

Heiko Borchert

Europas Sicherheitsarchitektur stärken

Beiträge

Nr. 23 • Januar 1999

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	4
1 Erfolgsfaktoren.....	5
1.1 Multilateralismus.....	5
1.2 Demokratischer Frieden.....	7
1.3 Institutionen.....	10
1.4 Leadership.....	11
1.5 Integration.....	13
2 Bestandaufnahme	16
2.1 Demokratischer Frieden: Vielfältige Unterstützung	16
2.2 Institutionelle Zusammenarbeit: Komplexe Vielfalt, schwache Koordination.....	20
2.3 Leadership: Unterschätztes institutionelles Potential.....	24
2.4 Integration und Sicherheit: Stiller Souveränitätsverzicht	27
3 Handlungsbedarf	30
3.1 Institutionelle Kontakte verdichten, Kooperation ausbauen.....	30
3.2 Regelorientierung stärken.....	32
3.3 Friedensaufbau professionalisieren.....	33
3.4 Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität stärken.....	37
Schlussfolgerungen.....	39

Über den Autor

Heiko Borchert studierte Internationale Beziehungen an der Universität St. Gallen. Er ist wissenschaftlicher Mitarbeiter (Forschungsschwerpunkt OSZE) am Zentrum für Internationale Studien (CIS), ETH Zürich, und Doktorand an der Universität St. Gallen. Die vorliegende Studie fasst die wesentlichen Ergebnisse seiner Doktorarbeit zusammen, die Bestandteil des Nationalen Forschungsprogramms 42 über die "Grundlagen und Möglichkeiten der schweizerischen Aussenpolitik" ist (Projekt Nr. 4042-47350).

Neue Anschrift des Autors

Dr. Heiko Borchert & Co.
Reckenbühlstrasse 2
CH-6005 Luzern

Tel. +41 (0)41 312 07 40
Fax +41 (0)41 312 07 44
URL www.borchert.ch
Email hb@borchert.ch

Einleitung

Ohne Zweifel befindet sich Europa gegenwärtig in einer Umbruchphase, deren Ende zwar noch nicht absehbar, deren neue Konturen jedoch immer deutlicher zu Tage treten. 1999 wird die Nordatlantische Allianz, die sich in den letzten Jahren zum eigentlichen Motor der sicherheitspolitischen Entwicklung Europas entwickelt hat, nicht nur ihr fünfzigjähriges Jubiläum feiern. Passend dazu wird sie auch den 1997 beschlossenen Schritt vollziehen und durch die Aufnahme Polens, Ungarns und der Tschechischen Republik ihren Teilnehmerkreis erweitern. Diese Entscheidung hat in Politik und Wissenschaft zu einer ungewöhnlich heftigen Auseinandersetzung geführt. Dabei rückten allerdings zwei zentrale Fragen immer mehr aus dem Blickfeld der Betrachter. Zum einen ist, gut zehn Jahre nach dem Fall der Berliner Mauer, zu fragen, auf welchen Prinzipien oder Erfolgsfaktoren Europas gegenwärtige und künftige Sicherheitsarchitektur beruht. Sichtbarster Ausdruck dieser Architektur sind die europäischen Sicherheitsorganisationen. Mit Blick auf die intensive Debatte um die Rolle von OSZE, NATO, WEU und der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU ist deshalb zum anderen zu ergründen, welchen Beitrag diese zur Realisierung bzw. Stärkung der identifizierten Erfolgsfaktoren leisten können und in welchen Bereichen Handlungsbedarf besteht. Zweck dieser Arbeit ist es, Antworten auf beide Fragen zu geben.

Die vorliegende Studie plädiert für die Errichtung einer multilateralen Sicherheitsarchitektur, die auf vier Pfeilern basiert: Auf der Demokratisierung der innerstaatlichen Ordnung, der Einrichtung internationaler Institutionen, der Ausübung von *leadership* sowie auf dem Transfer von Souveränität an supranationale Organisationen im Rahmen eines Integrationsprozesses. Dies sind die Erfolgsfaktoren der gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur, die im ersten Kapitel kurz erläutert werden. Danach geht es im zweiten Kapitel darum, den Beitrag der europäischen Sicherheitsorganisationen zur Umsetzung dieser Faktoren zu untersuchen. Die Untersuchungsergebnisse lassen sich in drei Punkten zusammenfassen. Erstens definieren die europäischen Sicherheitsorganisationen durch die Ausrichtung ihrer Politik an gemeinsamen liberalen Werten das normative Fundament der europäischen Sicherheitsarchitektur. Zweitens wirken sie auf die Politik ihrer Mitgliedstaaten ein, wobei der stärkste Einfluss von supranationalen Wirtschaftsorganisationen ausgeht. Drittens besteht die grösste Herausforderung darin, die Koordination zwischen den politischen, wirtschaftlichen und militärischen Aspekten internationaler Kooperation zu verbessern. Dazu unterbreite ich im dritten Kapitel vier konkrete Vorschläge. Die Schlussfolgerungen fassen die wesentlichen Ergebnisse der Studie zusammen.

1 Erfolgsfaktoren

Das in diesem Kapitel entwickelte Konzept sieht im Multilateralismus das zentrale Ordnungsprinzip einer gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur, die auf vier Pfeilern basiert (Abbildung 1): Die Demokratisierung der innerstaatlichen Ordnung soll die Kriegsneigung der Staaten überwinden; die Einrichtung von Institutionen behebt den Umstand der Regellosigkeit des anarchischen internationalen Systems; *leadership* sorgt für die unerlässliche Initialzündung zur Auslösung kooperativen Verhaltens und sichert die Handlungsfähigkeit; Integration beschreibt schliesslich einen Prozess, der die Überwindung der Nationalstaatlichkeit durch die Übertragung von Souveränität an supranationale Organe zum Ziel hat. Zusammengenommen stellen diese Prinzipien nicht nur dar, wie eine multilaterale Ordnung aufgebaut werden kann, sondern sind gleichzeitig auch als Barrieren zu verstehen, die den Rückfall in den Kriegszustand verhindern sollen. Deshalb werden sie in meiner Arbeit als Erfolgsfaktoren der europäischen Sicherheitsarchitektur bezeichnet.

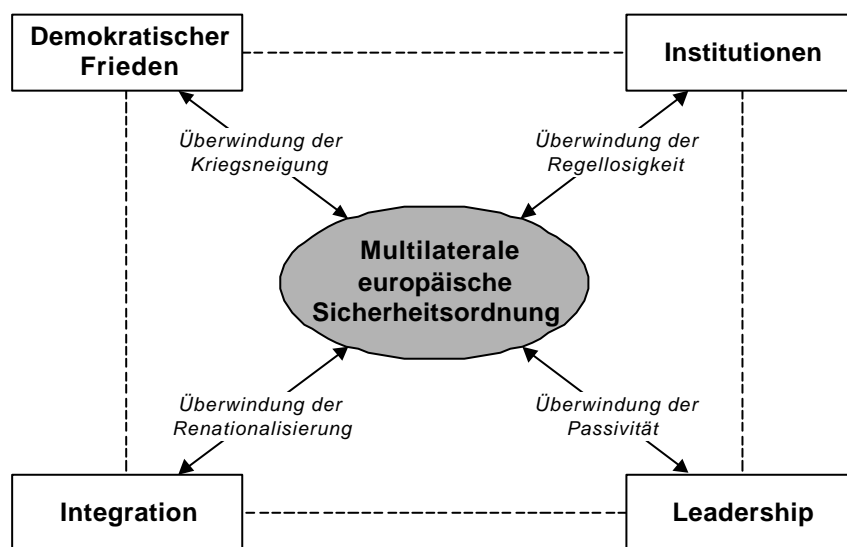


Abbildung 1: Europas Sicherheitsarchitektur ? Erfolgsfaktoren

1.1 Multilateralismus

Im Kern, so mein Argument, muss eine gesamteuropäische Sicherheitsarchitektur, die neben der transatlantischen Gemeinschaft auch die mittel- und osteuropäischen Staaten sowie Russland und die Ukraine umfassen soll, multilateral ausgestaltet sein. In einer solchen Ordnung werden die zwischenstaatlichen Beziehungen auf der Grundlage gemeinsam ausgehandelter liberaler Verhaltensprinzipien koordiniert. Weil die staatlichen Akteure gleich behandelt werden (Unteilbarkeit), sind die Verhal-

tensprinzipien für alle verbindlich (Nichtdiskriminierung). Auf dieser Grundlage entwickeln die Akteure positive Nutzenerwartungen, die die Überwindung des Sicherheitsdilemmas ermöglichen und die internationale Kooperation stärken.¹

Ein dergestalt definierter Multilateralismus hat sich in Europa seit 1945 zum zentralen Verfassungsprinzip internationaler Zusammenarbeit entwickelt und dabei insbesondere von drei Aspekten profitiert: Erstens der führenden Rolle der USA und den Besonderheiten ihres politischen Systems, die ein aktives Engagement in Europa nach dem 2. Weltkrieg begünstigten. Zweitens waren die westeuropäischen Staaten bereit, sich in gemeinsamen Institutionen langfristig zu verpflichten und damit zu dokumentieren, dass sie die wesentliche Lektion aus dem nach 1919 fehlgeschlagenen Völkerbundssystem gelernt hatten. Und drittens erwies sich der Umstand vorherrschender demokratisch-rechtsstaatlicher Ordnungen in diesen Staaten als wesentlicher, die internationale Zusammenarbeit erleichternder Faktor.²

Ohne den Modellcharakter des Multilateralismus' für Europas künftige Sicherheitsordnung in Abrede stellen zu wollen, ist kritisch anzumerken, dass dieser mindestens an zwei Stellen verwundbar ist: zum einen bei den Nutzenerwartungen, zum anderen in der Frage des Verhaltens der Staaten.

Multilaterale Kooperation beruht auf der Annahme, dass sich Zusammenarbeit langfristig für alle Teilnehmer bezahlt macht. Mit der Aussicht auf den künftigen Nutzen gemeinsamer Vereinbarungen gehen die Akteure in der Gegenwart Verpflichtungen ein und stimmen Konzessionen zu (Nutzenverteilung). Diese Formulierung deutet bereits an, dass es in multilateralen Systemen eine gewisse Ungewissheit hinsichtlich der konkreten Auswirkungen der Verhandlungsergebnisse gibt. Daraus lässt sich wiederum ableiten, dass die Akteure einen Anreiz haben könnten, von gemeinsamen Verpflichtungen

¹ John Gerard Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution", in John Gerard Ruggie (ed.), *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, Columbia University Press, 1993, S. 3?47; John Gerard Ruggie, *Winning the Peace*, New York, Columbia University Press, 1996, S. 20?22.

² Anne-Marie Burley, "Regulating the World: Multilateralism, International Law, and the Projection of the New Deal Regulatory State", in Ruggie, *Multilateralism Matters*, S. 125?156; Peter F. Cowhey, "Elect Locally? Order Globally: Domestic Politics and Multilateral Cooperation", in Ruggie, *Multilateralism Matters*, S. 157?200; G. John Ikenberry, "Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar Order", *INTERNATIONAL SECURITY*, 1998/99, 23. Jg., Nr. 3, S. 43?78; G. John Ikenberry, "Constitutional Politics in International Relations", *EUROPEAN JOURNAL OF INTERNATIONAL RELATIONS*, 1998, 4. Jg., Nr. 2, S. 147?177; G. John Ikenberry, "Political Structures and Postwar Settlements", in Samuel F. Wells and Paula Bailey Smith (eds.), *New European Orders, 1919 and 1991*, Washington, The Woodrow Wilson Center Press, 1996, S. 1?17; Mary N. Hampton, *The Wilsonian Impulse. U.S. Foreign Policy, the Alliance and German Unification*, Westport, London, Praeger Publishers, 1996; John Gerard Ruggie, "The Past as Prologue? Interests, Identity, and American Foreign Policy", *INTERNATIONAL SECURITY*, 1997, 21. Jg., Nr. 4, S. 89?125; Ruggie, *Winning the Peace*, S. 25 f.

tungen abzuweichen. Diese latente Möglichkeit des Regelverstosses stellt die zweite Schwachstelle dar: Der Multilateralismus bezieht seine Glaubwürdigkeit und damit auch seine Legitimität aus dem Umstand, dass gemeinsam vereinbarte Verhaltensweisen beachtet werden. Gerade weil es sich beim Multilateralismus nicht um eine technische Ordnung, sondern um ein soziales Konstrukt handelt, ist die Verlässlichkeit auf das regelkonforme Verhalten der Teilnehmer dermassen wichtig.³ Diese Ausführungen lassen den Schluss zu, dass der Multilateralismus als Ordnungsprinzip zwar von zentraler Bedeutung ist, dass er jedoch, um glaubwürdig zu bleiben, durch die Einführung zusätzlicher Prinzipien gestärkt werden muss, die in der Folge kurz skizziert werden.

1.2 Demokratischer Frieden

Wenn sich Staaten nicht darauf verlassen können, dass sich ihre Nachbarn an gemeinsam vereinbarte Regeln halten, dann befinden sie sich bekanntlich in einem Sicherheitsdilemma ? Unsicherheit und Ungewissheit sind die Folgen. Kooperation ist jedoch langfristig nur dann möglich, wenn diese unsichere Situation überwunden wird. Dabei spielt das aussenpolitische Verhalten der Staaten eine wesentliche Rolle. Es ist deshalb von zentraler Bedeutung, ob sich die Staaten in der Gestaltung ihrer Aussenbeziehungen kriegerischer Mittel enthalten, oder ob der Einsatz derselben den Regelfall darstellt.

Vor dem Hintergrund der Theorie des demokratischen Friedens kann argumentiert werden, dass Demokratien sowohl in der Gestaltung ihrer Innen- als auch ihrer Aussenbeziehungen nie bzw. seltener als andere Regierungstypen zur Gewaltanwendung neigen. Dabei haben sich zwei Ansätze herausgebildet. Der Auffassung, wonach Demokratien zwar nicht gegen andere Demokratien, jedoch gegen Nicht-Demokratien durchaus zur kriegerischen Mitteln greifen können (dyadischer Ansatz), steht die Einschätzung gegenüber, dass Demokratien unabhängig vom Regierungssystem ihrer Opponenten seltener dazu neigen, Gewalt einzusetzen und damit grundsätzlich friedfertiger sind (monadischer Ansatz).⁴ Für das friedlichere Aussenverhalten demokratischer Staaten lassen sich im wesentli-

³ Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution", S. 11.

⁴ Zur ersten Gruppe: Michael W. Doyle, "Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs", *PHILOSOPHY AND PUBLIC AFFAIRS*, 1983, 12. Jg., Nr. 3, S. 205?235; Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace. Principles for a Post-Cold War World*, Princeton, Princeton University Press, 1993; Thomas Risse-Kappen, "Democratic Peace? Warlike Democracies? A Social Constructivist Interpretation of the Liberal Argument", *EUROPEAN JOURNAL OF INTERNATIONAL RELATIONS*, 1995, 1. Jg., Nr. 4, S. 491?518. Zur zweiten Gruppe: R. J. Rummel, "Democracies ARE Less Warlike Than Other Regimes", *EUROPEAN JOURNAL OF INTERNATIONAL RELATIONS*, 1995, 1. Jg., Nr. 4, S. 457?480; Randolph M. Siverson, "Democracies and War Participation. In Defense of the Institutional Constraints Argument", *EUROPEAN JOURNAL OF INTERNATIONAL RELATIONS*, 1995, 1. Jg., Nr. 4, S. 481?490.

chen fünf Argumente ins Feld führen: Mitbestimmung der Bürger, normative bzw. strukturelle Faktoren, Lernprozesse sowie der Beitrag Internationaler Organisationen (Abbildung 2).

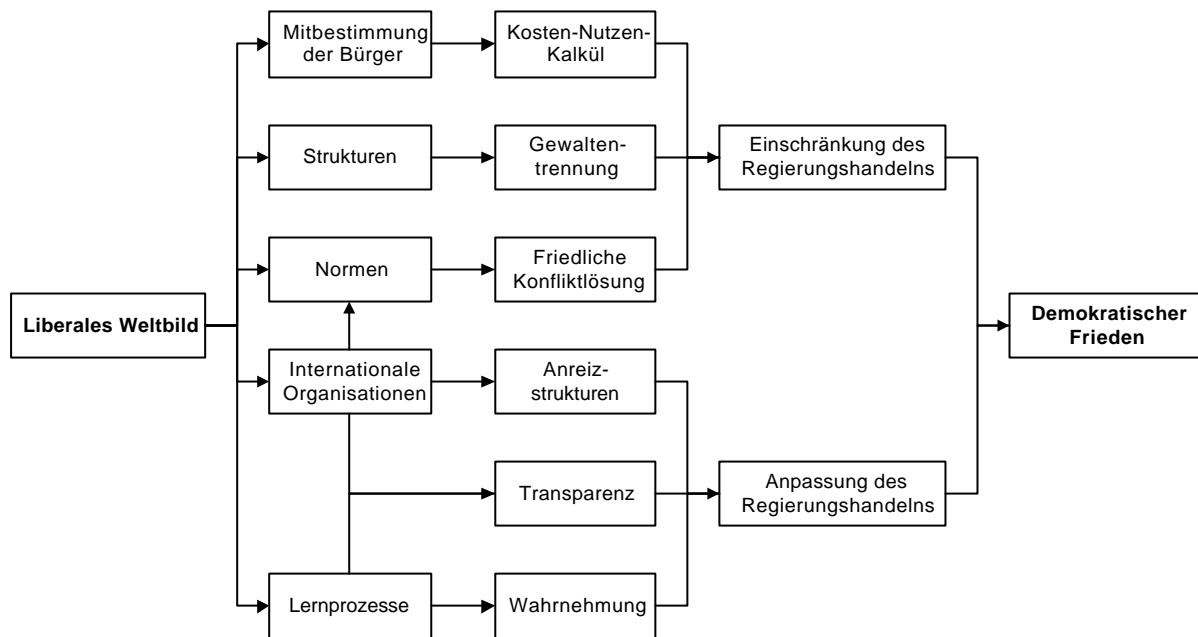


Abbildung 2: Demokratischer Frieden ? Wirkungskette

- *Mitbestimmung der Bürger:* Folgt man Immanuel Kant, so liegt der wichtigste Grund für das friedfertige Verhalten von Demokratien in der Mitbestimmung der Staatsbürger bei der Beantwortung der Frage, "ob Krieg sein solle, oder nicht."⁵ Diese verhalten sich nämlich risikoavers: Weil sich eine aggressive Aussenpolitik negativ auf die Wohlfahrt der Bürger auswirkt, fällt die Kosten-Nutzen-Rechnung zuungunsten militärischer Auseinandersetzungen aus.⁶
- *Normen:* Gemäss des normativ-kulturellen Ansatzes sichern gemeinsame demokratische und liberale Werte den Frieden zwischen demokratischen Staaten, denn diese lösen Konflikte nicht durch die Anwendung von Gewalt, sondern unter Rückgriff auf vereinbarte Regeln. Weil Demokratien gelernt haben, Konflikte gewaltfrei auszutragen, übertragen sie diese innenpolitische Erfahrung auf die zwischenstaatlichen Beziehungen und gehen davon aus, dass sich andere Demokratien zur Gestaltung ihrer Aussenbeziehungen ebenfalls ausschliesslich friedlicher Mittel bedienen.⁷

⁵ Immanuel Kant, *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf*, Stuttgart, Philipp Reclam, 1984, S. 12.

⁶ Ernst-Otto Czempiel, "Kants Theorem. Oder: Warum sind die Demokratien (noch immer) nicht friedlich?", *ZEITSCHRIFT FÜR INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN*, 1996, 3. Jg., Nr. 1, S. 80 ff.; Risse-Kappen, "Democratic Peace? Warlike Democracies?", S. 497 f.

⁷ Risse-Kappen, "Democratic Peace-Warlike Democracies?", S. 499 f.; Russett, *Grasping the Democratic Peace*, S. 33.

- *Strukturen*: Innenpolitische, der Regierung durch die Verfassung auferlegte Schranken ? z.B. die Gewaltenteilung oder die Erforderlichkeit parlamentarischer Zustimmung zur Kriegsführung ? sind dafür verantwortlich, dass der Einsatz kriegerischer Mittel lediglich nach dem Überschreiten hoher Hürden möglich ist. Dadurch werden die Transparenz des Entscheidungsprozesses erhöht, dieser selbst verlangsamt und die Wahrscheinlichkeit überraschender Entwicklungen insgesamt reduziert.⁸
- *Wahrnehmung und Lernprozesse*: Wie können Demokratien "wissen", dass sich andere Demokratien ebenfalls friedlich Verhalten? Eine konstruktivistisch motivierte Antwort auf diese Frage lautet, dass sowohl "Freundschaft" als auch "Feindschaft" nicht, wie beispielsweise der Neorealismus argumentiert, unmittelbar aus der Verteilung der materiellen Ressourcen im internationalen System folgen, noch direkt aus der innenpolitischen Verfassung eines Staates abgeleitet werden können. Beide Einschätzungen sind vielmehr das Ergebnis eines sozialen Austausch- und Lernprozesses, d.h. sie sind sozial konstruiert.⁹
- *Internationale Organisationen*: Konstruktivistische Ansätze gehen davon aus, dass Interessen staatlicher Akteure nicht exogen gegeben sind, sondern aus sozialen Austauschprozessen resultieren.¹⁰ Welches Verhalten als "demokratisch" bzw. "nicht-demokratisch" aufgefasst wird, unterliegt somit einem Interpretationsprozess. Dabei spielen Internationale Organisationen eine wesentliche Rolle, indem sie beispielsweise zur Sozialisierung staatlicher Akteure beitragen,¹¹ das Rechtsstaatlichkeitsprinzip auf internationaler Ebene stärken (z.B. Erweiterung der Grundrechte, Verbesserung des Rechtsschutzes)¹² sowie spezielle Verhaltensanreize für regelkonformes Verhalten definieren. Internationale Organisationen wirken somit identitätsstiftend und tragen

⁸ Russett, *Grasping the Democratic Peace*, S. 38?40; James Lee Ray, *Democracy and International Conflict. An Evaluation of the Democratic Peace Proposition*, Columbia, University of South Carolina Press, 1998, S. 40 f.; Margaret G. Hermann and Charles Kegley, "Rethinking Democracy and International Peace: Perspectives from Political Psychology", *INTERNATIONAL STUDIES QUARTERLY*, 1995, 39. Jg., Nr. 4, S. 514.

⁹ Risse-Kappen, "Democratic Peace? Warlike Democracies?", S. 503.

¹⁰ Martha Finnemore, *National Interests in International Society*, London, Ithaca, Cornell University Press, 1996, S. 15?17, 22?28; John Gerard Ruggie, "Introduction: What makes the world hang together? Neoliberalism and the social constructivist challenge", in John Gerard Ruggie, *Constructing the World Polity. Essays on International Institutionalization*, London, Routledge, 1998, S. 1?39.

¹¹ Frank Schimmelfenning, "Internationale Sozialisation neuer Staaten. Heuristische Überlegungen zu einem Forschungsdesiderat", *ZEITSCHRIFT FÜR INTERNATIONALE POLITIK*, 1994, 1. Jg., Nr. 2, S. 335?355; Finnemore, *National Interests in International Society*, S. 34?127.

¹² Ernst-Ulrich Petersmann, "Constitutionalism and International Organizations", *NORTHWESTERN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW & BUSINESS*, 1997, 17. Jg., Nr. 2?3, S. 398?469; Ernst-Ulrich Petersmann, "The Moral Foundation of the European Union's foreign policy: Defending "European Identity" and "Community Interests" for the benefit of EU citizens", *AUSSENWIRTSCHAFT*, 1996, 51. Jg., Nr. 2, S. 151?176.

finieren. Internationale Organisationen wirken somit identitätsstiftend und tragen dadurch dazu bei, die dem Sicherheitsdilemma inhärente Unsicherheit zu reduzieren.¹³

1.3 Institutionen

Thomas Hobbes war der Ansicht, dass der menschliche Urzustand ein Kriegszustand ist, den er als "einsam, armselig, ekelhaft, tierisch und kurz" charakterisierte.¹⁴ Zusammenarbeit ist den darin lebenden Menschen fremd, weil es keine Regeln gibt, die Kooperation ermöglichen oder gar sichern könnten. Im Unterschied dazu steht der Multilateralismus, der diesen Kriegszustand gerade durch die Anwendung liberaler Regeln überwindet. Daraus lässt sich als zweites Prinzip die Forderung nach der Institutionalisierung der internationalen Politik ableiten, d.h. sie muss sich an dauerhaft angelegten Verhaltensmustern orientieren, die auf Normen, Prinzipien und Regeln basieren. Dabei sind drei Typen zu unterscheiden:¹⁵

- *Regulative Institutionen* regeln das Verhalten der Akteure und unterwerfen es gewissen Schranken. Diesem Verständnis liegt zum einen eine rationale Nutzenerwartung zugrunde. Zum anderen setzt es voraus, dass Regeln erarbeitet werden können, dass sich deren Einhaltung überprüfen lässt und dass sie zur Not durchgesetzt werden können.
- *Normative Institutionen* betonen dagegen die Bedeutung von Werten und Normen. Diese Feststellung resultiert unmittelbar aus der Umschreibung von Normen als Verhaltensgebote oder -verbote. In diesem Fall bestimmt sich das Verhalten der Akteure weniger an den rational gebildeten Interessen, als durch die an sie gerichteten Erwartungen.
- *Kognitive Institutionen* stellen einen Zusammenhang zwischen dem Akteur und seiner Umwelt her. Die konstitutiven Regeln bestimmen nicht nur den einzelnen Akteur und sein Rollenverhalten, sondern auch sein Umfeld. Diese soziale Konstruktion des Akteurs bestimmt seine Interessen und definiert ? über soziales Lernen auf der Basis von Erfahrungswerten ? auch sein Verhalten.

¹³ Emanuel Adler, "Seizing the Middle Ground. Constructivism in World Politics", *EUROPEAN JOURNAL OF INTERNATIONAL RELATIONS*, 1997, 3. Jg., Nr. 3, S. 345; Ted Hopf, "The Promise of Constructivism in International Relations Theory", *INTERNATIONAL SECURITY*, 1998, 23. Jg., Nr. 1, S. 188; Bruce Russett, John R. Oneal, and David R. Davis, "The Third Leg of the Kantian Tripod for Peace: International Organizations and Militarized Disputes, 1950-85", *INTERNATIONAL ORGANIZATION*, 1998, 52. Jg., Nr. 3, S. 441-467.

¹⁴ Thomas Hobbes, *Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staates*, 5. A., Frankfurt, Suhrkamp, 1992, S. 98.

¹⁵ W. Richard Scott, *Institutions and Organisations*, Thousand Oaks, London, New Delhi, Sage, 1995, S. 39-45.

Dergestalt definierte Institutionen stiften einen vielfältigen Nutzen, indem sie Verhaltensrollen in wiederkehrenden Situationen umschreiben, den Handlungsspielraum der Akteure beschränken und erweitern, zu einer Angleichung der Verhaltenserwartungen führen, Ordnung, Transparenz und Vertrauen schaffen, die Kommunikation erleichtern, die Kooperationsbereitschaft durch die Reduktion der Transaktionskosten erhöhen und zur Sozialisierung der Akteure beitragen.¹⁶ Weil sich jedoch im Unterschied zur innerstaatlichen Entwicklung auf internationaler Ebene noch immer kein Gewaltmonopol herausgebildet hat, ist, und damit schlage ich die Brücke zum ersten Prinzip, die Demokratisierung zwar eine notwendige, jedoch keine hinreichende Bedingung. Sie muss vielmehr durch die Errichtung Internationaler Organisationen ergänzt werden.

1.4 Leadership

Passivität und Verlust der Glaubwürdigkeit sind zwei der Folgen, die sich aus den oben angesprochenen Schwächen einer multilateralen Ordnung ergeben können. Da diese ihre Bedeutung im wesentlichen aus der Tatsache bezieht, dass sie Kooperation ermöglicht, sind die Initiierung und Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit entscheidend. Als drittes Prinzip kann somit die Forderung nach *leadership* formuliert werden. Allerdings ist diesbezüglich eine wesentliche Präzisierung erforderlich.

Leadership ist vermutlich eines der am intensivsten diskutierten und gleichzeitig am wenigsten verstandenen Konzepte der Politikwissenschaft. Insbesondere die weit verbreitete Theorie hegemonialer Stabilität legt fälschlicherweise den Schluss nahe, dass *leadership* lediglich von einem mit materiellen Ressourcen reichhaltig ausgestatteten Hegemon ausgeübt werden könne.¹⁷ Gegen diese Annahme können zwei Argumente angeführt werden: Erstens ist *leadership* die Fähigkeit eines Individuums, andere von einer bestimmten Handlung ? sei es ein Tun oder ein Unterlassen ? zu überzeugen und zu

¹⁶ Robert O. Keohane, "Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics", in Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*, Boulder, Westview Press, 1989, S. 3; Stephen D. Krasner, "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables", in Stephen D. Krasner (ed.), *International Regimes*, Ithaca, London, Cornell University Press, 1983, S. 3; Harald Müller, *Die Chance der Kooperation. Regime in den Internationalen Beziehungen*, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1993, S. 30; Volker Rittberger, *Internationale Organisationen? Politik und Geschichte. Europäische und weltweite zwischenstaatliche Zusammenschlüsse*, 2. A., Opladen, Leske + Budrich, 1995, S. 24; Schimmelfenning, "Internationale Sozialisation neuer Staaten", S. 335?355.

¹⁷ Zu den wichtigsten Grundlagenwerken zählen: Charles Kindleberger, *The World in Depression, 1929?1939*, London, Allen Lane & Penguin Press, 1973; Robert Gilpin, *War and Change in International Politics*, New York, Cambridge University Press, 1981; Immanuel Wallerstein, *The Modern World System*, New York, Academic Press, 1974.

deren Ausübung bewegen zu können. Entscheidend ist dabei, dass sich die *leadership* an liberalen Werten orientiert und dass es zu einer Übereinstimmung zwischen den Zielen und Absichten des *leaders* sowie der *followers* kommt.¹⁸ Die Fähigkeit "*leadership*" ist somit vom strukturellen Attribut "Hegemonie" zu unterscheiden. Zweitens verstellt die Auseinandersetzung mit der "normativen Kraft des Faktischen", die die materielle Ressourcenausstattung hervorhebt, den Blick für die "faktische Kraft des Normativen". Sprich: Zur Ausübung von *leadership* sind normative Ressourcen mindestens ebenso entscheidend wie materielle Ressourcen.¹⁹ Diese beiden Präzisierungen legen den Schluss nahe, dass *leadership* in einem System, das durch als legitim empfundene Normen stabilisiert wird, auch von nicht-hegemonialen Staaten bzw. Internationalen Organisationen ausgeübt werden kann.²⁰

Hinsichtlich der *leadership* durch Internationale Organisationen ist zwischen einer passiven und einer aktiven Ausprägung zu unterscheiden.²¹ *Passive leadership* üben Internationale Organisationen aus, wenn sie den Regierungsvertretern die Ausübung von *leadership* erleichtern, indem sie einerseits aktionserleichternde Mechanismen (z.B. Mehrheitsentscheidungen, Flexibilitätsklauseln) zur Verfügung stellen und dadurch als Katalysatoren staatlicher Führungsinitiativen tätig sind. Andererseits können Internationale Organisationen aber auch Aktionen von Staaten legitimieren, die ausserhalb des institutionellen Rahmens durchgeführt werden, indem sie dafür ein entsprechendes Mandat erteilen und diese dadurch erst ermöglichen (z.B. militärische Operationen zur Wiederherstellung des Friedens unter der Führung einer *coalition of the willing*). Im Gegensatz dazu soll dann von aktiver *leadership* gesprochen werden, wenn Internationale Organisationen oder deren Organe als Akteure agieren und dabei entweder zur Herausbildung internationaler Strukturen beitragen oder die Staaten zur Auslösung spezifischer Handlungen bewegen können. Als Beispiel für den ersten Fall kann die im folgen-

¹⁸ James MacGregor Burns, *Leadership*, New York, Harper & Row Paperback, 1979, S. 425?427; Andrew Fenton Cooper, Richard A. Higgott, and Kim Richard Nossal, "Bound to Follow?, Leadership and Followership in the Golf Conflict", *POLITICAL SCIENCE QUARTERLY*, 1991, 106. Jg., Nr. 3, S. 391?410.

¹⁹ Robert Cox, "Gramsci, hegemony, and international relations: an essay in method", in Robert Cox, *Approaches to World Order*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, S. 124?143; Oran R. Young, "The effectiveness of international institutions: hard cases and critical variables", in James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel (eds.), *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, S. 160?194.

²⁰ Jarrod Wiener, "'Hegemonic' Leadership. Naked Emperor or the Worship of False Gods?", *EUROPEAN JOURNAL OF INTERNATIONAL RELATIONS*, 1995, 1. Jg., Nr. 2, S. 219?243; Jarrod Wiener, *Making Rules in the Uruguay Round of the GATT. A Study in International Leadership*, Aldershot, Dartmouth, 1995, S. 20?34, 55?61.

²¹ Diese Unterscheidung stützt sich auf die Einsicht, dass Internationale Organisationen grundsätzlich drei unterschiedliche Rollen spielen können: Sie sind entweder Instrumente staatlicher Interessen, sie stellen als Arena eine Plattform für den Austausch von Argumenten und Ideen dar, und sie können als eigenständige Akteure handeln. Siehe zu dieser Unterscheidung: Clive Archer, *International Organizations*, 2nd ed, London, Routledge, 1992, S. 135?159.

den Abschnitt zu präzisierende Rolle des Europäischen Gerichtshofs im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses angeführt werden. Zur Illustration des zweiten Falls sei auf die Tätigkeit des NATO-Generalsekretärs im Zusammenhang mit der Osterweiterung der Allianz oder auf die Rolle der Europäischen Kommission verwiesen.

1.5 Integration

Supranationale Integration kann als Prozess definiert werden, in dem sich Staaten freiwillig zusammenschließen, um durch den Souveränitätstransfer von der nationalen auf die internationale Ebene ein überstaatliches Gebilde einzurichten. Dieses verfügt über selbständige und von staatlichen Weisungen unabhängige Organe, die mit klar umrissenen Kompetenzen ausgestattet sind.²² Supranationale Organisationen sind in der Lage, eigene Politiken zu verabschieden, die für die Mitgliedstaaten verbindlich sind, und können die für deren Politik relevanten Regeln bestimmen und verändern.²³ In dieser Lesart greift die Integration als viertes und letztes Element zur Verhinderung eines Rückfalls in eine nicht multilaterale Ordnung auf die bislang präsentierten Komponenten zurück und erweiterte diese um einen entscheidenden Aspekt: Mit der Reduktion der Kriegsneigung sowie der Beschreibung der innerstaatlichen Ordnung legt die Theorie des demokratischen Friedens den Grundstein politischer Integrationsbemühungen. Institutionen fördern die Regelorientierung und tragen damit dazu bei, das Sicherheitsdilemma zu überwinden. Nur so können internationale Beziehungen nicht als Null-Summen-, sondern als Positiv-Summen-Spiel verstanden und Integration ermöglicht werden. *Leadership* weist einerseits auf die normative Übereinstimmung zwischen *leader* und *follower* hin und verdeutlicht andererseits, dass Integration ohne dynamisches Element zum Erliegen kommt. Integration vervollständigt dieses Konzept mit dem Element des Souveränitätstransfers an supranationale Organe. Weil supranationale Integration die Renationalisierung der Politik erschwert bzw. verhindert, beschreibt sie die politische Finalität, die mit meinem Konzept angestrebt wird.

²² Einen guten Überblick zur Entstehung und Entwicklung unterschiedlicher Integrationstheorien geben: Fabrizio Battistelli und Pierangelo Isernia, "Europa und die Integrationstheorien. Obsoleszenz oder Wachstumskrise?", in Armin von Bogdandy (Hrsg.), *Die Europäische Option. Eine interdisziplinäre Analyse über Herkunft, Stand und Perspektiven der europäischen Integration*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1993, S. 171?198; Jürgen Bellers und Erwin Häckel, "Theorien internationaler Integration und internationaler Organisationen", in Volker Rittberger (Hrsg.), *Theorien der Internationalen Beziehungen. Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1990, S. 286?310; Claus Giering, *Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozess der europäischen Integration*, Bonn, Europa Union Verlag, 1997; Michael O'Neill, *The Politics of Integration. A Reader*, London, Routledge, 1996;

²³ Alec Stone Sweet and Wayne Sandholtz, "Integration, Supranational Governance, and the Institutionalization of the European Polity", in Wayne Sandholtz and Alec Stone Sweet (eds.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998, S. 1?26.

Für den Prozess des Souveränitätstransfers nach dem Beispiel der europäischen Integration sind drei Merkmale charakteristisch: Gemeinsame Organe mit eigenen Kompetenzen, intergouvernementale und supranationale Entscheidungsverfahren sowie eine supranationale Rechtsstruktur. Die Möglichkeiten der Organe sowie die zur Anwendung gelangenden Entscheidungsverfahren unterscheiden sich vereinfacht ausgedrückt je nach dem, ob unions- oder gemeinschaftsrechtliche Politikfelder betrachtet werden. Im ersten Fall dominieren die intergouvernementalen Organe Ministerrat und Europäischer Rat, die in der Regel einstimmig entscheiden. Im zweiten Fall gewinnen die supranationalen Organe (Kommission, EuGH, Europäisches Parlament) und die Anwendung von Mehrheitsentscheidungen an Bedeutung. Allerdings wird diese Abgrenzung gerade in Fragen der Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik wegen der Durchmischung unions- und gemeinschaftsrechtlicher Sachverhalten zusehends schwieriger.²⁴

Die supranationale Rechtsstruktur verdankt ihre konkrete Ausgestaltung massgeblich einer Reihe von Grundsatzentscheidungen, die der Europäische Gerichtshof gefällt hat (z.B. unmittelbare Anwendbarkeit des Primär- und Sekundärrechts, Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor Landesrecht, Kompetenzen der Gemeinschaftsorgane).²⁵ Die integrationsoffensive Rechtsprechung des Luxemburger Gerichtshof war einerseits massgebliche Voraussetzung für die Aktivitäten der Europäischen Kommission.²⁶ Andererseits hat der EuGH seine Bedeutung für individuelle Kläger und nationale Gerichte durch die geschickte Anwendung des Vorabentscheidungsverfahrens unter Beweis gestellt. Insofern individuelle Kläger und ihre Rechtsanwälte in der Lage sind, im Gemeinschaftsrecht eine Quelle auszumachen, die der Durchsetzung ihrer individuellen Ansprüche dient, haben sie einen Anreiz, den Gerichtshof im Sinne der Gemeinschaftsziele in Anspruch zu nehmen.²⁷ Daneben gelang es dem EuGH,

²⁴ Diese Feststellung kann am Beispiel der Wirtschaftssanktionen verdeutlicht werden. Ob Wirtschaftssanktionen im Rahmen eines gemeinsamen Standpunktes oder einer gemeinsamen Aktion verhängt werden, entscheidet der Ministerrat im Rahmen der unionsrechtlichen GASP einstimmig (Art. 14, 15, 23 EUVn). Wie diese durchgeführt werden, entscheidet er hingegen im Rahmen des EG-Vertrages mit qualifizierter Mehrheit (Art. 301 EGVn). Siehe zur rechtlichen Bindungswirkung dieser Konstruktion: Matthias Pechstein und Christian Koenig, *Die Europäische Union. Die Verträge von Maastricht und Amsterdam*, 2. A., Tübingen, Mohr Siebeck, 1998, Rz 215, 282.

²⁵ An Stelle vieler: Joseph H. H. Weiler, "The Transformation of Europe", *THE YALE LAW JOURNAL*, 1990, 100. Jg., Nr. 7, S. 2403?2483.

²⁶ Alec Stone Sweet and James A. Caporaso, "From Free Trade to Supranational Polity: The European Court and Integration", in Sandholtz/Stone Sweet, *European Integration and Supranational Governance*, S. 92?133; Wayne Sandholtz, "The Emergence of a Supranational Telecommunications Regime", in Sandholtz/Stone Sweet, *European Integration and Supranational Governance*, S. 134?163; Alberta Sbragia, "Institution-Building from below and above: The European Community in Global Environmental Politics", in Sandholtz/Stone Sweet, *European Integration and Supranational Governance*, S. 283?303.

²⁷ Anne-Marie Burley and Walter Mattli, "Europe before the Court: A Political Theory of Legal Integration", *INTERNATIONAL ORGANIZATION*, 1993, 47. Jg., Nr. 1, S. 60?62; Walter Mattli and Anne-Marie Slaughter,

seine Position gegenüber nationalen Gerichten zu stärken und diese gleichzeitig in sein System der Wahrung des Gemeinschaftsrechts einzubeziehen.²⁸ Es ist diese direkte, über die Berücksichtigung individueller Interessen und die Einbindung nationaler Gerichte erreichte Verbindung zwischen supra- und subnationaler Ebene, die zur Herausbildung einer europäischen Rechtsgemeinschaft (*community of law*)²⁹ und damit zur Verrechtlichung der Politik beiträgt, dadurch deren Renationalisierung erschwert und aus diesem Grund als wichtiger Beitrag zur Erhaltung einer multilateralen europäischen Sicherheitsordnung betrachtet werden muss.

Kombiniert man die Prinzipien drei und vier miteinander, so wird ersichtlich, dass mein Ansatz im Aufbau supranationaler Strukturen ein effektives Instrument zur Überwindung nationalstaatlicher Blockaden sieht. Dadurch kommt es langfristig zu einer Konversion der Prinzipien *leadership* und *Integration*, mit dem Ergebnis, dass die gegenwärtig unilateral von Staaten ausgeübte Führungsrolle künftig vermehrt von Internationalen Organisationen übernommen werden könnte.

"Revisiting the European Court of Justice", INTERNATIONAL ORGANIZATION, 1998, 52. Jg., Nr. 1, S. 186?189, Petersmann, "The Moral Foundation of the European Union's Foreign Policy Constitution", S. 167 f.

²⁸ Burley/Mattli, "Europe before the Court", S. 60?64; Mattli/Slaughter, "Revisiting the European Court of Justice", S. 190?196.

²⁹ Laurence R. Helfer and Anne-Marie Slaughter, "Toward a Theory of Supranational Adjudication", THE YALE LAW JOURNAL, 1997, 107. Jg., Nr. 2, S. 367?370.

2 Bestandesaufnahme

Vor dem Hintergrund des eben entwickelten Konzepts geht es nun im zweiten Kapitel darum, den Beitrag der europäischen Sicherheitsorganisationen zu dessen Umsetzung zu untersuchen. Zu diesem Zweck unterscheidet ich zwischen einer politisch-rechtlichen, einer wirtschaftlichen und einer militärischen Dimension. Diese Unterscheidung beruht zum einen auf der funktionalen Arbeitsteilung, die sich zwischen den europäischen Sicherheitsorganisationen gegenwärtig abzeichnet und verdeutlicht zum anderen, dass jeder der eben vorgestellten vier Pfeiler drei Dimensionen aufweist, die unterschiedlich stark ausgeprägt sein können. Die Analyse wird vier Einsichten verdeutlichen: Erstens unterstützen Europas Sicherheitsorganisationen die Umsetzung der Idee des demokratischen Friedens in vielfältiger Weise. Zweitens ist zwischen diesen in den letzten Jahren ein komplexes, jedoch nur wenig koordiniertes Geflecht von Kooperationsbeziehungen entstanden. Drittens können Europas Sicherheitsorganisationen grundsätzlich als *leader* agieren. Diese Fähigkeit ist jedoch zumindest im Moment noch klar den staatlichen Interessen untergeordnet, die die Organisationen weniger als eigenständige Akteure, sondern vielmehr als Instrumente nationaler Politik sehen. Viertens kommt es im Rahmen der aussen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Kooperation zwar noch nicht zu einem der wirtschaftlichen Integration vergleichbaren Souveränitätstransfer. Die zunehmende militärische Kooperation erfordert von den Staaten jedoch immer weitergehende Zugeständnisse, die als stillschweigender Souveränitätsverzicht interpretiert werden können.

2.1 Demokratischer Frieden: Vielfältige Unterstützung

Die Ausführungen in Kapitel 1.2 haben gezeigt, dass die Theorie des demokratischen Friedens konkrete Aussagen über die Präferenz- und Restriktionssysteme demokratischer Rechtsstaaten formuliert. Wie im Schlusskapitel noch näher erläutert wird, definieren die europäischen Sicherheitsorganisationen verbindliche Werte und Verhaltensweisen, die von ihren Mitgliedern beachtet werden müssen. Indem diese beispielsweise den Rückgriff auf kriegerische Mittel zur Konfliktlösung ebenso erschweren wie die systematische Missachtung von Minderheiten- und Menschenrechten, wirken sie direkt auf die Präferenz- und Restriktionssysteme der Staaten ein. Dabei ist zwischen der Erarbeitung, Einhaltung und Durchsetzung gemeinsamer Normen einerseits sowie der Unterstützung des Aufbaus demokratisch-rechtsstaatlicher Strukturen andererseits zu unterscheiden.

Erarbeitung von Normen: Die Theorie des demokratischen Friedens postuliert, dass es die normativ-strukturellen Merkmale der innerstaatlichen Ordnung sind, die zu einem friedfertigen Aussenverhalten demokratischer Staaten beitragen. Zudem definieren die Internationalen

verhalten demokratischer Staaten beitragen. Zudem definieren die Internationalen Organisationen über ihre Anreizstrukturen, welches staatliche Aussenverhalten als akzeptabel bzw. nicht tolerierbar erachtet wird. Die erste Feststellung spricht die Ausarbeitung innerstaatlich verbindlicher Normen an. Europas Sicherheitsorganisationen sind in diesem Bereich tätig, indem sie beispielsweise die Garantie von Minderheiten- und Menschenrechten auf internationaler Ebene verankern (z.B. EMRK, menschliche Dimension der OSZE), teilweise justiziable Normen zur konkreten Ausgestaltung der Staatsaufbaus formulieren (Rechtsstaatlichkeit und Demokratieprinzip) und die demokratische Kontrolle militärischer, paramilitärischer und polizeilicher Streitkräfte verlangen (z.B. OSZE-Verhaltenskodex für politisch-militärische Aspekte der Sicherheit). Die zweite Feststellung verweist auf die Erforderlichkeit zwischenstaatlich verbindlicher Normen. Obwohl unterschiedlichen Charakters, sind es die von der UNO, der OSZE, dem Europarat und dem zwingenden Völkerrecht formulierten Bestimmungen, welche die Verfassungsregeln des internationalen Systems definieren und dadurch die Rahmenbedingungen staatlichen Handelns bestimmen. Souveräne Gleichheit der Mitgliedstaaten, die Verpflichtung zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten und das Gewaltverbot zählen ebenso zu diesen Kernnormen wie die territoriale Integrität und die Unverletzlichkeit der Grenzen.³⁰ Diese werden sowohl in militärischer als auch in wirtschaftlicher Hinsicht ergänzt, beispielsweise durch die konventionellen und nuklearen Verifikationsregime, das Binnenmarktprogramm der Europäischen Gemeinschaft sowie die Bestimmungen zur Liberalisierung des Welthandels im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO).

Einhaltung von Normen: Folgt man dem dyadischen Ansatz der Theorie des demokratischen Friedens, dann hängt das Aussenverhalten demokratischer Staaten gegenüber anderen Staaten wesentlich von der Frage ab, ob sich diese eher regelkonform oder regelabweichend verhalten werden. Für die Bildung wechselseitiger Verhaltenserwartungen sind Informationen über die Einhaltung gemeinsam ausgehandelter Normen von grundlegender Bedeutung. Dazu stellen die europäischen Sicherheitsorganisationen eine breite Palette von Instrumenten zur Verfügung. In der politischen rechtlichen bzw. wirtschaftlichen Dimension kommen zu diesem Zweck in erster Linie politische Verfahren (z.B. die Überprüfung durch Beobachter- oder Tatsachenermittlungsmissionen, Überprüfungskonferenzen), gerichtliche Verfahren oder die Überprüfung durch Organe Internationaler Organisationen (z.B. UN-Sicherheitsrat, "Räte" der OSZE) in Frage. In der militärischen Dimension reicht das Angebot von allgemeinen Verfahren (z.B. Informationsaustausch, Implementierungstreffen), über

³⁰ Allerdings sind diese Normen hinsichtlich ihrer Bedeutung einem Wandel unterworfen, auf den an dieser Stelle nicht umfassend eingegangen werden kann. Am augenscheinlichsten wird diese Feststellung durch das nach dem Ende des Kalten Krieges kontrovers diskutierte Verhältnis zwischen der territorialen Integrität und der Verletzung von Menschen- und Minderheitenrechten sowie der daraus abgeleiteten Frage nach Notwendigkeit und Rechtmässigkeit humanitärer Interventionen illustriert.

Verfahren zur Überprüfung vor Ort (z.B. durch Besuche, Routine- oder Verdachtsinspektionen) bis zu Verfahren zur Klarstellung (z.B. militärische Krisenmechanismen der OSZE).

Durchsetzung von Normen: Sieht man einmal von den wenigen völkerrechtlichen Normen ab, die unmittelbar und direkt anwendbar sind (*self-enforcing norms*), dann muss der Grossteil der politisch und rechtlich verbindlichen Normen durchgesetzt werden. Dies gilt vor allem dann, wenn eines der eben erläuterten Verfahren zur Überprüfung der Einhaltung von Normen die Erkenntnis zu Tage gefördert hat, dass sich Staaten nicht regelkonform verhalten. Dazu sehen die europäischen Sicherheitsorganisationen eine Vielzahl von Massnahmen vor. In der politisch-rechtlichen bzw. wirtschaftlichen Dimension ist im wesentlichen zwischen Sanktionen, rechtsverbindlichen Urteilen, Geldstrafen, dem Aussetzen vertraglicher Rechte sowie dem Ausschluss bzw. der Suspension der Mitgliedschaft zu unterscheiden. Erfordert die Normdurchsetzung den Einsatz militärischer Mittel, so handelt es sich hierbei entweder um die Abwehr von Angriffen (Selbstverteidigung), friedens erzwingende Massnahmen, humanitäre Interventionen oder militärische Zwangsmassnahmen.³¹ Alle vier Massnahmen werden heute kaum mehr uni- oder bilateral, sondern multilateral, meist im Rahmen Internationaler Organisationen, ausnahmsweise aber auch in einer *coalition of the willing* durchgeführt.

Aufbau demokratischer Strukturen: Schliesslich leisten die europäischen Sicherheitsorganisationen auch konkrete Hilfe beim Aufbau demokratischer Strukturen vor Ort (Abbildung 3), indem sie den Staaten mit finanzieller und technischer Hilfe beratend und unterstützend zur Seite stehen, sie bei der Umsetzung internationaler Abkommen begleiten bzw. diese überwachen, Verhandlungen durchführen und vorübergehend staatliche Aufgaben übernehmen (*transitional authority*).³²

³¹ Robert Diethelm, *Das Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen in der Mitte der 90er Jahre*, Beiträge, Forschungsstelle für Internationale Beziehungen, ETH Zürich, Nr. 7, 1996, S. 17?24.

³² Jürg Martin Gabriel, *Transitional Authority: A New Phenomenon in International Relations*, Beiträge und Berichte, Institut für Politikwissenschaft an der Universität St. Gallen, Nr. 201, 1993.

	UNO	OSZE	Europarat	EU	EBRD	Weltbank	IMF	NATO	WEU
Verfassungsgebung		■	■						
Gesetzgebung		■	■						
Rechtsstaatlichkeit (Gewaltenteilung)	■	■	■						
Wahlen (Organisation, Durchführung, Überwachung)	■	■	■					□	
Reform der öffentlichen Verwaltung	■			■		■			
Sozialversicherungs- und Rentensysteme						■	■		
Minderheitenfragen	■	■	■	□					
Rückkehr von Flüchtlingen	■	■							
Unabhängige Medien	■	■							
Polizei (Wiederaufbau, Ausbildung, Kontrolle)	■	■							■
Wiederaufbau militärischer Streitkräfte								■	
Kredite					■	■			
Finanzierung spezieller Programme	■			■	■	■	■		
Privatisierungsprogramme	■				■		■		
Förderprogramme für Klein-/Mittelunternehmen	■				■				
Aufbau des Bankensystems					■		■		
Aufbau von Finanz- und Risikokapitalmärkten					■				
Abbau von Handelshemmnissen				■					
Integration der Frauen in Wirtschaftszyklen	■				■	■			

■ Organisation erbringt Leistung □ Organisation erbringt Leistung teilweise

Abbildung 3: Beitrag ausgewählter Internationaler Organisationen zum Aufbau demokratischer Strukturen

2.2 Institutionelle Zusammenarbeit: Komplexe Vielfalt, schwache Koordination

Folgt man dem Konzept der *interlocking institutions*, so umfasst die Vorstellung, dass sich Europas Sicherheitsorganisationen gegenseitig unterstützen und stärken könnten im wesentlichen zwei Aspekte: Koordination und Kooperation (Tabelle 1).³³

Koordination spricht in erster Linie die Frage an, wie sich die Sicherheitsorganisationen über ihre Beschlüsse und Tätigkeiten informieren. Eine eingehende Untersuchung zeigt, dass diese zwar in einem regen Austausch stehen, dass dieser jedoch weitestgehend nicht formal geregelt, sondern bedarfsorientiert und *ad hoc* organisiert wird. In dieser Hinsicht reichen die Formen gegenseitiger Information von der Zustellung entsprechender Dokumente über die persönliche Berichterstattung, die Teilnahme an Sitzungen und Seminaren bis hin zur Durchführung spezieller Treffen zwischen den Mitarbeitern oder den Chefbeamten der jeweiligen Organisationen. Inhaltlich reicht die Koordination von der blossen Unterrichtung bis hin zu Bemühungen, spezifische Arbeitsprogramme aufeinander abzustimmen.

Die Frage der konkreten Zusammenarbeit der Organisationen im Felde bzw. bei der Vorbereitung von Missionen ist naturgemäss noch etwas schwieriger zu beantworten, weil es beinahe keine am "grünen Tisch" getroffenen Absprachen über die Kooperation zwischen ihnen gibt. Die Arbeitsteilung ergibt sich vielmehr pragmatisch vor Ort aufgrund der zu erledigenden Aufgaben. Diese Regelung mag dem Wunsch vieler Staaten entsprechen, zwischen den Organisationen keine hierarchischen Beziehungen entstehen zu lassen. In der Praxis führt dieser Ansatz jedoch nicht selten zu weitreichenden Überschneidungen bzw. Reibungsverlusten und erhöht den Koordinationsaufwand. Dies wird vor allem im zivilen Bereich (UNO, OSZE, Europarat, EU) in Fragen des Friedensaufbaus und der (Wieder-)Herstellung demokratisch-rechtsstaatlicher Strukturen in von Krisen geschüttelten Ländern deutlich. Im Unterschied dazu gibt es eine relativ klare Arbeitsteilung zwischen der NATO/WEU und

³³ Siehe zur Entwicklung der europäischen Sicherheitsarchitektur u.a.: Heiko Borchert, *Europas Sicherheitsinstitutionen: Arbeitsteilung und Kooperation*, Beiträge, Forschungsstelle für Internationale Beziehungen, ETH Zürich, Nr. 13, 1998; Uwe Nerlich, "Das Zusammenwirken multinationaler Institutionen: Neue Operationen für kollektive Verteidigung und internationale Friedensmissionen?", in Bernard von Plate (Hrsg.), *Europa auf dem Wege zur kollektiven Sicherheit? Konzeptionelle und organisatorische Entwicklungen der sicherheitspolitischen Institutionen Europas*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1994, S. 286?293; Ingo Peters (ed.), *New Security Challenges: The Adaptation of International Institutions. Reforming the UN, NATO, EU and CSCE since 1989*, Münster, LIT-Verlag, 1996; Ingo Peters, "Europäische Sicherheitsinstitutionen: Arbeitsteilung oder Konkurrenz?", in Erhard Forndran und Hans-Dieter Lemke (Hrsg.), *Sicherheitspolitik für Europa zwischen Konsens und Konflikt. Analysen und Optionen*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1995, S. 277?304; James B. Steinberg, "Overlapping Institutions, Underinsured Security: The Evolution of the Post-Cold War Security Order", in von Plate, *Europa auf dem Wege zur kollektiven Sicherheit?*, S. 49?69.

der UNO/OSZE. Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Beziehungen zwischen der NATO und der WEU bleibt dagegen abzuwarten, in welcher Weise das Konzept der *Combined Joint Task Forces* (CJTF) umgesetzt wird und inwiefern die Europäer bereit sind, die zur Stärkung der WEU erforderlichen Schritte einzuleiten. Ferner bedarf auch das Verhältnis zwischen der EU und der NATO/WEU künftig der Klärung, denn die EU betritt durch die Aufnahme der Petersberg-Aufgaben in den Vertrag von Amsterdam Neuland.

	Politisch-rechtliche Dimension	Wirtschaftliche Dimension	Militärische Dimension
Konsultation	<ul style="list-style-type: none"> - <i>OSZE-UNO</i>: Abkommen über Informationsaustausch, Teilnahme an Sitzungen, OSZE hat Beobachterstatus in der UNO - <i>OSZE-Europarat</i>: 2+2-Gespräche mit Vorsitzenden und GS, Sonderberater und Arbeitsgruppe des Europarats - <i>OSZE-UNO-Europarat</i>: "Drei-Parteien-Gespräche" mit Vorsitzenden und GS - <i>EU-Europarat</i>: "Vier-Parteien-Gespräche", Austausch von Dokumenten, Teilnahme an Sitzungen - <i>EU-UNO</i>: Beobachterstatus für EG, Information vor allem über Mitgliedstaaten 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>EU-OSZE</i>: EU-Positionen werden in OSZE-Gremien vorgetragen, OSZE-Referat in GD I.A, Koordinator für ökonomische und ökologische Angelegenheiten in der OSZE - <i>EU-UNO</i>: EG-Kommission vertritt Positionen in Fragen des Handels, der Landwirtschaft und Fischerei 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>NATO-WEU</i>: Sicherheitsabkommen für Austausch geheimer Informationen, militärische Planung - <i>NATO-EU</i>: Informelle Kontakte - <i>WEU-EU</i>: Gegenseitige Teilnahme an Sitzungen, <i>ad hoc</i>-Arbeitsgruppen, Sicherheitsabkommen, aufeinander abgestimmte Präsidentschaft - <i>NATO/WEU-OSZE</i>: Gegenseitige Teilnahme und Treffen und Sitzungen
Kooperation	<ul style="list-style-type: none"> - <i>OSZE-UNO</i>: UN-Expertise und technische Hilfe im <i>peacekeeping</i>; Arbeitsteilung vor Ort. - <i>OSZE-Europarat</i>: Programmabstimmung - <i>OSZE-UNO-Europarat</i>: BDIMR-Rahmenabkommen für Wahlbeobachtung 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>EU-OSZE</i>: Situationsbezogen (z.B. Sanktionsunterstützung im Jugoslawienkonflikt) - <i>EU-UNO</i>: Finanzielle Unterstützung (z.B. UNHCR) 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>NATO-WEU</i>: CJTF-Übungen - <i>WEU-EU</i>: EU zur Umsetzung der Petersberg-Aufgaben auf WEU zurück - <i>NATO/WEU-UNO/OSZE</i>: <i>Ad hoc</i>-Absprachen (Kommando bei Allianzen, Mandat durch UNO/OSZE)

Tabelle 1: Konsultation und Kooperation zwischen den europäischen Sicherheitsorganisationen

Die Effektivität und Effizienz der Arbeit der europäischen Sicherheitsorganisationen hängt aber nicht nur vom Grad des gegenseitigen Informationsaustauschs und von der Zusammenarbeit ab, sondern wird auch durch die internen Verfahren der Beschlussfassung beeinflusst. Hinsichtlich der Konsultations- und Entscheidungsverfahren kann allgemein festgestellt werden, dass die grundsätzlichen, d.h. die politische Ausrichtung der Organisationen betreffenden Entscheidungen in der Regel von intergouvernementalen Organen nach dem Grundsatz des Konsens' bzw. der Einstimmigkeit gefällt wer-

den.³⁴ Daneben hat sich in den jeweiligen Organisationen eine unterschiedliche Praxis der Anwendung einfacher und qualifizierter Mehrheitsentscheidungen entwickelt (Tabelle 2).

	Politisch-rechtliche Dimension	Wirtschaftliche Dimension	Militärische Dimension
Wer entscheidet?	<ul style="list-style-type: none"> - <i>OSZE</i>: Strategische Vorgaben durch die Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs; operative Beschlüsse durch den Ständigen Rat - <i>GASP</i>: Strategische Vorgaben durch den Europäischen Rat; Ministerrat trifft Entscheidungen zur Festlegung und Umsetzung der GASP 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>OSZE</i>: Wirtschaftsforum und Wirtschaftsausschuss der Parlamentarischen Versammlung behandeln Fragen der wirtschaftlichen Dimension - <i>EU (1. Säule)</i>: Kommission und Ministerrat 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>NATO</i>: Nordatlantikat beschliesst über alle Fragen der NATO; EAPC, NATO-Russland-Rat und NATO-Ukraine-Kommission beschliessen mit Partnern über sachspezifische Fragen - <i>WEU</i>: Ministerrat entscheidet über Vorgaben; Ständiger Rat entscheidet über operative Beschlüsse - <i>GASP</i>: Europäischer Rat entscheidet über verteidigungspolitische Fragen
Wie wird entschieden?	<p>Grundsatz</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>OSZE</i>: Konsens (? Einstimmigkeit) - <i>GASP</i>: Einstimmigkeit im Europäischen Rat <p>Ausnahmen</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>OSZE</i>: Konsens-minus-eins-/zwei-Prinzip, Mehrheitsentscheidungen in der Parlamentarischen Versammlung, dem Gerichtshof und der Vergleichskommission; spezielle Quoren zur Auslösung der Krisenmechanismen - <i>GASP</i>: Qualifizierte Mehrheit im Ministerrat (1) zur Umsetzung einer gemeinsamen Strategie, (2) für Beschluss zur Durchführung einer gemeinsamen Aktion bzw. eines gemeinsamen Standpunktes 	<p>Grundsatz</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>OSZE</i>: Konsens im Wirtschaftsforum - <i>EU (1. Säule)</i>: Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat, der Kommission sowie dem Europäischen Parlament <p>Ausnahmen</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>OSZE</i>: Mehrheitsentscheidungen im Wirtschaftsausschuss der Parlamentarischen Versammlung - <i>EU (1. Säule)</i>: Einstimmigkeit, einfache Mehrheit und qualifizierte Mehrheit nach Vertragsbestimmungen 	<p>Grundsatz</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>NATO</i>: Konsens/Einstimmigkeit in allen Organen (Stillschweigen möglich) - <i>WEU</i>: Einstimmigkeit (Stillschweigen möglich) - <i>GASP</i>: Einstimmigkeit in verteidigungspolitischen Fragen

Tabelle 2: Modalitäten der Beschlussfassung in Europas Sicherheitsorganisationen

³⁴ Der Umstand, dass gewisse Entscheidungen Internationaler Organisationen noch durch nationale Parlamente bestätigt bzw. ratifiziert werden müssen, sei für den Moment ausgeklammert.

Die vorliegende Arbeit tritt für die Errichtung von Institutionen ein, weil diese zur Regelerorientierung internationaler Politik beitragen. Deshalb ist zu fragen, inwieweit die europäischen Sicherheitsorganisationen ihre Teilnehmer zu regelkonformem Verhalten bewegen können. Neben der Frage, ob deren Arbeit eher von Kollaborations- oder von Koordinationsproblemen gekennzeichnet ist, muss auch untersucht werden, auf welchem institutionellen Grundmuster die jeweiligen Organisationen beruhen (regulativ, normativ, kognitiv). Die Antwort fällt erwartungsgemäss differenziert aus.

Kollaborationsprobleme entstehen aus dem Umstand, dass Staaten zwar an einer Zusammenarbeit interessiert sind, diese jedoch durch deren unterschiedliche Prioritäten und Interessen erschwert wird. Im Unterschied dazu sind die staatlichen Interessen bei Koordinationsproblemen weitgehend gleichgerichtet.³⁵ In der Tat ist es nun so, dass sich vor allem die OSZE mit Kollaborationsproblemen beschäftigt, denn ihre grundlegende Funktion – die Ermöglichung und Förderung der Zusammenarbeit zwischen Ost und West – hat auch nach dem Ende des Kalten Krieges nichts von ihrer Bedeutung eingebüsst. Im Gegensatz dazu stehen die EU, die NATO und die WEU, deren Teilnehmer hinsichtlich der politischen, der ökonomischen und der militärischen Konvergenz einen höheren Homogenitätsgrad aufweisen. Diese sehen sich somit eher mit Koordinationsproblemen konfrontiert. Allerdings täuscht dieser sich auf den ersten Blick einstellende Eindruck. Alle drei Organisationen befinden sich nämlich am Anfang grundlegender interner und externer Veränderungsprozesse: Die EU vertieft ihre Integration in Wirtschaftsfragen durch die Einführung des EURO, wobei daran vorerst nur elf von fünfzehn Mitgliedstaaten teilnehmen, und erweitert diese gleichzeitig durch die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit neuen Staaten; die NATO dehnt ihren Teilnehmerkreis ebenfalls aus und unterhält neue kooperative Beziehungen zu Russland und der Ukraine; ähnliches gilt schliesslich auch für die WEU, die über einen mehrfach abgestuften Mitglieder- und Teilnehmerkreis verfügt. In allen Fällen müssen die wechselseitigen Gemeinsamkeiten erst noch erarbeitet und definiert werden, bevor in diesen Organisationen intensive Kooperationen nach dem Vorbild der bisherigen Zusammenarbeit möglich sind.

Ähnlich unterschiedlich präsentiert sich die Situation auch mit Blick auf das institutionelle Grundmuster der europäischen Sicherheitsorganisationen. Das utilitarische Kosten-Nutzen-Prinzip, auf dem sowohl die erste Säule der EU (Europäische Gemeinschaft) als auch die NATO basieren, bietet den Staaten insgesamt geringe Anreize zum Regelverstoss (regulative Institutionen). Dagegen beruhen

³⁵ Helga Haftendorn, "Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen", in Helga Haftendorn und Otto Keck (Hrsg.), *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung. Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1998, S. 16; Arthur Stein, *Why Nations Cooperate. Circumstance and Choice in International Relations*, Ithaca, London, Cornell University Press, 1990, S. 25?54.

sowohl die OSZE, die zweite Säule der EU (GASP) und ? wenn auch mit besonderen Vorzeichen hinsichtlich der Tendenz zur Passivität der Teilnehmer ? die WEU auf einem normativ-kognitiven Verhaltensmuster. Da regelkonformes Verhalten hier über entsprechende Erwartungshaltungen und Lernprozesse hervorgerufen wird, stellen diese Organisationen höhere Anforderungen an die Konvergenz staatlicher Interessen und den Willen zur Zusammenarbeit.

Aus dem Gesagten kann somit die Schlussfolgerung abgeleitet werden, dass regelkonformes Verhalten der Staaten am ehesten in einem regulativen Koordinationsfeld erwartet werden darf, während die Neigung zu abweichendem Verhalten in normativ-kognitiven Kollaborationsfeldern tendenziell ausgeprägter ist. Daraus sollte jedoch keine Rangliste der Wertigkeit unterschiedlicher Anreizstrukturen abgeleitet werden. In einer politischen Organisation, in der die Kollaborationsprobleme noch nicht gelöst sind, sind die Aussichten darauf, regulative Anreizstrukturen einführen zu können, als äusserst gering zu bezeichnen. Die Sozialisierung der Akteure erfolgt in diesem Fall über Lernprozesse, die durchaus in der Feststellung enden können, dass solche Strukturen erforderlich sind. Vielmehr verdeutlicht die Untersuchung die unterschiedlichen Möglichkeiten, staatliches Verhalten durch institutionelle Vorkehrungen zu beeinflussen und weist darauf hin, dass der aus der Sicht der Regelorientierung vielversprechendste Weg in einer Kombination der unterschiedlichen Ansätze liegt.

2.3 Leadership: Unterschätztes institutionelles Potential

Die Analyse zeichnet ein ambivalentes Bild der Möglichkeit institutioneller *leadership* und bringt damit zum Ausdruck, dass sich die europäische Sicherheitsarchitektur hinsichtlich der angesprochenen Übertragung staatlicher *leadership* auf selbständig agierende europäische Sicherheitsorganisationen in einer Übergangsphase befindet. Wesentlicher Grund dafür ist die nach wie vor deutlich ausgeprägte Dominanz nationaler Interessen, die den objektiven Blick auf die Kernkompetenzen der europäischen Sicherheitsorganisationen teilweise verzerrt.

In der Gunst ihrer Teilnehmerstaaten nehmen die europäischen Sicherheitsorganisationen unterschiedliche Positionen ein.³⁶ Ungeachtet teilweise substanzieller Unterschiede sind sich die Allianz-

³⁶ Aus der Fülle zahlreicher Studien zum Verhältnis zwischen den europäischen Sicherheitsorganisationen und ihren Teilnehmern sei an dieser Stelle auf folgende repräsentative Arbeiten neueren Datums hingewiesen: Michael Brenner (ed.), *NATO and Collective Security*, Houndmills, Macmillan, 1998, S. 6?221; August Pradetto (Hrsg.), *Ostmitteleuropa, Russland und die Osterweiterung der NATO*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1997, S. 179?288; G. Wyn Rees, *The Western European Union at the Crossroads*, Boulder, Westview Press, 1998, S. 114?129; Willem van Eekelen, *Debating European Security, 1948?1998*, The Hague, Sdu Publisher, 1998, S. 249?281; Johannes Varwick, *Sicherheit und Integration in Europa. Zur Renaissance der Westeuropäischen*

mitglieder darin einig, dass die NATO auch nach dem Ende des Kalten Krieges einen wesentlichen, wenn nicht den zentralen Beitrag zur europäischen Sicherheit leistet. Dieses Bekenntnis, das gerade mit Blick auf die Verteidigungsfunktion vor allem von den europäischen Mitgliedern hervorgehoben wird, verschafft der Allianz eine vergleichsweise vorteilhafte Stellung. Diese drückt sich in der Bereitschaft aus, dem Bündnis klar umrissene Aufgaben zuzuweisen, diese umzusetzen und der Allianz die dazu erforderlichen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Insofern kann es nicht überraschen, dass die NATO in den letzten Jahren der Impulsgeber für die sicherheitspolitische Entwicklung in Europa war und diese Rolle vermutlich auch in naher Zukunft ausüben wird.

In deutlichem Gegensatz dazu steht die WEU. Ihre Mitglieder bekräftigen zwar deren Bedeutung, sehen jedoch bislang davon ab, verantwortungsvolle Aufgaben ohne amerikanische Beteiligung und damit unter Rückgriff auf das westeuropäische Bündnis zu lösen. Angesichts dieser Feststellung ist es ungewiss, ob die WEU die wichtige Verbindungsfunktion zwischen der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik der EU und der NATO wahrnehmen können.

Zwischen diesen beiden Polen sind die OSZE und die GASP angesiedelt. Im Fall der OSZE zeigt sich, dass die Mehrzahl ihrer Teilnehmer (noch) nicht bereit ist, die der Organisation bislang zugewiesenen Aufgaben zu erweitern oder sie sogar in robusterer Weise gegen Regelbrecher einzusetzen. Vergleichbares lässt sich auch von der GASP sagen, die nach Amsterdam zwar institutionell gestärkt erscheint, jedoch den Beweis ihrer substanziellen Bedeutung angesichts eines weiterhin unscharfen Profils schuldig bleibt. Insofern gilt für beide, dass der Schlüssel zur institutionellen Stärkung nicht in Wien oder Brüssel, sondern in den Hauptstädten ihrer Teilnehmerstaaten liegt.

Union, Opladen, Leske + Budrich, 1998, S. 300?360; *Christopher Hill (ed.), The Actors in Europe's Foreign Policy*, London, Routledge, 1996; Kjell A. Eliassen (ed.), *Foreign and Security Policy in the European Union*, London, Sage, 1998, S. 94?160. Die Einstellung der Teilnehmerstaaten gegenüber der OSZE wird in dem seit 1995 jährlich veröffentlichten OSZE-Jahrbuch (Nomos Verlagsgesellschaft) eingehend diskutiert.

Die eben skizzierte Einschätzung der Teilnehmerstaaten deckt sich allerdings nur teilweise mit den effektiven Kernkompetenzen der Organisationen.³⁷ Auch hier ragt die NATO hervor, weil sie über ihre integrierten militärischen Strukturen und die damit verbundene Kernkompetenz zur Führung multinationaler Verbände eindeutig positioniert ist. Der politische Dialog, der die eigentliche Stärke der OSZE darstellt, ist zwar als Kernkompetenz der Wiener Organisationen zu verstehen,³⁸ lässt sich jedoch leicht auf andere Organisationen übertragen und ist zudem von der Unterstützung der Teilnehmerstaaten abhängig. Dadurch wird die Effektivität der OSZE-Arbeit wesentlich eingeschränkt. GASP und WEU verfügen nicht über eigentliche Kernkompetenzen, weisen jedoch beide Vorteile auf, die bislang zu wenig genutzt wurden: Für die GASP liegt in der verstärkten Anwendung der gemeinschaftlichen Praxis von Paketlösungen noch unausgeschöpftes Potential, das diesen Politikbereich auch inhaltlich weiterentwickeln könnte, und die Mitgliedstaaten der WEU machen bislang zu wenig aus dem Umstand, dass dieser Organisation weder die USA noch Russland angehören und dass ihre institutionelle Unbestimmtheit weitestgehende Flexibilität ermöglicht.

Der Vorsitz in der EU bzw. in der OSZE, der Präsident der EG-Kommission und der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) können als Beispiele exekutiver *leadership* in und durch europäische Sicherheitsorganisationen interpretiert werden. Der Ratsvorsitz in der EU und der amtierende Vorsitzende der OSZE sind zwar bei der Ausarbeitung ihrer Arbeitsprogramme grundsätzlich frei, werden jedoch in ihrer alltäglichen Arbeit wesentlich von aktuellen Entwicklungen beeinflusst. Dieser Umstand birgt gerade für die OSZE, die über keine der EG-Kommission vergleichbare Einrichtung verfügt, die Gefahr in sich, dass wichtige Fragen angesichts grossen politischen und öffentlichen Drucks unbearbeitet bleiben. Auch die Möglichkeit der Ausübung von *leadership* durch den HKNM kann dieses Problem der "Überforderung durch das Alltagsgeschäft" nur partiell beheben, denn auch er ist wegen des grundsätzlich kooperativen Charakters der OSZE auf die Zusammenarbeit aller Beteiligten angewiesen. In ähnlicher Weise verfügt die EU mit dem Präsidenten der Kommission zwar über ein Amt mit ausgeprägtem *leadership*-Potential, das jedoch wegen der bisherigen Zurückhaltung der Kommission in GASP-Fragen sowie des grundsätzlich intergouvernementalen Charakters dieses Politikbereiches nicht richtig zur Geltung kommt. Alle vier Beispiele machen somit

³⁷ Das Konzept der Kernkompetenzen betriebswirtschaftlichen Ursprungs. Kernkompetenzen öffnen potentiell den Zugang zu zahlreichen Absatzmärkten. Sie stiften einen echten Kundennutzen, da sie zu den vom Kunden wahrgenommenen Vorzügen des Endprodukts beitragen und dadurch die Positionierung des Unternehmens im Wettbewerb stärken. Schliesslich sind Kernkompetenzen für die Konkurrenz nur schwer zu imitieren und sichern damit einen Wettbewerbsvorsprung. Hierzu grundlegend: Gary Hamel and C. K. Prahalad, *Competing for the Future*, Boston, Harvard Business School Press, 1994; C. K. Prahalad und Gary Hamel, "Nur Kernkompetenzen sichern das Überleben", *HARVARDMANAGER*, 1991, 13. Jg., Nr. 2, S. 66?80.

³⁸ Emanuel Adler, "Seeds of Peaceful change: the OSCE's security community-building model", in Emanuel Adler and Michael Barnett (eds.), *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, S. 119?160.

deutlich, dass sich die zweifelsohne vorhandene *leadership*-Fähigkeit europäischer Sicherheitsorganisationen den staatlichen Interessen unterordnen muss. Angesichts der jüngsten Erfahrungen in den Konfliktregionen des Balkans ist diese Einsicht unbefriedigend und verdeutlicht einen entsprechenden Handlungsbedarf. Dieser kann beispielsweise durch die Verdichtung institutioneller Kontakte, den Ausbau der Kooperation und die Professionalisierung des Friedensaufbaus teilweise gedeckt werden.

2.4 Integration und Sicherheit: Stiller Souveränitätsverzicht

Auf den ersten Blick fällt die Analyse des Souveränitätstransfers in Fragen der Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik ernüchternd aus, weil die im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft beschrittenen Wege zur Supranationalisierung in diesen Politikbereichen (noch) von untergeordneter Bedeutung sind. Bei genauerem Hinsehen wird jedoch ersichtlich, dass es vor allem in der militärischen Dimension einige Entwicklungen gibt, die unter dem Stichwort "stiller Souveränitätsverzicht" rubriziert werden können und damit ein langsames Abrücken vom Paradigma nationaler Souveränität signalisieren.

In diesem Zusammenhang ist erstens festzustellen, dass sich die europäischen Sicherheitsorganisationen immer stärker an denselben Grundwerten orientieren. Aus politischer Sicht stehen dabei die Forderungen nach der Garantie einer demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung, die Wahrung und Achtung der Menschen- und Minderheitenrechte sowie die Gewährleistung eines leistungsfähigen politisch-administrativen Systems im Vordergrund.³⁹ In wirtschaftlicher Hinsicht orientieren sich die Rahmenbedingungen am Bild einer funktionierenden und soziale Gerechtigkeit ermöglichenden Marktwirtschaft. Auf europäischer Ebene gehen die entsprechenden Impulse von der Währungsunion und der gemeinsamen Währung EURO, vom Binnenmarkt der Europäischen Gemeinschaft sowie von den Bestimmungen des Weissbuchs für die assoziierten Staaten aus. Auf globaler Ebene wird die entsprechende Rahmenordnung durch die Welthandelsorganisation (WTO) sowie die internationalen Finanzorganisationen (IWF, Weltbank) definiert. In der militärischen Perspektive erfolgt die Normbildung zu allgemeinen Fragen der Vertrauensbildung, dem Informationsaustausch und der Verifikati-

³⁹ Siehe hierzu beispielsweise: Charta von Paris für ein neues Europa. Erklärung des Pariser KSZE-Treffens der Staats- und Regierungschefs, Paris, 21. November 1990; Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Kopenhagen, 29. Juni 1990, Ziff. 1?40; Dokument des Moskauer Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Moskau, 3. Oktober 1991, Ziff. 17?42; Europäische Kommission, *Agenda 2000. Eine stärkere und erweiterte Union*, Luxemburg Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1997, S. 40-52; NATO, *Study on NATO Enlargement*, Brussels, 1995, Para. 4, 68?72.

on innerhalb der OSZE, der NATO und der WEU. Zwischen Ost und West legte die ehemalige KSZE die entsprechenden Grundlagen. Diese Vorarbeit machte es überhaupt erst möglich, dass die ehemaligen Gegner nach dem Ende des Kalten Krieges im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden, dem Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat sowie der Sonderabkommen mit Russland und der Ukraine umfangreiche Kooperationspakete verabschieden konnten.

Zweitens wird die nationale Verfügungsgewalt über militärische Streitkräfte durch das Ziel der Indienststellung multinationaler Verbände sowie durch die gemeinsamen Anstrengungen zur Standardisierung langfristig erheblich beschränkt. Multinationale Verbände wie die deutsch-französische Brigade oder die Multinationale Division Mitte [MND(C)] der NATO weisen nicht nur auf der Stabs-, sondern auch auf der Truppenebene einen hohen Durchmischungsgrad auf. Dieser erfordert von den Staaten über kurz oder lang einen "stillen Souveränitätsverzicht" weil die Aufrechterhaltung nationaler Besonderheiten die Funktionsfähigkeit solcher Verbände in Frage stellen kann. Deshalb werden die Streitkräftestrukturen angepasst, die Ausbildungsziele und -verfahren ebenso wie die Einsatzgrundsätze angeglichen und das eingesetzte Wehrmaterial standardisiert.⁴⁰ Diese Entwicklungen bewirken, dass die meisten NATO-Staaten, selbst wenn sie es wollten, gar nicht mehr in der Lage sind, gross-angelegte Kampfeinsätze selbständig durchzuführen.⁴¹ Dieselbe Wirkung kann durch die Öffnung der NATO, die gemeinsamen Bemühungen im Rahmen der PfP sowie durch bilaterale Unterstützungsprogramme auf die Streitkräfte der mittel- und osteuropäischen Staaten bzw. Russlands und der Ukraine übertragen werden. Standardisierung und Multinationalität sind deshalb effektive Instrumente, die dazu beitragen, die gesamteuropäische Stabilität zu gewährleisten. Darüber hinaus trägt die "gelebte Integration" in den gemeinsamen Stäben der NATO sowie in den multinationalen Truppenverbänden zum besseren Verständnis und Kennenlernen bei, erhöht das Vertrauen und lässt damit im militärischen Bereich ein Pendant zu den *committed élites* in Wirtschaft und Politik entstehen.

Drittens gibt es auch in der politisch-rechtlichen Dimension erste Anzeichen, die als Vorboten eines ? wenn auch erst zaghaften ? Abrückens vom Prinzip der Unantastbarkeit nationaler Souveränität interpretiert werden können. Dazu zählt die (zumindest theoretische) Möglichkeit, dass der intergouvernementale Ministerrat bzw. Hohe Rat der OSZE einen Vergleich auf Anordnung aussprechen und damit die Regelerorientierung im OSZE-Raum stärken kann. Zudem stellen die Prinzipien der mensch-

⁴⁰ Gert Wessels und Günter Winzen, Interoperabilität und Ausrüstung, in *Eurokorps und Europäische Einigung*, Bonn, Edition Zeitgeschichte, 1996, S. 375?418; Ian Gambles, *European Security Integration in the 1990s*, Chaillot Papers, Institute for Security Studies, Nr. 3, 1991.

⁴¹ Lawrence Freedman and Anand Menon, "Conclusion: defence, states and integration", in Jolyon Howorth and Anand Menon (eds.), *The European Union and National Defence Policy*, London, Routledge, 1997, S. 169.

lichen Dimension der OSZE nicht länger eine ausschliesslich innerstaatliche Angelegenheit dar, sondern liegen im Interesse aller OSZE-Staaten.⁴² Und schliesslich sind gemeinsame Aktionen und Standpunkte, die im Rahmen der GASP verabschiedet werden, für die EU-Mitglieder rechtlich verbindlich.⁴³ Wenn sich die Staaten zu einer vor allem substanziellen Aufwertung dieses Politikbereiches entschliessen, werden diese beiden Instrumente, die bislang im Schatten der weitgehend unverbindlichen und deshalb zahlreich angewandten Erklärungen stehen, an Bedeutung gewinnen.

Gleichwohl darf diese optimistische Einschätzung nicht darüber hinwegtäuschen, dass noch einige Hürden genommen werden müssen. Gerade in aussen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen zeigt sich die staatliche Souveränität als äusserst resistent. Beredte Beispiele dafür sind das weitgehende Fehlen von Mehrheitsentscheidungen sowie die Einsicht, dass es ? mit Ausnahme der Standardisierungsbemühungen im Rahmen der NATO ? in den angesprochenen Feldern nichts gibt, was sich mit den für die Mitgliedstaaten verbindlichen gemeinsamen Politiken der Europäischen Gemeinschaft vergleichen lässt.

Der Europäische Gerichtshof spielt(e) bei der Konkretisierung des europäischen Gemeinschaftsrechts und der Vertiefung der Integration eine Schlüsselrolle. Wer vor diesem Hintergrund auf die die Regelorientierung fördernde Rolle der internationalen Gerichtsbarkeit in Fragen der Aussen- und Sicherheitspolitik blickt, dürfte die bisherige Entwicklung weitestgehend kritisch zur Kenntnis nehmen. Wegen der *political question doctrine* begeben sich Gerichte bei der Kontrolle auswärtiger Gewalt auf dünnes Eis.⁴⁴ Zudem schrecken die Staaten in politischen Fragen davor zurück, Streitfälle der gerichtlichen Überprüfung zu unterziehen. Die Folge sind einerseits fehlende Kompetenzen des EuGH⁴⁵ in diesem Bereich sowie der Umstand, dass die Vergleichs- und Schiedsverfahren der

⁴² Dokument des Moskauer Treffens über die Menschliche Dimension der KSZE, Moskau, 31. Oktober 1991, Präambel.

⁴³ Pechstein/Koenig, *Die Europäische Union. Die Verträge von Maastricht und Amsterdam*, Rz. 195?223, 230?241, 269?283, 318, 331?336; Christoph Thun-Hohenstein, *Der Vertrag von Amsterdam. Die neue Verfassung der EU*, Wien, Manz, 1998, S. 62?77.

⁴⁴ Die *political question doctrine* verlangt zwar nicht, dass sich die Verfassungsrichter nicht mit hochpolitischen Fällen auseinandersetzen können, sondern beschreibt eine Reihe von Gründen ? z.B. das Fehlen rechtlicher Standards, die verfassungsrechtliche Zuweisung der Entscheidung an ein politisches Organ ? auf die sich die Gerichte in der Regel abstützen, um Sachentscheidungen mit aussenpolitischen Bezügen abzulehnen. Hierzu weitergehend: Thomas Giegerich, "Verfassungsrechtliche Kontrolle der auswärtigen Gewalt im europäisch-atlantischen Verfassungsstaat: Vergleichende Bestandesaufnahme mit Blick auf die neuen Demokratien in Mittel- und Osteuropa", ZEITSCHRIFT FÜR AUSLÄNDISCHES ÖFFENTLICHES RECHT UND VÖLKERRECHT, 1997, 57. Jg., Nr. 2?3, S. 409?564, insb. S. 428?431.

⁴⁵ Die mittelbare Jurisdiktion durch den EuGH ist im Falle eines Verstosses gegen den Grundsatz der Gemeinschaftstreue (Art. 10 EGVn) oder einer Verletzung der Unberührtheitsklausel möglich (Art. 47 EUVn). Denkbar sind solche Vorfälle im Zusammenhang mit der Aushandlung von Aussenwirtschaftsverträgen, bei der Verhängung von Wirtschaftssanktionen, in Fragen der Behandlung von *dual use*-Gütern, bei nationalen Mass-

OSZE bis heute nicht in Anspruch genommen wurden. Solange es allerdings keine obligatorische internationale oder supranationale Gerichtsbarkeit gibt, obliegt die Wahrung des Rechts und damit die Eindämmung der internationalen Anarchie den nationalen Verfassungsgerichten. Gerade darin liegt die Bedeutung einer europaweiten, auch die ehemals kommunistischen Staaten umfassenden Rechtsgemeinschaft (*community of law*): Die nationalen Verfassungsgerichte können ihre wichtige Funktion nur dann wahrnehmen, wenn sie ihre gegenseitigen Verbindungen stärken und, sofern vorhanden, mit internationalen und supranationalen Gerichten wie dem EuGH oder dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zusammenarbeiten.

3 Handlungsbedarf

Die vorangehende Analyse legt die Schlussfolgerung nahe, dass die gesamteuropäische Sicherheitsarchitektur mehr sein muss als die Summe einzelstaatlicher Interessen, die lediglich zur Position des kleinsten gemeinsamen Nenners tendiert. Gefordert ist somit ein Umdenken in qualitativer Hinsicht, das sich ? dem Forschungsinteresse der vorliegenden Arbeit entsprechend ? in der Stärkung der institutionellen Strukturen Europas niederschlagen sollte. Zu diesem Zweck werden in der Folge konkrete Vorschläge zur Verdichtung der institutionellen Kontakte und dem Ausbau der Kooperation, der Stärkung der Regelorientierung, der Professionalisierung des Friedensaufbaus und der Stärkung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität vorgestellt.

3.1 Institutionelle Kontakte verdichten, Kooperation ausbauen

Die Untersuchung der Beziehungen zwischen den europäischen Sicherheitsorganisationen zeigt, dass diese zwar kooperieren und einander auch konsultieren. Beide Vorgänge erfolgen jedoch in der Regel auf der Basis von *ad hoc*-Entscheidungen; entsprechende formelle Absprachen sind die Ausnahme. Dieser Umstand ist angesichts der wachsenden Komplexität der zu bewältigenden Herausforderungen künftig zu beheben, indem der Informationsfluss zwischen den Organisationen verbessert wird, diese damit beginnen, ihre Mitarbeiter auszutauschen und gemeinsam auszubilden sowie organisationsübergreifende Arbeitsgruppen einrichten.

nahmen, die aus Gründen nationaler Sicherheit von Gemeinschaftsbestimmungen abweichen sowie in Fragen des diplomatischen Schutzes. Siehe hierzu: Lars Münch, *Die gemeinsame Aktion als Mittel der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik*, Berlin, Duncker & Humblot, 1997, S. 151?158; Iris Canor, *The Limits of Judicial Discretion in the European Court of Justice. Security and Foreign Affairs Issues*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1998, S. 111?130.

Informationsfluss verbessern: Wissen und Information sind die entscheidenden Wettbewerbsfaktoren der Zukunft. Die Politik kann sich dieser Erkenntnis nicht länger verschliessen, will sie ihre strategischen Handlungsspielräume beibehalten. Im Unterschied zur gegenwärtigen Praxis muss künftig gefragt werden, welche Information, in welcher Form, zu welchem Zeitpunkt, wo zur Verfügung stehen muss. Dementsprechend sind die Informationsflüsse neu zu organisieren.

So ist beispielsweise die Information über die politische und wirtschaftliche Situation eines Landes sowohl für die OSZE und die Vereinten Nationen als auch für die EU sowie die internationalen Finanzorganisationen von grundlegender Bedeutung. Diese sollten deshalb dazu übergehen, ihre jeweiligen *situation reports* regelmässig auszutauschen und sollten den gegenseitigen Kontakt suchen, wenn Probleme entstehen, zu deren Hilfe das Expertenwissen der anderen Organisationen erforderlich ist.⁴⁶ Dieselbe Überlegung gilt auch für die Nutzung militärischer Aufklärungssatelliten, die nicht nur bei der Vorwarnung vor Angriffen, sondern auch im Zusammenhang mit der Beobachtung von Krisenherden, der Überwachung humanitärer Einsätze und Abrüstungsabkommen eine wichtige Rolle spielen können.⁴⁷ Würde diese Information den Vereinten Nationen oder der OSZE zugänglich gemacht, dann könnten sich diese bei der Lageanalyse in Krisensituationen und der darauf aufbauenden Planung ihrer Massnahmen ein besseres Bild der Situation vor Ort verschaffen. Schliesslich ist auch darauf hinzuweisen, dass sich der Informationsbedarf der EU durch die Aufnahme der Petersberg-Aufgaben in den Unionsvertrag drastisch erhöht hat. Da die WEU diesen Bedarf nur teilweise decken kann, muss die Kooperation mit der NATO ausgebaut werden.⁴⁸

Mitarbeiter austauschen und weiterbilden: Wesentliche Erfolgsmerkmale der multinationalen militärischen Kooperation sind der Austausch und die Zusammenarbeit der Armeeinghörigen in multinationalen Verbänden und Stäben. Der enge Kontakt erleichtert nicht nur die Kommunikation, sondern trägt auch zum besseren gegenseitigen Verständnis bei. Vergleichbare Schritte sind bislang mit Blick auf die zivilen Sicherheitsorganisationen wie UNO, OSZE, EU oder Europarat weitgehend unterblieben. Deshalb sollte zwischen diesen Organisationen der Austausch und die gemeinsame Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiter angeregt werden. Dieses Vorgehen drängt sich z.B. mit Bezug auf

⁴⁶ So könnte beispielsweise die in einem Land festgestellte wirtschaftliche Verschlechterung die EG-Kommission dazu veranlassen, Kontakt mit dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten aufzunehmen, wenn erkannt wird, dass es sich dabei um die wirtschaftliche Benachteiligung von Minderheiten handelt, die zur Lösung entsprechender politischer Entscheidungen bedarf.

⁴⁷ Assembly of WEU, *A European intelligence policy*, Document 1517, 13 May 1997, Para. 35.

⁴⁸ Peter van Rensen, *Informationsbedarf der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Ansatzpunkte für eine Bewertung*, Stiftung Wissenschaft und Politik, IP 3046, 1997, S. 19?40.

WEU-geführte CJTF-Einsätze zwischen der WEU und der EU auf und wäre ebenso sinnvoll zur Verbesserung der Kooperation zwischen dem Europäischen Gerichtshof in Luxemburg und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg. Auch die OSZE könnte vom gezielten Austausch beispielsweise im Bereich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit ? durch das Entsenden von Mitarbeitern in internationale Finanzorganisationen und die EU ? wesentlich profitieren. Zudem sollten gemeinsame Aus- und Weiterbildungsprogramme lanciert werden, die zwei Ziele verfolgen. Zum einen muss es in Seminaren darum gehen, dass gegenseitige Verständnis für die Grenzen und Möglichkeiten der jeweiligen Organisationen zu erkennen und zu vertiefen. Zum anderen sollte in gemeinsamen Simulationsübungen die Möglichkeit geschaffen werden, Kooperation zwischen den Organisationen unter "echten" Bedingungen einzuüben.

Arbeitsgruppen einrichten: Diesen Überlegungen folgend, ist schliesslich auch an die Einrichtung gemeinsamer Arbeitsgruppen zu denken, die sich organisationsübergreifend mit speziellen Problemen auseinandersetzen. Solche Arbeitsgruppen sind z.B. für die demokratische Reorganisation der Streitkräfte (mit Vertretern der NATO, WEU und der OSZE), den Umgang mit Minderheiten (mit Vertretern der OSZE, des Europarats, der UNO und der EU) oder das verbesserte Management des wirtschaftlichen Wiederaufbaus (mit Vertretern der EU, der OSZE sowie professionellen Beratungsunternehmen) denkbar. Ziel dieser Arbeitsgruppen ist die Harmonisierung der jeweils isoliert voneinander verabschiedeten Arbeitsprogramme sowie die Entwicklung gemeinsamer Strategien. Im Ergebnis entstünden durch diesen Ansatz in der Tat *interlocking institutions*, die ihre Arbeit nicht mehr aufgrund organisationsspezifischer Erfordernisse, sondern im Hinblick auf die zu lösenden Probleme strukturieren.

3.2 Regelorientierung stärken

Das in dieser Arbeit vorgetragene Plädoyer für die Regelorientierung der internationalen Politik ist nur glaubwürdig, wenn gemeinsam ausgehandelte Regeln auch eingehalten bzw. zur Not durchgesetzt werden können. In diesem Zusammenhang ist jedoch auf ein grundlegendes Problem sowie zwei Einzelaspekte einzugehen.

Grundsätzliches Merkmal jeder rechtsstaatlichen Demokratie ist ihre Fähigkeit, politische Auseinandersetzungen gewaltfrei lösen zu können. Deshalb tun sich Demokratien schwer, den Einsatz von Gewalt im zwischenstaatlichen Bereich zuzulassen ? Diskussionen um die Anwendung militärischer Gewalt auf dem Balkan und im Kosovo haben dies deutlich gezeigt. Liegt das erklärte Ziel einer gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur darin, langfristig Frieden zu garantieren, dann kann die Anwendung (militärischer) Gewalt sicherlich nur eine Übergangslösung darstellen. Deren Einsatz lässt

sich jedoch angesichts der Gewaltbereitschaft gewisser staatlicher Akteure nicht ausschliessen. Deshalb ist zweierlei zu fordern: Als *ultima ratio* ist der Einsatz militärischer Gewalt dann legitim, wenn er erstens vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gebilligt wurde und wenn er zweitens im Rahmen Internationaler Organisationen angewandt wird. Der Rückgriff auf Koalitionen der Willigen (*coalition of the willing*) ist vor dem Hintergrund dieser Forderung lediglich als zweitbeste Lösung zu interpretieren, weil deren Einsatz die Bedeutung und Funktion Internationaler Organisationen zu unterminieren droht.

Zur Regelerorientierung trägt auch die internationale Gerichtsbarkeit bei. In diesem Zusammenhang ist es sicherlich unerlässlich, dass die EU-Kommission den Justizapparat der mittel- und osteuropäischen Länder im Vorfeld ihres Beitritts kritisch auf Herz und Nieren überprüft. Diese Massnahme reicht aber meines Erachtens nicht aus. Es liegt gerade in der im zweiten Kapitel angesprochenen Idee einer gesamteuropäischen Rechtsgemeinschaft, dass den mittel- und osteuropäischen Staaten der Zugang zu diesem Rechtsraum bereits in der Übergangsphase ermöglicht werden sollte. Dabei kommt dem *joint venture* zwischen der OSZE und dem Europarat in Bosnien-Herzegowina beispielhafte Bedeutung zu.⁴⁹ Ein solches Modell drängt sich nicht nur für neue Europaratskandidaten auf, sondern wäre ? mit Beteiligung des EuGH ? auch für mögliche EU-Beitrittskandidaten denkbar. Darüber hinaus sollte, der oben angeregten Idee des Austausch von Mitarbeitern entsprechend, in der Zeit bis zum Beitritt neuer Bewerberländer der Austausch von Richtern an den EuGH und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte initiiert werden, um deren Vertrautheit mit der europäischen Rechtskultur zu erhöhen und informelle Netzwerke aufzubauen.⁵⁰ Schliesslich ist auch an die Einrichtung einer "europarechtlichen Ombudsperson" zu denken. Diese könnte mit den in potentiellen EU-Bewerberländern tätigen OSZE-Langzeitmissionen zusammenarbeiten, hätte die Aufgabe, dort die Entwicklung der nationalen Gesetzgebung auf ihre Europarechtsverträglichkeit zu überprüfen und würde vor Ort beratend zur Seite stehen.

3.3 Friedenaufbau professionalisieren

Der Friedenaufbau ist der erste Schritt zur erfolgreichen Konfliktverhütung, denn bereits in der Phase des Wiederaufbaus einer von Konflikten und kriegerischen Auseinandersetzungen gezeichneten Gesellschaft werden die Grundlagen für deren Stabilität oder Labilität gelegt. Der Friedenaufbau ist

⁴⁹ Während die OSZE eine Ombudsperson zur Verfügung stellt, die im Gespräch mit den lokalen Behörden zu vermitteln versucht, entscheidet die vom Europarat unterhaltene Menschenrechtskommission letztinstanzlich.

⁵⁰ Anne-Marie Slaughter, "The Real New World Order", FOREIGN AFFAIRS, 1997, 76. Jg., Nr. 5, S. 183?197.

jedoch bislang ein weitgehend unkoordiniertes Feld. Erste Erfahrungen in der Praxis, wie sie beispielsweise durch das Büro des Hohen Repräsentanten in Bosnien-Herzegowina oder die OSZE-Präsenz in Albanien illustriert werden, verdeutlichen eindrücklich, welche Synergien von der besseren Koordination der an Ort erbrachten Leistungen ausgehen können.

Das Büro des Hohen Repräsentanten wurde eingerichtet, um die Bemühungen zum zivilen Wiederaufbau Bosnien-Herzegowinas zu koordinieren. Dazu unterhält der Hohe Repräsentant Kontakt zu allen vor Ort tätigen Internationalen Organisationen, den militärischen Streitkräften (SFOR) sowie den Nichtregierungsorganisationen und unterrichtet die Geberländer über die Fortschritte bzw. über die noch ungelösten Probleme. Darüber hinaus verfügt er seit Dezember 1997 über das Recht, vorläufige Massnahmen zu ergreifen, wenn sich die Konfliktparteien nicht einvernehmlich auf eine Lösung einigen können.⁵¹ In einer ähnlichen Funktion ist auch die im Frühjahr 1997 in Albanien eingerichtete OSZE-Präsenz tätig. Sie hat die Aufgabe "to provide the coordinating framework within which other international organisations can play their part in their respective areas of competence". Das OSZE-Hauptquartier wurde in der Folge auch von der WEU und dem Europarat genutzt und erlangte dadurch als Schnittstelle einen hohen Symbolwert, der sich auch positiv auf die Einschätzung in der Öffentlichkeit niederschlug.⁵²

Um von diesen Erfahrungen profitieren und den Friedensaufbau langfristig professioneller gestalten zu können, sind im Geiste der bisherigen Empfehlungen zwei Verbesserungsansätze denkbar: Die Errichtung gemeinsamer Büros der Internationalen Organisationen in den Missionsgebieten sowie die Entsendung ebenfalls gemeinsamer Missionen zum Friedensaufbau.

Büros der Internationalen Organisationen: Bei eher kleineren, d.h. weniger ressourcen- und aufgabenintensiven Missionen sollten in den Krisengebieten gemeinsame Büros der Internationalen Organisationen eingerichtet werden, die aus den ordentlichen Budgets der Beteiligten finanziert würden. Ziele solcher Büros sind die Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle vor Ort und die damit ver-

⁵¹ Das Mandat des Hohen Repräsentanten stützt sich auf Anhang 11 des Abkommens von Dayton, den Beschluss des Friedensimplementierungsrates für Bosnien-Herzegowina vom 8./9. Dezember 1995 und auf die Resolution 1031 des UN-Sicherheitsrates vom 15. Dezember 1995. Alle Dokumente und weitergehende Informationen sind online zugänglich über: <http://www.ohr.int>.

⁵² Das Mandat wurde in der Entscheidung Nr. 160 des Ständigen Rates vom 27. März 1997 formuliert. Die Einschätzung stammt von Herbert Grubmayr, der die OSZE-Präsenz in Albanien als Örtlicher Stellvertreter des Persönlichen Stellvertreters des Amtierenden Vorsitzenden leitete. Hierzu: Herbert Grubmayr, "Probleme und Schwierigkeiten der Langzeitmissionen der OSZE", in Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1998*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1998, S. 253.

bundene Konzentration sowie die bessere Koordination der angebotenen Dienstleistungen. Als Verbindungspersonen werden in jedem Büro nach Bedarf Vertreter der verschiedenen Organisationen einquartiert. Sind in einer Region mehrere solcher Büros tätig, ist einem die Gesamtkoordination zu übertragen.

Internationale Mission zum Friedensaufbau: Bei sehr anspruchsvollen Missionen wie beispielsweise in Bosnien-Herzegowina wäre ein neuer Weg zu beschreiten. In solchen Fällen sollten die Internationalen Organisationen auf die Entsendung eigener Missionen verzichten und an deren Stelle eine gemeinsame internationale Mission einrichten. Dazu würde weiterhin jede Organisation ihr Know-how, ihre finanziellen, technischen und personellen Ressourcen beisteuern. Wie Abbildung 4 zeigt, würde diese Mission jedoch auf der Outputseite nicht mehr nach organisationspezifischen Beiträgen unterscheiden, sondern diese zu einem Leistungspaket zusammenfassen und speziell auf die jeweiligen Probleme abgestimmte Hilfsleistungen anbieten.

An der Spitze einer solchen Mission steht der Missionsleiter, der den Kontakt zu den Internationalen Organisationen und der Staatengemeinschaft aufrechterhält, die Mission leitet und von den Mitarbeitern eines eigenen Büros unterstützt wird. Das Management der Mission obliegt dem Führenden Ausschuss, der insbesondere für die politische Planung zuständig ist und sich aus den Vorsitzenden der jeweiligen Fachgruppen zusammensetzt. Je nach herrschender Lage im Krisengebiet wird auch der militärische Oberbefehlshaber im Führenden Ausschuss Einsitz nehmen, um die zivil-militärischen Beziehungen optimal koordinieren zu können. Die eigentlichen Hilfsleistungen werden von sogenannten Fachgruppen erbracht. Diese Teams setzen sich aus den Mitarbeitern der beteiligten Organisationen sowie speziell rekrutierten internationalen und nationalen Mitarbeitern zusammen und koordinieren die Tätigkeiten vor Ort. Selbstverständlich ist die in Abbildung 4 vorgenommene Aufteilung idealtypisch und dürfte in der Praxis wegen Überschneidungen zwischen den einzelnen Fachgruppen entsprechend anzupassen sein.

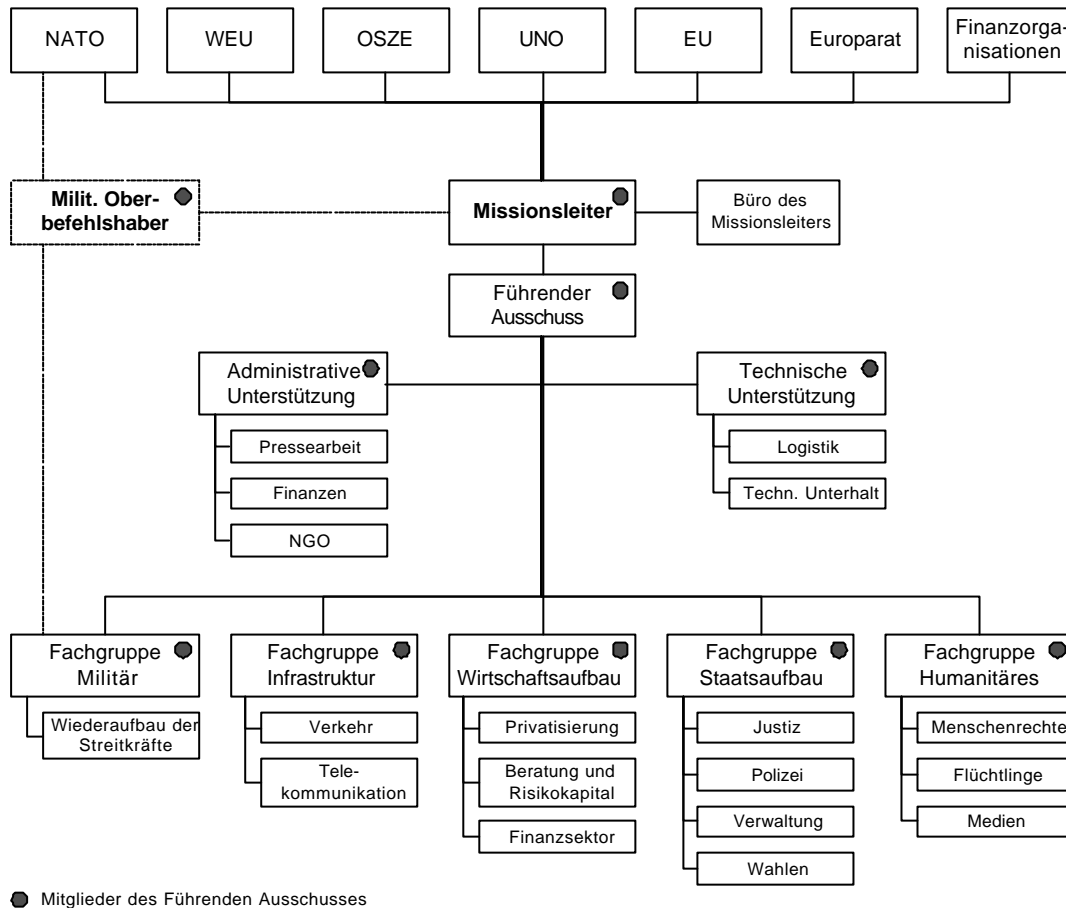


Abbildung 4: Organigramm einer Internationalen Mission zum Friedenaufbau

Eine nach diesem Ansatz strukturierte internationale Mission weist gegenüber dem bisher praktizierten Verfahren eigenständiger und sich in ihren Aufgaben konkurrenzierender Missionen den wesentlichen Vorteil auf, dass viele bislang getrennt voneinander erbrachte Leistungen nun "in einem Haus" zur Verfügung stehen. Dazu zählen insbesondere die Lageanalyse, die beispielsweise durch Satelliteninformationen via NATO bzw. WEU unterstützt werden kann, die Frühwarnung und Beschlussfassung, die nun durch die zentralisierte Entscheidungsfindung erleichtert wird, sowie die Politikplanung, die aus "einem Guss" erfolgt. Ferner reduzieren sich die Kommunikationswege drastisch, der Koordinationsaufwand sinkt, die Pressearbeit fällt leichter, die Mission tritt gegenüber den lokalen Parteien geschlossen auf, sie verfügt insgesamt über ein gestärktes Profil, und personelle Engpässe können einfacher überbrückt werden. Zudem sollten *lessons learned* in diesem Umfeld leichter fallen, weil sich die Erfahrungen nun nicht mehr auf einzelne Organisationen beschränken, sondern innerhalb thematischer Sachfragen erarbeitet werden können.

3.4 Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität stärken

Der Begriff der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI) wird in der Diskussion um Europas Sicherheit seit Jahren verwendet, ohne dass allerdings klar ist, was darunter zu verstehen ist. Nach meiner Ansicht umfasst das ESVI-Konzept alle Massnahmen und Mittel, um die sicherheits- und verteidigungspolitischen Anstrengungen der europäischen Staaten kurz- bis mittelfristig zu koordinieren und zu harmonisieren. Langfristig muss es darum gehen, diese Politiken auf eine gemeinsame europäische Grundlage zu stellen, um daraus die auf nationaler Ebene erforderlichen Schritte abzuleiten. In diesem Sinne beschreibt das Konzept gegenwärtig vier unterschiedliche Anpassungsprozesse: Erstens geht es innerhalb der NATO darum, den europäischen Pfeiler zu stärken, um damit u.a. auch die USA zu entlasten. Zweitens muss im Rahmen der WEU unter dem Stichwort ESVI die Verbesserung der operativen Einsatzfähigkeit der westeuropäischen Allianz angestrebt werden, wobei dies vor allem die Bereitschaft ihrer Mitglieder voraussetzt, diese Organisation auch einzusetzen. Drittens berührt der Aufbau der ESVI auch die GASP, denn ohne die Festlegung gemeinsamer aussenpolitischer Ziele dürfte die Definition entsprechender sicherheits- und verteidigungspolitischer Anstrengungen wirkungslos und nutzlos bleiben. Und schliesslich sind viertens die entsprechenden Anpassungsprozesse auf nationaler Ebene angesprochen, die sich aus den gesamteuropäischen Entwicklungen ergeben. Die Stärkung der ESVI erfordert eine Konkretisierung der Zielsetzungen, die Harmonisierung militärrechtlicher Vorschriften, die Europäisierung der Rüstungsindustrie sowie die auf europäischer Ebene konzertierte Antwort auf neue Risiken.

Gemeinsame Ziele: Der erste Schritt zur Stärkung der ESVI liegt in der Konkretisierung der ausen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Ziele der europäischen Staaten. Die Petersberg Erklärung aus dem Jahre 1992 nahm zwar eine erste Präzisierung der vagen Bestimmungen des Vertrags von Maastricht vor und wurde nun auch in den Vertrag von Amsterdam übernommen, lässt jedoch weiterhin zahlreiche Fragen offen. In diesem Zusammenhang ist der Auftrag zur Ausarbeitung eines Weissbuchs für die GASP, der der neu zu bildenden Strategieplanungs- und Frühwarn Einheit erteilt wurde, als substanzieller Beitrag zur Operationalisierung der GASP anzusehen.

Europäische Wehrverfassung: In einem zweiten Schritt muss es darum gehen, die Grundlagen einer europäischen Wehrverfassung zu legen. Angesichts der Reformbestrebungen der NATO und der WEU ist militärische Zusammenarbeit nach dem Ende des Kalten Krieges nicht mehr an die Bündnizugehörigkeit eines Staates gebunden. In der Praxis sieht sich jedoch die militärische Kooperation innerhalb der Allianzen sowie multinationaler Kontingente (wie dem Eurokorps, der deutsch-französischen Brigade etc.) einer Reihe von Rechtsfragen gegenüber, die ? sollte eine entsprechende

Harmonisierung ausbleiben ? die Einsatzfähigkeit der Verbände in Frage stellt. Erforderlich ist aus diesem Grund eine langfristige Anpassung in den Bereichen des Befehls- und Disziplinarrechts, der den Soldaten zustehenden Grundrechte, des Beschwerderechts, der Aufenthaltsbedingungen im Ausland sowie der Sicherheitsvorschriften.⁵³

Europäisierung der Rüstungsindustrie: Seit längerer Zeit mehren sich die kritischen Stimmen, die darauf hinweisen, dass in den transatlantischen Beziehungen eine technologische Lücke entsteht, in deren Folge die technologische Abhängigkeit Europas von den USA wächst. Wesentliche Ursachen dafür sind das Festhalten an national selbständigen Rüstungsbetrieben, die daraus resultierende Zersplitterung der Rüstungsindustrie in Europa sowie der im Vergleich zu den USA ineffizientere Einsatz militärtechnologischer Forschungsgelder. Neben der unbestreitbaren industriepolitischen Notwendigkeit zur transnationalen Rüstungskooperation ist auch auf den Trend zur Multinationalisierung der Streitkräfte hinzuweisen, der im Sinne der Erleichterung des Zusammenführens nationaler Verbände eine immer weitergehende Angleichung des eingesetzten Wehrmaterials und der Waffensysteme erforderlich macht. Führt man sich schliesslich noch vor Augen, dass zwei Drittel der gesamten Lebenslaufkosten des Wehrmaterials in der Planungsphase beeinflusst werden können, dann wird ersichtlich, welches Potential in der europäischen Rüstungskooperation liegt.⁵⁴

In diesem Zusammenhang präsentierte die EG-Kommission im November 1997 einen vielversprechenden Vorstoss zur Formulierung einer Unionsstrategie im Bereich der Rüstungsindustrie. Im Sinne eines gemeinsamen Standpunktes wird darin vorgeschlagen, eine europäische Rüstungspolitik auf der Basis von GASP- und Gemeinschaftsinstrumenten zu definieren. Exemplarisch verdeutlicht der Aktionsplan zu diesem Vorschlag die oben angesprochene Fähigkeit zu Paketlösungen: Neben der Vereinfachung des innergemeinschaftlichen Handels mit Rüstungsgütern schlägt er Massnahmen zum europäischen Gesellschaftsrecht, zur Vereinfachung staatlicher Beschaffungspolitik, zur Förderung von Forschung und Entwicklung, zur Standardisierung, zur tarifären Behandlung der Rüstungsgüter, zur Besteuerung und zur Wettbewerbspolitik vor.⁵⁵ Noch ist unklar, wie erfolgreich dieser Vorstoss sein

⁵³ Bernhard Gertz, "Plädoyer für eine fortschrittliche Wehrverfassung in Europa", in *Eurokorps und Europäische Einigung*, Bonn, Edition Zeitgeschichte, 1996, S. 464?476; Paul Klein, *Probleme in multinationalen militärischen Verbänden am Beispiel der deutsch-französischen Brigade*, SOWI-Arbeitspapier, Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, Nr. 83, 1993, S. 6?8; Torsten Stein, "Rechtsfragen des Eurokorps und der deutsch-französischen Brigade", in Christian Tomuschat (Hrsg.), *Rechtsprobleme einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, Heidelberg, C. F. Müller Verlag, 1997, S. 60?64; Helmut Willmann, "Das Eurokorps?einsatzbereit", in *Eurokorps und Europäische Einigung*, S. 287?289.

⁵⁴ Gert Wessels und Günter Winzen, "Interoperabilität und Ausrüstung", in *Eurokorps und Europäische Einigung*, S. 387.

⁵⁵ Implementing European Union Strategy on Defence-Related Industries, COM(97)583 final und Action Plan for the defence related industries, COM(97)583 final/Annex II vom 12. November 1997.

wird. Eines ist allerdings bereits heute offensichtlich: Weil die Rüstungszusammenarbeit nie neutral beurteilt werden kann, sondern immer von unterschiedlichen sicherheits- und beschäftigungspolitischen, betriebswirtschaftlichen und moralischen Beurteilungskriterien geprägt sein wird, dürfte diesem Vorhaben ohne den entsprechenden politischen Willen wenig Erfolg beschieden sein. Die daran teilnehmenden Regierungen müssen die Europäisierung der Rüstungsindustrie konsequent verfolgen, müssen bereit ein, Kompromisse einzugehen und den Willen haben, Aufgaben und Kompetenzen vor dem Hintergrund gemeinsamer Bedürfnisse zu beurteilen und aufzuteilen.⁵⁶

Neue Risiken als europäische Herausforderung begreifen: Neue Risiken wie die Proliferation von ABC-Waffen, die informationstechnologische Verwundbarkeit moderner Industriegesellschaften oder der Schmuggel sensitiver Technologie bzw. die Weitergabe sensiblen Wissens durch z.B. in finanziellen Nöten steckende Wissenschaftler werden immer wieder als neue Gefahren bezeichnet, denen nur im Verbund beizukommen sei. Wenn diese Gefahren die künftigen Herausforderungen darstellen, dann greift ein europäischer Rüstungsmarkt, so erforderlich und begrüßenswert dessen Einrichtung ist, im Prinzip zu kurz. Vielmehr ist ? analog zum europäischen Integrationsprozess nach dem Vorbild der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl ? zu fragen, welche Industriezweige sowohl aus ökonomischer als auch sicherheitspolitischer Sicht von Bedeutung sind und gleichzeitig das Potential aufweisen, Kooperation mit den ehemaligen Gegnern zu ermöglichen. Die Antwort fällt dann beispielsweise auf die Bio- und Gentechnologie, die Mikroelektronik und die Mikrotechnologie, die Nuklearforschung und die Informationstechnologie.⁵⁷ Im Unterschied zu den 50er Jahren besteht allerdings heute der grosse Vorteil darin, dass diesbezüglich die Kooperationschancen in der transatlantischen und der mittel- bzw. osteuropäischen Dimension in noch nie vorhandenem Ausmass genutzt werden können. Die *committed élites* der Zukunft werden in diesen Bereichen tätig sein, weshalb sie geradezu prädestiniert erscheinen, die neofunktionalistische Integrationslogik ins 21. Jahrhundert und über die geographische Begrenzung auf Westeuropa hinaus zu tragen.

Schlussfolgerungen

Das in dieser Arbeit vorgestellte Konzept beruht auf der Feststellung, dass die Ausrichtung der internationalen Politik an liberale Regeln geknüpft ist und die demokratische und rechtsstaatliche Ausges-

⁵⁶ David Buetel, "Rüstungsindustrie und Interoperabilität", in *Eurokorps und Europäische Einigung*, S. 426.

⁵⁷ So auch David Long, "The CFSP and Beyond: The EU's Territorial and Functional Conceptions of Security", in Michael Fortmann, S. Neil MacFarlane and Stéphane Roussel (eds.), *Multilateralism and Regional Security*, Clementsport, The Canadian Peacekeeping Press, 1997, S. 166? 183, hier S. 179.

taltung der innerstaatlichen Ordnung den Kern einer multilateralen europäischen Sicherheitsordnung bilden. Eine solche Ordnung basiert auf vier Prinzipien, die jeweils als spezifische Antwort auf eine der potentiellen Schwachstellen einer multilateralen Ordnung interpretiert werden können: Erstens behebt die Demokratisierung der politischen Systeme die Kriegsneigung der Staaten, weil sie insbesondere die Kosten der Kriegsführung erhöht. Zweitens schaffen Institutionen Ordnung, weil sie die Regellosigkeit des anarchischen internationalen Systems überwinden. Drittens sorgt *leadership* für die unerlässliche Initialzündung zur Auslösung kooperativen Verhaltens und trägt damit dazu bei, die inhärente Passivität einer multilateralen Ordnung zu beheben. Und schliesslich stellt viertens die Integration, verstanden als Souveränitätstransfer an supranationale Organe, ein wirksames Mittel zur Verhinderung der Renationalisierung internationaler Politik dar.

Vor diesem Hintergrund wurde der Beitrag der europäischen Sicherheitsorganisationen zur Realisierung dieser Erfolgsfaktoren untersucht. Er lässt sich in drei Punkten zusammenfassen: Erstens definieren die europäischen Sicherheitsorganisationen durch die Anwendung gemeinsamer und verbindlicher liberaler Werte das normative Fundament der europäischen Sicherheitsarchitektur. Zweitens gibt es einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen ihrem spezifischen Beitrag zur Umsetzung der genannten Erfolgsfaktoren und der untersuchten politisch-rechtlichen, wirtschaftlichen und militärischen Analysedimension. Drittens liegt die grösste Herausforderung für die Zukunft darin, die Koordination zwischen den Entwicklungen in diesen drei Analysedimensionen zu verbessern. Diese drei Erkenntnisse sollen abschliessend diskutiert werden.

1. Durch die Anwendung gemeinsamer liberaler Werte, die von beitrittswilligen Staaten erfüllt werden müssen, definieren die europäischen Sicherheitsorganisationen das normative Fundament der europäischen Sicherheitsarchitektur.

Diese Feststellung bedeutet, dass sich auf nationaler und internationaler Ebene eine komplementäre Verfassungsordnung im Aufbau befindet, in deren Zentrum die demokratisch-rechtsstaatliche Ausgestaltung der politischen Systeme steht.⁵⁸ Demzufolge ist die Einbindung neuer Staaten in die europäische Sicherheitsgemeinschaft auf nationaler Ebene in folgenden Bereichen einer klaren Konditionalität unterworfen:

⁵⁸ "By banding together in the name of democracy, by refusing admittance to non-democracies, by the willingness to expel members which backslide, and by effectively protecting individual civil rights through judicial institutions, a new form of suasion has been developed by the advanced democracies." Zit. nach: James Robert Huntley, *Pax Democratica. A Strategy for the 21st Century*, Houndmills, Macmillan, 1998, S. 84 f.

- Demokratie-, Rechtsstaats-, und Sozialstaatsprinzipien, die die persönliche Entfaltung des Individuums ermöglichen, den Menschen- und Minderheitenrechten zur Achtung verhelfen und die Herausbildung pluralistischer Meinungsvielfalt ermöglichen;
- Anforderungen an die Wirtschaftsordnung und -verfassung, die zugleich Wettbewerb ermöglichen und soziale Gerechtigkeit gewährleisten sollen;
- Sicherstellen der Leistungsfähigkeit politischer, judikativer und administrativer Strukturen, die unerlässlich ist, damit supranationale Regeln ihre volle Kraft entfalten können;
- Vorschriften zur Standardisierung der Einsatzgrundsätze und -verfahren militärischer Streitkräfte sowie des von ihnen eingesetzten Materials, die deren Einbindung in multinationale Verbände ermöglichen und effektiver gestalten;
- Demokratische Kontrolle militärischer, polizeilicher und paramilitärischer Streitkräfte, die das staatliche Gewaltmonopol nicht in Willkür ausarten lässt, sondern auch dieses den Regeln des Verfassungsstaates unterwirft.

Es liegt nun gerade in der inhärenten Logik der Theorie des demokratischen Friedens, dass die nach den eben genannten innerstaatlichen Prinzipien konturierten Demokratien diese auch als massgebend für ihre Aussenpolitik betrachten. Je grösser demzufolge die normative Übereinstimmung auf der Ebene des Verfassungsstaates, desto besser sind die Aussichten auf regelorientierte, gewaltfreie und damit friedliche zwischenstaatliche Beziehungen. Entlang dieses Arguments können die Grundprinzipien einer multilateralen europäischen Sicherheitsordnung wie folgt umschrieben werden:

- Konditionalität mit Bezug auf die Grundwerte der innerstaatlichen Verfassungsordnung, d.h. Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Achtung und Einhaltung der Menschen- und Minderheitenrechte, Marktwirtschaft mit sozialer Gerechtigkeit sowie demokratische Kontrolle und Standardisierung der Streitkräfte;
- Offenheit hinsichtlich der Gestaltung der politischen Prozesse, insbesondere der Erweiterung der europäischen Sicherheitsorganisationen;
- Transparenz und Vorhersehbarkeit der politischen Pläne, Absichten und Handlungen der staatlichen Akteure sowie des Verhaltens der Sicherheitsorganisationen;
- Reziprozität hinsichtlich der Geltung internationaler Vereinbarungen;
- Flexibilität als Strukturprinzip der europäischen Sicherheitsorganisationen und ihrer Zusammenarbeit;

- Gewaltfreiheit als grundsätzliche Maxime der Ausgestaltung inner- und zwischenstaatlicher Beziehungen;
- Suffizienz als Leitidee zur Organisation defensiver, nicht offensiver Streitkräfte und
- Kooperation als Handlungsmaxime zur Lösung identifizierter Probleme.

2. Zwischen dem spezifischen Beitrag der europäischen Sicherheitsorganisationen zur Realisierung der genannten Erfolgsfaktoren und der untersuchten Analysedimension besteht ein direkter Zusammenhang.

Weil die wirtschaftliche Dimension den höchsten Integrationsgrad aufweist, sind die im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft tätigen supranationalen Organe mit den weitreichendsten Kompetenzen ausgestattet. Das bezieht sich sowohl auf die Möglichkeit der Europäischen Kommission, direkt anwendbare Erlasse zu verabschieden, als auch auf das Zusammenspiel von nationalen Gerichten und dem Europäischen Gerichtshof im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens. In beiden Fällen kann man denn auch von den erfolgreichsten Beispielen institutioneller *leadership* sprechen.

Was die OSZE im politischen und die NATO über den EAPC und die PfP im militärischen Bereich schafft, erreicht die Europäische Gemeinschaft durch die Ausweitung des Binnenmarktes auf die mittel- und osteuropäischen Staaten: die Angleichung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Weil jedoch der Beitritt zum europäischen Binnenmarkt bzw. zur Wirtschafts- und Währungsunion nicht nur von ökonomischen Fundamentaldaten (Stichwort: Konvergenzkriterien), sondern auch von politischen Entscheidungen abhängt, kommt es über die im Weissbuch für die assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas enthaltenen Vorschriften beispielsweise in Fragen des Wettbewerbs-, Sozial-, Umwelt- und Gesellschaftsrechts sowie im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens auch zu einer qualitativen Angleichung der binnenmarktrelevanten staatlichen Politiken.

Im Unterschied zur Integration in der Europäischen Gemeinschaft gilt die militärische Kooperation gemeinhin nicht als Standardbeispiel für den Souveränitätstransfer an supranationale Organisationen. Obwohl bis anhin alle gross angelegten Versuche, den Prozess der europäischen Wirtschaftsintegration in sicherheits- und verteidigungspolitischem Feld zu wiederholen, scheiterten, sind Entwicklungen, die von den Staaten einen "stillen Souveränitätsverzicht" erfordern, unübersehbar. Dieser ist das Ergebnis gemeinsamer Standardisierung der Einsatzverfahren und -grundsätze sowie des eingesetzten Wehrmaterials, der Harmonisierung der Verteidigungsplanung sowie der detaillierten Bestimmungen militärischer Verifikationsregime und vertrauensbildender Massnahmen, die Transparenz und Vorher-

sehbarkeit erhöhen. Neben dieser eher technischen Seite ist auch auf die intensive Kooperation in den integrierten militärischen Stäben der NATO und in multinationalen Truppenverbänden hinzuweisen. Diese Zusammenarbeit orientiert sich an demokratisch-rechtsstaatlichen Verfassungsprinzipien und stellt damit das Pendant zur zivilen Eliteverflechtung dar, die im Zuge der wirtschaftlichen und politischen Integration eine wesentliche Rolle spielt.

Schliesslich ist der Souveränitätstransfer in der politisch-rechtlichen Dimension bislang am schwächsten ausgeprägt. Die OSZE und die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik der EU sehen sich aus diesem Grund weiterhin einem starken Intergovernmentalismus gegenüber, bei dem die Staaten über das Wann und Wie verstärkter Zusammenarbeit entscheiden. So kann es denn auch nicht überraschen, dass das *leadership*-Potential der in dieser Dimension tätigen Organisation nach wie vor klar begrenzt ist. Gleichwohl sind auch hier erste Zeichen einer zaghaften Abkehr vom Primat nationaler Souveränität erkennbar. Dazu zählen unter anderem die Möglichkeit der Anordnung auf Vergleich zur friedlichen Streitbeilegung, die vom Ministerrat oder dem Hohen Rat der OSZE angeregt werden kann sowie die Feststellung, dass Fragen der menschlichen Dimension der OSZE nicht länger innerstaatliche Angelegenheiten darstellen, sondern im Interesse aller OSZE-Staaten liegen. Daneben verfügt die GASP mit der Möglichkeit der Verabschiedung gemeinsamer Standpunkte sowie der Initiierung gemeinsamer Aktionen über zwei Instrumente, die für die Mitgliedstaaten rechtsverbindlich sind und deren Politik unmittelbar beeinflussen.

3. Die grösste Herausforderung besteht darin, die Koordination zwischen der politisch-rechtlichen, der wirtschaftlichen und der militärischen Dimension zu verbessern.

Als Königsweg zur Verhinderung einer Renationalisierung der europäischen Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik dürfte der direkte Souveränitätstransfer an supranationale Organe nach dem Vorbild der Europäischen Gemeinschaft noch auf längere Zeit versperrt bleiben. Mit dem Ziel der Multinationalisierung der Streitkräfte, der militärischen Standardisierung und den innerstaatlichen Funktionen übernehmenden OSZE-Instrumenten sind jedoch in den letzten Jahren erste Schritte eingeleitet worden, die im Ergebnis einen stillen Souveränitätsverzicht zur Folge haben. Weil die Multinationalisierung der Streitkräfte eines der effektivsten Instrumente kollektiver Sicherheit darstellt, sind die Ausarbeitung einer europäischen Wehrverfassung, die verbesserte Implementierung des OSZE-Verhaltenskodex', die erfolgreiche Umsetzung des CJTF-Konzepts und die Einbindung der vormals kommunistischen Streitkräfte in militärische Grossverbände innerhalb und ausserhalb der NATO und WEU unbedingt zu beschleunigen.

Die Forderung nach der Professionalisierung des Friedenaufbaus und der Verbesserung der institutionellen Kontakte bzw. Zusammenarbeit sind nicht nur Ausdruck der Einsicht, dass die europäischen Sicherheitsorganisationen die Regierungen bei der Umsetzung ihrer Zielsetzung wesentlich entlasten, wenn diese so eingesetzt werden, dass sie ihre Möglichkeiten voll ausschöpfen können. Diese Massnahmen verfolgen zusätzlich das Ziel, das *leadership*-Potential der europäischen Sicherheitsorganisationen zu stärken. Gerade in Krisengebieten sind die Internationalen Organisationen oft die einzigen Akteure, die die lokalen Konfliktparteien von der Notwendigkeit gemeinsamer Gespräche und der Zusammenarbeit überzeugen können. Frieden, Sicherheit und Stabilität sind jedoch als knappe Güter insgesamt zu wertvoll, um den diesbezüglichen Einsatz der europäischen Sicherheitsorganisationen auch künftig von der Bedingung abhängig zu machen, dass sich die Staaten über deren Verwendung einigen können. Was in dieser Hinsicht dringend Not tut, ist ein grundlegender Einstellungswandel der staatlichen Akteure. Solange staatliche Prärogativen nach wie vor den dominierenden Beurteilungsmaßstab darstellen, erscheinen Internationale Organisationen lediglich als Instrument zur Fortsetzung nationaler Politik mit anderen Mitteln. Die in ihrer Bedeutung zunehmend sicherheitspolitisch relevant werdenden transnationalen Risiken können jedoch aus der Perspektive nationaler Interessen bloss noch suboptimal bearbeitet werden. Eine Konsequenz wurde daraus bereits abgeleitet: Die Multinationalisierung der der Politik zur Verfügung stehenden Instrumente. Die andere Konsequenz, die "Internationalisierung" der Interessen, muss erst noch verwirklicht werden. Darin liegt für die Zukunft die bedeutendste Chance und zugleich auch die grösste Herausforderung.

CIS

**Center for International Studies ? Zentrum für Internationale Studien
Forschungsstelle für Internationale Beziehungen**

ETH-Zentrum SEI
Seilergraben 49
CH-8092 Zürich

Tel. +41 (0)1 632 67 61
Fax +41 (0)1 632 19 45
<http://www.fib.ethz.ch>

ISBN 3-905648-22-9
