Die Europäische Politische Zusammenarbeit

WOLFGANG WESSELS

Schlaglichter

Die außenpolitische Zusammenarbeit der Zehn im Jahre 1983 wurde nachdrücklich durch zwei unterschiedliche Präsidentschaften bestimmt, die jede auf ihre Weise die Grenzen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) verdeutlichten. Bemühte sich die Bundesrepublik Deutschland sowohl um qualitative Fortschritte der Zusammenarbeit, die zur Verabschiedung der ‚Feierlichen Deklaration zur Europäischen Union' (Stuttgart, 19. Juni 1983) führte, als auch um pragmatische Weiterentwicklungen des EPZ-Verfahrens, so belastete die griechische Präsidentschaft durch Außenseiterpositionen und organisatorische Schwerfälligkeiten die Zusammenarbeit[1]. Deutlich wurde, daß auch das nachhaltige Engagement erfahrener Außenpolitiker größerer Mitgliedstaaten nur begrenzte Erfolge zeigt und daß Präsidentschaften, die nicht alle Spielregeln beherrschen wollen oder können, das sorgfältig aufgebaute Gebilde schwächen können. Trotz aller organisatorischen Verbesserungen der Arbeitsweise bleibt der Grad der außenpolitischen Übereinstimmung entscheidend für ein geschlossenes Auftreten der Zehn. 1983 war jedoch kein Jahr, in dem eine wesentliche Annäherung von politischen Grundpositionen feststellbar war.

Ungeachtet der Intensität der gemeinsamen Beratungen stellt sich in einigen Schwerpunktbereichen der EPZ – so etwa im Nahen Osten – die Frage nach der Wirksamkeit westeuropäischer Außenpolitik. Die Einschätzung Außenminister Genschers, daß „die auf Stabilität und friedlichen Ausgleich bedachte Rolle der Zehn . . . wachsende Beachtung bei anderen Staaten und in internationalen Organisationen"[2] findet, muß in jedem internationalen Krisengebiet für 1983 neu geprüft werden. Verbesserte interne Abstimmungsverfahren sind nicht bereits hinreichend für einen erhöhten internationalen Einfluß.

Schwerpunkte der EPZ waren der Abschluß der Nachfolgekonferenz der „Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa" (KSZE) in Madrid, die Vorbereitung der Konferenz für Vertrauensbildung und Abrüstung in Europa (KVAE), die im Januar 1984 in Stockholm begann, die Situation im Nahen Osten, vor allem im Libanon, sowie Wiederbelebungsversuche des Euro-Arabischen Dialogs, und die Lage in Zentralamerika. Seismographisch verfolgten die Zehn alle internationalen Krisenherde, wobei besondere Initiativen – im Gegensatz zu den Vorjahren – nicht unternommen wurden.

1983 wurde auch die enge Verknüpfung mit der EG deutlich: Sitzungen des allgemeinen EG-Rats gehen, formal gesehen, immer häufiger in Treffen der EPZ über. Gleichzeitig hat sich die Unfähigkeit der Europäischen Gemeinschaft, ihre internen Agrar- und Haushaltsprobleme zu lösen[3], negativ auf ihre außenpolitische Glaubwürdigkeit ausgewirkt. Der Europäische Rat von Athen (Dezember 1983) verzichtete – nach dem Scheitern der Reformbemühungen – auf bereits vorbereitete Erklärungen zu internationalen Problemen.

Die Arbeitsweise der EPZ 1983

Die Präsidentschaft der Bundesrepublik Deutschland hat sich im ersten Halbjahr 1983 um den Ausbau und die Auffächerung der in den Berichten der Außenminister von Luxemburg (1970), Kopenhagen (1971) und London (1983) festgelegten Verfahren bemüht[4].

Die auf engen Informationsaustausch und gegenseitige Konsultation angelegte Zusammenarbeit der Außenministerien wurde in regelmäßigen Treffen der Außenminister, in über zehn Treffen der Politischen Direktoren und in über 30 Sitzungen verschiedener Arbeitsgruppen (Osteuropa, Afrika, Asien, Lateinamerika, Mittelmeer, Nahost, Europäisch-Arabischer Dialog, Vereinte Nationen, Menschenrechte, VN Abrüstung, Nichtverbreitung, KSZE, Leiter der Fernmeldestellen, Protokollchefs, Seerecht) fortgesetzt. Zm ersten Mal trafen sich auch die Leiter der Planungsstäbe der Auswärtigen Ämter, um eine der Schwachstellen der außenpolitischen Zusammenarbeit – das Fehlen mittelfristiger Perspektiven – anzugehen. Ein EPZ-Mitglied wurde dabei mit der Erarbeitung eines Papiers zu den wirtschaftlichen Aspekten der Sicherheitspolitik beauftragt.

Da die EPZ im Vergleich zur EG nicht über einen eigenständigen bürokratischen Apparat verfügt, hat die halbjährlich wechselnde Präsidentschaft besondere organisatorische und konzeptionelle Aufgaben zu übernehmen (Bereitstellung von Sitzungsräumen, Protokollierung, Kontakte mit Drittländern und dem Europäischen Parlament, Vorlage von Erklärungsentwürfen). Im Auswärtigen Amt wurde das zuständige Referat 200 um zwei Beamte des höheren Dienstes verstärkt. Außerdem wurde ein Organisationsreferat für die Zeit vom 1. September 1982 bis zum 30. Juni 1983 geschaffen, in dem acht Beamte alle in Bonn und Stuttgart (Europäischer Rat) stattfindenden Treffen organisatorisch vorbereiteten. Zur Finanzierung der Treffen wurden 1 Mio. DM veranschlagt.

Bewährt hat sich während beider Präsidentschaften die Troika-Formel, nach der die Arbeit der Präsidentschaft bei Treffen mit Drittstaaten und bei administrativen Aufgaben durch die vorhergehende und nachfolgende Präsidentschaft unterstützt wird.

Besonderen Wert legte die deutsche Präsidentschaft auf enge Kontakte mit dem Europäischen Parlament. Festgeschrieben sind die Programm- und Bilanzrede der Präsidentschaft und die monatliche Fragestunde vor dem Plenum sowie zwei Treffen mit dem Politischen Ausschuß des Europäischen Parlaments.

Die deutsche EPZ-Präsidentschaft nahm daneben noch an den Debatten zur Sicherheits- und zur Menschenrechtspolitik teil und suchte mehrfach eine enge Aussprache über die Genscher-Colombo-Initiative.

Wie in den Jahren zuvor hat das Europäische Parlament selbst zu Kernfragen internationaler Politik Stellung bezogen – zu Zentralamerika, dem Abschuß der südkoreanischen Boing[5] und zu der Nachrüstung der NATO[6]. Besonderen Schwerpunkt legte es – auch durch die Einsetzung eines Unterausschusses seines Politischen Ausschusses auf die Verwirklichung der Menschenrechte. Das Europäische Parlament setzte seine eigenen Kontakte mit außenpolitischen Akteuren von Drittstaaten – z.B. durch die interparlamentarische Konferenz EG-Lateinamerika im Juni 1983 – fort und suchte so eine eigenständige Rolle im internationalen System. Der unmittelbare Einfluß des Europäischen Parlaments auf den EPZ-Willensbildungsprozeß war – trotz einiger prozeduraler Bemühungen der deutschen Präsidentschaft – gering.

Die Teilnahme der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die ihr Expertenwissen über die häufig mit EPZ-Fragen eng verknüpfte Gemeinschaftspolitik einbrachte, hat sich auch 1983 zur Zufriedenheit aller Beteiligten entwickelt.

Besonderer Wert wurde während der deutschen Präsidentschaft auf den Ausbau der Kontakte mit Drittstaaten gelegt, die häufig nach dem Troika-Verfahren abgewickelt wurden. Regelmäßige Kontakte wurden zusätzlich mit Japan (auf der Ebene der Politischen Direktoren) vereinbart. Erstmalig fand auch ein Meinungsaustausch mit den elf Nicht- EG-Mitgliedstaaten des Europarats statt. Regelmäßige Konsultationen auf Minister- und Direktorenebene bestehen mit den Beitrittskandidaten Spanien und Portugal. Im ersten Halbjahr wurde auch die Konsultation mit der Türkei auf der Ebene der Politischen Direktoren fortgesetzt. Den Wunsch nach vertieften Kontakten zur Präsidentschaft äußerten neben Norwegen, mit dem bereits Kontakte auf informeller Basis bestehen, Australien, Neuseeland und Indien, mit dessen Vertreter erste Kontaktgespräche in Athen stattfanden. Der besonders von der Bundesrepublik geschätzte Dialog zwischen regionalen Gruppierungen wurde auch 1983 mit Treffen zwischen der EG und der Association of South East Asian Nations (ASEAN) und im Troikaverfahren mit der Arabischen Liga im Rahmen des Euro-Arabischen Dialogs fortgesetzt. Die Zehn suchten auch Kontakte mit der Organisation of American States (OAS) und der Contadora-Gruppe zentralamerikanischer Staaten, mit der am Rande der UN-Generalversammlung ein Troika-Treffen auf Ebene der Außenminister stattfand.

Unbefriedigend blieb der Grad der formalisierten Kontakte mit den USA. Die laufende gegenseitige Unterrichtung zwischen Präsidentschaft und Vertretern der amerikanischen Administration anläßlich von EPZ-Treffen aller Ebenen, gesonderten Konsultationen auf Direktorenebene vor allem zu Nahost- und zu KSZE-Problemen sowie die Abstimmung im UN-Bereich wurden als Verbesserung gesehen. Die von der Bundesregierung als Präsidentschaft ange-

strebte Periodizierung der Kontakte auf Ebene der Außenminister (einmal je Präsidentschaft) und der Politischen Direktoren (ein- bis zweimal pro Präsidentschaft) wurden aufgrund EPZ-interner Widerstände und Terminschwierigkeiten nicht verwirklicht.

Die Feierliche Deklaration von Stuttgart – Die Grenzen der Reformfähigkeit

Die Grenzen für die Weiterentwicklung dieser seit Jahren pragmatisch entwickelten Verfahren und Strukturen der EPZ wurden in den abschließenden Beratungen zu der Feierlichen Deklaration von Stuttgart deutlich[7]. Die ursprünglich von Außenminister Genscher vorgesehene Ausweitung der Beratungsthemen und die geplante rechtliche Verfestigung gemeinsamer außenpolitischer Entscheidungsverfahren, die die internationale Rolle Europas stärken und der Integration einen neuen Schub geben sollten[8], und die daraufhin formulierte deutsch-italienische Initiative vom 6. November 1981[9] endeten weitgehend in der Kodifizierung bestehender Verfahren und in der geringfügigen Weiterentwicklung bekannter Formeln. Erzielt wurden statt weiterreichender Schritte begrenzte Zusagen zu möglichen Ausweitungen von Themengebieten, wobei einige Mitgliedstaaten Vorbehalte und interpretative Erklärungen einbrachten. Der wirkliche Wert der Stuttgarter Erklärung wird sich erst an deren Umsetzung ablesen lassen. Im zweiten Halbjahr 1983 folgten jedoch zunächst nur begrenzte Schritte; auch positive Folgen eines ‚Geistes' der Feierlichen Erklärung waren nach dem Stuttgarter Gipfel nicht feststellbar.

Die im Europäischen Rat versammelten Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft setzten in der Feierlichen Deklaration erneut als Ziel „die Stärkung und (den) Ausbau der Europäischen Politischen Zusammenarbeit durch die Erarbeitung und Festlegung gemeinsamer Positionen und eines gemeinsamen Vorgehens auf der Grundlage verstärkter Konsultationen im Bereich der Außenpolitik" – und nun folgt die Erweiterung des möglichen Beratungskatalogs – „einschließlich der Koordinierung der Positionen der Mitgliedstaaten zu den politischen und wirtschaftlichen Aspekten der Sicherheit"[10]. Im Londoner Bericht zur EPZ vom Oktober 1981[11] waren nur die politischen Aspekte der Sicherheit in die Beratungsthemen einbezogen worden. Für Fragen militärischer Sicherheit gilt allgemein weiterhin ausschließlich die NATO als zuständig.

Vorgesehen wurden in der Deklaration auch eine enge kulturelle Zusammenarbeit und ein abgestimmtes Vorgehen gegen grenzüberschreitende Kriminalität.

Im institutionellen Bereich wird die Rolle des Europäischen Rats über zuvor festgelegte Formeln[12] ausdifferenziert, ohne daß prinzipiell neue Funktionen hinzugesetzt werden. Neben einer „allgemeinen Impulsgebung" und „Festlegung von Ansatzpunkten für die Förderung des europäischen Aufbauwerks" soll er „allgemein politische Leitlinien für die EG und EPZ erlassen", „neue Tätigkeitsbereiche für die Zusammenarbeit eröffnen" und „gemeinsame Posi-

tionen in Fragen der Außenbeziehungen feierlich zum Ausdruck" bringen[13]. Stärker verklammert werden EG und EPZ durch eine Auflockerung der strikten Trennung zwischen Sitzungen des EG-Ministerrats und den EPZ-Außenministertreffen – keine dieser Formeln eröffnet grundsätzlich eine zusätzliche Dynamik, die über bestehende Verfahren hinausgehen würde. Die Aussagen zu den EPZ-Verfahren sind dabei keine Ausnahme: Bei den Verfahren im EG-Ministerrat wurde auch nur der Stand – sprich der Luxemburger Dissens – bestätigt. Die vereinbarte Überprüfung dieser ‚Feierlichen Deklaration' nach spätestens fünf Jahren verdeutlicht nur, daß alle wesentlichen Fragen verschoben wurden[14].

In dem Beratungsprozeß um die Verabschiedung der Feierlichen Deklaration bemühten sich die Außenminister Genscher und Colombo um die Zustimmung des Europäischen Parlaments, das zu wesentlichen Passagen, insbesondere in bezug auf die begrenzte Ausweitung eigener Rechte und Funktionen, nachdrücklich Einwände erhob. Das Parlament selbst entwickelte weitergehende Vorstellungen, die ihren Niederschlag in der Entschließung zum Inhalt des Vorentwurfs eines Vertrags zur Gründung der Europäischen Union vom 14. September 1983 fand[15]. Nach diesem Vorschlag soll der Europäische Rat einstimmig Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik – auch einschließlich der Verteidigungspolitik – in die Zuständigkeit der „gemeinsamen Aktion" übertragen, in der dann der Rat und das Parlament der Union gemeinsam über die internationalen Beziehungen der Union beschließen. Das Parlament selbst definiert darüber eine Reihe von Prinzipien, die die internationale Rolle Europas prägen sollen. Die Positionen des Europäischen Parlaments gehen in zentralen Formulierungen von der Stuttgarter Erklärung aus, sie versuchen jedoch eine Dynamik einzubauen, die die Ebene der Europäischen Union – die Zustimmung der Regierungschefs vorausgesetzt – auf die Dauer stärken soll.

Themenbereiche

Der Ost-West Konflikt und die KSZE

Die internationale Politik wurde für Westeuropa 1983 insbesondere von der Debatte um den NATO-Doppelbeschluß geprägt, dessen Ausführung Ende des Jahres begann. Trotz der Bedeutung für alle westeuropäischen Staaten hat sich die EPZ – soweit bekannt – kaum mit diesen Fragen beschäftigt. Obwohl die Außenminister in ihren halbjährlichen vertraulichen Gesprächen nach der ‚Gymnich-Formel' über dieses Thema gesprochen haben, wurde ein Versuch der griechischen Präsidentschaft, im zweiten Halbjahr ein Moratorium der Stationierung auf die Tagesordnung der EPZ-Außenministerkonferenz zu setzen, letztlich entgegen dem eigentlichen Wunsch, auch sicherheitspolitische Themen im Zehner-Club zu diskutieren, abgeblockt, da dieses militärische Problem in den Bereich der NATO-Zuständigkeiten falle. Obwohl sich mehrere westeuropäische Regierungen, vor allem die der Bundesrepublik Deutschland,

in verschiedenen Formen um einen Kompromiß zwischen den USA und der UdSSR bemühten, haben die Zehn insgesamt keine gemeinsame Position entwickelt und geschlossen vertreten. Für die größeren Mitgliedstaaten hatte die Erklärung des westlichen Weltwirtschaftsgipfels von Williamsburg den Konsens formuliert, der bei einer Zehnerposition – insbesondere infolge der griechischen Haltung – abgeschwächt zu werden drohte.

Für die Zehn als Gruppe bedeutete Ostpolitik 1983 die gemeinsame Haltung bei der KSZE-Folgekonferenz in Madrid, die im Herbst trotz vielfältiger Probleme abgeschlossen werden konnte. In der letzten Phase wurde sie durch die Forderung Maltas nach der Einberufung einer Konferenz über Sicherheit im Mittelmeerraum verzögert, an der alle Anrainerstaaten, also auch Staaten, die nicht zum KSZE-Teilnehmerkreis zählen, teilnehmen sollten.

Die Zehn hatten sich insbesondere auf Drängen des deutschen Außenministers trotz der nicht zufriedenstellenden Entwicklung in Polen und des Abschusses der südkoreanischen Verkehrsmaschine durch die Sowjetunion (September 1983) für ein Offenhalten und eine Fortsetzung „des Dialogs mit dem Osten" eingesetzt, wo immer dies zum beiderseitigen Nutzen möglich sei[16]. Die Zehn unterstützten dabei einen spanischen Kompromißvorschlag und wirkten in diesem Sinne mäßigend auf die Position der USA ein. Von der in Madrid beschlossenen Konferenz für Vertrauensbildung und Abrüstung in Europa (KVAE), die am 17. Januar 1984 in Stockholm auf Drängen der Bundesrepublik Deutschland auf Außenministerebene eröffnet wurde, erhofften sich die Zehn eine Fortsetzung der Ost-West-Gespräche. Nach Abbruch der Verhandlungen in Genf (START und INF) und Wien (MBFR) wurde dieser KSZE-Initiative eine besondere Bedeutung zugeschrieben.

Die 35 KSZE-Staaten haben sich in ihrem Abschlußdokument von Madrid noch nicht auf bestimmte vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen einigen können. Allerdings konnte sich in Madrid die westliche Grundforderung nach einer Einbeziehung ganz Europas „vom Atlantik bis zum Ural" bei der Vereinbarung über vertrauensbildende Maßnahmen durchsetzen. Die Frage, wie man auf westlicher Seite auf den ursprünglich sowjetischen Vorschlag eines Gewaltverzichts reagiert, wird bei den gegenwärtigen Verhandlungen in Stockholm von besonderer Bedeutung sein. Bonn würde ein Gewaltverzichtsabkommen als ‚Krönung' der KVAE-Anstrengungen betrachten[17]. Über diesen Punkt gibt es im westlichen Verbund bisher noch kein Einvernehmen. Die im Januar begonnene Sitzungsperiode der KVAE wird durch weitere Expertentreffen über Menschenrechte (1985 in Ottawa), menschliche Kontakte (1986 in Bern) und wirtschaftliche, wissenschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit (1984 Venedig, 1985 Paris) ergänzt. Nach einer Konferenzdauer von fast drei Jahren sollen die bis dahin erzielten Beratungsergebnisse schließlich in Wien vorgelegt werden, wo im November 1986 das nächste KSZE-Folgetreffen beginnen wird.

Die Zusammenarbeit auf dieser KSZE-Konferenz und den Nachfolgekonfe-

renzen galt in den 70er Jahren als besondere Bewährungsprobe der EPZ, die allgemein als mit großem Erfolg bestanden betrachtet wird[18]. Während der Madrider Konferenz weisen einige Äußerungen darauf hin, daß im Vergleich zum vorangegangenen Helsinkiprozeß die Abstimmung im Zehnerrahmen gegenüber den Konsultationen im NATO-Rahmen für den westlichen Verbund an Bedeutung verloren hat. So wurde das komplexe Verhandlungspaket für eine Präzisierung des Gewaltverzichts durch politisch verbindliche, militärisch bedeutsame und angemessen überprüfbare Maßnahmen der Vertrauensbildung in ganz Europa im Rahmen der NATO, d.h. im Rat, im politischen und militärischen Ausschuß und in der dortigen Arbeitsgruppe für vertrauensbildende Maßnahmen geschnürt[19]. Andere Aussagen sehen die Zehner-Zusammenarbeit auf der Madrider Konferenz weiterhin als zentralen Abstimmungsmechanismus an.

Die Zehn verfolgten auch 1983 weiterhin die Entwicklung in Polen mit großer Aufmerksamkeit. Die Staats- und Regierungschefs „gaben ihrer Überzeugung Ausdruck, daß nur eine nationale Aussöhnung . . . Polen aus seiner tiefgreifenden Krise herausführen kann"[20]. Insgesamt blieben sie in ihrer Beurteilung bis zum Jahresende zurückhaltend. Geringfügige EG-Sanktionen gegenüber der UdSSR, die als Reaktion auf die Verhängung des Kriegsrechts beschlossen worden waren[21], wurden für 1984 nicht mehr verlängert. Die Bundesrepublik nimmt inzwischen eine Koordinierungsfunktion zwischen den USA und der EG ein, um verschiedene Pilotprojekte der katholischen Kirche für die private Landwirtschaft und das private Handwerk in Polen von westlicher Seite finanziell zu unterstützen.

Das Afghanistanproblem wurde 1983 im Vergleich zu den Vorjahren weniger intensiv behandelt.

In der ‚Ostpolitik' der Zehn wirkte sich 1983 die griechische Außenseiterposition negativ auf den Zusammenhalt der Zehn aus. Diese Rolle Griechenlands wurde insbesondere nach dem Abschuß des südkoreanischen Verkehrsflugzeugs deutlich, als die griechische Regierung – auch durch ihre Rolle als Präsidentschaft gestärkt – eine direkte Verurteilung der Sowjetunion verhinderte.

Der Nahe Osten

In einem weiteren traditionellen Schwerpunktbereich der EPZ-Aktivitäten – dem Nahen Osten – ist in der Bilanz 1983 keine wesentliche Weiterentwicklung der Zehnerpositionen festzustellen. Die in Venedig 1980 vereinbarten Grundlinien zum arabisch-israelischen Konflikt haben weiterhin Gültigkeit. Sie kehrten in allen Stellungnahmen der Zehn wieder, ergänzt durch Bewertungen zu aktuellen Ereignissen in der konfliktgeladenen Nahostregion. Deutliche Zurückhaltung hatte sich die EPZ unter deutschem Vorsitz dahin gehend auferlegt, spektakulär wirkende und zu große Erwartung erzeugende Auftritte der Präsidentschaft im Krisengebiet zu unterlassen. Stattdessen war man in Bonn bemüht, die traditionellen Kontakte mit den Konfliktparteien primär am Sitz

der Präsidentschaft wahrzunehmen. Zwar gehörte der Nahe Osten kontinuierlich zur Tagesordnung von EPZ-Treffen (die entsprechende Expertengruppe gehört zu denen mit der höchsten Sitzungsfrequenz), eine europäische ‚Initiative' im Sinne eigener Lösungsvorschläge stand jedoch nicht zur Diskussion. Vor allem die Lage im Libanon wurde von den Zehn mehrfach öffentlich kommentiert: In den Schlußfolgerungen des Europäischen Rats von Stuttgart[22] wie schon zuvor in Brüssel[23] unterstützten sie Präsident Gemayel und seine Regierung und brachten die Auffassung zum Ausdruck, „daß die Wiederherstellung der vollen Souveränität Libanons und seine Rückkehr zu einem endgültigen Frieden den vollständigen und umgehenden Rückzug der fremden Streitkräfte von seinem Hoheitsgebiet erfordern[24]. Zur Lage um Beirut, insbesondere zum Wirken der multinationalen Friedenstruppe, an der Streitkräfte der drei EPZ-Mitgliedstaaten Großbritannien, Frankreich und Italien beteiligt waren, entwickelten die Zehn keine gemeinsamen Initiativen oder Aktionen, wie dies zumindest in den Jahren seit der Venedig-Deklaration des Europäischen Rats vom 12./13. Juni 1980[25] zuweilen üblich geworden war. Konkrete Schritte unternahmen sie dagegen bei der libanesischen und israelischen Regierung zur Lage palästinensischer Flüchtlinge im Südlibanon. Der deutschen Präsidentschaft im ersten Halbjahr wird eine besondere Rücksichtnahme auf amerikanische Positionen nachgesagt. Für die Bundesrepublik sollten die gemeinsamen Bemühungen – wie in einigen anderen Feldern der internationalen Politik – insbesondere der Einflußnahme auf die USA dienen. Kennzeichnend für den deutschen Vorsitz im ersten Halbjahr 1983 war ferner das Eintreten für israelische Belange bei der Freigabe des wegen des Einmarsches israelischer Truppen in den Libanon 1982 blockierten EG-Finanzprotokolls. Gegen den anfänglichen Widerstand einiger Partner gelang es schließlich, im Rahmen der Beratungen in Stuttgart ein positives Signal zu setzen.

1983 war auch das Jahr konkreter Ansätze für eine Reaktivierung des Dialogs der Europäer mit den Staaten der Arabischen Liga auf einer breiteren Basis außerhalb der Expertengruppe des EAD. Eine Vorstufe bildete das hochrangig besetzte und unter Teilnahme des Generalsekretärs der Arabischen Liga und des EPZ-Vorsitzenden stattfindende Kultursymposium vom 11. bis zum 15. April in Hamburg. Die seit langem von der arabischen Seite geforderte und auch von den Europäern grundsätzlich anerkannte ‚politische' Dimension einer Zusammenarbeit in Form eines Treffens auf Außenministerebene fand jedoch wiederum nicht statt. Immerhin kam es im Dezember 1983 zu einer Sitzung der ‚Allgemeinen Kommission', des bisher höchsten Gremiums im Rahmen des EAD (Botschafterebene), in der griechischen Hauptstadt. Nach fünfjähriger Pause schien sich damit ein Neuanfang abzuzeichnen. Die erneut deutlich gewordenen unterschiedlichen Vorstellungen beider Seiten lassen jedoch keine besonderen Fortschritte erwarten. Vielleicht war die Zustimmung der EG-Länder zu einem solchen Treffen durch die Bereitschaft bedingt, der griechischen Präsidentschaft bei ihrem Drängen nach einer aktiven Rolle im Nahen Osten

entgegenzukommen. Weitergehende Aktivitäten im Namen der Zehn – etwa eine Erkundungstour in der Nahostregion – wollte man den Verantwortlichen in Athen nicht zugestehen.

Weitere Gebiete der EPZ-Beratungen

1983 zeigten sich die Zehn auch erneut „tief besorgt über die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen in vielen Teilen (Mittelamerikas)" und äußerten die Überzeugung, daß „die Probleme Mittelamerikas nicht mit militärischen Mitteln gelöst werden können, sondern nur durch eine politische Lösung, die in ihrer Region selbst ihren Ursprung hat und die die Grundsätze der Nichteinmischung und Unverletzlichkeit der Grenzen beachtet"[26]. Die Zehn sprachen ihre Unterstützung für die Contadora-Initiative aus, mit der Mexiko, Kolumbien, Panama und Venezuela versuchten, in ihrer Region Frieden und Stabilität zu festigen.

Nicht geschlossen reagierten die Zehn auf die militärische Intervention der Vereinigten Staaten in Grenada (im Oktober 1983). Die Reaktionen einzelner Regierungen schwankten zwischen zurückhaltender Zustimmung, Unverständnis und Ablehnung.

Auch in einem weiteren Feld gemeinsamer Aktivitäten der EPZ – der Zehnerabstimmung in der Generalversammlung der Vereinten Nationen zeigt die Bilanz negative Entwicklungen. Der Zusammenhalt der Zehn, gemessen an dem Grad gemeinsamer Abstimmungen, blieb auch 1983 gering und hat besondere Bemühungen ausgelöst, verbesserte Abstimmungen zu erreichen.

Auf der Tagesordnung der EPZ stand 1983 auch das Verhältnis zur Türkei, bei dessen Gestaltung Unterschiede auftraten. Betonte eine Gruppe von EPZ-Mitgliedstaaten, insbesondere die Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien, die Fortschritte in dem Demokratisierungsprozeß der Türkei, die es nach den türkischen Parlamentswahlen durch westeuropäische Hilfe zu unterstützen gelte, so verknüpften andere eine Normalisierung der Beziehungen und eine ‚Entfrierung' des 4. EG-Finanzprotokolls mit dem Erreichen eines zufriedenstellenden Demokratisierungsgrades. Bemühungen der deutschen Präsidentschaft, das 4. Finanzprotokoll EWG/Türkei freizugeben, scheiterten an dem Widerstand mehrerer EPZ-Mitglieder und des Europäischen Parlaments. Einige Staaten (Frankreich, die Niederlande und Dänemark) verklagten die Türkei vor der Europäischen Menschenrechtskommission.

Durch die Unabhängigkeitserklärung der Republik Nordzypern im November 1983 mußten sich die Zehn erneut mit der Lage auf Zypern befassen. Sie erneuerten „ihre Unterstützung der Unabhängigkeit, territorialen Integrität und Einheit der Republik Zypern . . . (mißbilligten) die Erklärung der Pseudounabhängigkeit der besetzten zypriotischen Gebiete . . . und (forderten) die übrigen Mitglieder der Völkergemeinschaft (auf), die sogenannte Türkische Republik Nordzypern nicht anzuerkennen"[27]. Von der griechischen Regierung wurde auch gefordert, aufgrund des Assoziierungsabkommens EG-Zypern Han-

delssanktionen gegen Nordzypern zu verhängen, denen die Mehrheit der EPZ-Partner aber nicht zustimmte. Zu beiden Themenkreisen blieb die Reaktion der Zehn verhalten. Aufgrund interner Meinungsunterschiede und der besonderen griechischen Position entwickelten die Zehn keine Initiative und versuchten den Eindruck einer direkten Parteinahme zu vermeiden – deshalb tagte auch die zuständige Arbeitsgruppe Mittelmeer 1983 nicht.

Die EPZ auf einem Status quo-Plateau

Ende der 70er Jahre wurde die EPZ als auf einem saturierten Niveau angekommen interpretiert. „We have reached a plateau as it were. We can continue more or less what we are already doing, but it is difficult to do much more on the basis of present data and structures."[28]

Nach den Krisen in Afghanistan und Polen, mit Verhängung von ökonomischen Sanktionen gegen den Iran, gegen die Sowjetunion und gegen Argentinien, mit der Nahostinitiative von Venedig 1980 und dem Bericht von London 1981 sowie der Initiative von Genscher/Colombo waren Anzeichen für intensivere außenpolitische Aktivitäten und Gemeinsamkeiten zu entdecken. 1983 war ein Jahr, in dem sich der ‚Trend' zur intensiveren ‚Bündelung' oder gar ‚Vergemeinschaftung' der nationalen Außenpolitik nicht fortsetzte, oder besser: in dem deutlich wurde, daß sich trotz dieser Anzeichen die Grundstruktur der koordinierten Außenpolitik wenig geändert hatte. Die EPZ bleibt in ihren Aktivitäten davon abhängig, wie die EPZ-Mitgliedstaaten ihre nationalen Interessen wahrnehmen. Die EPZ war und ist nützlich für alle Mitgliedstaaten. Sie hilft den nationalen Außenministerien, eine in ihrem Sinne wirksamere und differenzierte Außenpolitik zu betreiben. In diesem Prozeß hat sich eine intensivere Zusammenarbeit eingespielt, deren Auswirkung auf außenpolitische Grundpositionen der EPZ-Mitgliedstaaten jedoch nicht überschätzt werden darf. Die Funktionen und die Bedeutung der EPZ für einzelne Regierungen kann je nach internationaler Konstellation und innenpolitischer Lage schwanken.

Die Anpassungen infolge des ‚leichten', unverbindlichen Verfahrens haben noch nicht zu einer grundsätzlichen Annäherung von Außenpolitiken geführt, die zum Teil auf jahrhundertealten Traditionen und Denkstilen sowie gewachsenen nationalen Interessenkoalitionen beruhen[29]. Die Souveränitätsschranke ist noch nicht durchbrochen; die Strategie, Integration durch intergouvernementale Methoden zu erreichen, ist auf deutliche Grenzen gestoßen.

Mit der griechischen Präsidentschaft wurde die Schwerfälligkeit des Verfahrens deutlich, die bei der vorgesehenen Erweiterung um Spanien und Portugal noch gravierender werden könnte. Zu erwarten sind gegenwärtig aber keine direkte Verstärkung der Strukturen der Zehner- oder Zwölfergemeinschaft, sondern Verfahren entweder nach dem Modell einer abgestuften Integration, die sich in der unterschiedlichen Zustimmung zur Stuttgarter Deklaration abzeichnete und auch von fünf Direktoren westeuropäischer Forschungsinstitute vor-

geschlagen wurde[30], oder nach einem Direktoriumskonzept, in dem zwei oder mehrere größere Mitgliedstaaten besonders intensiv kooperieren. Auch Formen der Zusammenarbeit außerhalb der EPZ, etwa eine europäische Sicherheitspolitik im Rahmen der Westeuropäischen Union, für die sich nach den Schwierigkeiten mit Griechenland, Dänemark und Irland zunehmend Außenpolitiker der ‚Kernländer' aussprachen[31], werden zunehmend diskutiert. 1983 kann sich so gegebenenfalls in historischer Rückschau als ein Jahr der Wende erweisen.

Anmerkungen

1 Zu den Problemen und Erwartungen der europäischen Partner gegenüber der griechischen Präsidentschaft vgl. Roswitha Bourguignon-Wittke u. Margarita Mathiopoulos, Griechenland vor der EPZ-Präsidentschaft: Zwischen Anpassung und Sonderrolle, in: Integration, Institut für Europäische Politik, Bonn 1983, Nr. 3, S. 106ff.

2 Auswärtiges Amt (Hrsg.), Die Deutsche Präsidentschaft in EG und EPZ, Reihe: Berichte und Dokumente, Oktober 1983, S. 112.

3 Siehe ergänzend Werner Weidenfeld, Die Bilanz der Europäischen Integration 1983, in diesem Band.

4 Die Texte sind abgedruckt in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ), Reihe: Berichte und Dokumentationen, 6. Aufl. 1982.

5 Vgl. Sitzungsdokumente des EP v. 15. 9. 1983, Nr. 1-303, S. 199ff.

6 Vgl. Sitzungsdokumente des EP v. 15. 11. 1982, Nr. 1-306, S. 39ff.; siehe Dokument Nr. 7 in diesem Band.

7 Text abgedruckt als Dokument Nr. 5 in diesem Band.

8 Vgl. Wolfgang Wessels, Die Europäische Politische Zusammenarbeit, in: Werner Weidenfeld u. Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1981, Bonn 1982, S. 293 – 308, hier S. 303f.

9 Ebenda, S. 519 – 526.

10 Vgl. Dokument Nr. 5 in diesem Band.

11 Vgl. W. Wessels, Die EPZ 1981, a.a.O.

12 Vgl. Kommuniqué der Regierungschefs der neun Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft in Paris am 9./10. Dezember 1974, Erklärung des Europäischen Rats zur Europäischen Union vom November 1976 und Erklärung des Europäischen Rats zur Gestaltung der Tagungen des Europäischen Rats, Juni 1977, abgedruckt als Dokumente Nr. 1, 28 und 39 in: Wolfgang Wessels, Der Europäische Rat. Stabilisierung statt Integration. Geschichte, Entwicklung und Zukunft der EG-Gipfelkonferenzen, Bonn 1980.

13 Vgl. Dokument Nr. 5 in diesem Band; zum Grad der Weiterentwicklung der offiziellen Rollenbeschreibung des Europäischen Rats vgl. Kommuniqué der Gipfelkonferenz vom 9./10. Dezember 1974 und Erklärung des Europäischen Rats zur Gestaltung seiner Tagungen vom 29./30. Juni 1977, Dokumente Nr. 1 und 39 in: Wolfgang Wessels, Der Europäische Rat, a.a.O., S. 399 und S. 430.

14 Zu positiveren Bewertungen kommen Theo M. Loch, Nach Stuttgart: Mit Trippelschritten in Richtung Europäischer Union, in: Integration, Institut für Europäische Politik, Bonn 1983, Nr. 4, S. 165 – 171; Immo Stabreit, Die feierliche Deklaration zur Europäischen Union – eine Etappe auf dem Weg zu einem Vereinten Europa, in: Europa-Archiv, Bonn 1983, Folge 15, S. 445 – 452 und Hans Peter Ipsen, Die Stuttgarter „Feierliche Deklaration zur Europäischen Union" vom 19. Juni 1983, in: Europarecht, Baden-Baden 1984, Nr. 1, S. 1 – 8, der ausführt: „Die Deklaration enthält ein ‚überdimensionales Pensum' an Zielsetzungen ohne normativ rechtliche Wirksamkeit, aber auch Einzelelemente rechtlicher Verfahrensrelevanz, die es hervorzuheben gilt, . . . (sie stellt) einen, wenn auch kleinen Schritt pragmatisch gelungenen Fortgangs des Integrationsprozesses dar."

15 Abgedruckt als Dokument Nr. 6 in diesem Band.
16 Bilanzrede des Bundesminister des Äußeren zur EPZ-Präsidentschaft am 29. 6. 1983 vor dem Europäischen Parlament, in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Die deutsche Präsidentschaft 1983, a.a.O., S. 113.
17 Vgl. Süddeutsche Zeitung v. 11. 1. 1984.
18 Vgl. u.a. Götz von Groll, Das Debut auf der internationalen Bühne: Die Neun auf der KSZE, in: Reinhardt Rummel u. Wolfgang Wessels, Die Europäische Politische Zusammenarbeit: Leistungsvermögen und Struktur der EPZ, Bonn 1978, S. 121ff.; Jan Höhn, Außenpolitik der EG-Staaten im Fall der KSZE: Geschichte, Struktur, Entscheidungsprozeß, Aktion, Möglichkeiten und Grenzen, München 1978.
19 Vgl. Bonner Generalanzeiger v. 22./23. 10. 1983.
20 Schlußfolgerungen des Europäischen Rates in Stuttgart, Dokument Nr. 3 in diesem Band.
21 Vgl. W. Wessels, Die EPZ 1981, a.a.O., S. 295f.
22 Vgl. Dokument Nr. 3 in diesem Band.
23 Abgedruckt als Dokument Nr. 2 in diesem Band.
24 Ebenda.
25 Vgl. Wolfgang Wessels, Die Europäische Politische Zusammenarbeit 1980, in: Werner Weidenfeld u. Wolfgang Wessels (Hrsg.) ‚Jahrbuch der Europäischen Integration 1980, Bonn 1981, S. 115 – 127, hier S. 119f.
26 Schlußfolgerungen des Europäischen Rates in Stuttgart, Dokument Nr. 3 in diesem Band.
27 Der amtierende Präsident des Ministerrats und der EPZ , der griechische Außenminister Charalampopoulos, am 15. 12. 1983 vor dem Europäischen Parlament, in: Verhandlungen des EP, Anhang, Nr. 1-307, S. 83f.
28 Philippe de Schoutheete, European Political Cooperation: Achievements and prospects: European documents, in Agence Europe, Brüssel, 3. Juli 1979, No. 1061; vgl. zu einer Diskussion dieser Frage William Wallace, Introduction: Cooperation and convergence in European Foreign Policy, in: Christopher Hill (Hrsg.), National Foreign Policies and European Political Cooperation, London 1983, S. 11ff. und William Wallace, Political Cooperation, in: Helen Wallace, William Wallace u. Carol Webb, Policy making in the European Communities, 2. Aufl., London 1983, S. 373ff.
29 Christopher Hill, National interests – the inseperable obstacles, in: Ders. (Hrsg.), National Foreign Policies and European Political Cooperation, London 1983, S. 201; Eric Stein, European Political Cooperation (EPC) as a component of the European Foreign Affairs System, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Tübingen 1983, Heft 1, S. 49, charakterisiert „A European foreign affairs system exists only in the eye of the beholder."
30 „Die EPZ-Gruppe sollte deshalb umsichtig vorgehen, damit sie zu konsensfähigen Meinungen gelangen und gemeinsame Aktionen beschließen kann, auch wenn sich ein oder zwei Mitglieder der Stimme enthalten." Karl Kaiser u.a., Die EG vor der Entscheidung: Fortschritt oder Verfall, Bonn 1983, S. 70.
31 Zum Beispiel der belgische Außenminister Tindemans, dem man sicherlich nicht Anti-Gemeinschafts- oder -EPZ-Haltung unterstellen kann, in: Le Monde v. 23. 12. 1983.

Weiterführende Literatur

Allen, David u. Alfred Pijpers, European Political Cooperation and the Middle East, Den Haag 1984.
Auswärtiges Amt (Hrsg.), Die Deutsche Präsidentschaft in EG und EPZ, Reihe: Berichte und Dokumente, Oktober 1983, 112 S.
Hill, Christopher, National Foreign Policies and European Political Cooperation, London 1983.
Ders., Europäische Politische Zusammenarbeit aus nationalen Perspektiven, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zu Das Parlament, B51–52/83 (24. 12. 1983), S. 3 – 17.
Pfeffer, Franz, Europa ist weiter als viele annehmen. Die Außenpolitik der europäischen Zehn: Grundlagen, Tatsachen, Zahlen, in: FAZ v. 24. 8. 1983.

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ), Reihe: Berichte und Dokumentationen, 6. Aufl. 1982.

Rummel, Reinhardt u. Wolfgang Wessels (Hrsg.), Die Europäische Politische Zusammenarbeit: Leistungsvermögen und Struktur der EPZ, Bonn: Europa Union Verlag 1978.

Schoutheete, Philippe de: European Political Cooperation: Achievements and prospects: European documents, in: Agence Europe, Nr. 1061 v. 3. 7. 1979.

Stabreit, Immo. Die „Feierliche Erklärung zur Europäischen Union" – eine Etappe auf dem Weg zur einem Vereinten Europa. In: Europa Archiv 1983, Folge 15, S. 445 – 452.

Wallace, William, Political Cooperation: Integration through Intergouvernementalism, in: Helen Wallace, William Wallace u. Carol Webb, Policy Making in the European Communities, 2. Aufl., London 1983, S. 373ff.