⁰ European Commission, *Multiannual Financial Framework* [wie Fn. 26], S. 7.

sie in der Regel gegen Regierungsvertreter bestimmter Drittstaaten sowie gegen Staatsfirmen und andere juristische und natürliche Personen richtet. Unterschieden wird zwischen Sanktionen, welche die EU autonom beschließt (zum Beispiel gegen die ehemaligen Staatschefs von Tunesien und Ägypten), und solchen, die sie gemäß einem Beschluss des Sicherheitsrats der VN (etwa gegen Guinea-Bissau oder das iranische Nuklearprogramm) zu verhängen verpflichtet ist oder war. Oftmals liegt eine Mischform vor, bei der die Union Sanktionen der VN umsetzt und die Liste betroffener Staaten eigenhändig erweitert, wie die Beispiele Nordkorea oder Syrien zeigen.⁴¹ Die Bemühungen des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH), gegen Menschenrechtsverletzungen in der Welt vorzugehen, hat die EU nicht wesentlich vorangetrieben. Der Gerichtshof konzentriert sich bislang überwiegend auf Verfahren gegen Beschuldigte aus afrikanischen Ländern. Allerdings hat die Union das Potential des Gerichts als einem der wichtigsten Instrumente globaler Ordnungspolitik bisher weder in ihrer Politik gegenüber Afrika noch gegenüber anderen Regionen ausgeschöpft.⁴² Verglichen mit dem hohen normativen Anspruch der EU in ihrem auswärtigen Handeln sieht die Realität in der multilateralen Politik eher ernüchternd aus.

Die insgesamt magere Bilanz transformatorischer Außenpolitik hat wesentlich dazu beigetragen, dass man sich vermehrt Gedanken über eine strategische Neuausrichtung der GASP macht. Realismus oder ein an Prinzipien orientierter Pragmatismus – »principled pragmatism«, wie es in der Globalen Strategie der EU heißt – ist das Gebot der Stunde, nicht Utopismus oder Idealismus.⁴³ »Transformation« ist alles in allem wenig geeignet, um dem auswärtigen Handeln der Union eine sinnstiftende Erzählung zu geben. Festzustellen ist vielmehr, dass es in der Vergangenheit weder eine überzeugende Ausprägung einer normativen noch einer imperialen Macht EU gegeben hat.

⁴¹ Eine Übersicht über die derzeit existierenden Sanktionsregime der EU sowie eine Liste sämtlicher mit Kontensperrn belegter Personen und Organisationen findet man auf der Webseite des EAD, <http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf> (eingesehen am 30.5.2017).

⁴² Vgl. hierzu grundlegend Denis M. Tull/Annette Weber, *Afrika und der Internationale Strafgerichtshof. Vom Konflikt zur politischen Selbstbehauptung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2016 (SWP-Studie 2/2016).

⁴³ European Union, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, Brüssel, Juni 2016, S. 8, <www.mfa.gov.rs/eugs_review_web.pdf> (eingesehen am 29.6.2017).

Das neue Paradigma: Resilienz

Die Europäische Union hat Ende Juni 2016 eine neue Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU angenommen und damit den normativen Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik neu bestimmt. Das Autorenteam rund um die damalige stellvertretende Direktorin des italienischen Politikberatungsinstituts Istituto Affari Internazionali (IAI), Nathalie Tocci, erklärt unter dem Motto »Gemeinsame Vision, gemeinsames Handeln: Ein stärkeres Europa« den Aufbau von Resilienz,⁴⁴ also der Widerstandsfähigkeit der EU gegen innere und äußere Bedrohungen, zum übergeordneten Ziel. Das rechtlich unverbindliche Dokument hat die Europäische Sicherheitsstrategie von 2003 abgelöst.⁴⁵ Der tragende analytische Begriff Resilienz bezeichnet eine »Widerstands- und Regenerationsfähigkeit« sowie »Krisenfestigkeit« in Katastrophen- und anderen herausfordernden Situationen.⁴⁶ Die Globale Strategie stellt hohe Ansprüche an die Resilienz der Mitglied- und Nachbarstaaten der EU: Resilienz beinhaltet nicht nur die Fähigkeit, Angriffe abzuwehren, Schäden auszuhalten und zu reparieren, sondern auch, Strukturen aufzubauen, in denen solche Angriffe und Schäden gar nicht erst auftreten. Zu den Kernelementen zählt nach Auffassung der Europäischen Kommission, »den Frieden zu fördern und die Sicherheit der EU und ihrer Bürger zu garantieren, da die Sicherheit im Inneren vom Frieden jenseits der EU-Außengrenzen abhängt.«⁴⁷ Die Sicherheit der EU beginne in ihrem Innern.

⁴⁴ Eine gelungene Heranführung an den Begriff Resilienz bieten Henrik Brinkmann et al., *Ökonomische Resilienz. Schlüsselbegriff für ein neues wirtschaftspolitisches Leitbild?*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, Juli 2017. Siehe hierzu und im Folgenden auch Annegret Bendiek, *Die Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2016 (SWP-Aktuell 44/2016).

⁴⁵ Ebd.

⁴⁶ Michael Hanisch, *Was ist Resilienz? Unschärfen eines Schlüsselbegriffs*, Berlin: Bundesakademie für Sicherheitspolitik, 2016 (Arbeitspapier Sicherheitspolitik Nr. 19/2016); zur soziologischen Grundlegung des Begriffs siehe Ulrich Bröckling, *Gute Hirten führen sanft – Über Menschenregierungskünste*, Berlin 2017.

⁴⁷ Europäische Kommission, *Mogherini stellt globale Strategie für die EU-Sicherheitsarchitektur vor*, Pressemitteilung, 29.6.2016, <https://ec.europa.eu/germany/news/mogherini-stellt-globale-strategie-f%C3%BCr-die-eu-sicherheitsarchitektur-vor_de> (eingesehen am 23.8.2017).

In der neuen Strategie der Union wird Resilienz als umfassendes Konzept innerer und äußerer Sicherheit verstanden, das »alle Individuen und die ganze Gesellschaft« einbezieht. Aus dieser Sicht muss eine resiliente Gesellschaft demokratisch sein, also auf dem Vertrauen in die staatlichen Institutionen und auf nachhaltiger Entwicklung basieren. Hierzu bedarf es laut der Globalen Strategie eines integrierten Ansatzes, der alle relevanten Stakeholder einbindet und der angemessen von »gesellschaftlicher Resilienz« spricht.⁴⁸ Das neue Paradigma der Resilienz stellt eine bewahrende Außen- und Sicherheitspolitik in den Vordergrund. Einige Beobachter sehen darin einen »Gegentwurf zu transformativen Ansätzen«,⁴⁹ andere hingegen verbinden damit den konstruktiven Vorschlag, den Widerspruch zwischen Stabilitäts- und Demokratieförderung durch auswärtiges Handeln in Drittstaaten zu überwinden.⁵⁰ Vertreter dieser Position setzen sich bewusst vom ehemaligen Transformationsanspruch der EU ab.

Eine resiliente Union im Sinne der Globalen Strategie ist vor allem durch zwei Aspekte gekennzeichnet: zum einen die Idee, äußere Risiken und Gefahren abwenden zu können, zum anderen die Fähigkeit, in den Nachbarstaaten der EU stabilisierend zu wirken. Hier kommt indes der Anspruch zum Ausdruck, auch weiterhin transformierend auf das Umfeld einzuwirken.

⁴⁸ In der wissenschaftlichen Debatte wird dies eher als zivile Sicherheit verstanden: Emil J. Kirchner et al., »Civil Security in the EU: National Persistence versus EU Ambitions?«, in: *European Security*, 24 (2015) 2, S. 287–303; Christopher C. Leite, »Cooperation in EU Disaster Response and Security Provision: Circulating Practices«, in: *European Security*, 24 (2015) 4, S. 560–578.

⁴⁹ Vgl. die kritische Betrachtung bei Sven Biscop, *A Strategy for Europe's Neighbourhood: Keep Resilient and Carry On?*, Madrid: Real Instituto Elcano, 16.1.2017, <www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari4-2017-biscop-strategy-europe-neighbourhood-keep-resilient-carry-on> (eingesehen am 30.5.2017); Ana E. Juncos, »Resilience as the New EU Foreign Policy Paradigm: A Pragmatist Turn?«, in: *European Security*, 26 (2017) 1, S. 1–18.

⁵⁰ Vgl. die eher positive Einschätzung von Wolfgang Wagner/Rosanne Anholt, »Resilience as the EU Global Strategy's New Leitmotif: Pragmatic, Problematic or Promising?«, in: *Contemporary Security Policy*, 37 (2016) 3, S. 414–430.

ken. Daraufhin wurde aus den Reihen der Wissenschaft der Vorwurf laut, dem Resilienzbezug mangle es an Klarheit. Häufig werde in der Globalen Strategie nicht deutlich gemacht, wer sich im Rahmen welcher Mittel und wogegen genau als »resilient« erweisen solle.⁵¹ In der Literatur und den Dokumenten finden sich zwei unterschiedliche Deutungen des Begriffs, die sich als externes und internes Resilienzverständnis bezeichnen lassen. Beide sind gleichermaßen wichtig, um die neue GASP angemessen zu erfassen.

Das externe Resilienzverständnis differenziert zwischen Innen- und Außenpolitik. Demnach bezieht sich der Begriff Resilienz ausschließlich auf sicherheitsrelevante Probleme und bezeichnet die Fähigkeit, Angriffen, Erschütterungen und Herausforderungen von außen standzuhalten. Hierzu gehören Cyberattacken auf kritische Infrastrukturen mitgliedstaatlicher oder europäischer Institutionen, Natur- und Umweltkatastrophen, unkontrollierte Migrationsbewegungen oder Terroranschläge.

Das interne Resilienzverständnis trennt weder zwischen Innen- und Außenpolitik noch zwischen sicherheitsrelevanten und anderen Herausforderungen für die EU und ihre verbindlichen Rechtsakte (Acquis). Für Resilienz bedeutsam sind alle Handlungen, die Individuen und Institutionen gegen den rechtlichen Besitzstand der Union richten. Neben offenen Angriffen zählen dazu alle Verstöße europäischer Mitgliedstaaten oder anderer Rechtspersonen gegen europäisches Recht. Zuletzt drohte die Europäische Kommission im Juli 2017, gegen Polen ein Verfahren zum Stimmrechtsentzug auf europäischer Ebene nach Artikel 7 EUV einzuleiten. Sollte die polnische Regierung die umstrittene Justizreform in Kraft setzen, verstieße sie damit in den Augen der Kommission sowohl gegen die polnische Verfassung als auch gegen europäische Standards zur Unabhängigkeit des Justizwesens.

Die Sicherheits- und Verteidigungsunion

Europäische Widerstandskraft gegen innere und äußere Herausforderungen aufzubauen erfordert ein enges Miteinander rechtlicher und politischer Initiativen. Aus der wahrgenommenen Notwendigkeit, Resilienz zu schaffen, erklärt sich der politische Aktionismus zur Umsetzung der Globalen Strategie der EU seit Juli

51 Ebd.

2016.⁵² Ein Ergebnis ist die geplante Schaffung einer Sicherheits- und Verteidigungsunion, die über die GASP-Strukturen verantwortet wird, namentlich von der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik der EU und Vizepräsidentin der Kommission, Federica Mogherini. Die Idee einer Sicherheits- und Verteidigungsunion ist nicht neu, betraf früher aber hauptsächlich die äußere Dimension von Sicherheit. Heute verbindet sie innere und äußere Sicherheitspolitiken und auch eine enge Zusammenarbeit von EU und Nato.

Dieser Prozess lässt sich mindestens 15 Jahre lang zurückverfolgen. Schon 2002 verkündeten im damaligen Europäischen Konvent die Außenminister Deutschlands und Frankreichs, Joschka Fischer und Dominique de Villepin, die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) solle zu einer Sicherheits- und Verteidigungsunion fortentwickelt werden.⁵³ Doch erst als die Briten im Juni 2016 entschieden, die EU zu verlassen, nahm die deutsch-französische Initiative Fahrt auf. In ihrem am 13. Juli 2016 veröffentlichten Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr bekennt sich die Bundesregierung dazu, die GSVP zu einer »Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion« weiterzuentwickeln. Die deutsche Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen sprach sich im November 2016 für das Fernziel einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion aus.⁵⁴ Des Weiteren formulierte die Europäische Kommission in ihrem Aktionsplan Verteidigung vom November 2016 folgende Prioritäten zur Umsetzung des Resilienzanspruchs, die in erster Linie auf die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger und des Territoriums der EU gerichtet sind:⁵⁵ a) auf Krisen und Konflikte in den Grenzregionen der EU zu reagieren,

52 European Union, *Shared Vision, Common Action* [wie Fn. 43]; European Parliament, *European Defence – A Year on from the Global Strategy*, Straßburg/Brüssel, 12.7.2017 (EP Briefing).

53 *Gemeinsame deutsch-französische Vorschläge für den Europäischen Konvent zum Bereich Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, 22.11.2002. Siehe hierzu und im Folgenden auch Annegret Bendiek, *Das neue Europa der Sicherheit*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2017 (SWP-Aktuell 37/2017).

54 Ursula von der Leyen, »Die Europäer müssen mehr Verantwortung übernehmen«, in: *Der Tagesspiegel*, 12.11.2016, <www.tagesspiegel.de/politik/ursula-von-der-leyen-die-europaeer-muessen-mehr-verantwortung-uebernehmen/14834596.html> (eingesehen am 14.6.2017).

55 Eine grundlegende Auseinandersetzung liefern Vincenzo Pavone et al., »A Systemic Approach to Security: Beyond the Tradeoff between Security and Liberty«, in: *Democracy and Security*, 12 (2016) 4, S. 225–246.

b) Fähigkeiten in Nachbarregionen aufzubauen und c) die EU und ihre Staatsbürger zu schützen. Dazu ist die GSVP ursprünglich aber nicht geschaffen worden. Die Hohe Vertreterin sowie der Vizepräsident der Europäischen Kommission, Jyrki Katainen, unterstützen eine sicherheitspolitische Vertiefung. Im Januar 2017 plädierten sie dafür, die EU zu einer echten Verteidigungsunion auszubauen, die nicht auf die EU-27 begrenzt ist.⁵⁶ Die Sicherheit der Union könne nur durch Maßnahmen im Außenbereich und eine enge Zusammenarbeit mit der Nato verbessert werden. Das ist zwar in den einschlägigen Verträgen nicht vorgesehen, aber heute durchaus politisch gewollt.

Verteidigungsunion und Sicherheitsunion sind bisher vertraglich klar voneinander getrennt. Beim Projekt Sicherheitsunion handelt es sich um eine maßgeblich von der Kommission vorangetriebene Initiative, die sich zwar in erster Linie auf originäre Fragen der Innen- und Justizpolitik bezieht, aber auch eine stärkere Verbindung von innerer und äußerer Sicherheit zum Ziel hat. Die Verteidigungsunion dagegen ist ein politisches Projekt von Außen- und Verteidigungsministern. Diese formale Trennung wird in der Cybersicherheitspolitik und der Migrationspolitik durchbrochen. Diese Politiken bilden Schnittstellen zwischen den Großprojekten der inneren und äußeren Sicherheit sowie von Innen-, Außen- und Verteidigungspolitik im europäischen Mehrebenensystem. Die Union soll verstärkte Widerstandskraft (Resilienz) entwickeln, das heißt die Fähigkeit, besser auf Terroranschläge, illegale Migration, Veränderungen im Cyberraum und hybride Bedrohungen zu reagieren. Um diesen Anspruch einzulösen, soll neuerdings der »integrierte Ansatz«, also die kohärente Nutzung militärischer, ziviler und wirtschaftlicher Instrumente, ebenso dienen wie die stärkere Vernetzung innerer und äußerer Sicherheit. Deutschland, Frankreich und Polen, die Staaten des Weimarer Dreiecks, schlugen sogar im August 2016 vor, ein eigenständiges Format des Europäischen Rats zu schaffen, das sich ausschließlich mit Fragen innerer und äußerer Sicherheit beschäftigt.⁵⁷

⁵⁶ Federica Mogherini/Jyrki Katainen, »Wir sollten die EU zu echter Verteidigungsunion entwickeln«, in: *Die Welt*, 27.1.2017, <www.welt.de/debatte/kommentare/article161587224/Wir-sollten-die-EU-zu-echter-Verteidigungsunion-entwickeln.html> (eingesehen am 30.5.2017).

⁵⁷ *Gemeinsame Erklärung der Außenminister des Weimarer Dreiecks, Frank-Walter Steinmeier (Deutschland), Jean-Marc Ayrault (Frankreich), Witold Waszczykowski (Polen), zur Zukunft Europas*, Pressemitteilung des Auswärtigen Amtes, Berlin, 28.8.2016, <www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/

Seit Sommer 2016 plädieren Deutschland und Frankreich nicht nur für eine engere Zusammenarbeit in der Verteidigungspolitik, sondern auch in der inneren Sicherheit.⁵⁸ Beide Staaten setzen sich für ein »Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten« zur Vertiefung der Sicherheits- und Verteidigungsunion ein. Sie sind dabei auch bereit, in kleinen Gruppen voranzugehen. Dabei wollen sie mehr als bisher auf Verfahren der flexiblen Integration wie der verstärkten Zusammenarbeit (Artikel 20 Absatz 1 EUV), der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (Artikel 42 Absatz 6 und Artikel 46 EUV) sowie auf konstruktive Enthaltungen (Artikel 31 EUV) zurückgreifen. Europäische Sicherheit ist nämlich schon jetzt funktional und regional variabel organisiert. Weder an der Politik zur inneren Sicherheit noch an der Verteidigungspolitik sind alle Mitgliedstaaten formal beteiligt. In der Innen- und Justizpolitik machen Großbritannien, Irland und Dänemark Gebrauch von der Opt-out-Klausel. Dänemark nimmt zudem nicht an den gemeinsamen Entscheidungsverfahren der GSVP teil. Auch sind nicht alle Mitgliedstaaten der EU in der Nato vertreten. Das trifft auf Finnland, Irland, Malta, Schweden, Zypern und Österreich zu.

Die Sicherheits- und Verteidigungsunion ist von einer variablen Geometrie beziehungsweise Mitgliedschaft in der Justiz- und Innenpolitik, der Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie der EU-Nato-Kooperation gekennzeichnet. Es gibt erste Ansätze, diese Bereiche in der GASP zusammenzuführen. So hat der Europäische Rat Ende Juni 2017 erstmals Bereitschaft gezeigt, die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit in der GSVP zu nutzen, beispielsweise um das neue zivilmilitärische Hauptquartier der EU (Military Planning and Conduct Capability, MPCC) aufzubauen.

Sicherheitsunion

Die Sicherheitsunion findet ihren Ursprung im Konzept »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts«. Umgesetzt wird es durch die Programme von Tampere (1999–2004),⁵⁹ Den Haag (2005–2009)⁶⁰ und Stockholm

2016/160828_Gemeinsame_Erkl%C3%A4rung_Weimarer_Dreieck.html> (eingesehen am 14.6.2017).

⁵⁸ Frank-Walter Steinmeier/Jean-Marc Ayrault, *Ein starkes Europa in einer unsicheren Welt*, Berlin 2016, <www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/736264/publicationFile/217587/160624-BM-AM-FRA-DL.pdf> (eingesehen am 10.8.2017).

⁵⁹ Europäischer Rat, Tampere, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, 15./16.10.1999.

(2010–2015).⁶¹ Vertraglich verankert ist es in Artikel 3 Absatz 2 EUV. Das aktuelle Kommissionsprogramm sowie die Umstrukturierung der Kommission gehen allerdings noch weiter. Von Beginn an hatte die Kommission eine stärkere Vernetzung innerer und äußerer Sicherheit sowie von Innen- und Außenpolitiken zum Ziel. Nach dem Anschlag auf die französische Satirezeitschrift Charlie Hebdo stellte die Kommission im April 2015 die Europäische Sicherheitsagenda vor.⁶² Laut der Kommission sind organisierte Kriminalität, Terrorismus und Cyberkriminalität grenzüberschreitende Herausforderungen, die eine gemeinsame europäische Aufgabe darstellen und eine vertiefte europäische Zusammenarbeit im Rahmen einer Europäischen Sicherheitsagenda begründen.⁶³ Ein Jahr später kündigte die Kommission als Reaktion auf die Terroranschläge in Brüssel vom März 2016 an, eine Sicherheitsunion aufzubauen. Rechtlich soll diese im Wesentlichen auf Artikel 67 AEUV unter Berücksichtigung von Artikel 4 Absatz 2 EUV und Artikel 72 AEUV beruhen. Demnach schafft die EU »einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts«, auch als Schengenraum bekannt.

Mit der Umsetzung der »Schengensicherheit« wurde ein im September 2016 neu ernannter Kommissar, Julian King, betraut. Er soll sich um eine stärkere Vernetzung innerer und äußerer Sicherheit kümmern. Als seine wichtigsten Aktionsfelder nannte er a) die Verbesserung des rechtlichen Rahmens in der Terrorismusbekämpfung, b) Prävention und Deradikalisierung, c) einen verbesserten Informationsaustausch zwischen den mitgliedstaatlichen Behörden, d) den Aufbau von Datenbanken und deren Interoperabilität, e) den Grenzschutz und f) besseren Schutz kritischer Infrastrukturen.

⁶⁰ Europäische Kommission, *Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre. Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*, KOM (2005) 184 endg., Brüssel, 10.5.2005, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005DC0184&from=de>> (eingesehen am 14.6.2017).

⁶¹ Rat der Europäischen Union, *Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger*, 17024/09, Brüssel, 2.12.2009, <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&f=ST%2017024%202009%20INIT>> (eingesehen am 14.6.2017).

⁶² Europäische Kommission, *Die Europäische Sicherheitsagenda*, COM (2015) 185 final, Straßburg, 28.4.2015, <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_de.pdf> (eingesehen am 14.6.2017).

⁶³ Ebd.

Bis zum September 2017 wurden neun Fortschrittsberichte zur Umsetzung vorgelegt. Auch wurden unter anderem ein Terrorabwehrzentrum im Europäischen Polizeiamt (Europol) geschaffen, das Waffenrecht verschärft und eine Antiterrorismusrichtlinie sowie eine Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation (ePrivacy-Richtlinie) erlassen. Für eigene Auswertungs- und Ermittlungstätigkeiten greifen die Polizeibehörden in Europa immer häufiger auf Daten aus unterschiedlichen Quellen zurück.⁶⁴ Deshalb müssen sie sich mit riesigen Datenbeständen beschäftigen und mit ihnen forensisch grenzüberschreitend umgehen. Europol wird künftig eine immer wichtigere Rolle bei der Übermittlung personenbezogener Daten spielen. Bisher hat das Polizeiamt mit den USA, Kanada, Norwegen, der Schweiz und Australien Vereinbarungen über eine operative Zusammenarbeit getroffen. Auf staatlicher und EU-Ebene wird kein Weg am gebündelten Management der Informationstechnologie vorbeiführen.

Bis 2020 soll die Interoperabilität der Informationssysteme in den Bereichen Sicherheit, Grenzmanagement und Migrationssteuerung erreicht werden. Damit soll sichergestellt werden, dass Beamte in Grenzschutz und Strafverfolgung, darunter Zollbeamte sowie Mitarbeiter von Einwanderungs- und Justizbehörden, über die erforderlichen Informationen verfügen.

Des Weiteren prüft die Europäische Kommission, ob sich US-Internetkonzerne an den vereinbarten Kodex zum Löschen von Hasskommentaren halten und wie die Netzwirtschaft generell mit rechtswidrigen Inhalten umgeht. Neuer Regulierungsbedarf nach dem deutschen Modell des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes zeichnet sich ab. Alle vier Bereiche der Sicherheitsunion – Terrorismusbekämpfung, organisierte Kriminalität, Cybersicherheit und Informationsaustausch – weisen ein hohes Maß an Überschneidungen der inneren und äußeren Sicherheit auf. Dies erklärt den wachsenden Rückhalt für eine europäische Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich sowie die institutionelle und politische Verschmelzung der rechtlich getrennten Großprojekte der Sicherheits- und Verteidigungsunion auf EU-Ebene.

⁶⁴ Siehe hierzu vergleichsweise kritisch Jorrit Rijpma/Mathias Vermeulen, »EUROSUR: Saving Lives or Building Borders?«, in: *European Security*, 24 (2015) 3, S. 454–472.

Verteidigungsunion

Die Sicherheits- und Verteidigungsunion findet mittlerweile breite Zustimmung, sogar im Europäischen Parlament. Das ist ein Novum. In seinem Bericht vom November 2016 über die künftige militärische Zusammenarbeit der EU forderte das Europäische Parlament, eine neu geschaffene Verteidigungsunion solle die engere Verzahnung der nationalen Truppen ermöglichen und die seit 2007 existierenden, aber noch nie eingesetzten Battlegroups in stehende Einheiten umwandeln.⁶⁵ Zudem sollen die Mitgliedstaaten intensiver bei der Beschaffung von Rüstungsgütern zusammenarbeiten, die derzeit noch zu ungefähr 80 Prozent über rein nationale Märkte stattfindet. Der Kommission zufolge verursacht diese Praxis jährliche Kosten von bis zu 100 Milliarden Euro.⁶⁶ Während seiner Ansprache zur Lage der Union im September 2016 ermahnte Kommissionspräsident Juncker die Mitgliedstaaten, ihre Verteidigungsanstrengungen stärker miteinander zu koordinieren.⁶⁷ Ende November 2016 legte die Kommission den Europäischen Verteidigungs-Aktionsplan (European Defence Action Plan, EDAP) vor.⁶⁸ Die darin formulierten Ziele gehen weit über die 2008 beschlossenen zivil-militärischen Headline Goals hinaus. Auch heißt es dort, dass die Kapazitäten dafür geschaffen werden sollen, gleichzeitig zehn zivile und fünf militärische Operationen durchzuführen. Der Europäische Rat vom Dezember 2013 hat dafür den Weg bereitet, indem er vier Schlüsselprojekte beschlossen hat, bei denen die Mitgliedstaaten mit Unterstützung der Europäischen Verteidigungsagentur (European Defence Agency, EDA) Fähigkeiten bündeln und diese gemeinsam nutzen wollen. Dabei handelt es sich um Luftbetankung, ferngesteuerte Luftfahrtsysteme, staatliche Satellitenkommuni-

kation und Cyberabwehr. Dies machte der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen vom Juni 2015 zum Gegenstand einer strategischen Vorgabe zur Weiterentwicklung der GSVP. Unter anderem einigte man sich dann im Juni 2017 darauf, eine europäische militärische Planungs- und Führungsfähigkeit (MPCC) zu schaffen.⁶⁹ Die bisher überwiegend politischen Erklärungen der Mitgliedstaaten sind rechtsverbindlicher geworden – und das ist ein Unterschied zu früheren Initiativen. Zudem formulierte Kommissionspräsident Juncker im September 2017 eine klare zeitliche Zielsetzung. Bis 2025 müsse eine »funktionierende Europäische Verteidigungsunion« Realität sein.⁷⁰

Ende Juni 2017 schlug die Kommission vor, einen Europäischen Verteidigungsfonds einzurichten, um gemeinsame Investitionen in Forschung und Entwicklung zu ermöglichen.⁷¹ Aus dem Fonds soll die gemeinsame Forschung zu Verteidigungstechnologien gefördert werden, etwa zu Elektronik, Metawerkstoffen, verschlüsselter Software oder Robotertechnik. Dafür hat die Kommission 25 Millionen Euro für 2017 eingeplant. Sie vermutet, dass dieser Betrag bis 2020 auf 90 Millionen Euro pro Jahr steigen könnte. Im Mehrjährigen Finanzrahmen der EU nach 2020 soll ein Verteidigungsforschungsprogramm in Höhe von rund 500 Millionen Euro pro Jahr enthalten sein. Darüber hinaus soll die gemeinsame Rüstungsbeschaffung erleichtert werden, etwa bei verschlüsselter Software oder Hubschraubern. Damit sollen um die 5 Milliarden Euro jährlich eingespart werden. Zu diesem Zweck will die Kommission die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds sowie die Europäische Investitionsbank (EIB) dabei unterstützen, die Entwicklung von Gütern und Technologien mit doppeltem Verwendungszweck (»dual use«) zu finanzieren. Ferner sollen die allgemeinen Richtlinien zur Vergabe öffentlicher Aufträge auf den Verteidigungs- und Sicherheitsbereich ausgedehnt werden. Auf diese Weise soll die grenzüberschreitende Zusammenarbeit befördert und die Entwicklung gemeinsamer Industrienormen vorangetrieben werden.

⁶⁵ Europäisches Parlament, *Entwurf einer Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Umsetzung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik*, 2016/2036 (INI), Straßburg/Brüssel, 30.11.2016.

⁶⁶ European Commission, *Fact Sheet: The European Defence Action Plan – FAQs*, MEMO/16/4101, Brüssel, 30.11.2016, <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4101_en.htm> (eingesehen am 14.6.2017).

⁶⁷ Jean-Claude Juncker, *Hin zu einem besseren Europa – einem Europa, das schützt, stärkt und verteidigt*, Rede zur Lage der Union, Straßburg, 14.9.2016, <http://ec.europa.eu/germany/news/juncker-rede-zur-lage-der-union-2016-hin-zu-einem-besseren-europa-%E2%80%93-einem-europa-das-sch%C3%BCtzt_de> (eingesehen am 29.6.2017).

⁶⁸ European Commission, *European Defence Action Plan*, COM (2016) 950 final, Brüssel, 30.11.2016.

⁶⁹ Vgl. Rosa Beckmann/Ronja Kempin, *EU-Verteidigungspolitik braucht Strategie. Eine politische Auseinandersetzung mit den Reformzielen der GSVP wagen!*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2017 (SWP-Aktuell 60/2017).

⁷⁰ Jean-Claude Juncker, *Rede zur Lage der Union*, Straßburg, 13.9.2017, <http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_de.htm> (eingesehen am 24.9.2017).

⁷¹ Beckmann/Kempin, *EU-Verteidigungspolitik braucht Strategie* [wie Fn. 69].

Aspekte des »dual use« geraten immer mehr in den Blick, allerdings in neuem Gewand. Einige aktuelle Projekte der Europäischen Verteidigungsagentur befassen sich mit der Frage, wie Forschungsergebnisse gleichermaßen nicht nur für militärische und zivile Zwecke, sondern auch für die innere und äußere Sicherheit verwandt werden können. Die ersten beiden Forschungsaufträge wurden zu unbemannten Luftfahrtsystemen und zu mobilen Aufklärungsrobotern für die urbane Kriegsführung vergeben. Ein drittes Konsortium erhielt den Auftrag, eine autonome Überwachungsplattform für äußere und innere Sicherheit zu entwickeln. Autonome Aufklärungssysteme, zum Beispiel Drohnen und Sensoren, sollen mit Lasern und Störsendern zu einem Schwarm verbunden (Euro-SWARM) und unter ein zentrales Kommando gestellt werden können. Einsatzmöglichkeiten sieht die EDA vor allem in den Bereichen Grenzkontrolle und Überwachungssicherheit.

EU-Nato-Zusammenarbeit

Europäische Sicherheit fußt nicht nur auf mehr Vernetzung innerer und äußerer Sicherheit in der EU, sondern ist auch ein wesentliches Betätigungsfeld innerhalb der Nato.⁷² Laut einem Rahmenabkommen vom März 2003 (Berlin Plus Agreement) darf die EU bei militärischen Operationen Mittel und Fähigkeiten der Nato nutzen.⁷³ Auch die gemeinsamen Erklärungen der beiden Organisationen von Juli und Dezember 2016 spiegeln die Leitidee der Globalen Strategie wider, dass sich das Gebiet der Union nur durch enge Zusammenarbeit zwischen EU und Nato wirkungsvoll verteidigen lasse.⁷⁴ Kommissionspräsident Juncker unterstrich die Bedeutung dieser Zusammenarbeit im

September 2017 erneut, als er die Europäische Verteidigungsunion als expliziten Wunsch der Nato benannte.⁷⁵

Während des Nato-Gipfels Anfang Juli 2016 in Warschau verständigten sich die Verteidigungsminister der am Rahmennationenkonzept teilnehmenden Mitgliedstaaten darauf, diese Initiative für Kooperationen mit Partnerstaaten und multinationalen Institutionen zu öffnen, also auch mit der EDA. Diese Klausel gestattet zudem eine Zusammenarbeit mit EU-Staaten, die keine Nato-Mitgliedstaaten sind. Mit der EU-Nato-Kooperation, die nicht wie in der Vergangenheit von Zypern blockiert wurde, sollen bestehende Defizite beseitigt werden. Nur sechs Monate nach dem Warschauer Nato-Gipfel wurden 42 Maßnahmen beschlossen, um in sieben Aktionsfeldern die vereinbarte Intensivierung der Zusammenarbeit zu beschleunigen. Hierzu zählen die Bereiche Abwehr hybrider Bedrohungen, Frühwarnung und Lagebild, parallele Operationen in identischen Gebieten, Cybersicherheit und -abwehr, interoperable Fähigkeiten, Verteidigungsindustrie und Forschung sowie Übungen, um die Resilienz von EU und Nato-Partnern zu erhöhen. Die meisten Mitgliedstaaten befürworten hierbei eine enge Koordination von Nato- und EU-Streitkräften. Alle Maßnahmen in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik sollen demnach automatisch auch die Nato stärken oder zumindest deren Aufgabenspektrum ergänzen.⁷⁶

Zwei Beispiele sollen hier genannt werden. Erstens verfolgen sowohl die EU als auch die Nato das Ziel, Drittstaaten zu stabilisieren. Die jeweiligen Maßnahmen von EU und Nato sollen sich gegenseitig ergänzen, wie auf dem Warschauer Gipfel vom Juli 2016 festgehalten. Zweitens wurde im Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) eine Analyseeinheit der EU für hybride Bedrohungen (EU Hybrid Fusion Cell) eingerichtet. Sie soll Informationen aus den Sicherheitsbehörden der Nato- und EU-Staaten, aus Institutionen der Union sowie den Partnerstaaten bündeln.⁷⁷ Der

⁷² Markus Kaim, *Die Neuordnung der Nato-Partnerschaftsbeziehungen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2016 (SWP-Studie 12/2016).

⁷³ EU-NATO: *The Framework for Permanent Relations and Berlin Plus* [wie Fn. 34].

⁷⁴ *Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*, Statement/16/2459, Brüssel, 8.7.2016, <http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-16-2459_de.htm> (eingesehen am 14.6.2017); *Statement on the Implementation of the Joint Declaration Signed by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*, Press Release (2016) 178, Brüssel, 6.12.2016, <www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_138829.htm> (eingesehen am 14.6.2017).

⁷⁵ Jean-Claude Juncker, *Rede zur Lage der Union* [wie Fn. 70].

⁷⁶ In diesem Sinne argumentieren auch die Autoren bei Daniel S. Hamilton (Hg.), *Forward Resilience. Protecting Society in an Interconnected World*, Washington, D.C.: Center for Transatlantic Relations, Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, 2016.

⁷⁷ Europäische Kommission, *Gemeinsamer Rahmen für die Abwehr hybrider Bedrohungen, die Stärkung der Resilienz der EU, ihrer Mitgliedstaaten und Partnerländer und den Ausbau der Zusammenarbeit mit der Nato bei der Bekämpfung solcher Bedrohungen*, JOIN (2016) 18 final, Brüssel, 6.4.2016.

Europäische Rat vom Juni 2017 bestätigte überdies, dass in Helsinki ein Europäisches Zentrum gegen hybride Bedrohungen (European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats) aufgebaut wird. Auf dieser Basis soll die EU Hybrid Fusion Cell Frühwarnung betreiben und das Lagebild zur Abwehr hybrider Bedrohungen wie beispielsweise Cyberangriffen erstellen. Auch in Übungen zur Abwehr von Cyberattacken arbeiten EU und Nato zusammen. So nahm Nato-Generalsekretär Jens Stoltenberg als Beobachter an der Stabsübung »EU Cybrid 2017« teil; ebenso werden Beamte und Minister aus Mitgliedstaaten der Union an der Nato-Übung »CMX 17« teilnehmen.⁷⁸

Für die Zusammenarbeit von EU und Nato spricht zudem, dass die GSVP allein nach außen gerichtet, eine Territorialverteidigung nicht vorgesehen und ein Einsatz im Innern der EU vertraglich ausgeschlossen ist. Gleichwohl bildet die Landesverteidigung eine Kernaufgabe für die Nato als Verteidigungsbündnis.

Cybersicherheit

Cyberangriffe auf Staaten und kritische Infrastrukturen sind schon lange Realität.⁷⁹ Quantität und Qualität solcher Attacken wachsen stetig. Selbst die Grenze zwischen offensiver und defensiver Ausrichtung ist fließend. Hat ein Akteur die Fähigkeit zur Verteidigung, kann er auch angreifen. Die Schwierigkeit der Attribution, also der Fähigkeit, einen Angriff zweifelsfrei einem Verursacher zuzuordnen, ist Ausdruck der faktischen politischen, technischen und rechtlichen Grenzenlosigkeit des Cyberraums. Der Cyber- und Informationsraum kennt weder nationale Grenzen noch ein institutionelles Gefüge. Cybersicherheitspolitik ist ein zwischen Mitgliedstaaten und EU-Ebene geteilter Kompetenzbereich. Im August 2016 trat die Richtlinie »über Maßnahmen zur Gewährleistung eines hohen gemeinsamen Sicherheitsniveaus von Netz- und Informationssystemen in der Union« (NIS-Richtlinie) in Kraft.⁸⁰ Damit wurde ein einheitli-

cher europäischer Rechtsrahmen geschaffen, um EU-weit nationale Kapazitäten für die Cybersicherheit bereitzustellen, mehr Zusammenarbeit der EU-Staaten zu ermöglichen sowie Mindestsicherheitsanforderungen an und Meldepflichten für bestimmte Dienste des Schutzes kritischer Infrastruktur zu formulieren. Um einheitliche Maßnahmen in diesem Sinne vorzubereiten, werden derzeit zwei neue Koordinierungsmechanismen aufgebaut. Eine Kooperationsgruppe soll die strategische Zusammenarbeit und den Informationsaustausch über Cybervorfälle zwischen den Mitgliedstaaten unterstützen, während das Netz der IT-Notensatzteams (Computer Security Incident Response Teams, CSIRT) für die Nothilfe vor Ort zuständig ist.

Cybersicherheitspolitik in der EU beruht nicht nur auf der NIS-Richtlinie, sondern auch auf der Cybersicherheitsstrategie von 2013⁸¹ sowie der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt von 2015.⁸² Außerdem baut sie auf den jüngsten Mitteilungen über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsagenda von 2015 und zur Abwehr hybrider Bedrohungen von 2016 auf. Institutionell wird Cybersicherheit auf Ratsarbeits-ebene als Querschnittsaufgabe gefasst und in der Horizontal Working Party on Cyber Issues bearbeitet. Cybersicherheit liegt auch im Krisenfall an der Schnittstelle ziviler und militärischer Zusammenarbeit sowie innerer und äußerer Sicherheit. Tritt ein großer Cybervorfall ein, soll fortan eine ganze Reihe von Einrichtungen der EU miteinander kooperieren.⁸³ Mit der Cybersicherheitsstrategie von 2013 sowie ihrer Aktualisie-

hohen gemeinsamen Sicherheitsniveaus von Netz- und Informationssystemen in der Union«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, L 194/1, 6.7.2016, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L1148&from=DE>> (eingesehen am 14.6.2017).

⁸¹ Europäische Kommission, *Cybersicherheitsstrategie der Europäischen Union – ein offener, sicherer und geschützter Cyberraum*, JOIN (2013) 1 final, Brüssel, 7.2.2013, <http://eeas.europa.eu/archives/docs/policies/eu-cyber-security/cybsec_comm_de.pdf> (eingesehen am 14.6.2017).

⁸² Europäische Kommission, *Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa*, COM (2015) 192 final, Brüssel, 6.5.2015, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0192>> (eingesehen am 14.6.2017).

⁸³ Hierzu zählen die Europäische Agentur für Netz- und Informationssicherheit (European Union Agency for Network and Information Security, ENISA), das IT-Notfallteam (Computer Emergency Response Team, CERT) der EU, das bei Europol angesiedelte Europäische Zentrum zur Bekämpfung der Cyberkriminalität (European Cybercrime Centre, EC3), die EU-Justizbehörde Eurojust, die EU Hybrid Fusion Cell, das Zentrum für Informationsgewinnung und -analyse (Intelligence and Situation Centre, INTCEN) im EAD sowie die EDA.

⁷⁸ Matthias Monroy, »EU und NATO starten Cyberübungen an der Schwelle zum bewaffneten Angriff«, in: *Netropolitik.org*, 6.9.2017, <<https://netropolitik.org/2017/eu-und-nato-starten-cyberuebungen-an-der-schwelle-zum-bewaffneten-angriff/>> (eingesehen am 15.9.2017).

⁷⁹ Annegret Bendiek, *European Cyber Security Policy*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2012 (SWP-Research Paper 13/2012).

⁸⁰ »Richtlinie (EU) 2016/1148 des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zur Gewährleistung eines

rung durch das Gesetzespaket vom September 2017 soll zudem Cybersicherheit künftig politikfeldübergreifend angegangen werden.⁸⁴ Hierzu gehören Resilienzaufbau, Bekämpfung von Cyberkriminalität, Aufbau einer Cyberverteidigung, Entwicklung der industriellen und technischen Ressourcen sowie schließlich Erarbeitung einer Cyberdiplomatie. Während aber die europäische Zusammenarbeit bei der Cyberkriminalitätsbekämpfung bereits erfolgreiche Ermittlungen durch Europol verbuchen konnte, bleibt es in der Cyber-Außen- und Verteidigungspolitik bis dato bei gut gemeinten Absichtserklärungen. Deshalb hat die Kommission die Mitgliedstaaten ermutigt, die Cyberabwehr in die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit und den Verteidigungsfonds aufzunehmen.

Mit dem EU Cyber Defence Policy Framework vom November 2014 hält die Union ihre Mitgliedstaaten dazu an, ihre Cyberverteidigungsfähigkeiten für die GSVP und die Einhaltung ihrer Bündnisverpflichtungen zu überprüfen.⁸⁵ Auch verlangt der EU-Militärstab besseren Schutz gegen Cyberangriffe auf EU-geführte Operationen und Missionen. Die seit 2015 intensivierte Zusammenarbeit zwischen EU und Nato in der Cybersicherheit und -verteidigung wurde mit der Warschauer Erklärung im Juli 2016 formalisiert und auf dem gemeinsamen Treffen der Außenminister der EU- und Nato-Staaten im Dezember 2016 mit konkreten Umsetzungsvorschlägen untermauert.⁸⁶ Im November 2016 machte sich das Europäische Parlament ausdrücklich dafür stark, die Kooperation in der Cyberverteidigung zu vertiefen.⁸⁷ Dazu forderte es die Mitgliedstaaten auf, gemeinsam mit der EDA und dem Nato Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (CCDCOE) die dafür notwendigen Fähigkeiten auszubauen. Die EDA soll hierbei Synergien zwischen den Fähigkeitsentwicklungen von Nato und EU schaffen. Projekte zur Cyberverteidigung sind

⁸⁴ Europäische Kommission, *Lage der Union 2017 – Cybersicherheit: Kommission will Reaktionsfähigkeit der EU auf Cyberangriffe verbessern*, Pressemitteilung, Brüssel, 19.9.2017.

⁸⁵ Council of the European Union, *EU Cyber Defence Policy Framework*, 15585/14, Brüssel, 18.11.2014, <<https://ccdcoe.org/sites/default/files/documents/EU-141118-EUCyberDefencePolicyFrame.pdf>> (eingesehen am 14.6.2017).

⁸⁶ Bruno Lété/Daiga Dege, *Nato Cybersecurity: A Roadmap to Resilience*, Washington, D.C.: The German Marshall Fund of the United States, 3.7.2017 (Policy Brief Nr. 23).

⁸⁷ *European Parliament Resolution of 23 November 2016 on the Implementation of the Common Security and Defence Policy*, 2016/2067 (INI), Straßburg, 23.11.2016, <www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0440+0+DOC+XML+V0//EN&language=GA> (eingesehen am 14.6.2017).

unter anderem die Collaboration Database (CoDaBa) und der Capability Development Plan (CDP). Zu den Projekten der Kooperation zwischen EU und Nato gehören Frühwarnfähigkeiten für Hauptquartiere und Systeme zur Gefahrenerkennung (Military Multi-Agent System for Advanced Persistent Threat Detection, MASFAD).

In der überarbeiteten Cybersicherheitsstrategie der EU wurden diese Initiativen in der inneren und äußeren Sicherheit ebenso berücksichtigt wie die Entwicklungen bei der Datensicherheit im digitalen Binnenmarkt. All diese Initiativen weisen in die richtige Richtung, da die GASP, der EAD und die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Kommission als diejenige Ebene benannt werden, auf der mitgliedstaatliche Sicherheit und Verteidigung ausgebaut werden sollen. Für die Cybersicherheit der EU gilt auch, die Rolle des EAD und die zivilen Instrumente der Cyberdiplomatie – also vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen – ebenso weiterzuentwickeln wie die Cyber Diplomacy Toolbox von 2016.⁸⁸ Anhand dieses Sanktionskatalogs kann die EU politische, finanzielle und rechtliche Maßnahmen ergreifen, um angemessen auf jene Cyberangriffe zu reagieren, die rechtlich unterhalb der Schwelle eines bewaffneten Konflikts liegen. Dies betrifft die technische Attribution, völkerrechtliche Fragen wie auch vertrauensbildende Maßnahmen in der Group of Governmental Experts (GGE) der Vereinten Nationen, in der OSZE und bei den G20.

Ein für 2018 vorgesehenes europäisches Forschungs- und Kompetenzzentrum soll Instrumente und Techniken für die äußere und innere Cyberabwehr entwickeln. Außerdem soll künftig eine Agentur für Cybersicherheit die europäische Kompetenz für die Cyberabwehr und die Förderung von Resilienz in der Netzwerk- und Informationssicherheit bündeln. Sie wird auf der Europäischen Agentur für Netz- und Informationssicherheit (European Union Agency for Network and Information Security, ENISA) aufbauen. Noch immer werden allerdings viel zu viele nationale kritische Infrastrukturen ausschließlich auf nationaler oder privater Ebene gesichert. Um Anreize für die Zusammenarbeit zu setzen, sollen ein Cybersicherheits-Notfallfonds sowie ein EU-Rahmen für Cyber- und andere Krisenmanagementübungen geschaffen werden. Mit diesem

⁸⁸ Annegret Bendiek, *Sorgfaltsverantwortung im Cyberraum. Leitlinien für eine deutsche Cyber-Außen- und Sicherheitspolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2016 (SWP-Studie 3/2016).

Gesetzespaket möchten die Europäische Kommission und die Hohe Vertreterin eine breite Palette innen- und außenpolitischer Maßnahmen zur europäischen Cybersicherheit auf den Weg bringen. Gleichwohl bleibt der Informationsaustausch über Cyberrisiken nicht nur zwischen der EU und den Mitgliedstaaten mangelhaft, sondern auch zwischen den europäischen Agenturen Europol, Eurojust, EDA und ENISA. Die zuständigen Generaldirektionen arbeiten nur eingeschränkt zusammen und erhalten häufig von den Mitgliedstaaten nicht die nötigen Informationen, um ein europaweites Sicherheitsnetz knüpfen zu können. Da die Zusammenarbeit in der EU nach wie vor kompliziert ist, will die Kommission ein europäisches System zur Zertifizierung der Cybersicherheit einführen, um digitale Produkte und Dienstleistungen sicherer zu machen.

Migration

Die Flüchtlingskrise hat nur allzu deutlich vor Augen geführt, dass es kaum Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten der EU gibt. Im Mai 2015 hatte die Europäische Kommission ihre Agenda für Migration vorgelegt. Seitdem gab es 34 Rechtsakte der Kommission, um eine europäische Antwort auf die Flüchtlingskrise zu finden.⁸⁹ Alle Mitgliedstaaten sind sich einig, dass eine langfristige Lösung nur zu erreichen sein wird, wenn die Lebensumstände in den Herkunftsländern verbessert werden. Hierzu verständigten sich Kommission und Mitgliedstaaten auf einen »Neuen europäischen Konsens in der Entwicklungspolitik«.⁹⁰ Kurz- und mittelfristig soll eine europäische Antwort auf die Flüchtlingskrise zum einen aus wirksameren Kontrollen der Außengrenzen und verbesserter Zusammenarbeit mit den Transitstaaten bestehen. Zum anderen

wird eine europaweite Kontingentlösung oder gar Einwanderungspolitik angestrebt. Möglich wird dies aber erst dann, wenn die Mitgliedstaaten nationale Egoismen zurückstellen oder gegebenenfalls vom EuGH zur Kooperation angehalten werden.⁹¹

Seit September 2015 haben Länder der Union wie Deutschland, Österreich, Ungarn und Slowenien nach eigenem Ermessen auf die Flüchtlingsströme reagiert, überwiegend ohne sich mit betroffenen Nachbarstaaten abzusprechen.⁹² Sie schlossen ihre Grenzen teilweise oder ganz und verlagerten das Problem damit auf ihren nächsten südostwärts gelegenen Nachbarn. Mit dieser Situation waren Grenzschutz und Asylbehörden so überfordert, dass EU-Kommissar Dimitris Avramopoulos sich genötigt sah, den Einsatz einer EU-Grenzschutzpolizei vorzuschlagen. Die 2015 beschlossene Umsiedlung von 160 000 Flüchtlingen aus Griechenland und Italien allerdings ist auf ganzer Linie gescheitert, denn nur wenige Zehntausend Menschen konnten in anderen EU-Ländern untergebracht werden. Über einen Nachtragshaushalt hat deshalb die Europäische Kommission ein Nothilfe-Paket für Mitgliedstaaten geschnürt, die stark von der Flüchtlingskrise beeinträchtigt sind. Griechenland und Italien werden aber nur dann angemessen mit der zusätzlichen Immigration umgehen können, wenn die Türkei und die nordafrikanischen Staaten, die als sichere Herkunftsländer eingestuft wurden, eng mit der EU kooperieren.⁹³ Die Türkei nimmt alle illegal nach Griechenland gekommenen syrischen Flüchtlinge zurück, wenn die EU dafür im Austausch der Türkei bis zu 72 000 registrierte syrische Flüchtlinge abnimmt.⁹⁴ Illegale Migration soll bekämpft werden, indem sie in legale überführt wird. Seit dem EU-Türkei-Gipfel Mitte März 2016 liegt die Flüchtlingspolitik der EU

⁸⁹ European Commission, *European Agenda on Migration – Legislative Documents*, <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package_en> (eingesehen am 10.8.2017).

⁹⁰ European Parliament/Council/European Commission, »The New European Consensus on Development. ›Our World, our Dignity, our Future«, in: *Official Journal of the European Union*, C 210, 30.6.2017, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2017:210:TOC>> (eingesehen am 15.9.2017). Zur Kritik von NGOs wie Oxfam an diesem Konsens siehe Matthew Tempest, »New Consensus on Development Adopted – and Immediately Condemned«, in: *Euractiv*, 19.5.2017, <www.euractiv.com/section/development-policy/news/new-consensus-on-development-adopted-and-immediately-condemned/> (eingesehen am 15.9.2017).

⁹¹ EuGH-Urteil zur Verteilung von Asylsuchenden, 26.7.2017, C-643/15, C-647/15.

⁹² Vgl. Annegret Bendiek/Jürgen Neyer, *Europäische Solidarität – die Flüchtlingskrise als Realitätstest*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2017 (SWP-Aktuell 20/2017).

⁹³ Die EU hat hierzu Dialogformate entwickelt: Rabatt-Dialog, Khartum-Dialog und Interkontinentaler Dialog. Alle drei werden aus dem Afrika-EU-Dialog über Migration und Mobilität (Migration and Mobility Dialogue, MMD) finanziert.

⁹⁴ Zur Problematik der Flüchtlingsvereinbarung zwischen EU und Türkei siehe Günter Seufert, *Die Türkei als Partner der EU in der Flüchtlingskrise*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2015 (SWP-Aktuell 98/2015). Seit dem Putschversuch im Juli 2016 agiert die türkische Regierung unter Präsident Recep Tayyip Erdoğan zunehmend autoritär. Die Einhaltung rechtsstaatlicher Standards gilt als Bedingung für die Visafreigabe für Türken in der EU und für die EU-Beitrittsgespräche, die im Dezember 2016 ausgesetzt wurden.

nunmehr auch in den Händen Libyens, da sich seit Schließung der Balkanroute die Fluchtrouten nach Europa in den südlichen Mittelmeerraum verlagert haben. Ein weiteres bilaterales Abkommen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels hat Italien mit Libyen abgeschlossen.⁹⁵ Aufgrund der fragilen innerstaatlichen Situation erweist sich Libyen indes als besonders problematisch. Die Staats- und Regierungschefs der EU haben sich beim Gipfel in Malta Anfang Februar 2017 darauf geeinigt, unter anderen den libyschen Grenzschutz zu verstärken. Auf diese Weise sollen mehr Migranten abgefangen und in Aufnahmelager in Libyen gebracht werden. Dort sollen sie dann überredet werden, in ihre Heimat zurückzukehren.⁹⁶

Die EU greift auf drei GASP-Hauptaktivitäten in Bezug auf Flüchtlingspolitik zurück und geht mit der EU Border Assistance Mission Libya (EUBAM Libya), der Arbeit der Planning and Liaison Cell (EUPLC) sowie der Operation EUNAVFOR MED auch in die außen- und sicherheitspolitische Offensive.⁹⁷ Schon auf dem Sondergipfel des Europäischen Rates zu Migration im April 2015 hatten die Staats- und Regierungschefs GSVP-Maßnahmen beschlossen, die 2016 wirksam wurden.⁹⁸ Dazu gehörten die Ausweitung der Mandate von EUCAP Sahel Niger und EUTM Mali sowie von EUCAP Sahel Mali. Ab Juli 2016 wurden die Missionen Teil des Migration Partnership Framework der EU-Migrationspolitik. Im Sommer 2017 hat die Kommission sogenannte Projektzellen (Project Cell) beziehungsweise regionale Koordinationszellen (Regional Coordination Cell) in GSVP-Missionen in der Sahelzone eingerichtet. Damit will sie die fünf Sahelstaaten in den Bereichen Sicherheit, Grenzmanagement und

⁹⁵ Vgl. Raphael Bossong, *Zwänge und Spielräume für eine europäische Grenz- und Flüchtlingspolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2017 (SWP-Aktuell 38/2017).

⁹⁶ Nicht nur die Hilfsorganisation Ärzte ohne Grenzen beklagt, das Festhalten der Menschen in Libyen oder die Rückführung in ihre Herkunftsländer führten die Grundwerte der EU wie Menschenwürde und Rechtsstaatlichkeit ad absurdum. Ärzte ohne Grenzen, *Statement zu EU-Plänen gegen Flüchtende im Mittelmeer*, 26.1.2017, <www.aerzte-ohne-grenzen.de/libyen-mittelmeer-eu-schutzlinie-fluechtlinge> (eingesehen am 29.6.2017).

⁹⁷ »Summary: Restricted Document Outlines Official Proposals and Recommendations for Future EU Actions in Libya«, *Statewatch*, Juli 2017.

⁹⁸ Kritisch zu diesem Ansatz Mattia Toaldo, *Don't Close Borders, Manage Them: How to Improve EU Policy on Migration through Libya*, London: European Council on Foreign Relations (ECFR), 15.6.2017 (Policy Memo).

Verteidigung unterstützen.⁹⁹ Wie Außen- und Innenpolitik der EU bei der Gefahrenabwehr und Externalisierung von Flucht und Migration ineinandergreifen sollen, zeigt sich beim Migrations- und Grenzmanagement im Mittelmeer. Frontex, Europol und Eurojust arbeiten mit der Operation Sophia beziehungsweise mit EUBAM Libya und der Nato-Operation im Mittelmeer zusammen.

Im Mai 2015 schufen die Außen- und Verteidigungsminister die European Union Naval Force – Mediterranean, kurz »Sophia«. Ihr Operationsplan vom Juni 2015 sieht vor, mit Aufklärung und Informationsgewinnung zu einem besseren Lagebild über Netzwerke von Schleusern beizutragen. Sämtliche Informationen, die der Verband sammelt, werden auf Ebene des Hauptquartiers zusammengetragen und den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt. Sie dürfen dazu seit Oktober 2015 auf hoher See gegen Boote vorgehen, die von Schleppern genutzt werden. Im September 2016 entschied das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK), die Operation Sophia mit einer weiteren Unterstützungsaufgabe zu betrauen. Seitdem soll sie auch dabei helfen, illegalen Waffentransport im Einsatzgebiet zu verhindern, und zwar nach Maßgabe der Resolution 1970 (2011) des VN-Sicherheitsrats und der späteren Beschlüsse, insbesondere Resolution 2292 (2016) über das Waffenembargo gegen Libyen. Damit ist Sophia durch eine Resolution des Sicherheitsrats unter Kapitel 7 der VN-Charta zur »Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit« mandatiert. Dies gestattet ihr den Einsatz militärischer Mittel auch außerhalb internationaler Gewässer, zum Beispiel in libyschem Hoheitsgebiet.

Parallel dazu hatte die Nato Ende Februar 2016 die Modalitäten zur Seeraumüberwachung in der Ägäis festgelegt. Die Standing NATO Maritime Group 2 (SNMG 2), ein Nato-Marineverband, der zurzeit unter deutschem Kommando steht und dem weitere Schiffe aus Griechenland, Kanada und der Türkei angehören, soll in der Ägäis den Seeraum überwachen und ein Lagebild über Schleuserbewegungen erstellen. Ziel ist es, angesichts der Flüchtlingskrise einen gemeinsamen Beitrag zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität und illegalen Migration zu leisten. Dies geht auf einen Vorschlag Griechenlands, der Türkei und Deutschlands zurück, der von der Nato auf dem Treffen der Verteidigungsminister Mitte Februar 2016

⁹⁹ Vgl. Pietz, *Flexibilisierung und »Stabilisierungsaktionen«* [wie Fn. 21], S. 3.

angenommen wurde. Die Allianz stellt die bei der Seeraumüberwachung gewonnenen Daten der europäischen Grenzschutzagentur Frontex sowie der griechischen und der türkischen Küstenwache zur Verfügung. Außerdem hatte die Nato auf ihrem Gipfel im Juli 2016 in Warschau die Mission Sea Guardian beschlossen. Diese soll vorrangig das Mittelmeer wirkungsvoller kontrollieren und die Aktivitäten der Terrormiliz »Islamischer Staat« (IS) eindämmen. In Ausnahmefällen soll sie aber auch Schiffe mutmaßlicher Unterstützer von Terrorgruppen durchsuchen dürfen. Die Mission löste die von der Nato geführte Operation Active Endeavour ab, die nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 begonnen hatte und am 15. Juli 2016 endete. Die Nato-Mission Sea Guardian und die EU-Operation Sophia sollen sich ergänzen. So entsendet die Allianz auch Schiffe und Flugzeuge ins Mittelmeer, um Sophia mit Lageinformationen und logistisch zu unterstützen.

Seit 2015 haben EU und Nato also eine Reihe »militärischer Krisenbewältigungsmaßnahmen« beschlossen, um gegen Menschenmuggel und Schleppernetzwerke vorzugehen. Zu beobachten ist auch eine verstärkte Zusammenarbeit der EU mit der AU und anderen Herkunfts- und Transitstaaten in Afrika. All dies deutet auf ein strategisches Verständnis der EU hin, das nicht etwa auf die Transformation der Herkunftsländer und die Bekämpfung von Migrationsursachen, sondern eher auf Gefahrenabwehr angelegt ist. Kritiker sehen in der Operation Sophia und der »Entstehung einer halb-militärischen Europäischen Agentur für Grenz- und Küstenschutz« sogar militärische Aktionen der EU zur Migrationsbekämpfung.¹⁰⁰ In Bosnien-Herzegowina und vor der Küste Somalias laufen ähnliche militärische Einsätze im Rahmen der GSVP. Vor allem aber habe die Anti-Piraterie-Mission Atalanta im Golf von Aden den Boden für Sophia im besonderen und maritime Sicherheit im allgemeinen bereitet. Zusätzlich betreibt die EU eine sogenannte technische und materielle Ertüchtigung von Partnern. Diese militärischen Maßnahmen werden unter anderem aus dem außenpolitischen Stabilitätsinstrument und künftig auch aus Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit finanziert.¹⁰¹

¹⁰⁰ Vgl. Timon Mürer, *Die neue Grenzschutz-Agentur – ein Fortschritt für die EU?*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 16.9.2016, <www.fes.de/de/themenportal-flucht-migration-integration/artikelseite-flucht-migration-integration/die-neue-grenzschutz-agentur-ein-fortschritt-fuer-die-eu/> (eingesehen am 10.8.2017).

¹⁰¹ Nikolaj Nielson, »EU Development Aid to Finance Armies

Grenzschutz, Migrationspolitik und Terrorismusbekämpfung sind zu Handlungsfeldern der GASP/GSVP geworden. Damit sind sie jedoch nicht der Kontrolle des EuGH entzogen, sofern dort Bürger und Bürgerinnen der EU gegen einschlägige Rechtsakte der Union klagen. Selbst Drittstaatsangehörige haben die Möglichkeit, ihre Rechte wahrzunehmen, wenn sie dies beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) tun. Die Trennung zwischen GASP auf der einen und Rechtsgemeinschaft auf der anderen Seite dürfte damit in absehbarer Zeit hinfällig werden. Zudem wird der EuGH künftig stärker prüfen müssen, ob die beschlossenen GASP-Maßnahmen gegen Piraterie, Schleuser und illegale Migration sowie die restriktiven Maßnahmen in der Terrorismusbekämpfung nicht gemäß den vertraglichen Grundlagen des »Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« (Artikel 75 AEUV) hätten umgesetzt werden müssen.¹⁰² Dieses Problem stellt sich auch für den Einsatz des Europäischen Grenzschutzes und der Küstenwache in Serbien.¹⁰³ Überdies ist zu fragen, welcher Rechtsrahmen für die Ausbildung von Sicherheitskräften in Libyen gilt und wie die Migrationssteuerung mit den Menschenrechten in Einklang zu bringen ist.¹⁰⁴

Rechtsgemeinschaft und Rolle des EuGH

Die EU ist »auch im auswärtigen Handeln eine Rechtsgemeinschaft«,¹⁰⁵ denn die Unionsorgane unterliegen auch in ihrem Handeln auf internationaler Ebene der Kontrolle gemäß Unionsrecht. Als Fluchtpunkt der Rechtsprechung wird demnach das Bestreben gesehen, Integrität und Autonomie des Unionsrechts gegenüber den Mitgliedstaaten, aber auch gegenüber dem Völkerrecht zu behaupten.¹⁰⁶ Die Unionsgerichte kennen

in Africa«, in: *EU Observer*, 5.7.2016.

¹⁰² Marise Cremona, *Implementation of the Lisbon Treaty. Improving Functioning of the EU: Foreign Affairs*, Brüssel: Europäisches Parlament, November 2015.

¹⁰³ Council of the European Union, *Status Agreement between the EU and the Republic of Serbia on Actions Carried out by the European Border and Coast Guard Agency on the Territory of the Republic of Serbia*, 9318/17, Brüssel, 19.5.2017.

¹⁰⁴ Empfehlenswert hierzu die rechtliche Einordnung von Daniel Thym, »Migrationssteuerung im Einklang mit den Menschenrechten«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3.8.2017.

¹⁰⁵ Matthias Kottmann, *Introvertierte Rechtsgemeinschaft. Zur richterlichen Kontrolle des auswärtigen Handelns der EU*, Heidelberg 2014, S. 3. Grundlegend Walter Hallstein, *Die Europäische Gemeinschaft*, 5. Auflage, Düsseldorf/Wien 1979, S. 53.

¹⁰⁶ Kottmann, *Introvertierte Rechtsgemeinschaft* [wie Fn. 105].

keine kategorische Unterscheidung zwischen innen und außen. Bedingung für die Rechtsgemeinschaft ist, dass das judikative Paradigma grundsätzlich gilt. Ob eine Maßnahme dem auswärtigen Handeln oder den »internen Politiken« (Dritter Teil AEUV) zuzurechnen ist, macht für die Kontrolle keinen Unterschied. Der EuGH spielt eine außerordentlich wichtige Rolle beim Aufbau rechtspolitischer Resilienz. Im Kern geht es bei dieser um die »Gestaltung des europäischen Rechtsraumes«, um damit »in Europa eine gemeinsame Ordnung kooperativ zu konzipieren und zu verwirklichen«. ¹⁰⁷

Eine resiliente EU entsteht aus der Rechtsgemeinschaft mit dem Europäischen Gerichtshof als zentralem Akteur, der dem Rechtsstaatsgedanken und damit dem Legalitätsprinzip, gerichtlicher Kontrolle und dem Individualrechtsschutz verpflichtet ist. ¹⁰⁸ Die resiliente Rechtsgemeinschaft wehrt sich gegen alle Akteure und Handlungen, die sie unterminieren. In einem Verbund von 28 Mitgliedstaaten mit unterschiedlichsten historischen, kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Prägungen lassen sich die Werte, auf die sich die Europäische Union gründet, nur dann bewahren und ihre Ziele nur dann erreichen, wenn die selbst gesetzten Regeln eingehalten werden, betont der Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Andreas Voßkuhle. ¹⁰⁹ Das Recht biete inhaltliche Orientierung, helfe bei Konfliktvermeidung und Konfliktbewältigung und schaffe Legitimation, indem es Entscheidungsgewalt zuordnet und Entscheidungsverfahren bereitstellt. Allerdings haben im auswärtigen Handeln der EU nur bestimmte Akteure an der Verwirklichung der Rechtsgemeinschaft teil: Die Regierungen der Mitgliedstaaten handeln die europäischen Verträge aus und entwickeln sie fort, der Rat schafft – mitunter zusammen mit der Kommission – das europäische Sekundärrecht, Agenturen setzen Beschlüsse um. Beteiligt sind auch das Europäische Parlament, nationale Parlamente und nicht zuletzt private Akteure, die sich in Verbänden oder Lobbyinitiativen in unterschiedlicher Weise einbringen. Gleichzeitig sind die supranationalen Handlungsmöglichkeiten

107 Armin von Bogdandy, »Raum der Hoffnung«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27.4.2017; Armin von Bogdandy, »European Law Beyond »Ever Closer Union«. Repositioning the Concept, its Thrust and the ECJ's Comparative Methodology«, in: *European Law Journal*, 22 (2016) 4, S. 519–538.

108 Kottmann, *Introvertierte Rechtsgemeinschaft* [wie Fn. 105].

109 Andreas Voßkuhle, »Integration durch Recht« – *Der Beitrag des Bundesverfassungsgerichts*, Rede im Audimax der Humboldt-Universität, Berlin, 22.10.2015.

seitens der Kommission und des EuGH in der GASP begrenzt. ¹¹⁰

Gemäß Artikel 275 EUV ist der Europäische Gerichtshof nur eingeschränkt für die GASP zuständig. Laut seinem verfassungsrechtlichen Auftrag (Artikel 19 Absatz 1 EUV, 263 Absatz AEUV) hat der EuGH das Handeln der politischen Organe am Maßstab der Rechtsordnung zu überprüfen. Im auswärtigen Handeln der Union befindet er sich daher strukturell in derselben Situation wie nationale Gerichte gegenüber staatlicher Außenpolitik. ¹¹¹ »Integration durch Recht« ¹¹² ist trotz internationaler Begriffsprägung ein sehr deutsches Konzept, das gerade in der Außen- und Sicherheitspolitik an seine Grenzen stößt. Eine zentrale richterliche Durchsetzung der GASP gegenüber den Mitgliedstaaten bleibt ausgeschlossen. Dem Lissabonner Vertrag und der Rechtsprechung des EuGH ist aber zu entnehmen, dass die Unionsorgane auch beim auswärtigen Handeln der EU in rechtsschutzrelevanten Konstellationen richterlicher Kontrolle nicht entzogen sind. Der EuGH hat hervorgehoben, dass die »Kontrolle der Gültigkeit einer jeden Handlung der Gemeinschaft im Hinblick auf die Grundrechte durch den Gerichtshof als Ausdruck einer Verfassungsgarantie in einer Rechtsgemeinschaft zu betrachten [ist, Anm. d. Verf.], einer Garantie, die sich aus dem EG-Vertrag als autonomem Rechtssystem ergibt und durch ein völkerrechtliches Abkommen nicht beeinträchtigt werden kann«. ¹¹³

Die Ausdehnung der europäischen Rechtsgemeinschaft auf die Außen- und Sicherheitspolitik der EU vollzieht sich sowohl im Rahmen von Klagen der Kommission gegen einzelne Mitgliedstaaten als auch von nichtstaatlichen Rechtspersonen gegen möglicherweise rechtswidrige Handlungen von Mitgliedstaaten und Institutionen der EU. ¹¹⁴ Es gibt eine Reihe rich-

110 Riddervold, »(Not) in the Hands of the Member States« [wie Fn. 12]; Marianne Riddervold/Guri Rosén, »Trick and Treat: How the Commission and the European Parliament Exert Influence in EU Foreign and Security Policies«, in: *Journal of European Integration*, 38 (2016) 6, S. 687–702.

111 Kottmann, *Introvertierte Rechtsgemeinschaft* [wie Fn. 105].

112 Begriffsprägend Mauro Cappelletti/Monica Seccombe/Joseph H.H. Weiler, *Integration through Law*, Berlin 1986.

113 EuGH, Kadi, 3.9.2008, Rs C-402/05 P, Kadi, Slg. 2008, I-6351, Rn. 317.

114 Der EuGH ist für die Vorabentscheidung über die Rechtmäßigkeit restriktiver Maßnahmen zuständig, die im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik gegenüber natürlichen oder juristischen Personen erlassen wurden. Graham Butler, »A Question of Jurisdiction: Art. 267 TFEU Preliminary References of a CFSP Nature«, in: *European*

tungweisender Urteile des EuGH, die als Ausdruck der Konkretisierung der europäischen Rechtsgemeinschaft im auswärtigen Handeln der EU gelten können.¹¹⁵

Sanktionen gegenüber Russland: Auf Russlands Handlungen zur Destabilisierung der Lage in der Ukraine reagierte der Rat im Juli 2014, indem er restriktive Maßnahmen beschloss und dazu eine Verordnung erließ. Damit beschränkte er Geldtransaktionen, die Ausfuhr bestimmter sensibler Güter und Technologien sowie den Zugang einiger russischer Organisationen zu den Kapitalmärkten. Ferner untersagte der Rat Dienstleistungen für eine Reihe von Erdölgeschäften.¹¹⁶ Mit seinen Maßnahmen möchte der Rat die Kosten für Handlungen Russlands in die Höhe treiben, die gegen die Souveränität der Ukraine gerichtet sind. Von den Maßnahmen betroffen war unter anderem der russische Erdöl- und Erdgaskonzern Rosneft, der daraufhin gegen die Restriktionen klagte. Der EuGH wies die Klage mit der Begründung zurück, die politischen Interessen der EU genössen Vorrang vor der freien wirtschaftlichen Betätigung von Rechtspersonen außerhalb der Union. Damit brachte der EuGH seine politische Bereitschaft zum Ausdruck, das Sanktionsregime des Europäischen Rats zu unterstützen und damit die Widerstandsfähigkeit der EU gegenüber Dritten zu erhöhen. Zudem stärkt er die Befugnisse der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik. Rosneft hatte argumentiert, aus dem Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen der EU und Russland ließen sich Rechte ableiten, die im Widerspruch zum Sanktionsregime der EU ständen und als höherrangig zu behandeln seien.

Rüstungsmarkt: Der EuGH spielt auch eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, einen gemeinsamen europäischen Rüstungsmarkt zu befördern und damit die Verteidigungsfähigkeit der EU zu verbessern. Zusammen mit der Richtlinie 2009/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Mai 2009 soll die Richtlinie 2009/81/EG helfen, einen europäischen Markt für Verteidigungsgüter zu schaffen und die europäische rüstungstechnologische und -industrielle Basis zu stärken.¹¹⁷ Aufträge im Verteidigungs-

bereich sollten daher grundsätzlich nicht mehr mit Hilfe der Ausnahmeklausel des Artikels 346 AEUV, also außerhalb des durch die Binnenmarktvorschriften gesteckten Rahmens vergeben werden. Bis August 2011 hatten drei Mitgliedstaaten der Kommission angezeigt, die Richtlinie vollständig umgesetzt zu haben, ein vierter folgte im September 2011. Gegen 23 Mitgliedstaaten leitete die Kommission vor dem EuGH Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 258 AEUV ein, woraufhin 15 dieser 23 Staaten der Kommission bis März 2012 mitteilten, die Vorgaben komplett erfüllt zu haben. Die Verfahren gegen die übrigen acht Mitgliedstaaten liefen weiter. Bis Juni 2012 wiederum hatten zwei von ihnen die Richtlinie vollständig, zwei weitere sie lediglich teilweise umgesetzt. Mit ihren Vorschlägen zur Schaffung eines europäischen Rüstungsmarktes will die Kommission erreichen, dass Rechtsverbindlichkeit bei der Umsetzung der Richtlinien 2009/43 und 2009/81 hergestellt wird, um auf diese Weise weniger abhängig von Rüstungsanbietern aus Drittstaaten zu werden.

Migration: Ein weiterer Prüfstein für europäische Resilienz sind die Vertragsverletzungsverfahren gegenüber Ungarn, Tschechien und Polen. Die Kommission wirft den drei Staaten vor, EU-Recht zu verletzen, weil sie sich nicht an der Verteilung von Flüchtlingen auf die Mitgliedstaaten der Union beteiligen wollen. Das rechtliche Vorgehen gegen die drei Staaten ist ausschlaggebend für die Einheitlichkeit der europäischen Politik und damit die Vorbedingung für Abkommen mit Drittstaaten. Die Staaten der Union hatten im September 2015 mehrheitlich beschlossen, 160 000 der in Italien und Griechenland angekommenen Menschen unter den Mitgliedsländern aufzuteilen. Nach einem Quotensystem sollten alle Flüchtlinge bis September 2017 in andere Mitgliedstaaten gebracht werden, doch zu diesem Zeitpunkt waren es nur rund 21 000 Migranten.

Noch weigern sich mehrere osteuropäische Länder, die rechtlich verbindliche Entscheidung mitzutragen. Ungarn und die Slowakei haben vor dem Europäischen Gerichtshof in Luxemburg gegen die Verpflichtung geklagt, Flüchtlinge aufzunehmen. Polen und Ungarn haben bislang keinen einzigen Flüchtling aufgenommen; Tschechien hat zwar zwölf Asylbewerber aus Griechenland einreisen lassen, aber seit einem Jahr keine weiteren Flüchtlinge aus dem Umvertei-

Papers, 2 (2017) 1, S. 201–208.

¹¹⁵ Christina Eckes, »The CFSP and Other EU Policies. A Difference in Nature?«, in: *European Foreign Affairs Review*, 20 (2015) 4, S. 535–552; Christina Eckes, »Common Foreign and Security Policy. The Consequences of the Court's Extended Jurisdiction«, in: *European Law Journal*, 22 (2016) 4, S. 492–518.

¹¹⁶ EuGH, 28.3.2017, C-72/15.

¹¹⁷ Europäische Kommission, *Bericht der Kommission an das*

Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung der Richtlinie 2009/81/EG zur Auftragsvergabe in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit, COM(2012) 565 final, Brüssel, 2.10.2012.

lungsprogramm übernommen. Deswegen hat die Kommission Mitte Juni 2017 gegen diese drei Länder Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, die zu Geldbußen führen könnten. Als einziges der vier Länder der sogenannten Visegrád-Gruppe hat die Slowakei kürzlich eine kleine Zahl von Flüchtlingen aufgenommen, sodass es derzeit nicht von einem ähnlichen Verfahren bedroht ist. Für Österreich galt bis März 2017 eine Ausnahmeregelung, weil das Land selbst hohe Flüchtlingszahlen aufwies. Mittlerweile hat Wien aber auch zugesagt, Asylbewerber nach dem Quotensystem aufzunehmen.

Auch im Bereich des Individualrechtsschutzes ist der EuGH ein wichtiger Akteur, wenn es darum geht, Rechtsbrüchen von Mitgliedstaaten zu begegnen. Unmittelbar vor dem Sondergipfel zur Flüchtlingspolitik im September 2015 leitete die Europäische Kommission 40 Vertragsverletzungsverfahren gegen 19 EU-Länder ein. Ihnen wurde vorgeworfen, die bestehende europäische Asylgesetzgebung bisher nicht ausreichend umgesetzt zu haben. Dabei handelt es sich um Verordnungen zur Anerkennung von Flüchtlingen, zu den Mindestnormen für Asylverfahren und zu den Aufnahmebedingungen für Asylbewerber. Von diesen Strafverfahren waren neben Deutschland unter anderem Frankreich, Italien, Österreich, Spanien, die Niederlande und Ungarn betroffen. Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker hatte bereits zwei Wochen vor dem Ratsgipfel Vertragsverletzungsverfahren gegen jene Staaten angekündigt, welche die Beschlüsse zur gemeinsamen Asylpolitik nicht ausgeführt haben. Hierzu zählt insbesondere die Richtlinie 2013/32/EU,¹¹⁸ in der gemeinsame Verfahren für die »Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes« geregelt sind. Die Verordnung 2013/33/EU legt »Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen« fest.¹¹⁹ Inhaltlich regeln beide Rechtsakte eine Vielzahl recht-

118 Europäische Union, »Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung)«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, L 180/60, 29.6.2013, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0060:0095:DE:PDF>> (eingesehen am 29.6.2017).

119 Europäische Union, »Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung)«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, L 180/96, 29.6.2013, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0096:0116:DE:PDF>> (eingesehen am 29.6.2017).

licher Fragen und Pflichten bei der Aufnahme von Flüchtlingen. Weil den Staaten Vertragsverletzungsverfahren drohten, zeigten sich die meisten von ihnen kooperationsbereit.

Sanktionen: Die Rechtsprechung des EuGH hat erwiesen, dass das Recht auch für die GASP ein stabiles Integrationsinstrument ist. Werden Sanktionen verhängt, müssen rechtsstaatliche Mindeststandards gegenüber den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern der EU erfüllt werden.¹²⁰ Manche Personen haben bereits gegen ihre Aufnahme in die Sanktionslisten geklagt. In der Folge wurden Listungsbeschlüsse auch schon für nichtig erklärt. Der EuGH hatte am 3. September 2008 mit seinen Fällen Kadi und Al Barakaat eine Grundsatzentscheidung getroffen. Demnach können nicht nur EU-autonome Sanktionen von der Gerichtsbarkeit der Union überprüft werden. Zudem kann die EU Sanktionen der Vereinten Nationen ohne eigene materiell-rechtliche Prüfung übernehmen. Zunächst hatte der EuGH die Verordnung zur Umsetzung der VN-Resolutionen für nichtig erklärt, da sie rechtsstaatliche Mindeststandards verletzt habe, vor allem den Anspruch auf rechtliches Gehör und das Gebot des Rechtsschutzes. Daraufhin erließ die EU eine Verordnung, um diese Mängel zu beseitigen, und das EU-Verfahren zur Übernahme von VN-Listungen wurde angepasst.

Parallel dazu hat auch der Sanktionsausschuss des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen auf der Grundlage von Resolution 1822 (2008) damit begonnen, sein Listungsverfahren rechtsstaatlicher zu machen.¹²¹ Nach einem Urteil des EuGH vom 30. September 2010 ist die erneute Listung einer Person durch die EU nichtig, wenn der Sicherheitsrat der VN sie zuvor bereits wegen des Vorwurfs der Terrorfinanzierung gelistet hat (Kadi-II-Urteil).¹²² Der EuGH hat beanstandet, dass diese Art der Listungsentscheidung grundsätzlich nicht den Anforderungen an Grundrechtsstandards der EU genügt. Eine Listungsentscheidung muss nach Widerspruch des Betroffenen umfassend überprüft werden; Beweismittel sind offenzulegen. Am 18. Juli

120 Eckes, »The CFSP and Other EU Policies« [wie Fn. 115]; Eckes, »Common Foreign and Security Policy« [wie Fn. 115].

121 United Nations Security Council, *Resolution 1822 (2008)*, New York, 30.6.2008, <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1822%20%282008%29> (eingesehen am 29.6.2017).

122 EuGH, Urteil vom 30.9.2010 – T-85/09, <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=83733&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1>> (eingesehen am 29.6.2017).

2013 hat der EuGH dieses Urteil bestätigt. Für die Union hat die Durchsetzung des Rechtsschutzes Priorität – noch vor der völkerrechtsgetreuen Umsetzung von Sanktionen der Vereinten Nationen.

Datenschutz und Datensicherheit: Ein Kernbereich europäischer Resilienz gegenüber Datenmissbrauch ist der Aufbau effektiver Instrumente, um Datenschutz und Datensicherheit zu gewährleisten. Die persönlichen Daten europäischer Internetnutzer seien nicht ausreichend vor dem Zugriff der Behörden in den USA geschützt,¹²³ entschied der Europäische Gerichtshof in Luxemburg Anfang Oktober 2015. Auch gab er so dem Österreicher Max Schrems recht, der geklagt hatte, weil er seine Facebook-Daten in den USA nicht vor staatlicher Überwachung geschützt sah.¹²⁴ Mit seinem Urteil hat der EuGH das sogenannte Safe-Harbor-Abkommen der Europäischen Kommission über den Datenschutz in den USA für ungültig erklärt. Zudem verboten die irischen Datenschutzbehörden die Übermittlung europäischer Facebook-Daten auf Server in den USA, weil dies nicht mit europäischem Recht vereinbar war. Aufgrund des EuGH-Urteils sah sich die Kommission gezwungen, ein neues Abkommen mit den USA auszuhandeln, das Privacy Shield.

Vor seiner Entscheidung in Sachen Facebook hatte der Gerichtshof Datenschutz und Datensicherheit in Europa bereits mit zwei anderen Urteilen Geltung verschafft: im April 2014 zur Richtlinie der Union zur Vorratsdatenspeicherung¹²⁵ und im Mai desselben Jahres zum »Recht auf Vergessen« und gegen Google. In seinem Entscheid zur Vorratsdatenspeicherung

¹²³ Annegret Bendiek, »Am Ende werden Gerichte entscheiden!«, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 8 (2015) 3, S. 335–345 (335); Henry Farrell/Abraham Newman, »The Transatlantic Data War«, in: *Foreign Affairs*, 95 (2016) 1, S. 124–133.

¹²⁴ Paul De Hert/Pedro Cristobal Bocos, »Case of Roman Zakharov v. Russia: The Strasbourg Follow up to the Luxembourg Court's Schrems Judgment«, *Strasbourg Observers* (Blog), 23.12.2017, <<https://strasbourgobservers.com/2015/12/23/case-of-roman-zakharov-v-russia-the-strasbourg-follow-up-to-the-luxembourg-courts-schrems-judgment/>> (eingesehen am 29.6.2017).

¹²⁵ Im Dezember 2016 entschied der EuGH, dass die Mitgliedstaaten den Betreibern elektronischer Kommunikationsdienste keine allgemeine Verpflichtung zur Vorratsdatenspeicherung auferlegen dürfen. Gerichtshof der Europäischen Union, Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-203/15, C-698/15, Luxemburg, 21.12.2016; Dennis-Kenji Kipker, »Neues in Sachen Vorratsdatenspeicherung: Das jüngste Urteil des EuGH vom 21.12.2016«, *beck-community* (Blog), 7.1.2017, <<https://community.beck.de/2017/01/07/neues-in-sachen-vorratsdatenspeicherung-das-juengste-urteil-des-eugh-vom-21122016>> (eingesehen am 29.6.2017).

verlangte der Gerichtshof Minimalstandards in Datensicherheit und Datenschutz. Auf diese Weise sorgte er dafür, dass die Umsetzung von Richtlinien im Zuge der EU-Cybersicherheitsstrategie von 2013 Fahrt aufnahm.¹²⁶ Zuletzt hat der EuGH im Juli 2017 das geplante Fluggastdaten-Abkommen der EU mit Kanada für rechtswidrig erklärt, da es Grundrechte ihrer Bürger und Bürgerinnen verletze. Es ist das erste Mal, dass die höchsten Richter ein internationales Abkommen mit Verweis auf die Charta der Grundrechte der EU abgelehnt haben. Dieses Gutachten dürfte sich auf andere Abkommen der Union auswirken, etwa mit den USA oder Australien, aber auch die innereuropäische Fluggastdaten-Richtlinie beeinflussen.

GSP-Missionen: Die militärischen Operationen der Union liefern erste Anzeichen dafür, dass die Bedeutung des Individualrechtsschutzes in der GASP/GSP wächst. Nach Artikel 43 Absatz 1 EUV können GASP/GSP-Missionen gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen ebenso umfassen wie Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung – einschließlich friedensschaffender Maßnahmen und Operationen, um die Lage nach Konflikten zu stabilisieren. Weil die EU bei ihren Militärmissionen auf Truppenverbände der Mitgliedstaaten zurückgreifen kann und zugleich Völkerrechtsstatus gemäß Artikel 47 EUV als Kombattant besitzt, stellen sich immer dringlichere Fragen, die Verantwortlichkeit und Rechtsschutzmöglichkeiten im Falle solcher militärischer Handlungen betreffen. Laut Artikel 7 DARIO (Draft Articles on the Responsibility of International Organizations) haftet eine internationale Organisation, sobald sie »wirksame Kontrolle« über die Handlung eines ausgeliehenen Organs ausübt.¹²⁷ Die von den Regierungen gewollte Abschottung des auswärtigen Handelns von rechtsstaatlichen Prinzipien ist damit hinfällig. Der Europäische Gerichtshof hat die DARIO-Entscheidung als Maßstab in seiner Leitentscheidung Behrami und

¹²⁶ Nikolas Ott/Hugo Zylberberg, »A European Perspective on the Protection of Personal Data in Cyberspace: Explaining How the European Union is Redefining Borders«, in: *Kennedy School Review*, 16 (2016), S. 69–75.

¹²⁷ »The conduct of an organ of a State or an organ or agent of an international organization that is placed at the disposal of another international organization shall be considered under international law an act of the latter organization if the organization exercises effective control over that conduct.« International Law Commission, »Draft Articles on the Responsibility of International Organizations – DARIO, Art. 7«: in: *Yearbook of the International Law Commission*, Band II, Teil 2, 2011, <http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_11_2011.pdf> (eingesehen am 23.8.2017).

Saramati herangezogen, um über die Zurechnung von Handlungen der KFOR-Truppen im Kosovo in der EU-Mission zu befinden. In einer Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) heißt es ferner, dass sich entsendetes Personal in jedem Fall für Menschenrechtsverletzungen zu verantworten hat, die von ihm ausgehen. Im Jahr 2012 hat der EGMR in seinem wegweisenden Hirsi-Urteil klargestellt, dass die Menschenrechte auch auf hoher See anwendbar sind. Sobald sich Flüchtlinge auf einem europäischen Schiff befinden, ist der jeweilige Staat für sie zuständig. Er muss den Flüchtlingen Zugang zum Asylverfahren verschaffen. Im Hirsi-Verfahren hatte der EGMR nur über eine sogenannte Push-Back-Operation von Italien nach Libyen zu entscheiden. Bei einer solchen Operation geht es darum, ausländische Personen ohne Aufenthaltstitel zurückzudrängen, bevor sie ihr Zielland erreichen. Doch die Vorgaben aus dem Urteil gelten für Rückschiebungen in alle afrikanischen Transitstaaten, in denen Flüchtlingen erniedrigende oder unmenschliche Behandlung oder sogar Folter drohen. Die Rückschiebung in solche Staaten verstößt gegen Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention.¹²⁸ Da die laufenden GASP-Missionen einen starken Bezug zu Grenzschutz und Migration haben, betreffen auch sie unmittelbar den Individualrechtsschutz. Hier dürfte ein wichtiges Feld für künftige resilienzrelevante Urteile des EuGH liegen.

Alle diese Gerichtsentscheidungen bringen deutlich zum Ausdruck, dass nicht nur das auswärtige Handeln der EU, sondern auch die GASP zunehmend der rechtlichen Normierung durch den EuGH unterliegt. Die alte Trennung zwischen interner Rechtsgemeinschaft und externer Politik wird immer stärker aufgeweicht und ist kaum noch aufrechtzuerhalten.¹²⁹ Gleichzeitig wird sichtbar, dass die Resilienz der europäischen Rechtsgemeinschaft gegenüber mitgliedstaatlichen Verletzungen des gemeinsamen Rechtsbestandes sich nicht auf den Binnenmarkt beschränkt, sondern vom

EuGH zunehmend auf das Feld der Außen- und Sicherheitspolitik übertragen wird.

Reformperspektiven

Das Paradigma der Resilienz sprengt die alte Integrations- und Handlungslogik der GASP auf. Die Idee der demokratischen Transformation der europäischen Nachbarschaft und das Ziel der immer weiteren Integration aller Mitgliedstaaten treten in den Hintergrund. Stattdessen konzentriert sich die EU darauf, ihre Widerstandskraft gegenüber externen Bedrohungen zu erhöhen, und entwickelt neue flexible Kooperationsformen verdichteter Integration unter Einschluss außereuropäischer Staaten. Zugleich ist die EU durchaus bereit, in einzelnen Politikfeldern mit einer begrenzten Zahl von Mitgliedstaaten voranzugehen, wenn sich keine umfassenden Konsense finden lassen.

Die angestrebte Sicherheits- und Verteidigungsunion baut auf drei Säulen auf: der Sicherheitsunion, der Verteidigungsunion und der Zusammenarbeit zwischen EU und Nato. Mit ihrer Hilfe soll die Widerstandsfähigkeit der EU gegenüber äußeren und inneren Risiken und Herausforderungen gesteigert werden. Zwar ist sie funktional und regional flexibel, führt aber zur Konzentration politischer Macht in der GASP. In der neu entstehenden Sicherheits- und Verteidigungsunion wandeln sich klassische Felder der Innenpolitik wie Cybersicherheit oder Migrationspolitik in Aktionsfelder der GASP. Je mehr sich die Handlungsfelder der Außen- und Sicherheitspolitik ausweiten, desto stärker öffnet sich die GASP für den Verrechtlichungsanspruch des EuGH. Zugleich wird die Trennung zwischen verrechtlichter Innen- und Justizpolitik sowie »politischer« Außen- und Sicherheitspolitik in zentralen Bereichen verwässert oder sogar überwunden, etwa der Terrorismusbekämpfung, der Bekämpfung organisierter Kriminalität, dem Grenzschutz sowie der Cybersicherheit.

All dies hat eine Reihe von Konsequenzen für das Selbstverständnis der EU als internationaler Akteur:

Erstens: Das »Europa der Sicherheit« und der Begriff Resilienz stehen in einem offenkundigen Spannungsverhältnis zur Idee des Multilateralismus und erst recht zur Idee des »effektiven Multilateralismus«, so wie dieser noch in der früheren Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) von 2003 verankert war. Sicherheit, verstanden als Resilienz, erfordert den Abbau von Verwundbarkeit und Verletzlichkeit. Das hieße auch, dass sich die Interdependenz vor allem in den Dritt-

¹²⁸ European Court of Human Rights, Grand Chamber, *Case of Hirsi Jamaa and Others v. Italy* (Application no. 27765/09) Judgment. This Version was Rectified on 16 November 2016 under Rule 81 of the Rules of Court, Straßburg, 23.2.2012.

¹²⁹ Zu einer ähnlichen Einschätzung kommt Thomas Giegerich, »Wege zu einer vertieften Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik: Reparatur von Defiziten als »kleine Lösung«, in: Stefan Kadelbach (Hg.), *Die Europäische Union am Scheideweg: mehr oder weniger Europa?*, Baden-Baden 2015, S. 135–182 (146).

staatsbeziehungen der EU verringert. Eine multilaterale Weltordnung basiert hingegen auf der Idee globaler öffentlicher Güter und auf der Einsicht, dass die Akteure aufeinander angewiesen und deswegen gut beraten sind, zusammenzuarbeiten. Daher ist hochgradig strittig, ob das Paradigma der Resilienz der Idee einer multilateralen Ordnung widerspricht oder nicht.

Zweitens: Sollten sich Sicherheits- und Verteidigungsunion tatsächlich zu neuen Kernelementen des Integrationsprozesses entwickeln, dürfte damit eine normative Gewichtsverlagerung der Union einhergehen, weg vom kosmopolitischen Anspruch der Marktintegration, hin zu einem auf Abschottung ausgerichteten Integrationsprojekt. Mit einem Europa der Sicherheit und Verteidigung könnten alte Konfrontationsmodi, Sicherheitsdilemmata und ein Rüstungswettlauf zurückkehren. Das Streben der EU nach »strategischer Autonomie« ist ein hoher und auf den ersten Blick reizvoller Anspruch. Er steht allerdings im Widerspruch zur Idee einer zusammenwachsenden und interdependenten Welt, in der Konflikte nicht einseitig (strategisch autonom) beigelegt werden, etwa durch maximale Abschreckung, sondern im Modus des Dialogs und der Kooperation. Es bedarf daher der Begriffsklärungen, vor allem in Fragen technologischer Souveränität mit Blick auf das Verhältnis zwischen EU und Nato. Grundsätzlich konkurriert nämlich die Idee einer strategischen Autonomie mit der angepeilten engeren Verknüpfung des europäischen und des amerikanischen Pfeilers westlicher Sicherheitspolitik. Nicht strategische Autonomie, sondern strategische Verflechtung und Interdependenz sollte daher das Ziel europäischer Außen- und Sicherheitspolitik sein, gerade im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit den USA und Großbritannien innerhalb der europäischen Sicherheitsordnung.

Drittens: Resilienz steht in engem Zusammenhang mit Begriffen wie Selbstbehauptung, Ertüchtigungsinitiative, digitale Souveränität oder Externalisierung von Migration. An dieser Wortwahl lässt sich ablesen, dass die EU ihren Transformationsanspruch in ihrem auswärtigen Handeln gegenüber Drittstaaten zurücknimmt und auf jene Elemente beschränkt, die für die Resilienz von Bedeutung sind, also in dem Sinne, die Stabilität der politischen Ordnung als Rechts- und Wertegemeinschaft zu bewahren. Dies heißt zwar nicht, dass die EU sich nicht mehr für Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit in Drittstaaten stark machen würde, aber die Prioritäten werden neu gesetzt. Das neue Leitmotiv der EU, »ein sicheres und geschütztes Europa«, wurde im März 2017 in der Erklärung von

Rom verankert. Darin wurde ein klarer Vorrang europäischer Interessen in einer zunehmend »komplexen, umstrittenen und konfliktreichen« Umwelt (Nathalie Tocci) postuliert. Widerstandsfähig will jede souveräne Einheit sein, auch weil das die Kooperation erleichtert. Doch nicht alle Gesellschaften, nicht einmal innerhalb der EU, sind willens, sich dem rechtspolitischen Resilienzverständnis zu unterwerfen, das die »Herren der Verträge« dem auswärtigen Handeln der EU durch seine vertragliche Dogmatik und Begrenztheit einst selbst zugrunde gelegt haben.

Viertens: Im Juni 2017 beschloss der Europäische Rat, dass die Union künftig verstärkt auf Formen der flexiblen Integration zurückgreifen wird. Dazu gehören die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit, die verstärkte Zusammenarbeit und konstruktive Enthaltungen. All dies soll helfen, die jahrzehntelange Blockade im außen- und sicherheitspolitischen Integrationsprozess zu beseitigen und das Europa der Sicherheit und Verteidigung zu verwirklichen. Angetrieben wird dieser Prozess von einer Erweiterung der bisherigen Achse Berlin-Paris um Rom und der immer intensiveren Kooperation dieser drei Mitgliedstaaten vorzugsweise mit Mitgliedern der Eurozone. Die noch zu schaffende Sicherheits- und Verteidigungsunion soll dabei inklusiv und offen für alle EU-Mitgliedstaaten und engen Partner wie Großbritannien und die USA sein. Innerhalb der EU müssten jedoch qualifizierte Mehrheitsentscheidungen möglich werden, ein Vorstoß, der zwar von Kommissionspräsident Juncker 2017 explizit unterstützt wurde, aber politisch schwer umzusetzen sein wird. Wenn der EuGH weiterhin eine aktive Rolle in der europarechtlichen Durchdringung europäischen auswärtigen Handelns spielt, dürfte diese Verdichtung europäischer Handlungsfähigkeit in absehbarer Zeit auch einen Machtgewinn der supranationalen Ebene zur Folge haben. Die Stellung des EuGH gegenüber den Mitgliedstaaten würde in der Außen- und Sicherheitspolitik aufgewertet. Auch dürften das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente die Hohe Vertreterin und den EAD in Zukunft stärker in die Pflicht nehmen und Rechenschaft von ihnen verlangen. Ein wichtiger Hebel hierfür wäre eine interinstitutionelle Vereinbarung zwischen der Hohen Vertreterin und dem EP, damit dessen Anfragen zügig bearbeitet und berücksichtigt werden.

Diesen Herausforderungen sollte die EU begegnen, indem sie kurzfristig ein europäisches Weißbuch zur Sicherheit und Verteidigung entwickelt und mittelfristig Vertragsänderungen auf den Weg bringt. Die

Globale Strategie der EU (EUGS) vom Juni 2016 ist ein nichtbindendes Dokument. Ein europäisches Weißbuch zur Sicherheit und Verteidigung würde die inhaltliche Neuausrichtung der EUGS präzisieren und die Strategie technisch gesprochen in ein »indossiertes« und damit rechtlich verbindlicheres Dokument umwandeln, das von den nationalen Parlamenten angenommen werden müsste. Europapolitik sollte hier mit offenen Karten spielen, damit die Diskrepanz zwischen öffentlicher Darstellung der EU als normativer Macht und tatsächlicher Ausrichtung der GASP auf das neue »Europa der Sicherheit« nicht die öffentliche Unterstützung für Europa sowie dessen demokratische wie strategische Glaubwürdigkeit gefährdet.

Im Zuge der Erstellung des erwähnten Weißbuchs müsste zunächst konzeptionell geklärt werden, ob und wie der Begriff Resilienz zum Multilateralismus und zum Transformationsanspruch passt. Ihre Stärke gewinnt europäische Außen- und Sicherheitspolitik aus dem Bekenntnis zum Multilateralismus und aus der Anerkennung, dass sie aus Europas Vergangenheit Lehren für ihre Wertvorstellungen ziehen kann, für die sie sich seit Ende des Zweiten Weltkriegs einsetzt. Ironischerweise werden gerade manche globalen Normen und Institutionen wieder in Frage gestellt, die in den letzten beiden Jahrzehnten sorgfältig aufgebaut wurden und die Abkehr von der Souveränität als Straflosigkeit zum Ziel haben, darunter die Schutzverantwortung und der Internationale Strafgerichtshof. Auch stehen die Prinzipien flexible Integration und strategische Autonomie der EU in einem Spannungsverhältnis und bedürfen inhaltlicher Auskleidung, die über die Terminologie eines normenorientierten Pragmatismus (»principled pragmatism«) hinausreicht. Sicherheit hängt zwar immer mehr von politischer Stabilität in anderen Ländern ab. Außenpolitik und Verteidigungspolitik sollten aber nicht zwangsläufig dort ansetzen, wo traditionell Wirtschafts- und Innenpolitik verortet waren. Erst dann wird der hohe Anspruch einer Resilienz sichtbar, die weit über Ertüchtigungsmaßnahmen, technologische Souveränität und Externalisierung von Flucht und Migration in Drittstaaten hinausgeht. Die Globale Strategie der EU zur Außen- und Sicherheitspolitik lässt genügend Spielraum für einen inklusiven Prozess, in dem ein europäisches Weißbuch zur Sicherheit und Verteidigung erstellt werden kann. Großbritanniens Austritt aus der EU eröffnet zudem mittelfristig Gelegenheiten für Vertragsreformen der EU, in denen die notwendigen Primärrechtsänderungen vollzogen werden könnten.

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union	IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations	MASFAD	Military Multi-Agent System for Advanced Persistent Threat Detection
AU	Afrikanische Union	MMD	Migration and Mobility Dialogue
CCDCOE	Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (Nato)	MPCC	Military Planning and Conduct Capability
CDP	Capability Development Plan	Nato	North Atlantic Treaty Organization
CERT-EU	Computer Emergency Response Team (EU)	NIS	Netz- und Informationssysteme
CoDaBa	Collaboration Database	OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
CODUN	Arbeitsgruppe »Globale Abrüstung und Rüstungskontrolle« des Rates der Europäischen Union	PESCO	Permanent Structured Cooperation
COHOM	Arbeitsgruppe »Menschenrechte« des Rates der Europäischen Union	PRISM	Prevention of Conflicts, Rule of Law/Security Sector Reform, Integrated Approach, Stabilisation and Mediation
COJUR	Arbeitsgruppe »Völkerrecht« des Rates der Europäischen Union	PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
CONOP	Arbeitsgruppe »Allgemeine Angelegenheiten« des Rates der Europäischen Union	SNMG 2	Standing NATO Maritime Group 2
CORAM	Arbeitsgruppe »Konventionelle Rüstungskontrolle« des Rates der Europäischen Union	VN	Vereinte Nationen
COSAC	Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union	ZIF	Zentrum für Internationale Friedenseinsätze
COTER	Arbeitsgruppe »Terrorismus« des Rates der Europäischen Union		
CSIRT	Computer Security Incident Response Team		
DARIO	Draft Articles on the Responsibility of International Organizations		
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst		
EC3	European Cybercrime Centre		
ECFR	European Council on Foreign Relations		
EDA	European Defence Agency		
EDAP	European Defence Action Plan		
EDF	European Development Fund		
EG	Europäische Gemeinschaft		
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte		
EIB	Europäische Investitionsbank		
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention		
ENISA	European Union Agency for Network and Information Security		
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik		
EP	Europäisches Parlament		
ESS	Europäische Sicherheitsstrategie		
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik		
EU	Europäische Union		
EUBAM	EU Border Assistance Mission		
EUCAP	EU Capacity Building Mission		
EuGH	Europäischer Gerichtshof		
EUGS	European Union Global Strategy		
EUNAVFOR MED	European Naval Force – Mediterranean		
EUPLC	European Union Planning and Liaison Cell		
EUV	Vertrag über die Europäische Union		
EZB	Europäische Zentralbank		
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik		
GGE	Group of Governmental Experts		
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik		
INTCEN	Intelligence and Situation Centre		
IS	»Islamischer Staat«		

Lektüreempfehlungen

Annegret Bendiek

Das neue »Europa der Sicherheit«. Elemente für ein europäisches Weißbuch zur Sicherheit und Verteidigung

SWP-Aktuell 37/2017, Mai 2017

Rosa Beckmann/Ronja Kempin

EU-Verteidigungspolitik braucht Strategie. Eine politische Auseinandersetzung mit den Reformzielen der GSVP wagen!

SWP-Aktuell 60/2017, August 2017