



Studienabschlussarbeiten

Sozialwissenschaftliche Fakultät

Eichler, Eric:

Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Wer vertritt die EU in Verhandlungen mit Drittstaaten?

Bachelorarbeit, Wintersemester 2019

Sozialwissenschaftliche Fakultät

Ludwig-Maximilians-Universität München

<https://doi.org/10.5282/ubm epub.69175>



Münchener Beiträge zur Politikwissenschaft

herausgegeben vom
Geschwister-Scholl-Institut
für Politikwissenschaft

2019

Eric Eichler

**Europäische Sicherheits- und
Verteidigungspolitik:
Wer vertritt die EU in
Verhandlungen mit
Drittstaaten?**

Bachelorarbeit bei
Prof. Dr. Berthold Rittberger
2019

<i>Einleitung</i>	1
<i>1 EU-Kerngruppen in der Literatur</i>	3
<i>2 Methodik</i>	6
<i>3 Kerngruppen im EU-Krisenmanagement</i>	8
<i>4 Fall 1: Die E3/EU und das iranische Atomabkommen</i>	12
<i>5 Fall 2: Das Normandie-Format und das Minsk II Abkommen</i>	21
<i>6 Ein theoretisches Modell: Angebot und Nachfrage</i>	29
<i>7 Zusammenfassung</i>	32
<i>Literaturverzeichnis</i>	34
<i>Anhang</i>	38
<i>Eigenständigkeitserklärung</i>	40

Einleitung

Als die Mitgliedsstaaten (MS) der Europäischen Union (EU) zusätzlich zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) institutionalisierten, wurde dies von Beobachtern als Schritt gewertet, auf internationaler Bühne zunehmend als einheitlicher Akteur auftreten zu wollen. Im Bereich der Handels- und Wettbewerbspolitik – ein alleiniger Zuständigkeitsbereich der Europäischen Kommission – gelingt es der EU sehr erfolgreich in internationalen Verhandlungen 'mit einer Stimme' zu sprechen (Dür & Elsig, 2011: 323).

Dagegen gibt es in anderen Bereichen, vor allem sicherheitspolitischer Natur, keinen einheitlichen Verhandlungspartner auf europäischer Seite. Bis zur Ratifizierung des Vertrages von Lissabon im Jahr 2009 war dies theoretisch Aufgabe der rotierenden Ratspräsidentschaft (Helwig, 2015: 90). Aktuell sind vertraglich sowohl der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (HV) (Art. 27 EUV) als auch der Präsident des Europäischen Rates (Art. 15 EUV) für diese Rolle vorgesehen.

In der Praxis hat sich stattdessen ein Format etabliert, welches keine Grundlage in den Verträgen findet. Kerngruppen aus Mitgliedsstaaten und EU-Institutionen vertreten die Union immer häufiger im außenpolitischen Rahmen. Beispielsweise wurde die Kontaktgruppe für den Balkan Anfang der 1990er Jahre von den USA, Russland und einigen europäischen Staaten als Reaktion auf die Kriege in Jugoslawien gegründet. Weitere ähnliche Fälle, in denen kleinere EU-Gruppen die Führung übernahmen, konnten in Afghanistan, der Demokratischen Republik Kongo und Somalia beobachtet werden.

Welche MS und supranationale Akteure involviert werden, variiert jedoch stark von Fall zu Fall. Diese Varianz zeigt sich repräsentativ in zwei prominenten Verhandlungsprozessen aus dem Bereich des Krisenmanagements. Diese sind zum Einen das Atomabkommen mit dem Iran, auf welches sich die ständigen Sicherheitsratsmitglieder und Deutschland nach einem zwölfjährigen Prozess im Jahr 2015 einigten. Auf europäischer Seite verhandelten anfangs die E3, Deutschland, Frankreich und Großbritannien, und ab 2004 zusätzlich mit dem HV im Format E3/EU. Zum Anderen betrifft dies die Verhandlungen im sogenannten Normandie-Format, welche im Februar 2015 zur Unterzeichnung des Minsk II Abkommens führten und eine Deeskalation des Krieges in der Ostukraine zur Folge hatten. Hier verhandelten Deutschland und Frankreich ohne zusätzliche europäische Unterstützung mit Russland und der Ukraine. Beide

Fälle ähneln sich darin, dass die Verhandlungen ohne offizielles Mandat des Europäischen Rates begannen, dieser jedoch im Nachhinein das Agieren der verhandelnden Parteien legitimierte.

Trotz der wiederkehrenden Forderungen außenpolitisch als einheitlicher Akteur aufzutreten und anders als institutionell angelegt, verhandeln immer wieder verschiedene Akteure für die EU. Diese Inkohärenz in der Zusammensetzung von EU-Verhandlungsformaten kann von der existierenden Literatur nicht erklärt werden und stellt somit ein Puzzle dar. Bisherige Hypothesen untersuchen die Faktoren für die Zusammensetzung nur unzureichend und ein umfassender theoretischer Rahmen fehlt. Die vorliegende Arbeit widmet sich dieser Forschungslücke, indem sie der Frage nachgeht, welche Faktoren die Zusammensetzung von EU-Kerngruppen in sicherheits- und verteidigungspolitischen Verhandlungen mit Drittstaaten erklären.

Dabei limitiert sich das Verständnis von europäischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik nicht nur auf die GSVP und die GASP. Viel eher werden darunter einzelne sowie kollektive Initiativen von europäischen Akteuren – sowohl MS als auch EU-Institutionen – im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik verstanden. Genauer konzentriert sich diese Arbeit auf Verhandlungen aus dem Bereich des Krisenmanagements und untersucht Episoden, in denen es zur Konstellation von EU-Kerngruppen kommt.

Mithilfe der theoriegenerierenden Prozessanalyse verfolgt diese Arbeit einen induktiven Ansatz, an dessen Ende die Entwicklung eines theoretischen Modells, bestehend aus einer Angebots- und einer Nachfrageseite, steht. Auf der Angebotsseite hängt die Bereitschaft eines Staates sich an einer Kerngruppe zu beteiligen von zwei Faktoren ab: der Intensität seiner Interessen und das Vorhandensein von benötigten Ressourcen. Auf der Nachfrageseite fordern die ausgeschlossenen Mitgliedsstaaten im Gegenzug für ihre Unterstützung eine Kongruenz der Interessen der Kerngruppe mit ihren eigenen. Zusätzlich sind sie nur bereit das Format zu legitimieren, wenn sie sich eingebunden fühlen.

Dieser Rahmen erweitert bisherige Studien um ein umfassenderes Analysekonstrukt und greift damit die oben beschriebene Forschungslücke auf. Eine weitere Relevanz ergibt sich in Bezug auf andere Forschungsstränge. Da Unterschiede in Verhandlungsformaten das Potential haben, den Ausgang von Verhandlungen zu beeinflussen, könnte die Literatur zur Effektivität europäischer Außenpolitik von neuen Erkenntnissen profitieren (da Conceição-Heldt & Meunier, 2014; Thomas, 2012). Ebenso bietet diese Arbeit, aufgrund des Fokus auf Verhandlungen im auswärtigen Krisenmanagement, Anknüpfungspunkte mit der Literatur zur EU als Mediator in Konfliktresolutionen (Bergmann & Niemann, 2015; Natalie Tocci, 2008).

Die Arbeit ist folgendermaßen strukturiert: Kapitel 1 präsentiert den aktuellen Forschungsstand und blickt in besonderem Maße auf bisherige Erklärungen für die Zusammensetzung von Kerngruppen. Kapitel 2 legt die Methodik dar und stellt einen ersten analytischen Rahmen vor. Während Kapitel 3 eine breite Fallauswahl diskutiert, beschäftigen sich Kapitel 4 und 5 im Detail mit den Kerngruppen zum iranischen Atomabkommen und den Verhandlungen zum Minsk-II Abkommen. Aus den Erkenntnissen der vorherigen Kapitel wird in Kapitel 6 schließlich ein überarbeiteter analytischer Rahmen entworfen, der die Konstellation von EU-Kerngruppen detaillierter erklärt. Kapitel 7 fasst die Arbeit zusammen und evaluiert die Fallstudien anhand des präsentierten Analyserahmens.

1 EU-Kerngruppen in der Literatur

In der Literatur haben informelle Kerngruppen schon länger als Lösungsansatz für internationale Krisen im Zusammenhang mit den Vereinten Nationen (VN) und ihren *Group of Friends* und *Contact Groups* Beachtung gefunden (Prantl, 2005). Diese ad-hoc Foren setzen sich aus einer selbst ausgewählten Gruppe von Staaten zusammen, die willens und fähig, sind sich außerhalb der Strukturen des Sicherheitsrates zu bewegen (Prantl, 2006).

Bezogen auf die EU stellt sich die Frage, warum es überhaupt zur Gründung solcher Kerngruppen kommt. Ein breiter Literaturstrang zu *informal policy-making* deutet darauf hin, dass informelle Arbeitsteilung in vielen Politikbereichen der EU eine gewisse Tradition hat. Grund hierfür sind die Potentiale, die informelle Formate bieten: eine effizientere Politik, die Blockaden zu verhindern oder zu überwinden ermöglicht (Héritier, 1997).

Speziell auf die Außenpolitik bezogen, bilden sich Kerngruppen aufgrund eines existierenden Führungsvakiums, welches auf die bis 2009 existierende, halbjährig rotierende Ratspräsidentschaft zurückzuführen ist (Hill, 2010). Diese war aufgrund ihrer Inkonsistenz nicht dafür geeignet, dieses Vakuum zu füllen, was dazu führte, dass Drittstaaten bevorzugt direkt mit den großen MS Kontakt aufnahmen. Die Neuerungen aus dem Vertrag von Lissabon – der HV und der ständige Präsident des Rates – waren als Antwort auf dieses Problem gedacht. Da es nach 2009 weiterhin zur Gründung von Kerngruppen kommt, scheint ein außenpolitisches Führungsvakuum jedoch weiter zu existieren.

Daneben lässt das limitierte Krisenmanagement der EU, bedingt durch das Einstimmigkeitsprinzip im Europäischen Rat, auf eine Gründung von Kerngruppen schließen (Janning, 2005).

Sobald die vertraglich angelegten Strukturen den MS nicht die gewünschte Flexibilität bieten, versuchen diese in einem kleineren intergouvernementalen Rahmen die Führung zu übernehmen (Bassiri Tabrizi, 2018). Ebenfalls gilt es zu bedenken, dass die EU-Institutionen sich im Bereich des auswärtigen Krisenmanagements nicht als Akteur profiliert haben und es somit den MS einfacher fällt, den Weg außerhalb des institutionellen Rahmens zu suchen (Harnisch, 2007).

Bis vor Kurzem verstand man unter EU-Kerngruppen ausschließlich sogenannte *Directoires*, die aus den drei bis vier größten MS bestanden und deren Funktion darauf basierte, als Verbindungskanal zu den führenden Großmächten zu agieren (Sepos, 2010). Ein prominentes Beispiel ist die 1994 gegründete Kontaktgruppe für den Balkan, die neben den USA und Russland aus Deutschland, Frankreich, Großbritannien und ab 1996 ebenfalls aus Italien bestand (Gegout, 2002). Diese kam zustande, weil den USA im Zuge des Jugoslawien-Krieges eine enge Abstimmung mit der EU wichtig war, man allerdings nur mit den einflussreichsten Partnern und nicht mit allen zwölf MS gleichzeitig verhandeln wollte (Schwegmann, 2000).

Aufgrund ihrer Größe und ihres Einflusses erheben die sogenannten *Big Three* oder *Big Four* den Anspruch, eine Führungsrolle in der europäischen Außenpolitik zu übernehmen (Krotz & Maher, 2016). Insbesondere Frankreich und Großbritannien sehen sich aufgrund ihrer militärischen Stärke und in ihrer Position als ständige Mitglieder des VN-Sicherheitsrates in dieser Rolle bestätigt. Gleichzeitig haben sie ein Interesse an Deutschlands finanzieller und politischer Unterstützung (Hill, 2010). Deutschland selbst zielt darauf ab, eine einflussreichere Rolle in der internationalen Politik anzunehmen, während Italien sich aufgrund seiner Bevölkerungszahl und Wirtschaftsstärke als natürlicher Partner dieser drei sieht (Keukeleire, 2001). .

Von kleineren MS werden diese Formate jedoch kritisch beäugt, da sie die Strukturen der GASP und damit ihr Mitspracherecht untergraben (Keukeleire, 2001). Insbesondere Staaten wie Schweden und die Niederlande, die sich durch eine sehr aktive nationale Diplomatie auszeichnen, erheben den Anspruch miteinbezogen zu werden (Vimont, 2015). Interessanterweise werden die Kerngruppen von den ausgeschlossenen MS meist trotzdem toleriert und stoßen erst auf Kritik, wenn sie Teil einer größeren außereuropäischen Kontaktgruppe sind (Bretherton & Vogler, 2005: 174).

Das Verständnis von EU-Kerngruppen ist inzwischen nicht mehr nur auf MS beschränkt, sondern auch Vertreter europäischer Institutionen haben bereits teilgenommen. Im Falle des Hohen Vertreters und des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EEAS) liegt das daran, dass diese stärker als Akteure wahrgenommen werden. Adler-Nissen (2014) urteilt, dass der EEAS zuneh-

mend an symbolischer Macht gewinnt und damit in Konkurrenz zu den nationalen Außenministerien tritt. Diese These wird von Aggestam und Johannson (2017) gestützt, welche einen Rollenkonflikt zwischen EEAS und den Mitgliedsstaaten erkennen. Zudem scheint ein zeitvarianter Faktor eine Rolle zu spielen. Arbeitsintensive Missionen welche regelmäßige Treffen und eine ständige Kontaktperson benötigen, werden aufgrund von geringeren Transaktions- und Kooperationskosten von den MS an den HV delegiert (Helwig, 2015). Dies war bei beispielsweise im Vermittlungsprozess zwischen Serbien und Kosovo der Fall.

Neben dem HV können auch Vertreter des Rates der EU und der Europäischen Kommission miteinbezogen werden. Allerdings scheint die 'Größe' der amtierenden Ratspräsidentschaft von Bedeutung zu sein. Dijkstra (2011) überprüft wann die Ratspräsidentschaft und wann der HV die EU außenpolitisch vertreten und zeigt, dass der HV eine stärkere Rolle einnimmt, sobald ein kleineres Land die rotierende Ratspräsidentschaft innehat. Die Kommission wird stattdessen nicht hinzugezogen, wenn es sich um militärstrategische Fragen handelt (Keukeleire, 2006).

Wie aus der bisherigen Beschreibung hervorgeht, wurden die Faktoren, welche die Zusammensetzung von Kerngruppen erklären von der existierenden Literatur bisher nicht intensiv oder nur am Rande beleuchtet. Einige wenige Autoren, die erste Schritte in diese Richtung unternommen haben, bilden die Ausnahme.

Laut Keukeleire (2006) setzt sich eine Kerngruppe aus MS zusammen, die über einen längeren Zeitraum gewillt und fähig sind: i) Energie, Zeit, Geld und weitere nationale Ressourcen einer außenpolitischen Initiative der EU zu widmen; und ii) ihre nationale Politik gemäß der europäischen Initiative auszurichten. Zusätzlich kann sich die Zusammensetzung einer Kerngruppe über die Zeit verändern, sofern sich die Anforderungen an die Initiative wandeln.

Alcaro (2018) untersucht "lead groups" im Zusammenhang mit den Verhandlungen zum iranischen Atomprogramm und identifiziert die Interessen der MS als ausschlaggebende erklärende Variable. Diese führen zu einem internen intergouvernementalen Verhandlungsprozess, dessen Resultat die konkrete Zusammensetzung der Führungsgruppe ist. Ausgeschlossene MS tolerieren diese, solange sich die Ziele der Kerngruppe mit den außenpolitischen Zielen der EU decken.

Den umfassendsten Ansatz haben Delreux and Keukeleire (2017) in ihrem Analyserahmen zu informeller Arbeitsteilung ausgearbeitet. Laut diesem sind Interessen, Fähigkeiten und Expertise die ausschlaggebenden Faktoren bei der Gründung einer Kerngruppe. Ausgeschlossene MS tolerieren das Format aus einem Mangel an Interessen und in dem Wissen, dass sie bei eigenen außenpolitischen Prioritäten mit am Tisch sitzen dürfen. Charakteristisch für diese Theorie ist,

dass die Teilnehmer der Kerngruppen sich selbst auswählen. Im Unterschied zu Alcaro (2018) fassen die Autoren diesen Prozess nicht als rein intergouvernemental auf, sondern räumen die Möglichkeit ein, dass EU-Institutionen sich aktiv daran beteiligen.

2 Methodik

2.1 Theoriegenerierende Prozessanalyse

In dieser Arbeit kommt die Untersuchungsmethode der Prozessanalyse zur Anwendung. Hierbei handelt es sich um "eine Untersuchungsmethode zur kausalen Erklärung, bei der vielfältige empirische Beobachtungen innerhalb eines oder mehrerer Fälle als potenzielle Implikationen theoretischer Kausalmechanismen verstanden werden" (Starke, 2015: 454). Insgesamt können drei Arten der Prozessanalyse unterschieden werden: (1) deduktiv-theorietestende Analysen (engl. theory-testing), (2) theorie- oder hypothesengenerierende Analysen (engl. theory-building) und (3) Erklärungen spezifischer Outcomes (engl. explaining-outcome) (Beach & Pedersen, 2013).

Da eine ausgereifte Theorie und somit testbare Hypothesen zur Zusammensetzung von EU-Kerngruppen fehlen und Kerngruppen in der EU-Außenpolitik mit zunehmender Häufigkeit auftreten, versucht diese Arbeit anhand einer theoriegenerierenden Prozessanalyse generalisierbare Hypothesen aufzustellen.

Diese Art Prozessanalyse kann in zwei Kategorien unterteilt werden. Einmal kann eine Korrelation zwischen der erklärenden Variable X und der abhängigen Variable Y bestehen; die potentiellen Mechanismen, die diese zwei Variablen verbinden sind jedoch unbekannt. Eine solche Analyse arbeitet X-Y zentriert und beschränkt sich auf die Analyse eines typischen Falls. Auf der anderen Seite kann nur die abhängige Variable bekannt sein und die erklärenden Variablen müssen gefunden werden (Beach & Pedersen, 2013: 154-56).

Der letztere Ansatz wird in dieser Arbeit verfolgt. In diesem Fall wird keine vollständig ausgereifte Theorie erstellt, sondern ein Mechanismus aufgedeckt, der zur Erklärung des Outcomes beiträgt, aber die Ausprägung der abhängigen Variable nicht vollständig erklärt. Die Hypothesengenerierung verläuft in diesem Fall Y-zentriert und analysiert statt typischer Fälle nur abweichende. Beach und Pedersen (2013: 156) unterstreichen, dass der Vergleich eines typischen

und untypischen Falles keinen Mehrwert bei der Erforschung eines kausalen Mechanismus bereithält. Nur Fälle mit demselben Outcome beinhalten denselben kausalen Mechanismus und können somit zu neuen Erkenntnissen führen.

Da erklärende Faktoren zur Zusammensetzung von EU-Kerngruppen bisher nicht ausreichend bekannt sind, ist das Ziel dieser Arbeit durch die Identifizierung von kausalen Mechanismen auf erklärende Variablen zu schließen. Die hypothesengenerierende Prozessanalyse basiert dabei auf den folgenden drei Schritten: (1) Zuerst wird Evidenz gesammelt, um (2) im nächsten Schritt das Material auf die mögliche Manifestierung eines kausalen Mechanismus hin zu untersuchen. Erst nach den Wiederholungen der Schritte 1 und 2 kann bei positivem Befund in Schritt (3) auf die Existenz eines kausalen Mechanismus geschlossen werden. Kapitel 4 und 5 repräsentieren die Schritte 1 und 2 der hypothesengenerierenden Prozessanalyse. Dabei werden die zwei Fälle auf Manifestierungen eines kausalen Prozesses untersucht, um in Kapitel 6 schließlich neue Hypothesen aufzustellen.

2.2. Eine Theorievorlage: Interessen, Ressourcen und Expertise

Die Prozessanalyse wird durch eine theoretische Vorlage unterstützt. Als Schablone dient hierbei der analytische Rahmen der Autoren Delreux und Keukeleire (2017: 1479-80), an welchem sich die Prozessanalyse orientiert. Dieser präsentiert drei zentrale Faktoren für den Beitritt zu einer Kerngruppe.

Interessen sind die erste Erklärung, weshalb MS an gewissen Kerngruppen teilnehmen. Eine aktive Rolle in Kerngruppen erlaubt den MS ihre Interessen auf die Agenda zu setzen und zu verfolgen. Neben spezifischen Interessen in einer Sache können diese auch historisch gewachsen sein, beispielsweise bedingt durch eine koloniale Vergangenheit, oder geopolitisch, wenn Nachbarstaaten oder strategisch relevante Länder involviert sind.

Einen zweiten Faktor stellt die Expertise dar, welche MS und EU-Institutionen besitzen. Dieses Wissen stammt aus vorherigen Erfahrungen in einem Bereich und ist im bürokratischen Apparat oder einzelnen Schlüsselpersonen auffindbar. MS oder supranationale Akteure, die relevante Expertise besitzen, qualifizieren sich damit, der jeweiligen Kerngruppe anzugehören.

Zuletzt entscheiden die Kapazitäten von MS oder supranationalen Institutionen, ob sie an einer Kerngruppen beteiligt werden. Fünf Arten von Kapazitäten sind denkbar: erstens diplomatische – wie ein gutes Netzwerk oder besondere Beziehungen zu einem Land, zweitens administrative – wie Personal, und drittens finanzielle – wie Fördertöpfe. Außerdem spielen militärische Kapazitäten – wie Militärpräsenzen und ideelle – wie Reputation eine Rolle. (Ibid)

Aus den Kerngruppen ausgeschlossene MS unterstützen diese aus zwei möglichen Gründen. Entweder sie haben keine spezifischen Interessen oder sie tolerieren die Interessen anderer MS einer Kerngruppe anzugehören, in dem Wissen, dass ihr Interesse, bei eigenen außenpolitischen Prioritäten mit am Tisch zu sitzen, ebenfalls toleriert wird. Dieses Phänomen wird als "diffuse reciprocity" bezeichnet (Lewis, 2000).

3 Kerngruppen im EU-Krisenmanagement

3.1 Falluniversum

Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit sind EU-Verhandlungsformate mit Drittstaaten im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Dabei beschränkt sich das Falluniversum der Arbeit auf nur einen sicherheits- und verteidigungspolitischen Aspekt: Verhandlungen im Bereich des Krisenmanagements. Unter Krisenmanagement versteht diese Arbeit koordinierte Anstrengungen von einem oder mehreren Akteuren, die auf eine Situation abzielen, die als internationale Krise charakterisiert werden kann. Allgemein gefasst, zeichnet sich eine internationale Krise laut Brecher und Wilkenfeld (1997: 5) durch zwei Eigenschaften aus:

- "(1) a change in type and/or increase in intensity of disruptive, i.e. hostile, verbal or physical interactions between two or more states, with a heightened probability of military hostilities; that in turn
- (2) destabilises their relationship and challenges the structure of an international system – global, dominant and/or subsystem."

Im Bereich des Krisenmanagements trifft der Rat der EU Entscheidungen einstimmig auf Grundlage des im Europäischen Rat vordefinierten Rahmens. Diese Entscheidungen werden von den EU-Institutionen und MS durch deren jeweilige Ressourcen ausgeführt (Keukeleire & Delreux, 2014). Somit sind alle MS am Entscheidungsprozess beteiligt. Die Repräsentation nach außen obliegt theoretisch sowohl dem HV (Art. 27 EUV) als auch dem Präsidenten des Europäischen Rates (Art. 15 EUV). Interessanterweise existiert seit dem Vertrag von Lissabon eine weitere, bisher ungenutzte Möglichkeit: Der Rat kann eine Gruppe von MS mit der Implementierung einer Aufgabe, auch repräsentativer Natur, im Zusammenhang mit der GASP beauftragen (Art. 42.5 und 44 EUV).

In der Praxis findet eine Arbeitsteilung zwischen MS bisher in rein informellen Kerngruppen statt, die sich außerhalb der vertraglich vorgesehenen Prozesse bewegen. Aufgrund des zunehmenden Auftretens dieses Phänomens, beschränkt sich diese Arbeit auf Betrachtungen dieser Fälle. Die informelle Arbeitsteilung beinhaltet, dass verschiedene außenpolitische Dossiers durch Gruppen von unterschiedlichen Akteuren geleitet werden (Delreux und Keukeleire 2017: 1473-74). In der Zusammensetzung besteht eine Kerngruppe aus mindestens zwei Akteuren: aus *immer* mindestens einem Mitgliedsstaat und *optional* einer oder mehreren supranationalen Institutionen. Unter supranationalen Institutionen versteht diese Arbeit Vertreter der EU-Institutionen. Dies beinhaltet den HV und den EEAS, den Rat, die Kommission und das Parlament.

3.2 Neun Kerngruppen seit 1994

Eine Arbeitsteilung in informellen Kerngruppen stellt sich mitnichten als Ausnahme im auswärtigen Krisenmanagement der EU heraus, wie Tabelle 1 zeigt. Insgesamt konnten im Zeitraum zwischen 1994 und heute neun Fälle identifiziert werden. In der überwiegenden Mehrheit der hier abgebildeten Fälle besteht die Kerngruppe sowohl aus MS als auch aus Vertretern der supranationalen Institutionen.

In den drei Fällen in denen nur MS verhandeln, fällt auf, dass die größten und einflussreichsten MS die EU repräsentieren. Das Minsk II Abkommen verhandelten Deutschland und Frankreich für die EU. Im Fall der Kontaktgruppe für den Balkan und der *Friends of Syria* Gruppe, die nach einer gescheiterten VN-Sicherheitsratsresolution zum Krieg in Syrien 2011 ins Leben gerufen wurde, gehörten neben diesen zwei MS zusätzlich das Vereinigte Königreich und Italien (Alcaro, 2018: 12). Den zwei ständigen VN-Sicherheitsratsmitgliedern Frankreich und Großbritannien kommt anscheinend eine besondere Rolle zu. Frankreich ist in allen in Tabelle 1 aufgelisteten Kerngruppen vertreten, Großbritannien fehlt nur beim Minsk II Abkommen. Kerngruppen ohne die Präsenz eines dieser zwei Länder scheinen empirisch also ausgeschlossen.

Eine stärkere Varianz existiert innerhalb der Gruppen, in denen MS und EU-Institutionen gemeinsam agieren. Aufseiten der supranationalen Vertreter wechseln sich der HV, die Kommission sowie der Rat ab und sitzen in manchen Fällen auch gemeinsam mit am Tisch. Der im Zuge des Einmarsches in Afghanistan 2001 gegründeten Kontaktgruppe gehören neben Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, den Niederlanden und Spanien auch Vertreter des Rates und der Kommission (Alcaro, 2018: 12). Ebenfalls nahmen an der Kontaktgruppe

zum Mano River Basins, einer Sub-Region Westafrikas, Vertreter des Rates und der Kommission neben Frankreich und Großbritannien teil (Luxembourg, 2005).

Aufseiten der MS existiert zudem eine Varianz in der Anzahl der teilnehmenden Staaten: in einigen Fällen nehmen zwei oder drei Staaten teil, in anderen Fällen besteht die Kerngruppe aus bis zu zehn MS, wie die *Friends of Lybia* Gruppe (Alcaro, 2018: 12). Welche Staaten involviert sind, variiert ebenfalls. Wie aus den Kontaktgruppen zur Demokratischen Republik Kongo und Somalia hervorgeht, nehmen regelmäßig auch kleinere MS an diesen teil (Delreux & Keukeleire, 2017: 1476).

Tabelle 1: Informelle Kerngruppen im auswärtigen EU-Krisenmanagement

	Format	Verhandelnde			
		MS		EU	
Minsk II (2015)	MS	DEU	FRA		
Friends of Syria (2012)	MS	DEU	FRA		
		GBR	ITA		
Friends of Lybia (2011)	MS + EU	10 MS		EU Institutionen	
Kontaktgruppe Somalia (2004-06)	MS + EU	GBR	ITA	Kommission	
		SWE			
Iran (2003-2015)	MS + EU	DEU	FRA	HV	
		GBR			
Kontaktgruppe Mano River Basin (2003-05)	MS+ EU	FRA	GBR	Rat	Kommission
Kontaktgruppe Demokratische Republik Kongo (2002)	MS + EU	BEL	FRA	Rat	
		GBR			
Kontaktgruppe Afghanistan (2001-heute)	MS + EU	6 MS		Rat	Kommission
Kontaktgruppe Balkan (1994-96)	MS	DEU	FRA		
		GBR	ITA		

Quelle: eigene Darstellung

Dass es sich bei informellen Kontaktgruppen um eine gängige Praxis im EU Krisenmanagement handelt, zeigt ein Vergleich mit den Fällen, in denen der Europäische Rat den formellen Prozessen folgt. Für den gleichen Zeitraum seit 1994 wurde die EU in nur zwei Krisen durch

den HV oder den Präsidenten des Rates vertreten. Erstens bei dem seit 2002 existierenden Nahost-Quartett, zu welchem neben dem HV die Außenminister Russlands und der USA, sowie der Generalsekretär der Vereinten Nationen gehören und dessen Ziel es ist, im Nahost-Konflikt zu vermitteln (Tocci, 2013). Zweitens im Jahr 2008 als sich die EU von der damaligen französischen Ratspräidentschaft in Person von Nicolas Sarkozy bei der Vermittlung im russisch-georgischen Krieg vertreten ließ (Whitman & Wolff, 2010).

3.3 Begründung für die Auswahl der zwei Fälle

Da es sich bei den oben gelisteten Kontaktgruppen um informelle Zusammenschlüsse handelt, und somit kein öffentlich zugängliches Protokoll geführt wird, fällt die Informationsbeschaffung durch offizielle Quellen und Kanäle schwer. Nur drei Kerngruppen haben in der Literatur oder den Medien die nötige Aufmerksamkeit erhalten, um intensiver untersucht werden zu können: die Verhandlungen zum iranischen Atomabkommen, die Verhandlungen zum Minsk II Abkommen und die Balkan Kontaktgruppe.

Der erste Fall wurde aufgrund seiner langen Zeitspanne und seiner internationalen Aufmerksamkeit intensiv in der Literatur behandelt. Der zweite Fall wurde von akademischer Seite noch nicht allzu intensiv beleuchtet. Jedoch erhielt er eine enorme mediale Aufmerksamkeit, weshalb durch das Lesen der internationalen Presse Informationen ausfindig gemacht werden können. Der dritte Fall genießt ebenfalls eine relative Prominenz in der Literatur. Allerdings fand sich die Kontaktgruppe Anfang der 1990er Jahre zusammen, also vor der Gründung und diversen Reformen der GASP und GSVP, sodass eine Vergleichbarkeit mit den anderen zwei Fällen problematisch ist. Aus diesem Grund beschränkt sich diese Arbeit auf die Analyse der Verhandlungen im Format E3/EU (Iran) und Normandie (Minsk II).

Der Disput um das iranische Nuklearprogramm stellt eine internationale Krise nach der in Kapitel 3 genannten Definition dar. Erstens wurde offen über ein militärisches Eingreifen vonseiten der US Streitkräfte und Israels nachgedacht (Harnisch, 2007: 8-9). Zweitens hätte ein atomar bewaffneter Iran das Nichtverbreitungsregime für Nuklearwaffen untergraben und somit eine destabilisierende Wirkung auf die internationale Sicherheitsarchitektur ausgeübt (Alcaro, 2018: 1-2). Ebenfalls repräsentieren die Verhandlungen um das Atomprogramm das wohl prominenteste Beispiel, in welchem die Praxis von EU-Kerngruppen zum Einsatz kam. Die Arbeitsteilung zwischen den E3 auf der einen und dem HV auf der anderen Seite verlief informell, da sie sich jeglicher Grundlage in den Verträgen entzog. Daher eignet sich dieser Fall, um im Detail zu untersuchen, wie die Zusammensetzung der EU-Kerngruppe in der Praxis verlief.

Ähnliches gilt für die Verhandlungen im Normandie-Format, in welchem das Minsk II Abkommen verhandelt wurde. Mit einem aktiven militärischen Konflikt im Osten der Ukraine erfüllt die Situation die erste Bedingung für eine Krise. Zusätzlich trifft das zweite Kriterium zu, indem europäische Akteure die normen- und rechtsbasierte internationale Ordnung in Gefahr sahen, nachdem Russland die Krim annektiert hatte (Speck, 2014). Schließlich charakterisieren verschiedene Autoren das Normandie-Format als eine informelle Kerngruppe (Bassiri Tabrizi, 2018; Delreux & Keukeleire, 2017).

Zuletzt erfüllen beide Fälle die Voraussetzungen für eine theoriegenerierende Prozessanalyse. Da nur die abhängige Variable bekannt ist, müssen zwei untypische Fälle mit dem gleichen Ergebnis verglichen werden. Bei beiden Verhandlungsformaten kann aufgrund ihrer Informalität argumentiert werden, dass es sich untypische Fälle mit dem gleichen Resultat handelt. Ein untypischer Fall zeichnet sich durch die Eigenschaft aus, entgegen den Erwartungen von Außenstehenden zu verlaufen. Im außenpolitischen Krisenmanagement der EU wäre daher ein vertragstreuer Prozess als typisch einzustufen. Durch die Eigenschaft sich außerhalb des institutionellen Rahmens zu bewegen, sind daher beide Fälle untypisch. Gleichzeitig führt dieser Prozess in beiden Fällen zum gleichen Ausgang: der Formierung einer informellen EU-Kerngruppe.

4 Fall 1: Die E3/EU und das iranische Atomabkommen

4.1 Ein Überblick: 12 Jahre zähes Ringen

Die iranische Regierung geriet im Frühjahr 2003 unter massiven internationalen Druck, nachdem im Jahr zuvor Informationen über ihr geheimes Brennstoffkreislaufprogramm an die Öffentlichkeit gerieten. Daraufhin zeigte sich Teheran bereit mit den USA über sein Atomprogramm zu verhandeln, um im Gegenzug die Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen und die Verbesserung der wirtschaftlichen Beziehungen zu fordern. Die US-Regierung unter Präsident Bush ignorierte dieses Angebot und war innerlich gespalten, ob es einen Regimewechsel in Teheran herbeiführen wollte. (Harnisch, 2007: 8-9)

Trotz der widerkehrenden Versicherung vonseiten der Regierung in Teheran mit dem Programm nur den Energiebedarf des Landes mithilfe von Atomstrom decken zu wollen, waren westliche Politiker und Diplomaten alarmiert. Eine Islamische Republik Iran, die in Besitz von

Atomwaffen käme, stellte nach allgemeiner Auffassung eine Bedrohung für die internationale Sicherheit dar und sollte unbedingt vermieden werden. (Alcaro, 2018: 1-2)

Nachdem die USA sich weigerten mit dem Regime in Teheran in Verhandlung zu treten und stattdessen über eine militärische Option nachdachten, übernahmen die Europäer die Führung. Der Außenminister Großbritanniens schlug seinen deutschen und französischen Amtskollegen im April 2003 eine dreiparteiische Mediationsinitiative vor, die später unter dem Namen E3 bekannt werden sollte.

Im August 2003 verschickten die E3 einen Brief an die Führung in Teheran, in welchem sie dem Land Unterstützung bei seinem zivilen Atomprogramm zusicherten, wenn im Gegenzug die Auflagen der Internationalen Atomenergiebehörde erfüllt würden (Mousavian, 2008: 149; Taylor & Charbonneau, 2003). Eine Delegation aus ranghohen Diplomaten der E3 Staaten fand bei einem Besuch in Teheran eine gesprächsbereite Regierung um Präsident Mohammad Khatami vor. Dieser versicherte in seinem Antwortbrief, adressiert an die E3 Staaten und die italienische Ratspräsidenschaft, dass der Iran mit seinem Atomprogramm keine militärische Nutzung verfolge und bereit wäre Gespräche aufzunehmen (Dawn.com, 2003). Am 21. Oktober 2003 besuchten schließlich die Außenminister Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens Teheran zum ersten Mal. Bei diesem Treffen einigten sie sich mit iranischen Vertretern auf das *Teheran Joint Agreement*, welches eine Einstellung der kritischen Brennstoffkreislaufaktivitäten vorsah (Harnisch 2007: 9-10). In diesem Zusammenhang lobte US-Präsident Bush das Ergebnis überraschend als "very positive development" (International Crisis Group, 2003: 22). Obwohl die US-Regierung sich öffentlich gegen Verhandlungen mit dem Iran aussprach, hatte die E3-Initiative inoffiziell Unterstützung aus dem US-Außenministerium erhalten. Dieses forderte die Europäer diskret dazu auf, ihr diplomatisches Gewicht im Falle des Irans zu nutzen (Agence Europe, 2003; Linden, 2006: 60-61).

Was es den E3 erlaubte voranzugehen, war der Fakt, dass die EU bis dato keine klaren Strukturen und Prozesse im Bereich der Nichtverbreitung und des Krisenmanagements entwickelt hatte (Harnisch, 2007: 5). Allerdings stieß dieser Vorstoß auf Unbehagen bei anderen EU-MS, da dieser nicht mit ihnen abgestimmt war. Um die gesamte EU am Verhandlungsprozess zu beteiligen, wurde ab dem Sommer 2004 ebenfalls der HV Javier Solana Mitglied der Initiative. Im Verlauf der langjährigen Verhandlungen wurde das Format um die ständigen Sicherheitsratsmitglieder USA, China und Russland erweitert und war allgemein unter dem Namen P5+1 bekannt. Eine Einigung gelang schließlich am 14. Juli 2015 mit dem *Joint Comprehensive Plan of Action* in Wien. Mit der Unterzeichnung des Abkommens nahm das iranische Regime ver-

schiedene temporäre Verbote in Kauf, welche das Land daran hindern sollten, die Urananreicherung zu militärischen Zwecken zu nutzen. Zusätzlich erhielt die Internationale Atomenergiebehörde weitreichende Rechte, um die Einhaltung des Abkommens zu überwachen. Im Gegenzug erklärten sich die Sicherheitsratsmitglieder und die EU dazu bereit, das in der Zwischenzeit eingeführte Sanktionsregime gegenüber Teheran zu lockern und teilweise komplett aufzuheben (Alcaro, 2018: 1-2). Dieser Erfolg wurde 2018 teilweise wieder zunichtegemacht, als die US-Regierung unter Präsident Trump einen Kurswechsel einschlug und ankündigte aus dem Abkommen auszutreten, sowie die Sanktionen gegen den Iran wiedereinzuführen.

4.2 Geopolitische, normative und ökonomische Interessen

Die europäischen Staaten verfolgten in Bezug auf den Iran eine Reihe von Interessen, die in drei Kategorien unterteilt werden können: geopolitische, normative und ökonomische. Insbesondere die Interessen der E3 Deutschland, Frankreich und Großbritannien konvergierten, nachdem die Möglichkeit eines nuklear bewaffneten Irans nicht mehr auszuschließen war.

Obwohl die E3 einen atomar bewaffneten Iran nicht als direkte, territoriale Bedrohung empfanden, beeinflusste ein solches Szenario die Stabilität der Golfregion und tangierte damit ihre Sicherheitsinteressen (Alcaro, 2018: 100). Man erwartete eine von den USA angeführte Militärikampagne, die einen langanhaltenden Konflikt in der Region zur Folge haben würde (Pollack, 2013: 70-79). Deutschland und Frankreich hatten sich zuvor schon energisch gegen einen von den USA angeführten Einmarsch in den Irak ausgesprochen und befürchteten ein ähnliches Prozedere im Falle des Irans. Sie ließen keinen Zweifel daran, dass sie es zu ihrer außenpolitischen Priorität gemacht hatten, die USA von einem militärischen Konflikt abzuhalten und stattdessen den Iran mit diplomatischen Mitteln zu besänftigen (Fischer, 2006). Die Möglichkeit eines weiteren Krieges in Westasien sorgte auch bei der britischen Regierung für Ablehnung, obwohl sie zuvor den Krieg im Irak unterstützt hatte. Aufgrund der stationierten britischen Truppen im schiitischen Süd-Irak, hatte das Vereinigte Königreich ein hohes sicherheitspolitisches Interesse an der Vermeidung einer weiteren Eskalation in der Region.

Die E3 verfolgten mit der Aufrechterhaltung des atomaren Nichtverbreitungsregimes auch normativ ähnliche Interessen. Nachdem der Atomwaffensperrvertrag durch den Rückzug Nordkoreas unter Druck geraten war, sollte ein ähnlicher Schritt durch den Iran vermieden werden. Zusätzlich bestand die Möglichkeit, dass eine unilaterale Aktion vonseiten der USA das von der internationalen Atomenergiebehörde verantwortete System aus Verifikation und Kontrolle untergraben könnte und damit das Nichtverbreitungsregime weiter schwächen würde (Posch,

2012: 181). Insbesondere die atomar bewaffneten Staaten Frankreich und Großbritannien fühlten in diesem Zusammenhang eine besondere Verantwortung, das Regime aufrecht zu halten (Alcaro 2018: 101).

Daneben kongruierten auch ökonomische Interessen der drei Staaten. Insbesondere Deutschland und Frankreich hatten in der Zwischenzeit beträchtliche wirtschaftliche Beziehungen nach Persien aufgebaut (Alcaro 2018: 101). Die zwei Länder hatten sich zu den größten europäischen Exporteuren entwickelt – im Jahr 2003 exportierte Deutschland Waren und Dienstleistungen im Wert von 2,6 Milliarden Euro in den Iran, was knapp 25% aller europäischen Exporte in das Land entsprach. Frankreichs gesamter Handel mit dem Iran betrug sogar über 3 Milliarden Euro (Eurostat, 2018).

Zuletzt verfolgten alle MS das Ziel eine gemeinsam abgestimmte europäische Position zu vertreten. Nachdem die europäische Position während des US-Einmarsches in den Irak von Uneinigkeit geprägt war, hatten allen voran die E3 ein besonderes Interesse geschlossen aufzutreten. Weitere außenpolitische Divisionen hätten die Rolle der EU als unabhängigen und wichtigen Akteur auf der internationalen Bühne womöglich irreparabel beschädigt (Posch, 2012: 181). Deutschland und Frankreich, welche sich während der Irak-Krise am stärksten isoliert hatten, erkannten nur in einer geeinten EU ein einflussreiches Sprachrohr, um ihren außenpolitischen Interessen Gehör zu verschaffen. Großbritannien hatte zudem ein inner-europäisches Interesse engere Beziehungen zu den anderen zwei Staaten aufzubauen. Ein intensiver Austausch mit Deutschland und Frankreich wurde als wichtiger Hebel erkannt, um innerhalb der EU Einfluss auf den legislativen Prozess auszuüben. (Alcaro 2018: 100-104)

Außerhalb der E3-Gruppe rief das alleinige Vorgehen der drei Staaten gemischte Reaktionen hervor. Einige MS sahen ihre strategischen Interessen nicht in Konkurrenz zur Causa Iran und zeigten sich, wenn auch nicht öffentlich, weniger besorgt über ein mögliches Scheitern der Verhandlungen (Alcaro 2018: 105). Andere MS hingegen äußerten sich hinter verschlossenen Türen unzufrieden über das alleinige Vorgehen der E3.

Zum einen hatten MS wie die Niederlande, Dänemark und Polen sicherheitspolitische Bedenken. Aufgrund ihrer engen transatlantischen Beziehung wollten sie eine Auseinandersetzung mit den USA vermeiden, und hielten daher wenig von einer Initiative ohne die offizielle Unterstützung der Vereinigten Staaten (Zanon, 2012: 7). Dazu fanden es Österreich, Irland und Schweden – Staaten, die in den internationalen Beziehungen traditionell eine neutrale Rolle einnehmen – schwierig zu akzeptieren, dass sie von zwei Atommächten in Verhandlungen zu einem Atomabkommen repräsentiert werden sollten (ibid). Insbesondere Schweden hätte gerne

eine aktiver Rolle in Verhandlungen übergenommen, da es ein starkes normatives Interesse an der Aufrechterhaltung des Nichtverbreitungsvertrages hatte (Alcaro 2018: 107).

Enge wirtschaftliche Beziehungen zum Iran hatten neben Deutschland und Frankreich, auch Griechenland und Österreich aufgebaut, sodass diese darauf bedacht waren ihre ökonomischen Interessen vertreten zu wissen (Zanon, 2012: 7). Hinzu kam, dass Italien historisch enge ökonomische Beziehungen zum Iran pflegte. Seit den 1950er Jahren genoss das Land eine Sonderrolle unter den internationalen Partnern Irans, bedingt durch die staatliche italienische Energiegesellschaft Eni, welche eine kooperative Strategie in einem gemeinsamen Joint Venture mit dem staatlichen iranischen Ölkonzern verfolgte. Dieses partnerschaftliche Auftreten zahlte ich für die italienische Regierung in einem Land, welches historisch bedingte Ressentiments gegenüber ausländischer Kontrolle des Ölsektors hegte, nicht nur ökonomisch, sondern auch politisch aus. Nach der Revolution von 1979 wurden jedoch alle ausländischen Energiekonzerne verstaatlicht, was die ökonomischen Beziehungen zwischen den zwei Staaten allerdings nur temporär abkühlte. Seitdem im März 1999 Eni der Eintritt in den iranischen Markt wieder erlaubt wurde, hat der Konzern beträchtliche Investitionen in die Entwicklung von Ölfeldern getätigt. Im Jahr 2003 erstreckte sich das italienische Handelsvolumen mit dem Iran auf 3,8 Milliarden Euro und übertraf damit sogar Deutschland und Frankreich. Aus italienischer Sicht hatte sich der Iran somit zu einer wichtigen Energiequelle und zu einem lukrativen Exportmarkt entwickelt. (Alcaro, 2018: 108; Eurostat, 2018)

Aufgrund der genannten Interessenlage der von den E3 ausgeschlossenen MS, positionierten sich diese konträr zu den *Big Three* und forderten in die Gespräche mit dem Iran einbezogen zu werden. Für Verstimmung sorgte einerseits, dass mit der Ausarbeitung einer europäischen Sicherheitsstrategie begonnen wurde und dies von den E3 nicht nur nicht beachtet wurde, sondern diese mit ihrer Initiative sogar untergraben wurde (Hill 2011: 82). Zusätzlich empfanden fast alle MS, dass die E3 sie nur unzulänglich über den Status und Fortschritt der Verhandlungen unterrichteten. Insgesamt machte sich die Sorge über die Installation eines E3-Direktoriums breit, in welchem die drei größten MS im Namen der gesamten EU handeln und den Interessen der ausgeschlossenen Staaten nicht genug Beachtung geschenkt wird (Posch, 2012: 181).

Gestützt wird diese These durch eine vertrauliche Botschaftsdepesche des US-Außenministeriums, aus welcher hervorgeht, dass die damalige spanische Außenministerin Ana Palacio inhaltliche Bedenken bezüglich der Verhandlungen mit dem Iran äußert und sich kritisch gegenüber der E3-Initiative zeigt:

"The "EU3" doesn't exist, she said, so who are they representing when they sign the letter? Straw, de Villepin and Fischer will have to discuss the letter [urging Iran to fully cooperate with the IAEA] with all EU members before it can be sent as an EU initiative" (Department of State, 2003).

Sie gab bekannt, dass Polen ähnliche Bedenken habe und sie sich auch in Zukunft klar gegen ein "directoire of three" einsetzen würde, welches ohne den Konsens der anderen MS im Namen der gesamten EU zu handeln versuche (Department of State, 2003). Österreich, Belgien und Tschechien wiesen die E3-Initiative ebenfalls aus Angst vor der Schaffung eines Präzedenzfalles, der die offiziellen GSVP Strukturen untergraben würde, zurück (Harnisch 2007: 9).

In besonderem Maße ärgerte sich die amtierende italienische Ratspräsidentschaft über die fehlende Einladung der E3 (Corriere della Sera, 2003). Da Italien sich selbst zu den großen MS der EU zählt, hegt es traditionell die Ambition, an gemeinsamen Initiativen der *Big Three* teilzunehmen. Als die Balkan Kontaktgruppe 1994 ohne italienische Beteiligung gegründet wurde, machte die italienische Regierung die Teilnahme an dieser sogar zur höchsten außenpolitischen Priorität. Im September 1995 verweigerte die italienische Außenministerin Susanna Agnelli US-amerikanischen Stealth-Bombern auf dem Weg nach Bosnien so lange die Nutzung des Luftwaffenstützpunktes Aviano, bis Italien in die Kontaktgruppe aufgenommen wurde (Gegout, 2002: 333).

4.3 Ressourcen und Expertise

Grundsätzlich betrachten sich die E3 in der außenpolitischen Sphäre als natürliche Partner, da sie sich hinsichtlich ihrer materiellen Ressourcen stark ähneln. Innerhalb der EU repräsentieren sie die drei wirtschaftsstärksten und bevölkerungsreichsten Länder. Frankreich und Großbritannien bringen als ständige Mitglieder des VN-Sicherheitsrates die nötigen diplomatischen und Personalressourcen mit. Hinzu kommt, dass sie als Nuklearwaffenstaaten besondere militärische Kapazitäten mitbringen. Deutschland kann aufgrund seiner Wirtschaftsleistung benötigte finanzielle Ressourcen beitragen. Zusätzlich ist Deutschlands politische Unterstützung und sein internationaler Einfluss ein gefragtes Asset. (Hill, 2010)

Italien ähnelt den E3 in einigen Aspekten. Volkswirtschaftlich und bevölkerungstechnisch ist es das viertgrößte Land der EU. Ebenfalls verfügt es über ein globales Netzwerk an Auslandsvertretungen und diplomatischem Personal. Allerdings scheint der italienischen Regierung eine immaterielle Ressource zu fehlen: Verlässlichkeit. Der damalige europäische Ratspräsident und italienische Ministerpräsident Silvio Berlusconi galt unter den europäischen Staats- und Regierungschefs als unzuverlässig (Hill 2011: 82). Laut einem der drei E3 Außenminister wurde das

Verhalten des italienischen Regierungschefs als unvorhersehbar eingestuft, da er eine Bush-treue Linie verfolgte und Italien klare wirtschaftliche Interessen im Blick hatte (Alcaro, 2018: 109).

Die Miteinbeziehung der europäischen Institutionen hätte den Zugang zu ideellen wie materiellen Ressourcen eröffnet. Erstens bedeutete dies eine stärkere Legitimität für eine europäische Initiative innerhalb und außerhalb der EU. Dies hätte für die verhandelnden Parteien eine erhöhte Glaubwürdigkeit und somit einen größeren Hebel in den Verhandlungen zur Folge (Alcaro, 2018: 105). Zweitens hätten ökonomische Ressourcen der EU als Verhandlungsmasse eingesetzt werden können. An einem sogenannten *Trade and Cooperation Agreement*, welches dem Iran einen vereinfachten Zugang zum Binnenmarkt verschafft hätte, wurde schon gearbeitet. Jedoch war es nach Bekanntwerden des iranischen Atomprogramms auf Eis gelegt worden. Dieser Verhandlungsship hätte jedoch nur glaubwürdig eingesetzt werden können, wenn alle EU-MS dieses befürworteten (Zanon, 2012: 6).

Der Ratspräsidentschaft stand bis zum Vertrag von Lissabon die Rolle zu, die EU außenpolitisch zu vertreten. Allerdings hatte die Präsidentschaft ressourcentechnisch wenig anzubieten. Zum Einen wurde sie zwischen 2004 und 2006 – mit Ausnahme Großbritanniens – ausschließlich von kleineren MS gehalten. Diese konnte die benötigten personellen und finanziellen Ressourcen nicht aufweisen (Dijkstra, 2011). Zum Anderen mangelte es der Präsidentschaft aufgrund des Rotationsprinzips an Kontinuität, was sich auf langfristige Verhandlungen negativ ausgewirkt hätte. Zuletzt bestanden Zweifel an der Zukunft der Institution. Im Jahr 2004 wurde erwartet, dass sie mit der Ratifizierung des europäischen Verfassungsvertrages abgeschafft würde (Hill 2011: 83).

Innerhalb der europäischen Institutionen zeichnete sich der HV Javier Solana durch eine Reihe von persönlichen Fähigkeiten aus. Er genoss eine hohe Reputation auf der internationalen Bühne, was auf seine Tätigkeiten als früherer spanischer Außenminister und späterer Generalsekretär der North Atlantic Treaty Organisation (NATO) zurückzuführen war. Des Weiteren besaß er, durch die führende Rolle der NATO im Kosovo, über Expertise im Krisenmanagement und zeichnete sich zudem mit seinem Wissen im Bereich der nuklearen Abrüstung aus. Zuletzt bot ein international so gut vernetzter Diplomat wie Solana, die ideale Möglichkeit eine Brücke zu den ständigen Sicherheitsratsmitgliedern USA, Russland und China zu bauen und der europäischen Initiative somit weiteres politisches Gewicht zu verschaffen (Alcaro, 2018: 106-7).

4.4 Die E3/EU als Kompromiss

Wie hervorgeht erlaubten unklare Prozesse im Bereich der Nichtverbreitung und des Krisenmanagements auf EU-Ebene, den E3 voranzugehen (Harnisch, 2007: 5). Die drei größten MS verfolgten konvergierende geopolitische, normative und ökonomische Interessen. Ihre alleinige Initiative stieß bei einigen MS auf geringe Bedenken, während sie bei anderen tiefe Skepsis auslöste. Letztere verfolgten Interessen, die sie durch die E3 nicht vertreten sahen und waren besorgt über die Installation eines E3-Direktoriums, welches ohne Abstimmung im Namen der gesamten EU außenpolitisch handelte.

Die E3 zeigten sich anfangs wenig besorgt darüber, wie ihr Vorgehen von ihren EU-Partnern aufgenommen werden könnte. Sie verwiesen darauf, dass ihre Initiative keine kalkulierte Aktion war, sondern das Resultat eines inkrementellen Prozesses darstellte. Zusätzlich versuchten die E3 ihr Vorhaben nicht geheim zu halten, sondern informierten die EU-Ratspräsidentschaft über ihren Austausch mit dem Iran. Darüber hinaus wurden alle MS in monatlichen Treffen der EU-Botschafter in Teheran über den Fortschritt der Gespräche unterrichtet. Wie ein E3-Botschafter in einem Interview bekannt gab, wollten die E3 nicht über die formellen EU-Mechanismen arbeiten, erkannten mit der Zeit jedoch die Notwendigkeit die anderen MS miteinzubeziehen (Alcaro, 2018: 104). Schließlich stand die gesamte EU unter Druck, nach den klaren Trennlinien, die sich in Bezug auf den Irak-Krieg aufgetan hatten, zurück zu einer gemeinsamen Außenpolitik zu finden (*ibid*: 100).

Weshalb die E3 zu Anfang beschlossen hatten außerhalb der Strukturen der GASP zu agieren, ist im Detail unklar. Wahrscheinlich spielten die folgenden Aspekte eine wichtige Rolle. Die Miteinbeziehung aller MS hätte zu einer langsamen Entscheidungsfindung geführt (Mazzucelli, 2009: 317). Dazu kommt, dass die E3 eine Einigung zwischen allen 15 MS für unwahrscheinlich hielten. Ebenfalls spielte womöglich die Angst, dass in einem multilateralen Prozess zwangsläufig Informationen an die Öffentlichkeit durchsickern, eine Rolle (Hill, 2010: 82).

Die EU konnte materielle und immaterielle Ressourcen vorweisen, die in den Verhandlungen zum europäischen Vorteil genutzt werden konnten. Allen voran ein Handelsabkommen, welches als wichtiger Verhandlungsschip gewertet wurde (Zanon, 2012: 6). Dies bestätigt das Pariser Abkommen vom 14. November 2004, in welchem die europäischen Unterhändler dem Iran einen verbesserten Zugang zum europäischen Binnenmarkt in Aussicht stellten. Die für einen solchen Schritt benötigte Unterstützung aller MS wurde schließlich Ende November 2014 sichergestellt. Der Europäische Rat einigte sich darauf, die europäische Delegation vom HV Javier Solana und den E3 anführen zu lassen (Helwig, 2015: 92; Harnisch, 2007: 5).

Die Einbeziehung des HV Solana stellte einen Kompromiss dar, mit dem sich alle Seiten sich zufrieden zeigten. Er überzeugte durch seine immateriellen Ressourcen, allen voran seine Expertise und seinem Netzwerk nicht nur die EU-MS, sondern übernahm zu einem späteren Zeitpunkt der Iran-Verhandlungen sogar die Rolle des Sprechers der gesamten P5+1 (Hill, 2011: 82). Zusätzlich bestand eine gewisse Konvergenz zwischen seinen Ansichten und denen der E3, weshalb die letzteren Solana ohne größere Veränderung in ihrer Verhandlungsstrategie akzeptieren konnten (Alcaro, 2018: 106-7). Zuletzt wurde das Kollektivinteresse auf Mitbestimmung der restlichen MS gewahrt, die von nun an im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee über die Verhandlungen auf dem Laufenden gehalten wurden und über den HV ihre Sonderinteressen in die Verhandlungen einbringen konnten (Meier, 2013).

Obwohl zu diesem Zeitpunkt die Rolle des HVs noch darin bestand, der amtierenden Ratspräsidenschaft zu assistieren, wurde diese zu keinem Zeitpunkt miteinbezogen – selbst wenn der HV verhindert war. Beispielsweise musste in der ersten Hälfte des Jahres 2006 die österreichische Präsidentschaft zusehen, wie der deutsche Außenminister eine Erklärung im Namen der EU verlas, als Javier Solana nicht teilnehmen konnte (Helwig, 2015: 92).

Als einziges Land war Italien mit dem getroffenen Kompromiss unzufrieden und stimmte ihm dennoch zu. Ironischerweise wurde Italien aus der Kerngruppe nicht ausgeschlossen, denn es war die italienische Regierung selbst, welche sich ein Jahr zuvor gegen eine Beteiligung an der E3-Initiative entschloss. Im Sommer 2003 teilten die Iraner mit, dass sie sich freuen würden, wenn Italien den E3 beitreten würde, in der Hoffnung auf einen moderateren Verhandlungspartner unter den Europäern. Die Berater Berlusconis waren jedoch der Ansicht, dass die E3-Initiative einen neuen transatlantischen Riss mit Washington hervorrufen würde, und Italien als amtierende Ratspräsidenschaft diesen bewältigen müsse. Aus diesem Grund nutzte die italienische Regierung die Forderung Teherans nicht als Hebel für einen Eintritt in die Gruppe, sondern entschied sich den Verhandlungen fernzubleiben. In den folgenden Jahren bereute Italien diese Entscheidung allerdings und versuchte sich während der Regierung Prodi (2006-08) erfolgslos Zugang zur Gruppe zu verschaffen. Rom gelang es zwar den Begriff 'E3/EU' aus offiziellen Dokumenten zu entfernen, eine Beteiligung an der Gruppe blieb dem Land jedoch verwehrt. Aus Sicht der E3 hatte Italien keine benötigten Ressourcen anzubieten und brachte für die europäische Delegation somit keinen Mehrwert (Alcaro, 2018: 109).

5 Fall 2: Das Normandie-Format und das Minsk II Abkommen

5.1 Ein Überblick: Euromaidan, die Annexion der Krim und der Krieg im Donbass

Die EU hatte im Jahr 2013 ein Assoziierungsabkommen mit der Ukraine ausgehandelt, welches engere wirtschaftliche Beziehungen zwischen den zwei Akteuren vorsah. Präsident Viktor Janukowitschs überraschende Ablehnung des Abkommens im November 2013 war auf Druck Russlands zurückzuführen. Diese Entscheidung löste in der ukrainischen Bevölkerung eine Massenprotestbewegung aus. In Anlehnung an das Zentrum der Demonstrationen auf dem Kiewer Maidan Platz wird sie als Euromaidan Bewegung bezeichnet (Scazzieri, 2017: 6). Im Februar 2014 eskalierten die Proteste. Der deutsche, französische und polnische Außenminister – dieses Format ist als Weimarer Dreieck bekannt – flogen im Februar 2014 gemeinsam nach Kiew und handelten ein Abkommen zwischen der ukrainischen Regierung und Opposition aus. Dieses konnte jedoch nie implementiert werden, denn Janukowitsch floh am nächsten Tag überhastet aus der Ukraine, womit auch die Maidan-Proteste endeten. Russland sprach von einem Putsch gegen seinen verbündeten ukrainischen Präsidenten und reagierte im März 2014 mit der Annexion der Krim. Wenig später begann ein Krieg im Osten der Ukraine, der zur Ausrufung der Donezker und Luhansker Volksrepubliken durch die von Russland unterstützten Separatisten führte. (Kostanyan & Meister, 2016)

Die Antwort der EU beschränkte sich zunächst auf Reiseverbote und das Einfrieren von Vermögenswerten für eine Vielzahl russischer Individuen, die für die gewaltsame Eskalation verantwortlich gemacht wurden. Zeitgleich suspendierte die NATO ihre Kooperation mit Russland und intensivierte Flug- und Seepatrouillen in den baltischen Staaten und im Schwarzen Meer. Moskaus fehlendes Einlenken führte zu wachsendem Missmut in den westlichen Hauptstädten und erreichte mit dem Abschuss von Flug MH17 am 17. Juli 2014 durch russische Separatisten einen Tiefpunkt. Als Resultat verhängten die EU und die USA im Juli 2014 gemeinsam Wirtschaftssanktionen, welche auf den russischen Finanz- und Verteidigungssektor abzielten. (Scazzieri, 2017: 6-13)

Zeitgleich fanden diplomatische Bemühungen statt, um den Konflikt zu beenden. Im April 2014 trafen sich Vertreter der Ukraine, Russlands, der EU und der USA im sogenannten Genf-Format, verließen die Gespräche jedoch ergebnislos. Daraufhin konnte im Rahmen einer trilateralen Kontaktgruppe bestehend aus der Ukraine, Russland und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ein erster Durchbruch erlangt werden. Das Protokoll von Minsk, auch bekannt als Minsk I, sah einen Waffenstillstand zwischen den Konfliktparteien vor und wurde am 5. September 2014 von Vertretern der Ukraine, Russlands und der zwei

Donbass-Volksrepubliken unterschrieben. Allerdings währte der Waffenstillstand nicht lange und brach schließlich im Januar 2015 mit dem Kampf um Stadt Debalzewe vollständig zusammen. (Kostanyan & Meister, 2016)

Aufgrund der verfahrenen Situation wurde nach Alternativen gesucht. Anlässlich der Feierlichkeiten zur Landung Alliierter Truppen in der Normandie, gelang es Bundeskanzlerin Merkel und dem französischen Präsidenten Hollande schon im Juni 2014 die Präsidenten Russlands und der Ukraine erstmals an einen Tisch zu bekommen (de Galbert, 2015). Sie intensivierten ihre Bemühungen in diesem Verhandlungsquartett, welches fortan als Normandie-Format bezeichnet wurde, und verhandelten auf Ebene der Staats- und Regierungschefs, um der Initiative mehr Gewicht zu verleihen (Kostanyan & Meister, 2016: 2). Nach einem zusätzlichen Treffen der vier Staats- und Regierungschefs am Rande des Asia-Europe Meetings am 17. Oktober 2014, sowie einem Telefonat am 22. Dezember 2014 entwickelte sich das Format zunehmend zum vielversprechendsten Ansatz für eine Beilegung des Konfliktes (Bundesregierung, 2014; Zeit Online, 2014). Am 12. Februar 2015 schließlich einigten sich die vier Politiker in der weißrussischen Hauptstadt auf das so genannte Minsk II Abkommen. Die Einigung bestand aus einem umfassenden Friedensplan, der zunächst eine Waffenruhe, dann den Abzug von Waffen und schließlich politische Schritte, bis hin zu einer Teilautonomie für die prorussischen Rebellengebiete und Kommunalwahlen vorsah (Deutsche Welle, 2016). Nach Abschluss der Minsker Verhandlungen blieb das Format eine wichtige Konstante im weiteren Verlauf des Konflikts. Während zahlreicher Treffen und Telefonaten, die auch auf die Ebene der Außenminister ausgeweitet wurden, beriet man immer wieder über die Implementierung des Abkommens (Süddeutsche Zeitung, 2016).

Obwohl zum Zeitpunkt der Verhandlungen Deutschland und Frankreich kein Mandat des europäischen Rates innehatten, genossen sie die kollektive Unterstützung der EU (Natarski, 2017: 184). In der Tat legitimierten die restlichen MS und die EU-Institutionen das Vorangehen Hollandes und Merkels im Nachhinein, und machten die vollständige Implementierung des Minsk-II-Abkommens zur Vorbedingung für eine Lockerung der Sanktionen gegenüber Russland (Council of the EU, 2015; EEAS, 2016).

5.2 Sicherheitspolitische, energiepolitische und ökonomische Interessen

Die Interessen der EU-MS in Bezug auf den Krieg in der Ostukraine waren geprägt von der Signifikanz ihrer bilateralen Beziehungen zu Russland. Einige wenige MS, darunter Spanien und Portugal, besaßen kein intensives Verhältnis zu Moskau und zeichneten sich daher durch

ein geringes Interesse an der Ukrainekrise aus (David, Gower, & Haukkala, 2013: 9). Andere MS dagegen hatten sehr klare sicherheitspolitische, energiepolitische und wirtschaftliche Interessen und verfolgten diese mit hoher Intensität.

Die zwischenstaatlichen Beziehungen der MS Zentral- und Osteuropas zu Russland sind historisch bedingt durch Misstrauen und tiefe Skepsis geprägt, was sich auf ihre Sicherheitsinteressen auswirkt. Insbesondere Polen und die baltischen Staaten empfanden die Annexion der Krim und die Eskalation in der Ostukraine als direkte territoriale Bedrohung und warben innerhalb der EU von Beginn an für umfassende Sanktionen gegenüber Moskau (Krotz & Maher, 2016: 1059-60). Wie sehr Polen seine Sicherheit und geopolitischen Interessen bedroht sah, zeigte auch die vehemente Forderung nach einer permanenten Verlegung von NATO Truppen auf polnisches Staatsgebiet (Speck, 2014). Zudem befürchteten Estland und Lettland aufgrund der großen russischsprachigen Minderheiten in ihrer Bevölkerung, Opfer von Destabilisierungssuchen durch die russische Regierung zu werden (House of Lords, 2015: 41). Auch weitere östliche Mitgliedsländer äußerten sich, wie im Falle Rumäniens, immer wieder zutiefst kritisch gegenüber Russland (Nitoiu, 2016: 3).

In ähnlicher Weise empfand der Rest der EU, insbesondere Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien die Destabilisierung ihrer direkten Nachbarschaft als Bedrohung ihrer strategischen nationalen und europäischen Interessen (House of Lords, 2015: 47). Um weitere destabilisierende Aktionen zu verhindern, übernahm insbesondere Bundeskanzlerin Merkel eine Führungsrolle und befürwortete Sanktionen als abschreckende Maßnahme (Speck, 2014). Dies stand zudem im Einklang mit dem Anspruch der deutschen Regierung, außenpolitisch mehr Verantwortung zu übernehmen, wie Bundespräsident Gauck in einer Rede auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2014 ankündigte (Bundespräsidialamt, 2014).

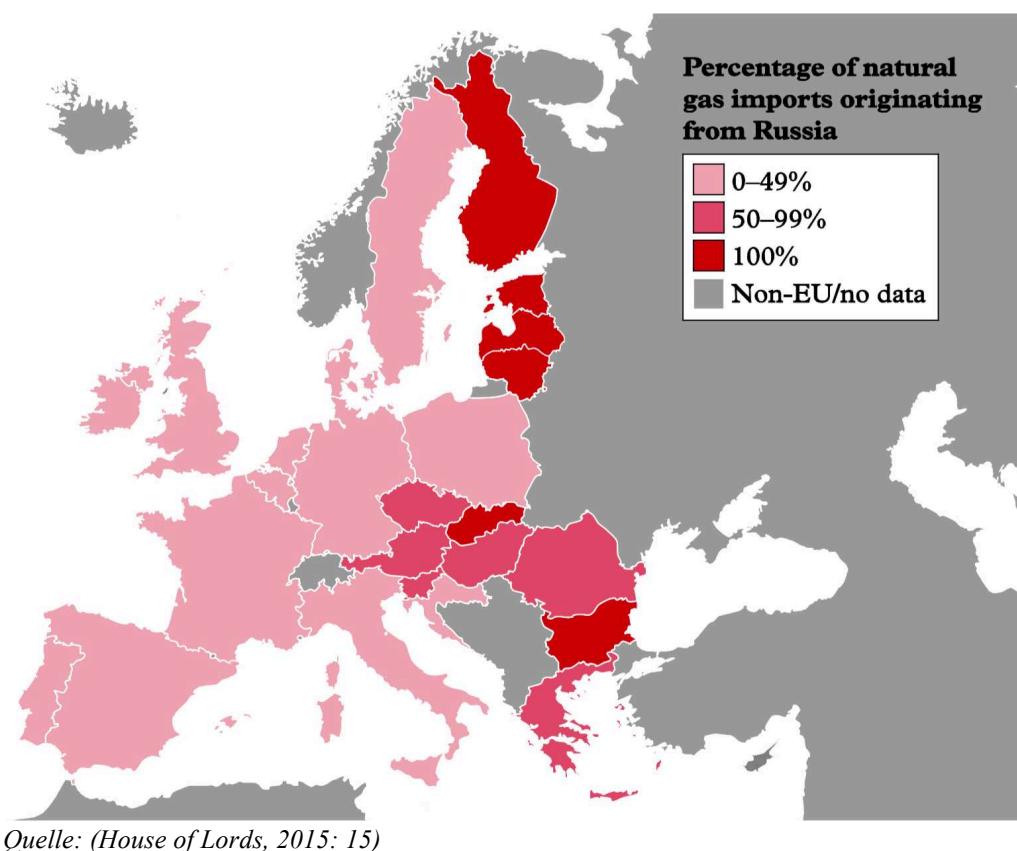
Zudem verfolgten die großen Mitgliedsländer das Ziel die normen- und rechtsbasierte internationale Ordnung aufrecht zu erhalten, die der Ukraine ihre territoriale Integrität und staatliche Souveränität garantiert (Speck, 2014). Großbritannien trug, als unterzeichnende Partei des Budapest Memorandums von 1994 in diesem Zusammenhang eine besondere Verantwortung. Es garantierte der Ukraine die Unversehrtheit seiner Grenzen als Gegenleistung für die Aufgabe des ukrainischen Nuklearwaffenarsenals (House of Lords, 2015: 28-29).

Gleichzeitig war kein europäischer Akteur an einer vollständigen Isolierung Russlands interessiert. Die deutsche Regierung hatte sich zum Ziel gesetzt, eine weitere Eskalation zu vermeiden und setzte stattdessen unter Führung des damaligen Außenministers Steinmeier energisch auf kooperative statt konfrontative Lösungen (Speck, 2014). Auch italienische Politiker betonten

immer wieder, dass die europäische Sicherheit nur in Kooperation mit Russland garantiert werden könne und betrachteten die Sanktionen zunehmend skeptisch (Siddi, 2018: 12). In aller Interesse lag jedoch keine Spaltung der NATO und EU zu provozieren, weshalb alle Parteien die Sanktionen weiterhin unterstützten (Alcaro, 2017).

Bedingt durch die Abhängigkeit von russischem Öl und Gas, verfolgten die EU-MS auch energiepolitische Interessen gegenüber Russland. Im Jahr 2013 entfielen 39% der Erdgas- und 33% der Erdöleinfuhren innerhalb der EU auf die Russische Föderation. Wie Abbildung 1 zeigt, beziehen sechs EU-Staaten – Bulgarien, Estland, Finnland, die Slowakei, Lettland und Litauen – ihre Gaseinfuhren sogar zu 100% aus Russland. Während die Anteile Deutschlands und Italiens an Erdgaseinfuhren aus Russland prozentual geringer ausfallen, repräsentieren diese zwei Länder in absoluten Zahlen die größten Abnehmer russischen Gases.

Abbildung 1: Abhängigkeit Europas von russischem Gas



Dementsprechend spielen neben den energiepolitischen auch die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Russland und der EU eine wichtige Rolle. Nach Angaben des russischen Statistikamtes entfielen 2013 auf die EU-Mitgliedstaaten 57% der russischen Ausfuhren und 46,5% der

russischen Einfuhren, womit die Union der mit Abstand bedeutendste Handelspartner Russlands war (Russian Federal State Statistics Service, 2018). Russland wiederum war im Jahr 2013 der drittgrößte EU-Handelspartner, auf den 9,5% des EU-Handels entfielen. Eine Reihe der größten Volkswirtschaften Europas konnte im ersten Halbjahr 2014, vor Einführung der Sanktionen, einen bedeutenden bilateralen Handel vorweisen, wobei die Niederlande (52,1 Mrd. USD), Deutschland (46,7 Mrd. USD) und Italien (34,3 Mrd. USD) besonders hervorstechen. (House of Lords, 2015: 12)

Diese Länder hatten kein Interesse an einer Verschlechterung der wirtschaftlichen Beziehungen zu Russland, was sich in innenpolitischem Widerstand gegen das Sanktionsregime manifestierte. In den Niederlanden war die Sorge vor den ökonomischen Folgen sogar so groß, dass sich in einem konsultativen Referendum im Juni 2016 über 60% der Wähler gegen ein Freihandelsabkommen mit der Ukraine aussprachen (Teffer, 2017). In Deutschland entbrannte eine Diskussion über die Fortführung der Sanktionen, nachdem die deutschen Exporte um 26% einbrachen (Günther, Kristalova, & Ludwig, 2016). Dieser Rückgang hing auch mit den russischen Einfuhrverboten für Agrarprodukte zusammen, von denen neben Deutschland besonders Litauen und Polen betroffen waren (House of Lords: 71). Italien litt zudem noch unter den wirtschaftlichen Folgen der Eurokrise und hatte, ähnlich wie Griechenland und Zypern, kein Interesse sich zusätzlichem ökonomischen Druck auszusetzen (Alcaro, 2017; House of Lords, 2015: 31).

Großbritanniens und Frankreichs Haltung war von geringeren ökonomischen Interessen geprägt. Obwohl einige Autoren der Londoner Regierung finanzielle Interessen nachsagen, darf das bezweifelt werden (Krotz & Maher, 2016: 1060). Wie das britische Oberhaus feststellt, halten sich die Kapitalströme aus Russland in Grenzen – nur 1% aller europäischen Investitionen in der *City of London* stammen aus diesem Land (House of Lords, 2015). Die französische Regierung war aufgrund ihrer Rolle als größter Waffenexporteur nach Russland zwar nicht interessenslos, insgesamt spielten die Wirtschaftsinteressen vis-à-vis Moskau jedoch nur eine untergeordnete Rolle (David et al., 2013: 7).

5.3 Ressourcen und die besondere Rolle Deutschlands

Die großen MS konnten Ressourcen vorweisen, die für Verhandlungen mit Russland und der Ukraine benötigt wurden. Hier sind Deutschland, Frankreich, Großbritannien und möglicherweise auch Italien, Spanien und Polen zu nennen. Aufgrund ihrer Größe konnten sie das nötige politische Gewicht und die diplomatischen Ressourcen aufbieten, um Russland auf Augenhöhe

zu begegnen. Ebenfalls gehören diese Länder zu den wirtschaftsstärksten der EU, weshalb sie entsprechende finanzielle Mittel bereitstellen konnten.

Mit militärischen Kapazitäten und extensiver Erfahrung in Krisenmanagement-Operationen waren nur die VN-Sicherheitsratsmitglieder Frankreich und Großbritannien ausgestattet (Krotz & Maher, 2016: 1062). Dass Deutschland über solche Ressourcen nicht verfügt, wurde während der Krise nochmal deutlich, als es sein Engagement in militärischen Fragen auf eine Mindestmaß reduzierte (Speck, 2014).

Polen brachte aus historischen Gründen Expertise über die Region und seinen ukrainischen Nachbarn mit. Dass viele polnische NGOs regelmäßig mit Partnern in der Region zusammenarbeiteten, und eine Reihe polnischer Politiker in der Ukraine vertrauensvoll empfangen wurde, war eine Tatsache, die in der EU vielseitig Anerkennung fand. (Łada & Wenerski, 2015: 125) Die EU-Institutionen konnten durch die Miteinbeziehung aller MS die wichtigste Ressource garantieren: die Sanktionen. Diese hatten sich als effektives Druckmittel gegen Russland herausgestellt, weil sie geschlossen von allen MS und den USA unterstützt wurden (Speck, 2014). Wie bereits beschrieben zweifelten jedoch verschiedene MS an den Folgen der Sanktionen und stellten deren Aufrechterhaltung in Frage. Eine Beteiligung des HV oder des Ratspräsidenten hatte das Potential den EU-Mitgliedern einen "sense of ownership" zu vermitteln und die Kritik somit einzudämmen, wie der ehemalige Generalsekretär des EEAS Pierre Vimont urteilte (Vimont, 2015a).

Deutschland kam aus verschiedenen Gründen eine besondere Rolle zu. Auf internationaler Bühne wurde die Bundesregierung sowohl in Washington als auch in Moskau wertgeschätzt. US-Präsident Obama stand am Ende seiner zweiten Amtszeit und war nicht gewillt eine aktiver Rolle im Ukraine-Konflikt zu übernehmen, sondern sprach Kanzlerin Merkel diese Rolle zu (Kwiatkowska-Drożdż & Frymark, 2015: 4). Zusätzlich genoss Deutschland in Moskau mehr politisches Ansehen als alle anderen EU Staaten. Zum Einen war diese Tatsache den engen politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den zwei Ländern geschuldet, zum Anderen spielten auch die persönliche Beziehungen zwischen Merkel und Putin eine Rolle (House of Lords, 2015: 13, 30).

Zuletzt gewann die Bundesregierung auch innerhalb der EU an Glaubwürdigkeit. Zu Beginn des russisch-ukrainischen Konflikts wurden die engen Beziehungen Deutschlands zu Moskau als größte Hürde für eine gemeinsame Reaktion der EU empfunden (Kundnani, 2015). Anders als erwartet, entpuppte sich Merkel als eine der größten KritikerInnen Putins innerhalb der Union, als sie ihn dazu aufrief, die Politik des neunzehnten und zwanzigsten Jahrhunderts hinter sich zu lassen und die Annexion der Krim als kriminell und illegal bezeichnete (Myers & Smale,

2014). Ihr entschlossenes Handeln bei der Forderung nach Sanktionen und beim Zusammenhalten der westlichen Koalition machten ihre Position insbesondere in osteuropäischen Hauptstädten glaubhaft (Speck, 2014). Dieses Agieren Merkels führte dazu, dass andere MS Deutschland eine Führungsrolle in der Lösung des Konflikts zugestanden. Ein alleiniges Vorgehen der Bundesregierung stieß trotz allem auf geringe Begeisterung im Inland und auf eine fehlende Legitimation durch die europäischen Partner (Krotz & Maher, 2016: 1061).

5.4 Das Normandie-Format: Interessenskongruenz und Informationsaustausch

Wie in den vorherigen Abschnitten dargelegt, sahen sich sowohl Deutschland als auch Frankreich genötigt zu handeln, da sie die Aggression Russlands als Gefahr für die Sicherheit der EU werteten. Bei der Formierung des Normandie-Formats kam es zu einer Rollenumkehrung des deutsch-französischen Tandems in der Außenpolitik. Während Frankreich in der Vergangenheit stets die aktiver Rolle spielte, übernahm es diesmal den passiveren Part. Deutschland empfahl sich aufgrund seiner besonderen Beziehungen zu Russland und seines Ansehens in Moskau für diese Aufgabe. Gleichzeitig wurde es als das einzige Land der EU beschrieben, welches willens und fähig war die Führung zu übernehmen (Krotz & Maher, 2016: 1059). Frankreich steuerte militärische Fähigkeiten und Expertise bei, die für eine Vermittlung des Konflikts von Bedeutung waren und die der Bundesregierung fehlten. Zuletzt bot das Format mit Frankreich eine erhöhte Legitimation, die einer unilateralen Operation der Bundesregierung fehlte (Krotz & Maher, 2016: 1061).

Laut Botschafter Dr. Christoph Heusgen, dem damaligen außen- und sicherheitspolitischen Berater der deutschen Bundeskanzlerin, wurde das Format "von Anfang an akzeptiert" (Anhang). Beispielsweise begrüßte Italien den Vorstoß Deutschlands und Frankreichs, da diese im Ukrainekonflikt ähnliche Interessen verfolgten (Siddi, 2018: 7). Großbritannien zeichnete sich, trotz der traditionellen Führungsrolle in europäischen Sicherheits- und Verteidigungsfragen, während des Konflikts durch "foreign policy irrelevance" aus (Financial Times, 2015). Die Zurückhaltung Londons wurde in der Literatur als Teil eines größeren Rückzugs des Landes aus seinem globalen Führungsanspruch interpretiert (Menon, 2015). Andere Stimmen führten die Abwesenheit Großbritanniens auf eine Fehleinschätzung der britischen Regierung zurück, welche ihre Verantwortung in Bezug auf das Budapester Memorandum nicht erkannt und ihre Interessen missinterpretiert hatte (Krotz & Maher, 2016: 1061-62).

In Polen löste der Vorstoß Deutschlands und Frankreichs allerdings Kontroversen aus. In Diplomatenkreisen bis hin zum polnischen Außenminister wurde die Forderung laut, das Format

für Polen zu öffnen. Nach der erfolgreichen Mediationsinitiative des Weimarer Dreiecks während der Maidan Proteste, erwartete das Land, auch in der Lösung der russisch-ukrainischen Konflikts eine entscheidende Rolle zu spielen. Zudem konnte Warschau Expertise über die Region vorweisen, über welche Deutschland und Frankreich nicht verfügten (Łada & Wenerski, 2015: 124-25).

Letztlich blieb es beim Normandie-Quartett aus den vier Ursprungsstaaten, weil es das einzige Format war, welchem sowohl Russland als auch die Ukraine zustimmten. Wie zu erwarten, hatte Russland kein Interesse, mit einem feindlich gesinnten polnischen Vertreter zu verhandeln. Daneben lehnte auch die Ukraine einen Beitritt Polens ab, da negative Reaktionen aus Moskau befürchtet wurden (Łada & Wenerski, 2015: 124-25). Russland marginalisierte zudem die Rolle der EU-Institutionen. Zuvor hatte sich die russische Regierung bereits geweigert, Gespräche im Genfer Format mit EU-Vertretern fortzuführen (Natorski, 2017: 184). Später verwiesen deutsche und französische Vertreter ebenfalls auf die ablehnende Haltung Moskaus, als sie auf die fehlende Beteiligung der Hohen Vertreterin am Normandie-Format angesprochen wurden (Vimont, 2015a). Eine Erweiterung hätte gemäß Christoph Heusgen schlicht "die Balance gekippt" (Anhang).

Die EU-MS, inklusive Polen, unterstützten das Format schließlich aus zwei Gründen. Erstens herrschte eine Übereinstimmung zwischen den Interessen der restlichen MS und den von Deutschland und Frankreich verfolgten Zielen. Wie bereits beschrieben, empfanden Deutschland und Frankreich das Agieren Russlands als Sicherheitsrisiko für die EU, was durch die harte Rhetorik und das entschlossene Handeln Merkels deutlich wurde. Aufgrund des glaubwürdigen Auftretens sahen die osteuropäischen Mitglieder ihre sicherheitspolitischen Interessen vertreten. Auf der anderen Seite verfolgte das deutsch-französische Duo nicht das Ziel Russland vollständig zu isolieren. Allein aus energiepolitischen und wirtschaftlichen Gründen war Deutschland an guten Beziehungen zu Russland interessiert. Dadurch fühlten sich Staaten, die aufgrund einer ähnlichen Interessenslage ein weicheres Agieren gegenüber Moskau forderten, ebenfalls vertreten.

Zweitens spielte die Einbindung der restlichen MS eine wichtige Rolle für die kollektive Unterstützung des Formats vonseiten der EU. Das wird durch die Aussage von polnischen Diplomaten unterstrichen, die versicherten: "Polish non-involvement was not a major problem, as the Poles were regularly consulted by the Germans" (Łada & Wenerski, 2015: 124-25). Auch Christoph Heusgen legte Wert darauf zu betonen, dass stets in engster Abstimmung mit der EU gearbeitet wurde, "besonders mit der Generalsekretärin des Europäischen Auswärtigen Dienstes

Helga Schmid" (Anhang). Zudem existierte ein konstanter und regelmäßiger Austausch zwischen den Außenministern Deutschlands und Frankreichs und der Hohen Vertreterin Federica Mogherini, wodurch wiederum alle MS regelmäßig über den aktuellen Stand der Verhandlungen informiert wurden (Vimont, 2015a).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Deutschland eine Reihe von Interessen normativ-sicherheitspolitischer, energiepolitischer und wirtschaftlicher Art verfolgte. Aufgrund dieser Intensität und der besonderen Beziehungen zu Russland übernahm Kanzlerin Merkel eine Führungsrolle. Gemeinsam mit Frankreich konnte das Duo neben der benötigten militärischen Expertise auch eine erhöhte Legitimation innerhalb der EU vorweisen. Andere MS unterstützten die Initiative, da sie ihre sicherheitspolitischen wie auch energiepolitischen und wirtschaftlichen Interessen vertreten sahen. Neben dieser Interessenskongruenz spielte die Miteinbeziehung der anderen EU-Mitglieder eine wichtige Rolle für die Akzeptanz des Formats. Obwohl das Format für EU-Institutionen und andere EU-Staaten verschlossen blieb, konnten Deutschland und Frankreich durch einen konstanten Austausch mit ihren Partnern die kollektive Unterstützung aller Mitgliedsländer für das Format gewinnen.

6 Ein theoretisches Modell: Angebot und Nachfrage

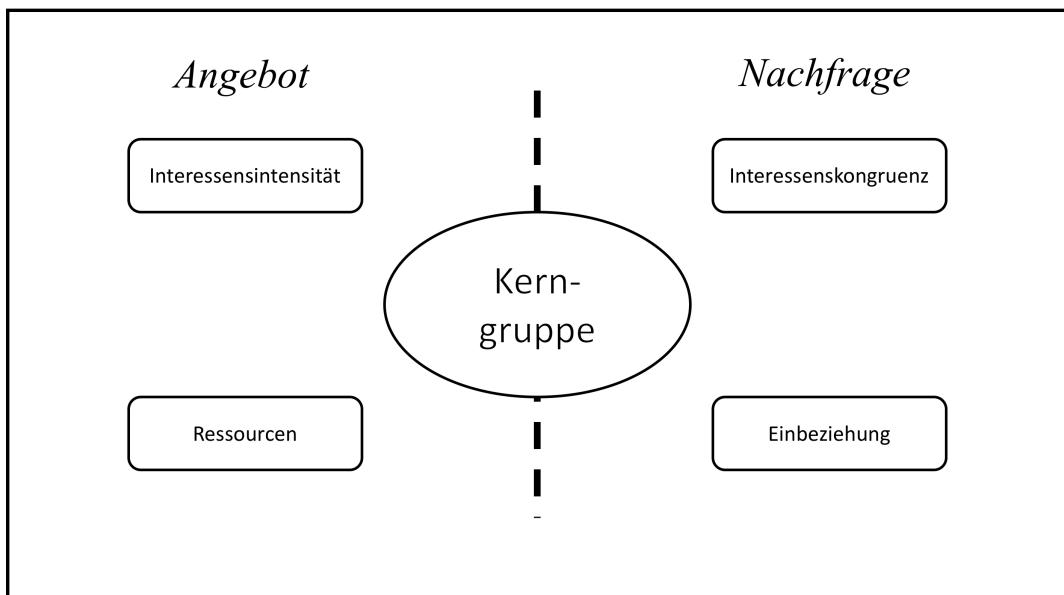
Dieses Kapitel schlägt ein umfassendes theoretisches Modell vor, welches die Zusammensetzung von EU-Kerngruppen im auswärtigen Krisenmanagement erklärt. In Anlehnung an das beschriebene Framework von Delreux und Keukeleire (2017), und mithilfe der Erkenntnisse aus den zwei Fallstudien entwickelt diese Arbeit einen analytischen Rahmen, bestehend aus einer Angebots- und einer Nachfrageseite. Wie Abbildung 2 zeigt, bestimmen auf jeder Seite jeweils zwei Faktoren über die Zusammensetzung einer Kerngruppe.

Auf der Angebotsseite steht eine Gruppe von Staaten, die vorangeht und sich somit für die Teilnahme an einer EU-Kerngruppe anbietet. Ihre Bereitschaft hängt – anders als bei Delreux und Keukeleire (2017) – nicht von der Art ihrer Interessen ab, sondern von deren Intensität. Während Staaten mit ausgeprägten Interessen vehement eine Miteinbeziehung in die Kerngruppe beanspruchen, tolerieren und akzeptieren Regierungen mit geringen oder gar fehlenden Interessen ihren Ausschluss aus der Gruppe.

Zudem müssen die vorangehenden Mitglieder die nötigen Ressourcen mitbringen. Der Begriff Ressourcen fasst zusammen, was Delreux und Keukeleire (2017) unter Expertise und Kapazitäten verstehen. Welche Art von Ressourcen benötigt werden, verändert sich von Fall zu Fall.

Militärische Kapazitäten und Expertise sind allerdings in allen Krisenmanagementsituationen relevant, weshalb Staaten, die diese Ressourcen vorweisen können, eine besondere Rolle zufällt. Dies erklärt weshalb Großbritannien und Frankreich an den meisten Kerngruppen beteiligt sind. Ebenso können Akteure, die ursprünglich kein Interesse an einer Miteinbeziehung hatten, aufgrund ihrer Ressourcen zur Teilnahme an einer Kerngruppe aufgefordert werden. Exemplarisch zeigt dies das Normandie-Format, in welchem Frankreich aufgrund seiner militärischen Ressourcen eine sinnvolle Ergänzung zu Deutschland darstellte. Das Gegenteil ist ebenso der Fall: Aufgrund eines Mangels an benötigten Ressourcen kann ambitionierten EU-Staaten der Beitritt zur Kerngruppe verwehrt werden. Während der iranischen Verhandlungen zum Atomprogramm lehnten die E3 mit dieser Begründung einen Beitritt Italiens zur Gruppe ab.

Abbildung 2: Ein theoretisches Modell aus Angebot und Nachfrage



Quelle: eigene Darstellung

Aus verschiedenen Gründen ersuchen die vorangehenden Staaten für ihr Vorhaben um die Unterstützung der gesamten EU. Zum Einen verleiht eine Legitimation durch die gesamte EU der Kerngruppe mehr politisches Gewicht. Beispielsweise stärkte die Koppelung des Minsk-II Abkommens an die Wirtschaftssanktionen die deutsch-französische Verhandlungsposition gegenüber Russland im Normandie-Format. Zum Anderen eröffnet sich mit der Unterstützung aller EU-Mitglieder der Zugang zu europäischen Ressourcen materieller oder ideeller Art. Repräsentativ zeigt dies die Hinzunahme von Javier Solana während der Iran-Verhandlungen, welcher eine hohe Reputation, Expertise und ein nützliches Netzwerk anzubieten hatte. Ebenso

konnten die E3 gegenüber dem Iran nur mit der Unterstützung der gesamten EU ein Handelsabkommen glaubwürdig in Aussicht stellen.

Auf der Nachfrageseite stehen die ausgeschlossenen EU-Mitglieder, die als Gegenleistung für ihre Unterstützung Forderungen stellen. Ersten möchten sie ihre Interessen berücksichtigt wissen, weshalb eine Interessenskongruenz zwischen der Kerngruppe und den ausgeschlossenen MS von Bedeutung ist. Während ein EU-Mitglied eine Kerngruppe mit Zielen entgegen seiner strategischen Interessen ablehnt, befürwortet es das Vorangehen einer Gruppe mit ähnlichen Interessen. Die Unterstützung des Normandie-Formats kann auf eine Kongruenz von Interessen zurückgeführt werden. Das deutsch-französische Duo fand eine Balance zwischen sicherheitspolitischen Interessen von einigen Mitgliedern und den energie- und wirtschaftspolitischen Interessen von anderen Mitgliedsländern, wodurch alle MS sich vertreten fühlten.

Die zweite Anforderung für eine Unterstützung der Kerngruppe ist die Miteinbeziehungen der anderen MS. Die Art der Miteinbeziehung hängt wiederum von der Interessenskongruenz ab. Bei einer hohen Übereinstimmung von Interessen geben sich die ausgeschlossenen MS mit einer vergleichsweise geringen Involviering zufrieden. Deutschland und Frankreich konnten die Zustimmung aller MS für das Normandie-Format garantieren, indem sie ihnen Informationsteilhabe über bilaterale und europäische Kanäle anboten. Eine geringe Interessenskongruenz führt gegenteilig zu Forderungen nach mehr Mitbestimmung, die eine Öffnung der Kerngruppe zur Folge haben können. Diese These wird durch die Formierung der E3/EU unterstrichen. Di verse MS verfolgten im Falle der Iran-Verhandlungen andere Interessen als die E3, was zu Forderungen nach mehr Teilhabe führte. Nach Hinzunahme des HVs zur Kerngruppe konnten die ausgeschlossenen EU-Regierungen ihre Interessen ebenfalls einbringen, was zu einer Unterstützung des neuen Formats führte. Falls nur einzelne EU-Mitglieder mehr Einbindung fordern, ist ebenfalls denkbar, dass diese der Kerngruppe zu einem späteren Zeitpunkt als der Gründung beitreten. Dies traf auf Italien und die Balkan Kontaktgruppe zu, der das Land erst zwei Jahre nach ihrer Gründung beitrat.

In seiner Gesamtheit betrachtet, zeichnet sich das Modell also durch vier Faktoren aus. EU-MS bieten sich für eine Teilnahme an Kerngruppen an, wenn sie i) eine hohe Interessenintensität besitzen und ii) über benötigte Ressourcen verfügen. Die vorangehenden Staaten ersuchen die Unterstützung der gesamten EU, um ihre Legitimität zu stärken und Zugang zu europäischen Ressourcen zu erhalten. Ausgeschlossene Mitglieder fordern zwei Faktoren im Gegenzug für ihre Unterstützung der Kerngruppe: iii) eine Kongruenz ihrer Interessen mit denen der Kerngruppe und iv) eine Miteinbeziehung in die Verhandlungen.

7 Zusammenfassung

Diese Arbeit zeigt, dass Kerngruppen im auswärtigen Krisenmanagement der EU mit zunehmender Häufigkeit auftreten. In Kontrast zu diesem Befund hat sich die Forschungsliteratur nur sporadisch mit diesem Phänomen beschäftigt. Insbesondere die Faktoren, welche die Zusammensetzung einer Kerngruppe aus MS und EU-Institutionen bestimmen, blieben bisher - mit wenigen Ausnahmen - unerforscht. An diese Forschungslücke knüpft diese Arbeit an.

Durch die Methode der theoriegenerierenden Prozessanalyse verfolgt sie einen induktiven Ansatz, an dessen Ende die Entwicklung eines theoretischen Modellrahmens steht. Dieser besteht aus einer Angebots- und einer Nachfrageseite, welche die Zusammensetzung von Kerngruppen im Krisenmanagement erklären. Auf der Angebotsseite hängt die Bereitschaft eines Staates, eine Führungsrolle zu übernehmen von zwei Faktoren ab: der Intensität seiner Interessen und das Vorhandensein von benötigten Ressourcen. Auf der Nachfrageseite fordern die ausgeschlossenen Mitgliedsstaaten im Gegenzug für ihre Unterstützung eine Kongruenz der Interessen der Kerngruppe mit ihren eigenen. Zusätzlich sind sie nur bereit das Format zu unterstützen, wenn sie sich in ausreichendem Maße eingebunden fühlen. Die Art der Einbindung wiederrum hängt vom Grad der Interessenkongruenz ab. Ausgeschlossene MS mit ähnlichen Interessen zu denen der Kerngruppe geben sich mit einer vergleichsweise geringen Partizipation zufrieden. Geringe Interessensüberschneidungen hingegen führen zu Forderungen nach umfassender Teilhabe.

Dieses Modell deckt sich mit den Erkenntnissen aus den zwei Fallstudien. Der erste Fall untersucht das Verhandlungsformat E3/EU bestehend aus Deutschland, Frankreich, Großbritannien und dem Hohen Vertreter während der Verhandlungen zum iranischen Atomprogramm. Die Gründung der Gruppe lässt sich auf eine ähnliche Intensität an sicherheitspolitischen und normativen Interessen der E3 zurückführen. Alle drei Staaten wollten eine militärische Operation durch die USA verhindern und hatten ein starkes Interesse an der Aufrechterhaltung des atomaren Nichtverbreitungsregimes. Gleichzeitig verfügten die drei über wichtige militärische, diplomatische und finanzielle Ressourcen, die für die Verhandlungen von Nutzen waren. Die Interessen anderer EU-Staaten waren denen der E3 teilweise entgegengesetzt. Die Niederlande, Dänemark und Polen hatten sicherheitspolitische Bedenken. Italien fürchtete um seine wirtschaftlichen Interessen. Die E3 benötigten allerdings die Unterstützung aller EU-MS, um dem Iran glaubwürdig ein Handelsabkommen mit der EU in Perspektive zu stellen. Aufgrund der fehlenden Interessenskongruenz forderten die ausgeschlossenen MS eine weitreichende Mit-

einbeziehung. Dies führte schließlich zu einem Kompromiss zwischen den E3 und den restlichen EU-Mitgliedern, der das Eintreten des Hohen Vertreters Javier Solana in das Format vorsah. Hierdurch konnten vorher ausgeschlossene EU-Länder ihre Interessen nun ebenfalls einbringen, was zu einer Unterstützung des neuen Formats führte.

Der zweite untersuchte Fall ist das Normandie-Format, bestehend aus Deutschland, Frankreich, Russland und der Ukraine, welches im Februar 2015 das Minsk II Abkommen aushandelte. Deutschland war das einzige Land der EU, welches sich willens und fähig zeigte eine Führungsrolle in der Lösung des Konflikts zu übernehmen. Berlin sah die sicherheitspolitische Ordnung der EU bedroht und verfolgte das strategische Interesse eine weitere Eskalation des Konfliktes zu vermeiden. Zudem zeichnete sich die Bundesregierung durch seine besonderen Beziehungen zu Russland und sein Ansehen in Moskau aus. In Kombination mit Frankreich verfügte das Duo über die nötige Legitimität und militärischen Ressourcen. Die Unterstützung der gesamten EU war dem Duo wichtig, um seine Verhandlungsposition gegenüber Russland zu stärken. Durch die Betonung der sicherheitspolitischen Interessen auf der einen Seite und der Anerkennung der energiepolitischen und wirtschaftlichen Interessen auf der anderen Seite, fand das Duo eine Balance mit der sich alle EU-Mitglieder zufrieden zeigten. Aufgrund der hohen Interessenskongruenz reichte eine vergleichsweise niedrige Einbeziehung der restlichen Staaten, in Form von regelmäßigen bilateralen Informationsaustausch, um die Unterstützung für das Format zu garantieren.

In Angesicht der Erfolge europäischer Außenpolitik in informellen Formaten, spricht einiges dafür, dass informelle Kerngruppen in Zukunft weiter an Relevanz gewinnen. Auffällig ist, dass sowohl im Falle des Irans als auch der Ukraine eine zurückhaltende Position Washingtons mit der europäischen Führung einherging. Mit dem voranschreitenden Rückzug der USA aus seiner globalen Führungsrolle, empfehlen sich diese Formate somit, um dem Anspruch einer unabhängigeren europäischen Außenpolitik gerecht zu werden. Die Erreichung dieses Ziels würde zudem von einer ausnahmslosen Einbindung der Hohen VertreterIn in alle Kerngruppe profitieren. Wie diese Arbeit zeigt, kann ihre Präsenz Divisionen zwischen den Mitgliedsstaaten entgegenwirken und europäische Außenpolitik damit belastbarer machen. Ob es hierfür einer Formalisierung informeller Kerngruppen benötigt, wie jüngst gefordert wurde, bleibt offen (Vimont, 2015b). Ein solcher Schritt repräsentiert möglicherweise die nächste Innovation in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU.

Literaturverzeichnis

- Adler-Nissen, R. (2014). Symbolic power in European diplomacy: the struggle between national foreign services and the EU's External Action Service. *Review of International Studies*, 40(4), 657-681.
- Agence Europe. (2003, 3 Mai). Bulletin quotidien Europe, p. 7.
- Aggestam, L., & Johansson, M. (2017). The leadership paradox in EU foreign policy. *Journal of Common Market Studies*, 55(6), 1203-1220.
- Alcaro, R. (2017). Germany's Ostpolitik: An Italian perspective. *IAI Working Papers*, 17.
- Alcaro, R. (2018). *Europe and Iran's Nuclear Crisis: Lead Groups and EU Foreign Policy-Making*: Springer International Publishing.
- Bassiri Tabrizi, A. (2018). Informal Groups of States: A Growing Role in EU Foreign Policy After Brexit? *The RUSI Journal*, 163(4), 62-70.
- Beach, D., & Pedersen, R. B. (2013). *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*: University of Michigan Press.
- Bergmann, J., & Niemann, A. (2015). Mediating international conflicts: The European Union as an effective peacemaker? *Journal of Common Market Studies*, 53(5), 957-975.
- Brecher, M., & Wilkenfeld, J. (1997). *A study of crisis*: University of Michigan Press.
- Bretherton, C., & Vogler, J. (2005). *The European Union as a Global Actor*: Routledge.
- Bundespräsidialamt. (2014). 'Germany's Role in the World: Reactions on Responsibility, Norms, and Alliances', Speech by Federal President Joachim Gauck at the Opening of the Munich Security Conference, 31 January 2014, Munich.
- Bundesregierung. (2014). 10th ASEM summit in Milan – Accepting joint responsibility [Press release]. Retrieved from <https://archiv.bundesregierung.de/archiv-de/meta/startseite/accepting-joint-responsibility-426896>
- Corriere della Sera. (2003, 19 Nov.). America e Europa divise sul nucleare iraniano, p. 14. Retrieved from http://archivio.corriere.it/Archivio/interface/view_preview.shtml?MjovZXMvaXQvcmNzZGF0aW1ldGhvZGUxL0AxMjQxOTE%3D
- Council of the EU. (2015). Russia: EU prolongs economic sanctions by six months [Press release]. Retrieved from <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/12/21/russia-sanctions/>
- da Conceição-Heldt, E., & Meunier, S. (2014). Speaking with a single voice: internal cohesiveness and external effectiveness of the EU in global governance. *Journal of European Public Policy*, 21(7), 961-979.
- David, M., Gower, J., & Haukkala, H. (2013). *National perspectives on Russia: European foreign policy in the making* : Routledge.
- Dawn.com. (2003, Sep 20). UK, France offered N-knowhow to Iran: US pressure ignored. Retrieved from <http://www.dawn.com/news/116166/uk-france-offered-n-knowhow-toiran-us-pressure-ignored>
- de Galbert, S. (2015, 23 Okt). The Impact of the Normandy Format on the Conflict in Ukraine: Four Leaders, Three Cease-fires, and Two Summits. *Center for Strategic & International Studies*. Retrieved from <https://www.csis.org/analysis/impact-normandy-format-conflict-ukraine-four-leaders-three-cease-fires-and-two-summits>
- Delreux, T., & Keukeleire, S. (2017). Informal division of labour in EU foreign policy-making. *Journal of European Public Policy*, 24(10), 1471-1490.
- Department of State. (2003, 07 Oct). U/S Bolton and Spanish FM Palacio discuss Article 98, IAEA/Iran and EU leadership. Retrieved from https://www.wikileaks.org/plusd/cables/03ROME4585_a.html

- Deutsche Welle. (2016, 30 Apr.). Berlin lädt zu Ukraine-Gesprächen. Retrieved from <https://www.dw.com/de/berlin-l%C3%A4dt-zu-ukraine-gespr%C3%A4chen/a-19227006>
- Dijkstra, H. (2011). EU External Representation in Conflict Resolution: When does the Presidency or the High Representative Speak for Europe? *European Integration Online Papers*, 15(1).
- Dür, A., & Elsig, M. (2011). Principals, agents, and the European Union's foreign economic policies. *Journal of European Public Policy*, 18(3), 323-338.
- EEAS. (2016). Remarks by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the press conference following the Foreign Affairs Council [Press release]. Retrieved from https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/5490_en
- Eurostat. (2018). Trade Statistics (Imports - Exports), Iran, Islamic Republic of. Retrieved 3 Dezember 2018 <http://trade.ec.europa.eu/tradehelp/statistics>
- Financial Times. (2015, 6 Feb.). Britain's drift to the foreign policy sidelines. Retrieved from <https://www.ft.com/content/7fe5f3f0-ae03-11e4-919e-00144feab7de>
- Fischer, J. (2006, 29 Mai). The Case for Bargaining with Iran. *Washington Post*.
- Gegout, C. (2002). The Quint. *Journal of Common Market Studies*, 40(2), 331-344.
- Günther, J., Kristalova, M., & Ludwig, U. (2016). Folgen der Sanktionen zwischen der EU und Russland für die deutsche Wirtschaft. *Wirtschaftsdienst*, 96(7), 524-526. doi:10.1007/s10273-016-2008-y
- Harnisch, S. (2007). Minilateral cooperation and transatlantic coalition-building: the E3/EU-3 Iran initiative. *European Security*, 16(1), 1-27.
- Helwig, N. (2015). The High Representative of the Union: The Quest for Leadership in EU Foreign Policy. In D. Spence & J. Bátori (Eds.), *The European External Action Service: European Diplomacy Post-Westphalia* (pp. 87-104). London: Palgrave Macmillan UK.
- Héritier, A. (1997). Policy-making by subterfuge: interest accommodation, innovation and substitute democratic legitimisation in Europe – perspectives from distinctive policy areas. *Journal of European Public Policy*, 4(2), 171-189.
- Hill, C. (2010). The big three and the High Representative: dilemmas of leadership inside and outside the EU. In S. Blavoukos; & D. Bourantonis (Eds.), *The EU Presence in International Organizations* (pp. 94-111): Routledge.
- House of Lords. (2015). *The EU and Russia: before and beyond the crisis in Ukraine*. 6th Report of Sessions 2014-15, European Union Committee Retrieved from <https://publications.parliament.uk/pa/ld201415/ldselect/ldeucom/115/115.pdf>
- International Crisis Group. (2003, Okt 27). Deal with Iran's nuclear programme. *Middle East Report 18*. Retrieved from <http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/iraq-iran-gulf/iran/018-dealing-with-irans-nuclear-program.aspx>
- Janning, J. (2005). Leadership coalitions and change: the role of states in the European Union. *International Affairs*, 81(4), 821-834.
- Keukeleire, S. (2001). Directorates in the CFSP/CESDP of the European Union: A plea for 'restricted crisis management groups'. *European Foreign Affairs Review*, 6(1), 75-101.
- Keukeleire, S. (2006). EU Core Groups: Specialisation and Diversity of Labour in EU Foreign Policy. *CEPS working documents*, 252.
- Keukeleire, S., & Delreux, T. (2014). *The foreign policy of the European Union*: Macmillan International Higher Education.
- Kostanyan, H., & Meister, S. (2016). Ukraine, Russia and the EU. Breaking the deadlock in the Minsk process. . *CEPS Working Document No. 423/June 2016*.
- Krotz, U., & Maher, R. (2016). Europe's crises and the EU's 'big three'. *West European Politics*, 39(5), 1-20.

- Kundnani, H. (2015). Leaving the West Behind: Germany Looks East. *Foreign Affairs*, 94(1), 108.
- Kwiatkowska-Drożdż, A., & Frymark, K. (2015). Germany in the Russian-Ukrainian conflict: a political or a humanitarian mission? *OSW Commentary*, 163, 1-6.
- Łada, A., & Wenerski, Ł. (2015). Back to basics? Polish foreign policy and the Russian-Ukrainian conflict In J. Kucharczyk & G. Mesežnikov (Eds.), *Diverging Voices, Converging Policies: The Visegrad States' Reactions to the Russia-Ukraine Conflict*. Warsaw: Heinrich-Böll-Stiftung.
- Lewis, J. (2000). The methods of community in EU decision-making and administrative rivalry in the Council's infrastructure. *Journal of European Public Policy*, 7(2), 261-289.
- Linden, R. (2006). *Die Initiative der EU-3 im Iran. Ein Testfall für die europäische Sicherheitspolitik nach der Irak-Krise*. Trier: Trier University.
- Luxembourg. (2005). International Contact Group on the Mano River Basin, Region of West Africa [Press release]. Retrieved from <http://www.eu2005.lu/en/actualites/communiques/2005/03/21manoafrica/index.html>
- Mazzucelli, C. (2009). E3 diplomacy with Iran : reaching the limits of the European Union as a global actor. In F. Laursen (Ed.), *The EU in the global political economy* (pp. 315-339). Brussels: Peter Lang.
- Meier, O. (2013). European Efforts to Solve the Conflict over Iran's Nuclear Programme: How Has the European Union Performed? *SIPRI Non-proliferation Paper No. 27*.
- Menon, A. (2015). Littler England: the United Kingdom's Retreat from Global Leadership. *Foreign Affairs*, 94(6), 93-100.
- Mousavian, S. H. (2008). *Iran-Europe relations. Challenges and opportunities*. London: Routledge.
- Myers, S. L., & Smale, A. (2014, 13 März). Russian Troops Mass at Border With Ukraine. Retrieved from <https://www.nytimes.com/2014/03/14/world/europe/ukraine.html>
- Natortschi, M. (2017). The EU and Crisis in Ukraine: Policy Continuity in Times of Disorder? In D. Bouris & T. Schumacher (Eds.), *The Revised European Neighbourhood Policy: Continuity and Change in EU Foreign Policy* (pp. 177-196). London: Palgrave Macmillan UK.
- Nitoiu, C. (2016). Towards conflict or cooperation? The Ukraine crisis and EU-Russia relations. *Southeast European and Black Sea Studies*, 16(3), 375-390. doi:10.1080/14683857.2016.1193305
- Pollack, K. (2013). *Unthinkable: Iran, the Bomb, and American Strategy*. Simon & Schuster.
- Posch, W. (2012). The EU and Iran. In S. Biscop & R. G. Whitman (Eds.), *The Routledge Handbook of European Security* (pp. 179-188). Abingdon: Routledge.
- Prantl, J. (2005). Informal groups of states and the UN Security Council. *International Organization*, 59(3), 559-592.
- Prantl, J. (2006). *The UN Security Council and Informal Groups of States: Complementing Or Competing for Governance?* Oxford: Oxford University Press.
- Russian Federal State Statistics Service. (2018). External trade of Russian Federation with other countries and by commodity structure. Retrieved from http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/en/figures/activities/
- Scazzieri, L. (2017). Europe, Russia and the Ukraine crisis: the dynamics of coercion. *Journal of Strategic Studies*, 40(3), 392-416.
- Schwegmann, C. (2000). *The Contact Group and its Impact on the European Institutional Structure*. Institute for Security Studies.
- Sepos, A. (2010). Foreign and Security Policies: 'Trilateral' Europe? In K. Dyson & A. Sepos (Eds.), *Which Europe? The Politics of Differentiated Integration* (pp. 308-321). London: Palgrave Macmillan UK.

- Siddi, M. (2018). Italy's 'Middle Power' Approach to Russia. *The International Spectator*, 1-16.
- Speck, U. (2014, 25 Jun.). Germany Plays Good Cop, Bad Cop on Ukraine. *Carnegie Europe*. Retrieved from <https://carnegieeurope.eu/2014/06/25/germany-plays-good-cop-bad-cop-on-ukraine-pub-56011>
- Starke, P. (2015). Prozessanalyse. In G. Wenzelburger & R. Zohlnhöfer (Eds.), *Handbuch Policy-Forschung* (pp. 453-482). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Süddeutsche Zeitung. (2016, 18 Okt.). Das Normandie-Format: Gipfeltreffen zum Ukraine-Konflikt Retrieved from <https://www.sueddeutsche.de/news/politik/konflikte-das-normandie-format-gipfeltreffen-zum-ukraine-konflikt-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-161018-99-847596>
- Taylor, P., & Charbonneau, L. (2003, Sep 20). Defying U.S., 3 European Nations engage Iran on nuclear program. *The Washington Post*. Retrieved from <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2003/09/20/defying-us-3-euro-pean-nations-engage-iran-on-nuclear-program/26b41848-33e1-4ebd-aaa5-757a1d917b91/>
- Teffer, P. (2017, 30 Mai). Netherlands ratifies EU-Ukraine treaty. *EUobserver*. Retrieved from <https://euobserver.com/foreign/138060>
- Thomas, D. (2012). Still Punching below Its Weight? Coherence and Effectiveness in European Union Foreign Policy. *Journal of Common Market Studies*, 50(3), 457-474.
- Tocci, N. (2008). The EU and conflict resolution in Turkey and Georgia: Hindering EU potential through the political management of contractual relations. *Journal of Common Market Studies*, 46(4), 875-897.
- Tocci, N. (2013). The Middle East Quartet and (in) effective multilateralism. *The Middle East Journal*, 67(1), 28-43.
- Vimont, P. (2015a, 20 Okt.). Oral evidence – Strategic Review of the EU's foreign and security policy. *House of Lords, EU External Affairs Subcommittee, Evidence Session No. 7*. Retrieved from <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/eu-external-affairs-subcommittee/strategic-review-of-the-eus-foreign-and-security-policy/oral/23549.html>
- Vimont, P. (2015b). The path to an upgraded EU foreign policy. *Carnegie Europe Policy Outlook*(June 2015).
- Whitman, R. G., & Wolff, S. (2010). The EU as a conflict manager? The case of Georgia and its implications. *International Affairs*, 86(1), 87-107.
- Zanon, F. (2012). *The High Representative in EU foreign policy-making: the case of Iran*. Working Paper. Institute for European Studies. Brussels.
- Zeit Online. (2014, 29 Dez.). Poroschenko kündigt Treffen mit Putin, Merkel und Hollande an. *Zeit Online* (29. Dezember 2014). Retrieved from <https://www.zeit.de/politik/ausland/2014-12/ukraine-russland-treffen-poroschenko-putin-hollande-merkel>

Anhang

Von: ".NEWYVN L-VN Heusgen, Christoph" <[REDACTED]>

Betreff: AW: Interview Abschlussarbeit

Datum: 17. Dezember 2018 um 02:04:24 MEZ

An: "Eric Eichler" <[REDACTED]>

Lieber Herr Eichler,

Da ich das zeitlich unter der Woche nicht schaffe, hier eine zusammenfassende Antwort auf Ihre Fragen.

Mit herzlichen Grüßen

Ihr

CH

1. Das Normandieformat ergab sich spontan im Juni 2014 aus Anlass der Feiern an der Normandieküste. Präsident Hollande und BK'in brachten die Präsidenten der Ukraine und Russlands erstmals an einen Tisch.

2.

Das Format wurde von Anfang an akzeptiert. Eine Erweiterung hätte die Balance gekippt. Vor allem die USA drängten immer wieder herein, sahen aber letztlich ein, dass sie das Format gesprengt hätten. Mit der EU (vor allem mit der Generalsekretärin des Europäischen Auswärtigen Dienstes Helga Schmid), aber auch mit den Amerikanern (vor alles ASS Toria Nuland) wurde sich immer engstens abgestimmt.

3. Die Polen äußerten gelegentlich Kritik bzw. hinterfragten die Zusammensetzung, akzeptierten aber letztlich auch, dass sie als direkte Nachbarn mit Sonderinteressen nicht teilnehmen konnten.

Gesendet von meinem BlackBerry 10-Smartphone.

Originalnachricht

Von: Eric Eichler

Gesendet: Sonntag, 16. Dezember 2018 13:49

An: [REDACTED]

Betreff: Interview Abschlussarbeit

Sehr geehrter Herr Heusgen,

ich war im vergangen Jahr Praktikant bei Hr. Löhrl und Fr. Schmidt-Lübbert in der Wirtschaftsabteilung der StäV New York.

Ich schreibe Ihnen heute mit einer vielleicht etwas unerwarteten Bitte. Aktuell verfasse ich meine Abschlussarbeit an der LMU München und befasse mich intensiv mit den Verhandlungen und Verhandlern zum Minsk II Abkommen. Es existiert bisher wenig Literatur zu dem Abkommen, weshalb ich zur Informationsbeschaffung auf Interviews mit Kennern der Materie angewiesen bin.

Während eines Empfanges mit uns Praktikanten erzählten Sie mir kurz, dass Sie persönlich an den Verhandlungen teilgenommen hatten. Daher möchte ich Sie fragen, ob Sie bereit wären ein kurzes Telefoninterview mit mir zu führen (max. 10-15min)?

Um sich eine Idee zu verschaffen, schicke ich Ihnen im Anhang einen kurzen Fragenkatalog. Falls ein Interview aus Zeitgründen nicht möglich sein sollte, wäre ich Ihnen zutiefst verbunden, wenn Sie die Fragen kurz schriftlich beantworten könnten. Alle Angaben werden natürlich vertraulich behandelt, wenn Sie dies wünschen.

Ich freue mich auf Ihre Rückmeldung und wünsche Ihnen und Ihrer Familie ein schönes Weihnachtsfest!

Mit besten Grüßen
Eric Eichler

Anhang

Das Minsk II Abkommen vom 11. Februar 2015

- 1. Aus welchen Gründen verhandelten Deutschland und Frankreich auf europäischer Seite das Minsk II Abkommen?*
- 2. Wie wurde dies von nicht-teilnehmenden EU-Ländern bewertet (z.B. Kritik, Unterstützung)?*
- 3. Gab es weitere EU-Länder oder Institutionen, die gerne an den Verhandlungen teilgenommen hätten?*
- 4. Falls ja, wieso wurde dies abgelehnt?*
- 5. Wieso nahm Polen nicht teil, nachdem zuvor Deutschland, Frankreich und Polen während der Maidan Proteste gemeinsam handelten?*
- 6. Wieso wurden keine EU-Vertreter (z.B. Hohe Vertreterin) direkt in die Verhandlungen eingebunden?*

Eigenständigkeitserklärung

Ich versichere, dass ich die vorgelegte Seminararbeit eigenständig und ohne fremde Hilfe verfasst, keine anderen als die angegebenen Quellen verwendet und die den benutzten Quellen entnommenen Passagen als solche kenntlich gemacht habe. Diese Abschlussarbeit ist in dieser oder einer ähnlichen Form in keinem anderen Kurs vorgelegt worden.

München, den 10. Januar 2019

Eric Eichler