

Kontaktgruppen und EU-3-Verhandlungen

Notwendige Flexibilisierung Europäischer Außenpolitik

Christoph Schwegmann*

Die Mitwirkung einzelner EU-Staaten in internationalen Verhandlungsgruppen wie der Jugoslawien-Kontaktgruppe oder den EU-3-Verhandlungen mit Iran wird gelegentlich als Rückschritt auf dem Wege zu einer gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik bewertet. Alternativ wird eine Repräsentation der Union durch ihre Organe gefordert. Ein genauerer Blick auf diese Verhandlungsgruppen zeigt jedoch, daß gerade die Vertretung der Europäischen Union durch einzelne Mitgliedstaaten in Abstimmung mit den verantwortlichen Institutionen der Gemeinschaft eine europäische Politik ermöglicht und den Einfluß der EU sichert.

Im November haben die Verhandlungen der internationalen Gemeinschaft über den künftigen Status des Kosovo begonnen. Gleichzeitig erörtern die EU und Iran eine Wiederaufnahme der Gespräche über das iranische Nuklearprogramm. Doch obwohl beide Themen wegen ihrer hohen Bedeutung Kernthemen europäischer Außen- und Sicherheitspolitik sind, werden die Verhandlungen keineswegs vom Hohen Repräsentanten und Generalsekretär für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Javier Solana, und der EU-Ratspräsidentschaft geführt. Statt dessen wird die Union sowohl im Kosovo als auch bei den Iran-Gesprächen in erster Linie von einzelnen Mitgliedstaaten vertreten. Im Falle des Kosovo (und bei Bedarf auch gegenüber Serbien-Montenegro und Bosnien-Herzegowina) sind es Frankreich, Großbritannien, Deutschland und Italien, die Europa in der sogenannten Kon-

taktgruppe mit den USA und Rußland repräsentieren. In den Atomgesprächen mit der Regierung in Teheran verhandelt die EU-3 mit Deutschland, Großbritannien und Frankreich im Namen der Europäischen Union. Da dieser Dialog in enger Abstimmung mit Amerika und in Zusammenarbeit mit Rußland geführt wird, besteht hier eine Konstellation, die mit jener in der Kontaktgruppe vergleichbar ist.

Beide Verhandlungsformate wurden bei Ihrer Gründung von anderen EU-Mitgliedstaaten heftig kritisiert. Widerspruch kam vor allem von jenen Ländern, die sich aufgrund ihrer Größe, konkreter Interessen oder aus Status- und Prestigeüberlegungen ebenfalls als adäquate Akteure in einer Verhandlungsgruppe betrachten. Im Fall Bosniens drängten beispielsweise die Niederländer auf eine Teilnahme, da sie neben Franzosen und Briten die meisten UN-Solda-

* Der Autor war in der vergangenen Legislaturperiode wissenschaftlicher Mitarbeiter des Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses, Volker Rühle, im Deutschen Bundestag

ten in der Region stellten. Italien wiederum übte im Laufe des Jahre 1995 heftigen diplomatischen Druck auf die USA und andere Staaten der Kontaktgruppe aus, um nachträglich in den Kreis der europäischen Mitglieder aufgenommen zu werden. Spanien, das ebenfalls protestierte, blieb eine Beteiligung verwehrt. Und auch im Fall der Iran-Gespräche sind zahlreiche Einwände europäischer Regierungen gegen eine Verhandlungsführung durch die EU-3 belegt, beispielsweise aus Belgien und Tschechien.

Der Widerstand dieser Länder zeigt, daß es zumal bei kleineren EU-Partnern eine grundsätzliche Ablehnung gegen eine Außenvertretung der Union durch die großen Mitgliedstaaten gibt. Sie ist offensichtlich mit jener allgemeinen Abneigung gegen europäische »Direktorate« gleichzusetzen, die sich beispielsweise in der Kritik am Deutsch-Französisch-Britischen Gipfel in Berlin im Februar 2004 widerspiegelt. Damals bezeichneten unter anderem Italien und die EU-Kommission das Treffen als überflüssig, da Europa keine Direktorate brauche.

Aus diesen Beobachtungen ergibt sich die Frage, wie sich gleichwohl die langjährige Existenz der Kontaktgruppe und das nun bereits zweijährige Wirken der EU-3 erklärt. Vermochten die großen Mitgliedstaaten neue außenpolitische Strukturen in der EU auch gegen den Widerstand kleinerer Länder durchzusetzen? Oder haben sich die Verhandlungsgruppen als ein notwendiges und mittlerweile akzeptiertes Mittel erwiesen, um die europäische Außenpolitik effizienter zu gestalten?

Gegen die These einer strukturierten Interessenpolitik der großen Mitgliedstaaten spricht, daß Verhandlungsformate wie die EU-3 und die Kontaktgruppe nur unter bestimmten Umständen und keinesfalls in allen außenpolitischen Handlungsfeldern der EU existieren. Im Nahost-Quartett beispielsweise, das die sogenannte »Road-Map« für eine Friedenslösung zwischen Israel und den Palästinensern ausgehandelt hat, wurde die Union durch den Hohen Repräsentanten für die GASP vertreten.

Gleichzeitig zeigt die Analyse der Entstehung der Kontaktgruppe im Frühjahr 1994 und der EU-3-Verhandlungen mit Iran im Herbst 2003, daß bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit solche vom herkömmlichen EU-Prozedere abweichende Konstellationen auftreten.

1. Es muß eine permanente Verhandlungssituation gegeben sein, die eine enge und kontinuierliche Abstimmung mit externen Akteuren wie den USA und Rußland erfordert. Diese Staaten benötigen auf europäischer Seite Verhandlungspartner, die schnell und flexibel entscheiden können und in der Lage sind, die EU für konkrete Verhandlungsergebnisse zu gewinnen. Dies wiederum setzt auf europäischer Seite ein politisches Gewicht voraus, das sehr wohl die drei oder vier großen Staaten der Union gemeinsam, nicht jedoch eine wechselnde EU-Ratspräsidentschaft oder ein Hoher Repräsentant bzw. ein EU-Sondergesandter, wie 1994 David Owen in Bosnien, einbringen können. An dieser strukturellen Schwäche der EU würde auch das im europäischen Verfassungsvertrag vorgesehene Amt eines europäischen Außenministers wenig ändern.
2. Darüber hinaus werden solche Verhandlungsgruppen nur zusammentreten, wenn ihre potentiellen Teilnehmerstaaten eine gemeinsame Wahrnehmung des Problems und gemeinsame Zielvorstellungen haben. Sie sollten zum Beispiel darin übereinstimmen, daß das jeweils zugrundeliegende Problem – eine fehlende Friedensordnung für Bosnien oder aktuell für den Kosovo bzw. ein mögliches militärisches Nuklearprogramm des Iran – eine Bedrohung für den Frieden und die Sicherheit darstellt und diesen Herausforderungen nur durch eine Politikkoordination der beteiligten Staaten – im konkreten Fall der Europäer und Amerikaner mit Rußland – wirksam begegnet werden kann.
3. Dies schließt die Überzeugung ein, daß die internationale Gemeinschaft den Verhandlungsgegnern – beispielsweise der

serbischen Regierung, den Kosovo-Albanern oder der iranischen Regierung – geschlossen gegenüber treten muß und dies am besten im jeweiligen Verhandlungsformat geschehen kann.

Die Kontaktgruppe und die EU-3 mit den USA und Rußland agieren somit als informelle Verhandlungsgruppen der internationalen Gemeinschaft, die je nach aktuellem Bedarf in unterschiedlicher Häufigkeit und auf verschiedenen Ebenen (von den Experten über die politischen Direktoren bis zu den Ministern) zusammentreten. Auf Expertenebene können diese Treffen in manchen Phasen monatlich oder öfter erfolgen. Ebenso gab es in der Vergangenheit längere Perioden, in denen sich beispielsweise die Kontaktgruppe überhaupt nicht traf, da kein konkreter Abstimmungsbedarf bestand.

Der informelle Charakter solch einer Gruppe ist insbesondere aus Sicht der EU-Mitgliedstaaten eine wichtige Voraussetzung für ihre Akzeptanz. Die Auswahl der europäischen Mitglieder für solche Verhandlungsgruppen folgt deswegen der Frage, welche möglichst kleine Staaten-Gruppe am besten zu einer gemeinsamen Problemlösung beitragen kann. Im Fall der Jugoslawien-Kontaktgruppe spielte die Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat, in der EU, der Nato und der Internationalen Konferenz für das ehemalige Jugoslawien (ICFY) sowie die Zugehörigkeit zu den G-8 eine entscheidende Rolle. Dabei wurde davon ausgegangen, daß die Mitglieder der Kontaktgruppe in der Lage wären, ihre Entscheidungen in den für eine Friedenslösung benötigten internationalen Institutionen durchzusetzen. Tatsächlich ist gut dokumentiert, daß die Friedenspläne der Kontaktgruppe für Bosnien und später für den Kosovo unter anderem in der EU, der OSZE und der UNO unterstützt wurden. Die abschließenden Friedensabkommen von Dayton (November 1995) und die in der UN-Resolution 1244 festgehaltene Interimslösung für den Kosovo gehen auf Ausarbeitungen der Kontaktgruppe zurück, deren Mitglieder mit Ausnahme Rußlands zudem

die größten Truppensteller der Stabilisierungsmissionen wurden. Für die Verhandlungen über den künftigen Status des Kosovo, die derzeit vom UN-Sondergesandten Ahtisaari sondiert werden, hat die Kontaktgruppe Mitte November zehn Richtlinien (*guiding principles*) vereinbart, die den Verhandlungsrahmen markieren.

Im Falle der Iran-Verhandlungen existiert keine förmliche Kontaktgruppe. Gleichwohl gibt es eine enge Koordination zwischen den USA, den EU-3 und auch Rußland, die der Struktur der Jugoslawien-Kontaktgruppe sehr ähnlich ist. Die USA unterstützen die Vermittlungsrolle der EU-3 auch deshalb, weil sie selber keine direkten Regierungskontakte zur iranischen Führung unterhalten, was (derzeit) eine förmliche Kontaktgruppe verhindert. Die Tatsache, daß Präsident Bush den europäischen Anstrengungen mehrfach öffentlich seine Unterstützung versichert hat, illustriert die enge Abstimmung mit den USA. Die Mitgliedschaft Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens im europäischen Verhandlungsteam ergibt sich aus ihrer Rolle im UN-Sicherheitsrat, ihrem Know-how auf dem Feld der Atomenergie und ihrem Einfluß in der EU. Daneben spielen die EU-3 im Gouverneursrat der Internationalen Atomenergiebehörde eine wichtige Rolle. Die Abstimmung mit Rußland ist aus verschiedenen Gründen erforderlich: Zunächst ist Moskau als permanentes Mitglied im UN-Sicherheitsrat (P5) und im Gouverneursrat der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEO) ein entscheidender Akteur, wenn Verstöße gegen den NVV oder Resolutionen des UN-Sicherheitsrats gehandelt werden sollen. Darüber hinaus ist Rußland Irans wichtigster Kooperationspartner bei der Entwicklung seines zivilen Atomprogramms. Aus diesem Grund ist die Einbeziehung Rußlands fester Bestandteil der europäischen Strategie, den Iran zu überzeugen, sein legitimes ziviles Atomprogramm so zu gestalten, daß es andere Staaten nicht als Bedrohung betrachten müssen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2005
Alle Rechte vorbehalten

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 1611-6364

Bei den Iran-Verhandlungen und bei der Kontaktgruppe ist inzwischen, wie von einigen EU-Staaten gefordert, auch das Ratssekretariat der EU – mit Javier Solana oder den zuständigen Experten aus seinem Stab – vertreten. Das Verhandlungsangebot für ein Langzeitabkommen mit dem Iran vom August 2005 wurde von den Außenministern der EU-3 und von Solana gemeinsam gezeichnet. Dieser Umstand und die Einbeziehung der EU-Kommission in Verhandlungsfragen, die deren Kompetenzen betreffen, erhöht aus Sicht nicht direkter beteiligter EU-Staaten die Transparenz der Gruppe und stärkt ihre Legitimität. Die inzwischen ständige Einbeziehung des Hohen Repräsentanten und der EU-Kommission in die Kosovo-Verhandlungen hängt mit der EU-Perspektive der Westbalkan-Staaten zusammen, die als wesentlicher Anreiz für eine Einigung bei den Statusverhandlungen und die regionale Sicherheit gesehen wird. Im Gegensatz dazu wird die Nato lediglich dann in Verhandlungen der Kontaktgruppe einbezogen, wenn die Stabilisierungsrolle der KFOR unmittelbar betroffen ist.

Fragt man nach der Wirkung der Kontaktgruppe bzw. der EU-3, so besteht diese in erster Linie darin, die Verhandlungsbemühungen der Staatengemeinschaft zu koordinieren. Dadurch gelang es in Bosnien, im Kosovo und nun bei den Iran-Verhandlungen, den jeweiligen Gegenparteien eine große Geschlossenheit der Europäer mit den USA und Rußland vorzuführen und somit den politischen Druck auf sie zu erhöhen. In der Regel, das heißt sofern andere große Akteure wie etwa China oder die Gruppe der Nicht-Gebundenen Staaten im Gouverneursrat der IAEO, keine entgegengesetzten Interessen geltend machen, kann die Kontaktgruppe daraus einen Vertretungsanspruch für die internationale Staatengemeinschaft ableiten. Dieser wird zusätzlich legitimiert, wenn Resolutionstexte, beispielsweise jene der UNO oder der IAEO, auf die Verhandlungen der Kontaktgruppe bzw. der EU-3 Bezug nehmen. Auch der Europäische Rat unterstützt oft explizit die spezifischen Vorschläge dieser Verhand-

lungsgruppen, obgleich bei den meisten Mitgliedstaaten ein grundsätzlicher Vorbehalt gegen die Repräsentation der Union durch Nationalstaaten fortbesteht. Außerdem können auch kleinere EU-Staaten über den Europäischen Rat zur Bildung einer europäischen Position beitragen, die anschließend vom Hohen Repräsentanten für die Außenpolitik der EU und im Prinzip auch von den großen EU-Staaten vertreten werden muß. Darüber hinaus haben die übrigen EU-Partner die Möglichkeit, aktiv zu werden, wenn die verhandelten Vereinbarungen, beispielsweise ein Friedensabkommen, durch die internationalen Organisationen und die EU implementiert werden. So wurde der Hohe Repräsentant für Bosnien-Herzegowina zunächst von Vertretern kleinerer Staaten (Schweden, Spanien und Österreich) gestellt.

Schließlich ist es keinesfalls zwangsläufig, daß stets die großen EU-Staaten Teil einer Verhandlungsgruppe werden. Dies zeigen die vom EU-Ratssekretariat in Gestalt von Solana unterstützten Verhandlungen Polens und Litauens mit der Opposition und dem Regierungslager in der Ukraine während der »Orangen-Revolution« im Herbst 2004.

Kontakt- oder vergleichbare Verhandlungsgruppen erscheinen vor diesem Hintergrund als wichtige Ergänzungen des außenpolitischen Instrumentariums Europas. Sie sind keine Instrumente großer Mitgliedstaaten, um die europäische Außenpolitik zu dominieren und die außenpolitische Vertretung der EU in Frage zu stellen. Statt dessen bieten sie die Möglichkeit, auf pragmatische Weise bedeutende Verhandlungen mit externen Akteuren zu führen und so den Interessen der gesamten EU Geltung zu verschaffen.