

Europas Sicherheitsarchitektur

Bestandesaufnahme - Erfolgsfaktoren - Handlungsbedarf

Präsentation für die Arbeitsgruppe Sicherheitspolitik
Jahreskongress der Schweizerischen Vereinigung für Politische Wissenschaft
Balsthal, 12.-13. November 1998

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

Telefon +41(0)41 312 07 40 - Telefax +41(0)41 312 07 44
hb@borchert.ch

Inhaltsübersicht

Einleitung.....	2
1 Erfolgsfaktoren.....	3
2 Bestandesaufnahme	9
3 Handlungsbedarf.....	16
Schlussfolgerungen.....	24

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. Im kommenden Jahr 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 fragen, welchen Beitrag diese zur Realisierung bzw. Stärkung der identifizierten Erfolgsfaktoren leisten können und in welchen Bereichen Handlungsbedarf besteht. Aufgabe dieses Aufsatzes ist es, Antworten auf beide Fragen zu geben.

Die vorliegende Studie plädiert für die Errichtung einer multilateralen Sicherheitsarchitektur, die auf vier Pfeilern basiert: Die Demokratisierung der innerstaatlichen Ordnung, die Einrichtung von Institutionen, die Ausübung von *leadership* sowie den Transfer von Souveränität an supranationale Organisationen im Rahmen eines Integrationsprozesses. Dies sind die Erfolgsfaktoren der europäischen 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 erblickt im Multilateralismus das zentrale Ordnungsprinzip einer gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur, die auf vier Pfeilern basiert: 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.

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 Verhaltensprinzipien 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 entwickelt und dabei insbesondere von drei Aspekten profitiert: Erstens der führenden Rolle der Vereinigten Staaten 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

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.

zeigten damit, 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 die Vermutung ableiten, dass die Akteure einen Anreiz haben, von gemeinsamen Verpflichtungen 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 (Abbildung 1).

² Anne-Marie Burley, Regulating the World: Multilateralism, International Law, and the Projection of the New Deal Regulatory State, in John Gerard Ruggie (ed.), *Multilateralism Matters*, S. 125?156; Peter F. Cowhey, Elect Locally? Order Globally: Domestic Politics and Multilateral Cooperation, in John Gerard Ruggie (ed.), *Multilateralism Matters*, S. 157?200; 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.

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

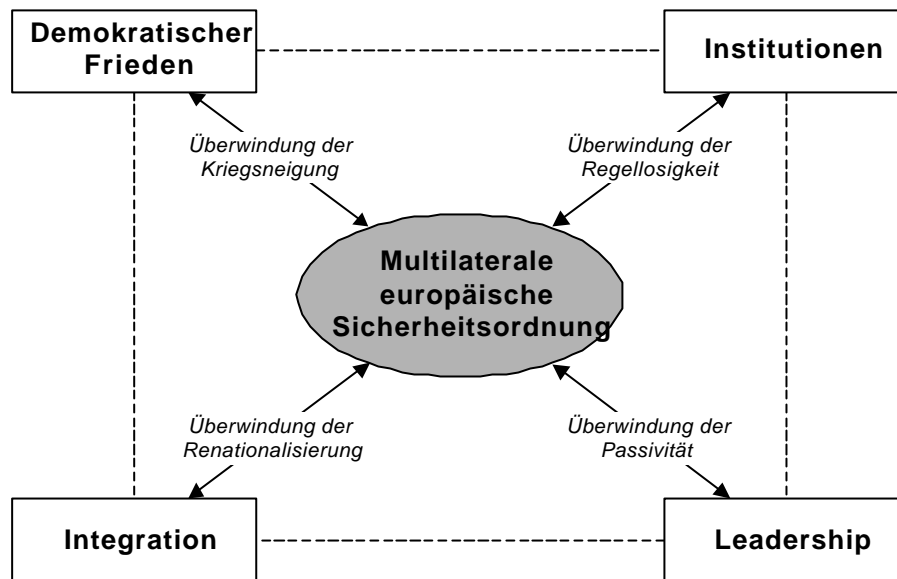


Abbildung 1: Europas Sicherheitsarchitektur ? Erfolgsfaktoren

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, in dem kein Staat weiss, wie sich der andere verhält ? Unsicherheit und Ungewissheit sind die Folgen. Kooperation ist jedoch langfristig nur dann möglich, wenn dieses überwunden wird. Dabei spielt das ausserpolitische 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 greifen. Dafür lassen sich im wesentlichen zwei Argumente ins Feld führen: Zum einen 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 (normativ-kultureller Ansatz). Zum anderen sind innenpolitische, der Regierung durch die Verfassung auferlegte Schranken - z.B. die Gewaltentrennung oder die Erforderlichkeit parlamentarischer Zustimmung zur Kriegsführung - dafür verantwortlich, dass der Einsatz kriegerischer Mittel lediglich nach dem Überschreiten hoher Hürden möglich ist (institutioneller oder struktureller Ansatz). Demzufolge reduziert die Demokratisierung der innerstaatlichen Ordnung die Kriegsneigung der Staaten, weil sie insbesondere die Kosten der Kriegsführung erhöht. Deshalb stellt sie den Kern der europäischen

Sicherheitsarchitektur dar.⁴

1.3 Institutionen

Thomas Hobbes war der Ansicht, dass die Menschen in ihrem Urzustand miteinander im Krieg stehen, den er als "einsam, armselig, ekelhaft, tierisch und kurz" charakterisierte.⁵ 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 ist zwischen drei unterschiedlichen Formen zu unterscheiden:⁶

- *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* stellen dagegen stärker auf die Bedeutung von Werten und Normen ab. Diese Feststellung resultiert unmittelbar aus der Umschreibung von Normen als Verhaltensgeboten oder -verboten. In diesem Fall bestimmt sich das Verhalten der Akteure weniger an den rational gebildeten Interessen, sondern 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.⁷

⁴ Zum Zusammenhang zwischen Demokratie und Gewaltverzicht in der Aussenpolitik grundsätzlich: Immanuel Kant, *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf*, Stuttgart, Philipp Reclam, 1984. Ferner: Michael W. Doyle, Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs, *PHILOSOPHY AND PUBLIC AFFAIRS*, 1983, 12. Jg., Nr. 3, S. 205?235; Miriam Fendus Elman (ed.), *Paths to Peace: Is Democracy the Answer?*, Cambridge, London, The MIT Press, 1997; James Lee Ray, *Democracy and International Conflict. An Evaluation of the Democratic Peace Proposition*, Columbia, University of South Carolina Press, 1998; Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace. Principles for a Post-Cold War World*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

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

⁶ W. Richard Scott, *Institutions and Organisations*, Thousand Oaks, London, New Delhi, Sage, 1995, S. 39?45.

⁷ Martha Finnemore, *National Interests and International Society*, London, Ithaca, Cornell University Press, 1996, S. 15?17, 22?28.

Dergestalt definierte Institutionen stiften einen vielfältigen Nutzen, indem sie Verhaltensrollen in wiederkehrenden Situationen definieren, 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.⁸ 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. 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.⁹ 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 ? überzeugen und zu 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

⁸ 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; Frank Schimmelpfening, Internationale Sozialisation neuer Staaten. Heuristische Überlegungen zu einem Forschungsdesiderat, ZEITSCHRIFT FÜR INTERNATIONALE POLITIK, 1994, 1. Jg., Nr. 2, S. 335?355.

⁹ 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.

und Absichten des *leaders* sowie der *followers* kommt.¹⁰ 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.¹¹ 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.¹²

1.5 Integration

Wurde die staatliche Ebene durch die bislang aufgeführten Prinzipien noch nicht überwunden, so wird genau dieser Schritt mit dem vierten und letzten Prinzip ? der Forderung nach supranationaler Integration ? eingeleitet. 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 supranationales Gebilde einzurichten. Dieses verfügt über selbständige und von staatlichen Weisungen unabhängige Organe, die mit klar umrissenen Kompetenzen ausgestattet sind. In deren Rahmen werden gemeinsame Politiken beschlossen, die für die Mitgliedstaaten verbindlich sind. Schliesslich entfaltet eine solche Ordnung über die direkte Anwendbarkeit supranationaler Normen innerstaatliche Wirkung.¹³

Kombiniert man die Prinzipien drei und vier miteinander, so wird ersichtlich, dass mein Ansatz den Aufbau supranationaler Strukturen als effektives Instrument zur Überwindung nationalstaatlicher Blockaden interpretiert. 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.

Auf der Basis dieses Konzepts werde ich im zweiten Kapitel den Beitrag der europäischen

¹⁰ 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 Gulf Conflict*, *POLITICAL SCIENCE QUARTERLY*, 1991, 106. Jg., Nr. 3, S. 391?410.

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ 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.

Sicherheitsorganisationen zur Stärkung der vorgestellten Prinzipien und damit zur Festigung der multilateralen Ordnung untersuchen. Zu diesem Zweck unterscheide 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.

2 Bestandesaufnahme

Vor dem Hintergrund des eben entwickelten Konzepts geht es nun im zweiten Kapitel darum, den Beitrag der europäischen Sicherheitsorganisationen zu deren Umsetzung zu untersuchen. 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

Untersucht man den Beitrag der europäischen Sicherheitsorganisationen zur Herausbildung des demokratischen Friedens, so wird deutlich, dass diese dessen Umsetzung durch die Erarbeitung, Einhaltung und Durchsetzung von Normen sowie den Aufbau demokratischer Strukturen unterstützen.

Erarbeitung von Normen: Europas Sicherheitsorganisationen fördern die Erarbeitung von Normen, die staatliches Verhalten im Einklang mit der Theorie des demokratischen Friedens beschränken, indem sie beispielsweise auf nationaler Ebene die Grundrechte der Bürger stärken, ihren Rechtsschutz im internationalen Bereich ausbauen und den Einsatz militärischer Mittel regeln. Im zwischenstaatlichen Verkehr bilden die von der UNO, der OSZE und dem Europarat definierten Verhaltensregeln zusammen mit den Bestimmungen des zwingenden Völkerrechts die Verfassungsregeln des internationalen Systems. Diese werden sowohl in militärischer als auch 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 WTO.

Einhaltung von Normen: Um die Einhaltung der Normen überprüfen zu können, 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 Sachenermittlungsmissionen, Überprüfungskonferenzen), gerichtliche Verfahren oder die Überprüfung der Einhaltung 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 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: Auch für die erforderlichenfalls unerlässliche Durchsetzung von Normen 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.

Aufbau demokratischer Strukturen: Schliesslich leisten die europäischen Sicherheitsorganisationen auch konkrete Hilfe beim Aufbau demokratischer Strukturen vor Ort, 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*).

2.2 Institutionelle Zusammenarbeit: Komplexe Vielfalt, schwache Koordination

Die europäischen Sicherheitsorganisationen stehen in einem regen gegenseitigen Austausch, der jedoch nicht formal geregelt, sondern bedarfsorientiert und *ad hoc* organisiert wird (Tabelle 1). Hinsichtlich der Konsultations- und Entscheidungsverfahren kann allgemein festgestellt werden, dass alle grundsätzlichen, die politische Ausrichtung der Organisationen betreffenden Entscheidungen von intergouvernementalen Organen nach dem Grundsatz des Konsens' bzw. der Einstimmigkeit gefällt werden. Während sich bei der Zusammenarbeit "im Felde" eine allgemeine Abstimmung der Arbeiten vor allem zwischen der UNO, der OSZE und dem Europarat aufdrängt, wird diese mit den Militärbündnissen fallspezifisch organisiert und koordiniert. Wie Konsultation und Kooperation

verbesserten werden könnten, soll im dritten Kapitel anhand konkreter Vorschläge ? zur Verbesserung des Informationsflusses und der Professionalisierung des Friedensaufbaus ? eingehender diskutiert werden.

	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>: Rückgriff auf 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 greift auf WEU zurück, um Petersberg-Missionen umzusetzen - <i>NATO/WEU-UNO/OSZE</i>: <i>Ad hoc</i>-Absprachen (Kommando bei Allianzen, Mandat durch UNO/OSZE)

Tabelle 1: Kooperation und Konsultation zwischen den europäischen Sicherheitsorganisationen

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. Die Antwort fällt differenziert aus: 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 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.

Hinsichtlich der demokratischen Legitimation der Arbeit Internationaler Organisationen wird immer wieder argumentiert, dass die Erleichterung des Zugangs für nicht-staatliche Akteure dazu beitragen könne, dieses Defizit zu beheben. Die Untersuchung der Beziehungen zu nicht-staatlichen Akteuren zeigt, dass diese im Rahmen der OSZE eine sehr wichtige Rolle spielen, indem sie einerseits wertvolle Stellungnahmen zur Umsetzung bzw. Einhaltung der OSZE-Prinzipien abgeben, andererseits auch vor Ort die Langzeitmissionen bei ihrer Arbeit unterstützen. Diese Feststellung gilt im übrigen auch für den Europarat. So überrascht es denn auch nicht, dass beide Organisationen auf formaler Ebene über die ausführlichsten und weitreichendsten Vorschriften zum Umgang mit nicht-staatlichen Akteuren verfügen. Dagegen unterhalten die NATO, die WEU und die EU im Bereich der GASP auf offizieller Ebene keine direkten Kontakte zu Nicht-Regierungsorganisationen. Wollen diese die Politik der Organisationen beeinflussen, so müssen sie den Weg über die jeweiligen Mitgliedstaaten wählen. Das schliesst jedoch nicht aus, dass die NGOs von diesen Organisationen bei ihrer Arbeit im Felde konsultiert bzw. in deren Arbeit eingebunden werden können.

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. Ungeachtet teilweise substanzieller Unterschiede sind sich die Allianzmitglieder 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 krassem 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 wird 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.

Die eben skizzierte Einschätzung der Teilnehmerstaaten deckt sich allerdings nur teilweise mit den effektiven Kernkompetenzen der Organisationen. 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, lässt sich jedoch leicht in 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 Praktik von Paketlösungen noch unausgeschöpftes Potential, das diesen Politikbereich auch inhaltlich weiterentwickeln könnte, und die Mitgliedstaaten der WEU machen bislang zuwenig 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 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 Hohen Kommissar 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 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 auf die erfreuliche Feststellung hinzuweisen, dass sich die europäischen Sicherheitsorganisationen immer stärker an denselben Grundwerten orientieren. Die Einsicht, dass sich die Erwartungen an den Aufbau, das Funktionieren und das Verhalten staatlicher Organe im euro-atlantischen Raum zusehends angleichen und sich dabei grundsätzlich am Ideal des demokratisch-rechtsstaatlichen Verfassungsstaates orientieren, ist von fundamentaler Bedeutung für die weiteren Arbeiten an einer gesamteuropäischen Sicherheitsordnung.

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. 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 sowie Russlands und der Ukraine übertragen werden. Standardisierung und Multinationalität sind deshalb effektive Instrumente, die dazu beitragen, die gesamteuropäische Stabilität zu gewährleisten.

Drittens gibt es auch in der politisch-rechtlichen Dimension erste Anzeichen, die als Vorboten eines - wenn auch erst zaghaften - Wandels 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 menschlichen Dimension der OSZE nicht länger eine

ausschliesslich innerstaatliche Angelegenheit dar, sondern liegen im Interesse aller OSZE-Staaten. Und schliesslich sind gemeinsame Aktionen und Standpunkte, die im Rahmen der GASP verabschiedet werden, für die EU-Mitglieder rechtlich verbindlich.¹⁴ Wenn sich die Staaten zu einer vor allem substanziellen Aufwertung dieses Politikbereiches entschliessen können, 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. Beredtes Beispiel 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 Integrationsrechts 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.¹⁵ Zudem schrecken die Staaten in politischen Fragen davor zurück, Streitfälle der gerichtlichen Überprüfung zu unterziehen. Die Folge sind einerseits fehlende Kompetenzen des EuGH in diesem Bereich sowie der Umstand, dass die Vergleichs- und Schiedsverfahren der OSZE bis heute nicht in Anspruch genommen wurden. Solange es 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

¹⁴ Matthias Pechstein und Christian Koenig, *Die Europäische Union. Die Verträge von Maastricht und Amsterdam*, 2. A., Tübingen, Mohr Siebeck, 1998, Rz. 195?223, 230?241, 269?283, 318, 331?336 und Christoph Thun-Hohenstein, *Der Vertrag von Amsterdam. Die neue Verfassung der EU*, Wien, Manz, 1998, S. 62?77.

¹⁵ Die *political question doctrine* verlangt zwar nicht, dass sich die Verfassungsrichter 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.

Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zusammenarbeiten.¹⁶

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.

Informationsfluss verbessern: Wissen und Information sind die entscheidenden Wettbewerbsfaktoren zur 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

¹⁶ In der Einschätzung von Laurence Helfer und Anne-Marie Slaughter charakterisiert sich die bislang vornehmlich in den westeuropäischen Staaten entstandene Rechtsgemeinschaft vor allem durch zwei Merkmale: Erstens entwickelte sich ein dichtes Netz von Beziehungen und des Informationsaustauschs zwischen den im Rechtsbereich auf supranationaler und subnationaler Ebene Tätigen. Diese Gemeinschaft entspricht zweitens den Interessen der daran Beteiligten, handelt es sich dabei doch um individuelle Kläger, deren Anwälte und Richter, die über das Vorabentscheidungsverfahren alle gemeinsam an der Festigung des Gemeinschaftsrechts arbeiten. Hierzu weiterführend: Laurence R. Helfer und Anne-Marie Slaughter, Towards a Theory of Supranational Adjudication, THE YALE LAW JOURNAL, 1997, 107. Jg., Nr. 2, S. 273?391, hier S. 367?370.

jeweiligen *situation reports* regelmässig auszutauschen und sollten den gegenseitigen Kontakt suchen, wenn Probleme entstehen, zu deren Hilfe das Expertenwissen der anderen Organisationen erforderlich ist.¹⁷ 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.¹⁸ 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-Missionen in den Unionsvertrag drastisch erhöht hat. Da die WEU diesen Bedarf nur teilweise decken kann, muss die Kooperation mit der NATO ausgebaut werden.¹⁹

Mitarbeiter austauschen und weiterbilden: Wesentliches Erfolgsmerkmal der multinationalen militärische Kooperation sind der Austausch und die Zusammenarbeit der Armeeeingehörenden in multinationalen Verbänden und Stäben. Dieser 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. Ein solcher Austausch drängt sich z.B. mit Blick auf WEU-geführte CJTF-Einsätze zwischen der WEU und der EU auf und wäre ebenso sinnvoll im Hinblick auf die Kooperation zwischen dem Europäischen Gerichtshof in Luxemburg und dem Europäischen Menschenrechtsgerichtshof 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

¹⁷ 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.

¹⁸ Assembly of WEU, *A European intelligence policy*, Document 1517, 13 May 1997, Para. 35.

¹⁹ 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.

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 Regelerorientierung stärken

Das in dieser Arbeit vorgetragene Plädoyer für die Regelerorientierung 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. Deshalb 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.²⁰ Ein solches Modell drängt sich nicht nur mit Blick auf neue Kandidaten für den Beitritt zum Europarat auf, sondern wäre auch mit Beteiligung des EuGH 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 Menschenrechtsgerichtshof an die Hand genommen werden, um deren Vertrautheit mit der europäischen Rechtskultur zu erhöhen und informelle Netzwerke aufzubauen.²¹ Schliesslich ist auch an die Einrichtung einer "europarechtlichen Ombudsperson" zu denken. Dieser würde 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 könnte beratend zur Seite stehen.

3.3 Friedensaufbau professionalisieren

Der Friedensaufbau 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 Friedensaufbau ist jedoch bislang ein weitgehend unkoordiniertes Feld. Im Geiste der bisherigen Empfehlungen sind deshalb zwei Verbesserungsansätze denkbar.

Büros der Internationalen Organisationen: Bei eher kleineren, d.h. weniger ressourcen- und aufgabenintensiven Missionen sollten in den Krisengebieten sogenannte Büros der Internationalen Organisationen eingerichtet werden, die aus den ordentlichen Budgets der Beteiligten finanziert würden. Ziel solcher Büros sind die Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle vor Ort und die damit verbundene Konzentration und 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 2 zeigt würde diese Mission jedoch auf der Outputseite nicht mehr nach organisationsspezifischen Beiträgen unterscheiden, sondern diese zu einem Pool zusammenfassen und speziell auf die jeweiligen

²⁰ 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.

Probleme abgestimmte Hilfsleistungen anbieten.

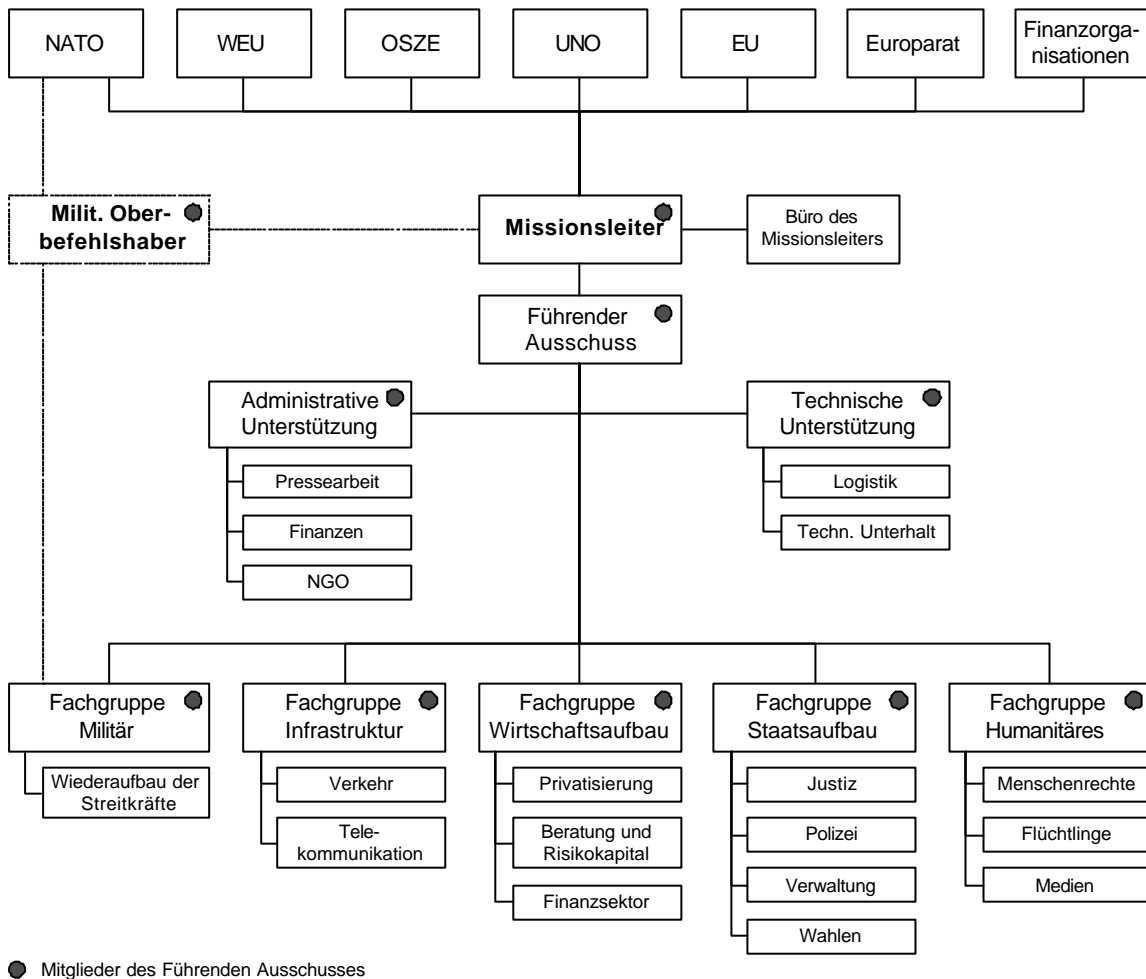


Abbildung 2: Organigramm einer Internationalen Mission zum Friedensaufbau

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 2 vorgenommene Aufteilung idealtypisch und dürfte in der Praxis wegen zahlreicher Überschneidungen zwischen den einzelnen Fachgruppen entsprechend anzupassen sein.

²¹ Anne-Marie Slaughter, *The Real New World Order*, FOREIGN AFFAIRS, 1997, 76. Jg., Nr. 5, S. 183?197.

Eine dergestalt 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 herumgereicht, ohne dass allerdings hinlänglich klar ist, was darunter zu verstehen ist. Nach meiner Auffassung 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 gemeinsamer 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 aussen-, 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 Frühwarninheit 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 Bündniszugehörigkeit 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.²²

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 in Vergleich zur 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.²³

In diesem Zusammenhang präsentierte die EG-Kommission im November 1997 einen vielversprechenden Vorstoss zur Formulierung einer Unionsstrategie im Bereich der

²² 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. 53?68, v.a. S. 60?64; Helmut Willman, Das Eurokorps?einsatzbereit, in *Eurokorps und Europäische Einigung*, S. 273?298, v.a. S. 287?289.

²³ Gert Wessels und Günter Winzen, Interoperabilität und Ausrüstung, in *Eurokorps und Europäische Einigung*, S. 375?418, hier S. 387.

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.²⁴ Noch ist unklar, wie erfolgreich dieser Vorstoss sein 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.

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 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.²⁵ 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

²⁴ Implementing European Union Strategy on Defence-Related Industries, COM(97)583 final vom 12.11.1997 und Action Plan for the defence related industries, COM(97)583 final/Annex II vom 12.11.1997.

²⁵ 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.

auf Westeuropa hinaus zu tragen.

Schlussfolgerungen

Das in dieser Arbeit vorgestellte Konzept beruht auf der Feststellung, dass die Ausrichtung der internationalen Politik an liberalen Regeln und die demokratische und rechtsstaatliche Ausgestaltung 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 kann: Erstens beehbt 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, der sich in drei Punkten zusammenfassen lässt: Erstens definieren die europäischen Sicherheitsorganisationen durch die Anwendung eines Satzes 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 Analysedimension. Drittens liegt die grösste Herausforderung für die Zukunft darin, die Koordination zwischen den Entwicklungen in den drei Analysedimensionen zu verbessern. Diese drei Erkenntnisse sollen abschliessend diskutiert werden.

1. Durch die Anwendung eines gemeinsamen Satzes liberaler Werte, die von beitriftswilligen 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.²⁶ Demzufolge ist die Einbindung neuer Staaten in die

²⁶ Für den ehemaligen US-Diplomaten James Robert Huntley ist dies ein Indiz dafür, dass die Internationalen Beziehungen eine neue Qualität erreicht haben: "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 ad-

europäische Sicherheitsgemeinschaft auf nationaler Ebene in folgenden Bereichen einer klaren Konditionalität unterworfen:

- Demokratie-, Rechtsstaats-, und Sozialstaatsprinzip, 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 Vorhersehbarkeit 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 in 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 Intergouvernementalismus 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 Interessen 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 den Entwicklungen in 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 innerstaatliche 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 voranzutreiben.

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 können, wenn diese so eingesetzt werden, dass sie ihr 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.