

## Das europäische Institutionenquartett und seine Perspektiven

Die OSZE versteht sich als die *umfassendste* europäische Organisation, und so wird sie auch oft charakterisiert. Die Bezeichnung wird auf zweierlei Weise gebraucht, einmal in bezug auf den Teilnehmerkreis, zum anderen bezogen auf den Inhalt des Sicherheitsbegriffs.

In den letzten Jahren haben dank der veränderten internationalen Umstände die anderen drei großen europäischen Organisationen, also die Nordatlantikorganisation (NATO), der Europarat und die Europäische Union (EU), sowohl die Zahl ihrer Mitglieder bzw. Beitrittskandidaten erhöht als auch ihre Aufgaben erweitert bzw. vertieft.<sup>1</sup> Wie verläuft diese quantitative und qualitative Expansion der Organisationen, und was bedeutet sie für die OSZE? Was könnte aus dem Wachstum und eventuellen, zumindest partiellen Zusammenrücken des europäischen Institutionenquartetts gemacht werden?

### *Das quantitative und qualitative Wachstum*

Bei einer Betrachtung von NATO, Europarat und EU fällt zweierlei sofort auf: Sie sollen bzw. wollen noch größer werden, und sie sollen bzw. wollen noch mehr Aufgaben an sich ziehen; das "Sollen" kommt aus den Reihen der Mitgliedstaaten, das "Wollen" geht eher von den Sekretariaten aus. Beide weisen rechtfertigend darauf, daß Staaten, die bisher abseits standen bzw. gehalten wurden, sich nunmehr um Mitgliedschaft bewürben und daß manche Probleme eine internationale Herangehensweise geböten. Die Institutionalisierung Europas scheint sich demnach in verschiedenem Gewande zu verstärken.<sup>2</sup>

Es gibt auch Gegentendenzen unterschiedlicher Art, wie Ausgrenzungen, Absonderungen, Annäherung und Zugehörigkeiten mit Vorbehalten, was oft pauschal "Renationalisierung" genannt wird. Auch bewahrt die Erweiterung

---

1 "Erweitert" heißt Übernahme neuer Aufgaben; "vertieft" steht für Zuwachs an Kompetenz für bereits übernommene Aufgaben. Dieser Unterschied läßt sich auch mit "horizontaler" versus "vertikaler" Erstreckung andeuten, wie z.B. durch Ingo Peters, Die Beziehungen der OSZE zu anderen internationalen Organisationen, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 418.

2 Zu Begriff und verschiedenen, vornehmlich westeuropäischen Aspekten der Institutionalisierung siehe: Thomas König/Elmar Rieger/Hermann Schmitt (Hrsg.), Europäische Institutionenpolitik, Frankfurt/New York 1997.

einer Organisation nicht unbedingt ihre bisher erreichte substantielle Tiefe; und auf eine Vertiefung wird zugunsten einer Erweiterung kurzfristig verzichtet. Aber auch vor einer Erweiterung kann eine substantielle Veränderung erforderlich werden, um das bisherige Funktionieren der Organisation nach der vollzogenen Erweiterung noch zu gewährleisten. Die Erhöhung der Mitgliederzahl bleibt erfahrungsgemäß nicht ohne Einfluß darauf, auf welche Art und Weise die Organisation ihre Aufgaben wahrnimmt und ihre Ziele erreicht. Was beispielsweise der EWG der Sechs vielleicht möglich schien, ist für eine EU mit 20 oder gar 25 Mitgliedern unerreichbar. Nicht nur die Beitrittskandidaten müssen sich anpassen, um den Stand des "acquis" zu erreichen, auch die Organisation bzw. die Altmitglieder müssen Gewohntes aufgeben und sich an das Verhalten der Beigetretenen gewöhnen.<sup>3</sup>

Bei der Einwerbung neuer Mitglieder haben einige Organisationen einen größeren Nachholbedarf als andere. Das hängt von der bereits bestehenden Mitgliederzahl und von den Aufnahmebedingungen ab, die jeweils gestellt werden. Der Europarat beispielsweise hat seit 1990 seine Mitgliederzahl sprunghaft von 23 auf 40 erhöht und gleichzeitig seine Aufnahmebedingungen gelockert. Auch die EU hat nach 1990 drei neue Mitglieder aufgenommen, prüft inzwischen sechs und eventuell fünf weitere Kandidaten und zugleich ihre eigene Aufnahmekapazität. Die NATO ist zwar noch auf ihrem Mitgliederstand von 1990 geblieben, sie hat sich gleichwohl für die Aufnahme von zunächst drei Bewerbern ausgesprochen und untersucht auch die strukturellen Möglichkeiten einer fortgesetzten Vergrößerung. Auch die OSZE hat nach 1990 die Zahl ihrer Teilnehmerstaaten wenigstens formal von 35 auf 55 erhöht, allerdings vornehmlich infolge der Teilung einiger ihrer bisherigen Teilnehmerstaaten. Ihr gehören alle europäischen Staaten an. So ist jeder Staat zumindest an einer der großen Organisationen, nämlich der OSZE, beteiligt; von den 55 OSZE-Teilnehmerstaaten sind 24 in noch einer weiteren, sieben in noch zwei weiteren und elf in noch drei weiteren, also in allen vier Großorganisationen Mitglied.

Aus jeweils unterschiedlichen Gründen sind dem Wachstum aller Organisationen - und umgekehrt der internationalen Institutionalisierung der Staaten - definitorische und wenigstens vorerst auch enge politische Grenzen gesetzt. Eine potentielle äußerste EU-Erweiterung bezieht geographisch ostwärts Polen, südostwärts Bulgarien (also keine Mitglieder der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten/GUS) und südlich Zypern (aber offenbar nicht die Türkei) noch ein. Der Europarat hat einen weiteren Europa-Begriff, der auch Rußland, die Ukraine und die Türkei (aber nicht Georgien, Armenien oder Aserbaidschan) einschließt. Die potentiellen NATO-Mitgliedschafts-Grenzen sind weniger klar umrissen, zumal sie sich

---

3 Dazu auch empirisch aufschlußreich: Lykke Friis, And then they were 15: The EU-EFTA-Enlargement Negotiations, in: Cooperation and Conflict 1/1998, S. 84f.

ebenso wie die OSZE nicht als ausschließlich "europäische" Organisation definiert. Diese hat den Kreis ihrer Teilnehmerstaaten auf dem Territorium "zwischen Vancouver und Wladiwostok" (unter Einschluß der drei transkaukasischen, fünf zentralasiatischen und zwei nordamerikanischen Staaten) als Organisation der "nördlichen Hemisphäre"<sup>4</sup> gefunden.

Bei der Übernahme neuer Aufgaben richteten sich die Organisationen nach den veränderten Umständen; sie schnürten ihr bisheriges Aufgabenpaket um, nahmen entweder bisher Vernachlässigtes oder sich neu Ergebendes auf und konnten ihre Kompetenzen stärken. Das geschah unter Mitwirkung der Mitglieder teils aus Selbsterhaltungstrieb der Organisation, teils aus einem allen Bürokratien eigenen Expansionsstreben oder teils auch aus sachlichen Zwängen. Dabei blieb es nicht aus, mehr noch, es wurde auch absichtsvoll betrieben, Aufgaben an sich zu ziehen, die sachlich auch in die Zielsetzung einer anderen Organisation gehörten, oder es wurde selbst die Ausbreitung auf ein Feld nicht gescheut, auf dem schon andere tätig waren. Auch dieser Zuständigkeits-Imperialismus hat seine Grenzen. Das hat verschiedene Gründe; diese ergeben sich jeweils aus der Natur der beanspruchten Sache, die vom Zweck und von der Kompetenz der Organisation zu weit entfernt ist, oder aus der Haltung von Mitgliedern, wie z.B. deren Souveränitätsvorbehalte, und von Nichtmitgliedern, wie etwa deren strategische Interessen.

Wenn die Institutionalisierung in Formen der programmatischen oder prozessualen Vertiefung bzw. des Mitgliederzuwachses auf Grenzen stößt, dann verdienen die Zusammenarbeit, die Vernetzung und die Verflechtung der Organisationen als Handlungsperspektive Aufmerksamkeit. Hier bieten sich politische Gestaltungsräume, die größer und wichtiger sind als jene, die beim weiteren Ausbau jeder bestehenden Institution für sich allein gesucht und gefunden werden können.

Ein strukturelles Problem für die Umsetzung des Konzeptes der engen interinstitutionellen Zusammenarbeit ist, daß elf der Teilnehmerstaaten der OSZE allen Organisationen angehören und 13 nur in einer - der OSZE - mitwirken (können). Die Folge ist eine unterschiedliche, den Interessen ihrer Mitglieder gemäße Ausstattung von Kompetenzen, Ressourcen und Personal der europäischen Organisationen. Deren Sekretariate neigen überdies statt zu Arbeitsteilung und Kooperation zu Eifersucht, Konkurrenz und Dominanz bei Zuständigkeiten, Instrumenten und Prozeduren. Das ergibt Doppelungen, Überschneidungen und Unübersichtlichkeiten sowie dadurch verursachte Fehlausgaben.<sup>5</sup>

---

4 So Willy Wimmer, MdB, Vizepräsident der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Plenarrede, Stockholm 1996.

5 Dazu kritisch zusammenfassend Ingo Peters, a.a.O. (Anm. 1), S. 431f.

Schon den Gründungsakt einer internationalen Organisation begleitet nach 1945 ihr Verhältnis zu anderen bereits bestehenden internationalen Institutionen, vornehmlich den Vereinten Nationen. So bezieht sich beispielsweise 1948 der Nordatlantikvertrag auf die Grundsätze und Ziele der Satzung der Vereinten Nationen und 1957 der Vertrag zur Gründung der EWG auf Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus anderen internationalen Abkommen.<sup>6</sup> Freilich sind das nur Bekenntnisse, die der Legitimation für eigenes, wenn damit auch eingeschränktes Handeln dienen.

Die Schlußakte von Helsinki geht 1975 schon weiter, indem sie sich nicht nur allgemein auf die Prinzipien der Vereinten Nationen beruft, sondern für die Durchführung der Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft und Technik sowie Umwelt andere Organisationen, insbesondere die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa, beanspruchen will.<sup>7</sup>

Das Verhältnis einer europäischen Organisation zu den Vereinten Nationen kann im Vergleich mit anderen Organisationen ihren rechtlichen Status, ihre politische Wirkungsmöglichkeit und ihre Reputation beeinflussen. Die KSZE/OSZE hat sich um enge formale und materielle Beziehungen zu den Vereinten Nationen von Beginn an mit Erfolg bemüht, was sich insbesondere in der Erklärung von 1992 ausdrückt, sie zu einer regionalen Abmachung der Vereinten Nationen nach Kapitel VIII der VN-Charta zu machen.<sup>8</sup> Hier und damit auch in der Stellung zu den anderen europäischen Organisationen hatte die Frage des rechtlichen Status der KSZE/OSZE immer eine prekäre Bedeutung.<sup>9</sup>

Ein auf *wechselseitige* Kenntnisnahme, Abstimmung oder gar Arbeitsteilung gerichtetes interinstitutionelles Verhältnis kommt erst seit 1990 für die europäischen Organisationen angesichts der veränderten politischen Verhältnisse, vor allem dem Wegfall der osteuropäischen "Gegenorganisationen" wie WVO und RGW, in Betracht. So heißt es in der Charta von Paris nach Aufzählung einer Reihe von internationalen Wirtschafts- bzw. Umweltorganisationen, darunter die Europäische Gemeinschaft: "Zur Verfolgung unserer Ziele betonen wir die

---

6 Vgl. Präambel, Art. 1 und 5, Nordatlantikvertrag; Art. 37(5) EWG Vertrag.

7 Vgl. Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap. A.1, S. 19; zu den Beziehungen OSZE und Vereinte Nationen siehe Ralf Roloff, Die OSZE und das Verhältnis zu den Vereinten Nationen - Im Wechsel von Kooperation, Konkurrenz und Subsidiarität, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 375-383.

8 Dazu Roloff, a.a.O. (Anm. 7).

9 Dazu Marcus Wenig, Der völkerrechtliche Status der OSZE - Gegenwärtiger Stand und Perspektiven, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, insbes. S. 402-411.

Notwendigkeit, die Arbeit dieser Organisationen sorgfältig zu koordinieren und Methoden zu finden, die allen unseren Staaten eine Teilnahme an dieser Arbeit ermöglichen."<sup>10</sup>

Seitdem erklärten die beteiligten Staaten bei verschiedenen Anlässen, die bestehenden Organisationen zu einem Netzwerk zusammenwirkender Institutionen ("interlocking institutions") zu verbinden, in dem jede ihren Platz gemäß ihrem "komparativen Vorteil" finden soll. So heißt es schon im Communiqué der Kopenhagener NATO-Ratstagung 1991 mit Blick auf Mittel- und Osteuropa: "Unsere gemeinsame Sicherheit kann am besten durch die Weiterentwicklung eines Geflechts ineinandergreifender Institutionen und Beziehungen gesichert werden, die eine umfassende Architektur bilden, deren wesentliche Elemente das Bündnis (also die NATO, d. Verf.), der europäischen Integrationsprozeß (also die EU, d. Verf.) und die KSZE sind."<sup>11</sup>

Seit dem Prager Ratstreffen der KSZE von 1992 wird den Beziehungen zu internationalen Organisationen in den einschlägigen Dokumenten der KSZE/ OSZE ein eigenes Kapitel gewidmet; so wurde in Prag von der Notwendigkeit einer "vollständigen Koordination" zwischen KSZE einerseits und Europarat, Nordatlantischer Allianz, Westeuropäischer Union u.a. andererseits gesprochen; später ist im Helsinki-Dokument von 1992 unter Berufung auf Prag von "Informationsaustausch" und im Dokument des Stockholmer Ratstreffens von "Verbesserung der Zusammenarbeit und enge(n) Kontakte(n)" die Rede.<sup>12</sup> Das bezog sich vorwiegend und explizit, doch nicht ausschließlich auf die Vereinten Nationen und ihre Organe. Das Ratstreffen von Rom 1993 beschloß die Einrichtung organisierter Formen für die Konsultation und für die Koordination von Aktivitäten mit anderen "europäischen und transatlantischen Institutionen".<sup>13</sup>

Längst sind den Absichtserklärungen die geforderten Kontakte zu Europarat und NATO gefolgt. Seit 1993 berichtet der Generalsekretär der OSZE zunehmend darüber.<sup>14</sup> Diese Kontakte finden auf verschiedenen Ebenen und in

- 
- 10 Charta von Paris für ein Neues Europa, Erklärung des Pariser KSZE-Treffen der Staats- und Regierungschefs, Paris, 21. November 1990, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 7), Kap. A.2, S. 12.
  - 11 Communiqué der Ministertagung des Nordatlantikrats vom 6. bis 7. Juli 1991 in Kopenhagen, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 66/1991, S. 525-529, hier S. 528.
  - 12 Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen, Prag, 30. Januar 1992, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 7), Kap. A.5, S. 9; Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Ebenda, Kap. A.6, S. 25; Zusammenfassung der Schlußfolgerungen und Beschlüsse des Rates der KSZE (Stockholmer Treffen), Stockholm, 15. Dezember 1992, in: Ebenda, Kap. C.3, S. 22.
  - 13 Zusammenfassung der Schlußfolgerungen und Beschlüsse des Ratstreffens von Rom, Rom, 1. Dezember 1993, in: Ebenda, Kap. C.4, S. 19.
  - 14 Vgl. KSZE, Der Generalsekretär, Jahresbericht 1993, in: OSZE Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 7), S. 515 ff.; KSZE, Der Generalsekretär, Jahresbericht 1994, in: ebenda, S. 555ff.; OSZE, Der Generalsekretär, Jahresbericht 1995, in: OSZE Jahrbuch 1996, a.a.O. (Anm. 1), S. 574 ff.; OSZE, Der Generalsekretär, Jahresbericht 1996, in: OSZE Jahrbuch 1997, a.a.O. (Anm. 9), S. 520 ff.

verschiedenen Bereichen statt. Es gibt die schlichte Teilnahme von Vertretern anderer Organisationen an Zusammenkünften der OSZE wie auch umgekehrt von OSZE-Vertretern, vornehmlich des Generalsekretärs, an Zusammenkünften der anderen. Hervorhebenswert sind die sogenannten 2+2-Gespräche zwischen den Vorsitzenden und den Generalsekretären von OSZE und Europarat, die inzwischen zu einem festen Bestandteil der wechselseitigen Beziehungen geworden sind. Es gibt Beziehungen auf der "Arbeitsebene", und endlich hat sich eine operative Zusammenarbeit "vor Ort", also bei den Missionen der OSZE, entwickelt. Man kann die Vielzahl der inzwischen gegebenen Kooperationsformen und -situationen unterscheiden nach Information, informeller, *Ad-hoc*- und formaler Konsultation, nach Koordination und nach operativer Kooperation in den Bereichen der allgemeinen Sicherheitspolitik sowie deren menschlicher und wirtschaftlicher Dimension.<sup>15</sup>

Eine besondere sicherheitspolitische Rolle der OSZE im Verhältnis zu den Vereinten Nationen - und damit hinsichtlich des Status implizit auch zu den anderen europäischen Organisationen - sollte eine Art von Subsidiarität regeln, die unter der Formel "OSZE zuerst" ("OSCE first") durch eine gemeinsame Initiative des deutschen und des niederländischen Außenministers 1994, im Jahr des Budapester Gipfels, vorgeschlagen worden war (Kinkel-Koojmans-Initiative).

Die beiden Außenminister hatten im Mai 1994 dem Ständigen Rat ihre Vorschläge unter dem Motto "Auf dem Weg zur kollektiven Sicherheit im KSZE-Gebiet" und "Stärkung der operativen Fähigkeiten der KSZE" vorlegen lassen. Damit sollte das kollektive Sicherheitssystem der Vereinten Nationen effektiver anwendbar gemacht werden. Künftig sollte beim Aufkommen von Spannungen und Streitigkeiten in Europa zunächst die OSZE um deren Bewältigung bemüht sein; erst wenn ihre eigenen Bemühungen erfolglos blieben, wäre der VN-Sicherheitsrat damit zu befassen. Zugleich sollte die Beschlußfähigkeit der OSZE durch die Einführung der Mehrheitsregel für prozedurale und administrative Entscheidungen sowie des Prinzips "Konsens-minus-n" im Falle von bestimmten Beschlüssen zur Konfliktbewältigung gestärkt werden.

Eine Einführung von Mechanismen regionaler Kollektivsicherheit konnte prinzipiell angesichts des bestehenden Völkerrechts nicht strittig sein. Die Bestimmungen der VN-Charta im Kapitel VIII, Art. 52, Abs. 2 geben den Mitgliedern regionaler Organisationen die Möglichkeit, sich durch die Inanspruchnahme der entsprechenden Abmachungen um die friedliche Beilegung lokaler Streitigkeiten zu bemühen, bevor sie den Sicherheitsrat damit befassen. Kontrovers war jedoch eine Formulierung, der zufolge eine solche eventuelle weitere Befassung des Sicherheitsrates erstens eine Einschätzung der Lage sowie geeignete Aktionsvorschläge enthalten und

---

15 Dazu im einzelnen mit einer Vielzahl von Fällen Peters, a.a.O. (Anm. 1), S. 419-431.

zweitens auch ohne die Zustimmung der in den Konflikt verwickelten Staaten beschlossen werden könnte. Nachdem kein Konsens erreicht worden war, erklärte der Amtierende Vorsitzende im Anschluß an die Annahme des Budapester Dokuments, daß die Angelegenheit dem Ständigen Rat zur weiteren Behandlung unterbreitet würde; nach der Annahme sollte die Regelung als integraler Bestandteil der Budapester Beschlüsse gelten. Ein entsprechender Vorstoß des Vorsitzenden des Ständigen Rates im ersten Quartal des Jahres 1995 blieb allerdings erfolglos.

Mit der Debatte um die Sicherheitscharta und die darin aufzunehmende sogenannte Plattform für Sicherheitskooperation hat die Frage der wechselseitigen Beziehungen eine neue Qualität gewonnen, denn es geht nun um ihre gemeinsame Formalisierung, insbesondere zwischen allen vier Organisationen.

Die Staats- und Regierungschefs beschlossen auf dem Budapester Gipfel 1994, "eine Diskussion über ein (...) Modell für gemeinsame und umfassende Sicherheit" in den folgenden zwei Jahren aufzunehmen. Der Beschluß enthielt eine Reihe von Empfehlungen, wie diese Diskussion geführt und daß ihr Ergebnis durch den Amtierenden Vorsitzenden dem Gipfel 1996 in Lissabon vorgelegt werden sollte. Daraufhin beschlossen die Staats- und Regierungschefs während des Lissabonner Gipfeltreffens 1996 eine 12-Punkte-Erklärung über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert. Das Ergebnis sollte nach weiteren Beratungen in eine europäische Sicherheitscharta münden.

Für diese Beratungen konnten sich die Delegierten durch den Zuspruch in einer Reihe von NATO-Dokumenten noch zusätzlich motiviert fühlen, wie z.B. der Madrider Erklärung der NATO- Gipfelkonferenz vom 8. und 9. Juli 1997, in der es u.a. zur OSZE heißt: "Wir bekräftigen unser Bekenntnis zur weiteren Stärkung der OSZE als einer regionalen Abmachung im Sinne des Kapitels VIII der Charta der Vereinten Nationen und als eines Hauptinstruments für die Konfliktverhütung, die Stärkung der kooperativen Sicherheit und die Förderung von Demokratie und Menschenrechten. Die OSZE als umfassendste europaweite Sicherheitsorganisation spielt eine entscheidende Rolle bei der Sicherung von Frieden, Stabilität und Sicherheit in Europa. Die von der OSZE verabschiedeten Verpflichtungen und Standards bilden eine Grundlage für die Entwicklung einer umfassenden und kooperativen europäischen Sicherheitsarchitektur. Unser Ziel ist es, durch eine möglichst breitangelegte Zusammenarbeit unter den OSZE-Staaten in Europa einen gemeinsamen Sicherheits- und Stabilitätsraum ohne Trennlinien oder Einflußsphären zu schaffen, die die Souveränität einzelner Staaten beschränken".<sup>16</sup>

---

16 NATO-Gipfelkonferenz in Madrid. Treffen der Staats- und Regierungschefs des Nordatlantischen Bündnisses am 8. und 9. Juli 1997 in Madrid, Erklärung von Madrid zur euroatlantischen Sicherheit und Zusammenarbeit vom 8. Juli 1997, Pkt. 21, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 64/1997, S. 769.

Auf ihrem OSZE-Ratstreffen im Dezember 1997 in Kopenhagen haben die Außenminister durch detaillierte Anweisungen den Ständigen Rat der OSZE in Wien mit den weiteren Beratungen der Leitlinien für ein OSZE-Charta-Dokument über europäische Sicherheit und der darin enthaltenen Plattform beauftragt.

Neben diesem gegenwärtig betriebenen Hauptanliegen gesamteuropäischer Sicherheits-, Ordnungs- und Institutionenpolitik versuchte die niederländische Regierung mit ihrer Initiative für eine Allianz von OSZE und Europarat für Menschenrechte und Demokratie einen Akzent eigener Art in einem Zwischenschritt zu setzen.<sup>17</sup> Dieses aufwendige Unternehmen war riskant und blieb am Ende für seine Initiatoren wahrscheinlich hinter deren Erwartungen zurück. Gleichwohl war es nützlich, weil es allen die Defizite der Institutionenpolitik ins Bewußtsein rief, weil es die Beteiligten aus einer Haltung der Indolenz löste und weil es die Möglichkeiten und Grenzen des Zusammenwirkens aufzeigte und zur Debatte stellte.<sup>18</sup>

### *Einfügung in ein "Gemeinsames Haus"*

Aus verschiedenen Gründen besteht die Gefahr, daß die erreichte Institutionalisierung Europas als "Bauruine" endet. Die weitere Expansion der bestehenden Organisationen stößt auf Widerstand.

Ein Ausweg aus einer festgefahrenen Situation institutioneller Erweiterung wäre die direkte Vernetzung und arbeitsteilige Umstrukturierung der europäischen Institutionen selbst und ihre Einfügung in ein "Gemeinsames Haus".

Wollte man den Verlauf der bisherigen Bemühungen um die Gestalt der "interlocking institutions" auf der Grundlage "komparativer Vorteile" als ein ständiges Sich-im-Kreis-Drehen beharrender Akteure resignativ verspotten, dann ginge es im folgenden - an das Bild anknüpfend - um die Quadratur dieses Kreises, nämlich um den Entwurf *einer* Institution für die vier Institutionen oder, anders gesagt, die Institutionalisierung der Institutionen selbst. Doch dieses hier entworfene Experiment steht nicht im luftleeren Raum und will keine unzeitgemäße Utopie schildern. Im Gegenteil: Es setzt an der aktuellen Arbeit der OSZE an, die seit dem Kopenhagener Ratstreffen von der Arbeit an der sogenannten Plattform für kooperative Sicherheit als Teil der Sicherheitscharta beherrscht wird. Diese Phase der Formulierung einer tragfähigen Plattform für kooperative Sicherheit, die beim nächsten OSZE-Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs beschlossen werden soll, gilt nach dem hier im folgenden skizzierten Programm als das Ausgangsstadium eines Prozesses, der gedacht ist, insgesamt in drei Stadien zu verlaufen.

---

17 Siehe: Address by Hans van Mierlo, Minister for Foreign Affairs of the Netherlands to the OSCE Permanent Council, Wien, 26. März 1998, S. 4-6.

18 Vgl. Discussion paper for the 5 June OSCE-CoE-Seminar "Alliance for Human Rights and Democracy" in Den Haag, einschl. Summary of the Seminar.

### *Das Stadium der Plattform als gemeinsamer Grundlage*

Was die Plattform bringen kann, zeichnet sich in den vorliegenden Entwürfen ab. Auch wenn das schließlich Erreichte hinter weitergehenden Vorschlägen zurückbleiben sollte, so geben doch diese Vorlagen ein Bild von einer Institutionenverbindung, wie sie jetzt schon für viele Beteiligte eine mögliche Realität ist.

Die Plattform ist, nüchtern betrachtet, zunächst nicht mehr als die formale Anerkennung durch die anderen Organisationen von bislang schon durch OSZE-Organen und ihre Repräsentanten geäußerten Prinzipien und von bereits praktizierten Kooperationsformen auf bestimmten Gebieten. Darüber hinaus weist die Plattform auf die Notwendigkeit von Reformen im Verhältnis der Organisationen untereinander und damit auf seine Weiterentwicklung hin.

Zu den genannten Prinzipien gehören die Aussagen über den OSZE-Bereich als gemeinsamen Sicherheitsraum und über die herausragende Stellung der OSZE durch ihre Eigenschaft als einzige transatlantische und gesamteuropäische Organisation. Gleichmaßen wird das Bedürfnis sich wechselseitig verstärkender Zusammenarbeit zwischen der OSZE und den anderen sicherheitsorientierten Organisationen auf gleicher Grundlage, einschließlich des Bedarfs an vereinbarten Rahmenübereinkünften für koordinierte Herangehensweisen als Reaktion auf besondere Krisen betont. Als Prämissen der Plattform werden genannt: (1) Keine Organisation kann allein wirksam den vielfältigen, zukünftigen Sicherheitsherausforderungen begegnen; der gemeinsame Sicherheitsraum kann nur durch ein kräftiges Zusammenwirken zwischen den Organisationen erreicht werden; (2) eine politische und operationelle Kohärenz ist unter den verschiedenen Organen nötig, die mit Sicherheitsfragen befaßt sind, und zwar vornehmlich bei der Reaktion auf bestehende Krisen und bei der Formulierung von Reaktionen auf neue Risiken und Herausforderungen; (3) koordiniertes Handeln ist wichtig, um Doppelungen zu vermeiden und den effizienten Gebrauch der verfügbaren Mittel zu sichern; (4) die OSZE ist ein hervorragend geeigneter, weil flexibler Rahmen für interinstitutionelle Zusammenarbeit auf der Grundlage ihres umfassenden Teilnehmerkreises und ihrer Normen.

Während der Kopenhagener OSZE-Ratssitzung wurde über diese Leitlinien Übereinstimmung erzielt. Nun müssen die anderen Organisationen auch zur Zustimmung bewegt werden. In einem weiteren Schritt geht es um die Fortschreibung der Plattform über ihren politisch-militärischen Ursprung hinaus, um die Zusammenarbeit mit Institutionen zu erreichen, die ebenfalls mit der

Förderung der umfassenden Sicherheit befaßt sind. Alle Teilnehmerstaaten haben sich in Kopenhagen bereit erklärt, in den Organisationen, denen sie angehören, darauf hinzuwirken, daß diese sich die Plattform für kooperative Sicherheit zu eigen machen.

Übereinstimmung wurde auch schon über praktische Schritte erreicht: regelmäßige Kontakte sowie reguläre Treffen auf der Grundlage eines festen Dialograhmens, erhöhte Transparenz und praktische Zusammenarbeit, einschließlich der Berufung von Kontaktpersonen oder -stellen, wechselseitige Anwesenheit bei entsprechenden Zusammenkünften. Komparative Vorteile sollen festgestellt und Synergien gefördert werden, um Komplementarität zu ermutigen und so eine unnötige Konkurrenz zwischen den Organisationen zu vermeiden.

#### *Das Stadium der Transformation der einzelnen Institutionen*

Die weitere Institutionalisierung Europas mit den Mitteln interinstitutioneller Verflechtung sollte sich dann in zwei Stadien vollziehen. Die vier Großorganisationen überführen die Plattform in ein Rahmenabkommen, das für einen begrenzten Zeitraum gilt und danach von einem gemeinsamen Statut abgelöst wird. Das Rahmenabkommen verpflichtet die Organisationen - und damit ihre Mitglieder - zur Aufgabenumschichtung und zur Öffnung für beitragswillige Staaten.

Wenn neue Grundlagen und andere Formen der Konsultation, Koordination und Kooperation zwischen den vier Großorganisationen geschaffen werden, dann muß an eine Reform der vier Großorganisationen hinsichtlich Aufgaben, Arbeitsweise und Mitgliedschaft gedacht werden. Vor allem müssen zwei Gravanima angegangen werden: Erstens müssen die bestehenden und schon oft beklagten Aufgaben- und Kompetenzüberschneidungen, zahlreichen Doppelungen und Überlappungen erfaßt und abgebaut werden. Zweitens muß die Mitgliedschaft der Organisationen angeglichen werden.

Bevor in dem folgenden Stadium die Organisationen miteinander weiter verflochten werden, müssen sie erst einmal entflochten werden, um ein reibungsloses Funktionieren bestimmter ihrer bisherigen Aufgaben zu gewährleisten. Das wuchernde sicherheitspolitische Netzwerk von Institutionen (Abkommen, Verträgen und Organisationen), durch das Staaten auf unterschiedliche Weise miteinander verbunden sind, sollte zur Stärkung seiner gewünschten Wirksamkeit durchforstet und dann klarer auf eine der vier Organisationen bezogen werden. Ein Beispiel für ein solches Verfahren bietet die Übertragung des Stabilitätspaktes und damit der vielen bi- und multilateralen Verträge auf die OSZE.

Zu den Standardbekenntnissen westlicher Politiker gehört die Feststellung, daß niemand eine neue Aufspaltung des Kontinents will und daß die Sicher-

heit unteilbar sei. Die Aufteilung des Kontinents in ein Groß-Europa und ein Klein-Europa ist obsolet geworden. Daher sollte jeder Staat, der einer Organisation angehört, als Kandidat für die Aufnahme in die anderen Organisationen gelten, soweit er dort nicht schon Mitglied ist.

Ab- und Ausgrenzungen beseitigen keine Konfliktherde, auch wenn sie sie eine Zeitlang aus dem Gesichtskreis der wenigen Privilegierten verdrängen können, sondern verstärken letztlich das Ignorieren bestehender und schaffen neue Konfliktlagen. Soll ein solcher, nur destruktive Kräfte des Nationalismus und Chauvinismus weckender Zustand auf dem europäischen Kontinent vermieden werden, dann bedarf es in diesem Stadium einer pragmatischen *und* kreativen Gestaltungskraft.

Angesichts der beschränkten Zahl von sicherheits- und außenpolitischen Experten in den einzelnen Ländern und der Vielzahl europäischer *ad-hoc*-parlamentarischer Gremien, wie der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, des Europarats, der Versammlung der Westeuropäischen Union, der Nordatlantischen Versammlung, der Interparlamentarischen Versammlung der GUS und der Plenarversammlung des Nordischen Rats - abgesehen vom privilegierten und ständigen Europaparlament -, stellt sich die Frage, ob nicht eine Verflechtung dieser parlamentarischen Gremien die Qualität und die Wirkung internationaler parlamentarischer Tätigkeit erhöhen würde. Man könnte sich eine Parlamentarische Versammlung vorstellen, die dann Ausschüsse hat für die OSZE, den Europarat, die Westeuropäische Union/WEU, die NATO usw. Die Abgeordneten sind also aufgerufen, die ersten Schritte in das Gemeinsame (Hohe) Haus zu machen!

#### *Das Stadium der Finalität zur Confederatio Europae*

Im dritten und nun folgenden Stadium gilt es, das Rahmenabkommen in ein Statut einer VN-Regionalorganisation und in eine Verfassung einer Konföderation der europäischen Staaten zu überführen.

Die europäischen Regierungen sind schon auf dem Weg zum Gemeinsamen Haus als einer Art "Clearing-House"; sie sollten ihn offen und ohne Stolpern und Furcht vor Widersprüchen zu einem erreichbaren Ende begehen, einer in der europäischen Bewegung immer wieder beschworenen "Finalität". Immerhin besäße das "Gemeinsame europäische Haus" schon vier Kammern *in statu nascendi*, eine sicherheitspolitisch-allgemeine mit den OSZE-Teilnehmerstaaten, eine wirtschafts- und sozialpolitische mit den EU-Mitgliedern, eine rechts- und kulturpolitische mit den Mitgliedern des Europarats und eine militärisch-sicherheitspolitische mit den Mitgliedern der NATO bzw. der WEU.

Die europäischen Staaten sind also in mehreren "Kammern" oder "Versammlungen" vertreten. Am Anfang gibt es für manche noch inklusive und

exklusive Organe, Vollmitgliedschaft, assoziierte Mitgliedschaft, Beobachter- und Beraterstatus. Im Zuge der vorangegangenen Entwicklung wird sich die formale Parität der europäischen Staaten jedoch durchsetzen; ebenso wird sich der Status der nordamerikanischen in ein Assoziationsverhältnis überführen lassen. Dabei sollte grundsätzlich gelten, daß gemeinsame Institutionen mit den USA und Kanada auch Rußland, die Ukraine und die anderen GUS-Staaten einschließen. Umgekehrt sollte ein Ausschluß Rußlands, der Ukraine und anderer von europäischen Institutionen grundsätzlich auch die USA und Kanada ausschließen.

Das gemeinsame Dach sollte für eine Politik umfassender Sicherheit eine enge Kooperation der Institutionen institutionalisieren. Damit sind Ansätze zu einer gesamteuropäischen Konföderation gegeben. Das kann einen Synergie-Effekt haben, indem die Staaten das "zusammenfügen, was zusammengehört".

Wie schnell und weit diese Entwicklung eintritt, hängt freilich immer von der Einsicht, dem Mut und dem Willen der 55 Regierungen ab, namentlich auch von jenen, die im Verband der Europäischen Union eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik - im wesentlichen vergebens - anstreben und diese im Rahmen der OSZE und nicht in Konkurrenz zur OSZE zur Geltung bringen sollten.

Wenn die europäischen Staaten ihre Systeme der Koordination und Kooperation über das kontinental-regionale Clearing-House zu der Regionalorganisation der Vereinten Nationen in Form einer Konföderation verdichten, werden sie sich beispielhaft auch zur Führung einer globalen, kooperativen Politik befähigen.

Das Konzept der gesamteuropäischen Vernetzung stellt den Versuch zur Durchsetzung einer normativen Hegemonie dar, basierend auf der Entwicklung der Helsinki-Schlußakte von 1975. Im gesamteuropäischen Zusammenhang bietet es unter Kosten-Nutzen-Betrachtungen die optimale Perspektive für eine europäische Institutionenpolitik.