

Europäische Sicherheitsinstitutionen

Arbeitsteilung und Kooperation

Working Paper

Author(s):

Borchert, Heiko

Publication date:

1998

Permanent link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-a-004176341>

Rights / license:

[In Copyright - Non-Commercial Use Permitted](#)

Originally published in:

Beiträge / Eidgenössische Technische Hochschule, Forschungsstelle für Internationale Beziehungen 13



Heiko Borchert

**Europäische
Sicherheitsinstitutionen:
Arbeitsteilung und Kooperation**

Beiträge

Nr. 13 / April 1998
2., vollständig überarbeitete Auflage

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	4
1 Europäische Sicherheitsinstitutionen.....	8
1.1 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.....	13
1.2 Nordatlantische Vertragsorganisation	20
1.3 Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union.....	30
1.4 Westeuropäische Union.....	40
2 Beispiele der Arbeitsteilung und Kooperation.....	50
2.1 Friedenserhaltende Operationen.....	51
2.2 Präventive Diplomatie	57
2.3 Militärische Kooperationen.....	64
Schlussfolgerungen.....	69

Über den Autor

Heiko Borchert studierte Internationale Beziehungen an der Universität St. Gallen. Er ist wissenschaftlicher Mitarbeiter (Forschungsschwerpunkt: OSZE) an der Forschungsstelle für Internationale Beziehungen, ETH Zürich, und Doktorand an der Universität St. Gallen. Seine Doktorarbeit zum Thema "Ein sicherheitspolitisches Modell für Europa im 21. Jahrhundert" wurde als Forschungsprojekt in das Nationale Forschungsprogramm 42 (Grundlagen und Möglichkeiten der schweizerischen Aussenpolitik) aufgenommen.

Einleitung

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt weist Europa wohl die weltweit höchste Dichte an inter- und supranationalen Institutionen auf (Abbildung 1). Diese haben während der letzten fünfzig Jahre unzweifelhaft Grosses geleistet, indem sie Frieden und Prosperität gefördert haben - allerdings bloss für den westlichen Teil des Kontinents. Die grosse Herausforderung der Zukunft wird darin bestehen, das Erreichte auf die Staaten Mittel- und Osteuropas auszudehnen und sie in die bestehenden Netzwerke einzubinden. Friede durch Demokratie und Integration bzw. internationale Organisationen - diese Theorien der idealistischen Schule der internationalen Beziehungen stehen vor ihrer grössten Bewährungsprobe seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften.

Die vorliegende Arbeit stellt in erster Linie die Bemühungen dar, die nach der Wende 1989/90 unternommen wurden, um Europas Sicherheitsinstitutionen den veränderten Rahmenbedingungen anzupassen. Obwohl noch viele Fragen offen sind, gibt es bereits erste Anzeichen der Arbeitsteilung und Kooperation zwischen den europäischen Sicherheitsinstitutionen. Der Hauptgrund für die Schwierigkeiten bei der Neugestaltung der europäischen Sicherheitspolitik liegt in der Diskrepanz zwischen den Bekenntnissen der Staaten im Rahmen internationaler Organisationen bzw. Vereinbarungen und der davon abweichenden praktischen Politik.

Im ersten Kapitel werden Entstehung, Entwicklung, Zielsetzung, Organisationsstruktur sowie Instrumente ausgewählter europäischer Sicherheitsinstitutionen kurz dargestellt und beurteilt. Die Ausführungen konzentrieren sich auf die OSZE, die NATO, die WEU und die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union. Die Vereinten Nationen und der Europarat werden nicht eingehend dargestellt, sondern im Zusammenhang mit ausgewählten Bereichen der institutionellen Zusammenarbeit erwähnt.¹ Drei Beispiele aus den Bereichen des Peacekeeping, der Präventivdiplomatie sowie der militärischen Kooperation² illustrieren die gegenwärtigen Bemühungen um institutionelle Zusammenarbeit. Einige abschliessende Bemerkungen versuchen, ein Fazit im Hinblick auf den gegenwärtigen Stand der Beziehungen zwischen den europäischen Sicherheitsinstitutionen zu formulieren.

Die vorliegende Arbeit berücksichtigt die Entwicklungen bis Ende Dezember 1997.

¹ An dieser Stelle wird auf eine eingehende Besprechung der Bedeutung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) verzichtet. Die der GUS angehörenden Teilnehmerstaaten haben zwar zahlreiche Verträge sicherheitspolitischen Inhalts abgeschlossen, doch die Realität ist weit von den in diesen Verträgen umschriebenen Inhalten entfernt.

² Gemeinsame Bemühungen zur Rüstungskontrolle, Abrüstung, Non-Profliferation sowie Transparenzmassnahmen in bezug auf die militärischen Haushaltsbudgets werden nicht näher betrachtet.

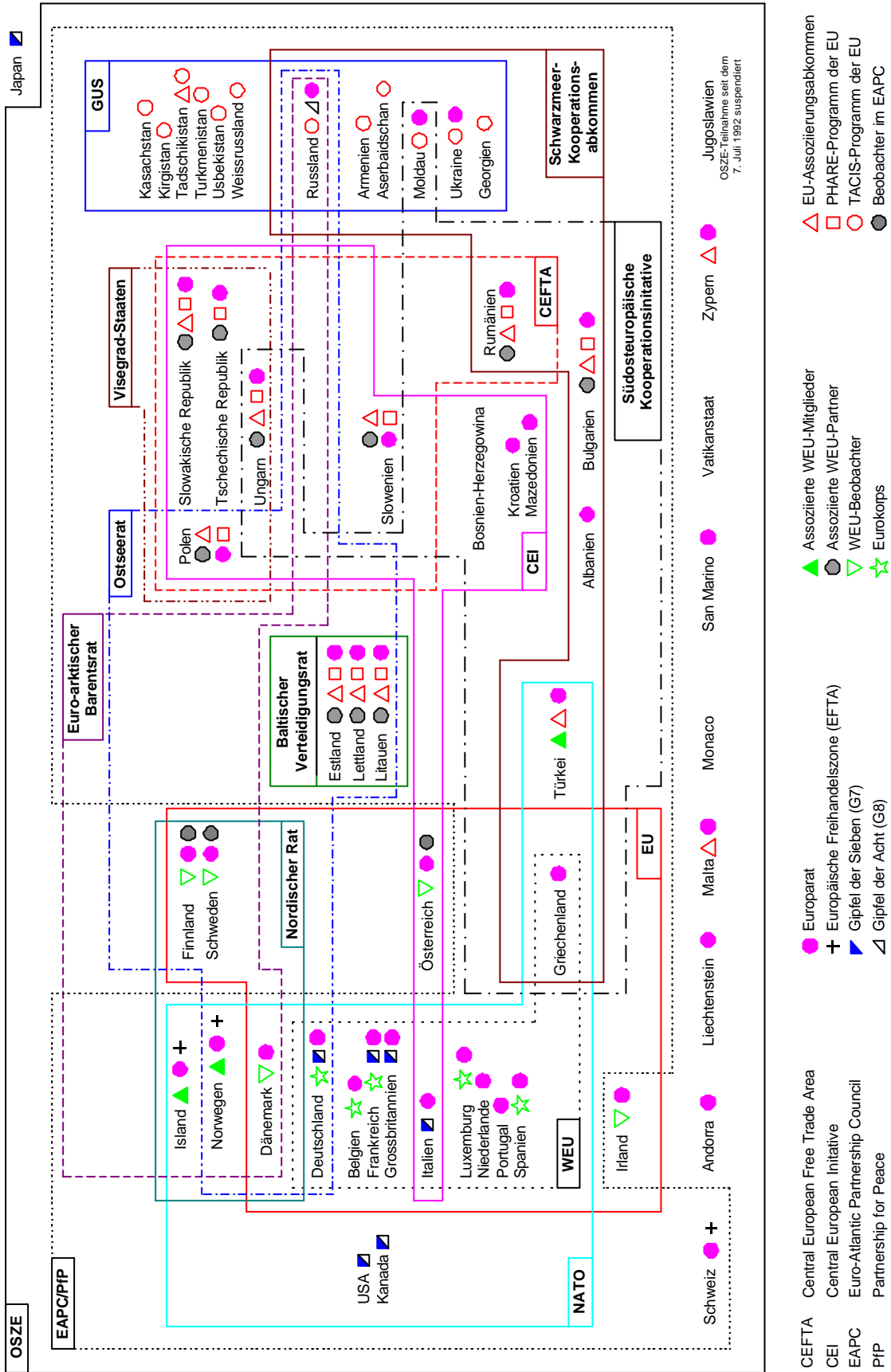


Abbildung 1: Europas institutionelles Netzwerk (Stand: Januar 1998)

Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass die militärische Sicherheit nach dem Ende des Kalten Krieges bloss noch eine - und nicht mehr die dominante - Facette eines Begriffes darstellt, der nach der Überwindung des Systemgegensatzes weiter gefasst werden muss.³ Gemeinhin definieren Studien, die sich mit der Sicherheit Europas nach dem Kalten Krieg beschäftigen, fünf Aspekte der Sicherheit:⁴

- **Militärische Sicherheit:** Dabei geht es um das Wechselspiel zwischen offensiven und defensiven Streitkräften, die Militärdoktrinen und die Wahrnehmung militärischer Veränderungen in den Augen der Nachbarländer.
- **Politische Sicherheit:** Im Vordergrund stehen die Betrachtung der Stabilität eines politischen Systems und der Staatengemeinschaft sowie die Legitimität verschaffenden Werte und Normen, die den jeweiligen Systemen zugrunde liegen.
- **Ökonomische Sicherheit:** Dieser Ausdruck beschreibt den Zugang zu Rohstoffen, Finanzmitteln und internationalen Märkten, die zur Aufrechterhaltung eines gewissen Wohlstands- und Wohlfahrtsniveaus erforderlich erscheinen.
- **Gesellschaftlich-soziale Sicherheit:** Darunter sind die existentiellen Grundlagen moderner Gesellschaften zu verstehen, d.h. die erforderlichen Bedingungen, um Entwicklung in den Bereichen der Sprache, der Kultur, der Religion oder auch der Identitäten zu ermöglichen.
- **Ökologische Sicherheit:** Darunter sind alle Bemühungen zu subsumieren, die der Aufrechterhaltung der lokalen und globalen Biosphäre dienen.

Es versteht sich von selbst, dass diese Aspekte der Sicherheit nicht getrennt voneinander, sondern als Gesamtsystem betrachtet werden müssen. Allerdings muss vor einer Überladung des Begriffes gewarnt werden, denn es scheint nicht hilfreich "to include everything under the term security as having to be ensured by a 'security policy', for if a term means everything it no longer means anything."⁵

Die Komplexität sicherheitsrelevanter Risiken lässt sich anhand der *Diskussion über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert* illustrieren, die im Rahmen der OSZE seit 1994 geführt wird. Im Zuge dieses umfassenden Meinungsaustauschs beschäftigen sich die Experten unter anderem mit der Analyse der sicherheitspolitisch relevanten Risiken und Herausforderungen im OSZE-Raum. Im Jahre 1995 hat Ungarn, das damals den

³ Haftendorn, *Das Sicherheitspuzzle*, S. 13 ff.; Buzan, *People, States and Fear*, S. 35 - 269; Fischer, *Nonmilitary Aspects of Security*, S. 5 - 74.

⁴ Buzan et. al., *The European Security Order Recast*, S. 4; Buzan/Waever/de Wilde, *Security*, S. 49 - 162.

⁵ Mahncke, *Parameters of European Security*, S. 8.

OSZE? Vorsitz führte, eine Zusammenstellung von Risiken und Herausforderungen erarbeitet, die laufend erneuert wurde. Abbildung 2 fasst einige Elemente daraus zusammen.⁶

Politisch-militärische Dimension	Humanitäre Dimension	Ökonomische Dimension	Soziale Dimension	Ökologische Dimension
<ul style="list-style-type: none"> – Fortgesetztes Misstrauen und Konfrontation – Schaffung von Zonen unterschiedlicher Stabilität – Fokus auf militärische Sicherheit zulasten der anderen Dimensionen – Territoriale Streitigkeiten – Instabile demokratische Strukturen – Drastische Verstöße gegen international vereinbarte Normen – Terrorismus 	<ul style="list-style-type: none"> – Menschenrechtsverletzungen – Aggressiver Nationalismus, Rassismus, Fremdenfeindlichkeit – Fehlender Minderheitenschutz 	<ul style="list-style-type: none"> – Gefahr, dass altersicherheitspolitische Blöcke durch neue wirtschaftliche Blöcke ersetzt werden – Ökonomische Disparitäten – Abhängigkeit von bestimmten strategischen Gütern (z.B. Rohstoffe) 	<ul style="list-style-type: none"> – Soziale Desintegration – Unkontrollierte Migrationsströme – Organisiertes Verbrechen 	<ul style="list-style-type: none"> – Unverantwortlicher Umgang mit ökologischen Ressourcen – Nuklearkraftwerke mit unzureichenden Sicherheitsvorkehrungen – Schlecht unterhaltene industrielle und militärische Installationen – Exporte gefährlicher Produkte (z.B. Uranrückstände)

Abbildung 2: Zukünftige Risiken und Herausforderungen

Diese Aufstellung verdeutlicht, dass das (neo-)realistische Souveränitätsdenken abgelöst wurde durch die Erkenntnis, in einer interdependenten Welt zu leben, in der innerstaatliche, regionale, globale und andere Faktoren eine immer wichtigere Rolle spielen. Zugleich ist seit der Überwindung des Ost-West-Gegensatzes eine Verschiebung der Konfliktebenen zu beobachten, wobei immer öfter innerstaatliche Faktoren für das Entstehen von Konflikten verantwortlich sind. Dieser Umstand stellt die internationalen Organisationen vor gravierende Probleme, waren sie doch bislang primär auf die Vermittlung zwischen den Staaten ausgerichtet.

⁶ "Risks and Challenges to Security in the OSCE Area", REF.PC/418/95 (24.8.1995), REF.PC/418/95/Rev.1 (15.9.1995), REF.PC/418/95/Rev.2 (4.12.1995).

Seit dem Ende des Kalten Krieges sind die meisten Staaten damit beschäftigt, ihre aussen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Ziele der veränderten Situation anzupassen. Darüber hinaus wird das Verhältnis zu den internationalen Organisationen neu geordnet. Parallel dazu suchen auch die internationalen Organisationen nach adäquaten Antworten auf die Fragen, die durch den Untergang des kommunistischen Machtblocks aufgeworfen wurden. Insofern kann es nicht überraschen, dass die Errichtung einer neuen Sicherheitsordnung für Europa Zeit benötigt.⁷ Aus diesem Grund plädiert die vorliegende Arbeit für Geduld im Umgang mit den Bemühungen zur Errichtung einer neuen europäischen Sicherheitsordnung. Angesichts der aktuellen Problemlage mag diese Forderung zynisch erscheinen. Mit Blick auf die vor uns liegenden Herausforderungen erscheint allerdings eine Phase der pragmatischen und funktionalen Gestaltung institutioneller Beziehungen ratsamer als die zeitlich voreilige Etablierung eines *grand design* für Europas Sicherheit.

1 Europäische Sicherheitsinstitutionen

Die folgenden Ausführungen geben einen kurzen Überblick zur Entstehung, Entwicklung, den Zielsetzungen und Instrumenten der wichtigsten europäischen Sicherheitsinstitutionen. Dabei wird sich zeigen, dass

- die OSZE ihre Stärken in der Präventivdiplomatie, der politischen Beratung der Transformationsländer sowie im Friedensaufbau besitzt;
- die NATO weiterhin das zentrale westliche Verteidigungsbündnis ist, das die Grundlagen für eine Ausweitung seines Funktionsbereiches und die Erweiterung seines Teilnehmerkreises gelegt hat;
- die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union weiterhin auf schwachen Beinen steht;
- die WEU seit jüngster Zeit auf Ressourcen der NATO zurückgreifen kann (Combined Joint Task Forces, CJTF) und damit theoretisch die Möglichkeit hat, zum verteidigungspolitischen Arm der EU zu werden;
- Bemühungen im Bereich der militärischen Kooperation (z.B. Eurokorps, Deutsch-Niederländisches Korps) die sicherheitspolitische Integration Europas vorantreiben können.

Die regionalen Bemühungen zur Friedenssicherung im Rahmen der OSZE, der NATO und der EU sind in das globale Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen eingebettet. Bevor wir uns

⁷ Peters, Europäische Sicherheitsinstitutionen, S. 300 - 304, Keohane/Nye, Introduction: The End of the Cold War in Europe, S. 1 - 19, Keohane/Hoffmann, Conclusion: Structure, Strategy, and Institutional Roles, S. 381 - 404.

eingehend mit den unterschiedlichen europäischen Sicherheitsorganisationen beschäftigen, erscheint es sinnvoll, die unterschiedlichen Ansätze globaler und regionaler Friedenssicherung aus einer eher theoretischen Sicht zu betrachten. Eine solche Analyse zeigt nämlich, dass die genannten vier Organisationen auf unterschiedlichen Sicherheitskonzepten basieren (siehe Abbildung 3). In der Diskussion der Stärken und Schwächen der unterschiedlichen Organisationen werden diese konzeptionellen Unterschiede leider zu selten wahrgenommen, so dass die Organisationen des öfteren mit Erwartungen konfrontiert werden, die sie aufgrund ihrer Konstruktion gar nicht erfüllen können.

Im Zentrum der Bemühungen zur Friedenssicherung auf globaler Ebene steht das System **kollektiver Sicherheit** auf der Basis der Satzung der Vereinten Nationen (SVN). Dieser Ansatz basiert einerseits auf der Unterscheidung zwischen der legitimen Gewaltanwendung im Rahmen der von der Charta vorgesehenen Fälle (*bellum iustum*) und dem allgemeinen Gewaltverbot (Art. 2 Ziff. 4 SVN), andererseits auf der Logik der Abschreckung: Die Tatsache, dass sich im Falle einer kriegerischen Aggression eines Staates gegen einen anderen die gesamte internationale Staatengemeinschaft gegen den Aggressor richten wird, soll diesen vom Einsatz kriegerischer Mittel abschrecken.

Zur Durchsetzung der rechtlichen Verpflichtungen, die jeder Staat mit dem Beitritt zur UNO einght, sieht Kapitel VII SVN unterschiedliche Massnahmen vor. Dabei wird das konkrete Vorgehen durch den Sicherheitsrat festgelegt, der die "Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit" (Art. 24 Abs. 1 SVN) trägt. Der mit weitreichenden Kompetenzen ausgestattete Sicherheitsrat darf neben Empfehlungen, vorläufigen Massnahmen und nicht-militärischen Sanktionen auch militärische Zwangsmassnahmen beschliessen und damit - der Philosophie des gerechten Krieges entsprechend - vom allgemeinen Gewaltverbot abweichen. Allerdings lässt die Charta keinen Zweifel darüber aufkommen, dass der Einsatz militärischer Gewalt lediglich im Sinne einer *ultima ratio* erfolgt und alle diesbezüglichen Entscheidungen ausschliesslich vom Sicherheitsrat getroffen werden.⁸ Damit ist u.a. auch das Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen und regionalen Abmachungen und Organisationen angesprochen. Diesen ist es grundsätzlich nicht gestattet, Zwangsmassnahmen ohne Ermächtigung des Rates zu verhängen (Art. 53. Abs. 1 SVN). In der Praxis kann es jedoch insofern zu einer Aufweichung dieser Bestimmung kommen, als Regionalorganisationen dann zu nicht-militärischen Sanktionen greifen dürfen, wenn diese mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen vereinbar sind. Die Entscheidung über

militärische Sanktionen bleibt allerdings in jedem Fall dem Sicherheitsrat vorbehalten.

Das NATO-System der **kollektiven Verteidigung** entstand in der Zeit des Kalten Krieges. Auf der Basis des in Art. 51 SVN vorgesehenen Rechts auf kollektive Selbstverteidigung wurde das Bündnis unter massgeblicher Führung der Vereinigten Staaten 1949 gegründet. Dem Ansatz der kollektiven Verteidigung liegt implizit die Gleichgewichtsidee zugrunde: Es waren massgeblich geopolitische Überlegungen, die die USA und ihre Verbündeten dazu veranlassten, ein Gegengewicht zum sich ausdehnenden sowjetischen Einflussgebiet zu schaffen. Wie jedoch im Rahmen dieser Arbeit noch zu zeigen sein wird, verlagerte die NATO das Schwergewicht ihrer Tätigkeit seit dem Ende des Kalten Krieges auf das Krisenmanagement, Einsätze zur Unterstützung der Friedenserhaltung im Rahmen der UNO und der OSZE sowie und andere kooperativ-präventive Tätigkeiten. Obwohl die kollektive Verteidigung noch immer zu den erklärten Zielen und Aufgaben des Bündnisses zählt, stösst dieses immer mehr in den Bereich der kooperativen Sicherheit vor.

Der Ansatz der **kooperativen Sicherheit** wird gemeinhin mit der KSZE/OSZE assoziiert und liegt auch zahlreichen Bemühungen zur Rüstungsbeschränkung und Abrüstung zugrunde. Wie die Bezeichnung bereits nahelegt, geht es darum, Sicherheit nicht gegeneinander (wie im Falle der kollektiven Selbstverteidigung), sondern miteinander zu erzielen. Dabei stehen der Einsatz diplomatischer Mittel, der Abschluss politisch - nicht rechtlich - verbindlicher Abkommen sowie der Verzicht auf Sanktionsinstrumente im Vordergrund. War die Zeit des Kalten Krieges wesentlich von der Idee der Abschreckung bestimmt, so steht seit dessen Ende das Bestreben um gegenseitige Rückversicherung im Zentrum der Bemühungen. Kooperative Sicherheit bedeutet in diesem Zusammenhang, dass Staaten gerade in Fragen, die die Wahrung und Aufrechterhaltung nationaler Sicherheit betreffen, zusammenarbeiten und dabei ein Geflecht gegenseitiger Abhängigkeiten entwickeln, so dass die gemeinsame Bemühung um Konfliktverhütung "gleichsam zur Gewohnheit wird."⁹

Schliesslich steht die EU exemplarisch für das letzte hier zu besprechende Konzept, nämlich den Ansatz **integrativer Sicherheit**. Hierbei geht es um den bewussten Aufbau von Interdependenzen auf der Basis gemeinsamer Werte, entsprechender institutioneller Einrichtungen sowie durch den

⁸ Siehe zur Beschreibung und Entwicklung des UN-Friedenssicherungssystems in jüngerer Zeit: Diethelm, Das Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen in der Mitte der 90er Jahre.

⁹ Handler Chayes/Chayes, Regime Architecture, S. 65 - 68; Jaberg, *Systeme kollektiver Sicherheit in und für Europa in Theorie, Praxis und Entwurf*, S. 273 - 279; Kile/Rotfeld, Eine künftige Sicherheitsagenda für Europa, S. 268 - 270; Schneider, Europäische Sicherheitsarchitektur, S. 39 - 40.

Transfer staatlicher Souveränität an übergeordnete Instanzen. Sicherheit, zum Zeitpunkt der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) durch die NATO gewährleistet, Demokratie, Interdependenz und politische Interessenkonvergenz sind die wesentlichen Voraussetzungen, die langfristig zu einem Zustand integrierten Friedens führen.¹⁰

¹⁰ Gabriel, Funktionalismus, S. 7 - 10; Schneider, Europäische Sicherheitsarchitektur, S. 40 - 41.

	Kooperative Sicherheit Beispiel: OSZE	Kollektive Verteidigung Beispiel: NATO	Kollektive Sicherheit Beispiel: UNO	Integrative Sicherheit Beispiel: EU
Ziel	Wahrung der Sicherheit und der territorialen Unversehrtheit der teilnehmenden Staaten mit <i>politischen Mitteln</i>	Wahrung der Sicherheit und der territorialen Unversehrtheit der Bündnismitglieder mit <i>primär militärischen Mitteln</i>	Wahrung bzw. Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit mit <i>politischen und militärischen Mitteln</i>	Wahrung der Sicherheit der Mitgliedstaaten und der Union durch <i>politische und wirtschaftliche Mittel</i> .
Mittel	Prinzipienerklärungen, Prävention, Vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen, Krisenmechanismen, Friedliche Streitbeilegung, Massnahmen zur Konsolidierung in der Konfliktfolgezeit	Gemeinsame und koordinierte Streitkräfte, politische Mittel (interne Konsultationsgremien, EAPC, PFP)	Prävention, Friedliche Streitbeilegung, Zwangsmassnahmen, Massnahmen zur Konsolidierung in der Konfliktfolgezeit	<i>Allgemein:</i> Diplomatische Demarchen, Prinzipienerklärungen, Politikkoordination <i>Speziell im Bereich der GASP:</i> Gemeinsame Strategien, Gemeinsame Aktionen, Gemeinsame Standpunkte <i>Ferner:</i> Wirtschaftliche Mittel
Gleichberechtigung der Teilnehmerstaaten	Ja	Ja	Grundsätzlich ja Allerdings Hierarchisierung aufgrund der Mitgliedschaft im Sicherheitsrat bzw. Vetorecht für dessen permanente Mitglieder	Ja
Entscheidungsverfahren	Grundsätzlich Konsens <i>Ausnahmen:</i> "Konsens minus Konfliktpartei", Auslösung der Krisenmechanismen, Mehrheitsentscheidungen in der Parlamentarischen Versammlung, dem Gerichtshof sowie der Vergleichskommission	Grundsätzlich Konsens Militärische Kommandostrukturen	Qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Sicherheitsrat. Möglichkeit des Vetos der permanenten Mitglieder	Grundsätzlich Konsens Daneben sind weiter vorgesehen: Qualifizierte Mehrheitsentscheidungen, "konstruktive Enthaltung", Luxemburger Kompromiss
Reichweite	Regional Anerkennung als regionale Abmachung nach Kapitel VIII SVN	Regional	Global	Regional
Explizite Sicherheitsgarantien	Nein	Ja (Art. 5 NATO? Vertrag)	Nein	Nein

Abbildung 3: Vier Wege globaler und regionaler Friedenssicherung

1.1 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

1.1.1 Entstehung, Entwicklung und Ziele

Die historischen Ursprünge der vormaligen Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (heute Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) gehen auf einige Vorstösse der Sowjetunion in den 50er und 60er Jahren zurück. Diesen begegnete der Westen jedoch mit harscher Kritik und Ablehnung. Erst das zwischen den beiden Supermächten einsetzende Tauwetter führte auch in Europa zu einer Annäherung, die am 1. August 1975 mit der Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte ihren Höhepunkt fand.

Die äusserst umfassenden Bestimmungen der Helsinki-Schlussakte werden üblicherweise in vier sogenannten "Körben" zusammengefasst:

- Korb 1: Bestimmungen über die Sicherheit in Europa
- Korb 2: Zusammenarbeit in den Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Technik sowie der Umwelt
Fragen der Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum
- Korb 3: Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen
- Korb 4: Folgen der Konferenz

Innerhalb des ersten Korbes wurden die für den Umgang der Staaten miteinander relevanten Verhaltensprinzipien (besser bekannt als die "zehn Prinzipien") festgelegt.¹¹ Die hohen Erwartungen, die durch die Unterzeichnung der Schlussakte geweckt wurden, konnten in der Folge nicht erfüllt werden. Die zunehmenden Gegensätze zwischen Ost und West - man denke an den Afghanistan-Einmarsch der Sowjetunion oder die Diskussion um den NATO-Doppelbeschluss als Reaktion auf die Stationierung von SS-20-Raketen - erschwerten die Zusammenarbeit auf den Folgetreffen in Belgrad (1977/78) und Madrid (1980 bis 1983). Beide Male stand der KSZE-Prozess kurz vor dem Abbruch, doch die Vertreter der Teilnehmerstaaten konnten sich immer wieder auf dessen Fortsetzung einigen. Zusätzlich formulierte das Madrider Folgetreffen das Mandat für die Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE), die 1984 mit ihrer Arbeit in Stockholm begann. Die Machtübernahme Gorbatschows im Jahre 1985 war von entscheidender Bedeutung für die erneute Annäherung der Supermächte. Vor diesem Hintergrund konnte das Folgetreffen in Wien (1986 bis 1989) erfolgreich durchgeführt werden.

¹¹ Die zehn Prinzipien lauten: (1) Souveräne Gleichheit, Achtung der der Souveränität innewohnenden Rechte, (2) Enthaltung von der Androhung oder Anwendung von Gewalt, (3) Unverletzlichkeit der Grenzen, (4) Territoriale Integrität der Staaten, (5) Friedliche Regelung von Streitfällen, (6) Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, (7) Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, (8) Gleichberechtigung und Selbstbestimmungsrecht der Völker, (9) Zusammenarbeit zwischen den Staaten und (10) Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben.

Durch die historischen Veränderungen der Jahre 1989/1990 gewann die KSZE/OSZE an Bedeutung. Die am Folgetreffen in Paris (1990) verabschiedete *Charta von Paris für ein neues Europa* steht stellvertretend für die damals vorherrschende euphorische Stimmung: Stand 1975 die Entspannung zwischen den beiden Machtblöcken im Mittelpunkt des Interesses, so fanden die Teilnehmerstaaten nun in den Begriffen der Demokratie, des Friedens und der Einheit ihre neuen Leitwerte.

Der OSZE basiert auf einem *System kooperativer Sicherheit*, das auf der Basis gleichberechtigter Staaten beruht. Ziel der Bemühungen ist die Gewährleistung bzw. Vermehrung der Sicherheit der beteiligten Staaten durch Zusammenarbeit.¹² Diesem Ansatz liegt die Annahme zugrunde, dass mögliche Konflikte durch die Förderung der *Kooperation* verhindert werden können. Deshalb steht der Einsatz *diplomatischer Mittel* (vorab Dialog, Vermittlungen und Bemühung um friedlich Streitbeilegung) im Vordergrund. Mit der Förderung der Kooperation gehen die Verbesserung der Vorhersehbarkeit von Konflikten, der Abbau von Missverständnissen sowie die Konfliktverhütung durch Verhandlung und Konsultation einher.¹³ Somit ist die Verbindung der Einhaltung des Friedens mit der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten kennzeichnend für den kooperativen Ansatz. Dadurch stellt das Sicherheitskonzept der OSZE einen Zusammenhang zwischen der Zusammenarbeit in den Bereichen der Wirtschaft, der Umwelt und der friedlichen zwischenstaatlichen Beziehungen her. Ausdruck dieses Sicherheitsverständnisses sind die in der Helsinki-Schlussakte (1975) festgehaltenen *zehn Prinzipien*. Diese grundsätzlichen Verhaltensnormen wurden anlässlich des Gipfeltreffens in Budapest (1994) durch den *Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit* ergänzt. Mit diesem Verhaltenskodex, der im Kern sicherheitspolitische Grundnormen formuliert und die demokratisch-politische Kontrolle der Streitkräfte vorsieht, wird ein Kernbereich staatlicher Macht erfasst, der von den bisherigen OSZE-Normen unangetastet blieb.¹⁴

1.1.2 Gegenwärtige Organisationsstruktur

Bis zur Verabschiedung der Charta von Paris verfügte der KSZE-Prozess bloss über eine rudimentäre Struktur, formulierte doch jede Folgekonferenz das Mandat der jeweils nächsten Konferenz. Der eigentliche Institutionalisierungsprozess, der den Übergang von der KSZE zur OSZE

¹² Landesverteidigungsakademie, *Nationale Sicherheit*, S. 34 ff.

¹³ Vetschera, Die Rolle der KSZE als Einrichtung kooperativer Sicherheit, S. 103.

¹⁴ Achmann, *Kooperative Sicherheit*, S. 308 - 313; Terpstra, *The OSCE Code of Conduct*, S. 27 - 41.

einleitete, begann mit der Charta von Paris und wurde in Prag, Helsinki, Stockholm (alle 1992), Rom (1993) und Budapest (1994) fortgeführt. Seither verfügt die OSZE über eine relativ komplexe, aber äusserst flexible Organisationsstruktur. Dabei ist zwischen politischen, administrativen und speziellen Organen zu unterscheiden (Abbildung 4).

Gegenwärtig verfügt die OSZE über die folgenden vier politischen Organe:

In der Hierarchie der politischen Gremien nehmen die **Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs** den höchsten Rang ein. Anlässlich der in einem Rhythmus von zwei Jahren stattfindenden Treffen werden die Prioritäten und Richtlinien der OSZE auf höchster politischer Ebene festgelegt. Den Gipfeltreffen geht jeweils eine Überprüfungskonferenz voraus, die der Untersuchung aller OSZE-Aktivitäten dient.

Der **Ministerrat** setzt sich aus den Aussenministern der Teilnehmerstaaten zusammen und ist das zentrale Leitungs- und Beschlussorgan. Er soll sicherstellen, dass die Aktivitäten der OSZE eng auf die zentralen politischen Ziele abgestimmt sind.

Im **Hohen Rat** treffen sich die Staatssekretäre oder politischen Direktoren mindestens zweimal jährlich in Prag und erörtern grundsatzpolitische und allgemeine haushaltspolitische Richtlinien. Zudem bereitet der Hohe Rat die Treffen des Ministerrates vor und ist für Übersicht, Management und Koordinierung zwischen den Treffen des Ministerrates zuständig ist. Der Hohe Rat tritt zudem regelmässig als Wirtschaftsforum zusammen.

Der **Ständige Rat**, der wöchentlich (meist donnerstags) in Wien tagt, wurde zum zentralen Ort politischer Konsultationen und operationeller Beschlüsse. Bei diesen Treffen werden die unterschiedlichen Vorstellungen und Sichtweisen der Teilnehmerstaaten auf einen Nenner gebracht.

Der **amtierende Vorsitzende** stellt das Bindeglied zwischen den politischen Gremien und den administrativen Institutionen dar, denn er ist der eigentliche Dreh- und Angelpunkt der politischen Konsultationen innerhalb der OSZE. Er wird von den Teilnehmerstaaten für ein Jahr in sein Amt gewählt und ist im Namen des Hohen oder Ständigen Rates für die Koordinierung der laufenden OSZE-Aktivitäten verantwortlich. Zudem sorgt er für die Kommunikation zwischen den Teilnehmerstaaten und wirkt als Vermittler im Falle eines drohenden oder akuten Konfliktes. Bei seiner Arbeit wird er u.a. durch seine Vorgänger und Nachfolger, die gemeinsam die Troika bilden, unterstützt. Diese Regelung bezweckt die Herstellung von Kontinuität in der Arbeit der Organisation.

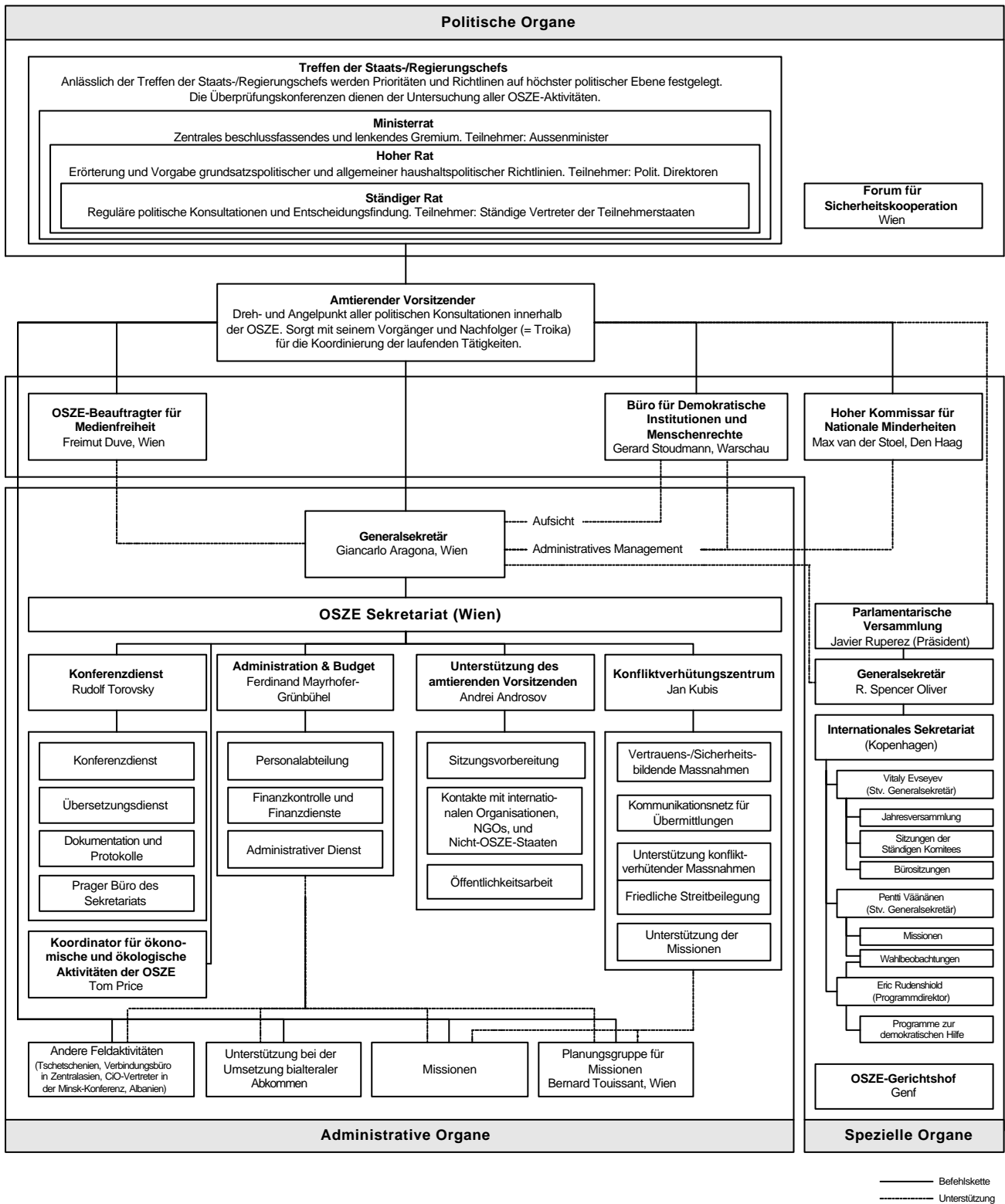


Abbildung 4: OSZE-Organisationsstruktur

An der Spitze der administrativen Organe steht der **Generalsekretär**, der zugleich höchster administrativer Beamter der OSZE ist. Er handelt als Vertreter des amtierenden Vorsitzenden und unterstützt dessen Arbeit. Seiner Aufsicht unterstehen das Generalsekretariat und das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR). Das aus fünf Abteilungen bestehende **Sekretariat** gewährleistet administrative Unterstützung, führt ein Dokumentationsarchiv und stellt öffentlich zugängliche Informationen zur Verfügung. Im letzten Jahr wurde daneben die Stelle eines Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE eingerichtet. Er trägt mit seiner Arbeit insbesondere dazu bei, die Fähigkeiten der OSZE in den Bereichen der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Sicherheit zu stärken. Dazu soll er u.a. die Koordination zwischen der OSZE und den einschlägigen internationalen Organisationen verstärken und den genannten Aspekten in der Arbeit der OSZE-Missionen grösseres Gewicht verleihen.

Im Rahmen der speziellen Organe ist das **BDIMR** seit den Beschlüssen von Helsinki (1992) Hauptinstrument der menschlichen Dimension der OSZE, indem es die Einhaltung der Verpflichtungen aus der menschlichen Dimension überwacht und als Koordinierungsstelle für Informationen dient. In jedem Jahr, in dem kein Folgetreffen stattfindet, organisiert das BDIMR eine Implementierungskonferenz auf Expertenebene, die der Überprüfung der Durchführungen im menschlichen Bereich dient. Der **Hoher Kommissar für nationale Minderheiten** (HKNM) arbeitet unter der Ägide des Hohen Rates und ist ein Instrument der Konfliktverhütung zum frühestmöglichen Zeitpunkt (siehe Kapitel 2.2.1). In einer ähnlichen Funktion ist seit Beginn dieses Jahres auch der **OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit** tätig. Er untersteht dem Ständigen Rat und soll die massgeblichen Entwicklungen im Medienbereich beobachten (siehe Kapitel 2.2.2). Daneben verfügt die OSZE über eine **parlamentarische Versammlung** (mit einem Sekretariat in Kopenhagen) und den **OSZE-Gerichtshof** mit Sitz in Genf. Schliesslich führt das **Forum für Sicherheitskooperation** (FSK, Wien) die Verhandlungen über Rüstungskontrolle, Abrüstung sowie Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen fort. Bei seiner Arbeit wird das FSK durch das Sekretariat bzw. das Konfliktverhütungszentrum unterstützt.

Abschliessend noch ein Wort zu den **Entscheidungsverfahren**. Grundsätzlich wird im Rahmen der OSZE im Konsens entschieden. Diese oft kritisierte Praxis verkennt jedoch, dass Konsens nicht mit Einstimmigkeit gleichzusetzen ist. Konsens bedeutet vielmehr, dass keiner der Teilnehmerstaaten sein Veto einlegt. Darüber hinaus sind abweichend von der Konsensregel Mehrheitsentscheidungen (z.B. durch die Vergleichskommission oder den Gerichtshof), das "Konsens-minus-eins-" bzw. "Konsens-minus-zwei-Verfahren" oder geringere Quoren bei der Auslösung der Krisenmechanismen vorgesehen.

1.1.3 Instrumente

Auf der Basis des kooperativen Sicherheitsverständnisses erarbeitete die KSZE/OSZE im Laufe ihres mehr als zwanzigjährigen Bestehens zahlreiche friedenssichernde Instrumente:¹⁵

Die **Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Massnahmen** wollen der Gefahr bewaffneter Konflikte und von Missverständnissen oder Fehleinschätzungen militärischer Tätigkeiten vorbeugen. Primäres Ziel der Vereinbarungen der Helsinki?Schlussakte war die Verhinderung eines Krieges zwischen West und Ost. Die zu diesem Zweck eingeleiteten Massnahmen der Vertrauensbildung (u.a. freiwillige vorherige Ankündigung grösserer militärischer Manöver, Austausch von Beobachtern) sollten in erster Linie die Gewissheit schaffen, dass kein Überraschungsangriff drohte. Die im Laufe der Zeit immer umfangreicher und detaillierter werdenden Bestimmungen konnten zu Beginn der neunziger Jahre durch zwei im Rahmen der KSZE ausgehandelte, eigenständige und völkerrechtlich verbindliche Verträge zur konventionellen Abrüstung und Rüstungskontrolle (KSE- und Open-Skies-Vertrag) ergänzt werden. Heute steht nicht mehr die vorherige Ankündigung militärischer Manöver, sondern die demokratische Einbindung der Streitkräfte im Vordergrund.

Die **Krisenmechanismen** sind vorstrukturierte Kommunikationsprozesse zur Behebung gefährlicher Situationen im militärischen, politischen und menschlichen Bereich:

- **Militärische Krisenmechanismen:** Der *Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten* wird ausgelöst, wenn sich ein Teilnehmerstaaten wegen ungewöhnlicher und unvorhergesehener Aktivitäten der Streitkräfte eines anderen Teilnehmerstaates Sorgen macht. Mit der *Zusammenarbeit bei gefährlichen Zwischenfällen militärischer Art* wollen die Teilnehmerstaaten möglichen Missverständnissen vorbeugen und negative Auswirkungen auf einen Teilnehmerstaat verhindern. Schliesslich sollen *stabilisierende Massnahmen für örtlich begrenzte Krisensituationen* helfen, eine militärische Eskalation zu verhindern. Dabei wird zwischen Transparenzmassnahmen, beschränkenden Massnahmen sowie Massnahmen zur Stärkung des Vertrauens und Verifikationsmassnahmen unterschieden.
- **Nichtmilitärischer (politischer) Krisenmechanismus:** Damit wird der Hohe Rat einberufen. Auslöser ist eine schwerwiegende und dringliche Situation, die aufgrund der Verletzung eines Prinzips der Schlussakte oder grösserer, den Frieden, die Sicherheit oder die Stabilität

¹⁵ Vertiefend und mit weiteren Literaturhinweisen: Borchert, Friedenssicherung im Rahmen der OSZE, S. 15 - 47; Chigas/McClintock/Kamp, Preventive Diplomacy and the Organization for Security and Cooperation in Europe, S. 39 - 68; Honsowitz, Konfliktverhütung ist möglich, S. 364 - 372; Höynck, CSCE works to develop its conflict prevention potential, S. 16 - 22; Vetschera, Die Rolle der KSZE als Einrichtung kooperativer Sicherheit, S. 102 - 132;

gefährdender Zwischenfälle eintreten kann.

- **Humanitärer Krisenmechanismus:** Im abschliessenden Dokument des Wiener Folgetreffens (1986 bis 1989) wird u.a. festgehalten, dass die Teilnehmerstaaten Informationen zu Fragen der menschlichen Dimension austauschen wollen. Als Instrumente stehen dazu gegenwärtig der schriftliche Informationsaustausch, bilaterale Treffen, die Ernennung von Experten, die Berichtersteller- und die Dringlichkeitsmissionen zur Verfügung. Im letzten Fall besteht die Möglichkeit, dass ein Teilnehmerstaat, der der Ansicht ist, dass in einem anderen Teilnehmerstaat eine besonders schwerwiegende Gefahr für die Verwirklichung der Bestimmungen der menschlichen Dimension aufgetreten ist, mit der Unterstützung von neuen anderen Staaten eine Berichterstellermission einsetzen.

Durch die Annahme des Übereinkommens über **Vergleichs- und Schiedsverfahren** haben die OSZE-Teilnehmerstaaten nach einem zähen Entwicklungsprozess die Grundlagen für die friedliche Beilegung von Streitigkeiten im Rahmen des Völkerrechts und der OSZE-Prinzipien gelegt. Die Bestimmungen sind ermutigend, jedoch nicht frei von Mängeln: Zu kritisieren sind insbesondere die fehlende rechtliche Verbindlichkeit der Ergebnisse des Schiedsverfahrens sowie die äusserst weitreichenden Einspruchsmöglichkeiten. Zudem fehlt im Umgang mit diesen Bestimmungen, die erst seit dem 5. Dezember 1994 in Kraft sind, bislang noch jede Erfahrung, weshalb der Beweis ihrer Effektivität noch aussteht. Trotzdem sind die Bestimmungen ein wichtiger Schritt hin zu einem umfassenden System friedlicher Streitbeilegung im Rahmen der OSZE.

Die Beschlüsse von Helsinki und Rom regeln die Bedingungen zur Aufstellung und Entsendung von **Peacekeeping-Missionen** und die Beteiligung Dritter an solchen Missionen. Lehren, die die UNO aus negativen Erfahrungen bei ihren friedenserhaltenden Missionen zog, wurden bei der Erarbeitung der entsprechenden OSZE-Bestimmungen berücksichtigt (z.B. klare Kompetenzverteilung und Entsendebedingungen). Theoretisch scheint die OSZE die notwendigen Voraussetzungen für erfolgreiches Peacekeeping mitzubringen. Die praktischen Erfahrungen beim Aufbau der Peacekeeping-Mission für Nagorny Karabach zeigen jedoch, dass der Wille und die Bereitschaft der Teilnehmerstaaten, die Mission erfolgreich durchzuführen, über den effektiven Erfolg der Arbeiten entscheiden werden.

Die **Präventivdiplomatie** will das Entstehen von Streitigkeiten bzw. deren Eskalation zu Konflikten verhindern. Um Streitigkeiten frühzeitig zu entdecken, kann die OSZE Erkundungs- und Berichterstellermissionen zur Tatsachenermittlung einsetzen (so geschehen z.B. in Tschetschenien). Daneben stehen die militärischen und menschlichen Krisenmechanismen, das Verfahren der friedlichen Streitbeilegung, die Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Massnahmen sowie vertiefte politische Konsultationen in den OSZE-Gremien zur Verfügung. In den letzten Jahren wurden die

präventivdiplomatischen Bemühungen durch die Einrichtung des Amtes eines Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM), eines OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit sowie durch den Ausbau der operativen Arbeit in Langzeitmissionen, Unterstützungsgruppen etc. ausgebaut (siehe Kapitel 2.2).

1.1.4 Beurteilung

In der Präventivdiplomatie, der politischen Beratung der Transformationsländer sowie im Friedensaufbau dürften die grössten Chancen und damit auch die grösste Bedeutung der OSZE im Rahmen der europäischen Sicherheitsorganisationen liegen. Darüber hinaus wird sie uneingeschränkt das umfassendste Forum zur Diskussion von Fragen der Menschenrechte, der Demokratisierung, des Übergangs zur sozialen Marktwirtschaft, der Minderheitengesetzgebung, der Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie der militärischen und politischen Vertrauens- und Sicherheitsbildung bleiben. Die Rolle, die der OSZE aufgrund des Friedensvertrages von Dayton zukommt, bestätigt diese komparativen Vorteile der Organisation. Dagegen sind die Bemühungen im Peacekeeping eher skeptisch zu betrachten. Der Grund dafür liegt allerdings weniger in der der Organisation oftmals vorgeworfenen mangelnden Erfahrung, sondern in der Unschlüssigkeit der Teilnehmerstaaten, ob man friedenserhaltende Operationen im Rahmen der OSZE oder im Rahmen der NATO bzw. der WEU durchführen will.

1.2 Nordatlantische Vertragsorganisation

1.2.1 Entstehung, Entwicklung und Ziele

Der Nordatlantik-Vertrag wurde am 4. April 1949 in Washington mit dem Ziel unterzeichnet, dem sowjetischen Expansionsdrang ein kollektives Verteidigungsbündnis entgegenzustellen.¹⁶ Zu diesem Zweck vereinbarten die Mitgliedstaaten, dass ein bewaffneter Angriff gegen ein oder mehrere Allianzmitglieder in Europa und Nordamerika als ein Angriff gegen das gesamte Bündnis angesehen werde und den Beistand der anderen Allianzmitglieder erfordere (Art. 5 NATO-Vertrag). Als Reaktion auf die ersten östlichen Entspannungsiniziativen und die innerwestlichen Krisen definierte der Harmel-Bericht 1967 zwei Aufgaben für die Allianz:

Erstens müsse das Bündnis *ausreichende militärische Stärke und politische Solidarität* aufrechterhalten, um vor Aggressionen abzuschrecken und um das Gebiet seiner Mitglieder zu verteidigen, falls es zu einer Aggression kommen sollte. Zweitens

¹⁶ Gründungsmitglieder waren: Belgien, Dänemark, Frankreich, Grossbritannien, Island, Italien, Kanada, Luxemburg, Holland, Norwegen, Portugal und die USA.

habe es die Aufgabe, nach *Fortschritten in Richtung auf dauerhafte Beziehungen in ganz Europa* zu suchen, auf deren Grundlage die offenen politischen Fragen gelöst und Frieden und Stabilität gesichert werden könnten.¹⁷

Seither hat sich das sicherheitspolitische Umfeld in Europa durch die deutsche Vereinigung, den Zerfall der Sowjetunion und die Auflösung des Warschauer Paktes fundamental verändert. Darauf reagierten die NATO-Gremien anfänglich zögernd. Inzwischen wurde das strategische Konzept der NATO überarbeitet, und die Organisation wurde grundsätzlich für neue Mitglieder aus dem Osten Europas geöffnet. Die wichtigsten Schritte dieser Anpassung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Die Londoner Erklärung zum Abschluss des Gipfels im Juli 1990 stellte fest, dass Europäer, Kanadier und Amerikaner in der NATO nicht bloss über Fragen der Verteidigung, sondern auch über den Aufbau einer neuen Partnerschaft für Europa diskutieren müssten. Zu diesem Zweck soll die Allianz den **Kontakt zu den osteuropäischen Staaten** suchen. Gleichzeitig wurde betont, dass die NATO weiterhin ein Verteidigungsbündnis bleibe, das an einer neuen Militärstrategie arbeite und sich zu diesem Zweck - sofern angebracht - von der Strategie der Vorneverteidigung löse und diese den neuen Erfordernissen anpasse.

Nach intensiven Vorarbeiten verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs anlässlich ihres Gipfels in Rom (1991) das **Neue Strategische Konzept**. Dessen Hauptelemente lassen sich mit den Stichworten Kooperation, Verteidigungsfähigkeit und Dialog umschreiben. Kernfunktion der Allianz bleibt zwar weiterhin die kollektive Verteidigung nach Art. 5 NATO-Vertrag. Dazu sollen der Umfang der Streitkräfte verkleinert und deren Einsatzfähigkeit flexibler gestaltet werden. Zugleich gewinnen multinationale Verbände als integrale Bestandteile der Militärstruktur an Bedeutung. Man erkannte, dass die NATO mit der Aufgabe überfordert würde, allein für die Stabilisierung Mittel- und Osteuropas zu sorgen. Deshalb wurde bekräftigt, dass die künftigen Herausforderungen nur von einem "Geflecht ineinandergreifender Institutionen" bewältigt werden können, weshalb sich die Arbeit der NATO, OSZE, WEU, EU und des Europarates ergänzen müsse.¹⁸ In diesem Sinne ist der Beschluss, einen **Nordatlantischen Kooperationsrat** (North Atlantic Cooperation Council, NACC) einzurichten, als erstes Zeichen der Öffnung gegenüber den Ländern Osteuropas zu werten.

Als zweites kooperatives Element unterbreitete die NATO nach der Gründung des NACC im Januar 1994 den Vorschlag zur Unterzeichnung einer **Partnerschaft für den Frieden** (Partnership for Peace, PfP). Aufgrund unterschiedlicher politischer Entwicklungen in Russland wuchs in den meisten Ländern Mittel- und Osteuropas die Angst vor einem Wiedererwachen russischer Expansionsideen.

¹⁷ Haftendorn, Herausforderungen an die europäische Sicherheitsgemeinschaft, S. 473. Hervorhebungen nur hier.

¹⁸ Das "Neue Strategische Konzept" ist abgedruckt in: *NATO-Handbook*, S. 147 - 160.

Auf der Suche nach einem Garanten für ihre Sicherheit wandten sich diese Staaten mit dem Begehren um Aufnahme an die NATO. Diese befürchtete jedoch nicht nur, durch die Erweiterung der Mitglieder die innere Konsistenz zu verlieren, sondern wollte auch die Konfrontation mit Russland nicht riskieren. In diesem Sinne erschien die PfP-Idee als ideales Instrument, um den NATO-Beitritt der Staaten Mittel- und Osteuropas zeitlich hinauszuzögern und diese Staaten trotzdem sukzessive an die Allianz heranführen zu können (siehe Kapitel 1.2.3)

Mit den Beschlüssen von Oslo (Juni 1992) bzw. Brüssel (Dezember 1992) legte die NATO den Grundstein für ihre Unterstützung **friedenserhaltender Operationen** unter der Ägide der OSZE oder der UNO (siehe Kapitel 2.1.3). Sie erklärte sich bereit, von Fall zu Fall und in Übereinstimmung mit ihren eigenen Verfahren Ressourcen und Fachwissen für solche Operationen zur Verfügung zu stellen. So war es möglich, dass die Allianz eine aktive Rolle im Rahmen der internationalen Bemühungen zur Beilegung des Jugoslawien-Konfliktes übernehmen konnte und im Rahmen des Vertrages von Dayton mit der Umsetzung der militärischen Aspekte des Friedensabkommens betraut wurde.

Anlässlich des Treffens der NATO-Aussenminister in Berlin (Juni 1996) sorgte die Verabschiedung des Konzeptes zur Schaffung **Allierter Kommandostreitkräfte** (Combined Joint Task Forces, CJTF) für Aufmerksamkeit. Dieses Konzept sieht vor, dass die WEU zur Durchführung europäischer Militäroperationen, an denen sich die NATO nicht beteiligen will, auf die in den NATO-Hauptquartieren konzentrierten Ressourcen zurückgreifen kann. Damit soll die europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität im Rahmen der NATO gestärkt werden (siehe Kapitel 2.1.4).

Hinsichtlich der institutionellen Neuausrichtung bzw. der Aufnahme neuer Mitglieder hat die NATO im vergangenen Jahr wesentliche Fortschritte erzielt: Im Mai unterzeichneten die NATO und Russland anlässlich eines Sondertreffens in Paris die "**Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit**". Das von den Beteiligten als Meilenstein gefeierte Dokument hält insbesondere fest, dass sich NATO und Russland nicht mehr als Gegner betrachten, sondern beim Aufbau und der Förderung von Sicherheit und Stabilität in Europa zusammenarbeiten wollen. Zu diesem Zweck definiert das Dokument eine umfassende Liste von Themen gemeinsamen Interesses und errichtet mit dem Ständigen Gemeinsamen NATO-Russland-Rat ein spezielles Konsultationsgremium. Nachdem der ehemalige US-Aussenminister Warren Christopher im September 1996 in Stuttgart die Ablösung des NACC durch einen Atlantischen Partnerschaftsrat anregte, verabschiedeten die NATO-Aussenminister im Juni im portugiesischen Sintra das Grundlagendokument des **Euro-atlantischen Partnerschaftsrates** (EAPC), der die Arbeit des NACC fortführen und ausbauen soll. Kurz danach beschlossen die Staats- und Regierungschefs im Juli in Madrid, Polen, Ungarn und die Tschechische Republik als neue Mitglieder in die Allianz

einzuladen. Die entsprechenden Beitrittsprotokolle wurden im Dezember 1997 in Brüssel verabschiedet; die Ratifikation der Neuaufnahme durch die nationalen Parlamente der bisherigen NATO-Mitglieder steht allerdings noch aus. Ebenso wurde in Madrid die **NATO-Ukraine-Charta** über eine "ausgeprägte Partnerschaft" angenommen. Wie das Abkommen mit Russland ist auch dieses Dokument lediglich politisch verbindlich. Es definiert die Themen gemeinsamer Zusammenarbeit und sieht unterschiedliche Kooperationsmechanismen vor, darunter auch die Errichtung einer NATO-Ukraine-Kommission, die die Fortschritte in der gegenseitigen Zusammenarbeit untersuchen und bewerten soll.¹⁹ Schliesslich nahmen die Verteidigungsminister des Bündnisses an ihrem regulären Treffen im Dezember in Brüssel die Grundzüge der **Neustrukturierung der Kommandostruktur** an, die wesentliche Änderungen in der Anzahl und der Zusammensetzung der Hauptquartiere vorsieht (Kapitel 1.2.2).

Parallel zu diesem Anpassungsprozess der NATO kann man in jüngster Zeit auch eine vorsichtige **Annäherung Frankreichs** an die Allianz feststellen. Diese fand im Dezember 1995 ihren vorläufigen Höhepunkt, als der französische Aussenminister, Hervé de Charette, erklärte, Frankreich werde von nun an wieder seinen Verteidigungsminister in die relevanten Gremien entsenden und sich an den Gesprächen im Militärausschuss beteiligen.²⁰ Trotz dieser Annäherung sind die französischen Vorbehalte gegenüber der Allianz noch nicht vollständig ausgeräumt. Diese konzentrieren sich vor allem auf die flexible und effiziente Ausgestaltung der militärischen Kommandostruktur sowie auf die politische Kontrolle der militärischen Organe.²¹

Die grundsätzliche **Kernfunktion** der Allianz blieb von der beschriebenen Aufgabenerweiterung und der Öffnung für die Länder Mittel- und Osteuropas unberührt, denn die NATO versteht sich weiterhin als **kollektives Verteidigungsbündnis**.²² Diese Funktion wird nun allerdings durch eine neue kooperativ-präventive Komponente ergänzt: Die NATO will sich vermehrt im Bereich des

¹⁹ Die drei Dokumente sind abgedruckt in: INTERNATIONALE POLITIK, 1997, 52. Jg., Nr. 9, S. 76 - 84; 97 - 100; 113 - 118.

²⁰ Die Ankündigung de Charettes ist abgedruckt in: DOKUMENTE, 1996, 51. Jg., Nr. 1, S. 43 - 45.

²¹ Die Gründe für diesen Wandel sind vielfältig: Nachdem sich Frankreich in den ersten Jahren nach dem Ende des Kalten Krieges vehement gegen Veränderungen in seinem Verhältnis zur Allianz sowie innerhalb des Bündnisses stemmte, hatte die Erfahrung des Bosnien-Konfliktes zur Folge, dass man in Paris die eigenen Annahmen bezüglich der Entwicklung einer neuen europäischen Sicherheitsordnung änderte. Man erkannte zum einen die beschränkten sicherheitspolitischen Handlungsräume Frankreichs und realisierte zum anderen, dass Sicherheit in Europa nicht gegen, sondern lediglich mit der NATO realisieren werden konnte. Dazu trug insbesondere auch die Einsicht bei, dass das in Maastricht verabschiedete Konzept einer Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik im Rahmen der EU noch nicht funktionsfähig war. Schliesslich war man sich auch des Schadens bewusst, den der lange Zeit und offen ausgetragene Meinungskonflikt zwischen den USA und den wichtigsten Alliierten für das Ansehen des Westens im ehemaligen Jugoslawien und für die Allianz selbst anrichtete. Hierzu detaillierter: Bozo, France, S. 39 - 80; Grant France's New Relationship with NATO, S. 58 - 80.

²² Der Bündnisfall ist in Art. V WEU-Vertrag strenger formuliert als derjenige in Art. 5 des NATO-Vertrages.

Krisenmanagements engagieren und den Dialog mit den Staaten auf politischer Ebene intensivieren. Dazu erfüllt die Allianz vier Sicherheitsfunktionen:²³

1. Gewährleistung einer unerlässlichen stabilen Grundlage für die Entwicklung demokratischer Institutionen
2. Transatlantisches Forum für alliierte Konsultationen und Erleichterung der Koordination der Bemühungen im gemeinsamen Interesse
3. Abschreckung und Verteidigung im Falle jedwelcher Form von Aggression gegen die Mitgliedstaaten
4. Aufrechterhaltung des strategischen Gleichgewichts in Europa

1.2.2 Gegenwärtige Organisationsstruktur

Die Organisationsstruktur der NATO beruht grundsätzlich auf zwei Prinzipien: Die *multinationale Kooperation* soll es den Mitgliedstaaten ermöglichen, ihre nationalen Interessen unter Wahrung der eigenen Souveränität in die NATO einzubringen. Die *internationale Integration* dient darüber hinaus dem Aufbau und Unterhalt einer effizienten militärischen Führungsstruktur. Darauf aufbauend ist zwischen der NATO-Struktur, die das Zusammenwirken der politischen Führung mit den Hauptquartierebenen der NATO sicherstellt, und der NATO-Kommandostruktur, also den integrierten militärischen Führungsebenen der NATO, zu unterscheiden (Abbildung 5).²⁴

Oberstes Gremium der NATO-Struktur ist der **Nordatlantikrat**, in dem alle Mitglieder über einen Sitz und eine Stimme verfügen. Grundsätzlich sind die NATO-Mitgliedstaaten gleichberechtigt, Entscheidungen werden im Konsens getroffen. Der Nordatlantikrat kann in unterschiedlicher Form zusammentreten (Verteidigungsplanungsausschuss, Konferenz der Verteidigungsminister oder als Konferenz der Aussenminister) und Entscheidungen über gemeinsame Ziele und Aktivitäten treffen.

Der **Generalsekretär** führt den Vorsitz im Nordatlantikrat. In dieser Funktion kann er Diskussions- und Entscheidungsvorschläge einbringen. Darüber hinaus leitet er den Stab internationaler Mitarbeiter. Als oberster Vertreter der Allianz nimmt er Kontakte zu den Medien und zwischen den Staaten wahr. In seiner Arbeit wird er durch ein eigenes Sekretariat sowie mehrere Stellvertretende Generalsekretäre unterstützt.

²³ *NATO-Handbook*, S. 18 f.

²⁴ Buchbender/Bühl/Kujat, *Wörterbuch zur Sicherheitspolitik*, S. 102, 105 - 106; *NATO-Handbook*, S. 137 - 186.

Der **Militärausschuss** ist für die Regelung der militärischen Angelegenheiten der Allianz zuständig und sowohl dem Nordatlantikrat, dem Verteidigungsplanungsausschuss als auch der Nuklearen Planungsgruppe verantwortlich. Der Militärausschuss berät diese Organe und den Generalsekretär in militärischen Fragen.

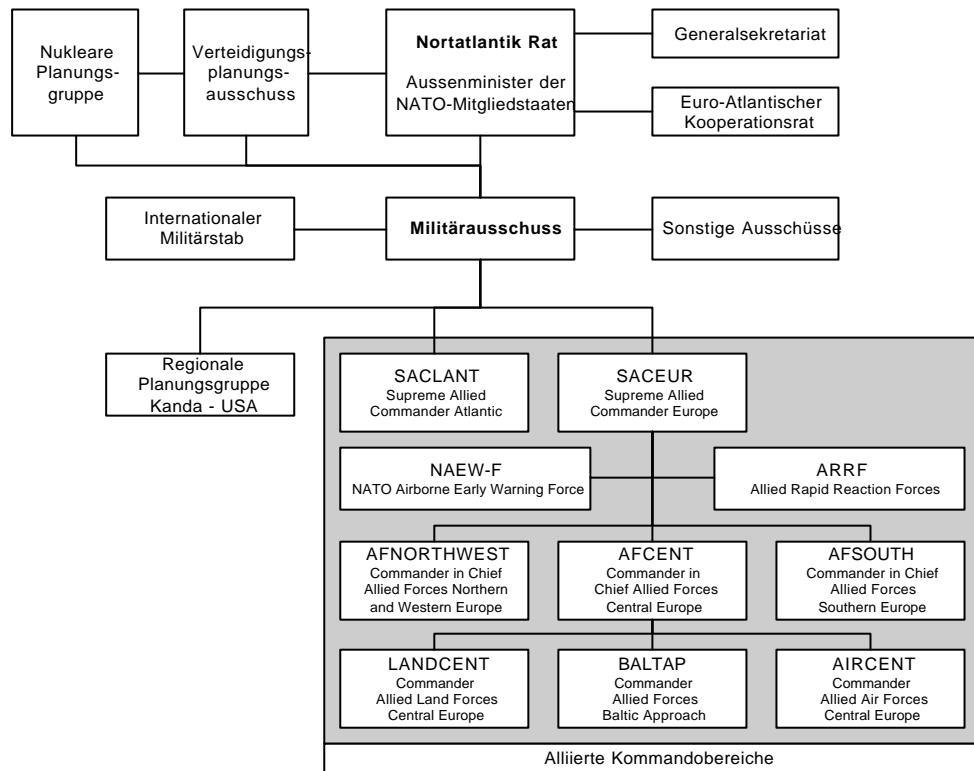


Abbildung 5: Aufbau der NATO

Die **integrierte NATO-Kommandostruktur** umfasst die integrierten militärischen Führungsebenen der NATO und existiert bereits in Friedenszeiten. Die sicherheitspolitischen Veränderungen nach dem Ende des Kalten Krieges erforderten eine grundsätzliche Überarbeitung der bisherigen Struktur, denn angesichts der Auflösung des Warschauer Paktes richtet sich das Hauptaugenmerk der Allianz nicht mehr auf die Abwehr eines Angriffs durch die ehemals kommunistischen Staaten. Im September 1994 leitete der Militärausschuss die diesbezüglichen Arbeiten mit einer Langzeitstudie ein. Dabei ging es vor allem darum, die neue Kommandostruktur auf die Ausführung unterschiedlicher militärischer Aufgaben auszurichten (neben dem klassischen Verteidigungsfall auch die Durchführung von Missionen zur Friedenserhaltung oder -erzwingung), die flexible Beteiligung von NATO-Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern zu ermöglichen, die Organisation für die Aufnahme neuer Mitglieder vorzubereiten, den Rückgriff auf NATO-Ressourcen durch die WEU zu gewährleisten

und damit das Konzept der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität im Rahmen der NATO zu realisieren. Dieser Anpassungsprozess ist noch nicht abgeschlossen. Mit der Annahme der neuen Kommandostruktur durch die Verteidigungsminister im Dezember 1997 wurde jedoch ein wesentlicher Meilenstein erreicht (Abbildung 6). In ihrer Planung geht die NATO davon aus, alle erforderlichen Arbeiten bis zum fünfzigjährigen Jubiläum der Allianz, am 1. April 1999, abschliessen zu können. Bis zu diesem Zeitpunkt bleibt die bisherige Kommandostruktur in Kraft.

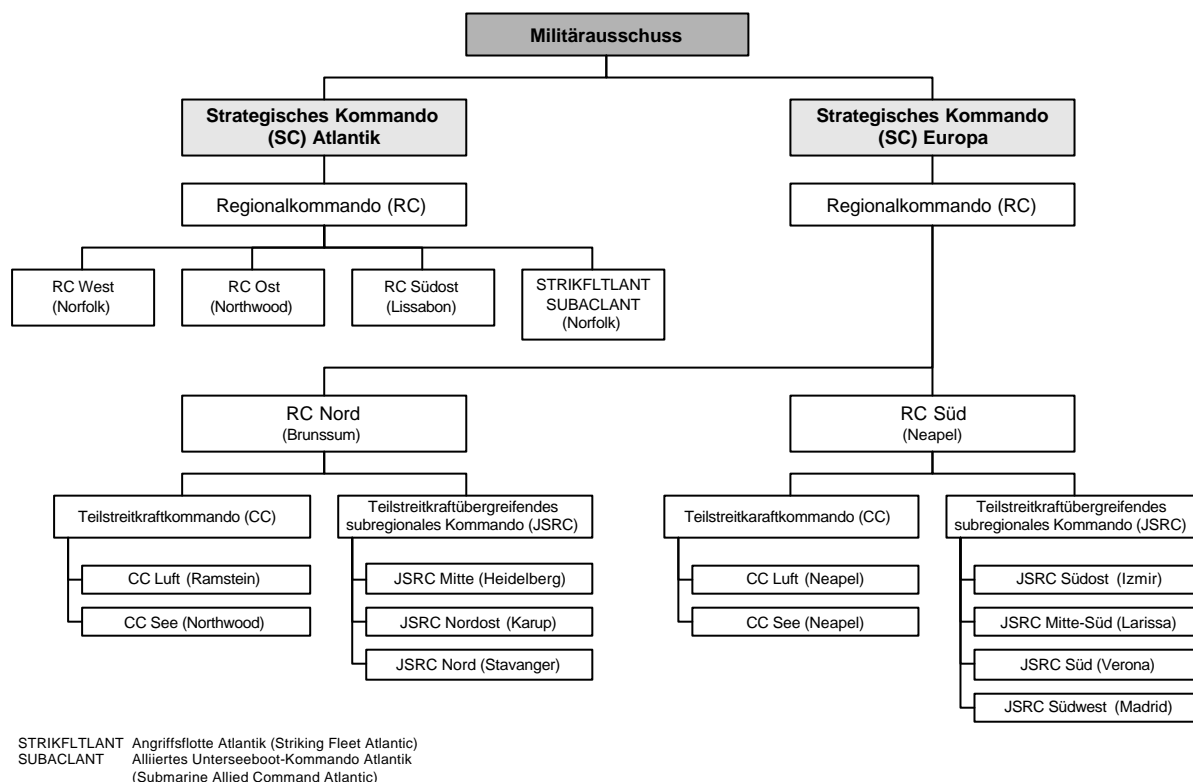


Abbildung 6: Neue NATO-Kommandostruktur (ab 1999)

Der Beschluss über die neue Kommandostruktur sieht neben der Reduktion der Hauptquartiere von gegenwärtig 65 auf künftig 20 auch die Auflösung der vierten Kommandoebene vor. Dadurch wurde die Organisationsform wesentlich gestrafft. Wie bislang wird die NATO auch künftig zwischen einem atlantischen und einem europäischen Kommandobereich unterscheiden, an deren Spitze der Supreme Allied Commander Atlantic (SACLANT) bzw. der Supreme Allied Commander Europe (SACEUR) stehen. Die beiden strategischen Kommandobereiche sind im wesentlichen für die Planung und Durchführung aller militärischer Aktivitäten in ihren Befehlsbereichen verantwortlich. Die jeweiligen Regionalkommandos verantworten die Umsetzung der entsprechenden Vorgaben.²⁵

²⁵ Naumann, NATO's new military command structure, S. 10 - 14.

Die integrierten Stäbe stellen heute einen ausserordentlich wichtigen Beitrag zur multilateralen Zusammenarbeit im Bereich europäischer Sicherheitspolitik dar: Die gemeinsame tägliche Arbeit erleichtert nicht nur militärische Einsätze, sondern fördert das gegenseitige Kennenlernen und hilft, Vertrauen aufzubauen. Diese Form der militärischen Kooperation, die durch PfP und den EAPC auch auf die Staaten Mittel- und Osteuropas sowie die ehemals neutralen Länder ausgedehnt werden soll, bildet einen wichtigen Beitrag zum Aufbau einer europäischen Sicherheitsidentität und damit einer europäischen Sicherheitsgemeinschaft.

1.2.3 Instrumente

Die NATO ist ein militärisches Verteidigungsbündnis. Deshalb verfügt sie traditionell über stark ausgeprägte militärische Streitkräfte. Seit dem Ende des Kalten Krieges wurden zudem zwei neue politische Instrumente eingeführt und die Einsatzmöglichkeiten der Streitkräfte erweitert. Bevor wir uns den militärischen Elementen zuwenden, sollen kurz die politischen Instrumente beschrieben werden.

Mit der Errichtung des Euro-atlantischen Partnerschaftsrates (Juni 1997), der den Nordatlantischen Kooperationsrat ablöste, und dem Angebot einer verstärkten Partnerschaft für den Frieden (enhanced Partnership for Peace) hat die NATO eine nach Osteuropa ausgreifende Komponente eingeführt, die dazu beitragen soll, Stabilität in diese Region zu projizieren (*stability projection*).²⁶ Dadurch dringt die Allianz in den Bereich der kooperativen Sicherheit vor.

- **Euro-atlantischer Partnerschaftsrat** (Euro-Atlantic Partnership Council, EAPC): Bei der Überwindung der Teilung Europas spielte der 1991 eingerichtete Nordatlantische Kooperationsrat (NACC) eine wesentliche Rolle, weil er politische Konsultationen zwischen den ehemaligen Gegnern im euro-atlantischen Raum ermöglichte. Nachdem er die ihm vorgegebenen Ziele erreicht hatte, entschlossen sie die NATO-Mitglieder und die Partnerschaftsstaaten im Mai 1997, ihn durch den Euro-atlantischen Partnerschaftsrat zu ersetzen. Der EAPC wird die Arbeiten des NACC fortsetzen. Das verdeutlicht das umfangreiche Themenspektrum, das von Fragen des internationalen Krisenmanagements, der Rüstungskontrolle, der Non-Proliferation von ABC-Waffen über die Verteidigungsplanung bis hin zur Teilnahme am Wissenschafts- und Umweltprogramm der NATO reicht. Im EAPC treffen sich die Botschafter (monatlich) sowie die Außen- und Verteidigungsminister (zweimal jährlich) zur Beratung. Insgesamt führt der EAPC für die daran beteiligten Staaten keine neuen Verpflichtungen ein; die bisherigen Partnerschaftsabkommen bleiben weiterhin gültig.

²⁶ Es sei darauf hingewiesen, dass die NATO in beiden Fällen keine Beistandsgarantie ausgesprochen hat.

- **Partnerschaft für den Frieden (PfP)**: In diesem Abkommen stehen die Förderung der Transparenz nationaler Verteidigungsplanung und Haushaltsverfahren, die Gewährleistung demokratischer Kontrolle der Streitkräfte sowie die Entwicklung kooperativer militärischer Beziehungen im Zentrum. Dazu schliesst die NATO mit interessierten Staaten individuelle Partnerschaftsabkommen (IPP) ab, die die jeweiligen Modalitäten der Zusammenarbeit regeln (*à-la-carte*-Ansatz). Langfristig geht es darum, interoperable Streitkräfte zu entwickeln, die gemeinsam mit denen der NATO-Mitgliedstaaten kooperieren können. Aus diesem Grund werden gemeinsame Ausbildungsübungen für friedenserhaltende Operationen sowie Such- und Rettungseinsätze etc. durchgeführt. Im Rückblick erweist sich diese politische Initiative der NATO als grosser Erfolg. Da sie sich bewährt hat, soll das bestehende Angebot der Allianz erweitert und durch neue Elemente verstärkt werden (*enhanced PfP*). Die neuen Elemente beziehen sich vor allem auf den militärischen Bereich und umfassen u.a. den besseren Einbezug bei gemeinsamen Übungen sowie die Möglichkeit, Personal aus Partnerstaaten in NATO-Stäbe zu entsenden. Durch die bewusst operationellere Ausrichtung der verstärkten Partnerschaft erschliessen sich dieser neue Einsatzmöglichkeiten. So wandte sich beispielsweise Albanien mit der Bitte um Unterstützung beim Wiederaufbau seiner bewaffneten Streitkräfte an die NATO. Zu diesem Zweck wurde gemeinsam ein massgeschneidertes IPP ausgearbeitet und verabschiedet.

Daneben verfügt die NATO über militärische Streitkräfte, die ihr von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden. Das in Rom angenommene Neue Strategische Konzept führte zu einer Neustrukturierung der militärischen Streitkräfte der NATO, die sich in drei Kategorien unterteilen:²⁷

- Die **Reaktionskräfte** (Immediate and Rapid Reaction Forces) für den Befehlsbereich Europa und Atlantik sind in gemeinsamen Kommandostäben zusammengefasst. Sie setzen sich aus höchst flexiblen Boden-, Luft- und Seestreitkräfte zusammen, die innerhalb kürzester Zeit verfügbar sind. Grösstes Element der NATO-Reaktionskräfte ist das Allied Rapid Reaction Corps (ARRC), dem Truppenteile aus dreizehn Staaten angehören. Die Reaktionskräfte werden vorwiegend zur Krisenbewältigung eingesetzt.
- Die **Hauptverteidigungskräfte** (Main Defence Forces) erreichen ihre volle Einsatzstärke erst nach einem längeren Zeitraum von Wochen und Monaten. Die Landstreitkräfte in Mitteleuropa bestehen überwiegend aus multinationalen Korps wie beispielsweise einem deutsch-amerikanischen Korps unter deutscher Führung oder dem I. Deutsch-Niederländischen Multinationalen Korps mit wechselnder Führung. Die Hauptverteidigungskräfte dienen sowohl der Abschreckung als auch der Verteidigung.

- Als **Verstärkungskräfte** (Augmentation Forces), insbesondere im Bereich der Luft- und Seelogistik, kommen in erster Linie amerikanische und kanadische Verbände in Frage. Sie unterstützen den Einsatz der Reaktions- und Hauptverteidigungskräfte.

Mit dem Ende des Kalten Krieges fand eine Neuausrichtung des Einsatzes der militärischen Streitkräfte der NATO statt. Dabei sind vor allem zwei Entwicklungen hervorzuheben:

- **Friedenserhaltende Operationen:** In Oslo (1992) erklärten sich die Minister des Nordatlantikkraates bereit, die OSZE bei friedenserhaltenden Aktivitäten zu unterstützen und Ressourcen sowie Fachwissen zur Verfügung zu stellen.²⁸ Im Dezember des gleichen Jahres gab die Allianz bekannt, dass sie auch die friedenserhaltenden Bemühungen der Vereinten Nationen unterstützen werde (siehe Kapitel 2.1.3).
- **Combined Joint Task Forces:** Das Aussenministertreffen in Berlin verabschiedete im Juni 1996 den Beschluss zur Schaffung sogenannter Alliiertes Kommandostreitkräfte (CJTF) für schnelle Einsätze bei der Krisenbekämpfung und bei Friedensmissionen. Aufgrund dieses Konzeptes besteht die Möglichkeit, dass die WEU bei Einsätzen, an denen sich die NATO nicht beteiligen will, auf deren Infrastruktur und Truppenverbände zurückgreifen kann (siehe Kapitel 2.3.4)

1.2.4 Beurteilung

Nach anfänglichem Zögern hat sich die NATO in den letzten Jahren einem tiefgreifenden Wandel unterzogen. Das gilt nicht nur für die interne Struktur des Bündnisses, sondern auch für seine Ausrichtung und die Zusammensetzung seines Teilnehmerkreises. Mit der Einrichtung des NACC, des EAPC sowie der Lancierung der PfP schuf die Allianz neue Kooperationsformen, die für die gesamteuropäische Sicherheitsordnung von Bedeutung sind. Darüber hinaus waren es gerade diese Einrichtungen, die auch den internen Wandel der NATO ermöglichten und erleichterten. Durch die Übernahme neuer Aufgaben, die sich mit den Stichworten *Krisenmanagement* und *Stabilitätstransfer nach Osten* umschreiben lassen, sowie der konsequenten Weiterführung des Prinzips der *Multinationalisierung* der militärischen Stäbe und Verbände wurde die Allianz zu einem zentralen Element des gesamteuropäischen Wandels. Die Bemühungen im Rahmen der Implementation Force (IFOR) bzw. der Stabilization Force (SFOR) im ehemaligen Jugoslawien legen ein eindrucksvolles Zeugnis der Fähigkeiten des Bündnisses ab.

²⁷ Weissbuch 1994, Para. 427 - 438; NATO-Handbook, S. 165 - 167.

²⁸ Abgedruckt in: EUROPA-ARCHIV, 1992, 47. Jg., Nr. 14, D 466 - 470.

Die NATO hat die unmittelbare Bewährungsprobe nach dem Ende des Kalten Krieges zweifelsohne gut gemeistert. Nun geht es darum, die Weichen für die noch ausstehenden Fragen richtig zu stellen. Dazu zählen vor allem vier Themenbereiche: Erstens geht es um die Planung der **nächsten Runden der Osterweiterung** des Bündnisses, wobei ein besonderes Augenmerk auf die Gestaltung des Verhältnisses zu jenen Staaten zu richten ist, die auch nach einer zweiten Runde noch keine Aussicht auf Mitgliedschaft haben. Zweitens ist der Prozess der **internen Anpassung** noch nicht abgeschlossen. Insbesondere die Meinungsverschiedenheiten zwischen Frankreich und den USA bezüglich des Südkommandos sowie zwischen Spanien und England bezüglich Gibraltar harren noch immer der befriedigenden Lösung. Gerade der zuerst genannte Konfliktfall macht drittens deutlich, dass die Frage der künftigen Ausgestaltung der **transatlantischen Beziehungen** für die NATO von entscheidender Bedeutung sein wird. Dabei geht es aus amerikanischer Sicht vor allem um die Frage der Lastenteilung: Die sich in jüngster Zeit stetig vergrößernde Lücke zwischen den militärtechnologischen Anstrengungen diesseits und jenseits des Atlantiks und die Tendenz der Europäer, im Rahmen des CJTF-Konzepts und angesichts der Budgetrestriktionen, die der Prozess der europäischen Einigung den Mitgliedern auferlegt, auf den Ausbau ihrer militärischen Streitkräfte zu verzichten bzw. diesen Prozess zumindest hinauszuzögern, ruft in Washington deutliche Zeichen der Kritik und Ablehnung hervor. Und schliesslich bleibt viertens abzuwarten, wie sich die Erweiterung, die aufgabenspezifische Neuausrichtung der Allianz sowie der unverkennbare Trend zur Herausbildung von *ad-hoc*-Allianzen auf den **inneren Zusammenhalt** des Bündnisses und die Bereitschaft der Staaten, dessen Operationen zu unterstützen, auswirken werden.

1.3 Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union

1.3.1 Entstehung, Entwicklung und Ziele

Als Robert Schuman im Mai 1950 seine Erklärung über die Integration der europäischen Kohle- und Stahlindustrie verlas, konnte über die grundsätzliche politische Absicht seines Vorhabens kein Zweifel bestehen. Die zentralen Passagen seiner Rede, die aus einem Lehrbuch zur Interdependenztheorie stammen könnten, lauten:

Der Friede in der Welt kann nicht gewahrt werden ohne schöpferische Anstrengungen, die den Gefahren entsprechen, die den Frieden bedrohen. Der Zusammenschluss der europäischen Nationen erfordert, dass der jahrhundertelange Gegensatz zwischen Frankreich und Deutschland aus der Welt geschafft wird: das zu unternehmende Werk muss in erster Linie Frankreich und Deutschland betreffen. (...) Die Zusammenlegung der Kohle- und Stahlproduktion wird unmittelbar die Grundlage gemeinsamer wirtschaftlicher Entwicklung schaffen als erste Etappe einer europäischen Föderation.

*Die Solidarität der Produktion, die so entstehen wird, wird offenbaren, dass jeder Krieg zwischen Frankreich und Deutschland nicht nur undenkbar, sondern materiell unmöglich sein wird.*²⁹

Obwohl die heutige Europäische Union somit von Beginn an als Friedensunion konzipiert war, erfolgte die vertragliche Berücksichtigung der aussenpolitischen Dimension des Integrationsprozesses erst in jüngerer Zeit.³⁰ In der Zeit zwischen der Bildung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (1951) bis zum Inkrafttreten der Zollunion (1969) enthielten die vertraglichen Dokumente des Integrationsprozesses, von wenigen Ausnahmen³¹ abgesehen, keine Regelungen zum Thema der Aussen- oder Sicherheitspolitik. Versuche zur Gründung einer Europäischen Politischen Gemeinschaft oder einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft scheiterten in den frühen fünfziger Jahren.

In den Jahren 1970 bis 1986 wurde die aussenpolitische Arbeit der Mitgliedstaaten der EG im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) abgewickelt.³² Der *Rapport Davignon*, benannt nach dem gleichnamigen belgischen Diplomaten, sah einen ausserhalb der bestehenden Verträge erarbeiteten Verhaltenskodex vor, wonach sich die Aussenminister der Mitgliedstaaten mindestens zweimal jährlich trafen, um anlässlich dieser Treffen ihre Aussenpolitik zu koordinieren. Die 1987 in Kraft getretene Einheitliche Europäische Akte (EEA) bestätigte im Bereich der Aussenpolitik in vertraglicher Form die bereits in der EPZ ausgeübte Praxis. Durch die EEA wurden die Europäischen Gemeinschaften mit der EPZ verknüpft.

Die Anstösse zur Reform der EPZ lagen einerseits in ihren Schwächen, andererseits in der durch die EEA und das Binnenmarktprogramm erzeugten EG-Dynamik, dem deutschen Einigungsprozess sowie verschiedener externer Faktoren, wobei diesbezüglich vor allem die Umwälzungen in Osteuropa nach der Machtübernahme Gorbatschows hervorzuheben sind. Ebenso führten der Golfkrieg und die Anfänge des Jugoslawienkonflikts vor Augen, dass die zwölf Mitgliedstaaten eine "schizophrene Einstellung gegenüber Fragen der Sicherheit und Verteidigung" aufwiesen, denn gerade diese beiden Konflikte verdeutlichten, dass sich die "artifizielle Trennung" zwischen den politisch-ökonomischen und den militärischen Aspekten der Sicherheit nur mit Mühe aufrecht

²⁹ Schuman-Plan vom 9. Mai 1950, abgedruckt in: *Europa-Recht*, S. 196. Hervorhebungen nur hier.

³⁰ De Gucht/Keukeleire, *The European Security Architecture*, S. 31 ff.; Goetschel, *Die aussen- und sicherheitspolitische Dimension der EU*, S. 2 f.; Gordon, *Europe's Uncommon Foreign Policy*, S. 82 - 89; Kreft, *Die Europäische Integration als Sicherheitsinstitution*, S. 172 - 189; Regelsberger, *Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik nach Maastricht*, S. 82 - 85.

³¹ Zu diesen Ausnahmen zählen die Bestimmungen über die Handelspolitik, die Gestaltung der Beziehungen zu den ehemaligen Kolonien der Mitgliedstaaten und die Assoziation mit Drittstaaten.

³² Nuttall, *Two Decades of EPC Performance*, S. 19 - 39.

erhalten liessen.³³ Als Folge dieser Veränderungen wurden zahlreiche Vorschläge zur Umgestaltung der EPZ und zur Einführung einer Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) unterbreitet.³⁴

1.3.2 Gegenwärtige Organisationsstruktur

Der am 1. November 1993 in Kraft getretene Vertrag über die Europäische Union legte in Titel V die Grundlagen für eine Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik der Union. Der Vertrag von Amsterdam³⁵ führte in diesem Politikbereich wesentliche Änderungen und Neuerungen herbei, die in der Folge in ihren wesentlichen Aspekten zusammengefasst werden (siehe Abbildung 7).³⁶

Zielsetzungen

Art. 11 EUV formuliert die Zielsetzungen der Union, die u.a. mit der Wahrung der gemeinsamen Werte, der grundlegenden Interessen und der Unabhängigkeit der Union, der Wahrung des Friedens und der Stärkung der internationalen Sicherheit sowie der Förderung der internationalen Zusammenarbeit umschrieben werden. Im Unterschied zur Formulierung im Vertrag von Maastricht wurde die Position der Union gegenüber den Mitgliedstaaten zumindest verbal deutlicher hervorgehoben. Neu ist die Union (und nicht mehr die Union und die Mitgliedstaaten) für die Erarbeitung und Verwirklichung der GASP zuständig, und die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, von jeder Haltung abzusehen, "die den Interessen der Union zuwiderläuft oder ihrer Wirksamkeit als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnte". Diese Interpretation deckt sich mit den Ausführungen der Kommission in der Agenda 2000. Danach muss die Europäische Union ihre Einflussnahme in den internationalen Beziehungen verstärken und sollte schrittweise "die Fähigkeit erlangen, aussenpolitische Entscheidungen zu treffen, die mit dem Einsatz militärischer Mittel

³³ De Gucht/Keukeleire, *The European Security Architecture*, S. 39 - 42.

³⁴ De Gucht/Keukeleire, *The European Security Architecture*, S. 70 - 76 vor allem zur letzten Phase der intergouvernementalen Konferenz und de Schoutheete de Tervarent, *The Creation of the Common Foreign and Security Policy*, S. 41 - 63.

³⁵ Der Vertrag von Amsterdam über zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte wurde von den Mitgliedstaaten am 2. Oktober 1997 unterzeichnet, jedoch noch nicht ratifiziert. Auszüge sind abgedruckt in: *INTERNATIONALE POLITIK*, 1997, 52. Jg., Nr. 11, S. 99 - 127. Die bisherigen Art. J - Art. J.11 EUV werden nach der Fassung des Vertrags von Amsterdam durch die neuen Art. 11 - Art. 28 EUV ersetzt. Die Ausführungen folgen dieser neuen Klassifizierung.

³⁶ Neben dem revidierten Vertragswerk stützen sich die Aussagen vor allem auf: Dembinski, *Langer Anlauf - kurzer Sprung. Die Aussenpolitik der Europäischen Union nach der Reform von Amsterdam*, S. 42 - 51; Müller-Brandeck-Bocquet, *Der Amsterdamer Vertrag zur Reform der Europäischen Union*, S. 24 f.; Monar, *The European Union's Foreign Affairs System after the Treaty of Amsterdam*, S. 413 - 436; Pippan, *Die Europäische Union nach Amsterdam*, S. 30 - 39; Regelsberger/Jopp, *Und sie bewegt sich doch!*, S. 255 - 263.

verbunden sind.³⁷ Allerdings dürften gerade diese Formulierung und die zuvor genannten, einen ziemlich grossen Interpretationsspielraum offen lassenden Zielsetzungen in der Praxis miteinander in Konflikt geraten: Worin bestehen im Bereich der Aussen- und Sicherheitspolitik die grundlegenden Interessen? Sind wirklich alle Mitgliedstaaten der Union bereit, deren Ziele gegebenenfalls auch mit dem Einsatz militärischer Mittel zu verwirklichen?

Zuständigkeit der Organe und institutionelle Neuerungen

Der ausgeprägte intergouvernementale Charakter der GASP zeigt sich deutlich an den Befugnissen der beteiligten Organe. Die wesentlichen Impulse werden auch weiterhin durch den Europäischen Rat bzw. den Ministerrat gesetzt. So entscheidet der **Europäische Rat** über die Grundsätze und die allgemeinen Leitlinien der GASP und beschliesst, auf Empfehlung des Ministerrates, gemeinsame Strategien (Art. 13 EUV). Der Europäische Rat entscheidet ferner über die schrittweise Festlegung einer Gemeinsamen Verteidigungspolitik (GVP) und über die Förderung stärkerer institutioneller Beziehungen zur WEU (Art. 17, Abs. 1 EUV). Bedient sich die EU zur Umsetzung der GASP der WEU, erstreckt sich die Leitlinienkompetenz des Europäischen Rates auch auf die WEU (Art. 17, Abs. 3, 2. Unterabsatz EUV).

Der **Ministerrat** legt die erforderlichen Entscheidungen für die Festlegung und Durchführung der GASP fest und nimmt gemeinsame Aktionen bzw. gemeinsame Standpunkte an (Art. 13 - 15 EUV). Ferner sorgt er für die Einhaltung der in Art. 11 Abs. 2 EUV festgelegten Grundsätze, die das Verhalten der Mitgliedstaaten regeln.

Die **Kommission** wird in vollem Umfang an den Arbeiten im Bereich der GASP beteiligt (Art. 27 EUV). Sie hat insbesondere das Recht, Fragen im Zusammenhang mit diesem Politikbereich an den Europäischen Rat zu richten und kann diesem Vorschläge unterbreiten. In dringenden Fällen kann sie auch innerhalb von 48 Stunden eine ausserordentliche Sitzung des Ministerrates einberufen (Art. 22 EUV).

Das **Europäische Parlament** hat ein Anhörungsrecht gegenüber dem Vorsitz und kann Anfragen oder Empfehlungen an den Ministerrat richten. Es wird von der Kommission und vom Vorsitz regelmässig über die Entwicklung der GASP unterrichtet (Art. 21 EUV). Ferner hat sich der Ministerrat bereit erklärt, das Parlament bei jedem GASP-Beschluss mit Ausgabencharakter zu informieren und detailliertere Kostenaufstellungen vorzulegen.³⁸

Hinsichtlich der institutionellen Neuerungen ist vor allem auf die Schaffung des Postens eines "Hohen

³⁷ Europäische Kommission, *Agenda 2000*, S. 36 - 40, hier S. 36 bzw. S. 38.

³⁸ Regelsberger/Jopp, *Und sie bewegt sich doch!*, S. 259.

Vertreters für die GASP" sowie auf die Einrichtung einer GASP-Strategieplanungs- und Frühwarninheit hinzuweisen. Der **Hohe Vertreter** wird zwar nicht durch eine - wie es Frankreichs Wunsch war - herausragende Persönlichkeit bestellt, sondern durch einen Ministerialbeamten. Dieser wird aber gleichzeitig als Generalsekretär des Rats agieren und der neu zu schaffenden Planungszelle vorstehen; er verfügt deshalb über einiges bürokratisches Gewicht. Ferner kann er vom Rat autorisiert werden, mit Dritten politischen Dialoge zu führen. Die Autorität des Hohen Vertreters bleibt jedoch insofern beschränkt, als dieses Amt ausdrücklich auf das Zuarbeiten für die Präsidentschaft und den Rat beschränkt wurde (Art. 18, 26 EUV).

Die **GASP-Strategieplanungs- und Frühwarninheit** hat gemäss einer speziellen Erklärung die Aufgabe, GASP-relevante Entwicklungen frühzeitig zu identifizieren, diese zu bewerten und Handlungsoptionen zu erarbeiten. Die Planungszelle wird die Arbeit des Rates bzw. der Präsidentschaft unterstützen. Interessant und zugleich bemerkenswert ist die Formulierung, wonach die Planungszelle die erforderlichen Aufgaben aus dem Blickwinkel der Unionsinteressen zu erledigen habe. Sie stellt somit den bewussten Versuch dar, sich von staatlichen Partikularinteressen zu emanzipieren.

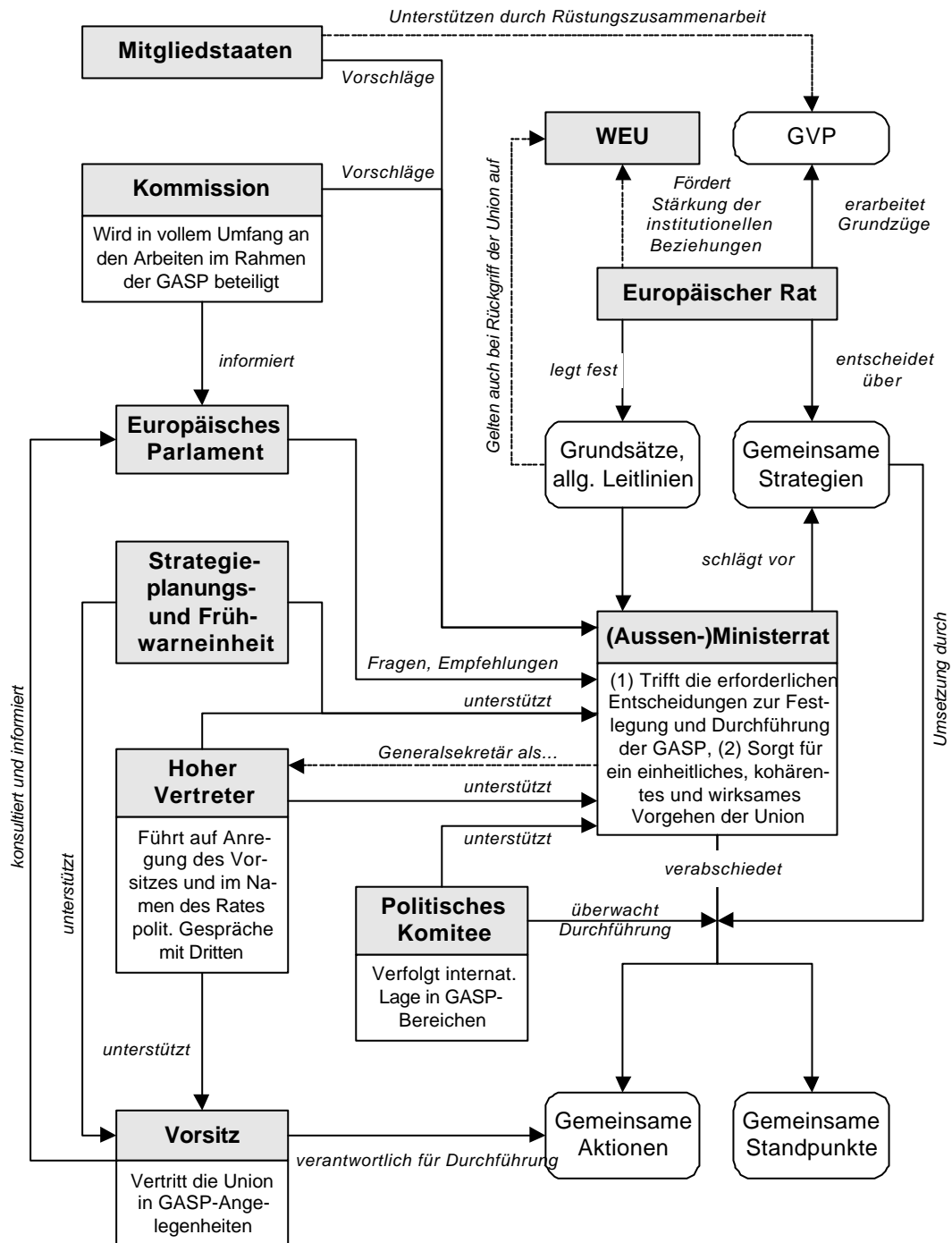


Abbildung 7: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU

Aussenvertretung der Union

In der Aussenvertretung bzw. -darstellung der Union hat man das bislang praktizierte Präsidenschaftsmodell beibehalten. Daneben wurde die bisherige Praxis der Entsendung von EU-Sonderbeauftragten explizit in das revidierte Vertragswerk aufgenommen (Art. 18 Abs. 5

EUV); dadurch soll die Präsenz der Union "vor Ort" erhöht werden. Da jedoch auch noch der Hohe Vertreter der GASP zur Aussenvertretung der Union befugt ist, die Präsidentschaft in bestimmten Fällen durch ihre Nachfolgerin unterstützt werden kann und auch die Kommission in diesem Bereich in Erscheinung treten kann, herrscht in der Aussenvertretung der Union weiterhin eine verwirrende Vielfalt.

Beschlussfassung

Die Beschlussfassung wird in Art. 23 EUV neu geregelt. Zwar ist das Konzept vereinfacht worden, indem alle politischen Beschlüsse grundsätzlich einstimmig, Massnahmen zur praktischen Umsetzung mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden können. Im Detail sind jedoch vier verschiedene Entscheidungsmöglichkeiten zu unterscheiden:

- **Einstimmigkeit:** Diese gilt grundsätzlich für alle Entscheidungen des Europäischen Rates und des Ministerrates (Ausnahmen siehe unten) sowie für verteidigungspolitische Fragen.
- **Qualifizierte Mehrheit:** Der Ministerrat kann mit qualifizierter Mehrheit entscheiden, wenn es um die Umsetzung einer gemeinsamen Strategie oder um einen Beschluss zur Durchführung einer gemeinsamen Aktion bzw. eines gemeinsamen Standpunktes geht.
- **Luxemburger Kompromiss:** Nach wie vor besteht die Möglichkeit, dass ein Staat aus wichtigen, die nationale Politik betreffenden Gründen die Annahme einer mit qualifizierter Mehrheit zu fällenden Entscheidung blockieren kann. Der Ministerrat kann dann bloss noch mit qualifizierter Mehrheit die Überweisung der Angelegenheit an den Europäischen Rat beschliessen, der wiederum einstimmig entscheidet.
- **Konstruktive Enthaltung:** Bei Einstimmigkeitsbeschlüssen im Rat verhindert die Stimmenthaltung eines Staates den Beschluss nicht mehr. Die sich der Stimme enthaltenden Staaten sind nicht verpflichtet, den so zustande gekommenen Beschluss durchzuführen, akzeptieren jedoch, dass er für die übrigen Staaten verbindlich ist. Wenn sich allerdings ein Drittel der Staaten, die gemäss Art. 185 Abs. 2 EGV über 62 gewichtete Stimmen verfügen, die von wenigstens 10 Mitgliedstaaten eingebracht wurden, der Stimme enthält, dann wird der entsprechende Beschluss nicht angenommen.³⁹

Finanzierung

Art. 28 EUV regelt die Finanzierung der GASP? Ausgaben, die neu vom Gemeinschaftshaushalt getragen werden. Davon sind allerdings Ausgaben mit verteidigungspolitischen und militärischen Bezügen ebenso ausgenommen wie solche, für die der Rat einstimmig etwas anderes beschlossen

³⁹ Regelsberger/Jopp, Und sie bewegt sich doch!, S. 260.

hatte.

Staaten, die sich bei Beschlüssen über militärische bzw. verteidigungspolitische Vorhaben in "konstruktiver Enthaltung" üben, müssen sich nicht an den daraus erwachsenden Kosten beteiligen. Fehlt allerdings der Bezug zu diesen Politikfeldern, so ist davon auszugehen, dass sich Staaten durch die konstruktive Enthaltung nicht von ihrer Pflicht zur Finanzierung der Unionsangelegenheiten entziehen können.

Sicherheit und Verteidigung

Am augenfälligsten tritt die explizite Aufnahme der Petersberg-Missionen der WEU im revidierten Amsterdamer Vertrag in Erscheinung. Damit wurden humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Operationen sowie Kampfeinsätze zum Krisenmanagement und der Friedenserzwingung zum Aufgabengebiet der GASP erklärt (Art. 17 Abs. 2 EUV). Will sich die EU an solchen Missionen beteiligen, dann kann sie auf die WEU zurückgreifen. In diesem Zusammenhang wurde die Beteiligung der Mitgliedstaaten deutlich flexibilisiert: Erstens sieht der Vertragstext vor, dass sich in solchen Fällen "alle Mitgliedstaaten der Union in vollem Umfang an den betreffenden Aufgaben beteiligen" können (Art. 17 Abs. 3, 2. Unterabsatz EUV). Damit können sich grundsätzlich auch die neutralen Staaten an solchen Aufgaben beteiligen. Zweitens beschliesst darüber der Rat, was den Schluss nahelegt, dass die "konstruktive Enthaltung" auch in diesem Fall möglich ist, das Vorhaben dadurch jedoch nicht blockiert wird.

Die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die dereinst zu einer "gemeinsamen Verteidigung führen könnte" (Art. 17 Abs. 1 EUV), hängt von einem entsprechenden Beschluss des Europäischen Rates ab. Damit bleibt die Verteidigungspolitik weiterhin vom Politikfeld Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik ausgenommen.⁴⁰ Ungeachtet der Ausdehnung der Leitlinienkompetenz des Europäischen Rates auf die WEU und der in einem speziellen Protokoll festgehaltenen Verpflichtung zur Ausarbeitung "von Regelungen für eine verstärkte Zusammenarbeit" zwischen Union und WEU bleibt letztere nach wie vor eine eigenständige Organisation. Darin zeigt sich, dass Frankreich und Deutschland - mit der Unterstützung von Italien, Belgien, Luxemburg und den Niederlanden - die im Vorfeld der Vertragsrevision geäußerte Absicht einer Integration der WEU in die EU nicht umsetzen konnten; wesentlicher Hinderungsgrund war vor allem der Widerstand Grossbritanniens und der Neutralen.

⁴⁰ Pippan, Die Europäische Union nach Amsterdam, S. 36.

1.3.3 Instrumente

Im Rahmen der EPZ verfügten die Mitgliedstaaten über die Mittel der gemeinsamen diplomatischen Demarchen, die Verabschiedung politischer Erklärungen und die Koordination der Positionen innerhalb internationaler Organisationen. In Ergänzung der wirtschaftspolitischen Instrumente, die im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht eingehend diskutiert werden, erweitern die Verträge von Maastricht und Amsterdam das aussen- und sicherheitspolitische Instrumentarium der Union um sieben neue Elemente:

- **Grundsätze und allgemeine Leitlinien** stehen als Instrumente zur Festlegung der Grundsätze im aussen- und sicherheitspolitischen Bereich zur Verfügung (Art. 13 Abs. 1 EUV).
- **Gemeinsame Strategien** werden vom Europäischen Rat in den Bereichen beschlossen, in denen wichtige gemeinsame Interessen der Mitgliedstaaten bestehen. Der Vorschlag dazu wird vom Ministerrat unterbreitet, der auch für die Umsetzung zuständig ist (Art. 13 Abs. 2 und 3 EUV). Gemeinsame Strategien sind für die Union und ihre Organe verbindlich. Gemeinsame Strategien sollen vorwiegend durch gemeinsame Aktionen und Standpunkte umgesetzt werden.
- **Gemeinsame Aktionen** betreffen "spezifische Situationen, in denen eine operative Aktion der Union für notwendig erachtet wird". Sie sind für die Mitgliedstaaten verbindlich (Art. 14 EUV)
- Im Unterschied dazu sind **gemeinsame Standpunkte** eher als strategisches Instrument zu verstehen, denn damit wird "das Konzept der Union für eine bestimmte Frage geographischer oder thematischer Art bestimmt". Auch die gemeinsamen Standpunkte sind für die Mitgliedstaaten verbindlich (Art. 15 EUV).
- Bis zur Verabschiedung des Vertrags von Maastricht rechtfertigte man die Verhängung von Sanktionen aus der EG-Kompetenz zur gemeinsamen Handelspolitik.⁴¹ Seither sieht der angepasste Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in Art. 228a ausdrücklich **Wirtschaftssanktionen** aufgrund von GASP-Aktionen vor. Der Vertrag von Amsterdam scheint diese Praxis aufrechtzuerhalten.
- Durch die Verträge von Maastricht und Amsterdam hat die EU auch Zugang zu **militärischen Streitkräften**, indem sie sich zur Umsetzung ihrer Ziele im aussen- und sicherheitspolitischen Bereich der WEU bedienen kann. Die Auseinandersetzung um die Frage der künftigen Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen beiden Organisationen machte jedoch deutlich, dass es eine bedeutende Gruppe von Staaten gibt, die dem Einsatz dieses Instrumentes sehr skeptisch

⁴¹ Goetschel, Die aussen- und sicherheitspolitische Dimension der EU, S. 6 f.; Goetschel, Gegen eine forcierte Militarisierung, S. 87.

gegenübersteht. Es bleibt deshalb abzuwarten, ob die Union künftig militärischer Streitkräfte einsetzen wird.⁴²

1.3.4 Beurteilung

Licht und Schatten stehen in der Beurteilung der in Amsterdam erzielten Änderungen der GASP-Bestimmungen dicht nebeneinander. Positiv hervorzuheben sind sicherlich:

- Die Stärkung der Position der Union gegenüber den Mitgliedstaaten im überarbeiteten Zielkatalog;
- Die klare Regelung zur Finanzierung der GASP-Ausgaben;
- Die Einführung des Hohen Vertreters für die GASP sowie die Errichtung einer Planungszelle;
- Die flexibler gestaltete Beteiligung der Mitgliedstaaten, wenn die EU zur Umsetzung beschlossener Massnahmen auf die WEU zurückgreift;⁴³
- Die Aufnahme der Petersberg-Missionen in den Unionsvertrag;
- Die Einführung des Instruments der Gemeinsamen Strategien, wodurch erweiterte Handlungsspielräume erschlossen werden könnten;
- Der breitere Einsatz qualifizierter Mehrheitsentscheidungen.

Anlass zur Kritik geben hingegen folgende Aspekte:

- Die Gemeinsamen Strategien sind lediglich für die Union verbindlich;
- Durch die Möglichkeit zur "konstruktiven Enthaltung" wird in der Aussendarstellung das Bild einer inkohärenten Union nicht abgebaut, ja kann sogar noch verstärkt werden;
- Die Möglichkeit qualifizierter Mehrheitsbeschlüsse kann durch den Luxemburger Kompromiss konterkariert werden;
- Die Arbeit der Planungszelle dürfte vor allem zu Beginn wesentlich von der Unterstützung der Mitgliedstaaten abhängig sein, wobei sich deren "Grosszügigkeit" gerade im Bereich des Austauschs sensibler Informationen in Grenzen halten dürfte;
- Die Rolle, die der Generalsekretär spielen wird, ist im wesentlichen abhängig von den Freiräumen, die ihm die Staaten gewähren werden;

⁴² Zur Rolle der EU als militärischer Akteur kritisch: Gordon, Europe's Uncommon Foreign Policy, S. 89 - 96.

⁴³ Mit den prozeduralen Folgeproblemen dieser Regelung muss sich freilich die WEU auseinandersetzen.

- Dem Generalsekretär und dem Politischen Komitee (Art. 25 EUV) wurden die gleichen Aufgaben übertragen, was in der Praxis zu Spannungen führen dürfte;
- Es ist kein politischer Wille ersichtlich, auf Krisensituationen gemeinsam und - wenn erforderlich - militärisch zu Antworten. Dadurch bleibt das Spannungsverhältnis zwischen der EU, der WEU, der NATO und den USA weiterhin bestehen.

Insgesamt, und daran können die erwähnten Lichtblicke nichts ändern, ist unverkennbar, dass die Stellung der intergouvernementalen Organe Europäischer Rat und Ministerrat auf Kosten der Beteiligung der Kommission sowie des Europäischen Parlaments gestärkt wurde. Das gilt insbesondere hinsichtlich des innovativen Instruments Gemeinsamer Strategien.⁴⁴ Mit Bezug auf die anstehende Osterweiterung wiegt das Ausbleiben einer zukunftsgerichteten Reform der GASP-Bestimmungen doppelt schwer: In einem Zeitpunkt, in dem sich die Union anschickt, Staaten aufzunehmen, deren Beziehungen nicht frei von Konflikten sind, wird sie für die Bearbeitung dieser Konflikte mitverantwortlich. Dieser Umstand lässt allerdings die Notwendigkeit einer gemeinsamen Aussenpolitik oder zumindest gemeinsamer aussenpolitischer Interessen noch dringlicher erscheinen.

1.4 Westeuropäische Union

1.4.1 Entstehung, Entwicklung und Ziele

Im Jahre 1947 schlossen Frankreich und Grossbritannien den Dünkirchen-Vertrag, um sich gegen eine allfällige Wiederaufnahme deutscher Grossmachtpolitik zu schützen.⁴⁵ Aufgrund der sich drastisch verschlechternden Beziehungen zur Sowjetunion Stalins unterzeichneten Belgien, Frankreich, Grossbritannien, Luxemburg und die Niederlande im März 1948 den Brüsseler Pakt. Darin verpflichteten sie sich, einander "bei der Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit und im Widerstand gegen jede Angriffspolitik" Beistand zu leisten sowie die Einheit Europas zu fördern (Präambel). Das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft im Jahre 1954 verhinderte vorerst die Eingliederung westdeutscher Streitkräfte in das alliierte Kommando. Auf britische Anregung wurde die Bundesrepublik Deutschland über den Umweg einer Erweiterung des Brüsseler Pakts zur Westeuropäischen Union (WEU) in die NATO eingegliedert; WEU- und NATO-Beitritt erfolgten zeitgleich am 23. Oktober 1954. Westdeutschland musste

⁴⁴ Umstritten ist in der Literatur, ob das Konzept der Flexibilität, d.h. die verstärkte Zusammenarbeit einer Gruppe von Staaten unter bestimmten Bedingungen (eingeführt durch Titel VII), auch im Bereich der GASP Anwendung findet. Während Pippan, Die Europäische Union nach Amsterdam, S. 35 (Fn 22), und Schönfelder/Silberberg, Auf dem Weg zum Ziel, S. 22, diese Möglichkeit bejahen, findet die Flexibilitätsklausel in der GASP im Urteil von Regelsberger/Jopp, Und sie bewegt sich doch!, S. 262 keine Anwendung.

insbesondere auf die Aneignung von Atomwaffen verzichten und die Stärke seiner Marine beschränken. Gemeinsam mit der Bundesrepublik trat auch Italien der WEU bei. Die neue WEU wies allerdings einen bedeutenden Konstruktionsfehler auf: alle militärischen Aufgaben wurden der NATO übertragen.⁴⁶

Bis zum Jahre 1966 führte die WEU ein Schattendasein. Beim Austritt Frankreichs aus den militärischen Kommandostrukturen der NATO schien es vorübergehend, als könne die WEU für Frankreich eine Art Auffangnetz sein. Da man allerdings auch in Paris nicht an den Ausbau der militärischen Strukturen der WEU dachte, beschränkte sich ihre Tätigkeit über viele Jahre auf die Rüstungskontrolle und allgemeine politische Konsultationen in der parlamentarischen Versammlung.⁴⁷

Uneinigkeiten in der Frage der Stationierung atomarer Waffen auf europäischem Boden und der SDI-Initiative der Reagan-Administration veranlassten Frankreich Mitte der 80er Jahre, von der Bundesrepublik Deutschland unterstützt, Ideen zum Aufbau einer unabhängigen europäischen Verteidigung vorzubringen.⁴⁸ Noch im selben Jahr wurde auf einem ausserordentlichen Ministertreffen die institutionelle Reform der WEU beschlossen. Die seither eingeleiteten Schritte zur Reaktivierung der WEU lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Im Jahre 1987 traten Spanien und Portugal der WEU bei, die 1987/88 während des iranisch-irakischen Krieges ihre **erste militärische Aktion** durchführte (Minenräumung im Golf). Im Zweiten Golfkrieg (1990/91) beteiligte sich die WEU am Seeembargo der westlichen Alliierten gegen Saddam Hussein und an der *Operation Safe Heaven*, der EU-Hilfsaktion zur Unterstützung der Kurden im Norden Iraks.⁴⁹

Das WEU-Ministertreffen in Rom (1991) und der Vertrag von Maastricht (Februar 1992) definierten **zwei neue Funktionen** der WEU: Einerseits bezeichnet der Unionsvertrag die WEU als "integralen Bestandteil der Union" und hält fest, dass die WEU "die Union bei der Festlegung der verteidigungspolitischen Aspekte der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik" unterstützt (Art. 17 Abs. 1, 2. Unterabsatz EUV).⁵⁰ Andererseits soll sie den europäischen Pfeiler der NATO

⁴⁵ Buchbender/Bühl/Kujat, *Wörterbuch zur Sicherheitspolitik*, S. 154.

⁴⁶ Feld, *The Future of European Security and Defence Policy*, S. 73 f.; Scharf/Bühl, *Europäische Verteidigungsidentität*, S. 139; Schwarz, *Zur Rolle von WEU und KSZE*, S. 6.

⁴⁷ Schwarz, *Zur Rolle von WEU und KSZE*, S. 6.

⁴⁸ Kelleher, *The Future of European Security*, S. 54.

⁴⁹ Vierucci, *WEU: A regional partner of the United Nations?*, S. 17 - 22.

⁵⁰ Hierbei handelt es sich um die Formulierung des Vertrags von Amsterdam. Allerdings bleibt die Frage der Verknüpfung der WEU mit der EU auch nach dieser Vertragsrevision weiterhin offen. Siehe hierzu auch die Erklärung Nr. 3 zum Vertrag von Amsterdam sowie die Ausführungen in Kapitel 1.3.

stärken.

Mit der **Petersberger Erklärung** (19. Juni 1992) nahmen die WEU-Mitgliedstaaten die erforderliche Konkretisierung der Maastrichter Beschlüsse vor. Neben ihrem bisherigen Einsatz zur gemeinsamen Verteidigung im Falle eines Angriffs auf das Bündnisgebiet sollten militärische Einheiten der Mitgliedstaaten in Zukunft auch für

- humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze,
- friedenserhaltende Massnahmen und
- Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung, einschliesslich Massnahmen zur Herbeiführung des Friedens

eingesetzt werden. Mit Bezug auf Missionen zur Friedenserhaltung erklärten sich die Minister ausdrücklich bereit, solche Operationen der OSZE und der UNO nach Massgabe ihrer eigenen Verfahren zu unterstützen.⁵¹ Diese Petersberg-Missionen wurden 1997 explizit in den Vertrag von Amsterdam aufgenommen und damit zum Anwendungsbereich der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik der EU erklärt.

Die WEU öffnete sich verhältnismässig früh für **neue Mitglieder** aus Westeuropa sowie andere interessierte Staaten aus Mittel- und Osteuropa. An der Ministertagung im November 1992 in Rom wurden Griechenland als neues Vollmitglied, Dänemark und Irland als Beobachter, Island, Norwegen und die Türkei als assoziierte Mitglieder aufgenommen. Legte die Petersberger Erklärung die Grundlage für die Erweiterung des WEU-Aufgabenbereiches, so beschlossen die Minister in Luxemburg 1993 die Verbesserung des Status' der Konsultationspartner, d.h. der Länder, die bereits ein Europa-Abkommen mit der EU abgeschlossen hatten oder den Abschluss beabsichtigen.⁵² Dadurch wurde es im Mai 1994 möglich, aufgrund der **Kirchberger Erklärung** mit insgesamt neun Staaten Abkommen über die assoziierte Partnerschaft zu unterzeichnen.⁵³ Diese assoziierten Partner werden seit den Beschlüssen von Madrid (1995) und Birmingham (1996) stärker in die laufenden Arbeiten an der Entwicklung der operativen Rolle der WEU (Petersberg-Missionen) eingebunden.

Die **militärische Dimension** der WEU wurde durch eine Reihe von Entscheidungen und

⁵¹ Abgedruckt in: EUROPA-ARCHIV, 1992, 47. Jg., Nr. 14, D 479 - 485.

⁵² Abgedruckt in: EUROPA-ARCHIV, 1994, 49. Jg., Nr. 3, D 106 - 111.

⁵³ Zu den assoziierten Partner der WEU zählen: Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, die Slowakische bzw. Tschechische Republik, Ungarn und seit 1996 auch Slowenien. Die Kirchberger Erklärung ist abgedruckt in: EUROPA-ARCHIV, 1994, 49. Jg., Nr. 17, D 489 - 495.

Ereignissen gestärkt. Diesbezüglich sind zuerst die Operation im Felde zu nennen. Im Zusammenhang mit den internationalen Bemühungen zur Beilegung des Konfliktes im ehemaligen Jugoslawien sowie zur Beruhigung der Situation in Albanien war die WEU in unterschiedlicher Weise tätig:

- Im Rahmen der Operation **SHARP GUARD** setzen WEU und NATO gemeinsam die UN-Resolution 820 um, welche die bestehenden Resolutionen gegen Restjugoslawien verstärkte.
- Im April 1993 beschlossen die WEU-Mitgliedstaaten den Aufbau einer Mission zur **Embargounterstützung auf der Donau**, die vor Ort Polizei- und Zollfunktionen wahrnahm und dabei die Bemühungen Bulgariens, Ungarns und Rumäniens ergänzte.
- Zur Unterstützung der EU-Administration in **Mostar** steuerte die WEU 1994 ein Polizeikontingent bei, das die bosnischen und kroatischen Lokalbehörden beim Aufbau einer gemeinsamen Polizeieinheit unterstützte.
- Als Reaktion auf die Unruhen in **Albanien** (Frühjahr 1997) stellte die WEU erneut eine Polizeieinheit zusammen (Multinational Advisory Police Element, MAPE), die dem Innenministerium beim Neuaufbau der Polizeikräfte zur Seite stand.

Neben diesen praktischen Einsätzen der WEU wurde in den letzten Jahren auch die Durchführung militärischer Übungen intensiviert. Dabei wurden vor allem die operative Einsatzfähigkeit der Kommunikationsstrukturen und der Hauptquartiere geprüft sowie die Verlegung von Truppenteilen geübt. Um diesbezüglich noch weitere Erfahrungen zu sammeln, hat die Planungszelle einen Fünfjahresplan ausgearbeitet, der u.a. auch die Durchführung gemeinsamer Übungen mit der NATO vorsieht.⁵⁴ Ferner ist der nach dem Ministertreffen im Mai 1993 begonnene Prozess hervorzuheben, in dessen Folge der WEU unterschiedliche militärische Einheiten zugeordnet wurden (siehe Kapitel 1.3.3). Der von den Ministern an ihrem Treffen in Luxemburg (November 1993) geäußerte Wunsch, wonach kollektive Ressourcen und Fähigkeiten der NATO auch für WEU-Operationen zur Verfügung gestellt werden sollten, führte am NATO-Ministertreffen im Juni 1996 in Berlin zu der bereits erwähnten Verabschiedung des Konzeptes der Combined Joint Task Forces (CJTF).

Soll die WEU im operativen Bereich eine bedeutendere Rolle spielen, dann müssen ihre militärischen Kapazitäten verstärkt werden. Aus diesem Grunde wurde, wie bereits kurz erwähnt, die Errichtung eines **Militärausschusses** nach dem Vorbild der entsprechenden NATO-Strukturen beschlossen. Dieser Ausschuss, wird die Umsetzung militärischer Aktivitäten der WEU gegenüber dem Ministerrat verantworten. Das sich aus den jeweiligen Generalstabschefs der Mitgliedstaaten (bzw. ihren permanenten Vertretern) zusammensetzende Gremium wird an der politisch-militärischen

⁵⁴ Hierzu detaillierter, Assembly of WEU, *WEU's operational role*, Para. 13 - 41.

Entscheidungsfindung beteiligt und steht unter der Leitung eines Drei-Sterne-Generals. Als oberstes militärisches Organ der WEU wird der Militärausschuss den Ministerrat vorab in militärischen Sachfragen beraten. Zu seinen Aufgaben zählen unter anderem die Beratung in Fragen der Umsetzung der Petersberg-Missionen, die Entwicklung von Einsatzplänen, die Beteiligung am Informationsaustausch in Fragen der Abstimmung der Verteidigungsplanung zwischen der NATO und der WEU, Beratung im Zusammenhang mit der direkten Zuordnung von Truppenverbänden (FAWEU) sowie die Formulierung militärischer Ratschläge in Krisenfällen.

Parallel zur Errichtung des Militärausschusses wurde die Reorganisation der Militärstrukturen im WEU-Hauptquartier beschlossen.⁵⁵ Die militärische Abteilung setzt sich künftig aus einem Drei-Sterne-General, der der Abteilung als Direktor vorsteht, dem militärischen Personal, der Planungszelle sowie dem Lagezentrum zusammen. Er untersteht direkt dem Ministerrat und ist für die Umsetzung seiner Entscheidungen verantwortlich. Bei der Durchführung von WEU-Operationen steht er den Befehlshabern im Felde als Kontaktperson zur Verfügung. Daneben sorgt er insbesondere für den Informationsaustausch mit den militärischen Ausschüssen der NATO sowie den entsprechenden Organen der EU.⁵⁶

1.4.2 Gegenwärtige Organisationsstruktur

Die Kritik an den operativen Fähigkeiten der WEU konzentrierte sich in der Vergangenheit auf die bescheidene institutionelle Infrastruktur. Im Bewusstsein dieses Mangels hat der Rat in den vergangenen Jahren bedeutende Massnahmen zur Stärkung der politisch-militärischen Struktur der WEU eingeleitet (Abbildung 8).⁵⁷

Die Aussen- und Verteidigungsminister der Mitgliedstaaten treffen sich zweimal jährlich im **Ministerrat**. Er beschäftigt sich mit allen für die WEU relevanten Sicherheits- und Verteidigungsfragen und entscheidet einstimmig. Die Petersberger Erklärung bestätigte die Kompetenz des Rates, über die Entsendung von WEU-Truppen beschliessen zu können, wobei jeder Mitgliedstaaten souverän über die Teilnahme an einer WEU-Operation entscheidet. Den Vorsitz führt jeweils eines der Vollmitglieder für einen Zeitraum von sechs Monaten. War der Vorsitz in der EU bzw. WEU bislang lediglich hinsichtlich der zeitlichen Dauer aufeinander abgestimmt, so wird der bestehende Vorsitzmodus per 1. Januar 1999 geändert. Danach wird das den EU-Vorsitz

⁵⁵ Erklärung von Erfurt vom 18. November 1997, Punkt 30, abgedruckt in: STICHWORTE ZUR SICHERHEITSPOLITIK, 1997, Nr. 12, S. 16 ff.

⁵⁶ Die Ausführungen in den beiden Absätzen stützen sich auf: Assembly of WEU, *The WEU Military Committee*, Para. 46 - 89.

⁵⁷ Assembly of WEU, *The operational organisation of WEU*, Para. 82 - 118.

ausübende Land gleichzeitig auch die WEU präsidieren.⁵⁸

Aufgrund der erhöhten Anforderungen wurden mit der Zeit der Ständige Rat (in dem die Botschafter tagen) und die Arbeitsgruppen des Ständigen Rates eingerichtet. Der **Ständige Rat**, heute das zentrale Gremium der täglichen Arbeit, bereitet in erster Linie die Ministertagungen vor und überwacht die Aktivitäten der Organisation. Seine Sitzungen werden durch den Generalsekretär geleitet. Ferner unterstützen die **Arbeitsgruppen**, die sich mit unterschiedlichen Spezialthemen beschäftigen, den Ständigen Rat. Vor allem in administrativer Hinsicht wird die Arbeit dieser Organe durch das **Generalsekretariat** ergänzt. Dieses stellt vorab die Verbindung zwischen dem Ministerrat und den nachgeordneten Stellen sicher.

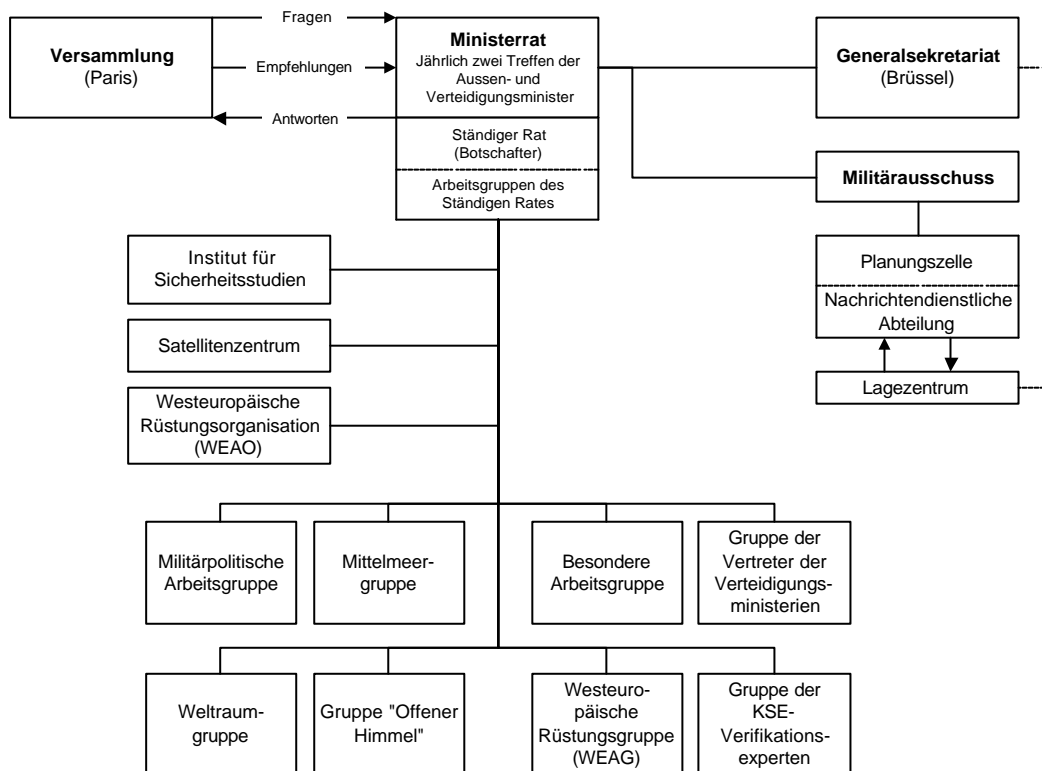


Abbildung 8: Die Organe der WEU

Mit Blick auf die Durchführung von WEU-Missionen soll es das **Lagezentrum** (mit Sitz in Brüssel)

⁵⁸ Erklärung von Erfurt vom 18. November 1997, Punkt 10, abgedruckt in: STICHWORTE ZUR SICHERHEITSPOLITIK, Nr. 12/1997, S. 16 - 25. Allerdings wird diese Doppelpräsidenschaft nicht immer möglich sein, da nicht alle EU-Mitglieder auch Vollmitglieder der WEU sind. In diesen Fällen wird die Präsidenschaft eben weiterhin geteilt bleiben. Zum 1. Januar 1999 wird Deutschland die

dem Rat erlauben soll, WEU-Operationen im Gelände auf der Basis von Echtzeitinformationen zu überwachen und vom Rat identifizierte Krisenregionen zu analysieren. Zu diesem Zweck wird seine Arbeit durch die Planungszelle und deren nachrichtendienstlicher Abteilung unterstützt.⁵⁹ Die **Planungszelle** hat die Aufgabe, Planungsoptionen zu erarbeiten und militärische Einheiten für Einsätze unter der Ägide der WEU zuzuordnen. Daneben erarbeitet sie die operativen Einsatzpläne sowie die *rules of engagement*, stellt Übungsprogramme zusammen und übernimmt im Krisenfall spezielle Funktionen. Die **nachrichtendienstliche Abteilung** befindet sich erst im Aufbau. Sie ist gegenwärtig vor allem damit betraut, die Informationen, die sie aus den Mitgliedstaaten erhält, zu verarbeiten und aufzubereiten. Aufgrund der Beschlüsse des NATO-Ministertreffens von Berlin wird dieses Organ wegen des möglichen Rückriffs auf Aufklärungsinformationen der NATO an Bedeutung gewinnen. Der Situationsanalyse dient ferner das **WEU-Satellitenzentrum**. Seine Tätigkeit ist darauf ausgerichtet, europäische Experten für die Interpretation von Satellitenaufnahmen auszubilden, Aufklärungsinformationen an die Mitgliedstaaten weiterzugeben, die Einhaltung der Abrüstungsverträge zu überwachen sowie die Entwicklung in Krisenregionen und ökologische Veränderungen zu beobachten. Seit dem CJTF-Beschluss der NATO und der Unterzeichnung eines Sicherheitsabkommens zwischen der NATO und der WEU im Mai 1996 hat das Satellitenzentrum auch Zugang zu Aufklärungsinformationen der NATO. Zusätzlich wurde auch ein entsprechendes Abkommen mit Russland zur Lieferung russischen Bildmaterials unterzeichnet.⁶⁰ Der Stärkung der operativen Einsatzfähigkeit der WEU dient schliesslich auch die bereits beschriebene Errichtung eines **Militärausschusses**.

Im Rüstungsbereich hat die WEU mit zwei Organen die Grundlagen zum Aufbau einer europäischen Rüstungsagentur gelegt: Die **Westeuropäische Rüstungsgruppe (WEAG)**, 1992 aus der unabhängigen europäischen Programmgruppe der NATO hervorgegangen, ist für Rüstungsfragen zuständig und verfolgt u.a. das Ziel eines effizienteren Ressourceneinsatzes durch Harmonisierung der Rüstungsprogramme sowie die gegenseitige Öffnung der nationalen Rüstungsmärkte.⁶¹ Die von ihr initiierten Forschungsprogramme werden von der **Westeuropäischen Rüstungsorganisation (WEAO)** verwaltet.⁶²

Das **Institut für Sicherheitsstudien** mit Sitz in Paris setzt sich mit sicherheitspolitischen

Doppelpräsidentschaft ausüben, gefolgt von Luxemburg, Portugal, Frankreich, den Niederlanden, Belgien, Spanien, Portugal und Griechenland (europolitique, Nr. 2270 vom 22.11.1997, S. 2).

⁵⁹ Assembly of WEU, *A European Intelligence Policy*, Para. 46 - 62.

⁶⁰ Erklärung von Brimingham vom 7. Mai 1996, Punkt 19, abgedruckt in: INTERNATIONALE POLITIK, 1996, 51. Jg., Nr. 10, S. 78 - 83.

⁶¹ Assembly of WEU, *WEAG: The course to be followed*, Para. 52 - 56, 175 - 269.

⁶² Erklärung von Ostende vom 19. November 1996, Punkt 33, abgedruckt in: BULLETIN DER BUNDESREGIERUNG, Nr. 104 vom 17. Dezember 1996, S. 1121 - 1126.

Forschungsfragen auseinander. Es soll dereinst zu einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsakademie ausgebaut werden. Schliesslich ist noch die 1954 gegründete **Parlamentarische Versammlung** zu erwähnen, die vor allem bei der Diskussion der europäischen Sicherheitsstruktur eine wichtige Rolle spielt. Sie kann sich insbesondere mit Empfehlungen an den Ministerrat richten und diesen um Rat ersuchen.

Der WEU-Vertrag kennt grundsätzlich bloss die Vollmitgliedschaft. Seit dem Ministertreffen in Rom (1992) ist es allerdings möglich, der WEU entweder als Beobachter, assoziiertes Mitglied oder als assoziierter Partner beizutreten. Abbildung 9 verdeutlicht die unterschiedlichen **Kooperationsformen** und benennt die damit verbundenen Rechte und Pflichten.

Status	Rechte und Pflichten	Staaten
Vollmitglieder	Für sie gilt vor allem das Recht auf bzw. die Pflicht zum Beistand im Fall eines bewaffneten Angriffs in Europa nach Art. V WEU-Vertrag.	Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Italien, Luxemburg, Niederlande, Portugal, Spanien
Assoziierte Mitglieder	Die <i>PETERSBERGER ERKLÄRUNG</i> gewährt: 1. Teilnahme an Tagungen des Rates, der Arbeitsgruppen und Untergruppen; 2. Einbeziehung durch ständige Liason in die Arbeit der Planungszelle; 3. Rede- und Mitentscheidungsrecht, 4. Teilnahme an der Durchführung von Beschlüssen der Mitgliedstaaten und an jenen militärischen Operationen, für die sie Streitkräfte bereitstellen. Daneben leisten die assoziierten Mitglieder einen Finanzbeitrag. Die <i>KIRCHBERGER ERKLÄRUNG</i> gewährt zudem: 1. Uneingeschränktes Recht, der WEU zugeordnete militärische Einheiten zu benennen; 2. Entsendung von Offizieren in die militärische Planungszelle; 3. Anschluss an das WEU-Kommunikationsnetz.	Island, Norwegen, Türkei
Assoziierte Partner	Die <i>KIRCHBERGER ERKLÄRUNG</i> sieht vor: 1. Teilnahme an den Sitzungen des Ständigen Rates (ohne Vetorecht); 2. Teilnahme an humanitären Aufgaben und Rettungseinsätzen; 3. Teilnahme an friedenserhaltenden Aufgaben sowie Kampfeinsätzen bei der Krisenbewältigung, einschliesslich Massnahmen zur Herbeiführung des Friedens; 4. Assoziierte Partner dürfen Verbindungsoffiziere entsenden und können 5. für bestimmte WEU-Operationen Truppen abstellen. In diesem Fall können sie in die Kommandostrukturen und Entscheidungsprozesse eingebunden werden.	Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakische Republik, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn
Beobachter	Gemäss der <i>PETERSBERGER ERKLÄRUNG</i> können sie 1. an den Tagungen des WEU-Rates teilnehmen; 2. zu Tagungen der Arbeitsgruppen eingeladen werden, dürfen 3. auf Antrag das Wort ergreifen und haben 4. in bezug auf Aufgaben, die der WEU von anderen Foren oder Institutionen übertragen wurden, deren Mitglieder sie bereits sind, die gleichen Rechte und Verantwortlichkeiten wie Vollmitglieder.	Dänemark, Finnland, Irland, Schweden, Österreich

Abbildung 9: Die vier WEU-Kooperationsformen

1.4.3 Instrumente

Wie die NATO ist auch die WEU ein kollektives Verteidigungsbündnis, dessen Hauptinstrument die militärischen Truppenverbände sind. Gegenwärtig kann die WEU auf die folgenden militärischen Einheiten zurückgreifen:

- **Direkt zugeordnete Truppenverbände** (Forces Answerable to Western European Union, FAWEU)
- Die konzeptionellen Grundlagen für die direkte Zuordnung von Truppenverbänden wurde in der Petersberger Erklärung gelegt. Demzufolge sind die Mitgliedstaaten bereit, der WEU Truppenverbände zur Verfügung zu stellen, wobei die Entscheidung über den Einsatz der jeweiligen Verbände vom WEU-Ministerrat bzw. den Staaten getroffen wird. Die erforderliche Koordination wird über die Planungszelle abgewickelt.⁶³ Seit der Verabschiedung dieses Konzepts haben alle Mitgliedstaaten der WEU sowie Norwegen, die Türkei, Österreich, Finnland, Schweden und neun assoziierte Partner⁶⁴ entsprechende militärische Einheiten benannt. Die WEU kann demzufolge gegenwärtig auf nationale sowie multinationale, direkt zugeordnete Truppenverbände zurückgreifen. Bei ersteren handelt es sich um militärische Einheiten oder Hauptquartiere, die der WEU von jeweils einem Staat von Fall zu Fall zur Verfügung gestellt werden. Dazu zählen u.a. die dänischen Einheiten des Headquarters Allied Land Forces, Schleswig-Holstein and Jutland (LANDJUT), die dänische Schnelleingreiftruppe (mechanisierte Brigade) sowie die I. Bewaffnete Britische Division.⁶⁵ Die multinationalen Truppenverbände folgen demselben Einsatzmuster, werden jedoch gleichzeitig von mehreren Staaten zur Verfügung gestellt. Gegenwärtig hat die WEU dadurch Zugriff auf die folgenden multinationale Einheiten:
 - Eurokorps aus belgischen, deutschen, französischen, spanischen und luxemburgischen Einheiten
 - Army Joint Rapid Reaction Force (EUROFOR) und European Maritime Force (EUROMARFOR) aus französischen, italienischen, spanischen und portugiesischen Einheiten
 - Amphibischer Verband aus britischen und niederländischen Einheiten
 - Multinational Division (Central) aus belgischen, britischen, deutschen und niederländischen Einheiten
 - Stab des I. Deutsch-Niederländischen Korps

⁶³ Assembly of WEU, *The operational organisation of WEU*, Para. 66 - 81, Assembly of WEU, *WEU's operational role*, Para 57 - 66, Assembly of WEU, *The WEU's Military Committee*, Para. 30 - 33.

⁶⁴ Zum Zeitpunkt des Abschlusses der vorliegenden Ausarbeitung waren die slowenischen Vorbereitungsarbeiten zur direkten Zuordnung von Truppenverbänden noch nicht abgeschlossen. Ebenso wurden entsprechende Vorschläge der Ukraine noch nicht berücksichtigt (Assembly of WEU, *WEU's operational role*, Para. 57).

⁶⁵ Assembly of WEU, *European armed forces*, Para. 73, 111.

- Spanisch-italienische amphibische Truppe⁶⁶
- **NATO-Einheiten**
- Daneben kann die WEU optional auf alle assignierten britischen und deutschen NATO-Einheiten zurückgreifen und die logistischen und infrastrukturellen Ressourcen der NATO in Anspruch nehmen (CJTF). Nach dem Prinzip der "trennbaren, jedoch nicht getrennten militärischen Fähigkeiten"⁶⁷ können alle der WEU zugeordneten Einheiten auch unter dem NATO-Kommando eingesetzt werden.

1.4.4 Beurteilung

Abgesehen von den nach wie vor bestehenden Defiziten der WEU in den Bereichen der Transportkapazitäten sowie der Aufklärungsinformationen ist die durch den Vertrag von Amsterdam in den Bereichen Sicherheit und Verteidigung geschaffene Situation für die WEU unbefriedigend, weil die lange geforderte Klärung des Verhältnisses zwischen ihr und der EU nicht herbeigeführt wurde. Dabei muss sich die WEU in erster Linie mit den Problemen auseinandersetzen, die sich aus den unterschiedlichen Mitgliederstrukturen der beiden Organisationen ergeben. Hierbei ist zwischen der Durchführung von Petersberg-Missionen und dem Verteidigungsfall nach Art. 5 Brüsseler Vertrag zu unterscheiden.

Durchführung von Petersberg-Missionen

Der neue Unionsvertrag sieht eine grundsätzliche Flexibilisierung für die Teilnahme an solchen Aktionen vor, in denen sich die EU der WEU bedient. Deshalb verabschiedete der WEU-Ministerrat im November 1997 einen Beschluss, der die praktischen Regelungen für die Teilnahme von Beobachterstaaten an solchen Operationen im Einklang mit Art. 17 Abs. 3 EUV formuliert. Dieser Beschluss, der auch für eigenen Operationen der WEU massgebend ist, soll bereits vor dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages auf provisorischer Basis angewendet werden.⁶⁸ Gleichwohl besteht auch nach dieser klärenden Entscheidung Handlungsbedarf. Dieser ergibt sich insbesondere aus dem Umstand, dass ein Rückgriff der EU auf die WEU gemäss Art. 17 EUV in der Praxis zahlreiche Probleme bereiten dürfte und demzufolge die frühzeitige und umfassende Teilnahme der WEU an EU-Entscheidungsprozessen verlangt.⁶⁹

⁶⁶ Dieser Verband befindet sich erst im Aufbau, soll jedoch dereinst der NATO und der WEU zur Verfügung gestellt werden.

⁶⁷ Erklärung des NATO-Gipfels vom 10./11. Januar 1994 in Brüssel, Punkt 9, abgedruckt in: EUROPA-ARCHIV, 1994, 49. Jg., Nr. 3, D 127 - 134.

⁶⁸ Erklärung von Erfurt vom 18. November 1997, Punkt 9, abgedruckt in: STICHWORTE ZUR SICHERHEITSPOLITIK, 1997, Nr. 12, S. 16 - 25.

⁶⁹ Assembly of WEU, *WEU after Amsterdam*, Para. 17 - 44.

Verteidigungsfall

Ein vergleichbares Problem entsteht auch im Bereich der Verteidigung, wobei in diesem Zusammenhang die NATO, die WEU und die EU, ihre institutionellen Beziehungen sowie die jeweiligen Erweiterungsprozesse zu berücksichtigen sind. Beide Allianzen formulieren jeweils in Artikel 5 ihrer Gründungsverträge den sogenannten Bündnisfall. Bislang war jedes Mitglied der WEU auch Mitglied der EU bzw. der NATO. Angesichts der Schwächen der WEU im operativen Bereich verfügte somit jedes EU-Land im Falle eines Angriffs auf sein Territorium über den Schutz durch die nordatlantische Allianz. Dieser Automatismus wurde durch die unterschiedlichen Erweiterungsstrategien aufgebrochen, ohne dass für die dadurch entstehenden Probleme bislang eine Lösung in Sicht ist.⁷⁰ Dabei sind zahlreiche grundlegende Fragen zu beantworten, die im Rahmen der vorliegenden Arbeit lediglich oberflächlich angesprochen werden können. *Erstens* stellt sich die Frage nach dem Sinn territorialer Verteidigung angesichts der Abwesenheit einer ebensolchen Bedrohung nach dem Ende des Kalten Krieges. Diese Frage betrifft die NATO und die WEU gleichermaßen. Während sich die Mitgliedstaaten jedoch im Rahmen der nordatlantischen Allianz auch in ihren jüngsten politischen Erklärungen eindeutig zur Aufrechterhaltung von Artikel 5 ausgesprochen haben, fehlen entsprechend eindeutige Bekenntnisse im Rahmen der WEU. *Zweitens* ist damit natürlich auch die Frage des künftigen Verhältnisses zwischen dem europäischen Integrationsprozess und den transatlantischen Beziehungen angesprochen. Europa muss sich entscheiden, ob es eine eigene Verteidigungskapazität anstrebt, oder ob die diesbezügliche Verantwortung ausschliesslich bei der NATO und damit im Endeffekt bei den Vereinigten Staaten liegen soll. Die Feststellung des Unionsvertrags, dass die Union dereinst auch über eine gemeinsame Verteidigungspolitik verfügen könnte, bei gleichzeitiger Zuweisung der diesbezüglichen Entscheidung an den Europäischen Rat - d.h. ein intergouvernementales Organ - trägt nicht zur Klärung dieser Frage bei. Und schliesslich ist es *drittens* ein offenes Geheimnis, dass insbesondere Washington nicht bereit ist, Sicherheit in Europa "durch die Hintertüre" zu garantieren. Dieses Problem könnte sich aus den unterschiedlichen Erweiterungsprozessen der EU, WEU und NATO ergeben, wenn die EU Staaten aufnehmen will, die - aus welchen Gründen auch immer - keine Aussicht auf Mitgliedschaft im nordatlantischen Bündnis haben. Diese Problemkonstellation dürfte z.B. - berücksichtigt man den gegenwärtigen Stand der Diskussion und die aktuelle Interessenlage der beteiligten Akteure - im Falle der baltischen Staaten eintreten.⁷¹

⁷⁰ Erschwerend kommt hinzu, dass es erst zwischen der NATO und der WEU ein Sicherheitsabkommen gibt, das den Austausch sensibler Informationen regelt. Trotz erster informeller Kontakte, die seit Beginn des letzten Jahres zwischen der NATO und der EU verstärkt werden, fehlt in dieser Beziehung ein entsprechendes Sicherheitsabkommen, wodurch der Austausch militärischer Informationen schwierig, wenn nicht unmöglich ist. Das wiederum bedeutet, dass die strategische Lageanalyseeinheit der EU vorläufig auf die beschränkten Informationsressourcen der WEU bzw. auf die Bereitschaft der Teilnehmerstaaten angewiesen ist, der Union solche Informationen zugänglich zu machen.

⁷¹ Siehe zum Problem der Anwendung von Artikel 5 Brüsseler Vertrag ausführlicher: Assembly of WEU, *WEU after Amsterdam*, Para. 45 - 72.

2 Beispiele der Arbeitsteilung und Kooperation

Aus der Fülle unterschiedlicher Bemühungen der institutionellen Zusammenarbeit werden in der Folge drei Beispiele herausgegriffen:

- **Friedenserhaltende Operationen:** Die UNO wird weiterhin friedenserhaltende Operationen in eigener Regie durchführen, wogegen sich der Trend abzeichnet, die Durchführung friedenserzwingender Operationen oder humanitärer Interventionen an NATO bzw. WEU zu delegieren.⁷² Hinter den Bemühungen um die Entsendung einer ersten friedenserhaltenden Mission der OSZE nach Nagorny Karabach stehen weiterhin grosse Fragezeichen. Während die Erteilung der Mandate und die politische Überwachung in den Aufgabenbereich der UNO bzw. OSZE fallen, sind die beiden Allianzen für die Organisation und Durchführung der Operationen zuständig. Die eigentlichen Streitkräfte werden allerdings weiterhin von den Teilnehmerstaaten zur Verfügung gestellt. Damit sind erste Anzeichen der Arbeitsteilung und Kooperation ersichtlich.
- **Präventivdiplomatie:** Dieser Bereich kann als Domäne der OSZE beschrieben werden: Da sie sich seit ihrer Gründung für die friedliche Streitbeilegung einsetzt, ist ein bedeutender Teil ihrer Instrumente auf die Frühwarnung bzw. Konfliktverhinderung ausgerichtet. Daneben wird die OSZE vor allem im Zusammenhang mit der Errichtung demokratischer Strukturen in den Transformationsländern vom Europarat unterstützt. Einen weiteren Beitrag zur vorbeugenden Diplomatie lieferte auch der von der EU angeregte Stabilitätspakt.
- **Militärische Kooperation:** Im Rahmen der integrierten Kommandostruktur der NATO kooperieren Militärs seit längerer Zeit miteinander. Deshalb beziehen sich die unter diesem Stichwort aufgeführten Beispiele weniger auf diese Form der Zusammenarbeit, sondern auf unterschiedliche, bi- und multilaterale Zusammenschlüsse nationaler Truppenverbände. Darin kann man einen wichtigen Schritt zur Vertiefung der sicherheitspolitischen Integration entdecken.

2.1 Friedenserhaltende Operationen

Das Ende des Kalten Krieges und die Überwindung der bipolaren Weltordnung haben die Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen entscheidend erweitert. Dieser begrüßenswerte Umstand hat jedoch in den vergangenen Jahren zu einer nie dagewesenen Inanspruchnahme des Sicherheitsrates geführt, denn neue Konflikte haben die Zahl der friedenserhaltenden Operationen der UNO drastisch erhöht. Deshalb wird heute verstärkt die Unterstützung durch regionale

⁷² Diethelm, Das Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen in der Mitte der 90er Jahre, S. 17 - 24, insbesondere S. 21 - 24.

Abmachungen nach Kapitel VIII SVN diskutiert. Unter besonderer Berücksichtigung der Durchführung friedenserhaltender Operationen vermitteln die folgenden Ausführungen einen kurzen Einblick in die Beziehungen der UNO zur OSZE bzw. zu den beiden Allianzen.

2.1.1 UN-Peacekeeping

Mit der Charta der Vereinten Nationen wurde die völkerrechtliche Grundlage für eine internationale Friedensordnung nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffen. Die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit liegt in den Händen des Sicherheitsrats (Art. 24 SVN). Die UN-Charta begründet ein System Kollektiver Sicherheit, das auf einem grundsätzlichen Gewaltverbot basiert (Art. 2 Abs. 4 SVN). Zur Durchsetzung dieses Systems ist zwischen folgenden Anordnungen zu unterscheiden: Nach Kapitel VI sollen die Streitparteien zuerst versuchen, den Konflikt mit selbstgewählten Mitteln friedlich beizulegen (Art. 33 Abs. 1 SVN). Dem stehen die Anordnungen nach Kapitel VII gegenüber, die bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen Anwendung finden. Gelingt die friedliche Streitbeilegung nicht und/oder stellt der Sicherheitsrat eine solche Gefährdungen des Friedens fest, kann er verbindliche Anordnungen treffen. Zur Auswahl stehen:

1. Empfehlungen (Art. 39 SVN)
2. Vorläufigen Massnahmen, die der Verschärfung der Lage vorbeugen sollen (Art. 40 SVN)
3. Nicht-militärische Sanktionen (Art. 41 SVN)
4. Militärische Sanktionen (Art. 42 SVN)

Diese kurze Übersicht zeigt, dass friedenserhaltende Operationen⁷³ der Vereinten Nationen in der Charta nicht explizit erwähnt sind. Diese Tätigkeit entsprang vielmehr der Handlungsunfähigkeit des Sicherheitsrates während des Kalten Krieges. Viele der Probleme, mit denen sich die Vereinten Nationen bei der Aufstellung friedenserhaltender Operationen konfrontiert sahen, können auf diesen Umstand zurückgeführt werden. Während Dag Hammarskjöld in seiner Zeit als UNO-Generalsekretär die friedenserhaltenden Operationen einem imaginären "Kapitel VI 1/2" zuordnete, lässt sich deren Satzungskonformität unter Anwendung des vom Internationalen Gerichtshof (IGH) in diesem Fall ausdrücklich anerkannten *implied powers*-Grundsatzes erklären: Danach verfügt eine internationale Organisation nicht nur über die ihr im Gründungsvertrag zugeschriebenen, sondern über

⁷³ Darunter werden hier in Anlehnung an Diethelm, *Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen*, S. 8 f. Operationen verstanden, die folgende Merkmale aufweisen: (1) Friedenserhaltende Operationen stellen keine selbständigen Aktionen dar. (2) Die beteiligten Parteien stimmen der Entsendung einer Operation und ihrem Mandat vorbehaltlos zu. (3) Oberstes Gebot einer Operation ist die Unparteilichkeit und Neutralität. (4) An der Operation nimmt Militärpersonal teil. (5) Das Militärpersonal kann nicht gewaltsam vorgehen.

alle zur Ausübung bzw. Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Rechte.

2.1.2 Das Verhältnis zwischen UNO und OSZE

A. Die OSZE als regionale Abmachung

Regionale Abmachungen, die vom ehemaligen UN-Generalsekretär Boutros-Ghali als sinnvolle Unterstützung der Tätigkeit der Vereinten Nationen bezeichnet wurden,⁷⁴ sind in Kapitel VIII SVN vorgesehen. Die Charta gibt allerdings keine genaue Auskunft darüber, wie der Begriff der regionalen Abmachung zu interpretieren ist. In der Literatur sind zahlreiche Versuche unternommen worden, den Begriff zu definieren. Danach lässt sich eine regionale Abmachung anhand folgender Merkmale charakterisieren:⁷⁵

1. Als Grundlage dient ein Kollektivvertrag oder eine Satzung.
2. Die regionale Abmachung resultiert aus einer Verbindung von Staaten oder ist eine internationale Organisation.
3. Die Ziele stimmen mit denjenigen der Vereinten Nationen überein.
4. Die Zahl der Mitglieder muss geringer sein als die der Vereinten Nationen.
5. Eine regionale Abmachung muss Massnahmen zur friedlichen Streitbeilegung vorsehen.
6. Die zusammengeschlossenen Staaten müssen territorial so weit verbunden sein, dass eine effektive örtliche Streitbeilegung mit Hilfe dafür vorgesehener Massnahmen möglich ist.

Anlässlich des Gipfeltreffens von Helsinki (1992) erklärten die Teilnehmerstaaten der KSZE, dass diese "eine regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen ist und als solche ein wichtiges Bindeglied zwischen europäischer und globaler Sicherheit darstellt."⁷⁶ In der Literatur ist man sich allerdings uneinig, ob die OSZE die Bezeichnung "regionale Abmachung" korrekterweise trägt. Die unterschiedlichen Urteile erklären sich vor allem aus den abweichenden

⁷⁴ Boutros-Ghali, *Agenda for Peace*, Ziff. 20, 23 - 33, 64 f.

⁷⁵ Bortloff, *Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, S. 414 - 424; Frowein, *Globale und regionale Friedenssicherung nach 50 Jahren Vereinte Nationen*, S. 257 - 271; Honsowitz, "OSZE zuerst", S. 50; Schlotter, *Universalismus, Regionalismus*, Kapitel VIII, S. 137 - 138; Hummer/Schweitzer, *Zu Artikel 52*, S. 636 - 676; Körbs, *Ist die Organisation über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) eine "regionale Abmachung oder Einrichtung" im Sinne des Kapitels VIII der UN-Charta?*, S. 459 - 538; Theuermann, *Regionale Friedenssicherung im Lichte von Kapitel VIII der Satzung der Vereinten Nationen*, S. 231 - 273; Vetschera, *Die Rolle der KSZE als Einrichtung kooperativer Sicherheit*, S. 132 - 153; Wolfrum, *Der Beitrag regionaler Abmachungen zur Friedenssicherung*, S. 577 - 584.

⁷⁶ Beschlüsse von Helsinki (1992), Kp. IV, Ziff. 2. Hervorhebung nur hier.

Beurteilungen der Notwendigkeit der völkerrechtlichen Verankerung einer regionalen Abmachung.⁷⁷ Sieht man von diesem Aspekt ab, sind sich die Autoren darin einig, dass die OSZE alle Voraussetzungen einer regionalen Abmachung nach Kapitel VIII SVN erfüllt. Zudem herrscht Einigkeit darüber, dass sie bereits gemäss Kapitel VIII SVN tätig ist. Dabei sind allerdings zwei Fälle zu unterscheiden:

- **Friedliche örtliche Streitbeilegung:** Im Grundsatz ist man sich einig, dass sich eine regionale Abmachung in erster Linie um die friedliche örtliche Streitbeilegung bemühen soll. Daraus lässt sich jedoch kein genereller Vorrang regionaler Abmachungen vor dem UN-Sicherheitsrat ableiten.
- **Zwangsmassnahmen:** Es herrscht Konsens, dass lediglich der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zur Verhängung *militärischer* Zwangsmassnahmen befugt ist. Regionale Abmachungen und Organisationen sind hingegen soweit zur Verhängung *nicht-militärischer* Sanktionen, als diese mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen übereinstimmen. In einem Teil der Literatur wird zudem gefordert, dass solche Sanktionen einer völkerrechtlichen Voraussetzung bedürfen, d.h. in den Rechtssätzen der regionalen Einrichtung vorgesehen sind.⁷⁸ Für die OSZE gilt, dass ihre Teilnehmerstaaten anlässlich des Gipfels in Helsinki beschlossen hatten, zur Friedenssicherung keinerlei Zwangsmassnahmen einzusetzen.⁷⁹

Zusammenfassend können wir festhalten: Trotz des von manchen Autoren konstatierten Fehlens der völkerrechtlichen Grundlagen bezeichnet sich die OSZE meines Erachtens korrekterweise als regionale Abmachung nach Kapitel VIII SVN. Ausschlaggebend dafür sind vor allem die Übereinstimmung in den Zielsetzungen, die grundsätzlich friedliche Ausrichtung ihres Instrumentariums und die Tatsache, dass sie bereits nach Kapitel VIII SVN tätig ist. Zudem hat sich insbesondere der von Körbs kritisierte Umstand der mangelnden Rechtssicherheit ausserrechtlicher Staatenverbindungen in der bisherigen Praxis der KSZE/OSZE nicht als Nachteil erwiesen. Im Gegenteil: Zahlreiche Bestimmungen (vor allem im Bereich der menschlichen Dimension und der

⁷⁷ Der Standpunkt, wonach die OSZE wegen ihrer mangelnden völkerrechtlichen Verankerung noch keine Regionalorganisation im Sinne des Kapitels VIII SVN darstellt, wird u.a. von folgenden Autoren vertreten: Brauch, NATO und KSZE als institutionelle Elemente einer gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur, S. 376, 383; Jaberg, KSZE 2001, S. 14, 82; Körbs, Ist die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) eine "regional Abmachung oder Einrichtung" im Sinne des Kapitels VIII der UN-Charta?, S. 495 - 522. Anderer Meinung sind dagegen: Bortloff, *Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, S. 415; Honsowitz, OSZE zuerst, S. 50; Schlotter, Universalismus, Regionalismus, Kapitel VIII, S. 137 - 138; Vetschera, Die Rolle der KSZE als Einrichtung kooperativer Sicherheit, S. 132 - 153.

⁷⁸ Frowein, Globale und regionale Friedenssicherung nach 50 Jahren Vereinte Nationen, S. 267.

⁷⁹ Beschlüsse von Helsinki vom 10. Juli 1992, Kapitel III, Punkt 22. Eine mögliche Einschränkung der Arbeitsteilung zwischen den Organisationen erwähnt Roloff, Die OSZE und das Verhältnis zu den Vereinten Nationen, S. 397.

militärischen VSBM) konnten nur deshalb eingeführt werden, weil sie bloss politisch verbindlich waren. Rückblickend haben sich vor allem diese Normen als äusserst effektiv erwiesen.

B. Die Zusammenarbeit von UNO und OSZE

Auf der Basis der Beschlüsse von Helsinki (1992) waren die Schweden im Jahr ihrer Präsidentschaft (1993) bemüht, ein "konstruktives Verhältnis" zwischen den beiden Organisationen aufzubauen.⁸⁰ Nach eingehenden Vorarbeiten wurde am 26. Mai 1993 ein Rahmenabkommen zur Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen der OSZE und der UNO abgeschlossen.⁸¹ Das Dokument sieht u.a. regelmässige Konsultationen zwischen dem Generalsekretär und dem amtierenden Vorsitzenden, die Einrichtung von Vertretungen der OSZE in New York und Genf, den Austausch von Dokumenten, Entscheidungen und Berichten, koordinierende Absprachen zur Vermeidung von Doppelarbeit und die Zusammenarbeit bei friedenserhaltenden Operationen vor. Allerdings enthält das Dokument keine Informationen zur formalen Arbeitsteilung zwischen den Organisationen. Eine solche hat sich bisher im Felde aufgrund der komparativen Vorteile der beiden Organisationen ergeben.⁸²

Im Mai 1994 unternahmen der deutsche und holländische Aussenminister den Versuch, die Beziehungen zwischen der OSZE und den Vereinten Nationen in eine formalisiertere Form zu kleiden (Kinkel-Koojmans-Initiative). Ihr Vorschlag, der auf die Formel "OSZE zuerst" verkürzt wurde, sah vor, dass sich zuerst die OSZE mit regional begrenzten Streitigkeiten auseinandersetzen sollte. Erst nach dem Scheitern ihrer Bemühungen oder im Falle erforderlicher Zwangsmassnahmen sollte sie sich auch ohne Zustimmung der direkt betroffenen Staaten an den UN-Sicherheitsrat wenden. Obwohl die Staats- und Regierungschefs am Gipfeltreffen in Budapest (1994) auf diesen Vorschlag zurückgriffen, scheiterte die Beschlussfassung im letzten Augenblick am Widerstand der Vertreter Armeniens.⁸³

Anlässlich eines Treffens im Juli 1996 vereinbarten der damalige Generalsekretär der Vereinten Nationen, Boutros-Ghali, und der OSZE-Vorsitzende, Flavio Cotti, dass die beiden Organisationen eine verstärkte Zusammenarbeit in Konfliktregionen prüfen wollen, um die Effizienz ihrer Einsätze zu erhöhen.⁸⁴

⁸⁰ Honsowitz, OSZE zuerst, S. 51.

⁸¹ CSCE Communication No. 166, Prag, 1. Juni 1993.

⁸² Hierzu eingehend: Gaer, The United Nations and the CSCE, S. 166 - 198.

⁸³ Die Initiative ist im vollen Wortlaut abgedruckt in: EUROPA-ARCHIV, 1994, 49. Jg., Nr. 15, D. 440 - 443. Kommentierend: Honsowitz, "OSZE zuerst", S. 52 f.; Roloff, Die OSZE und das Verhältnis zu den Vereinten Nationen, S. 381 - 383; Schneider, Das Budapester Überprüfungstreffen und der Budapester Gipfel, S. 422 f.

⁸⁴ NZZ, Nr. 151 vom 2. Juli 1996, S. 3.

2.1.3 Das Verhältnis zwischen UNO, NATO und WEU

Hinsichtlich allfälliger friedenserhaltender Missionen in Europa wurde in den ersten Jahren nach dem Kalten Krieg schnell deutlich, dass die bedeutendsten Ländern nicht gewillt waren, die OSZE zu einer Organisation Kollektiver Sicherheit aufzuwerten. Ebenso fand sich kein Staat bereit, der OSZE eigene militärische Kapazitäten zuzuordnen. So wurde früh klar, dass das OSZE-Peacekeeping - obwohl theoretisch durchaus überzeugend konzipiert - praktisch auf tönernen Füßen stehen würde.

Hinter diesen Entscheidungen stand einmal mehr der Gegensatz zwischen Washington und Paris bezüglich der künftigen Rollen der beiden Allianzen in Europa. Während Washington vor allem auf die NATO setzte, versuchte Frankreich seinen Interessen durch die Stärkung der WEU Geltung zu verleihen. Von Anfang an favorisierte Paris die Durchführung friedenserhaltender Missionen im Rahmen der WEU. Der französische Widerstand gegen die in Helsinki getroffene Formulierung legte sich erst, als Frankreich Gefahr lief, sich durch die Opposition ins Abseits zu drängen.⁸⁵

Da die widerstreitenden Interessen einen Einsatz der KSZE/OSZE im Bereich der friedenserhaltenden Massnahmen verhinderten, richtete sich die Aufmerksamkeit auf die NATO bzw. die WEU. Die NATO-Mitgliedstaaten erklärten 1992 ihre grundsätzliche Bereitschaft, friedenserhaltende Operationen der Vereinten Nationen bzw. der OSZE nach einer fallweisen Prüfung zu unterstützen. Parallel dazu entwickelte sich im NACC eine Diskussion über Peacekeeping, deren Ergebnisse im "Bericht einer Ad-hoc-Gruppe des Nordatlantischen Kooperationsrats über Zusammenarbeit bei der Friedenswahrung" veröffentlicht wurden.⁸⁶ Dieser Bericht ist insofern von Interesse, als darin Staaten der NATO und des ehemaligen Warschauer Paktes gemeinsam versuchen, Begriffe und Konzepte des NACC-Peacekeeping zu definieren. Dabei wird explizit festgehalten, dass Friedenswahrung nur unter der Leitung des UN-Sicherheitsrates oder der OSZE stattfinden kann. Als erste Schritte zur Operationalisierung der erarbeiteten Grundlagen kann das im Januar 1994 während der PfP-Unterzeichnung ausgesprochene Angebot zur Durchführung gemeinsamer Übungen angesehen werden.⁸⁷

Die Entschliessung der WEU zur Unterstützung der Bemühungen von OSZE und UNO nahm einen vergleichbaren Verlauf. Grundlegendes Dokument ist die bereits mehrmals erwähnte Petersberger Erklärung, die 1992 unterzeichnet wurde. Darin erklärte die WEU aber nicht nur ihre Bereitschaft zur

⁸⁵ Die entsprechende Bestimmung lautet: "Die KSZE kann Ressourcen und mögliche Erfahrungen sowie Sachkenntnis bestehender Organisationen, wie der EG, der NATO und der WEU nutzen und könnte sie deshalb ersuchen, ihre Ressourcen zur Verfügung zu stellen, um sie bei der Durchführung friedenserhaltender Aktivitäten zu unterstützen." Zit. nach: Beschlüsse von Helsinki vom 10. Juli 1992, Kapitel III, Punkt 52. Zur Position Frankreichs: Peters, CSCE and Peacekeeping, S. 115.

⁸⁶ Abgedruckt in: EUROPA-ARCHIV, 1993, 48. Jg., Nr. 15, D 303 - 310.

⁸⁷ NATO-Handbook, S. 58 - 69.

Teilnahme an friedenserhaltenden Operationen, sondern würde auch humanitäre Aufgaben, Rettungseinsätze oder Kampfeinsätze zur Krisenbewältigung unterstützen. Auch die WEU macht einen allfälligen Einsatz von einer fallweisen Prüfung abhängig.

Die Beistandserklärungen der NATO und der WEU wurden im Jugoslawien-Konflikt einer ersten praktischen Prüfung unterzogen, deren Bilanz gemischt ausfällt. Während sich das Engagement der WEU eher bescheiden ausnahm, spielte die NATO in mehreren Phasen der Konfliktlösung eine massgebliche Rolle. So zeichnete sie zuerst - und danach gemeinsam mit der WEU (Operation SHARP GUARD) - für die Überwachung der Sanktionen gegen Restjugoslawien verantwortlich, unterstützte die Kommandostrukturen der United Nations Protection Force (UNPROFOR), kontrollierte die Einhaltung der vom UN-Sicherheitsrat im Oktober 1992 eingerichteten *no-fly zone* und gewährte der UNPROFOR Schutz des Luftraumes in den eingerichteten *safe areas*. Allerdings entwickelte sich aus dieser UNO-NATO-Zusammenarbeit eine zweigeteilte Kommandostruktur, die die militärischen Oberbefehlshaber im Feld von den Entscheidungen der Vereinten Nationen abhängig machte und damit deren Flexibilität drastisch einschränkte. Da sich diese Struktur insgesamt als unpraktikabel und ineffektiv erwies, wurden daraus die entsprechenden Konsequenzen gezogen: Die NATO akzeptiert auch weiterhin die Legitimierungsfunktion der UNO bzw. der OSZE im Bereich der friedenserhaltenden Operationen, besteht jedoch darauf, dass die eingesetzten Truppen nicht durch das Generalsekretariat der Vereinten Nationen, sondern durch die truppenstellenden Staaten bzw. entsprechende NATO-Hauptquartiere geführt werden. Diese Lehre wurde im Abkommen von Dayton bereits berücksichtigt: Die darin vorgesehene Implementation Force (IFOR) wurde vollständig von der NATO zusammengestellt. Die politische Kontrolle bzw. Verantwortung liegt beim Nordatlantikat, die militärische beim Oberbefehlshaber Europa (SACEUR).⁸⁸

2.2 Präventive Diplomatie

Boutros-Ghalis' *Agenda for Peace* umschreibt Präventivdiplomatie als "action to prevent disputes from arising between parties, to prevent existing disputes from escalating into conflicts and to limit the spread of the latter when they occur."⁸⁹ Vorbeugende diplomatische Bemühungen beruhen auf der Annahme, dass Konflikte verhindert werden können, wenn die dazu erforderlichen Anstrengungen unternommen werden. Neben dem frühzeitigen Erkennen und der Analyse möglicher Konfliktursachen spielen u.a. die Unterstützung der involvierten Konfliktparteien, die institutionelle Zusammenarbeit sowie eine ausgewogene Mischung zwischen öffentlich wirksamen und stillen

⁸⁸ Klein, *Interface Between NATO/WEU and UN/OSCE*, S. 249 - 274.

⁸⁹ Boutros-Ghali, *Agenda for Peace*, Ziff. 20.

diplomatischen Vorstößen eine entscheidende Rolle.⁹⁰ Investitionen in vorbeugende Massnahmen erweisen sich sowohl in menschlicher, finanzieller und auch politischer Hinsicht deutlich vorteilhafter als Bemühungen der Friedenserhaltung oder des Wiederaufbaus von Gesellschaften, die durch Kriege zerstört wurden.⁹¹ Deshalb bemüht sich die Staatengemeinschaft, erfolgreiche Instrumente präventiver Diplomatie zu erarbeiten. In der Folge werden drei innovative Instrumente der OSZE sowie die Bemühungen um institutionelle Zusammenarbeit mit der EU und dem Europarat kurz dargestellt. Diese Ausführungen werden zeigen, dass die Präventivdiplomatie in Europa eine Domäne der OSZE ist. Da sich in einigen Tätigkeitsfeldern Überschneidungen mit der Arbeit des Europarates ergeben, versucht man in jüngster Zeit, die Koordination zu verstärken. Hierzu bieten die Bestimmungen des Friedensabkommens von Dayton einen interessanten Ansatz.

2.2.1 Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten

Mit der Einrichtung der Position des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM) trugen die OSZE-Teilnehmerstaaten dem Umstand Rechnung, dass der Umgang mit Minderheiten im OSZE-Gebiet von sicherheitspolitischer Bedeutung ist. Allerdings wurde diese Position nicht als Instrument der menschlichen Dimension, sondern als Instrument der Frühwarnung konzipiert. Damit trägt der HKNM in erster Linie zur Konfliktverhütung bei.⁹²

Unter der Ägide des Hohen Rates übt der niederländische Diplomat Max van der Stoel das Amt seit 1993 aus. Im Zusammenhang mit nationalen Minderheiten konzentriert er sich auf Fragen, die das Potential in sich bergen, einen die Stabilität und die Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten gefährdenden Konflikt auszulösen. Seine Vorschläge unterbreitet er dem Hohen Rat. Zur Frühwarnung sammelt er alle Informationen, die sich mit Fragen der nationalen Minderheiten beschäftigen. Zudem versucht er, möglichst früh eine Einschätzung der Rolle der direkt betroffenen Parteien vorzunehmen. Er ist zu diesem Zweck befugt, mit den direkt betroffenen Parteien Kontakt aufzunehmen, kann die Länder bereisen und Experten hinzuziehen.

Drei Merkmale charakterisieren die Tätigkeit des HKNM, der gegenwärtig auf dem Gebiet Litauens, und Estlands, der slowakischen Republik und Ungarns, Rumäniens, Albaniens, der Ukraine und Kasachstans sowie Krigistans arbeitet:⁹³

⁹⁰ Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, *Final Report*, S. 39 - 102; Lund, *Preventing Violent Conflicts*, S. 31 - 50, 203 - 206; Ugglas, *Conditions for Successful Preventive Diplomacy*, S. 14 - 32.

⁹¹ Stoel, *The Role of the CSCE High Commissioner on National Minorities in CSCE Conflict Prevention*, S. 2.

⁹² Beschlüsse von Helsinki vom 10. Juli 1992, Kapitel II.

⁹³ Stoel, *The Role of the CSCE High Commissioner on National Minorities*, S. 6.

- *Unparteilichkeit*, denn der HKNM ist kein Instrument zum Schutz von Minderheiten.
- *Vertraulichkeit*, denn der Umgang mit nationalen Minderheiten ist ein politisch sensibler Bereich.
- *Kooperation*, denn dauerhafte Lösungen sind nach Ansicht van der Stoels nur auf der Grundlage gemeinsamer Zustimmung möglich.

Bei den Bemühungen zum Schutz nationaler Minderheiten betont van der Stoel die grosse Bedeutung demokratischer Institutionen, denn diese sind für die Garantie und die Organisation der Beteiligung aller gesellschaftlicher Gruppen am öffentlichen Leben unerlässlich. Demokratische Institutionen sind "the key to channeling and resolving the conflicts of interest that are normal in all societies."⁹⁴ Bei seiner Arbeit zum Aufbau demokratischer Institutionen wird der Hohe Kommissar durch das BDIMR und den Europarat unterstützt.

2.2.2 OSZE-Beauftragter für Medienfreiheit

Das Recht auf freie Meinungsäusserung sowie die Freiheit, Unabhängigkeit und Vielfalt der Medien sind unerlässliche Merkmale moderner, rechtsstaatlicher und demokratischer Gesellschaften. Durch die möglichst objektive und schnelle Verbreitung von Informationen sowie das kritische Kommentieren und Hinterfragen des Verhaltens der Regierung, des Parlaments, der Verwaltung, der Justiz und anderer, für das öffentliche Leben wichtiger Einrichtungen tragen die Medien wesentlich zur Transparenz und zur Meinungsbildung in einem Staat bei. Wenn wir die ökonomischen Grundlagen der Medienarbeit für den Moment ausklammern, dann können die Medien und Medienvertreter ihre Funktion nur wahrnehmen, wenn sie frei von staatlicher Zensur und ohne andere Formen der Behinderung arbeiten können. Allerdings darf man nicht übersehen, dass Medien auch für die Verbreitung von Gedanken missbraucht werden können, gegen die rechtsstaatliche Demokratien ankämpfen müssen: Aggressiver Nationalismus, Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit. Diesen Überlegungen trugen die OSZE-Teilnehmerstaaten Rechnung, als sie im November 1997 das Mandat des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit verabschiedeten.⁹⁵

Die Aufgaben und Befugnisse des dem Ständigen Rat unterstehenden OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit orientieren sich weitgehend am Mandat des HKNM. Der deutsche Sozialdemokrat Freimut Duve, der dieses Amt seit Januar 1998 für drei Jahre bekleidet, beobachtet vorwiegend zwei Entwicklungen: Zum einen sorgt er für die Einhaltung der einschlägigen OSZE-Prinzipien und -

⁹⁴ Stoel, Controlling Ethnic Tensions, S. 2.

⁹⁵ Beschluss Nr. 193 des Ständigen Rates (PC.DEC/193), verabschiedet an der 137. Sitzung vom 5. November 1997.

Verpflichtungen in bezug auf die freie Meinungsäußerung und Medienfreiheit. Im Falle von Verstößen kann er mit den betroffenen Parteien und Teilnehmerstaaten direkt Kontakt aufnehmen. Zum anderen untersucht er das Verhalten von Staaten, die sich der Medien bedienen, um nationalistische, fremdenfeindliche oder rassistische Propaganda zu verbreiten. Wie der HKNM verfügt allerdings auch der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit nicht über richterliche Befugnisse. Seine Tätigkeit ist vielmehr beobachtender und analysierender Natur. Er steht in regelmässigem Austausch mit dem Ständigen Rat, orientiert den amtierenden Vorsitzenden und wird in seiner Arbeit vor allem vom BDIMR sowie anderen OSZE-Organen unterstützt.

Systematische Einschränkungen der Presse sowie des Rechts auf Meinungsäußerungsfreiheit dürften in zahlreichen Fällen erste Vorboten eines sich verschlechternden politischen Klimas sein. Die im Mandat verabschiedete Feststellung, wonach der Beauftragte "in allen Teilnehmerstaaten die massgeblichen Entwicklungen im Medienbereich beobachten" wird, räumt ihm einen grossen Interpretationsspielraum ein. Zählen dazu beispielsweise die in den westlichen Ländern festzustellenden Konzentrationsprozesse im Medienbereich mit entsprechend negativen Auswirkungen auf die pluralistische Medienlandschaft? Inwiefern untersucht der Beauftragte die Verbindungen zwischen Wirtschaft, Politik und Medien, die in einigen OSZE-Teilnehmerstaaten einen deutlich negativen Einfluss auf die Objektivität der Medienberichterstattung ausüben? Diese Fragen lassen sich erst in einigen Jahren schlüssig beantworten. Gelingt es Freimut Duve, auf die in den westlichen und mittel- bzw. osteuropäischen OSZE-Staaten gleichermassen kritischen Entwicklungen hinzuweisen und die daraus entstehenden Probleme zu lösen, dann verfügt die OSZE über ein weiteres wichtiges Instrument zur Stärkung ihres Profils im Bereich der Früherkennung und -bekämpfung von Konflikten.

2.2.3 OSZE-Langzeitmissionen

Die Errichtung der Langzeitmissionen geht auf den Ausbruch der Kämpfe in Slowenien und Kroatien zurück. Durch die Aktivierung der Krisenmechanismen wurde die OSZE zu einem frühen Zeitpunkt in diesen Konflikt involviert. Wegen der Ausdehnung der Kämpfe auf Bosnien sowie der potentiellen Eskalationsgefahr kam es "zur Schaffung von Missionen, in denen sich der Übergang von traditionellen friedenserhaltenden Operationen zu einer OSZE-spezifischen Form der präventiven Diplomatie manifestierte."⁹⁶ Obwohl im Geiste der Bestimmungen nach Kapitel III des Helsinki-Dokumentes stehend, finden sich darin keine expliziten Bestimmungen über die Langzeitmissionen.⁹⁷

⁹⁶ Vetschera, Die Rolle der OSZE als Einrichtung kooperativer Sicherheit, S. 124.

⁹⁷ Ähnlich wie die UNO-Peacekeeping-Missionen wurden auch die OSZE-Langzeitmissionen ausserhalb des eigentlichen Regelwerkes der OSZE entwickelt. Trotzdem unterliegt die Entsendung solcher Missionen den

Es überrascht deshalb nicht, dass die Arbeit von grossem Pragmatismus geprägt ist und die Mandate der Langzeitmissionen sehr allgemein gehalten sind, um dem Missionsleiter möglichst grossen Spielraum zu verschaffen. Die Langzeitmissionen rekrutieren ihr Personal vorwiegend aus dem diplomatischen Bereich, wobei auch Offiziere, Wissenschaftler und andere geeignete Personen zum Einsatz kommen. Aufgrund eines anderen Auftrages sind die Langzeitmissionen bedeutend weniger personalintensiv als Peacekeeping-Missionen.

Gegenwärtig unterhält die OSZE Langzeitmissionen in Skopje (Mazedonien), Georgien, Estland, Moldawien, Lettland, Tadschikistan, Sarajewo (als Teil der Mission in Bosnien-Herzegowina) und in der Republik Kroatien. Die in allen Belangen herausforderndste Langzeitmission betreut die OSZE im Moment in Bosnien-Herzegowina. Der Vertrag von Dayton übertrug ihr dabei drei Aufgabenbereiche: Die Überwachung der Vorbereitung und Durchführung demokratischer Wahlen, die Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte sowie die Leitung der Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen und Rüstungskontrolle. Daneben unterhält die OSZE eine Unterstützungsgruppe in Tschetschenien, entsendet persönliche Vertreter des amtierenden Vorsitzenden in Krisenregionen, assistiert bei der Umsetzung bilateraler Abkommen in Lettland bzw. Estland und stellte eine Beratungs- und Überwachungsgruppe für Weissrussland zusammen. Zusätzlich koordinierte die OSZE in Albanien die Bemühungen der internationalen Staatengemeinschaft, beriet bzw. unterstützte in den Bereichen Demokratisierung, Medien und Menschenrechte und half bei der Vorbereitung sowie Beobachtung der Wahlen.⁹⁸

Eine Beurteilung der Langzeitmissionen ist zum gegebenen Zeitpunkt schwierig, da noch keines der Mandate abgeschlossen wurde. Gemäss einer Studie des kanadischen Diplomaten Fraser haben die Missionen in allen Fällen mässigen Einfluss auf die Konfliktparteien ausgeübt und waren oft die einzige Kontaktstelle zwischen den Konfliktparteien.⁹⁹ Insbesondere trugen sie dazu bei, die zwischen Volksgruppen unterschiedlicher ethnischer Herkunft entstanden Probleme auf ihren politischen (und damit verhandelbaren) Kern zurückzuführen. Dadurch konnten die Langzeitmissionen oft einer Eskalation zwischen den Volksgruppen vorbeugen. Zudem haben sie ein hohes Öffentlichkeitsprofil entwickelt. Trotz dieser positiven Aspekte ist es den Langzeitmissionen

grundsätzlichen Bestimmungen des Helsinki-Dokumentes (1992). Langzeitmissionen werden nur im Konsens und mit Billigung der Empfangsstaaten entsandt.

⁹⁸ Über die in den einzelnen Missionsgebieten erzielten Fortschritte berichten regelmässig der OSCE-Newsletter sowie der Jahresbericht des OSZE-Generalsekretärs. Daneben sei auf folgende Hintergrundbeiträge verwiesen: Calic, Der Beitrag der OSZE zur Demokratisierung Bosnien-Herzegowinas, S. 143 - 156; Eicher, Die OSZE-Mission in Kroatien, S. 193 - 200; Frowick, Die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina, S. 163 - 176; Guldemann, Die Tauben gegen die Falken unterstützen, S. 133 - 142; Lange, Die OSZE-Missionen im Baltikum, S. 111 - 118; Mappes-Niediek, Albanien und der Einsatz der OSZE 1997, S. 201 - 215; Miall, The OSCE role in Albania, S. 74 - 85; van Thijn, Stimmungen in Sarajewo, S. 157 - 192; Welberts, Die OSZE-Missionen in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion, S. 119 - 132.

⁹⁹ Die Studie wurde im Mai 1994 vorgestellt. Zit. Nach: Honsowitz, Konfliktverhütung ist möglich, S. 371.

bislang (noch) nicht gelungen, die Konflikte zu lösen. Dabei darf man jedoch nicht unterschätzen, dass sich die Langzeitmissionen mit den einzelnen Akteuren vor Ort auseinandersetzen und vermutlich einen Wandel der Vorstellungen dieser Akteure und entsprechende Lernprozesse auslösen werden. Damit übernimmt die OSZE wichtige "innerstaatliche Funktionen", denen in der öffentlichen Auseinandersetzung zu wenig Beachtung geschenkt wird.¹⁰⁰

2.2.4 Stabilitätspakt für Europa

Auch die EU leistete mit der von ihr durchgeführten Konferenz über einen Stabilitätspakt einen Beitrag zur präventiven Friedenssicherung in Europa.¹⁰¹ Angesichts des Konfliktes im ehemaligen Jugoslawien sah der ehemalige französische Premierminister Eduar Balladur die politische Stabilität in Europa durch Minderheiten- und Grenzprobleme gefährdet. Deshalb regte er im Juni 1993 eine Initiative an, die die Stabilität in den Ländern Mittel- und Osteuropas herbeiführen und zum frühzeitigen Erkennen von Konflikten beitragen sollte. Im Mai 1994 wurde die Konferenz zum "Pakt für Sicherheit und Stabilität in Europa" in Paris eröffnet; Vertreter von 52 OSZE-Staaten und internationalen Organisationen nahmen daran teil. Innovativ war der Ansatz, sogenannte "runde Tische" für das Baltikum und die übrigen mittel- und osteuropäischen Staaten einzurichten. In enger Abstimmung mit der OSZE, der das Vertragswerk nach Abschluss überreicht wurde, moderierte die EU die Verhandlungen. Am 20./21. März 1995 fand die Abschlusskonferenz erneut in Paris statt. Das Schlussdokument besteht aus einer Erklärung, einer Liste von Abkommen und Vereinbarungen sowie einem Anhang, der Massnahmen der EU zur Unterstützung von Initiativen interessierter Staaten enthält.

Wie so oft im Fall präventivdiplomatischer Bemühungen ist der Nutzen dieses Vorstosses schwierig einzuschätzen. Eine nüchterne Analyse wird feststellen, dass die Grenz- und Minderheitenprobleme in den betroffenen Regionen durch die Unterzeichnung dieses Abkommens nicht behoben wurden. Einmal mehr zeigt sich auch hier, dass die Kooperationsbereitschaft der Staaten eine unerlässliche Voraussetzung für das Gelingen jeglicher Konfliktlösungen darstellt. Unter dem Blickwinkel der institutionellen Zusammenarbeit ist der Vorstoss positiv zu bewerten. Die EU, die den Stabilitätspakt als Gemeinsame Aktion lancierte, gab den Impuls zur Verhandlung; die OSZE, die im Bereich der Präventivdiplomatie ihre traditionellen Stärken vorweisen kann, ist mit der Weiterentwicklung des

¹⁰⁰ Plate, Die innerstaatliche Funktion der KSZE, S. 209 - 219; Czempiel, Bausteine einer europäischen Friedensordnung, S. 96 - 98.

¹⁰¹ Der Stabilitätspakt vom 27.05.1994 ist abgedruckt in: *EUROPA? ARCHIV*, 1994, 49. Jg., Nr. 13-14, D 403 - 407. Hierzu weiterführend: Borkenhagen, *Geteilte Sicherheit für Europa?*, S. 18 - 21; Dunay/Zellner, *Der Stabilitätspakt für Europa*, S. 319 - 333; Erhart, *EU, OSZE und der Stabilitätspakt für Europa*, S. 37 - 48; Ghebali, *Vers un pacte de stabilité en Europe*, S. 67 - 77.

Vorhabens betraut. Dadurch entsteht eine unmittelbare Verknüpfung zwischen dem kooperativen Sicherheitsansatz der OSZE und den wirtschaftlichen Anreizen, die von der EU ausgehen.

Aus theoretischer Perspektive ist dieses Vorgehen insofern von Bedeutung, als zuerst versucht wurde, die für die Problemlösung geeignete, teilnehmermässig kleinere Verhandlungsform zu finden. Hier bot sich die EU als Verhandlungsforum an, weil sie in der Lage ist, wirtschaftliche Anreize für das Eingehen politischer Konzessionen in Aussicht zu stellen.¹⁰² Danach wurden die Verhandlungsergebnisse in ein umfassenderes Forum, in diesem Fall die OSZE, übertragen, wobei die Verbindung zum ursprünglichen Forum über mögliche EU-Wirtschaftshilfen erhalten blieb. Gerade mit Bezug auf die Gestaltung der Beziehungen zur Russland könnte im Modell "EU-Initiative im Rahmen der OSZE" ein innovativer und zukunftsreicher Ansatz liegen.¹⁰³

2.2.5 Kommission für Menschenrechte (Dayton-Abkommen)

Anhang 6 des Dayton-Abkommens sieht die Einrichtung einer Kommission für Menschenrechte vor. Diese besteht aus der Stelle einer Ombudsperson, die von der OSZE gestellt wird, und einer Menschenrechtskammer, die vom Europarat unterhalten wird. Die Ombudsperson, gegenwärtig Frau Gret Haller, nimmt individuelle Beschwerden über Verletzungen von Menschenrechten entgegen und legt diese anschliessend den betroffenen Behörden vor, um zu einer Einigung zu gelangen. Die Menschenrechtskammer nimmt Beschwerden von jedem einzelnen Betroffenen und von der Ombudsperson entgegen. Die Kammer entscheidet letztinstanzlich und verbindlich. Interessant ist vor allem der Umstand, dass die Kommission für Menschenrechte gemäss des Dayton-Abkommens als innerstaatliche Institution des Staates Bosnien-Herzegowina vorgesehen ist. Sie wird lediglich in einer Anfangsphase von internationalen Experten geleitet und unterstützt. Bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt versucht man, möglichst viele Experten aus Bosnien-Herzegowina einzustellen. Diese Kombination zwischen OSZE und Europarat erscheint als innovativer Ansatz, der künftig im Falle derjenigen Staaten angewandt werden könnte, die bereits Teilnehmer der OSZE sind und sich um die Aufnahme in den Europarat bemühen. Dadurch könnte einerseits sichergestellt werden, dass die staatlichen Bemühungen zur Errichtung demokratischer Strukturen von der internationalen

¹⁰² So wurden z. B. die Slowakei, Ungarn und Rumänien mit dem Argument unter Druck gesetzt, dass sie im Hinblick auf ihre EU-Kandidatur die untereinander bestehenden Differenzen bereinigen müssten. Allerdings mündeten lediglich die Verhandlungen zwischen der Slowakei und Ungarn in der Unterzeichnung eines Grundlagenvertrages. Dieser Umstand macht deutlich, dass das Stabilisierungspotential der EU nach wie vor begrenzt ist und in direktem Zusammenhang zu den Integrationsaussichten eines Staates bzw. der Dichte der unterhaltenen Kooperationsbeziehungen steht. Hierzu: Dunay/Zellner, Der Stabilitätspakt für Europa, S. 331.

¹⁰³ Erhart, EU, OSZE und der Stabilitätspakt für Europa, S. 45; Dunay/Zellner, Der Stabilitätspakt für Europa, S. 332.

Staatengemeinschaft unterstützt werden. Andererseits würde vermieden, dass die verfrühte Aufnahme eines Mitgliedstaates die Glaubwürdigkeit des Europarates unterminiert.

2.3 Militärische Kooperationen

Parallel zum Aus- und Umbau der europäischen Sicherheitsinstitutionen wurde auch die militärische Kooperation in den vergangenen Jahren stark intensiviert. Das Bestreben nach stärkerer Zusammenarbeit im militärischen Bereich ist einerseits das Ergebnis der nach dem Ende des Kalten Krieges überall drastisch reduzierten Verteidigungsbudgets, andererseits Ausdruck eines Einstellungswandels: Zumindest in Westeuropa betrachten sich die Militärs heute nicht mehr als Feinde, sondern als Freunde und Partner. Erste gemeinsam durchgeführte militärische Übungen und die eindruckliche Teilnehmerliste der Implementation Force (IFOR)¹⁰⁴ zur Umsetzung der Friedensbeschlüsse von Dayton lassen darauf schliessen, dass sich auch zu den Militärs der vormals kommunistischen Länder eine auf Vertrauen und Freundschaft basierende Beziehung aufbauen lässt. Zur Illustration der zahlreichen Formen militärischer Kooperation seien an dieser Stelle einige Beispiele herausgegriffen.

2.3.1 Eurokorps

Der Grundstein für das Eurokorps wurde am 22. Mai 1992 in La Rochelle auf dem deutsch-französischen Gipfel gelegt. Einen Monat später begannen die Vorbereitungen zum Korpsaufbau, die mit der feierlichen Einweihung des Eurokorps am 1. Juli 1994 abgeschlossen wurden. Zu den Aufgabenbereichen des Eurokorps zählen neben der gemeinsamen Verteidigung der sowie der Durchführung der Petersberg-Missionen auch Einsätze zur Bekämpfung von Massenvertreibungen sowie Hungerkatastrophen und die Evakuierung von EU-Staatsbürgern aus Krisengebieten.¹⁰⁵

Gegenwärtig setzt sich das Eurokorps aus belgischen (1. Mechanisierte Division), deutschen (10. Bewaffnete Division), französischen (1. Bewaffnete Division), luxemburgischen (Aufklärungseinheit) und spanischen (21. Mechanisierte Infanteriebrigade) Einheiten sowie aus der deutsch-französischen Brigade zusammen.¹⁰⁶ Die daran beteiligten Staaten kamen überein, das Eurokorps sowohl im

¹⁰⁴ Zusätzlich zu allen NATO-Mitgliedern Ägypten, Estland, Finnland, Jordanien, Lettland, Litauen, Malaysia, Marokko, Österreich, Pakistan, Polen, Rumänien, Russland, die Slowakische Republik, Schweden, die Tschechische Republik, Ungarn und die Ukraine Truppen entsandt.

¹⁰⁵ Hagland, Maastricht, Security and Integration Theory, S. 559; Seewald, *Multilaterale Strukturen und Staatenpolitik*, S. 91.

¹⁰⁶ Assembly of WEU, *WEU's operational role*, Para. 62.

Rahmen der NATO als auch der WEU einzusetzen. Die formelle Unterstellung im Rahmen der NATO erfolgte durch die Unterzeichnung des SACEUR-Agreements im Januar 1993; die europäische Eingliederung erfolgte nur wenige Monate später im Mai desselben Jahres auf dem Gipfel der WEU-Minister in Rom.

Beim Eurokorps handelt es sich zwar um einen multinationalen, militärischen Truppenverband, doch sind seine Bedeutung und Absicht unverkennbar politischer Natur. Darin liegt die Stärke, aber auch die Schwäche des Vorhabens. Mit dem Eurokorps haben die beteiligten Staaten einen wichtigen Baustein zum Aufbau einer europäischen Verteidigungsstruktur gelegt, der nebenbei Frankreich die Annäherung an die Allianz erleichterte. In der täglichen Arbeit wird allerdings deutlich, dass die wesentlichen Probleme, die die Einsatzfähigkeit des Korps beeinträchtigen, nicht militärischer oder technischer, sondern vielmehr politischer Natur sind. Zu den gravierendsten Problemen zählt vorab das Fehlen eines klaren rechtlichen und organisatorischen Status' der Hauptquartiere. Schwierigkeiten bereiten darüber hinaus die Heterogenität der Ausrüstung, das Fehlen ausreichender, selbständiger Logistikkapazitäten, unzureichende Mobilität sowie mangelnde Transportkapazitäten zur See und in der Luft.¹⁰⁷

2.3.2 EUROFOR, EUROMARFOR

Im Mai 1995 unterzeichneten Frankreich, Italien und Spanien die Gründungsdokumente zur Einrichtung einer Army Joint Rapid Reaction Force (EUROFOR) bzw. einer European Maritime Force (EUROMARFOR), um die Sicherheit im Mittelmeer zu erhöhen. Portugal, das sich an derselben Sitzung für das Vorhaben interessierte, wurde nachträglich ebenfalls als Gründungsmitglied aufgenommen. Auch Grossbritannien hat sich inzwischen interessiert gezeigt. EUROFOR ist als multinationale Landstreitmacht in der Grössenordnung von 5'000 bis 10'000 Mann geplant. Das Hauptquartier befindet sich in Florenz. Der Verband verfügt über Soforteingreifkräfte, ist in kurzer Zeit einsatzbereit und kann selbständig oder gemeinsam mit EUROMARFOR operieren. EUROMARFOR ist eine vorstrukturierte, nicht-permanente, multinationale Seestreitkraft, die zusätzlich über Luft- und amphibische Streitkräfte verfügt. Auch sie kann alleine oder in Verbindung mit EUROFOR operieren, wobei die Einrichtung neuer Kommandostrukturen nicht erforderlich ist.¹⁰⁸ Die Zuordnung der beiden Truppenverbände zur WEU erfolgte bereits im Mai 1995. Obwohl auch die Unterstellung unter die NATO grundsätzlich möglich ist, wurde diese bislang noch nicht vorgenommen.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Assembly of WEU, *European armed forces*, Para. 1 - 13. Zu den Erfolgsfaktoren multinationalen Korps eingehend: Seewald, *Multilaterale Strukturen und Staatenpolitik*, S. 92 - 95.

¹⁰⁸ Assembly of WEU, *European armed forces*, Para. 14 - 31.

¹⁰⁹ Seewald, *Multilaterale Strukturen und Staatenpolitik*, S. 98 f.

2.3.3 Allied Command Europe Rapid Reaction Force (ARRC)

Der NATO-Ausschuss zur Verteidigungsplanung regte im Mai 1991 die Schaffung der ARRC an, die im Rahmen des verabschiedeten Neuen Strategischen Konzeptes eingerichtet wurde. Die Hauptquartiere wurden am 2. Oktober 1992 in Bielefeld eröffnet. Die ARRC kann auf Streitkräfte aus dreizehn NATO-Staaten zurückgreifen und steht unter dem Kommando eines britischen Drei-Sterne-Generals. Im Rahmen des Neuen Strategischen Konzepts bildet die ARRC die Landkomponente der Schnellreaktionskräfte des Alliierten Befehlsbereiches Europa. Die ARRC soll den SACEUR beim Krisenmanagement unterstützen und kann auf Anfrage für friedenserhaltende Operationen der OSZE oder UNO eingesetzt werden.¹¹⁰ Der Verband setzt sich aus drei unterschiedlichen Truppenformationen zusammen:

- *National divisions* mit nationalen Streitkräften;
- *Framework divisions*, d.h. Truppen aus zwei Ländern, in denen das Land mit dem grösseren Truppenanteil die Infrastruktur zur Verfügung stellt;
- *Multinational divisions* mit Truppen aus mehr als drei Nationen.

Trotz der vielversprechenden Kooperationsformen weist das Konzept noch Schwächen auf: So wird beispielsweise die Abwesenheit der Franzosen beklagt. Die starke Position der Briten gibt Anlass zur Befürchtung, dass sich diese ausserhalb der ARRC nicht sonderlich engagieren werden, da sich ihnen kaum eine andere Kooperationsform eröffnen wird, in der sie ebenso dominant vertreten sind. Trotz nationaler Beiträge besteht weiterhin eine hohe Abhängigkeit von amerikanischer Logistik- und Aufklärungsunterstützung.¹¹¹

2.3.4 Combined Joint Task Forces (CJTF)

Am Luxemburger Ministertreffen (1992) äusserten die WEU-Minister den Wunsch, nicht nur auf die Verteidigungskräfte der WEU-Staaten, sondern auch auf die Streitkräfte und Ressourcen der NATO zurückgreifen zu können. Das NATO-Ministertreffen erteilte im Januar 1994 den zuständigen NATO-Stäben den Auftrag, ein Konzept zum Einsatz "trennbarer, aber nicht getrennter militärischer Fähigkeiten" zu erarbeiten. Das CJTF-Konzept, das anlässlich des Treffens der

¹¹⁰ In diesem Sinne wurde das ARRC-Hauptquartier am 20. Dezember 1995 nach Bosnien-Herzegowina entsandt, um dort das Kommando der Landstreitkräfte der IFOR zu übernehmen.

¹¹¹ Assembly of WEU, *European armed forces*, Para. 52 - 62.

Nordatlantikrates im Juni 1996 in Berlin verabschiedet wurde, bezweckt die effiziente und flexible Verwendung der in den NATO-Hauptquartieren konzentrierten Infrastruktur (u.a. Aufklärung und Transportmöglichkeiten) durch die WEU zur Durchführung europäischer Militäroperationen, an denen sich die NATO nicht beteiligt. Die Experten gehen bei ihren Überlegungen davon aus, dass die WEU die CJTF vor allem zur Erfüllung der Petersberg-Missionen einsetzt. Daneben soll mit Hilfe dieses Ansatzes auch die Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI) im Rahmen der NATO gestärkt werden, d.h. der europäische Beitrag soll "sichtbarer" werden.¹¹²

Die erfolgreiche Umsetzung des CJTF-Konzeptes erfordert entsprechende Anpassungen innerhalb der Allianz sowie verstärkte Koordination zwischen den beiden Militärbündnissen. In dieser Hinsicht hat die NATO in den letzten Monaten nicht nur zahlreiche Konzepte aus- und überarbeitet, sie hat auch entsprechende Strukturveränderungen vorgenommen. Dabei ist vor allem die Einrichtung von drei sogenannten "Mutterhauptquartieren" zu erwähnen, in denen ein Kern für die Planung von CJTF-Einsätzen verantwortlich ist. Das Kommando Europa Mitte (AFCENT) bzw. Europa Süd (AFSOUTH) ist für die Planung landgestützter CJTF-Operationen, die Angriffsflotte Atlantik entsprechend für seegestützte CJTF-Operationen zuständig. In speziellen Übungen geht es darum, die Einsatzfähigkeit dieser Kommandostrukturen zu überprüfen. In diesem Zusammenhang ist für das Jahr 2000 zum ersten Mal eine CJTF-Übung unter WEU-Kommando vorgesehen. Im Hinblick darauf sind in der Beziehung zwischen beiden Organisationen noch zahlreiche Fragen zu klären. Das im Mai 1996 unterzeichnete Sicherheitsabkommen stellt einen ersten wichtigen Schritt zum Austausch militärischer Informationen dar. Ebenso haben sich die NATO-Staaten im April 1997 auf die *terms of reference* eines Stellvertretenden SACEUR, die Bestimmungen zu dessen Ernennung und seine ESVI-spezifische Rolle geeinigt. Dagegen sind die prozeduralen Fragen der Ausleihe und Rückgabe von NATO-Material durch die WEU sowie die Überwachung durch die NATO noch nicht geklärt. Auch die WEU hat in einem wichtigen Punkt Klarheit geschaffen: Alle Staaten, die NATO-Mitglied und entweder assoziiertes WEU-Mitglied (Island, Norwegen, Türkei) oder WEU-Beobachter (Dänemark) sind, können uneingeschränkt an der WEU-Planung und -Entscheidungsfindung teilnehmen, wenn diese auf NATO-Mittel zurückgreift.¹¹³

Obwohl Führungsebenen, Verantwortlichkeiten und Strukturen noch nicht abschliessend definiert sind, zeichnen sich bereits einige Varianten ab, die die vielfältigen Einsatzmöglichkeiten Alliiertes

¹¹² Assembly of WEU, *European armed forces*, Para. 120 - 148; Berry, *NATO's Combined Joint Task Forces in Theory and Practice*, S. 81 - 97; Cornish, *Partnership in Crisis*, 67 - 79; Cragg, *Das Konzept der Alliierten Streitkräftekommandos als zentraler Bestandteil der Anpassungsstrategie des Bündnisses*, S. 7 - 10.

¹¹³ Assembly of WEU, *WEU's operational role*, Para. 42 - 56.

Kommandostreitkräfte verdeutlichen:¹¹⁴

1. CJTF als **reiner NATO-Verband**, Teilnahme der NATO-Staaten nach politischer Entscheidung bzw. militärischen Beschlüssen
2. CJTF als **NATO-Verband ohne** Truppenbeteiligung der **USA**
3. CJTF als **gemischter Verband** von NATO- und Nicht-NATO-Kräften
 - unter dem Kommando eines NATO-Befehlshabers (Muster: IFOR)
 - unter dem Kommando eines europäischen Befehlshabers (NATO, WEU)
 - unter dem Kommando eines Befehlshabers eines Nicht-NATO-/WEU-Staates

Die Entscheidung über den Einsatz der CJTF liegt beim Nordatlantikrat. Hat dieser einer Anfrage der WEU zugestimmt, nimmt die NATO die Planung der Truppenteile vor, die der WEU zur Verfügung gestellt werden. Dieses Konzept könnte zwar die zentralen Schwachstellen der WEU (noch immer mangelnde Aufklärungsinformationen und zu geringe Logistikkapazität) beheben, doch sind einige bedeutende Aspekte noch nicht geklärt. Dazu zählt beispielsweise die zentrale Rolle des SACEUR. Die Europäer betrachten das CJTF-Konzept als Element zur Stärkung der europäischen Sicherheits- und Verteidigungsintensität. Hätte der SACEUR, nach gegenwärtigem Übereinkommen immer ein amerikanischer General, das letzte Wort, würden WEU-Operationen de facto dem amerikanischen Oberkommando unterstellt. Aus amerikanischer Sicht ist diese Konzeption hingegen verständlich, denn es ist kaum vorstellbar, dass die Amerikaner der Verwendung ihres Kriegsmaterials zustimmen, ohne über dessen Einsatz entscheiden zu können.

¹¹⁴ Korkisch, NATO, S. 483.

Schlussfolgerungen

Innerhalb des globalen Friedenssicherungssystems der Vereinten Nationen wurde in Europa im Laufe der Zeit ein regional stark ausdifferenziertes Netz institutioneller Verpflichtungen geschaffen. Nicht immer verläuft die Koordination reibungslos - trotzdem sind erste Anzeichen einer institutionellen Arbeitsteilung deutlich sichtbar. Dabei scheint das im Entstehen begriffene europäische Sicherheitssystem zur Zeit auf drei Säulen zu stehen:

Militärische Dimension

Hier ist an erster Stelle die NATO zu nennen, die sich seit der Annahme des Neuen Strategischen Konzeptes nicht nur die Verteidigung des Bündnisgebietes, sondern auch ein aktives Engagement im Krisenmanagement und dem Stabilitätstransfer nach Osteuropa zum Ziel gesetzt hat. Obwohl die WEU dereinst zum verteidigungspolitischen Arm der Europäischen Union ausgebaut werden soll, ist ihre künftige Entwicklung noch immer mit Fragezeichen versehen. Daneben erschliessen sich durch bi- und multilaterale Anstrengungen zur Zusammenarbeit nationaler Streitkräfte neue Kooperationsfelder, die die sicherheitspolitische Integration Europas vorantreiben können.¹¹⁵ Diese multinationalen Truppenverbände dienen der militärischen Vertrauensbildung und stellen gerade vor diesem Hintergrund einen interessanten Ansatz dar, um die militärische Kooperation mit den Ländern Mittel- und Osteuropas zu fördern.¹¹⁶

Politische Dimension

In Europa spielt die OSZE eine zentrale Rolle, wenn es darum geht, Fragen der Menschenrechte, der Demokratisierung, des Übergangs zur sozialen Marktwirtschaft, des Minderheitenschutzes, der Rüstungskontrolle bzw. Abrüstung sowie der Vertrauens- und Sicherheitsbildung zu diskutieren. In diesen Bereichen wird sie auch weiterhin mit dem *norm-setting* betraut sein und die Einhaltung gemeinsam vereinbarter Normen und Prinzipien überwachen. Darüber hinaus gewinnt ihre Tätigkeit in den Bereichen der Präventivdiplomatie, der politischen Beratung der Transformationsländer sowie dem Friedensaufbau an Profil. Dabei wird sie vor allem durch den Europarat und durch die Vereinten Nationen unterstützt. In der Verknüpfung politischer und wirtschaftlicher Elemente - wie im Beispiel des von der EU durchgeführten Stabilitätspaktes - liegt zudem ein interessanter Ansatz zur Bildung langfristig tragfähiger Regimestrukturen.

Wirtschaftliche Dimension

In dieser Hinsicht nimmt die EU die Rolle des Kerns eines künftigen europäischen Sicherheitssystems

¹¹⁵ Gabriel, *The Integration of European Security*, S. 135 - 160.

¹¹⁶ Im Sinne eines Beispiels sei auf die Unterzeichnung der trilateralen Partnerschaft des Heeres bzw. der Marine zwischen Deutschland, den Niederlanden und Polen hingewiesen, die im Juni bzw. Oktober 1997 unterzeichnet wurden.

ein. Neben den wirtschaftlichen Anreizen, die von der Union ausgehen, übernimmt diese auch eine allgemeine sicherheitspolitische Funktion: Durch den bewussten Aufbau von Interdependenzen auf der Basis gemeinsamer Werte und Institutionen wird ein Prozess des Transfers von Souveränität an supranationale Organe ausgelöst, der langfristig friedensfördernd wirkt. Diese prominente Stellung der Union verdeutlicht die Bedeutung, die den Fragen um institutionelle Reform, Verbesserung der Legitimierung der Unionsorgane, Modifizierungen im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik etc. beigemessen werden muss. Neben der allgemeinen sicherheitspolitischen Funktion übt die Union auch eine spezifische sicherheitspolitische Funktion aus. Was unter dem Stichwort der Gemeinsamen Aussen-, Sicherheits- und dereinst möglicherweise auch Verteidigungspolitik auf dem Papier steht, konnte jedoch den Erwartungen bislang nicht gerecht werden. Mit Bezug auf den anstehenden Erweiterungsprozess der EU werden ihre Mitgliedstaaten gerade in diesem Bereich künftig nicht umhin kommen, ihre gemeinsamen Interessen zu definieren.

Literaturverzeichnis

- Achmann**, Klaus, Kooperative Sicherheit: Neue Grundsatzdokumente, in Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1995*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1995, S. 307 - 320.
- Assembly of WEU**, *The WEU Military Committee*, Dokument 1591, 1. Dezember 1997.
- Assembly of WEU**, *WEU after Amsterdam: the European security and defence identity and the application of Article V of the modified Brussels Treaty - reply to the annual report of the Council*, Dokument 1584, 19. November 1997.
- Assembly of WEU**, *WEU's operational role*, Dokument 1567, 13. Mai 1997.
- Assembly of WEU**, *The Future of European Security and the preparation of Maastricht II - reply to the fortieth annual report of the Council*, Dokument 1458, 16. Mai 1995.
- Assembly of WEU**, *The operational organisation of WEU - Reply to the forty-first annual report of the Council*, Dokument 1518, 13. Mai 1996.
- Assembly of WEU**, *A European Intelligence Policy*, Dokument 1517, 13. Mai 1996.
- Assembly of WEU**, *WEAG: The course to be followed*, Dokument 1483, 6. November 1995.
- Assembly of WEU**, *European armed forces*, Dokument 1468, 12. Juni 1995.
- Berry**, Charles, NATO's Combined Joint Task Forces in Theory and Practice, *SURVIVAL*, 1996, 38. Jg., Nr. 1, S. 81-97.
- Borchert**, Heiko, Friedenssicherung im Rahmen der OSZE, Beiträge, Forschungsstelle für Internationale Beziehungen, ETH Zürich, Nr. 2, 1996.
- Borkenhagen**, Franz H.U., Geteilte Sicherheit in Europa?, *AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE*, 1994, B 26 - 27, S. 12 - 21.
- Bortloff**, Jens, *Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Eine völkerrechtliche Bestandesaufnahme*, Berlin, Duncker & Humblot, 1996.
- Boutros-Ghali**, Boutros, *An Agenda for Peace. Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*, New York, United Nations, 1992.
- Bozo**, Frédéric, France, in Michael Brenner (ed.), *NATO and Collective Security*, Houndmills, Macmillan, 1998, S. 39 - 80.
- Brauch**, Hans Günter, Nato und KSZE als institutionelle Elemente einer gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur, *POLITISCHE VIERTELJAHRRESSCHRIFT*, 1992, 33. Jg., Nr. 23, S.362 - 389.
- Buchbender**, Orwтин, Hartmut **Bühl** und Harald **Kujat**, *Wörterbuch zur Sicherheitspolitik*, Herford, Bonn, Verlag E.S. Mittler & Sohn, 1992.
- Buzan**, Barry, *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, 2nd edition, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1991.
- Buzan**, Barry et. al., *The European Security Order Recast. Scenarios for the Post-Cold War Era*, London, New York, Pinter Publishers, 1990.
- Buzan**, Barry, Ole **Waever** und Jaap **de Wilde**, *Security. A New Framework for Analysis*, Boulder, London, Lynne Rienner Publishers, 1998.
- Calic**, Marie-Janine, Der Beitrag der OSZE zur Demokratisierung Bosnien-Herzegowinas, in Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1997*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1997, S. 143 - 156.
- Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict**, *Final Report*, Washington, Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, 1997.
- Chigas**, Diana mit Elizabeth **McClintock** und Christophe **Kamp**, Preventive Diplomacy and the Organization for Security and Cooperation in Europe: Creating Incentives for Dialogue and Cooperation, in Abram Chayes und Antonia Handler Chayes (eds.); *Preventing Conflict in the Post-Communist World. Mobilizing International and Regional Organizations*, Washington, Brookings, 1996, S. 25 - 97.

- Cornish**, Paul, *Partnership in Crisis. The US, Europe and the Fall and Rise of NATO*, London, Cassell, 1997.
- Cragg**, Anthony, Das Konzept der Alliierten Streitkräftekommandos als zentraler Bestandteil der Anpassungsstrategie des Bündnisses, NATO BRIEF, 1996, 44. Jg., Nr. 4, S. 7 - 10.
- Czempiel**, Ernst-Otto, Bausteine einer europäischen Friedensordnung, EUROPA-ARCHIV, 1994, 49. Jg., Nr. 4, S. 91 - 101.
- De Gucht**, Karel und Stephan **Keukeleire**, The European Security Architecture. The Role of the European Community in Shaping a New European Geopolitical Landscape, STUDIA DIPLOMATICA, 1991, 44. Jg., Nr. 6, S. 29 - 90.
- Dembinski**, Matthias, Langer Anlauf - kurzer Sprung. Die Aussenpolitik der Europäischen Union nach der Reform von Amsterdam, Report, Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt, Nr. 7, 1997.
- De Schoutheete de Tervarent**, Philippe, The Creation of the Common Foreign and Security Policy, in Elfriede Regelsberger et. al. (eds.), *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder, London, Lynne Rienner Publishers, 1997, S. 41 - 63.
- Diethelm**, Robert, *Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen 1920 - 1995*, Bern, Stuttgart, Wien, Verlag Paul Haupt, 1997.
- Diethelm**, Robert, Das Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen in der Mitte der 90er Jahre, Beiträge, Forschungsstelle für Internationale Beziehungen, ETH Zürich, Nr. 7, 1996.
- Dunáy**, Pal und Wolfgang **Zellner**, Der Stabilitätspakt für Europa - diplomatische Episode oder dauerhafter Erfolg?, in Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1996*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1996, S. 319 - 333.
- Ehrhart**, Hans-Georg, EU, OSZE und der Stabilitätspakt für Europa. Präventive Diplomatie als gemeinsame Aufgabe, INTEGRATION, 1996, 19. Jg., Nr. 1, S. 37 - 48.
- Eicher**, Joachim, Die OSZE-Mission in Kroatien, in Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1997*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1997, S. 193 - 200.
- Europarecht**, herausgegeben von Ernst Steindorff, München, dtv, 1993.
- Europäische Kommission**, *Agenda 2000. Eine stärkere und erweiterte Union*, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1997.
- Feld**, Werner J., *The Future of European Security and Defense Policy*, Boulder, London, Lynne Rienner Publishers, Adamantine Press Limited, 1993.
- Fischer**, Dietrich, *Nonmilitary Aspects of Security: A Systems Approach*, Aldershot, Dartmouth, 1993.
- Frowein**, Jochen A., Globale und regionale Friedenssicherung nach 50 Jahren Vereinte Nationen, ZEITSCHRIFT FÜR SCHWEIZERISCHES RECHT, 1995, 114. Jg., Nr. 3 (1. Halbband), S. 257 - 272.
- Frowick**, Robert H., Die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina, in Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1996*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1996, S. 163 - 176.
- Gabriel**, Jürg Martin, Funktionalismus - ein Überblick, Beiträge, Forschungsstelle für Internationale Beziehungen, ETH Zürich, Nr. 8, 1997.
- Gabriel**, Jürg Martin, The Integration of European Security: A Functionalist Approach, AUSSENWIRTSCHAFT, 1995, 50. Jg., Nr. 1, S. 135 - 160.
- Gaer**, Felice D., The United Nations and the CSCE: Cooperation, Competition, or Confusion?, in Lucas, Michael R. (ed.), *The CSCE in the 1990s. Constructing European Security and Cooperation*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1993, S. 161 - 206.
- Gheballi**, Victor-Yves, Vers un pacte de stabilité, DÉFENSE NATIONALE, 1994, 50. Jg., Nr. 10, S. 67 - 77.
- Goetschel**, Laurent, Die aussen- und sicherheitspolitische Dimension der EU: Folgen für die Schweiz. Thesenpapier für die Tagung der Arbeitsgruppe Sicherheitspolitik der Schweizerischen Vereinigung für Politische Wissenschaft auf Schloss Lenzburg, 28.6.1994.
- Goetschel**, Laurent, Gegen eine forcierte Militarisierung. Der Beitrag der EU zur europäischen Sicherheit, EUROPÄISCHE RUNDSCHAU, 1995, 23. Jg., Nr. 1, S. 83 - 92.
- Gordon**, Philip H., Europe's Uncommon Foreign Policy, INTERNATIONAL SECURITY, 1997/98, 22. Jg., Nr. 3, S. 74 -

100.

- Grant**, Robert P., France's New Relationship with NATO, SURVIVAL, 1996, 38. Jg., Nr. 1, S. 58 - 80.
- Guldemann**, Tim, Die Tauben gegen die Falken unterstützen. Erfahrungen der OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien, in Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1997*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1997, S. 133 - 142.
- Haftendorn**, Helga, Das Sicherheitspuzzle: Die Suche nach einem tragfähigen Konzept Internationaler Sicherheit, in Daase, Christopher et. al. (Hrsg.), *Regionalisierung der Sicherheitspolitik. Tendenzen in den internationalen Beziehungen nach dem Ost?West?Konflikt*, Baden?Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1993, S. 13 - 38.
- Haftendorn**, Helga, Herausforderungen an die europäische Sicherheitsgemeinschaft. Vom Harmel-Bericht zur Erklärung von Rom: Ein neuer Konsens über die künftigen Aufgaben der Allianz?, SCHWEIZER MONATSCHEFTE, 1992, 72. Jg., Nr. 6, S. 473 - 487.
- Hagland**, Paul, Maastricht, Security and Integration Theory, EUROPEAN SECURITY, 1995, 4. Jg., Nr. 4, S. 546 - 570.
- Handler Chayes**, Antonia und Abram **Chayes**, Regime Architecture: Elements and Principles, in Nolan, Joanne (ed.), *Global Engagement. Cooperation and Security in the 21st Century*, Washington, Brookings, 1994, S. 65 ? 130.
- Honsowitz**, Herbert, "OSZE zuerst". Die Neugestaltung des Verhältnisses zwischen UN und OSZE, VEREINTE NATIONEN, 1995, 43. Jg., Nr. 2, S. 49 - 54.
- Honsowitz**, Herbert, Konfliktverhütung ist möglich: Innovative Wege der KSZE, INTERNATIONALE POLITIK UND GESELLSCHAFT, 1994, 1. Jg., Nr. 4, S. 364 - 372.
- Höynck**, Wilhelm, CSCE works to develop its conflict prevention potential, NATO REVIEW, 1994, 42. Jg., Nr. 2, S. 16 - 22.
- Hummer**, Waldemar und Michael **Schweitzer**, Zu Artikel 52, in Simma, Bruno (Hrsg.), *Charta der Vereinten Nationen. Kommentar*, München, C.H. Beck, 1991, S. 636 - 676.
- Jaberg**, Sabine, *Systeme kollektiver Sicherheit in und für Europa in Theorie, Praxis und Entwurf. Ein systemwissenschaftlicher Versuch*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1998.
- Jaberg**, Sabine, KSZE 2001. Profil einer europäischen Sicherheitsordnung. Bilanz und Perspektiven ihrer institutionellen Entwicklung, Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, IFSH, Heft 70, 1992.
- Kelleher**, Cathrine McArdle, *The Future of European Security. A Interim Assessment*, The Brookings Institution, 1995.
- Keohane**, Robert O. und Joseph S. **Nye**, Introduction: The End of the Cold War in Europe, in Keohane, Robert O., Joseph S. Nye und Stanley Hoffmann (eds.), *After the Cold War. International Institutions and State Strategies in Europe, 1989 - 1991*, Cambridge, Harvard University Press, 1993, S. 1 - 19.
- Keohane**, Robert O. und Stanley **Hoffman**, Conclusion: Structure, Strategy, and Institutional Roles, in Keohane, Robert O., Joseph S. Nye und Stanley Hoffmann (eds.), *After the Cold War. International Institutions and State Strategies in Europe, 1989 - 1991*, Cambridge, Harvard University Press, 1993, S. 381 - 404.
- Kile**, Shannon und Adam Daniel **Rotfeld**, Eine künftige Sicherheitsagenda für Europa: Die Arbeit der unabhängigen Arbeitsgruppe des SIPRI, in Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik Hamburg (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1997*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1997, S. 265 - 284.
- Klein**, Jean, Interface Between NATO/WEU and UN/NATO, in Michael Brenner (ed.), *NATO and Collective Security*, Houndmills, Macmillan, 1998, S. 249 - 277.
- Körbs**, Hartmut, Ist die Organisation über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) eine "regionale Abmachung oder Einrichtung" im Sinne des Kapitels VIII der UN-Charta?, ARCHIV DES VÖLKERRECHTS, 1995, 33. Jg., Nr. 4, S. 459 - 538.
- Korkisch**, Friedrich, NATO, ÖSTERREICHISCHE MILITÄRISCHE ZEITSCHRIFT, 1996, 34. Jg., Nr. 4, S. 480 - 487.
- Kreft**, Michael, Die Europäische Integration als Sicherheitsinstitution, in Helga Haftendorn und Otto Keck (Hrsg.), *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung. Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1997, S. 165- 190.
- Landesverteidigungsakademie**, *Nationale Sicherheit. Trends und Alternativen*, Wien, Landesverteidigungsakademie, 1994.

- Lange**, Falk, Die OSZE-Mission in Bosnien, in Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1997*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1997, S. 111 - 118.
- Lund**, Michael S., *Preventing Violent Conflicts. A Strategy for Preventive Diplomacy*, Washington, United States Institute of Peace, 1996.
- Mahncke**, Dieter, Parameters of European Security, Chaillot Papers, Institute for Security Studies of WEU, Nr. 10, 1993.
- Mappes-Niediek**, Norbert, Albanien und der Einsatz der OSZE 1997, in Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1997*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1997, S. 201 - 215.
- Miall**, Hugh, The OSCE role in Albania: A success for conflict prevention?, HELSINKI MONITOR, 1997, 8. Jg., Nr. 4, S. 74 - 85.
- Müller-Brandeck-Bocquet**, Gisela, Der Amsterdamer Vertrag zur Reform der Europäischen Union. Ergebnisse, Fortschritte Defizite, AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE, 1997, Nr. 47, S. 21 - 29.
- Monar**, Jörg, The European Union's Foreign Affairs System after the Treaty of Amsterdam: A "Strengthened Capacity for External Action"?, EUROPEAN FOREIGN AFFAIRS REVIEW, 1997, 2. Jg., Nr. 4, S. 413 - 436.
- NATO Handbook**, Brussels, NATO Office of Information and Press, 1992.
- Naumann**, Klaus, NATO's new military structure, NATO REVIEW, 1998, 46. Jg., Nr. 1, S. 10 - 14.
- Nuttall**, Simon, Two Decades of EPC Performance, in Elfriede Regelsberger et. al. (eds.), *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder, London, Lynne Rienner Publishers, 1997, S. 19 - 39.
- Peters**, Ingo, CSCE and Peacekeeping: An Institution and its Instrument as "Victims" of Conflicting State Interests, in Erhart, Hans-Georg und David G. Haglund (Hrsg.), *The "New Peacekeeping" and European Security: German and Canadian Interests and Issues*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1995. S. 107 - 123.
- Peters**, Ingo, Europäische Sicherheitsinstitutionen: Arbeitsteilung oder Konkurrenz?, in Forndran, Erhard und Hans-Dieter Lemke (Hrsg.), *Sicherheitspolitik für Europa zwischen Konsens und Konflikt. Analysen und Optionen*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1995, S. 277 - 304.
- Pippan**, Christian, Die Europäische Union nach Amsterdam: Stärkung ihrer Identität auf internationaler Ebene? Zur Reform der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik der EU, AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE, 1997, Nr. 47, S. 30 - 39.
- Plate**, Bernard von, Die innerstaatliche Funktion der KSZE, in Plate, Bernard von (Hrsg.), *Europa auf dem Wege zur kollektiven Sicherheit? Konzeptionelle und organisatorische Entwicklungen der sicherheitspolitischen Institutionen Europas*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1994, S. 209 - 218.
- Regelsberger**, Elfriede und Matthias **Jopp**, Und sie bewegt sich doch! Die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik nach den Bestimmungen des Amsterdamer Vertrages, INTEGRATION, 1997, 20. Jg., Nr. 4, S. 255 - 263.
- Regelsberger**, Elfriede, Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik nach Maastricht - Minimalreformen in neuer Entwicklungsperspektive, INTEGRATION, 1992, 15. Jg., Nr. 2, S. 83 - 93.
- Roloff**, Ralf, Die OSZE und das Verhältnis zu den Vereinten Nationen - Im Wechsel von Kooperation, Konkurrenz und Subsidiarität, in Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1995*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1995, S. 375 - 384.
- Scharf**, Astrid und Hartmut **Bühl**, Europäische Verteidigungsidentität. Die Suche nach Organisationsformen und Strukturen, in Forndran, Erhard und Hans-Dieter Lemke (Hrsg.), *Sicherheitspolitik für Europa zwischen Konsens und Konflikt. Analysen und Optionen*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1995, S. 131 - 149.
- Schlotter**, Peter, Universalismus, Regionalismus, Kapitel VIII: Die KSZE und die Vereinten Nationen, VEREINTE NATIONEN, 1993, 41. Jg., Nr. 4, S. 137 - 141.
- Schneider**, Heinrich, Das Budapester Überprüfungstreffen und der Budapester Gipfel, in Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1995*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1995, S. 411 - 426.
- Schneider**, Heinrich, *Europäische Sicherheitsarchitektur. Konzeptionen und Realitäten*, Frankfurt, Peter Lang,

1996.

- Schönfelder**, Wilhelm und Reinhard **Silberberg**, Auf dem Weg zum Ziel. Die Ergebnisse des Vertrags von Amsterdam, INTERNATIONALE POLITIK, 1997, 52. Jg., Nr. 11, S. 18 - 24.
- Schwarz**, Jürgen, Zur Rolle von WEU und KSZE in den europäischen Strukturierungsprozessen, ZEITSCHRIFT FÜR POLITIK, 1994, 41. Jg., Nr. 1, S. 1 - 21.
- Seewald**, Ija-Kristin, *Multilaterale Strukturen und Staatenpolitik. Die deutsch-französische Kooperation in der "Neuen Europäischen Sicherheitsstruktur"*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1997.
- Stoel**, Max van der, Controlling Ethnic Tensions: The Experience of the CSCE High Commissioner on National Minorities, Remarks by Max van der Stoel at the Annual Conference of the European Research Centre on Migration and Ethnic Relations, Utrecht University, Utrecht, 19.9.1994.
- Stoel**, Max van der, The Role of the CSCE High Commissioner on National Minorities in CSCE Conflict Prevention, Address by Max van der Stoel, CSCE High Commissioner on National Minorities to the Seminar on "The CSCE as a Security Tool in Europe: Which Role for the CSCE?", Brussels, 4.6.1994.
- Terpstra**, Rienk, The OSCE Code of Conduct. Setting new standards in the politico-military field?, HELSINKI MONITOR, 1996, 7. Jg., Nr. 1, S. 27 - 42.
- Theuermann**, Engelbert, Regionale Friedenssicherung im Lichte von Kapitel VIII der Satzung der Vereinten Nationen: Juristische und politische Probleme, in Kühne, Winrich (Hrsg.), *Blauhelme in einer turbulenten Welt. Beiträge internationaler Experten zur Fortentwicklung des Völkerrechts und der Vereinten Nationen*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1993, S. 231 - 273.
- Ugglas**, Margaretha af, Conditions for Successful Preventive Diplomacy, in Ministry for Foreign Affairs (ed.), *The Challenge of Preventive Diplomacy. The experience of the CSCE*, Stockholm, Ministry for Foreign Affairs, 1994, S. 11 - 32.
- Van Thijn**, Ed, Stimmen aus Sarajewo. Auszüge aus dem Tagebuch eines Beobachters, in Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1997*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1997, S. 157 - 192.
- Vetschera**, Heinz, Die Rolle der KSZE als Einrichtung kooperativer Sicherheit im Rahmen des "interlocking institutions"-Konzepts, in Plate, Bernard von (Hrsg.), *Europa auf dem Wege zur kollektiven Sicherheit? Konzeptionelle und organisatorische Entwicklungen der sicherheitspolitischen Institutionen Europas*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1994, S. 95 - 154.
- Vierucci**, Luisa, WEU: A regional partner of the United Nations?, Chaillot Papers, Institute for Security Studies, Nr. 12, 1993.
- Weissbuch 1994**, Bonn, Bundesministerium der Verteidigung, 1994.
- Welberts**, Rolf, Die OSZE-Missionen in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion, in Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1997*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1997, S. 119 - 132.
- Wolfrum**, Rüdiger, Der Beitrag regionaler Abmachungen zur Friedenssicherung. Möglichkeiten und Grenzen. ZEITSCHRIFT FÜR AUSLÄNDISCHES ÖFFENTLICHES RECHT UND VÖLKERRECHT, 1993, 35. Jg., Nr. 3, S. 576 - 599.